

**MEGATREND UNIVERZITET
FAKULTET ZA PRAVO, JAVNU UPRAVU I BEZBEDNOST**

**DOSTUPNOST INFORMACIJAMA OD JAVNOG
ZNAČAJAU PRAVNOPOLITIČKOM SISTEMU
REPUBLIKE SRBIJE**

Doktorska disertacija

Kandidat,

Danilo Savović,doktorand

Mentor,

Prof.dr Neđo Danilović

Beograd, 2014

Megatrend univerzitet Beograd
Fakultet za pravo, javnu upravu i bezbednost

Ms Danilo Savović

**DOSTUPNOST INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA U
PRAVNOPOLITIČKOM SISTEMU REPUBLIKE SRBIJE**

DOKTORSKA DISERTACIJA

Predmet:	Ustavno pravo, Upravno pravo, Politički sistem
Ime i prezime mentora:	Neđo Danilović
Ime i prezime studenta:	Danilo Savović
Broj indeksa:	1003/10
Studijski program:	Doktorske akademske studije
Smer/modul:	
Matični broj:	1401986710270

Beograd, 2014.

SADRŽAJ

UVODNI DEO	20
UVOD.....	21
DEO PRVI: POJAM INFORMACIJE I NASTANAK I RAZVOJ PRAVA NA SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA	35
GLAVA PRVA: POJAM I ZNAČENJE INFORMACIJE	37
1. OPŠTE ODREDNICE	37
2. ISTORIJSKI KONTEKST	37
3. SAVREMENO SHVATANJE INFORMACIJE	38
3.1. Opšti društveni ambijent.....	38
3.2. Informacija u svakodnevnom značenju	39
3.3. Odnos informacije i podatka.....	40
3.4. Naučni pojam informacije	43
3.5. Filozofsko poimanje informacije	43
3.6. Ostala značenja informacija.....	44
3.7. Pozitivnopravni pojam informacije	47
GLAVA DRUGA: ISTORIJSKI RAZVOJ PRAVA NA DOSTUPNOST INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA	59
1. UVODNA RAZMATRANJA	59
2. ISTORIJSKI KONTEKST	60
3. PRVI SLUČAJEVI NORMATIVNE REGULATIVE.....	61
4. PRAVO NA DOSTUPNOST INFORMACIJA U SAVREMENOM SVETU	64
4.1. Opše odredbe	64
4.2. Međunarodni propisi o pravu na dostupnost informacija	65

4.3. Normativna regulativa pojedinih država	66
GLAVA TREĆA: MEĐUNARODNOPRAVNI OKVIR KAO OSNOV ZA	
REGULISANJE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA	75
1. UVODNE NAPOMENE	75
2. MEĐUNARODNA DOKUMENTA KOJA SE ODOSE NA PRISTUP	
INFORMACIJAMA	77
2.2.1. <i>Dokumenta Saveta Evrope</i>	
2.2.1.1. Preporuka R (81) 19 Odbora Ministara Saveta Evrope državama članicama o dostupnosti informacija koje poseduju javne vlasti.....	77
2.2.1.2. Deklaracija o slobodi izražavanja i informisanja.....	78
2.2.1.3. Preporuka R (2002) 2.....	79
2.2.1.4. Preporuka br. R (2003) 13	80
2.2.1.5. Zajednička deklaracija o slobodi izražavanja i internet iz 2004. godine	81
2.2.1.6. Konvencija SE o pristupu službenim dokumentima.....	82
2.2.1.7. Rezolucija 1729 (2010).....	83
2.2.1.8. Zaključna razmatranja analize dokumenata Evropskih institucija	84
2.2.2. <i>Propisi Evropske unije</i>	
2.2.2.1. Opšte odredbe	85
DEO DRUGI : ANALIZA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG	
ZNAČAJA U UPOREDNOM ZAKONODAVSTVU.....	95
1. OPŠTE ODREDNICE	97
2. SJEDINJENE AMERIČKE DRŽAVE.....	97
2.1. Donošenje zakona.....	97
2.2. Sadržaj prava	98
2.3. Definicija pojmova	99
2.4. Izuzeci od pristupa informacijama.....	100

2.5. Postupak ostvarenja prava	100
2.6. Troškovi postupka za pristup informacijama	102
3. FRANCUSKA	103
3.1. Donošenje zakona	103
3.2. Sadržaj prava	103
3.3. Definicija pojmova	105
3.4. Ograničenja prava pristupa informacijama	105
3.5. Tok postupka za ostvarenje prava	107
3.6. Troškovi postupka	108
4. UJEDINJENO KRALJEVSTVO	109
4.1. Donošenje zakona	109
4.2. Sadržaj prava	109
4.3. Definicija pojmova	110
4.4. Ograničenja prava pristupa	110
4.5. Tok postupka za ostvarivanje prava na pristup informacijama	111
4.6. Troškovi	114
5. HRVATSKA	114
5.1. Donošenje zakona	114
5.2. Sadržaj prava	115
5.3. Definicija pojmova	116
5.4. Izuzeci od prava na pristup informacijama	116
5.5. Tok postupka za ostvarivanje prava	118
5.6. Naknada za pristup informacijama	122
6. CRNA GORA	122
6.1. Donošenje zakona	122

6.2. Sadržaj prava	124
6.3. Definicije pojmova	124
6.4. Izuzeci od prava na pristup informacijama.....	124
6.5. Tok postupka za pristup informacijama	127
6.6. Troškovi.....	131
7. NORVEŠKA.....	131
7.1. Donošenje zakona.....	131
7.2. Sadržaj prava	132
7.3. Definicija pojmova	132
7.4. Izuzeci od pristupa informacijama.....	134
7.5. Tok postupka za ostvarivanje prava	137
7.6. Naknada za pristup	139
8. SLOVAČKA.....	139
8.1. Donošenje zakona.....	139
8.2. Sadržaj prava	139
8.3. Definicija pojmova	140
8.4. Tok postupka	140
8.5. Ograničenja pristupu informacijama	144
8. 6. Troškovi pristupa informacijama.....	147
9. MAKEDONIJA	147
9.1. Donošenje zakona.....	147
9.2. Sadržaj prava	149
9.3. Definicija pojmova	149
9.4. Ograničenja prava pristupa informacijama.....	150
9.5. Postupak za ostvarivanje prava.....	151

9.6. Troškovi.....	155
10. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA UPOREDNOPRAVNE ANALIZE PRISTUPA INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA	155
10.1. Opšte napomene.....	155
10.2. Predmet i sadržaj prava.....	156
10.3. Organi javne vlasti	157
10. 4. Pojam dokumenta	158
10. 5. Postupak za ostvarenje prava.....	159
10. 6. Ograničenja i izuzeci	160
10. 7. Troškovi postupka za pristup informacijama	162
DEO TREĆI: PRAVO PRISTUPA INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA U PRAVNOPOLITIČKOM SISTEMU REPUBLIKE SRBIJE	163
GLAVA PRVA: USTAVNE GARANCIJE ZAŠTITE PRAVA NA OBAVEŠTENOST I PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA.....	165
1. UVODNE NAPOMENE	165
2. USTAVNA OGRANIČENJA ZAJEMČENIH LJUDSKIH I MANJINSKIH PRAVA	167
3. USTAVNE GARANCIJE ZAŠTITE OSTALIH SRODNIH PRAVA.....	168
3.1. Opšte napomene.....	168
3.2. Pravo na tajnost pisama i drugih sredstava opštenja.....	168
3.3. Pravo na zaštitu podataka o ličnosti.....	169
3.4. Pravo na slobodu mišljenja i izražavanja.....	170
3.5. Pravo na slobodu medija.....	171
GLAVA DRUGA: ZAKONSKI PROPISI RELEVANTNI ZA OSTVARIVANJE PRAVA NA SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA.....	172
1. OPŠTE ODREDBE	172

2. ZAKONSKI PROPISI	172
2.1. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja	172
2.2. Zakon o zaštiti podataka o ličnosti	173
2.3. Zakon o tajnosti podataka	173
2.4. Zakon o javnom informisanju.....	173
2.5. Zakon o elektronskom dokumentu	174
2.6. Zakon o elektronskim komunikacijama.....	174
2.7. Zakon o Bezbednosno informativnoj agenciji.....	174
2.8. Zakon o Vojnoobaveštajnoj agenciji	175
2.9. Zakon o elektronskom potpisu.....	175
2.10. Dostupnost informacijama na osnovu procesnih propisa	176
2.11. Javnost rada na osnovu zakona koji regulišu odnose organa državne uprave i građana.....	185
2.12. Ostali zakoni relevantni za primenu prava na dostupnost informacija.....	186
2.13. Ostali relevantni propisi.....	192
GLAVA TREĆA: ANALIZA ZAKONA O SLOBODNOM PRISTUPU	
INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA	194
1. OPŠTI OSVRT	194
2. ISTORIJSKI OSVRT	195
2.1. Donošenje Zakona o slobodnom pristupu informacijama u nas.....	196
3. USTAVNOPRAVNI OKVIR.....	196
3.1. Način primene ustavnog prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja	199
3.2. Zakonsko određenje predmeta prava na dostupnost informacijama od javnog značaja	200

4. PREDMET ZAKONA O PRISTUPU INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA I NJEGOVA SADRŽINA.....	201
4.1. Predmet Zakona.....	201
4.2 Sadržaj prava na pristup informacijama od javnog značaja	202
5. SUBJEKTI PRAVA I OBAVEZA U VEZI SA SLOBODNIM PRISTUPOM INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA.....	203
5.1. Nosioci obaveza (obveznici) prava na slobodan pristup informacijama	204
6. OGRANIČENJA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA.....	218
6.1. Uvodna razmatranja.....	218
6.2. Klasifikacija informacija s obzirom na kriterijum ograničenja	218
6. 3. Ustavne garancije ograničenja	219
6.4. Zakonska regulacija ograničenja	221
6. 5. Ograničenja pristupa propisana međunarodnim dokumentima	221
6.6. Razlozi ograničenja pristupa informacijama po ZSPIJZ.....	231
6.7. Ograničenja radi zaštite privatnih interesa	236
6.8. Ograničenja u svhu zaštite tajne	238
6.9. Ograničenja u vezi sa ugrožavanjem života, zdravlja i drugih dobara	239
6.10. Ostali razlozi ograničenja slobodnog pristupa informacijama	240
6.11. Problemi koji otežavaju primenu ograničenja pristupa u praksi	242
7. POSTUPAK ZA OSTVARIVANJE PRAVA NA SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA.....	247
7.1. Uvodne napomene	247
7. 2. Postupak ostvarivanja prava na dostupnost informacijama od javnog značaja pred organom vlasti - prvostepeni postupak.....	248

7. 3. Rešavanje o pravu na pristup informacijama od javnog značaja u drugostepenom postupku-rešavanje po žalbi.....	264
8. POSTUPAK OSTVARIVANJA PRAVA NA DOSTUPNOST INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA POSLE ODLUKE DRUGOSTEPENOG ORGANA.....	272
8.1. Ostvarivanje prava na pristup informacijama pred Upravnim sudom.....	272
8.2 Ostvarivanje prava na pristup informacijama pred Ustavnim sudom.....	274
8.3 Ostvarivanje prava na dostupnost informacijama od javnog značaja pred Evropskim sudom za ljudska prava u Strazburu	275
8.4. Ostvarivanje prava na dostupnost informacijam od javnog značaja pred Komitetom UN za ljudska prava	275
GLAVA ČETVRTA: ODNOS PRAVA NA SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA I OSTALIH PRAVA VEZANIH ZA INFORMISANJE I ZAŠTITU PODATAKA	278
1. PRAVO NA PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA I PRAVO NA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA	278
1.1. Osnovne odrednice	278
1.2. Odnos prava na pristup informacijama od javnog značaja i prava na zaštitu podataka o ličnosti	279
1.3. Primena u praksi	281
2. PRAVO NA RISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA I PRAVO NA ZAŠTITU TAJNIH PODATAKA	287
2.1. Osnovne odrednice	287
2.2. Odnos slobodnog pristupa informacijama i zaštita tajnih podataka	287
2.3. Primena u praksi	292
3. PRAVO NA PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA I PRAVO NA TAJNOST PISAMA I DRUGIH SREDSTAVA OPŠTENJA	294
3.1. Osnovne odredbe	294

3.2. Odnos prava na pristup informacijama od javnog značaja i prava na zaštitu podataka o ličnosti	294
3.3. Primena u praksi	295
4. PRAVO NA PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA I PRAVO NA ZAŠTITU PRIVATNOSTI U SVETLU ZAKONA O BEZBEDNOSNIM SLUŽBAMA I POLICIJI	300
4.1. Vojnobezbednosna agencija i Vojnoobaveštajna agencija	300
4.2. Bezbednosno informativna agencija	304
4.3. Policija	306
5. PRAVO NA DOSTUPNOST INFORMACIJA OD JAVNOG ZNAČAJA I PRAVO NA INFORMISANOST	309
5.1. Odnos prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja i prava na informisanje propisanog Zakonom o informisanju	309
5.2. Primena u praksi	310
GLAVA PETA: MESTO, ULOGA I NADLEŽNOSTI POVERENIKA	315
1. OPŠTE NAPOMENE	315
2. POVERENIK ZA INFORMACIJE OD JAVNOG ZNAČAJA I ZAŠTITU PODATAKA O LIČNOSTI	316
2.1. Opšte odredbe	316
2.2. Izbor i uslovi za izbor	317
2.3. Položaj Poverenika	319
2.4. Nadležnost Poverenika	320
2.5. Ovlašćenja i obaveze Poverenika koje proizlaze iz drugih zakona	322
2.6. Odlučivanje Poverenika u vezi sa merama za unapređenje javnosti rada	323
GLAVA ŠESTA: OSTVARIVANJE PRAVA NA SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA NA PROAKTIVNOJ OSNOVI	324
1. OPŠTE ODREDNICE	324

1.1.Obaveze organa vlasti.....	325
GLAVA SEDMA: PRAKSA OSTVARIVANJA PRAVA NA SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA.....	332
1. OPŠTE ODREDNICE	332
2. OSTVARIVANJE PRAVA NA SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA U REPUBLICI SRBIJI.....	332
GLAVA OSMA: ODGOVORNOST ZA KRŠENJE PRAVA NA SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA.....	348
1. Opšte odredbe	348
2. Prekršaji	348
3. Prekršajni postupak.....	353
4. Postupanje nadzornog organa	355
ZAKLJUČNA RAZMATRANJA	357
LITERATURA	368

SKRAĆENICE

ZSPIJZ: Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja

ZZPL: Zakon o zaštiti podataka o ličnosti

ZTP: Zakon o tajnosti podataka

ZJI: Zakon o javnom informisanju

ZEK: Zakon o elektronskim komunikacijama

BIA: Bezebdnosno informativna agencija

VBA: Vojnobezbednosna agencija

VOA: Vojnoobaveštajna agencija

ZUP: Zakon o opštem upravnom postupku

ZKP: Zakonik o krivičnom postupku

ZPP: Zakon o parničnom postupku

ZP: Zakon o prekršajima

ZUS: Zakon o upravnim sporovima

US: Ustavni sud

Poverenik: Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti

REZIME

Iako je težnja ljudi za učešćem u političkom odlučivanju stara, pa njene korene nalazimo još u antičkom periodu, pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja je pravo nove generacije. Međutim to pomanjkanje "istorijskog iskustva" nadoknađuje se brojnim prednostima koje ovo pravo čine jednim od najznačajnijih u savremenom svetu. Naime, bez ostvarivanja prava na slobodan pristup odlukama javne vlasti nije moguće ostvariti osnovne slobode i prava čoveka.

Država je od samog nastanka nastojala da raznim načinima, održi postojeći sistem društvenih odnosa. Te ciljeve je postizala posebno skrivanjem od javnosti odluka koje je donosila "u ime građana", a u stvari su bile u interesu vladajućih elita. Zato je, u borbi za slobodu, jedno od moćnih načina uticaja na vlast- javnost njenih odluka. Slobodnim pristupom informacijama od javnog značaja ne samo da se vrši kontrola vlasti od strane građana, i omogućava njihova participacija u vršenju vlasti, nego se i utiče na opštu demokratizaciju društvenih odnosa, a takođe onemogućava korupcija koja je proizvod netransparentne vlast.

Cilj ovog rada je bio da se ukaže na procese koji su u osnovi "tekovina" ovog ljudskog prava koje omogućava da se doslednije ostvari koncept pravne države koji uz poštovanje principa vladavine prava treba da dovede do suštinske transformacije države od njene tradicionalne uloge branioca poretka u instituciju koja je izraz potreba i interesa sve šireg kruga njenih građana.

Ovaj rad je koncipiran da kroz postavljenu strukturu potvrdi polazne pretpostavke i ukaže na puteve i načine suštinskog ostvarivanja ovog ljudskog prava, kako putem normativnopravnih rešenja, tako i kroz njihovu implementaciju u praksi, ali i na teškoće koje se pri tome javljaju.

*U tom smislu **Prvi deo** rada je posvećen analizi opštih pitanja vezanih sa slobodan pristup informacijama od javnog značaja: pojmu informacije (počev od tradicionalnog do savremenog); nastanku i istorijskom razvoju prava na dostupnost informacijama od javnog značaja; normativnopravnoj regulativi posmatranoj kroz istorijski kontekst, ali i kroz aktuelna pravna rešenja (posebno međunarodnopravni okvir: uredbe, preporuke, rezolucije, odluke, deklaracije, itd.).*

***Drugi deo** se odnosi na analizu prava na pristup informacijama od javnog značaja u uporednopravnim zakonodavstvima. Naime, u međunarodnom pravnom poretku postoje određeni standardi koji se tiču ljudskih prava i sloboda uopšte. Oni predstavljaju demokratsku tekovinu i svaka država ih ugrađuje u svoj pravni sistem i dužna je, posle postupka ratifikacije da ih poštuje i primenjuje. Rukovodeći se tim principom, predmetom ove komparativne analize obuhvaćeno je osam zemalja koje su različite po svom obliku vladavine, unutrašnjem državnom uređenju i tim svojim različitostima obogaćuju i teoriju i praksu koja se odnose na ovu oblast.*

*I najzad, **treći deo** se odnosi na podrobnu i suštinsku analizu prava na pristup informacijama od javnog značaja u pravopolitičkom sistemu Republike Srbije. Ovaj centralni deo rada sadrži analizu svih elemenata počev od pojmovnog određenja prava na dostupnost informacijama od javnog značaja, preko neophodnih postupaka i procedura za njegovo ostvarenje, sve do uloge nezavisnih organa (poverenika) koji kontrolišu primenu ostvarivanja ovog ljudskog prava. Pored toga, predmet analize predstavljaju i izuzeci od ovog prava, odnos sa drugim propisima (materijalnim i procesnim), mehanizmima za zaštitu (upravnu i sudsku) ovog prava pred domaćim i međunarodnim organima, kao i odgovornost za kršenje odredbi koje regulišu ovu materiju.*

Slobodan pristup informacijama od javnog značaja širi polje ljudske slobode i podiže standarde koji omogućavaju zamenu hijerarhijskih odnosa u društvu odnosima druge, neautoritativne prirode i u velikoj meri utiče na izborne rezultate koji daju legitimitet političkim strukturama koje u ime građana vrše vlast.

Kroz ovaj rad se dokazuje da su ovi procesi koji su nekad smatrani teško dostižnim idealima, danas sve bliži savremenom čoveku upravo zahvaljujući ideji, garancijama i zaštiti ljudskih prava i sloboda, pa i ovim pravom, kao tekovini demokratskih promena savremenog društva.

Ključne reči: dostupnost informacijama, slobodan pristup, javna vlast, ljudska prava, međunarodni standardi, pravni propisi, ostvarenje prava.

ABSTRACT

Although the human tendency for political decision making is old, where its roots date back to the ancient period, the right to free access to information of public importance is a right that is particular to the modern generation. However this deficiency in “historical experience” is made up for by the numerous advantages that make this one of the most significant rights in the modern world. Namely, without the exercise of the right to free access to decisions of public authority it is not possible to exercise basic freedoms and the rights of man.

From its very beginnings the state sought to maintain through various means the existing system of social relationships. It achieved such objectives specifically by concealing from the public the decisions it made “on behalf of citizens”, which were in fact being made in the interest of the ruling elites. That is why in the struggle for freedom, one of the powerful influences on authority is the public nature of its decisions. Free access to information of public importance does not only provide control over authority by citizens, ensuing their participation in the exercising of authority, but also contributes to general democratization of social relationships, while at the same time preventing corruption which is the result of non-transparent authority.

The objective of this work is to draw attention to the processes which are fundamentally “an achievement” of this human right that permits a more consistent realization of the concept of a legal state which, along with the principle of the rule of law, should lead toward a fundamental transformation of the state from its traditional role of defender of the system, into an institution which is an expression of the needs and interests of an increasingly wider number of its citizens.

This work is conceived in such a way that through its established structure it should confirm initial assumptions and draw attention to directions and ways of fundamentally exercising this human right, both through normative legal solutions, and through their implementation in practice, as well as to the difficulties that are faced in this.

*In this sense **Part One** of the work is devoted to the analysis of general issues related to free access to information of public importance: the concept of information (starting with the traditional to the modern); the origin and historical development of the right to access to information of public importance; normative legal regulations viewed from a historical perspective, but through current legal solutions (especially through the international legal framework: decrees, recommendations, resolutions, decisions, declarations, etc.).*

***Part two** relates to the analysis of the right to access to information of public importance in comparative legislations. Namely, in the international legal system there are specific standards that relate to human rights and freedoms in general. They represent a democratic achievement, where each state builds them into its legal system and after ratification procedure is required to respect and implement them. Guided by this principle, the subject of this comparative analysis covers eight countries that are different in their form of government, internal organization of the state, thus giving greater weight both to the theory and practice which relate to this area.*

*And finally, **part three** comprises a thorough and fundamental analysis of the right to access to information of public significance in the legal-political system of the Republic of Serbia. This central part of the work contains an analysis of all elements, starting from the conceptual definition of the right to access of information of public importance, through necessary procedures and processes for their realization, all the way to the role of independent authorities (ombudsmen) who control the exercising of this human right. Besides this, the subject of analysis also includes exceptions to this right, the relationship with other regulations (substantive and procedural), mechanisms for protection*

(administrative and judicial) of this right before domestic and international authorities, as well as the accountability for violating provisions that regulate this matter.

Free access to information of public importance expands the field of human freedom and raises standards that allow for the replacement of hierarchical relationships in society with other relationships of non-authoritative nature that largely impact election results which grant legitimacy to political structures that exercise authority on behalf of citizens.

This work provides evidence that these processes, which were once considered hardly attainable ideals, today are ever closer to modern man precisely because of the idea, guarantees and protection of human rights and freedoms, including this right, as an achievement of the democratic changes of modern society.

Key words: *access to information, free access, public authority, human rights, international standards, legal regulations, exercising of rights.*

UVODNI DEO

UVOD

1. Težnja ljudi za učešćem u političkom odlučivanju, kao i za kontrolu vlasti veoma je stara. Oblici i sadržaj tih čovekovih nastojanja da ima kontrolu nad odlukama javne vlasti i da i njoj na neki način participira, menjali su se tokom vremena. Bez obzira na raznovrsnost mogućih načina uticaja ljudi na proces političkog odlučivanja i upravljanja, izvesno je da je ovo ljudsko pravo tesno povezano sa pravom na slobodu čoveka. Naime, pravo na slobodu pripada čoveku samim njegovim rođenjem, odnosno ono mu je objektivno „dato“.

Međutim, na putu ostvarivanja slobode i prava, čovek je nailazio na mnogobrojne prepreke koje su nastajale pod uticajem vladajućih struktura koje su kreirale politički i pravni sistem u skladu sa svojim interesima. U takvom ambijentu nije bilo mnogo prostora za učešće građana u odlučivanju, bez obzira što je proces demokratizacije, odnosno participacije naroda (demos) u vršenju vlasti bio poznat još u antičkom dobu. Ali od ideala kojim su se dičili antički mislioci do realizacije prava na jednakost, ispostavilo se da je veoma dug put.

U tom smislu, istorija ljudskog društva predstavlja, velikim delom, borbu za dominaciju jednih društvenih grupa nad drugima. Ta borba se vodila kako nasilnim sredstvima (ratovima, revolucijama), tako i suptilnijim postupcima koji su, kao jedan od metoda podrazumevali i manipulaciju koja je omogućavala vladavinu masama prividom jednakosti i demokratije.

Kao glavna prepreka realizacije ideje o slobodi i jednakosti našla se *država* sa svojim institucijama koja je uz pomoć *pravni normi* nastojala da održi jedan sistem koji je favorizovao interese određenih kategorija u društvu. Tokom vremena, ti interesi su se manifestovali na način koji je u manjoj ili većoj meri izražavao stepen sloboda, ali je uvek bio rezultat odnosa političkih snaga, najraznovrsnijih mehanizama vladanja i instrumentalizacije procesa upravljanja. No, uporedo sa manifestacijom državnih funkcija koje su se ispoljavale uglavnom putem moći i prinude, neprestalno je prisutan napor da se moć države ograniči.

2. I pored toga, svedoci smo kontinuiranog napretka, odnosno demokratizacije društvenih odnosa, mada ti procesi nisu bili ni laki ni jednostavni. Naime, legitimne težnje građana za

učešćem u odlučivanju bile su sputavane i onemogućavane nastojanjem političkih elita da zadrže osvojenu političku i ekonomsku vlast.¹

S druge strane, ukidanje dominacije i uspostavljanje odnosa ravnopravnosti zahtevale su stvaranje mehanizama koji su garantovali građanima uspešno ostvarenje težnji za učešćem u političkom odlučivanju i kontroli vlasti. Jedan od njih je bio koncept vladavine prava i stvaranje pravne države.

Iako je tokom istorije bilo nagoveštaja i pokušaja ublažavanja raskoraka između preteranih nastojanja države da reprezentuje svoju moć nametanjem jednoobraznih pravila ponašanja i težnji da se ta moć amortizuju određenim kompromisima, pravi iskorak u pravcu demokratizacije društvenih odnosa načinjen je tek buržoaskim revolucijama s kraja 18 veka. Buržoaskim revolucijama započinje epoha stvarne demokratizacije društvenih odnosa koja se, sporije ili brže približavala idealu jednakosti i pravde, iako ga nikada nije dostigla.²

Od tada do danas, neprestalno se širi prostor ljudskih prava i sloboda, obuhvatajući sve šire oblasti ljudskog društva. Ovo neminovno dovodi do određenih kompromisa koji u suštini znače da se različiti i često vrlo suprotstavljani interesi u društvu ostvaruju na način koji garantuje samo *delimično* ostvarenje koristi za sve društvene strukture. Na taj način se neprestalno širi polje ljudske slobode i podižu standardi koji omogućavaju zamenu hijerarhijskih odnosa u društvu odnosima druge prirode.

3. Ovakav razvoj događaja ne bi bio moguć bez promene karaktera države. Naime, pod uticajem opšte demokratizacije društvenih odnosa, uvodi se koncept *pravne države* koji zajedno sa načelom vladavine prava dovodi do radikalnog zaokreta u poimanju odluka državnih organa. Koncept pravne države znači prihvatanje tzv. *normativističkog modela* regulisanja društvenih odnosa koji podrazumeva društveno ponašanje u skladu sa zakonima i drugim propisima. Iako *vladavina prava* predstavlja veliku civilizacijsku tekovinu, polje ljudskih sloboda i prava zahteva nove standarde, koji se u sledećoj fazi demokratizacije društvenih odnosa ispoljavaju kroz koncept *legitimiteta*. Taj koncept se ne zadovoljava samo poštovanjem utvđenih i definisanih

¹ Analizirajući ove procese u savremenoj istoriji Frensis Fukujama (Francis Fukuyama) ističe: "Jedan tok razvoja doveo je do onoga što su Fridrih i Bžežinski (1965) nazvali "totalitarnom državom", koja je pokušala da ukine čitavo civilno društvo i potčini preostale atomizovane pojedince svojim političkim ciljevima. Desničarska verzija ovog eksperimenta se završila 1945. porazom nacističke Nemačke, dok je levičarska verzija smrvljena pod teretom sopstvenih protivurečnosti kada je pao Berlinski zid 1989. Uporediti: F. Fukujama, *Građenje države*, Beograd, 2007, st.13.

² "Ostvarivanje realne, stvarne demokratije ostaje iz više razloga pod velikim upitnikom. Prvo, zbog ozbiljnih ograničenja u odnosu na mogućnosti njene izvodljivosti, i drugo, u odnosu na svrsishodnost, smisao i isplativost takvog poduhvata". M. Damjanović, *Demokratija, epizodna misterija*, Beograd, 2011, st.11.

pravila društvenog ponašanja, tj. postupanjem u skladu sa zakonom (*načelo legaliteta*), već se postupci vlasti cene i s obzirom na sadržaj, odnosno društvenu opravdanost njenih odluka. Na taj način vrši se dodatni pritisak na državu koja je obavezna da prilikom donošenja odluka sve više vodi računa da one budu ne samo manifestacija njene moći, iskazana putem donošenja obavezujućih pravnih normi, *nego i izraz potreba i interesa sve šireg kruga njenih građana*.

Pored toga, širi se i katalog ljudskih prava, kao i mehanizmi kojima građani utiču na vršenje vlasti u državi, kao i na njenu kontrolu.

4. Jedno od moćnih sredstava uticaja građana na funkcionisanje organa javne vlasti predstavlja upravo *pravo na dostupnost informacijama od javnog značaja*. Slobodnim pristupom informacijama od javnog značaja, građani su u stanju da relevantno ocenjuju postupke organa javne vlasti i da u krajnjoj liniji utiču na donošenje odluka, odnosno da participiraju u vlasti.

Na uticaj javnosti na proces političkog odlučivanja posebno ukazuje *razvoj tehnoloških sredstava i informatička revolucija* koje su bitno uticale na osnovne društvene procese počev od sistema proizvodnje, pa do ostalih sfera društvenog života. Nove tehnologije radikalno su izmenile način funkcionisanja mnogih oblasti društva. Negde je taj uticaj jači, negde manje prisutan, ali se može reći da ne postoji nijedan segment društvene stvarnosti koji je ostao izvan sfere uticaja tehnoloških i informatičkih inovacija. Štaviše, pod uticajem ovih faktora došlo je i do radikalnih promena, bez kojih se savremeno društvo ne može ni zamisliti.

Ovaj trend promena, posebno je prisutan u sferi *komunikacija i informacija*. Pri tome se čovek u savremenom društvu sve više koristi rezultatima koje je dostigao u ovoj oblasti, ali istovremeno neprestalno unapređuje znanja i stavlja ih u službu svojih interesa.³

Međutim, istorijsko iskustvo nam govori da tehnološka unapređenja i izumi nisu uvek bili u funkciji stvaranja humanijeg društva. Naprotiv, često puta je svet dolazio u mnogobrojna iskušenja i nesreće upravo pod uticajem tih otkrića, uprkos zaklinjanju i samih inovatora i političkih elita, da će tehnološki razvoj staviti u službu opšteg napretka čovečanstva.

Sudbina informacionih i komunikacionih tehnologija ne razlikuje se bitno od ostalih tehnoloških i tehničkih dostignuća. To znači da ni ova oblast nije uvek u funkciji poboljšanja i

³ O značaju znanja koje je jedan od elemenata u funkciji osvajanja slobode govorio je još Hegel. "Čitava "Fenomenologija duha" je istorijat čovekove osobne borbe sa prirodom i samim sobom od najprimitivnije čulne svesti-neposrednog duha, do prvog znanja i poimanja istine kao naučnog sistema borbe, *u kojoj čovek osvaja slobodu radom*" (podvukao DS), ističe V. Kutlešić u kritičkom osvrtu na "Hegelovo shvatanje slobode", Uporediti: *Hegelovo shvatanje slobode*, Seminarski rad, Pravni fakultet u Beogradu, 1978, st. 1.

zaštite osnovnih ljudskih prava i sloboda. Naprotiv, informacione i komunikacione tehnologije koje su prisutne u svetskim razmerama i manifestuju se naročito u sferi globalne komunikacijske mreže-Interneta i ostalih društvenih mreža, u velikoj meri utiču na ograničavanje sloboda ljudi.

4. Jedna od oblasti u kojoj se uticaj novih informacionih tehnologija posebno manifestuje predstavlja sfera *dostupnosti informacija i zaštita podataka o ličnosti*. Istovremeno, to je oblast u kojoj se navedena prava najčešće nalaze na iskušenju, jer su predmet otvorenog ili prikrivenog kršenja.

Naime, pored ogromnog broja informacija koje su svakim danom sve brojnije i koje obuhvataju sve sfere društvenog života, a koje najčešće nastaju zahvaljujući savremenim tehnologijama, određene, vrlo značajne informacije ostaju često nedostupne ili su delimično dostupne široj javnosti odnosno velikom broju građana. Ovo se posebno odnosi na informacije od javnog značaja koje nosioci vlasti „ljubomorno“ čuvaju za sebe. Međutim, u osnovi ovakvog odnosa vlasti najčešće se krije *interes* koji bi bio narušen ukoliko bi se njihovi postupci i odluke učinile dostupnim javnosti.

S druge strane, svedoci smo procesa koji idu u sasvim drugom smeru. Naime, danas je vrlo jednostavno doći do ličnih podataka građana koji se odnose na njihov status, poslovni odnos, imovinsko stanje i drugo. Gotovo svaka institucija, bilo državna, poslovna ili privatna, putem čipovanih ličnih dokumenata može ući, ne samo u poslovne, nego i intimne tajne građana. Praćenje kretanja građana putem mobilnih telefona, slušanje razgovora, ne samo da ometaju njihovu privatnost, nego ozbiljno ugrožavaju njihova osnovna ljudska prava.

5. Navedeni izazovi, kao i protivurečnosti koje sa sobom nosi slobodan pristup informacijama od javnog značaja, dovoljan su razlog za jedno ozbiljno naučno istraživanje kakvo je provedeno u ovoj doktorskoj disertaciji. Takvo istraživanje zahtevalo je celovitu konceptualizaciju sa preciznim određenjem predmeta istraživanja, utvrđivanjem naučnih i društvenih ciljeva koji se nameravaju dostići u doktorskoj disertaciji, postavljanjem opšte (generalne) i određenog broja posebnih hipoteza, utvrđivanjem načina istraživanja, kao i njegove naučne i društvene opravdanosti.

METODOLOŠKI OKVIR DSERTACIJE

1. PREDMET ISTRAŽIVANJA

Osnovni predmet istraživanja u ovoj doktorskoj disertaciji je prvenstveno usmeren na tekstualnu analizu prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja u pravopolitičkom sistemu Republike Srbije, kroz normativnopravnu regulativu domaćih (ali i međunarodnih) propisa. Pored toga, predmet istraživanja obuhvata pitanja zaštite podataka o ličnosti, posebno, zaštitu od mogućih zloupotreba neadekvatnog korišćenja informacija, kao i ograničenja dostupnosti informacija. Značajan segment predmeta istraživanja, posebno u kontekstu prava na dostupnost informacijama od javnog značaja, predstavljaju i ostala srodna ljudska prava koja se tiču opšteg prava na informisanost, kao logične celine koja, u krajnjoj liniji ulaze u opšti katalog prava vezanih za dostupnost informacija od javnog značaja.

Iako slobodan pristup informacijama od javnog značaja u ovoj doktorskoj disertaciji predstavlja predmet analize prvenstveno sa aspekta normi pozitivnog prava, takav pristup nije dovoljan. Naime, analiza jednog društvenog fenomena, ne može se ograničiti samo na pozitivnopravni pristup, bez opasnosti da rezultat te analize bude jednostran. Tako se ni pravo na dostupnost informacijama od javnog značaja ne može analizirati van društvenopolitičkog konteksta. To znači da slobodan pristup informacijama od javnog značaja treba posmatrati kao sastavni deo društvenog ambijenta ili preciznije kao veoma značajno i jedno od *osnovnih ljudskih prava* koje ima višestruki domet i domašaj.

Naime, pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja u društvenoj stvarnosti moglo se oformiti jedino u uslovima savremenog koncepta pravne države koja se sve više transformiše u sistem socijalne regulacije, gubeći pri tome sve više elemente autoritativne funkcije. Na taj način stvara se jedan interakcijski proces koji omogućava nastanak i razvoj neotuđivih ljudskih prava i sloboda zahvaljujući upravo postojanju koncepta vladavine prava, dok se istovremeno taj koncept osnažuje i održava uz pomoć univerzalnih ljudskih prava i sloboda.

Stavljajući vladavinu prava, odnosno šire, razvoj demokratije, u kontekst *transparentnosti odluka javne vlasti* Dž. Kin ističe: "Ako vladavina prava znači sistematsko ukidanje proizvoljne državne vlasti iz političkog života-pri čemu proizvoljnja vlasti znači vlast imunu na javno

ocenjivanje i kritiku, neosetljivu na okruženje i nesposobnu da od njega uči-onda bez preterivanja možemo govoriti o rastućem bezakonju u zapadnim demokratijama".⁴

Zato pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja treba posmatrati u svetlu savremenog modela pravno-političkog sistema koji počiva na premisi da građani u društvu ostvaruju svoje interese u odnosima saradnje, međusobno i sa državom, gde država nastupa kao „otvoreni sistem“ u komunikaciji sa svojim građanima. Iako se, ovaj savremeni koncept države i njene uloge kao institucije za pružanje javnih usluga svojim građanima i zaštiti njihovih ljudskih prava sve više ostvaruje u praksi, ipak on mora neprestano potvrđivati svoj legitimitet, prvenstveno poštovanjem ljudskih prava. Ovo naročito zbog toga što su, pored procesa saradnje, u društvu itekako prisutne i težnje za dominacijom koje se upravo poštovanjem i zaštitom ljudskih prava i sloboda mogu do određene mere amortizovati.

Jedno od najefikasnijih sredstava u ostvarivanju ovih ciljeva je upravo *otvorenost vlasti* i njenih odluka kroz spremnost i osposobljenost da omogući slobodan pristup informacijama od javnog značaja svojim građanima. Zbog toga je ovo pravo od fundamentalnog *značaja za ostvarivanje socijalne funkcije* države i njenih organa. U tom smislu se dostupnost informacijama može posmatrati i kao korak značajan za reformu pravnog, pogotovo upravnog sistema, ali i kao jedna od bitnih pretpostavki za razvoj demokratskog društva.

S jedne strane, slobodan pristup informacijama od javnog značaja ima značaj borbe protiv zatvorene, birokratske vlasti koja se teško oslobađa uloge jedinog zaštitnika države koji i putem netransparentne vlasti i „državnih i drugih tajni“, predstavlja garanta bezbednosti celokupnog društva i njegovih institucija.

S druge strane, uloga organa javne vlasti ne iscrpljuje se u obavezi da informacije koje poseduju učine dostupnim kako pojedincima tako i najširoj javnosti, nego i da promoviše *otvorenost kao princip vladavine*. Na taj način dostupnost informacijama od javnog značaja postaje snažno sredstvo i instrument kojim građani kontrolišu da li vlast poštuje ustanovljena pravila društvenog ponašanja. Ukoliko vlast ne dozvoljava građanima da vrše nadzor nad njenim radom i odlukama koje donosi, ona dolazi u opasnost da više ne predstavlja reprezentanta građana i korumpira se.

Slobodan pristup informacijama se najpre ispoljava u sferi demokratizacije ukupnih društvenih odnosa, odnosno uspostavljanja demokratskog društvenog života sa svim pratećim

⁴ Dž. Kin, (Keane John) *Mediji i demokratija*, Beograd, 1955, st.17.

manifestacijama, uključujući tu *razvoj ekonomskog sistema* zasnovanog na savremenim tržišnim osnovama, kao i *političkog sistema* koga karakteriše, između ostalog, slobodno demokratsko društvo zasnovano na konstituisanju vlasti na slobodnim i demokratskim izborima.

Pored toga, dostupnost informacijama od javnog značaja omogućava uvid javnosti u najzančajnije odluke organa vlasti koje govore ne samo o samim tim odlukama, nego pre svega o načinu rada tih organa i njihovim stvarnim rezultatima. Na taj način, transparentnost javne vlasti u velikoj meri utiče na izborne rezultate koji daju legitimitet političkim strukturama koje u ime građana vrše vlast.

Sve ovo govori o potrebi da se dostupnost informacijama od javnog značaja analizira *kao ljudsko pravo* koje utiče na opštu demokratizaciju društvenih odnosa, jer građani tako imaju mogućnost da utiču na donošenje odluka organa javne vlasti, kao i da vrše nadzor i kontrolu nad njihovim radom. Time se građani istovremeno uključuju u sam proces odlučivanja, čime postaju aktivni učesnici u vršenju, odnosno participiranju u vlasti.

Kroz proces kontrole odluka vlasti, građani takođe, u velikoj meri utiču na suzbijanje korupcije i drugih negativnih pojava koje nastaju kao posledica netransparentne vlasti. U tom smislu, pravo na dostupnost informacijama od javnog značaja dobija i *političku dimenziju* koja je od izuzetne važnosti za svako društvo. Može se reći, da od stepena primene u praksi ovog prava, kao i garancija koje mu država obezbeđuje zavise mnogi procesi u društvu, od kojih se svojim značajem izdvajaju *proces demokratizacije*. Drugim rečima, primena prava na dostupnost informacijama od javnog značaja, kao i garantovanje i zaštita toga prava predstavljaju pretpostavku demokratizacije ukupnih društvenih odnosa.

I najzad, pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, ima i još jednu posebnu dimenziju: ono predstavlja jednu od bitnih pretpostavki *participativne demokratije* koja se temelji na načelima odgovornosti i dobrog upravljanja.

Iako ovako situiran predmet istraživanja ima *više-dimenzionalni karakter* koji sa različitih strana osvetljava fenomen dostupnosti informacija i njegov domet u našem pravopolitičkom sistemu, ipak je analizu ove doktorske disertacije bilo neophodno usmeriti na još jedan segment. Naime, ni jedan društveni fenomen izražen bilo kroz normativnopravni koncept, ili posmatran u kontekstu društvenopolitičkog sistema određene države ili međunarodnih standarda, ne može pretendovati na celovito objašnjenje bez *empirijskog pristupa*. Ovo zbog toga što se ni jedan teorijski model ne može sagledati bez njegove „druge strane“, tj. nezavisno od praktične primene.

Koliko god normativopravna rešenja bila dobra, bez implementacije usvojenih pravila ponašanja, pravi dometi takvih rešenja nikada ne mogu biti zadovoljavajući.

Iz navedenog predmeta doktorske disertacije proizlazi njen *multidisciplinarni karakter*. Iako je težište analize dostupnosti informacijama od javnog značaja pretežno usmereno na pozitivnopravni aspekt ovog prava, i ostali aspekti ovog kompleksnog fenomena takođe su značajan deo predmeta istraživanja u ovoj disertaciji.

Otuda su glavni strukturalni činiooci ovako definisanog predmeta istraživanja u doktorskoj disertaciji bili:

Prvo, pojam informacije i nastanak i razvoj prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, sa težištem na: (1) definisanju pojma i određenju značenja pojma informacija; (2) deskripciji istorijskog razvoja prava na dostupnost informacija od javnog značaja, i (3) analizi međunarodno pravnog okvira regulisanja prava na dostupnost informacija od javnog značaja.

Drugo, analiza prava na pristup informacijama od javnog značaja u uporednom zakonodavstvu Sjedinjenih Američkih Država, Francuske, Ujedinjenog kraljevstva Velike Britanije, Hrvatske, Crne Gore, Norveške, Slovačke i Makedonije.

Treće, opis, klasifikacija i naučno objašnjenje prava na pristup informacijama od javnog značaja u pravopolitičkom sistemu Republike Srbije, sa težištem na: (1) ustavnim garancijama zaštite prava na obaveštenost i pristup informacijama od javnog značaja i ostalih srodnih prava; (2) deskripciji zakonskih propisa relevantnih za ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja; (3) celovitoj analizi Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja; (4) utvrđivanju odnosa i veza između prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja i ostalih prava vezanih za informisanje i zaštitu podataka; (5) analizi mesta, uloge i nadležnosti poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti; (6) naučnom objašnjenju ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja na proaktivnoj osnovi; (7) analizi realne prakse ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, i (8) naučnom objašnjenju odgovornosti za kršenje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

Prostorno, predmet istraživanja prvenstveno se odnosi na analizu dostupnosti informacija u pravopolitičkom sistemu u Republici Srbiji uz uporednopravnu analizu dostupnosti informacija nekih zemalja EU i zemalja u okruženju.

Vremenski, predmet istraživanja obuhvata period od donošenja Ustava Republike Srbije 2006. godine i osnovnih zakona iz ove oblasti: Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Zakona o zaštiti podataka o ličnosti i drugih srodnih zakona.

Disciplinarno, predmet istraživanja pripada prvenstveno naučnim disciplinama ustavnog i upravnog prava i političkog sistema.

2. CILJEVI DOKTORSKE DISERTACIJE

U skladu sa ovako formulisanim predmetom istraživanja, proizlaze i njeni naučni i društveni ciljevi.

Naučni ciljevi istraživanja u ovoj doktorskoj disertaciji određeni su samim predmetom istraživanja obuhvaćenim u prvom redu deskripcijom pravno-političkih, odnosno, normativno-pravnih rešenja vezanih za pravo na dostupnost informacija od javnog značaja u Republici Srbiji, kao i *utvrđivanjem veza i odnosa* između normativno-pravnih rešenja i dejstva donetih propisa na građane, javne službe i društvene odnose uopšte. Drugim rečima, u naučnom pogledu, ovim istraživanjem se nastojalo utvrditi *kako postojeća normativno-pravna regulativa utiče na ostvarivanje prava građana* u kontroli donošenja odluka organa vlasti, odnosno u kojoj meri teorijskopravni model slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja ima uticaja na primenu toga koncepta u praksi.

Drugi, važan nivo naučnog cilja vezan je za klasifikaciju i naučno objašnjenje dostupnosti informacijama od javnog značaja u Republici Srbiji i zaštite podataka o ličnosti od mogućih zloupotreba.

Treći nivo naučnog cilja jeste identifikacija nedostataka pojedinih zakonskih rešenja u oblasti dostupnosti informacija od javnog značaja, koji izazivaju negativne posledice i koji utiču na nesklad između normativnog koncepta i njegove primene u praksi i predlaganje novih normativno-pravnih rešenja na harmonizaciji propisa u ovoj važnoj oblasti društvenog života.

Društveni cilj istraživanja u doktorskoj disertaciji usmeren je na pružanje skromnog doprinosa izgradnji naučne osnove pravno-političkoj praksi u društvenim procesima usmerenim ka efikasnom modelu dostupnosti prava na slobodnu informaciju koji je usklađen sa najvišim

standardima Evropske unije u ovoj oblasti, a koji najviše odgovara pravopolitičkom sistemu Republike Srbije.

3. HIPOTEZE OD KOJIH SE POLAZI U DOKTORSKOJ DISERTACIJI

Hipotetički okvir istraživanja u ovoj doktorskoj disertaciji čine jedna opšta (generalna) i osam posebnih hipoteza istraživanja.

Opšta (generalna) hipoteza istraživanja glasi: „Iako je pravo na dostupnost informacija i pravo na zaštitu informacija u osnovi dobro regulisano u normativno-pravnim aktima Republike Srbije, ipak u društvenoj praksi to proklamovano i najvišim pravnim aktima zajemčeno pravo se ne sprovodi dosledno“.

Opšta (generalna) hipoteza u ovoj doktorskoj disertacije polazi od stava da pravo na dostupnost informacija predstavlja jedno od osnovnih ljudskih prava. To je ne samo pravo koje se tiče pojedinca, nego posmatrano kroz prizmu prava na informisanost uopšte, kao i kroz pravo na tajnost pisama i drugih sredstava komunikacije, i prava na dostupnost informacija, istovremeno i osnov ukupne demokratizacije društvenih odnosa.

Otuda, prva hipotetička pretpostavka u opštoj (generalnoj) hipotezi istraživanja treba da ukažu na postojanje različitih i brojnih uzroka koji dovode do takve prakse, odnosno do kršenja prava na tajnost podataka, kao i do nedostupnosti onih informacija za koje postoji javni interes da se saznaju.

Druga hipotetička pretpostavka u okviru opšte (generalne) hipoteze tiče se neadekvatnog sankcionisanja takve prakse (polazi se od hipoteze da je broj slučajeva kršenja ovog prava u praksi mnogo veći nego što ima prijavljenih, takođe i procesuiranih slučajeva, a pogotovu izrečenih pravosnažnih presuda vezanih za kršenje, odnosno nemogućnost ostvarivanja ovih prava). Drugim rečima, postavlja se pitanje da li je tačna pretpostavka da krivci za nepoštovanje ovog prava, procentualno gledajući, odgovaraju ređe nego drugi izvršioци za neka druga slična dela?

U pokušaju da se utvrde osnovni uzroci nepoštovanja prava na dostupnost informacija, kao i da se podigne nivo dostupnosti informacija, odnosno da se dostignu evropski standardi u ovoj oblasti, postavljene su i tri posebne hipoteze koje su u funkciji dokazivanja opšte (generalne) hipoteze istraživanja. U tom smislu, posebne hipoteze u ovoj doktorskoj disertaciji glase:

a) Prva posebna hipoteza (PH1) glasi: „Težnje ljudi za učešćem u odlučivanju i u kontroli vlasti je veoma stara, a konkretni oblici i sadržaji težnji čoveka da ima kontrolu nad odlukama javne vlasti menjali su se tokom vremena uz stalna nastojanja da se uspostavi međunarodni pravni okvir za adekvatno regulisanje prava na pristup informacijama od javnog značaja“.

b) Druga posebna hipoteza (PH2) glasi: „U uporednim zakonodavstvima drugih zemalja u osnovi je na sličan način regulisan predmet i sadržaj prava na dostupnost informacija od javnog značaja sa manjim ograničenjima i izuzetima u pojedinim zemljama“.

v) Treća posebna hipoteza (PH3) glasi: „Postojeća ne harmonizovana regulativa o pristupu informacijama od javnog značaja ne obezbeđuje delotvorno ostvarivanje prava na dostupnost informacija, kao ni adekvatnu zaštitu toga prava u pravopolitičkom sistemu Republike Srbije“.

Potvrdu suštine ovih hipoteza o nedovoljnoj dostupnosti informacija od javnog značaja, s jedne strane, i ekstenzivnog pristupa u davanju i korišćenju informacija o ličnosti, s druge strane, nalazimo u razlozima vezanim za društveni ambijent, stanje svesti, nefunkcionisanje pravne države i dostignuti nivo demokratskog razvitka srpskog društva uopšte, koji su na originalan način, objektivno i argumentovano analizirani u koricama ove doktorske disertacije.

4. NAČIN ISTRAŽIVANJA

Ovakav pristup pravu na dostupnost informacijama od javnog značaja uslovio je i korišćenje adekvatnih metoda istraživanja u okviru ove doktorske disertacije.

U istraživanju je najčešće korišćen *normativno egzegetički metod*. Ovo je razumljivo jer je prevashodni predmet analize vezan prvenstveno za tumačenje tekstova zakona i drugih pozitivnih propisa koji regulišu ovu materiju, naročito njihovo kritičko tumačenje. Posebno je uložena napor da se na navedeni način istraži značenje teksta pojedinih zakonskih odredbi, odnosno pravila međunarodnog prava, kako bi se otkrilo njihovo *pravo značenje, smisao i suština*. U tom smislu, u pojedinim slučajevima, koristio se literarni smisao teksta, uključujući tu gramatičke i sintakstičke karakteristike zakonskih tekstova. Ovakav pristup tumačenja zakonskih tekstova omogućavao je otkrivanje njihovih višedimenzionalnih dometa i različitih aspekata, unutrašnje dinamike i stvarao mogućnost njihove konvergencije. To je bilo potrebno i zbog postojanja

velikog broja antinomija u različitim propisima koji su regulisali istu materiju, što je stvaralo teškoće u određivanju koji propis treba primeniti kada je u pitanju pravo na dostupnost informacijama od javnog značaja.

U analizi društvenog fenomena vezanog za dostupnost informacija bilo je neophodno primeniti i *pozitivnopravni i dogmatski metod*.

U cilju otkrivanja suštine i značenja odredbi normativnih akata koji su predmet ove analize, morao se, u okviru tekstualnog kriticizma svakako uzeti u obzir i *istorijski kontekst*, odnosno elementi šireg istorijskog ambijenta (ponekad uključujući i kulturni u najširem smislu te reči), koji je korišćen u cilju boljeg razumevanja, ne samo čisto pravnih dimenzija normativnih akata, nego i njegovog duha.

Mada praksa dostupnosti informacijama u savremenom smislu te reči nije duga, ipak je naučna interpretacija pozitivnih zakonskih propisa putem primene *istorijskopravnog metoda* bila u funkciji boljeg razumevanja dosadašnje prakse, posebno kada se istorijska iskustva uporede sa pozitivnopravnom normativnom regulativom iz ove oblasti. To znači da je primena istorijskopravnog metoda u ovom istraživanju korišćena i za analizu zakonskih tekstova i drugih propisa, počev od prvih akata koji pominju pravo na dostupnost informacijama (pregled normativnog stanja u ovoj oblasti) i to kako kod nas, tako i u drugim zemljama, posebno u Evropskoj uniji, sa ciljem sagledavanja osnovnih problema, pitanja i rešenja iz ove materije.

Dragocena iskustva u razumevanju pozitivnopravnih rešenja usvojenih u našem pravopolitičkom sistemu pružila su uporedno pravna istraživanja analiziranog fenomena. U tom smislu primena *komparativnog metoda* ukazala je na određene karakteristike i svojstva ove pojave u drugim državama, posebno u zemljama Evropske unije čiji je Srbija kandidat, ali i drugim zemljama regiona, sa kojima delimo ili ćemo u još većoj meri deliti zajedničke probleme i uspehe. Sve je to doprinelo ne samo razumevanju tih pojava na širem planu, nego je i pružilo odgovor na određena pitanja koja su u vezi sa dostupnošću informacija, odnosno praksom funkcionisanja u našem pravnom i političkom sistemu.

Pored navedenih metoda koji su primereni prvenstveno istraživanjima vezanim za predmet ove doktorske disertacije, korišćene su i pojedine *opštenaučne metode*. To se u prvom redu odnosi na *hipotetičko-deduktivnu metodu* i *statističku metodu*, posebno statističku metodu pomoću koje se nastojalo da utvrdi uticaj različitih društvenih pojava i njihovih pojedinačnih

svojstava na osnovnu pojavu koja je predmet analize ove disertacije: na dostupnost informacijama od javnog značaja.

Isto tako u postupku istraživanja slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja korišćena je i *operativna metoda analize sadržaja* dokumenata koji imaju svojstva primarnih izvora o dostupnosti informacija od javnog značaja, I to wene obadve tehnike: kvalitativna I kvantitativna analiza dokumenata.

5. NAUČNA I DRUŠTVENA OPRAVDANOST IZRADE DOKTORSKE DISERTACIJE

Naučna opravdanost izrade ove doktorske disertacije proizlazi iz potrebe za utvrđivanjem naučne osnove za uspostavljanje savremenog pravnog okvira o dpristupu informacijama od javnog značaja u pravno-političkom sistemu Republike Srbije, koji može da odgovori na nove izazove razvoja demokratskog sistema i pravne države u Srbiji.

Koncept pristupa informacijama od javnog značaja, posebno pravne norme koje regulišu ovaj koncept u stalnom su manje ili više dinamičkom procesu menjanja pod uticajem naučnog saznanja o potrebi izgradnje i dosledne primene prava na dostupnost informacija u pravno-političkom sistemu Republike Srbije. Upravo taj dinamičan proces promena, koji se dešava u oblasti pristupa informacijama od javnog značaja u Evropi i svetu, iziskuje sistematska teorijska i empirijska istrživanja verifikatorskog tipa, čiji rezultati, izloženi u ovoj doktorskoj disertaciji, predstavljaju istinski naučni doprinos užoj naučnoj oblasti političko-pravnih nauka, težišno naučnim disciplinama ustavnog i upravnog prava i političkog sistema.

Istraživanje prakse ostvarivanja prava na dostupnost informacija od javnog značaja u različitim zemljama i u Republici Srbiji omogućava naučnu kritiku i usavršavanje dosadašnjih naučnih saznanja o aktuelnim pozitivno-pravnim normama u ovoj oblasti, kao i implementaciju njihovih najboljih rešenja u pravno-političku teoriju i praksu dostupnosti informacija u Republici Srbiji, što predstavlja originalan i značajan naučni doprinos ove doktorske disertacije.

Posebna naučna opravdanost izrade ove doktorske disertacije ogleda se u proveru i usavršavanju metoda, tehnika i instrumenata istraživanja pristupa informacijama od javnog značaja u pravno-političkom sistemu Republike Srbije i drugih zemalja u njenom bližem i daljem okruženju.

Društvena opravdanost izrade ove doktorske disertacije ogleda se u potrebi definisanja jedinstvene pravno-političko platforme za harmonizovanje propisa u oblasti prava na dostupnost informacija od javnog značaja u Republici Srbiji sa najboljom praksom i standardima koji su u toj oblasti prisutni u razvijenim zemljama. Od rezultata istraživanja izloženih u ovoj doktorskoj disertaciji očekuje se da ponude koherentan, racionalan i ekonomičan harmonizovani model pravnih propisa o dostupnosti informacija od javnog značaja u Republici Srbiji, koji će biti primenjiv u pravno-političkom sistemu Republike Srbije.

Od rezultata istraživanja očekuje se, takođe, da daju pun doprinos institucijama vlasti u Srbiji u izgradnji, razvoju i (ili) poboljšanju postojećeg normativnopravnog okvira u oblasti pristupa informacijama od javnog značaja.

DEO PRVI:

**POJAM INFORMACIJE I NASTANAK I RAZVOJ
PRAVA NA SLOBODAN PRISTUP
INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA**

GLAVA PRVA: POJAM I ZNAČENJE INFORMACIJE

1. OPŠTE ODREDNICE

Informacija je jedna od danas najčešće upotrebljivanih reči i to u vrlo različitim kontekstima, ali istovremeno i pojam koji se tumači na najrazličitije načine. Zato, ne samo u praksi, nego i kod teorijskog određivanja pojma i značenja informacije postoje brojne teškoće. One su posledica koliko istorijskih promena njenog značenja, toliko i postojanja mnogobrojnih koncepcija koje utiču na definisanje savremenog pojma informacije.

2. ISTORIJSKI KONTEKST

Kada je reč o veoma bogatoj i dugotrajnoj upotrebi pojma informacije, onda najpre treba poći od njenog terminološkog određenja. Naime, reč informacija je latinskog porekla (*informati*, odnosno *informo*) što u njenom značenju upućuje na postojanje elementa *forme*⁵. Još preciznije, ona potiče iz antičkog perioda, pa stoga u sebi sadrži i elemente grčkih pojmova *typos*, *morphé* i *eidos/idea* koji predstavljaju korene iz kojih se pojam informacije etimolški i istorijski izvodi i sa kojima stoji kako u etimološkom, tako i u istorijskom odnosu. U prilog tome govore mnogobrojni primeri u delima Platona i Aristotela, kao i Cicerona (u antičkom periodu), ali i Sv. Avgustina,

⁵ Reč *informare* i izvorno je značila stavljanje u određenu formu, odnosno, davanje oblika nečemu. "Sam pojam informacija latinskog je porekla (*informatio/informo*), ali u sebi sadrži pojam forma, prijevod teško prevodivih grčkih pojmova *typos*, *morphé* i *eidos/idea* iz kojih je etimologijski povijesno izvodiv i s kojima stoji u etimologijskom i povijesnom odnosu". Uporediti: Andrea Horić, *Informacija – povijest jednog pojma: O Capurrovom razumijevanju pojma informacije*, Vjesnik bibliotekara Hrvatske 50, 1/2 (2007) Biblioteka Pravnog fakulteta, Zagreb, 2007.,str.98.

Tome Akvinskog i drugih srednjevekovnih mislilaca i filozofa.⁶ Drugim rečima, antički izvori pojma informacije predstavljaju osnov savremenih značenja, pogotovo u njihovoj ontološkoj i sazajno teorijskoj dimenziji.

Od toga prvobitnog poimanja,⁷ shvatanje informacije uopšte, kao i njena pojedina značenja su se često menjala i zavisila su od diskursa posmatranja i tretiranja. Taj ugao posmatranja doveo je do njenih brojnih i često puta nejasnih i protivurečnih definicija, koje su neretko bile neprecizne, nepouzdana i koje zbog toga nisu ni mogle predstavljati osnovu za novo, savremeno razumevanje ovog fenomena. Pri tome, preciziranju i definisanju pojma informacije još manje su mogli da doprinesu pokušaji brojnih terminoloških objašnjenja uz pomoć različitih enciklopedija i jezičkih leksikona, kao i navođenje pojedinih primera koji su pretendovali da definišu informaciju.⁸

3. SAVREMENO SHVATANJE INFORMACIJE

3.1. Opšti društveni ambijent

Određivanje savremenog pojma i značenja informacije može nas odvesti u neizvesnost koja je posledica mnoštva različitih okolnosti. Ovo je, između ostalog, posledica naglog širenja uticaja informatike na čoveka pojedinačno, kao i na društvo u celini. Taj uticaj postaje sve više dominantan u mnogim sferama ljudskog delovanja, stvarajući nove odnose u društvu, uslovljavajući samim tim i ponašanje pojedinaca. Ti novi civilizacijski tokovi kreću se prvenstveno u smeru novog informatičkog društva, koje postavlja nove granice u pogledu uticaja informatike i informatičke i komunikacijske tehnologije. One omogućuju prenos i upotrebu svih vrsta informacija stvarajući najprodorniju generičku tehnologiju današnjice, koja istovremeno predstavlja osnovni generator razvoja i promena svih bitnih društvenih procesa, počev od ekonomije do obrazovanja. Drugim rečima, informatička tehnologija nalazi primenu u svim privrednim granama, kao i u svim sferama nauke. Ona je, na taj način pogodna osnova za

⁶ “Naznačimo sada ukratko grčke pojmove *typos*, *morphé* i *eidos/idea* koji leže u temelju latinskog pojma informacije. Pritom treba naglasiti da se pojam *idea* odnosi na platonsko, a pojam *eidos* na aristotelovsko shvatanje pojma forme“. Uporediti: A. Horić, *Informacija – povijest jednog pojma: O Capurrovom razumijevanju pojma informacije*, Vjesnik bibliotekara Hrvatske 50, 1/2 (2007) Biblioteka Pravnog fakulteta, Zagreb, 2007., str. 99.

⁷ Nije bio redak slučaj, pogotovo u srednjem veku, da su informacijama pridavana mistična tumačenja, koja su im pripisivala svojstvo uzvišenosti, tj. smatraju da ih je Bog poslao ljudima.

⁸Tako se npr. u *Leksikonu stranih reči i izraza* pod informacijom (lat. *informatio*) razume poučavanje, upućivanje, uputstvo, obaveštavanje, obaveštenje, raspitivanje, obaveštenost, obavest, izveštaj, izvešće, sudsko izvidanje, istraga, Milan Vujaklija, Beograd, 1954, str.37.

kreativno i delotvorno korišćenje znanja, pa u tom kontekstu znanje i korišćenje informacija predstavlja obavezu sve šireg kruga ljudi koji su primorani da neprestalno obnavljaju i šire znanje, ukoliko žele da ostanu u tokovima društvenog razvoja.

U svetlu ovih kompleksnih društvenih promena koje su zahvatile najznačajnija područja savremenog sveta, treba analizirati savremeni pojam i značenje informacije. To znači da nas ovi procesi stavljaju pred dosta složeni zadatak, koji je najmanje jednoznačan i jednostavan, imajući posebno u vidu činjenicu da se pojam informacije i njeno savremeno značenje mora posmatrati sa *različitih stanovišta* u zavisnosti od konteksta koji se uzima u obzir. Zato se, kada je reč o savremenom pojmu informacije mora početi *od pojedinih oblasti* u kojima se primenjuje.

3.2. Informacija u svakodnevnom značenju

Pojam informacije može se najpre analizirati u njenoj svakodnevnoj upotrebi, odnosno značenju. Upravo zahvaljujući brzom i sveobuhvatnom razvoju novih informatičkih i komunikacijskih tehnologija, reč informacija je termin koji je danas postao veoma čest i bez koga se ne može zamisliti gotovo nijedan trenutak u svakodnevnom rečniku. U tom smislu informacija se javlja kao *novinska vest* (štampani mediji), vest koja je *produkt ostalih medija* (radio, televizija, elektronski mediji-društvene mreže). S druge strane, informacija je i *obaveštenje* o redu vožnje (dolasku i odlasku sredstava saobraćaja), turističkim destinacijama i uslovima letovanja i zimovanja, ali takođe i obaveštenje o različitim izveštajima, donetim dokumentima, kao i obaveštenja iz različitih sfera društvenog života: počev od politike, ekonomije, sve do meteorologije. Drugim rečima, *informacija je saznanje* koje svakodnevno stičemo kroz proces informisanja iz najrazličitijih oblasti društvenog života.⁹

U vezi sa pojmom komunikacije odnosno jezika kao specifično ljudskog fenomena, informacija je posrednik između *čoveka* kao bića spoznaje i *stvari* koja predstavlja predmet tog saznanja, koje nas drugim rečima informiše o njima. U navedenom značenju informacija postoji

⁹ „Informacija je u svakodnevnom govoru opšte poznata kao saopštenje o novom znanju“, saopštava nam Capurro. U svom delu: *Information: ein Beitrag zuretymo logische nundide engeschichtlichen Begründungdes Informations begriffs*, München: Saur, 1978., str. 12, (*Informacija: prilog etimologijskom i duhovno-povijesnom utemeljenju pojma informacija*) i uz sugestiju da treba videti Veliki enciklopedijski rečnik *Der Grose Brockhaus*, danas pod imenom *Brockhaus Enzyklopädie* u izdanju Bibliographische Institut & F. A. Brockhaus A Gu Mannheimu. (Navedeno prema A. Horić, op.cit, str. 111).

kao egzistencijalna pretpostavka našeg postojanja koja nam omogućava odnos sa drugim ljudima i služi za otkrivanje novih značenja reči koje upotrebljavamo u međusobnoj komunikaciji.¹⁰

Jedan od prvih teoretičara procesa komunikacije bio je američki naučnik *Claude E. Shannon*. On je odmah posle Drugog svetskog rata razradio teoriju procesa komunikacije i definisao je na osnovama matematičke koncepcije. Prema toj teoriji neophodno je postojanje dva subjekta koji su u međusobnom procesu komunikacije, pri čemu su oni povezani kanalom veze, a u procesu komunikacije mogu da se pojave određene smetnje.¹¹

Dakle, informacija u svakodnevnom značenju se može posmatrati u tri dimenzije: prvoj, u funkciji *obaveštenja*, drugoj u funkciji *praktične upotrebe* i trećoj u funkciji *saznanja novog*.¹²

3.3. Odnos informacije i podatka

Pojedinci često puta informaciju svode na *podatak*, odnosno identifikuju je s njim, što je sasvim pogrešno. Iako je informacija povezana sa podatkom, ova dva pojma se ne mogu poistovetiti. Ovo pre svega što je informacija ne puki podatak, već samo onaj podatak koji je stavljen u kontekst određenog značenja, dok je sam podatak izvan samog konteksta.¹³

S druge strane, *informacija* je rezultat obrade, analize i svesnog odnosno ciljnog organizovanja podataka na način koji pruža određena (nova) znanja korisniku. Za razliku od

¹⁰ „Jedna izdvojena komunikaciona veza može da pripada jednom od sledeća dva tipa: a) kooperativna ili dvosmjerna komunikaciona veza. U prvom slučaju informacioni izvor može da bude prijemnik, a važi i obrnuto. Pri tome kanal veza može da prosljeđuje informacije i u jednom i u drugom smjeru. U drugom slučaju tačno se zna koji je subjekat u procesu komuniciranja informacioni izvor, a koji prijemnik. Kao primjer dvosmjerne veze može poslužiti razgovor između dva čovjeka. Onaj koji govori, predstavlja informacioni izvor, a onaj koji sluša prijemnik. Međutim, u procesu njihovog komuniciranja oni naizmjenično mijenjaju ulogu. Čitanje novina, s druge strane, predstavlja tipičan primjer jednosmjerne komunikacije (izuzev kada čitalac napiše pismo uredniku reagujući na određeni članak)“. Izvor: <http://enciklopedijaznanja.blogspot.com/2013/06/pojam-informacije-i-komunikacionog.html>

¹¹ Na osnovu prethodnih postavki, model procesa komuniciranja može se predstaviti ovako: Informacioni izvor—Poruka—Koder—Smetnje—Signal—Dekoder—Poruka—Prijemnik, Izvor: <http://enciklopedijaznanja.blogspot.com/2013/06/pojam-informacije-i-komunikacionog.html>

¹² Poseban značaj se pridaje ovom trećem momentu, tj. *momentu novog* „koji čini glavni kriterijum razlikovanja pojma informacije i vijesti, a posebno je dominantan na području novinarstva koji informaciji pridjeljuje primarno pragmatični karakter“...“, Uporediti: A. Horić, *Informacija – povijest jednog pojma: O Capurrovom razumijevanju pojma informacije*, Vjesnik bibliotekara Hrvatske 50, 1/2 (2007) Biblioteka Pravnog fakulteta, Zagreb, 2007., str. 102. Videti bliže: Capurro, Rafael, *Information: ein Beitrag zur etymologischen und ideengeschichtlichen Begründung des Informationsbegriffs*, München: Saur, 1978.

¹³ Npr. *podatak* koji je definisan kao onaj od interesa za Republiku Srbiju je svaki podatak ili dokument kojim raspolaze organ javne vlasti, koji se odnosi na teritorijalni integritet i suverenost, zaštitu ustavnog poretka, ljudskih i manjinskih prava i sloboda, nacionalnu i javnu bezbednost, odbranu, unutrašnje poslove i spoljne poslove; dok je *tajni podatak* onaj podatak od interesa za Republiku Srbiju koji je zakonom, drugim propisom ili odlukom nadležnog organa donesenom u skladu sa zakonom, određen i označen određenim stepenom tajnosti, itd. Uporediti: *Zakon o tajnosti podataka*, član 1, „Službeni glasnik“, broj 104/2009).

informacije, *podatak* je činjenica predstavljena u formalizovanom obliku i pogodan za komunikaciju ili interpretaciju, kao i za obradu uz pomoć ljudi ili aparata. Podatak kao takav je više poruka koja, ukoliko se iskoristi za određenu svrhu i time pretvori u nespornu činjenicu, predstavlja informaciju. To znači da svaki podatak ne mora nužno da se transformiše u informaciju, već ostaje činjenica koja opisuje i definiše određeno svojstvo ili vrednost, odnosno kvantifikuje stanje određenog procesa u postojećem stanju stvari. Npr. neka knjiga koja sadrži veliki broj podataka ne mora biti pročitana, odnosno ne moraju se podaci iz nje iskoristiti. Drugim rečima, bez obzira na obilje podataka koji u njoj postoje, ne postoji nikakva garancija da se ti podaci moraju iskoristiti, što znači da ti podaci postoje kao takvi, uprkos tome što se ne koriste.

Nasuprot tome, informacija je skup činjenica koje predstavlja određeno obaveštenje, ali istovremeno *ima i obaveštajnu vrednost* i korisniku omogućava ostvarivanje određenog interesa. Informacija, dakle, *ima neki značaj* za korisnika jer mu pruža određena znanja o činjenici ili događaju koja mu nisu do tada bila poznata. Ta nova saznanja korisniku postaju dostupna pomoću sredstava komunikacija.

„Upoređujući informaciju i podatak možemo reći da je informacija *značenje* koje dodeljujemo podatku, odnosno informacija je *nosilac značenja* određenog podatka. Podatak se definiše kao jednostavna, *neobrađena*, izolovana misaona činjenica. Podatak je nematerijalne prirode, on jednostavno postoji u našim mislima i nema značenje unutar ili izvan svog postojanja ili o samom sebi, pa se pridružuje značenju kojim opisujemo svojstva *objekta*. Može postojati u bilo kojem obliku bio upotrebljiv ili ne. Oblici podataka su zvučni, slikovni, broježani i tekstualni i na njima se beleže na odgovarajuće načine. Struktura podataka je apstraktna.

S druge strane, informacija je rezultat analize i organizacije podataka na način da *daje novo znanje primaocu*. Informacija je raznolikost poruke od pošiljaoca do primaoca. Ona postaje znanje kada je interpretirana, odnosno stavljena u kontekst ili kada joj je dodato značenje. Informaciju čine podaci kojima je dato značenje putem relacijskih veza, odnosno podaci su uređeni za bolje shvatanje i razumevanje. Značenje informacije može biti korisno, ali ne mora“.¹⁴

Dakle, *podatak je činjenica* predočena u formalizovanom obliku, npr. kao broj, reč ili slika i on predstavlja poruku koja može da se iskoristi, ali ne mora. On se na neki način priprema,

¹⁴ Uporediti: *Koja je razlika između podatka i informacije, što je podatak, a što informacija*. Preuzeto sa: <http://www.pedya.rs/2010/07/21/podatak-nije-informacija/#ixzz2gT9vdklM> Under Creative Commons License: Attribution Non-Commercial No Derivatives.

sprema za upotrebu, za korišćenje, ali nije izvesno da li će se data mogućnost i iskoristiti, odnosno da li će prerasti u informaciju.¹⁵

Podatak, dakle prerasta u informaciju tek kada se upotrebi, kada počne da se koristi, odnosno kada je u funkciji podsticanja primioaca da je upotrebi, odnosno stavi u funkciju. Zato podatak koji se ne koristi ostaje podatak i ne transformiše se u informaciju, jer ga primalac ne koristi. Međutim, isti podatak može od strane drugog primaoca da ima sasvim drugi tretman. Za razliku od jednog primaoca koji ne koristi određeni podatak, drugi ga korisnik tretira na sasvim drugi način, što znači da on predmetni podatak samim korišćenjem transformiše u informaciju. Pri tome, da bi informacija koristila, ona mora imati određena svojstva kao što su *istinitost, potpunost i blagovremenost*.

Od *opšteg pojma podatka* može se doći i do podatka koji predstavlja činjenicu koja je vezana za *određeno područje*. U tom smislu se npr. podatak iz oblasti računarstva, odnosi na one poruke koje treba da se obrađuju ili su ih obradili računski sistemi ili na činjenicu koja se prima i predaje u izvornom obliku. U ovom kontekstu, podaci se shvataju kao registrovane činjenice, oznake ili zapažanja nastala u toku nekog procesa. S druge strane, u navedenom značenju, informacijom se naziva sadržaj onoga što razmenjujemo sa spoljašnjim svetom, dok mu se prilagođavamo i dok utičemo na njega svojim prilagođavanjem. U tom značenju, proces prijema i korišćenja informacija je proces našeg nastojanja da u toj sredini delotvorno delujemo ili činjenica kojoj se dodaju neke osobine.

Isto tako informacija je podatak sa atributom koji ukida ili smanjuje neodređenost sistema, odnosno smanjuje neizvesnost promena.¹⁶

Informatička definicija podatka bila bi da je to pojam koji opisuje i kvantifikuje stanje nekog procesa u realnom svetu.¹⁷

¹⁵ „Podatak (engl. *data*) predstavlja simbolički i formalizovan prikaz činjenica, pojmova i instrukcija, pogodan za komunikaciju, interpretaciju i obradu uz pomoć ljudi ili mašina. Podatak je u osnovi poruka koja se može i ne mora iskoristiti. Ako postoji i najmanja verovatnoća da se poruka jednoznačno i tačno iskoristi, da predstavlja neospornu činjenicu, tada predstavlja informaciju. Svojstva objekata i njihovih odnosa u prostoru i vremenu izražavamo podacima. Podatak se može shvatiti kao apstraktna struktura sastavljena od: *značenja* (naziv i opis značenja određenog svojstva); *vrednosti* (mera i iznos); i *vremena*. Podatak je pojam koji opisuje i kvantifikuje stanje nekog procesa u realnom svetu. *Informacija* je skup činjenica tako obrađenih i organizovanih da predstavlja neko obaveštenje (podvukao DS). Uporediti: *Pojam podatka i informacije*: file <http://danimirkamiljkovic.files.wordpress.com/2011/10/uvod-u-racunarstvo.pdf>

¹⁶ Izvor: <http://poslovnainformatikaiv.wordpress.com/2011/10/19/pojam-podatka-informacije-entiteta/>

¹⁷ U ovom značenju informacija je značenje koje pridružujemo podacima. „Informacije služe kao podloga za donošenje odluke. Sinonim za informaciju je obavijest. Obavijest može biti novost koju saznajemo. Sam pojam obavijesti je teško definirati, jer danas ne postoji općeprihvaćena definicija obavijesti. Može se definirati i kao

Podatak može da se definiše kao bilo kakav zapis u bilo kojem obliku u kojem je zabeležen neki događaj, pojava, činjenica ili zapažanje iz okoline.¹⁸

3.4. Naučni pojam informacije

Razvoj nauke neogleda se samo u njenom dinamičkom aspektu, nego i u konstituisanju velikog broja različitih naučnih disciplina koje nisu ranije postojale. Sve te tradicionalne nauke (naročito fizika, biologija, matematika, medicina i druge), kao i novonastale, posebno informatičke, zahtevaju posebno shvatanje i tumačenje informacije koje se samim tim ne može jedinstveno primeniti i važiti za sve njih. To informaciji daje interdisciplinarnu dimenziju, a svaka nauka nastoji da protumači taj kompleksan pojam, prvenstveno vodeći računa o konkretnom kontekstu, odnosno o okvirima pojedine naučne discipline.

Pored navedenih značenja, počev od druge polovine prošlog veka, informacija dobija novu dimenziju. Naime ona se shvata u širem značenju, pogotovo pod uticajem novih naučnih saznanja. U tom smislu prisutan je i njen tzv. matematičko-statistički pojam koji pridaje značaj kvantitativnom poimanju informacije.¹⁹

3.5. Filozofsko poimanje informacije

Informacija, odnosno informatička nauka može se shvatiti i kao retorička disciplina, pa se samim tim značenje informacije određuje kao *retorička kategorija*.²⁰

Posmatrana iz tog ugla informacija se shvata prvenstveno kao pragmatična kategorija koja je u funkciji odnosa čoveka i sveta posmatranog kao bitno društvenog koji se ispoljava prvenstveno na relaciji sazajnog subjekta i njegovog potencijalnog znanja. U ovako shvaćenom poretku, primalac informacije postaje istovremeno i njen korisnik i ona mu služi radi rešavanja njegovih potreba. S druge strane, informacija se shvata kao jedinstvena celina postojeće strukture

opći komunikacijski fenomen, kao svojstvo materije, kao značenje, kao događaj, kao smanjenje neizvjesnosti, kao znanstvena činjenica, kao surogat znanja, kao struktura itd.“ Izvor: <http://public.carnet.hr/~jrukelj/infor/osnovni4.html>

¹⁸ Izvor: <http://www.gimnazija.bdcentral.net/korisnik/prvi/informatika/1p/01.pps>

¹⁹ „Pojam informacija ne odnosi se na ono što je prenijeto i pohranjeno, već na ono kako je to učinjeno. Na taj način, pojam informacije predstavlja proces koji je mjerljiv u svim materijalnim sustavima (živa bića i strojevi) neovisno o njihovim kvalitativnim razlikama“. Uporediti: Andrea Horić, *Informacija – povijest jednog pojma: O Capurrovom razumijevanju pojma informacije*, Vjesnik bibliotekara Hrvatske 50, 1/2 (2007) Biblioteka Pravnog fakulteta, Zagreb, 2007., str.103.

²⁰ Uporediti: Martin Heideger, *Bitak i vreme*, Zagreb: Naprijed, 1988.

u kojoj davalac informacije i njen korisnik tvore jednu informatičku celinu nalazeći se pri tome u svojevrsnom kauzalnom odnosu.

Jednu od vrlo često korišćenih definicija informacije dao je ruski filozof Ursul. Prema toj definiciji "*...informacija predstavlja preslikavanje stanja jednog subjekta u stanje drugog subjekta. Pri tome ovo preslikavanje na drugi subjekat ne mora da bude istovetno kod svih subjekata*".²¹ Ovo shvatanje informacije povezano je sa komunikacijom između subjekata, odnosno sa *procesom prenošenja*, pri čemu se stvara odnos između subjekata koji komuniciraju.²² Ta veza može da se ostvari na različite načine, putem raznovrsnih aktivnosti ljudi koji pri tome najčešće koriste govor, pismo, ali i druge vidove komunikacije kao što su muzika, slika, pozdravi, itd.

3.6. Ostala značenja informacija

U savremenom svetu koji se određuje i kao informatičko doba, informacija i sve ono što je vezano za komunikaciju postalo je ključni pojam ne samo za nauku o informacijama, nego i za ostale naučne discipline koje se bave bilo kojim oblikom simbolične komunikacije, počev od prirodnih sve do humanističkih nauka.

U tom smislu, pojam informacije shvaćene kao koncept, sadrži veliki broj značenja, koji osvetljavaju kako njenu teorijsku, tako i praktičnu suštinu.²³ Te karakteristike informacije ukazuju na njene mnogobrojne dimenzije koje se odnose i na pitanja vezana za ograničenja slobodnom pristupu informacijama, zatim na njenu komunikacijsku prirodu, na način upravljanja podacima (posebno od strane organa vlasti), potom njenih različitih oblika, značenja, sve do predstavljanja.

3.6.1. Informacija kao lingvistička kategorija

Informacija se može posmatrati i *u lingvističkom smislu*. Ovo posebno zbog činjenice da je jezik posrednik između stvari i saznanja, jer on u sebi sadrži momenat obaveštenja o stvari.

²¹ Izvor: <http://enciklopedijaznanja.blogspot.com/2013/06/pojam-informacije-i-komunikacionog.html>

²² Uporediti: *Teorija informacije*, Izvor: <http://www.elitesecurity.org/t30375>

²³ Tako se npr. navodi da je informacija „sveukupnost podataka o svim mogućim objektima, pojavama ili procesima. Predstavlja se u obliku crteza, teksta, zvučnih i svetlosnih signala, energetske i nervne impulsa itd. Po kriterijumu nastanka informacije se dele na *elementarne* (odražavaju procese i pojave mrtve prirode), *biološke* (odražavaju procese u životinjskom i biljnom svetu) i *socijalne* (odražavaju procese u ljudskom društvu). Informacije koje stvara i koristi čovek dele se na *masovne* (društveno-političke, naučno-popularne itd.), *specijalne* (naučne, tehničke, ekonomske itd.) i *lične*. Izvor: Enciklopedija Matematika-Fizika.

Ideje izvedene iz teorije informacija primenjuju se u analizi količine informacija prenesenih raznim osobinama zvučnih talasa (fonetika), u proučavanju predvidljivosti raznih delova rečenice (gramatika), u primenjivanju pojma izbora među alternativama u analizi semantičkih kontrasta (semantika).²⁴

3.6.2. Informacija kao komunikacija

Značenje informacije često je vezano za *komunikaciju*. U procesu komunikacije subjekt informacije može da bude čovek (živo biće). Međutim u procesu prenošenja informacija mogu da se koriste i mašine, knjige i sl. Informacija svačena u ovom značenju predstavlja aktivnost komuniciranja. Tražeći određenu informaciju mi u stvari zadovoljavamo svoju ličnu potrebu za tom informacijom. Na taj način upotpunjujemo svoje znanje. Ukoliko neki podatak ne posluži toj svrsi, odnosno ukoliko njime ne povećavamo nivo našeg postojećeg znanja, onda ti podaci ne predstavljaju informaciju.²⁵

Postoje i različite klasifikacije informacija zavisno od kriterijuma koji se uzima kao osnov klasifikacije. Tako se informacije s obzirom na *nosioce informacija* dele na one čiji su nosioci subjekti tj. ljudi (živa bića). S druge strane nosioci mogu biti i različite stvari kao što su mašine, knjige, sredstva javnog informisanja, itd., dok na elementarnom nivo to mogu biti zvuk, miris i slično.

U ovom značenju informacija je tesno povezana i sa informarikom.²⁶

²⁴ „U lingvistici je pojam informacija izveden iz matematičke teorije komunikacije. Ideje izvedene iz teorije informacija (prvobitno formulisane u knjizi *The Mathematical Theory of Communication* (Shannon, Weaver 1949), primenjuju se u analizi količine informacija prenesene raznim osobinama zvučnih talasa (fonetika), u proučavanju predvidljivosti raznih delova rečenice (gramatika), u primenjivanju pojma izbora među alternativama u analizi semantičkih kontrasta (semantika). Neki lingvisti ovaj pojam upotrebljavaju kao osnovu za teorijsko objašnjenje strukture poruka. Pretpostavka je da govor ispoljava „informacionu strukturu“ sa formalno odredivim „jedinicama informacije“. Analiza strukture informacije je složena. Obuhvata analizu na nivou intonacije, jer se intonacijom saopštava mnogo šta novo i ono što je od ranije poznato u značenju iskaza. Promenom intonacije možemo menjati informacionu strukturu iskaza. Važan element u analizi jeste razlikovanje nove i date informacije. Uporediti: Šta je informacija-lingvistika-fizičke nauke-biomedicina-istorija, Izvor: <http://koed.petnica.rs/index.php/sadrzaj/misljenja/35-sta-je-informacija-lingvistika-fizicke-nauke-biomedicina-istorija>

²⁵ Uporediti: <http://www.poslovnaznanja.com/objavljeni-autorski-tekstovi/e-magazin/11-sta-je-informacija-definicija-informacionog-dizajna.htm>

²⁶ „Termin „informatika“ je vešta i dosetljiva kovanica koju je stvorio Filip Drajfus 1962. godine od francuske reči „information“ i „automatique“, dakle „informatique“. Uporediti: D. Prlja, D. Savović i D. Stepić: *Informatika sa statistikom u sportu*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2012., str.9.

3.6.3. Podjela informacije obzirom na njen sastav

S obzirom *na strukturu*, informacije mogu biti proste, jednostavne kada se sastoje od elementarnih elemenata: pojave, svojstva i vrednosti. S druge strane, složene informacije u sebi sadrže više osnovnih informacija koje obogaćujemo dodatnim elementima, stvarajući tako složenu strukturu određene informacije.

3.6.4. Društvena dimenzija informacije

Mnogobrojna značenja informacije ukazuju na njenu bitno društvenu dimenziju. Ona se u savremenom shvatanju razume prvenstveno kao *društvena kategorija* oslonjena na informatičku nauku.²⁷ To znači da se informacija shvata, ne kao nešto što koristi samo pojedincu u zadovoljavanju njegovih potreba, nego šire kao kategorija koja objedinjuje davaoca (proizvođača) informacije i njenog korisnika koji kroz dostupnost informacija dele zajedničke interese. To znači da razvoj informatičke tehnologije, koliko god ubrzava prenos informacija, a time i znanja i poboljšava kvalitet komunikacije između ljudi, ipak nije u stanju, ni sada ni u budućnosti, da ukine ljudsku dimenziju dijaloga.

Obzirom da informacija ima društvenu dimenziju, da se može korisno upotrebiti, došlo se do zaključka da treba naći i parametar koji određuje količinu informacija koja je potrebna da bi ona mogla da odgovori svojoj funkciji. U potrazi za tim pokazateljima, pronađen je način na koji količina informacija može precizno da se izmeri. Pri tome se pošlo od jednostavne činjenice da se svaka informacija može preneti putem odgovora sa „da“ i „ne“. Stoga je utvrđena i mera za količinu informacija koja se izražava kroz najmanji broj pitanja *da* i *ne*. Osnovna jedinica za količinu informacije je jedan *bit* koji predstavlja količinu informacija koja se dobija odgovorom na jedno pitanje sa *da/ne*, na koji način se postiže isti efekat kao i prijemom te informacije. *Ista jedinica se koristi i za merenje količine memorije.*²⁸

²⁷ „S pojmom informacija susrećemo se u najraznovrsnijim situacijama, od uporabe u svakodnevnom životu do one u specijaliziranim znanstvenim područjima. Ona predstavlja osnovno obilježje informacijskog doba, informacijske znanosti, tehnologije i samog društva. Od mnoštva značenja koja posjeduje, u ovom dijelu obrađen je onaj aspekt informacije koji ju povezuje s konceptom poruke kao nositelja informacije. Informacija je rezultat obrade, analize i organiziranja podataka na način koji dodaje znanje primatelju. Drugim riječima, to je prije svega kontekst u kojem su podaci uzeti. Informacija kao koncept ima mnoštvo značenja, od svakodnevnih pa sve do tehničkih uporaba. Općenito govoreći, koncept informacije je ipak usko povezan sa notacijama ograničenja, komunikacije, upravljanja, podataka, oblika, instrukcije, znanja, značenja, mentalnog podražaja, uzroka, opažaja i predstavljanja“. Uporediti: Marija Boban, *Pravo na privatnost i pravo na pristup informacijama u suvremenom informacijskom društvu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, godina 49 (2012), broj 3, strana 31.

²⁸ Claude Shannon koji je osnivač matematičke teorije informacije je i tvorac mere za količinu informacija (bita). Danas su upotrebi veće merne jedinice koje su nastale na bazi ove osnovne.

Sve ovo ukazuje na kompleksnost pojma informacije koja se mora analizirati u kontekstu informatičkog doba, odnosno vremena znanja u ambijentu informatičkog društva i postojanja informatičkih tehnologija, posebno u sferi kompjuterizacije. Zato nije ni čudno što se pojam informacije često shvata usko, izolovano od ovih opštih procesa, pa joj se tako oduzimaju neke od njenih bitnih dimenzija.

3.7. Pozitivnopravni pojam informacije

Iako je za razumevanje opšteg pojma informacije potrebno analizirati njene različite elemente i aspekte, ipak u definisanju informacije ne mogu se uzimati ni svi postojeći konteksti, jer bi se pojam informacije izgubio u mnoštvu njenih značenja. Zato je prilikom određivanja pojma informacije potrebno voditi računa o konkretnom kontekstu, ne gubeći iz vida da je reč o bitno društvenoj kategoriji koja je veoma kompleksna i koja u sebi sadrži različite tj. *političke, pravne, ideološke, ekonomske i druge elemente*.

U ovom istraživanju (ne zanemarujući ni opšti pristup) informacija se posmatra prvenstveno kroz prizmu slobodnog pristupa informacijama koje su od javnog značaja u pravopolitičkom sistemu Republike Srbije. To znači da je potrebno odrediti posebno pojam informacije prema našim pozitivnopravnim propisima koji regulišu materiju slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja.

Međutim, pre analize definicije informacije prema osnovnom zakonu koji uređuje pristup informacijama od javnog značaja - *Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, treba istaći da se pojam informacije mora takođe odrediti i kroz analizu pozitivnopravnih propisa koji uređuju oblast informisanja uopšte, posebno *Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, Zakona o tajnosti podataka, Zakona o informisanju, Zakona o telekomunikacijama*, kao i *Zakona o medijima*. Ovo naročito zbog toga što su prava na slobodu mišljenja i izražavanja, odnosno slobodu misli, kao i slobodu medija, zaštitu podataka o ličnosti, tajnost pisama i drugih sredstava komunikacije, u tesnoj vezi sa slobodnim pristupom informacijama od javnog značaja.

Isto tako određivanje pozitivnopravnog pojma informacije u tesnoj je vezi sa međunarodnim propisima koji, ne samo u sferi definisanja njenog pojma, nego i u drugim elementima, određuje standarde vezane za informacije.

3.7.1. Pojam informacije od javnog značaja

Iako svako od navedenih (i ostalih) shvatanja pojma informacije ima određeni značaj kako u teorijskom, tako i u praktičnom pogledu, za predmet ovog istraživanja najvažniji je pojam informacije od javnog značaja. Informacija od javnog značaja vezana je za slobodu pristupa, što podrazumeva pravo da se informacija *traži i dobije od organa javne vlasti*. Drugim rečima, to je pravo građana da budu informisani o aktivnostima i odlukama javne vlasti, odnosno organa države. Istina, nije uvek jednostavno razdvojiti informacije koje spadaju u domen od javnog značaja i nemaju politički, ekonomski ili uopšte društveni značaj, od onih koje donose organi javne vlasti, koje su uglavnom propagandnog ili sličnog karaktera.

Osnov iz kojeg proizlazi *pravo* na slobodan pristup informacijama od javnog značaja predstavlja demokratski poredak koji građanima omogućava da na slobodnim izborima, odnosno slobodno izraženom voljom izaberu svoje predstavnike koji će u njihovo ime i za njihov račun vršiti vlast. Zbog toga, građani imaju pravo da budu upoznati sa odlukama koje donose organi vlasti i da na osnovu dobijenih relevantnih informacija od javnog značaja, sa svoje strane utiču i uopšte, participiraju u obavljanju javnih poslova.

3.7.1.1. Pojam informacije od javnog značaja u pravopolitičkom sistemu RS

Da bi se neka informacija mogla okvalifikovati kao informacija od javnog značaja, prema *Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, (u daljem tekstu: ZSPIJZ) ona mora da ispuni određene uslove. Najpre, to mora biti *informacija kojom raspolaže organ javne vlasti*. Sledeći uslov je *da je informacija nastala u radu ili u vezi sa radom organa javne vlasti*. I najzad, informacija mora biti *sadržana u odrđenom dokumentu* i mora da se odnosi na sve ono o čemu javnost *ima opravdan interes da zna*.²⁹

Pri tome, da bi se neka informacija smatrala informacijom od javnog značaja nije bitno da li je *izvor informacije* organ javne vlasti ili neko drugo lice. U prilog ovom stavu govori i *Deklaracija o slobodi izražavanja i informisanja*, koja u tački 5 navodi da su, članice Saveta Evrope „ubeđene da neprekidan razvoj informativne i komunikacione tehnologije, bez obzira na

²⁹ Uporediti: *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, „Službeni glasnik RS“, broj. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010, član 2, stav 1.

granice, treba da služi unapređivanju prava da se izražavaju, traže, primaju i saopštavaju informacije i ideje, *bez obzira na njihov izvor*“.³⁰ (podvukao DS).

Takođe nije bitan *ni nosač informacija* (papir, traka, film, elektronski mediji i sl.) na kome se nalazi dokument koji sadrži informaciju, kao *ni datum nastanka informacije, način saznavanja informacije*, niti su bitna *druga slična svojstva informacije*. Naime, prema članu 19 *Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima*³¹, pravo na slobodu izražavanja obuhvata pravo slobode traženja, primanja i širenja informacija i ideja svake vrste, usmeno, pismeno, štampanim ili umetničkim oblikom, ili bilo kojim drugim sredstvom prema svom ličnom izboru i bez obzira na granice.

Isto tako, prema *Uredbi(EZ) broj 1049/2001(a)* „dokument“ je svaki sadržaj, nezavisno od nosača na kojem se čuva (pisani na papiru ili uskladišten u elektronskom obliku kao zvučni, vizuelni ili audiovizuelni zapis), u vezi sa pitanjem koje se tiče politike, aktivnosti ili odluke u okviru područja nadležnosti institucije“.³²

Prema preporuci R (2002) 2 Komiteta ministara državama članicama o uvidu u službene dokumente „*Službeni dokumenti* će označavati: sve informacije koje su zabeležene u bilo kom obliku, prikupljene ili primljene od strane organa vlasti ili se nalaze u njihovom posedu i povezane su sa bilo kojom administrativnom funkcijom, sa izuzetkom dokumenata u fazi pripreme“.³³

³⁰ Uporediti: *Deklaracija o slobodi izražavanja i informisanja* (usvojio Komitet ministara Saveta Evrope 29. aprila 1982. na svom 70. zasedanju). Izvor: <http://www.poverenik.rs/youpravni-okvir-pi/medjunarodni-dokumenti-pi/149-deklaracija-o-slobodi-izrazavanja-i-informisanja-.html>

³¹ *Uporediti: International Covenant on Civil and Political Rights, Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966 entry into force 23 March 1976, in accordance with Article 49 (usvojena Rezolucijom 2200A (XXI) Generalne skupštine 16. decembra 1966. godine. Stupio nasnagu 23. marta 1976. godine, u saglasnosti sa članom 49. Izvor: <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>*

³² Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, Član 3, stav 1, tačka a) (Uredba(EZ) broj 1049/2001 Evropskog parlamenta i Saveta od 30. maja 2001o pristupu javnosti dokumentima Evropskog parlamenta, Saveta i Komisije. Izvor: <http://www.poverenik.rs/youpravni-okvir-pi/medjunarodni-dokumenti-pi/1028-uredba-ez-broj-10492001.html>

³³ Uporediti: *Recommendation Rec (2002) 2 of the Committee of Ministers and explanatory memorandum* (Preporuka P (2002) 2 Komiteta ministara državama članicama o uvidu u službene dokumente), usvojio Komitet ministara 21. februara 2002. na 784. sastanku zamenika ministara). Izvor: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/translations/serbian/Rec\(2002\)2&ExpMem_sb.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/translations/serbian/Rec(2002)2&ExpMem_sb.pdf)

Isto tako, prema ovoj Preporuci (Odeljak XI: Informacije obelodanjene na inicijativu organa vlasti) izraz „*službeni dokumenti*“ obuhvata, sve informacije zabeležene na bilo kakvoj fizičkoj podlozi u formi koja može da se sačuva (pisani tekstovi, zapisi na traci - zvučni ili audio-vizuelni, fotografije, elektronska pošta, informacije koje se čuvaju u elektronskim bazama podataka, itd.). Pri tome nije od značaja da li je službeni dokument koji je organ vlasti dobio, sačinio sam organ vlasti ili on potiče od trećih lica.

U Preporuci se takođe ukazuje na teškoće koje mogu nastati u definisanju pojma dokumenta. Naime, ukoliko se dokument odnosi na „papirni oblik“, odnosno onaj koji se nalazi na papiru, onda je situacija jasna, dok se neretko javlja dilema šta se smatra dokumentom kad se informacija elektronski čuva u bazama podataka. Zato je ostavljeno državama članicama pravo slobodne procene prilikom odlučivanja kako taj pojam može da se definiše. Ponekad to zavisi i od samog tražioca informacije, pa će se u nekim državama članicama dati na uvid i određene informacije onako kako je to precizirao podnosilac zahteva, ako je do tih informacija lako doći postojećim sredstvima.³⁴

I najzad, kada je reč o definiciji „*službeni dokument*“ u ovoj Preporuci se insistira na razlici između dokumenata *koje su primili organi vlasti*, a koji se odnose na njihovo funkcionisanje i onih *koje su primili državni službenici kao privatna lica* i nemaju nikakve veze s njihovim funkcijama (na primer pisma koja su ti funkcioneri dobili kao političari ili lica na nekim drugim spoljnim funkcijama). Ovu razliku je potrebno uvažavati jer se „*službenim dokumentom*“ ne smatra ova zadnja kategorija.

Mada se odnosi *na ponovnu upotrebu* informacija iz javnog sektora definicija koju daje *Direktiva 2003/98/EZ* može da pruži doprinos određivanju *pojma dokument* koji se koristi u

³⁴ Odredbe Preporuke ukazuju na različitu praksu država kada je u pitanju određivanje statusa, odnosno kvalifikacija „*službeni dokument*.“ U državama članicama postoje različite tradicije i praksa u vezi sa kriterijumima na osnovu kojih neki dokument može da se okvalifikuje kao „*službeni*“. U principu *nezavršeni dokumenti* nisu obuhvaćeni ovom definicijom. Štaviše, u nekim državama članicama dokumenti koji doprinose procesu donošenja odluka (npr. gledišta, memorandum, itd.) ne smatraju se službenim dok se donese odluka na koju se odnose. Međutim, u drugim državama članicama dokument može biti stavljen na uvid i pre nego što je doneta odluka za koju je taj dokument pripremljen, naročito da bi se omogućilo učešće u procesu odlučivanja. Uporediti: *Recommendation Rec (2002) 2 of the Committee of Ministers and explanatory memorandum* (Preporuka P (2002) 2 Komiteta ministara državama članicama o uvidu u službene dokumente), usvojio Komitet ministara 21. februara 2002. na 784. sastanku zamenika ministara). Izvor: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/translations/serbian/Rec\(2002\)2&ExpMem_sb.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/translations/serbian/Rec(2002)2&ExpMem_sb.pdf) Odeljak XI, tačka 9 Preporuke.

svrhu definisanja informacije javnog sektora. U tom smislu u preambuli predmetne Direktive navodi se da ona „utvrđuje generičku definiciju pojma „dokument”, u skladu s razvojem informacionog društva“. Ona obuhvata svako predstavljanje radnji, činjenica ili informacija, kao i svako sakupljanje takvih radnji, činjenica i informacija na jednom mestu, nezavisno od vrste nosača podataka (napisano na papiru ili pohranjeno u elektronskom obliku ili kao tonski, vizuelni ili audio-vizuelni zapis), koje su u posedu organa javnog sektora. Dokument koji je u posedu organa javnog sektora je dokument čiju ponovnu upotrebu organ javnog sektora ima pravo da odobri³⁵.

Kasnije, u tekstualnom delu precizira se pojam dokumenta i definiše se da je to: (a) svaki sadržaj, nezavisno od vrste nosača podataka (napisan na papiru ili pohranjen u elektronskom obliku ili kao tonski, vizuelni ili audio-vizuelni zapis); (b) bilo koji deo takvog sadržaja.³⁶

Definicijom informacije bave se i drugi međunarodni propisi ali u kontekstu njenog preciziranja koji se tiču *oblasti* koju taj propis uređuje. Tako se, primera radi, informacijom koja se tiče životne sredine smatra bilo koja informacija u pisanoj, vizuelnoj, zvučnoj, elektronskoj ili bilo kojoj drugoj materijalnoj formi o stanju elemenata životne sredine, faktorima kao što su supstance, energija, buka i zračenje, kao i stanju zdravlja i bezbednosti ljudi, uslovima života ljudi, kulturnim spomenicima i građevinama, sve pod uslovom da na određeni način utiču na stanje elemenata životne sredine.³⁷

Analizirajući normativna rešenja navedenih međunarodnih propisa očigledno je da se naš zakonodavac rukovodio njihovim odredbama i da je u *definiciju informacije od javnog značaja, odnosno službenog dokumenta* koji sadrži tu informaciju, ugradio postojeće međunarodne standarde. U tom smislu, da bi informacija ispunjavala potrebne uslove, organ javne vlasti mora

³⁵ Uporediti: Directive 2003/98/EC of the European Parliament of 17 November 2003 on the re-use of public sector information 12003/98/EZ (Direktiva 2003/98/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 17.novembra 2003. o ponovnoj upotrebi informacija iz javnog sektora), tačka 1, Izvor: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:345:0090:096:EN:PDF>

³⁶ Uporediti: Directive 2003/98/EC of the European Parliament of 17 November 2003 on the re-use of public sector information 12003/98/EZ (Direktiva 2003/98/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 17.novembra 2003. o ponovnoj upotrebi informacija iz javnog sektora), član 2 tačka, 3, Izvor: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:345:0090:096:EN:PDF>

³⁷ Uporediti: Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention 1998), (*Konvenciju o dostupnosti informacija, učešću javnosti u odlučivanju i dostupnosti pravosuđa u pitanjima koja se tiču životne sredine* (Arhus, 1998. godine), Izvor: http://www.ekosrbija.com/zakoni/arhuska_konvencija.pdf

da je u posedu konkretne informacije, zatim da je informacija nastala kao rezultat rada organa javne vlasti ili u vezi sa njegovim radom, što znači da dokument koji sadrži konkretnu informaciju mora biti u nadležnosti tog organa. Pri tome, kao što je to potkrepljeno primerima iz navedenih međunarodnih propisa, nije od značaja za status informacije (da je to informacija od javnog značaja), u kom obliku se ona nalazi.

Ukoliko su navedeni elementi definicije iz našeg Zakona u skladu sa međunarodnim standardima, jedan element koji definiše informaciju od javnog značaja u najmanju ruku izaziva nedoumice. To je formulacija informacije iz člana 1 Zakona koja određuje - upućuje na zaključak da je informacija od javnog značaja ona informacija koja se odnosi na sve ono o čemu javnost ima *opravdan interes* da zna (član 2, stav 1 ZSPIJZ). Ovako formulisana definicija informacije upućuje na zaključak da informacija od javnog značaja može da se traži i dobije samo ako za to postoji javni interes javnosti. Istina, Zakon u odredbama koje se odnose na podnošenje zahteva propisuje da tražilac ne mora navesti razloge za zahtev (član 15 stav 4), znači ne mora dokazivati postojanje interesa, a isto tako propisuje da je opravdani interes javnosti da zna, postoji uvek kada se radi o informacijama kojima raspolaže organ vlasti koje se odnose na ugrožavanje, odnosno zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine, a ako se radi o drugim informacijama kojima raspolaže organ vlasti, smatra se da opravdani interes javnosti da zna postoji uvek, osim ako organ vlasti dokaže suprotno (član 4 Zakona). Međutim i pored navedenih odredbi čitanjem i tumačenjem odredbe Zakona o tome šta se pod informacijom podrazumeva, stiče se uverenje da postojanje opravdanog interesa da javnost zna, postavlja *uslov* da bi se moglo reći da je u pitanju informacija od javnog značaja.

Ova odredba, ne samo da ne postoji kao element definicije informacije od javnog značaja u uporednopravnim zakonodavstvima, nego međunarodni dokumenti izričito insistiraju da se prilikom zahteva za pristup informacijama od javnog značaja postojanje javnog interesa ne mora dokazivati. Tako u *Preporuci R (81) 19*³⁸ u tački III stoji da „pristup informacijama neće biti odbijen na osnovu toga što podnosilac zahteva *nema poseban interes u toj stvari*“ (*podvukaoDS*).

³⁸ Uporediti: Recommendation No. R (81) 19 of the Ministers to Member States on the Access to information Held by Public Authorities 1, Adopted by the Committee of Ministers on 25 November 1981 at the 340th meeting of the Ministers' Deputies, (Preporuka R (81) 19 Komiteta ministara Saveta Evrope državama članicama o pristupu informacijama u posedu javnih vlasti (usvojio Komitet ministara 25. novembra 1981. godine, na 340 sastanku zamenika ministara). Izvor: <http://www.poverenik.org.rs/yu/pravni-okvir-pi/medjunarodni-dokumenti-pi/148-preporuka-r-81-19-.html>

Takođe i prema *Konvenciji SE o pristupu zvaničnim dokumentima*³⁹ „podnosilac zahteva za pristup službenom dokumentu nije *obavezan da navede razloge za pristup službenom dokumentu*“. (član 4, tačka 1 – Odeljak: Zahtevi za pristup službenim dokumentima). Drugim rečima, tražilac informacije nije u obavezi da dokazuje postojanje interesa (ni svog, ni javnog) da bi mogao da slobodno pristupi informaciji od javnog značaja, odnosno „službenom dokumentu“ kako to formuliše Konvencija.

Upoređujući odredbu člana 2, stav 1 ZSPIJZ sa odgovarajućim međunarodnim standardima, izvesno je da se može protumačiti da podnosioci zahteva moraju dokazivati postojanja određenog interesa za pristup informacijama od javnog značaja, dok se to drugde ne traži. Svakako da ova odredba iz ZSPIJZ mora da se preispita, jer ona ne samo da nije u skladu sa međunarodnim standardima, nego ni sa demokratskom praksom uopšte. Iako je verovatno u pitanju nespretna formulacija, ona se u svakom slučaju mora izmeniti i precizirati. Ovo naročito iz razloga što samo u Srbiji postoji preko 11.000 subjekata koji su obavenici omogućavanja pristupa informacijama od javnog značaja, pa se može osnovano pretpostaviti da će veliki broj njih tumačiti ovu odredbu kako im najviše odgovara, tj. da će zahteve odbijati s pozivom na nju kad god im otkrivanje informacije ne ide u prilog.

Pozitivnopravnom određenju pojma informacije doprinose takođe i odredbe drugih sektorskih zakona.

U tom smislu *Zakon o zaštiti podataka o ličnosti* (u daljem tekstu: ZZPL), pod *informacijom, odnosno podatkom* o ličnosti razume svaku informaciju koja se odnosi na fizičko lice, bez obzira na oblik u kome je izražena i na nosač informacije, tj. da li je u pitanju papir, traka, film, elektronski medij i slično, bez obzira po čijem nalogu, u čije ime, odnosno za čiji račun je informacija pohranjena, nezavisno od datuma nastanka informacije, mesta pohranjivanja informacije, kao i načina saznavanja informacije, tj. da li je to urađeno neposredno, putem slušanja, gledanja i slično, odnosno posredno, putem uvida u dokument u kojem je informacija sadržana ili bez obzira na drugo svojstvo informacije, odnosno bez obzira na to da li je izvor informacije organ javne vlasti ili ko je drugo lice.⁴⁰

³⁹ Uporediti: Council of Europe Convention on Access to Official Documents (*Adopted by the Committee of Ministers on 27 November 2008 at the 1042bis meeting of the Ministers' Deputies*). Potvrđuje se Konvencija Savjeta Evrope o pristupu službenim dokumentima, usvojena 27. novembra 2008. godine u Strazburu. Izvor: http://www.skupstina.me/~skupcg/skupstina/cms/site_data/DOC24/499/ZAKON_499.pdf

⁴⁰ Uporediti: *Zakon o zaštiti podataka o ličnosti*, „Službeni glasnik RS“, broj 97/2008;104/2009-dr.zakon; 68/2012-odluka US; 107/2012,član 3, stav 1, tačka 1.

Zakon o tajnosti podataka (u daljem tekstu: ZTP) takođe definiše informaciju, odnosno podatak, s tim što ih on bliže određuje, zavisno od podatka koji je u pitanju. U tom smislu se pod *podatkom od interesa za Republiku Srbiju* podrazumeva svaki podatak ili dokument kojim raspolaže organ javne vlasti, koji se odnosi na teritorijalni integritet i suverenost, zaštitu ustavnog poretka, ljudskih i manjinskih prava i sloboda, nacionalnu i javnu bezbednost, odbranu, unutrašnje poslove i spoljne poslove.⁴¹ S druge strane, *tajni podatak* je podatak od interesa za Republiku Srbiju koji je zakonom, drugim propisom ili odlukom nadležnog organa donesenom u skladu sa zakonom, određen i označen određenim stepenom tajnosti. *Strani tajni podatak* je podatak koji Republici Srbiji poveri strana država ili međunarodna organizacija uz obavezu da ga čuva kao tajni, kao i tajni podatak koji nastane u saradnji Republike Srbije sa drugim državama, međunarodnim organizacijama i drugim međunarodnim subjektima, u skladu sa zaključenim međunarodnim sporazumom koji je sa stranom državom, međunarodnom organizacijom ili drugim međunarodnim subjektom zaključila Republika Srbija. I najzad, *dokument* je svaki nosač podatka (papirni, magnetni ili optički mediji, disketa, USB memorija, smart kartica, kompakt disk, mikrofilm, video i audio zapis i dr.), na kome je zapisan ili memorisan tajni podatak.

Zakon o javnom informisanju (u daljem tekstu: ZJI) propisuje da se u javnim glasilima slobodno objavljuju ideje, informacije i mišljenja o pojavama, događajima i ličnostima o kojima *javnost ima opravdani interes da zna*, osim kada je drugačije određeno zakonom.⁴²

Ovaj Zakon u poglavlju VIII (Prava lica na koje se odnosi informacija) pod tačkom: Informacije iz privatnog života i lični zapisi, u članu 43 određuje da se ne može objaviti informacija bez pristanka lica čijeg se privatnog života informacija tiče, odnosno lica čije reči, lik odnosno glas sadrži, ako se pri objavljivanju može zaključiti koje je to lice. Pri tome on definiše da se pod informacijom iz privatnog života, odnosno ličnim pisanim zapisom podrazumeva (pismo, dnevnik, zabeleška, digitalni zapis i slično), zapis lika (fotografski, crtani, filmski, video, digitalni i slično) i zapis glasa (magnetofonski, gramofonski, digitalni i slično).

I *Zakon o elektronskim komunikacijama* (u daljme tekstu: ZEK) određuje pojam *elektronske poruke koja je po odredmaa ovog Zakona* svaki tekstualni, glasovni, zvučni ili

⁴¹ Uporediti: *Zakona o tajnosti podataka*, „Službeni glasnik RS“, broj 104/2009, član 2, stav 1, tačka 1.

⁴² Uporediti: *Zakon o javnom informisanju*, „Službeni glasnik RS“, broj 43/2003; 61/2005; 71/2009; 89/2010-odluka US i 41/2011-odluka US, član 4.

slikovni zapis, poslat preko javne komunikacione mreže, koji se može pohraniti u mreži ili u terminalnoj opremi primaoca sve dok je primalac ne preuzme ili joj pristupi.⁴³

Zakon o bezbednosno informativnoj agenciji ne daje definiciju pojma informacije, ali kroz odredbu kojom se određuju poslovi Agencije, propisuje da „obavlja“ poslove koji se odnose, između ostalog i na: istraživanje, prikupljanje, obradu i procenu *bezbednosno-obaveštajnih podataka i saznanja* od značaja za bezbednost Republike Srbije i informisanje nadležnih državnih organa o tim podacima, kao i druge poslove određene zakonom.⁴⁴

Zakon o vojnoj bezbednosnoj agenciji (u daljem tekstu VBA) i vojnoobaveštajnoj agenciji u odredbi o poslovima i zadacima VBA navodi da u okviru bezbednosne zaštite Ministarstva odbrane i Vojske Srbije, VBA između ostalog vrši bezbednosnu zaštitu tajnih podataka,⁴⁵ dok u odredbi koja propisuje način prikupljanja podataka od fizičkih lica stoji da se ti podaci mogu uzeti od fizičkog lica (uz pisani pristanak fizičkog lica sa kojim se razgovor obavlja), putem razgovora koji se može zvučno i vizuelno zabeležiti.

Kada su u pitanju podaci koji se odnose na metode rada i funkcionisanje VOA, oni predstavljaju tajne podatke, a stepen tajnosti tih podataka određuje se u skladu sa zakonom kojim se uređuje tajnost podataka (*Zakon o tajnosti podataka: napomena DS*).

Zakon o elektronskom dokumentu poznaje definiciju elektronskog dokumenta.⁴⁶ Prema ovom zakonu elektronski dokument je skup podataka sastavljen od slova, brojeva, simbola, grafičkih, zvučnih i video zapisa sadržanih u podnesku, pismenu, rešenju, ispravi ili bilo kom drugom aktu koji sačinjavaju pravna i fizička lica ili organi vlasti radi korišćenja u pravnom prometu ili u upravnom, sudskom ili drugom postupku pred organima vlasti, ako je elektronski izrađen, digitalizovan, poslat, primljen, sačuvan ili arhiviran na elektronskom, magnetnom, optičkom ili drugom mediju.

*Zakon o elektronskom potpisu*⁴⁷ definiše određene pojmove koji su vezani za elektronski dokument i elektronski potpis. U skladu s tim, *elektronski dokument* je dokument u elektronskom obliku koji se koristi u pravnim poslovima i drugim pravnim radnjama, kao i u upravnom,

⁴³ Uporediti: *Zakon o elektronskim komunikacijama*, „Službeni glasnik RS“, broj 44/2010 i 60/2013-odluka US, član 4, stav 1, tačka 11.

⁴⁴ Uporediti: *Zakon o bezbednosno informativnoj agenciji*, „Službeni glasnik RS“, broj 42/2002 i 111/2009, član 2.

⁴⁵ Uporediti: *Zakon o vojnoj bezbednosnoj agenciji i vojnoobaveštajnoj agenciji*, „Službeni glasnik RS“, broj 88/2009, 55/2012-odluka US i 117/2013 član 6, stav 1, tačka 2.

⁴⁶ Uporedi: *Zakon o elektronskom dokumentu*, „Službeni glasnik RS“, broj 51/2009.

⁴⁷ Uporediti: *Zakon o elektronskom potpisu*, „Službeni glasnik RS“, broj 135/2004.

sudskom i drugom postupku pred državnim organom, dok je *elektronski potpis* skup podataka u elektronskom obliku koji su pridruženi ili su logički povezani sa elektronskim dokumentom i koji služe za identifikaciju potpisnika.

Zakon takođe određuje šta se podrazumeva pod *kvalifikovanim elektronskim potpisom*, pa propisuje da je to elektronski potpis kojim se pouzdano garantuje identitet potpisnika, integritet elektronskih dokumenata i onemogućava naknadno poricanje odgovornosti za njihov sadržaj i koji ispunjava uslove utvrđene ovim zakonom, dok su podaci za formiranje elektronskog potpisa jedinstveni podaci, kao što su kodovi ili privatni kriptografski ključevi, koje potpisnik koristi za izradu elektronskog potpisa. Kada je reč o podacima za proveru elektronskog potpisa, onda se pod njima podrazumevaju podaci, kao što su kodovi ili javni kriptografski ključevi, koji se koriste za proveru i overu elektronskog potpisa.

Elektronski sertifikat je elektronski dokument kojim se potvrđuje veza između podataka za proveru elektronskog potpisa i identiteta potpisnika, *kvalifikovani elektronski sertifikat*, elektronski sertifikat koji je izdat od strane sertifikacionog tela za izdavanje kvalifikovanih elektronskih sertifikata i sadrži podatke predviđene Zakonom o elektronskom potpisu.

Kao što pokazuje analiza normatovnopравnih rešenja, postoje brojne definicije informacije koje su primerene prvenstveno onoj informaciji koja predstavlja predmet konkretnog zakona, odnosno njegove regulative. I pored tih različitih značenja, informacija određena pozitivnopravnim propisima ima zajedničke karakteristike i one su date u zakonskoj formulaciji ZSPIJZ.

Na osnovu tog pozitivnopravnog određenja informacije nastale su brojne definicije pojma informacije kojima je polazište ZSPIJZ. Jedna od tih (veoma iscrpna i detaljna) definicija prof. V.Vodinećića glasi: „Reč je o pravu svakog (fizičkog i pravnog lica) da se obavesti o podacima (dokumentima i drugim informacijama) kojima raspolažu vlast i oni koji rade za vlast. Pravo lica da se obavesti nije uslovljeno time da je lice povređeno u nekom svom pravu radnjom vlasti, te da mu je za tu svrhu potrebna tražena informacija, kao što to pravo nije uslovljeno ni postojanjem ni dokazivanjem bilo kakvog interesa i razloga za traženje informacije. Čim je vlast, odnosno onaj ko za nju dela, u posedu nekog podatka, važi pravna pretpostavka da je takav podatak od interesa za svakoga. Ako vlast hoće da neda informaciju, mora da obori ovu pretpostavku, što

opet može samo u unapred određenim slučajevima. Naime, traženo obaveštenje se može uskratiti kada je to potrebno radi pretežnijih interesa, kako javnih tako privatnih s tim što je na vlasti da dokaže postojanje takvog interesa u datom slučaju odbijanja da da obaveštenje. Pravo uživa zaštitu, pa se u slučaju neosnovanog uskraćivanja traženog obaveštenja ostvaruje pravnim putem. Danas je široko priznato kao ljudsko pravo⁴⁸

Ili, „pod slobodnim pristupom informacijama kao ljudskim pravom podrazumijeva se pravo svakoga da od nosioca vlasti, odnosno javnih ovlašćenja traži i dobije relevantne informacije od javnog interesa kako bi se na delotvoran način omogućio uvid u rad i postupanje onih subjekata kojima su građani na slobodnim i demokratskim izborima poklonili poverenje da u njihovo ime i za njihov račun vrše funkciju vlasti i u vezi s tim, da upravljaju drugim javnim poslovima⁴⁹”.

Rukovodeći se ovim formulacijama i bazirajući se na normativnopravnom određenju informacije sadržanom u navedenim zakonima, u analizi ZSPIJZ koristiće se ovaj pojam informacije.

⁴⁸ Navedeno prema: Ž. Rutović, MATICA, jesen/zima 2012., Izvor: www.maticacrnogorska.me

⁴⁹ Z. Jelić, U susret zakonskom regulisanju slobodnog pristupa informacijama, Ekonomika, Beograd br. 3/2002

GLAVA DRUGA:

ISTORIJSKI RAZVOJ PRAVA NA DOSTUPNOST INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA

1. UVODNA RAZMATRANJA

Iako pravo na dostupnost informacijama od javnog značaja spada u ljudska prava koja nemaju dugu istoriju, ipak postoji određeni razvojni put koji svedoči o njegovom nastanku i istorijskom razvoju. Predmetna analiza može ukazati na bolje razumevanje *suštine i predmeta* ovog prava, kao i *normi* koje regulišu materiju prava na dostupnost informacijama od javnog značaja. Ovo prvenstveno zbog toga što se iz praćenja i analize izgradnje pravnog sistema, kako u međunarodnom kontekstu, tako i u unutrašnjim okvirima, može istražiti nastojanje države ili međunarodne zajednice da kroz normiranje predmetne materije izrazi obeležja i pečat vremena u kome su se nastojale zaštititi ove vrednosti i afirmisati načini njihovog ostvarivanja.

Drugim rečima, istorijska analiza razvoja omogućava ne samo da se utvrde *uzroci nastanka* ovog prava, i *načini i oblici njegove zaštite*, već i *putevi i metode* države i međunarodne zajednice kojima su one tokom vremena nastojale da obezbede uslove za unapređenje prava na dostupnost informacijama od javnog značaja, prvenstveno kroz podizanje standarda, ali i kroz druge načine i postupke koji se zahtevaju pri primeni ovog ljudskog prava. Govoreći o istorijskom tumačenju uopšte, prof. Kutlešić ističe: "Istorijsko tumačenje je utvrđivanje značenja norme tako što se ispituje uticaj različitih društvenih okolnosti na donošenje pravne norme, kao i vrsta i razlozi za promene značenja koje je doživela pravna norma od donošenja do tumačenja. Ovo tumačenje se zasniva na činjenici da je pravo, kao i svaka društvena pojava po svojoj prirodi istorijska pojava, tj. da značenje svake norme ima svoj razvoj i promene, bez čijeg poznavanja se ne može pravilno i potpuno saznati značenje norme u trenutku tumačenja, koje je vremenski udaljeno od trenutka donošenja".⁵⁰

Zato se ni savremeni pravni i politički instituti ni druga pravna, odnosno normativna rešenja ne mogu u potpunosti razumeti bez analize i izučavanja njihovih izvora, kao i istorijskih okolnosti u kojima je nastajalo, razvijalo se i primenjivalo ovo pravo. S druge strane, analiza

⁵⁰ Uporediti: V. Kutlešić, *Osnovi prava*, Službeni list SCG, Beograd, 2005, st.177-178.

dosadašnjih normativnih rešenja može doprineti boljem razumevanju stvarnog sadržaja, uloge, značaja i dometa prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja u savremenom društvu.

2. ISTORIJSKI KONTEKST

Ljudska prava i slobode su, u novijoj istoriji, tekovina Francuske buržoaske revolucije i ostalih demokratskih procesa kojima su događaji u Francuskoj iz 1789. predstavljali inspiraciju i podstrek. "Pravi zamah ovaj proces dobija za vreme velikih buržoaskih demokratskih revolucija krajem XVIII veka, kada su zahtevi za promenama u pravnom položaju čoveka postali ne samo najvažniji, već i moto ovih promena. Ove promene istovremeno započete u Severnoj Americi i Evropi uzrokovane su društvenim potrebama u političkoj i ekonomskoj sferi novodolazećeg uređenja-kapitalizma".⁵¹

Međutim, put ka ostvarenju prava i sloboda inaugurisanih padom Bastilje nije bio ni lak ni jednostavan. Sudbinu te borbe za oživotvorenje demokratskih dostignuća delila su i prava vezana za oblast informisanja i prava na slobodu mišljenja i izražavanja, odnosno slobodu misli, pa u sklopu toga i pravo na dostupnost informacijama od javnog značaja.

Borba za pravo na slobodu informisanja neposredno je povezana sa dugom borbom građanskog društva za ostvarenjem slobode mišljenja i izražavanja. Na ovaj način, nova građanska klasa koja stupa na istorijsku scenu postepeno je krčila put ka osvajanju vlasti, nastojeći da sruši monopole „*ancien regime-a*“ u svim sferama, pa i u oblasti informisanja. Naime, do Industrijske revolucije, pravo na informacije bilo je privilegija malobrojnih vladajućih elita koje su zahvaljujući pre svega, pismenosti, bile u stanju da se upoznaju sa relevantnim informacijama. Nova otkrića nastala pod uticajem industrijske revolucije uticala su na naglo širenje pismenosti i samim tim i na mogućnost upoznavanja širih slojeva stanovništva sa informacijama organa javne vlasti. Tome svakako doprinosi i pojava štampanih medija koji informacije čine dostupnim mnogo širem krugu korisnika.

Međutim i pored tih pomaka, još dugo vremena je ostalo prisutno nasleđe prošlosti koje je favorizovalo podelu informacija na one koje su dostupne širem krugu građana i onih koje su imale mnogo užu krug korisnika. Ova podela se opravdavala postojanjem informacija koje su imale karakter „*tajni*“ i koje su stoga imale poseban status. Većina država je sačinjavala

⁵¹ Uporediti: V. Kutlešić, *Osnovi prava*, Službeni list SCG, Beograd, 2005, st. 308.

klasifikaciju takvih informacija koje su imale različit stepen tajnosti. U tom smislu postojali su i različiti dokumenti i akti koji su bili ili *opšteg karaktera* i samim tim dostupni *svima* i *poverljivi* koji su zaštićeni „državnom tajnom“, „vojnom tajnom“, „profesionalnom tajnom“, itd. Zavisno od stepena tajnosti propisivan je i rok kada se koji dokument mogao osloboditi statusa „tajne“, odnosno posle koliko vremena je mogao da se otvori za javnost.

Brzi razvoj savremenoga društva, posebno njegov tehnološki, a pogotovo informatički razvitak u velikoj meri je uticao i na odnos prema dostupnosti informacija, odnosno na relativizovanje određenih „tajni“ koje su upravo zbog novih tehnologija postale opštepoznate, pa nije bilo nikakve potrebe da se i dalje štite. S druge strane, demokratski razvoj društva sa svoje strane uticao je na ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama, kao jednog ljudskog prava koje omogućava građanima da učestvuju u postupku donošenja odluka, dok upravi i uopšte organima javne vlasti, omogućava postizanje većeg stepena zakonitosti, efikasnosti i odgovornijeg odnosa prema građanima u demokratskom društvu.

U tom kontekstu možemo posmatrati i povećani interes država za regulisanje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, pa i sve masovnije normativno regulisanje ove materije.

3. PRVI SLUČAJEVI NORMATIVNE REGULATIVE

Iako je ideja javnosti rada organa vlasti rođena mnogo ranije, na evropskom tlu ona se javlja u procesima revolucionarnih prevrata druge polovine XVIII veka, da bi prvi put bila ozakonjena u Švedskoj 1766. usvajanjem tzv. „*Tryckfrihetsförordning*“.⁵² Zato ovaj zakon treba posmatrati u društveno političkom ambijentu toga vremena. U toku revolucionarnog perioda koji je zahvatio i prostor te zemlje, ovim propisom uvedeno je *načelo javnosti u radu švedskih vlasti*, kao i zabrana cenzure. Na taj način, prvi put je pozitivnim propisom priznato pravo dostupnosti dokumentima i podacima u domenu javne vlasti.

Inspiraciju za donošenje ovog propisa švedski sveštenik i kongresmen, *Chydenius Anders*, našao je u drevnoj kineskoj tradiciji utemeljenoj na osnovama humanističke filozofije konfučijanizma. Ovom švedskom političaru i naučniku uzor je bila kineska praksa čiji koreni su nastali još u vreme vladavine dinastije Ching, a koja se odnosila na »nadgledanje vlade i njenih

⁵² Ideja javnosti rada organa vlasti datira iz XVIII vijeka i prvi put je ozakonjena u Švedskoj 1766. godine kada je građanima priznata dostupnost dokumenata i podataka u posjedu upravne vlasti. Izvor: <http://www.fms-tivat.me/predavanja4god2sem/ObicajiKultura7.pdf>

zvaničnika, kao i razotkrivanje zloupotrebe vlasti, birokratske neefikasnosti i korupcije među zvaničnicima⁵³.

Nakon toga, novi Zakon o štampi koji je stupio na snagu 1792 godine (§ 86), osavremenjen je i unapređen nakon jedne decenije, preciznije 1809. godine.⁵⁴ (§ 85), da bi posle toga bio noveliran najpre 1810., zatim 1812. godine, kao i 1815.⁵⁵

Od tada do danas, vodila se neprestalna bitka, ne samo u Švedskoj, nego i u drugim demokratskim zemljama, za pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

Međutim, to nije bila samo borba za ostvarenje toga prava, nego mnogo više od toga - *borba za slobodu*. Naime, elementi starih feudalnih odnosa još uvek su u vreme donošenja prvog zakona bili dovoljno prisutni da bi se apsolutističke države tek tako lako odrekle svojih privilegija. To je bila dugotrajna i mučna borba između novog i starog, u kojoj su snage „starog režima“ nastojale da u pokornosti drže svoje podanike na najrazličitije načine, pa i putem uskraćivanja informacija od javnog značaja. To je bio period vladanja koje je definisano kao *secret de roi*.

Međutim, od vremena engleske revolucije, zalaganje za slobodan pristup informacijama, koji je značio zahtev da se odluke organa vlasti učine dostupnim javnosti, predstavljao je jedan od osnovnih faktora za ostvarenje moderne demokratske države. Ovo pravo se najčešće manifestovalo kroz borbu za slobodu štampe, putem koje su građani obaveštavani o najznačajnim događajima koji su ih se ticali. „*Sve moderne evropske države shvatale su da je neophodno pružiti minimalna obaveštenja o ratovima, sporazumima, smeni vođa i drugim javnim događajima. Države koje su pokušavale da takve novosti podvrgnu strogoj kontroli, ili da ih sasvim prikriju, počele su se nazivati despotskim*“.⁵⁶

Taj mukotrpan put za odricanje od starog načina života i istovremeno borbe za uspostavljanje novih demokratskih pravila u društvu može da ilustruje jedan istiniti događaj pred

⁵³ Chydenius Anders, Berattelse Om Chinesiska Skrif-Frihesten Af Danskan (Izveštaj o slobodi štampe u Kini (1766). Ponovo štampano u Stephan Lambie, freedom of Information, A Finnise Cergygyman, s Gift to Democracy, 97 Info. Rew. 2.3 /2002). Navedeno prema: A. Hodžić, *Osiguranje transparentnosti i odgovornosti vlade: Omogućavanje pristupa informacijama*, Program podrške istraživanjima u oblasti javnih politika 2010-2011, str.3.

⁵⁴ Ovaj propis je donet 2. decembar 1766, dok je dopunjen od 3. maja 1785. godine.

⁵⁵ Izvor: <http://sv.wikipedia.org/wiki/Tryckfrihetsf%C3%B6rordningen>

⁵⁶ „Jedno od načela despotskog oblika vladavine sastoji se u tome da se narod drži u stanju neobaveštenosti o događajima u svetu uopšte, a posebno onima u njegovoj neposrednoj blizini“ pisao je carigradski dopisnik ugledne Gasette de Leyde, godine 1784. Uporediti: Dž. Kin, *Mediji i demokratija*, Beograd, 1995, str. 25. (Izvorno: The Media and Democracy, Polity Press, Cambridge, 1991).

organima vlasti tadašnje Engleske: *“Jednog kišovitog jutra, sredinom decembra 1792, Tomasu Pejnu (Thomas Paine) izuzetnom građaninu i piscu Prava čoveka (The rights of Man) suđeno je u odsustvu u londonskoj gradskoj većnici, na osnovu optužnice koja ga je teretila za širenje „buntovničke klevete“. Specijalna porota poimenice je izabrana za tu priliku. Izveštaji kažu da su se članovi porote, svi odreda punački, dobrostojeći i ugledni ljudi, odnosili prema Pejnu s ledenim neprijateljstvom. Nedavni revolucionarni događaji u Francuskoj bili su ih duboko potresli. U nozdrvama im je sigurno lebdeo miris krvi septembarskih pokolja, glave su im pritiskale misli o skorom suđenju kralju, a u ušima su im odjekivali povici plebejaca koji jurišaju na Bastilju i uvrede kojima su kralja zasipali na njegovom putovanju iz Versaja u Tiljerije...Pejn je tu prikazan kao izdajnik svoje zemlje, kao pijani galamdžija koji je aktivno podržavao i Američku i Francusku revoluciju i koji je blatio Parlament, Kralja i dragoceni sporazum iz 1688... Tomas Erskin (Thomas Erskine), tužilac, ustao je da brani Toma Pejna“. Između ostalog on je izgovorio reči koje će se kasnije mnogo puta ponavljati i postati sinonim za slobodu govora ili štampe: *“Javnost je baš kao kiseonik, prirodna potreba svakog pojedinca“.....,svaki čovek, naglasio je Erskin „sme da preispituje ustavna načela na kojima se vlast zasniva, ukazuje na njene greške i nedostatke, istražuje i obelodanjuje njene grehe i upozorava sugrađane na njihove pogubne posledice“.*⁵⁷*

Ove usputne istorijske epizode bile su samo uvod u pripremanje terena za sprovođenje reformi iz prve polovine XIX veka koje su se manifestovale ukidanjem ropstva, davanjem političkih prava građanima, posebno prava glasa i drugih sloboda koje do tada, tj. do revolucionarnih promena, za najveći broj podanika nisu bile poznate.

U sklopu širenja prostora slobode, značajnu ulogu ima pravo na slobodu štampe i govora, pa u sklopu toga i dostupnost informacija od javnog značaja.⁵⁸ Tajnost rada organa vlasti nije više pravilo, pa se odbacuje i shvatanje F. Bejkona (Francis Bacon) „da svaka vladavina ima pravo da bude *tajanstvena i nevidljiva*“. Naprotiv, javljaju se mnogobrojne teorije koje na najrazličitije načine nastoje da dokažu da je pravo čoveka da zna njegovo duboko ljudsko pravo. Jedna od tih

⁵⁷ Uporediti: Džon Kin, *Mediji i demokratija*, Beograd, 1995, str., str.11-13.

⁵⁸ „Politika dobija sve veći publicitet, što je posledica prosvetljenosti našeg doba...a vlade, postajući sve otvorenije, uživaju sve veće poverenje“. Uporediti: Johann Hermann Stoeber, *Historisch statistische Beschreibung der Staaten des teutschen Reichs*, Hamburg 1785., str. XI.

teorija polazi od stanovišta da su čoveku ljudska prava urođena, odnosno da su mu data po prirodi.⁵⁹

Tako se jednom započeti proces sve više zahuktavao, menjajući do tada ustaljene obrasce ponašanja i mišljenja o vlasti i vladanju i tragajući za mehanizmima kontrole vlasti, između ostalog i kroz nametanje vlastima obaveze da svoje odluke izlože sudu javnosti. U tom smislu se o društvu počelo govoriti kao o *javnom dobru* koje ne pripada samo onima koji vrše vlast i upravljaju državnim poslovima, nego narodu, odnosno građanima. A da bi taj željeni sistem građanskih prava i demokratskih sloboda mogao da se ostvari, neophodno je da građani budu upoznati sa temama koje su od životne važnosti za njih. Drugim rečima, potrebno je stalno odvijanje dijaloga između vlasti i građana, odnosno sprovođenje načela slobode štampe i dostupnosti informacija, za koje je Hegel govorio da je to „razgovor između između vlasti i naroda“.

Međutim, trebalo je da prođe još dosta vremena dok su, pored Švedske i druge zemlje pravno uredile materiju dostupnosti informacijama od javnog značaja.

Među prvim pravnim aktima koji su regulisali materiju slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja su zakoni koji su doneti u državi Viskonsin još 1849, kao i u državi Kolumbija, 1888.

4. PRAVO NA DOSTUPNOST INFORMACIJA U SAVREMENOM SVETU

4.1. Opše odredbe

Pod uticajem društvenih promena koje su karakteristične za period druge polovine prošlog veka i koje su se, između ostalog, odvijale i u sferi uspostavljanja koncepta pravne države i principa vladavine prava⁶⁰, odvijao se proces normativne regulacije prava na dostupnost informacijama od javnog značaja na nivou nacionalnih država. Na taj proces, svakako je uticalo i

⁵⁹ Tako M. Tindal Metju, prenosi načelo prirodnog prava iz oblasti religije u politiku. Pošto pojedinci imaju određena prirodna prava u pogledu religijskog verovanja, ne možemo od njih očekivati da se tih prava odreknu pred kapijom državne vlasti. Pojedinci su ovlašćeni da svoja prirodna prava ostvaruju slobodno, bez obzira na vlast. Sloboda štampe omogućava dobru vladavinu, zasnovanu na prirodnim pravima slobodnih pojedinaca koji su, zajedno sa svojim izabranim predstavnicima, sposobni da žive u uslovima vladavine zakona⁶⁰. Uporediti: Matthew Tindal: *Reasons Against Restraining the Press*, London, 1704. (Navedeno prema Dž. Kin, 1991. str.29).

⁶⁰ Uporediti: Lord Lloyd of Hampstead, M.D.A. Freedman, Lloyd, Introduction to Jurisprudence, Stevens Carswell, London, Toronto, 1985.

usvajanje mnogobrojnih dokumenata od strane međunarodnih organizacija i tela koje su donosile nove standarde u ovoj materiji.

Kao rezultat navedenih okolnosti, u relativno kratkom periodu donet je veliki broj propisa kojima je određena obaveza demokratskim i odgovornim vlastima, da svojim građanima pruže mogućnost da ostvare pravo na slobodan pristup informacijama koje su u posedu organa vlasti. S druge strane, normiranje prava na pristup informacijama od javnog značaja nastalo je kao izraz potreba i težnji građana da i sami aktivno kontrolišu vlast.

I pored navedenih potreba za pristup informacijama i očekivanja građana, intenzivnija normativna regulacija ovog prava započela je tek kasnije, negde šezdesetih godina XX veka, da bi se različitim intenzitetom i brzinom nastavila da odvija tek u četvrtom kvartalu prošlog veka. Bez obzira na relativno kasni proces normativnog uređivanja prava na dostupnost informacija od javnog značaja, ono što je karakteristično za taj proces je da se danas odvija *kontinuirano i konstantno*, obuhvatajući sve veći broj zemalja, tako da danas to predstavlja jedan *opšti proces*.

4.2. Međunarodni propisi o pravu na dostupnost informacija

Pravo na dostupnost informacijama normativno se uređuje ne samo na unutrašnjem planu nacionalnih država, nego i na međunarodnom nivou putem mnogobrojnih međunarodnih dokumenata koje usvajaju međunarodne organizacije.

Prvi međunarodni propisi pravo na dostupnost informacijama od javnog značaja ne regulišu posebnim pravnim aktima koji se odnose samo na ovu materiju, već to čine kroz odredbe *univerzalnih dokumenata* donetih na nivou Ujedinjenih nacija ili kontinentalnih organizacija (Saveta Evrope, OEPS-a na nivou Evrope, zatim Organizacije Američki Država), do regionalnih organizacija.

Taj proces donošenja propisa na međunarodnom planu koji se odnose na slobodu pristupa informacijama od javnog značaja je bio postepen i posebno se intenzivira posle Drugog svetskog rata, a traje i danas. U taj proces uređenja materije o slobodnom pristupu informacijama, kao i u postojeća rešenja, ugrađene su odredbe mnogobrojnih akata počev od *Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima*, sve do pojedinih *konvencija, preporuka, uredbi, deklaracija* i drugih akata kojima se bliže reguliše oblast informisanja uopšte i posebno pravo na pristup informacijama od javnog značaja.

Jedan od prvih propisa koji je promovisao načelo uvida javnosti u službene dokumente doneo je 1981 godine Savet Evrope u *Preporuci br. R (81) 19 o pristupu informacijama u posedu organa vlasti*.⁶¹

Nakon toga usvaja se *Deklaracija o slobodi izražavanja i informisanja 1982. godine*⁶², itd.

Posle toga aktiviran je rad na daljoj razradi osnovnih načela o pravu pristupa službenim informacijama u posedu organa vlasti, kao i drugih pitanja vezanih za ovu materiju. Administrativni deo posla je najpre bio poveren *Upravnom komitetu za masovne medije (CDMM)*, da bi kasnije, preciznije 1997., zamenici ministara odobrili mandat koji je Upravni komitet za ljudska prava (CDDH) dao Grupi stručnjaka za pristup službenim informacijama (DH-S-AC).

U zadnjih tridesetak godina usvojeni su mnogobrojni dokumenti u formi deklaracija, uredbi, preporuka, direktiva, itd. koji su regulisali ostvarivanje i zaštitu prava na pristup informacijama od javnog značaja u celini ili su uređivali pojedine elemente toga prava.⁶³

Na taj način i međunarodne organizacije, počinju da koriste načela javnosti istovremeno napuštajući principe tajnosti, koji su do tada bili preovlađujući. Tako je npr. Evropska Unija 1993, učinila dostupnim javnosti podatke svog Parlamenta, Saveta i Komisije, dok je Program za razvoj UN (The United Nations Development Programme – UNDP), 1997. takođe omogućio uvid javnosti u odluke svojih organa.

4.3. Normativna regulativa pojedinih država

Zahvaljujući aktivnosti međunarodne zajednice, većina nacionalnih zakona koji su doneti u poslednjih nekoliko godina, uglavnom su u skladu sa principima sadržanim u njenim dokumentima. Tu se pre svega misli na dokumenta Ujedinjenih nacija, Saveta Evrope, Evropske unije, Organizacije Američkih Država, ali i preporuke i principe međunarodnih nevladinih organizacija, itd. Međutim i pored tih osnovnih principa i načela koje su pojedine zemlje unele u

⁶¹ Uporediti: *Preporuka R (81) 19 Komiteta ministara Saveta Evrope državama članicama o pristupu informacijama u posedu javnih vlasti (usvojio Komitet ministara 25. novembra 1981. godine, na 340. sastanku zamenika ministara)* Izvor: <http://www.poverenik.org.rs/you/pravni-okvir-pi/medjunarodni-dokumenti-pi/148-preporuka-r-81-19-.html>

⁶² Uporediti: *Deklaracija o slobodi izražavanja i informisanja* (usvojio Komitet ministara 29. aprila 1982. na svom 70. zasedanju). Izvor: <http://www.poverenik.rs/you/pravni-okvir-pi/medjunarodni-dokumenti-pi/149-deklaracija-o-slobodi-izrazavanja-i-informisanja-.html>

⁶³ Detaljnije o navedenim dokumentima međunarodne zajednice biće reči u posebnom odeljku.

svoja nacionalna zakonodavstva, postoji niz *specifičnosti* u pogledu regulisanja pojedinih pitanja vezanih za oblast pristupa informacijama od javnog značaja.

Ove posebnosti odnose se prvenstveno na nivo garancija, odnosno zaštite ovog prava.

4.3.1. Nivo garancija i zaštite prava na pristup informacijama

4.3.1.1. Ustavne garancije zaštite prava na pristup informacijama

Kada je u pitanju nivo zaštite ovog prava, onda se može reći da je za najveći broj zemalja koje su normativno uredile pravo pristupa informacijama, ovo pitanje regulisao *zakonom*. Međutim, nije ni mali broj zemalja koje su svojim najvišim pravnim aktom - ustavom garantovale ovo pravo svojim građanima, mada je njihov broj znatno manji.

Ono što karakteriše brojne zemlje koje pružaju ustavne garancije zaštiti prava na pristup informacijama od javnog značaja je činjenica da su one svoje zakone o slobodnom pristupu informacijama donele upravo na osnovu ustavnih garancija ovog prava.

Ako ovu analizu počnemo od naših suseda uverićemo se da većina zemalja iz našeg regiona garantuje pravo na pristup informacijama od javnog značaja svojim najvišim pravnim aktom. Tako Albanija (čl.23 Ustava) pored prava na pristup informacijama, pruža mogućnost građanima da prisustvuju sastancima kolektivnih i izabраниh organa vlasti.⁶⁴

Bugarska (čl. 31 Ustava) garantuje svakom građaninu pravo da dobije informacije od državnih organa.⁶⁵

Hrvatska je promenila svoj Ustav i dopunila ga članom 38 kojim je garantovala ostvarenje prava na slobodan pristup informacijama i na osnovu njega donela zakon o ovoj materiji.

I Ustav Slovenije (član 39 i 22) sadrži ustavne garancije zaštite prava na pristup informacijama, pa je na osnovu toga donet i poseban zakon o pravu na dostupnost informacijama.⁶⁶

Razvijene zemlje zapadne Evrope u kojima postoji duga demokratska tradicija takođe su u svoje ustave unele eksplicitne garancije prava na pristup informacijama od javnog značaja. Jedna

⁶⁴ Ustav Albanije usvojen je 28 septembra 1998., stupio je na snagu 28 novembra iste godine, dok je sada važeća verzija usvojena 2008. godine. Uporediti: Constitution de la République d'Albanie Izvor: <http://www.wipo.int/wipolex/fr/details.jsp?id=9481>

⁶⁵ Uporediti: Конституция на Република България (Konstitutsiya na Republika Balgariya). Ovaj Ustav je usvojen 12 juna 1991. od strane Narodne skupštine Bugarske i do sada četiri puta dopunjen i izmenjen amandmanima: 2003., 2005., 2006. and 2007.

⁶⁶ Ustava Republike Slovenije /URS/, Ur.l. RS, št. 33I/1991, izmene i dopune: 42/1997; 66/2000; 24/2003; 69/2004; 68/2006; 47/2013

od najstarijih izričitih ustavnih garancija transparentnosti rada organa vlasti sadržana je u holandskoj *Deklaraciji prava čoveka* iz 1795. godine. Prema tom dokumentu građani su imali pravo da zahtevaju izvještaj o radu svakog funkcionera javne uprave, kao i obrazloženje za donošenje odluka vezanih za vršenje javne funkcije.

Među ostalim razvijenim zemljama zapadne Evrope koje su u svoj ustav unele garancije prava na pristup informacijama od javnog značaja spadaju Austrija, Finska, Španija, kao i Portugalija i Grčka.⁶⁷

Najviši nivo zaštite je garantovan u Švedskoj.⁶⁸

U Španiji, Ustav garantuje pravo pristupa svim službenim dokumentima i dosijeima, uz tri izuzetka: razloga bezbednosti i odbrane zemlje, istrage krivičnih dela i privatnosti građana⁶⁹.

Zemlje bivše socijalističke zajednice koje su bile okupljene oko nekadašnjeg SSSR-a takođe su svojim najvišim pravnim aktom propisale ustavne garancije prava na dostupnost informacijama od javnog značaja. To su uradile, Poljska (članovi 51.3 i 61 Ustava); Češka; Slovačka; Ukrajina; Estonija (članovi 13 i 44 Ustava); Letonija; Litvanija; Moldavija; Gruzija i Tadžikistan.

Na azijskom kontinentu pravo na pristup informacijama garantovano je Ustavom Tajlanda iz 2007. godine.⁷⁰

Obzirom na pravnu tradiciju anglosaksonskih zemalja, ove države ne karakterišu ustavne garancije prava na pristup informacijama od javnog značaja. Jedini izuzetak je učinjen *Poveljom o slobodama Novog Zelanda* koja u članu 14 izričito utvrđuje pravo pojedinca da traži informacije, kao pravo koje je sadržano u slobodi izražavanja.⁷¹

⁶⁷ Ustav Finske (2000) npr. veoma precizno uređuje pravo na pristup informacijama od javnog značaja. Tako se u članu 12.2. propisuje da svako ima pravo na pristup dokumentima javne vlasti. Dokumenti i informacije organa javne vlasti su javni, ukoliko njihovo objavljivanje nije, iz opravdanih razloga, ograničeno zakonom (čl.21).Uporediti: The Constitution of Finland 11 June 1999 (731/1999, amendments up to 1112 / 2011 included) (Finnish: Suomen perustuslaki), Izvor:<http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>

⁶⁸ U ovoj zemlji „pravo na pristup informacijama tradicionalno je zasnovano na tri ustavna stuba: javni pristup službenim dokumentima (deo slobode štampe), slobode govora i prava na anonimnost (koje takođe štiti službenike koji daju poverljive informacije medijima)“.

⁶⁹ Spanish Constitution of 1978 (Spanish: *Constitución Española*) donesen 31 oktobra 1978., objavljen 6. Decembra 1978. (član 105.B), Izvor: http://en.wikipedia.org/wiki/Spanish_Constitution_of_1978

⁷⁰ Uporediti: *Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550* (2007), Izvor: <http://www.asianlii.org/th/legis/const/2007/1.html>

⁷¹ Chapter 7: The right to life, liberty and security of person Te tika ki te whai ora, watea i nga tikanga here, me te maru o te tangata <http://www.hrc.co.nz/report/chapters/chapter07/life01.html> New Zealand's Constitution_ (Constitution Act 1986, Public Act 1986, No 114, Date of assent 13 December 1986, Izvor: http://www.cap.govt.nz/store/doc/The_Conversation_So_Far.pdf

I neke države američkog kontinenta kao što su, Meksiko, Peru i Kolumbija su u svoje pravne sisteme ugradile ustavne garancije slobodnog pristupa javnim informacijama. Tako *Ustav Meksika*⁷² garantuje pristup informacijama od javnog značaja, na osnovu koga je donet i poseban zakon koji reguliše materiju slobodnog pristupa informacijama. Isto tako, *Ustav Perua*⁷³ (član 2) osigurava zaštitu i pravo na slobodan pristup informacijama bez navođenja bilo kakvih razloga za podnošenje zahteva.

4.3.1.2. Sudske garancije prava na pristup informacijama od javnog značaja

U nekim zemljama razvijena je tradicija *sudskih garancija* prava na pristup informacijama. Među te zemlje spada Mađarska. Ustavni sud ove zemlje se pridružio ustavnim garancijama prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja kroz posebnu odluku kojom je potvrdio da ovo pravo spada u osnovna ljudska prava od suštinskog značaja za kontrolu rada organa vlasti od strane građana.

Ustav Italije ne propisuje ustavne garancije prava na pristup informacijama, ali je Ustavni sud proglasio javnost kao opšto načelo koje obavezuje domaće organe pošto je ono deo zajedničkog evropskog ustavnog nasleđa.⁷⁴

Na azijskom kontinentu se takođe primenjuju sudske garancije zaštite ovog prava. One su npr. prisutne u Južnoj Koreji gde je Ustavni sud 1989. godine stao na stanovište da je pravo na pristup informacijama *posebno ustavno pravo* koje je sadržano u slobodi izražavanja i za čiju primenu i zaštitu nije potrebno čekati usvajanje posebnog zakona. Ova odluka Ustavnog suda bila je preteča budućeg zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja koji je donet deset godina kasnije.

Vrhovni sud Indije je još 1982. godine potvrdio da pristup informacijama u posedu organa vlasti predstavlja bitan deo osnovnog prava na izražavanje.

⁷² The Constitution of Mexico, formally the Political Constitution of the United Mexican States (Spanish: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), Izvor: http://www.oas.org/juridico/mla/en/mex/en_mex-int-text-const.pdf

⁷³ Political Constitution of Peru, Aug 30, 2008. Izvor: http://www.congreso.gob.pe/_ingles/CONSTITUTION_29_08_08.pdf

⁷⁴ Ustavni sud Italije, presuda br. 104 iz 2006.

4.3.1.3. Zakonski nivo regulisanja prava na dostupnost informacijama

Bez obzira da li u svome zakonodavstvu imaju ustavne garancije slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, odnosno sudsku zaštitu ovog prava, najveći broj zemalja doneo je posebne zakone kojima su uredile materiju prava na dostupnost informacijama.

Rodonačelnik novog talasa normativne regulative ove materije u svetu su SAD gde je 1966. godine donet *Zakon o slobodnom pristupu informacijama*.⁷⁵ Najobimniju novelaciju ovaj zakon pretrpeo je 1974. godine posle afere Votergejt.

Prema tome zakonu organi javne vlasti su, između ostalog, dužni da na zahtev daju na uvid javnosti dokumenta od javnog značaja (osim u propisanim izuzecima).

Američki primer sledile su Australija, Kanada i Novi Zeland. Naime, Australija je na saveznom nivou donela zakon u ovoj oblasti 1982. godine, da bi potom bili doneti posebni zakoni i na nivou svih federalnih jedinica i samoupravnih teritorija. Iste, 1982 godine i Novi Zeland je usvojio poseban zakon u ovoj oblasti.⁷⁶

Gotovo u isto vreme, preciznije godinu dana kasnije (1983) u Kanadi je donet zakon na saveznom nivou, a takođe su i sve pokrajine donele sopstvene propise iz oblasti dostupnosti informacijama od javnog značaja.

Tek posle određenog perioda i ostale zemlje su počele da donose zakone kojima uređuju oblast slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja. I još kasnije, u zadnjih dvadesetak godina počinje masovnije donošenje zakona iz ove materije najpre u razvijenim zapadnim zemljama, pa onda i drugde.

Kada su u pitanju zemlje evropskog kontinenta, onda su među prvim državama koje su donele zakon o dostupnosti inafornacijama od javnog značaja u ovom novom talasu bile su evropske zemlje koje se smatraju predvodnicama demokratskih procesa. One su počele da donose svoje zakone u toj oblasti počev od šezdesetih godina prošlog veka. Među prvima je bila Švedska koja je donela zakon 1975., zatim slede Finska, Norveška, Danska, Francuska: 1978., Holandija: 1983., kao i 1991. i Austrija 1987. godine. Nešto kasnije zakon je donela i Belgija (1994.) godine. Zanimljivo je da je jedna od poslednjih iz ove grupe razvijenih evropskih demokratskih zemalja

⁷⁵ Uporediti: *Zakon o slobodnom pristupu informacijama* (Freedom of Information Act 5 U.S.C.,552, donet 1966, menjan 1974 i 1966. godine. Izvor: [http://en.wikipedia.org/wiki/Freedom_of_Information_Act_\(United_States\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Freedom_of_Information_Act_(United_States)))

⁷⁶ Za razliku od drugih zemalja iz ove grupe Novi Zeland predstavlja jedinu državu u kojoj je pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja garantovano *ustavnim dokumentom* (Povelja o slobodama Novog Zelanda) koja u članu 14 izričito navodi pravo pojedinca da traži informacije, kao pravo koje je sadržano u slobodi izražavanja.

koja je usvojila *Zakon o slobodnom pristupu informacijama* bila Nemačka. Verovatni razlog za ovo relativno kasno uključivanje Nemačke u klub zemalja koje su donele zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja je dugogodišnja tradicija postojanja sistema predstavljanja i praksa podnošenja peticija kojima se obezbeđivalo pravo na javnost odluka organa vlasti. Pošto je ovaj sistem funkcionisao efikasnije nego u drugim zemljama, nije se toliko osećala potreba za formalizovanjem, odnosno normativno uređenje oblasti pristupa informacijama od javnog značaja putem posebnog zakona. S druge strane, ima mišljenja da je razlog za kašnjenje donošenja zakona u Nemačkoj postojanje snažne tradicije administrativne zatvorenosti i tajnosti - često opisivano kao „načelo tajnovitosti“.⁷⁷ Ipak, Zakon je donet 2005. godine.

Kada je reč o zemljama anglosaksonskog područja, treba napomenuti da je Irska usvojila zakon o pristupu informacijama 1997. godine. Velika Britanija je počela kampanju za donošenje zakona o dostupnosti informacijama od javnog značaja negde osamdesetih godina prošlog veka, ali joj je bilo potrebno gotovo dvadeset godina da ga usvoji. Ona je to učinila tek 2000. godine. Tamo je takođe načelo transparentnosti naišlo na snažniji otpor. Zato se ono nije dugo vremena primenjivalo u punom obimu, tj. kao *pravo javnosti na pristup službenim dokumentima* kao deo *slobode informisanja* građana, već kao *pravo pristupa dokumentima u administrativnom postupku*, tzv. „proceduralna transparentnost“.

Ovo nije bila samo specifičnost Ujedinjenog Kraljevstva, već i drugih zemalja, npr. Francuske, koje su pravo na otvorenost rada organa javne vlasti svodile na pravo pojedinca koji učestvuje u upravnom postupku, tj. na pravo pristupa dokumentima na kojima će biti zasnovana odluka upravnog organa u konkretnom slučaju.⁷⁸

Kasnije je promenjen režim prava na dostupnost informacijama koje je donošenjem posebnih zakona počelo da se primenjuje u punom kapacitetu. To je dovelo do donošenja zakona u ostalim evropskim zemljama tokom poslednjih dvadeset ili trideset godina. Tako su svoje

⁷⁷ Uporediti: *Pravo na otvorene javne uprave u Evropi: novi pravni standardi za administrativnu transparentnost*, Dokument Sigme, br.46, priredio: Mario Savino, Univerzitet Tuscia iz Viterboa (Italija), Izvor: <http://www.oecd.org/dataoecd/18/14/47361705.pdf>

⁷⁸ „Pravo na pristup administrativnim dokumentima u pojedinačnom slučaju je stoga posledica načela odgovarajućeg procesa (*„droit de la défense“* u Francuskoj, ili *“pravičnost”/ “prirodna pravda”* u Ujedinjenom Kraljevstvu), što implicira da u administrativnim postupcima sve informacije na kojima je odluka zasnovana moraju da budu dostupne stranama“. Uporediti: *Pravo na otvorene javne uprave u Evropi: novi pravni standardi za administrativnu transparentnost*, Dokument Sigme, br.46, priredio: Mario Savino Univerzitet Tuscia iz Viterboa (Italija), Izvor: <http://www.oecd.org/dataoecd/18/14/47361705.pdf>

posebne zakone o materiji pristupa informacijama od javnog značaja donele, pored zemalja Evropske unije: Nemačka (2005), Finska i Portugalija (1993), Grčka, Irska (1997), Slovenija (2003), Poljska (2001), Estonija i Litvanija (2000), Češka Republika (1999), Slovačka, Mađarska (1992), Rumunija (2001) i veliki broj zemalja u tranziciji Srbija (2004), Albanija, Bosna i Hercegovina (2000), Makedonija (2005), Crna Gora (2006), BIH (2000), odnosno Rpublika Srpska (2001), itd.

Može se reći da su retke evropske zemlje koje nisu normativno uredile ovu materiju posebnim zakonom.

Na brzi razvoj nacionalnih zakonodavstava u materiji pristupa informacijama od javnog značaja uticalo je više faktora. Na prvom mestu je sve veće uvažavanje značaja ljudskih prava među kojima je pravo na informisanost uopšte, a posebno pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, jedno od fundamentalnih prava. Širenje prostora za primenu ljudskih prava utiče na opšti proces demokratizacije u društvu, pa se transparentnost rada organa vlasti tretira kao ključno sredstvo unapređenja demokratije. Pored toga, međunarodna zajednica utvrđuje standarde koji pravo na pristup informacijama od javnog značaja svrstavaju u osnovna prava na međunarodnom nivou i nivou Evropske unije. Na taj način i međunarodni razlozi i sazrevanje demokratskih poredaka u svetu utiču na kontinuirano povećanje broja zemalja koje posebnim zakonom regulišu ovo pravo. To je dovelo da je danas u blizu stotinu zemalja u svetu pravo na pristup informacijama uređeno posebnim zakonom.

Afričke zemlje u ovoj oblasti najčešće nemaju svoje nacionalne zakone. Međutim, umesto zakona u oblasti slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja, veliki broj afričkih zemalja ima usvojene standarde koji su nastali u okviru Komonvelta, pa su u okviru ove Organizacije definisani osnovni principi s slobodnog pristupa informacijama.⁷⁹

Kada su u pitanju centralnoameričke i južnoameričke zemlje većina njih je tek početkom ovog veka donela zakone o ovoj materiji. Tako su Jamajka, Panama, Peru i Meksiko donele svoje propise o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja 2002. godine. Jamajka je te godine usvojila zakon o pristupu javnim informacijama, dok je iste godine Panama donela zakon o transparentnosti javne uprave. U Meksiku je takođe 2002 godine na temelju člana 6 Ustava koji garantuje pristup informacijama, donet savezni zakon o transparentnosti i pristupu javnim

⁷⁹ Jedan od osnovnih principa utvrđenih na sastanku ministara pravde zemalja Komonvelta iz 1999. godine je garantovanje prava na pristup informacijama od javnog značaja putem donošenja zakona.

informacijama. Zakon o pravu na pristup informacijama od javnog značaja usvojio je i Peru. Ovaj zakon garantuje pristup informaciji javne vlasti bez obaveze tražioca informacije da u podnetom zvaničnom zahtevu navodi razloge traženja informacije. Ovo govori o visokom stepenu demokratičnosti u oblasti pristupa zvaničnim dokumentima i istovremeno o obavezi organa vlasti da postupe po svakom zahtevu, sem u slučaju zakonskih ograničenja.

Dve najmnogoljudnije zemlje na svetu, sa azijskog kontinenta: Kina i Indija, takođe su donele zakone o pristupu informacijama od javnog značaja.⁸⁰

Mada po broju korisnika, zakoni o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja nemaju u drugim zemljama toliki obim kao što je to slučaj u Indiji i Kini, ovo pravo predstavlja jedno od osnovnih ljudskih prava, pa je njegovo normativno regulisanje, bez obzira na formalnopravni akt (donošenje posebnih zakona, obezbeđenje izričitih ustavnih garancija, sudskih garancija ili prakse ostvarivanja i zaštite, predstavlja bitan uslov demokratizacije društvenih odnosa uopšte.

⁸⁰ Indija je usvojila zakon 2005. godine. Koliko je to grandiozan poduhvat bio govori podatak da je u prve dve i po godine podneto više od 2 miliona zahteva za pristup informacijama. Većina od tih zahteva je podneta državnoj administraciji i lokalnim organima vlasti i odnosila se na informacije koje se tiču pitanja vezanih za svakodnevni život: uskraćivanje hrane, pitanja penzija, izgradnje puteva i drugih javnih radova, sve to najčešće u kontekstu zloupotreba javnih vlasti, korupcije i sl. (Tako je npr. tražena informacija o krađi 4 miliona kilograma pirinča u Orisi, koji je bio namenjen siromašnim građanima ove provincije. Sve ovo svedoči o ogromnom značaju donošenja Zakona (RTIA), pa se pojedinci usuđuju da kažu da je ovaj zakon ne samo najveći projekat, odnosno eksperiment transparentnosti u svetu, nego i zakonski propis koji je mogao izazvati „socio-ekonomsku revoluciju“.

GLAVA TREĆA: MEĐUNARODNOPRAVNI OKVIR KAO OSNOV ZA REGULISANJE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA

1. UVODNE NAPOMENE

Pravo na dostupnost informacijama regulisano je unutrašnjim pravnim propisima i predstavlja deo normativnog pravno-političkog sistema svake zemlje. Međutim, taj sistem nije nastao autohtono i bez uticaja i posredovanja međunarodnog činioca. Naime, u međunarodnom pravnom poretku postoje određeni standardi koji se tiču ljudskih prava i sloboda uopšte. Oni predstavljaju demokratsku tekovinu i svaka država ih ugrađuje u svoj pravni sistem i dužna je posle postupka ratifikacije da ih poštuje i primenjuje.

U skladu s tim, mnogobrojnim pravnim aktima međunarodnih organizacija i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, kao i unutrašnjim propisima, jemče se prava koja se odnose na sferu ljudskih sloboda uopšte, pa i onih koje se tiču istinitog, potpunog i blagovremenog obaveštenja o pitanjima od javnog značaja, kao i dostupnosti tih informacija.

Brojna međunarodna tela na najvišem nivou su donela mnogobrojna dokumenta s obvezujućom snagom za svoje članice. Ta međunarodna dokumenta su vrlo različita počev od stepena opštosti, sve do specifičnosti materije koju uređuju, a ni stepen obaveznosti nije isti. To je posledica činjenice da se međunarodno pravo u mnogim elementima razlikuje od unutrašnjeg prava. Ne ulazeću na ovom mestu u postojeće razlike, dovoljno je reći da se međunarodno pravo najčešće definiše kao skup pravnih pravila kojima se regulišu odnosi i procesi u međunarodnoj zajednici.⁸¹

Postoje čak, brojne kontroverze o tome da li je međunarodno pravo zaista pravo, posebno zbog toga što mnogi autori smatraju da je to pravo tek u nastajanju, da se, dakle, još konstituiše, pa zato ne može imati i nema sve one elemente i svojstva koje ima unutrašnje pravo.

⁸¹ Postoje mnogobrojne definicije međunarodnog prava, kao i brojna shvatanja, ali se ovom prilikom nećemo upuštati u njih, već upućujemo na autore koji se bave tom problematikom: Avramov S., Kreća M., Novaković M.; Vukas B., Krivokapić B., Degan V.Đ., Popović Đ., itd.

Bez obzira na ova i druga različita teorijska shvatanja, izvesno je da se međunarodno pravo sve brže razvija, da je sve veći broj država koje ga primenjuju i da su oblasti primene, odnosno sfere društvenih odnosa na koje se primenjuje sve šire, odnosno da su norme kojima se uređuju međunarodni odnosi sve brojnije.

Takođe je značajno da međunarodno pravo ne važi samo u odnosima među državama, odnosno da subjekti međunarodnog prava (nosioci prava i obaveza) nisu samo države, mada su osnovni, nego tu spadaju i drugi pravni subjekti, prvenstveno međunarodne organizacije.

Iako su međunarodne organizacije tvorevina država, ipak one u savremenim uslovima predstavljaju samostalne činioce, bar u određenoj meri, pa je shodno tome i njihova delatnost uređena međunarodnim pravom. S druge strane, u uslovima postojanja demokratskog poretka, koji se uprkos brojnim teškoćama, postepeno širi na sve veći broj država, pod uticajem tih procesa, sve veća pažnja se, u međunarodnim odnosima posvećuje zaštiti ljudskih prava i sloboda. U sklopu zaštite tih prava, pojedinac istina, još uvek ne poseduje pun pravni kapacitet u međunarodnoj zajednici, pa mu u okviru takvog statusa nije ni priznato svojstvo subjekta međunarodnog prava, ali pojedine društvene skupine sve više stižu, odnosno poseduju međunarodnopravni subjektivitet, ako ne u potpunosti, onda bar u ograničenom obimu.

U okviru takvo postavljenog međunarodnog poretka, ljudskim pravima se pridaje posebna pažnja. I pored toga što ljudska prava izvire i zasnivaju se na moralnim načelima, odnosno izvode se iz moralnih principa, odnosno iz prirodnog prava i prirodnih osobina ljudskog bića i po svojoj suštini su univerzalna i neotuđiva, ona istovremeno predstavljaju *skup standarda i pravnih normi* kojima se uređuje ta oblast društvenog života. Svakako da se pri tome ljudska prava ne mogu shvatiti kao statična kategorije, nego upravo obrnuto: borba za ostvarivanje i stalno širenje ljudskih prava neprestalno je prisutna i aktuelna.

U korpusu ljudskih prava koja predstavljaju predmet regulisanja u međunarodnim okvirima svakako spadaju i prava vezana za oblast informisanja, počev od prava na dostupnost informacijama, kako onih vezanih za ličnost, tako i onih od javnog značaja, preko slobode mišljenja i izražavanja, sve do slobode medija. U tom smislu slobodan pristup informacijama od javnog značaja izvodi se i iz ovih fundamentalnih ljudskih prava i predstavlja s jedne strane posebno pravo (obzirom na specifičan predmet i sadržinu prava), a s druge strane, deo ukupnog kataloga ljudskih prava uopšte, a naročito onih koja se tiču oblasti informisanja shvaćene u najširem smislu. Zato je radi boljeg razumevanja suštine prava na pristup informacijama od

javnog značaja potrebno polaziti i voditi računa o međunarodnom normativnom kontekstu kako na univerzalnom planu, tako i na nivou regionalnih organizacija čiji smo članovi ili ćemo uskoro biti. To se u prvom redu odnosi na Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Američku konvenciju o ljudskim pravima, kao i dr. Ovo posebno zbog toga što ova međunarodna dokumenta, sadrže u sebi odredbe o ljudskim pravima koja se odnose na građanska, politička, ekonomska, socijalna i kulturna prava, među njima i pravo vezano za dostupnost informacijama od javnog značaja, koje se tretira kao deo korpusa fundamentalnih ljudskih prava iz kojih potiče.

2. MEĐUNARODNA DOKUMENTA KOJA SE ODOSE NA PRISTUP INFORMACIJAMA

2.1. Opšta međunarodna dokumenta koja se odnose na pristup informacijama

Za razliku od univerzalnih međunarodnih dokumenata koja regulišu materiju ljudskih prava na najopštiji način i u sklopu toga pominju i pravo na slobodan pristup informacijama, postoji čitav niz međunarodnih dokumenata koja se odnose na ovo pravo.

Tu se pre svega misli na *Konvenciju Ujedinjenih nacija o pristupu informacijama, učešću javnosti u donošenju odluka i pristupa pravdi u ekološkim pitanjima*, kao i na *Konvenciju Ujedinjenih nacija protiv korupcije*, ali i na druge.

2.2. Dokumenta evropskih institucija koja se odnose na pristup informacijama

Kada je reč o dokumentima evropskih institucija koja se odnose na pristup informacijama od javnog značaja, onda je uglavnom reč o dokumentima *Saveta Evrope* (Council of Europe), *Parlamentarne skupštine Evrope* (Europe Parliamentary Assembly), kao i *Komiteta ministara* (Committee of Ministers of the Council of Europe).⁸²

2.2.1. Dokumenta Saveta Evrope

2.2.1.1. Preporuka R (81) 19 Odbora Ministara Saveta Evrope državama članicama o dostupnosti informacija koje poseduju javne vlasti

Hronološki posmatrano ova Preporuka predstavlja jedan od prvih dokumenata u kome su postavljani osnovni principi normativnog regulisanja prava na slobodan pristup informacijama.

⁸² Analiza odredbi ovih dokumenata biće izvršena u kontekstu analize pojedinih pitanja vezanih za dostupnost informacijama od javnog značaja u našem pravopolitičkom sistemu, pa se u uvodnom delu navodi samo njihov opšti okvir.

Usvajajući ovu Preporuku⁸³, Komitet ministara je posebno vodio računa o principima postavljenim u *Preporuci Parlamentarne skupštine 854 o pristupu javnosti vladinim podacima i slobodi informacija*.⁸⁴

Pri usvajanju ove Preporuke pošlo se od stanovišta značaja odgovarajućih informacija o javnim stvarima za javnost u demokratskom društvu kao i od činjenice da pristup informacijama od javnog značaja utiče na poverenje građana u javnu vlast. Zato je Komitet i preporučio vladama država članica da se u svom zakonodavstvu i praksi rukovode principima iznetim u ovoj Preporuci.

Shodno tome, Preporukom je usvojeno nekoliko osnovnih principa slobode pristupa informacijama. Prvo, svako ko je u nadležnosti države članice ima pravo da na zahtev dobije informaciju u posedu organa javnih vlasti, izuzev onih koje se nalaze u posedu zakonodavnih i sudskih organa. Pri tome, pristup informacijama će biti odobren iako podnosilac zahteva nema poseban interes za dobijanje informacije. Preporuka takođe sadrži i odredbe o odgovarajućim pravnim sredstvima kojima se utiče na obezbeđenje pristupa informacijama, izuzećima, rokovima i sl.

Ovom Preporukom nisu obuhvaćene informacije koje se nalaze u posedu zakonodavnih i sudskih organa, ali su i one kasnije, tj. proširivanjem prava na dostupnost informacijama od javnog značaja, postale predmet ovog prava. To je i logično, jer se ove značajne sfere vlasti nisu mogle izuzeti od slobodnog pristupa. Ali u vreme kada je doneta i to je predstavljalo korak napred u ostvarivanju ovog prava.

2.2.1.2. Deklaracija o slobodi izražavanja i informisanja

Države članice Saveta Evrope, donele su ovu Deklaraciju⁸⁵ imajući u vidu da načela istinske demokratije, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava predstavljaju osnovu njihove saradnje i da je *sloboda izražavanja i informisanja* osnovni element ovih načela.

⁸³ Preporuku R (81) 19 Komiteta ministara Saveta Evrope državama članicama o pristupu informacijama u posedu organa javne vlasti usvojio je Komitet ministara 25. novembra 1981. godine, na 304. sastanku zamenika ministara. Izvor: <http://www.poverenik.org.rs/you/pravni-okvir-pi/medjunarodni-dokumenti-pi/148-preporuka-r-81-19-.html>

⁸⁴ Recommendation 854 (1979) *on access by the public to government records and freedom of information*. Izvor: <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta79/erec854.htm>

⁸⁵ Ovu Deklaraciju usvojio je Komitet ministara 29. aprila 1982. na svom 70. zasedanju. (*Declaration on the freedom of expression and information*) Izvor: <http://www.poverenik.rs/you/pravni-okvir-pi/medjunarodni-dokumenti-pi/149-deklaracija-o-slobodi-izrazavanja-i-informisanja>

Države članice su prilikom donošenja ove Deklaracije imale, takođe u vidu, da je sloboda izražavanja i informisanja neophodna za društveni, ekonomski, kulturni i politički razvoj svakog ljudskog bića i da predstavlja uslov za harmoničan napredak društvenih i kulturnih grupa, nacija i međunarodne zajednice.

Na taj način se potvrđuje čvrsta privrženost načelima slobode izražavanja i informisanja kao osnovnog elementa demokratskog i pluralističkog društva. Zato ovom *Deklaracijom* države članice žele da ostvare kako zaštitu prava svakog pojedinca, bez obzira na granice, da izrazi svoje mišljenje, da traži i prima informacije i ideje iz bilo kog izvora, kao i da ih saopštava pod uslovima navedenim u članu 10 *Evropske konvencije o ljudskim pravima*.

2.2.1.3. Preporuka R (2002) 2

Pojačano interesovanje država za slobodan pristup informacijama od javnog značaja uticalo je na normativnu aktivnost međunarodnih organizacija i tela koja su kroz svoje delovanje nastojale da ustanove *standarde i mere* za obezbeđenje otvorenijeg pristup javnosti informacijama u posedu organa javne vlasti. Kao rezultat tih napora i aktivnosti različitih grupa stručnjaka, npr. *Grupe stručnjaka za pristup službenim informacijama DH-S-AC* kojoj su mandat poverili zamenici ministara *Upravnog komiteta za ljudska prava (CDDH)*, doneto je nekoliko značajnih međunarodnih dokumenata iz ove oblasti.

Jedan od tih dokumenata je i *Preporuka br. R (2000) 13* o evropskoj politici u domenu uvida u arhive koja se delimično odnosi i na slobodan pristup informacijama.

U red međunarodnih dokumenata spada i *Preporuka R (2002) 2* Komiteta ministara državama članicama o uvidu u službene dokumente usvojena 21. februara 2002. na 784. sastanku zamenika ministara.⁸⁶

Preporuka o uvidu u službena dokumenta predstavlja do tada najpotpuniji i najcelovitiji međunarodni dokument koji se odnosi na slobodan pristup informacijama. Između ostalog, *Preporuka* utvrđuje nekoliko osnovnih principa koje, u svojim zakonima i praksi, treba da primenjuju države članice Saveta Evrope, a ujedno određuje i pojmove „*organa vlasti*“ , *i, „službenog dokumenta*“.

⁸⁶ *Recommendation Rec (2002) 2 of the Committee of Ministers and explanatory memorandum* (Preporuke R (2002) 2 o pristupu službenim dokumentima). Izvor: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/translations/serbian/Rec\(2002\)2&ExpMem_sb.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/translations/serbian/Rec(2002)2&ExpMem_sb.pdf)

Preporuka utvrđuje da je pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja dostupno *svakome*, a države treba da garantuju *svakom subjektu prava*, odnosno *fizičkom i pravnom licu, domaćem i stranom* da mu na njegov zahtev, bude obezbeđen pristup službenom dokumentu u posedu organa vlasti. Preporuka se odnosi na opšte pravo uvida u službene dokumente koje može da ostvari svako lice.

U *Preporuci* su utvrđeni i *izuzeci* od slobodnog pristupa informacijama, uz načelo da pravo na pristup treba da bude *pravilo*, a njegova poverljivost izuzetak od tog pravila.

Preporuka se zalaže da formalnosti prilikom podnošenja zahteva treba da budu svedene na minimum, a sam postupak mora biti brz i jednostavan i smatra se hitnim.

Preporuka takođe sadrži i odredbe o najpovoljnijem načinu i formi obezbeđenja informacije za tražioca, o troškovima za pristup informaciji, a posebno o mogućnosti zaštite prava na dostupnost informacije *sudskim putem*, itd.

Iako su osnovni principi prava na dostupnost informacijama od javnog značaja postavljeni, a određene definicije pojmova i procedure za ostvarenje ovog prava definisani i precizirani, glavni nedostatak ove Preporuke je što ona *nema obavezujuću pravnu snagu za države članice*. To će usloviti da se nekoliko godina kasnije usvoji posebna Konvencija kojom će se navedeni nedostatak otkloniti.

2.2.1.4. Preporuka br. R (2003) 13

Komitet ministara Saveta Evrope rukovodio se prilikom donošenja ove Preporuke⁸⁷, između ostalog, obavezom koju su države članice preuzele, a koje se odnose na osnovno pravo na slobodu izražavanja i informisanja koje garantuje član 10. *Konvencije o zaštiti ljudskih prava* i koje predstavlja jedan od suštinskih temelja demokratskog društva i jedan od osnovnih uslova napretka društva i razvoja svakog pojedinca. U njoj se takođe se podseća *da mediji imaju pravo da obavestavaju javnost zahvaljujući pravu javnosti da dobija informacije, uključujući informacije o pitanjima od opšteg interesa*, na osnovu člana 10. Konvencije, i da imaju profesionalnu obavezu da to čine.

⁸⁷ Ova preporuka Komiteta ministara zemljama članicama o medijskoj distribuciji informacija u vezi sa krivičnim postupcima usvojena je od strane Komiteta ministara 10. jula 2003., na 848. sastanku zamenika ministara. Recommendation Rec (2003) 13 of the Committee of Ministers to member states on the provision of information through the media in relation to criminal proceedings (*Adopted by the Committee of Ministers on 10 July 2003 at the 848th meeting of the Ministers' Deputies*) Izvor: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=51365>

U *Preporuci* se posebno ističe značaj medijskog izveštavanja u informisanju javnosti o krivičnim postupcima, i na taj način se čini vidljivom preventivna funkcija krivičnog prava i pruža javnosti uvid u funkcionisanje pravosudnog krivičnog sistema.

Ovom *Preporukom* garantuje se *sloboda izražavanja i informisanja*, pravo pretpostavke nevinosti i pravo na pravičan proces, kao i pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života.

Pružanje informacija u vezi sa sudskim procedurama, a posebno krivičnim postupcima, je u skladu sa pravom javnosti da bude informisana o temama od javnog interesa, uključujući pravdu. Pravo na pravičan proces obuhvata otvorenost suđenja za javnost i javno proglašavanje presuda. Tu otvorenost za javnost mogu da obezbede sredstva javnog informisanja, mada postoje i situacije zabrane pristupa sudskoj sali za sredstva javnog informisanja tokom celog trajanja procesa ili jednog njegovog dela, u ograničenom broju navedenih slučajeva.

2.2.1.5. Zajednička deklaracija o slobodi izražavanja i internet iz 2004. godine

Ova *Deklaracija*⁸⁸ je rezultat značajnog napretka u prepoznavanju ključnih prava o pristupu informacijama vlasti, uključujući i međunarodna saopštenja i deklaracije.

U uvodnom delu se konstatuje da je veliki broj zemalja, u svim regionima sveta, usvojio zakone u kojima se definiše pravo na pristup informacijama i da taj broj i dalje raste. Pri tome se ističe da se osnovni značaj pristupa informacijama prepoznaje u demokratskom razvoju, u odgovornosti vlade i suzbijanju korupcije, kao i u ličnom dostojanstvu i uspešnom poslovanju. Međutim, u praksi je prisutna i tendencija nekih vlada da ograniče pristup informacijama odbijanjem usvajanja Zakona o pristupu informacijama ili usvajanjem zakona koji nisu u skladu sa međunarodnim standardima u ovoj oblasti, pa se takvi pokušaji osuđuju.

Ipak, veliki broj zemalja, u svim regionima sveta, usvojio je zakone kojima se definiše pravo na pristup informacijama i taj broj i dalje raste. Pored povećanja broja zemalja koje su usvojile odgovarajuće zakone iz ove oblasti, osnovni značaj pristupa informacijama u

⁸⁸ Deklaracija je usvojena posle rasprave Specijalnog izveštača Ujedinjenih nacija za slobodu mišljenja i izražavanja, predstavnika OEBS-a za slobodu medija i specijalnog izveštača Organizacije američkih država (OAS) za slobodu izražavanja, Posebnog izveštioaca o slobodi izražavanja i pristupu informacijama Afričke komisije za ljudska prava i prava naroda (ACHPR) kao i na osnovu člana 19 Svetske kampanje o slobodi izražavanja. Deklaracija je usvojena 2004. godine u Londonu, a dopunjena na osnovu obnovljenog i ponovo utvrđenog zajedničkog saopštenja od 26. novembra 1999., 30. novembra 2000., 20. novembra 2001., 10. decembra 2002. i 18. decembra 2003. godine, kao i posle toga: 6. decembra 2004., 21. decembra 2005., 19. decembra 2006., 12. decembra 2007., 10. decembra 2008., 15. maja 2009., i 3. februara 2010. godine. Izvor: <http://www.osce.org/fom/66176> u čijem sastavu se nalazi Joint Declaration on Freedom of Expression and the Internet.

demokratskom društvu sastoji se u odgovornosti vlada i suzbijanju korupcije, kao i u ličnom dostojanstvu i uspješnom poslovanju.

Analizirajući *pravo na dostupnost informacija* organa javne vlasti, konstatuje se da je to *fundamentalno ljudsko pravo* koje treba da bude implementirano na nacionalnom nivou kroz zakone kao što su zakoni o slobodnom pristupu informacijama zasnovanim na principu maksimalnog obelodanjivanja informacija, kao i da organi vlasti definišu slučajeve odstupanja od ovog prava. Državni organi su takođe dužni da objave informacije od javnog značaja i bez prethodnog zahteva i da uspostave mehanizme koji bi trebali tokom vremena da povećaju broj informacija koje se objavljuju.

Pristup informacijama je pravo svakog građanina i procedure za pristup informacijama trebale bi da budu jednostavne, brze i uz minimalnu naplatu, ukoliko ne mogu biti besplatne.

2.2.1.6. Konvencija SE o pristupu službenim dokumentima

Prilikom donošenja ove *Konvencije*⁸⁹, države članice Saveta rukovodile su se, između ostalog, posebno, članom 19 *Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima*, kao i drugim aktuelnim međunarodnim dokumentima koji uređuju materiju dostupnosti informacija. Pri tome se pošlo od stava o značaju u pluralističkom, demokratskom društvu transparentnosti javnih vlasti; kao i o činjenici da ostvarivanje prava na pristup službenim dokumentima: pruža izvor informacija za javnost; pomaže javnosti da formira mišljenje o stanju društva i na javne vlasti; podstiče integritet, efikasnost, efektivnost i odgovornost državnih organa, tako da pomaže potvrđivanju svoje legitimnosti.

Ova *Konvencija* predstavlja prvi međunarodni instrument koji je obavezujući a odnosi se na opšte priznanje prava na pristup službenim dokumentima koji su u posedu javnih organa.

Polazeći od načela izloženih u Preambuli ove *Konvencije* i s obzirom na činjenicu, *da su svi službeni dokumenti u principu javni* i da se može uskratiti samo predmet zaštite drugih prava i legitimnih interesa, države članice su se dogovorile da uredе pitanja koja se odnose na: odnos usvojenih principa prema domaćim zakonima, tj. unutrašnjim propisima koji se odnose *na pravo pristupa službenim dokumentima*, kao i na nadležnost centralnih i lokalnih organa vlasti i status fizičkih lica u postupku koji se odnosi na ovu materiju.

⁸⁹ Council of Europe Convention on the right to access official (Konvencija Saveta Evrope o pristupu službenim dokumentima), usvojena je 27. novembra 2008. godine u Strazburu, u originalu na engleskom i francuskom jeziku. Izvor: http://www.skupstina.me/~skupcg/skupstina//cms/site_data/DOC24/499/ZAKON_499.pdf

Na taj način *Konvencijom* su postavljeni minimalni standardi koje bi trebale poštovati sve države članice Saveta Europe.

Konvencijom su regulisana i ostala pitanja vezana za pravo na pristup zvaničnim dokumentima kao što su *dostupnost* tim dokumentima (član 2), *ograničenja* (član 3), kao i *procedura* za pristup službenim dokumentima, tj. podnošenje zahteva i njihova obrada (član 4). Pri tome je pojam dokumenta određen vrlo široko „kao bilo koja informacija koju poseduje organ javne vlasti u bilo kojem obliku“.

Isto tako i pravo na pristup informacijama je definisano kao pravo koje može zatražiti *bilo koje lice bez potrebe dokazivanja posebnog interesa za dobijanje informacije*.

Pravo na pristup informacijama odnosi se na sva javne upravne organe, a države mogu proširiti obaveznike prava i na zakonodavno telo kao i na privatna tela koja obavljaju javne funkcije.

Pitanje *izuzetaka* od dostupnosti informacijama predstavlja takođe jedno od važnih pitanja koje reguliše ova *Konvencija* i koje spada u jedan od značajnih standarda u zaštiti i primeni ovog prava. U tom smislu dat je spisak od dvanaest izuzetaka kada se može odbiti pristup informacijama. Da bi se izbegla arbitrarnost organa vlasti u proceni da li dozvoliti pristup određenoj informaciji koja je zaštićena, *Konvencijom* je predviđeno sprovođenje testa proporcionalnosti.

2.2.1.7. Rezolucija 1729 (2010)

Parlamentarna skupština Evrope je donela ovu *Rezoluciju* uviđajući značaj „uzbunjivanja“ kao priliku za jačanje odgovornosti i intenziviranje borbe protiv korupcije i lošeg upravljanja, kako u javnom, tako i u privatnom sektoru.⁹⁰

Skupština poziva sve države-članice da preispitaju svoje propise o zaštiti „uzbunjivača“ i da se rukovode principima koji su navedeni u njoj. U *Rezoluciji* se takođe preporučuje da nacionalna zakonodavstva obuhvate relevantna pitanja koja se tiču uzbunjivanja u oblastima radnog prava, krivičnog prava i krivičnog postupka, medijskog prava (pre svega zaštite novinarskih izvora), zatim građanskog prava (pre svega one predviđene *Građansko-pravnom konvencijom Saveta Evrope o korupciji* ETS br. 174).

⁹⁰ Resolution 1729 (2010) Protection of “whistle-blowers” Council of Europe Parliamentary Assembly (Rezolucija 1729) Rasprava Skupštine održana 29. aprila 2010. Tekst je usvojila Skupština 29. aprila 2010. (17 Zasedanje). Izvor:<http://assembly.coe.int/main.asp?link=/documents/adoptedtext/ta10/eres1729.htm>

Takođe se ističe potreba za određenim međunarodnim mehanizmima za zaštitu doušnika, zaštitu medija i drugih subjekata i aktera koji obelodanjuju informacije u interesu javnosti.

Odvraćanjem potencijalnih „uzbunjivača“ od oglašavanja ugrožava se *interes javnosti* za efikasnim upravljanjem i odgovornošću u obavljanju poslova u javnom i privatnom sektoru. Ipak, većina država članica Saveta Evrope nema sveobuhvatne propise o zaštiti „uzbunjivača“, iako mnoge od njih imaju odredbe koje se odnose na različite aspekte „uzbunjivanja“ u propisima kojima se uređuju radni odnosi, krivični postupak, rad medija, kao i posebne mere za borbu protiv korupcije.

Definicija slučajeva obelodanjivanja informacija koji na podležu odgovornosti obavezno se odnosi na sva upozorenja data u dobroj nameri (*bona fide*) o različitim vrstama nezakonitog postupanja, uključujući i sva ozbiljna kršenja ljudskih prava koja ugrožavaju ili utiču na život, zdravlje, slobodu ili bilo koji drugi legitiman interes pojedinaca kao zaposlenih ili korisnika usluga organa javne vlasti, ili poreskih obveznika, odnosno kao akcionara, radnika ili klijenata privatnih kompanija.

2.2.1.8. Zaključna razmatranja analize dokumenata Evropskih institucija

Evropske institucije, posebno, *Savet Evrope* (Council of Europe), *Parlamentarna skupština Evrope* (Europe Parliamentary Assembly), kao i *Komitet ministara* (Committee of Ministers of the Council of Europe) sistematski su stvarale normativni okvir za pristup informacijama od javnog značaja. Istovremeno su unapređivale zaštitu prava na slobodan pristup informacijama, proširujući kako listu lica koja su bila obuhvaćena ovim pravom tako i krug organa javne vlasti koji su u obavezi da učine dostupnim javnosti informacije koje se tiču aktivnosti i odluka organa vlasti.

U početku je taj okvir bio dat kroz pomenutu *Preporuku* (Preporuka R (81) 19 o dostupnosti informacija koje poseduju javne vlasti iz 1981. godine kojom su postavljeni osnovni principi normativnog regulisanja prava na slobodan pristup informacijama; *Deklaraciju o slobodi izražavanja i informisanja* kojom je preporučeno ostvarivanje kako zaštite prava svakog pojedinca, bez obzira na granice, da izrazi svoje mišljenje, da traži i prima informacije i ideje iz bilo kog izvora, tako i prava kao i da ih saopštava pod uslovima navedenim u članu 10 *Evropske konvencije o ljudskim pravima*; *Preporuku R (2002) 2 a o uvidu u službena dokumenta* koja je do tada bila najpotpuniji i najcelovitiji međunarodni dokument koji se odnosi na slobodan pristup

informacijama. Između ostalog, Preporuka utvrđuje nekoliko osnovnih principa koje, u svojim zakonima i praksi, treba da primenjuju države članice Saveta Evrope; *Preporuku* br. R (2003) 13 kojom se garantuje *sloboda izražavanja i informisanja*, zatim pravo pretpostavke nevinosti i pravo na pravičan proces, kao i pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života; *Zajedničku deklaraciju* o slobodi izražavanja i internet iz 2004. kojom se konstatuje da *je to fundamentalno ljudsko pravo* koje treba da bude implementirano na nacionalnom nivou kroz odgovarajuće zakone.

Iako su ova međunarodna dokumenta predstavljala značajan činilac u procesu normativnog uređenja materije pristupa informacijama od javnog značaja, a posebno afirmaciji značaja pristupa informacijama koji je prepoznat u demokratskom razvoju, i odgovornosti vlade i suzbijanju korupcije, u dostojanstvu ličnost pojedinca i njegovu potrebu za participiranjem u vlasti, njihov domet nije bio adekvatan, prvenstveno s obzirom na stepen obaveznosti. Naime, kako to i sam naziv ovih dokumenata implicira to su preporuke, deklaracije i sl. kojima se *sugeriše, preporučuje, predlaže*, a ne obavezujuća dokumenta koja se moraju poštovati.

Zato je u drugoj fazi pojačan obavezujući karakter međunarodnih dokumenata ne samo zato što su usvajani u formi *uredbi i konvencija*, već isto tako i kroz obavezujući sadržaj odredbi koje su države članice preuzimale na sebe usvajajući ih, odnosno ratifikujući ih, čime su postajale sastavni deo unutrašnjeg zakonodavstva.

U tom smislu treba analizirati posebno *Konvenciju SE* o pristupu službenim dokumentima kao prvi međunarodni instrument koji je *obavezujući*, a odnosi se na opšte priznanje prava na pristup službenim dokumentima koji su u posedu javnih organa.

U svakom slučaju aktivnosti Saveta Evrope, odnosno njegovih organa predstavljaju značajan činilac u uređivanju normativnih okvira pristupa informacijama od javnog značaja koji su ugrađeni kako u međunarodna dokumenta SE, tako i u unutrašnja zakonodavstva velikog broja zemlja evropskog kontinenta.

2.2.2. Propisi Evropske unije

2.2.2.1. Opšte odredbe

Obzirom na činjenicu da je pravo na pristup informacijama od javnog značaja jedno od temeljnih ljudskih prava, ta okolnost upućuje na potrebu donošenja normativnih rešenja koja treba na najširoj osnovi da uredi prava i obaveze subjekata u toj sferi i to kako korisnika tako i

obaveznika informacija. Ovo načelo važi za sve zemlje i u tom smislu nijedna međunarodna organizacija (kontinentalna, regionalna i sl.) ne predstavlja izuzetak u tom pogledu.

Ipak, prilikom analize normativnih akata i dokumenata međunarodne zajednice, poseban odeljak sam posvetio *Evropskoj uniji*. Za to ima više razloga, od kojih su dva dominantna: prvo, Evropska unija je svojevrsna regionalno-kontinentalna zajednica i najznačajnija međunarodna organizacija na tlu Evrope, pa svojim primerom utiče na sve države Evrope, pa i na Srbiju. Drugo, Republika Srbija je kandidat za učlanjenje u Evropsku uniju, nedavno je dobijen i datum za otpočinjanje pregovora, pa će u postupku pridruživanja morati da ispuni potrebne standarde u oblasti dostupnosti informacija od javnog značaja, kao uostalom i druge standarde koji se traže od svake članice Unije.

Rukovodeći se tim razlozima, propisi Evropske unije analizirani su u posebnom odeljku, mada ti propisi proizlaze iz opštih međunarodnih dokumenata koji se odnose na zaštitu ljudskih prava i sloboda uopšte, posebno onih koji se tiču sfere informisanja i zaštite prava na dostupnost informacijama od javnog značaja. Prilikom analize međunarodnih propisa Evropske unije koji se odnose na pravo na informisanost, koristio sam takođe hronološki redosled, bez obzira za značaj i uticaj pojedinih od njih.

Evropska unija propise o dostupnosti informacijama nije u prvo vreme normativno regulisala u posebnim dokumentima. Odredbe o garancijama javnosti i slobodnom pristupu informacijama nalazile su se u osnovnim dokumentima Unije (najpre EEZ) kao što je to slučaj sa *Ugovorom u osnivanju Evropske ekonomske zajednice (1951)* u smislu načela javnosti rada organa zajednice.⁹¹ Međutim, pravo na pristup informacijama priznato je gotovo četiri decenije kasnije (1992) *Ugovorom o osnivanju Evropske unije, tzv. Maastrichtskim ugovorom*.⁹²

⁹¹ The Treaty of Paris (formally the Treaty establishing the European Coal and Steel Community) Ugovor o osnivanju Evropske ekonomske zajednice potpisan je 18. Aprila 1951 između Francuske, Zapadne Nemačke, Italije i tri zemlje Beneluksa (Belgija, Holandija i Luksemburg) o osnivanju zajednice za uglj (ECSC), koja je kasnije postala deo Evropske unije. Sporazum je stupio na snagu 23. jula 1952, a istekao je 23. jula 2002, tačnije 50 godina nakon što je stupio na snagu. Izvor: [http://en.wikipedia.org/wiki/Treaty_of_Paris_\(1951\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Treaty_of_Paris_(1951))

⁹² Ugovor iz Maastrichta (Ugovor o Evropskoj uniji-TEU) potpisan je 7 februara 1992 od strane članova Evropske zajednice u Maastrichtu u Holandiji 9-10 decembra 199. Ugovor iz Maastrichta je dopunjen sporazumima iz Amsterdama, Nice i Lisabona. Uporediti: The Treaty of Maastricht (formally, the Treaty on European Union or TEU) was signed on 7 February 1992 by the members of the European Community in Maastricht, Netherlands. Izvor: http://en.wikipedia.org/wiki/Maastricht_Treaty

2.2.2.2. Ugovor o Evropskoj uniji iz Maastrichta

Po pitanju transparentnosti odluka organa i tela Evropske unije u okviru ove organizacije u početku nije postojala saglasnost. Pojedine države članice kao što su skandinavske zemlje pogotovu Danska i Švedske zalagale su se za veću otvorenost prema pristupu informacijama od javnog značaja institucija Unije. S druge strane, restriktivniji stav u pogledu transparentnosti prava na dostupnost informacijama imala je grupa zemalja na čelu sa Nemačkom, Francuskom i Španijom. Te razlike došle su posebno do izražaja prilikom zaključivanja Ugovora u Maastrichtu gde se razgovaralo da li bi u *Ugovor o Evropskoj uniji* trebalo uneti odredbe o *pristupu informacijama*. Iako je dogovoreno da se ove odredbe unesu u tekst Ugovora, te da se posebno u tom cilju izradi deklaracija koja će činiti sastavni deo Ugovora, ipak su ove odredbe imale ograničeni karakter. Naime, svojevrsna relativizacija ovog prava učinjena je kroz odredbu da vlade zemalja članica mogu staviti veto na dostupnost informacijama u posedu institucija Unije koje izvorno potiču od organa vlasti države članice. Drugim rečima, državama članicama je ostavljeno na volju da informacije koje su donele u okviru svog unutrašnjeg pravnog područja obelodane ili ne.

Bez obzira na pomenuta ograničenja tema transparentnosti je donošenjem Sporazuma u Maastrichtu prvi put postala relevantna. Na taj način, ovaj ugovor je promovisao *javnost i otvorenost* u jačanju principa demokratije i poštovanja ljudskih prava. Od donošenja ovog *Sporazuma* pravo na dostupnost informacijama od pukog očekivanja koje je zavisilo od diskrecionog prava evropskih institucija, odnosno zakonodavstava pojedinih država članica, postaje posebno pravo čiju primenu su one obavezne da sprovede.

Deklaracija br. 17 koja čini sastavni deo ovog *Ugovora* predviđa da transparentno donošenje odluka jača demokratski karakter institucija i poverenje građana u javnu upravu. Ovu Deklaraciju pratilo je usvajanje *Kodeksa ponašanja*, koji sadrži uslove pod kojima može da se zahteva pristup inoformacijama koje su u posedu institucija Evropske unije.

2.2.2.3. Amsterdamski ugovor

Nedugo potom, Ugovor o Evropskoj uniji, tzv. *Amsterdamski ugovor* (1997)⁹³ propisuje pravo svakog bilo fizičkog ili pravnog lica koje ima prebivalište odnosno sedište u zemlji članici Unije na pristup dokumentima Evropskog parlamenta, Evropskog saveta i Evropske komisije. *Amsterdamski ugovor* preuzeo je član 255 Sporazuma EZ, koji je utvrdio obavezu prava pristupa dokumentima.

Aneks Amsterdamskog ugovora, u sebi sadrži i *Vodič za pravila u vezi sa slobodnim pristupom informacijama* koji se odnosi i na Evropsku zajednicu za uglj i čelik i Evropsku zajednicu za atomsku energiju.⁹⁴

Pored osnovnih dokumanta koji sadrže na direktan ili indirektan način odredbe o pravu na pristup informacijama, propisi Evropske unije u formi *uredbi (regulations)*, *odluka (decisions)*, *uputstava (directives)*, *rezolucija (resolutions)*, *preporuka (recommendations)*, i *mišljenja (opinions)* takođe uređuju ovo pravo. Iako pravni režim navedenih dokumenata nije jednak jer su samo uredbe, odluke i uputstva opšte obavezujuća pravna akta u okviru Unije, ipak i ostali dokumenti na određeni način utiču na ukupnu normativnu regulativu ove međunarodne zajednice i na poštovanje usvojenih načela i standarda koji tokom vremena prerastaju u obavezujuća pravna akta Unije.

2.2.2.4. Odluka Saveta o javnom pristupu dokumentima iz 1993. godine

Jedan od prvih dokumenata Evropske unije koji je imao značajan uticaj na omogućavanje transparentnosti u okvirima ove organizacije, predstavlja *Odluka Saveta o javnom pristupu dokumentima ovog organa*.⁹⁵

⁹³ The Treaty on European Union, known as the Treaty of Amsterdam (1997) *Official Journal C 340, 10 November 1997*(Ugovor o Evropskoj uniji-Amsterdamski ugovor) Izvor: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>

⁹⁴ Aneks Amsterdamskog ugovora, sadrži i *Vodič za pravila u vezi sa slobodnim pristupom informacijama* koji se odnosi i na Evropsku zajednicu za uglj i čelik i Evropsku zajednicu za atomsku energiju. Uporediti: *Regulation (EC) No. 1049/2001 of the European Parliament and of the Council regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents*, *Official Journal of the European Communities L 145/43*. Izvor: http://www.europarl.europa.eu/register/pdf/r1049_en.pdf

⁹⁵ Odluka Saveta tadašnje Evropske zajednice pod brojem 93/731/EZ doneta je 20. decembra 1993. „Sl.list”, broj L 340,31.12.1993, strana 43. Odluka je poslednji put izmenjena i dopunjena Odlukom 2000/527/ES, „Sl.list”, broj L 212,23.8.2000, strana 9.(93/731/EC: Council Decision of 20 December 1993 on public access to Council documents, *Official Journal L 340 , 31/12/1993 P. 0043 – 0044*). Izvor: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31993D0731:en:HTML>

Nedostatak ovog dokumenta je u tome što on nije bio usklađen sa opšteprihvaćenim standardima vezanim za transparentnost dokumenata koje su doneli organi javne vlasti. Taj nedostatak je još više potenciran *Odlukom Saveta* donetom dve godine kasnije (1995) kojom je izmenjena klasifikacija poverljivih dokumenata tako što je sužen obim prava koji je bio određen prvobitnom Odlukom iz 1993. godine. No, u periodu kada su činjeni pionirski koraci u okviru Evropske unije ka uspostavljanju *normativnih okvira za slobodan pristup informacijama*, i ovo je bio značajan pomak u uspostavljanju pravnog poretka koji je bio u funkciji demokratizacije ukupnih odnosa u okviru tadašnje Zajednice.

2. 2.2.5. Odluka Komisije Evropske zajednice 94/90/ EZUČ

U skladu sa članom 255(3) Ugovora o EZ, svaka institucija u svom poslovniku propisuje posebne odredbe u *vezi sa pristupom njenim dokumentima*. Na taj način i u cilju regulisanja materije pristupa javnosti dokumentima Komisije Evropske zajednice, doneta je i *Odluka Komisije 94/90/EZUČ* EZ, Evroatom 8. februara 1994 godine.⁹⁶

Rukovodeći se takođe principima utvrđenim članom 255 (3) Osnivačkog Ugovora o Evropskoj zajednici, Evropski parlament doneo je Odluku 97/632/EZ, EZUČ Evroatom 10. jula 1997 o pristupu javnosti dokumentima Evropskog parlamenta.⁹⁷

2.2.2.5. Uredba broj 1049 iz 2001. godine o pristupu javnosti dokumentima Evropskog parlamenta, Saveta i Komisije

Jedan od najznačajnijih akata Evropske unije koji uređuje *materiju dostupnosti informacija* je *Uredba broj 1049 iz 2001 godine*.⁹⁸

Ovu *Uredbu* donela je tadašnja Evropska zajednica, a odnosi se na pristup javnosti dokumentima Evropskog parlamenta, Saveta i Komisije.⁹⁹

⁹⁶ Commission Decision of 5 December 2001 amending its rules of procedure (notified under document number C (2001) 3714) (2001/937/EC, ECSC, Euratom) „Sl.list“, broj L 46, 18.2.1994, strana 58. Odluka izmenjena i dopunjena Odlukom 96/ 567/EZ EZUČ, Evroatom „Sl.list“, broj L 247, 28.9.1996, strana 45). Izvor: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2001/l_345/l_34520011229en00940098.pdf

⁹⁷ „Sl.list“, broj L 263, 25.9.1997, strana 27.

⁹⁸ Ovaj dokument pod nazivom „Regulation (EC) No.1049/2001 of the European Parliament and of the Council regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents,“ objavljen je u zvaničnom glasilu „Official Journal of the European Communities“ L 145/43, 30.maja 2001. godine. Izvor: http://www.europarl.europa.eu/register/pdf/r1049_en.pdf

⁹⁹ U vreme donošenja ove Uredbe, Evropska unija se zvala Evropska zajednica, a u nazivu njenih tela upotrebljava se tadašnja terminologija. Inače, Uredba je doneta 30. maja 2001. godine Izvor: http://www.europarl.europa.eu/register/pdf/r1049_en.pdf

U ovoj *Uredbi*, Evropski parlament i Savet Evropske unije polaze od pojma javnosti koji je definisan u članu 1 Ugovora o osnivanju Evropske zajednice¹⁰⁰ i navode da taj Ugovor predstavlja novu fazu u procesu stvaranja sve tešnje veze između naroda Evrope, u kojoj se odluke donose što javnije i u što moguće tešnjoj poveznosti sa građanima. U tom cilju i građani, ali i institucije vlasti imaju svoje obaveze i odgovornosti. Građani, odnosno javnost treba i mora da učestvuje u jačanju principa demokratije i poštovanju fundamentalnih prava, dok organi vlasti treba da nastave sa svojim aktivnostima koje su usmerene ka unapređenju transparentnosti i procesa donošenja odluka.

U *Uredbi* se ističe značaj transparentnosti rada institucija Unije i njena namena da na najbolji mogući način *reguliše pravo pristupa javnosti dokumentima i da propiše opšte principe, kao i ograničenja takvog pristupa* u skladu sa članom 255(2) Ugovora o EZ.¹⁰¹

Uredbom je takođe propisano da treba omogućiti širi pristup dokumentima u slučajevima kada institucije postupaju u svojoj zakonodavnoj funkciji, uključujući i dodeljene nadležnosti, uz istovremeno očuvanje efikasnosti procesa donošenja odluka institucija. Takvi dokumenti moraju da budu *neposredno dostupni u najvećem mogućem stepenu*.

Kada je reč o primeni ove *Uredbe*, u Preambuli se navodi da se ona u skladu sa članovima 28(1) i 41(1) Ugovora o EU primenjuje i na dokumente koji se odnose na zajedničku inostranu i bezbednosnu politiku i policijsku i sudsku saradnju u krivičnim stvarima. Svaka institucija mora da poštuje svoja bezbednosna pravila.

S druge strane, da bi se dostigla veća otvorenost u radu institucija, Evropski parlament, Savet i Komisija moraju da dozvole pristup ne samo dokumentima koje su *sačinile* njene institucije, već i dokumentima koje *su primile*.¹⁰²

Isto tako, u principu, *svi dokumenti institucija moraju da budu dostupni javnosti*. Međutim, određeni javni i privatni interesi moraju da budu zaštićeni izuzecima. Institucije moraju da imaju pravo da zaštite svoje unutrašnje konsultacije i rasprave ako je to potrebno da bi se zaštitila sposobnost za izvršavanje zadataka. Prilikom ocenjivanja izuzetaka, institucije moraju da

¹⁰⁰ Drugi podstav člana 1 Ugovora o osnivanju Evropske zajednice Izvor: http://frontex.europa.eu/assets/Legal_basis/12002E_EN.pdf

¹⁰¹ Regulation (EC) No.1049/2001 of the European Parliament and of the Council regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents“, tačka 3 i 4 Preambule Uredbe. Izvor: http://www.europarl.europa.eu/register/pdf/r1049_en.pdf

¹⁰² U tom kontekstu podseća se da Deklaracija broj 35 priložena uz Završni akt Amsterdamskog ugovora propisuje da država članica može da zahteva od Komisije ili Saveta da ne prosleđuju trećim licima dokumente koji potiču iz te države bez njenog prethodnog pristanka (tačka 10 Preambule Uredbe). Izvor: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>

uzmu u obzir principe zakonodavstva Zajednice u vezi sa zaštitom podataka o ličnosti u svim oblastima aktivnosti Unije (tačka 11 Preambule).

U skladu sa načelima utvrđenim u Preambuli ove *Uredbe*, u njenom tekstualnom delu precizirana su osnovna pitanja koja predstavljaju sadržaj *Uredbe*. U tom smislu je članom 1 propisan cilj donošenja *Uredbe* koji se sastoji u tome da na osnovu javnog ili privatnog interesa definiše *principe, uslove i ograničenja* koji uređuju pravo pristupa dokumentima Evropskog parlamenta, Saveta i Komisije, tako da se obezbedi najširi mogući pristup dokumentima, kao i da se utvrde pravila koja obezbeđuju što jednostavnije *korišćenje ovog prava*, i da podstiče dobru administrativnu praksu *za pristup dokumentima*.

Za razliku od drugih međunarodnih organizacija koje su subjekti međunarodnog prava, Evropska unija po svojim svojstvima i karakteristikama ne odgovara tradicionalnim međunarodnim organizacijama. Ona se od njih razlikuje po tome što je koncipirana prvenstveno kao organizacija koja više odgovara modelu država članica, posebno po stepenu integracije i zajedničkih institucija i njihovih nadležnosti. U tom smislu ona je organizacija *sui generis* koja ima svoje posebnosti u mnogim sferama svoje delatnosti.

Uredba određuje institucije koje su obveznici pružanja informacija i korisnici informacija, a takođe i izuzetke od pristupa informacijama od javnog značaja.

Ostale odredbe predmetne *Uredbe* propisuju postupak za ostvarivanje prava na dostupnost informacijama, zatim obavezu punog poštovanja javnog informisanja putem obaveze redovnog objavljivanja informacija o radu konkretne institucije Evropske unije.

Ova *Uredba* se primenjuje na *sve dokumente institucije*, odnosno dokumente koje je institucija pripremila ili primila i koje poseduje, u svim oblastima aktivnosti Evropske unije.

Pri tome, *Uredba* ne dovodi u pitanje prava pristupa javnosti dokumentima koje poseduju institucije i koji proizlaze iz instrumenata međunarodnog prava ili akata institucija koje ih primenjuju.

Uredba Evropskog Parlamenta je predmet nešto detaljnije analize, jer je *to jedan od najznačajnijih dokumenata Evropske unije* kako u pogledu standarda koji su postavljeni u vezi sa pravom na dostupnost informacijama od javnog značaja, tako i definisanju pojmova, procedura za ostvarivanje prava, korišćenja izuzetaka i ograničenja dostupnosti informacija, vođenju evidencija, podnošenja izveštaja, itd.

2.2.2.6. Direktiva 2003/98/EZ o ponovnoj upotrebi informacija iz javnog sektora

Donoseći ovu *Direktivu*¹⁰³, Evropski Parlament i Savet Evropske zajednice pošli su od Ugovora o osnivanju Evropske zajednice, posebno od člana 95, imajući u vidu predlog Komisije¹⁰⁴, zatim mišljenje Evropskog ekonomskog i socijalnog komiteta¹⁰⁵, i mišljenje Komiteta regiona.¹⁰⁶ Pri tome su postupali u skladu s procedurom propisanom članom 251 Ugovora o osnivanju Evropske unije.

Među pravilima i praksama država-članica u vezi s korišćenjem izvora informacija iz javnog sektora postoje značajne razlike, koje predstavljaju prepreku za ostvarivanje punog privrednog potencijala ovog ključnog izvora dokumenata. Tradicionalne prakse organa javnog sektora u vezi sa korišćenjem informacija iz javnog sektora razvijale su se na vrlo različite načine, što treba uzeti u obzir. Zato je potrebno izvršiti makar minimalno usaglašavanje nacionalnih *pravila i prakse* o ponovnoj upotrebi dokumenata iz javnog sektora u slučajevima kada razlike među nacionalnim propisima i praksama ili nejasnoće ometaju funkcionisanje unutrašnjeg tržišta i pravilan razvoj informacionog društva u Zajednici.

Zakonodavne aktivnosti na nacionalnom nivou, koje su već pokrenute u određenom broju država-članica kao odgovor na tehnološke izazove, mogu da dovedu do još značajnijih razlika i sistema koji obezbeđuje da na unutrašnjem tržištu ne dođe do narušavanja konkurencije ukoliko ne bude minimalnog usaglašavanja na nivou Zajednice. Uticaj takvih zakonodavnih razlika i neizvesnosti će rasti s daljim razvojem informacionog društva, koje je već u velikoj meri povećalo prekogranično korišćenja informacija.

Takođe je potreban opšti okvir za uslove koji uređuju *ponovnu upotrebu dokumenata iz javnog sektora* kako bi se obezbedili pravedni, proporcionalni i nediskriminatorni uslovi za ponovnu upotrebu tih informacija. Organi javnog sektora prikupljaju, izrađuju, umnožavaju i šire dokumente da bi ispunili svoje javne dužnosti. Upotreba tih dokumenata iz drugih razloga predstavlja ponovnu upotrebu.

¹⁰³ Evropski parlament i Savet doneli su Direktivu o ponovnoj upotrebi informacija iz javnog sektora 17. novembra 2003 (Direktive 2003/98/EC of the European Parliament and of the Council of 17 November 2003).

¹⁰⁴ „Sl.List“, broj. S 227 E, 24.9. 2002, strana 382.

¹⁰⁵ „Sl.List“, broj. S 85, 8.4. 2003, strana 5.

¹⁰⁶ „Sl.List“, broj. S 3, 26.3. 2003, strana 38.

Treba istaći da ova *Direktiva* ne sadrži obavezu odobravanja ponovne upotrebe dokumenata. Odluka o tome da li će ponovna upotreba biti odobrena ili ne prepuštena je državama-članicama, odnosno odgovarajućem organu javnog sektora.

Direktivom su date definicije pojmova „*organ javnog sektora*” i „*subjekat javnog prava*” koje su preuzete iz direktiva o javnim nabavkama (92/50/EEZ, 93/36/EEZ, 93/37/EEZ i 98/4/EZ). Te definicije ne obuhvataju javna preduzeća.

Ova *Direktiva* utvrđuje generičku *definiciju pojma „dokument”*, u skladu s razvojem informacionog društva. Ona obuhvata svako predstavljanje radnji, činjenica ili informacija - kao i svako sakupljanje takvih radnji, činjenica i informacija na jednom mestu - nezavisno od vrste nosača podataka (napisano na papiru ili pohranjeno u elektronskom obliku ili kao tonski, vizuelni ili audio-vizuelni zapis), koje su u posedu organa javnog sektora. Dokument koji je u posedu organa javnog sektora je dokument čiju ponovnu upotrebu organ javnog sektora ima pravo da odobri.

Rukovodeći se navedenim principima i ciljevima donošenja ove *Direktive*, u tekstualnom delu se uređuju pitanja vezana za predmet i oblast primene gde se posebno navode i oblasti na koje se ona ne primenjuje.

Pored opštih pitanja koja obuhvataju definicije koje se primenjuju u *Direktivi*, predmet regulisanja predstavljaju i opšti principi kojih se države članice moraju pridržavati prilikom ponovne upotrebe dokumenata koje poseduju organi javne vlasti.

Od svog osnivanja do danas Evropska unija doživela je brojne transformacije.¹⁰⁷

Danas Unija ima 28 članica i predstavlja najveće jedinstveno tržište u svetu. Istovremeno ona je jedna od najznačajnijih asocijacija tržišnih demokratija u svetu. U tom svojstvu ona nastoji da uspostavi demokratske standarde u mnogim oblastima, pa između ostalih i one vezane za dostupnost informacijama od javnog značaja. Iz ove analize razvoja prava na dostupnost informacijama može se razumeti napor Evropske unije za unapređenje, ne samo procedura za njegovo ostvarivanje, već i svih bitnih elemenata koji utiču na tretiranje ovog prava ne samo kao

¹⁰⁷ Osnivanje ove asocijacije započelo je još 18. aprila 1951. godine. Tada je usvojen *Pariski ugovoro o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik* (EZUČ), da bi nekoliko godina kasnije (1957) bilo nastavljeno zaključenjem dva Rimska ugovora, o osnivanju *Evropske ekonomske zajednice* (EEZ) i *Evropske zajednice za atomsku energiju* (EUROATOM). Osnivačima današnje Evropske unije smatraju se Francuska, Nemačka, Italija, Belgija, Holandija i Luksemburg, koje su bile potpisnice *Pariskog ugovora*.

«usluge» koju organ vlasti, odnosno institucija čini pojedincu i koja zavisi od njegove dobre volje, već kao jedno osnovno ljudsko pravo koje pripada pojedincu.

DEO DRUGI :
ANALIZA PRAVA NA PRISTUP
INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA U
UPOREDNOM ZAKONODAVSTVU

1. OPŠTE ODREDNICE

Iako pravo na dostupnost informacijama javne vlasti spada u novija ljudska prava, ono samim tim nije manje značajno od drugih. Naprotiv, ovo pravo dobija sve više na važnosti o čemu svedoči zamah normativne regulative kako na nivou nacionalnih država tako i u međunarodnim relacijama.

Regulisanje opštih principa ili pojedinih elemenata prava na dostupnost informacijama od javnog značaja putem međunarodnih dokumenata predstavlja osnov za uspostavljanje standarda i harmonizacije propisa u ovoj materiji. I pored tih opštih okvira koje određuje međunarodna zajednica, svaka zemlja unosi neki novi element ili novo normativno rešenje koje obogaćuje postojeće pravo. Na taj način se usavršavaju i procedure i oblici zaštite ovog prava, što u krajnjem slučaju doprinosi njegovom efikasnijem ostvarivanju u praksi. Ovo posebno sa stanovišta realizacije prava građana na slobodan pristup informacijama, ali i sa aspekta organa javne vlasti koji postupaju ne samo po zahtevu i inicijativi fizičkih i pravnih lica, nego i sa proaktivnih pozicija i koji sve više deluju kao organi javne vlasti, odnosno u funkciji socijalne regulacije.

Jednom reči, danas je normativno regulisanje prava na dostupnost informacijama postala opšta, mogli bi čak reći univerzalna pojava. Kao što se iz istorijskopravnog pregleda može zaključiti ovom pitanju je posvećivana određena pažnja i ranije, ali je tek u poslednjih tridesetak godina ona našla mesto u ustavnom i zakonskom sistemu najvećeg broja savremenih država.

S obzirom na različita istorijska iskustva, različiti društvenopolitički i pravni ambijent, različite tradicije i normativna rešenja, radi boljeg razumevanja kako opštih, tako i pojedinačnih pitanja vezanih za ostvarivanje i zaštitu ovog prava u našem pravнопolitičkom sistemu, neophodno je izvršiti uporednopravnu analizu različitih normativnih rešenja u savremenim zakonodavstvima pojedinih država.

2. SJEDINJENE AMERIČKE DRŽAVE

2.1. Donošenje zakona

Iako su neke zemlje i pre nego što su to uradile SAD svojim propisima regulisale pojedina pitanja vezana za pristup informacijama javne vlasti, ipak su Sjedinjene Američke Države prva

zemlja koja je na sistemski način uredila oblast slobode pristupa informacijama i donela *Zakon o slobodnom pristupu informacijama* 1966. godine.¹⁰⁸

Na slobodan pristup informacijama od javnog značaja uticao je, između ostalog, predsednički sistem koji postoji u toj zemlji. Naime, Predsednik je, pored drugih brojnih ovlašćenja koje ima, nadležan i za raspolaganje tajnim podacima, odnosno informacijama koje se tiču nacionalne bezbednosti. Istina, propisima nije bilo precizirano na koji način zakonodavna vlast, ograničava ovlašćenja Predsednika u ovoj materiji, ali je Vrhovni sud SAD, koji nesumljivo ima veliki autoritet, zauzeo stanovište da ta njegova ovlašćenja proizlaze direktno iz Ustava SAD. Zbog toga nije potrebno posebno odobrenje Kongresa ili Senata da bi se Predsednik koristio ovlašćenjima vezanim za pristup tajnim podacima koji se tiču nacionalne bezbednosti.¹⁰⁹

Međutim, donošenjem Zakona iz 1966. godine „su utvrđeni izuzeci od informacija koje mogu biti dostupne javnosti, ali je time stvorena i pretpostavka o pristupu informacijama.¹¹⁰ Od tada do danas ovaj zakon je više puta bio dopunjavan amandmanima, koji se uglavnom odnose na preciziranje ograničenja na pristup informacijama.

2.2. Sadržaj prava

Predmet prava je slobodan pristup informacijama organa javne vlasti. U skladu sa Zakonom svaki organ javne vlasti je u obavezi da u Saveznom registru koji važi za celu teritoriju SAD učini dostupnim javnosti *sve informacije* koje se tiču organa podrazumevajući tu: sedište organa, njegovu unutrašnju organizaciju kao i lica koja su u njemu zaposlena.

Pored toga, organi javne vlasti su dužni da u navedenom registru objave sve neophodne informacije o ciljevima i metodama rada organa. Organ je takođe obavezan da propiše i objavi potrebne procedure i postupke ostvarivanja prava na pristup informacijama, počev od same forme za podnošenja zahteva, sve do informacija na koje se najčešće odnose zahtevi za pristup određenim podacima, odnosno dokumentima.

¹⁰⁸ *The Freedom of Information Act, Section 552 of Title 5 of the United States Code (5 U.S.C. § 552)*, Izvor: [http://en.wikipedia.org/wiki/Freedom_of_Information_Act_\(United_States\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Freedom_of_Information_Act_(United_States))

¹⁰⁹ Uporediti: D. Milenković, *Slobodan pristup informacijama, javna uprava i lokalna samouprava*, doktorska disertacija, FPN, Beograd, str.144.

¹¹⁰ Nathan Brooks (Legislative Attorney, American Law Division) *The Protection of Classified Information: The Legal Framework*, Congressional Research Service, The Library of Congress, August 5, 2004, p. 1-4. Navedeno prema : D. Milenković, *Slobodan pristup informacijama, javna uprava i lokalna samouprava*, doktorska disertacija, FPN, Beograd, str.144.

Pri tome, pravo na pristup informacijama podrazumeva obavezu organa da učini dostupnim sva pravila i akta koje organ ima u svom posedu, kao i konačna mišljenja i odluke donete u postupku odlučivanja. Ukoliko postoje određeni zvanični stavovi ili tumačenja, koje je organ usvojio, a koja nisu objavljena u saveznom registru, pravo na pristup informacijama podrazumeva objavljivanje i tih podataka.

Zakon detaljno utvrđuje i mesnu nadležnost sudova u slučaju pokretanja postupka zaštite slobode pristupa informacijama.

Kao što se može zaključiti akcenat je stavljen na obavezu organa vlasti da najveći broj informacija iz svoje nadležnosti učini dostupnim javnosti i *bez posebnog zahteva tražioca informacija*. Na taj način najbolje se postiže svha Zakona, jer nije potrebno sprovoditi propisane procedure, već se jednostavno upoznati sa najznačajnijim odlukama državnih i drugih organa koji su te odluke pre toga učinile transparentnim.

2.3. Definicija pojmova

Da bi pravo na pristup informacijama od javnog značaja moglo da se ostvari, Zakon je precizno definisao najvažnije pojmove. Kada je reč o *organu javne vlasti* (odnosno agenciji) zakon pod njim podrazumeva svaki organ izvršne vlasti u državi, zatim vojni organ, javno preduzeće, kao i preduzeća koja su pod neposrednom kontrolom države. Pored ovih subjekata pod organima javne vlasti koji su obveznici pružanja informacija od javnog značaja spadaju i druge organizacije čiji je osnivač država. U organe javne vlasti prema izričitoj odredbi Zakona spada i izvršna Kancelarija Predsednika, kao i nezavisna regulatorna tela.

Svako lice (fizičko i pravno) ima pravo da traži pristup informaciji od javnog značaja, kao i pravo da je dobije. Kada je u pitanju formulacija „*svako lice*“, onda se pod tim pojmom ne podrazumevaju samo državljani SAD, već i sve kategorije ostalih lica kao što su strani državljani, osobe bez državljanstva (apatridi), strana pravna lica, kao i strane države, odnosno njeni organi.

Međutim, postoje *izuzeci* za neke kategorije lica kojima nije dozvoljeno pravo na pristup informacijama od javnog značaja. Tako lica koja se nalaze u bekstvu (od sudova ili policije) nemaju pravo da traže pristup informacijama od javnog značaja, jer oni samim činom stavljanja van sistema pravosuđa i policije, ne mogu imati pravo da se koriste pravima, u konkretnom slučaju ne mogu uživati zaštitu prava na pristup informacijama organa javne vlasti.

Prema Zakonu, *podatak (eng:record)* je bilo koja informacija koja je u posedu ili je čuva organ javne vlasti, u bilo kojoj formi uključujući i elektronsku.

2.4. Izuzeci od pristupa informacijama

Kao i u drugim pravnim sistemima, a takođe i po standardima međunarodnih organizacija, pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja je pravilo od koga postoje brojni izuzeci. Razlozi za ograničenje ovog prava po američkom Zakonu su razvrstani u različite kategorije.

To su u prvom redu ograničenja koja su u interesu nacionalne (državne) bezbednosti i spoljne politike.¹¹¹

Među razlozima ograničenja spadaju i informacije koje imaju status *poslovne* tajne, kao i *komercijalne i finansijske informacije* pribavljene kao poverljive. I najzad, izuzetak od prava na pristup informacijama odnosi se na *lične, medicinske i druge slične podatke* čije bi otkrivanje predstavljalo ugrožavanje, odnosno *kršenje prava na privatnost*.

Poseban razlog za ograničenje prava na pristup informacijama od javnog značaja su one informacije koje se odnose na *spvođenje zakona, ne u svim fazama postupka, nego samo* samo u meri u kojoj bi objavljivanje takvih podataka moglo da utiče na postupak sprovođenja zakona, ugrožavalo pravo na pravično suđenje, ili bi moglo predstavljati neopravdano narušavanje privatnosti. Isto tako, ograničenja na pristup informacijama iz ove oblasti, odnose se na podatke koji bi doveli do otkrivanja tehnika i postupka istrage, zatim smernica za spvođenje istrage ili gonjenje lica, kao i informacije koje bi mogle da ugroze život i bezbednost pojedinca.

Kada su u pitanju informacije čiji se jedan deo može učiniti dostupnim javnosti, dok je drugi deo zaštićen, odnosno klasifikovan kao tajni, zakon dozvoljava pristup *onom delu* dokumenta koji nije izuzet od slobodnog pristupa.

2.5. Postupak ostvarenja prava

Da bi se po zahtevu za pristup informaciji moglo da postupa tražilac informacije je dužan da ispuni određene uslove propisane Zakonom. Tako on najpre mora *mora navesti naziv organa* kome je zahtev upućen. Pored toga, tražilac informacije je dužan da navede *opis informacije* koju zahteva. Ono što je značajno i što garantuje demoktaičnost postupka i olakšava pristup

¹¹¹ To su informacije koje su Izvršnom naredbom Predsednika SAD ustanovljene kao tajni podaci, i oni su klasifikovani kao takvi.

informaciji tražiocu, vezano je za njegovo oslobađanje od obaveze da navede razloge traženja informacije.¹¹²

Kada dobije zahtev za pristup informaciji, organ javne vlasti-nosilac obaveze, nije dužan da omogući pristup informacijama koje se ne nalaze u njegovom posedu. Štaviše, taj organ nema ni zakonsku obavezu da primljeni zahtev prosledi drugom organu. Bez obzira što nema zakonsku obavezu, organ koji ne poseduje traženu informaciju, u praksi najčešće dobijeni zahtev *prosleđuje* organu koji poseduje tu informaciju i o tome *obaveštava tražioca*.¹¹³

2.5.1. Rokovi

Postupak za ostvarivanje prava na dostupnost informacijama od javnog značaja smatra se *hitnim*, pa je organ javne vlasti obavezan da *odluku* po zahtevu donese u *roku od 20 dana*. Izuzetno, ovaj rok se može *produžiti* za još *10 dana* u slučajevima kada organ vlasti nije u mogućnosti da u redovnom roku dođe do tražene informacije. U tom slučaju organ je dužan da obavesti podnosioca zahteva, odnosno tražioca informacije. I najzad, kada je reč o roku za rešavanje po zahtevu, organ može da u dogovoru sa tražiocem informacije, produži i ovaj naknadni rok. To će biti slučaj kada se radi o izuzetnoj složenoj informaciji koju organ vlasti nije u stanju da pribavi, odnosno učini dostupnom javnosti u rokovima propisanom zakonom. U tom slučaju ili će se podnosilac zahteva saglasiti sa produženjem roka ili će svoj prvobitni zahtev ograničiti. Opravdanost traženja produžetka roka organa koji rešava po konkretnom zahtevu tražioca informacije, ocenjuje sud u slučaju pokretanja postupka.

2.5.2. Odluke organa po zahtevu za pristup informaciji

Organ javne vlasti po zahtevu za pristup informaciji od javnog značaja odlučuje putem *rešenja*.

Ukoliko je nezadovoljan rešenjem, podnosilac zahteva ima pravo na žalbu, koja se podnosi organu vlasti. Nadležni organ vlasti je dužan da u drugostepenom postupku odluči o

¹¹² Ponekad će iz praktičnih razloga (oslobodjenja ili smanjenja troškova i sl.) biti korisno da se navede razlog za pristup određenoj informaciji, a ponekad i sam organ zahteva navođenje razloga za koje tražilac veruje da je u pitanju informacija od javnog značaja. Ovo se najčešće traži kako bi se izbegla primena ograničenja. Uporedi: Harry A. Hammitt, David L. Sobel, Mark S. Zaid, *Litigation under the Federal Open Government Laws 2002*, Access reports, EPIC Publications, The James Madison Project, Washington, 2002. p. 22-23.

¹¹³ Harry A. Hammitt, David L. Sobel, Mark S. Zaid, *Litigation under the Federal Open Government Laws 2002*, Access reports, EPIC Publications, The James Madison Project, Washington, 2002. str. 29.

žalbi tražioca informacije u roku od 20 dana, uz mogućnost produženja toga roka za još 10 dana.¹¹⁴

Drugostepeni organ će najpre ceniti formalne razloge za dopuštenost žalbe. Ukoliko iz tih razloga žalba ne bude odbačena, drugostepeni organ će žalbu prihvatiti ukoliko su razlozi za nju opravdani. U tom slučaju će se dozvoliti pristup traženoj informaciji. U suprotnom, ukoliko drugostepeni organa ne uvaži navode iznesene u žalbi, on će odbiti zahtev tražioca informacije.

Ukoliko nije zadovoljan odlukom drugostepenog organa, tražiocu informacije stoji na raspolaganju mogućnost da pokrene *sudski postupak*. U tom postupku sud odlučuje na osnovu svih dokumenata koji su se koristili u prvostepenom i drugostepenom postupku. Ukoliko sud u sprovedenom postupku za preispitivanje drugostepene odluke po zahtevu za pristup informacijama utvrdi da je postojala zloupotrebe lica koja su odlučivala po zahtevu, može pokrenuti istragu protiv tih lica. Istragu vodi posebno telo – Specijalni savet, formiran posebnim zakonom od 1978. godine.

2.6. Troškovi postupka za pristup informacijama

Obzirom na svrhu ostvarivanja prava na pristup informacijama od javnog značaja, određena je u Zakonu i visina troškova postupka koji se vodi radi ostvarivanja ovog prava. Po pravilu radi se o troškovima koji su realni, odnosno koji će biti minimalni, ili će tražilac informacije biti u potpunosti oslobođen naknade, ukoliko su u pitanju podaci koji se traže radi uvida u rad organa vlasti, odnosno čije je objavljivanje u interesu javnosti.

Međutim, ukoliko se radi o zahtevu za pristup informacijama koje su komercijalnog karaktera, Zakon propisuje naknadu koja se kreće u razumnim granicama. S druge strane, Zakon takođe u pogledu troškova favorizuje zahteve koji se podnose radi dobijanja informacija koje će se koristiti u naučne ili obrazovne svrhe, radi potreba novinara, itd.

U svakom slučaju, prilikom traženja informacije, mada to zakon izričito ne zahteva, potrebno je navesti svhu traženja, između ostalog, radi određivanja troškova postupka za pristup informacijama. Takođe je važno i ko traži informaciju, jer i od toga zavise troškovi postupka.

¹¹⁴ Razlozi za produženja roka za odlučivanje po žalbi isti su kao i oni koji su zakonom propisani za produženje roka za rešavanje po zahtevu.

Ovo utoliko pre što svaki organ vlasti, odnosno nosilac obaveze ima pravo, da u krajnjoj liniji, odluči o visini troškova naknade za vođenje postupka za dozvolu pristupa informacijama.¹¹⁵

3. FRANCUSKA

3.1. Donošenje zakona

Francusko zakonodavstvo koje se odnosi na slobodan pristup informacijama od javnog značaja zaslužuje uporednopravnu analizu iz više razloga. Pomenuli smo već doprinos Francuske buržoaske revolucije demokratizaciji savremenog sveta i nezaobilaznom duhu promena izraženom parolama o jednakosti, bratstvu i slobodi. S druge strane, Francuska je jedna od prvih zemalja na evropskom kontinentu koja je donela zakon čiji je predmet regulisanje prava na pristup informacija od javnog značaj. Ovi formalnopravni razlozi poduprti su samim karakterom i prirodom sistema vlasti u ovoj zemlji koji se manifestuje kroz koncept socijalne države u kome se vlast shvata kao sistem socijalne regulacije koji služi prvenstveno zadovoljenju interesa i potreba građana, a ne kao autoritativa aktivnost. Posmatrano sa tog stanovišta, slobodan pristup informacijama od javnog značaja predstavlja snažan podsticaj unapređenju odnosa između vlasti i građana, pa samim tim je i u funkciji učešća građana u donošenju odluka, odnosno participaciji u vlasti.

Sam zakon donet je 1978. godine. Mada njegov naziv ne upućuje na zaključak da se radi o zakonu koji se tiče regulisanja odnosa u sferi dostupnosti informacijama od javnog značaja, njegov sadržaj govori drukčije.¹¹⁶

3.2. Sadržaj prava

Prema ovom Zakonu garantovano je pravo *svakoga* na pristup informacijama. Detaljnija razrada tog prava propisana je glavom I, II i IV ovog poglavlja.

¹¹⁵ Preciznije rečeno, navedene troškove određuje Biro za menadžment i budžet (Office for Menagment and Budget-OMB), ali je organ vlasti po zakonu ovlašćen da propisuje povoljnije uslove naknade, od onih koje je propisao navedeni Biro.

¹¹⁶ Naziv ovog propisa je: *Zakon o raznim merama za unapređenje odnosa između javne službe i građana i o raznim sporazumima upravne, socijalne i poreske prirode (Loi No. 78-753 du 17. juillet 1978: Loi portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, Modifié par Ordonnance No. 2000/321, du 12 avril 2000;No.2005-650 du 6 juin 2005)*. Izvor: <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000339241>

Mora se, međutim istaći da je odredba o pristupu informacijama *svakome* doneta posle više od 30 godina od donošenja ovog zakona.¹¹⁷ Ovo je posledica posebnog režima, odnosno sadržaja prava na pristup informacijama u ovoj zemlji. Naime, u Francuskoj je pravo na transparentnost dugo vremena bilo svedeno na pravo zainteresovane strane, odnosno stranke u postupku, da u okviru upravnog postupka koji se vodi radi ostvarivanja pojedinačnog prava stranke, može da ima pristup dokumentima koji su u posedu organa vlasti, a koji su relevantni za taj konkretni slučaj. Jasno je da je pravo na pristup informacija ovako koncipirano znatno uže i po obimu i domašaju od prava *na pristup službenim dokumentima* kao deo *slobode informisanja* građana. Ono je u navedenom režimu ograničeno samo na pristup dokumentima koja su od značaja za ostvarenje interesa pojedinca u konkretnom upravnom postupku, odnosno ono se ne odnosi na neograničen pristup službenim dokumentima. To znači da je obim ostvarenja prava na transparentnost bilo svedeno na pravo pristupa dokumentima koja su od značaja za konkretni upravni postupak koji se vodi i za konkretnu odluku koja će se tim povodom doneti. Ovo je posledica odgovarajućeg načela (*“droit de la défense”*- prava na odbranu) koje omogućava pojedincu koji je stranka u postupku dostupnost svim dokumentima koja su relevantna za postupanje u konkretnom upravnom postupku.

Tokom vremena, ovo pravo koje je značajno sa stanovišta ostvarenja određenog prava u pojedinačnom slučaju, postepeno se transformisalo da bi preraslo u pravo koje je opšteg karaktera i koje pripada *svakome* i obuhvata *sve informacije u posedu organa vlasti* (osim onih koje su izuzete na osnovu zakona). Na taj način i pravo na javnost dokumenata i odluka organa vlasti po francuskom zakonu dobilo je karakter *opšteg prava* na dostupnost informacijama od javnog značaja, kao što je to slučaj u velikoj većini ostalih demokratskih zemalja.¹¹⁸

¹¹⁷ Preciznije rečeno odredbe francuskog zakona br. 78-753 od 17. jula 1978. godine o različitim merama za poboljšanje odnosa između administracije i javnosti do sada su nekoliko puta menjene i dopunjavane, a poslednji put je to urađeno dekretom br. 2009-483 od 29. aprila 2009-čl.2.

¹¹⁸ „U Francuskoj, gore pomenuta odredba *Zakona o pristupu administrativnim dokumentima* iz 1978. godine („svako lice ima pravo da sazna informacije koje sadrži administrativni dokument čiji su zaključci nepovoljni po to lice”) primenjuje se na način koji omogućava *svim licima*, bez obzira da li su deo upravnog postupka ili ne, da dobiju pristup administrativnim dokumentima koji su u posedu javnih organa. Uporediti: *Pravo na otvorene javne uprave u Evropi: novi pravni standardi za administrativnu transparentnost*, Dokument Sigme, br.46, priredio: Mario Savino Univerzitet Tuscia iz Viterboa (Italija), st. 9. Izvor: <http://www.oecd.org/dataoecd/18/14/47361705.pdf>

3.3. Definicija pojmova

Prilikom određivanja predmeta prava na pristup informacijama od javnog značaja Zakon upotrebljava pojam *administrativni dokument*.¹¹⁹

U istom članu bliže se definiše šta se podrazumeva pod administrativnim (upravnim) dokumentom, pa se u tom smislu propisuje da je to dokument, uključujući tu i evidencije organa vlasti, zatim izveštaj, studiju, statistički podatak, direktivu, uredbu, belešku. Pod administrativnim dokumentom se takođe podrazumevaju i odgovori ministara, prepiska, kao i mišljenja, prognoze i sl. I najzad, službena dokumenta su i odluke i dokumenta koja je donela Skupština, odnosno Parlament.¹²⁰

Pri tome, nije od značaja kada su navedena dokumenta nastala, gde se ona nalaze, u kojem su obliku, u kojoj formi su nastala ili primljena i da li su u funkciji organa državne vlasti ili lokalnih organa ili drugih lica kojima je povereno vršenje javnih poslova¹²¹.

Zakon takođe navodi što *se ne smatra* administrativnim dokumentom. Tako se u smislu ovog zakona, *ne smatraju informacijom od javnog značaja, odnosno administrativnim dokumentom* Preporuke Državnog saveta, dokumenta Državne revizije koji regulišu njen rad u skladu sa zakonom, kao i dokumenta regionalnih inspekcija i dokumenta nastala u vezi sa ispitivanjem žalbi podnesenih Medijatoru, tj. ombudsmanu i najzad, dokumenta koja se podnose radi akreditacije zdravstvenih ustanova.

3.4. Ograničenja prava pristupa informacijama

Kao i u većini zakonskih propisa drugih zemalja o pristupu informacijama od javnog značaja i francuski Zakon propisuje ovo pravo kao pravilo. On to radi kroz odredbu da su organi javne vlasti obavezni da svim tražiocima *omoguće pristup administrativnim dokumentima koji su u njihovom posedu*. Međutim, kao što je praksa i drugde, od ovog pravila postoje izuzeci. U skladu s tim, Zakon se poziva na izuzetke propisane članom 6 i 7.

¹¹⁹ Uporediti: *Loi No. 78-753 du 17. juillet 1978, Loi portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, Modifié par Ordonnance No. 2000/321, du 12 avril 2000; No.2005-650 du 6 juin 2005.*, član 1, stav 2 (izmenjen uredbom 2009-483 од 29. aprila 2009 – čl. 2)

¹²⁰ Ovo pitanje regulisano je Uredbom br 58-1100 od 17. novembra 1958 o funkcionisanju parlamentarnih skupština.

¹²¹ Navedena dokumenta mogu biti sačinjena u pismenom obliku, u obliku audio ili video zapisa, kao i dokumenta sačinjena na sredstvima za obradu podataka, i dokumenta koja se izdaju putem redovnog automatizovanog procesa.

Najpre se navode slučajevi na koje se ne odnosi obaveza organa vlasti da dozvoli pristup dokumentima. To će biti slučaj sa dokumentima koja nisu završena, odnosno koja su još u fazi izrade, kao i sa dokumentima koja služe kao osnov za donošenje upravne odluke sve do momenta njenog donošenja.

Isti status imaju i dokumenta koja su objavljena i na taj način su već dostupna javnosti.

Isto tako organ neće imati obavezu da dozvoli pristup informacijama ukoliko su razlozi tražioca nerazumni, prekomerni ili se često ponavljaju.

Zakon izričito navodi razloge zbog kojih će organ javne vlasti odbiti zahtev za pristup administrativnim dokumentima. To su: mišljenja Državnog saveta i upravnih sudova, sudska dokumenta, dokumenta koja su doneta u cilju zaštite konkurencije u vršenju istražnih ovlašćenja, dokumenta odnosno izveštaji zdravstvene ustanove na osnovu, revizorskih izveštaja o zdravstvenim ustanovama iz člana 40 Zakona n ° 2000-1257 od 23. decembra 2000 o finansiranju socijalnog osiguranja za 2001 i dokumenata donetih u skladu sa ugovorom za usluge izvršene u ime jednog ili više lica.

Druga grupa administrativnih dokumenata, kojima neće biti odobreno objavljivanje, odnosno neće biti prihvaćen zahtev za njihovo obelodanjivanje odnosi se na ona dokumenta koja sadrže informacije čije objavljivanje bi štetilo tajnosti procedura i interesima Vlade i drugih organa izvršne vlasti; zatim državne odbrane; vođenju spoljne politike Francuske; državnoj i javnoj bezbednosti, kao i bezbednosti pojedinaca.

Isto tako izuzeci od pristupa informacijama će biti primenjeni kada se radi o dokumentima koji u sebi sadrže informacije o monetarnoj i poreskoj politici, kao i pravilnom vođenju postupaka ili istražnih radnji, osim ukoliko ne postoji za to odobrenje nadležnih organa. Ograničenja se odnose i na radnje nadležnih službi, utvrđivanje taksa i carinskih prekršaja, podataka zaštićenih Zakonom o zaštiti životne sredine (na osnovu člana L. 124-4), kao i drugih tajnih podataka zaštićenih zakonom.

Posebnu grupu izuzetaka čine ograničenja koja su povezani za *zaštitom podataka o ličnosti*. To su dokumenta čije objavljivanje bi nanelo štetu ili ugrozilo zaštitu privatnosti, zatim tajnost privatnih dosijea, podaci koji se odnose na medicinsku ili poslovnu tajnu na osnovu kojih

bi se lako mogli identifikovati pojedinci na koje se odnose dokumenti, kao i ona koja ukazuju na način ponašanja pojedinca koji bi mogli kasnije da mu nanesu štetu.¹²²

Medicinska dokumentacija je izuzeta od objavljivanja nezavisno od toga da li neko traži te podatke direktno, preko lekara i sl., shodno članu L. 1111-7 Zakona o javnom zdravlju.¹²³ Navedena dokumenta mogu biti predata samo licu na koje se dokument i odnosi.

Ograničenjima podležu i saopštenja ili smernice, uputstva, cirkularna pisma, kao i beleške i odgovori ministara, koji uključuju tumačenje pozitivnog prava ili opis administrativnih procedura.¹²⁴

Oni takođe mogu da objave druge podatke koje donose ili primaju.

Administrativni dokumenti kojima je zabranjen pristup biće dostupni javnosti po isteku propisanih rokova.

Administracija nije obavezan da odgovori na uvredljive zahteve za pristup dokumentima koji predstavljaju zloupotrebu tog prava, kao ni na zahteve koji se stalno, odnosno sistematski ponavljaju.

3.5.Tok postupka za ostvarenje prava

Zahtev se podnosi organu javne vlasti u čijem se posedu dokument nalazi. Ukoliko organ vlasti ne raspolaže traženim dokumentom, on ga prosleđuje organu koji taj dokument ima u svom posedu

3.5.1. Rok za postupanje organa

Organ javne vlasti je dužan da po zahtevu postupi *odmah*. To znači da se, kao i u drugim zakonodavstvima ovaj postupak smatra hitnim.

¹²² Ako nije drugačije propisano zakonom, administrativni dokumenti koji sadrže podatke iz okvira člana 6 i bez obzira na član 13, a koji se tiču ličnih podataka mogu biti dostupni javnosti nakon obrade čiji je cilj da se prikriju ti podaci ili onemogući identifikacija lica navedenih u njima.

¹²³ Član 6, izmenjen i dopunjen uredbom br. 2013-907 од 11. Oktobra 2013 – čla. 21. Datum stupanja ovih izmena još nije poznat, a stupiće na snagu danom donošenja Uredbe o imenovanju predsednika Visokog organa za transparentnost u javnom životu u Službenom listu.

¹²⁴ Državni savet dekretom nakon konsultacija sa Komisijom iz Poglavlja III propisuje proceduru za sprovođenje prvog stava ovog člana.

3.5.2. Odluke organa vlasti

Odluku o pristupu informacijama donosi Komisija za pristup administrativnim dokumentima.¹²⁵

Komisija je jedno nezavisno telo koje je odgovorno za obezbeđivanje pritupa administrativnim dokumentima, kao i za primenu odredbi o ponovnoj upotrebi informacija. Komisija takođe daje mišljenje u slučaju odbijanja zahteva za pristup administrativnom dokumentu od strane organa vlasti i to mišljenje je uslov za dalje vođenje postupka za ostvarenje ovog prava.

Pristup administrativnim dokumentima može biti obezbeđen besplatnim uvidom u original dokumenta, obezbeđenjem kopije administrativnog dokumenta na nosaču informacija koji je identičan onom koji koristi javna služba ili u obliku papirnog dokumenta, u skladu sa zahtevima tražioca informacije i granicama tehničkih mogućnosti javne službe.

Ukoliko organ odbije zahtev tražioca informacije za pristup dokumentu, organ je dužan da podnosioca obavesti o odbijanju zahteva, kao i da navede razloge za to, odnosno da u pismenom obliku obrazloži odluku o odbijanju pristupa sa informacijama o daljim procedurama i rokovima.

Ukoliko podnosilac zahteva nije zadovoljan odlukom organa povodom ostvarivanja prava na pristup službenim dokumentima, može izjaviti žalbu *Odboru za pristup administrativnim dokumentima*. Nakon sprovedenog postupka, Odbor može dati pozitivno mišljenje ili odbiti žalbu. Ako Odbor odbije žalbu tražioca, podnosilac ima pravo da tužbom pokrene postupak pred Upravnim sudom.

Kada podnosilac žalbe protiv odluke kojom se odbija pristup administrativnom dokumentu podnese tužbu upravnom sudu, taj organ je dužan da donese odluku u roku od 6 meseci od podnošenja žalbe. Tužba se ne može izjaviti ukoliko nije sproveden postupak pred Odborom za pristup administrativnim dokumentima.

3.6. Troškovi postupka

Pristup administrativnom dokumentu se ostvaruje u granicama tehničkih mogućnosti uprave. To znači da omogućavanje pristupa ne sme da štetno utiče na očuvanje dokumenta. Podnosilac zahteva ne plaća naknadu za pristup, osim nužnih troškova vezanih za kopiranje

¹²⁵ Ova komisija se sastoji od 11 članova: Zakon izmenjen i dopunjen odlukom broj 2011-334 od 29. marta 2011 – art.t. 1.

dokumenta. Pri tome kopija je ista kao ona koju koristi administracija. Visina navedenih troškova određuje se posebnim podzakonskim aktom. Ukoliko se dokument nalazi u elektronskom obliku i šalje se putem e-maila, ova usluga je besplatna, odnosno organ je dostavlja bez naknade.

4. UJEDINJENO KRALJEVSTVO

4.1. Donošenje zakona

Pošto Ujedinjeno Kraljevstvo spada među države koje imaju dugogodišnju demokratsku tradiciju, moglo se očekivati da i u oblasti zaštite i ostvarivanja ovog ljudskog prava ono bude jedna od prvih zemalja koja je normativno uredila oblast slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja. Međutim, ova zemlja je to učinila tek 2000. godine. Razloga ima više, ali jedan od ključnih je veoma dug period pripreme i kampanje koji su prethodili donošenju posebnog zakona.¹²⁶ Još 1977. godine u opticaju je bio nacrt pod nazivom „Sloboda pristupa informacijama i privatnosti Bil“. Kasnije je bilo još predloga koje su, uglavnom podnosile opozicione stranke, a jedna od poznatijih verzija je ona koju je podnela Laburistička stranka 1997. godine, nakon koje je 2000 usvojen ovaj Zakon.¹²⁷

4.2. Sadržaj prava

Predmet, odnosno sadržaj ovog prava odnosi se na pristup informacijama koje se nalaze u posedu organa javne vlasti, kao i na lica koja tim organima pružaju usluge. Radi se o svim vrstama informacija koje se nalaze u posedu organa vlasti.¹²⁸

Za razliku od formalnopravnih razloga za relativno kasno donošenje Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (priprema i diskusija trajale dvadesetk godina), postoje i suštinski razlozi za njegovo kašnjenje. Naime, i UK spada u grupu zemalja koje su pripadale režimu tzv. administrativnog (upravnog) postupka. To je podrazumevalo pristup samo onim dokumentima koji se tiču konkretnog upravnog postupka gde je pojedincu koji učestvuje u njemu iz razloga „pravičnosti“ dozvoljeno pravo pristupa dokumentima. Na taj način pravo na

¹²⁶ Zakon je usvojen 30 novembra 2000 godine pod nazivom Freedom of Information Akt UK, 2000 (FOI), a stupio je na snagu u januaru 2005. Pre njega je donet Zakon o zaštiti podataka iz 1998 koji je, pored ostalog, regulisao određena pitanja i iz ove oblasti. Izvor: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/contents>

¹²⁷ Izmena i dopuna zakona iz 2000 godine izvršena je 2007 godine (Freedom of Information - Amendment Bill 2006-07).

¹²⁸ Freedom of Information Akt UK, 2000 (FOI) pod organima vlasti podrazumeva *sve organe javne vlasti i sve državne institucije u Velikoj Britaniji*.

dostupnost informacijama svodilo se na mogućnost upoznavanja sa onim dokumentima koji su relevantni na postupak koji organ uprave vodi u odnosu na konkretnog pojedinca i koje su vezane za donošenje konkretne upravne odluke.¹²⁹

Kasnije je ovaj režim transparentnosti, kao i u Francuskoj prerastao u *pravo* slobodnog pristupa *svim* informacijama od javnog značaja, a ne samo onima koje su relevantne za konkretni upravni postupak.

4. 3. Definicija pojmova

U smislu ovog zakona, izraz *organ javne vlasti* obuhvata *sve organe odnosno tela* obuhvaćena posebnim Dodatkom koji predstavlja sastavni deo ovog zakona, počev od Donjeg i Gornjeg doma britanskog Parlamenta, Parlamenta Severne Irske i Velsa, Vlade UK, kao i izvršnih organa, (vlade) Velsa i Severne Irske, odnosno lokalnih jedinica. Pored toga u organe javne vlasti spadaju vojska i policija, tajne službe, kao i obrazovne i naučne institucije (škole i instituti), zdravstvene ustanove i službe. Organi javne vlasti su takođe i javna preduzeća, odnosno kompanije u svojini države bilo da ih je osnovala sama država, vlada ili njene kancelarije ili koji drugi državni organ koji je određen kao organ javne vlasti.¹³⁰

Svako lice može da podnese zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, organima i telima javnih vlasti. Na taj način pojedinac ili pravno lice stiče pravo da u pismenoj formi bude informisan od strane javnih vlasti da li ona poseduje traženu informaciju i ukoliko organ javne vlasti poseduje takvu informacije, tražilac stiče pravo da mu se ona saopšti.

Ovo pravo se dosta široko koristi tako da organi vlasti prema statističkim podacima, godišnje prime oko 120.000 zahteva, od čega oko 60 % potiče od stanovništva, 20 % od preduzeća i 10% od novinara, dok troškovi za ovu namenu iznose preko £ 35,5 miliona.¹³¹

4.4. Ograničenja prava pristupa

Kao i svaki zakon koji uređuje materiju pristupa informacijama od javnog značaja, tako i ovaj Zakon Ujedinjenog Kraljevstva propisuje ograničenja ovog prava. Ovi izuzeci se odnose

¹²⁹ Ovom režimu pripadale su i druge zemlje (već analizirana Francuska), ali i Austrija, Italija i Španija.

¹³⁰ Svi organi javne vlasti su taksativno nabrojani u aneksu ovog zakona i njih ima blizu četiri stotine. Uporediti: *Freedom of Information Act UK, 2000, (Amendment Bill 2006-07) Part I: Access to information held by public authorities, Art. 3. Public Authorities, Art. 4 Amendment of Schedule 1, Art. 5. Further power to designate public authorities, Art 6. Publicly-owned companies.* Izvor: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/contents>

¹³¹ Podaci za 2005. godinu. Izvor: http://en.wikipedia.org/wiki/Freedom_of_Information_Act_2000.

kako na procesna, tako i na materijalna ograničenja. Materijalnim ograničenjima ili izuzećima se obezbeđuje odgovarajuća ravnoteža između prava građana da znaju i njihovog prava na privatnost.¹³²

U nizu ograničenja propisanih ovim Zakonom, nalaze se ona koja se odnose na informacije koje poseduju bezbednosni organi, kao što su tajne i obaveštajne službe, specijalne jedinice, kao i posebni sudovi ustanovljeni Zakonima o obaveštajnim službama. Ograničenja od pristupa informacijama odnose se i na informacije koje se tiču pitanja *nacionalne bezbednosti* koja nisu obuhvaćena prethodnim izuzetkom, kao i informacije koje se odnose na *odbranu zemlje* koje bi mogle štetiti odbrani Britanskih ostrva i kolonija, efikasnosti i bezbednosti vojske i drugih službi koja su u vezi sa njom.

Izuzeci se odnose i na informacije koje se tiču *spoljne politike*, odnosno *međunarodnih odnosa* ukoliko bi one mogle da nanese štetu interesima Velike Britanije u inostranstvu ili odnosima između UK i drugih zemalja ili međunarodnih organizacija i međunarodnih sudova. I najzad u izuzetke od pristupa spadaju i informacije koje bi nanele štetu odnosima između Velike Britanije i drugih zemalja UK (Velsa, Škotske i Severne Irske).

U širok spektar izuzetaka od slobodnog pristupa spadaju informacije koje mogu da ugroze *ekonomske i finansije intrese* Velike Britanije, kao i informacije koje se odnose na istrage i postupke koje sprovode organi javne vlasti. Tu se pre svega misli na krivične ili prekršajne postupke ili istrage u vezi sa ovim postupcima, kao i sudske spise, lične podatke, kao i one procedure koje bi mogle da ugroze život i zdravlje.

Pristup takođe neće biti dozvolje ukoliko se radi o zloupotrebi prava na informacije, odnosno ukoliko se traže informacije koje nisu ozbiljne ili se zahtev često ponavlja i odnosi na istu informaciju.

4.5. Tok postupka za ostvarivanje prava na pristup informacijama

Svako ima pravo da podnese zahtev za pristup informaciji od javnog značaja. Uslov za to je da tražilac informacije podnese zahtev u pismenoj formi (e mail ili pismo) koji mora da sadrži određene elementa kao što su: ime podnosioca zahteva; adresu (za korespondenciju); opis tražene informacije, itd.

¹³²Izvor:http://en.wikipedia.org/wiki/Freedom_of_Information_Act_2000

Organ javne vlasti je dužan da podnosiocu zahteva obezbedi pomoć. U tom cilju organi javne vlasti su dužni da usvoje tzv. *Kodeks prakse*, odnosno da objave posebnu publikaciju koju je prethodno odobrila Kancelarija Poverenika za informacije. Ova publikacija, koja predstavlja svojevrsni vodič za informacije u posedu organa javne vlasti ima prevashodno dve funkcije. Prva se odnosi na informacije koje su dostupne javnosti. U tom smislu ona sadrži „popis“ svih značajnih informacija dostupnih u okviru uobičajenih poslovnih aktivnosti. Na taj način se pojedincima i pravnim licima rutinski stavljaju na raspolaganje različite informacije. S druge strane, *Vodič za informacije* pruža uputstva koja su od praktične koristi za pojedinačne zahteve o pristupu informacijama. Tu se npr. daju uputstva podnosiocima zahteva koja oni mogu da koriste za pristup informacijama (kome da se obrate, gde mogu videti određenu informaciju, šta se plaća u vezi sa pristupom informacijama, itd.).

Radi približavanja građanima obaveštenja koja im mogu pomoći u postupku traženja informacija od javnog značaja, organ javne vlasti navodi sedam informacija: „Ko smo i šta radimo; informacije vezane za organizacionu strukturu, lokacije i kontakte; šta trošimo i kako trošimo; finansijske informacije o troškovima (planiranim i stvarnim), nabavke, rashodi i sl.; koji su prioriteti u radu i poslovanju; projekcije, planovi, pokazatelji, inspekcije i pregledi; kako se donose odluke; evidencija donetih odluka; politike i procedure; liste i registri“.

Tu spadaju i registri informacija koji se vode u skladu sa zakonom i druge liste i registri koji se odnose na nadležnosti organa, usluge koje se pružaju od strane Saveta, način traženja informacija iz Publikacije i slično.

Organ javne vlasti razmatra zahtev za pristup informacijama i ocenjuje da li ima mesta za prihvatanje zahteva. Ukoliko organ smatra da podnosilac zahteva treba da dostavi dodatne informacije radi preciziranja, identifikovanja i lociranja tražene informacije, podnosilac je to dužan i da učini. Organ vlasti neće biti u obavezi da odgovori na podneti zahtev, ukoliko tražilac informacije ne postupi u skladu sa traženjem organa vlasti.

4.5.1. Rokovi

Postupak za pristup informacijama od javnog značaja smatra se *hitnim*. U skladu s tim Zakonom su propisani rokovi za postupanje organa vlasti. Tako je organ vlasti dužan da na podneti zahtev odgovori odmah, a najkasnije u roku od 20 radnih dana od dana prijema zahteva. U slučajevima kada, u skladu sa ovim zakonom, organ vlasti uputi zahtev tražiocu za naknadu

trškova, rok počinje da teče počev od dana kada su troškovi uplaćeni. Organ javne vlasti dužan je da obezbedi pomoć podnosiocu zahteva, u skladu sa ovim zakonom i Kodeksom prakse, koji je organ dužan da donese na osnovu ovog zakona.

4.5.2. Odluke organa

Nakon sprovedene procedure, ukoliko je zahtev opravdan, podnosiocu se odobrava pristup informaciji pod uslovima propisanim Zakonom. Međutim, ako se zahtev odnosi na informacije koje u skladu sa ovim zakonom mogu da budu predmet izuzeća od slobodnog pristupa, organ javne vlasti će biti dužan da odbije zahtev tražioca u roku utvrđenim zakonom. Pri tome, organ javne vlasti je dužan da u pismenoj formi obrazloži podnosiocu zahteva razloge zbog kojih je odbijen njegov zahtev za pristup određenoj informaciji. Obrazloženje mora biti utemeljeno i zasnovano na testu javnog interesa. To znači da je, organ javne vlasti dužan da pre donošenja odluke, proceni da li pravo na slobodan pristup informacijama u konkretnom slučaju preteže nad zaštićenim interesima koji su utvrđeni kao razlozi izuzeća propisani zakonom.¹³³

Ukoliko je podnosilac zahteva nezadovoljan odlukom organa javne vlasti, ima pravo da se obrati Povereniku za informacije i pred njim nastaviti postupak. Poverenik, po predstavljeni podnosioca zahteva može organu vlasti uputiti obaveštenja sa svojom odlukom. Pored toga Poverenik može organu javne vlasti dostaviti informativni zahtev, kao i zahtev za izvršenje.

I podnosilac zahteva, ali i organ javne vlasti može, ukoliko nije zadovoljan odlukom Poverenika, protiv te odluke podneti žalbu *Tribunalu za pristup informacijama*.

Kao što se vidi postoji poseban organ koji odlučuje o žalbama povodom zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. Dok je npr. kod nas to Poverenik, u Velikoj Britaniji je to Tribunal za pristup informacijama.

I najzad, strana učesnica u postupku ostvarivanja prava na pristup informacijama od javnog značaja ima pravo da podnese tužbu *nadležnom sudu*, ukoliko je nezadovoljna odlukom Tribunala za pristup informacijama.

¹³³ Ako su u pitanju razlozi apsolutnog izuzeća onda nema potreba za sprovođenje testa javnog interesa, jer se radi o očiglednom razlogu za ograničenje ovog prava.

4.6. Troškovi

Za omogućavanje pristupa određenoj informaciji podnosilac zahteva je dužan da plati određenu naknadu u vidu takse. U tom smislu, organ kome je upućen zahtev može podnosiocu zahteva da uputi pismeno obaveštenje da taksa za pristup informaciji predstavlja uslov da bi se po zahtevu moglo da postupa. Od momenta upućivanja toga obaveštenja, organ vlasti nije dužan da postupa po zahtevu ukoliko taksa nije uplaćena u roku od tri meseca računajući od dana kada je obaveštenje dostavljeno podnosiocu zahteva. Visina takse kreće se u granicama koje je odredio organ javne vlasti u skladu sa propisima koje je izdao Državni sekretarijat.¹³⁴

Za pristup nekim informacijama u određenim slučajevima, neće biti potrebno platiti naknadu. Ti slučajevi su takođe utvrđeni odgovarajućom odredbom zakona.

5. HRVATSKA

5.1. Donošenje zakona

Hrvatska je država koja je pre kratkog vremena postala članica Evropske unije. Na putu do tog članstva ova zemlja je morala da ispuni veliki broj evropskih standarda kojima je dokazivala svoje kapacitete za prijem u tu organizaciju. Među tim standardima spada svakako i regulisanje prava na dostupnost informacijama od javnog značaja, kao ljudsko pravo i uslov opšte demokratizacije društva. Hrvatska je, pripremajući se za članstvo, donela *Zakon o pravu na pristup informacijama* još krajem 2003. godine (ZPPI).¹³⁵ Želeći da to pravo dodatno zaštiti ustavnim garancijama, Hrvatska je 2010. godine promenila svoj Ustav i u njega unela odredbu o pravu na pristup informacijama koje poseduju organi javne vlasti.¹³⁶

¹³⁴ Visina troškova odgovara stvarnim troškovima koje je imao organ vlasti i koji se odnose na troškove štampanja, kopiranja, kao i poštarine odnosno pakovanja pošiljke. Ukoliko su ovi troškovi pet funti ili više, onda će tražilac informacije biti dužan da ih plati. Prema cenovniku koji donosi Državni sekretarijat, jedna stranica se naplaćuje deset penija, odnosno 20 penija kada je u pitanju dupla stranica hartije. Ukoliko troškovi premaše navedenu sumu, onda je organ vlasti dužan da o tome obavesti podnosioca i da mu to obrazloži. Izvor: http://en.wikipedia.org/wiki/Freedom_of_information_in_the_United_Kingdom

¹³⁵ *Zakon o pravu na slobodan pristup informacijama*, u Republici Hrvatskoj usvojen je u oktobru 2003., a stupio je na snagu 7. novembra 2003. („Narodne novine Republike Hrvatske, br. 172/03“).

¹³⁶ Ta promena Ustava Republike Hrvatske usvojena je 2010. godine i objavljena u »Narodnim novinama« broj 76/2010. (Ustav Republike Hrvatske (»Narodne novine« br. 56/90, 135/97, 8/98 –pročišćeni tekst, 113/2000,124/2000 – pročišćeni tekst, 28/2001, 41/2001 – pročišćeni tekst, 55/2001 – ispravak).

I najzad, početkom 2013 godine, Hrvatska je donela novi, odnosno aktuelni *Zakon o pravu na pristup informacijama*.¹³⁷

5.2. Sadržaj prava

Promenom Ustava Republike Hrvatske, član 38 dopunjen je novim stavom (stav 4). Njime je utvrđen sadržaj prava na pristup informacijama od javnog značaja, pa u skladu s tim nova odredba glasi: „*Jamči se pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti. Ograničenja prava na pristup informacijama moraju biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju te nužna u slobodnom i demokratskom društvu, a propisuju se zakonom*“.¹³⁸

Na taj način je pravo javnosti da zna podignuto na nivo ustavne zaštite, pa je tako učinjen krupan korak za učvršćivanje i razvoj demokratije.

Pored toga, podizanje zaštite ovog prava na ustavnopravni nivo utiče i na utvrđivanje osnova za njegovu doslednu zakonsku primenu. Na ovaj način se istovremeno propisuje i ustavna osnova za zakonska ograničenja prava na pristup informacijama koja se zasniva na načelu razmernosti ograničenja tako da ono bude adekvatno karakteru potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju, u skladu s odgovarajućim odredbama Ustava Republike Hrvatske.

U skladu s navedenim ustavnim opredeljenjem, *Zakon o pristupu informacijama* definiše cilj njegovog donošenja kroz odredbu da se na taj način želelo osigurati ostvarivanje Ustavom Republike Hrvatske zajamčenog prava na pristup informacijama, kao i na ponovnu upotrebu informacija fizičkim i pravnim licima putem otvorenosti i javnosti delovanja organa javne vlasti.

Pravo na pristup informacijama obuhvata pravo korisnika na traženje i dobijanje informacija kao i obavezu organa javne vlasti da omogući pristup traženoj informaciji, odnosno da objavi informacije nezavisno o podnetom zahtevu kada takvo objavljivanje proizlazi iz obaveze određene zakonom ili drugim propisom.

¹³⁷ *Zakon o pravu na pristup informacijama* Hrvatski sabor usvojio je na sednici 15. februara 2013., objavljen u „Narodnim novinama“, broj 25/13 od 28 februara, a stupio je na snagu osmoga dana od dana objave u »Narodnim novinama«, tj. 8. marta 2013.

¹³⁸ Članom 6 Promene Ustava Hrvatske dopunjuje se član 38 Ustava navedenim stavom 4, dok dotadašnji stav 4. postaje stav 5.

5.3. Definicija pojmova

Kada je reč o *korisniku prava* na pristup informacijama i ponovnu upotrebu informacija, pod njim se podrazumeva svako domaće ili strano fizičko i pravno lice.

Spisak organa javne vlasti je veoma širok i obuhvata organe državne uprave, ostalih državnih organa, kao i organa jedinica lokalne i regionalne samouprave. Pored njih organi javne vlasti su i pravna lica kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja ili je na njih preneto vršenje javnih ovlašćenja; pravna lica čiji je osnivač Republika Hrvatska ili jedinica lokalne ili područne odnosno regionalne samouprave; kao i pravna i druga lica koja obavljaju javnu službu. I najzad, u organe javne vlasti spadaju i pravna lica koja se u celosti finansiraju iz državnog budžeta ili budžeta jedinica lokalne i područne samouprave, kao i trgovačka društva u kojima Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju zasebno ili zajedno većinsko vlasništvo.

U skladu sa usvojenim standardima međunarodnih organizacija, posebno onih Evropske unije, *informacija* je svaki podatak koji poseduje organ javne vlasti u obliku dokumenta, zapisa, dosijea, registra ili u bilo kojem drugom obliku, nezavisno od načina na koji je prikazana (napisan, nacrtan, štampan, snimljen, magnetni, optički, elektronski ili neki drugi zapis), dok je „*međunarodna informacija*“ ona informacija koju je Republici Hrvatskoj ustupila strana država ili međunarodna organizacija s kojom Republika Hrvatska saraduje ili je njen član.

5.4. Izuzeci od prava na pristup informacijama

Ograničenja slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja propisana su i Zakonom o pravu na pristup informacijama Republike Hrvatske.

Kao i u ostalim zakonodavstvima i ovim zakonom su predviđene različite grupe razloga koje dovode do izuzeća slobodnog pristupa informacijama.

Zakon nalaže da organi javne vlasti ograniče pristup informacijama koje se tiču svih postupaka koje vode nadležni organi u predistražnim i istražnim radnjama za vreme trajanja tih postupaka.

S druge strane, organi javne vlasti mogu da ograniče pristup informacijama iz više razloga. U prvom redu oni to mogu učiniti u slučaju da je je informacija klasifikovana stepenom tajnosti u skladu sa zakonom kojim se uređuje tajnost podataka.¹³⁹

¹³⁹ Upporediti: *Zakon o tajnosti podataka*, „Narodne novine“, broj 79/07 i 86/12).

Pored toga, pristup informacijama može se ograničiti ako se radi o informaciji koja je poslovna ili profesionalna, odnosno poreska tajna, u skladu sa zakonom.

Isto tako informacija može biti izuzeta od objavljivanja ako je zaštićena zakonom kojim se uređuje područje zaštite ličnih podataka.

Informaciji koja je u postupku izrade u okviru organa javne vlasti, a njeno objavljivanje bi pre završetka celovite i konačne izrade moglo ozbiljno da naruši proces donošenja odluke, takođe može biti ograničen pristup, kao i informaciji kojoj je ograničen pristup shodno međunarodnim ugovorima.

Pored ove grupe razloga propisanih stavom 2 Zakona, posebnim stavom 3, određuju se i drugi razlozi koji podležu izuzecima od slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja, pod uslovom da postoje osnove sumnje da bi: objavljivanje informacije onemogućilo efikasno, nezavisno i nepristrasno vođenje sudskog, upravnog ili drugog pravno uređenog postupka, izvršenje sudske odluke ili kazne; onemogućilo rad organa koji obavljaju upravnu kontrolu, inspekcijску kontrolu, odnosno kontrolu zakonitosti, ili povredilo pravo intelektualne svojine, osim u slučaju izričitoga pisanog pristanka autora ili vlasnika.

Osim za slučaj kada se radi o pristup informacijama koje se tiču svih postupaka koje vode nadležni organi u predistražnim i istražnim radnjama za vreme trajanja tih postupaka koji u svakom slučaju moraju biti izuzeti od dostupnosti, informacije u svim ostalim navedenim slučajevima ne moraju, ali mogu biti izuzete. Te informacije za koje postoji mogućnost izuzeća moraju pre donošenja odluke, proći test razmernosti i javnog interesa koje je dužno da pre donošenja odluke sprovede organ javne vlasti nadležan za postupanje po zahtevu za pristup informaciji. Naime, kod sprovođenja testa razmernosti i javnog interesa organ javne vlasti je dužan da utvrdi da li se pristup informaciji može ograničiti radi zaštite nekog od zaštićenih interesa iz člana 15. stava 2. i 3. ovog Zakona, i da li bi omogućavanjem pristupa traženoj informaciji u svakom pojedinom slučaju taj interes bio ozbiljno povređen i najzad, da li prevladava potreba zaštite prava na ograničenje ili javni interes. Ako prevladava javni interes u odnosu na štetu po zaštićene interese, informacija će se učiniti dostupnom.

Ako je informacija klasifikovana stepenom tajnosti shodno *Zakonu o tajnosti podataka*, imalac te informacije, dužan je, pre donošenja odluke, da provede test razmjernosti i javnog interesa, ali po prethodno pribavljenom mišljenju *Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost*.

Informacije o raspolaganju javnim sredstvima dostupne su javnosti i bez provođenja postupka, odnosno testa razmernosti i javnog interes, osim ako nije u pitanju informacija koja je klasifikovana.

Informacije kojima je ograničeno pravo pristupa nisu sve trajno izuzete, već postoji određeni rok posle kojeg postaju dostupne javnosti. To je npr. slučaj sa informacijama čijim bi se objavljivanjem povredilo pravo vlasništva intelektualne svojine, osim u slučaju izričitoga pisanog pristanka autora ili vlasnika. Informacije postaju dostupne javnosti kad to odredi onaj kome bi njihovim objavljivanjem mogla biti prouzrokovana šteta, ali najduže u roku od 20 godina od dana kad je informacija nastala, osim ako zakonom ili drugim propisom nije određen duži rok.

Ukoliko tražena informacija sadrži i podatak koji podleže ograničenju vezanom za sprovođenje testa srazmernosti i javnog interesa, preostali delovi informacije učinit će se dostupnim.

I najzad, kada je reč o prestanku tajnosti određene informacije, ona će postati dostupna javnosti kada prestanu razlozi na osnovu kojih je organ javne vlasti ograničio pravo na pristup informaciji.

5.5. Tok postupka za ostvarivanje prava

Kada je u pitanju način ostvarivanja prava na pristup informacijama, onda se on može ostvariti na dva osnovna načina. Prvi se odnosi na obavezu organa javne vlasti da omoguće pristup informacijama, bez formalnog zahteva tražioca informacije, a drugi samo ako taj zahtev postoji.

Organi javne vlasti su dužni da informacije učine dostupnim javnosti na taj način što će blagovremeno objavljivati obaveštenja o svom radu na način koji će biti dostupan korisnicima, odnosno na internet stranicama organa vlasti ili u službenom glasilu, odnosno Centralnom katalogu službenih dokumenata (*Središnjem katalogu službenih dokumenata Republike Hrvatske*).

Drugi način je vezan za podnošenje zahteva korisnika informacije. Organ vlasti je, povodom podnošenja zahteva dužan da korisniku omogući davanje informacije: neposredno; pismenim putem; omogućavanjem uvida i izradom kopije dokumenta—dostavljanjem kopije dokumenta koji sadrže traženu informaciju; ili na drugi način koji je pogodan za ostvarivanje prava na pristup informaciji.

Pri tome korisnik informacije može u zahtevu za pristup informaciji naznačiti način na koji želi pristup informaciji, a ako to ne naznači, informacija će se dostaviti na način na koji je podnesen zahtev.

Što se tiče forme samog zahteva za pristup informaciji od javnog značaja, ona može biti *usmena ili pisana*. Ukoliko je zahtev podnet usmeno ili putem telefona, organ će biti dužan da o tome sačini službenu beleška, a ako je podnet putem elektronske komunikacije, smatrat će se da je podnet pisani zahtev.

Od podataka koji se traže, podnesak treba da sadrži: naziv i sedište organa javne vlasti kojem se zahtev podnosi, podatke koji su važni za prepoznavanje tražene informacije, kao i ime i prezime i adresu fizičkog lica podnosioca zahteva, odnosno naziv pravnog lica i njegovo sedište.

Jedan od postignutih demokratskih standarda koji olakšava ostvarenje ovog prava odnosi se na odredbu zakona koja propisuje da podnosilac zahteva nije obavezan da navede razloge zbog kojih traži pristup informaciji, a nije ni dužan da se pozove na primenu ovog Zakona.

Pre nego što „predmet“ uzme u rešavanje, organ javne vlasti će u slučaju nepotpunog ili nerazumljivog zahteva, tražiti i to bez odlaganja, da podnosilac ispravi svoj zahtev u roku od pet dana od dana prijema poziva za ispravku. Ako podnosilac zahteva ne postupi po nalogu organa na odgovarajući način, a na osnovu dostavljenog se ne može sa sigurnošću utvrditi o kojoj se traženoj informaciji radi, organ javne vlasti *odbaciće* zahtev rešenjem.

Organ javne vlasti će pristupiti rešavanju podnetog zahteva ukoliko ispunjava uslove na osnovu kojeg može biti razmatran. Ukoliko organ ne poseduje traženu informaciju, a ima saznanja o drugom organu koji je poseduje, dužan je, bez odlaganja, a najkasnije u roku od osam dana od prijema zahteva, ustupiti dobijeni zahtev tom drugom organu i o tome obavestiti podnosioca. Rokovi ostvarivanja prava na pristup informaciji računaju se od dana kada je nadležni organ javne vlasti primio ustupljeni zahtev.

Ako organ javne vlasti primi zahtev za pristup informaciji koja je klasifikovana stepenom tajnosti saglasno zakonu kojim se uređuje tajnost podataka, a nije njen vlasnik, dužan je bez odlaganja, a najkasnije u roku od osam dana od prijema zahteva, da ustupi zahtev vlasniku informacije, o čemu će obavestiti podnosioca.

Kada je u pitanju pristup međunarodnoj informaciji, organ javne vlasti je dužan da bez odlaganja, a najkasnije u roku od osam dana od prijema zahteva, ustupi isti vlasniku informacije, o čemu će obavestiti podnosioca. Izuzetno, organ javne vlasti će postupiti po primljenom

zahtevu za pristup međunarodnoj informaciji, ako je iz same informacije nedvosmisleno da je ona namenjena neposrednom objavljivanju.

5.5.1. Odluke organa vlasti

Po podnetom zahtevu za pristup informacijama od javnog značaja, organ javne vlasti *neće doneti rešenje* u sledećim slučajevima: kada korisniku omogućuje pristup traženoj informaciji; kada obaveštava korisnika da je već dobio istu informaciju, a nije protekalo više od 90 dana od podnošenja prethodnog zahteva; kada obaveštava korisnika da je informacija javno objavljena; kada obaveštava korisnika da mu je kao stranci u postupku dostupnost informacija iz sudskih, upravnih i drugih na zakonu zasnovanih postupaka propisom utvrđena; kada obaveštava korisnika da za informaciju postoji obaveza zaštite odnosno čuvanja njene tajnosti, ako su u pitanju informacije za koje postoji obaveza čuvanja tajnosti, saglasno zakonu koji uređuje bezbednosno-obaveštajni sistem Republike Hrvatske ili informacije koje predstavljaju klasifikovane informacije čiji su vlasnici međunarodne organizacije ili druge države, kao i klasifikovane informacije organa javne vlasti koje nastaju ili se razmjenjuju u okviru saradnje s međunarodnim organizacijama ili drugim državama.

S druge strane, organ javne vlasti će biti obavezan da *doneše rešenje* kad korisniku omogućuje pristup traženoj informaciji koja se odnosi na poslovnu ili profesionalnu tajnu, saglasno zakonu; informaciji koja je poreska tajna, saglasno zakonu; informaciji koja je zaštićena zakonom kojim se uređuje područje zaštite ličnih podataka; informaciji koja je u postupku izrade unutar organa javne vlasti čije bi objavljivanje pre završetka izrade celovite i konačne informacije moglo ozbiljno da narušiti proces donošenja odluke; informaciji kojoj je pristup ograničen saglasno međunarodnim ugovorima; kao i u ostalim slučajevima utvrđenim zakonom.

Organ javne vlasti će rešenje u navedenim slučajevima doneti tek posle sprovedenog testa razmernosti i javnog interesa.

Odluka organa javne vlasti u vezi sa podnetim zahtevom za pristup informacijama od javnog značaja, osim navedenih, može biti *odbacivanje zahteva ili njegovo odbijanje*. Organ javne vlasti rešenjem će *odbaciti zahtev* ako ne poseduje informaciju i nema saznanja gde se informacija nalazi.

S druge strane, organ će *odbiti zahtev*: ako je u pitanju zahtev za pristup informacijama koje se tiču svih postupaka koje vode nadležni organi u predistražnim i istražnim radnjama za

vreme trajanja tih postupaka; kada su u pitanju slučajevi u kojima postoji obaveza organa vlasti da sprovede test srazmernosti i javnog interesa (član 15 stav 2), kao i u situacijama kada postoji osnovana sumnja da bi njeno objavljivanje nanelo štetu interesima opisanim u stavu 3, člana 15 Zakona.

Ukoliko je nezadovoljan rešenjem organa javne vlasti, tražilac informacije može protiv rešenja toga organa izjaviti žalbu Povereniku u roku od 15 dana od dana dostavljanja rešenja. Žalba može da se izjavi i u slučaju tzv. ćutanja administracije, tj. kada organ javne vlasti, u propisanom roku, ne odluči o zahtevu tražioca informacije.

Povereniku je dat rok od 30 dana da donese rešenje o žalbi i da ga dostavi stranci, računajući od dana predaje uredne žalbe, putem prvostepenog organa.

Ukoliko se radi o slučajevima ograničenja koji su billi razlog za odbijanje pristupa određenoj informaciji, Poverenik je obavezan da omogućiti uvid u informacije koje su predmet postupka ili da zatraži mišljenje *Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost*, saglasno zakonu kojim se uređuje tajnost podataka.¹⁴⁰

U postupku rešavanja po žalbi Poverenik je dužan da ispita pravilnost sprovedenog testa razmernosti i javnog interesa, a rešenje o žalbi dužan je doneti i dostaviti stranci, putem prvostepenog organa, najkasnije u roku od 60 dana od dana predaje uredne žalbe. Ukoliko mu je potrebno mišljenje *Kancelarije (Ureda) saveta za nacionalnu bezbednost*, Poverenik je obavezan da donese rešenje i dostavi ga stranci, putem prvostepenog organa, najkasnije u roku od 90 dana od dana predaje uredne žalbe.

Kada utvrdi da je žalba osnovana, Poverenik će *rešenjem* korisniku omogućiti pristup informaciji.

Obzirom na načelo dvostepenosti koje je istovremeno i ustavni princip, protiv rešenja Poverenika žalba nije dopuštena. Međutim, protiv drugostepenog rešenja za pristup informacijama od javnog značaja (koje donosi Poverenik), može se pokrenuti *upravni spor* pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske. Taj organ mora doneti odluku o tužbi u roku od 90 dana. Tužba ima odložni značaj ako je rešenjem omogućen pristup informaciji.

Interesantno je da po ovom Zakonu upravni spor protiv rešenja Poverenika može pokrenuti i organ javne vlasti koji je doneo prvostepeno rešenje.

¹⁴⁰ Da li će postupiti na jedan ili drugi način zavisi od vste ograničenja, odnosno razloga za izuzeće informacije od objavljivanja.

5.5.2. Rokovi

Kao i u drugim zakonodavstvima, postupak za pristup informacijama od javnog značaja i u hrvatskom zakonu se tretira kao *hitan*. O tome svedoče rokovi u kojima organi vlasti postupaju prilikom rešavanja zahteva za pristup. U tom smislu propisano je da rok u kome je organ vlasti dužan za postupanje po zahtevu za pristup informacijama iznosi najviše 15 dana od dana podnošenja *urednog* zahteva.¹⁴¹

Postoje opravdani razlozi koji mogu dovesti do prolongiranja roka za ostvarivanje prava na pristup informaciji. Tako rok od 15 dana, računajući od dana kad je organ javne vlasti trebalo da odluči o zahtevu za pristup informaciji može biti produžen: ako se informacija mora tražiti izvan sedišta organa javne vlasti; ako se jednim zahtevom traži veći broj različitih informacija; ako je to nužno da bi se osigurala potpunost i tačnost tražene informacije; ako je nužno da se sprovede test razmernosti i javnog interesa, u skladu sa odredbama Zakona. O produženju rokova organ je obavezan da bez odlaganja, a najkasnije u roku od osam dana, od dana prijema *urednog* zahteva obavestiti podnosioca zahteva i navede razloge zbog kojih je taj rok produžen.

5.6. Naknada za pristup informacijama

Zbog svog karaktera i prirode, pristup informacijama u postupcima pred organim javne vlasti ne podleže plaćanju upravnih i sudskih taksa. Ono što organ vlasti može da traži od korisnika, odnosi se na naknadu stvarnih materijalnih troškova koji nastanu pružanjem informacije, kao i na naknadu troškova dostavljanja tražene informacije. Organ vlasti je obavezan da korisniku na njegov zahtev dostavi način izračunavanja naknade.¹⁴²

6. CRNA GORA

6.1. Donošenje zakona

Do pre nekoliko godina Crna Gora je bila deo zajedničke države sa Srbijom, pa su ove, danas samostalne države, delile zajedničku sudbinu. I posle osamostaljivanja njihov položaj je sličan, pogotovu u odnosu na pristup Evropskoj uniji, ali i na mnoge institucije, pravno-politički

¹⁴¹ „U slučaju nepotpunog ili nerazumljivog zahteva organ javne vlasti će bez odlaganja pozvati podnosioca zahteva da ga ispravi u roku od pet dana od dana prijema poziva za ispravku. Ako podnosilac zahteva ne ispravi zahtev na odgovarajući način, a na osnovu dostavljenog se ne može sa sigurnošću utvrditi o kojoj se traženoj informaciji radi, organ javne vlasti odbacit će zahtev rešenjem“.

¹⁴² Kriterijume za određivanje visine naknade i način naplate naknade za pristup informacijama od javnog značaja propisuje Poverenik, a ti prihodi pripadaju organu javne vlasti.

sistem, nivo razvijenosti i sl. Drugim rečima, dugogodišnje zajedništvo ostavilo je traga, pa je interesantno analizirati razvojni put ove dve zemlje i razlike koje se na tom putu javljaju. Zato i predmet ove analize može biti indikator poštovanja i zaštite prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, ali i šire, razvoja demokratskih odnosa uslovljenih, između ostalog ostvarenjem u praksi ovog ljudskog prava.

Svoj prvi Zakon o slobodnom pristupu informacijama Crna Gora donela je 2005. Godine.¹⁴³

Sedam godina kasnije donet je novi, sada važeći zakon.¹⁴⁴

Bilo je više razloga za donošenje novog zakona. Najpre je u pitanju potreba usaglašavanja propisa iz ove oblasti sa Ustavom koji je u međuvremenu donet, kao i sa *Zakonom o tajnosti podataka i Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti*, ali i međunarodnim propisima, posebno Konvencijom Saveta Evrope o pristupu službenim dokumentima.

Pored toga, dotadašnja iskustva iz Zakona iz 2005 godine ukazivala su na postojanje značajnih nedostaka u primeni zakona, u prvom redu zbog nepostojanja jedinstvene institucionalne zaštite po žalbama na prvostepena rešenja, kao i po pitanju inspekcijaskog nadzora. U cilju poboljšanja i unapređenja ovog prava, kao i njegovog lakšeg ostvarivanja u praksi, novim Zakonom uveden je tzv. „poaktivni“ pristup informacijama, pa su organi vlasti obavezani da redovno objavljuju osnovne informacije koje su od značaja za javnost.

Novim Zakonom učinjen je poseban napor u pogledu efikasnijeg rešavanja zahteva po ovom pravu, posebno kroz osnivanje *Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama* kao jedinstvenog drugostepenog organa u postupku rešavanja zahteva za slobodan pristup informacijama. Pored toga, precizirani su rokovi za rešavanje po zahtevu za slobodan pristup informacijama, i uvedene još neke novine u vezi sa razlozima za odbijanje zahteva od strane organa vlasti.¹⁴⁵

Jednom reči, postojali su i unutrašnji i međunarodni relevantni razlozi za donošenje novog zakona, što je i učinjeno 2012. godine.

¹⁴³ Zakon o slobodnom pristupu informacijama, "Službeni list RCG", broj 68/05.

¹⁴⁴ Zakon o slobodnom pristupu informacijama "Službeni list Crne Gore, broj 44/2012", od 9.8.2012. godine, Izvor: <http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7B4E05F2A9-6EF6-43F9-B168-396AF8619892%7D>

¹⁴⁵ Uporediti: <http://advokatmickovic.me/sta-skripi-u-zakonu-o-slobodnom-pristupu-informacijama/13>

6.2. Sadržaj prava

Pravo na pristup informacijama u posedu javne vlasti zasniva se na načelima slobodnog pristupa informacijama, transparentnosti rada organa vlasti, zatim prava javnosti da zna, kao i ravnopravnosti i jednakosti. Ovo pravo se ostvaruje na nivou standarda koji su sadržani u potvrđenim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima i slobodama i prihvaćenim pravilima međunarodnog prava.

Sadržaj prava pristupa informaciji koju poseduje organ javne vlasti obuhvata pravo da se informacija traži, dobije (primi), koristi i širi.¹⁴⁶

Objavljivanje informacije je omogućavanje sadržine informacije dostupnom, dok je njeno *obelodanjivanje* saznanje sadržine informacije od strane podnosioca zahteva ili drugog lica koje nije zaposleno u organu vlasti u čijem se posedu informacija nalazi.

6.3. Definicije pojmova

U smislu ovog Zakona *informacija* je dokument ili deo dokumenta u pisanoj, štampanoj, video, zvučnoj, elektronskoj ili drugoj formi, uključujući tu i njegove kopije, bez obzira na sadržinu, zatim izvor, odnosno autora, kao i bez obzira na vreme sačinjavanja ili sistem klasifikacije.

Organ vlasti je državni organ (zakonodavni, izvršni, sudski), organ lokalne samouprave, organ lokalne uprave, ustanova, privredno društvo i drugo pravno lice čiji je osnivač, saosnivač ili većinski vlasnik država ili lokalna samouprava, pravno lice čiji se rad većim delom finansira iz javnih prihoda, kao i fizičko lice, preduzetnik ili pravno lice koje vrši javno ovlašćenje ili upravlja javnim fondom.

6.4. Izuzeci od prava na pristup informacijama

Organ vlasti dužan je da omogući podnosiocu zahteva pristup svakoj informaciji ili njenom delu, osim u slučajevima predviđenim zakonom.

Razlozi za ograničenje pristupa informacijama od javnog značaja su različiti i oni su propisani članom 14 Zakona. Ograničenja su podeljena u nekoliko kategorija, u okviru kojih su razlozi *taksativno nabrojani*.

¹⁴⁶ Pristup informacijama obuhvata pravo traženja i primanja informacija, bez obzira na svrhu i podatke koji su u njemu sadržani.

Privatnost i druga lična prava pojedinaca, čine prvu grupu izuzetaka od pristupa. Prema toj odredbi, organ vlasti može ograničiti pristup informaciji ili delu informacije, ako je to u interesu zaštite privatnosti od obelodanjivanja podataka predviđenih zakonom kojim se uređuje zaštita podataka o ličnosti.

Međutim, ovo ograničenje se ne odnose na sve kategorije fizičkih lica, jer su od ovog ograničenja izuzeti javni funkcioneri u vezi sa vršenjem javne funkcije. Takođe su izuzeti od ograničenja i informacije koje sadrže njihove prihode, imovinu, kao i sukob interesa tih lica i njihovih srodnika koji su obuhvaćeni zakonom kojim se uređuje sprečavanje sukoba interesa. I najzad, od ograničenja su izuzete informacije o sredstvima dobijenim iz javnih prihoda, osim za socijalna primanja, zdravstvenu zaštitu i zaštitu od nezaposlenosti. Ovo je sasvim razumljivo jer su javni funkcioneri javne ličnosti čiji se rad, kao i imovinska karta moraju staviti na uvid javnosti, upravo zbog poslova kojima se bave i odgovornosti koja prati njihovo obavljanje.

Druga grupa razloga za ograničenje ovog prava vezana je za *bezbednost, odbranu i međunarodne odnose, tj. spoljnu, monetarnu i ekonomsku politiku CG*, u skladu sa propisima kojima se uređuje tajnost podataka, označena stepenom tajnosti.

Treća grupa izuzetaka od prava na dostupnost odnosi se na slučajeve *prevencije istrage i gonjenja izvršilaca krivičnih dela* (sprečavanje, istraživanje i procesuiranje krivičnih dela) radi zaštite od obelodanjivanja podataka koji se odnose na: sprečavanje izvršenja krivičnih dela; prijavljivanje krivičnog dela i njegovog izvršioca; sadržinu preduzetih radnji u pretkrivičnom i krivičnom postupku; dokaze prikupljene izviđajem i istragom; mere tajnog nadzora; zaštićenog svedoka i svedoka saradnika; kao i efikasnosti vođenja postupka.

Sledeća grupa izuzetaka vezana je za *vršenje službene dužnosti*, rad i zaštitu od obelodanjivanja podataka koji se odnose na planiranje inspeksijske kontrole i nadzora od strane javne vlasti; konsultacije unutar i između organa javne vlasti u vezi sa utvrđivanjem stavova, radi izrade službenih dokumenata i predlaganja rešenja nekog predmeta; rad i odlučivanje kolegijalnih organa; pokretanje i vođenje disciplinskog postupka.

Poslednja grupa ograničenja prava na pristup informacijama odnosi se na *zaštitu trgovinskih i drugih ekonomskih interesa* od objavljivanja podataka koji se odnose na zaštitu konkurencije i poslovnu tajnu u vezi sa pravom intelektualne svojine.

6.4.1. Trajanje ograničenja

Isto kao što preveliki broj izuzetaka na pristup informacijama može dovesti u pitanje ostvarivanje samog prava, tako i njihovo neograničano trajanje može dovesti u opasnost ovo pravo. Zbog toga je zakonodavac propisao rok trajanja ograničenja, kao i mehanizme koji se primenjuju prilikom obelodanjivanja informacija, odnosno procene pretežnosti javnog interesa.

Slučajevi trajanja ograničenja su taksativno nabrojani u zakonu. Tako, ograničenje radi zaštite privatnosti, kao i informacija koja sadrži podatke o zaštićenom svedoku saradniku traje 70 godina od njenog nastanka, odnosno najmanje 20 godina od smrti lica na koje se odnosi, osim ako lice na koje se informacija odnosi ili njegov bračni drug, deca ili roditelj pristanu da se posle njegove smrti informacija objavi ranije.

Kada je u pitanje trajanje ograničenja informacije koja se odnosi na bezbednost, odbranu, spoljne, monetarne i ekonomske politike ove države, ono može trajati sve do isteka rokova koji su propisani zakonom kojim se uređuje tajnost podataka.

Što se tiče trajanja ograničenja pristupa informacijama u vezi sa prevencijom istrage i gonjenjem izvršilaca krivičnih dela, to ograničenje može da traje najduže do okončanja konkretnog postupka.

Ograničenje pristupa informaciji koja se odnosi na vršenje službene dužnosti može da traje do izrade službenog dokumenta ili utvrđivanja predloga rešenja nekog predmeta, verifikacije zapisnika sa sednice kolegijalnog organa i okončanja disciplinskog postupka.

I najzad, vreme trajanja ograničenja pristupa informaciji koje je uslovljeno razlozima zaštite trgovinskih ili drugih ekonomskih interesa može trajati do isteka roka u skladu sa zakonom kojim se utvrđuju prava intelektualne svojine.

Izuzeće od prava na pristup informaciji nije apsolutno i ono se neće primenjivati u svakom slučaju bez obzira na propisana ograničenja. Pre donošenja odluke o ograničenju, mora se sprovesti test štetnosti obelodanjivanja informacije. Tek ako bi obelodanjivanje informacije značajno ugrozilo interes iz propisanih slučajeva ograničenja, (člana 14 Zakona), odnosno ukoliko postoji mogućnost da bi obelodanjivanje informacije izazvalo štetene posledice po interes koji je od većeg značaja od interesa javnosti da zna tu informaciju, ograničiće se pristup informaciji.¹⁴⁷

¹⁴⁷ Međutim, ukoliko postoji preovlađujući interes propisan članom 17 ovog Zakona, u tom slučaju se neće ograničiti pristup informaciji.

Od testa štetnosti izuzeti su slučajevi koji se odnose na zaštitu privatnosti javnih funkcionera u vezi sa vršenjem javne funkcije, kao i na prihode, imovinu i sukob interesa, kao i na sredstva dobijena iz javnih prihoda.

Kada se radi o zahtevu za pristup informacijama koje se odnose na klasifikovane podatke, organ vlasti o tome odlučuje tek po dobijenoj saglasnosti organa vlasti koji je odredio tajnost podataka. Taj organ je dužan da u roku od deset dana od dana prijema zahteva za davanje saglasnosti, dostavi odgovarajući akt (davanje ili odbijanje saglasnosti) organu koji rešava o zahtevu za pristup informaciji.

Test štetnosti ne vrši se ni u kom slučaju za podatke sadržane u informaciji koja je klasifikovana (određena stepenom tajnosti) od strane druge države ili međunarodne organizacije.

Drugi mehanizam koji se koristi za donošenje odluke o pristupu određenoj informaciji je poznat kao „*preovlađujući javni interes*“. Naime, preovlađujući javni interes za obelodanjivanjem informacije ili njenog dela postoji u slučaju da tražena informacija sadrži podatke koji osnovano ukazuju na korupciju, nepoštovanje propisa, nezakonito korišćenje javnih sredstava ili zloupotrebu ovlašćenja u vršenju javne funkcije; na sumnju da je izvršeno krivično delo ili postojanje razloga za pobijanje sudske odluke; na nezakonito dobijanje ili trošenje sredstava iz javnih prihoda; na ugrožavanje javne bezbednosti; na ugrožavanje života, javnog zdravlja, kao i životne sredine.

U slučajevima koji su propisani kao ograničenja na pristup informacijama od javnog značaja (član 14 Zakona), organ vlasti dužan je da omogući pristup informaciji u celini ili njenom delu kada postoji preovlađujući javni interes za njeno obelodanjivanje.

6.5. Tok postupka za pristup informacijama

Ne postoji potreba da se traži pristup svim informacijama od javnog značaja. Nekada je to bilo pravilo i ukoliko se želelo ostvariti pravo na pristup informaciji morao se podneti odgovarajući zahtev. Danas je, u mnogim zakonima, pa i u *Zakonu o slobodnom pristupu informacijama CG* propisano da su pojedine informacije dostupne „*ex officio*“, tj. na osnovu odredbe o tzv. proaktivnom pristupu informacijama.

To znači da je organ vlasti dužan da javno, bez traženja ili zahteva korisnika informacije, na svojoj internet stranici objavi: vodič za pristup informacijama; javne registre i javne evidencije; programe i planove rada; izveštaje i druga dokumenta o radu i stanju u oblastima iz

svoje nadležnosti; zatim, nacрте, predloge i konačne tekstove strateških dokumenata i planova i programa za njihovo sprovođenje; nacрте i predloge zakona i drugih propisa, kao i mišljenje eksperata za te propise.

Pored toga, organ vlasti je dužan da objavi pojedinačne akte i ugovore o raspolaganju finansijskim sredstvima iz javnih prihoda i državnom imovinom; spisak državnih službenika i nameštenika, sa njihovim službeničkim i nameštениčkim zvanjima; spisak javnih funkcionera i liste obračuna njihovih zarada i drugih primanja i naknada u vezi sa vršenjem javne funkcije; rešenja i druge pojedinačne akte koji su od značaja za prava, obaveze i interese trećih lica; informaciju kojoj je po zahtevu pristup odobren.

Pored ovih podataka, organ vlasti može na internet stranici da objavi *i druge informacije* na koje ga ne obavezuju odredbe o proaktivnom pristupu informacijama.

Prilikom objavljivanja ovih informacija, organ vlasti je obavezan da na odgovarajući način zaštiti lične podatke koji su od značaja za privatnost, kao i klasifikovane podatke, u skladu sa zakonom.

Analiza podataka i informacija koje je dužan da obelodani organ vlasti, upućuje na zaključak da veliki broj informacija mora biti dostupan javnosti i bez posebnog zahteva tražioca informacije. Ako se ovome doda obaveza organa vlasti da navedene informacije učini dostupnim javnosti u roku od 15 dana od dana njihovog sačinjavanja, donošenja ili usvajanja, onda je zaista najveći deo informacija organa vlasti transparentan i bez posebnog traženja zainteresovanih lica.

S druge strane, postoje informacije za koje je potrebno podneti zahtev za pristup. Organ vlasti je podnosiocu zahteva obavezan da omogući pristup traženoj informaciji ili njenom delu, ukoliko je poseduje (osim u slučajevima na koje se odnosi proaktivni pristup informacijama).

Odredbe koje se odnose na postupak pristupa informacijama regulišu pitanja pokretanja postupka, forme i elemenata zahteva, rokove za donošenje rešenja, troškove, kao i podnošenja žalbe i sudske zaštite.

Postupak za pristup informaciji pokreće se na zahtev lica koje traži pristup informaciji. Podnosilac zahteva može tražiti pristup informaciji od organa javne vlasti pismenim ili usmenim zahtevom, a jednim zahtevom se može tražiti i veći broj informacija.¹⁴⁸

¹⁴⁸ Pisani zahtev podnosi se organu vlasti neposredno, putem pošte ili elektronskim putem (faksom ili e-mailom), dok se usmeni zahtev podnosi neposredno na zapisnik pred organom vlasti, a organ vlasti je dužan da taj zahtev primi bez odlaganja.

Sadržina zahteva takođe je utvrđena Zakonom, tako da on sadrži osnovne podatke o traženoj informaciji, kao što je naziv informacije ili podatka na osnovu kojih se ona može identifikovati; način na koji se želi ostvariti pristup informaciji, kao i podatke o podnosiocu zahteva. Pored toga, podnosilac zahteva može navesti i druge podatke koji olakšavaju pronalaženje tražene informacije, a organ vlasti može propisati obrazac za podnošenje zahteva.¹⁴⁹

Obzirom na prirodu i svrhu prava na pristup informacijama od javnog značaja, zakonodavac je svojim rešenjima nastojao da olakša proceduru pristupa traženim podacima. U tom cilju je i obavezao organ vlasti da pomaže podnosiocu zahteva kako bi svoje pravo ostvario. Tako je organ dužan da podnosioca zahteva pozove da zahtev koji je nepotpun ili nerazumljiv pa se zbog toga po njemu ne može postupati, „popravi“, odnosno da otkloni nedostatke u roku od osam dana od dana podnošenja zahteva, da mu ukaže kako to da uradi. Osim toga, ukoliko organ vlasti nije u posedu tražene informacije, dužan je da bez odlaganja, uputi zahtev nadležnom organu, ukoliko zna koji je to organ i da o tome obavesti podnosioca.

Podnosilac zahteva ima pravo da izabere način na koji želi da ostvari pristup traženoj informaciji, a organ vlasti je dužan da udovolji zahtevu, ukoliko je tehnički to izvodljivo.¹⁵⁰

Za postupanje po zahtevu za pristup informaciji od javnog značaja nadležan je organ koji tu informaciju poseduje i on je dužan da omogući pristup traženoj informaciji.¹⁵¹

Sama procedura ostvarenja zahteva za pristup informacijama od javnog značaja odvija se po pravilima opšteg upravnog postupka, bez sprovođenja usmene rasprave, ako *Zakonom o slobodnom pristupu informacijama* nije drukčije određeno.

Organ najpre ceni da li su ispunjene procesne pretpostavke za postupanje. Ukoliko to nije slučaj, organ će zaključkom zahtev *odbaciti*.¹⁵²

Organ može zahtev *odbiti ili usvojiti*. Zahtev će se odbiti ukoliko pristup traženoj informaciji podrazumeva sačinjavanje nove informacije ili je podnosiocu zahteva bio omogućen

¹⁴⁹ Organ je dužan postupiti i po zahtevu koji nije podnet na propisanom formularu.

¹⁵⁰ Pristup informaciji u posedu organa vlasti može se ostvariti: *neposrednim uvidom* u javnu evidenciju, original ili kopiju informacije u prostorijama organa vlasti, zatim, prepisivanjem, fotokopiranjem ili prevodenjem informacije od strane organa vlasti i dostavljanjem prepisa, fotokopije ili prevoda podnosiocu zahteva, *neposredno, putem pošte ili elektronskim putem*.

¹⁵¹ Organ vlasti nije dužan da omogući putem e-maila pristup informaciji koju poseduje, ako je ona javno objavljena u CG ili dostupna na internet stranici organa vlasti.

¹⁵² U ovom slučaju procesna pretpostavka se odnosi na otklanjanje nedostataka zahteva iz člana 20, stav 2 ovog Zakona.

pristup istoj informaciji u prethodnih šest meseci. I najzad, organ će odbiti zahtev ukoliko postoji neki od razloga za ograničenje prava pristupa propisanih ovim zakonom (članom 14).

Za razliku od nekih drugih zakonodavstava, organ vlasti po zahtevu za pristup informaciji od javnog značaja po ovom zakonu, rešava putem *rešenja*, bez obzira da li dozvoljava pristup ili zahtev odbija.¹⁵³

Ako se rešenjem dozvoljava pristup u njemu se navodi način na koji se dozvoljava pristup; rok za ostvarivanje pristupa, kao i troškovi postupka.

Ukoliko se rešenjem odbija zahtev za pristup informacijama u njemu se detaljno obrazlažu razlozi zbog kojih se ne dozvoljava pristup traženoj informaciji.

Protiv rešenja organa javne vlasti, nezadovoljna strana može izjaviti žalbu. Žalba se izjavljuje organu koji vrši nadzor nad radom prvostepenog organa. To je organ nadležan za zaštitu podataka o ličnosti i pristup informacijama: *Agencija za zaštitu podataka o ličnosti i pristup informacijama*.

Agencija za zaštitu podataka o ličnosti i pristup informacijama je dužna da u roku od 15 dana od dana dostavljanja žalbe, donese rešenje i dostavi ga podnosiocu.¹⁵⁴

Izuzetno, protiv rešenja kojim se odbija zahtev za pristup informaciji koja sadrži podatke koji su označeni stepenom tajnosti ne može se izjaviti žalba, ali se *tužbom* može pokrenuti upravni spor.

I najzad, podnosilac zahteva za pristup informaciji ili drugo zainteresovano lice ima pravo na *sudsku zaštitu*, u skladu sa zakonom kojim se uređuje upravni spor. Pri tome, sud ima pravo da ceni da li je organ vlasti podatke sadržane u informaciji kojoj se traži pristup pravilno označio stepenom tajnosti u skladu sa zakonom kojim se uređuje tajnost podataka.

6.5.1. Rokovi

Postupak za rešavanje po zahtevu za pristup informacijama od javnog značaja smatra se *hitnim*, pa su i rokovi primereni takvom njegovom karakteru. To znači da je organ vlasti dužan da donese rešenje o zahtevu za pristup informacijama i dostavi ga podnosiocu zahteva u roku od 15

¹⁵³ „Ovaj koncept se može smatrati pogrešnim, jer ako je pravo na slobodan pristup informacijama ljudsko pravo, ono kao takvo građanima samo po sebi pripada, osim iz razloga koji su zakonom utvrđeni kao izuzeci“. D. Milenković, *Slobodan pristup informacijama, javna uprava i lokalna samouprava*, doktorska disertacija, FPN, Beograd, 2006, str. 205.

¹⁵⁴ O žalbi na akt o zahtevu za pristup informacijama rešava organ upravljanja Agencije-Savet Agencije.

dana od dana podnošenja urednog zahteva. Danom dostavljanja smatra se dan kada je rešenje ili drugi akt uručen podnosiocu zahteva.

Međutim, i ovaj rok od 15 dana koji je relativno kratak, može se još više skratiti i to na svega 48 časova, ako se pristup informaciji traži radi zaštite života ili slobode lica.

Pored skraćivanja, rok za rešavanje po zahtevu za pristup informaciji može se produžiti u opravdanim slučajevima i to ako je u pitanju izuzetno obimna informacija ili klasifikovana informacija, kao i ukoliko traženje informacije zahteva pretraživanje većeg broja podataka zbog čega se značajno otežava redovni rad organa vlasti.

Rok za izvršenje rešenja kojim se dozvoljava pristup informaciji iznosi tri dana od dana dostavljanja rešenja podnosioca zahteva, odnosno pet dana od dana kada je podnosilac zahteva dostavio dokaz o uplati troškova postupka, ako su oni određeni rešenjem.

6.6. Troškovi

Za zahtev za pristup informacijama ne plaća se taksa, ali se plaćaju realni troškovi postupka (kopiranje, skeniranje, dostava) u skladu sa propisom Vlade CG. Vlada takođe može utvrditi i posebne (dodatne) troškove koji su vezani za pristup arhivama, bibliotekama, muzejima, itd. Troškovi se plaćaju unapred, a ukoliko tražilac informacije ne priloži dokaze o tome, organ neće dozvoliti pristup traženoj informaciji.¹⁵⁵

7. NORVEŠKA

7.1. Donošenje zakona

Norveška po BND spada među najbogatije zemlje sveta. Pri tome ona nije članica Evropske unije pa je s toga interesantno pratiti zaštitu i primenu prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja u okolnostima koje nisu uslovljene zakonodavstvom i standardima Evropske unije.

Pravo na pristup informacijama je garantovano Ustavom Norveške.¹⁵⁶ Međutim, navedene ustavne garancije, koje nisu mogle do kraja da se realizuju, tek donošenjem posebnog zakona dobile su mnogo veće šanse da se primene u praksi.

¹⁵⁵ Za posebne kategorije građana (invalidi i osobe u stanju socijalne potrebe) sve troškove snosi organ vlasti.

¹⁵⁶ Članom 100 Ustava Norveške garantuje se pravo na pristup informacijama od javnog značaja na osnovama *Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima*. Uporediti: *The Constitution of the Kingdom of Norway*

U tom smislu, Norveška kao demokratska zemlja je među prvim evropskim zemaljama posebnim zakonom regulisala pristup informacijama.¹⁵⁷

Do danas je *Zakon o javnom pristupu dokumentima javne uprave* više puta menjan i dopunjavan, a 2006 godine donet je sada važeći *Zakon na pravo na pristup dokumentima koje poseduju organi javne vlasti* (kraće: *Zakon o slobodi informisanja*).¹⁵⁸

7.2. Sadržaj prava

Pravo na slobodan pristup informacijama omogućava pristup od strane opšte javnosti podacima i dokumentima, odnosno informacijama koje se nalaze u posedu javnih vlasti, uz obavezu vlasti da promovišu i omoguće otvorenost odluka koje donose vlasti. Osnovni princip zakona zasniva se na pravu *svakoga* na uvid u stanje dokumenata javne vlasti, kao i odluka sudova, izbornih skupština, itd.

U tom smislu *Zakon* propisuje da je njegov osnovni cilj da omogući otvorenu i transparentnu javnu upravu i time ojača slobodu informisanja i izražavanja, demokratsko učešće javnosti, pravnu zaštitu pojedinaca, poverenje u javnu vlast i njenu kontrolu od strane javnosti. Istovremeno, *Zakon* takođe omogućava i ponovnu upotrebu javnih informacija.

7.3. Definicija pojmova

Pod *organima javne vlasti* koji imaju obavezu da omoguće pristup informacijama od javnog značaja podrazumevaju se: državni, regionalni i lokalni organi vlasti, kao i pravna lica kojima je povereno vršenje upravnih javnih ovlašćenja u slučajevima utvrđenim zakonom.

Isto tako obaveznici omogućavanja pristupa informacijama od javnog značaja su: pravna lica u kojima država, regionalna ili opštinska vlast ima svojinska prava koja im daju više od polovine glasova u najvišem organu tog pravnog lica; svako samostalno pravno lice, u kome

(official name: *Kongeriget Norges Grundlov*) od 17 May 1814 (with subsequent amendments, the most recent being of 19 June 1992). Izvor: <http://www.constitution.org/cons/norway/dok-bn.html>

¹⁵⁷ *Zakon* koji je donet 1970 godine je poznat pod nazivom: Act of 19 June 1970 No. 69 *relating to public access to documents in the public administration as subsequently amended*, (Freedom of Information Act). Izvor: <http://www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/lov-19700619-069-eng.pdf>

¹⁵⁸ *Act of 19 May 2006 No. 16 relating to the right of access to documents held by public authorities and public undertakings* (short title: Freedom of Information Act-FOI). Izvor: <http://www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/lov-20060519-016-eng.pdf> danom stupanja na snagu ovog Zakona prestao je da važi *Zakon* od 19. Juna 1970. godine

država, regionalna ili opštinska vlast ima direktno ili indirektno pravo na izbor više od polovine članova s pravom glasa u najvišem organu tog pravnog lica.¹⁵⁹

Nosioci obaveze obezbeđenja pristupa dokumentima su, pored navedenih, i organi javne vlasti *Svalbarda*, arhipelaga u Severnom moru koji se nalazi pod upravom Norveške od 1920. godine.¹⁶⁰

Za razliku od većine zakona koji obuhvataju gotovo sve organe javne vlasti, treba istaći da se ovaj zakon ne odnosi na sve organe. Tako se on ne odnosi na organe pravosuđa, norveški Parlament (Storting), kao ni na nezavisne institucije kao na primer, Kancelariju državnog revizora, Ombudsmana za javnu upravu ili drugih tela u okviru Parlamenta. Isto tako, ovaj Zakon se ne odnosi na aktivnost sudova zasnovanih na propisima koji se odnose na pravosuđe, kao i na delatnost drugih javnih agencija u skladu sa propisima koji se odnose na sudsku administraciju u svojstvu pravosudnih agencija. Osim toga, ovaj Zakon se ne odnosi na delatnost policije ili organa gonjenja, u skladu sa odredbama *Zakona o krivičnom postupku*.¹⁶¹

Pravilo je da su dokumenti, poslovne knjige, registri i sl. upravnih organa javni, osim ako nije drugačije određeno zakonom ili propisima donetim na osnovu njega. Svako lice može podneti zahtev organu uprave za pristup sudskom spisu, javnim knjigama i sličnom registaru toga organa.

Dokument označava određenu količinu informacija uskladištenih u svrhu naknadnog čitanja, slušanja, prezentacije, prenosa i slično.

Dokumenti organa javne uprave su dokumenti koje je sačinio sam organ javne uprave, kao i dokumenti koji su podneti odnosno primljeni od strane organa javne uprave, a koji se odnose na sam taj organ i iz nadležnosti su toga organa.

Dokument se smatra dovršenim kada je poslat od strane organa javne vlasti, odnosno, kada je organ javne uprave završio postupak u konkretnom slučaju. Kralj može doneti posebne

¹⁵⁹ Ova obaveza se ne odnosi na pravna lica koja učestvuju u direktnoj konkurenciji i pod istim uslovima kao i privatna pravna lica.

¹⁶⁰ Odredbe odeljka 6. poglavlje 7, druga tačka, tačka 8, treći stav, druga rečenica i četvrti i peti stav, i član 30, stav prvi, treća rečenica i drugi stav, primjenjuje se bez obzira na odredbe ovog odeljka za sve subjekte koji su obuhvaćeni Sporazumom o Evropskom privrednom prostoru - Prilog XI tačka 5k (Direktiva 2003/98/EC) na ponovno korišćenje informacija iz javnog sektora. Uporediti: Act of 19 May 2006 No. 16 relating to the right of access to documents held by public authorities and public undertakings, član 2, poslednji stav.

¹⁶¹ Obzirom da je Norveška kraljevina, odredbama ovog Zakona Kralju su data određena ovlašćenja koja se tiču primene prava na pristup dokumentima u posedu nezavisnih pravnih lica, a odnose na razmatranje pitanja entiteta, konkurencije ili drugih specifičnih pitanja. Isto tako Kralj može doneti odluku da li da se ovaj zakon delimično ili u celini primenjuje i na neke slučajeve koji se odnose na odredbe koje se tiču pravosudnih organa.

propise koji se odnose na primenu dokumenta koji je primljen, odaslan ili uskladišten posredstvom elektronske obrade podataka.

Međutim, službenim dokumentom upravnog organa neće se smatrati bilo koji dokument koji se nalazi u biblioteci ili čini deo muzejske zbirke, kao ni dokumenta privatnih lica koja su predata javnosti i čuvaju se u arhivu. Isto tako, službenim dokumentom ne smatraju se ni oni dokumenti koji su predati upravnom organu radi objavljivanja u glasilu tog organa, i novina, časopisa, kao i reklamni materijal koji je primio organ uprave, a koji nije u vezi sa bilo kojim predmetom toga organa. I najzad, službeni dokument nije ni bilo koji drugi dokument koji su zaposleni u organu uprave primili u svojstvu koji nije u vezi sa njihovom delatnošću u tom organu.

7.4. Izuzeci od pristupa informacijama

Izuzeci od slobodnog pristupa informacijama od javnog znača predviđeni su i ovim Zakonom. Štaviše, moglo bi se reći da su oni veoma precizno određeni i svrstani u nekoliko kategorija, mada zakonski tekst ne sledi sistematiku na način koji je određen prema grupama razloga koje su osnov za izuzeće.¹⁶²

Prva grupa izuzetaka od slobodnog pristupa odnosi se na poverljive, odnosno *tajne informacije* kojima je pristup ograničen na osnovu zakona.

Obavezi izuzeća od pristupa informacijama od javnog značaja podležu takođe i pravna lica nabrojana u članu 2, prvi stav, tačka c i d na isti način i u istoj meri kao i državni, regionalni i opštinski organi vlasti.

Izuzeci u vezi sa *internim dokumentima* odnose se na dokumenta koja je sastavio organ javne uprave za unutrašnje potrebe prilikom rada na nekom predmetu ili u vezi sa internom obradom nekog predmeta od strane organa javne uprave koje su za njegove potrebe sačinili niži organi, specijalni savetnici, stručnjaci ili ministarstvo za potrebe nekog drugog ministarstva. Isto to važi i za dokumenta koja su dobijena spolja u cilju obezbeđivanja odgovarajuće unutrašnje proceduralne odluke.¹⁶³

Bilo koji od takvih dokumenta mogu biti izuzeti od objavljivanja. Ograničenje se ne odnosi na dokumente ili delove dokumenata koji sadrže konačnu odluku organa uprave u nekom

¹⁶² Ipak, ja ću se pridržavati sopstvene kategorizacije u skladu sa razlozima koji su doveli do ograničenja ovog prava.

¹⁶³ Ovo izuzeće se ne odnosi na dokumente regionalnog ili opštinskog organa vlasti predviđene posebnim propisom regionalnog ili opštinskog tela u skladu članom 11 Zakona o lokalnoj samoupravi.

pojedinačnom slučaju; koji sadrže opšte smernice za donošenje upravne odluke; informacije za koje je Kralj u Parlamentu izneo razloga za izuzeće; kao ni kratki opisi sadržaja dokumenta.

Informacije koje podležu *zakonskoj obavezi* čuvanja tajne izuzete su od pristupa. Deo takvog dokumenta može biti stavljen na uvid, ako ti delovi sami po sebi ne stvaraju pogrešan utisak u pogledu ukupne sadržine dokumenta, ili ako informacije koje su izuzete od objavljivanja ne predstavljaju osnovnu sadržinu dokumenta. Izuzeci na osnovu sadržine dokumenta odnose se na dokumente čije bi objavljivanje moglo dovesti do štete po nacionalnu bezbednost, odbranu zemlje ili odnose sa drugim državama ili međunarodnim organizacijama.

Posebna grupa ograničenja tiče se *zaštite podataka od ličnosti*. Između ostalog, izuzeća od pristupa može biti u vezi s fotografijama lica upisanih u registar ličnih podataka.

Kada se zahtev za pristup odnosi na informacije o dokumentu koji podleže obavezi poverljivosti podataka o ličnosti, obaveza ograničenja prestaje kada se dobije pristanak lica na koji se odnosi podatak. Ukoliko lice na koji se odnosi poverljivi podatak o ličnosti ne da saglasnost za otkrivanje toga podatka, smatraće da je saglasnost uskraćena.¹⁶⁴

Zakon takođe ograničava pristup informacijama od javnog značaja dokumentima koji je organ uprave primio *kao stranka u sudskom postupku*.

Izuzeća od pristupa može biti u odnosu na dokumenta koja se tiču govora članova kraljevske porodice, kao i u odnosu na dokumenta koja se odnose na plan putovanja članova kraljevske porodice.¹⁶⁵

Izuzeci od slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja odnose se i na dokumenta koja se razmenjuju tokom konsultacija u Parlamentu, kao i između državnih organa vlasti. To se ne odnosi na dokumenta koja se razmenjuju u sklopu opšteg postupka savetovanja o bilo kojem pitanju.

Spisak izuzeća od dostupnosti dokumenata proteže se na podatke čije otkrivanje bi ugrozilo *spoljnopolitičke interese* Norveške, pa će te podatke u skladu sa međunarodnim pravom uskratiti Vlada ove zemlje. Tu spadaju i podaci koji se odnose na uobičajenu praksu „tajnosti“ podataka (odnosno da ne moraju biti javni), isto kao i podaci koji se tiču pregovaračke pozicije

¹⁶⁴ Ograničenja se ne odnose na pristup dokumentima regionalnih i opštinskih organa vlasti u slučaju da je reč o: upravnom aktu s prilogima koji su dostupni licima koja biraju regionalni ili opštinski organi; dnevni red za sastanak regionalnih ili opštinskih organa; dokumenta bilo kojeg regionalnog ili opštinskog inspekcijiskog organa.

¹⁶⁵ Ograničenje se ne odnosi na završni govor posle službenog dostavljanja ili na bilo koji dokument koji se odnosi na plan putovanja koji je javno objavljen posle turneje.

Norveške koja se odnosi na pregovaračku strategiju ukoliko odgovarajući pregovori nisu završeni.¹⁶⁶

Zakonom su propisana i izuzeća od pristupa informacijama koja se odnose na obranu zemlje i interese nacionalne bezbednosti.

Izuzeće od pristupa je predviđeno i u vezi s dokumentima koje je izdalo ministarstvo, a koje se odnosi *na pitanja budžeta*, kao i na informacije o predlogu budžeta koji je utvrdila Vlada ili odgovarajuće ministarstvo, a odnose se na Kraljevski dvor, Vrhovni sud i Parlament.

Ograničenje pristupa odnosi se i na podatke Vlade koji su u interesu pravilnog izvršenja finansijskog, platnog ili personalnog upravljanja nadležne institucije, odnosno agencije.¹⁶⁷

Ova grupa izuzetaka vezana je za dokumenta koja se odnose *na krivična dela* i informacije koje bi mogle olakšati izvršenje krivičnih dela. U tom smislu ograničenje pristupa može biti u odnosu na podatke čije bi obelodanjivanje moglo relativizovati javne naredbe, mere kontrole i druge administrativne mere i zabrane ili ugroziti njihovo sprovođenje.

Izuzeća od pristupa takođe može biti u vezi s izveštajima ili sličnim dokumentima koji se odnose na krivična dela učinjena od strane privatnih lica. Ostala dokumenta koja se odnose na krivična dela, uključujući i navedene izveštaje iz javnih službi, mogu biti izuzeta od pristupa od slučaja do slučaja. Isto tako, pristup službenim dokumentima ograničiće se kada bi se time olakšalo *saznanje o izvršenim krivičnim delima*. Isto se odnosi i na informacije gde bi pristup ugrozio pojedince ili olakšao izvršenje dela koja mogu naneti štetu delovima okruženja koja su posebno ranjiva ili koja su pred izumiranjem.

Ograničenje pristupa može biti u vezi s dokumentima u predmetima koji se tiču određenih imenovanja ili postavljenja u državnoj službi.¹⁶⁸

Ograničenje propisano ovim zakonom odnosi se i na ispitivanja radova i ocena, kao i u vezi s odgovorima na ispite ili slične testove i prijave u vezi s takmičenjem i u odnosu na ocene i potvrde u vezi sa obrazovanjem. Izuzeće od obelodanjivanja podataka odnosi se i na informacije

¹⁶⁶ Ova izuzeća mogu potrajati i posle završetka pregovora ukoliko se smatra da će ti pregovori po istoj stvari biti nastavljeni.

¹⁶⁷ Izuzeća od pristupa mogu se odnositi na podatke koji se tiču pregovora o okvirnim sporazumima od poljoprivrede, ribarstva i uzgoja irvasa sa organizacijama gde je to potrebno u interesu pravilnog izvršenja pregovora. Izuzeća od pristupa može biti u vezi s dokumentima koji se odnose na preduzeća u kojima država ili opštinski organ ili regionalna vlast ima svojinske interese, koje su tretirane od strane nadležne agencije kao vlasnik, osim ako preduzeće spada u nadležnost ovoga Zakona.

¹⁶⁸ Navedeno izuzeće ne odnosi se na nominacije, odluke ili rezultate glasanja u vezi s imenovanjem biskupa.

o pojedincu koji je dobitnik određene nagrade ili priznanja, kao i lica koje je bilo kandidat za nagradu ili priznanje.

Izuzeca od pristupa može biti u vezi s informacijama o istraživačkim idejama i istraživačkim projektima u delu koji se tiče finansijske pomoći ili savetovanja od vlade u vezi s istraživačkim projektima.

Kralj može doneti neophodne propise koji se tiču slučajeva, odnosno predmeta ili dokumenta koji mogu biti izuzeta od pristupa, u skladu sa odredbama zakona koje se odnose na izuzetke. Tako, Kralj može propisati izuzeca od pristupa poslovnim knjigama i svim dokumenata u kojima izuzete od pristupa može ili mora biti napravljeno u odnosu na veliku većinu dokumenata. Za donošenje takve odluke moraju postojati vrlo ozbiljni razlozi. Kralj može svojom odlukom zasnovanom na zakonu, propisati izuzeca od pristupa u odnosu na dokumente koji se nalaze u arhivskim depoima, kada je to neophodno radi njihovog očuvanja.

7.5. Tok postupka za ostvarivanje prava

Tražilac dokumenta može podneti zahtev za pristup usmeno ili pisano. Zahtev mora biti preciziran tako da se iz njega može zaključiti da se odnosi na određeni, odnosno konkretni slučaj.¹⁶⁹

Čim organ uprave primi zahtev za pristup određenom dokumentu, dužan je da ga razmotri i to bez nepotrebnog odugovlačenja. To znači da je postupak *hitan* i da je organ uprave obavezan da odmah pristupi njegovom rešavanju.

Organ uprave će, vodeći računa o pravilima procedure, doneti odluku na koji način će dokument učiniti dostupnim tražiocu, odnosno javnosti. To može biti u papirnoj ili elektronskoj formi, zavisno od zahteva tražioca. Kada se radi o podacima koji su već korišćeni, onda se na te slučajeve primenjuju odredbe *Direktive 2003/98/EC*.¹⁷⁰

U svakom slučaju, organ uprave donosi odluku na koji način će se omogućiti pristup traženim dokumentima, što može biti ili njegov prepis, štampanje ili kopija. Ukoliko tražilac dokumenta ima pravo pristupa samo u pojedine njegove delove, pristup se može omogućiti davanjem na uvid samo delova takvog dokumenta.

¹⁶⁹ Zahtev može biti i nešto opštijeg karaktera tako da se kreće „unutar razumnih granica slučajeva određene vrste“. Ovo se ne odnosi na slučajeve kad se pristup traži javnim knjigama ili sličnim registrima.

¹⁷⁰ Odnosi se na subjekte obuhvaćene poglavljem XI tačke 5k Sporazuma o EEA Dodatku Direktive 2003/98/EC.

U slučaju da je zahtev za pristup dokumentu odbijen organ javne uprave je dužan da tražiocu informacije (dokumenta) izda pismeno *rešenje* i u njemu saopšti razlog za odbijanje, kao i da obavesti podnosioca o pravnom leku na doneto rešenje kao i o roku za njegovo podnošenje. Ako je zahtev odbijen usled obaveze čuvanja tajne, organ uprave će u rešenju navesti odredbe na kojima se zasniva obaveza čuvanja tajnosti dokumenta.

S druge strane, svako lice čiji je zahtev za pristup dokumentu organa vlasti odbijen ima pravo da u roku od tri sedmice od dana prijema rešenja o odbijanju, zatraži preciznije obrazloženje razloga za odbijanje. Organ uprave je obavezan da obrazloženje dostavi u pisanom obliku i u najkraćem mogućem roku, a najkasnije u roku od deset radnih dana od dana prijema zahteva.

Ukoliko je nezadovoljan rešenjem prvostepenog organa (organa uprave kome je podnet zahtev za pristup dokumentu), tražilac informacije ima pravo da uloži *žalbu* organu uprave koji je neposredno nadređen (viši) u odnosu na organ uprave koji je doneo prvostepeno rešenje.¹⁷¹

U slučajevima gde ne postoji mogućnost podnošenja žalbe protiv prvostepene odluke o odbijanju pristupa, može se pokrenuti *sudski postupak* za ostvarenje toga prava.

Kralj može doneti propis koji sadrži odredbu koji je organ nadležan za postupanje po odlukama Vlade. Isto tako, Kralj može odlučiti koji je organ uprave nadležan da donosi odluke koje se tiču pravnih lica obuhvaćenih članom 2, stav b) i c) ovog Zakona.¹⁷²

Ukoliko se žalba podnosi protiv odluke ministarstva, to ministarstvo će obavestiti podnosioca o pravu na žalbu *Skupštinskom pravobraniocu za upravu*. Ako lice koja je tražilo pristup ne dobije odgovor u roku od pet radnih dana nakon što je organ uprave primio zahtev, to će se smatrati odbijanjem.

Po žalbi se takođe postupa i odlučuje bez nepotrebnog odlaganja. U postupku odlučivanja po žalbi, drugostepeni organ može doneti odluku da se dokument u celini ili delimično obelodani, u skladu sa odredbama ovog zakona. Procedura žalbenog postupka odvija se po odredbama *Zakona o javnoj upravi* u meri u kojoj je to neophodno.

¹⁷¹ Ako je odluku o odbijanju doneo opštinski ili regionalni organ, drugostepeni organ je regionalni guverner.

¹⁷² To su pravna lica u kojima država, regionalna ili opštinska vlast ima svojinska prava koja im daje više od polovine glasova u najvišem organu tog pravnog lica; svako samostalno pravno lice, u kome država, regionalna ili opštinska vlast ima direktno ili indirektno pravo na izbor više od polovine članova s pravom glasa u najvišem organu tog pravnog lica.

7.6. Naknada za pristup

Prepisi, štampanje i kopije traženih dokumenta su *besplatni*. Međutim, Kralj može doneti propis kojim se reguliše plaćanje naknade za prepise, štampanje ili kopiranje, odnosno naknade za dokumenta dostupna u elektronskoj formi.

8. SLOVAČKA

8.1. Donošenje zakona

Zakon o slobodnom pristupu informacijama u Slovačkoj je usvojen je 2000. godine, a stupio je na snagu januara 2001. godine.¹⁷³ Od tada je Zakon nekoliko puta menjan.¹⁷⁴

Treba takođe istaći da ovaj zakon sadrži pravno obavezujuća rešenja koja je usvojila Evropska unija i to: *Direktivu Evropskog parlamenta i Saveta 2003/98/EC od 17. novembar 2003 na ponovno korišćenje informacija iz javnog sektora*¹⁷⁵, kao i *Direktivu Evropskog parlamenta i Saveta 2003/4/EC od 28. januar 2003 o pristupu javnosti informacijama o životnoj sredini kojom se ukida Direktiva Saveta 90 / 313 EEZ*.¹⁷⁶

8.2. Sadržaj prava

Prema Zakonu *svako* ima pravo pristupa informacijama kojima raspolazu nosioci obaveze (organi vlasti). Tražilac informacije, odnosno podnosilac zahteva, može biti o svako fizičko i pravno lice koje traži pristup informaciji.

Pristup informacijama mora biti obezbeđen bez ikakvog dokazivanja pravnih ili drugih razloga ili interesa zbog kojih se informacija traži. Obaveznici koji su dužni da omoguće pristup informacijama su organi vlasti (iz člana 2 ovog Zakona) i oni su obavezni da dostave informacije odnosno podatke koji se odnose na upravljanje javnim sredstvima, raspolaganje državnom imovinom državnih organa ili lokalnih (opštinskih) jedinica, informacije koje se odnose na zaštitu

¹⁷³ Zákon o slobode informácií - Zákon č. 211/2000 Z. z. - úplné', na snazi od 13.jula 2000 i 1. decembra 2012 (Zakon o slobodnom pristupu informacijama i o izmenama pojedinih zakona), ažurirana kompletna verzija od 11. februara 2013, autor: Nacionalni savet, Izvor: related: www.vyvlastnenie.sk/predpisy/zakon-o-slobodnom-pristupe-k-informaciam/ slovačka zakon 211/2000. Izvor: http://www.vyvlastnenie.sk/predpisy/zakon-o-slobodnom-pristupe-k-informaciam/

¹⁷⁴ Izmene su izvršene: 543/2002, 747/2004, 628/2005, 207/2008, 477/2008, 145/2010, 546/2010, 204/2011, 220/2011, 382/2011 i 341/2012.

¹⁷⁵ OV Special Edition. unutar EU, momak. 13/zv. 32, str. iznutra. OJ L 345, 31.12.2003.

¹⁷⁶ OV Specijalno izdanje unutar EU, pogl . 15/zv. 7, str . roku . OV L 041, 14 2 2003.

životne sredine, kao i na svaku aktivnost koja je u vezi sa zaključenim sporazumima organa javne vlasti.

Pod javnim pristupom informacijama podrazumeva se, u smislu ovog zakona, pristup neograničenog broja lica prijavljenih elektronskim putem, posebno preko interneta.

8.3. Definicija pojmova

Otkrivena informacija, odnosno informacija koja je stavljena na raspolaganje je ona informacija koja je već dostupna javnosti i koju su više puta preuzeli ili pretraživali, posebno one informacije koje su objavljene u štampi ili izdate od strane drugog prenosioca podataka koji omogućava snimanje i čuvanje podataka ili se već nalaze na službenoj oglasnoj tabli i koje su na taj način dostupne javnosti; informacije koje su dostupne javnosti preko bilo kojeg uređaja koji omogućava masovni pristup, ili su dostupne u javnoj biblioteci.

Povezana informacija je informacija koja je u tesnoj vezi sa traženom informacijom koja pruža obaveštenja o postojanju, poreklu, broju, kao i razlozima za odbijanje pristupa informaciji, kao i o vremenu (roku) uskraćivanja pristupa informaciji i momentu kada će biti dostupna javnosti.

Kada je reč o *licima sa invaliditetom*, onda se pod njima podrazumevaju slepe i slabovide osobe ili lica oštećenog sluha, koji zbog toga imaju ograničenu sposobnost u komunikaciji.

Odgovorna lica u smislu ovog zakona su nosioci obaveze obezbeđenja pristupa informacijama. To su organi javne vlasti državnih organa, jedinica lokalne samouprave (opština), kao i pravna i fizička lica koja imaju zakonska ovlašćenja za donošenje pojedinačnih akata kojima se odlučuje o pravima i obavezama fizičkih i pravnih lica iz nadležnosti javne uprave. Nositelima obaveze takođe se smatraju pravna lica osnovana zakonom ili odlukom državnog ili opštinskog organa.

Fizičkim i pravnim licima takođe se može, na osnovu posebnog zakona, naložiti obaveza da obezbede pristup informacijama.

8.4. Tok postupka

U Zakonu je dat veoma iscrpan spisak informacija koje su taksativno nabrojene, a koje su dužni da objave organi javne vlasti u cilju lakšeg i efikasnijeg korišćenja prava pristupa informacijama od javnog značaja.

U tom smislu *Narodna skupština Republike Slovačke* dužna je da objavi: datume svojih zasedanja, kao i sednica skupštinskih odbora; nacрте dnevnog reda zasedanja; zapisnike sa javnih zasedanja; predloge zakona podnetih Narodnoj skupštini u roku od tri dana po njihovom prijemu od Kancelarije Narodne skupštine; prepise zakona koje donosi Narodna skupština; informacije o prisustvovanju poslanika zasedanjima Narodne skupštine i skupštinskih odbora u roku od tri dana po njihovom završetku; informacije o glasanju poslanika posle svakog zasedanja Narodne skupštine Slovačke, sa izuzetkom kada se radi o tajnom glasanju i glasanju na sednicama zatvorenim za javnost.

Kancelarija *predsednika Slovačke Republike* dužna je da objavi: programe i rezultate službenih putovanja predsednika, kao i mesta privremenog boravka predsednika; ukaz o proglašenju zakona koje je potpisao predsednik, kao i akt o vraćanju zakona Narodnoj skupštini Slovačke; akte o dodeljenim nagradama, imenovanju ili smenjivanju državnih funkcionera ili prihvatanju njihovih ostavki; akte pomilovanja, umanjenja ili ukidanja kazne; organizacionu strukturu i broj zaposlenih u Kancelariji Predsednika Slovačke Republike.

Vlada Slovačke mora objaviti prepise materijala (predloge, izveštaje, analize) podnetih tokom zasedanja Vlade kao i sve usvojene odluke, uključujući i njihove anekse.

Ministarstva, drugi državni organi uprave i organi lokalne samouprave moraju objaviti materijale programskog, koncepcijskog ili strateškog karaktera, kao i nacрте zakona odnosno drugih akata nakon njihovog dostavljanja međuresornim telima. Ova obaveza odnosi se i na objavljivanje informacija od strane opštinskih, gradskih i mesnih skupština.

Obaveznici informacije su takođe dužni da objave popis nepokretnosti, uključujući tu stanove i poslovni prostor, kao i pokretnu imovinu čija je vrednost veća od 20 minimalnih zarada, a koje su u vlasništvu države, državnih organa, lokalnih samouprava, kao i onih koje su prenete u vlasništvo drugog organa javne vlast, naziv tog organa i datum prenosa vlasništva, odnosno potrebne informacije o (fizičkom) licu koje je steklo ovu imovinu ili podatke koji se odnose na poslovno ime za pravno lice.¹⁷⁷

Ustavni sud Republike Slovačke je dužan da objavi predloge koje je primio radi vođenja postupaka po čl. 125, 126, 127a и 129 Ustava Republike Slovačke.

Za ostale informacije koje se ne nalaze na spisku koji je propisan ovim zakonom, tražilac informacije je dužan da podnese odgovarajući zahtev.

¹⁷⁷ Podaci koji se obavezno navode su: adresa prebivališta ili boravišta; matični broj (za fizičko lice ili preduzetnika).

Svaki nosilac obaveze, dužan je da stavi na raspolaganje javnosti sledeće informacije: način uspostavljanja nosioca obaveze, njegove nadležnosti, kao i opis njegove organizacione strukture; mesto, vreme i način pristupa informaciji; informaciju o tome gde se konkretni zahtev, predlog, žalba ili bilo koji drugi podnesak može podneti; mesto, vreme i postupak za podnošenje žalbe, kao i mogućnosti sudskog preispitivanja odluke nosioca obaveze, uključujući i zahteve kojima se mora udovoljiti; postupak za pristup informacijama kojeg se moraju pridržavati u pogledu podnetih zahteva, predloga i drugih podnesaka, uključujući i odgovarajuće rokove kojih se moraju pridržavati; spisak propisa, smernica i uputstava, mišljenja i tumačenja koja regulišu pristup informacijama u donošenju odluka organa vlasti i regulisanje obaveza i prava fizičkih i pravnih lica u odnosu na pristup informacijama; visinu administrativnih troškova koji se plaćaju organu javne vlasti na ime naknade za pristup informacijama.

Zahtev može da se podnese bilo pisano, usmeno, telefonom, faksom, elektronskom poštom, ili na bilo koji drugi tehnički izvodljiv način. *Zahtev* mora da sadrži podatke iz kojih je jasno kome je nosiocu obaveze upućen, koje lice ga je uputilo, na koje se informacije odnosi, kao i koji način pristupa informaciji podnosilac zahteva predlaže. Nosilac obaveze će posle upoznavanja sa zahtevom utvrditi da li podneti zahtev sadrži navedene podatke. Ukoliko to nije slučaj, on će bez odlaganja obavestiti podnosioca zahteva da ga popravi i daće mu rok od najmanje sedam dana da postupi po nalogu. Nosilac obaveze će pri tome uputiti podnosioca zahteva na koji način da postupi. Ako podnosilac zahteva ne postupi po uputstvu organa, usled čega pristup informaciji ne može biti obezbeđen, nosilac obaveze *odbaciće* zahtev.

Po prijemu zahteva nosilac obaveze mora pismeno potvrditi prijem.

Ako nosilac obaveze ne raspolaže traženom informacijom, a zna gde se ona nalazi, proslediće zahtev organu koji raspolaže traženom informacijom i to najkasnije u roku od pet dana od dana prijema. Pri tome će o tome, bez odlaganja, obavestiti podnosioca zahteva. U tom slučaju, rok za rešavanje zahteva računa se od dana kada je imalac informacije primio prosleđeni zahtev.

Ukoliko podnosilac zahteva zatraži informaciju koja je *već objavljena*, nosilac obaveze može, umesto da pruži tu informaciju, obavesti tražioca u roku, ne dužem od pet dana, o tome kako da dođe do takve informacije. Ukoliko podnosilac zahteva insistira na pristupu ranije objavljenoj informaciji, nosilac obaveze mora obezbediti pristup.¹⁷⁸ U tom slučaju, vreme za

¹⁷⁸ Ponovno korišćenje informacija regulisano je izmenama i dopunama zakona.

obezbeđivanje pristupa informaciji računa se od dana podnošenja zahteva za neposrednim pristupom informaciji.

Postoje različiti načini kako će se informacija učiniti dostupnom tražiocu. To se može uraditi usmenim putem; na osnovu uvida u dokument (uključujući i mogućnost obezbeđena prepisa ili beležaka); kao i putem telefona, faksa ili elektronske pošte. Ukoliko nije moguće saopštiti informaciju na način na koji to tražilac predlaže, nosilac obaveze i tražilac će se dogovoriti oko načina pristupa informaciji.

8.4.1. Rokovi

Postupak je *hitan*, što znači da se odluka po zahtevu za pristup informaciji donosi *bez odlaganja*, a najkasnije u roku od osam dana po prijema zahteva. Ukoliko je zahtev nepotpun, računa se rok od 8 dana od prijeme upotpunjenog, odnosno ispravljenog zahteva. Nosilac obaveze može produžiti rok, ukoliko postoje opravdani razlozi i to za još 8 dana. Razlozi za produženje roka su propisani zakonom i odnose se na: traženje i prikupljanje informacija koje se nalaze izvan sedišta nosioca obaveze; traženje i prikupljanje većeg broja posebnih ili različitih informacija koje su iznete u okviru istog zahteva, kao i na opravdane tehničke probleme vezane za traženje i saopštavanje informacija. Organ vlasti, odnosno nosilac obaveze je dužan da bez odlaganja obavestiti podnosioca zahteva o produženju roka i razlozima koji su doveli do toga.

8.4.2. Odluke po zahtevu za pristup informacijama

Ukoliko organ vlasti omogući pristup traženoj informaciji i to u formatu i na način propisan odredbama ovog Zakona, on će o tome doneti *odluku* protiv koje nije moguća žalba. Ovo je logična posledica činjenice da je zahtevu u potpunosti udovoljeno, pa nema mesta vođenju drugostepenog postupka.

Odluka o dozvoli pristupa informaciji se zavodi u odgovarajuću evidenciju. Ova evidencija će, između ostalog poslužiti da se prilikom budućih zahteva za pristup informaciji utvrdi da je po istom zahtevu već postupljeno. U tom slučaju, organ vlasti neće biti u obavezi da ponovo omogući pristup istoj informaciji.¹⁷⁹

¹⁷⁹ Nosilac obaveze vodi takođe registar zahteva kako bi mogao podneti na uvid informacije neophodne za preispitivanje rešavanja zahteva i podatke o tome koje su informacije najčešće tražene. Registar će sadržati uglavnom sledeće podatke: datum podnošenja zahteva; traženu informaciju i način saopštavanja informacije; rešavanje zahteva (pružanje informacije, rešenje ili proslеđevanje zahteva); kao i podnošenje žalbe.

Ukoliko organ vlasti ne udovolji zahtevu, odnosno ne dozvoli pristup traženoj informaciji, bilo u celini ili samo u jednom njenom delu, nosilac obaveze će o tome doneti *rešenje* u propisanom roku.

Moguća je i situacija u kojoj organ vlasti propusti da u predviđenom roku postupi po zahtevu tražioca informacije. U tom slučaju, smatraće se da je nosilac obaveze doneo rešenje kojim se uskraćuje pristup informaciji (tzv. „ćutanje uprave“). Treći dan po isteku roka propisanog za rešavanje zahteva, smatraće se kao dan donošenja takvog rešenja.

Na rešenje kojim se odbija zahtev za pristup informaciji može se izjaviti *žalba* u roku od 15 dana od dana njegovog dostavljanja, ili po isteku roka za rešavanje po zahtevu. Žalba se podnosi prvostepenom organu, tj. organu vlasti koji je doneo ili je trebalo da donese rešenje. Rešenje po žalbi donosi drugostepeni organ koji je hijerarhijski viši organ u odnosu na organ koji je doneo ili je trebalo da donese rešenje. Drugostepeni organ donosi rešenje u roku od 15 dana od prijema žalbe koju mu je dostavio prvostepeni organ. Ako drugostepeni organ ne donese rešenje u propisanom roku, smatraće se da je doneo rešenje kojom se žalba odbija i potvrđuje rešenje protiv kojeg je podneta žalba. Drugi dan po isteku roka za donošenje rešenja, smatraće se danom donošenja rešenja.

Na vođenje postupka i odlučivanje o zahtevima, shodno se primenjuju odredbe kojim se uređuje opšti upravni postupak, ako ovim zakonom nije drugačije određeno.

Saopštavanje informacija iz državnih arhiva reguliše se posebnim propisom.

Protiv odluke drugostepenog organa nije moguća žalba, ali je dozvoljen *sudski postupak*. To je u stvari sudsko preispitivanje odluka uprave, odnosno upravnih organa i taj postupak se vodi po odredbama posebnog zakona.

Ako se radi o rešenju opštinskog organa, rešenje o žalbi donosi gradonačelnik. Postoji i mogućnost ulaganja vanrednih pravnih lekova protiv rešenja centralnog organa državne uprave, o čemu odluku donosi rukovodilac centralnog organa.

8.5. Ograničenja pristupu informacijama

I ovim zakonom propisani su razlozi ograničenja pristupa informacijama. Kao i u drugim zakonodavstvima, razlozi za izuzeće od slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja svstani su u nekoliko kategorija.

Jedan od osnovnih razloga ograničenja pristupu informacijama vezan je za *zaštitu tajnih podataka*. Naime, ukoliko je tražena informacija proglašena tajnom na osnovu posebnog zakona ili propisa o službenoj tajni, posebno bankarskoj ili poreskoj tajni, nosilac obaveze ne sme dozvoliti pristup takvoj informaciji, pa će se pozvati na odgovarajući zakon koji reguliše tu materiju.

Drugu grupu izuzetaka od slobodnog pristupa informacijama čine informacije koje se odnose *na zaštitu podataka o ličnosti*.

Pod ličnim podacima u smislu ovog Zakona podrazumevaju se podaci koji se tiču ličnosti i privatnosti građana, uključujući tu lična dokumenta, pisma, fotografije, ali i zvučne zapise koji se odnose na pojedinca, odnosno njegove lične podatke. Ovi podaci se mogu obelodaniti samo ako je to predviđeno posebnim zakonom ili uz prethodnu pismenu saglasnost lica na koje se podaci odnose. Ukoliko je lice na koje se informacija odnosi preminulo, pristanak može dati bliski srodnik.

Lični podaci koji se obrađuju elektronskim putem mogu se obelodaniti samo pod uslovima propisanim posebnim zakonom ili uz prethodnu pismenu saglasnost lica na koje se podaci odnose. Ukoliko dotično lice nema pravnu sposobnost, takvo odobrenje može dati njegov zastupnik, a ukoliko nije živ, njegov bliski srodnik.

Lični podaci koji su obrađeni elektronskim putem, a odnose se na javne funkcionere, poslanike, državne službenike, stručnjake koji obavljaju poslove za Vladu, predsednika države ili predsednika odnosno potpredsednika Narodne skupštine, istaknute stručnjake koji obavljaju poslove u javnom interesu koji su zaposleni u organu javne vlasti, funkcionera ili člana komisije organa koji učestvuje u donošenju odluka o korišćenju javnih sredstava, biće dostupni javnosti pod uslovima predviđenim posebnim zakonom.¹⁸⁰

Informacije o ovim licima učiniće se dostupnim javnosti pod uslovom da nisu u suprotnosti sa obavezom zaštite poverljivosti na osnovu posebnih propisa ili ukoliko ove informacije neće ugroziti bezbednost ili odbranu Republike Slovačke, zaštitu javnog poretka ili izvršavanje zadataka tih lica ili organa u kojima posluju.

Kada je u pitanju zaštita *poslovne tajne*, ograničenje na pristup informaciji se ne odnosi na podatke koji se tiču ljudskog zdravlja, svetske kulturne baštine, životne sredine, uključujući tu i

¹⁸⁰ Navedeni podaci sadrže: ime i prezime, funkciju i datum postavljanja odnosno imanovanja na funkciju, datum početka rada u zemlji, zarade ili naknade i druga finansijska primanja, ako su plaćeni iz državnog ili drugog budžeta.

biološku raznolikost i ekološku ravnotežu, na javne fondove ili korišćenje javnih sredstava, upravljanje državnom imovinom koja je vlasništvo države ili lokalne samouprave ili drugih pravnih lica utvrđenih zakonom, kao i na fondova Evropske unije.

Jedna velika grupa razloga za izuzeće od pristupa javnosti svstana je u kategoriju: *ostala ograničenja na pristup informacijama*.

Organ vlasti će ograničiti objavljivanje informacije ili će uskratiti pristup informaciji ako je informacija dobijena od lica koje nije obavezno da pruži konkretnu informaciju.¹⁸¹

Ako lice koje nije obavezno da dozvoli pristup informaciji ne odgovori na poziv organa vlasti da pruži informaciju u roku od sedam dana od dana dostave, smatraće se da je dalo pristanak na pristup. Pri tome, lice mora biti obavešteno o posledicama u obaveštenju kojim se traži saglasnost. Ukoliko je posebnim zakonom propisano objavljivanje određene informacije u određenom roku unapred, one mogu biti dostupne samo u tom roku.

Neće se dozvoliti pristup ni informaciji kada bi pristup predstavljao kršenje prava na *intelektualnu svojinu*, osim u slučaju kada se autor saglasi sa objavljivanjem informacije po prijemu obaveštenja nosioca obaveze, kao ni ako bi pristup informacijama mogao da *utiče na rad sudova i pravosudnih organa* pri donošenju odluka, uključujući i međunarodne pravosudne organe i tela.

U grupu *ostalih razloga* za ograničenje pristupa informacijama spadaju i slučajevi koji se odnose na informacije koje se tiču staništa zaštićenih vrsta biljaka i životinja, minerala i fosila, a pri tome postoji opasnost od njihovog poremećaja, oštećenja ili uništenja, ako je u suprotnosti sa zakonodavstvom Evropske zajednice i Evropske unije ili sa međunarodnim ugovorom koji je obavezujući za Slovačku Republiku.

Takođe se neće dozvoliti pristup informaciji ako je u pitanju *postupak inspekcije, kontrole ili nadzora od strane državnih organa*, osim informacija o odlukama ili rezultatima inspeksijske kontrole, ukoliko je obelodanjivanje tih rezultata zabranjeno posebnim propisima.

I najzad, izuzecima od pristupa informacijama podležu i podaci koji se odnose na informacije koje bi se mogle koristiti za planiranje i sprovođenje aktivnosti za izazivanje

¹⁸¹ Ova odredba se ne odnosi na podatke koji se tiču javnih sredstava (fondova) i koji se odnose na korišćenje tih sredstava, kao ni na podatke koji se tiču korišćenja državne imovine ili imovine jedinica lokalne samouprave (opština), kao i fondova Evropske unije.

poremećaja ili uništenja nuklearnog objekta ili objekta od posebnog značaja ili drugih važnih objekata koji su određeni posebnim zakonom.

Nosilac obaveze primeniće ograničenja prava na informisanje tako što će pružajući sve tražene informacije, isključiti sve one informacije koje su predviđene zakonom. Pravo na uskraćivanje informacija će trajati sve dok traju i razlozi za njihovo uskraćivanje.

8. 6. Troškovi pristupa informacijama

U načelu pristup informacijama je besplatan. Izuzeci se odnose na naknadu troškova koji se kreće u okvirima troškova za kopiranje, tehničkih prenosilaca informacija, kao i troškova dostavljanja informacija podnosiocu zahteva (tzv. realni odnosno stvarni troškovi).

Organ vlasti, odnosno nosilac obaveze može tražioca informacije osloboditi obaveze plaćanja troškova u skladu sa propisom koji donosi Ministarstvo finansija Republike Slovačke. Troškove pristupa informacijama od javnog značaja invalidnih lica snosi organ vlasti.

Sva plaćanja koja se odnose na naknade za pristup informacijama od javnog značaja smatraju se prihodom organa javne vlasti.

Zakon je propisao i kazne za prekršaje koje su u vezi sa kršenjem prava na pristup informacija. U tom smislu predviđena je kazna u iznosu do 1.650 evra, odnosno do dve godine zabrane rada za svakoga ko pruži neistinite ili nepotpune informacije; svojom odlukom, izdavanjem naloga ili bilo kojom merom izazove kršenje prava na informisanje ili prekrši bilo koju drugu obavezu popisanu ovim zakonom.

9. MAKEDONIJA

9.1. Donošenje zakona

Makedonija je zemlja koja je interesantna za ovu analizu iz nekoliko razloga. Najpe, ona je pripadala nekadašnjoj zajedničkoj državi pa je zbog toga zanimljivo videti koliko je u ovoj oblasti napredovala u odnosu na susedne zemlje. S druge strane, Makedonija je kandidat za prijem u Evropsku uniju, pa je u toj ulozi u obavezi da svoj pravni sistem harmonizuje sa zakonodavstvom Unije. Istina, ona ima specifičan položaj zbog dugogodišnjeg spora oko imena sa jednom članicom Evropske unije - Grčkom, ali je svejedno moguća komparacija u zaštiti i primeni prava na pristup informacijama sa našom zemljom, iz koje je moguće zaključiti koja je od te dve zemlje više uradila na normativnom planu, i u sprovođenju ovog prava u praksi.

Pravo na pristup informacijama od javnog značaja utemeljeno je i garantovano Ustavom Republike Makedonije.¹⁸²

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja predstavlja osnovni zakonski propis kojim se uređuje materija ostvarivanja i primene prava na pristup informacijama od javnog značaja.¹⁸³

Pored ovoga, i drugi zakoni potvrđuju obavezu na ostvarivanje prava građana da dobiju informacije od javnog značaja, ali su oni više deklarativnog značaja, bez odgovarajućeg definisanja procedura na osnovu kojih bi se ostvarivalo ovo pravo, kao i bez sankcija za slučaj nepoštovanja ovog prava. Tako npr. *Zakon o državnim službenicima* propisuje: „*Državni službenik je dužan, u skladu sa zakonom, na traženje građana da pruži informacije radi ostvarivanja njihovih prava i interesa, osim informacija iz člana 20 ovog zakona*“ (koje se odnose na državnu i službenu tajnu).¹⁸⁴

*Zako o lokalnoj samoupravi*¹⁸⁵ u članu 8 predviđa obavezu opštinskih organa, komisija, veća i javnih službi osnovanih od strane opštine da bez izuzetaka obaveštavaju građane o svojim poslovima, planovima i programima koji su od značaja za razvoj opštine. Istovremeno, opština je dužna da građanima omogući pristup osnovnim informacijama za usluge koje im pruža, na način i pod uslovima utvrđenim statutom.

U *Zakonu o sprečavanju korupcije*¹⁸⁶ postoji odredba koja štiti lica koja otkriju informaciju koja se odnosi na zloupotrebu ili koruptivnu aktivnost. Naime, zakonom je propisano da službenici ne mogu biti izloženi krivičnom gonjenju ili nekoj drugoj vrsti odgovornosti ako otkriju podatke koji ukazuju na postojanje korupcije.

¹⁸² Član 16, stav 3 Ustava Republike Makedonije garantuje slobodan pristup informacijama, kao i slobodu na primanje i prenošenje informacija. Uporediti: Ustav na Republika Makedonija broj 08-4642/1 od 17 noemvri 1991 godina. Izvor: http://www.sec.mk/arhiva/1998_parlamentarni/html/ustav_na_rm.htm

¹⁸³ Zakon za slobodan pristap do informaciji od javen karakter, „Služben vesnik“, br. 13 od 1 februara 2006. godine. Izvor: <http://www.slvesnik.com.mk/content/pdf/Zakon%20za%20sloboden%20pristap%20do%20informacii.PDF>

¹⁸⁴ Uporediti: *Zakon o državnim službenicima*, „Sl.vesnik“, br.59/2000, 112/2000, 34/01 i 103/01.

¹⁸⁵ Uporediti: *Zako o lokalnoj samoupravi*, „Sl.vesnik na RM“, br. 5/02.

¹⁸⁶ Uporediti: *Zakon o sprečavanju korupcije*, „Sl.vesnik na RM.“, broj 83/04, član 20, stav 1

9.2. Sadržaj prava

Zakon obuhvata pravo svih građana na pristup informacijama od javnog značaja, a s druge strane obavezu organa javne vlasti, da na način, pod uslovima i u postupku propisanim zakonom omogući pristup informacijama.¹⁸⁷

Namera zakonodavca je bila da se u jednoj posebnoj proceduri koja se razlikuje u određenoj meri od opšteg upravnog postupka, omogući što jednostavniji, brži i ekonomičniji postupak za ostvarivanje ovog ljudskog prava. Prema rečima istraživača, zakonodavac nije uspeo u svojoj nameri zato što najveći broj zakonskih odredbi upućuje na primenu Zakona o opštem upravnom postupku, dok su izuzeci minimalni.¹⁸⁸ Bez obzira na to, zakon obavezuje imaoce informacija da obezbede javnost i otvorenost, odnosno informiranost javnosti o svom radu kako fizičkim, tako i pravnim licima. Sadržaj ovog prava upućuje na zaključak da je normiranjem materije slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja, načinjen važan korak ka demokratizaciji društva, otvaranju institucija prema građanima, kao i povećanju kontrole javnosti na rad državnih organa i svih nosilaca javnih ovlašćenja. Istovremeno ovo pravo omogućava podizanje nivoa poverenja građana u nosioce javnih funkcija i javne uprave uopšte.

9.3. Definicija pojmova

Informacija od javnog značaja je informacija u bilo kojem obliku koja je sačinjena ili kojom raspolaže imalac informacije, saglasno njegovim nadležnostima.

Dokument je svaki zapis o informaciji bez obzira na fizički oblik ili karakteristike, pismenu ili štampanu formu, zatim mape, šeme, fotografije, slike, crteži, skice, radni materijal, kao i zvučni, audio, magnetni ili elektronski, optički ili video snimak u bilo kojem obliku, kao i prenosiva oprema za automatsku obradu podataka sa ugrađenom ili prenosivom memorijom za skladištenje podataka u digitalnoj formi.

Vlasnik informacije je organ državne vlasti i druge ustanove i institucije utvrđene zakonom, zatim opštinski organ vlasti, organ vlasti grada Skoplja i opština u okviru grada Skoplja, javne ustanove i službe, javna preduzeća, pravna i fizička lica koja vrše javna ovlašćenja i postupaju u javnom interesu, utvrđeni zakonom. Tu se pre svega misli na Vladu, sva

¹⁸⁷ Uporediti: *Zakon za sloboden pristap do informacii od javen karakter*, „Služben vesnik“, br. 13 od 1 februara 2006. godine, član 1 i 2.

¹⁸⁸ Uporediti: Komentar na Zakonot na sloboden pristap do informacii od javen karakter, Autori B. Davitkovski i A. Pavlovska-Daneva, Fondacija za Otvoreno opštество- Makedonija, str. 2. Izvor: <http://soros.org.mk/dokumenti/FOOM-ZSP-komentari.pdf>

ministarstva, Carinsku upravu, Upravu javnih prihoda, Tržišnu inspekciju, Geodetsku upravu, MUP, komunalna preduzeća, javne zdravstvene ustanove, opštinska veća i gradonačelnike, sudove, itd.

Tražilac informacije je svako pravno i fizičko lice bez diskriminacije (u odnosu na pol, rasu, nacionalnost i bilo koji drugi osnov). Stranac može takođe da bude tražilac informacije u skladu sa ovim ili drugim zakonom. Pri tome tražilac nije dužan da navede razloge za traženja pristupa informaciji od javnog značaja, niti da dokazuje pravni interes za to.

9.4. Ograničenja prava pristupa informacijama

Zakon polazi od pretpostavke da su sve informacije organa javne vlasti u principu dostupne. Drugim rečima, da bi organ vlasti uskratio pristup informaciji, neophodno je da postoje zakonom propisani razlozi. Ta ograničenja predviđena su članom 6 Zakona.

Da bi se ispunili uslovi za ograničenje pristupa informacijama, mora da se radi o dokumentu koji na osnovu zakona predstavlja *klasifikovanu informaciju* odgovarajućeg stepena tajnosti.

Pristup informaciji će takođe biti ograničen ukoliko su u pitanju *podaci o ličnosti* čije otkrivanje bi dovelo do povrede zaštićenih podataka o ličnosti, kao i informacija arhivskog karaktera koja je određena kao poverljiva.

Isto tako, organ vlasti će odbiti pristup informaciji čije otkrivanje bi prouzrokovalo *povredu poreskog postupka*.

Takođe i druge zakonske procedure mogu dovesti do primene izuzeća vezanog za slobodan pristup informacijama. To su informacije koje su nastale ili su dobijena *radi potreba istrage, krivičnih ili prekršajnih dela*, radi sprovođenja upravnog i parničnog postupka i čije objavljivanje bi štetno delovalo na tok postupka.

U kategoriju izuzetaka spadaju i informacije koje se odnose na *komercijalne i druge ekonomske interese i na monetarnu i fiskalnu politiku* i čije otkrivanje bi imalo štetne posledice na ostvarivanje tih funkcija.

Informacije koje se odnose na dokumente koji su još *u pripremi* i u postupku usaglašavanja organa vlasti, a čije otkrivanje bi dovelo do pogrešnog razumevanja njegove sadržine, takođe ne mogu biti obelodanjene.

Isti status imaju i informacije koje se odnose *na zaštitu životne sredine* koja nije dostupna javnosti zbog zaštite zdravlja ljudi i životne sredine, kao i informacije čije objavljivanje bi ugrozilo prava na industrijsku svojinu (patent, model, robni ili uslužan žig, oznaku porekla proizvoda).

Treba istaći da „tajnost“ ovih informacija nije večita, i da će one postati dostupne kada prestanu razlozi za njihovu nedostupnost.

Organ javne vlasti, odnosno imalac informacije neće automatski primeniti izuzeće i odmah odbiti pristup informaciji kada konstatuje da postoje razlozi za to. Ukoliko organ utvrdi bi objavljivanje takve informacije izazvalo štetne posledice po interes koji se štiti, onda je bitno *odmeravanje štetnih posledica nasuprot koristi za javni interes*.¹⁸⁹ Drugim rečima, organ mora da proceni da li je interes za objavljivanje te informacije veći od štetnih posledica za zaštićeni interes. Ako je javni interes veći, onda će se dozvoliti pristup odnosnoj informaciji. Ukoliko je očekivana posledica teža, pristup treba da se odbije. U svakom slučaju ova procena zavisi od konkretnih okolnosti i vremena kada se vrši. Ukoliko se okolnosti promene i prestanu razlozi koji informaciju čine tajnom, ona treba da se učini dostupnom javnosti.

Kada je u pitanju dokument koji je samo delimično izuzet od javnog objavljivanja, organ vlasti može drugi deo tog dokumenta obelodaniti, odnosno učiniti ga dostupnim tražiocu informacije, pod uslovom da se time ne ugrožava bezbednost zaštićenog dela informacije.

9.5. Postupak za ostvarivanje prava

Najveći broj informacija treba da je dostupan javnosti bez posebnog zahteva. To podrazumeva da su informacije dostupne, da je organ dužan da ih javno prezentuje, odnosno da postoji aktivan odnos organa vlasti, odnosno imaoca informacija od javnog značaja, prema javnosti.

Zakon ne nabraja informacije koje su dostupne građanima i pravnim licima na osnovu samog zakona, bez potrebe da oni te informacije zahtevaju, kao što je to slučaj u većini drugih zakona. To je dosta veliki nedostatak ovog zakona i on će verovatno izmenama i dopunama biti upotpunjen spiskom tih informacija koja su organi vlasti dužni da prezentiraju javnosti i bez traženja od strane fizičkih i pravnih lica. Umesto spiska, zakon se sada zadovoljava jednom opštom odredbom koja obavezuje organ vlasti da vodi i da ažurira listu informacija sa kojima

¹⁸⁹ Javni interes je opšta korist ili korist za veliki broj ljudi- stanovnika. Javni interes se menja u zavisnosti od potreba društva.

raspolože i da ih objavljuje na način koji je dostupan javnosti (internet stranica, oglasna tabla i dr.).¹⁹⁰

Svaki tražilac informacije ima pravo i mogućnost da podnese usmeni, pismeni ili elektronski zahtev za pristup informaciji od javnog značaja. Ako se zahtev podnosi usmeno, imalac informacije je dužan da tražiocu informacije omogući pristup na način da tražilac ima dovoljno vremena da se upozna sa njenom sadržinom, zbog čega organ vlasti o tome sastavlja službenu belešku, osim ako se radi o informacijama na koje se odnose izuzeci od pristupa (član 6, stav 1).

Ukoliko se zahtev podnosi elektronskim putem, onda se primenjuju propisi zakona o elektronskom poslovanju odnosno elektronskom potpisu.

Zahtev treba da sadrži tačan naziv organa javne vlasti, lično ime tražioca informacije (ili zastupnika odnosno opunomoćenika) pravnog ili fizičkog lica. Svakako treba da se pruži što precizniji opis informacije koja se traži. Zahtev se podnosi službenom licu koje je zaduženo za prijem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. On zavodi zahtev i dužan je da tražiocu potvdi prijem na njegovom primerku sa brojem i datumom prijema.

Ukoliko organ nema informaciju i ne zna ko drugi može da je poseduje, treba odmah pošto utvrdi da je sam ne poseduje, da pismeno izvesti tražioca.¹⁹¹ Kada organ nema informaciju, ali zna ili može da sazna ko je poseduje, treba da uputi tražioca na vlasnika informacije odmah, a najkasnije u roku od deset dana od prijema zahteva i da o tome obavesti tražioca.

Ako ne može da postupi po zahtevu jer je nerazumljiv ili nepotpun, organ će tražiocu ostaviti rok da svoj zahtev uredi. U tom slučaju, organ treba da pomogne tražiocu informacije da zahtev dopuni, odnosno uredi. Ukoliko u ostavljenom roku tražilac ne postupi po zahtevu za dopunu, organ će rešenjem *odbaciti* zahtev.

Kada informacija sadrži samo deo koji je tajan, a za druge delove može da se odobri pristup, onda će se tražiocu dozvoliti pristup onog dela informacije koji je dozvoljen (npr. ako dokument sadrži lične podatke mogu se ostaviti prazna mesta na delove koji sadrže ove podatke), naravno ako ima smisla, da bi se zadovoljilo traženje.

¹⁹⁰ Komisija za zaštitu prava na pristup informacijama od javnog značaja jednom godišnje, u sredstvima javnog informisanja, biltenima ili internet stranicama, objavljuje listu vlasnika informacija od javnog značaja. Ako se neka institucija ne nađe na ovoj listi, to automatski ne znači da nema obaveze prema ovom Zakonu.

¹⁹¹ Ovo nije propisano zakonom, ali dobra praksa upućuje na takvo postupanje organa.

Zakon ne zabranjuje organu vlasti i da na osnovu zahteva tražioca izradi novi dokument u vezi sa informacijom koju već poseduje. Ipak, Zakon ne propisuje ovakvu obavezu, jer ima u vidu informaciju sa kojom raspolaže organ vlasti, tj. informaciju koja već postoji.

9.5.1. Rokovi

Postupak za pristup informacijama od javnog značaja je *hitan*. Organ je dužan da odgovori u roku od 30 dana od dana prijema zahteva. Ovaj rok može da se produži za još deset dana iz samo dva razloga: ukoliko je u pitanju dozvola delimičnog pristupa dokumentu i drugo, ako je u pitanju obimnosti traženog dokumenta. O produženju roka, tražilac treba da je obavešten najkasnije tri dana pre isteka roka od 30 dana. Tražilac informacije ima pravo da podnese žalbu Komisiji u roku od osam dana, ukoliko organ ne odgovori po zahtevu u roku od 40 dana.

Rok od 30 dana počinje da teče od dana prijema zahteva imaoca informacije.

9.5.2. Akt odlučivanja

Ako pozitivno odgovori na zahtev, odnosno odobri pristup informaciji, organ vlasti sačinjava *zapisnik* o tome. Ali u suprotnom, ako ga odbije u celosti ili delimično, onda donosi *rešenje* koje mora obrazložiti i navesti razloge koji su ga rukovodili da ne dopusti pristup informaciji. Istovremeno, organ je dužan dati pouku o pravnom leku.

Ukoliko u roku od 30 dana podnosilac zahteva ne dobije odgovor na podneti zahtev, smatraće se da je zahtev odbijen i tražilac informacije može da podnese žalbu (tzv. ćutanje uprave).

Organ vlasti je dužan da tražiocu dostavi informaciju u traženoj formi, osim ako tražena informacija već postoji u unapred propisanoj formi dostupnoj javnosti i ako je povoljnije da se informacija dostavi u drugačijem obliku od one koja je tražena. Organ vlasti je obavezan da obrazloži razloge zbog kojih je dostavio informaciju u drugom obliku od tražene.

Ako organ odobri pristup informaciji on će to učiniti odmah ili najkasnije u roku od deset dana, od dana prijema zahteva. Pri tome, informacija se daje u formi koja je tražena, nezavisno od toga da li je tražena informacija na uvid ili prepis, fotokopija ili elektronski zapis.

Ako je po istom zahtevu odlučivao i dozvolio pristup informaciji šest meseci od prijema poslednjeg zahteva, organ nije dužan da ponovo postupa po zahtevu za dozvolu pristupa istoj informaciji, već će tražioca obavestiti da mu je već dostavljena ta informacija.

Ukoliko organ vlasti negativno odgovori na usmeni zahtev ili ne može odmah da odgovori ili ako tražilac ima usmeni ili pismeni prigovor na način upoznavanja sa informacijom, o tome se sastavlja službena beleška. Ona treba da sadrži podatke tražioca, kao i datum prijema zahteva.

9.5.3. Pravna zaštita

Ukoliko je nezadovoljan odlukom organa vlasti, ili ukoliko su ispunjeni zakonski uslovi, tražilac informacije ima *pravo žalbe*. O žalbi odlučuje *Komisija za zaštitu prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja*. Žalba se podnosi organu od koga je tražen pristup informaciji ili neposredno Komisiji u roku od 15 dana od dana kada je primljeno prvostepeno rešenje ili izuzetno u roku od 8 dana pod uslovima utvrđenim zakonom.

Postupak po žalbi se sprovodi po odredbama *Zakona o opštem upravnom postupku*. Komisija je dužna da rešava po žalbi u roku od 15 dana od dana prijema žalbe.

Na odluku Komisije, podnosilac zahteva ima pravo da traži sudsku zaštitu. Sudska zaštita se ostvaruje po *tužbi* kojom se pokreće upravni spor pred Upravnim sudom. Pred tim sudom se ceni zakonitost odluke organa uprave, tj. državnih organa, organa lokalne samouprave i svih onih koji vrše javna ovlašćenja kada rešavaju o pravima i obavezama u pojedinačnoj upravnoj stvari. Postupak se odvija po odredbama *Zakona o upravnim sporovima*. Rok za podnošenje tužbe iznosi 30 dana od dana kada je poodnosilac zahteva primio rešenje po žalbi od strane Komisije (drugostepeno rešenje). Ne postoji zakonski rok za donošenje odluke po tužbi.

Tražilac informacije može takođe da podnese *predstavku* Narodnom pravobranioocu ukoliko oceni da su mu povređena ustavna ili zakonska prava. Obzirom da je pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja ustavno pravo, *Narodni pravobranilac* može da od organa vlasti zatraži potrebna objašnjenja; da izvrši neposredan uvid u predmet; da pozove na razgovor službeno lice organa, kao i svako drugo lice koje može da pruži određene podatke; kao i da zatraži mišljenje naučnih i stručnih institucija. Narodni pravobranilac ima na raspolaganju nekoliko solucija pri razmatranju predstavke, odnosno odlučivanja povodom nje. On može: da da preporuku, predlog, mišljenje i ukaže na način za otklanjanje konstatovane povrede; da predloži ponovni postupak saglasno zakonu; da pokrene inicijativu za vođenje disciplinskog postupka protiv službenog, odnosno odgovornog lica; kao i da podnese zahtev nadležnom javnom tužiocu za pokretanje postupka radi utvrđivanja krivične odgovornosti.

9.6. Troškovi

Uvid u traženu informaciju je besplatan. Zahtev za dobijeni prepis, fotokopiju ili eketronski zapis plaća se u visini stvarnih materijalnih troškova. Vlada donosi akt kojim se utvrđuje naknada za materijalne troškove. To je cenovnik koji sadrži cenu po stranici kopije, cenu diskete ili kompak diska i sl.

10. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA UPOREDNOPRAVNE ANALIZE PRISTUPA INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA

10.1. Opšte napomene

Zemlje koje su predmet uporednopravne analize prava na pristup informacijama od javnog značaja reprezentativne su, svaka na svoj način.

Ujedinjeno Kraljevstvo i SAD pripadaju tradiciji *anglosaksonskog pravnog sistema*, dok su sve ostale u okviru tzv. *kontinentalnog prava*.

"Ovoj grupi (evropskokontinentalnom pravnom sistemu: napomena DS) pripadaju prava svih država evropskog kontinenta izuzev Velike Britanije, Malte i Kipra. Pored navedenog naziva koji se češće upotrebljava i koji jasno ukazuje na njihov geografski obuhvat, u literaturi se za ovu grupu prava sreće i naziv "rimsko-germanski" sistem prava, kojim se ukazuje na glavna izvorišta koja su ga uobličavala. Ta izvorišta su individualistička koncepcija subjektivnih prava koja potiče iz rimskog privatnog prava i liberalna koncepcija racionalističkog pravca škole prirodnog prava koja potiče iz pravne nauke germanskih država (prava ograničenja države i zaštita građana od država, slobode i prava čoveka, jednakost ljudi, zaštita svojine, itd.).¹⁹²

S druge strane, anglosaksonski pravni sistemi su karakteristični za SAD, Kanadu, Australiju, i neke afričke zemlje koje su bile pod kolonijalnom vlašću Ujedinjenog Kraljevstva.¹⁹³

Najveći broj postoji i funkcioniše u *okviru Evropske zajednice* (Ujedinjeno Kraljevstvo, Francuska, Slovačka, Hrvatska).

Neke od analiziranih država su *razvijene zemlje zapadne demokratije*: Ujedinjeno Kraljevstvo, Francuska, Norveška, druge su zemlje u tranziciji: Crna Gora i Makedonija.

¹⁹² Uporediti: V. Kutlešić, *Uvod u pravo*, Megatrend univerzitet, Beograd, 2006, st. 106.

¹⁹³ "Pravni sistem ove grupe odlikuje to što su zasnovani na pojedinačnim pravnim aktima kao izvorima prava, što znači da osnovnu ulogu imaju konkretne pravne norme, i to pretežno u sudskim presudama". Uporediti: V. Kutlešić, *Uvod u pravo*, Megatrend univerzitet, Beograd, 2006, st.108.

Države koje su predmet uporednopravne analize *nalaze se na prostoru tri kontinenta*: Evrope, Amerike i Azije.

Najveći broj država su po obliku vladavine *republike*, dok su samo dve *monarhije* (Ujedinjeno Kraljevstvo i Norveška); u većini je *parlamentarni sistem vlasti*, dok u SAD vlada *predsednički* i u Francuskoj jedna vrsta predsedničkog političkog sistema.

SAD su *federacija* sastavljena od federalnih jedinica, dok je UK jedna specifična zajednica (Komonvelt), a ostale su unitarne države.

Ove i druge razlike morale su se odraziti i na pojedina normativna rešenja u zakonodavstvima pojedinih zemalja i pored »standardizacije« koja je uslovljena prihvatanjem opštih principa usvojenih od strane međunarodnih organizacija. Međutim, i pored prisutnih razlika, najveći broj zemalja usvojio je preporuke i standarde koji proizlaze iz međunarodnih dokumenata, mada su, najčešće u okvirima tih standarda, u zavisnosti od sopstvenih unutrašnjih specifičnosti, i u duhu tradicije nacionalnih pravnih sistema, same definisale sadržinu prava, organe javne vlasti na koje se odnosi obaveza pružanja informacija, subjekte prava na slobodan pristup informacijama, sadržaj zahteva i postupak ostvarivanja pristupa informacijama, kao i načine zaštite i kontrole ostvarivanja ovog prava, itd.

Analiza svih elemenata koji čine pravo na dostupnost informacija od javnog značaja zauzelo bi mnogo prostora i ne bi bilo u srazmeri sa materijom ove disertacije, pa su zato uzeti za predmet samo osnovni elementi koji određuju sadržaj i suštinu ovog prava.

10.2. Predmet i sadržaj prava

Gotovo sve zemlje koje su predmet ove uporednopravne analize polaze izričito od stava da ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama u velikoj meri doprinosi razvoju demokratizacije ukupnih društvenih odnosa, pa ga u tom smislu shvataju kao jedno od *fundamentalnih ljudskih prava*. S druge strane, ono ima konsekvence i na funkcionisanje države uopšte, posebno javne uprave i njene transformacije koja se u skladu sa modernim poimanjem, zasniva prvenstveno na načelima otvorenosti (transparentnosti), kao i neposrednom i aktivnom učešću građana u društvenim procesima. U tom smislu, sloboda pristupa informacijama od javnog značaja predstavlja poželjan „model“ aktivnog učešća građana u participiranju u procesu donošenja odluka i istovremeno nadgledanja (nadzora) i kontrole rada organa vlasti.

U tim okvirima prostire se skala slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja, počev od nešto suženog tradicionalnog shvatanja i primene tog prava (kao što je slučaj u Francuskoj, gde se ovo pravo prvenstveno odnosi na upravne organe), do veoma širokog poimanja i primene navedenih načela, kako u normativnim rešenjima, tako i u praksi zakonodavstava pojedinih zemalja, koja se odnose kako na organe uprave, tako i na zakonodavne i izvršne organe podjednako.

U skladu sa navedenim, negde u većoj negde u manjoj meri, radnje organa javne vlasti u pogledu ostvarivanja prava pristup informacijama od javnog značaja imaju karakter upravne delatnosti. Međutim, kako se sama priroda upravnih aktivnosti transformiše u pravcu javne službe za socijalnu regulaciju, karakter prava na pristup informacijama poprima elemente koji su sve više neautoritativnog karaktera. Na taj način, sadržaj prava na pristup informacijama od javnog značaja u sve većem broju država ne ograničava se samo na oblast upravnih aktivnosti, nego se širi i na druge sfere društvenog života, poprimajući tako karakter jednog *opšteg ljudskog prava*. U tom smislu se i Francuska i Nemačka koje su predstavnici tzv. „administrativnog“ režima pristupa informacijama približavaju ostalim zemljama koje su pobornici tretiranja prava na dostupnost informacijama kao jednog od osnovnih ljudskih prava.

10.3. Organi javne vlasti

U skladu sa sadržinom prava na pristup informacijama od javnog značaja definisan je i određeni pojam organa javne vlasti. To znači da su u prvoj fazi razvoja ovog prava organi vlasti svođeni uglavnom na *upravne organe*, odnosno pojam organa vlasti u smislu pristupa informacijama, nije se odnosio na parlament, vladu, predsednika ili sudove.

Kako se predmet prava na dostupnost informacija proširivao i na ostale oblasti, tako se i broj organa javne vlasti širio, obuhvatajući zakonodavne i izvršne organe, kao i sudske organe, a potom i pravna lica i organe i tela koja su ovlašćena za obavljanje javnih poslova u onoj sferi u kojoj ovi organi obavljaju upravnu delatnost.

Tome su doprinosili i standardi postavljeni u dokumentima međunarodne zajednice. To je i razlog što su i zakoni u ovoj oblasti u mnogim državama, relativno brzo menjani i donošeni novi u skladu sa prihvaćenim načelima prava na pristup informacijama od javnog značaja.

Tako je Francuska donela zakon 2005 godine i ona ga je od tada često menjala odnosno dopunjavala, uz zadržavanje osnovnog teksta. Hrvatska je donela Zakon 2003. godine, a usvojila

novi deset godina kasnije (2013); Crna Gora donela je prvi zakon 2005, a posle toga, sada važeći 2012; Norveška prvi zakon još 1970, potom 2006; Slovačka je posle usvajanja prvog Zakona isti menjala još jedanaest puta, itd.

Pored organa državne uprave: ministarstava, posebnih organizacija, upravnih agencija, organa teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, javnih preduzeća i ustanova javnih službi, kao i drugih subjekata kojima je zakonom povereno vršenje upravnih javnih ovlašćenja, u analiziranim zakonodavstvima je veoma širok krug organa nosilaca obaveze obezbeđenja pristupa informacijama od javnog značaja.

Tako su u Slovačkoj pored ministarstava i ostalih organa kao i u drugim zemljama, još i Kancelarija Predsednika Republike i Ustavni sud; u Makedoniji Uprava carina, Tržišna inspekcija, geodetska uprava, komunalna preduzeća, javne zdravstvene ustanove, opštinska veća, itd. U Norveškoj organi javne vlasti su regionalni i lokalni organi vlasti, kao i pravna lica koja u procentu većem od 50% finansira država ili lokalna samouprava. Međutim, u smislu ovog Zakona pod organima vlasti ne računaju se policijski organi, Kancelarija državnog revizora, ombusman. U Crnoj Gori je broj organa vlasti veoma širok počev od zakonodavnih, izvršnih, sudskih, preko lokalnih samouprava, sve do privatnih subjekata čiji su osnivači država ili jedinice lokalne samouprave, odnosno fizičkih lica koja vrše javna ovlašćenja ili upravljaju javnim fondovima. U UK organi vlasti su nabrojani u posebnom dodatku koji čini sastavni deo Zakona, počev od Britanskog parlamenta i Parlamenta Severne Irske i Velsa, sve do vojske, policije, škola, instituta, zdravstvenih ustanova, itd.

Može se dakle reći da je u nosioce obaveze obezbeđenja pristupa informacijama uključen skoro ceo državni aparat, odnosno gotovo svi organi vlasti, a da su izuzeci od tog pravila mnogo ređi.

10. 4. Pojam dokumenta

Pojam dokumenta ili informacije u svim zakonodavstvima je »standardizovan« i određen u skladu sa međunarodnim dokumentima. Ono što je karakteristično odnosi se na šire značenje ovog pojma, jer podrazumeva ne samo papirni oblik „dokumenta“ u tradicionalnom smislu, nego i svaku drugu formu u kojoj je dokument sačinjen.

Uporednopravna analiza ukazuje da ovo pravo pripada *svim licima*, kako fizičkim, tako i pravnim, kao i domaćim i stranim i to pod jednakim uslovima, što znači bez diskriminacije po

bilo kom osnovu. Istina za određene kategorije, kao što je to slučaj u SAD sa osobama koje su na poternicama, ne može biti dozvoljen pristup informacijama, zato što ne mogu tražiti prava, a sa druge strane ne poštovati zakone te zemlje.

10. 5. Postupak za ostvarenje prava

U svim zakonodavstvima postupak za rešavanje po zahtevu za pristup informacijama od javnog značaja se smatra *hitnim*, tako da je rok za postupanje po njemu „bez odlaganja“ ili najkasnije u roku koji se kreće od 8 do 30 dana (najkraći rok u Slovačkoj 8 dana, do 30 dana u Makedoniji), mada je najčešći rok 15 dana od dana prijema zahteva (Hrvatska).

Pored ovog redovnog roka, postoje i *dodatni rokovi* koji se određuju u zavisnosti od toga koji su razlozi u pitanju. U tom smislu rokovi se mogu *produžiti* ukoliko je traženi dokument neuobičajeno obiman (produženje od pet do deset dana: u Slovačkoj osam, SAD deset dana, itd.). Isto tako rok se može i *skratiti* najčešće iz razloga koji su vezani za život i zdravlje (obično 48 sati po prijemu zahteva).

O zahtevu za pristup najčešće odlučuje organ vlasti kome je upućen zahtev (negde postoji posebno lice imenovano za prijem zahteva, a drugde je to najčešće službenik organa vlasti koji uz to obavlja i druge poslove).

U svakoj državi postoji *organ koji rešava po žalbi u drugom stepenu* i to je najčešće hijerarhijski viši organ vlasti od onog koji je rešavao po zahtevu za pristup, ali može se postaviti i specijalni nezavisan organ (poverenik) koji rešava po žalbi. Isto tako u svim zakonodavstvima obezbeđena je *sudska zaštita* ovog prava. Dok se postupak po žalbi pred drugostepenim organom vodi po pravilima zakona o pristupu informacijama uz supsidijarnu primenu opšteg upravnog postupka, postupak pred sudom se vodi po odredbama posebnog zakona, najčešće zakona o upravnim sporovima, jer je u pitanju ocena zakonitosti upravnih akata ili sporu pune jurisdikcije. U Ujedinjenom Kraljevstvu, pored sudske zaštite, u oblasti pristupa informacijama postoji i poseban Tribunal za pristup informacijama, kome se takođe može izjaviti žalba.

I postupci po žalbi, odnosno po tužbi se smatraju hitnim i oni se rešavaju u rokovima od 15 do 90 dana.

Postupak je lišen nepotrebnih formalnosti, a organ vlasti je dužan da pruži tražiocu informacije svu pomoć kako bi lakše i brže ostvario pravo na pristup informacijama. U tom

smislu dozvoljeno je podnošenje kako usmenog tako i pisanog zahteva (izuzev u UK gde nije predviđeno podnošenje zahteva u usmenoj formi).¹⁹⁴

Osim toga, tražilac informacije uglavnom u zahtevu ne mora da obrazlaže razloge za podnošenje zahteva. To znači da svako može da traži informaciju bez dokazivanja opravdanog interesa za to.

U cilju lakšeg pristupa traženoj informaciji, većina zakona obavezuje organe kojima je zahtev upućen da ukoliko ne poseduje traženu informaciju, proslede zahtev organu u čijem se posedu tražena informacija nalazi.

Na taj način organi vlasti sve manje postupaju kao autoritativni organi vlasti u smislu upravnog odlučivanja, a sve više kao servis korisnika ovog prava koji tražioca informacije obaveštava o posedovanju dokumenta, stavlja mu na raspolaganje informaciju u obliku koji zahteva, itd. Takav slučaj je u Slovačkoj, Hrvatskoj i ostalim zemljama, posebno u situacijama kada državni organ obezbeđuje pristup informacijama. Tako npr. u Francuskoj nezavisno telo uglavom daje samo preporuke i mišljenja, kao što to radi ombusman.

Međutim, kada se odbija zahtev za pristup, odluka mora da se donese u formi upravnog akta, najčešće rešenja, prvenstveno zbog mogućnosti tražioca informacije da uloži žalbu povodom takve odluke. Osim toga, rešenje mora da sadrži utemeljeno obrazloženje u kome su navedeni razlozi zašto je organ odbio pristup upređenoj informaciji.

10. 6. Ograničenja i izuzeci

Iako je slobodan pristupa informacijama pravilo, prostoje brojni izuzeci koji su predviđeni bilo osnovnim zakonom koji uređuje materiju dostupnosti informacijama od javnog značaja, bilo drugim zakonskim propisima. U skladu s tim zakoni svih zemalja koje su predmet ove analize sadrže *razloge za ograničenje* ovog prava, kao i konkretne izuzetke kojima se određene informacije i podaci smatraju poverljivim, odnosno tajnim.

Iako svi zakoni sadrže izuzetke, obim tih izuzetaka, kao i sam način njihovog klasifikovanja nije isti u svim zakonodavstvima. Kada je u pitanju samo normiranje izuzetaka ono se kreće od opšte formulacije da će se odbiti zahtev za pristup informacijama ukoliko je ograničenje propisano drugim zakonima, do vrlo precizno propisanih slučajeva i razloga za izuzeće (Crna Gora, Slovačka, Norveška, Makedonija). U rasponu između opštih formulacija i

¹⁹⁴ Podnošenje usmenog zahteva se izričito ne zabranjuje, ali se u ova dva zakona ne pominje takva mogućnost.

taksativno nabrojanih ograničenja na pristup informacijama nalazi se čitav niz izuzetaka koji se kreću od zaštite ličnih podataka, razloga nacionalne bezbednosti, odbrane, spoljne politike, sve do komercijalnih, poreskih i uopšte poslovnih podataka. Pri tome pojedine države pored opšteprihvaćenih razloga za izuzeće svojim zakonima propisuju i neke specifične razloge (Makedonija i Slovačka: podatke o zaštiti životne sredine); zaštitu svedoka (Crna Gora), itd. Specifični su i izuzeci u Norveškoj, jer pored onih koji su zakonom utvrđeni, u ovoj zemlji može Kralj da propiše i druge izuzetke ukoliko za to postoje opavdani razlozi.

Pitanje izuzetaka od pristupa informacijama od javnog značaja je veoma značajno i sa stanovišta zaštite i primene ovog prava. Naime, preveliki broj izuzetaka i arbitrerno odlučivanje o izuzecima, stalno širenje kruga izuzetaka i interesa tajnosti, može dovesti u pitanje ostvarivanje samog prava. Zato su pojedine zemlje uvele mehanizme koji će amortizovati preterane i neopravdane zahteve za ograničenje ovog prava.

Jedan od efikasnih mehanizama je *test proporcionalnosti*. To je objektivna procena organa vlasti o tome koji je pretežniji interes: da se informacija uskrati zbog uvažavanja nekog zaštićenog i legitimnog interesa ili da se obelodani zbog interesa javnosti da zna. Istina, ovaj test ne može da se primeni na sve slučajeve, jer postoje apsolutna ograničenja koja su kao takva propisana zakonom (Hrvatska, Crna Gora, Slovačka, itd.). Međutim, za sve druge slučajeve može se ceniti da li će se ograničiti ili dopustiti pristup određenom dokumentu ili informaciji. Tek posle sprovedenog testa, organ donosi odluku o obezbeđivanju ili odbijanju pristupa traženoj informaciji.

Druga brana ograničenjima tiče se *vremena važenja izuzetaka*. U najvećem broju zakona postoji odredba da će se oznaka tajnosti skinuti kad prestanu razlozi koji su doveli do klasifikacije tog podatka kao tajnog. U nekim zakonodavstvima određuje se rok za brisanje oznake tajnosti (Hrvatska: 20 godina za podatke koji se odnose na intelektualnu svojinu; Crna Gora: 70 godina za podatke o zaštićenom svedoku ili 20 godina posle smrti svedoka), itd.

Treći mehanizam koji utiče na »obuzdavanja« širenja kruga izuzetaka odnosi se na mogućnost obelodanjivanja *dela dokumenta* ili informacije koji nije tajan, a nalazi se u okviru dokumenta čiji je drugi deo zaštićen. Iako se obelodanjivanje dela dokumenta vrši pod uslovima utvrđenim konkretnim zahtevom, ipak je ovo korak bliže ka jednom transparentijem, otvorenijem pristupu informacijama.

10. 7. Troškovi postupka za pristup informacijama

Obzirom na karakter ovog prava, sve države su u svoje zakone ugradile odredbe da je pristup informacijama u principu besplatan, odnosno da se za to ne plaćaju nikakve (administrativne i druge) takse. Što se tiče naknada za troškove organa koje oni imaju u postupku omogućavanja pristupa informacijama, oni se svode na realne troškove (za kopiranje dokumenata, izradu elektronskih kopija, slanje dokumenata-poštarina i sl.). Radi toga, većina država donosi cenovnike koji su sadržani najčešće u podzakonskim aktima.

**DEO TREĆI:
PRAVO PRISTUPA INFORMACIJAMA OD
JAVNOG ZNAČAJA U PRAVNOPOLITIČKOM
SISTEMU REPUBLIKE SRBIJE**

GLAVA PRVA: USTAVNE GARANCIJE ZAŠTITE PRAVA NA OBAVEŠTENOST I PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA

1. UVODNE NAPOMENE

Iako se radi o jednom od osnovnih ljudskih prava koje bi trebalo biti zaštićeno najvišim pravnim aktom-Ustavom, mnoge zemlje u zaštitu ovoga prava nisu ugradile ustavne granacije. Za razliku od tih zemalja Srbija spada u ekskluzivni „klub“ država koje su putem ustava uredile i pitanja vezana za izuzeće od pristupa informacijama javne vlasti.

Pravo na slobodan pristup informacijama kao ljudsko pravo je zagarantovano najvišim pravnim aktom, tj. Ustavom Republike Srbije U skladu s tim Ustav u delu koji se odnosi na ljudska i manjinska prava i slobode (*Drugi deo: Osnovna načela, član 18*) propisuje da se ljudska i manjinska prava zajemčena Ustavom neposredno primenjuju. To znači da zakon nije obavezan i nužan posrednik između ustavne norme i njene praktične primene.¹⁹⁵

Sve ove odredbe o ljudskim pravima uključujući i zabranu diskriminacije i zaštitu tih prava, odnose se, kako generalno na sva ljudska i manjinska prava, tako i na pravo na obaveštenost.

Pravo na obaveštenost je jedno od novijih prava vezanih za opšte pravo pojedinca koje mu garantuje pravo pristupa podacima koji su u posedu državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, u skladu sa zakonom. Pri tome, Ustavom se izričito određuje da se pravo pristupa informacijama od javnog značaja (kao i pravo na obaveštenost uopšte) ostvaruje u skladu sa zakonom u granicama i obimu koji propisuje Ustav.

Pravo na obaveštenost našlo je svoje mesto u posebnom članu Ustava Republike Srbije i kroz odredbu da *"svako ima pravo da istinito, potpuno i blagovremeno bude obaveštavan o pitanjima od javnog značaja i sredstva javnog obaveštavanja su dužna da to pravo poštuju"*.¹⁹⁶

¹⁹⁵ Interesantno je pitanje primene međunarodnih pravila, tj. opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava i potvrđenih međunarodnih ugovora), odnosno da li se kroz odredbu o neposrednoj primeni ljudskih i manjinskih prava misli samo na zaštitu prava zajemčenih unutrašnjim propisima, tj ustavom ili se garancija zaštite odnosi i na ona prava koja Ustav izričito ne garantuje, ali ih garantuju potvrđeni međunarodni ugovori.

¹⁹⁶ Uporediti: *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS“, broj 98/2006, član 51, stav 2.

Iako Ustav ne ulazi u sam sadržaj garancija vezanih za zaštitu prava na obaveštenost, prepuštajući ta pitanja kao i proceduru pristupa podacima koji su u posedu organa vlasti, zakonskoj regulativi, ipak je bilo za očekivati da Ustav propiše sankcije za kršenje ovog prava. Ustav to nije uradio, pa je na taj način otvorio određene dileme. Jedna od tih dilema odnosi se na položaj građanina koji bi zatražio sankcionisanje kršenja prava na informisanost, otklanjanje povrede ili uklanjanje posledica koje su nastale, pozivajući se na neposrednu primenu Ustavom zagantovanih ljudskih i manjinskih prava. Ustav je ova pitanja ostavio otvorenim i tako odgovore na njih preneo u sferu praktične primene.

Kao što se vidi, Ustavom su precizno određena pitanja koja se mogu urediti zakonom, što znači da zakon ne može regulisati pitanja upotrebe podataka izvan sfere koja se odnosi na vođenje krivičnog postupka ili zaštite bezbednosti Republike Srbije.

Opšta odredba koja govori o neposrednoj primeni zajemčenih prava uopšte, odnosi se i na pravo na obaveštenost, odnosno na pristup informacijama od javnog značaja. Naime, zakonom se može propisati *način ostvarivanja prava* na pristup informacijama od javnog značaja ukoliko su ispunjeni uslovi da je to Ustavom izričito predviđeno i da je to neophodno za ostvarivanje tog prava zbog njegove prirode, pri čemu zakon ni u kom slučaju ne sme da utiče na suštinu zajemčenog prava.

Kada je u pitanju pravo na informisanost Ustav navedenu zaštitu jemči najpre kroz opštu odredbu o zaštiti ljudskih i manjinskih prava i sloboda. Putem te odredbe propisuje se da „*svako ima pravo na sudsku zaštitu ako mu je povređeno ili uskraćeno neko ljudsko ili manjinsko pravo zajemčeno ustavom, kao i pravo na uklanjanje posledica koje su nastale tom povredom*“.

Na ovaj način Ustav garantuje zaštitu svih ljudskih prava, pa i prava na informisanost, odnosno pristup informacijama od javnog značaja *pred sudom* i to kao najviši vid zaštite ljudskih prava u nacionalnom zakonodavstvu. Ovaj vid zaštite jemči sva prava predviđena učesnicima sudskog postupka kao što su npr. pravo na nezavisnost, nepristasan i zakonom ustavnost sud, pravo na pravično suđenje i na jednaku zaštitu pred sudovima.

Pored redovne sudske zaštite, posebno se garantuje neposredna zaštita ljudskih prava pred Ustavnim sudom kao samostalnim i nezavisnim državnim organom koji štiti ustavnost i zakonitost i *ljudska i manjinska prava i slobode* (podvukao: DS).

Neposredna ustavnopravna zaštita ljudskih prava propisana je i posebnim članom Ustava kroz odredbu da se ustavna žalba *može „...izjaviti protiv pojedinačnih akata ili radnji državnih*

organa ili organizacija kojima su povređena javna ovlašćenja, a kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska ili manjinska prava i slobode zajemčene ustavom....“

Takođe treba istaći da su ljudska prava, među kojima i pravo na informisanost, odnosno pristup informacijama od javnog značaja garantovana ustavom i *pred drugim državnim organima* ili *drugim institucijama* kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja, a takođe i *organima autonomne pokrajine i lokalne samouprave*.

2. USTAVNA OGRANIČENJA ZAJEMČENIH LJUDSKIH I MANJINSKIH PRAVA

Ustav ipak dopušta da se ljudska prava mogu ograničiti. S obzirom da se Ustav javlja kao garant i zaštitnik tih prava, sasvim je logično da najviši pravni akt ograničenje ljudskih prava dozvoljava *samo izuzetno*. U tom smislu Ustav jasno i precizno formuliše i nabroja principe koji definišu sadržaj i obim ljudskih prava koja se ograničavaju, kao i kriterijume koji su u osnovi tih ograničenja.

U prvom redu ljudska prava zajemčena ustavom, mogu biti ograničena *zakonom* i to pod uslovom da to ograničenje *dopušta Ustav*. Međutim, nije dovoljno da ograničenje ljudskih prava zakonom dopušta Ustav, već je pored toga takođe neophodno da konkretno ograničenje bude propisano *za svrhe za koje Ustav dopušta ograničenje*. Treći uslov za ograničenje ljudskih prava garantovanih Ustavom odnosi se na *obim* u kojem se neko pravo ili sloboda mogu ograničiti.

To znači da ograničenje prava mora biti svedeno na minimum, odnosno mora da se kreće u granicama koje zadovoljavaju *svrhu* zbog koje Ustav dopušta mogućnost ograničenja prava. S druge strane, obim u kojem se neko pravo može ograničiti takođe mora biti definisano Ustavom.¹⁹⁷

Kada je reč o ograničenju ljudskih prava zajemčenih Ustavom, onda se mora voditi računa i o *postupanju državnih organa* kada odlučuju o ograničenju konkretnog prava. To znači da su svi državni organi, posebno sudovi koji neposredno i u konkretnom slučaju odlučuju o ograničenju prava, dužni da vode računa *o suštini prava* koje se ograničava.

¹⁹⁷ Ograničenje ljudskih i manjinskih prava može biti dopušteno "...u obimu neophodnom da se ustavna svrha ograničenja zadovolji u demokratskom društvu i bez zadiranja u suštinu zajemčenog prava“, Uporediti: *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS“, broj 98/2006 član 20, stav 1 in fine.

Sledeći element o kome državni organi moraju voditi računa pri ograničenju ljudskih prava odnosi se *na prirodu i obim* ograničenja, procenjujući pri tome da li postoji način da se svrha ograničenja postigne manjim ograničenjem prava.

Ne manje značajan element posebnih obaveza državnih organa koji postupaju u ovoj sferi, odnosi se na *značaj svrhe* zbog koje se sloboda pojedinca ograničava.

I najzad, Ustav propisuje da se nivo dostignutih ljudskih prava ne može *smanjivati*. Ovo je posebno značajno za društva u tranziciji, među koja spada i Srbija, koja sadrži sasvim realnu mogućnost da se dostignuti nivo već ostvarenih ljudskih prava redukuje, posebno u ekonomskoj i socijalnoj sferi. Polazeći od toga da je Republika Srbija, između ostalog, zasnovana na vladavini prava i socijalnoj pravdi, kao i na načelima građanske demokratije i ljudskim pravima, Ustav kao garant i zaštitnik ljudskih prava izričito propisuje da se dostignuti nivo tih prava ne može smanjivati.

3. USTAVNE GARANCIJE ZAŠTITE OSTALIH SRODNIH PRAVA

3.1. Opšte napomene

Mada je broj ljudskih i manjinskih prava propisanih Ustavom Republike Srbije respektabilan, krug prava i sloboda koje su u tesnoj vezi sa pravom na informisanje, odnosno dostupnost informacijama od javnog značaja je ograničen na samo nekoliko. Tu pre svega imamo u vidu odredbe *Ustava Republike Srbije* koje regulišu sferu zaštite osnovnih ljudskih prava i sloboda građana kroz: pravo na *slobodu medija*; zaštitu *podataka o ličnosti*; prava na *slobodu mišljenja i izražavanja*; kao i *tajnost pisama i drugih sredstava komuniciranja*.

3.2. Pravo na tajnost pisama i drugih sredstava opštenja

U korpusu prava koja se odnose na zaštitu prava u sferi informisanja spada pravo čoveka na tajnost pisama i drugih sredstava opštenja. Ovo pravo Ustav Srbije garantuje opštom normom kojom propisuje da je tajnost pisama i drugih sredstava komuniciranja nepovrediva.

Ukoliko dopušta odstupanje od ovog prava, Ustav to omogućava samo u tačno određenim (i ograničenim) slučajevima i to na određeno vreme i na osnovu odluke suda i samo ako je to potrebno radi vođenja krivičnog postupka ili zaštite bezbednosti Republike Srbije. Pri tome,

Ustav upućuje na zakon koji bliže uređuje postupak ograničenja navedenog prava i to u skladu sa uslovima koji su propisani najvišim pravnim aktom.

Zakonom se takođe bliže određuju uslovi ograničenja prava na tajnost pisama i drugih sredstava opštenja, što znači da se tim pravnim aktom određuje, odnosno precizira vremensko dejstvo odluke o ograničenju ovog prava, kao i njegovo maksimalno trajanje.

3.3. Pravo na zaštitu podataka o ličnosti

Drugo pravo iz ovog seta ljudskih prava, odnosi se na zaštitu podataka o ličnosti.

Zaštita podataka o ličnosti je jedno od novijih prava vezanih za privatnost, pored već postojećeg prava koje se odnosi na tajnost pisama i drugih sredstava komuniciranja.¹⁹⁸ Ovo pravo je takođe u vezi sa pravom na dostojanstvo, kao, u širem smislu, i sa pravom na nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta.¹⁹⁹

Pravo na zaštitu podataka o ličnosti našlo je svoje mesto u posebnom članu Ustava Republike Srbije kroz odredbu da je "zajemčena zaštita podataka o ličnosti".

Ustav jemči zaštitu podataka o ličnosti i upućuje na zakon kao pravni akt koji uređuje materiju prikupljanja, držanja, obrade i korišćenja podataka o ličnosti.

Pored opšte garancije zaštite ljudskih prava, Ustav posebno garantuje pravo *svakome* da bude obavešten o prikupljenim podacima o svojoj ličnosti, kao i pravo na sudsku zaštitu zbog njihove zloupotrebe, u skladu sa zakonom.

Pored ove načelne odredbe, Ustav propisuje da se zakonom uređuje način prikupljanja, držanja, obrade i korišćenja podataka. Mada Ustav ne ulazi u sam sadržaj garancija vezanih za zaštitu podataka o ličnosti, prepuštajući to posebnom zakonu, ipak se i samim najvišim aktom precizira da se zabranjuje i kažnjava upotreba podataka o ličnosti izvan svrhe za koju su prikupljeni, makar je to prikupljanje izvršeno u skladu sa zakonom. Međutim, Ustav u istom članu (i stavu) dozvoljava mogućnost upotrebe podataka o ličnosti ukoliko je to urađeno za potrebe vođenja krivičnog postupka ili zaštite bezbednosti Republike Srbije, na način predviđen zakonom.

¹⁹⁸ Uporediti: *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS“, broj 98/2006, član 41.

¹⁹⁹ „Ljudsko dostojanstvo je neprikosnoveno i svi su dužni da ga poštuju i štite“, i „ Fizički i psihički integritet je nepovrediv“.

Kao što se vidi, Ustavom su precizno određena pitanja koja se mogu urediti zakonom, što znači da zakon ne može regulisati pitanja upotrebe podataka izvan sfere koja se odnosi na vođenje krivičnog postupka ili zaštite bezbednosti Republike Srbije.

Iako Ustav pruža opšte garancije zaštite ljudskih prava koja se svakako odnose i na zaštitu podataka o ličnosti, Ustav posebno ističe dva prava vezana za zaštitu podataka o ličnosti i za njih jemči. To se reguliše kroz odredbu da svako ima pravo da bude upoznat sa podacima o ličnosti koji su prikupljeni, a odnose se na njega. I drugo, svakome se posebno garantuje i pravo na sudsku zaštitu u slučaju zloupotrebe podataka o ličnosti koji se odnose na njega.

Izuzeci od pravila o zabrani korišćenja podataka o ličnosti zabranjeni su i kažnjivi u druge svrhe osim za namene radi kojih su prikupljeni. U tom smislu, Ustav ih propisuje i striktno navodi. To su potrebe vođenja krivičnog postupka i zaštite bezbednosti Republike Srbije. Pri tome se ovi izuzeci takođe bliže uređuju zakonom.

3.4. Pravo na slobodu mišljenja i izražavanja

Ustavom se takođe jemči sloboda mišljenja i izražavanja, kao i sloboda da se govorom, pisanjem, slikom ili na drugi način traže, primaju i šire obaveštenja i ideje.

Kada su u pitanju ograničenja, onda se ona odnose samo na segment slobode izražavanja, s tim što obim i granice propisane zakonom moraju biti u okvirima koje Ustav dopušta u osnovnim odredbama o ljudskim pravima.

U navedenim granicama, Ustav propisuje ograničenja slobode izražavanja koja su moguća ukoliko je to neophodno radi: zaštite prava i ugleda drugih; čuvanja autoriteta i neprikosновенosti suda; zaštite javnog zdravlja; zaštite morala demokratskog društva, kao i nacionalne bezbednosti Republike Srbije.

Kao i u drugim slučajevima, Ustav dopušta mogućnost ograničenja ovog prava u granicama i obimu koji se odnosi na ostala ljudska prava i pod uslovom da se to reguliše putem zakona.

3.5. Pravo na slobodu medija

Sloboda medija takođe spada u ljudska prava koja se tiču prava na informisanje. Ustav propisuje da je „svako slobodan da bez odobrenja, na način predviđen zakonom, osniva novine i druga sredstva javnog obaveštavanja.”²⁰⁰

Pored prava na slobodno osnivanje novina i drugih sredstava javnog obaveštavanja, sloboda medija sadrži i pravo na ispravku.²⁰¹

I kod ovog prava propisna su ustavna ograničenja koja podrazumevaju sprečavanje širenja informacija samo ako je to u demokratskom društvu neophodno radi: sprečavanja poziva na nasilno rušenje Ustavom utvrđenog poretka ili narušavanja teritorijalnog integriteta Republike Srbije, sprečavanja propagiranja rata ili podstrekavanja na neposredno nasilje ili radi sprečavanja zagovaranja rasne, nacionalne ili verske mržnje, kojima se podstiče na diskriminaciju, neprijateljstvo i nasilje. Pravo na sprečavanje navedenih informacija ima samo nadležni sud.

²⁰⁰Uporediti: *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS“, broj 98/2006, član 50.

²⁰¹„Ostvarivanje prava na ispravku neistinite, nepotpune ili netačno prenete informacije kojom je povređeno nečije pravo ili interes i prava na odgovor na objavljenu informaciju uređuje se zakonom“.

GLAVA DRUGA: ZAKONSKI PROPISI RELEVANTNI ZA OSTVARIVANJE PRAVA NA SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA

1. OPŠTE ODREDBE

Pored ustavnog nivoa garantovanja prava na informisanost, odnosno prava na dostupnost informacija od javnog značaja, normativna regulativa ove materije obuhvata i propise koji su doneti na nivou zakonskih i podzakonskih akata.

U tom smislu donet je veliki broj propisa koji uređuju oblast pristupa informacijama javne vlasti, s tim što neki od njih na *neposredan način* regulišu pristup informacijama od javnog značaja, dok su drugi iz različitih oblasti (materijalni i procesni propisi) koji se takođe, istina na *posredan način*, odnose na pravo na dostupnost informacijama, bilo da je u pitanju pravo ili ograničenje toga prava.

2. ZAKONSKI PROPISI

2.1. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja

Ovim zakonom²⁰² uređuju se pravo na pristup informacijama od javnog značaja kojima raspolažu organi javne vlasti, radi ostvarenja i zaštite interesa javnosti da zna i ostvarenja slobodnog demokratskog poretka i otvorenog društva.

Radi ostvarivanja prava na pristup informacijama od javnog značaja kojima raspolažu organi javne vlasti, ovim zakonom ustanovljava se Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, kao samostalan državni organ, nezavisan u vršenju svoje nadležnosti.

²⁰² Uporediti: *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, "Sl.glasnik RS" broj 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010.

2.2. Zakon o zaštiti podataka o ličnosti

Ovim zakonom²⁰³ se uređuju uslovi za prikupljanje i obradu podataka o ličnosti, prava lica i zaštita prava lica čiji se podaci prikupljaju i obrađuju, ograničenja zaštite podataka o ličnosti, postupak pred nadležnim organom za zaštitu podataka o ličnosti, obezbeđenje podataka, evidencija, iznošenje podataka iz Republike Srbije i nadzor nad izvršavanjem ovog zakona.

Zaštita podataka o ličnosti obezbeđuje se svakom fizičkom licu, bez obzira na državljanstvo i prebivalište, rasu, godine života, pol, jezik, veroispovest, političko i drugo uverenje, nacionalnu pripadnost, socijalno poreklo i status, imovinsko stanje, rođenje, obrazovanje, društveni položaj ili druga lična svojstva.

Poslove zaštite podataka o ličnosti obavlja Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, kao samostalan državni organ, nezavisan u vršenju svoje nadležnosti.

2.3. Zakon o tajnosti podataka

*Zakonom o tajnosti podataka*²⁰⁴ uređuje se jedinstven sistem određivanja i zaštite tajnih podataka koji su od interesa za nacionalnu i javnu bezbednost, odbranu, unutrašnje i spoljne poslove Republike Srbije, zaštite stranih tajnih podataka, pristup tajnim podacima i prestanak njihove tajnosti, nadležnost organa i nadzor nad sprovođenjem ovog zakona, kao i odgovornost za neizvršavanje obaveza iz ovog zakona i druga pitanja od značaja za zaštitu tajnosti podataka.

2.4. Zakon o javnom informisanju

*Zakonom o javnom informisanju*²⁰⁵ uređuje se pravo na javno informisanje kao pravo na slobodu izražavanja mišljenja, kao i prava i obaveze učesnika u procesu javnog informisanja.

Pravo na javno informisanje obuhvata naročito slobodu izražavanja misli, slobodu prikupljanja, istraživanja, objavljivanja i širenja ideja, informacija i mišljenja, slobodu štampanja i distribucije (rasturanja) novina i drugih javnih glasila, slobodu proizvodnje i emitovanja radio i televizijskog programa, slobodu primanja ideja, informacija i mišljenja, kao i slobodu osnivanja pravnih lica koja se bave javnim informisanjem.

²⁰³ Uporediti: Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, Službeni glasnikRS[“], broj 97/08; 104/2009.

²⁰⁴ Uporediti: Zakon o tajnosti podataka, Službeni glasnikRS[“], broj 104/2009.

²⁰⁵ Zakon o javnom informisanju, „Službeni glasnikRS[“], broj 43/2003: 61/20005; 71/2009; 89/2010 i Odluka ustavnog suda 41/2011.

2. 5. Zakon o elektronskom dokumentu

*Zakonom o elektronskom dokumentu*²⁰⁶ uređuju se uslovi i način postupanja sa elektronskim dokumentom u pravnom prometu, upravnim, sudskim i drugim postupcima, kao i prava, obaveze i odgovornosti privrednih društava i drugih pravnih lica, preduzetnika i fizičkih lica (u daljem tekstu: pravna i fizička lica), državnih organa, organa teritorijalne autonomije i organa jedinica lokalne samouprave i organa, preduzeća, ustanova, organizacija i pojedinaca kojima je povereno vršenje poslova državne uprave, odnosno javnih ovlašćenja organa vlasti u vezi sa ovim dokumentom.

2.6. Zakon o elektronskim komunikacijama

Prema odredbi člana 1 ovog Zakona²⁰⁷ njime se uređuju brojna pitanja vezana za način i uslove za obavljanje delatnosti u oblasti elektronskih komunikacija. Između ostalog, Zakonom se reguliše tajnost elektronskih komunikacija, zakonito presretanje i zadržavanje podataka, kao i druga pitanja od značaja za funkcionisanje i razvoj elektronskih komunikacija u Republici Srbiji.

Obzirom na predmet regulacije koji se odnosi na tajne podatke i njihovo zakonito presretanje i zadržavanje, odredbe ovog zakona su bile predmet ocene Ustavnog suda koji je povodom toga doneo svoju odluku.

2.7. Zakon o Bezbednosno informativnoj agenciji

Delatnost Bezbednosno informativne agencije odnosi se na obavljanje poslova koji se tiču: zaštite bezbednosti Republike Srbije i otkrivanje i sprečavanje delatnosti usmerenih na podrivanje ili rušenje Ustavom utvrđenog poretka Republike Srbije; istraživanje, prikupljanje, obradu i procenu bezbednosno-obaveštajnih podataka i saznanja od značaja za bezbednost Republike Srbije i informisanje nadležnih državnih organa o tim podacima, kao i druge poslove određene zakonom.²⁰⁸

²⁰⁶ *Zakon o elektronskom dokumentu*, Službeni glasnik RS“, broj 51/09.

²⁰⁷ *Zakon o elektronskim komunikacijama*, Službeni glasnik RS“, broj 44/2010 i 60/2013-Odluka Ustavnog suda

²⁰⁸ *Zakon o bezbednosno informativnoj agenciji*, „Službeni glasnik RS“, broj 42/2002 i 111/2009, član 2.

2.8. Zakon o Vojnoobaveštajnoj agenciji

Vojnobezbednosna agencija i Vojnoobaveštajna agencija su organi uprave u sastavu Ministarstva odbrane koji obavljaju bezbednosno-obaveštajne poslove od značaja za odbranu i deo su jedinstvenog bezbednosno-obaveštajnog sistema Republike Srbije.²⁰⁹

Vojnobezbednosna agencija i Vojnoobaveštajna agencija saraduju i *razmenjuju podatke* sa nadležnim organima, organizacijama, službama i telima Republike Srbije, kao i sa službama bezbednosti drugih država i međunarodnih organizacija, u skladu sa Ustavom, zakonom, drugim propisima i opštim aktima, utvrđenom bezbednosno-obaveštajnom politikom Republike Srbije i potvrđenim međunarodnim ugovorima.

Kao što se iz ovih odredbi može zaključiti razmena podataka, odnosno informacija odvija se kako u okviru odgovarajućih službi unutar zemlje, tako i u međunarodnim okvirima uz poštovanje odredbi Ustava, zakona i drugih propisa i opštih akata utvrđenih bezbednosno-obaveštajnom politikom Republike Srbije i potvrđenim međunarodnim ugovorima.

2.9. Zakon o elektronskom potpisu

Odredbe ovog zakona²¹⁰ primenjuju se na opštenje organa, opštenje organa i stranaka, dostavljanje i izradu odluke organa u elektronskom obliku u upravnom, sudskom i drugom postupku pred državnim organom - ako je zakonom kojim se uređuje taj postupak propisana upotreba elektronskog potpisa.

U smislu ovog zakona elektronski potpis predstavlja skup podataka u elektronskom obliku koji su pridruženi ili su logički povezani sa elektronskim dokumentom i koji služe za identifikaciju potpisnika; "*Podaci za formiranje elektronskog potpisa*" su jedinstveni podaci, kao što su kodovi ili privatni kriptografski ključevi, koje potpisnik koristi za izradu elektronskog potpisa, dok su „podaci za proveru elektronskog potpisa“ podaci, kao što su kodovi ili javni kriptografski ključevi, koji se koriste za proveru i overu elektronskog potpisa.

Treba istaći da se elektronski sertifikat može izdati korisniku na njegov zahtev, o čemu se zaključuje poseban ugovor.

Sertifikaciono telo koje izdaje kvalifikovane elektronske sertifikate je dužno da čuva kompletnu dokumentaciju o izdatim i opozvanim elektronskim sertifikatima kao sredstvo za

²⁰⁹ Uporediti: *Zakon o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji*, „Službeni glasnik RS“, broj 88/2009, 55/2012-Odluka Ustavnog suda i 17/2013., član 2.

²¹⁰ Uporediti: *Zakon o elektronskom potpisu*, „Službeni glasnik“, broj 135/2004, član 1, stav 2.

dokazivanje i verifikaciju u upravnim, sudskim i drugim postupcima najmanje deset godina po prestanku važenja kvalifikovanih elektronskih sertifikata.

2.10. Dostupnost informacijama na osnovu procesnih propisa

Kada je reč o procesnim propisima koji su relevantni za materiju prava na dostupnost informacijama, onda je u prvom redu reč o odredbama koje uređuju pitanja o razgledanju spisa, o javnosti rasprave, zatim, većanju i glasanju, kao i o objavljivanju presude.²¹¹

2.10.1. Razgledanje spisa

Zakonikom o krivičnom postupku, (u daljem tekstu: ZKP) u odredbama o uslovima za razmatranje spisa, propisano je da svako *ko ima opravdani interes* može razmatrati, kopirati ili snimati pojedine spise, osim onih koji imaju oznaku stepena tajnosti. Pri tome, dozvolu za razmatranje spisa u toku postupka daje javni tužilac odnosno sud, a nakon završetka postupka predsednik suda ili službeno lice koje on odredi.

Kao što se može zaključiti spisi koji se odnose na krivični postupak koji je u toku takođe se mogu dati na razmatranje, odnosno učiniti dostupnim, istina pod određenim uslovima. Ovi spisi se mogu učiniti dostupnim licima koji za to dokažu postojanje opravdanog interesa. Ovo je razumljivo jer se u konkretnom slučaju ne radi o pravu na slobodan pristup informacijama od javnog značaja kao opštem ljudskom pravu, nego o ostvarenju opravdanog interesa pojedinca da u konkretnom slučaju ostvari svoje pravo vezano za postupak koji se i vodi povodom ostvarenja toga prava. Zato je ne samo krug korisnika prava na razgledanje spisa ograničen u pogledu subjekata koji ga mogu koristiti, nego i na uslove pod kojim ga mogu koristiti (uz prethodno odobrenje javnog tužioca, odnosno suda ili određenog službenog lica).

Ako je sa glavnog pretresa bila isključena javnost ili bi pravo na privatnost moglo da bude teže povređeno, razmatranje spisa može se uskratiti ili usloviti zabranom javne upotrebe imena učesnika u postupku. Protiv rešenja o uskraćivanju razmatranja spisa dozvoljena je žalba koja ne zadržava izvršenje rešenja.

²¹¹ Reč je naročito o sledećim zakonima: *Zakoniku o krivičnom postupku* ("Sl. glasnik RS", br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013 i 45/2013); *Zakonu o parničnom postupku* ("Sl. glasnik RS", br. 72/2011 i 49/2013 - odluka US), *Zakonu o opštem upravnom postupku* ("Sl. glasnik RS", br. 79/2005, 101/2007 i 95/2010); *Zakonu o prekršajima* („Službeni glasnik RS", br. 101/2005, 116/2008 i 111/2009. Vidi: čl. 12.i 15. Ustavnog zakona - 98/2006-29); *Zakonu o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica* („Službeni glasnik“, broj 85, od 06.09.2005 godine).

Osim toga, okrivljeni, odnosno osumnjičeni koji je saslušan po odredbama o saslušanju okrivljenog i njegov branilac, imaju pravo da razmatraju spise i razgledaju prikupljene predmete koji služe kao dokaz. Pored okrivljenog, ovo pravo imaju i oštećeni (član 50. stav 1. tačka 4 ZKP) oštećeni kao tužilac (član 58. stav 2.ZKP), kao i privatni tužilac (član 64. stav 2.ZKP).

I ove odredbe Zakonika o krivičnom postupku potvrđuju pretpostavku da se pravom na razgledanje spisa ne mogu koristiti svi građani, već samo učesnici u postupku ili lica koja dokažu postojanje opravdanog interesa.

Takođe i *Zakon o parničnom postupku* (u daljem tekstu: ZPP) propisuje mogućnost pregledanja i prepisivanje spisa.²¹² Naime, stranke, njihovi zastupnici i punomoćnici imaju pravo da pregledaju, fotokopiraju, fotografišu i prepisuju spise parnice u kojoj učestvuju. Pored stranaka i drugim licima koja imaju opravdan interes dozvolice se navedene radnje koje su dozvoljene strankama, ali ne za sve, nego samo za pojedine spise.²¹³

Prema *Zakonu o opštem upravnom postupku* (u daljem tekstu: ZUP) stranke imaju pravo da razgledaju spise predmeta i da o svom trošku prepisu, odnosno fotokopiraju potrebne spise. Razgledanje i prepisivanje, odnosno fotokopiranje spisa vrši se pod nadzorom određenog službenog lica.²¹⁴

Pravo razgledanja spisa, prepisivanje, odnosno fotokopiranje pojedinih spisa o svom trošku, ima i svako treće lice koje za to učini verovatnim svoj pravni interes. Organ može zahtevati od trećeg lica da pismeno ili usmeno na zapisnik obrazloži postojanje svog pravnog interesa.²¹⁵

Od mogućnosti razgledanja i prepisivanja, odnosno fotokopiranja izuzet je: zapisnik o većanju i glasanju, službeni referati i nacrti rešenja, kao i spisi koji se vode kao poverljivi, ako bi se time mogla osujetiti svrha postupka ili ako se to protivi javnom interesu ili opravdanom interesu jedne od stranaka ili trećeg lica (član 149, stav 4).

Stranka i svako treće lice koje, kao i zainteresovani državni organi, imaju pravo da se obaveštavaju o toku postupka pod uslovom da učine verovatnim svoj pravni interes u predmetu.

²¹² Uporediti: *Zakon o parničnom postupku* ("Sl. glasnik RS", br. 72/2011 i 49/2013 - odluka US, 74/2013-odluka Ustavnog suda), član 149.

²¹³ Kad je postupak u toku, dozvolu za navedene radnje daje sudija, a kad je postupak okončan, predsednik suda, odnosno zaposleni u sudu koga on odredi.

²¹⁴ Uporediti: *Zakon o opšem upravnom postupku* ("Sl. glasnik RS", br. 79/2005, 101/2007 i 95/2010), član 70.

²¹⁵ Zahtev za razgledanje i prepisivanje, odnosno fotokopiranje spisa može se staviti i usmeno.

Ukoliko zahtev za razgledanje spisa i obaveštavanje o toku postupka budu odbijeni, protiv takve odluke dopuštena je posebna žalba i kad zaključak nije izdat pismeno. Žalba se može izjaviti odmah po saopštenju, a najdocnije u roku od 24 časa od izvršenog saopštenja. O žalbi se mora odlučiti u roku od 48 časova od časa izjavljivanja žalbe (član 149, stav 6).

Kada je u pitanju pravo na razgledanje spisa, prepisivanje ili fotokopiranje, ili pravo na dobijanje obaveštenja koja su vezana za tok postupka, onda ova prava ne mogu biti uskraćena, osim u zakonom predviđenim slučajevima. Istina korišćenje navedenih prava biće omogućeno samo učesnicima u postupku (strankama, braniocima, punomoćnicima i državnim organima, itd.), kao i trećim licima koji dokažu postojanje opravdanog interesa. Ovde je, dakle, u pitanju jedno pravo koje garantuje otvorenost dokumenata (spisa) licima koja će ih koristiti da bi mogli da ostvare prava koja proističu iz vođenja konkretnog postupka (krivičnog, parničnog, upravnog, prekršajnog i sl.)

2.10.2. Javnost rasprave

Bez obzira što se u u krivičnom, parničnom, upravnom i prekršajnom postupku radi o pravima ili obavezama pojedinaca, rasprava u ovim postupcima je po pravilu javna. U tom smislu ZKP propisuje da je glavni pretres javan, a da mu mogu prisustvovati samo lica starija od 16 godina.²¹⁶

Isključenje javnosti je izuzetak: “Od otvaranja zasedanja, pa do završetka glavnog pretresa, veće može, po službenoj dužnosti ili na predlog stranke ili branioca, ali uvek nakon njihovog izjašnjenja, isključiti javnost za ceo glavni pretres ili za jedan njegov deo, ako je to potrebno radi zaštite: 1) interesa nacionalne bezbednosti; 2) javnog reda i morala; 3) interesa maloletnika; 4) privatnosti učesnika u postupku; 5) drugih opravdanih interesa u demokratskom društvu”.

Isključenje javnosti ne odnosi se na stranke, branioca, oštećenog i njegovog zastupnika i punomoćnika tužioca.

Veće može dozvoliti da glavnom pretresu na kome je javnost isključena prisustvuju pojedina službena lica, naučni, stručni i javni radnici, a na zahtev optuženog može to dozvoliti i

²¹⁶ Uporediti: *Zakonik o krivičnom postupku* ("Sl. glasnik RS", br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013 i 45/2013), član 362.

njegovom bračnom drugu, bliskim srodnicima i licu sa kojim živi u vanbračnoj ili drugoj trajnoj zajednici života.

Predsednik veća će upozoriti lica koja prisustvuju glavnom pretresu na kome je javnost isključena, da su dužna da kao tajnu čuvaju sve ono što su na pretresu saznala i ukazaće im da odavanje tajne predstavlja krivično delo.

Sama odluka o isključenju javnosti, tj. rešenje veća o isključenju javnosti mora biti obrazloženo i javno objavljeno. U navedenom rešenju veće odlučuje i kojim licima je dozvoljeno da glavnom pretresu prisustvuju u skladu sa članom 364. stav 2. ZKP. Treba istaći da rešenje o isključenju javnosti može da se pobija samo u žalbi na presudu ili rešenju koje odgovara presudi.

Zakonom je predviđen i poseban slučaj isključenja javnosti. To je situacija u kojoj javni tužilac može predložiti sudu da se javnost isključi sa glavnog pretresa prilikom ispitivanja *okrivljenog saradnika ili osuđenog saradnika*. Međutim, o predlogu za isključenje javnosti po ovom osnovu moraju se konsultovati optuženi i njegov branilac. Naime, pre donošenja odluke o predlogu javnog tužioca, predsednik veća će zatražiti od optuženog i njegovog branioca da se izjasne o predlogu.

I ZPP propisuje opšte pravilo o javnosti glavne rasprave: "Glavna rasprava je javna. Raspravi mogu da prisustvuju samo lica starija od 16 godina, osim ako je zakonom drugačije propisano".²¹⁷

Međutim i u Zakonu o parničnom postupku postoje slučajevi kada se može isključiti javnost. Tako sud može da isključi javnost za celu glavnu raspravu ili jedan njen deo, radi zaštite interesa nacionalne bezbednosti, javnog reda i morala u demokratskom društvu, kao i radi zaštite interesa maloletnika ili privatnosti učesnika u postupku. Sud može da isključi javnost i ako merama za održavanje reda propisanim u zakonu ne može da se obezbedi nesmetano održavanje rasprave. Međutim, isključenje javnosti ne odnosi se na stranke, njihove zakonske zastupnike, punomoćnike i umešaće.

S druge strane, sud može da dozvoli da glavnoj raspravi na kojoj je isključena javnost prisustvuju pojedina zakonom ovlašćena službena lica i naučni radnici, ako je to od interesa za njihovu službu, odnosno naučnu delatnost. Pored tih lica, na zahtev stranke raspravi na kojoj je isključena javnost mogu da prisustvuju najviše dva lica koja ona odredi.

²¹⁷ Uporediti: *Zakon o parničnom postupku* ("Sl. glasnik RS", br. 72/2011 i 49/2013 - odluka US, 74/2013-odluka Ustavnog suda), član 321.

Sud je dužan da upozori lica koja prisustvuju raspravi na kojoj je isključena javnost da su dužna da kao tajnu čuvaju sve ono što su na raspravi saznala i ukazaće im na posledice odavanja tajne (član 323 ZPP-a).

O isključenju javnosti sud odlučuje rešenjem koje mora da bude obrazloženo i javno objavljeno i protiv toga rešenja nije dozvoljena posebna žalba (član 324 ZPP-a).

Treba posebno naglasiti da su, u skladu sa *opštim načelom javnosti* celog postupka, i ostala ročišta takođe javna. Zato se i odredbe o javnosti na glavnoj raspravi shodno primenjuju i na ostalim ročištima.

Po ZUP-u je takođe propisana javnost vođenja postupka: "*Usmena rasprava je javna*" (član 140, stav 1.).

Isključenje javnosti je moguće i po ZUP-u. Tako službeno lice koje vodi postupak može isključiti javnost za celu usmenu raspravu ili samo za jedan njen deo u sledećim slučajevima: ako to zahtevaju razlozi morala ili javne bezbednosti; ako postoji ozbiljna i neposredna opasnost ometanja usmene rasprave; ako treba da se raspravlja o odnosima u nekoj porodici; ako treba da se raspravlja o okolnostima koje predstavljaju državnu, vojnu, službenu, poslovnu, profesionalnu, naučnu ili umetničku tajnu.

Pored službenog lica koje je dužno da isključi javnost u navedenim slučajevima, isključenje može zahtevati i zainteresovano lice. Na predlog zainteresovanog lica donosi se odgovarajući zaključak koji mora biti obrazložen i javno objavljen. Pri objavljivanju rešenja po sprovedenom postupku javnost se ne može isključiti.

Od isključenja javnosti predviđeni su izuzeci. Naime, izuzeće se ne odnosi na stranke, njihove zastupnike, punomoćnike, predstavnike i stručne pomagače. Pored ovih lica, službeno lice koje vodi postupak može dopustiti da usmenoj raspravi sa koje je javnost isključena prisustvuju pojedina službena lica, naučni i javni radnici ako je to od interesa za njihovu službu, odnosno naučni rad. Službeno lice koje vodi postupak upozoriće ta lica da su dužna da čuvaju kao tajnu ono što budu na raspravi saznala.

2.10.3. Većanje i glasanje

Kada su u pitanju procesne odredbe koje se odnose na deo postupka o većanju i glasanju, onda je pravilo da je pri *većanju i glasanju* u svim postupcima javnost isključena. Zapisnik o

većanju i glasanju sadrži tok glasanja i odluku koja je donesena i o većanju i glasanju sastavlja se poseban zapisnik koji potpisuju svi članovi veća i zapisničar.

Zapisnik o većanju i glasanju zatvoriće se u poseban omot. Ovaj zapisnik može razgledati samo sud koji odlučuje po žalbi kad rešava o pravnom leku i u tom slučaju dužan je da zapisnik ponovo zatvori u poseban omot i da na omotu naznači da je razgledao zapisnik.

I kada je u pitanju većanje i glasanje *u parničnom postupku*, o većanju i glasanju se sastavlja poseban zapisnik. Ako je kod suda u postupku po pravnom leku odluka doneta jednoglasno, umesto zapisnika sastavlja se beleška o većanju i glasanju. Zapisnik o većanju i glasanju sadrži tok glasanja i izreku odluke.

Zapisnik o većanju i glasanju zatvoriće se u poseban omot. Ovaj zapisnik može da razgleda samo sud koji rešava o pravnom leku u postupku po pravnom leku i u tom slučaju zapisnik će ponovo da se zatvori u poseban omot i na omotu da se naznači da je zapisnik razgledan.²¹⁸

Prema odredbama *Zakona o prekršajima*, o većanju i glasanju pred Višim prekršajnim sudom sastavlja se poseban zapisnik. Zapisnik o većanju i glasanju sadrži tok glasanja i odluku koja je doneta. Zapisnik potpisuju svi članovi veća i zapisničar.

Zapisnik o većanju i glasanju zatvara se u poseban omot. Ovaj zapisnik može razgledati samo viši sud kad rešava o pravnom leku i u tom slučaju dužan je da zapisnik ponovo zatvori u poseban omot i da na omotu naznači da je razgledao zapisnik.²¹⁹

2.10.4. *Donošenje i objavljivanje presuda*

Presude se izriču javno, osim u krivičnom postupku protiv maloletnika.

Po odredbama ZKP, predsednik veća će odmah posle izricanja objaviti presudu. Ako sud nije u mogućnosti da istog dana po završetku glavnog pretresa izrekne presudu, odložiće objavljivanje presude najviše za tri dana, a u naročito složenim predmetima najviše za osam dana i odrediće vreme i mesto objavljivanja presude. Predsednik veća će u prisustvu stranaka, njihovih zakonskih zastupnika, punomoćnika i branioca javno pročitati izreku i saopštiti ukratko razloge presude. Presuda će biti objavljena i kada stranka, zakonski zastupnik, punomoćnik ili branilac

²¹⁸ Uporediti: Zakon o parničnom postupku ("Sl. glasnik RS", br. 72/2011 i 49/2013 - odluka US), 123, stav 5.

²¹⁹ *Zakon o prekršajima* ("Sl. Glasnik RS", br. 65/2013), a primenjivaće se od 1. marta 2014. godine. Uporediti: *Zakon o prekršajima* („Sl. Glasnik RS”, br.101/2005, 116/2008, 111/2009), član 125, stav 5

nije prisutan. Veće može odrediti da optuženom, koji je odsutan, presudu usmeno saopšti predsednik veća ili da mu se presuda samo dostavi.

Ako je javnost na glavnom pretresu bila isključena, izreka presude će se uvek pročitati u prisustvu javnosti. Veće će odlučiti da li će isključiti javnost prilikom objavljivanja razloga presude.

Presuda u parničnom postupku se donosi i objavljuje u ime naroda.

Ako se glavna rasprava održava pred većem, presudu donose predsednik veća i članovi veća koji su učestvovali na ročištu na kome je glavna rasprava zaključena. Odmah po zaključenju glavne rasprave sud donosi presudu koju objavljuje predsednik veća. U složenijim predmetima sud može da odloži objavljivanje presude za osam dana od dana zaključenja glavne rasprave. U slučaju iz člana 319. stav 2. ovog zakona, presuda će da se objavi najkasnije u roku od osam dana od dana prijema spisa, odnosno zapisnika.

Prilikom objavljivanja presude, predsednik veća javno će da pročita izreku i ako je moguće da ukratko saopšti razloge presude.

Ako je javnost na glavnoj raspravi bila isključena, izreka presude uvek će javno da se pročita, a sud će da odluči da li će javnost da se isključi prilikom objavljivanja razloga presude.

Presuda mora da se pisano izradi u roku od osam dana od dana objavljivanja. U složenijim predmetima sud može da odloži pisanu izradu presude za još 15 dana.

Izvornik presude potpisuje predsednik veća.

Strankama se dostavlja overen prepis presude sa uputstvom o pravu na izjavljivanje pravnog leka protiv presude.

Sud je dužan da otpremi overeni prepis presude narednog dana od dana isteka roka od 15 dana.

I prekršajni sud ima obavezu da presudu objavi. U skladu s tim, zaštitnu meru objavljivanja presude sud će izreći ako smatra da bi bilo korisno da se javnost upozna sa presudom, a naročito ako bi objavljivanje presude doprinelo da se otkloni opasnost po život ili zdravlje ljudi ili da se zaštiti sigurnost prometa roba i usluga ili privreda.

Prema značaju prekršaja, sud odlučuje da li će se presuda objaviti preko štampe, radija ili televizije ili preko više navedenih sredstava informisanja, kao i da li će se obrazloženje presude objaviti u celini ili u izvodu, vodeći pri tom računa da način objavljivanja omogući obaveštenost svih u čijem interesu presudu treba objaviti.

Presuda se može objaviti u roku od najduže 30 dana od dana pravosnažnosti presude.

Propisom kojim se određuje prekršaj može se predvideti obavezno izricanje zaštitne mere javnog objavljivanja presude.

2.10.5. Ostale odredbe procesnih zakona

Pored odredbi koje se odnose na dostupnost informacijama u vezi sa razgledanjem spisa, javnosti rasparve, većanje i glasanje, kao i objavljivanja presude, i neke druge odredbe procesnih zakona upućuju na slobodan pristup informacijama i to ako ne direktno, onda posredno. Ovde se pre svega misli na odredbe Zakona o opštem upravnom postupku, preciznije na njegova načela. Tako, npr. načelo *zakonitosti* obavezuje organe koji postupaju u upravnim stvarima da postupaju na osnovu zakona i drugih propisa. Primenjeno na polje dostupnosti informacijama od javnog značaja, ovo načelo obavezuje te organe da mogu odbiti pristup tim informacijama samo u propisanim slučajevima.

Načelo *zaštite prava građana i javnog interesa* sadrži obavezu organa da pri vođenju postupka i rešavanju omoguće strankama da što lakše zaštite i ostvare svoja prava, vodeći pri tome računa da ostvarivanje njihovog prava ne bude na štetu drugih lica niti u suprotnosti sa zakonom utvrđenim javnim interesima. Ako se i ovo načelo primeni na domen prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, onda to znači da organ javne vlasti mora voditi računa o ravnoteži različitih interesa, procenjujući da li bi dozvola pristupu određenim informacijama mogla negativno da se odrazi na lične podatke trećeg lica.

Kada je reč o načelu *efikasnosti*, ono podrazumeva obavezu organa koji vode postupak i rešavaju u upravnim stvarima, da obezbede uspešno i kvalitetno ostvarivanje i zaštitu prava i pravnih interesa, fizičkih lica, pravnih lica ili drugih stranaka. U tom smislu, takođe i u skladu sa načelom *pomoći neukoj stranci*, organi su dužni da stranci omoguće pristup informacijama na taj način što će je poučiti o tom njenom pravu, izdati priručnik za stranke kojim će joj omogućiti lakše pravo na informacije, i slično.²²⁰

²²⁰ I drugi procesni zakoni takođe se mogu primeniti na slučajeve dostupnosti informacijama od javnog značaja, ali smo za primer analize uzeli Zakon o opštem upravnom postupku prvenstveno zbog učestalosti kontakata stranaka sa organima uprave. Jer koliko god relacija građana i sudskih i zakonodavnih organa bila česta, ipak je odnos građana i organa javne vlasti najčešći u upravnoj sferi, pa je stoga i razumljivo što je i broj zahteva za pristup informacijama najčešći u toj materiji.

Ostvarivanje prava na dostupnost informacijama regulisano je Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, kao osnovnom materijalnom propisu koji reguliše ovu oblast. Pored ovoga zakona i mnogi drugi zakoni uređuju pitanja koja se odnose na dostupnost informacijama. Za ovu analizu relevantni su pre svega tzv. *sektorski zakoni* koji svoje korene imaju u pravu na informisanost kao bitnu odrednicu iz koje proizilaze ostala prava koja se odnose na oblast medija, privatnosti, tajnosti podataka, telekomunikacija i sl.

Međutim, pored materijalnih propisa, pitanja transparentnosti odluka vlasti uređuju i procesni zakoni. Istina, postoji razlika između materijalnih zakona koji pitanja vezana za slobodan pristup informacijama od javnog značaja tretiraju kao zaštitu i ostvarenje jednog opšteg ljudskog prava koje se odnosi na *svakoga* i procesnih propisa koji pitanja vezana za pristup informacijama (prvenstveno spisima) vezuju za *prava učesnika u postupku* i užeg kruga ostalih subjekata koji dokažu postojanje opravdanog interesa za pristup tim dokumentima.

U skladu s tim ograničena je “javnost” u dva segmenta. Prvo ograničenje odnosi se na krug subjekata kojima se može dozvoliti pristup spisima. To su najpe stranke u postupku, punomoćnici, zastupnici, kao i određeni državni organi. Drugo ograničenje se tiče tačno određene “materije”, odnosno oblasti koje podležu uvidu javnosti, odnosno čije ograničenje u principu nije dozvoljeno, sem u slučajevima koji su izričito određeni u zakonu.

Zato se u navedenim procesnim zakonima uređuje ograničeni broj pitanja vezanih za javnost i to: *razgledanje spisa; javnost rasprave; većanje i glasanje; donošenje i objavljivanje presuda*. Naime, procesnim zakonima je dozvoljen uvid u spise, obezbeđena je javnost glasanja, kao i javnost u pogledu objavljivanja donetih odluka sudova. Kada su u pitanju izuzeci, onda su oni veoma restriktivni i tačno su navedeni u zakonu, te ne ostavljaju mogućnost za njihovo ekstenzivno ili arbitrarno tumačenje. Na taj način izuzeci su svedeni na minimum, pa i kada se primenjuju onda je to u meri koja je neophodna radi zaštite nekog pretežnijeg interesa (isključenje javnosti radi zaštite prava maloletnika, isključenje javnosti sa rasprave radi zaštite npr. odnosa u porodici; isključenje javnosti u spise koji se odnose na većanje i glasanje radi zaštite sudije koji je glasao u veću, itd.). I u takvim slučajevima striktno se vodi računa o formatu isključenja javnosti, pa će se dozvoliti i pored izuzeća javnosti, pristup naučnim radnicima, stručnjacima, članovima porodice, itd.

2. 11. Javnost rada na osnovu zakona koji regulišu odnose organa državne uprave i građana

Propisi *Zakona o državnoj upravi* takođe su relevantni za oblast prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja. U tom smislu može se poći od osnovnih načela koja se tiču srazmernosti i poštovanja stranaka. Naime, kada rešavaju u upravnom postupku i preduzimaju upravne radnje, organi državne uprave dužni su da koriste ona sredstva koja su za stranku najpovoljnija ako se i njima postižu svrha i cilj zakona. Pri tome su organi državne uprave dužni da poštuju ličnost i dostojanstvo stranaka.²²¹

Zakon o državnoj upravi, pozivajući se na *Zakon o pristupu informacijama od javnog značaja*, propisuje da je rad organa državne uprave je *javan*. Prema toj odredbi, organi državne uprave dužni su da javnosti omoguće uvid u svoj rad, prema zakonu kojim se uređuje slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

Posebno poglavlje *Zakona o državnoj upravi* posvećeno je javnosti rada i odnosima organa državne uprave sa građanima (Poglavljje IX, članovi 76-83).

U tom smislu, *Zakonom* je utvrđena obaveza organa državne uprave da obaveštavaju javnost o svom radu i to bilo preko sredstava javnog informisanja, kao i na drugi prikladan način. Pri tome, zaposleni koji su ovlašćeni za pripremu informacija i podataka vezanih za obaveštavanje javnosti odgovorni su za njihovu tačnost i blagovremenost.

U postupku pripreme zakona kojim se bitno menja pravni režim u jednoj oblasti ili kojim se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost, resorno ministarstvo i posebna organizacija dužni su sprovesti javnu raspravu.²²²

Radi približavanja uprave građanima i transparentnosti rada organa državne uprave, zakon propisuje da organi državne uprave mogu da vrše pojedine poslove u mestu izvan svog sedišta i sedišta područne jedinice u upravnim danima. Upravni dani oglašavaju se u mestima u kojima se održavaju.

Veoma je značajna obaveza organa državne uprave da na primeren način, pre svega u prostorijama u kojima rade sa strankama, *obaveštavaju stranke* o njihovim pravima, obavezama i načinu ostvarivanja prava i obaveza, svome delokrugu, o organu državne uprave koji nadzire njihov rad i načinu kontakta s njime i o drugim podacima bitnim za javnost rada i odnose sa

²²¹ Uporediti: *Zakon o državnoj upravi* ("Sl. glasnik RS", br. 79/2005, 101/2007 i 95/2010), član 10.

²²² Sprovođenje javne rasprave u pripremi zakona bliže se uređuje poslovníkom Vlade.

strankama. Pored toga, organi državne uprave dužni su da *pružaju informacije* preko telefona i drugih sredstava veze kojima su tehnički opremljeni.

Organi državne uprave takođe su dužni da na traženje fizičkih ili pravnih lica, daju mišljenja (koja nisu obavezujuća) o primeni odredaba zakona i drugih opštih akata, u roku od 30 dana.

U cilju javnosti rada, organi državne uprave moraju ostvariti primeren odnos sa strankama i primati stranke u toku radnog vremena. Nedeljni i dnevni raspored radnog vremena i druga pitanja vezana za radno vreme u organima državne uprave uređuje Vlada.

I najzad, da bi se građanima olakšala komunikacija sa organima državne uprave, na zgradama u kojima su smešteni organi državne uprave ističu se naziv organa, grb i zastava Republike Srbije, dok se na ulazu u službenu prostoriju ističu lična imena, funkcija ili radno mesto lica koja u njoj rade, a na odgovarajućem mestu unutar zgrade i raspored prostorija organa državne uprave.

2.12. Ostali zakoni relevantni za primenu prava na dostupnost informacija

2.12.1. Zakon o zdravstvenoj zaštiti

Zakon o zdravstvenoj zaštiti posebno insistira na zaštiti podataka, odnosno dokumentacije koja se tiče jedne posebne kategorije pacijenata. Naime, kada je u pitanju dostupnost lekarske dokumentacije o lečenju lica sa duševnim smetnjama, ona je dostupna isključivo sudu i to za potrebe postupka koji je u toku.

Ti se podaci mogu dati, odnosno obelodaniti na službeni zahtev nadležnog organa ako su potrebni za ostvarenje zdravstvene, socijalne, porodičnopravne ili penzijske zaštite, samo uz saglasnost lica o kojem je reč, a ako ono nije sposobno dati saglasnost, onda samo ako se osnovano veruje da se to lice ne bi protivilo davanju tih podataka.

Posebno je aktuelno pitanje javnosti informacija koje se odnose na podatke o pacijentima uopšte. Naime, ovi podaci sadrže određene podatke koji se tiču njihove privatnosti, pa se u javnosti vodi polemika da li je javno vođenje tih evidencija koje se pravda njihovim objedinjavanjem i lakšim korišćenjem u praktične svrhe koje su u funkciji lečenja ili je to protivzakonito jer se lični podaci koriste na način koji je dostupan velikom broju ljudi.

Ovo je kulminiralo nedavno kada je povodom usvajanja *Zakona o ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu dece, trudnica i porodilja*²²³ uvedena obaveza evidentiranja ženskih osoba koje su izvršile pobačaj. Iako je to pravdavano razlozima vezanim za potrebe Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje, mišljenja sam da je ova odredba suprotna odredbama Zakona o pristupu informacijama od javnog značaja, odnosno da ona treba da se nalazi u grupi izuzetaka od dostupnosti javnosti, upravo radi zaštite privatnosti. Posebno je u suprotnosti sa odredbama Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.

U polemiku se uključio i Poverenik za informacija od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti koji je uputio Ministarstvu zdravlja pismo u kome ukazuje na obaveze ministarstva u vezi sa primenom Zakona o ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu dece, trudnica i porodilja.

Navodim shvatanje poverenika koje je javno objavljeno tim povodom:

„Po oceni Poverenika javna istupanja rukovodilaca i predstavnika nekih zdravstvenih institucija, kao i lekara pojedinaca ukazuju na moguće nerazumevanje sadržine Zakona, posebno obaveza iz člana 5. koje se odnose na obaveštavanje Republičkog fonda o prekidu trudnoće, odnosno o slučajevima mrtvorodne dece. Zbog toga Poverenik smatra da bi bilo veoma uputno da ministarstvo na odgovarajući način skrene pažnju svim zdravstvenim ustanovama, odnosno lekarima na to da *Zakon o ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu dece, trudnica i porodilja* sadrži osnov za obradu podataka samo onih trudnica i porodilja koje zdravstveno osiguranje ostvaruju po tom Zakonu. Dakle, obaveza dostavljanja podataka o pobačajima i slučajevima mrtvorodne dece odnosi se samo na žene koje ostvaruju pravo na zdravstvenu zaštitu po ovom posebnom zakonu (bez njega ne mogu da ostvare to pravo po osnovu obaveznog zdravstvenog osiguranja). Takođe, obrada tih podataka može se vršiti isključivo u svrhu utvrđivanja prestanka osnova koji je uslov za ostvarivanje prava. Obrada podataka u druge svrhe a pogotovo formiranje bilo kakvih "registara" ili posebnih baza podataka o ženama koje su izvršile pobačaj i sl. bili bi potpuno nezakoniti, izvesno predstavljali prekršaj kažnjiv po zakonu, a vrlo verovatno i krivično delo.²²⁴

²²³ *Zakon o ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu dece, trudnica i porodilja* ("Sl. glasnik RS", br. 104/2013).

²²⁴ Izvor: Vebsajt Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, 9.12.2013.

2.12.2. *Zakon o matičnim knjigama*

Matične knjige su osnovne službene evidencije o ličnom stanju građana.²²⁵

Pravo uvida u matične knjige kao i spise na osnovu kojih je izvršen upis u matične knjige uz prisustvo matičara dozvolice se licu na koje se ti podaci odnose ili članovima uže porodice ili usvojitelju, odnosno staratelju, a drugom licu samo kada ima na to zakonom zasnovan pravni interes. Uvid u spise i rešenja na osnovu kojih je izvršen upis u državne matične knjige dozvolice se na način i pod uslovima utvrđenim zakonom koji uređuje zaštitu podataka o ličnosti i zakonom koji uređuje prava na pristup informacijama od javnog značaja i to samo onim licima koja imaju za to neposredan i na zakonu zasnovan pravni interes.

O odbijanju zahteva za uvid u matične knjige, kao i spise na osnovu kojih je izvršen upis u matične knjige, organ iz člana 6. st. 2. i 4. ovog zakona donosi rešenje, u skladu sa zakonom kojim se uređuje opšti upravni postupak.

2.12.3. *Zakon o vanparničnom postupku*

I *Zakon o vanparničnom postupku* polazi od pretpostavke javnosti postupka, pa u tom smislu u članu 9 propisuje da je javnost isključena samo u onom delu postupka u kome se odlučuje o statusnim stvarima.²²⁶

2.12.4. *Zakon o maloletnim učinocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica*

U krivičnom i prekršajnom postupku protiv maloletnika javnost je *uvek* isključna.²²⁷

Veće može dozvoliti da glavnom pretresu prisustvuju lica koja se bave zaštitom i vaspitavanjem maloletnika ili suzbijanjem prestupništva mladih.

U toku glavnog pretresa veće može narediti da se, osim javnog tužioca za maloletnike, branioca i predstavnika organa starateljstva, iz zasedanja udalje sva ili pojedina lica. Za vreme izvođenja pojedinih dokaza ili govora stranaka, veće može narediti da se maloletnik udalji iz zasedanja.

²²⁵ *Zakon o matičnim knjigama*, „Službeni glasnik RS“, broj 20/2009, član 2, stav 1.

²²⁶ Uporediti: *Zakon o vanparničnom postupku*, „Službeni glasnik SRS“, br.25/82 i 48/88, „Službeni glasnik RS“, br.46/95-dr.zakon, 18/2005-dr.zakon, 85/2012 i 45/2013-dr.zakon.

²²⁷ „Kad se sudi maloletniku, uvek će se isključiti javnost. Uporediti: *Zakona o maloletnim učinocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica*, „Službeni glasnik RS“, br.85/2005, član 75, stav 1.

2.12.5. Zakon o Zaštitniku građana

Zaštitnik građana je nezavisan državni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja. Isto tako, zaštitnik građana se stara o zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih sloboda i prava.²²⁸

Pod pojmom građanin, u smislu ovog zakona, podrazumeva se ne samo fizičko lice koje je domaći državljanin, već i svako fizičko lice strani državljanin, kao i svako domaće ili strano pravno lice o čijim pravima i obavezama odlučuju organi uprave navedeni u ovom zakonu (član 1 ZZG).

Organi uprave imaju obavezu da sarađuju sa Zaštitnikom građana. Organi uprave su dužni da Zaštitniku građana omoguće pristup prostorijama i *stave na raspolaganje sve podatke kojima raspolažu*, a koji su od značaja za postupak koji vodi odnosno za ostvarenje cilja njegovog preventivnog delovanja, bez obzira na stepen njihove tajnosti, osim kada je to u suprotnosti sa zakonom.

Sa svoje strane, Zaštitnik građana je dužan *da obaveštava javnost* o svojim aktivnostima. U tom smislu on podnosi Skupštini redovan godišnji izveštaj u kome se navode podaci o aktivnostima u prethodnoj godini, podaci o uočenim nedostacima u radu organa uprave, kao i predlozi za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave. Izveštaj o radu se podnosi u propisanom roku (najkasnije do 15. marta naredne godine) i objavljuje se u "Službenom glasniku Republike Srbije" i na internet stranici Zaštitnika građana, a dostavlja se i sredstvima javnog informisanja.

U toku godine Zaštitnik građana može da podnosi i *posebne izveštaje*, ako za tim postoji potreba.

2.12.6. Porodični zakon

Kada je u pitanju dostupnost informacijama odnosno podataka koji su vezani za postupke koji se tiču porodičnih odnosa, *Porodični zakon* propisuje da je javnost isključena u vezi sa

²²⁸ Uoprediti: *Zakon o zaštitniku građana*, „Službeni list RS“, br.79/2005 i 57/2007, član 1, stav 1 i 2.

porodičnim odnosima.²²⁹ U nastavku istog člana, tj. stavu 2 se navodi da podaci iz sudskih spisa spadaju u službenu tajnu koju su dužni da čuvaju svi učesnici u postupku kojima su ti podaci dostupni.

Porodični zakon propisuje isključenje javnosti u postupku zasnivanja usvojenja. Isto tako, podaci iz evidencija i dokumentacije o usvojenju spadaju u službenu tajnu koju su dužni da čuvaju svi učesnici u postupku kojima su ti podaci dostupni.

Uvid u spise predmeta o usvojenju može se dozvoliti punoletnom usvojeniku, usvojitelju i roditeljima deteta (osim roditeljima kojima je oduzeto roditeljsko staranje, kao i roditeljima koji su pristali da dete usvoje njemu nepoznati usvojitelji).

2.12.7. Zakon o javnim nabavkama

Naručilac je dužan da obezbedi javnost i transparentnost postupka javne nabavke poštujući, ali ne ograničavajući se samo na obaveze iz ovog zakona.²³⁰

Naručilac je dužan da: čuva kao poverljive sve podatke o ponuđačima sadržane u ponudi koje je kao takve, u skladu sa zakonom, ponuđač označio u ponudi; odbije davanje informacije koja bi značila povredu poverljivosti podataka dobijenih u ponudi; čuva kao poslovnu tajnu imena, zainteresovanih lica, ponuđača i podnosilaca prijava, kao i podatke o podnetim ponudama, odnosno prijavama, do otvaranja ponuda, odnosno prijava.

Neće se smatrati poverljivim dokazi o ispunjenosti obaveznih uslova, cena i drugi podaci iz ponude koji su od značaja za primenu elemenata kriterijuma i rangiranje ponude

Naručilac u konkursnoj dokumentaciji takođe može zahtevati zaštitu poverljivosti podataka koje ponuđačima stavlja na raspolaganje, uključujući i njihove podizvođače. Naručilac može usloviti preuzimanje konkursne dokumentacije potpisivanjem izjave ili sporazuma o čuvanju poverljivih podataka ukoliko ti podaci predstavljaju poslovnu tajnu u smislu zakona kojim se uređuje zaštita poslovne tajne ili predstavljaju tajne podatke u smislu zakona kojim se uređuje tajnost podataka. Lice koje je primilo podatke određene kao poverljive dužno je da ih čuva i štiti, bez obzira na stepen te poverljivosti.

Posebnom odredbom (čl.55 Zakona) uređen je postupak oglašavanja javne nabavke koji sadrži opšti jezik nabavke; način objavljivanja oglasa; prethodno obaveštenje; objavljivanje

²²⁹ Uporediti: *Porodični zakon*, „Službeni list RS“, br.18/05 i 72/2011-dr. Zakon (Rešenje US RS IU br. 296/2005 - 101/2009-39. Videti Odluku US RS br.347/2005 - 18/2011-55, čl.206, stav 1.

²³⁰ Uporediti: *Zakon o javnim nabavkama*, „Službeni glasnik RS“, br. 124/2012, član 11.

poziva za podnošenje ponude i poziva za podnošenje prijave; objavljivanje i dostavljanje konkursne dokumentacije i dr.

Ponuđač, kandidat, odnosno podnosilac prijave ima pravo da izvrši uvid u dokumentaciju o sprovedenom postupku javne nabavke posle donošenja odluke o priznavanju kvalifikacije, odluke o zaključenju okvirnog sporazuma ili odluke o dodeli ugovora, odnosno odluke o obustavi postupka o čemu može podneti pismeni zahtev naručiocu.

Naručilac je dužan da prikuplja i evidentira podatke o postupcima javnih nabavki i zaključenim ugovorima o javnim nabavkama, dok Uprava za javne nabavke može zatražiti od naručioca izveštaj sa dodatnim podacima, o svakom pojedinačnom ugovoru o javnoj nabavci ili postupku javne nabavke.

2.12.8. Ostali zakoni koji sadrže odredbe o pristupu informacijama od javnog značaja

U našem pravopolitičkom sistemu postoji i čitav niz drugih zakona koji sadrže odredbe koje se tiču dostupnosti informacija od javnog značaja. Oni u okviru materije koju regulišu, uređuju i pitanja vezana za informacije organa javne vlasti i to svaki u domenu svoje materije koja predstavlja predmet konkretnog zakona.

Navođenje i klasifikacija svih zakonski propisa koji sadrže odredbe o javnosti podataka odnosno informacija od javnog značaja morala bi da obuhvati veoma veliki broj tih akata. Zbog toga navodim one koji su po mom mišljenju više relevantni od drugih za oblast pristupa informacijama od javnog značaja. To su: *Zakon o državnim službenicima*²³¹; *Zakon o uređenju sudova*²³²; *Zakon o advokaturi*²³³, *Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije*²³⁴; *Zakon o policiji*²³⁵; *Zakon o odbrani*; *Zakon o radu*²³⁶; *Zakon o javnom beležništvu*²³⁷ (*Zakon o notarima*); *Zakon o javnom tužilaštvu*²³⁸; *Zakon o ministarstvima*²³⁹; *Zakon o vladi*²⁴⁰; *Zakon o*

²³¹ Uporediti: *Zakon o državnim službenicima*, "Sl. glasnik RS", br. 79/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr., 64/2007, 67/2007 - ispr., 116/2008 i 104/2009

²³² Uporediti: *Zakon o uređenju sudova*, „Sl. glasnik RS”, br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 - dr. zakon, 78/2011 - dr. zakon i 101/2011.

²³³ Uporediti: *Zakon o advokaturi*, "Sl. glasnik RS", br. 31/2011 i 24/2012 - odluka US

²³⁴ Uporediti: *Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije*, „Sl. glasnik RS”, br. 101/2005, 63/2009 - odluka US i 92/2011

²³⁵ Uporediti: *Zakon o policiji*, "Sl. glasnik RS", br. 101/2005, 63/2009 - odluka US i 92/2011

²³⁶ "Sl. glasnik RS", br. 24/2005, 61/2005, 54/2009 i 32/2013.

²³⁷ Uporediti: *Zakon o javnom beležništvu*, "Sl. glasnik RS", br. 31/2011, 85/2012 i 19/2013.

²³⁸ Uporediti: *Zakon o javnom tužilaštvu*, Službeni glasnik 116/2008 od 22.12. 2008.

²³⁹ Uporediti: *Zakon o ministarstvima*, "Sl. glasnik RS", br. 72/2012

²⁴⁰ Uporediti: *Zakon o vladi*, "Sl. glasnik RS", br. 55/2005, 71/2005 - ispr., 101/2007 i 65/2008.

*socijalnoj zaštiti*²⁴¹; *Zakon o bankama*²⁴²; *Zakon o računovodstvu i reviziji*²⁴³; *Zakon o obligacionim odnosima*²⁴⁴; *Zakon o javnom informisanju*.²⁴⁵

2.13. Ostali relevantni propisi

Pored navedenih pravnih propisa povezanih s pitanjem prava na informaciju, odnosno javnost organa vlasti, postoji još čitav niz propisa koji su takođe u vezi sa pravom na dostupnost informacija i koji se takođe moraju uzeti u obzir kada je u pitanju ostvarenje ovog prava u praksi. Njihova primena ceni se od slučaja do slučaja, odnosno odredbe tih propisa primenjuju se onda kada se pristup informacijama od javnog znača tiče materije koji oni regulišu.

2.13.1. Podzakonska akta

Zbog svoga karaktera i prirode (nivoa opštosti i sl.) zakoni ne mogu regulisati do detalja sva pitanja koja se odnose na određenu materiju. Zato se donose podzakonska akta koja regulišu pitanja koja zakon nije u stanju da uredi, pa ta akta preciziraju zakonsku materiju čineći je podobnom za primenu u praksi. Podzakonska akta mogu se donositi u formi *pravilnika, uredbi, poslovnika, rešenja, preporuka, uputstava* i slično.

U skladu sa navedenim, mnogobrojna podzakonska akta preciziraju materiju koju reguliše odnosni zakon, pa je to slučaj sa propisima koji svojim odredbama dotiču i materiju koja se odnosi na pristup informacijama koje donose organi javne vlasti, odnosno informacijama od javnog značaja. Drugim rečima, navedeni propisi u normativnom pogledu kompletiraju pravo na dostupnost informacijama od javnog značaja.

Navodim neka od tih podzakonskih akata: Pravilnik o zaštiti tajnosti podataka odbrane; Pravilnik o čuvanju službene tajne i o oslobađanju od dužnosti čuvanja službene tajne-primenejuje se u orgnima unutrašnjih poslova; Pravilnik o kaznenoj evidenciji²⁴⁶; Uredba o

²⁴¹ Uporediti: *Zakon o socijalnoj zaštiti*, "Sl. glasnik RS", br. 24/2011)

²⁴² Uporediti: *Zakon o bankama*, Službeni glasnik RS, broj, 107/2005 i 9/2010.

²⁴³ Uporediti: *Zakon o računovodstvu i reviziji*, Službeni glasnik RS, broj,46/06 i 11/09.

²⁴⁴ Uporediti: *Zakon o obligacionim odnosima*,"Sl. list SFRJ", br. 29/78, 39/85, 45/89 -odluka USJ i 57/89, "Sl. list SRJ", br. 31/93 i "Sl. list SCG", br. 1/2003 -Ustavna povelja.

²⁴⁵ Uporediti: *Zakon o javnom informisanju*,"Sl. glasnik RS", br. 43/2003, 61/2005, 71/2009 i 89/2010 - odluka US i 41/2011 - odluka US).

²⁴⁶ Podaci iz kaznene evidencije mogu se dati samo sudovima i državnom tužilaštvu, kada je reč o krivičnom postupku protiv lica za koje se traže podaci ili kada je u toku postupak za njihovo pomilovanje. Podaci se mogu izuzetno dati državnim organima na njihov obrazloženi zahtev (poveravanje određenih poslova i zadataaka u državnoj službi). Kaznenom evidencijom mogu se, u okviru svojih zakonskih ovlašćenja, koristiti i organi

kancelarijskom poslovanju; Uputstvo za izvršenje uredbe o kancelarijskom poslovanju; Poslovnik Narodne skupštine Srbije i Odluka o načinu rada Narodne skupštine Srbije na sednici bez prisustva javnosti; Poslovnik Vlade Republike Srbije-javnost/zatvorenost sastanaka i postupanje s poverljivim dokumentima prema poslovnicima i njima srodnim aktima; Poslovnik Državnog veća tužilaca; Poslovnik Visokog saveta sudstva; Pravilnik o uslovima i načinu ostvarivanja uvida u muzejsku građu i muzejsku dokumentaciju (uvid u muzejsku građu i muzejsku dokumentaciju); Pravilnik o zaštiti tajnosti podataka odbrane; Pravilnik o čuvanju službene tajne i o oslobađanju od dužnosti čuvanja službene tajne.

GLAVA TREĆA: ANALIZA ZAKONA O SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA

1. OPŠTI OSVRT

Analiza Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (u daljem tekstu ZSPIJZ) podrazumeva višedimenzionalni pristup. Osim analize i tumačenja kao *osnovnog zakona* koji uređuje materiju koja reguliše pravo na slobodan pristup informacijama koje poseduju organi javne vlasti, neophodna je njegova analiza i u kontekstu mnogobrojnih pravnih, ali i političkih okolnosti koje ovo pravo čine kompleksnom kategorijom, zavisnom od tih kako pravnih, tako i socijalnih komponenti.

Pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja je najpre jedno od osnovnih ljudskih prava, pa ga i prilikom analize ZSPIJZ treba analizirati i u toj ravni. To znači da se ono mora posmatrati i analizirati kao jedno od *prava iz korpusa ljudskih prava vezanih za područje informisanja* koje u sebe sadrži i pravo na slobodu medija (štampe), slobodu mišljenja i izražavanja, prava na zaštitu podataka o ličnosti, što omogućava ne samo donošenje odluka na osnovu relevantnih informacija, nego predstavlja i značajan doprinos očuvanju i širenju prostora slobode, i obezbeđuje kontrolu javne vlasti od strane građana.

Druga ravan analize prava na dostupnost informacija organa javne vlasti mora uzeti u obzir *međunarodne standarde* koji su u oblasti prava na slobodan pristup informacijama organa javne vlasti usvojeni u međunarodnoj normativnoj sferi, kao i u praksi primene tih standarda od strane relevantnih međunarodnih tela, organa i organizacija.

Treći ugao analize propisa o pravu na dostupnost informacijama od javnog značaja obuhvata dva nivoa analize. Prvi nivo se odnosi na analizu relacije između najvišeg pravnog akta u zemlji - njenog ustava prema zakonskim propisima koji regulišu materiju slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja. Drugi nivo zahteva preciziranje odnosa osnovnog zakona u pravopolitičkom sistemu Republike Srbije - ZSPIJZ prema drugim „sektorskim“ zakonima, od kojih neki predstavljaju pravne propise iste zakonske snage, pa se u kontekstu aktuelnih normativnih rešenja, često postavlja pitanje pretežnosti interesa za primenu jednog ili drugog

zakona i kriterijuma koji se pri tome uzimaju u obzir. Tu se u prvom redu misli na zakone o zaštiti podataka o ličnosti, zatim tajnosti podataka, kao i zakona o medijima i telekomunikacijama.

Četvrta dimenzija vezana je za analizu odnosa osnovnih propisa iz „uže“ materije, tj. Kataloga prava iz sfere vezane za informacije uopšte (tzv. sektorskih zakona) prema drugim zakonskim propisima koji se odnose na najrazličitije oblasti društvenog života (upravu na prvom mestu, zatim na privredu, finansije, obrazovanje, zaštitu životne sredine, telekomunikacije, građevinarstvo, poljoprivredu, itd.). U kontekstu pomenute analize svakako se moraju uzeti u obzir i procesnopravni propisi koji ovim materijalnim daju neophodne proceduralne pretpostavke za primenu u praksi.

Iako ovakava višeslojna analiza propisa koji se odnose na pravo slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja u pravno-političkom sistemu Republike Srbije predstavlja veoma složen analitički postupak, ipak sam se opredelio za takav pristup, jer jedan složeni i kompleksni fenomen koji je predmet ovog istraživanja, zahteva isto tako svestranu i višedimenzionalnu analizu iz koje mogu proisteći odgovarajući rezultati i zaključci.

2. ISTORIJSKI OSVRT

*Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*²⁴⁷ 2014-te godine obeležava deceniju od usvajanja. Ovaj Zakon, sa svoje strane daje doprinos sveukupnom društvenom razvoju Republike Srbije - državi koja je zasnovana na vladavini prava i socijalnoj pravdi, načelima građanske demokratije, ljudskim i manjinskim pravima i slobodama i pripadnosti evropskim principima i vrednostima, kako je to definisano Ustavom Republike Srbije.

Iako je usvajanjem ovog Zakona učinjen krupan korak u pravcu ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, pa time i opšte demokratizacije društva, analiza njegovih odredbi, posebno njihova primena u praksi, ukazuje na postojanje određenih teškoća, ali istovremeno i na mogućnost unapređenja i poboljšanja nekih rešenja, pogotovo u sferi implementacije.

²⁴⁷ Uporediti: *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, Prečišćen tekst (Sl. glasnik RS 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10).

2.1. Donošenje Zakona o slobodnom pristupu informacijama u nas

Donošenje *Zakona o slobodnom pristupu informacijama* nije teklo bez problema i da bi mogao da se usvoji morali su da se steknu određeni uslovi koji su bili rezultat opšte demokratizacije društvenih odnosa, uključujući i postojanje političke volje.

U tom procesu uspostavljen je dijalog između Vlade Republike Srbije i državnih organa sa nevladinim organizacijama. Poseban doprinos, kako opštoj klimi, tako i donošenju ovog zakona, pružala su sve vreme sredstva javnog informisanja koja su, uz pomoć građanske inicijative promovisala ideju prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja.²⁴⁸

Ipak, i pored svih tih nastojanja, u toku nekoliko godina (oko četiri godine) postojali su pritisci (makar i u vidu opstrukcije ili drugih prikriivenih oblika protivljenja) određenih struktura kojima nije išlo u prilog donošenje ovog zakona. Međutim, jednom započet proces teško se mogao zaustaviti, iako su navedeni postupci dosta usporavali proces donošenja neophodne zakonske regulative. U tom svojevrsnom „nadmudrivanju“, prevladali su i pozitivni primeri zemalja koje su već normativno uredile oblast prava na dostupnost informacija od javnog značaja, kao i praksa ostvarivanja tog prava u tim državama.

Kao rezultat svih tih nastojanja od kojih je svaki subjekt sa svoje strane pružio određeni doprinos, Zakon je usvojen 2004. godine.²⁴⁹

3. USTAVNOPRAVNI OKVIR

Ustavnim normiranjem prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja Srbija se uvrstila u red zemalja sa visokim stepenom dostupnosti informacija od javnog značaja. Zato analiza prava na pristup informacijama od javnog značaja započinje ustavnim odredbama koje regulišu slobodan pristup informacijama.

Članom 51 Ustava Republike Srbije pravo na pristup informacijama organa javne vlasti postalo je ustavno pravo, što istovremeno znači da se na taj način utvrđuje osnov za njegovu zakonsku primenu. Shodno toj odredbi, Ustav posebno jemči pravo građanima („*svako ima*

²⁴⁸ Govoreći o ambijentu u kome je Zakon usvajan, jedan od učesnika u tom postupku Rodoljub Šabić, navodi da je procedura trajala dosta dugo: „Usvajanju ZSPIJZI prethodio je relativno dug, gotovo četvorogodišnji period u kome se odvijao dijalog između civilnog društva i državnih organa, pre svega Vlade Republike Srbije“. Uporediti: Šabić R.; *Pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja u pravnom poretku Srbije*“, magistarski rad, Beograd 2012, str.24.

²⁴⁹ Zakon o o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, „Službeni glasnik RS“, br. 120/2004.

pravo“) na pristup podacima koji su u posedu državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, u skladu sa zakonom.

Zbog značaja informacija koje se nalaze u posedu organa javne vlasti i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, Ustav izričito propisuje garancije *svakome* na pristup tim informacijama, s tim što se ovo pravo ostvaruje u skladu sa zakonom i to u obimu i na način koji je regulisan Ustavom. S druge strane, *pravo* građana na pristup informacijama od javnog značaja, istovremeno predstavlja *i obavezu* organa javne vlasti da omoguće pristup informacijama koje su vezane za njihov rad.

U sklopu navedenog prava Ustav garantuje *pravo na obaveštenost*, kao posebno pravo koje uživa svaki pojedinac. Pod ovim se podrazumeva pravo na istinito, potpuno i blagovremeno obaveštavanje građana o pitanjima od javnog značaja. Sredstva javnog obaveštavanja su dužna da to pravo poštuju, na što ih Ustav izričito obavezuje.

Normiranjem u članu 51 Ustava, pravo na pristup informacijama od javnog značaja čini logičku celinu sa ostalim pravima koja se odnose na oblasti informisanja u najširem smislu. Drugim rečima, sloboda informisanja sadrži čitav katalog građanskih prava kao što je sloboda misli, sloboda izražavanja misli, sloboda štampe i drugih oblika javnog obaveštavanja, pravo na (istinitu, potpunu i blagovremenu) informaciju, kao pravo da se bude obavešten i pravo da se zahteva informacija, kao i pravo da se traži objašnjenje za donošenje odluka državnih organa, itd.

250

U tom smislu Ustav RS u posebnom odeljku²⁵¹ reguliše sferu zaštite osnovnih ljudskih prava i sloboda građana. To je urađeno kroz Drugi deo: *Ljudska i manjinska prava i slobode* u

²⁵⁰ O zajedničkom kontekstu ljudskih prava, na primjeru prava na slobodu izražavanja, Türk (1989: 1032–1033) piše: „S pravnog stanovišta, pravo na slobodu mišljenja i izražavanja treba promatrati u kontekstu ostalih ljudskih prava. Koncept nedjeljivosti i međuovisnosti ljudskih prava može se formulirati kao skup koncentričnih krugova. Ako se pravo na slobodu izražavanja postavi u središte, sva ostala ljudska prava mogu se smjestiti u koncentrične krugove, s različitim stupnjem relevantnosti za pravo u središtu. Tako bi se u najbližem krugu, vjerojatno, našle sloboda misli, savjesti i vjeroispovijedi, sloboda okupljanja, sloboda udruživanja i sloboda sudjelovanja u vlasti. Veza između tih prava i prava u središtu očevidna je i relevantna u konkretnim situacijama. Sva ostala građanska i politička prava posredno su povezana s pravom na slobodu izražavanja. Točna narav i »razdaljina« tih međusobnih odnosa može se primjereno razmatrati samo u konkretnom slučaju, u kontekstu određenog slučaja realizacije ili kršenja prava na slobodu mišljenja i izražavanja“. Navedeno prema A.Rajko: *Implikacije uvrštavanja prava na pristup informacijama javnog sektora u Ustav Republike Hrvatske*.

²⁵¹ Na osnovu člana 133, stav 3 Ustava Republike Srbije i člana 25 Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi („Službeni glasnik RS“, broj 48/94 i 11/98), Narodna skupština Republike Srbije, na Drugoj posebnoj sednici Narodne skupštine RS u 2006 godini, održanoj 8 novembra 2006. godine, donela je Odluku o proglašenju Ustava Republike Srbije: Proglašava se Ustav RS koji je usvojila Narodna skupština RS na Prvoj posebnoj sednici Narodne skupštine RS u 2006. godini, održanoj 30 septembra 2006. godine i koji je konačno usvojen na referendumu održanom 28 i 29 oktobra 2006. Godine („Službeni glasnik RS“, broj 98/2006).

kome se navodi da je *ljudsko dostojanstvo* neprikosnoveni i da su svi dužni da ga poštuju i štite. Time se želelo ukazati da je ljudsko dostojanstvo najviša vrednosna kategorija na kojoj počiva celokupni ustavni sistem i da su svi subjekti obavezni da to osnovno ljudsko pravo poštuju.

Dodatnu garanciju kojom se jemči pravo na dostojanstvo i slobodan razvoj ličnosti, Ustav daje i kroz odredbu koja uređuje odstupanje od ljudskih i manjinskih prava u vanrednom i ratnom stanju. Naime, iako je odstupanje od ljudskih i manjinskih prava zajemčenih ustavom dozvoljeno u slučaju vanrednog ili ratnog stanja, kada je u pitanju pravo na ljudsko dostojanstvo, onda mere odstupanja ni u kom slučaju nisu dozvoljene.

Jedino ograničenje koje je dozvoljeno kada je u pitanju slobodan razvoj ličnosti vezano je za prava drugih ljudi. U tom smislu Ustav propisuje da „*svako ima pravo na slobodan razvoj ličnosti, ako time ne krši prava drugih zajemčena Ustavom*“.

U sklopu zaštite opštih ljudskih prava i sloboda, a posebno zaštite prava građana u sferi prava na obaveštenost, u Ustavu je normirano pravo na tajnost pisama i drugih sredstava opštenja, pravo na zaštitu podataka o ličnosti, pravo na slobodu medija (štampe), kao i pravo na slobodu mišljenja i izražavanja.

Pravo na tajnost pisama i drugih sredstava opštenja Ustav Srbije garantuje opštom normom kojom propisuje da je tajnost pisama i drugih sredstava komuniciranja nepovrediva.

Ustav jemči *zaštitu privatnosti građana*, kroz zaštitu podataka o ličnosti i upućuje na zakon kao pravni akt koji uređuje materiju prikupljanja, držanja, obrade i korišćenja podataka o ličnosti.

Sloboda medija takođe spada u ljudska prava koja se tiču prava na informisanje. Ustav propisuje da je „svako slobodan da bez odobrenja, na način predviđen zakonom, osniva novine i druga sredstva javnog obaveštavanja“.

Pored opšte garancije zaštite ljudskih prava, Ustav *posebno* garantuje pravo *svakome* da bude obavešten o prikupljenim podacima o svojoj ličnosti, kao i pravo na sudsku zaštitu zbog njihove zloupotrebe, u skladu sa zakonom.

Pored slobode misli, kao jednu od najznačajnijih duhovnih sloboda, vezanu za slobodu savesti i veroispovesti (član 43 Ustava), Ustav RS posebno garantuje *slobodu mišljenja i izražavanja*. Reč je o klasičnom ljudskom i političkom pravu, koje je poznato i kao pravo na slobodu govora, koje podrazumeva mogućnost pojedinca da iskaže ideje i informacije bez mešanja i uticaja države.

Uz ovo pravo Ustav jamči slobodu da se traže, primaju i šire obaveštenja i ideje na različite načine, tj. govorom, pisanjem, slikom ili na drugi način.

Kao što se iz navednih ustavnih odredbi može zaključiti, pravo na dostupnost informacijama od javnog značaja može se tumačiti i razumeti jedino u kontekstu drugih prava iz kataloga ljudskih prava koja su u vezi sa pravom na informisanost u najširem smislu te reči.

3.1. Način primene ustavnog prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja

Sa stanovišta primene prava na dostupnost informacija od javnog značaja, potrebno je analizirati ustavnu normu koja se odnosi na način primene zajemčenih ustavnih prava, pa u sklopu toga i prava na slobodan pristup informacijama organa vlasti. U skladu sa opštim pristupom koji polazi od stava da je ustav garant i zaštitnik ljudskih prava, već u Osnovnim načelima Drugog dela Ustava koji se odnosi na ljudska i manjinska prava i slobode, ističe se da se sva ljudska i manjinska prava zajemčena ustavom *neposredno primenjuju*. To znači da se pravo, na slobodan pristup informacijama od javnog značaja neposredno primenjuje i jemči kako Ustavom Srbije, tako i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima i zakonima.

Prilikom implementacije ovog ljudskog prava zakon se, dakle, ne javlja kao nužan posrednik između ustavne norme i njene praktične primene. Drugim rečima, bilo koji organ koji primenjuje ovo pravo nije u obavezi da se poziva na zakon kao pravni akt koji mu daje osnov na primenu norme, već je dovoljno da primeni ustavno pravilo na konkretni slučaj.

Iz ovih odredbi našeg Ustava proizlazi da ingerencije zakona koji se odnosi na način ostvarivanja i dostupnosti informacija od javnog značaja može da se kreće samo u okvirima *granica i uslova* koje propisuje Ustav. To znači da je postupanje u sferi neposredne primene ustavnih prava vezanih za pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja ograničeno po najmanje dva osnova. Najpre, Ustavom mora biti izričito dozvoljeno takvo postupanje i to samo ukoliko je, zbog prirode određenog prava to neophodno. S druge strane, granice koje u tom pogledu propisuje Ustav su strogo određene u tom smislu što Ustav ne dopušta da zakon bilo u kom slučaju utiče na suštinu zajemčenog prava.

Pored ovako postavljenih okvira koji se tiču neposredne primene ustavom zajemčenih ljudskih prava, pa u sklopu toga i prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, da bi se podvukao značaj tih prava i obezbedila njihova primena na nivou međunarodnih standarda

koji važe za ovu oblast, Ustav propisuje da se odredbe o ljudskim (i majinskim) pravima tumače u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva, saglasno važećim međunarodnim standardima ljudskih prava, kao i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje.²⁵²

3.2. Zakonsko određenje predmeta prava na dostupnost informacijama od javnog značaja

Navedenim ustavnim normiranjem prava na dostupnost informacijama od javnog značaja postavljeni su ustavnopravni okviri u kojima se može kretati zakonodavac prilikom zakonskog regulisanja ovog prava. U skladu sa tim, pravo na pristup informacijama organa vlasti, postavljeno je u Ustavu kao *opšte pravilo*, koje samo zakonom može biti ograničeno, uz pretpostavke i pod uslovima propisanim najvišim pravnim aktom.

Logično bi bilo, da zakon koji reguliše pravo na dostupnost informacijama od javnog značaja, sledeći ovu ustavnu normu, uredi navedeno pravo u skladu sa njenim ustavnim određenjem. Međutim, hronološki gledano, taj redosled nije poštovan, obzirom da je prvo donet *Zakon o dostupnosti informacijama od javnog značaja* (2004. godine), dok je Ustav tu materiju normirao dve godine kasnije (2006. godine). To znači da ZSPIJZ nije bio usklađen sa normama Ustava koji reguliše tu materiju i da je bilo potrebno harmonizovati taj zakon sa najvišim pravnim aktom zemlje.

To je urađeno kroz nekoliko izmena zakona i to najpre Zakonom o dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja iz 2007. godine.²⁵³ Ovim dopunama precizirano je pitanje koje se odnosi na prestanak mandata Poverenika i Zamenika poverenika.

Dve godine kasnije putem Zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja izvršeno je nekoliko izmena i dopuna koje se odnose na: isključenje i ograničenje prava na pristup informacijama; postupak pred organom vlasti, kao i postupak pred Poverenikom; izbor i nadležnosti Poverenika; mere za unapređenje javnosti rada; kao i nadzor. (Službeni glasnik RS“, br. 104/09.).

²⁵² Iz ove formulacije nije sasvim jasno koji će izvori međunarodnog prava imati prioritet prilikom tumačenja odredbi o zaštiti ljudskih prava: da li će to biti praksa međunarodnih institucija koje nadziru sprovođenje ljudskih prava ili su to odredbe potvrđenih međunarodnih ugovora ili pak, opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava. U svakom slučaju mora se voditi računa da se u postupku zaštite ljudskih prava poštuju međunarodni standardi koji postoje u ovoj oblasti.

²⁵³ Uporediti: Zakon o dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, „Službeni glasnik RS“, br.54/07.

Cilj ovih izmena je bio, takođe i usklađivanje odredbi Zakona sa međunarodnim standardima koji se odnose na obaveze koje proizlaze iz Preporuke GRECO koja se tiče zaštite tzv. uzbunjivača. O dometima ovih izmena biće reči na odgovarajućem mestu, tj. kod analize odredbi o “duvačima u pištaljku“, tzv. whistle blowers.

I poslednja izmena ovog Zakona usvojena je 2010. godine. Izmene su motivisane nastojanjem da se otklone prepreke koje su se u praksi pojavljivale u postupku sprovođenja Zakona, a ticale su se nadležnosti organa vlasti u postupku izvršenja odluka Poverenika. (Službeni glasnik RS“, br. br.36/2010.).

4. PREDMET ZAKONA O PRISTUPU INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA I NJEGOVA SADRŽINA

4.1. Predmet Zakona

Da bi se bolje i doslednije shvatio *predmet prava* na dostupnost informacijama od javnog značaja, pre nego što se pređe na njegovu konkretnu analizu, potrebno je najpre analizirati društveni ambijent i pravni kontekst u kome je nastao zakon koji uređuje materiju ovog prava.

Norme Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja uređuju pitanja koja se odnose na *predmet ovog prava*. Na taj način se pre svega, razrađuju pojedini instituti koji su načelno dati u Ustavu, ali je njihovo preciziranje prepušteno zakonskoj regulativi. To su pitanja vezana za *opšte pravo na pristup informacijama* od javnog značaja, uz opravdana i propisana *ograničenja*. Pored toga, Zakonom su obuhvaćena pitanja *ostvarivanja prava* na slobodu pristupa informacijama od javnog značaja, kao i *postupak ostvarivanja tog prava, uslovi, način i procedure na koji se ono realizuje u praksi, organi koji su nadležni za sprovođenje utvrđenih procedura*, kao i druga pitanja pravne prirode koja su u vezi sa ovom materijom.

Način uređenja ovih pitanja, pojedina rešenja u ZSPIJZ i uopšte celokupan pristup regulisanja materije slobodnog pristupa informacija od javnog značaja rezultat su ne samo domaćih „dostignuća“, nego pre svega međunarodnih iskustava i dostignutih standarda. Zato se analiza zakonskih odredbi ne može sprovesti bez uvažavanja i korišćenja međunarodnih izvora i dokumenata koji regulišu ovu materiju i koji su postavili standarde koji su u svakom demokratskom društvu neophodni. U tom smislu mnogobrojni međunarodni dokumenti predstavljaju respektabilni izvor za regulisanje prava na dostupnost informacijama od javnog

značaja, počev od najopštijih, odnosno univerzalnih, sve do onih koji na konkretan način i u konkretnim pitanjima uređuju ovu materiju.

4.2 Sadržaj prava na pristup informacijama od javnog značaja

Organi javne vlasti su tradicionalno skloni da onemogućavaju ili otežavaju pristup informacijama od javnog značaja za koje javnost ima interes da ih zna. Na taj način organi vlasti utiču na usporavanje demokratskih procesa u društvu i zadržavanje privilegija koje im, između ostalog omogućavaju postupanje, odnosno donošenje odluka bez obaveštavanja i znanja javnosti. S druge strane, donošenje odluka mimo znanja građana onemogućava njihovu participaciju u vršenju vlasti čime se otvaraju široke mogućnosti za arbitrnost, korupciju i čitav niz pratećih negativnih pojava.

Imajući u vidu mnogobrojne negativne konsekvence koje proizlaze iz netransparentnog načina vladanja i donošenja odluka javnih vlasti, postepeno su stvarane normativne pretpostavke za ostvarivanje prava građana na dostupnost informacijama od javnog značaja.

Rukovodeći se potrebom za pristupom informacijama od javnog značaja ZSPIJZ je propisao pravo građanima na slobodan pristup informacijama. Pri formulaciji ovog prava, zakonodavac je upotrebio termin u množini što upućuje na zaključak da se navedeno pravo sastoji iz više elemenata, odnosno više „prava“, koja sva zajedno konstituišu *pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja*.

Prva dimenzija prava na dostupnost informacijama od javnog značaja odnosi se *na pravo* tražioca da *bude obavešten* da li organ javne vlasti poseduje traženu informaciju, odnosno da li mu je ta informacija dostupna.

Drugi element navedenog prava tiče se prava tražioca informacije da traženu *informaciju i dobije*, odnosno da mu se omogući pristup, na način koji je određen zakonom, tj. uvid u dokument, dostava kopije ili na drugi pogodan način.

Pravo na pristup informaciji od javnog značaja sadrži i pravo tražioca, koje je ujedno *obaveza organa javne vlasti*, da mu traženu informaciju, uz plaćanje propisane naknade, *dostavi* na način koji je najpogodniji za tražioca (ukoliko za to postoje tehničke mogućnosti). To će najčešće biti kopija dokumenta, dostava elektronskim putem ili na drugi način.

Da li će tražilac informacije koristiti ovo pravo u punom kapacitetu, zavisi od njega samoga, pa će shodno svojim potrebama u zahtevu za pristup informacijama tražilac odrediti obim svog individualnog prava.²⁵⁴

Inspiraciju, ali još više pravni osnov za ostvarenje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, naš Zakon je našao u odredbi koja navodi da „*javnost omogućava građanima da tešnje učestvuju u postupku donošenja odluka i garantuje da administracija postiže veću zakonitost i da je efikasnija i odgovornija prema građaninu u demokratskom sistemu. Javnost doprinosi jačanju principa demokratije i poštovanju osnovnih prava propisanih u članu 6. Ugovora o EU i u Povelji osnovnih prava Evropske unije*“.²⁵⁵

Osnov za ovo pravo proizlazi takođe i iz člana 19. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima koji propisuje da svako ima pravo na slobodu izražavanja i da to pravo „*obuhvata slobodu traženja, primanja i širenja informacija i ideja svake vrste*...“.²⁵⁶

Rukovodeći se načelima ovih međunarodnih dokumenata, ZSPIJZ garantuje pravo na pristup informacijama od javnog značaja kojima raspolažu organi javne vlasti: „*Na taj način se štiti interes javnosti koja ima pravo na informacije što takođe doprinosi ostvarenju slobodnog demokratskog poretka i otvorenog društva*“.

5. SUBJEKTI PRAVA I OBAVEZA U VEZI SA SLOBODNIM PRISTUPOM INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA

U postupku ostvarivanja slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja učestvuju organi javne vlasti koji su *nosioci obaveze*, odnosno subjekti koji su dužni da omoguće pristup informacijama od javnog značaja. Mada postoji intencija da ti organi i sami aktivno učestvuju u dostavljanju informacija javnosti *bez poziva i zahteva*, mnogo je češći slučaj da ta tela javne

²⁵⁴ „Postoji i mogućnost da u slučaju da tražilac zahteva da mu se omogući *uvid u dokument* koji sadrži traženu informaciju, on zahteva da dobije *i kopiju* dokumenta koji želi, odnosno u koji je izvršio uvid u samom središtu organa“, (podvukao:DS), D. Milenković, *Priručnik za primenu zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, Beograd, 2010, str. 54.

²⁵⁵ Uporediti: Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, art.2, Izvor: http://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/r1049_en.pdf.

²⁵⁶ Uporediti: International Covenant on Civil and Political Rights adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966 entry into force 23 March 1976, in accordance with Article 49, art.19. Izvor: <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

vlasti omogućavaju uvid u informacije, odnosno u službena dokumenta, tek kada to od njih zatraže korisnici tog prava.

S druge strane, subjekti prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, odnosno *korisnici* tog prava su ona kategorija koja od organa javne vlasti zahteva da im se omogući ostvarenje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

5.1. Nosioci obaveza (obveznici) prava na slobodan pristup informacijama

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja u nadnaslovu člana 3 navodi „organe javne vlasti“ kao nosioce obaveze pružanja informacija, odnosno omogućavanja korisnicima tih informacija da do njih dođu.

Orijentir za određivanje kruga nosilaca ove obaveze svakako predstavljaju i međunarodni propisi koji u kontekstu konkretne materije koja je u vezi sa slobodnim pristupom informacijama od javnog značaja, određuju koji su to organi javne vlasti u najširem smislu koji imaju obavezu da postupaju po zahtevu i omoguće slobodan pristup informacijama javne vlasti. U tom smislu Direktiva 2003/98/EZ pod pojmom „*organ javnog sektora*“ podrazumeva, „državni, regionalni ili lokalni organ, subjekat javnog prava ili udruženje jednog ili više takvih organa ili jednog ili više subjekata javnog prava, dok se pod terminom „*subjekat javnog prava*“ podrazumeva svaki subjekat: (a) koji je osnovan s posebnom namenom da zadovoljava potrebe u opštem interesu, a nije industrijske ili komercijalne prirode; (b) koji ima status pravnog lica; i (c) koji najvećim delom finansira državni, regionalni ili lokalni organ ili drugi subjekat javnog prava; koji je pod upravnim nadzorom tih organa; koji ima administrativni, upravni ili nadzorni odbor u kojem više od polovine članova imenuje državni, regionalni ili lokalni organ ili drugi subjekat javnog prava“.²⁵⁷

Prema Konvenciji SE o pristupu zvaničnim dokumentima pod pojmom „*javne vlasti*“ podrazumeva se: vlada i administracija na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou; zatim,

²⁵⁷ Uporediti: *Direktiva 2003/98/EZ Evropskog parlamenta i Saveta o ponovnoj upotrebi informacija iz javnog sektora od 17. novembra 2003*, član 2. (Directive 2003/98/EC of the European Parliament and the Council of 17 November 2003 on the re-use of public sector information, Izvor: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:345:0090:0096:EN:PDF>

zakonodavna tela i sudske vlasti, ukoliko one obavljaju upravne funkcije u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom; kao i fizička ili pravna lica, ukoliko ona vrše poslove upravnih organa.²⁵⁸

Kada je u pitanju Preporuka br. R (91) 10 definicija koja se odnosi na organe javne vlasti, ona je nešto preciznija, pa se u svrhu ove Preporuke izraz „javna tela (*“public bodies“*) odnosi na svaku administraciju, instituciju, ustanovu ili drugo telo koje obavlja javnu službu ili funkcije od javnog interesa, kao posledicu toga što je dovedeno u vezu s javnim ovlašćenjima. Pri tome, domaći zakon može proširiti područje značenja izraza “javna tela.”

S druge strane, u smislu ove Preporuke pod izrazom "*javna uprava*" podrazumeva se: a) uprava na nacionalnom, regionalnom i drugom nivou; b) fizička ili pravna lica koja vrše javne upravne funkcije u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom, uključujući posebne dužnosti, aktivnosti ili usluge koje se tiču životne sredine; c) bilo koje drugo fizičko ili pravno lice koje ima javne odgovornosti ili funkcije, ili pruža javne usluge u vezi sa životnom sredinom, pod kontrolom organa ili lica na koje se odnose odredbe gore navedenih stavova a) ili b); d) institucije bilo koje regionalne organizacije za ekonomsku integraciju iz člana 17, koja je Strana (ugovornica: primedba: DS), odnosno potpisnica ove konvencije.

Treba istaći da ova definicija ne uključuje organe ili institucije koje deluju u sudskom ili zakonodavnom svojstvu. Već je napomenuto da u vreme donošenja Konvencije (1991 godina) pravo na pristup informacijama nije obuhvatalo sudska i zakonodavna tela, ali su i ovi organi i institucije kasnije uvrštene u subjekte obveznike davanja informacija od javnog značaja.

Arhuska Konvencija definiše čitav niz pojmova koji imaju značaj za ostvarivanje standarda koji su postavljeni u ovoj oblasti. Pojam *javna vlast* podrazumeva: a) državnu upravu na svim teritorijalno administrativnim nivoima; b) fizička ili pravna lica na koja su preneti javna ovlašćenja u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom, uključujući posebne dužnosti, aktivnosti ili usluge koje se tiču životne sredine; c) svako drugo fizičko ili pravno lice koje ima javne odgovornosti ili funkcije, ili pruža javne usluge u vezi sa životnom sredinom i sl., osim državnih organa i tela zakonodavne i sudske vlasti.²⁵⁹

²⁵⁸ Uporediti: Council of Europe Convention on Access to Official Documents, Adopted by the Committee of Ministers on 27 November 2008 at the 1042bis meeting of the Ministers' Deputies (Konvencija SE o pristupu zvaničnim dokumentima), Odeljak I, član 1-Opšte odredbe.

²⁵⁹ Uporediti: Convention on Access to Information, public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters done at Aarhus, Denmark, on 25 June 1998 (Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u odlučivanju i dostupnosti pravosuđa u pitanjima koja se tiču životne sredine- tzv. Arhuska konvencija iz 1998. godine.

5.1.1. Državni organi

Uvažavajući iskustva u definisanju organa javne vlasti međunarodnih propisa i vodeći posebno računa o našim propisima koji određuju pojam organa javne vlasti, pod njima u smislu ZSPIJZ spadaju najpre *državni organi*.

Državni organi su organi koji su konstituisani i koji funkcionišu na nivou Republike Srbije. Da bi precizno mogla da se odredi uloga državnih organa, moraju se najpre precizirati oblasti u kojima se prostire nadležnost države Srbije. To pitanje je uredio Ustav Republike Srbije koji je definisao oblasti u kojima se prostire *nadležnost države*. Pri tome je Ustav postupio na jedan način koji nije uobičajen kada je u pitanju unitarna država. Naime, precizno određivanje nadležnosti države vrši se najčešće u slučaju postojanja federacije, a cilj je da se razgraniče nadležnosti federacije od nadležnosti federalnih jedinica, odnosno da se preciziraju i urede odnosi u postojećoj federaciji. Zašto je to uređeno na taj način u nas, nije sasvim jasno, ali je u svakom slučaju reč o ustavnoj odredbi kojom se određuju kompetencije republičkih organa i utvrđuje njihovo pravo da regulišu odnose na nivou Republike Srbije.

U skladu s tim, Ustavom se određuju pitanja u nadležnosti Republike, odnosno utvrđuju oblasti u kojima republički organi vlasti imaju pravo da regulišu odnose (*uređuju odnose* - kako to formuliše Ustav) i pravo da se staraju o njihovom izvršenju (*obezbeđuju* - po ustavnoj formulaciji).

U navedene oblasti spadaju: suverenost, nezavisnost, teritorijalna celovitost i bezbednost Republike Srbije; međunarodni položaj Republike Srbije i odnosi sa drugim državama i međunarodnim organizacijama; ostvarivanje i zaštita slobode i prava građana; ustavnost i zakonitost; postupak pred sudovima i drugim državnim organima; odgovornost i sankcije za povredu sloboda i prava građana utvrđenih Ustavom i za povredu zakona, drugih propisa i opštih akata; amnestije i pomilovanja za krivična dela; teritorijalna organizacija Republike Srbije; sistem lokalne samouprave; odbrana i bezbednost Republike Srbije i njenih građana; mere za slučaj vanrednog stanja; sistem prelaska granice i kontrola prometa roba, usluga i putničkog saobraćaja preko granice; položaj stranaca i stranih pravnih lica; jedinstveno tržište; pravni položaj privrednih subjekata; sistem obavljanja privrednih i drugih delatnosti; robne rezerve; monetarni, bankarski, devizni i carinski sistem; ekonomski odnosi sa inostranstvom; poreski sistem; svojinski i obligacioni odnosi i zaštita svih oblika svojine; sistem u oblasti radnih odnosa, zaštite na radu, zapošljavanja, socijalnog osiguranja i drugih oblika socijalne sigurnosti;

ekonomski i socijalni odnosi od opšeg interesa; održivi razvoj; sistem zaštite i unapređenja životne sredine; zaštita i unapređenje biljnog i životinjskog sveta; proizvodnja, promet i prevoz oružja, otrovnih i zapaljivih, eksplozivnih, radioaktivnih i drugih opasnih materija; sistem u oblasti zdravstva, socijalne zaštite, boračke i invalidske zaštite, brige o deci, obrazovanja, kulture i zaštite kulturnih dobara, sporta, javnog informisanja; sistem javnih službi; kontrola zakonitosti raspolaganja sredstvima pravnih lica; finansijska revizija javnih sredstava; prikupljanje statističkih i drugih podataka od opšteg interesa; razvoj Republike Srbije, politika i mere za podsticanje ravnomernog razvoja pojedinih delova Republike Srbije, uključujući i razvoj nedovoljno razvijenih područja; organizacija i korišćenje prostora; naučno-tehnološki razvoj; režim i bezbednost u svim vrstama sobračaja; praznici i odlikovanja Republike Srbije; finansiranje ostvarivanja prava i dužnosti Republike Srbije; organizacija, nadležnost i rad republičkih organa; drugi odnosi od interesa za Republiku Srbiju, u skladu sa Ustavom.

Nadležnosti Republike Srbije vrše, svaki u svom domenu, *republički organi*. Ustav Republike Srbije u odeljku koji se odnosi na ustavna načela u članu 4, stav 2 ističe da „*uređenje vlasti počiva na podeli na zakonodavnu, izvršnu i sudsku*“.

Ovo načelo uređuje organizaciju vlasti u ustavnom sistemu koja počiva na tri osnovne grane. To znači da Ustav ne dopušta da se u rukama jednog organa objedinjuju različite funkcije vlasti, jer je to protivno ustanovljenom principu *podele vlasti*. Drugim rečima, podela vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku podrazumeva ne samo *organizaciono, nego i institucionalno i funkcionalno razgraničenje funkcija vlasti*, što znači da se poslovi iz određenih oblasti poveravaju *različitim organima vlasti*. Pri tome se, odnosi koji postoje između različitih sfera vlasti (zakonodavne i izvršne) zasnivaju *na ravnoteži i međusobnoj kontroli*, dok je sudska vlast *nezavisna*.

Izraz te ravnopravnosti i međusobne kontrole zakonodavne vlasti sprovodi se kroz ustavom utvrđene instrumente i postupke kao što su interpelacija, glasanje o poverenju ili nepoverenju vladi, ostavci Vlade, raspuštanju Narodne skupštine.

Razrađujući organizaciju vlasti, Ustav u Odeljku: *Uređenje vlasti*, bliže definiše zakonodavne, izvršne i sudske *organe i njihove nadležnosti*.

Tako se Narodna skupština definiše kao „*najviše predstavničko telo i nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti u Republici Srbiji*“.

Poslovi *izvršne vlasti* obuhvataju izvršavanje zakona i drugih propisa i mera koje donosi Skupština, zatim predlaganje zakona, pravo vođenja politike utvrđene u Skupštini, itd.

Poslovi izvršne vlasti Ustavom su povereni *Vladi i predsedniku Republike*. Pri tome predsednik Republike *izražava državno jedinstvo Republike Srbije*.²⁶⁰

Po svom ustavnom položaju Vlada je nosilac izvršne vlasti u Republici Srbiji. U okviru svoje nadležnosti, Vlada: utvrđuje i vodi politiku; izvršava zakone i druge opšte akte Narodne skupštine; donosi uredbе i druge opšte akte radi izvršavanja zakona; predlaže Narodnoj skupštini zakone i druge opšte akte i daje o njima mišljenje kad ih podnese drugi predlagač; usmerava i usklađuje rad organa državne uprave i vrši nadzor nad njihovim radom; vrši i druge poslove određene Ustavom i zakonom.

Ustav propisuje da se o Vladi donosi poseban zakon.

Poslove državne uprave obavljaju ministarstva i drugi organi državne uprave.²⁶¹

Unutrašnje uređenje ministarstava i drugih organa državne uprave i organizacija propisuje Vlada, dok se poslovi državne uprave i broj ministarstava određuje zakonom.

U okviru organizacione strukture vlasti, posebno mesto zauzima *Zaštitnik građana*. Ovo je nova institucija u ustavnom sistemu Republike Srbije. Njegov status je u Ustavu definisan kao nezavisan, a Ustavom su takođe propisani i ostali elementi koji određuju njegov status (kao što su izbor, razrešenje, imunitetska zaštita, nadležnosti, kao i odgovornost).

Ustav u posebnoj tački (tačka 6 poglavlja *Uređenje vlasti*, članovi 139-141) uređuje ustavni položaj *Vojske Srbije* kao i poslove, odnosno njene nadležnosti, i pitanja vezana za njenu upotrebu van granica Srbije i najzad, kontrolu nad radom Vojske Srbije.

Pravosudni sistem u Republici Srbiji je ustavnim odredbama sistematizovan u tačkama 7, 8 i 9 poglavlja: *Uređenje vlasti*. Pri tome sudovi predstavljaju predmet ustavne regulative u tački 7 (članovi 142 do 152); Visoki savet sudstva u tački 8 (članovi 153 do 155) i Javno tužilaštvo u tački 9 (članovi 156 do 165).

Predmetnim odredbama regulisana su pitanja koja se odnose na načela sudstva, vrste sudova, predsednika Vrhovnog kasacionog suda, odredbe o sudskim odlukama i njihovoj prirodi,

²⁶⁰ Položaj predsednika Republike, pored statusa koji je u ustavnom sistemu određen u samom Ustavu, reguliše se, prema izričitoj ustavnoj odredbi posebnim zakonom kojim se bliže uređuje njegov status, i konkretizuje organizacija rada i način ostvarivanja nadležnosti predsednika Republike (član 12 i Ustava). (Skupština Srbije usvojila je Zakon o predsedniku Republike kojim se uređuje položaj predsednika, svojstva mandata, uslovi za obavljanje funkcije i nadležnosti. - Izvor: <http://www.predsednik.rs/sh/node/94#sthash.QXNqvirH.dpuf>

²⁶¹ Državna uprava je samostalna, vezana Ustavom i zakonom za svoj rad odgovorna je Vladi.

kao i pitanja vezana za stalnost sudijske funkcije, izbora sudija, prestanka sudijske funkcije, nezavisnosti sudija, njihovog imuniteta, kao i nespojivost sudijske funkcije. Kada je u pitanju *Visoki savet sudstva*, Ustavom je propisan njegov položaj, sastav i izbor kao i nadležnost ovog organa i najzad mogućnost ulaganja pravnog leka (Ustavnom sudu) protiv odluke Visokog saveta sudstva. I najzad položaj i nadležnost Javnog tužilaštva takođe je uređen Ustavom, kao i pitanja koja se odnose na osnivanje i rad ovog organa, zatim na Republičkog javnog tužioca, na javne tužioce i njihove zamenike, odgovornost, prestanak funkcije, imunitet, nespojivost tužilačke funkcije, položaj i sastav Državnog veća tužilaca i njegovu nadležnost.

U posebnom delu Ustava regulisana su pitanja koja se odnose na *Ustavni sud* (Šesti deo: članovi 166 do 175) gde je propisan položaj ovog organa, njegova nadležnost, pitanja vezana za ocenu ustavnosti i zakonitosti, ustavne žalbe, obezbeđenja izvršenja odluke, sastava Ustavnog suda, način izbora i imenovanja sudija, sukob interesa, imunitet, način odlučivanja, kao i prestanak dužnosti sudije Ustavnog suda.

U okviru ovako postavljene organizacije postoje i deluju *organi vlasti* počev od Narodne skupštine Srbije, predsednika Republike, Vlade, državnih organa uprave, preko Zaštitnika građana, Vojske Srbije, sve do pravosudnih organa i Ustavnog suda. Svi ovi organi su nosioci obaveze davanja informacija od javnog značaja upravo po osnovu vršenja javnopravne funkcije i tretiraju se kao *državni organi*.

Nabrajajući ove organe u *Katalogu organa državne vlasti* navodi se, da su u smislu člana 22. st. 2. Zakona najviši organi Republike: Narodna skupština Republike Srbije; Predsednik Republike; Vlada Republike Srbije; Ustavni sud Srbije; Vrhovni kasacioni sud Srbije; i Republičko javno tužilaštvo.

Republički organi vlasti su i ministarstva koja se formiraju u skladu sa Zakonom o ministarstvima koji se donosi zavisno od potreba, a najčešće prilikom izbora nove vlade ili prilikom njene rekonstrukcije.

U okviru *državnih organa* subjekti koji obavljaju poslove državne uprave i organi na koje se primenjuju odredbe ZSPIJZ su i upravni organi i upravne organizacije koje predstavljaju osnovne organizacione oblike u okviru državne strukture. Na nivou Republike postoje još i

samostalni republički organi i nezavisna tela kao i republičke agencije, zavodi i druge organizacije.²⁶²

Primer: Organi u sastavu organa

Ministarstvo je zatražilo mišljenje Poverenika o tome da li su, u smislu odredbi člana 3 ZSPIJZ, upravne organizacije u sastavu ministarstava posebni organi javne vlasti u odnosu na ministarstvo, te da li je, u smislu odredbi čl. 46-48 istog zakona, odgovorno lice ministar ili direktor uprave.

Odgovor Poverenika je sledeći:

Prema odredbi člana 3 tačka 1 ZSPIJZ, organ javne vlasti jeste: državni organ; organ teritorijalne autonomije; organ lokalne samouprave, organizacija, kojoj je povereno vršenje javnih ovlašćenja (državni organi u smislu ovog zakona), kao i pravno lice koje osniva ili finansira u celini, odnosno u pretežnom delu državni organ.

Za prekršaje iz ovog Zakona, prema čl. 46-48 odgovara odgovorno lice u državnom organu, odnosno u organu javne vlasti. Imajući u vidu navedeno, kao i odredbu čl. 1 stav 2 Zakona o državnoj upravi („Službeni glasnik RS“, broj 79/05 i 101/07), po kojoj državnu upravu, tj. organe državne uprave, osim ministarstava i posebnih organizacija, čine i organi uprave u sastavu ministarstava, po mišljenju Poverenika, uprave u sastavu ministarstva finansija koje imaju pravni subjektivitet, tj. svojstvo pravnog lica i predstavljaju organe uprave u sastavu ministarstva, *jesu poseban organ javne vlasti, u smislu ZSPIJZ (podvukao:DS)*, a rukovodioci tih uprava su odgovorna lica za sprovođenje ovog zakona.

Imajući u vidu odredbu člana 80 Zakona o državnoj upravi, po kojoj su organi državne uprave ti koji daju mišljenje o primeni odredaba zakona i drugih opštih akata iz oblasti svoga rada, zatim činjenicu da nadzor nad primenom ZSPIJZ sada vrši ministarstvo nadležno za državnu upravu, kao i činjenicu da se pitanje tiče državne uprave, Poverenik je stava da bi mišljenje o navedenim pitanjima trebalo zatražiti od Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu, u skladu sa Zakonom o državnoj upravi.²⁶³

(Br. 011–00–00646/2010–03 od 18.10.2010.)

5.1.2. Organi teritorijalne organizacije i organi lokalne samouprave

Ustav je predvideo mogućnost da Republika Srbija zakonom *poveri obavljanje pojedinih poslova iz svoje nadležnosti* teritorijalnim zajednicama, tj. autonomnoj pokrajini, gradu ili opštini. Razlozi zbog kojih se može ovim organima poveriti vršenje određenih poslova utvrđeni su Ustavom i tiču se efikasnijeg i racionalnijeg ostvarivanja prava i obaveza građana i zadovoljenja njihovih potreba od neposrednog interesa za život i rad.

U delu Sedam Ustava Republike Srbije uređena su pitanja koja se odnose na teritorijalno uređenje države: pokrajinska autonomija i lokalna samouprava (članovi 176 do 193).

²⁶² Republičkih agencija ima 24; republičkih zavoda 12; republičkih direkcija 11; republičkih fondova 7, dok je ostalih republičkih organa i organizacija 48. Izvor: Katalog organa javne vlasti na koje se primenjuje Zakon o slobodnom pristupu informacija od javnog značaja - <http://www.poverenik.rs/ku/katalog-organa.html>

²⁶³ Uporediti: *Slobodan pristup informacijama-stavovi i mišljenja Poverenika*, mišljenje br. 021-01-00143/2013, od 16. maja 2013, Beograd, 2013, st.43.

Zakon precizira da su subjekti koji imaju obavezu na omogućavanje pristupa javnim informacijama pored državnih organa i *organi teritorijalne autonomije*, kao i *organi lokalne samouprave* (član 3, stav 1, tačka 1 ZSPIJZ).²⁶⁴

Ustav propisuje da autonomne pokrajine, u skladu sa Ustavom i statutom autonomne pokrajine, a jedinice lokalne samouprave (opštine, gradovi i grad Beograd), u skladu sa Ustavom i zakonom, samostalno propisuju uređenje i nadležnost svojih organa i javnih službi.

Najviši organ vlasti autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave je skupština. Obzirom na ustavnu formulaciju skupštine kao najvišeg organa vlasti, a ne kao najšireg predstavničkog organa građana, može se zaključiti da je na nivou autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave na delu skupštinski (a ne pralamentarni) model vlasti.

Pored skupštine, organi autonomne pokrajine formiraju i druge organe na osnovu ovlašćenja koja su im data Ustavom.²⁶⁵

Ovo ustavno pravo na samoorganizovanje autonomnih pokrajina, precizirano je njihovim statutom, a razgraničenje nadležnosti autonomnih pokrajina i Republike Srbije uređeno posebnim zakonom.²⁶⁶ U skladu s tim, izvršni organ autonomne pokrajine je *Vlada*. Vlada AP Vojvodine, odnosno Pokrajinska vlada je organ AP Vojvodine i u okviru nadležnosti AP Vojvodine nosilac izvršne vlasti na njenoj teritoriji. Pokrajinska vlada je odgovorna Skupštini za svoj rad.²⁶⁷

Poslove pokrajinske uprave obavljaju *pokrajinski organi uprave* i druge *pokrajinske organizacije* određene pokrajinskom skupštinskom odlukom. Pokrajinska uprava je samostalna i poslove iz svoje nadležnosti obavlja u skladu sa zakonom, Statutom i pokrajinskom skupštinskom odlukom, a za svoj rad odgovorna je Pokrajinskoj vladi.

Pokrajinski ombudsman je nezavisan i samostalan organ autonomne pokrajine, koji štiti ljudska prava i slobode svakog lica, zajemčena Ustavom, potvrđenim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, zakonom i propisima AP Vojvodine.

AP Vojvodina putem svojih organa donosi sledeće pravne i druge akte: Statut kao najviši pravni akt AP Vojvodine; pokrajinske skupštinske odluke, u pitanjima koja su neposredno, na

²⁶⁴ Ova odredba Zakona je u skladu sa Ustavom Republike Srbije koji propisuje da građani imaju pravo na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu, koje ostvaruju neposredno ili preko svojih neposredno izabranih predstavnika. Uporediti: *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS“, br.98/2006, član176, stav 1.

²⁶⁵ Autonomne pokrajine, u skladu sa Ustavom i svojim statutom, uređuju nadležnost, izbor, organozaciju i rad organa i službi koje osnivaju.

²⁶⁶ *Zakon o utvrđivanju nadležnostima AP Vojvodine* „Službeni glasnik RS“, broj 99/2009 i 67/2012 - odluka US).

²⁶⁷ Uporediti: *Statut AP Vojvodine*, „Službeni list AP Vojvodine“, broj 17/2009, član 47.

osnovu Ustava utvrđene kao nadležnost AP Vojvodine ili koja su zakonom određena kao pitanja od pokrajinskog značaja; pokrajinske uredbe; odluke; deklaracije; rezolucije; poslovničke; pravilnike; uputstva; naredbe; rešenja; preporuke; zaključke i druge akte.

Na nivou *lokalne samouprave*, pored skupštine, organi opštine su predsednik opštine i opštinsko veće. Organe koji se obrazuju u opštini utvrđuje Ustav, zakoni i statut opštine.

U okviru svojih nadležnosti, skupština lokalne samouprave donosi opšte pravne akte koji imaju status podzakonskih pravnih akata. Među te opšte pravne akte koje donosi skupština lokalne samouprave najvažniji je statut, zatim i drugi kao što su: odluke, budžet i završni račun, urbanistički plan, program razvoja opštine, itd.

*Zakon o lokanoj samoupravi*²⁶⁸ propisuje da se na nivou jedinica lokalne samouprave formiraju i drugi organi. Tako se u opštini bira *predsednik opštine*, a takođe se na tom nivou *obrazuje opštinsko veće kao i opštinska uprava*. Opštinska uprava može biti organizovana kao jedinstvena služba, ali se može obrazovati i za pojedine oblasti. Od opštinskih organa takođe se može ustanoviti i *građanski branilac tzv. ombudsman*.

Kada su u pitanju organi grada Beograda, oni se biraju odnosno formiraju na osnovu posebnog Zakona (*Zakona o glavnom gradu*).²⁶⁹ Na osnovu njega formiraju se i izvršni i upravni organi vlasti u gradu Beogradu.

5.1.3. Ostali organi

Pored navedenih subjekata, pojedina javna ovlašćenja mogu se poveriti, takođe zakonom, preduzećima, ustanovama, organizacijama i pojedincima, kao i posebnim organima preko kojih se ostvaruje regulatorna funkcija u pojedinim oblastima i delatnostima.

5.1.3.1. Organizacije kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja

Pored organa uprave i posebnih upravnih organizacija, upravne poslove mogu obavljati i određeni *nedržavni subjekti*. Međutim, da bi ta tela mogla da vrše upravne poslove, njima se moraju *zakonom* poveriti posebna javna ovlašćenja koja se nazivaju *upravna javna ovlašćenja*. Primera radi u organizacije kojima je povereno obavljanje javnih ovlašćenja spadaju organizacije

²⁶⁸ Uporediti: *Zakon o lokanoj samoupravi*, "Sl. glasnik RS", br. 129/2007

²⁶⁹ Uporediti: *Zakon o glavnom gradu*, „Službeni glasnik Republike Srbije”, broj 129/07

koje obavljaju svoju delatnost u sferi društvenih delatnosti kao što su obrazovanje, javno informisanje, socijalna delatnost (škole, fakulteti, centri za socijalni rad, itd.)²⁷⁰

Primer 1: „Fakulteti su prema Zakonu o visokom obrazovanju, ustanove koje obavljaju delatnost visokog obrazovanja i povereno im je vršenje javnih ovlašćenja budući da izdaju javne isprave. Stoga je nesporno da i privatni fakultet kao organizacija, tj. ustanova kojoj je povereno vršenje javnih ovlašćenja, ima status državnog organa u smislu člana 3, stav 1, tačka 1 ZSPIJZ, a time i obavezu izrade i objavljivanja informatora o radu.“²⁷¹

I Univerziteti i druge ustanove obrazovanja su takođe organi javne vlasti. O tome, pored ostalog, svedoči i mišljenje Poverenika:

Primer 2: “Organi javne vlasti u smislu člana 3 ZSPIJZ, pored državnog organa jeste i pravno lice koje osniva ili finansira u celini, odnosno u pretežnom delu državni organ. U skladu s tim, univerzitet i druge ustanove obrazovanja koje je osnovala Republika ili koje se finansiraju u celini ili u pretežnom delu iz budžeta Republike Srbije, jesu organi javne vlasti u smislu ZSPIJZ i na njih se ovaj zakon primenjuje.“²⁷²

Upravo zato što vrše upravna ovlašćenja koja su im poverena posebnim zakonom i ovi subjekti predstavljaju nosioce obaveze na davanje informacija od javnog značaja. (član 3, stav 1, tačka 1 in fine).

U ovu kategoriju spadaju takođe i pojedina *republička* javna preduzeća kojima je zakonom izričito povereno vršenje javnih ovlašćenja, npr. u oblasti elektroprivrede, PTT saobraćaja, zatim nacionalni parkovi, republičke javne agencije, itd.²⁷³

Pravna lica koja osniva ili finansira u celini, odnosno u pretežnom delu državni organ su takođe obavezni da omoguće pristup informacijama od javnog značaja. Ovim subjektima nije zakonom povereno vršenje javnih ovlašćenja. To su u prvom redu javna preduzeća kao i agencije čiji su osnivači jedinice lokalne samouprave.

Navedena pravna lica spadaju u kategoriju organa javne vlasti (dakle nisu državni organi) i kao takvi nisu u obavezi da objavljuju informacije iz svoje delatnosti u formi izdavanja informatora, odnosno da podnose izveštaj Povereniku. Međutim, obzirom na način osnivanja,

²⁷⁰ Uporediti: Katalog organa javne vlasti na koje se primenjuje Zakon o slobodnom pristupu informacija od javnog značaja Izvor: <http://www.poverenik.rs/ku/katalog-organa.html>

²⁷¹ Uporediti: *Slobodan pristup informacijama-stavovi i mišljenja Poverenika*, mišljenje br. 021-01-00143/2013, od 16. maja 2013, Beograd, 2013., str. 44.

²⁷² Uporediti: *Slobodan pristup informacijama-stavovi i mišljenja Poverenika*, mišljenje br. 021-01-00143/2013, od 16. maja 2013, Beograd, 2013., str. 44.

²⁷³ „Pored navedenih organizacionih oblika pod organizacijom kojoj je povereno vršenje javnih preduzeća podrazumeva se i Auto moto savez Srbije, koji je po svojoj pravnoj prirodi specifičan oblik udruženja na koje je, Zakonom o poveravanju javnih ovlašćenja, nekadašnjem AMSJ, a čiji je AMSS danas pravni sledbenik, povereno javno ovlašćenje za izdavanje međunarodne vozačke dozvole i druga javna ovlašćenja“ Uporediti: D. Milenković, *Priručnik za primenu ZSPIJZ*, Beograd, 2010, st.64.

odnosno finansiranja, oni imaju obavezu obezbeđenja tražiocu pristupa informacijama od javnog značaja.

U krug nosioca obaveze davanja informacija spadaju i pravna lica koja osniva ili finansira u celini, odnosno u pretežnom delu državni organ. Obzirom na činjenicu da i zakonodavne i sudske organe takođe obrazuje državni organ, logično je da i navedeni organi i tela spadaju u kategoriju nosilaca obaveze na davanje informacija od javnog značaja.²⁷⁴

Shodno navedenom, u *Katalogu* je nabrojano nekoliko kategorija tih subjekata u Odeljku: *Ustanove i druge javne službe*, počev od ustanova obrazovanja, ustanova i drugih javnih službi u oblasti zdravlja ljudi; ustanova u oblasti privrede, poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede; ustanova u oblasti nauke, kulture i informisanja čiji je država osnivač ili ih država finansira; druge ustanove za kulturu, nauku i informisanje; ustanove u oblasti odbrane. U druge javne službe spadaju još i pravosudni organi.

Iz analize subjekata koji su obveznici davanja informacija od javnog značaja može se zaključiti da je taj krug veoma širok. Katalog organa javne vlasti na koje se primenjuje ZSPIJZ sadrži podatke za 10.895 subjekata s tim što je taj broj podložan promeni.²⁷⁵

Međutim, ta činjenica može samo da podstiče slobodu informisanja i da utiče na razvoj demokratizacije ukupnih društvenih odnosa.

²⁷⁴ U zakonu nije predviđeno da i fizička lica kojima može biti povereno vršenje javnih ovlašćenja ulaze u krug nosilaca obaveza davanja informacija od javnog značaja. Na taj način se donekle sužava broj obaveznih subjekata, pa bi u procesu izmene ili dopune ZSPIJZ trebalo uvesti u krug obaveznika i fizička lica kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja.

²⁷⁵ Poverenik navodi da ovaj broj nije konačan, odnosno sasvim precizan jer je Služba Poverenika za njegovu izradu koristila najrazličitije izvore informacija, obzirom da se nisu svi organi vlasti odazvali zahtevu Poverenika da dostave podatke neophodne za njegovu izradu. Tako su, osim propisa, za informacije sadržane u katalogu, korišćeni izveštaji i drugi dokumenti organa vlasti, njihove i druge Internet prezentacije. Podaci o pravnim subjektima koji se finansiraju iz budžeta za potrebe ovog kataloga, obezbeđeni su iz Uprave za trezor Ministarstva finansija.

Imajući u vidu napred navedene razloge, postoji mogućnost da Katalogom nisu obuhvaćeni svi subjekti koji se, u smislu ovog zakona, ubrajaju u kategoriju organa javne vlasti. Takođe postoji mogućnost i da neznatan broj sadržanih naslova preuzetih iz Uprave za trezor, najčešće pod nazivom fondovi i sl. na lokalnom nivou, nemaju pravni subjektivitet, te da nisu organ javne vlasti, već predstavljaju budžetsku kategoriju od značaja za raspolaganje sredstvima. Zbog toga Katalog nema *konstitutivni već praktični, informativni karakter*.

Takođe, zbog posebnog statusa AP Kosovo i Metohija, organi vlasti sa teritorije ove pokrajine obrađivani su na republičkom i na lokalnom nivou.

Zbog svega navedenog, kao i velikog obima baze podataka sadržanih u Katalogu, navodi se u saopštenju, Služba Poverenika zadržava pravo na ispravku mogućih grešaka. Uporediti: Katalog organa javne vlasti na koje se primenjuje Zakon o slobodnom pristupu informacija od javnog značaja - <http://www.poverenik.rs/you/katalog-organa.html>

To znači da krug obveznika davanja pristupa informacijama od javnog značaja treba neprestalno proširivati, čineći tako informacije bližim javnosti. U tom pravcu idu i tumačenja Poverenika koji sve češće širi krug tih organa o čemu svedoče primeri iz prakse.

5.2. Korisnici prava na pristup informacijama od javnog značaja

Pravo na pristup informacijama od javnog značaja je pravo *svakog lica*, odnosno *svakog subjekta* bilo da je u pitanju fizičko ili pravno lice. Pri tome se pod fizičkim licem razume "ljudsko biće, čovek kome pravni poredak priznaje svojstvo subjekta prava...", dok je pravno lice "neživi subjekt prava, pravna, odnosno društvena tvorevina koju čini neodvojiva celina ljudi i imovine"²⁷⁶.

Drugim rečima, *svako* ima pravo da bude upoznat sa činjenicom da li organ vlasti poseduje određenu informaciju od javnog značaja, odnosno da li mu je ona na određeni način dostupna.

Pored toga, *svako* ima pravo da mu se omogući pristup informaciji od javnog značaja, na taj način što će mu se omogućiti uvid u dokument koji sadrži informaciju od javnog značaja, pravo na kopiju tog dokumenta, kao i pravo da mu se, na zahtev, kopija dokumenta uputi poštom, faksom, elektronskom poštom ili na drugi način.

Korisnici prava na pristup informacijama od javnog značaja su *svi bez diskriminacije*, odnosno pod jednakim uslovima, bez obzira na državljanstvo, prebivalište, boravište, odnosno sedište, ili lično svojstvo kao što je rasa, veroispovest, nacionalna i etnička pripadnost, pol i slično. Ovo pravo je propisano članom 6 Zakona po osnovu *principa jednakosti*.

U tom smislu i organi javne vlasti shvaćene u najširem smislu te reči koji su inače objekti prava na pristup informacijama od javnog značaja u smislu da su obavezni da tražiocima omoguće pristup informacijama, takođe mogu i sami biti tražioci informacija. Tu ulogu organi javne vlasti će imati kada od drugih organa koji su u posedu određene informacije zahtevaju pristup.

Pravo na pristup informacijama od javnog značaja garantovano je i međunarodnim propisima i navedene odredbe ZSPIJZ rezultat su, između ostalog, i načela koja su sadržana u tim aktima. U potvrdu ovog stava navodimo u komparativnom prikazu, pojedina rešenja iz međunarodnih dokumenata koja regulišu ovu materiju. Tako je npr. u Preporuci R (81) 19

²⁷⁶ Uporediti: V. Kutlešić, *Osnovi prava*, Službeni list SCG, Beograd, 205, st. 140.

propisano da će *svako ko je u nadležnosti države članice* imati pravo da na zahtev dobije informaciju u posedu javnih vlasti, izuzev onih u posedu zakonodavnih tela i sudskih vlasti.²⁷⁷

I Uredbom (EZ) broj 1049/2001 propisano je da je korisnik prava na informaciju *svaki građanin Unije i svako fizičko ili pravno lice sa prebivalištem ili sedištem u državi članici*. Ova lica imaju pravo na pristup dokumentima institucija, u skladu sa principima, uslovima i ograničenjima određenim u ovoj uredbi. Tačka 2 propisuje da institucije mogu, u skladu sa istim principima, uslovima i ograničenjima, da omoguće pristup dokumentima fizičkom ili pravnom licu *koje nema prebivalište ili sedište u državi članici*.²⁷⁸

Prema Konvenciji SE o pristupu zvaničnim dokumentima svaka strana (ugovornica: napomena DS) će garantovati *pravo svakome*, bez diskriminacije po bilo kom osnovu, da ima pristup, na zahtev, zvaničnim dokumentima u posedu organa vlasti.²⁷⁹

Preporuka R (2002) 2 SE predviđa da pravo uvida treba da se odnosi na *svako lice, kako na fizička lica, tako i na pravne entitete, bez diskriminacije po bilo kom osnovu, uključujući nacionalno poreklo*.²⁸⁰ Nikakva ograničenja u tom pogledu nisu postavljena u Preporuci br. R (81) 19 o pristupu informacijama u posedu organa vlasti.

Kao što se iz ove uporedne analize može zaključiti pravo na pristup informacijama od javnog značaja je dozvoljeno ne samo državljanima, nego je sve širi krug zemalja koje i „strance“, odnosno lica koja nisu državljani odnosno zemlje izjednačavaju u pogledu prava na slobodan pristup informacijama sa rezidentima. Standarde u pogledu ovog prava po osnovu

²⁷⁷ Uporediti: *Recomandation No. R (81) 19 of the Committee of Ministers to members states on the Access to Information Held by public Autorities 1*, adopted by the Committee of Ministers on 25 November 1981 at the 340th meeting of the Ministers' Deputies (*Preporuka R (81) 19 Komiteta ministara Saveta Evrope državama članicama o pristupu informacija u posedu javnih vlasti* (Dodatak Preporuci, tačka III), Izvor: http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/Thinking/Get_Connected/Recommendation_81_19.pdf

²⁷⁸ Uporediti: *Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents*, art.2 (*Uredba (EZ) broj 1049/2001 Evropskog parlamenta i Saveta od 30 maja 2001. godine o pristupu javnosti dokumentima Evropskog parlamenta, saveta i Komisije, član 2 (Odeljak Korisnici i područje primene)*). Čak i po pitanju ostvarivanja ovog prava lica koja nemaju dozvolu boravka u odnosnoj zemlji, ova činjenica nije uzimana kao nedostatak legitimacije za ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama, iako odedbba člana 2 Uredbe EK upućuje na takvo tumačenje. Upravo zbog toga je i pokrenuta inicijativa da se ta odredba redefiniše i da se eksplicitno propiše da se i ta kategorija stranaca (bez dozvole boravka) izjednači sa strancima sa dozvolom boravka, odnosno sa rezidentima. Izvor: http://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/r1049_en.pdf

²⁷⁹ Uporediti: *Council of Europe Convention on Access to Official Documents*, Adopted by the Committee of Ministers on 27 November 2008 at the 1042bis meeting of the Ministers' Deputies (Konvencija SE o pristupu zvaničnim dokumentima, Odeljak 1 – Pravo na pristup zvaničnim dokumentima, član 2, tačka 1.

²⁸⁰ *Access to official documents Recommendation Rec (2002) 2 of the Committee of Ministers and explanatory memorandum*, Preporuka R(2002) 2 Komiteta ministara državama članicama o uvidu u službene dokumente, tačka 16. Izvor: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/cm_EN.asp

državljanstva usvojile su ne samo članice Evropske unije, nego i druge države koje bi uskraćivanje ovog prava sve teže mogle da opravdavaju razlozima pripadnosti tražioca informacija drugoj državi. Ovo posebno zbog toga što se pravo na slobodan pristup informacijama javne vlasti smatra osnovnim ljudskim pravom, pa kao takvo uživa univerzalni tretman, odnosno pravo koje je podjednako dostupno svakome, bez obzira na državnu pripadnost.

Jednom reči, kako po međunarodnim propisima, tako i prema *Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, pravo pristupa informacijama javnih vlasti obezbeđeno je *svakome* i to bez diskriminacije, tj. pod jednakim uslovima, podrazumevajući tu strance ili domaće državljane, sa ili bez dozvole boravka bez obzira na prebivalište, boravište, odnosno sedište, ili lično svojstvo kao što je rasa, veroispovest, nacionalna i etnička pripadnost, pol i slično.

ZSPIJZ u pojedinim svojim članovima potencira pristup informacijama po principu tzv. *pozitivne diskriminacije*.²⁸¹

To znači da će organ javne vlasti *svakome* omogućiti pristup informaciji od javnog značaja i da će korisnicima pružati pomoć da dođu do traženih informacija bilo putem oslobađanja od troškova plaćanja naknade za određene kategorije novinara (kada kopiju dokumenta zahtevaju radi obavljanja svog poziva); udruženja za zaštitu ljudskih prava (kada kopiju dokumenta zahtevaju radi ostvarivanja ciljeva udruženja); kao i sva lica (kada se tražena informacija odnosi na ugrožavanje, odnosno zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine, osim u slučajevima iz člana 10. stav 1. ovog zakona (bilo drugim postupcima kojima se olakšava pristup informacijama od javnog značaja).

Pravo na dostupnost informacijama od javnog značaja *svakome*, je osnovno pravo, pa su i rešenja koja su propisana našim Zakonom sasvim u skladu sa tim usvojenim međunarodnim standardima (odredbe člana 5 i 6 ZSPIJZ).

²⁸¹ Npr. članom 7 Zakona propisano je da „organ vlasti ne sme stavljati u bolji položaj nijednog novinara ili javno glasilo, kada je više njih uputilo zahtev za pristup informacijama, tako što će samo njemu ili njemu pre nego drugim novinarima ili javnim glasilima omogućiti ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja.“ Takođe i drugim članovima Zakon propisuje određenu vrstu pomoći licu koje nije u stanju da bez pratioca izvrši uvid u dokument koji sadrži traženu informaciju na taj način što će se omogućiti da se to učini uz pomoć pratioca (stav 8 član 16), odnosno, omogućiti tražiocu na uvid dokument i izradi kopiju na jeziku na kojem je podnet zahtev, ako organ vlasti raspolaže dokumentom koji sadrži traženu informaciju na jeziku na kojem je podnet zahtev (stav 4 član 18 Zakona).

6. OGRANIČENJA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA

6.1. Uvodna razmatranja

Pristup informacijama od javnog značaja je jedno od osnovnih ljudskih prava koje je garantovano najvišim pravnim aktima pojedinih zemalja - njihovim ustavom. I pored postojanja najviših pravnih garancija, pravo na slobodan pristup informacijama organa javne vlasti nema *apsolutni karakter*. Drugim rečima, postoje određeni razlozi koji relativizuju ovo pravo, odnosno koji dovode do toga da ono usled postojanja tih razloga može biti ograničeno ili čak i uskraćeno u potpunosti.

Iako se razlozi za ograničenje prava na pristup informacijama od javnog značaja mogu razumeti i opravdati, ipak je i pored toga, potrebno adekvatno zaštititi ovo ljudsko pravo. Naime, organi javne vlasti, koliko god se nastoje prikazati kooperativnim u pružanju informacija građanima i pravnim licima, ipak nastoje da uskrate dokumenta za koja smatraju da je bolje da ostanu tajna nego da se objave. Da ta nastojanja organa vlasti ne bi poprimila razmere proizvoljnosti i zavisila od njihovog tumačenja šta se sme, a šta ne sme objaviti, morala se normativno urediti oblast ograničenja prava na dostupnost informacijama od javnog značaja.

U tom smislu, tj. da bi ograničenja prava na pristup informacijama od javnog značaja posedovala legalitet, moraju se propisati *zakonom*. Međutim, u skladu sa kriterijumima demokratskog društva nije dovoljno samo postojanje zakonskog osnova, nego je pored toga potrebno, propisana ograničenja i izuzeća od slobodnog pristupa, podvrgnuti testu opravdanosti koji odgovara kriterijumima neophodnosti u demokratskom društvu.

6.2. Klasifikacija informacija s obzirom na kriterijum ograničenja

Posmatrano sa opšteg stanovišta informacije se mogu podeliti na dve osnovne kategorije:

a) *dostupne informacije*-one kojima je pristup načelno slobodan, uz posebno propisivanje ograničenja pristupa;

b) *nedostupne informacije* - one kojima pristup načelno nije dozvoljen, uz posebno uređivanje mogućnosti pristupa u pojedinim slučajevima.

Obzirom na kriterijum ograničenja njihovom pristupu mogu se napraviti različite podele informacija. U najopštijem smislu one se mogu podeliti na: tajne informacije; informacije o ličnim podacima (privatnost); informacije koje se odnose na javnu arhivsku građu (pre isteka

propisanog roka); informacije koje su nedostupne na osnovu posebnih zakona, odnosno posebnih propisa, kao i one koje se nalaze u posedu subjekata van javnog sektora.

Drugi kriterijum koji se može uzeti kao osnov podele informacija koje podležu ograničenju tiču se sledećih karakteristika informacija: a) informacije koje su po sili Ustava i zakona nedostupne (lični podaci); informacije koje su pojedinim propisima označene nedostupnima, kao što su tajni, odnosno klasifikovani podaci; c) informacije koje su procesnim propisima (krivični, parnični, prekršajni, itd.) proglašene tajnim i to u delu postupka koji je zatvoren za javnost; d) informacije od javnog značaja kojima je pristup ograničen na osnovu *Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Zakona o informisanju, Zakona o elektronskim komunikacijama*, itd.

Kada je reč o klasifikaciji ograničenja u pristupu informacijama, onda se kao osnov podele može uzeti i sam *postupak* ostvarivanja prava na pristup informaciji. Po tom kriterijumu ograničenja informacija mogu biti s obzirom na: poseban prvostepeni postupak pred organom vlasti uz supsidijarnu primenu opšteg upravnog postupka i drugostepeni postupak pred Poverenikom; zaštita prava na dostupnost informacija od javnog značaja pred upravnim sudom (po tužbi tražioca informacija), kao i pred Ustavnim sudom, po Ustavnoj tužbi.

Navedene klasifikacije upućuju na zaključak da će dostupnost informacija zavisi od više faktora, posebno od vrste informacija, zatim ovlašćenog tražioca informacije, kao i organa koji poseduje informacije i sl.

6. 3. Ustavne garancije ograničenja

Iako se radi o jednom od osnovnih ljudskih prava koje bi trebalo biti zaštićeno najvišim pravnim aktom - Ustavom, mnoge zemlje u zaštitu ovoga prava nisu ugradile ustavne garancije. Za razliku od tih zemalja Srbija spada u ekskluzivni „klub“ država koje su putem ustava uredile i pitanja vezana za izuzeće od pristupa informacijama javne vlasti.

Zbog značaja koji za status ljudskih prava, pa samim tim i za status prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja ima ovo pravo, ustavnim odredbama propisano je i pravo na njegovu *sudsku zaštitu*. Naime, Ustav predviđa da svako ima pravo na sudsku zaštitu ukoliko mu je povređeno ili uskraćeno neko ljudsko ili manjinsko pravo zajemčeno ustavom, kao i pravo na uklanjanje posledica koje su nastale tom povredom. Pri tome, Ustav propisuje dva

oblika zaštite: zaštitu u unutrašnjem pravu i međunarodnopravnu zaštitu pred međunarodnim organima i institucijama.

Kada je u pitanju zaštita ljudskog prava, odnosno u konkretnom slučaju prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, onda je u unutrašnjem pravu najvažniji vid *sudska zaštita*. Pravo zaštite pred sudom je opšte pravo zagantovano Ustavom i Ustav to pravo štiti odredbom da „*svako ima pravo na nezavisnu, nepristrasnu i zakonom već ustanovljenu sud*“.

Ovo je kompleksno pravo koje obuhvata više ustavnih garancija i pored već navedenog prava obuhvata i pravo na javnost sudskog postupka i pravo na pravično suđenje u razumnom roku, kao i pravo na besplatnog prevodioca (sa maternjeg jezika) i sudskog tumača (u slučaju da je stranka gluva ili nema) i pravo na javnost sudskog postupka (osim zakonom utvrđenih izuzetaka).

Osim redovne sudske zaštite, ljudska prava se garantuju posebno pred *Ustavnim sudom*, a ostvaruju se kao supsidijaran oblik zaštite u postupku koji je regulisan Ustavom.

Pored zaštite pred domaćim organima, Ustavom je predviđena mogućnost međunarodnopravne zaštite ljudskih prava kada je reč o njegovim ograničenjima.²⁸² Mada Ustav ne propisuje način i uslove ostvarivanja ovog prava, postoje međunarodni mehanizmi i procedure koji se ostvaruju pred međunarodnim telima. Uslov za obraćanje međunarodnim institucijama je da su prethodno iscrpljene sve mogućnosti propisane unutrašnjim pravom, odnosno da građanin više nema mogućnosti da zaštitu traži pred organima svoje države. Jedna od najznačajnijih sudskih institucija u međunarodnim okvirima je Evropski sud za ljudska prava, kao i Evropski sud pravde.²⁸³

²⁸² „Građani imaju pravo da se obrate međunarodnim institucijama radi zaštite svojih sloboda prava i sloboda zajemčenih Ustavom“.

²⁸³ *Evropski sud za ljudska prava* je međunarodni sud sa sedištem u Strazburu. Broj sudija je jednak broju zemalja članica Saveta Evrope koje su ratifikovale Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: Evropska konvencija). Savet Evrope trenutno čini četrdeset šest država članica. Sudije Evropskog suda za ljudska prava deluju samostalno i ne predstavljaju nijednu zemlju. U radu sa predstavkama, Sud saraduje sa Sekretarijatom koji uglavnom čine pravници iz zemalja članica. Oni su takođe potpuno nezavisni od svojih zemalja i ne predstavljaju podnosiocima predstavki niti zemlje. Izvor: Sajt: w.w.w.coe.int:Kancelarija Saveta Evrope u Beogradu).

Evropski sud (European Court of Justice) je institucija koja se od 1989. sastoji od dva suda: Suda EZ-a (*Court of Justice of the European Communities*) i Prvostepenog suda (*Court of First Instance*). Uloga je Evropskog suda kao institucije da osigura da se pri primeni i tumačenju Osnivačkog ugovora poštuje pravo. Iako sud ograničene nadležnosti, Evropski je sud bio izuzetno važan pri uobličavanju pravnog poretka Unije. Sud je pokrenuo proces tzv. konstitucionalizacije Ugovora čime je pravni poredak EU stekao karakteristike koje ga razlikuju od sistema međunarodnog prava. Stoga Evropski sud nema u Uniji samo pravosudnu, već i važnu političku ulogu. Sedište Suda je u Luksemburgu. (Izvor: Sajt: w.w.w.moja Evropa.rs/o). Procedure pred ovim međunarodnim telima biće analizirane u delu posvećenom postupcima ostvarivanja prava na dostupnost informacijama od javnog značaja.

6.4. Zakonska regulacija ograničenja

Rukovodeći se navedenim principima koji su u osnovi garancije ljudskih prava utvrđenih ustavnim odredbama, *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja* je propisao pravo na slobodan pristup informacijama kao *pravilo*, odnosno *osnovni princip* koji je u stvari instrument kojim zakonodavac štiti status ovog prava. U tom smislu ograničenje prava na slobodan pristup informacijama predstavlja *izuzetak*. Kao i svaki izuzetak i ovaj se ima tumačiti usko ili preciznije samo *na način i pod uslovima* koji su striktno propisani zakonom koji reguliše ovu materiju.

U tom smislu Zakon u opštim odredbama propisuje da je ograničenje prava na slobodan pristup informacijama dopušteno *samo izuzetno* i ako je to neophodno u demokratskom društvu radi zaštite od ozbiljne povrede *pretežnijeg interesa* zasnovanog na ustavu ili zakonu. Pri tome, opet u skladu sa ustavnim garancijama o zaštiti ljudskih prava, u skladu sa ograničenim karakterom, odnosno obimom i sadržajem zakonskih ovlašćenja čiji je predmet ljudsko pravo, nijedna odredba ovog zakona ne sme se tumačiti na način koji bi doveo do ukidanja nekog prava koje ovaj zakon priznaje ili do njegovog ograničenja u većoj meri od one koja je propisana u napred navedenom stavu (stavu 1 član 8 Zakona).

6.5. Ograničenja pristupa propisana međunarodnim dokumentima

Ograničenja koja se odnose na pristup informacijama od javnog značaja uvedena su iz različitih razloga i ona imaju svoje opravdanje. Međutim, kao i svaki *izuzetak*, ograničenja vezana za slobodan pristup informacijama moraju se striktno primenjivati. Naime, od obima i širine propisanih izuzetaka, pogotovo od prakse njihove primene u velikoj meri zavisi aktuelni režim slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja. Ukoliko su ograničenja u primeni ovog prava preširoko postavljena i ako se njihova primena odvija na isti takav način, onda se time dovodi u pitanje osnovni princip, tj. *pravo* na dostupnost informacija. Ovo naročito zbog toga što ekstenzivno tumačenje ograničenja i primena izuzetaka istovremeno ograničava ostvarivanje legitimnih javnih i privatnih interesa, a ima i šire reperkusije.

Zbog navedenog značaja slobodnog pristupa informacijama, ograničenja koja se odnose na ovu oblast predmet su regulacije mnogobrojnih međunarodnih dokumenata, isto kao što su propisana i ZSPIJZ. I međunarodni i domaći propisi sadrže veliki broj izuzetaka koji imaju svoje

opravdanje. Drugim rečima postoji veliki broj *razloga* koji utiču na ograničenje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

Ipak, sve te različite razloge koji utiču na ograničenje ovog prava možemo svesti na dva osnova. To je zaštita *privatnih* i zaštita *javnih* interesa. Iako ova klasifikacija za izuzeće od prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja nema neki suštinski značaj, ipak je navodimo prvenstveno iz doktrinarnih razloga, odnosno radi lakše analize uzroka i razloga koji stoje u osnovi ovih izuzetaka.

*U Preporuci R(81) 19 Komiteta ministara Saveta Evrope*²⁸⁴ državama članicama o pristupu informacijama u posedu javnih vlasti, preciznije u dodatku Preporuci R (81) 19, ističe se da će principi iz te Preporuke biti predmet *zabrana i ograničenja* koja su neophodna u demokratskom društvu u cilju zaštite legitimnih javnih interesa kao što su nacionalna bezbednost, javna bezbednost, javni red i mir, ekonomska dobit zemlje, sprečavanje kriminala, sprečavanje davanja informacija dobijenih u poverenju i zaštite privatnosti i drugih legitimnih ličnih interesa, uz dužno poštovanje posebnih interesa lica na koje se odnose informacije u posedu javnih vlasti.

Isto tako i Uredbom (EZ) broj 1049/2001²⁸⁵ propisano je da zbog veoma osetljivog sadržaja, određeni dokumenti zahtevaju *poseban tretman*. Iako je, dakle, osnovni princip da svi dokumenti institucija moraju da budu dostupni javnosti, ipak određeni javni i privatni interesi moraju da budu zaštićeni *izuzecima*.

Uredbom su predviđeni izuzeci kada će biti ograničen, odnosno kada neće biti dozvoljen pristup određenim dokumentima. U tom smislu se propisuje da institucije neće biti i u obavezi da dozvoljavaju pristup dokumentu ako bi obelodanjivanje oslabilo zaštitu: (a) *javnog interesa* u vezi sa: javnom bezbednošću; odbranom i vojnim pitanjima; međunarodnim odnosima; finansijskom, monetarnom ili ekonomskom politikom Zajednice ili države članice; (b) *privatnosti i integriteta pojedinca*, posebno u skladu sa zakonodavstvom Zajednice u vezi sa zaštitom podataka o ličnosti.

Isto tako, institucije neće biti u obavezi da dozvoljavaju pristup dokumentu ukoliko bi njegovo objavljivanje oslabilo zaštitu: *poslovnih interesa fizičkih ili pravnih lica, uključujući i*

²⁸⁴ Uporediti: Recommendation R (81) 19 of the Committee of Ministers of the Council of Europe, Izvor: <http://www.poverenik.org.rs/yu/pravni-okvir-pi/medjunarodni-dokumenti-pi/148-preporuka-r-81-19-.html>

²⁸⁵ Uporediti: *Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents*, art.2 Izvor: http://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/r1049_en.pdf Uredba (EZ) broj 1049/2001 Evropskog parlamenta i Saveta od 30 maja 2001. godine o pristupu javnosti dokumentima Evropskog parlamenta, saveta i Komisije <http://www.poverenik.rs/yu/pravni-okvir-pi/medjunarodni-dokumenti-pi/1028-uredba-ez-broj-10492001.html>

intelektualnu svojinu; sudskog postupka i pravnog saveta; namene inspekcija, istraga ili revizija, ukoliko ne postoji preovlađujući javni interes za obelodanjivanje.

Ukoliko bi obelodanjivanje određenog dokumenta u većoj meri *oslabilo donošenje odluka institucije*, a ne postoji preovlađujući javni interes za obelodanjivanje, takođe se neće dozvoliti pristup dokumentu koji je pripremila institucija za unutrašnju upotrebu ili koji je institucija primila, a odnosi se na pitanje o kojem institucija nije donela odluku. Isto tako se neće dozvoliti pristup dokumentu *koji sadrži mišljenja za unutrašnju upotrebu* kao deo rasprava i preliminarnih konsultacije unutar institucije koja je u pitanju, čak ni posle donošenja odluke, ako bi obelodanjivanje tog dokumenta ozbiljno oslabilo postupak donošenja odluka institucije, ukoliko ne postoji preovlađujući javni interes u obelodanjivanju.

Kada su u pitanju dokumenata trećih lica, institucija se konsultuje sa trećim licima da bi procenila da li se primenjuje izuzetak iz stava 1 ili 2, osim u slučaju kada je jasno da će dokument biti obelodanjen ili da neće biti obelodanjen (stav 4).

Država članica može da zahteva od institucije da ne obelodani dokument koji potiče iz te države članice bez njenog prethodnog pristanka.

Ako su samo delovi zahtevanog dokumenta obuhvaćeni izuzetkom, ostali delovi tog dokumenta će moći da se objavljuju.²⁸⁶

Navedeni izuzeci mogu da se primenjuju najduže na period od 30 godina. U slučaju dokumenata koji su obuhvaćeni izuzecima u vezi sa privatnošću ili poslovnim interesima i u slučaju osetljivih dokumenata, izuzeci mogu, prema potrebi, da nastave da se primenjuju i nakon isteka ovog perioda.

Kao što se može zaključiti, *Uredba 1049/2001* ne samo da nabraja slučajeve koji predstavljaju osnov za ograničenje prava na dostupnost informacija od javnog značaja, nego propisuje i određene obaveze organa o kojima on mora voditi računa prilikom odbijanja zahteva za dostupnost informacija. U tom smislu, organ je dužan da se konsultuje sa trećim licima da bi procenio da li se primenjuju propisani izuzeci, isto kao što je obavezan i da objavi određenu informaciju ukoliko je samo delimično izuzeta od objavljivanja, a ne da zabrani obelodanjivanje cele informacije iako je neki njen deo dozvoljen za pristup javnosti.

²⁸⁶ Izuzeci propisani članom 4 stavovima 1 do 3 Uredbe (EZ) broj 1049/2001 se primenjuju samo na period u toku kojeg je zaštita opravdana na osnovu sadržaja dokumenta.

I najzad, postoje i propisani rokovi za koje vreme važi zabrana, što znači da zabrana obelodanjivanja određenog dokumenta nije „večita“, već iznosi najviše 30 godina, mada može u izuzetnim slučajevima da se i preispituje, odnosno produži.

Iz ovakvog pristupa proizlazi da se i kod izuzetaka mora voditi računa da oni budu ne sami sebi cilj i svrha, nego da moraju odgovarati razlozima i biti srazmerni cilju zbog kojeg je zabrana i uvedena.

Prema *Preporuci R (2002) 2*²⁸⁷ države članice takođe mogu da ograniče pravo uvida u službene dokumente. Ta ograničenja treba da budu jasno precizirana zakonom, neophodna u demokratskom društvu i srazmerna cilju zaštite: a) nacionalne bezbednosti, odbrane i međunarodnih odnosa; b) javne bezbednosti; c) prevencije, istrage i gonjenja krivičnih dela; d) privatnosti i drugih legitimnih privatnih interesa; e) komercijalnih i drugih ekonomskih interesa, privatnih ili javnih; f) ravnopravnosti strana u sudskom postupku; g) prirode; h) inspekcije, kontrole i nadzora organa vlasti; i) ekonomske, monetarne i devizne politike države; j) poverljivosti konsultacija unutar ili između organa vlasti za vreme interne pripreme nekog predmeta.

Uvid u neki dokument može, takođe da bude odbijen ako bi otkrivanje informacija sadržanih u službenom dokumentu nanelo ili moglo da nanese štetu bilo kom navedenom interesu, osim ako ne postoji viši javni interes da se one otkriju. Osim toga, države članice treba da razmotre mogućnost postavljanja vremenskih rokova posle kojih ograničenja spomenuta u tački 1 ne bi više važila.

Preporuka takođe polazi od stava da *moguća ograničenja uvida u službene dokumente* treba da budu izuzetak i to u slučaju kad drugi legitimni interesi imaju prevagu. S druge strane, ograničenja treba da budu jasno precizirana zakonom, neophodna u demokratskom društvu i srazmerna cilju zaštite drugih legitimnih interesa.

Iz opšteg prava proističe da se građanima mora reći da li organ vlasti ima u svom posedu određeni dokument. Jedino tamo gde zaštita drugih legitimnih interesa ima prevagu nad otkrivanjem, može biti potrebno, *u izuzetnim okolnostima*, zadržati kao tajnu činjenicu da ta

²⁸⁷ Uporediti: *Preporuka R (2002) 2 Odbora ministara Saveta Evrope državama članicama o dostupnosti službenih dokumenata (Preporuka R (2002) 2 Komiteta ministara državama članicama o uvidu u službene dokumente (usvojio Komitet ministara 21. februara 2002. na 784. sastanku zamenika). Izvor: http://arhivistika.files.wordpress.com/2011/02/o_dostupnosti_sluzbenih_dokumenata.pdf*

informacija postoji. To bi važiolo u okolnostima kada bi se priznavanje ili poricanje postojanja informacije samo po sebi svodilo na otkrivanje te informacije.

Prilikom sastavljanja kriterijuma za primenu ograničenja vodilo se računa o odredbama Evropske konvencije o ljudskim pravima, kao i o relevantnim odredbama sadržanim u instrumentima vezanim za zaštitu podataka, naročito u *Konvenciji za zaštitu pojedinaca u pogledu automatske obrade ličnih podataka* od 28. januara 1981. (*ETS br. 108*) i u *Preporuci br. R (81) 19 o pristupu informacijama u posedu organa vlasti*.

Pored navedenih izuzetaka, predviđeno je da države članice mogu da ograniče uvid u službene dokumente da bi zaštitile *nacionalnu bezbednost, odbranu i međunarodne odnose*.

Isto tako države članice mogu da uvedu ograničenja da bi zaštitile *privatnost* i druge legitimne privatne interese, kao što su npr komercijalni i drugi ekonomski interesi. Pojam „*komercijalni i drugi ekonomski interesi*“, može da se odnosi, na primer, na poslovna pitanja koja moraju da ostanu tajna iz konkurentskih razloga, recimo da bi se sačuvala poverljivost poslovnih pregovora. Ovaj stav takođe može da se proširi na one dokumente koje organi vlasti koriste da bi pripremili kolektivne pregovore u kojima učestvuju.

Da bi se dobili dobri statistički podaci, većina država ima klauzule o poverljivosti koje štite informacije prikupljene od fizičkih ili pravnih lica. Ti podaci su obično ili lični podaci ili podaci koji se tiču ekonomskih ili komercijalnih interesa. Slični obziri mogli bi da se primene i na podatke prikupljene prilikom oporezivanja fizičkih i pravnih lica.

Neke države štite informacije *saopštene u poverenju*.

Ograničenje koje se odnosi na zaštitu „*jednakosti strana u sudskom postupku*“, sadržano u stavu 1, alineja f) Preporuke, proističe iz člana 6 *Evropske konvencije o ljudskim pravima o pravu na pravično suđenje*. Ono, između ostalog, ima za cilj da se organu vlasti omogući da odbije uvid u svoje dokumente da ne bi oslabio svoj položaj u procesu u kome učestvuje kao jedna od strana.

Ograničenja vezana za zaštitu „*prirode*“, imaju, na primer, za cilj da onemoguće da se otkrije *gde se nalaze ugrožena flora ili fauna da bi se iste zaštitile*.

Takođe postoji mogućnost da se ograniči uvid da bi se zaštitile konsultacije unutar ili između organa vlasti tokom interne pripreme nekog predmeta. Ta ograničenja bi mogla konkretno da se odnose na dokumente o konsultacijama kabineta. Izraz „*predmet*“ je dovoljno širok da obuhvati sve vrste slučajeva kojima se bavi organ vlasti, to jest kako pojedinačne slučajeve, tako i procedure donošenja političkih odluka.

Pri donošenju odluke o primeni izuzetaka mora se voditi računa o dva značajna načela: načelu procene rizika i načelu uspostavljanja ravnoteže između interesa uvida javnosti u dokumente i interesa zaštićenog ograničenjem. Ako uvid u službeni dokument ni na koji način ne šteti nekom od nabrojanih interesa, ne treba da postoji ograničenje uvida u taj dokument. Ako bi uvid javnosti u dokument mogao da šteti nekom od tih interesa, dokument ipak treba da bude stavljen na raspolaganje ako javni interes uvida u dokument premašuje zaštićeni interes.

Procena rizika i „odmeravanje interesa“ mogu da se izvrše ili u svakom pojedinačnom slučaju ili to može da uradi zakonodavac oslanjajući se na način na koji su ograničenja formulisana. Zakon bi, na primer, mogao da propiše različite uslove za procenjivanje rizika. Ti uslovi bi mogli da imaju formu pretpostavke za ili protiv tajnosti ili bezuslovne tajnosti u slučaju izuzetno osetljivih informacija. Kada su ti uslovi predviđeni zakonom, organ vlasti mora da se uveri da li su uslovi iz klauzule o tajnosti ispunjeni kad dobije zahtev za uvid u takav službeni dokument. Stepem osetljivosti može s vremenom da varira i treba izbegavati da tajnost dokumenta automatski onemogućava uvid u taj dokument u budućnosti.

U nekim državama članicama dokumenti će biti stavljeni na raspolaganje osim ako zaštićeni interes ne premašuje javni interes vezan za objavljivanje.

Što se tiče dokumenata koji su označeni kao tajni, poverljivi ili strogo poverljivi, organi vlasti treba da obezbede da oni postanu dostupni čim to okolnosti dopuste ili, ako zakon postavlja vremenski rok za poverljivost, čim taj rok istekne. U nekim zemljama, zakon predviđa redovno preispitivanje poverljive prirode neke informacije. U drugim, to preispitivanje se obavlja od slučaja do slučaja, kada postoji zahtev za uvid.

Preporuka br. R (2003)13²⁸⁸ u svom načelu 8 (Zaštita privatnosti u kontekstu krivičnih postupaka koji su u toku) navodi da pri pružanju informacija o osumnjičenim, optuženim ili osuđenim licima, kao i o ostalim učesnicima u krivičnom postupku, mora da se poštuje njihovo pravo na zaštitu privatnosti. Ovo pravo proizlazi iz prava na zaštitu privatnog i porodičnog života na osnovu člana 8. Evropske konvencije o ljudskim pravima. Samim tim, navedenim kategorijama lica u krivičnom postupku ova prava ne mogu biti oduzeta zbog njihovog učešća u tom postupku, bilo u svojstvu osumnjičenih, optuženih ili osuđenih. Ovo posebno zbog toga što

²⁸⁸ Uporediti: Preporuka br. R (2003)13 Komiteta ministara zemljama članicama o medijskoj distribuciji informacija u vezi sa krivičnim postupcima (Aneks Preporuke Rec. (2003) 13 Načela vezana za medijsku distribuciju informacija o krivičnim postupcima). Izvor: <http://www.poverenik.rs/yy/pravni-okvir-pi/medjunarodni-dokumenti-pi/151-preporuka-br-r-2003-13.html>

obelodanjivanje podataka o личности tih osoba može da im nanese neprocenljivu štetu koja može biti čak veća od izrečene kazne. S druge strane, objavljivanje podataka o tim ličnostima može u kasnijoj fazi života otežati ili čak onemogućiti njihovo uključivanje u društveni život, odnosno društvo (tzv. resocijalizaciju).

Posebna zaštita mora biti pružena *maloletnim i drugim sličnim kategorijama*, kao i žrtvama, svedocima i porodicama osumnjičenih, optuženih i osuđenih lica. Ovo je sasvim logično, jer su u pitanju ranjive osobe na koje vođenje krivičnog postupka može ostaviti trajne posledice. Zato je državama članicama po ovom pitanju omogućeno pozivanje i na Preporuku R (85) 11 o položaju žrtve u okviru krivičnog prava i krivičnog postupka²⁸⁹, kao i na Preporuku R (97) 13 o zastrašivanju svedoka i pravima odbrane²⁹⁰.

U svakom slučaju, treba obratiti posebnu pažnju na štetne posledice koje odavanje informacija koje omogućavaju njihovu identifikaciju može imati na navedene kategorije lica.

U obrazloženju *Preporuke Rec (2003) 13*²⁹¹ u uvodnom delu, navodi se da Konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda garantuje slobodu izražavanja i informisanja. To znači da se u svakom slučaju mora omogućiti javnosti pristup *svim informacijama*, pa i onim koji su u vezi sa sudskim procedurama, a posebno krivičnim postupcima, jer su to pitanja od javnog interesa koja su u vezi sa pravdom i kao takva moraju biti dostupna javnosti, naročito kroz sredstva javnog informisanja. S druge strane, mora se poštovati, načelo pretpostavke nevinosti, kao i pravo na pravičan proces, koje između ostalog obuhvata otvorenost suđenja za javnost i javno proglašavanje presuda, s jedne strane, ali istovremeno i pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života.

Izuzeci omogućavaju zabranu pristupa sredstvima javnog informisanja sudnici bilo u toku celog trajanja postupka, ili samo u jednom njegovom delu. Svakako, pri isključenju sredstava

²⁸⁹ Uporediti: *Recommendation No. R (85) 11 of the Committee of Ministers to member States on the Position of the Victim in the Framework of Criminal Law and Procedure*, Adopted by the Committee of Ministers on 28 June 1985 at the 387th meeting of the Ministers' Deputies, Izvor: <http://command=com.intranet.CmdBlobGet&IntranetImage=605227&SecMode=1&DocId=686736&Usage=2>

²⁹⁰ Uporediti: *Recommendation No. R (97) 5 of the Committee of Ministers to member States on the Protection of Medical data*, adopted by the Committee of Ministers on 13 February 1997 at the 584th meeting of the Ministers' Deputies, Izvor: command=com.intranet.CmdBlobGet&IntranetImage=564487&SecMode=1&DocId=560582&Usage=2

²⁹¹ Uporediti: *Recommendation Rec(2003)13 of the Committee of Ministers to member states on the provision of information through the media in relation to criminal proceedings*, Adopted by the Committee of Ministers on 10 July 2003 at the 848th meeting of the Ministers' Deputies (Uvodni deo-obrazloženje), Izvor: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=51365>

javnog informisanja moraju se poštovati strogo definisana ograničenja slobode izražavanja i informisanja.

Prema *Zajedničkoj deklaraciji*²⁹² u odredbi o državnoj tajni previđeno je da treba hitno izvršiti neophodne izmene i dopune zakona kojima se onemogućuje pristup informacijama i uskladiti ih sa relevantnim međunarodnim standardima, naznačenim u ovom dokumentu. Državni organi i njihovi predstavnici snose odgovornost za zaštitu poverljivosti legitimnih tajnih informacija, tako da novinari i drugi građani nikada ne mogu biti smatrani odgovornim za objavljivanje ili dalje širenje tajnih informacija koje su od javnog interesa a koje su do njih "procurele", osim u slučaju da su prevarom ili nekom drugom kriminalnom radnjom došli do informacije.

Prema *Konvenciji SE o pristupu zvaničnim dokumentima*²⁹³ takođe su propisana ograničenja na pristup službenim dokumentima. Član 3 predviđa da svaka strana (ugovornica) može da ograniči prava na pristup zvaničnim dokumentima. Ograničenja će biti postavljena ukoliko je to neophodno u demokratskom društvu i srazmerno cilju zaštite: nacionalne bezbednosti, odbrane i međunarodnih odnosa; javne bezbednosti; sprečavanja istrage i gonjenja krivičnih aktivnosti; disciplinske istrage; inspekcije, kontrole i nadzora od strane organa vlasti; privatnosti i drugih legitimnih privatnih interesa; komercijalnih i drugih ekonomskih interesa ekonomske, monetarne politike; ravnopravnosti stranaka u sudskom postupku i efikasnog sprovođenja pravde; životne sredine, ili razmatranja unutar ili između organa vlasti u pogledu ispitivanja materije.

Predmet ove zabrane, odnosno ograničenja može biti i komunikacija sa vladarskim porodicama i njihovim domaćinstvima ili šefom države. Uslov je da odnosna zemlja, potpisnica ove Konvencije u momentu potpisivanja ili deponovanja svojih instrumenata ratifikacije, prihvatanja, odobravanja ili pristupanja, izjavom upućenom generalnom sekretaru Saveta Evrope, izjavi da pristup informacijama koje su sadržane u službeni dokument može verovatno naneti štetu njihovim interesima, osim ako postoji prevashodni javni interes za njihovo otkrivanje.

²⁹² Zajedničku deklaraciju usvojili su specijalni izveštač Ujedinjenih nacija za slobodu mišljenja i izražavanja, predstavnik OEBS-a za slobodu medija i specijalni izveštač Organizacije Američkih Država (OAS) za slobodu izražavanja, 6 decembra 2004. godine. Izvor: <http://www.poverenik.org.rs/you/pravni-okvir-pi/medjunarodni-dokumenti-pi/153-zajednicka-deklaracija.html>

²⁹³ Uporediti: Konvencija SE o pristupu zvaničnim dokumentima (*doneta je u Tromsu, 18.VI.2009*). Izvor: <http://www.poverenik.org.rs/you/pravni-okvir-pi/medjunarodni-dokumenti-pi/1005-konvencija-se-o-pristupu-zvanicnim-dokumentima.html>

U svakom slučaju ugovorne strane će razmotriti mogućnost postavljanja rokova iza kojih se navedena ograničenja ne mogu više primenjivati.

*Dodatak Preporuci br. R (91) 10*²⁹⁴ reguliše pitanje poštovanja privatnosti i načela zaštite podataka. Saopštavanje ličnih podataka ili datoteka ličnih podataka od strane organa javne vlasti trećoj strani, naročito putem elektronskih sredstava, treba biti praćeno zaštitom i jemstvom koji su oblikovani tako da se osigura da privatnosti predmeta podataka ne bude neopravdano naneta šteta. Saopštavanje ličnih podataka ili datoteka ličnih podataka trećoj strani ne bi trebalo dozvoliti: a) ako to nije predviđeno posebnim zakonom; b) ako javnost prema zakonskim odredbama koje određuju pristup informacijama javnog sektora nema pristup tim podacima; c) ako saopštavanje nije u skladu s domaćim zakonima o zaštiti podataka; ili d) ako lice koje je predmet podataka nije na to slobodno i svesno pristalo.

Lični podaci ili datoteke ličnih podataka, takođe ne mogu se saopštiti trećoj strani u svrhe koje nisu saglasne onima zbog kojih su podaci bili sakupljeni, ukoliko domaći zakon ne određuje odgovarajuću zaštitu i jemstvo za predmet podataka.

Lični podaci koji spadaju u bilo koju od kategorija lica na koja se odnose odredbe člana 6 *Konvencije za zaštitu pojedinaca pri automatskoj obradi ličnih podataka*, ne bi se smeli pohranjivati u datoteci ili u onom delu datoteke koji je najčešće dostupan trećoj strani. Svaki izuzetak od ovoga načela treba biti strogo određen zakonom i praćen odgovarajućom zaštitom i jemstvom za predmet podataka.

I najzad, odredbe navedenih načela ne sprečavaju mogućnost odlaganje u datoteke dostupne trećoj strani takvih kategorija podataka, koji bi u drugim okolnostima bili smatrani osetljivima, ali koji se tiču onih predmeta podataka u javnom životu koji obavljaju funkcije koje spadaju u javni sektor i kao rezultat toga njihovi podaci su dostupni trećoj strani.

Posebno je intersentna za anлізу Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u odlučivanju i dostupnosti pravosuđa u pitanjima koja se tiču zaštite životne sredine.²⁹⁵ Ovo zbog toga što se u navedenu Konvenciju unosi poseban, odnosno dodatni osnov za ograničenje

²⁹⁴ Uporediti: Preporuka br. R (91) 10 odbora ministara Saveta Evrope državama članicama o saopštavanju ličnih podataka koje poseduju organi javne vlasti trećim licima. (Odbor ministara prihvatio je Preporuku 9. septembra 1991. godine na 461. sednici zamjenika ministara) Izvor:<http://zagreb.arhiv.hr/hr/pdf/Zastita%20osobnih%20podataka.pdf>

²⁹⁵ Uporediti: *Convention on access to information, public participation in decision - making and access to justice in environmental matters* (Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine) doneta u gradu Arhusu 1998. godine, Izvor:http://www.ekosrbija.com/zakoni/arhuska_konvencija.pdf

pristupa informacijama koji se tiče zaštite životne sredine. Tako se zahtev za informacije koje se tiču životne sredine može odbiti: (a) ako javna uprava kojoj je zahtev podnet ne poseduje tražene informacije; (b) ako je zahtev izrazito nerazuman ili je isuviše uopšteno formulisan; ili (c) ako se zahtev odnosi na podatke koji se nalaze u procesu obrade ili se tiče međusobne komunikacije između organa javne uprave, gde može biti napravljen izuzetak u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom ili običajnom praksom, uzimajući u obzir interes javnosti za objavljivanje informacija (tačka 3 Konvencije).

Isto tako zahtev za informacijama koje se tiču životne sredine *može biti odbijen* ukoliko bi njihovo objavljivanje negativno uticalo na: (a) poverljivost rada državnih organa u slučaju kada je poverljivost predviđena odredbama nacionalnog zakona; (b) međunarodne odnose, nacionalnu odbranu ili javnu bezbednost; (c) ispravnost rada pravosudnih organa, pravo lica na pošteno suđenje ili mogućnost javne uprave da sprovede krivičnu ili disciplinsku istragu; (d) poverljivost komercijalnih i industrijskih informacija, u slučajevima kada je poverljivost predviđena odredbama zakona, u cilju zaštite legitimnog ekonomskog interesa (u ovom okviru, informacije koje se tiču emisija značajnih za zaštitu životne sredine biće objavljene); (e) prava intelektualne svojine; (f) poverljivost ličnih podataka, odnosno dosijea, koji se odnose na fizičko lice, kada to lice nije dalo pristanak za otkrivanje informacija javnosti, u slučajevima kada je takva poverljivost predviđena odredbama nacionalnog zakona; (g) interese treće strane koja obezbeđuje informacije, kada ona nije imala, ili nije mogla biti stavljena pod zakonsku obavezu davanja informacija, u slučajevima kada ta strana ne da pristanak na objavljivanje informacije; i (h) životnu sredinu na koju se informacije odnose, kao što je slučaj sa područjima razmnožavanja retkih vrsta.

Napred navedene osnove za odbijanje zahteva biće tumačene na *restriktivan način*, uzimajući u obzir interes javnosti za objavljivanje informacija i uzimajući u obzir da li se tražene informacije odnose na emisije u životnu sredinu.

U slučajevima kada organ vlasti ne poseduje tražene informacije koje se tiču životne sredine, ona će u najkraćem roku obavestiti podnosioca zahteva o tome kod kojeg organa je moguće podneti zahtev ili će direktno proslediti zahtev tom organu i o tome obavestiti podnosioca.

6.6. Razlozi ograničenja pristupa informacijama po ZSPLJZ

Analizirani međunarodni propisi o izuzećima pristupa informacijama od javnog značaja ukazuju na postojanje *posebnih razloga* koji su u osnovi ograničenja ovog prava. Pri tome, osnov za ograničenje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja može biti zaštita veoma raznovrsnih interesa. Ipak sve njih možemo podeliti u dve velike grupe: *javne i privatne*.

6.6.1. Ograničenja u svrhu zaštite javnih interesa

Nema sumnje da su *javni interesi* nešto što se mora štiti na adekvatan način, pa i ograničenjem prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja. No, bez obzira na opravdanost zaštite tih interesa, mora se dozvoliti pristup velikom broju informacija, odnosno dokumenata u kojima se nalaze te informacije. To znači da se mora napraviti selekcija informacija koje će biti pod režimom ograničenja pristupa javnosti.

Rukovodeći se usvojenim evropskim pravnim standardima u ovoj oblasti, *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja* predviđa ograničenja koja su uslovljena zaštitom *legitimnih interesa*. Dakle, slučajevi koji predstavljaju osnov za sužavanje prava na pristup dokumentima od javnog značaja moraju biti *opravdani legitimni javni interesi*. Mada se u Zakonu u Odeljku II taksativno nabrajaju razlozi zbog čijeg postojanja organ javne vlasti neće biti u obavezi da omogući pristup informacijama od javnog značaja, ipak ćemo iz doktrinarnih razloga sačiniti klasifikaciju tih interesa.

6.6.1.1. Zaštita suverenih funkcija države

U prvu grupu izuzetaka kojima je osnov *zaštita tzv. suverenih funkcija države* spadaju: a) odbrana zemlje; b) nacionalna i javna bezbednost; c) međunarodni odnosi; kao i d) ekonomsko uređenje i ekonomski interesi.

U skladu sa potrebom zaštite navedenih interesa, ograničenje prava na pristup informacijama od javnog značaja biće onemogućeno, odnosno organ vlasti uskratice informaciju ako bi se time ozbiljno ugrozila odbrana zemlje, nacionalna ili javna bezbednost, ili međunarodni odnosi (tačka 3); bitno umanjila sposobnost države da upravlja ekonomskim procesima u zemlji, ili bitno otežalo ostvarenje opravdanih ekonomskih interesa (tačka 4); učinilo dostupnim informaciju ili dokument za koji je propisima ili službenim aktom zasnovanim na zakonu određeno da se čuva kao *državna, službena, poslovna ili druga tajna*, odnosno koji je dostupan samo određenom krugu lica, a zbog čijeg bi odavanja mogle nastupiti teške pravne ili druge

posledice po interese zaštićene zakonom koji *pretežu nad interesom za pristup informaciji* (tačka 5).

Ova grupa izuzetaka posvećena je zaštiti *osetljivih državnih informacija*. Dok u Srbiji nije bio donet Zakon o tajnosti podataka, postojale su brojne teškoće u vezi sa stepenom klasifikovanja informacija. Međutim, usvajanjem ovog Zakona uređeno je to pitanje, pa je to relaksiralo i različita tumačenja šta se sve podrazumevalo pod državnom tajnom.

Ograničenje pristupa informacijama od javnog značaja posebno je karakteristično u oblasti postojanja tajnih informacija, tj. osetljivih državnih informacija. Ove informacije predstavljaju poseban predmet zaštite i uređenja jedinstvenog sistema određivanja i zaštite tajnih podataka koji su od interesa za nacionalnu i javnu bezbednost, odbranu, unutrašnje i spoljne poslove Republike Srbije, zatim zaštite stranih tajnih podataka, pristupa tajnim podacima i prestanak njihove tajnosti.

Taj zakon u velikoj meri je doprineo klasifikaciji informacija, kao i sadržinskom objedinjavanju, tajnih informacija kao osetljivih državnih informacija, te najzad definisanju informacija različitog stepena tajnosti.

Pri određivanju tajnosti podatka, ovlašćeno lice procenjuje moguću štetu po interes Republike Srbije.

Vlada propisuje način i postupak označavanja tajnosti podataka, odnosno dokumenata.

Zakonom je takođe izvršeno označavanje *stranih tajnih podataka*²⁹⁶

Obzirom da ograničenje pristupa informacijama od javnog značaja predstavlja izuzetak od pravila da su informacije javne, propisima je limitirano trajanje tajnosti podataka. U tom smislu ZTP je propisao da tajnost podataka prestaje: datumom utvrđenim u dokumentu u kome je sadržan tajni podatak; nastupanjem određenog događaja utvrđenog u dokumentu u kome je sadržan tajni podatak; istekom zakonom određenog roka; opozivom tajnosti; ako je podatak učinjen dostupnim javnosti.

²⁹⁶ „Dokument koji sadrži strani tajni podatak zadržava oznaku stepena tajnosti kojim je označen u stranoj državi ili međunarodnoj organizaciji. Pri označavanju stepena tajnosti dokumenata, za dokumenta namenjena za saradnju sa stranim državama, međunarodnim organizacijama, odnosno drugim subjektima međunarodnog prava, osim izraza iz člana 14. ovog zakona mogu se koristiti oznake stepena tajnosti na engleskom jeziku i to: 1) oznaka stepena tajnosti "*TOP SECRET*" odgovara oznaci stepena tajnosti "državna tajna "; 2) oznaka stepena tajnosti "secret" odgovara oznaci stepena tajnosti "strogo poveljivo "; 3) oznaka stepena tajnosti "confidential" odgovara oznaci stepena tajnosti "poverljivo; 4) oznaka stepena tajnosti "restricted" odgovara oznaci stepena tajnosti "interno". Uporediti: *Zakona o tajnosti podataka*, „Službeni glasnik RS“, broj 104/2009. godine, član 15.

Inače, prestanak tajnosti može da nastane utvrđivanjem određenog datuma, zatim nastupanjem određenog događaja ili istekom roka.²⁹⁷

S druge strane, postoji mogućnost produženje roka čuvanja tajnosti podataka ukoliko postoje razlozi da se podatak i dalje čuva kao tajni.

Jednom utvrđena tajnost podataka podleže periodičnoj proceni tajnosti.

Opoziv tajnosti podataka može se izvršiti u postupku vršenja kontrole, na osnovu odluke nadležnog organa, zatim u javnom interesu i sl.²⁹⁸

Kada je u pitanju *strani tajni podatak*, promena stepena i roka tajnosti, kao i opoziv tajnosti, vrši se u skladu sa zaključenim međunarodnim sporazumom i utvrđenim međunarodnim obavezama.

6.6.1.2. Zaštita informacija vezanih za sudske postupke i inspeksijske i finansijske kontrole

Druga grupa izuzetaka vezana je za informacije koje se odnose na *sudske postupke, sprovođenje istrage, inspeksijskih i finansijskih kontrola, kao i donošenje odluka drugih državnih organa*. U tim slučajevima, organ vlasti neće tražiocu omogućiti ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja, ako bi time: ugrozio, omeo ili otežao sprečavanje ili otkrivanje krivičnog dela, optuženje za krivično delo, vođenje pretkrivičnog postupka, vođenje sudskog postupka, izvršenje presude ili sprovođenje kazne, ili koji drugi pravno uređeni postupak, ili fer postupanje i pravično suđenje.

Pozivajući se na mogućnost ugrožavanja vođenja sudskog postupka pojedini organi javne vlasti odbijaju zahteve za davanje podataka tražiocu informacije. Navodimo dva primera kako se u praksi postupa kada se traže takvi podaci, odnosno kako na njih reaguje Poverenik:

²⁹⁷ Zakonski rok prestanka tajnosti podataka određuje se prema stepenu tajnosti, i to: za podatak sa oznakom "državna tajna - 30 godina; za podatak sa oznakom "strogo poveljivo" - 15 godina; za podatak sa oznakom "poverljivo - pet godina; a podatak sa oznakom "interno"-dve godine. Ovi rokovi teku od dana određivanja tajnosti podatka. Upređiti: *Zakon o tajnosti podataka*, „Službeni glasnik RS“, broj 104/2009. godine član 19.

²⁹⁸ Tako npr. u postupku vršenja kontrole, Kancelarija Saveta za nacionalnu bezbednost i zaštitu tajnih podataka može od ovlašćenog lica zahtevati vanrednu procenu tajnosti podatka i na osnovu te procene sama doneti odluku o opozivu tajnosti, zatim Narodna skupština, predsednik Republike i Vlada mogu sa pojedinih dokumenata opozvati oznaku tajnosti, bez obzira na stepen tajnosti, ako je to u javnom interesu ili zbog izvršavanja međunarodnih obaveza i najzad, ovlašćeno lice organa javne vlasti može opozvati tajnost podatka, odnosno dokumenta koji sadrži tajni podatak i omogućiti ostvarivanje prava tražiocu, odnosno podnosiocu zahteva na osnovu rešenja Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti u postupku po žalbi, odnosno na osnovu odluke nadležnog suda u postupku po tužbi, u skladu sa zakonom kojim se uređuje slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zakonom koji uređuje zaštitu podataka o ličnosti.

Prvi slučaj:

"Udruženje bubrežnih bolesnika i invalida na kućnoj dijalizi RS „Renalis“ podnelo je 28. novembra 2006. godine Republičkom zavodu za zdravstveno osiguranje u Beogradu zahtev za dostavljanje fotokopije sledećih dokumenata: ugovora o servisiranju aparata za hemodijalizu sa svim aneksima ugovora i dokumenata koji sadrže podatke o broju sudskih postupaka koji se u 2006. godini vode protiv Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje po tužbama osiguranika, zatim ukupan iznos potraživanja tužilaca u ovim sporovima i iznos troškova koje je RZSO platio po izgubljenim sudskim postupcima pokrenutim od strane osiguranika u 2005. godini.

Nakon isteka zakonom utvrđenog roka Udruženje je, zbog nedobijanja traženih informacija, podnelo žalbu Povereniku za informacije. Poverenik je od Zavoda tražio da se izjasni povodom navoda žalbe, nakon čega je doneo rešenje da Republički zavod odmah, a najkasnije u roku od tri dana, dostavi sve tražene informacije udruženju „Renalis“.

U obrazloženju Poverenika ističe se: „(...) Cenjen je navod iz odgovora organa na žalbu da žalilac, na osnovu člana 9. stav 1. tačka 2. ZSPI, nema pravo na pristup informacijama u vezi sudskih postupaka koji su vođeni tokom 2006. godine i iznosima troškova koje je Republički fond platio u izgubljenim sudskim postupcima u 2005. godini, kao i da ugovori o servisiranju aparata za hemodijalizu ne mogu biti dostavljeni jer se radi o ugovorima koji mogu biti dostupni samo određenom krugu lica. Isti navod nije mogao biti uvažen iz razloga što tražene informacije nisu takvog karaktera da bi ih prvostepeni organ mogao uskratiti na osnovu člana 9. stav 1. tačka 2. i 5. ZSPI.

Naime, da bi organ vlasti uskratio pristup traženim informacijama, pored jednog od uslova da se radi o zaštiti nekog od interesa propisanih čl. 9. navedenog Zakona, neophodno je i ispunjenje i drugog uslova iz čl. 8. stav 1, odnosno neophodno je utvrditi da bi taj interes pristupom informacijama bio ozbiljno povređen. Prvostepeni organ, u konkretnom slučaju, nije pružio valjan dokaz o opravdanosti ograničenja pristupa traženim informacijama, odnosno nije dokazao koje bi teške pravne ili druge posledice nastupile omogućavanjem pristupa traženim ugovorima, odnosno na koji bi način pristup traženim informacijama ozbiljno ugrozio vođenje sudskih postupaka pokrenutih po tužbama osiguranika kao pretežnijeg interesa od interesa javnosti da zna, na koje se Zavod u odgovoru na žalbu pozvao.²⁹⁹

Drugi slučaj: Poverljive informacije o osuđenom licu

Sud je obavestio Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti o slučaju u kome sud nije mogao da dostavi informacije osuđenom licu kao tražiocu informacije, iz razloga što je uprava ustanove gde lice izdržava kaznu zatvora, odbila da mu dostavi upućenu informaciju. Sud je zatražio i mišljenje poverenika o tome da li je zahtev tražioca zasnovan na Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, budući da je dokument poverljiv i da sadrži lične informacije o tražiocu. U odgovoru poverenika se između ostalog navodi sledeće:

„Osnovanost zahteva za pristup informacija od javnog značaja ceni prvostepeni organ, u konkretnom slučaju taj sud, kao što ste to već učinili. Da li kao informacije od javnog značaja treba učiniti dostupnim informacije iz dokumenata koji nose oznaku poverljivosti, potrebno je, osim ispunjenosti tog formalnog uslova koji podrazumeva da je proglašavanje tog dokumenta ili sadržanog podatka tajnim, izvršeno u skladu sa odredbama Zakona o tajnosti

²⁹⁹ D. Milenković, *Priručnik za primenu ZSPIJZ*, Beograd, 2010, Izvod iz rešenja Poverenika broj 07-00-01653/2006-03 od 27. marta 2007. godine, st. 79-80.

podataka („Službeni glasnik RS br. 104/09), ceniti i ispunjenost drugog suštinskog, materijalnog uslova, da li bi odavanje takvih informacija mogle nastupiti teške pravne ili druge posledice po interese koji su zaštićeni zakonom i koji je od ta dva interesa pretežniji. To proističe iz člana 8. i 9. Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („Službeni glasnik RS br. 120/04, 54/07 i 36/10) ZSPIJZ i prihvaćenih međunarodnih standarda. Kada dokument sadrži informacije koje se odnose na određenu ličnost, pa makar bio to i sam tražilac, kao što je u konkretnom slučaju reč, da bi se učinio dostupnim javnosti, odnosno tražiocu kao njenom reprezentu, potrebno je da su ispunjeni uslovi za primenu izuzetaka iz člana 14 tačka 1., 2. ili 3. ZSPIJZ. Prvi izuzetak iz tačke 1. ovog člana, koji bi mogao biti relevantan za konkretan slučaj, podrazumeva da je tražilac dao pisanu saglasnost da se takva informacija generalno može učiniti dostupnom, što proističe iz prirode informacije od javnog značaja, tj da ona može biti učinjena dostupnom i bilo kome drugome ko bi je zatražio, bez izuzetka. Na davanje saglasnosti o obradi podataka o ličnosti primenjuju se odredbe Zakona o zaštiti podataka o ličnosti („Službeni glasnik RS br. 97/08 i 104/09 dr. zakon) član 10 i 17. Međutim imajući u vidu sadržinu traženog dokumenta, da su u njemu obrađivani lični podaci tražioca, on svoje pravo na kopiju dokumenta može ostvariti u skladu sa Zakonom o zaštiti podataka – Slobodan pristup informacijama o ličnosti, što je u datom slučaju i prirodnije i u tom slučaju se dostupnost podataka obezbeđuje samo njemu, u skladu sa tim zakonom, a ne javnosti generalno, kao kod ostvarivanja prava na pristup informacijama od javnog značaja po ZSPIJZ. Što se tiče problema nemogućnosti komunikacije tražioca i Suda, o tome treba obavestiti Zaštitnika građana Republike Srbije, u čijoj nadležnosti je zaštita ljudskih prava. Ukoliko ovim nismo otklonili dileme ili ih budete imali u vezi sa primenom napred navedenih zakona koji su oblast i delovanje Poverenika, slobodno nas kontaktirajte“. (Br. 011-00-00615/2012-03 од 13.09.2012.).

Karakteristična je primer iz prakse Poverenika koji se odnosi na tajnost dokumenata/informacije u vezi sa ugovorom o investicionom ulaganju Fijata u Srbiji.

Primer:

„U postupku prinudnog izvršenja rešenja Poverenika donetog po žalbi Saveta za borbu protiv korupcije zbog uskraćivanja prava na kopiju ugovora o investicionom ulaganju između Republike Srbije i Fijata, Ministarstvo se i dalje pozivalo na poverljivost traženih informacija, predočavajući rizik od mogućih štetnih posledica za slučaj njihovog otkrivanja, kao što je moguće povlačenje Fijata iz ovog investicionog projekta.

Poverenik je na to reagovao konstatujući da Ministarstvo nema nameru da sprovede nalog Poverenika na način kako je to naloženo rešenjem (davanjem kopija) uzimajući sebi za pravo da menja odluku Poverenika koja je konačna i izvršna, uprkos činjenici što je Poverenik prethodno upozorio Ministarstvo da je propustilo da sve relevantne činjenice i dokaze razmotri u prvostepenom postupku, postupajući po zahtevu Saveta, da je i u svojim izjašnjenjima, za vreme drugostepenog postupka pred Poverenikom, ostalo samo na terenu isticanja formalnog razloga, tj. poslovne tajne, bez dokaza o mogućim realnim štetnim posledicama u slučaju pristupa svim informacijama, te da se na ta pitanja ne može vraćati u izvršnom postupku.

Poverenik je ukazao da je preispitivanje rešenja Poverenika dozvoljeno i pravno moguće jedino u zakonom predviđenom roku u sudskom postupku po tužbi Republičkog javnog tužioca za vođenje upravnog spora, na inicijativu Ministarstva, pred Upravnim sudom Srbije.

Takođe je ukazano na to da insistiranje Ministarstva na tome da komunikaciju po ovom pitanju nastavi na način koji ne uzima u obzir uslove i proceduru utvrđenu zakonom, pogotovo imajući u vidu da je čak i u odredbama osnovnog ugovora o zajedničkom

investicionom ulaganju između Republike Srbije i Fijata, koje se odnose na poverljivost i objavljivanje informacija, predviđeno da se obaveza poverljivosti neće primenjivati ako objavljivanje informacije zahteva merodavno pravo, a da je po ugovoru merodavno pravo Republike Srbije, Ministarstvo, svesno ili nesvesno, izaziva utisak da interese stranog partnera stavlja iznad zakona Republike Srbije“

Uporedna analiza našeg zakonodavstva sa relevantnim međunarodnim propisima koji se odnose na ograničenja dostupnosti informacija od javnog značaja, ukazuje da su rešenja koja je usvojio ZSPIJZ rezultat postojećih standarda u ovoj oblasti i da su ograničenja zaštite legitimnih javnih interesa u nas u skladu sa opšteprihvaćenim načelima evropskih zemalja.

6.7. Ograničenja radi zaštite privatnih interesa

Zaštita *privatnog interesa* takođe se odnosi ne na sve, nego samo na *legitimne* interese pojedinaca.

Zaštita ovog prava je, najpre, u tesnoj vezi sa pravom *na zaštitu podataka o ličnosti*.

Šta su to lični podaci definisano je Direktivom 95/46/EC.³⁰⁰ Prema toj Direktivi pod „*ličnim podacima*“ podrazumevaju se informacije koje se odnose na identitet određen ili odrediv za fizičko lice (nosilac podataka). *Identifikovani čovek* je onaj koji može da se identifikuje, direktno ili indirektno, posebno putem identifikacionog broja ili pomoću jednog ili više faktora specifičnih za njegov fizički, fiziološki, mentalni, ekonomski, kulturni ili socijalni identitet. S druge strane, "*obrada ličnih podataka*" je svaka operacija ili niz operacija koji se obavljaju nad ličnim podacima, bez obzira da li se to čini automatskim sredstvima ili ne, kao što su sakupljanje, snimanje, organizovanje, čuvanje, prilagođavanje ili ispravka, pronalaženje, konsultacija, korišćenje, otkrivanje prenosom, širenje ili na drugi način činjenje dostupnim, svrstavanje ili kombinovanje, blokiranje, brisanje ili uništavanje.

*Uredba EK 45/2001*³⁰¹ se poziva na navedenu Direktivu 95/46 EK i navodi da ona zahteva od država članica da zaštite osnovna prava i slobode fizičkih lica, *a naročito prava na*

³⁰⁰ Uporediti: *Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data* (Official Journal L 281 , 23/11/1995 P. 0031 – 0050). (*Direktiva Evropskog parlamenta i Saveta od 24. oktobra 1995 o zaštiti pojedinaca u pogledu obrade ličnih podataka i slobodnog kretanja takvih zvaničnih podataka.*) Izvor: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:en:HTM>

³⁰¹ Uporediti: Regulation (EC) No 45/2001 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2000 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Community institutions and bodies and on the free movement of such data. (En Official Journal of the European Communities 12.1.2001, L 8/1, I-(Acts whose publication is obligatory), Uredba Evropskog parlamenta i Saveta od 18. decembra 2000 o zaštiti pojedinaca u vezi sa obradom ličnih podataka od strane institucija i organa Zajednice i o slobodnom

*privatnost u vezi sa obradom ličnih podataka, kako bi se obezbedio slobodan protok ličnih podataka u Zajednici.*³⁰²

Cilj ove Uredbe je, između ostalog, da se osigura efikasno poštovanje pravila koja regulišu zaštitu osnovnih prava i sloboda pojedinaca i slobodan protok ličnih podataka između država članica i institucija i organa Zajednice, ili između institucija i organa Zajednice za potrebe povezanih u ostvarivanje svojih nadležnosti.

Polazi se od stava da su organi dužni da štite osnovna prava i slobode fizičkih lica, i naročito njihovo pravo na privatnost u vezi sa obradom ličnih podataka i *da neće ni ograničiti niti zabranjivati slobodan protok ličnih podataka između sebe.*

Obzirom na delikatnost zadiranja u privatnost lica, odnosno u podatke koji se tiču ličnosti, razumljivo je da usvojeni i prihvaćeni režimi pristupa informacijama od javnog značaja, kako u nas, tako i u svetu, najčešće dolaze u sukob upravo sa normama koje regulišu zaštitu podataka o ličnosti. Zbog toga se, prema propisima o zaštiti podataka o ličnosti, zahteva od institucija da pre objavljivanja ličnih podataka provere da li je lice na koje se odnose podaci *dalo saglasnost i da li bi mogle nastupiti pravne ili druge posledice po interese zaštićene zakonom* koji pretežu nad interesom za pristup informaciji ili ne. Organ vlasti u svakom slučaju treba da proceni da li bi odavanjem tajne mogle nastupiti teške pravne ili druge posledice po interese zaštićene zakonom koji pretežu nad interesom za pristup informaciji.

ZSPIJZ je to formulisao kroz odredbu da organ vlasti neće tražiocu omogućiti ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja *ako bi time povredio pravo na privatnost, pravo na ugled ili koje drugo pravo* lica na koje se tražena informacija lično odnosi. Ova formulacija, pogotovo u delu koji se tiče ugrožavanja ugleda ili „kojeg drugog prava lica na koje se informacija odnosi“ može enormno da proširi ograničenje prava na pristup informacijama po ovom osnovu. Zakonodavac je, istina, pokušao da suzi mogućnost ograničenja, ne podvodeći pod navedene slučajevne situacije u kojima je lice pristalo na objavljivanje podataka o njemu; ako se radi o ličnosti, pojavi ili događaju od interesa za javnost, a naročito ako se radi o nosiocu državne i političke funkcije i ako je informacija važna s obzirom na funkciju koju to lice vrši; ako

kretanju takvih podataka). Izvor:<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:008:0001:0022:en:PDF>

³⁰² Uporediti: *Regulation (EC) No 45/2001 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2000 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Community institutions and bodies and on the free movement of such data.*<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:008:0001:0022:en:PDF>

se radi o licu koje je svojim ponašanjem, naročito u vezi sa privatnim životom, dalo povoda za traženje informacije.

Jedan primer iz prakse Poverenika na najbolji način ilustruje odnos informacije koja se tiče privatnosti ličnosti, ali je istovremeno od interesa za javnost. Iz ovog primera se može sagledati zbog čega u konkretnom slučaju javni interes preteže u odnosu na privatni interes:

Obdukcioni nalaz

Od Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti zatražen je odgovor na pitanje da li najbliža rodbina (suprug, deca, sestre) imaju pravo na uvid obdukcioni nalaz umrlog lica zbog sumnje da je lice preminulo pod čudnim okolnostima. Sledi izvod iz odgovora Poverenika: „Članom 14. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („Službeni glasnik RS br.120/04, 54/07, 104/09 i 36/10), propisano je da se tražiocu neće omogućiti ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja *ako bi se time povredilo pravo na privatnost, pravo na ugled ili koje drugo pravo lica na koje se tražena informacija odnosi*, osim ako je lice na to pristalo. Prema članu 10. stav 6. Zakona o zaštiti podataka o ličnosti („Službeni glasnik RS br. 97/08 i 104/09 dr. zakon), saglasnost, odnosno pristanak za obradu ličnih podataka (obrada podrazumeva i stavljanje na uvid ili činjenje dostupnim na drugi način) za lice koje je umrlo, mogu dati supružnik, deca sa navršenih 15 godina života, roditelji, braća i sestre, odnosno zakonski naslednik umrlog. Iz toga proističe potvrđan odgovor na vaše pitanje da pravo na obdukcioni nalaz preminule imaju navedeni članovi porodice.

Pravo na uvid u obdukcioni nalaz i/ili na dobijanje njegove kopije, možete ostvariti podnošenjem zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja instituciji koja ga poseduje, na osnovu ZSPUIZ. U tom slučaju, tražene informacije učinjene dostupnim tražiocu, tj. vama, mogle bi biti dostupne i svakom drugom potencijalnom tražiocu kao reprezentu javnosti, što podrazumeva vaše *odricanje od privatnosti* umrle.

"U slučaju da ne želite da tražene informacije budu dostupne javnosti, već samo vama, u tom slučaju možete ostvariti pravo na uvid i/ili dobijanje kopije dokumenta, na osnovu Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, takođe podnošenjem zahteva instituciji kod koje se dokumenti nalaze. Za slučaj da institucija ne postupi po vašem zahtevu ili odbije vaš zahtev, bez obzira na to po kom osnovu ste podneli zahtev, tada možete izjaviti žalbu Povereniku...“.

U ovom slučaju Poverenik se rukovodio odredbom Zakona da će se informacija koja se štiti zakonom o zaštiti podataka o ličnosti obelodaniti, ukoliko se lice na koje se ona odnosi ili bliski srodnik lica koje je preminulo, da saglasnost. Ceneći da je tražena informacija koja je tražena u postupku ostvarivanja prava na dostupnost informacijama dostupna svima, Poverenik nije prihvatio odluku organa da ograniči obelodanjivanje te informacije. Ukoliko je srodnik hteo da informacija ostane u okviru privatnosti, onda je on mogao da traži samo uvid u informaciju ili dobijanje kopije čime bi navedena informacija bila „sačuvana“ od javnog objavljivanja.

6.8. Ograničenja u svhu zaštite tajne

Pored ograničenja koja su rezultat zaštite podataka o ličnosti, *zaštita trgovinske, profesionalne ili poslovne* tajne takođe može biti razlog za odbijanje organa vlasti da neki

podatak učini dostupnim javnosti. Tačka 4, člana 9 ZSPIJZ koja se odnosi na zaštitu opravdanih javnih legitimnih interesa, pored zaštite interesa vezanih za čuvanje državne tajne, sadrži i odredbu o zaštiti službene, poslovne ili druge tajne. Međutim, ovom tačkom je obuhvaćena i zaštita *privatnih interesa* vezanih za ograničenje pristupa podataka od javnog značaja kada je u pitanju zaštita *službene, poslovne ili druge tajne*, pa se čini logičnijim da se prilikom klasifikacije ograničenja, izuzetak vezan za zaštitu poslovne tajne, nađe u grupi izuzetaka koji se odnose na zaštitu privatnih interesa.

Isto tako, tražiocu se neće izaći u susret, odnosno organ će odbiti pristup informacama od javnog značaja ukoliko bi na taj način učinio dostupnim „*informacije ili dokument za koji je propisima ili službenim aktom određeno da se čuva kao državna, službena, poslovna ili druga tajna, odnosno koji je dostupan samo određenom krugu lica, a zbog čijeg bi odavanja mogle nastupiti teške pravne ili druge posledice po interese zaštićene zakonom koji pretežu nad interesom za pristup informaciji*“ (član 9, stav 5.).

U ovu kategoriju legitimnih privatnih interesa mogu se svrstati i *intelektualna svojinska prava*.

Kada je reč o ograničenjima vezanim za pristup informacijama od javnog značaja, onda tu spadaju i određeni *komercijalni interesi* pod kojim se podrazumevaju i komercijalne aktivnosti pojedinaca koji mogu biti u vezi sa njihovim poslovanjem.

6.9. Ograničenja u vezi sa ugrožavanjem života, zdravlja i drugih dobara

Ograničenje slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja vezano je i za slučaj ugrožavanja života, zdravlja, sigurnosti ili kojeg drugog važnog dobra nekog lica.

Ova grupa izuzetaka od prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja odnosi se na slučaj kada su u pitanju privatnost i druga prava ličnosti koja su u vezi sa životom, zdravljem i drugim dobrima. Naime, organ vlasti neće tražiocu omogućiti ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja ako bi time povredio pravo na privatnost, pravo na ugled ili koje drugo pravo lica na koje se tražena informacija lično odnosi, osim u slučajevima koji su propisani kao izuzeci i za ograničenja vezana za privatnost.

6.10. Ostali razlozi ograničenja slobodnog pristupa informacijama

6.10.1. Informacije koje su već dostupne javnosti

Jedna grupa slučajeva ograničenja pristupa informacijama od javnog značaja vezana je za informacije *koje su već dostupne javnosti*. Naime, organ vlasti ne mora tražiocu da omogući ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja, ako se radi o informaciji koja je već objavljena i dostupna u zemlji ili na internetu. Međutim, organ vlasti će u odgovoru na zahtev biti dužan da označi subjekt koji je informaciju već objavio (broj službenog glasila, naziv publikacije i sl.), gde je i kada tražena informacija objavljena, osim ako je to opštepoznato.

Obzirom na mogućnost veoma različitog tumačenja odrednice „opštepoznato“, obaveznici pružanja pristupa informacijama od javnog značaja različito su tumačili taj izraz, pa su u skladu s tim bile različite i odluke koje su donošene povodom zahteva tražioca informacija. Da bi otklonio neujednačenu praksu organa vlasti i doprineo njihovom efikasnijem i pravilnom postupanju po zahtevima za pristup informacijama, Poverenik je izneo svoje mišljenje kao svojevrsno uputstvo za postupanje.

Postupanje organa kod već objavljenih informacija:

„Zakonsku formulaciju *osim ako je to opštepoznato* trebalo bi tumačiti krajnje restriktivno. Dobra volja organa, ali i potreba afirmacije ideje da se „princip vladanja“ u radu organa vlasti zameni „principom dobrog upravljanja“, traži od organa vlasti da se potpuno uzdržavaju od ove mogućnosti.

Pojam opštepoznatog, u smislu citiranih odredbi, pored uslova u pogledu dostupnosti većem broju građana, svakako zavisi i od niza konkretnih okolnosti, kao npr. od toga ko je tražilac informacije, da li je tražilac lice kome su službena glasila dostupna na mestu rada po prirodi posla koji obavlja, ukoliko je zaposlen, zatim od njegovog obrazovanja, zanimanja i sl. Okolnost da se tražilac sam pozvao na propis kao mogući izvor informacije, navodeći i službeno glasilo u kome je objavljen, ukazuje na moguću mu dostupnost informacije, u kom slučaju će organ u odgovoru tražiocu samo potvrditi gde je informacija sadržana i objavljena. Ovo uz uslov da taj propis doista sadrži onu informaciju koja se zahtevom traži. Takva situacija, dakle ne oslobađa organ javne vlasti od postupanja, tj. odgovora tražiocu“.

„Kada se radi o opštim aktima preduzeća ili drugog lica koji nisu objavljeni u službenom glasilu, a u vreme traženja se ne nalaze, odnosno nisu dostupni na drugom nosaču informacija (Web sajtu i sl.) informacija se ne može uskratiti s pozivom na odredbe člana 10 zakona, uz obrazloženje da su opšti akti ranije bili istaknuti na oglasnoj tabli preduzeća pre stupanja na snagu“.³⁰³

³⁰³ D. Milenković, *Priručnik za primenu ZSPIJZ*, Izvod iz odgovora organu br.07-00-76/2005-04 od 30 septembra 2005 i br.011-00-18/2005-01 od 25. novembra 2005 godine, Beograd, st.86

6.10.2. Zloupotreba prava na pristup informacijama

I najzad, ZSPIJZ u članu 13 propisuje jedan poseban slučaj kada organ vlasti neće biti u obavezi da omogući tražiocu pravo na pristup informacijama od javnog značaja. To će biti situacija kada je u pitanju *zloupotreba ovog prava*. Tako, organ vlasti neće tražiocu omogućiti ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja ako tražilac zloupotrebljava pravo na pristup informacijama od javnog značaja, naročito ako je traženje: a) *nerazumno*; b) *često*; c) *kada se ponavlja zahtev za istim ili već dobijenim informacijama*; ili d) *kada se traži preveliki broj informacija*.

Ilustrativan je primer zloupotrebe prava na pristup informacijama koji je posledica obima sudskih spisa koji se traže.

Obim sudskih spisa kao razlog odbijanja zahteva

„U vezi sa odbijanjem zahteva tražioca, zbog velikog broja traženih informacija s pozivom organa vlasti na zloupotrebu prava, Poverenik je izneo sledeći stav:

Traženje velikog broja informacija, samo po sebi, ne može predstavljati osnov za odbijanje zahteva tražioca, ali može predstavljati osnov za produženje zakonskog roka za postupanje organa vlasti, u smislu člana 16, stav 3 ZSPIJZ, koji organu vlasti daje mogućnost da po zahtevu postupi u naknadnom roku koji ne može biti duži od 40 dana od podnošenja zahteva, kada za to postoje opravdani razlozi.

Navodi organa vlasti da postupanje po zahtevu tražioca zahteva veliko dodatno angažovanje, bez dokaza o konkretnom obimu spisa, te potrebnom vremenu i opterećenju organa, po oceni Poverenika, ne može biti dovoljan razlog odbijanja zahteva, s pozivom na zloupotrebu prava koja, u smislu člana 13 Zakona i opšteprihvatačenih pravnih standarda u ovoj oblasti, podrazumeva izuzetne situacije, očigledno nerazumnog zahteva koji nalaže nesrazmerno velike napore organa u postupanju i u koji sam organ vlasti iskazuje spremnost da zahtevu tražioca udovolji na način koji ne ugrožava normalan rad organa. Organ vlasti, prema odredbama člana 4 ZSPIJZ ima teret dokazivanja da se radi o nerazumnom zadatku u postupanju.

Praksa Evropskog suda pravde takođe sugeriše da je na organu vlasti da, pre nego što odbije zahtev s pozivom na zloupotrebu prava, najpre dokaže obim svog zadatka, da on prevazilazi granice onoga što može razumno da bude traženo, zatim da je pokušao da se konsultuje s podnosiocem zahteva da bi se zahtev usvojio u meri koja je manje nepovoljna od odbijanja u celosti, u smislu da npr. omogući uvid u spise uz odgovarajuće mere garancije o zaštiti podataka o ličnosti, pa da tražilac, nakon pregleda, opredeli dokumenta čije kopije zahteva“³⁰⁴.

³⁰⁴ Uporediti: „Slobodan pristup informacijama, stavovi i mišljenja Poverenika, Beograd, 2013, (Br.07-00-00040/2011-03 od 17.09 .2012., str.62.

6.11. Problemi koji otežavaju primenu ograničenja pristupa u praksi

Iako su ograničenja prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja regulisana velikim brojem međunarodnih propisa, i na osnovu tih pravnih standarda na odgovarajući način uređena i našim zakonima, ipak i ova relativno razuđena normativna regulativa, često puta nije dovoljna da na adekvatan način utiče na sprovođenje propisanih izuzetaka u praksi. I ovde se, kao nažalost i u drugim oblastima, susrećemo sa raskorakom između normativnih rešenja i njihovog sprovođenja u praksi.

6.11.1. Normativna regulativa

Jedan od razloga neadekvatne primene izuzetaka može biti vezan za zakonsku formulaciju, odnosno nedovoljnu preciznost pojedinih slučajeva uskraćivanja prava na dostupnost informacijama od javnog značaja. Kada je, npr. reč o izuzetku kojim se tražiocu informacije uskraćuje pristup nekoj informaciji usled ugrožavanja života, zdravlja, sigurnosti ili nekog drugog važnog dobra, onda se formulacija „*neko drugo važno dobro*“ može veoma široko tumačiti. Iako je namera zakonodavca verovatno bila da se obuhvati i zaštititi što veći broj ličnih dobara, ipak se čini da se ovakvom formulacijom daje preveliko polje tumačenja izuzetaka organu vlasti. Zato se čini da bi ipak bilo bolje što preciznije, pa i taksativno nabrojiti ta dobra (npr. čast, dostojanstvo i slično), kako bi se izuzeci sveli na razumnu meru.

Isto važi i za slučaj ograničenja prava na dostupnost informacijama od javnog značaja ako bi se time povredilo pravo na privatnost, pravo na ugled ili koje drugo pravo lica na koje se tražena informacija odnosi, kada je u pitanju formulacija „*koje drugo pravo lica*“.

Kada je u pitanju ograničenje usled zloupotreba pristupa informacijama, primedba koja se odnosi na uopštenu formulaciju je takođe prisutna. Naime, Zakonom je propisano da se neće dozvoliti pristup informacijama od javnog značaja ako tražilac zloupotrebljava pristup informacijama. Pri tome je zakonodavac pokušao da ukaže o kojim se zloupotrebama radi i naveo da je to, „*naročito ako je traženje nerazumno, često, kada se ponavlja zahtev sa istim ili već dobijenim informacijama ili kada se traži preveliki broj informacija*“.

Međutim, samom formulacijom, „*naročito*“, ostavljena je mogućnost da se pristup informacijama može ograničiti i zbog drugih zloupotreba. Drugim rečima, organu javne vlasti je ostavljena mogućnost da sam odlučuje o tome koje se zloupotrebe, mimo navedenih, mogu smatrati razlogom za uskraćivanje pristupa informacijama od javnog značaja, pa je samim tim i

njemu stvoren prostor za arbitrarnost, pa čak i zloupotrebu tumačenja, odnosno ocenu o tome koja informacija može biti izuzeta od objavljivanja.

6.11.2. Primena izuzetaka u praksi

Kao što se iz navedenih, dosta nepreciznih, formulacija ZSPIJZ može zaključiti, primena izuzetaka u praksi mora biti u svakom slučaju dobro procenjena i odmerena, kako bi doneta odluka adekvatno izrazila *odnos proporcionalnosti* zaštite posebnog interesa i prava na dostupnost informacije. Ovo, kako od organa vlasti koji u prvom stepenu odlučuje, tako, rekao bih i naročito, od Poverenika koji deluju u svojstvu drugostepenog organa.

Ono što je u svakom slučaju pozitivno u pristupu ograničenjima informacijama od javnog značaja prema našem ZSPIJZ je što se ni jedna informacija ne isključuje *a priori*, odnosno automatski iz obaveze slobodnog pristupa. Naprotiv, postoji prezumpcija slobodnog pristupa informacijama, a ograničenja se tretiraju kao izuzetak. U praktičnoj primeni to znači da naš zakon propisuje primenu testa „proporcionalnosti“, odnosno trodelnog testa uvek kada je u pitanju pristup informacijama organa vlasti. Drugim rečima, nijedna informacija nema apriorno status apsolutnog izuzetka od slobodnog pristupa, već taj tretman može dobiti tek ako postoji *pretežnji interes* koji onemogućava objavljivanje konkretne informacije, odnosno dokumenta. Ili posmatrano s druge strane, interes „*javnosti da zna*“ mora imati sekundarni značaj u odnosu na zaštitu posebnog interesa koji istovremeno daje legitimitet odluci organa vlasti da odbije pristup informaciji koja se traži. Pri tome moraju biti ispunjena, i to *kumulativno*, tri uslova propisana ZSPIJZ. Prvi uslov zbog koga organ javne vlasti nije dužan da omogući pristup traženoj informaciji je da je jedan od uslova propisan zakonom u suprotnosti sa interesom tražioca da zna. Drugi uslov se tiče činjenice da bi dozvolom pristupa informaciji bio ozbiljno povređen ili ugrožen pretežnji interes, i najzad da potreba zaštite suprotnog interesa preteže nad potrebom zaštite interesa tražioca. Ukoliko postoje navedene pretpostavke za uskraćivanje informacije u konkretnom slučaju, neophodno je, pored njihovog prostog postojanja, utvrditi da bi taj interes bio ozbiljno ugrožen u konkretnom slučaju, ukoliko bi se dozvolio pristup traženoj informaciji, kao i da je neophodnost uskraćivanja pristupa po merilima demokratskog društva.

Ovaj trodelni test mogli bi tumačiti kao test ne samo iz tri dela, nego i iz tri nivoa, od kojih svaki savladani nivo predstavlja uslov za penjanje na sledeći. To praktično znači da je najpre potrebno utvrditi da li se pristup traženoj informaciji uskraćuje radi zaštite nekog od

razloga koji su nabrojani u ZSPIJZ. Pošto se utvrdi da je u pitanju izuzeće koje je propisano Zakonom, prelazi se na drugi nivo koji mora dati odgovor na pitanje da li bi dozvolom pristupa taj interes bio ozbiljno povređen u konkretnom slučaju. Kada se i to utvrdi, treći nivo se koristi da se utvrdi da li je po merilima demokratskog društva neophodno uskratiti pristup informaciji.

Kao što se iz prethodne analize može zaključiti, najveći problem predstavlja odnos između zaštite privatnosti ličnosti kao jednog od osnovnih ljudskih prava i prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, koje je takođe jedno od fundamentalnih ljudskih prava. Zato nije jednostavno doneti odluku da li jednu informaciju učiniti dostupnom javnosti kada ona zadire u privatnost građanina. To znači da se u svakom konkretnom slučaju mora procenjivati *koji je interes pretežniji*, odnosno kojem interesu treba dati prevagu. Često puta se filigranski mora odmeravati taj interes, uzimajući u obzir sve relevantne faktore, posebno saglasnost samog lica, ali i druge elemente koji će uticati da li će neka informacija postati javna ili će zbog zaštite podataka o ličnosti ostati u domenu privatnosti.

Praksa u nas govori da pravo privatnosti ne samo da nije uvek dovoljno poštovano, nego da je vrlo često ignorisano, bar kada je reč o sankcijama izrečenim za kršenje prava na privatnost.³⁰⁵ Ovo uprkos stavovima međunarodnih organa, čak i sudova koji su prilikom sučeljavanja režima slobodnog pristupa informacijama, s jedne strane i režima zaštite podataka o ličnosti, gotovo uvek davali prednost ovim prvim.

Da bi se izbegla arbitrnost u postupku ograničenja prava na dostupnost informacijama od javnog značaja, organ vlasti je dužan da u slučaju ograničenja odnosno isključenja prava na pristup informacijama od javnog značaja koje se odnose na život, zdravlje, sigurnost, pravosuđe, odbranu zemlje, nacionalnu i javnu bezbednost, ekonomsku dobrobit zemlje i tajnu, primeni jedino u slučaju kada postoji verovatnoća da bi otkrivanje takve informacije nanelo štetu nekom od navedenih interesa pobrojanih u članu 9 Zakona.

S druge strane, ovaj tzv. *test štete* neće se primeniti u slučajevima koji se odnose na ograničenja iz člana 13 i 14 ZSPIJZ. To znači da se u slučaju *zloupotrebe* slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja, kao ni u slučaju *zaštite privatnosti* neće primenjivati test štete,

³⁰⁵ Tako se navodi jedan kuriozitet koji govori da za nekoliko godina postojanja i primene Zakona o zaštiti podataka o ličnosti niko nije kažnjen za kršenje prava na privatnost. Tek 2010 godine je izrečena prva sankcija. „Tek početkom decembra 2010. presudom Prekršajnog suda u Beogradu „tabu“ je srušen Sud je u postupku pokrenutom na zahtev Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti našao da su okrivljeni (...) krivi što su izvršili prekršaj iz člana 57 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti i kaznio ih...“, R. Šabić, *Pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja u pravnom poretku Srbije*, magistrski rad, Beograd, 2012, str.52.

odnosno procena postojanja verovatnoće da bi otkrivanje informacije nanelo štetu koja se odnosi na povredu tih prava. Međutim, i za te slučajeve moguće je upotrebiti tzv. *test vaganja*.³⁰⁶

U praksi će se dešavati situacije koje zahtevaju da se *deo* određene informacije izuzme od transparentnosti, odnosno da za nju postoje opravdani razlozi da joj se ne dozvoli pristup javnosti. Međutim, za *drugi deo* te informacije ne postoji opravdani razlog za zaštitu nekog javnog ili privatnog interesa. U takvoj situaciji organ vlasti, ako tražena informacija od javnog značaja može da se izdvoji od ostalih informacija u dokumentu u koje organ vlasti nije dužan tražiocu da dozvoli uvid, omogućiće tražiocu uvid *u deo dokumenta* koji sadrži samo izdvojenu informaciju, i obavestiće ga da ostala sadržina dokumenta nije dostupna.

U svakom slučaju, po mojem mišljenju, neophodno je da organ javne vlasti izvrši *konkretnu*, odnosno *individualnu* procenu sadržaja određenog dokumenta, te da na osnovu studiozne procene donese odluku da li će se dokument „otvoriti“ za javnost ili će prevladati razlozi protiv. Ovo je posebno značajno ukoliko se radi o poverljivim dokumentima, koja samim tim svojim svojstvom nisu *a priori* izuzeta od javnosti. Procena organa na osnovu svestrane analize konkretnog dokumenta mora biti objektivna, jer je on dužan da utvrdi da li bi objavljivanje konkretne informacije ugrozilo određeni javni ili privatni interes, a s druge strane da li je moguće zadovoljiti interes javnosti objavljivanjem *makar dela te informacije*.³⁰⁷

Ovakav pristup ukazuje da je uloga organa javne vlasti u ovom odlučivanju veoma značajna i da upravo taj organ svojim postupanjem, odnosno primenjivanjem ograničenja može u velikoj meri da utiče na kreiranje određene prakse, koja u krajnjoj meri može predstavljati i meru demokratičnosti u oblasti slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja. To dalje znači, da nije dovoljno da organ javne vlasti birokratski primeni norme zakona, ne vodeći računa o konkretnim okolnostima, nego da u svakom konkretnom slučaju uzme u obzir sve relevantne elemente, prvenstveno one koje štite legitimne interesa subjekata čiji se podaci nalaze u traženim dokumentima, ali i zadovoljenje prava na slobodan pristup informacijama. Tek na taj, mogli bi reći kreativan način, normativna rešenja naći će svoju adekvatnu primenu u svakodnevnoj praksi ostvarivanja ovog značajnog prava.

Dosta polemika, pa i nedoumica izazivaju podaci vezani za privatnost i druga prava ličnosti. To je u stvari ključna dilema koja se vrlo često postavlja kada treba odlučiti da li da se

³⁰⁶ Ovaj test se svakako može primeniti u slučajevima navedenim u članu 9 Zakona.

³⁰⁷ I Evropski sud pravde stao je na stanovište da izuzeci koji su zasnovani na tzv. klasifikovanim podacima nisu samim tim svojstvom unapred izuzeti od javnosti.

konkretna informacija objavi ili ne. Naime, podaci o ličnosti su zaštićeni, pa objavljivanje pojedinih podataka može da ugrozi privatnost. Ovome pogotovo doprinosi zakonska formulacija koja dopušta objavljivanje informacija koje se odnose na osobu koja je svojim ponašanjem dala povoda za traženje informacije, a te se informacije odnose na njen privatni život.³⁰⁸

Ograničenja na pristup informacijama od javnog značaja treba posmatrati u kontekstu prezumpcije dostupnosti informacija kojima raspolažu organi javne vlasti, pa u skladu s tim i širokog kruga subjekata koji imaju pravo na pristup tim informacijama. Obzirom na ovakav opšti pristup, logično je da normativni okvir polazi od negativne enumeracije ograničenja, što ih čini izuzecima od opšteg pravila da su informacije od javnog značaja najčešće dostupne javnosti.

I kada je informacija nedostupna u jednom delu, mora se voditi računa da često postoji mogućnost da se drugi deo te iste informacije učini dostupnim javnosti.

Ograničenje dostupnosti informacija od javnog značaja tesno je povezano sa zaštitom ličnih podataka koji je sastavni deo korpusa zaštite privatnosti. U skladu s tim, *Zakon o zaštiti podataka o ličnosti* (u daljem tekstu: ZZPOL) propisuje da je cilj zaštite ličnih podataka zaštita privatnog života i ostalih ljudskih prava i osnovnih sloboda. Zato se lični podaci mogu prikupljati radi ispunjenja cilja kojim je ispitanik prethodno upoznat i koji je izričito naveden i u skladu je sa zakonom. Podaci se, dalje, mogu obrađivati samo u svrhu u koju su prikupljeni, odnosno u svrhu koja je podudarna sa svrhom prikupljanja. Pri tome, lični podaci moraju biti srazmerni cilju koji se želi postići njihovim prikupljanjem, odnosno ne smeju biti u većem obimu nego što je to nužno da bi se postigla utvrđena svrha. Zakon propisuje da se lični podaci smeju prikupljati i dalje obrađivati samo uz saglasnost lica na koje se odnose i u cilju za koji je on dao saglasnost.

Kada su u pitanju ograničenja koja proizlaze iz *Zakona o medijima*, informacije u posedu organa vlasti mogu biti uskraćene kada su tražene informacije radi zaštite javnog interesa na propisan način određene kao državna ili vojna tajna, odnosno kada bi objavljivanje predstavljalo povredu tajnosti ličnih podataka u skladu sa zakonom, osim ako se njihovom objavom može sprečiti izvršenje težeg krivičnog dela ili sprečiti neposredna opasnost za život ljudi i njihovu imovinu. U tom slučaju odgovorno lice mora pismenim putem obrazložiti razloge uskraćivanja informacije u roku od tri radna dana od dana prijema pisanog zahteva. Zakon o medijima sadrži i

³⁰⁸ „Čini se da ovakva formulacija zaista ugrožava privatni život pojedinca, jer zakon kod ovog izuzetka ne pravi razliku između informacija koje su „od interesa za javnost“ od informacija koje „interesuju“ javnost“. Uporediti: D Milenković, Sloboda pristupa informacijama, javna uprava i lokalna samouprava, doktorska disertacija, FPN, Beograd, 2008, st. 229.

odredbe o pravu na zaštitu privatnosti, dostojanstva, ugleda i časti. Pri tome nema povrede prava na zaštitu privatnosti ako u pogledu informacije prevladava opravdani javni interes nad zaštitom privatnosti u odnosu na delatnost novinara ili na informaciju. Javnost ima pravo na informacije o poslovanju izdavača. Pri tome, novinar nije dužan da pruži podatke o izvoru objavljene informacije ili informacije koju namjerava da objavi.³⁰⁹

7. POSTUPAK ZA OSTVARIVANJE PRAVA NA SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA

7.1. Uvodne napomene

Da bi prava u vezi sa dostupnošću informacija od javnog značaja mogla da se realizuju u praksi, bilo je potrebno normativno regulisati *procedure i akte* učesnika u postupku ostvarivanja i primene tih prava. To je u stvari skup pravno uređenih *radnji* koje su učesnici dužni da poštuju kako prilikom primenjivanja propisa o dostupnosti informacija od javnog značaja na konkretne životne situacije, tako i u postupku ostvarivanja tih prava. Drugim rečima, u pitanju je zakonom propisana procedura ostvarivanja prava na pristup informacijama od javnog značaja s jedne strane i postupak organa vlasti, odnosno njihovo rešavanje, tj. donošenje odgovarajućih odluka o pravima iz ove materije.

U pitanju je, dakle, primena prava koja u najširem značenju podrazumeva postupak kojim se opšta norma primenjuje na pojedinačni slučaj. "Primena prava treba da ima tri osobine, odnosno da ispunjava tri uslova: sigurnost, efikasnost i ekonomičnost. Sigurnost je izvesnost da će pravo biti primenjeno uvek i onako kako je propisano, efikasnost je podobnost metoda primene da izazovu pun efekat odnosno sve željene posledice, a ekonomičnost je primena koja je najkraća, najbrža i najjeftinija".³¹⁰

Kao i svaki propis kojim se uređuje zakonska procedura, i kod prava na ostvarivanje pristupa informacijama od javnog značaja taj postupak je regulisan kroz tačno formalizovane i precizno pravno uređene načine rada pojedinih učesnika postupka. Ovo preciziranje odnosi se na *procedure* vezane za sam početak, odnosno pokretanje postupka, vreme obavljanja pojedinih radnji, rokove u kojima se te radnje imaju obaviti, načine i forme koje se tom prilikom

³⁰⁹ Državno tužilaštvo ima pravo da, kada je to ograničenje nužno radi interesa nacionalne bezbednosti, teritorijalne celovitosti i zaštite zdravlja, podnese nadležnom sudu zahtev da naloži novinaru da iznese podatke o izvoru objavljene informacije ili informacije koju namerava da objavi.

³¹⁰ Uporediti: V. Kutlešić, *Osnovi prava*, Službeni list SCG, Beograd, 2005, st. 156.

primenjuju i sve ostale radnje koje su u vezi sa ostvarivanjem i primenom ovog prava na konkretne slučajeve.

Iz ovih teorijskopравnih stavova proizlazi da se postupak ostvarivanja i primene prava na dostupnost informacijama od javnog značaja može podeliti u dva dela: jedan koji se odnosi na postupak ostvarivanja prava subjekata koji traže pristup informacijama od javnog značaja i drugi koji se tiče postupanja organa javne vlasti u tom postupku. U stvari u pitanju je jedan *jedinstveni postupak*, koji je ovde razdvojen, iz doktrinarnih razloga, pre svega radi detaljnije analize. Ovo posebno zbog toga što su radnje organa vlasti i tražioca informacije isprepletane i uslovljene jedna drugom.

Treba takođe napomenuti da se postupak za ostvarivanje prava na dostupnost informacijama može ostvarivati pred više raznih organa i da je ta procedura propisana ZSPIJZ za radnje koje se odvijaju pred organima propisanim tim zakonom. Iako se procedura ostvarivanja prava na pristup informacijama od javnog značaja u procesnom pravnom smislu završava pred drugostepenim organom, tj. Poverenikom, ipak to nije kraj u ostvarivanju ovog prava. Zato su ovom analizom obuhvaćeni i postupci koji se odvijaju pred *Upravnim i Ustavnim sudom*, kao i pred *Međunarodnim sudom za ljudska prava* i najzad pred *Komitetom Ujedinjenih nacija za ljudska prava*. Na ovaj način sam hteo da na jednom mestu objedinim kompletnu proceduru i sve postupke koje tražilac informacije može koristiti radi ostvarenja ovog ljudskog prava, počev od prvostepenog postupka započetog pred organom vlasti, sve do konačne odluke pred međunarodnim organima.

7. 2. Postupak ostvarivanja prava na dostupnost informacijama od javnog značaja pred organom vlasti - prvostepeni postupak

7.2.1. Podnošenje zahteva

Da bi organ koji dobije zahtev za pristup određenoj informaciji, odnosno nekom dokumentu, mogao po njemu da postupa, podnosilac zahteva je dužan da ispuni određene uslove, procedure i forme. U skladu s tim, tražilac informacije je dužan da za ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja organu vlasti koji poseduje tu informaciju podnese *zahtev*.³¹¹

³¹¹ Govoreći rečnikom upravnog prava, radi se o opštenju između voditelja postupka i učesnika u postupku, odnosno o putu pravnog saobraćaja između njih. To se čini putem podnesaka. „Podnesak je zajednički naziv za različite

U procesnopravnom značenju zahtev je, dakle, *podnesak*, odnosno forma u kojoj se stranka ili drugi učesnici u postupku obraćaju organu koji vodi postupak.³¹² U skladu s tim, zahtev se podnosi pisano ili usmeno. Kada je reč o *pisanoj formi*, onda se zahtev može podneti u papirnoj verziji, ali i elektronskim putem, mada ovaj drugi način u praksi izaziva određene teškoće.³¹³

Pored pismenog zahteva koji je uobičajen i najčešći oblik podnošenja zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, Zakon dopušta mogućnost da tražilac podnese zahtev *usmeno na zapisnik*, pri čemu se takav zahtev unosi u posebnu evidenciju i na njega se primenjuju rokovi kao da je zahtev podnet pismeno.

I najzad, organ vlasti može propisati *obrazac* za podnošenje zahteva sa odgovarajućim rubrikama i sl., ali je dužan da razmotri i zahtev koji nije sačinjen na propisanom obrascu.

Međutim, nije dovoljno da se samo podnese zahtev u propisanoj formi, nego je, da bi zahtev bio validan, potrebno da sadrži određene podatke koji su precizirani Zakonom. Tako zahtev mora da sadrži tačan naziv organa vlasti kome se upućuje, zatim, ime, prezime i adresu tražioca, kao i što precizniji opis informacije koja se traži.

Osim navedenog, zahtev *može* da sadrži i druge podatke koji olakšavaju pronalaženje tražene informacije.

Ukoliko zahtev ne sadrži navedene obavezne podatke, odnosno ako zahtev *nije uredan*, ovlašćeno lice organa vlasti dužno je da, bez nadoknade, *pouči tražioca* kako da te nedostatke otkloni, odnosno da dostavi tražiocu uputstvo o dopuni.

Osim toga, organ vlasti dužan je da tražiocu da rok u kome će on postupiti po uputstvima o dopuni zahteva. Ukoliko tražilac ne otkloni nedostatke u ostavljenom roku, odnosno u roku od 15 dana od dana prijema uputstva o dopuni, a nedostaci su takve prirode da se zbog njih po zahtevu ne može postupati, organ vlasti doneće *zaključak o odbacivanju zahteva* kao neurednog.

Navedena zakonska rešenja o propisanim procedurama, sadržaju i formi zahteva za pristup informacijama od javnog značaja u skladu su za pravnim standardima evropskih zemalja utvrđenih u odgovarajućim međunarodnim dokumentima. Tako je prema *Uredbi (EZ) broj*

oblike saopštenja kojima se pojedini pravni subjekti obraćaju organima“. Z. Tomić, *Upravno pravo*, Beograd, 1991, str. 383.

³¹² „Prema ZUP-u podnesak je svaki zahtev, obrazac za automatsku obradu podataka, predlog, prijava, molba, prigovor, žalba i drugo saopštenje kojim se građani ili pravna lica obraćaju organima“. S.Lilić, *Upravno pravo*, Beograd, 2004, str. 268.

³¹³ Uobičajeno je da se zahtev podnosi *u pismenom obliku (pismeni zahtev-* kako to formuliše Zakon u članu 15).

1049/2001 propisano da se zahtevi za pristup dokumentima dostavljaju u *pisanom obliku*, uključujući i *elektronski oblik*, na jednom od jezika navedenih u članu 314. *Ugovora o EZ* i dovoljno precizno da bi institucija mogla da odredi koji je dokument u pitanju. Pri tome, podnosilac zahteva nije dužan da navodi razloge za podnošenje zahteva.

Ako zahtev nije dovoljno precizan, institucija će tražiti od podnosioca zahteva da *pojasni zahtev* i pomoći će podnosiocu zahteva u tome, na primer, pružanjem informacija o korišćenju javnih registara dokumenata.

Ukoliko se zahtev odnosi na veoma dugačak dokument ili na veoma veliki broj dokumenata, institucija koja je u pitanju može neformalno da se konsultuje sa podnosiocem zahteva da bi se *pronašlo primereno rešenje*.

Takođe je propisano da institucije pružaju informacije i pomoć građanima o tome *kako i gde* mogu da se podnesu zahtevi za pristup dokumentima.

Preporuka R (2002) 2 takođe sugeriše da se zahtevi za uvid u službene dokumente što je moguće više pojednostave. Cilj je da se *formalnosti u vezi sa podnošenjem zahteva svedu na minimum*.

Da bi zahtev bio važeći, podnosilac nije obavezan da otkrije razloge zbog kojih želi uvid u taj službeni dokument.

Kada su u pitanju razlozi koje rukovode tražioca informacija za pristup dokumentima, navodimo mišljenje Poverenika.

„Opravdani“ interes tražioca

Na pitanje organa javne vlasti da li informacije iz ugovora o privatizaciji firme treba učiniti dostupnim tražiocu koji se nije legitimisao kao manjinski akcionar, u odgovoru Poverenika se, između ostalog, navodi sledeće:

„U pogledu prava trećeg lica koje se ne legitimiše kao manjinski akcionar, na pristup informacijama sadržanim u ugovoru o prodaji između subjekata privatizacije, treba imati u vidu odredbe člana 4 ZSPIJZ, po kojima se smatra da postoji zakonska pretpostavka o opravdanom interesu svakog tražioca informacije na pristup informacijama od javnog značaja, s tim što je obaveza organa vlasti da dokaže ukoliko misli suprotno. Dokazivanje da ne postoji opravdani interes javnosti da zna nije moguće kada su u pitanju informacije koje se odnose na ugrožavanje odnosno zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine.

Prodajni ugovor između subjekata privatizacije, kao dokument koji je nastao u vezi sa radom Agencije, jeste informacija od javnog značaja, u smislu člana 2 ZSPIJZ.

Oznaka tajnosti koju, kako navodite, po pravilu sadrže navedeni ugovori, sama po sebi ne predstavlja dovoljan osnov za uskraćivanje informacije koje su u njima sadržane. Za isključenje ili ograničenje od slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja, potrebno je da organ dokaže da to čini radi zaštite od ozbiljne povrede nekog pretežnijeg interesa

zasnovanog na ustavu ili zakonu, a koji su navedeni u članu 9 ovog zakona ili radi zaštite privatnosti i drugih prava ličnosti, u skladu sa članom 14 Zakona“.³¹⁴

I Konvencija SE o pristupu zvaničnim dokumentima iz Tromsa propisuje da kandidat za službeni dokument neće biti u obavezi da daje razloge zbog čega traži pristup zvaničnom dokumentu. Osim toga, zemlje potpisnice, shodno svom stanovištu mogu dati kandidatu (tražiocu informacije - primedba: DS) pravo da ostane anonimn, osim kada je otkrivanje identiteta od suštinske važnosti za obradu zahteva. I najzad, i ova Konvencija preporučuje državama potpisnicama da formalnosti svedu na minimum odnosno da „zahtevi ne prelaze ono što je neophodno kako bi se obradio zahtev“.³¹⁵

7.2.2. Postupanje po zahtevu (procesuiranje zahteva)

Prilikom postupanja po zahtevu za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, organi javne vlasti su dužni da postupaju u skladu sa usvojenim standardima u međunarodnim dokumentima, kao i shodno zakonskim rešenjima domaćeg prava. To znači da su obavezni da poštuju određene kriterijume koji čine sadržinu tih standarda, kao i propisane procedure.

7.2.2.1. Rokovi

Jedan od bitnih elemenata koji se mora poštovati u postupku rešavanja po zahtevima za slobodan pristup informacijama od javnog značaja predstavljaju rokovi.³¹⁶

Naime, zbog karaktera i prirode informacije koja se traži, veoma je važno da se po zahtevima za pristup dokumentima i podacima postupa *što hitnije*. Upravo od blagovremenosti obelodavljanja određene informacije često puta će zavisiti i njena efikasnost i uticaj, kao i realizacija cilja koji se želi postići njenim objavljivanjem.

Zato i međunarodni dokumenti insistiraju na *kratkim rokovima* u kojima se po zahtevu korisnika mora postupati.

Tako Preporuka R (81) 19 propisuje da će se o bilo kom zahtevu za pristup informaciji odlučivati *u razumnom vremenskom roku*.

³¹⁴ Uporediti: „Slobodan pristup informacijama, stavovi i mišljenja Poverenika, Beograd, 2013, (Br.07-00-02566/2/2011-03 od 3.2.2011., str.18.

³¹⁵ Konvencija SE o pristupu zvaničnim dokumentima iz Tromsa, član 4 Konvencije.

³¹⁶ „Rok je protek vremena usled kojeg nastaje ili prestaje neko pravno dejstvo (pravni efekat). U upravnom postupku rok je period vremena u kojem se ima preduzeti određena radnja“. S.Lilić, Upravno pravo, Beograd, 2004, str. 183.

Na osnovu Uredbe (EZ) broj 1049/2001 zahtev za pristup dokumentima se obrađuje *odmah*. Podnosiocu zahteva se šalje potvrda o prijemu. U roku od 15 radnih dana od upisa zahteva u registar, institucija odobrava pristup zahtevanom dokumentu i omogućava pristup u skladu sa članom 10. U tom roku ili u pisanom odgovoru, organ od koga se traži informacija navodi razloge za potpuno ili delimično odbijanje i obaveštava podnosioca zahteva o pravu da podnese potvrdni zahtev.

U slučaju potpunog ili delimičnog odbijanja, podnosilac zahteva može, u roku od 15 radnih dana od prijema odgovora od institucije, da podnese potvrdni zahtev kojim će zamoliti organ da ponovo razmotri svoj stav.

U izuzetnim slučajevima, na primer u slučaju da se zahtev odnosi *na veoma dugačak dokument ili na veoma veliki broj dokumenata*, propisani rok može da bude produžen za 15 radnih dana, pod uslovom da je podnosilac zahteva obavešten unapred i da su navedeni detaljni razlozi za to.

Ako organ ne odgovori u propisanom roku, podnosilac zahteva ima pravo da podnese potvrdni zahtev.

Konvencija o pristupu službenim dokumentima Saveta Evrope takođe insistira na *brzom postupku* razmatranja podnetih zahteva za pristup informacijama od javnog značaja kroz formulaciju o potrebi postupanja „*odmah*“, odnosno „*bez nepotrebnog odlaganja*“ ili odlučivanja u „*razumnoj roku*“, itd.

Treba voditi računa o činjenici da se ne mogu propisivati isti rokovi za sve situacije. Oni će zavisi od različitih okolnosti, prvenstveno od toga da li je određena informacija čije se objavljivanje traži na raspolaganju organu javne vlasti ili ne, zatim da li je u pitanju neka kompleksnija informacija koja zahteva produbljenu individualnu i konkretnu elaboraciju, dozvolu objavljivanja samo jednog njenog dela i sl. U takvim slučajevima nastojaće se da se ispoštuje *opšti rok*, a ako to nije moguće, onda će se pribeći dodatnom roku, odnosno *produženju roka* za davanje informacije koji takođe mora biti ograničen.

U svakom slučaju, razlozi za produžavanje rokova moraju biti ozbiljni i zasnovani na izuzetnim okolnostima kao što su naprimer teškoće u pronalaženju dokumenta, vreme potrebno za prikupljanje traženih informacija, zatim konsultacije sa trećim licima oko relevantnosti traženih podataka, odnosno „*podobnosti*“ za objavljivanje (da li su podaci zaštićeni državnim, poslovnim ili nekom drugom tajnom, da li se kose sa privatnim ili javnim interesom, itd.). Bez

obzira o kojem razlogu za produžavanje roka se radi, obaveza je organa javne vlasti, da pre isteka propisanog roka, o tome blagovremeno i pre isteka prvobitnog roka, *obavesti tražioca*.

U skladu sa navedenim evropskim standardima, ZSPIJZ su utvrđeni rokovi u kojima su organi vlasti dužni da postupaju. Pri tome se vodi računa da tražilac informacije ima pravo da traženu informaciju dobije *što pre*, pa je u tom smislu zakonodavac propisao da je organ vlasti dužan da *bez odlaganja* postupi po zahtevnu tražioca. Kao što se vidi reč je o kratkim rokovima koji ovaj postupak čine *hitnim*. To znači da će se svaki predmet razmatrati i rešavati, tj. da se mora omogućiti pristup traženoj informaciji *bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana od dana prijema zahteva*.

Radi se o opštem roku u kome je organ vlasti obavezan da obavi nekoliko radnji i to: prvo, da tražioca obavesti o posedovanju informacije; drugo, da mu stavi na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju; kao i treće, da mu izda ili uputi kopiju traženog dokumenta. Smatra se da je kopija dokumenta upućena tražiocu danom napuštanja pisarnice organa vlasti od koga je informacija zatražena.

Iako je rok za postupanje po zahtevu tražioca relativno kratak i organ vlasti dužan da po njemu postupi bez odlaganja, odnosno najkasnije u roku od 15 dana od dana prijema, postoje *još kraći rokovi* kada se radi o traženim informacijama za koje se može pretpostaviti da su od značaja *za zaštitu života ili slobode nekog lica*, odnosno koji se tiču *ugrožavanja ili zaštite zdravlja stanovništva i životne sredine*. U navednim slučajevima koji se smatraju izuzetno važnim, organ vlasti mora postupiti u svemu kao i u slučaju iz stava 1 člana 16 Zakona, s tim što je sve te radnje dužan da obavi, u jednom posebnom, izuzetno kratkom roku, tj. *najkasnije u roku od 48 sati* od prijema zahteva.

Ovo se pravda činjenicom da se određene vrednosti koje su u savremenom demokratskom svetu posebno cenjene, a odnose se na zdravu životnu sredinu koja u velikoj meri utiče na život uopšte, a posebno na kvalitet života građana, odnosno na njihovo zdravlje, mora posebno tretirati. Ukoliko se, dakle radi o slučajevima ugrožavanja zdravlja stanovništva, njihovog života ili slobode kao posledice događaja u vezi sa zaštitom životne sredine, to se smatra opasnošću na koju društvo mora *promptno* da reaguje. U tom smislu tražene informacije koje se tiču navedenih okolnosti vezanih za zaštitu ili ugrožavanje životne sredine moraju se u najkraćem roku, koji ne sme biti duži od 48 sati, učiniti dostupnim javnosti. Smatra se da je na taj način moguće sprečiti teže posledice ili izbeći njihovo nastupanje.

Može se dogoditi da organ vlasti iz opravdanih razloga nije u stanju da obavi sve neophodne radnje u vezi sa primljenim zahtevom tražioca informacije. U tom slučaju, organ vlasti je dužan da o tome, najkasnije u roku od sedam dana od dana prijema zahteva, obavesti tražioca i odredi *naknadni rok*, koji ne može biti duži od 40 dana od dana prijema zahteva. U tom, naknadno određenom roku, koji je takođe pravno posmatrano poseban zakonski rok, organ vlasti je obavezan da tražioca obavesti o posedovanju informacije, stavi mu na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju³¹⁷, izda mu, odnosno uputi kopiju tog dokumenta. U svakom slučaju, produženje roka i po ZSPIJZ treba biti posebno obrazloženo.

7.2.2.2. Način i sredstva

Sledeći element koji je u vezi sa procedurom organa u postupku rešavanja zahteva za pristup informacijama, tiče se sredstava, odnosno načina na koji se ostvaruje pristup.³¹⁸ U tom smislu, informacija se daje u onom obliku koji je zahtevao tražilac, osim ukoliko ne postoje opravdani razlozi za suprotno postupanje (npr. dodatno opterećenje administracije, dodatni troškovi, i sl.).

Najčešće će se informacija dati *u pismenom obliku*. Međutim, danas se elektronski oblik praktikuje sve više i on sve češće potiskuje tradicionalni papirni, kao oblik komunikacije koji je brži, efikasniji i ekonomičniji (jeftiniji).

7.2.3. Troškovi postupka

Obzirom na svrhu ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, a istovremeno rukovodeći se standardima koji u ovoj oblasti postoje u najvećem broju, posebno demokratskih i razvijenih zemalja, i ZSPIJZ nastoji da troškove tražioca informacije svede na *najmanju*, odnosno *realnu* meru. Pri tome se vodi računa o načelima koja sugerišu da procedura za dobijanje pristupa informacijama bude ili besplatna (ako je to moguće) ili uz minimalnu naknadu koja nema komercijalni karakter, već više spada u kategoriju *naknade stvarnih troškova organa*. Pri tome se ne naplaćaju nikakve takse za zahtev za dobijanje informacije.

Tako je obaveštenje da li organ javne vlasti poseduje traženu informaciju besplatno, isto kao i uvid u dokument koji sadrži informaciju. Iako se, po pravilu, kopija dokumenta naplaćuje,

³¹⁷ Uvid u dokument koji sadrži traženu informaciju vrši se u službenim prostorijama organa vlasti.

³¹⁸ Izuzetno, informacija se može tražiocu dati i u nekom drugom vidu od onog koji je tražio.

postoje određene kategorije, odnosno subjekti koji su oslobođeni plaćanja naknade za kopiju dokumenta. To su: *novinari*, kada kopiju dokumenta zahtevaju radi obavljanja svog poziva; *udruženja za zaštitu ljudskih prava*, kada kopiju dokumenta zahtevaju radi ostvarivanja ciljeva udruženja; kao i *sva lica* kada se tražena informacija odnosi na ugrožavanje, odnosno zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine, osim ako se radi o informaciji koja je već objavljena i dostupna u zemlji ili na internetu.

Praksa je, da se informacije koje su na raspolaganju organu javne vlasti ne naplaćuju, jer on nema dodatnih troškova vezanih za proceduru stavljanja na uvid. U ostalim slučajevima, kopija dokumenta koji sadrži traženu informaciju izdaje se uz obavezu tražioca da plati naknadu *nužnih troškova izrade te kopije*, a u slučaju upućivanja i troškove upućivanja (poštarinu).³¹⁹

Organi vlasti imaju, dakle, pravo na naplatu troškova čija visina mora biti „razumna“ ili „stvarna“. Ona takođe nije podjednaka za sve slučajeve, jer je pristup nekim informacijama mnogo teži i zahteva dodatni napor administracije (već dostupni dokumenti za razliku od onih koje treba pronaći; jednostavne informacija i složene koje su sastavljene od različitih „nivoa“ dostupnosti, tako da su neki delovi dostupni, drugi nisu, itd.). Kada su u pitanju naknade koje su zbog složenosti procedure duže i zahtevaju dodatni napor administracije, mogu se odrediti naknade koje su veće od uobičajenih, ali je u tom slučaju organ vlasti dužan da to povećanje troškova obrazloži, kao i da na to unapred upozori tražioca.

Zbog svega navedenog, Vlada propisuje troškovnik u formi podzakonskog akta, na osnovu koga organ obračunava troškove.³²⁰

Organ vlasti će tražiocu, saopštiti vreme, mesto i način na koji će mu informacija biti stavljena na uvid, kao i iznos nužnih troškova izrade kopije dokumenta, a u slučaju da ne raspolaže tehničkim sredstvima za izradu kopije, upoznaće ga sa mogućnošću da upotrebom svoje opreme može sam da izradi kopiju.

Poverenik prati praksu naplaćivanja naknade i oslobađanja od naknade i upućuje preporuke organima vlasti radi ujednačavanja te prakse.

U praksi naplate troškova vezanih za zahtev za pristup informacijama od javnog značaja može se pojaviti problem uslovljavanja uplate troškova unapred. Ukoliko je iznos tih troškova

³¹⁹ Tako npr. javni registri po pravilu ne mogu nametati druge troškove pristupa informacijama osim nužnih troškova registracije podatka kao što su fotokopiranje, ispis, fotografisanje, skeniranje i sl.

³²⁰ Trenutno se naknada za ove troškove obračunava na osnovu *Uredbe o visini naknade nužnih troškova za izdavanje kopije dokumenata na kojima se nalaze informacije od javnog značaja*, čiji je sastavni deo *Troškovnik*, „Službeni glasnik“, broj 8/06 od 27. januara 2006. godine.

veći od 500 dinara, organ može zahtevati polaganje depozita u iznosu od 50% od iznosa stvarnih troškova. Međutim, ako tražilac informacije ne uplati troškove, to ne može biti razlog za odbijanje zahteva za pristup.³²¹

Primer iz prakse:

Organ vlasti je zatražio od Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti da, u okviru svojih nadležnosti, utvrdi „novčanu vrednost radnog časa koju fakulteti (državni organi) mogu naplaćivati izuzetno kada se radi o informacijama koje će se upotrebiti u okviru projekata“, s obrazloženjem da je organ vlasti često u obavezi da odgovara na zahteve za pristup informacijama od javnog značaja za koje angažuju veći broj zaposlenih u dužem vremenskom periodu, a da se u većini zahteva navodi da se podaci koriste za potrebe istraživanja, te da se radi o nerazumnim zahtevima kojima se traži veliki broj informacija i zloupotrebi prava.

U odgovoru Poverenika se navodi sledeće:

Pitanje troškova za ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja uređeno je članom 17 ZSPIJZ. Prema odredbama ovog člana, uvid u dokument je besplatan, a za kopije dokumenata koja sadrže tražene informacije tražilac je u obavezi da plati naknadu nužnih troškova izrade kopija i njihovog upućivanja. Prema stavu 3 ovog člana, Vlada propisuje troškovnik na osnovu koga organi obračunavaju navedene troškove. Uredbom o visini naknade nužnih troškova za izdavanje kopije dokumenata na kojima se nalaze informacije od javnog značaja („Službeni glasnik RS“, broj 8/06), Vlada je propisala da su sredstva ostvarena od naknade nužnih troškova za izdavanje kopija dokumenata sa informacijama od javnog značaja, prihod budžeta Republike, kao i visinu ovih nužnih troškova. Troškovnik je sastavni deo Uredbe. *Pravilnikom o uslovima i načinu vođenja računa za uplatu javnih prihoda i raspored sredstava sa tih računa* („Službeni glasnik RS“, broj 20/07 od 20.02.2007), koji je doneo ministar nadležan za finansije, propisan je uplatni račun Trezora za ovu vrstu prihoda. Visinu troškova izrade i upućivanje dokumenta sa informacijama od javnog značaja, u skladu sa zakonom i uredbom, odnosno troškovnikom, određuje postupajući organ po zahtevu tražioca, u zavisnosti od obima dokumenta čija kopija se traži i njegovog formata. Poverenik, kao što se iz iznetog zaključuje, nije nadležan za utvrđivanje naknada na ime troškova ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

Prema *Zakonu o ministarstvima*, uređivanje pitanja iz oblasti ljudskih prava u nadležnosti je Ministarstva pravde i državne uprave, kao i sam nadzor nad primenom Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, pa eventualnu inicijativu za izmenu postojećih propisa organa vlasti može uputiti tom ministarstvu, ili ministarstvu nadležnom za poslove finansija, za eventualne izmene same uredbe, odnosno troškovnika, budući da je to ministarstvo bilo predlagač ove uredbe.³²²

Poverenik je pravilno ocenio da je pitanje troškova uređeno Zakonom, a precizirano podzakonskim aktom, pa se ti propisi imaju primenjivati, a inicijativu za njihovu izmenu može dati nadležno ministarstvo. Zato se visina naknade ne može određivati odlukom Poverenika, bez

³²¹ Dokument kojim se tražilac obavezao na plaćanje troškova može eventualno da bude predmet prinudne naplate.

³²² Uporediti: „*Slobodan pristup informacijama, stavovi i mišljenja Poverenika*“, Beograd, 2013, (Br. 021-01-00214/2013-02 od 10.06.2013), st.49.

obzira što organ vlasti smatra da postupanje po zahtevu za pristup informacijama izaziva dodatne troškove po organ.

7.2.4. *Donošenje rešenja i obrazloženje*

Organ vlasti je samo u slučaju odbijanja zahteva tražioca, dužan da donese rešenje kao relevantni pravni akt kojim se odlučuje o predmetu postupka, odnosno odbijanju da se udovolji zahtevu tražioca za pristup informaciji od javnog značaja. Rešenje se donosi u pisanoj formi. U tom slučaju, odnosno ukoliko organ javne vlasti odbije zahtev za pristup određenom dokumentu, dužan je da tu svoju odluku obrazloži.³²³

Obrazloženje ne sme biti paušalno i neodređeno. Naprotiv, ono mora imati svoj osnov u zakonu i mora biti opravdano sa aspekta zaštite određenog javnog ili privatnog interesa koji je u osnovi odbijanja pristupa određenom dokumentu. To znači da obrazloženje mora da počiva na individualnoj i konkretnoj proceni sadržaja dokumenta i da se odnosi na ceo ili deo dokumenta.

Obrazloženje kao obavezni standard procedure vezane za donošenje rešenja povodom odbijanja zahteva za dostupnost informacija od javnog značaja ne predstavlja puku formu koju treba zadovoljiti, već zakonom utvrđenu obavezu organa koja dokazuje da konkretno odbijanje nije posledica aritrnosti organa javne vlasti, već rezultat svestrane analize razloga za i protiv odluke o pristupu odnosno zabrani pristupa određenom dokumentu javne vlasti.

7.2.5. *Primena propisa o ostvarivanju prava na dostupnost informacijama u praksi*

Ako rešenja u pogledu forme i načina dostavljanja podneska kojim korisnik informacije traži pristup određenom dokumentu prema ZSPIJZ uporedimo sa međunarodnim standardima, ustanovićemo da naš Zakon u velikoj meri poštuje te standarde. Ipak, u praksi dolazi do određenih odstupanja koja dovode u pitanje punu primenu ovog prava. Naime, organi koji rešavaju po podnetim zahtevima vrlo često restriktivno prilaze podnetim zahtevima. Tako npr. zahtev tražioca informacije koji je podnet elektronskim putem često tretiraju kao neodgovarajući, jer odredbu o tome da se zahtev podnosi pismenim putem (član 15 stav 1 ZSPIJZ) tumače

³²³ Ako organ vlasti odbije da u celini ili delimično obavesti tražioca o posedovanju informacije, da mu stavi na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju, da mu izda, odnosno uputi kopiju tog dokumenta, dužan je da bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana od prijema zahteva, donese rešenje o odbijanju zahteva i da to rešenje pismeno obrazloži, kao i da u rešenju uputi tražioca na pravna sredstva koja može izjaviti protiv takvog rešenja.

pogrešno, smatrajući da elektronska forma nije pisana forma, jer je zakon izričito ne pominje. Zanimljivo je pri tome činjenicu da pisana forma zahteva može biti izražena kako u papirnom, tako i elektronskom obliku.

Pogrešna, odnosno nedosledna primena ZSPIJZ ogleda se i u praksi organa vlasti koji poseduju određenu informaciju da zahtev koji ne sadrži sve elemente propisane zakonom (naziv organa vlasti, ime, prezime i adresu tražioca, kao i što precizniji opis informacije koja se traži, odnosno i druge podatke koji olakšavaju pronalaženje tražene informacije - stav 2 i 3 člana 15), odmah odbacuju kao nepodoban za razmatranje. Pri tome ne primenjuju odredbu istog člana Zakona koja propisuje da je ovlašćeno lice organa vlasti dužno i to bez nadoknade, da najpre *pouči tražioca* da te nedostatke otkloni. U tom cilju ovlašćeno lice organa vlasti takođe je dužno da tražiocu dostavi uputstvo o dopuni. Tek kada postupi na taj način, odnosno ako tražilac informacije i posle toga ne otkloni nedostake u propisanom roku, organ vlasti može odbaciti takav zahtev.

Isto tako organ javne vlasti u praksi često greši i odbacuje zahtev jer nije popunjen na odgovarajućem obrascu. Propis o formularu koji zakonodavac pominje u stavu 8 člana 15 ZSPIJZ nije obavezna forma obrasca propisana zakonom, već samo *moгуćnost* da se zahtev podnese i na taj način. Međutim, vrlo često se to tumači kao nedostatak zbog kojeg se zahtev odbacuje, iako je jasno i precizno formulisano u zakonu da organ vlasti *može*, što znači *ne mora*, propisati obrazac. Obzirom da je obrazac najčešće propisan, organ vlasti iz te činjenice izvlači pogrešan zaključak da je korisnik obavezan da zahtev podnosi na propisanom formularu.

Organ javne vlasti dužan je da postupi po zahtevu korisnika informacije u skladu sa dobrom praksom, odnosno u svakom slučaju kada je podnesak uredan.³²⁴

Kao što je normativno uređen postupak ostvarivanja prava na dostupnost informacija od javnog značaja, kao procedura koja je maksimalno pojednostavljena, odnosno oslobođena nepotrebnog formalizma, isto tako su i rokovi za ostvarivanje ovog prava veoma kratki. Kao i u međunarodnim dokumentima u kojima se rokovi iz ove materije određuju terminima „*što pre*”, „*bez odlaganja*”, „*odmah*”, tako su i ZSPIJZ-om propisani veoma kratki rokovi. Međutim, jedan od najvećih nedostataka u rešavanju zahteva za pristup informacijama od javnog značaja

³²⁴ Sudska praksa je zauzela stav da „nije od značaja kako je stranka nazvala podnesak, već je merodavna njegova sadržina, pa je zato organ dužan da prilikom odlučivanja ceni sadržinu podneska, a zatim i postupi po njemu“ (Vrhovni sud Kosova U. Br.446/83), S.Popović, S.Lilić, J.Savinšek, *Komentar zakona o opštem upravnom postupku*, Beograd, 1998, str.166.

predstavlja odstupanje u praksi od utvrđenih rokova, odnosno njihovo nepoštovanje. Nepostupanje organa javne vlasti u propisanim rokovima za davanje dozvole za pristup informacijama od javnog značaja je jedan od najčešćih razloga za obraćanje žalbom Povereniku koji onda rešava o takvom zahtevu.

7.2.6. *Pravna priroda i karakter postupka za ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja*

Svoja prava pred organima javne vlasti građani ostvaruju u zato predviđenim i propisanim postupcima. Ti postupci su sastavljeni od pravila kojih su dužni da se pridržavaju organi vlasti pri primenjivanju zakona i drugih propisa na konkretne slučajeve.³²⁵

Propisi kojima se uređuje upravni postupak sadrže pravila o nadležnostima organa javne vlasti, načinu i formama radnji i akata organa nadležnih za vođenje upravnog postupka, kao i o pravima i dužnostima stranaka i drugih učesnika upravnog postupka.

Najveći broj slučajeva ostvarivanja prava odvija se po pravilima *opšteg upravnog postupka*. Propisi o opštem upravnom postupku su zajednički za rad i postupanje najvećeg broja organa javne vlasti.

Međutim, ima slučajeva u kojima se ne mogu u svemu primeniti propisi opšteg upravnog postupka, pa je zato bilo potrebno da se propišu posebna pravila u određenim materijama. To podrazumeva i primenu posebnog načina rada organa javne vlasti pri rešavanju upravnih stvari. Drugim rečima, pored *Zakona o opštem upravnom postupku* kojim se u najvećem broju slučajeva reguliše postupanje organa javne vlasti po zahtevima građana, postoje posebne vrste upravnog postupka, odnosno *posebni upravni postupci*.³²⁶

Kada je u pitanju postupanje organa javne vlasti povodom zahteva za pristup informacijama, primenjuje se postupak propisan posebnim zakonom - *Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*. To znači da opšti upravni postupak u odnosu na ovaj propisan ZSPIJZ ima dopunski, odnosno supsidijarni karakter. Drugim rečima, u materiji pristupa informacijama od javnog značaja postupa se *u pojedinim pitanjima* po odredbama posebnog zakona, a u svim ostalim po odredbama *Zakona o opštem upravnom postupku*.

³²⁵ „Ta pravila nazivaju se postupkom. Tako postoje pravila i propisi o parničnom, vanparničnom, izvršnom, upravnom i krivičnom postupku“, S. Popović, S.Lilić, J.Savinček, *Komentar zakona o opštem upravnom postupku*, Beograd, 1998., str.3.

³²⁶ Tako npr. postoje posebni upravni postupci u materiji carine, deviznog poslovanja, poreza, socijalnog osiguranja, sanitarne inspekcije, itd.

Razlika u primeni navedenih procesnih zakona kada je u pitanju slobodan pristup informacijama od javnog značaja, ne završava se u toj ravni. Naime, postoji dublja razlika koja proceduru slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja čini postupkom *sui generis*. Zato je postojeću nedoumicu koja se javlja u procesu ostvarivanja ovog prava potrebno teorijski-pravno razjasniti.

Kad organ vlasti u pojedinim upravnim stvarima u vršenju vlasti rešava o pravima ili pravnim interesima pojedinaca ili pravnih lica, onda on nastupa sa autoritativnih pozicija - sa pozicija donosioca odluke, tj. donosioca upravnog akta.³²⁷ U tom smislu, upravni akt ima suštinske karakteristike: najpre pravnog akta uopšte, a zatim glavnog instrumenta upravnog rada.

U upravnom postupku, bilo da je reč o opštem upravnom postupku ili o posebnom upravnom postupku, naziv za upravni akt u kojem je sadržana meritorna odluka o predmetu postupka i čijim se izdavanjem završava taj postupak je *rešenje*.³²⁸

Ako se u ovoj analizi poslužimo analogijom, onda bi se postupak ostvarivanja prava na dobijanje informacije od javnog značaja morao završiti donošenjem upravnog akta - rešenja kojim se meritorno odlučuje o predmetu postupka za pristup informaciji. Međutim, ukoliko se navedeni postupak okonča odlukom kojom se dozvoljava pristup traženoj informaciji od javnog značaja, onda se to ne vrši putem izdavanja posebnog rešenja, kao što se to inače radi u upravnom postupanju. U konkretnom slučaju, organ vlasti koji je dozvolio pristup traženoj informaciji umesto odgovarajućeg rešenja sačinjava *službenu belešku*.³²⁹

U njoj organ vlasti *pismeno obaveštava tražioca* da *poseduje* traženu informaciju, da podnosilac zahteva može da *izvrši uvid u dokument* koji sadrži traženu informaciju. Istovremeno se tražiocu informacije *saopštava* vreme, mesto i način na koji će mu informacija biti data, stavljena na uvid ili dostavljena kopija (stavljanje na uvid se vrši u službenim prostorijama organa vlasti). U službenoj belešci se takođe navodi i iznos nužnih troškova koji su nastali kopiranjem ili dostavljanjem dokumenata, kao i *upoznavanje* tražioca sa mogućnošću da upotrebom svoje opreme izradi kopiju, u slučaju da organ ne raspolaže tehničkim sredstvima za izradu kopije.

³²⁷ „Upravno-pravni akt („upravni akt“) je autoritativni pravni instrument upravnog rada normativnog karaktera. Ne samo što ga pravna norma predviđa i reguliše, već je i on sam izjava volje sa neposrednim i samostalnim pravnim dejstvima. Upravni akt je pravno izvršna odluka pojedinačnog karaktera (*decision exécutoire*)...Kao takav, upravni akt je u principu, drugi pravni stupanj konkretizacije (primene, izvršenja) zakona-posle podzakonskog opšteg akta-normativnog akta“. Z.Tomić, *Upravno pravo*, 1991, str. 252.

³²⁸ Taj upravni akt može imati i drugi naziv, kao npr. dozvola, odobrenje, itd.

³²⁹ Ako udovolji zahtevu, organ vlasti neće izdati posebno rešenje, nego će o tome sačiniti službenu belešku.

Ovakav način rešavanja upravne stvari izaziva određene nedoumice koje se tiču *prirode i karaktera* postupka koji se sprovodi prilikom odlučivanja o pravu na pristup informacijama od javnog značaja. Posmatrajući odnos ZUP-a i ZSPIJZ moglo bi da se zaključi da je u pitanju odnos opšteg i posebnog upravnog postupka. Naime, sam *Zakon o slobodnom pristupu informacijama* predviđa supsidijarnu primenu *Zakona o opštem upravnom postupku*, što znači da se ZSPIJZ može okarakterisati kao poseban upravni postupak na koji se primenjuju odredbe ovog zakona, a da se u ostalim situacijama koje nisu propisane odredbama ZSPIJZ primenjuje ZUP.

Međutim, da bi se odgovorilo na pitanje o pravnoj prirodi ZSPIJZ u odnosu na ZUP, mora se poći od karaktera jednog i drugog zakona, ali i od pravne prirode prava na pristup informacijama od javnog značaja.

Najpre, ZUP predstavlja jedan *opšti procesni zakon* kojim su propisana pravila i procedure kojih su organi javne vlasti dužni da se pridržavaju pri primenjivanju zakona i drugih propisa na konkretne situacije. Iako postoje i posebni upravni postupci, oni nisu doneti u formi posebnih procesnih zakona, već se nalaze u sastavu materijalnih zakona, pa se u okviru tih propisa, uređuje i procedura vazana za specifičnost pojedine materije koja je predmet odnosnog zakona. U konkretnom slučaju, dopunski karakter ZUP tiče se onih procesnih odredbi koje nisu regulisane ZSPIJZ. U tom smislu i odredbe ZSPIJZ kojim se uređuje pravo pristupa informacijama od javnog značaja, mogli bi tretirati kao poseban upravni postupak.

Međutim, to nije sasvim tačno. Ovo zbog toga što je *priroda prava* na slobodan pristup informacijama od javnog značaja specifična. Naime, ovo pravo spada u korpus ljudskih prava koje je građanima zajemčeno na osnovu najviših pravnih akata i ono ne može zavisiti od odluke upravnih organa. Drugim rečima, organi uprave koji postupaju u upravnim stvarima i koji kroz upravni postupak (bilo opšti ili posebni) odlučuju o pojedinačnoj stvari donošenjem upravnog akta kao autoritativnog pravnog instrumenta upravnog rada, nemaju nadležnost da donose odluku koja se odnosi *na ljudska prava zajemčena ustavom*. Istina, ustav dopušta mogućnost da se zakonom može propisati način ostvarivanja ovih prava, pod uslovom da je to ustavom izričito predviđeno ili ako je to predviđeno za ostvarivanje pojedinog prava. Međutim, i u tim slučajevima, granice nadležnosti zakona su određene ustavom i on ne dopušta da zakon utiče na suštinu prava koje je predmet zakonske regulative.³³⁰

³³⁰ Uporediti: *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS“, br.98/2006, član 18, stav 2 in fine.

Primenjeno na konkretan slučaj, Ustav posredno utiče na primenu nadležnosti *Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, čineći ih restriktivnim. Ta ograničena nadležnost ZSPIJZ izražena je kroz nemogućnost odlučivanja organa javne vlasti da putem upravnog akta donese autoritativnu odluku kojom se rešava o jednom pravu - pravu na pristup informacijama od javnog značaja. Ovo zbog toga što je u pitanju ostvarivanje jednog *opšteg ljudskog prava* koje je zajemčeno Ustavom kojim se štiti status ljudskih prava u ustavnom sistemu i koji govori o kvalitetu tog prava. To istovremeno govori o statusu ljudskih prava koja su garantovana i zaštićena Ustavom, tj. ustavnim, a ne zakonskim pravima.

Zato zakonodavac nije ni predvideo da se pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja uređuje kroz formu donošenja pojedinačnog upravnog akta - odnosno putem rešenja. Na taj način je odmeren i odnos jednog *opšteg ljudskog prava* (prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja) prema *upravnom odlučivanju* organa javne vlasti, čime je ispoštovana i hijerarhija pravnih akata (primat ustavnih u odnosu na zakonska prava).

Dakle, ostvarivanje prava u ovoj materiji ne obezbeđuje se putem donošenja autoritativnog pravnog akta - rešenja kojim upravni organ donosi odluku o dozvoljavanju pristupa traženoj informaciji, jer bi to predstavljalo tipičan primer upravnog odlučivanja, što u slučaju pristupa informacijama od javnog značaja kao ljudskog prava ne bi bilo primereno. Zato se postupak po zahtevu za pristup informaciji okončava kroz formu *obavštavanja* tražioca informacije da su ispunjeni uslovi za pristup informaciji i kroz *saopštavanje* o načinu kako i na koji način se omogućava praktično korišćenje tog prava (*gde* - u službenoj prostoriji organa kada je reč o uvidu; *kako* - dostavljanjem kopije; *koliko košta* - navođenjem nužnih troškova, itd.). Na taj način se omogućava ostvarivanje ovog prava, ne na osnovu i u postupku uobičajenog upravnog odlučivanja putem donošenja pravnog akta, nego putem neautoritativnih aktivnosti organa javne vlasti (obaveštavanja, saopštavanja i sl.).

To znači da je, u skladu sa prirodom prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, limitiran i kapacitet ovlašćenja organa javne vlasti. U tom limitiranom „administrativnom kapacitetu“, organ vlasti nije nadležan da ocenjuje da li će dozvoliti pristup ili ne. On, dakle ne odlučuje o pravu građanina na dostupnost informacije, pa u tom smislu i ne donosi pravni akt koji je po svojoj prirodi autoritativni (u)pravni akt - tj. rešenje. Ono što organ ima u toj svojoj ograničenoj nadležnosti vezanoj za ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja, tiče se donošenja odluke koja se odnosi na pretežni interes utvrđen zakonom.

Konkretno, organ javne vlasti prilikom donošenja odluke da se ne udovolji tražiocu informacije, može da se kreće samo u uskim okvirima ocene da li dozvola pristupa konkretnoj informaciji ispunjava uslov *testa proporcionalnosti*, odnosno da li je interes da se zabrani pristup određenoj informaciji u konkretnom slučaju jači od prava na pristupanje toj informaciji.

Navedeni razlozi, idu u prilog tvrdnji da se postupak ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja ne može tretirati kao poseban *upravni* postupak, već jedino kao *poseban postupak*. Ovo bar u delu koji se odnosi na ostvarivanje ovog prava.

Međutim, kada je reč o delu procedure vezane za odbijanje zahteva za pristup informacijama od javnog značaja onda je postupak više „upravni“. U tom slučaju, tj. kada se radi o uskraćivanju prava na pristup informaciji od javnog značaja čije se ostvarivanje tražilo u zakonski propisanom postupku, organ javne vlasti je dužan da donese odgovarajuće rešenje.³³¹

Rešenje mora biti doneto u pismenoj formi i obrazloženo. Ovo je, između ostalog potrebno, da bi se licu kojem je uskraćeno traženo pravo, omogućilo da ostvari svoje pravo *i na drugi način* (žalbom i sl.). Zato rešenje o odbijanju zahteva na pristup informacijama od javnog značaja mora da sadrži i pouku o pravnom leku, kao i naziv organa kod koga može ostvariti svoje pravo po žalbi.

Ovaj, na prvi pogled dvojni karakter odlučivanja u postupku ostvarivanja prava na pristup informacijama od javnog značaja ipak nije protivurečan. On sa jedne strane uvažava karakter i prirodu ljudskih prava i tretira ih na odgovarajući način u postupku njihovog ostvarivanja, a sa druge strane anticipira i buduću ulogu upravnog odlučivanja koja će se sve manje zasnivati na tradicionalnom konceptu državne vlasti oslonjene na autoritativno izvršavanje zakona putem donošenja „upravnih akata“, a sve više na savremenim shvatanjima *uprave kao javne službe* i upravne delatnosti kao *vršenja javne službe*, odnosno njene funkcije socijalne regulacije.

Rukovodeći se ovim razlozima i ZSPIJZ je izvršio i normativno usklađivanje kroz izmenu odgovarajuće zakonske formulacije. U tom smislu izmenjen je rubrum iznad člana 15 koji je u prvobitnoj verziji (iz 2004. godine) bio definisan kao „*Odlučivanje po zahtevu*“, i formulisao ga kao „*Zahtev za obaveštenje, uvid, izdavanje kopije i upućivanje* (2010), čime je ukazao i na suštinu ovog prava koje se ne manifestuje *kroz upravno odlučivanje*, nego putem *ostvarivanja*, odnosno upravnog *postupanja*.

³³¹ Ovo se odnosi i na slučaj kada organ javne vlasti, *ne odgovori u roku* podnosiocu zahteva („tzv. ćutanje uprave“), pa se smatra da je organ odbio zahtev.

7. 3. Rešavanje o pravu na pristup informacijama od javnog značaja u drugostepenom postupku-rešavanje po žalbi

7.3.1. Pravo na žalbu

Među ustavnim garancijama pravne sigurnosti građana predviđeno je i pravo na žalbu. Naime, Ustav jemči pravo svakom licu na žalbu ili drugo pravno sredstvo protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu.

Pored toga što je pravo na žalbu opšti ustavni princip, ono je istovremeno i osnovno načelo upravnog postupka.³³²

I najzad, u skladu s ovim garancijama, ZSPIJZ propisuje da tražilac informacije od javnog značaja može protiv odluke organa vlasti podneti žalbu Povereniku, pod uslovima utvrđenim zakonom.

Žalba predstavlja *jedino* redovno pravno sredstvo u upravnom postupku. To znači da Poverenik u postupku rešavanja po žalbi tražioca informacije od javnog značaja postupa *u svojstvu drugostepenog organa*. U tom smislu ZSPIJZ propisuje da se na postupak pred Poverenikom primenjuju odredbe zakona kojim se uređuje opšti upravni postupak, a koje se odnose na rešavanje drugostepenog organa po žalbi, osim ako je ovim zakonom drugačije određeno.

U konkretnoj situaciji, tj. kada je u pitanju postupak po žalbi tražioca za pristup informaciji od javnog značaja, ovaj drugostepeni postupak predstavlja poseban oblik insitucionalne kontrole hijerarhijski višeg organa nad nižim. Znači, da bi žalba mogla da se izjavi, potrebno je da postoji rešenje doneto u prvom stepenu od strane organa javne vlasti kome je upućen zahtev za pristup informaciji od javnog značaja. To je u skladu sa principom dvostepenosti koji je pravilo (osim u izuzecima koji su zakonom propisani).

7.3.2 Razlozi za žalbu

Kada su ispunjeni uslovi za žalbu, po ovom redovnom pravnom leku izjavljenom na odluku organa vlasti, odlučuje Poverenik.³³³

³³² Upporediti: *Zakon o opštem upravnom postupku*, „Službeni list SRJ“, br. 33/97 i 31/2001, kao i „Službeni glasnik RS“, br. 30/2010, član 12.

³³³ Poverenik ima i druge nadležnosti o kojima će biti reči na odgovarajućem mestu. Ovde se njegova uloga analizira u funkciji drugostepenog organa u postupku odlučivanja po žalbi za pristup informacijama od javnog značaja.

U skladu s tim, tražilac informacije može izjaviti žalbu Povereniku, samo ako je organ vlasti prethodno *odbacio ili odbio* zahtev tražioca.

Pravo na žalbu postoji i u slučaju kada organ javne vlasti nije odgovorio u propisanom roku po zahtevu tražioca informacije. Ovo je odstupanje od pravila da se žalba može izjaviti samo u slučaju da je u prvostepenom postupku doneto rešenje. Dakle, u ovom slučaju rešenje nije doneto, ali postoji zakonska konstrukcija (tzv. ćutanje uprave) koja polazi od stava da je, samim tim što nije doneo odluku po zahtevu, organ negativno odgovorio na njega, odnosno odbio ga.

Sledeći osnov za podnošenje žalbe tražioca odnosi se na slučaj kada organ vlasti, suprotno ZSPIJZ uslovi izdavanje kopije dokumenta koji sadrži traženu informaciju uplatom naknade koja prevazilazi iznos nužnih troškova izrade te kopije. Jedan od osnovnih principa koji se primenjuje u postupku ostvarivanja prava na dostupnost informacijama od javnog značaja je da je on besplatan, odnosno da se naplaćuju samo stvarni troškovi koje je imao organ. Ovo se uglavnom odnosi na troškove izrade kopije dokumenta koji se traži. Ukoliko organ naplati nesrazmeran iznos troškova za tu uslugu, to predstavlja poseban osnov za žalbu.

Postoje još tri slučaja u kojima Zakon predviđa mogućnost ulaganja žalbe Povereniku na odluku organa vlasti i to: prvo, kad organ vlasti ne stavi na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju na način predviđen ZSPIJZ, tj. upotrebom opreme kojom raspolaže organ vlasti, osim kada tražilac zahteva da uvid izvrši upotrebom sopstvene opreme; drugo, kad organ vlasti ne stavi na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju, odnosno ne izda kopiju tog dokumenta na način predviđen Zakonom, tj. ako organ vlasti raspolaže dokumentom koji sadrži traženu informaciju na jeziku na kojem je podnet zahtev, dužan je da tražiocu stavi na uvid dokument i izradi kopiju na jeziku na kojem je podnet zahtev; i najzad, treće, kad organ vlasti na drugi način otežava ili onemogućava tražiocu ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, suprotno odredbama ZSPIJZ.

Pored postojanja pravnog osnova za podnošenje žalbe koji je naveden u razlozima pobrojanim u članu 22 ZSPIJZ, neophodno je da žalbu formulisanu jezikom *Zakona o opštem upravnom postupku*, podnese stranka koja ima poseban odnos prema konkretnoj upravnoj stvari.³³⁴ U ovom slučaju, lice koje ima pravni interes u konkretnom upravnom postupku, koji je, dakle, pravno legitimisan, je *tražilac informacije*.

³³⁴ Za razliku od nekih drugih procesnih zakona (npr. Zakona o opštem upravnom postupku Austrije iz 1950-paragraf 63 koji zahteva obrazloženi službeni predlog), prema ZUP-u za žalbu nije propisana gotovo nikakva *forma*. To znači da se ona ne mora posebno obrazlagati, već je dovoljno da žalilac iznese zbog čega je nezadovoljan

U skladu sa načelom dvostepenosti, po žalbi protiv prvostepenog rešenja može rešavati samo još jedan organ, tj. Poverenik. Njegovom odlukom, odnosno rešenjem *okončava se postupak* vezan za ostvarenje prava na pristup informacijama od javnog značaja *u redovnoj proceduri*.

Rok za podnošenje žalbe tražioca iznosi 15 dana od dana kada mu je dostavljeno rešenje ili drugi akt.

Kao što proizlazi iz analize razloga za izjavljivanje žalbe, jasno je da je zakonodavac propisao razloge koji su specifični za ovu materiju. On se pri tome rukovodio osnovnim načelima ZSPIJZ, nastojeći da u najvećoj mogućoj meri olakša tražiocu informacije ostvarivanje svoga prava.

7.3.3. Izuzeci od prava na žalbu

Međutim, kao i u slučajevima propisanim drugim zakonima, i ZSPIJZ predviđa slučajeve u kojima se *ne može izjaviti žalba protiv rešenja donetog u prvom stepenu*. Na taj način se i ovim zakonskim propisom potvrđuje da postupak po žalbi, iako je relativno čest, nije i obavezna faza u postupku po zahtevima za ostvarivanje prava fizičkih i pravnih lica.³³⁵ Naime, postoje slučajevi kada je prvostepeno rešenje i konačno, iako je dvostepenost pravilo.

Odstupanje od načela dvostepenosti dakle, postoji i kada se odlučuje o pravu na dostupnost informacijama od javnog značaja, što znači da se u ovom slučaju ne sprovodi redovna kontrola upravnih akata. Obzirom na činjenicu da se pravom na žalbu štiti prevashodno pravo lica čijem zahtevu nije udovoljeno, onda se svakako mora voditi računa da ovi izuzeci, odnosno odstupanja od načela dvostepenosti budu svedena na najmanju moguću meru. Rukovodeći se ovim načelom, zakonodavac je predvideo da se žalba ne može podneti samo protiv rešenja kojim je odbijen zahtev za pristup informacijama od javnog značaja koji su doneli najviši organi vlasti u državi. To su *Narodna skupština, predsednik Republike, Vlada Republike Srbije, Vrhovni sud Srbije, Ustavni sud i Republički javni tužilac*.

Ovo zakonsko normiranje isključenja kontrole prvostepenih odluka ovih organa, motivisano je činjenicom da su u pitanju *najviši organi vlasti*, pa se ne vidi svha njihove upravne kontrole od strane drugih organa vlasti.

rešenjem (član 222, stav 1 ZUP-a). Što se tiče *sadržaja* žalbe, on je određen u Zakonu i sadrži sve elementi da bi organ po njoj mogao da postupa.

³³⁵ Uporediti: S.Lilić i os., *Upravno pravo*, (2004), st. 325.

Međutim, isključenjem žalbe nije isključena zaštita prava tražioca informacije čiji je zahtev odbijen od nekog od navedenih organa vlasti. Naprotiv, zakonodavac je propisao da tražilac informacije koji nema pravo da uloži žalbu protiv odluka najviših organa vlasti, taksativno navedenih u Zakonu, ima mogućnost i pravo da zaštitu svojih interesa potraži *u sudskom postupku* protiv odluka tih organa.

U tom smislu protiv rešenja Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade Republike Srbije, Vrhovnog suda Srbije, Ustavnog suda i Republičkog javnog tužioca može se pokrenuti *upravni spor*, u skladu sa zakonom, o čemu sud po službenoj dužnosti obaveštava Poverenika. To istovremeno znači da navedeni državni organi protiv čijih rešenja nije dopuštena žalba Povereniku, nisu izuzeti od obaveze pružanja informacija od javnog značaja licima koja te informacije traže ili od bilo koje druge obaveze državnih organa propisanih ZSPIJZ.

Iz navedenih razloga, propisana je drukčija pravna procedura, tj. ne zaštita prava tražioca informacije kroz drugostepeni postupak pred nadležnim organom (Poverenikom), nego mogućnost vođenja *upravnog spora pred nadležnim sudom*.

7.3.4. Sadržaj žalbe

Kada se radi o pitanjima koja su vezana za sam *sadržaj žalbe*, odnosno elemente koje ona mora da sadrži, ZSPIJZ ih ne precizira shodno odredbi člana 23 koja propisuje da se na postupak pred Poverenikom primenjuju odredbe zakona kojim se uređuje opšti upravni postupak, a koje se odnose na rešavanje drugostepenog organa po žalbi, osim ako je tim zakonom drugačije određeno.

To znači da, između ostalog, podnosilac žalbe u žalbi mora navesti rešenje koje se pobija, tačan broj i datum rešenja koje se pobija, zatim naziv organa koji ga je doneo. U žalbi se mogu iznositi nove činjenice i novi dokazi, ali je žalilac dužan da obrazloži zbog čega ih nije izneo u prvostepenom postupku.

7.3.5. Tok žalbenog postupka

Sama procedura postupanja Poverenika u drugostepenom postupku protiv rešenja organa vlasti donetog u prvom stepenu, sadrži određene specifičnosti, mada se sam postupak odvija u najvećoj meri u skladu sa odgovarajućim odredbama *Zakona o opštem upravnom postupku*.

U skladu sa važećim odredbama ZSPIJZ, Poverenik se ne upušta odmah u meritorno rešavanje stvari. On je dužan da najpre razmotri određena *prethodna proceduralna pitanja*. To

znači da Poverenik proverava blagovremenost i dopuštenost žalbe, odnosno utvrđuje da li je žalba podneta u roku propisanom ZSPIJZ, zatim da li je dopuštena, odnosno da li postoji mogućnost izjavljivanja žalbe protiv konkretnog prvostepenog rešenja i najzad, da li je žalba podneta *od* strane lica koje je ovlašćeno, tj. od tražioca informacije kao subjekta koji ima stranačku legitimaciju. Ukoliko žalba sadrži neki od navedenih procesnih nedostataka, Poverenik će je zaključkom *odbaciti*.

U protivnom, odnosno kad ustanovi da je žalba *blagovremena, dopuštena i izjavljena od strane ovlašćenog lica*, odnosno da su ispunjeni formalnopravni uslovi, Poverenik je dužan da žalbu uzme u razmatranje i da donese rešenje *bez odlaganja*, a najkasnije u roku od 30 dana od dana predaje žalbe. Pre toga, Poverenik je obavezan da organu vlasti, a po potrebi i tražiocu informacije, omogući da se pismeno izjasni o navodima iz žalbe.³³⁶

7.3.6. Utvrđivanje činjeničnog stanja

Poverenik preduzima radnje za utvrđivanje činjeničnog stanja koje su neophodne radi donošenja rešenja. U tom cilju može da ispituje činjenično stanje utvrđeno od prvostepenog organa, tj. da li je taj postupak pravilno sproveden, kao i da proveru da li je pravilno rešeno pravno pitanje, odnosno zahtev za dobijanje informacije od javnog značaja. Poverenik je ovlašćen da i sam izvodi nova dokazna sredstva, da ulazi i u slobodnu ocenu organa vlasti kao prvostepenog organa i da svojom slobodnom ocenom zameni ocenu organa vlasti. Drugim rečima, Poverenik je načelno ovlašćen da ispituje i *zakonitost i svrsishodnost rešenja* koje je u prvom stepenu doneo organ vlasti. Povereniku će, radi utvrđivanja činjeničnog stanja, biti omogućen uvid u svaki nosač informacije na koji se ovaj zakon primenjuje. Sa svoje strane, prvostepeni organ, tj. organ vlasti dokazuje da je postupao u skladu sa svojim obavezama predviđenim zakonom.

Iako su ovlašćenja Poverenika u postupku utvrđivanja činjeničnog stanja u vezi sa postupanjem organa vlasti u prvostepenom postupku značajna, kako s obzirom na prava koja po tom osnovu ima na osnovu ZSPIJZ, kao i na osnovu odredbi *Zakona o opštem upravnom postupku*, u praksi to može biti drukčije. Naime, ovlašćenje Poverenika u postupku utvrđivanja relevantnog činjeničnog ili pravnog stanja može u određenoj meri biti relativizovano, jer mu nije

³³⁶ Organ vlasti dokazuje da je postupao u skladu sa svojim obavezama predviđenim ovim zakonom.

omogućeno da neposrednim nadzorom na licu mesta utvrđuje činjenice koje su od značaja za postupanje po pravu na žalbu.³³⁷

7.3.7. *Donošenje odluke po žalbi*

Odluku po žalbi Poverenik je dužan da donese *bez odlaganja*, a najdocnije u roku od 30 dana od dana predaje žalbe. U praksi ovaj rok izaziva dosta problema jer ne postoji ravnoteža između mogućnosti Poverenika i broja predmeta po kojima se mora postupiti u propisanom roku. Posledica toga je, često puta nemogućnost poštovanja roka u kome se mora odlučiti po žalbi i samim tim kašnjenja u postupku odlučivanja po žalbi.

Poverenik pri meritornom odlučivanju po žalbi tražioca, ima ovlašćenje da žalbu *odbije* kada utvrdi da žalba nije osnovana.

Druga mogućnost Poverenika je da svojim rešenjem naloži organu vlasti da tražiocu omogući slobodan pristup informacijama od javnog značaja, kada utvrdi da je žalba *osnovana*. To u procesnoppravnom smislu znači da je žalba usvojena, a prvostepeno rešenje organa vlasti poništeno, odnosno stavljeno van snage.

Kao drugostepeni organ, Poverenik ima i pravo da prvostepeno rešenje organa vlasti *poništi*, a *predmet vrati organu vlasti* na ponovno odlučivanje. Poverenik će to uraditi kada bitne činjenice od kojih zavisi postupanje po zahtevu, odnosno donošenje odluke, nisu utvrđene ili su pogrešno utvrđene. I u tom slučaju prvostepeni organ, odnosno organ vlasti je dužan da po zahtevu Poverenika, odnosno po njegovim primedbama, postupa bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana.

Poverenik može da *obustavi postupak zaključkom*. Poverenik će zaključkom obustaviti postupak u svakom slučaju kada tražilac odustane od žalbe. Pored toga, Poverenik može zaključkom obustaviti postupak po žalbi i u slučaju da organ vlasti, nakon izjavljene žalbe zbog nepostupanja po zahtevu, a pre donošenja odluke po žalbi, tražiocu omogući pristup informacijama ili po zahtevu odluči.

³³⁷ „Posledica je da osim uvida u konkretan dokument, Poverenik nema mogućnost da inspekcijским nadzorom na licu mesta utvrđuje relevantne činjenice. To konsekvantno znači da u situacijama u kojima organ vlasti utvrdi da nema u posedu dokument koji sadrži traženu informaciju, Poverenik nije u mogućnosti da to faktički proverí. A u praksi je bilo situacija u kojima je i pored izričite tvrdnje organa vlasti da ne poseduje traženi dokument u to bilo jako teško poverovati“, Uporediti: Šabić R., Pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja u pravnom poretku Srbije, magistrarski rad, Beogra, 2012. str.109.

7.3.8. Izvršenje drugostepenog rešenja Poverenika

Rešenja Poverenika, kao drugostepenog organa u postupku ostvarivanja prava na dostupnost informacijama od javnog značaja su *obavezujuća, konačna i izvršna*. Izvršenje rešenja sprovodi Poverenik prinudom (prinudnom merom, odnosno novčanom kaznom), u skladu sa *Zakonom o opštem upravnom postupku*.

Kada organ vlasti ne postupi dobrovoljno po konačnom i izvršnom rešenju, predlog za izvršenje Povereniku ima pravo da podnese lice koje je podnelo zahtev za pristup informaciji od javnog značaja - *tražilac informacije*. Osim njega, izvršenje se može sprovesti *i po službenoj dužnosti* ukoliko to nalaže javni interes.

Predlog zainteresovanog lica podnosi se Povereniku u pisanoj formi, elektronskom poštom ili usmeno, na zapisnik u Službi Poverenika.³³⁸

Po prijemu predloga, Poverenik utvrđuje da li je uredan i da li se po njemu može postupati (npr. da li je navedeno ko ga podnosi i o kojem rešenju se radi), a ako to nije jasno, Poverenik je dužan da pouči stranku kako da precizira i dopuni predlog. Posle toga Poverenik utvrđuje da su se stekli uslovi za donošenje zaključka o izvršenju (da je rešenje postalo konačno i izvršno, tj. da postoji dokaz o tome da ga je organ vlasti uredno primio) i da ono još nije izvršeno. Ukoliko je predlog *dopušten i uredan*, Poverenik postupajući po predlogu, u skladu sa odredbama Zakona o opštem upravnom postupku, donosi *zaključak o dozvoli izvršenja* rešenja. Za rešavanje po predlogu se ne plaća taksa. Za postupanje po predlogu, Povereniku je određen rok od 30 dana.

Organ vlasti se navedenim zaključkom, pod pretnjom izricanja novčane kazne, poziva da u najkraćem roku izvrši nalog iz rešenja i da o tome obavesti Poverenika.

Protiv ovog zaključka nije dozvoljena žalba.

Ukoliko izvršenik ne postupi po nalogu pa ni u tom naknadno ostavljenom roku ne izvrši rešenje, Poverenik donosi *zaključak* o izricanju novčane kazne, zaprećene zaključkom o dozvoli izvršenja rešenja. Postupak se nastavlja izricanjem nove kazne sve dok izvršenik ne postupi po rešenju, s tim da zbir svih kazni ne može preći iznos od 200.000 dinara. U slučaju potrebe, zaključak o kažnjavanju se izvršava *sudskim putem*.

Međutim, u praksi se dešava da se ni novčanim kažnjavanjem na navedeni način ne može obezbediti izvršenje rešenja Poverenika. U tom slučaju, Poverenik se, povodom predloga

³³⁸ Predlog za izvršenje može se podneti na obrazcu koji se može preuzeti sa sajta Poverenika, ali ova forma nije obavezna. Bitno je samo da predlog sadrži sve potrebne elemente, kako bi se po njemu moglo postupati.

tražioca, može obratiti Vladi da ona obezbedi izvršenje primenom odgovarajućih mera, uključujući i neposrednu prinudu.

Vlada je u obavezi da pruži pomoć Povereniku, na njegov zahtev, u postupku administrativnog izvršenja, primenom mera iz svoje nadležnosti.

7.3.9. *Pravni lek protiv rešenja i zaključka*

Protiv rešenja i zaključka Poverenika može se pokrenuti *upravni spor*. Upravni spor povodom ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja je *hitan*.

O pokretanju upravnog spora, Sud obaveštava Poverenika po službenoj dužnosti. U pogledu ovakvog zakonskog rešenja postoje određene nedoumice, a neki ga čak smatraju i spornim.³³⁹

7.3.10. *Primena u praksi*

Mada je zakonsko rešenje o pomoći koju Vlada pruža Povereniku u postupku izvršenja njegovih odluka dobro zamišljeno, ono u praksi veoma loše funkcioniše. Naime, Vlada se nije pokazala kao revnosta saradnik Poverenika i u mnogim slučajevima nije pomogla u obezbeđenju izvršenja njegovih odluka. Najčešće je ove svoje propuste Vlada pravdala neodgovarajućom normativnom regulativom (nedostatkom odredbi o tome u Poslovniku Vlade, i sl.). Ako se uzme u obzir način i postupak donošenja podzakonskih akata, onda je Vlada imala vremena, ali očigledno nije i političke volje, da uredi postupak izvršenja rešenja Poverenika, kao i obezbeđenje izvršenja povodom drugostepene odluke o pristupu informacijama od javnog značaja.³⁴⁰

³³⁹ „Ovo zakonsko rešenje je *veoma sporno*. Njime je uveden sistem „*dva koloseka*“ u postupku ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama. Jedan, po kome se protiv rešenja organa javne vlasti kojim se odbija pristup informaciji može izjaviti žalba, i drugi, po kome protiv rešenja samo određenih kategorija organa javne vlasti, takva *žalba Povereniku nije moguća*. Tako se uspostavljaju dve kategorije organa javne vlasti. Izmenama i dopunama Zakona, ovu „dvojstvo“ bi trebalo ukinuti. Time bi se obezbedilo jedinstvo pravnog sistema i brže i efikasnije ostvarivanje prava u ovim situacijama u kojima je do sada bilo moguća isključivo sudska zaštita. U prilog ovome govori i to da prema sadašnjem rešenju ni institucija *Zaštitnika građana* nije izuzeta od postupka pred Poverenikom, pa samim tim nema ni opravdanja da to budu ni šest najviših organa koji su taksativno nabrojani u zakon“. D. Milenković, doktorska disertacija FPN, Beograd, 2008. godine, str. 235.

³⁴⁰ „U dosadašnjoj praksi, počev od jula 2010, kada je dobio ovo ovlašćenje izmenama Zakona, Poverenik je doneo 275 zaključaka o dozvoli izvršenja rešenja, 165 zaključaka o kažnjavanju i 287 zaključaka o obustavi izvršenja zato što je organ vlasti izvršio rešenje. U 37 slučajeva Poverenik je uputio Vladi Republike Srbije dopis radi izvršenja Poverenikovih rešenja, a nadležnom sudu je podneo 11 predloga za prinudnu naplatu izrečenih novčanih kazni. Dva predloga za izvršenje rešenja Poverenik je odbacio kao neuredne“. Uporediti: Godišnji izveštaj Poverenika za 2011. godinu.

8. POSTUPAK OSTVARIVANJA PRAVA NA DOSTUPNOST INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA POSLE ODLUKE DRUGOSTEPENOG ORGANA

Posle donošenja drugostepene odluke od strane Poverenika kojom se organu vlasti nalaže da tražiocu informacije dostavi određeni dokument, taj organ u najvećem broju slučajeva postupa po nalogu Poverenika kao hijerarhijski višeg organa. Ukoliko organ vlasti ipak ne postupi po nalogu Poverenika, može biti novčano kažnjen u skladu sa odredbama ZSPIJZ koji propisuje vrstu i visinu kazne. Međutim, u praksi se dešava da se ni pretnja kaznom ni nalog Poverenika ne izvršavaju, pa su zato predviđeni mehanizmi za zaštitu prava tražioca informacije i u tim slučajevima.

Osim toga, zaštita prava na dostupnost informacijama od javnog značaja predviđena je i za slučaj da žalbu protiv odluke organa vlasti za pristup određenom dokumentu odbije Poverenik kao drugostepeni organ. Poverenik to može da uradi kad smatra da je prvostepeni organ, tj. organ vlasti od kojeg je tražena informacija, postupio u skladu sa zakonom kada nije odobrio pristup traženoj informaciji. I u tom slučaju postoji mehanizam zaštite prava tražioca informacije, ali pred drugim organom.

I najzad, kada Poverenik ne donese rešenje po žalbi za pristup informacijama od javnog značaja u određenom roku (ćutanje uprave), tražilac informacije ima pravo da pokrene upravni spor.

8.1. Ostvarivanje prava na pristup informacijama pred Upravnim sudom

Isključivanje ostvarivanja prava na dostupnost informacijama od javnog značaja u drugostepenom postupku, ne lišava tražioca informacije prava na zaštitu svojih interesa. Ukoliko je zahtev za pristup određenom dokumentu podnet nekom od šest najviših državnih organa³⁴¹, a oni su odbili zahtev ili na njega nisu odgovorili u propisanom roku, tražilac informacije ima mogućnost i pravo da pred Upravnim sudom, tj. *u upravnom sporu*, traži zaštitu svojih prava. Tako mu se, na određeni način nadoknađuje uskraćeno pravo na žalbu, jer se propisuje mogućnost ostvarenja prava „drugim sredstvima“.

³⁴¹ To su: Narodna skupština, predsednik Republike, Vlada Republike Srbije, Vrhovni sud Srbije, Ustavni suda i Republički javni tužilac.

S druge strane, i odluka Poverenika kao drugostepenog organa u postupku preispitivanja odluke organa vlasti povodom odbijanja pristupa traženoj informaciji, može zakonski biti predmet upravne kontrole.

Posmatrano sa stanovišta ostvarivanja upravne kontrole, u pitanju su mehanizmi *vanredne kontrole upravnih akata*. To znači da redovna upravna kontrola, formulisana u vidu prava na žalbu, ili nemogućnosti ostvarivanjem prava na žalbu protiv odluka najviših organa vlasti u državi, nije dala zadovoljavajuće rezultate u ostvarivanju prava tražioca informacije. Zato je propisana mogućnost, odnosno dopušteno tražiocu informacije, da putem vanredne pravne intervencije ipak ostvari ugroženo pravo. Istina, razlozi za pobijanje odluka drugostepenog organa (Poverenika), odnosno najviših organa vlasti, nisu brojni, ali su ipak dovoljni da u opravdanim slučajevima omoguće tražiocu ostvarivanje prava na dostupnost informacijama od javnog značaja.

Procesnopravna mogućnost sastoji se od prava da se protiv drugostepene odluke Poverenika, odnosno konačne odluke najviših državnih organa kojom se odbija pristup informaciji od javnog značaja, pokrene i vodi *upravni spor*.³⁴²

Ovo je u skladu sa odredbom zakona koja obezbeđuje sudsku zaštitu pojedinačnih prava i pravnih interesa i zakonitost rešavanja u upravnim i drugim Ustavom i zakonom predviđenim pojedinačnim stvarima.³⁴³

U pitanju je, postupak sudske kontrole akata upravnih vlasti. Drugim rečima, predmet i cilj upravnog spora je odlučivanje o zakonitosti konačnih upravnih akata.³⁴⁴

U kontekstu materije pristupa informacijama od javnog značaja, upravni spor možemo definisati kao odlučivanje suda (Upravnog suda) o zakonitosti odbijanja zahteva tražioca informacije od strane najviših organa državne vlasti, odnosno odbijanja zahteva za pristup informaciji od strane Poverenika (njegovog konačnog rešenja) koji je o tome odlučivao u postupku po žalbi.³⁴⁵

³⁴² Upravni spor vodi se u skladu sa odredbama *Zakona o upravnim sporovima*, „Službeni glasnik RS“, broj 111 /09.

³⁴³ *Uvodni: Zakon o upravnim sporovima*, „Službeni glasnik RS“, broj 111 /09, član 1, stav 2.

³⁴⁴ *Upravni akt* se u smislu ZOS-a definiše kao pojedinačni pravni akt kojim nadležni organ, neposrednom primenom propisa, rešava o određenom pravu ili obavezi fizičkog ili pravnog lica, odnosno druge stranke u upravnoj stvari (član 4 ZUS-a), dok se pod *upravnom stvari* podrazumeva pojedinačna nesporna situacija od javnog interesa u kojoj neposredno iz pravnih propisa proizilazi potreba da se buduće ponašanje stranke autoritativno pravno odredi (član 5 ZOS-a).

³⁴⁵ Ovo u skladu sa članom 3, stav 4 ZUS-a koji propisuje da se odredbe ovog zakona koje se odnose na upravni akt, primenjuju i na *druge akte* protiv kojih se može voditi upravni spor.

Logično je da organ vlasti nema pravne mogućnosti da podnese tužbu za pokretanje upravnog spora. Naime, organ vlasti od koga je informacija tražena je u procesnopravnom smislu prvostepeni organ, dok je Poverenik organ koji rešava po žalbi organa vlasti, tj. drugostepeni organ. Organ vlasti nije stranka u postupku i on *kao prvostepeni organ, nema i ne može imati pravo na tužbu protiv rešenja drugostepenog organa.*³⁴⁶

Pred Upravnim sudom postupak se pokreće *tužbom.*³⁴⁷

8.2 Ostvarivanje prava na pristup informacijama pred Ustavnim sudom

Obzirom da je pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja ljudsko pravo i kao takvo zaštićeno ustavnim garancijama, logično je da je tražiocu informacije dozvoljena mogućnost, da se posle iscrpljivanja svih pravnih sredstava, uključujući tu i odluku Upravnog suda, može obratiti i Ustavnom sudu. Zahtev za ostvarivanje prava povodom odluke o pristupu informacijam od javnog značaja podnosi se *ustavnom žalbom.*³⁴⁸

Postupanje Ustavnog suda po ustavnoj žalbi povodom pristupa informacijama od javnog značaja nema dugu tradiciju. Preciznije, prvi takav slučaj je rešavan pre nekoliko godina.³⁴⁹

³⁴⁶ To je i razlog što je Vrhovni sud kome su podnošeni zahtevi za pokretanje upravnog spora povodom tužbe organa vlasti (kao prvostepenog organa) zbog formalnopravnih razloga iste redovno odbacivao. Uporediti: *Godišnji Izveštaj o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja u 2007. godini.*

³⁴⁷ „U procesnopravnom smislu, tužba (actio) je pravno sredstvo kojim se pokreću sudski postupci (sporovi). S.Lilić i os., *Upravno pravo*, (2004), st.434.

³⁴⁸ Učesnik u postupku pred Ustavnim sudom su, između ostalih: svako po čijoj je inicijativi pokrenut postupak za ocenu ustavnosti ili zakonitosti (inicijator); podnosilac ustavne žalbe, kao i državni organ, odnosno organizacija kojoj su poverena javna ovlašćenja protiv čijeg je pojedinačnog akta ili radnje izjavljena ustavna žalba; kao i druga lica u skladu sa zakonom. Uporediti: *Zakon o ustavnom sudu*, „Službeni glasnik“, broj 109/2007,99/2011 i 18/2013-odluka US, član 29, stav 1, tačka 2, 9 i 13.

³⁴⁹ „S tim u vezi, Ustavni sud ističe da je pravo na pristup informacijama prvi put kao takvo priznato od strane Evropskog suda za ljudska prava u 2009. godini, i to u dva slučaja. U slučaju „Mađarska Unija za građanske slobode“ protiv Mađarske (broj 37374/05, presuda od 14. aprila 2009. godine), Mađarska je prekršila pravo na slobodan pristup informacijama, jer nije omogućila uvid u dokumente koji su se ticali inicijative ocene ustavnosti nekih zakonskih odredaba, dok se u slučaju Kenedi protiv Mađarske (broj 31475/05, presuda od 26. maja 2009. godine) mađarske vlasti nisu povinovale odlukama suda da dozvole pristup dokumentima za potrebe istorijskog istraživanja čija je tajnost bila ukinuta. Od suštinskog značaja je da je u oba slučaja utvrđena povreda prava na pristup informacijama, kao posebnog prava u okviru člana 10. Evropske konvencije, kojim se garantuje sloboda izražavanja. Ranije, ovo pravo nije razmatrano samostalno, već samo ukoliko je bilo preduslov za ostvarivanje nekog drugog prava zaštićenog Konvencijom, kao na primer prava na privatnost. Izvod iz Odluke Ustavnog suda Srbije od 23. maja 2013. godine. Navedeno prema: K. Golubović, M. Antonijević, *Priručnik za ostvarivanje slobodnog pristupa informacijama u posedu organa javne vlasti RS*, Beograd, 2013.(Prilog 1: Odluka Ustavnog suda RS u slučaju uskraćivanja pružanja “osetljivih” informacija).

8.3 Ostvarivanje prava na dostupnost informacijama od javnog značaja pred Evropskim sudom za ljudska prava u Strazburu

Ukoliko tražilac informacije nije zadovoljan odlukom Ustavnog suda po podnetoj ustavnoj žalbi, može da se obrati Evropskom sudu za ljudska prava u Strazburu.³⁵⁰

Uslov za postupanje Suda po žalbi, odnosno predstavci je da se ostvarenje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, odnosno zaštita tog prava iz Konvencije, traži od države Srbije kao potpisnice Konvencije, bez obzira ko je podnosioc predstavke (pojedinaac, nevladine organizacije, pravna lica). Takođe, podnosilac predstavke može biti i država-potpisnica Konvencije.

Predstavke se dostavljaju na posebnom formularu, koji sadrži podatke koji se odnose na Sud, podnosioca predstavke, državu koja je prekršila obavezu preuzetu Evropskom konvencijom, kao i činjenice i dokaze kršenja prava na dostupnost informacijama od javnog značaja.³⁵¹

8.4. Ostvarivanje prava na dostupnost informacijam od javnog značaja pred Komitetom UN za ljudska prava

Iako do sada iz Srbije nije bilo nijedne predstavke povodom kršenja prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja pred Komitetom za ljudska prava UN, ipak se čini da je potrebno sačiniti analizu postupka koji se pred ovim telom UN može voditi i kada je u pitanju ova materija. Ovo posebno iz dva razloga. Na prvom mestu reč je o jednom pravu koje je propisano *Paktom o građanskim i političkim pravima*, pa je samim tim neophodno ukazati na osnovne odredbe kojima se reguliše kako sama procedura ostvarenja toga prava koje mogu da koriste naši građani, tako i na njegove domete u praksi. S druge strane, iako u praksi još niko iz Srbije, prema našim saznanjima, nije zahtevao da taj organ UN raspravlja o povredi prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja u nas, s pravom se može očekivati da će,

³⁵⁰ Evropski sud za ljudska prava (eng. *European Court of Human Rights*, fr. *Cour européenne des Droits de l'Homme*) je sudska institucija Vijeća Evrope, osnovana 1959. godine, za zaštitu prava i sloboda koje se garantiraju Evropskom konvencijom o ljudskim pravima (1950). Izvor: http://bs.wikipedia.org/wiki/Evropski_sud_za_ljudska_prava.

Evropski sud za ljudska prava je međunarodni sud sa sedištem u Strazburu. Broj sudija je jednak broju zemalja članica Saveta Evrope koje su ratifikovale Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: Evropska konvencija). Savet Evrope trenutno čini četrdeset sedam država članica. Sudije Evropskog suda za ljudska prava deluju samostalno i ne predstavljaju nijednu zemlju. U radu sa predstavkama, Sud saraduje sa Sekretarijatom koji uglavnom čine pravници iz zemalja članica. Oni su takođe potpuno nezavisni od svojih zemalja i ne predstavljaju podnosioc predstavki niti zemlje. Izvor: http://www.coe.org.rs/def/tdoc_sr/?conid=18 (Kancelarija Saveta Evrope u Beogradu).

³⁵¹ Uslovi koji su potrebni za prihvatanje pojedinačne predstavke regulisani su članom 35 Konvencije.

širenjem prostora demokratije u Srbiji, u budućnosti biti zahteva povodom kršenja odredbi Pakta koje se odnose i na slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

Pored glavnih organa, UN imaju i niz *pomoćnih*.³⁵² Pomoćne organe, najčešće kao *ugovorna tela, odnosno komitete*, osnivaju Ujedinjene nacije sa ciljem da vrše kontrolu poštovanja međunarodnih ugovora. U tom smislu, ugovorima je regulisana nadležnost komiteta, način izbora i dužina mandata njihovih članova i druga pitanja u vezi sa njihovim radom i funkcionisanjem.

Jedan od tih pomoćnih, odnosno ugovornih organa, koji ima značajnu ulogu u ostvarivanju ciljeva UN je *Komitet za ljudska prava* čija je nadležnosti da se stara o sprovođenju *Pakta o građanskim i političkim pravima*.³⁵³

Međunarodni Pakt o građanskim i političkim pravima (ICCPR) obavezuje države da poštuju građanska i politička prava svih ljudi. Kao sporazum, ICCPR je pravno obavezujući u međunarodnom pravu.

Prema tim dokumentima, nadležnost Komiteta proizlazi iz odredbi *Pakta o građanskim i političkim pravima* (u daljem tekstu: Pakt), odnosno *Fakultativnog protokola uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima*, prema kojima to telo ima, između ostalog, pravo da ispituje i odlučuje o predstavkama pojedinaca iz država članica Pakta koji tvrde da su im povređena prava zagarantovana Konvencijom.³⁵⁴ U tom smislu Komitet je nadležan da prima i razmatra predstavke koje potiču od pojedinaca koji potpadaju pod njenu nadležnost, a koji tvrde da su žrtve kršenja bilo kog prava navedenog u Paktu od strane te države ugovornice.³⁵⁵

Pravni osnov za postupanje *Komiteta za ljudska prava UN* (u daljem tekstu: Komitet), u odnosu na našu zemlju proizlazi iz članstva Srbije u ovoj univerzalnoj organizaciji, posebno

³⁵² Glavni organi UN su: Generalna skupština, Savet bezbednosti, Ekonomski socijalni savet, Starateljski savet, Generalni sekretar i Međunarodni sud pravde.

³⁵³ Pored Komiteta za ljudska prava, UN su formirale i druge pomoćne, odnosno ugovorne organe koji se bave zaštitom ljudskih prava, pa time i sprovođenjem Pakta o građanskim i političkim pravima, kao što su Komitet protiv torture, Komitet za eliminaciju rasne diskriminacije, Komitet za eliminaciju diskriminacije žena.

³⁵⁴ Fakultativni protokol uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima usvojen je Rezolucijom Generalne skupštine UN br. 2200A (XXI) od 16. decembra 1966. godine.

³⁵⁵ Pored toga što odlučuje o predstavkama pojedinaca iz država članica Pakta usled mogućeg kršenja njihovih prava utvrđenih Paktom, Komitet ima još dve osnovne nadležnosti: prvo, da rešava sporove između država članica u slučaju kršenja odredaba ovog Pakta, i drugo, da razmatra izveštaje država-članica o realizaciji prava utvrđenih ovim Paktom. Izvor: <http://www.mhrr.gov.ba/PDF/međunarodniPakt%20B.pdf>

prihvatanja *Međunarodnog Pakta o građanskim i političkim pravima*, kao i *Fakultativnog protokola uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima*.³⁵⁶

I u slučaju, ugrožavanja prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, postoji mogućnost da se tražilac informacije obrati i Komitetu UN za ljudska prava, bez obzira na to koliko je vremena prošlo od prijema odluke Ustavnog suda. Da bi Komitet mogao da razmatra zahtev lica koje tvrdi da je žrtva kršenja toga prava, mora da dokaže da je pre obraćanja Komitetu iscrpeo sva raspoloživa pravna sredstva predviđena domaćim pravom. Pored toga, predstavka koja se podnosi Komitetu mora biti potpisana i ne sme da predstavlja zloupotrebu prava na podnošenje takvih predstavki, ili da je nespojiva s odredbama Pakta.³⁵⁷

³⁵⁶ *Međunarodni Pakt o građanskim i političkim pravima* nekadašnja SFRJ ratifikovala je 1971. godine: "Službeni list SFRJ", br. 7/71. Sam Pakt u međunarodnom domenu stupio je na snagu 1976. godine. Republika Srbija koja je pravni sledbenik nekadašnje zajedničke države nasledila je, u tom svojstvu, prava i obaveze koja iz Pakta proizlaze. S druge strane, Fakultativni protokol, a time i nadležnost Komiteta u vezi sa preispitivanjem predstavki pojedinaca, ratifikovala je Savezna Republika Jugoslavija 2001. godine. Zakon o potvrđivanju Fakultativnog protokola uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, „Službeni Glasnik SRJ – Međunarodni ugovori“, br. 4/01. T.

³⁵⁷ Uporediti: *Zakon o potvrđivanju Fakultativnog protokola uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima*, „Službeni Glasnik SRJ – Međunarodni ugovori“, br. 4/01. T. član 3.

GLAVA ČETVRTA: ODNOS PRAVA NA SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA I OSTALIH PRAVA VEZANIH ZA INFORMISANJE I ZAŠTITU PODATAKA

1. PRAVO NA PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA I PRAVO NA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA

1.1. Osnovne odrednice

Kada je reč o ostvarenju prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, onda je posebno značajno da se to pravo analizira kroz prizmu relacije između dva zakonska propisa: *Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja* i *Zakona o zaštiti podataka o ličnosti*. Ova dva zakona, iako imaju dosta sličnosti, jer je njihov predmet vezan za podatke, odnosno informacije, ipak imaju različitu suštinu. Naime, kod prava na pristup informacijama od javnog značaja polazi se od pretpostavke njihove dostupnosti, dok su lični podaci prevashodno zaštićeni. Zato se i prilikom primene prava na slobodan pristupa informacijama od javnog značaja ograničenja *prava na pristup* tretiraju kao izuzeci, dok su u slučaju ličnih podataka izuzeci od prava na pristup podacima koji se odnose na privatnost *pravilo*. Na taj način se kroz slobodan pristup informacijama od javnog značaja pristupom određenom dokumentu *ostvaruje suština ovog ljudskog prava*, dok se obelodanjivanjem informacije vezane za ličnost *ograničava pravo* na zaštitu ličnih podataka.

Iako suštinski različitog karaktera, oba prava imaju svoje *ustavno utemeljenje*. Obzirom na prirodu i karakter ljudskih prava kojima je ustav garant i zaštitnik, pojedinim zakonima, pa i navedenim, ograničen je kvalitet, obim i sadržaj ovlašćenja zakonodavca u sferi regulisanja ljudskih prava. U konkretnom slučaju to su dva prava koja se na neki način isključuju. Naime, slobodan pristup informacijama od javnog značaja uključuje i slobodan pristup podacima o ličnosti koji su i ustavnopravno i zakonski zaštićeni. Zato prilikom odlučivanja o ostvarivanju tih

prava mora da se vodi računa o *pretežnijem interesu* koji „diktira“ pristup informaciji od javnog značaja, odnosno odbijanju pristupa određenom podatku odnosno informaciji.

U svakom slučaju, broj ograničenja, uključujući tu u prvom redu ona koja se odnose na lične podatke, kao i njihova primena mora biti uravnotežena i u granicama koje su prisutne i uobičajene u demokratskom društvu. Ovo zbog toga što preveliki obim ograničenja devalvira pravo na dostupnost informacijama, a s druge strane, njegova restriktivna primena dovodi u opasnost pravo na zaštitu privatnosti kao jednog od osnovnih ljudskih prava.

1.2. Odnos prava na pristup informacijama od javnog značaja i prava na zaštitu podataka o ličnosti

Prema članu 42 Ustava Republike Srbije zajemčena je zaštita podataka o ličnosti. Prikupljanje, držanje, obrada i korišćenje podataka o ličnosti uređuje se zakonom. I sva ostala pitanja koja reguliše zakon taksativno su pobrojana Ustavom.

Zakon o zaštiti podataka o ličnosti (ZZPL) je u skladu sa ustavnim odredbama koje regulišu granice i okvir zakonodavne delatnosti u sferi ljudskih prava, uredio pitanja koja se odnose na ovu materiju. U tom smislu je ZZPL propisao prava lica i zaštitu prava lica čiji se podaci prikupljaju i obrađuju. Cilj ovog zakona je da, u vezi sa obradom podataka o ličnosti, svakom fizičkom licu obezbedi ostvarivanje i zaštitu prava na privatnost i ostalih prava i sloboda u vezi s tim.

Bez saglasnosti fizičkog lica lični podaci mogu se prikupljati, obrađivati i koristiti samo uz uslove određene zakonom. Isto tako Zakonom je zabranjena upotreba ličnih podataka suprotno utvrđenoj svrsi njihova prikupljanja.

U tom smislu, ZZPL svakom fizičkom licu obezbeđeno je ostvarivanje i zaštita prava na privatnost i ostalih prava i sloboda u vezi s tim. Navedene garancije i zaštita podataka o ličnosti počivaju na načelima *jednakosti, srazmernosti i tačnosti*. Oslanjajući se na međunarodne dokumente i standarde koji su njima utvrđeni, zaštita podataka o ličnosti, prema ZZPL, obezbeđuje se svakom fizičkom licu, bez obzira na državljanstvo i prebivalište, rasu, godine života, pol, jezik, veroispovest, političko i drugo uverenje, nacionalnu pripadnost, socijalno poreklo i status, imovinsko stanje, rođenje, obrazovanje, društveni položaj ili druga lična svojstva.³⁵⁸

³⁵⁸ Uporediti: *Zakon o zaštiti podataka o ličnosti* („Službeni glasnik RS“, broj 97/08 od 27.10.2008. godine i 104/09, 68/2012 - Odluka Ustavnog suda), član 1, stav 2.

Pored načela *jednakosti* koje zabranjuje diskriminaciju po bilo kojem osnovu, ZZPL je propisano i *načelo srazmernosti*. Naime, obrada podataka o ličnosti nije dozvoljena ukoliko je podatak koji se objavljuje nepotreban ili nepodesan za ostvarenje svrhe obrade ili ukoliko su broj i vrsta podataka koji se obrađuju nesrazmerni u odnosu na svrhu obrade, odnosno u suprotnosti sa namenom obrade podataka o ličnosti.

Načelo tačnosti i ažurnosti je još jedno načelo koje je ugrađeno u ZZPL i ono se ogleda u stavu da obrada podataka o ličnosti nije dozvoljena ukoliko je podatak neistinit ili nepotpun, kao i ukoliko nije zasnovan na verodostojnom izvoru ili je zastareo. Ako je u pitanju takav podatak, onda neće moći adekvatno da se zaštite podaci o ličnosti, što kao krajnju konsekvencu može imati različite štetne posledice.

Postavljeni međunarodni standardi, kao i unutrašnja normativna regulativa imaju za cilj da zaštite pravo pojedinca da samostalno odlučuje o obradi svih informacija o njemu bez obzira da li ti podaci predstavljaju tajnu. Isto tako, zakonskim normiranjem želeli su se odrediti uslovi pod kojima se lični podaci o pojedincu mogu obrađivati i bez njegove saglasnosti. I najzad, ovim Zakonom propisani su i uslovi i način na koji će se pojedincu obezbediti efikasna pravna zaštita u slučaju povrede prava.

Zakonom su takođe uređeni uslovi za prikupljanje i obradu podataka o ličnosti, prava lica i zaštita prava lica čiji se podaci prikupljaju i obrađuju, kao i ograničenja zaštite podataka o ličnosti. Isto tako zakonom je regulisan postupak pred nadležnim organom za zaštitu podataka o ličnosti, obezbeđenje podataka, evidencija, kao i iznošenje podataka iz Republike Srbije i najzad, nadzor nad izvršavanjem zakona koji reguliše ovu materiju.³⁵⁹

Pored regulisanja navedenih pitanja koja su u vezi sa opštim pitanjima obezbeđivanja ostvarivanja i zaštite prava vezanih za ličnost, ZZPL su formulisana *posebna pravna pravila o zaštiti podataka o ličnosti* u pojedinim pravnim oblastima, posebno u sferi bezbednosnih službi, telekomunikacija, zdravstvenih usluga, radnih odnosa i sl. Iako u nekima od ovih oblasti zakonska regulativa koja se odnosi na zaštitu podataka o ličnosti postoji, postojeći propisi ili nisu u skladu sa savremenim opštim pravnim pravilima, ili ta regulativa nije potpuna.

³⁵⁹ Ovo je bilo neophodno učiniti tim pre što je dotadašnji *Zakon o zaštiti podataka o ličnosti* iz 1998. godine predstavljao eklatantan primer propisa koji je postojao samo na papiru, a čije odredbe apsolutno nikada nisu bile primenjene. Naime, u periodu od deset godina, tj. od 1998 do donošenja sadašnjeg Zakona 2008. godine, nije registrovan nijedan slučaj njegove primene. Inače, sadašnji ZZPL je usvojen 23. oktobra 2008. godine, a njegova primena počela je 1. januara 2009. godine

1.3. Primena u praksi

Analiza ovih prava ukazuje da su i pravo na dostupnost informacijama od javnog značja i pravo na zaštitu podataka o ličnosti regulisani ustavnim odredbama i da predstavljaju prava *jednakog ranga*. Obzirom da su oba navedena prava i zakonski uređena na način propisan Ustavom, postavlja se pitanje koji se zakon primenjuje kada je reč o ostvarenju prava na pristup informacijam od javnog značaja, odnosno o zaštiti podataka o ličnosti. Na prvi pogled, rešenje je jednostavno. Naime, ZSPIJZ je opšti propis koji uređuje oblast dostupnosti informacijama od javnog značaja, ZZPL kada su u pitanju podaci o ličnosti. U slučaju kada se donese odluka o odbijanju zahteva za pristup informaciji od javnog značaja koja je motivisana razlozima zaštite podataka o ličnosti, onda je logično da se primenjuju razlozi propisani u ZZPL. U drugom slučaju, kada se radi o odbijanju zahteva motivisanog razlozima ZSPIJZ, onda se primenjuju odredbe ovog zakona.

Međutim, u praksi primene situacija nije tako jednostavna. Postojeća normativna rešenja, su ili nepotpuna ili međusobno neusklađena i izazivaju određene dileme u praksi, pa su kako pojedinci o čijim se pravima radi, tako i organi vlasti koji o tome odlučuju, vrlo često u nedoumici koji od tih propisa primeniti. Ovo posebno u situacijama u kojima se radi o utvrđivanju pravnog režima koji obuhvata pitanja vezana za pravni osnov dopuštenosti obrade, zatim o dopuštenosti načina obrade, postojanja srazmernosti između radnje obrade i cilja koji se želi njime postići, kao i o istinitosti, potpunosti i ažurnosti podataka.

Određene dileme u praktičnoj primeni postoje i kada je reč o situacijama u kojima se podaci mogu obrađivati bez saglasnosti lica na koje se odnose, kao i postojanje legitimnog interesa koji se obradom podataka ostvaruje ili štiti.

Pored toga, karakter i priroda svih podataka o ličnosti nije istovetna, što znači da u toj hijerarhiji postoje podaci koji su *naročito osetljivi*. Ova vrsta podataka ima poseban tretman, odnosno pravni režim pri obradi. Najčešće su to pitanja u vezi sa nacionalnom pripadnošću, rasnim poreklom, religijskim uverenjem, političkim mišljenjem, ideološkim ili drugim uverenjima, zdravljem, seksualnim životom i seksualnom orijentacijom, itd. Zato su uslovi za obradu takvih podataka, po pravilu restriktivni.

Ako se ova normativna rešenja iz *Zakona o zaštiti podataka o ličnosti* stave u kontekst regulative *Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, odnosno ukoliko se analiziraju situacije, koje sa jedne strane nalažu odobrenje pristupa informacijama, a sa druge poštovanje privatnosti, onda je radi ujednačavanja prakse neophodno striktno i precizno poštovati norme jednog i drugog zakonskog propisa. Međutim, samo poštovanje odredbi ova dva zakona nije dovoljno, već je takođe neophodno prilikom primene u praksi u svakom konkretnom slučaju voditi računa o duhu oba zakona koji pruža mogućnost da se kreativno pristupa njihovoj primeni. Ovo posebno zbog toga što deo opšteg pravnog režima o dopuštenosti obrade ličnih podataka sadrži i odredbe koje se odnose na posebne slučajeve obrade, kao što je obrada podataka o kažnjavanju lica, obrada podataka za statističke i naučne svrhe, obrada adresa stanovanja, obrada podataka o ličnosti za novinarske i druge publicističke svrhe, kao i on-line, tj. internet obrada podataka o ličnosti.

U svim tim slučajevima, prilikom primene u praksi svakako se mora voditi računa kada i u kojim situacijama je neophodna saglasnost za obradu podataka, forma i sadržina pristanka, opoziv pristanka, ali i o ograničenju prava, odnosno o slučajevima kada je moguće pristupiti obradi podataka o ličnosti bez pristanka lica na koje se odnose. Isto tako, teškoće u primeni stvaraju situacije kada se odstupa od pravila da se podaci o ličnosti prikupljaju i po pravilu o tome obaveštavaju lica na koje se podaci odnose o započetom postupku obrade podataka, i kada se ta procedura ne mora poštovati.

Navedene nedoumice koje se javljaju u praksi primene ovih prava na svojevrsan način ilustruje jedan primer iz prakse Upravnog suda.

Pravo na privatnost kao pretežniji interes

Tražilac informacije je od jednog doma zdravlja zatražio informaciju o tome da li je u njemu lečena i od kojih bolesti N.N., njegova rođaka, koja je kasnije, 2002 godine preminula. Dom zdravlja je odbio zahtev. U postupku po žalbi, Poverenik je odbio zahtev tražioca. Tražilac je tužbom pokrenuo upravni spor. Upravni sud je presudom odbio tužbu, čime je potvrdio rešenje Poverenika. U obrazloženju presude Sud je konstatovao:

„Iz spisa predmeta proizlazi da je prvostepenim rešenjem Doma zdravlja (...), odbijen tužiochev zahtev za dostavljanje informacija o tome da li je u Domu zdravlja lečena i od koje bolesti N.N (koja je kasnije preminula). Prvostepeni organ je odbio zahtev navodeći da se radi o informaciji za koje je Zakonom o zdravstvenoj zaštiti („Sl.glasnik RS“, br.107/05) propisano da spadaju u lične podatke o pacijentu i predstavljaju službenu tajnu, pa se uz pacijentov pristanak mogu saopštiti punoletnom članu njegove porodice, odnosno izuzetno i bez pacijentovog pristanka, ako je neophodno radi izbegavanja zdravstvenog rizika člana porodice. Kod ovako utvrđenog činjeničnog i pravnog stanja, po oceni Upravnog suda, pravilno je postupio tuženi organ (Poverenik), kada je drugostepenim rešenjem odbio kao neosnovanu žalbu tužioca izjavljenu protiv navedenog prvostepenog rešenja, pravilno

nalazeći da se radi o informacijama takvog karaktera čijim bi se otkrivanjem ozbiljno ugrozilo pravo na privatnost lica na koje se informacija odnosi. Kod ovakvog stanja stvari a imajući u vidu odredbe člana 14 ZSPIJZ (...) kojim je propisano, uz tri izuzetka, da organ vlasti neće tražiocu omogućiti ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja ako bi se time povredilo pravo na privatnost lica na koje se informacija odnosi, Upravni sud nalazi da su prvostepeni i drugostepeni organ pravilno utvrdili činjenično stanje da se u ovoj pravnoj stvari radi o zahtevu tužioca koji se odnosi na dostupnost informacija koje po svojoj pravnoj prirodi ne predstavljaju informaciju od javnog značaja (...). Tužiočevo pravo, odnosno interes da mu budu učinjene dostupnim informacije koje je tražio, je po shvatanju ovog suda, manje od prava na privatnost lica na koje se odnosi tražena informacija, pa bi davanjem traženih informacija pravo na privatnost tog lica bilo ozbiljno narušeno. Stoga Sud nalazi da nisu osnovani navodi tužbe da je osporenim rešenjem povređen zakon na njegovu štetu³⁶⁰.

S druge strane, imamo drugi primer čija je odluka drukčija:

Informacija o policijskom službeniku

„Od Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti zatražen je stav u vezi za nedobijanjem potpunog odgovora Policijske uprave (PU) na pitanje da li policajac pravosnažno osuđen zbog nasilničkog ponašanja na zatvorsku kaznu na četiri meseca zatvora još uvek radi, da li je protiv njega vođen disciplinski postupak i kakav je ishod tog postupka, i da li je u PU stigla presuda za izvršenje. Naglašeno je da je delo za koje je osuđen policajac izvršeno van dužnosti.

O tome da li je PU u konkretnom slučaju postupila u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Poverenik bi svoj stav izneo u odluci po žalbi, u slučaju da žalba bude izjavljena, budući da stav može zauzeti nakon sprovedenog drugostepenog postupka na osnovu svih relevantnih činjenica i oklonosti.

Ono što jeste nesporno, to je da postoji veoma opravdan interes javnosti da zna da li državni, i to policijski službenik, radi i dalje u policijskoj službi nakon što je pravosnažno osuđen zbog nasilničkog ponašanja, kao i to da li mu je i koja disciplinska mera izrečena. Ovaj interes javnosti da zna je naročito opravdan imajući u vidu vrstu krivičnog dela za koju je osuđen i prirodu policijskih poslova bezbednosne zaštite života, prava, sloboda i ličnog integriteta drugih lica, kao i zbog činjenice da su zaštita života i lične bezbednosti ljudi i imovine preduzimaju u svako doba. U tom smislu izvesno je da postoje realna očekivanja građana da se policijski službenik ponaša u skladu sa zakonom, bio on na službenoj dužnosti ili ne³⁶¹.

Iz analize ova dva primera proizlazi da se i u prvom i u drugom slučaju radi o zahtevu za pristup informacijama od javnog značaja. U slučaju koji je vezan za traženje podataka od Doma zdravlja po pitanju od kojih je bolesti rođaka tražioca informacije lečena (koja je kasnije preminula), zahtev je odbijen s obrazloženjem da je tužiočevo pravo, odnosno interes da mu budu učinjene dostupnim informacije koje je tražio, po shvatanju ovog suda, manje od prava na

³⁶⁰ Uporediti: *Izvod iz obrazloženja presude Upravnog suda br. U.1900/10* (2007) od 4. februara 2010. godine. Izvor: D. Milenković, *Priručnik za primenu ZSPIJZ*, Beograd, 2010, st.77-78.

³⁶¹ Uporediti: *„Slobodan pristup informacijama, stavovi i mišljenja Poverenika*, Beograd, 2013, (Br.011-00-420/2013 od 13.06.2013., str.79).

privatnost lica na koje se odnosi tražena informacija, pa bi davanjem traženih informacija pravo na privatnost tog lica bilo ozbiljno narušeno. S druge strane, zahtev za obelodanjivanje informacije da li policajac koji je bio kažnjen za nasilničko ponašanje još radi u Policijskoj upravi, iako je delo učinio van dužnosti, je prihvaćen.

I u jednom i u drugom slučaju reč je o podacima o ličnosti pa je u jednom slučaju pristup tim podacima odbijen, a u drugom dozvoljen. Sud je prilikom donošenja svoje odluke cenio postojanje *pretežnijeg interesa*: da li informaciju treba objaviti, jer to zahteva javni interes ili je ne objaviti jer, se na taj način štiti privatnost građanina. Između ove dve mogućnosti postoji čitav niz situacija koje ukazuju na zrelost organa koji odlučuje da postupi na način koji će omogućiti postizanje demokratskih standarda u oblasti prava na informisanost i prava na zaštitu privatnosti. Drugim rečima, kroz sprovođenje obrade ličnih podataka, s jedne strane i slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja, s druge strane, moguće je utvrditi ne samo stepen zaštite podataka o ličnosti i njegove privatnosti, odnosno slobodnog pristupa informacijama javne vlasti, nego i dostignuti nivo demokratije uopšte.

U konkretnim slučajevima, Poverenik kao drugostepeni organ i Sud kao organ koji je odlučivao na osnovu tužbe u upravnom sporu doneli su različite odluke. Tako je, ceneći moguće postojanje povrede prava na privatnost, kao i prava na ugled ili neko drugo pravo koje se u vezi sa traženom informacijom odnosi na ličnost odnosnog policijskog službenika, upoređujući rizik od ugrožavanja privatnosti tog policajca sa postojanjem interesa javnosti da sazna informaciju o njegovom nedoličnom ponašanju, Poverenik procenio da dozvoli pristup javnosti informaciji *jer je interes javnosti jači*. Poverenik se pri tome rukovodio odredbama ZSPIJZ da se radi o ličnosti koja obavlja javne poslove, pa je sasvim opravdan interes javnosti da zna da li policajac koji je osuđen za nasilničko ponašanje i dalje radi u Policiji. Drugim rečima, *prevagnuo je javni interes* koji je značajan sa aspekta javnosti da je obaveštena o statusu te osobe s obzirom na funkciju koje ono vrši. Irelevantno je da li je policajac krivično delo izvršio van službene dužnosti, jer je on kao javna ličnost i s obzirom na funkciju koju obavlja, dužan da se ponaša u skladu sa zakonom u svakoj prilici, a ne samo kada je na dužnosti.

S druge strane, Upravni sud je odlučio da ne dozvoli pristup podacima vezanim za bolesti od kojih se preminula rođaka lečila (...) jer je tužiočevo pravo, odnosno interes da mu budu učinjene dostupnim informacije koje je tražio, po shvatanju ovog suda, *manje* od prava na privatnost lica na koje se odnosi tražena informacija.

Kao što se može zaključiti iz analiziranih slučajeva, organ koji donosi odluku mora u svakoj konkretnoj situaciji voditi računa *o pretežnosti ineresa*, tj. da li interes javnosti da zna ima prevagu u odnosu na legitimni interes da se zaštiti privatnost ličnosti.

O ustavnosti odredbi ZZPL mora se takođe voditi računa kada je u pitanju primena odredbi toga Zakona. Naime, u prevelikoj želji da obezbede potrebne informacije i dođu do potrebnih podataka za obradu i korišćenje, organi vlasti neovlašćeno sami proširuju primenu odredbi o zaštiti podataka o ličnosti. Na taj način oni vrše obradu podataka o ličnosti i ulaze u privatnost mimo i preko ovlašćenja utvrđenih zakonom, koristeći zakonsku formulaciju da se obrada podatka o ličnosti može vršiti i da se podaci mogu koristiti, ne samo na osnovu odredbi zakona, nego i „drugih propisa donetih na osnovu zakona“, što znači i podzakonskih akata. Ako se zna način donošenja podzakonskih akata (mimo zakonodavne procedure, a samim tim i kontrole zakonodavnog organa), onda odatle do zloupotrebe prava nije dalek put. Zbog toga je pokrenut postupak za ocenu zakonitosti tih odredbi ZZPL i njihove saglasnosti sa Ustavom.

Postupajući po inicijativi za ocenu ustavnosti tih odredbi, Ustavni sud je doneo sledeću odluku:

„Utvrdjuje se da odredbe člana 12, stav 1, tačka 3 u delu koji glasi: „*ili drugim propisom*“ i člana 14 stav 2, tačka 2 u delu koji glasi: „*ili drugim propisom donetim u skladu sa zakonom o zaštiti podataka o ličnosti*“ („Sl.glasnik RS“, br.97/08 i 104/09), nisu u saglasnosti sa ustavom“.

U obrazloženju se navodi da je Ustavnom sudu podnet predlog Poverenika za ocenu ustavnosti odredbi ZZPL i to člananov 12 do 14. Ocena ustavnosti se traži u odnosu na član 42, stav 2 i 3 Ustava. Po mišljenju predlagača odredbe člana 12 do 14 Zakona propisuju izuzetke u pogledu uslova za obradu podataka koji su propisani u članu 8 stav 1 tačka 1 Zakona prema kojima obrada podataka nije dozvoljena ako fizičko lice čiji se podaci obrađuju *nije dalo pristanak na obradu*, odnosno ako se obrada vrši *bez zakonskog ovlašćenja*. Predlagač smatra da iz osporenih odredbi člana 12 do 14 Zakona proističe da se pravni osnov za obradu podataka o ličnosti proširuje van okvira utvrđenog članom 42 Ustava, odnosno mimo člana 8 stav 1 tačka 1 Zakona, tako da iz toga proizlazi da osnov za obradu podataka o ličnosti može biti *ne samo zakon nego i podzakonski akt*. Takvo propisivanje u osporenim odredbama Zakona po mišljenju predlagača može da ima za posledicu unutrašnju koliziju zakona i u direktnoj je suprotnosti sa članom 42, st. 2 i 3 Ustava RS.

Iako je donosilac zakona Skupština RS u odgovoru Ustavnom sudu tvrdila da osporene odredbe Zakona nisu nesaglasni sa odredbom člana 42 Ustava, u sprovedenom postupku Ustavni sud je utvrdio:

„...Polazeći od Ustavom utvrđene nadležnosti Republike Srbije da uređuje i obezbeđuje, pored ostalog prikupljanje statističkih i drugih podataka od opšteg interesa, Ustavni sud je konstatovao, da su Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti utvrđeni uslovi za prikupljanje i obradu podataka o ličnosti, prava lica i zaštita prava lica čiji se podaci prikupljaju i obrađuju, ograničenja zaštite podataka o ličnosti, postupak pred nadležnim organom za zaštitu podataka o ličnosti, obezbeđenje podataka, evidencija, iznošenje podataka iz RS i nadzor nad izvršenjem tog zakona sa ciljem da se, u vezi s obradom podataka o ličnosti, svakom fizičkom licu obezbedi ostvarivanje i zaštita prava na privatnost i ostalih prava i sloboda. Odredbama 42 Ustava zajemčena je zaštita podataka o ličnosti koja predstavlja jedno od novijih prava zaštite privatnosti lica koje Ustav garantuje u stavu 1 toga člana i utvrđeno je prikupljanje, držanje, obrada i korišćenje podataka o ličnosti koje se uređuje zakonom, s tim da je zabranjena i kažnjiva upotreba podataka o ličnosti izvan svrhe za koju su prikupljeni, u skladu sa zakonom, osim za potrebe vođenja krivičnog postupka ili zaštite bezbednosti RS na način predviđen zakonom (st. 2 i 3).

Iz navedenog po oceni suda, sledi da se samo zakonom može urediti prikupljanje, držanje, obrada i korišćenje podataka“.

Pošto se osporenim odredbama Zakona daje mogućnost obrade podataka o ličnosti i bez pristanka lica i u drugim slučajevima određenim ovim zakonom *ili drugim propisom donetim u skladu sa ovim zakonom*, da organ vlasti obrađuje podatke bez pristanka lica, ako je obrada neophodna radi obavljanja poslova iz njegove nadležnosti određenim zakonom ili drugim propisom, kao i da se podaci mogu prikupljati i od drugog lica ako je je to propisano zakonom *ili drugim propisom donetim u skladu sa zakonom*, to po oceni Suda čini da navedeni članovi zakona u delu „ili drugim propisom“, nisu u saglasnosti sa članom 42, stav 2 i 3 Ustava. Ovo s obzirom da se tim odredbama zakona predviđa da osnov za obradu podataka o ličnosti može *pored zakona, biti i akt niže pravne snage, odnosno podzakonski akt*. Osim toga, Ustavni sud je imao u vidu odredbu Zakona, prema kojoj obrada podataka nije dozvoljena ako fizičko lice nije dalo pristanak za obradu, odnosno ako se obrada vrši bez zakonskog ovlašćenja, što znači da se obrada podataka vrši isključivo na osnovu zakona, a da su izuzeci mogući samo ako je to neophodno u cilju vođenja krivičnog postupka ili zaštite bezbednosti Republike Srbije na način predviđen zakonom, kako je to utvrđeno Ustavom. Takođe Ustavni sud je povodom odredbe čl.13 Zakona imao u vidu činjenicu da se jedino na osnovu zakona, a ne na osnovu „drugog

propisa“, moguće da organ vlasti, ako je to neophodno radi obavljanja poslova iz njegove nadležnosti određene zakonom, obrađuje podatke bez pristanka lica.³⁶²

Odluka Ustavnog suda Republike Srbije još jednom je potvrdila pravni okvir koji određuje Ustav u oblasti zaštite podataka o ličnosti kojim predviđeno da se pravni osnov za obradu podatka može utvrditi *jedino zakonom*, a ne i podzakonskim aktom, kao aktom koji ima nižu pravnu snagu od zakona, bez obzira na razloge.

2. PRAVO NA PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA I PRAVO NA ZAŠTITU TAJNIH PODATAKA

2.1. Osnovne odrednice

Regulisanje tajnosti podataka predstavlja jednu od bitnih pretpostavki za ostvarivanje prava na pristup informacijama. Ovo posebno zbog toga što tajnost podataka predstavlja jedno od tipičnih ograničenja prava na pristup informacijama od javnog značaja. S druge strane, stvarni domet svakog načelno priznatog prava zavisi od njegovih ograničenja, pa je u tom smislu uređenje materije vezane za tajnost podataka jedan od glavnih preduslova za istinsko ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama.

Rukovodeći se ovim načelima normativno je regulisana materija tajnosti podataka kroz poseban zakon: *Zakon o tajnosti podataka (ZTP)*.

2.2. Odnos slobodnog pristupa informacijama i zaštita tajnih podataka

Do donošenja ZTP nisu postojali jasni i precizni kriterijumi za klasifikaciju informacija. S druge strane, ova materija bila je regulisana velikim brojem propisa koji su često puta bili međusobno neusklađeni, što je takođe dovodilo do proizvoljnih tumačenja, arbitrarnog odlučivanja, pa i zloupotreba u primeni.

Ovim Zakonom su uređana, između ostalog i pitanja određivanja tajnih podataka, njihove zaštite, pristupa, prestanka tajnosti, itd.

Sasvim je razumljivo da svaki podatak organa javne vlasti ne nosi oznaku tajnosti, koliko god on bio značajan. Da li će neki podatak biti označen kao tajni zavisi prvenstveno od njegove *sadržine*. Osnovni kriterijum koji određuju tretman nekog podatka je da li interes da njegova

³⁶² Uporediti: *Odluku US br.I Uz-41/2010 od 6.07.2012 godine*, „Službeni glasnik RS“, br. 68/12.

sadržina bude zaštićena preteže u odnosu na interes građana da imaju slobodan pristup toj informaciji od javnog značaja.

Zato je zakon definisao klasifikovane podatke zavisno od njihove sadržine. S obzirom na taj kriterijum podaci su podeljeni na: podatke od interesa za Republiku Srbiju, tajne podatke, strane podatke.

Tako ZTP pod *podatkom od interesa za Republiku Srbiju* smatra svaki podatak ili dokument kojim raspolaže organ javne vlasti, koji se odnosi na teritorijalni integritet i suverenost, zaštitu ustavnog poretka, ljudskih i manjinskih prava i sloboda, nacionalnu i javnu bezbednost, odbranu, unutrašnje poslove i spoljne poslove.

Pod *tajnim podatkom* u smislu ovog zakona podrazumeva se podatak od interesa za Republiku Srbiju koji je zakonom, drugim propisom ili odlukom nadležnog organa donesenom u skladu sa zakonom, određen i označen određenim stepenom tajnosti.

I najzad, *strani tajni podatak*, je podatak koji Republici Srbiji poveri strana država ili međunarodna organizacija uz obavezu da ga čuva kao tajni, kao i tajni podatak koji nastane u saradnji Republike Srbije sa drugim državama, međunarodnim organizacijama i drugim međunarodnim subjektima, u skladu sa zaključenim međunarodnim sporazumom koji je sa stranom državom, međunarodnom organizacijom ili drugim međunarodnim subjektom zaključila Republika Srbija.

Definisanjem šta se podrazumeva pod tajnim podatkom, stranim podatkom, odnosno podatkom od interesa za Republiku Srbiju, ne samo što je na direktan način određen pojam tajnog podatka, nego su otklonjenje nedoumice koje su nastajale prilikom klasifikovanja tajnih podataka. Naime, do donošenja ovog zakona nije postojao propis koji bi na direktan način propisivao šta je to tajni podatak, nego je to rađeno posrednim putem. Tako je do donešenja ZTP postojala podela na državnu, vojnu i službenu tajnu, pa je klasifikacija određenog podatka posredno izvođenja iz drugih propisa, npr. iz Krivičnog zakonika koji je propisivao kazne za izvršenje određenog krivičnog dela.³⁶³

³⁶³ Npr. član 316 *Krivičnog zakonika* propisuje da će onaj „ko neovlašćeno nepozvanom licu saopšti preda ili učini dostupnim podatke ili dokumente koji su mu povereni ili do kojih je na drugi način došao, a koji predstavljaju državnu tajnu (podvukao DS), kazniće se zatvorom od jedne do deset godina“ (stav 1). Takođe i stav 2, 3, 4, 5 i 6 određuju elementa bića ovog krivičnog dela-odavanja državne tajne, odnosno propisuju šta se (ne) smatra državnom tajnom. S druge strane, članom 415 Krivičnog zakonika sankcionisano je krivično delo odavanja vojne tajne i najzad članom 240 odavanje poslovne tajne.

Da bi se otkonile nedoumice i što preciznije odredilo šta se sve smatra *tajnim podatkom*, ZTP je kroz negativno određenje propisao da se tajnim podatkom ne smatra podatak koji je označen kao tajna radi prikrivanja krivičnog dela, prekoračenja ovlašćenja ili zloupotrebe službenog položaja ili drugog nezakonitog akta ili postupanja organa javne vlasti.

Obzirom na to da se određeni podatak klasifikuje na osnovu svog sadržaja, ZTP je i rangirao stepen tajnosti, s tim što je ta klasifikacija urađena i s obzirom na vrstu, odnosno visinu štete koja je odavanjem konkretne tajne nastupila. U skladu s tim, pod *državnom tajnom* se podrazumeva prvi stepen tajnosti koji se određuje radi sprečavanja nastanka neotklonjive teške štete po interese Republike Srbije; *strogo poverljiva tajna* je ona koja se određuje radi sprečavanja nastanka teške štete po interese Republike Srbije; dok se *poverljivi* stepen tajnosti određuje radi sprečavanja nastanka štete po interese Republike Srbije. I najzad stepen tajnosti pod nazivom „*interno*“ određuje se radi sprečavanja nastanka štete za rad, odnosno obavljanje zadataka i poslova organa javne vlasti koji ih je odredio.

Za prva dva stepena tajnosti (državna tajna i strogo poverljivo) bliže kriterijume određuje Vlada, uz prethodno pribavljeno mišljenje Saveta za nacionalnu bezbednost, dok za druga dva stepena tajnosti, tj. poverljivo i interno, bliže kriterijume određuje Vlada na predlog nadležnog ministra odnosno rukovodioca organa javne vlasti. To znači da je zakon prepustio organima izvršne vlasti da podzakonskim aktima uredi kriterijume na osnovu kojih će se određivati stepen tajnosti podataka ili uz prethodnu saglasnost Saveta za nacionalnu bezbednost, odnosno nadležnog ministra ili rukovodioca nadležnog organa, zavisno od stepena tajnosti koji je u pitanju.

Izvan navedenih stepena tajnosti koji su propisani ovim Zakonom nije moguće određivati neke druge.³⁶⁴

Kada je reč o razlozima koji su u osnovi proglašenja određenog podatka tajnim, onda su to najčešće podaci od interesa za Republiku Srbiju čijim bi otkrivanjem neovlašćenom licu nastala šteta, ako je potreba zaštite interesa Republike Srbije pretežnija od interesa za slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Ovi podaci odnose se naročito na: nacionalnu bezbednost Republike Srbije, javnu bezbednost, odnosno na odbrambene, spoljnopolitičke,

³⁶⁴ Ovakvo rangiranje stepena tajnosti proizašlo je iz podele koju je u svojim standardima usvojila Evropska unija, koja ih je preuzela iz NATO-a. Tako je naša zemlja, usvajajući navedene stepene tajnosti podataka ispunila standarde koji su neophodni sa stanovišta zahteva Evropske unije za pristup toj organizaciji. S druge strane, Srbija je prihvatanjem navedene klasifikacije ispunila uslov za primenu *Bezbednosnog sporazuma o razmeni informacija* koji je Srbija potpisala sa NATO savezom i koji je preduslov učestvovanja u programu „Partnerstvo za mir“.

bezbednosne i obaveštajne poslove organa javne vlasti; odnose Republike Srbije sa drugim državama, međunarodnim organizacijama i drugim međunarodnim subjektima; sisteme, uređaje, projekte, planove i strukture koji su u vezi sa podacima koji se odnose na nacionalnu, javnu bezbednost odnosno odbranbene, spoljnopolitičke, bezbednosne i obaveštajne poslove organa javne vlasti, kao i odnose RS sa drugim međunarodnim subjektima; i najzad naučne, istraživačke, tehnološke, ekonomske i finansijske poslove koji su u vezi sa navedenim podacima iz sfere nacionalne i javne bezbednosti Republike Srbije i odbranbenih, bezbednosnih i obaveštajnih poslova državnih organa.

Analizom zakonskog teksta o ograničenjima prava na pristup informacijama od javnog značaja, dolazimo da odredbe da se, među razlozima za izuzeće nalazi i *poslovna ili profesionalna tajna*. U ZSPIJZ poslovna tajna je samo pomenuta i naznačeno da se na nju primenjuju posebni propisi. Drugi zakoni u različitim pravnim situacijama normiraju postojanje poslovne tajne, kao što je to slučaj sa Krivičnim zakonikom, Zakonom o radu, itd. Sa stanovišta primene prava na informacije od javnog značaja, poslovna tajna koja postoji u nedržavnom sektoru može predstavljati veću opasnost za zloupotrebu ograničenja pristupa informacijama, nego one koje su propisane posebnim zakonom. Naime, svojim pravilnicima i drugim opštim aktima, privredni subjekti mogu proglasiti poslovnom tajnom bilo koji podatak koji im nije u interesu da se objavi. Zato se mora voditi računa da se odredbe o poslovnoj tajni preciziraju i usklade sa zakonskom regulativom koja mora biti u funkciji slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja, a ne da se pozivom na tajnost sakrivaju podaci koje javnost ima pravo da zna.

Obzirom da su *tajni podaci* nedostupni javnosti, Zakon je definisao i pitanja vezana za pravo na pristup tim informacijama. U tom smislu, ZTP propisuje da je pristup informacijama koje sadrže najviši stepen tajnosti, odnosno „*bilo koji stepen tajnosti*“ dopušten samo funkcionerima najvišeg ranga u državi i to: predsedniku Republike, predsedniku Narodne skupštine i predsedniku Vlade. To pravo oni koriste po osnovu službene dužnosti, tj. u cilju obavljanja poslova iz njihove nadležnosti. Ovo ovlašćenje najviši rukovodioci države imaju na osnovu direktnog ovlašćenja koje im daje Zakon, pa im za to nije potrebno nikakva posebna dozvola, s tim što su obavezni da čuvaju tajne informacije saznate na taj način.

Pored navedenih najviših funkcionera, pravo na pristup tajnim podacima bez prethodne bezbednosne procene imaju i državni organi koje bira Narodna skupština, rukovodioci državnih organa koje bira Narodna skupština, sudije Ustavnog suda i sudije. Navedena lica ovlašćena su da

pristupe podacima svih stepena tajnosti koji su im potrebni za obavljanje poslova iz njihove nadležnosti.

S druge strane, odnosno u izuzetnim situacijama, navedene kategorije imaju pravo na pristup tajnim podacima koji su označeni stepenom "državna tajna" i "strogo poverljivo" *uz prethodnu bezbednosnu proveru* (iz člana 53. tač. 2) i 3) ovog zakona), ako je to potrebno za obavljanje poslova iz njihove nadležnosti. To pravo imaju i ako se ti podaci odnose na: radnje sprečavanja, otkrivanja, istrage i gonjenja za krivična dela koje sprovode nadležni državni organi, do okončanja istrage, odnosno gonjenja; na način primene posebnih postupaka i mera u pribavljanju bezbednosnih i obaveštajnih podataka u konkretnom slučaju; na pripadnike ministarstva nadležnog za unutrašnje poslove i službi bezbednosti sa prikrivenim identitetom, dok je to neophodno radi zaštite životnih interesa ovih lica, odnosno članova njihovih porodica (život, zdravlje i fizički integritet); na identitet sadašnjih i bivših saradnika službi bezbednosti, odnosno trećih lica, dok je to neophodno potrebno radi zaštite životnih interesa ovih lica, odnosno članova njihovih porodica (život, zdravlje i fizički integritet).

Lica koja imaju pristup tajnim podacima u skladu sa ovim zakonom, ovlašćena su i dužna da u postupku koji vode i inače, na svaki svrsishodan način i od svakoga, zaštite tajnost podataka koje su saznali i da navedenim tajnim podacima pristupaju lično.

I najzad, treća kategorija lica koja imaju pravo na pristup i uvid u tajne podatke u vezi sa vršenjem funkcije nadzora i kontrole, u skladu sa zakonom, su članovi odbora Narodne skupštine nadležnog za nadzor i kontrolu u sektoru odbrane i bezbednosti.

Kada je u pitanju niži stepen tajnosti, odnosno tajni podatak sa oznakom „*interno*”onda takvom podatku imaju pristup funkcioneri, zaposlena lica, odnosno lica koja obavljaju poslove u organima javne vlast. Pri tome su navedena lica dužna da potpišu izjavu, kojom potvrđuju da će postupati sa tajnim podacima u skladu sa zakonom i drugim propisom.

Može se zaključiti da su tajni podaci „rezervisani“ samo za određene kategorije lica i to po osnovu njihovih funkcija, odnosno delatnosti koju obavljaju. Sa stanovišta demokratskih principa, u praksi se ne smeju široko tumačiti odredbe o klasifikovanju tajnih podataka, jer se na taj način ograničava slobodan pristup informacijama od javnog značaja. U tom smislu i sam ZTP izričito (u već citiranom članu 3) propisuje da se tajnim podatkom ne smatra onaj podatak koji je označen kao tajni radi prikrivanja krivičnog dela, prekoračenja ovlašćenja, zloupotrebe službenog položaja ili drugog nezakonitog akta, odnosno postupanja organa vlasti. S druge strane, svaki

tajni podatak ima rok trajanja koji zavisi od stepena klasifikacije, ali u svakom slučaju, posle kraćeg ili dužeg perioda i ti podaci postaju dostupni javnosti. Generalno uzev, rok zaštite tajnosti postaje sve kraći, kako usled brzog društvenog razvoja, naročito u sferi informacionih tehnologija, ali isto tako i zbog demokratizacije društvenih odnosa koji zahtevaju sve veću transparentnost.

2.3. Primena u praksi

Primena Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja u dobroj meri zavisi od tačnog i preciznog definisanja tajnih podataka. Na taj način je moguće precizno odrediti ograničenja koja se odnose na pristup informacijama. Do donošenja *Zakona o tajnosti podataka* bilo je dosta nedoumica u pogledu određivanja koje se informacije smatraju tajnim i koji je stepen njihove tajnosti. Situaciju je otežavalo postojanje više različitih zakonskih propisa koji su istoga pravnog značaja, odnosno ranga, pa je u praksi dolazilo do različitih tumačenja koji od tih propisa primeniti na konkretni slučaj. Nedovoljno jasno definisanje pojma tajnih podataka dovodilo je ne samo do proizvoljnog određivanja koji su podaci tajni pa se zbog toga ne mogu obelodanjivati, već i do postojanja tendencije da se u praksi stalno širi krug informacija koje se proglašavaju tajnim, iako za to nema realnog opravdanja. Naime, uobičajeno je da vlast nastoji da što više informacija sakrije od javnosti kako bi svoje odluke mogla da donosi ne objašnjavajući zašto je to učinila i pod kojim uslovima.

Na taj način u praksi primene ZSPIJZ je često dolazilo do situacija da se pozivanjem na princip zaštite privatnosti nekog lica, određena informacija tretira kao tajna čije otkrivanje bi moglo da nanese štetne posledice po vitalne interese države, pa i samu državu.

Da bi se izbegle zamke koje stoje na putu ostvarenja prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, bilo je neophodno normativno urediti oblast tajnih podataka. Na taj način su stvoreni uslovi za uspostavljanje ravnoteže između prava građana da znaju sve podatke koji ih zanimaju, a vezani su za javne poslove i funkcionisanje državnih i drugih javnih institucija i prava javne vlasti da zaštiti podatke koji su od presudnog značaja za funkcionisanje države i njene bezbednosti i očuvanja ostalih vitalnih interesa. Donošenjem *Zakona o tajnosti podataka* otklonjene su određene teškoće koje su se javljale na planu određivanja i zaštite tajnih podataka koji su od interesa za nacionalnu i javnu bezbednost, odbranu, unutrašnje i spoljne poslove Republike Srbije.

Sa stanovišta odnosa sa ZSPIJZ, potrebno je upoređivati javni interes koji je u osnovi prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja sa pravom na zaštitu tajnosti podataka koji je u osnovi zaštite prava na privatnost. U toj komparaciji moraju se uzeti u obzir svi parametri kako bi se došlo do utvrđivanja *pretežnog interesa*. Da bi se primenilo ograničenje na pristup informacijama od javnog značaja, pored ispunjenja pretpostavki koje se odnose na propisanost zakonom i ocene pretežnosti interesa, potrebno je proceniti da li je zaštita određenog dobra nužna u slobodnom i demokratskom društvu.

Ovo posebno iz razloga što pravo na dostupnost svih informacija samo izuzetno podleže ograničenjima. Posmatrano sa stanovišta dva analizirana zakonska propisa: *Zakona o zaštiti podataka o ličnosti i Zakona o tajnosti podataka* to je najpre *zaštita privatnosti* koja može biti ugrožena davanjem informacija po zahtevu, a potom informacija koja je kvalifikovana određenim stepenom tajnosti i čije odavanje može da ugrozi neku od osnovnih vrednosti društva.

U kontekstu odredbi ZSPIJZ preciznom primenom odredbi koje se odnose na ograničenje slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja uspostavlja se potrebna ravnoteža između dva osnovna prava: prava za zaštitu podataka o ličnosti kroz zaštitu njegove privatnosti i prava da se zaštite vitalni interesi države i njene osnovne vrednosti. Tako se postiže, ne kompromis, nego potrebna ravnoteža zasnovana na preciznim normativnim okvirima između *prava građanina „da zna“*, odnosno da ima slobodan pristup informacijama od javnog značaja i *prava na privatnost*. Obezbeđivanje ovog svojevrsnog ekvilibrijuma postiže se poštovanjem normi donetih na osnovu prihvaćenih standarda u međunarodnoj zajednici.³⁶⁵

Ti standardi podrazumevaju zaštitu parava pojedinca da samostalno odlučuje o obradi svih informacija koje se odnose na njega samoga, bez obzira da li ove informacije predstavljaju tajnu, kao i da se odrede uslovi pod kojima se lični podaci o pojedincu mogu obrađivati bez njegove saglasnosti. Pored toga standardi omogućavaju da se pojedincu obezbedi efikasna zaštita u slučaju povrede prava.

³⁶⁵ Rešenja usvojena u našem zakonodavstvu doneta su u skladu sa Direktivom Evropske unije 46/95 (Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data), *Official Journal L 281*, 23/11/1995 P. 0031 – 0050 Izvor: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:en:HTML>

3. PRAVO NA PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA I PRAVO NA TAJNOST PISAMA I DRUGIH SREDSTAVA OPŠTENJA

3.1. Osnovne odredbe

Zakon o elektronskim komunikacijama (ZEK) takođe je jedan iz seta zakona koji se može smestiti u normativni okvir prava na informisanost u širem smislu.³⁶⁶ U tom smislu on je značajan i sa spekta ostvarenja prava na pristup informacijama od javnog značaja i prava na zaštitu podataka o ličnosti.

Već u postupku njegovog donošenja iskazane su vrlo ozbiljne zamerke, posebno u delu koji se odnosi na zaštitu privatnosti. Primedbe su izneli mnogi subjekti iz javnog žiovtva, počev od sektora civilnog društva, do nezavisnih institucija, tj. Poverenika, Zaštitnika građana i drugih. Međutim „glas javnosti“ nadjačali su predstavnici vladajućih političkih struktura koji su zahvaljujući parlamentarnoj većini uspeji da usvoje i one odredbe Zakona koje su, očigledno je, bile neustavne. To se potvrdilo i u formalnopravnom smislu kada je tri godine posle donošenja Zakona, Ustavni sud doneo odluku kojom su odredbe člana 128 i 129 ZEK proglašene neustavnim.³⁶⁷

3.2. Odnos prava na pristup informacijama od javnog značaja i prava na zaštitu podataka o ličnosti

Savremeni razvoj informacionih i komunikacionih tehnologija utiče da se sve češće i u sve većoj meri do različitih podataka dolazi elektronskim putem. Može se, čak reći da je danas pristup podacima na ovaj način češći od tradicionalnog.

S obzirom na to, ZEK-om su uređena brojna pitanja koja su u vezi sa uslovima i načinom za obavljanje delatnosti u oblasti elektronskih komunikacija. U tom smislu Zakonom je, između ostalog, regulisana nadležnosti državnih organa u oblasti elektronskih komunikacija; obavljanje delatnosti elektronskih komunikacija po režimu opšteg ovlašćenja; projektovanje, izgradnja ili postavljanje, korišćenje i održavanje elektronskih komunikacionih mreža, pripadajućih sredstava, elektronske komunikacione opreme i terminalne opreme; međupovezivanje i pristup; pružanje usluga univerzalnog servisa; upravljanje i korišćenje adresa i brojeva tj. numeracija; distribucija i

³⁶⁶ Uporediti: *Zakon o elektronskim komunikacijama*, „Službeni glasnik RS“, broj 44/2010 i 60/2013-odluka US.

³⁶⁷ Uporediti: Odluka US Srbije, broj IUz-1245/2010 od 8. jula 2013. godine.

emitovanje medijskih sadržaja; zaštita prava korisnika i pretplatnika; bezbednost i integritet elektronskih komunikacionih mreža i usluga, itd.

Sa stanovišta pristupa informacijama za nas su najznačajnije odredbe ovog Zakona koje se odnose na tajnost elektronskih komunikacija, zakonito presretanje i zadržavanje podataka, kao i nadzor nad primenom ovog zakona i mere za postupanje suprotno odredbama ovog Zakona.

Analizom prakse može se zaključiti da su odredbama ZEK-a bila data prevelika ovlašćenja tajnim službama i policiji. To se manifestovalo kroz pravo ovih organa da neovlašćeno prate komunikacije građana i prisluškuju njihove razgovore. Drugim rečima, odredbama ovog zakona operatori su bili obavezni da prate i čuvaju sve komunikacije između građana u periodu od godinu dana, bilo da je u pitanju telefonska komunikacija ili internet.³⁶⁸

Iako su se podaci mogli zadržavati u precizno određenim slučajevima, tj. za potrebe sprovođenja istrage, otkrivanja krivičnih dela i vođenja krivičnog postupka, kao i za potrebe zaštite nacionalne i javne bezbednosti Republike Srbije, u praksi je moglo doći do zloupotreba. Naime, zakonskom formulacijom, odnosno rešenjem kakvo je dato u ZEK-u, rukovodilac službe, ali i bilo ko od službenika koji ima ovlašćenje, dobija pravo da kada god želi zadre u privatnost nečije komunikacije. Ako se ovome doda da u praksi, onaj koji je odlučio da nadzire komunikaciju građana, nije dužan nikome da pokaže da je uopšte nekoga pratio, onda se građanin dovedu u situaciju da bude praćen, kontrolisan i nadziran, bez obzira da li su razlozi za taj postupak osnovani ili ne.

3.3. Primena u praksi

Iako je ustavnopravna zaštita prava na privatnost jasno regulisana odredbama Ustava i uređena odgovarajućim zakonskim propisima čiji je sadržaj jasno određen i ograničen najvišim pravnim aktom (ovlašćenja zakonodavca ne mogu se kretati u pravcu koji utiče na suštinu prava koje je predmet zakonske regulative), u praksi primene tih propisa dolazi dosta često do odstupanja od normativno utvrđenih okvira. Ovo svakako utiče i na praksu primene prava na dostupnost informacijama od javnog značaja do kojih se dolazi elektronskim putem.

³⁶⁸ „Operator je dužan da zadrži podatke o elektronskim komunikacijama iz člana 129. stav 1. ovog zakona (u daljem tekstu: zadržani podaci) za potrebe sprovođenja istrage, otkrivanja krivičnih dela i vođenja krivičnog postupka, kao i za potrebe zaštite nacionalne i javne bezbednosti Republike Srbije“. Uporediti: *Zakon o elektronskim komunikacijama*, „Službeni glasnik RS“, broj 44/2010 i 60/2013-odluka US.

Obzirom da su i formulacije *Zakona o elektronskim komunikacijama* bile neadekvatne, odnosno nesaglasne sa Ustavom, morale su se najpre njegove odredbe uskladiti sa najvišim pravnim aktom, a potom prilagoditi praksa postojećim normativnim rešenjima. Na taj način se olakšava i primena prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, jer se precizno regulišu pitanja vezana za sadržaj zadržanih podataka kojima mogu da pristupe nadležni organi.

Razlozi Ustavnog suda na najbolji način ukazuju na suštinu prava na slobodan pristup podacima koji se odvija elektronskim putem, ali i na zloupotrebe koje se u praksi dešavaju kao posledica pogrešnih zakonskih rešenja.

Odluka Ustavnog suda

„Utvrdjuju se da odredbe člana 128 stav 1 u delu koji glasi „u skladu sa zakonom kojim se uređuje rad službi bezbednosti RS i rad organa unutrašnjih poslova”, člana 128, stav 5, u delu koji glasi: „na zahtev nadležnog državnog organa, u skladu sa stavom 1 ovog člana i člana 129, stav 4, ZEK, nisu u skladu sa Ustavom”.

Obrazloženje

„Ustavnom sudu podnet je predlog za utvrđivanje neustavnosti i dve inicijative za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i saglasnosti sa međunarodnim ugovorima odredaba čl. 128 do 130 Zakona o elektronskim komunikacijama.

Podnosilac predloga navodi da osporene odredbe člana 128, stav 1 i 5 ZEK nisu saglasne sa odredbom člana 41 stav 2 Ustava, jer dozvoljavaju primenu posebnih mera kojima se odstupa od tajnosti pisama i drugih sredstava komunikacije, ne samo u skladu sa sudskom odlukom, već i bez naloga suda-kada je takva mogućnost propisana zakonom, odnosno na zahtev nadležnog državnog organa. Predlagač ističe da je neustavnost takvog zakonskog rešenja već utvrđena Odlukom Ustavnog suda IUz-149/2008 od 29 maja 2009. godine, prilikom ocene ustavnosti člana 55 stav 1 Zakona o telekomunikacijama („S.glasnik RS”, br.44/03 i 36/06”).

Na kraju, predlagač navodi da prema praksi Evropskog suda za ljudska prava, pojam komuniciranja odnosno opštenja, čija je tajnost zaštićena članom 41, stav 1 Ustava, obuhvata ne samo sadržaj komunikacije, nego i podatke o tome sa kim se komunicira, kada i odakle, odnosno da zaštita komunikacija ne uključuje samo sadržinu, već i tajnost okolnosti komuniciranja, uključujući posebno da li, kada i koliko puta je neka osoba kontaktirala drugu ili to pokušala.

Navodeći i ostale razloge koji po mišljenu predlagača navedene odredbe čine neustavnim, oni na kraju traže da Ustavni sud, do donošenja konačne odluke, obustavi izvršenje pojedinačnih akata i radnji koje su preduzete na osnovu osporenih odredbi zakona, jer bi njihovim izvršenjem, po njihovom mišljenju, mogle da nastanu neotklonjive štetene posledice.

Pošto Nardona skupština u prethodnom postupku, nije dala odgovor ili mišljenje koji joj je tražio Ustavni sud, ovaj organ je doneo odluku.

U navednoj odluci Ustavni sud se poziva na Ustav RS i navodi da je njime utvrđeno: da se ljudska i manjinska prava zajemčena Ustavom neposredno primenjuju, da se Ustavom jemče, i kao takva se neposredno primenjuju kao prava zajemčena opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima i zakonima. Pozivajući se na Ustav, Ustavni sud ističe da se zakonom može propisati način ostvarivanja ovih prava samo ako je to Ustavom izričito predviđeno ili ako je to neophodno za ostvarivanje pojedinog prava zbog njegove prirode, pri čemu zakon ni u kom slučaju ne sme da utiče na suštinu zajemčenog prava; da ljudska i manjinska prava zajemčena Ustavom mogu biti ograničena ako ograničenje dopušta Ustav, u svrhe radi kojih ga Ustav dopušta, u obimu neophodnom da se ustavna svrha ograničenja zadovolji u demokratskom društvu i bez zadiranja u suštinu zajemčenog prava, kao i da se dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava ne može smanjivati, itd.

Odluka se poziva takođe i na *Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima* (član 12), kao i na *Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima* da se svako čije je pravo povređeno može koristiti pravom žalbe, čak i ako su ih povredila lica u vršenju svojih zvaničnih dužnosti.

U obrazloženju se takođe navodi:

„Osnovni princip kojim je obezbeđena tajnost elektronskih komunikacija sadržan je u stavu 1 člana 126 Zakona, kojim je propisano da presretanje elektronskih komunikacija kojim se otkriva sadržaj komunikacije nije dopušteno bez pristanka korisnika. Odstupanje od navedenog principa, tj. mogućnost presretanja elektronskih komunikacija bez pristanka, odnosno bez znanja korisnika elektronskih komunikacija je dozvoljeno samo na osnovu odluke suda, i to na određeno vreme, u slučaju ako je do neophodno radi vođenja krivičnog postupka ili zaštite bezbednosti Republike Srbije, na način predviđen zakonom...Pored zakonitog presretanja elektronskih komunikacija, operator, saglasno članu 128, stav 1 Zakona, ima i obavezu zadržavanja podataka o elektronskim komunikacijama za potrebe sprovođenja istrage, otkrivanja krivičnih dela i vođenja krivičnog postupka, u skladu sa zakonom kojim se uređuje krivični postupak, kao i za potrebe zaštite nacionalne i javne bezbednosti Republike Srbije, u skladu sa zakonima kojima se uređuje rad službi bezbednosti Republike Srbije i rad organa unutrašnjih poslova. Navedena obaveza operatora zadržavanja podataka odnosi se na podatke potrebne za praćenje i utvrđivanje izvora, odredišta, početka, trajanja i završetka komunikacije, vrste komunikacije, identifikaciju terminalne obrade podataka i utvrđivanje lokalne mobilne terminalne opreme korisnika (član 129, stav 1 Zakona - vrste zadržanih podataka), dok je Zakonom izričito zabranjeno zadržavanje podataka koji otkrivaju sadržaj komunikacije (član 129, stav 3 Zakona)... Zadržavanje podataka u sitemu operatora elektronskih komunikacija i raspolaganje podacima ne može predstavljati radnju, kojom se vrši povreda tajnosti pisama i drugih sredstava komuniciranja, jer čuvanje određenih podataka na jednom mestu ne može se izvršiti povreda ovakve vrste. Međutim, svrha zadržavanja podataka od strane operatora i raspolaganje podacima ovakve vrste kojima se pod određenim uslovima, može obezbediti pristup, odnosno koji mogu biti dostavljeni nadležnim organima svakako predstavlja odstupanje od nepovredivosti tajnosti sredstava komuniciranja, jer se korišćenjem zadržanih podataka zalazi u sferu privatnosti korisnika elektronskih komunikacija. Naime, potrebna baza podataka koja je formirana na osnovu

obaveze operatora da zadržava podatke o elektronskim komunikacijama može biti zloupotrebljena nezakonitim postupanjem organa vlasti, pa stoga njihova upotreba, odnosno korišćenje mora biti zaštićeno od takvih zloupotreba u cilju očuvanja nepovredivosti privatne sfere svakog pojedinca”.

U obrazloženju Odluke Ustavnog suda se navodi da, dakle, nije sporan način i svrha zbog koje se zadržavanje podataka propisuje, jer je u pitanju legitimni cilj da se društvo zaštiti od kriminaliteta i da se zaštiti bezbednost Republike Srbije i njen sistem odbrane, ali je sporan način korišćenja ovako zadržanih podataka. Ono što je sporno u navedenoj odrebi Zakona je da se uvođenjem ove obaveze, prema oceni Ustavnog Suda, ustanovljena jedna obaveza operatora kojom posredno može doći do povrede tajnosti sredstava komuniciranja ukoliko se zadržani podaci ne koriste saglasno odredbi člana 41 stav 2 Ustava, što znači bez odluke suda i bez određivanja vremena u kome se oni koriste.

„Pored navedenog, potrebno je istaći činjenicu da u slučaju zadržavanja podataka nije od značaja to što se zadržani podaci ne odnose na sadržaj komunikacija, već se radi o njenim formalnim obeležjima, kojima se otkriva vrsta, izvor i određište komunikacije, vreme njenog trajanja i terminalna oprema korisnika komunikacije. Naime, iz same ustavne odredbe kojom je zajemčena nepovredivost tajnosti pisama i drugih sredstava komuniciranja proizlazi da ustavotvorac nije imao na umu samo zaštitu sadržaja sredstava komuniciranja, već da se zaštita ovog prava odnosi na sva obeležja sredstava komuniciranja, što znači da su *pored sadržaja* sredstva komunikacije ovim pravom njegove nepovredivosti zaštićeni *i drugi elementi* koji se odnose na podatke, poput onih kada, sa kim, odakle i koliko često je neka osoba ostvarila kontakt preko elektronskih komunikacija“.

Iz navedenog proizlazi da i zadržani podaci iz člana 129 stav 1 Zakona predstavljaju podatke koji su obuhvaćeni pravom o nepovredivosti tajnosti sredstava komuniciranja, pa je saglasno tome, odstupanje od ovog zajemčenog prava prilikom korišćenja zadržanih podataka moguće ostvariti samo na način utvrđen članom 41 stav 2 Ustava, tj. ovi podaci se mogu koristiti samo na određeno vreme i na osnovu odluke suda, ako su neophodni radi vođenja krivičnog postupka ili zaštite bezbednosti Republike Srbije, na način predviđen zakonom.

Saglasno navedenom, Ustavni sud je utvrdio da je jedino sud nadležan da, ako je to neophodno radi vođenja krivičnog postupka ili zaštite bezbednosti RS, na određeno vreme i na način predviđen zakonom, odredi (dozvoli) odstupanje od ustavom zajemčene nepovredivosti tajnosti pisama i drugih sredstava komuniciranja, a da se to pravo određuje u skladu sa zakonom.

Polazeći od svega navedenog, Ustavni sud je utvrdio da osporena odredba člana 128 stav 1 Zakona u delu koji glasi „u skladu sa zakonom kojim se uređuje rad službi bezbednosti Republike Srbije i rad organa unutrašnjih poslova“ nije u saglasnosti sa odredbom član 41 stav 2 Ustava, kako je odlučeno i tački 1 izreke.

Osporenom odredbom člana 128 stav 5 Zakona propisano je da je operator dužan da zadržava podatke tako da im se bez odlaganja može pristupiti, odnosno da se bez odlaganja mogu dostaviti na zahtev državnog organa u skladu sa stavom 1 ovog člana. Kako je ovom odredbom propisana obaveza postupanja operatora da zadržane podatke učini dostupnim nadležnom organu bez odlaganja samo na zahtev tog organa, *a bez odluke suda*, to je Ustavni sud ocenio da navedena odredba člana 128, stav 5 Zakona u delu koji glasi: „*na zahtev državnog organa u skladu sa stavom 1 ovog člana*“, nije u saglasnosti sa članom 41 stav 2 Ustava, jer za pristup zadržanim podacima nije propisano postojanje sudske odluke, kojom bi se dozvolio pristup zadržanim podacima, čime je Ustavom obezbeđena zaštita potencijalnog rizika proizvoljnog mešanja javnih vlasti (zahtev nadležnog organa) u prava privatnosti pojedinaca u koje spadaju i tajnost pisama i sredstava komuniciranja.

Iz navedenog po oceni suda, proizlazi da se osporenom odredbom člana 128 stav 5 in fine narušava nepovredivost prava na tajnost komuniciranja korisnika elektronskih komunikacija, s obzirom na to da je ustanovljena obaveza operatora da zadržane podatke, bez obzira što se njima ne otkriva sadržaj komunikacije učini dostupnim na zahtev nadležnog organa, a bez prethodno privabavljene odluke suda, koja upravo treba da predstavlja oblik kontrole i neophodnu branu svakoj mogućoj zloupotrebi ovlašćenja od strane organa vlasti, zbog čega osporena odredba Zakona nije u saglasnosti sa Ustavom, kako je odlučeno takođe u tački 1 izreke.

Kada je u pitanju osporena odredba člana 129 stav 4 Zakona, ona je pravno i logički povezana sa delom osporene odredbe člana 128, stav 5 Zakona. Naime, tom odredbom je propisano da Ministarstvo, po pribavljenom mišljenju ministarstva nadležnog za poslove pravosuđa, ministarstva nadležnog za unutrašnje poslove, ministarstva nadležnog za poslove odbrane, Bezbednosnoinformativne agencije i organa nadležnog za zaštitu podataka o ličnosti, bliže propisuje zahteve u vezi sa zadržavanjem podataka, tj. upravo onog zahteva iz člana 128, stav 5 ovog zakona, na osnovu koga se ne može vršiti pristup ili dostavljanje zadržanih podataka. Na osnovu toga Ustavni sud je utvrdio da odredba člana 129 stav 4 takođe nije u saglasnosti sa Ustavom, iz istih razloga zbog kojih je utvrđena neustavnost odredbe člana 128, stav 5 Zakona.

„Na osnovu člana 168 stav 3 Ustava, odredbe člana 128, stav 1 u delu koji glasi „u skladu sa zakonom kojim se uređuje krivični postupak“, kao i u delu koji glasi :“ u skladu sa zakonima kojima se uređuje rad službi bezbednosti RS i rad unutrašnjih poslova“, člana 128 stav 5 u delu koji glasi: „na zahtev nadležnog državnog organa, u skladu sa stavom 1 ovog člana“ i člana 129 stav 4 ZEK navedenog u tački 1 izreke, prestaju da važe danom objavljivanja Odluke Ustavnog suda u „Službenom glasniku RS“. (sva podvlačenja:DS)

Na taj način je iz Zakona o elektronskim komunikacijama odstranjena odredba koja je omogućavala da se zadržanim podacima o ostvarenim i neostvarenim vezama može pristupiti ne na osnovu odluke suda, već u skladu sa zakonima koji regulišu rad policije i tajnih službi. Iako je bilo mišljenja da su odredbe ZEK o tome da se podaci o elektronskim komunikacijama prikupljaju i čuvaju obavezno jednu godinu i da se oni mogu koristiti od strane policije i tajnih službi bez odluke suda, jer su neophodini radi očuvanja bezbednosti Republike Srbije, Ustavni sud nije prihvatio takve „argumente”, zato što se na taj način zadire u privatnost građana. U prilog takvom stavu Ustavnog suda ne stoje samo brojni argumenti u propisima našeg unutrašnjeg pravnog sistema, već i praksa uporednog prava, a takođe i međunarodni dokumenti koji uređuju zaštitu osnovnih ljudskih prava i sloboda.

4. PRAVO NA PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA I PRAVO NA ZAŠTITU PRIVATNOSTI U SVETLU ZAKONA O BEZBEDNOSNIM SLUŽBAMA I POLICIJI

4.1. Vojnobezbednosna agencija i Vojnoobaveštajna agencija

4.1.1. Opšti osvrt

Ustav omogućava upotrebu podataka o ličnosti izvan svrhe za koju su prikupljeni samo ukoliko je to urađeno za potrebe vođenja krivičnog postupka ili zaštite bezbednosti Republike Srbije. Dok je prvi deo te odredbe koja se odnosi na upotrebu podataka za potrebe vođenja krivičnog postupka jasna i precizna, upotreba podataka o ličnosti iz razloga zaštite bezbednosti može izazvati brojne nedoumice, kako u teorijskom određenju ograničenja ovog individualnog prava, tako, mogli bi reći naročito, u praksi njenog sprovođenja.

U prilog ovome govore i brojna sporenja koja već dosta dugo vremena postoje u našoj stručnoj, ali i široj javnosti povodom korišćenja podataka o ličnosti, pogotovu od strane bezbednosnih službi. Ovo zato što na ovaj način mogu biti grubo kršena ljudska prava na različite načine, a posebno kroz ugrožavanje privatnosti.

4.1.2. Primena u praksi

Slična je situacija i u pogledu odredbi *Zakona o Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji*. Odredbama ovih zakona dozvoljava se primena posebnih mera kojima se narušava

tajnost pisama i drugih sredstava komunikacije i zadire u privatnost građana. Zato je bila neophodna ocena ustavnosti odredaba pomenutih zakona koje službama bezbednosti omogućavaju prisluškivanje telefonskih razgovora i uvid u pisanu prepisku i druga sredstva komunikacije bez naloga suda.

Analiza pristupa podacima koji zadiru u privatnost građana mora se posmatrati i sa stanovišta službi bezbednosti u zaštite interesa Republike Srbije. To znači da treba strogo razgraničiti i definisati prava pojedinaca na privatnost koja se moraju poštovati i potreba zaštite građana od kriminalaca, a države od organizovanog kriminala i terorizma.

Iskušenja kroz koja prolazi naša zemlja (kao uostalom i druge države) u sferi bezbednosnih rizika, počev od pretnji organizovanog kriminala, sve do terorizma, zahteva ne samo temeljnu borbu protiv tih opasnosti, nego i stvaranje uslova za efikasno postupanje državnih organa koji ponekad traže brzo reagovanje tih službi. Zato u radu ovih državnih organa ponekad ima postupaka koji ne slede striktno propisane procedure.

Iako ima pokušaja i nastojanja da se određeni postupci pravdaju hitnošću i efikasnošću borbe protiv kriminala i drugih pretnji bezbednosti građana i države, posmatrano sa stanovišta ljudskih prava, ne može biti u tom pogledu nikakvih ustupaka, bez obzira na razloge kojima se opravdavaju takvi postupci. Naime, zaštita nacionalne bezbednosti Republike Srbije ne sme se vršiti na način koji ugrožava privatnost građana, pogotovo bez adekvatnih mehanizama koji obezbeđuju kontrolu. To se u prvom redu odnosi na odluke suda koje moraju prethoditi pribavljanju podataka o ličnosti i koje predstavljaju branu od raznih zloupotreba. Ovo posebno što se bezbednost Republike Srbije, kao i borba protiv kriminala mogu voditi uspešno i uz puno poštovanje zagarantovanih ljudskih prava i sloboda. Tako npr. primedbe službi bezbednosti da izdavanje naloga suda za elektronsko i drugo praćenje komunikacije građana usporava ili čak onemogućava efikasan rad tih službi, mogu biti otklonjene adekvatnim merama i postupcima sudova u ovoj sferi, kroz unapređenje rada pravosudnih organa, povećanjem efikasnosti, između ostalog i prilikom odlučivanja o dobijenim predlozima za davanje dozvole za praćenje komunikacija građana. Drugim rečima, postoje drugi načini koji mogu omogućiti efikasno funkcionisanja bezbedonosnih službi koji ne ugrožavaju zaštićena ljudska prava i slobode.

Na žalost neka normativna rešenja, kao npr. u *Zakonu o vojnoobaveštajnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji* nisu išli u prilog tendenciji uspostavljanja kontrole u radu službi bezbednosti, u delu koji se odnosi na korišćenje i upotrebu podataka građana. Zbog toga je takve

odredbe pomenutih zakona trebalo izbaciti iz pravnog sistema Republike Srbije, što je i urađeno putem odgovarajućih odluka Ustavnog suda. Na taj način ne vrši se samo usklađivanje tih zakonskih propisa sa ustavnim normama, nego stvaraju nužne pretpostavke za poštovanje ustavnih prava i međunarodnih standarda vezanih za fundamentalna ljudska prava i slobode koje se tiču zaštite podataka o ličnosti, ostvarivanja prava na privatnost, kao i prava na tajnost pisama i drugih vidova komunikacije.

Ako se opravdanja za takve postupke mogu naći u normativnoj sferi, odnosno u odredbama *Zakona o VBA i VOA*, onda je zadatak Ustavnog suda da oceni ustavnost tih odredbi zakona, odnosno da utvrdi da li su postojeći propisi u skladu sa najvišim pravnim aktom zemlje.³⁶⁹

Poštujući naveden principe, Ustavni sud je svojom odlukom ukinuo neustavne odredbe *Zakona o VOA i VBA*.³⁷⁰

Formalnopravni zahtev za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti pokrenuli su Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i Zaštitnik građana tražeći ocenu ustavnosti odredbi člana 13 i 16 *Zakona o VBA i VOA*. Pri tome oni su se pozivali na član 41. Ustava Republike Srbije, koji propisuje da je tajnost pisama i drugih sredstava komuniciranja nepovrediva. Uprkos toj ustavnoj odredbi, *Zakon* je predvideo da se posebni postupci i mere tajnog prikupljanja podataka iz nadležnosti VBA: operativni prodor u organizacije, grupe i institucije; tajno pribavljanje i otkup dokumenata i predmeta; tajni uvid u evidencije podataka, u skladu sa zakonom; i tajno praćenje i nadzor lica na otvorenom prostoru i javnim mestima uz korišćenje tehničkih sredstava, preduzimaju se na osnovu pisanog i obrazloženog naloga direktora VBA ili ovlašćenog službenog lica VBA koje on ovlasti.³⁷¹

Kao što se može utvrditi, to su iste odredbe koje su bile propisane *Zakonom o elektronskim komunikacijama*, tj. osporenim članom 128, stav 1.

Isto tako u predlogu su osporene odredbe *Zakona* koje se odnose na poštanska, telegrafska i druga javna preduzeća, privredna društva i lica registrovana za poslove telekomunikacionih

³⁶⁹ Takođe je značajno pitanje postojanja civilne kontrole rada tih organa koje se sprovodi u skladu sa pozitivnim propisima.

³⁷⁰ Uporediti: Odluka Ustavnog suda IUz-1218/2010 od 19. aprila 2012 godine, objavljena u „Službenom glasniku RS“, br. 55/2012 (*Zakon o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji* („Službeni glasnik RS“, broj 88/09, 55/2012 i 17/2013).

³⁷¹ Uporediti: *Zakon o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji* („Službeni glasnik RS“, broj 88/09), čl. 12, stav 1, tačka 1 do 4, kao i čl.13, stav 1.

operatora, druge načine prenošenja informacija i poslove dostave poštanskih pošiljki. Naime navedeni subjekti, prema ovoj odredbi: „*dužni su da obezbede uslove i da omoguće VBA primenu mera tajnog prikupljanja podataka i izvršenja posebnih postupaka i mera iz člana 12. ovog zakona i mera iz člana 18. stav 3. ovog zakona*“.(član 16, stav 2.).

Na taj način, navedenim odredbama *Zakona o VBO i VOA* bilo je propisano, da se posebni postupci i mere trajnog prikupljanja podataka, odnosno tajni elektronski nadzor telekomunikacija i informacionih sistema radi prikupljanja podataka o telekomunikacijskom saobraćaju i lokaciji korisnika preduzimaju, bez uvida u njihov sadržaj, samo na osnovu naloga direktora Vojnobezbednosne agencije ili lica koja on ovlasti. Ova lica su, dakle, mogla da primenjuju posebne postupke i mere među kojima je i „*tajni elektronski nadzor telekomunikacija i informacionih sistema radi prikupljanja podataka o telekomunikacionom saobraćaju i lokaciji korisnika, bez uvida u njihov sadržaj*“. Ovim ovlašćenjima odnosno postupkom, odstupa se od tajnosti pisma i drugih sredstava komuniciranja, na način suprotan članu 41. stav 2. Ustava Republike Srbije. Ovo zbog toga, što se navedeni postupci mogu preduzimati samo na osnovu odluke suda, a ne na osnovu odluke „*direktora ili lica koje on ovlasti*“.

Isto tako, članom 16. stav 2. *Zakona o VBA i VOA* bilo je propisano da VBA „ima pravo na dobijanje informacija od telekomunikacionih operatora o korisnicima njihovih usluga, obavljenoj komunikaciji, lokaciji sa koje se obavlja i drugih podataka od značaja za rezultate primene posebnih postupaka i mera“, čime se zadire u tajnost pisama i drugih sredstava opštenja, pa je i ta odredba suprotna članu 41. stav 2. Ustava Republike Srbije. I u ovom slučaju VBA, može da koristi navedena ovlašćenja samo na osnovu odluke suda, ali ne bez te odluke.

Navedenim odredbama, toga zakona praktično je bilo dozvoljeno odstupanje od Ustavom zajemčene nepovredivosti tajnosti sredstava komuniciranja, odnosno preduzimanja navedene mere bez odluke suda.

Ustavni sud Srbije proglasio je neustavim navedene odredbe *Zakona o BBA i VOA* i ostavio zakonodavcu rok od četiri meseca da osporene članove usaglasi sa Ustavom.

U obrazloženju se Ustavni sud pozvao i na odredbe člana 18. stav 3. Ustava prema kome se „odredbe o ljudskim i manjinskim pravima tumače u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva, saglasno važećim međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava kao i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje, ali i

shvatanjem Evropskog sud za ljudska prava,³⁷² da pojam privatnosti i prepiske obuhvata ne samo telefonske komunikacije nego i elektronsku poštu i upotrebu Interneta

Kao što se iz analize navedene Odluke Ustavnog suda može zaključiti, osporene odredbe su predstavljale očigledan primer sve dubljeg zadiranja u polje prava i sloboda pojedinaca u nas, kroz nepoštovanje zaštite podataka o ličnosti i izlaganju javnosti podataka koje se tiču njegove privatnosti. Zato je bila neophodna intervencija Ustavnog suda koji je utvrdio neustavnost navedenih odredbi koje su nakon toga prestale da važe.

Na taj način je, odbranjeno pravo na tajnost pisama i drugih sredstava opštenja zajemčeno najvišim pravnim aktom u nas - Ustavom Republike Srbije kao i sloboda mišljenja i izražavanja, odnosno i pravo da se govorom, pisanjem, slikom i na drugi način traže primaju i šire obaveštenja i ideje.

Drugim rečima, da bi zadržanim podacima pristupili (policija i druge tajne službe, odnosno drugi organi) moraju postupati u skladu sa svojim unutrašnjim pravnim poretom koji ne sme ići ispod usvojenih međunarodnih standarda ljudskih prava.

4.2. Bezbednosno informativna agencija

Ni odredbe *Zakona o bezbednosno informativnoj aagenciji – BIA*, ne razlikuje se suštinski od odredbi ostalih zakona o službama bezbednosti, kada je reč o ovlašćenjima tih službi koja se tiču prava građana na tajnost pisama i drugih sredstava kominiciranja, odnosno prisluškivanja. Naime, Zakonom je, propisano da direktor Agencije može, ako je to potrebno iz razloga bezbednosti Republike Srbije, svojim rešenjem, a na osnovu prethodne odluke suda, odrediti da se prema određenim fizičkim i pravnim licima preduzmu određene mere kojima se odstupa od načela nepovredivosti tajne pisama i drugih sredstava opštenja, u postupku utvrđenom ovim zakonom.

Iako se na prvi pogled čini da rešenju direktora BIA-e mora prethoditi odluka suda, u praksi se ova procedura nije poštovala, upravo zahvaljujući navedenom zakonskom rešenju. Rukovodeći se formulacijom koja je data u Zakonu, a verovatno i razlozima primene navedene odredbe u praktičnoj primeni, Ustavni sud je utvrdio da odredba člana 13. *Zakona o BIA*, kojom

³⁷² Uporediti: Presuda Evropskog suda za ljudska prava: *Kopland protiv Ujedinjenog Kraljevstva od 3. aprila 2007.*
Izvor: http://reforma.bezbednost.org/slucuj_-kopland-protiv-ujedinjenog-kraljevstva/#sthash.Xrv5PXDZ.dpuf

je propisano odstupanje od načela nepovredivosti tajnosti pisama i drugih sredstava opštenja, nije u saglasnosti sa Ustavom.³⁷³

U odluci, čije odlaganje je u "Službenom glasniku RS" odloženo za četiri meseca,³⁷⁴ navodi se da ukinuta odredba nije formulisana dovoljno jasno i precizno. U obrazloženju se, dalje, navodi da "bez obzira na to što BIA obavlja poslove koji pretpostavljaju visok stepen tajnosti, Ustavni sud smatra da odredbe Zakona, koje uređuju način obavljanja poslova Agencije, *moraju biti predvidive do stepena koji je razuman u datim okolnostima*" (podvukao: DS). Drugim rečima, po oceni Suda odredba kojom se definišu lica kojima se ograničava Ustavom zajemčeno pravo i mere kojima se to čini, nije ni precizna, *ni određena, niti je određiva*. Na taj način se, po navodima Ustavog suda, građanima i drugim pravnim subjektima onemogućava da saznaju šta je pravno pravilo koje će se u datim okolnostima primeniti, a time im se uskraćuje i mogućnost da se štite od nedopustivog ograničenja prava ili od proizvoljnog mešanja u pravo na poštovanje privatnog života i prepiske.

Pored osporene odredbe člana 13 Zakona, Ustavni sud je istovremeno ocenio da i odredbe članova 14 i 15 toga zakona nisu saglasne s Ustavom, sa obrazloženjem da su ti članovi u pravnoj i logičkoj vezi sa odredbama člana 13. koje su prethodno ocenjene kao neustavne.³⁷⁵

Ako se osporena odredba člana 13 Zakona tumači bez ulaženja u suštinu, tj. samo gramatički, proizlazi da u tekstu navedene odredbe ne postoji nešto što je neustavno. Formalnopravno posmatrano, odluka kojim se određuju mere kojima se odstupa od načela nepovredivosti tajne pisama i drugih sredstava opštenja prema fizičkim i pravnim licima, ako je to potrebno iz razloga bezbednosti Republike Srbije donosi direktor Agencije i to na osnovu prethodne odluke suda. Međutim, drukčijim „čitanjem“ ta odredba u praksi bezbednosnih službe, pa i policije, dobija drugu dimenziju. Naime, u praksi, listinzi poziva, vreme razgovora, mesto odakle se šalju i primaju pozivi i drugi elementi komunikacije, nisu obuhvaćeni pojmom

³⁷³ Interesantno je da Ustavni sud nije, kako je to uobičajeno, svoju odluku objavio u Službenom glasniku, već je, imajući u vidu pravne posledice prestanka važenja osporenih odredaba Zakona o BIA koje nastupaju posle objavljivanja odluke, za četiri meseca odložio njeno objavljivanje, da bi se zakonodavcu pružila mogućnost da u tom roku uredi sporna pitanja, na način koji je saglasan Ustavu.

³⁷⁴ Odluka objavljena na sajtu Ustavnog suda

³⁷⁵ Član 14 reguliše nadležnost predsednika Vrhovnog kasacionog suda, odnosno sudije tog suda koji je određen da po ovim predlozima odlučuje u slučaju odsustva predsednika tog suda, kao i postupak po kojemu se sprovodi odstupanje od načela nepovredivosti tajnosti pisama i drugih sredstava opštenja i rokovi do kojih važi to odstupanje. Članom 15 određuju se hitnost primene mera izazvanih razlozima unutrašnjeg i međunarodnog terorizma, kao i rokovi za primenu odgovarajućih mera, odnosno njihovu obustavu.

komunikacije, pa takvim tumačenjem ne spadaju u kategoriju prava zaštićenih Ustavom, konkretno njegovim članom 41.³⁷⁶

4.3. Policija

4.3.1. Pravo na pristup informacijama od javnog značaja i Zakon o policiji

Kada je reč o obavezi policije u odnosu prema informisanju javnosti, onda je ona obavezna da javnost upozna objektivno sa svojim aktivnostima, a da pritom nije dužna da otkriva poverljive informacije. Zakon je posebno potencirao obavezu policije prema sredstvima javnog informisanja. Ona u tim odnosima postupa u skladu sa zakonom i prema profesionalnim smernicama koje daje ministar putem uputstva.

Prilikom informisanja pojedinaca i pravni lica o pitanjima iz svog delokruga za čije rešavanje postoji njihov osnovani interes, policija to radi na neposredan način, a lice koje je zaduženo za pružanje ovih informacija je rukovodilac nadležne policijske uprave ili drugo lice koje ministar za to ovlasti.

Iako je davanje informacija pravilo, ono trpi određene izuzetke. Naime, davanje informacija uskratiće se ili odložiti ako se radi o poverljivim podacima i informacijama ili ako bi se davanjem informacija može narušiti nečije pravo na pravično suđenje ili uticati na ishod drugog sudskog postupka.³⁷⁷

Kada je reč o policijskim poslovima koji su u vezi sa snimanjem na javnim mestima, onda se primenjuje trajni akustički i video nadzor javnih mesta na kojima se učestalo vrše krivična dela ili prekršaji, radi njihovog sprečavanja. Isto tako, javno snimanje (video snimanje ili fotografisanje) će se dozvoliti ukoliko postoji opasnost da prilikom javnog okupljanja dođe do ugrožavanja života i zdravlja ljudi ili imovine i to od strane ovlašćenog službenog lica.

Zakon je omogućio da se od građana prikupljaju obaveštenja i podaci od koristi za utvrđivanje da li su se stekli osnovi sumnje da je izvršeno krivično delo ili prekršaj. Ovo je

³⁷⁶ Analizirajući aktuelnu situaciju u vezi sa neustavnim odredbama Zakona o BIA, Poverenik je na pitanje novinara J. Lukača (Danas, 29. decembar 2013) da li očekuje da novi saziv Parlamenta usvoji neke od zakona koje su predložili on i Zaštitnik građana, među kojima i zakon o BIA, odgovara: „...U neko dogledno vreme Ustavni sud bi svojom odlukom mogao staviti van snage niz odredbi tog zakona i uspostaviti ozbiljne pravne praznine u vezi sa funkcionisanjem BIA. Bilo bi vrlo korisno i odgovorno da se to predupredi donošenjem novog kvalitetnog zakona Izvor: http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/prioritet_novi_zakon_o_bia.55.html?news_id=246896#sthash.bWrHlvLW.dpuf

³⁷⁷ Uporediti: *Zakon o policiji*, „Službeni glasnik RS“, br. 10/2005,63/2009-odluka Ustavnog suda i 92/2011, član 5.

dozvoljeno u cilju provjere dobijenih obavještenja i formiranja predloga nadležnim organima za koje su ovlašćeni zakonom. Postupak se sastoji od policijskog neposrednog i prikrivenog opažanja i opserviranja, a sprovode ga ovlašćena službena lica, u fazi pre postojanja osnova sumnje da je izvršeno krivično delo ili prekršaj.

Opserviranje se vrši na javnim i drugim za pristup dostupnim mestima, bez zadiranja u pravo na privatnost bilo kog lica.

Policija ima pravo i da prikuplja, obrađuje i koristi lične podatke, obezbeđuje zaštitu i vodi evidencije o ličnim i drugim podacima na čije je prikupljanje ovlašćenja ovim zakonom radi sprečavanja i otkrivanja krivičnih dela i prekršaja i radi pronalaženja njihovih učinilaca.

Druge podatke o ličnosti policija može prikupljati, obrađivati i koristiti samo ako je za to ovlašćena drugim zakonom i ako obezbeđuje zakonom utvrđenu zaštitu tih podataka.

U postupku ograničenja prava na tajnost pisama i drugih sredstava opštenja, odnosno postupka prislušivanja, policija se suočava sa istim problemima kao i pripadnici bezbednosnih službi. Zato je ocenjujući ustavnost odredbi koje regulišu ta pitanja morao da reaguje Ustavni sud koji je te odredbe proglasio nesaglasnim sa Ustavom.³⁷⁸

Ovlašćeno službeno lice podatke o ličnosti do kojih dođe u vršenju službe čuva kao poverljive, koristi ih i njima rukuje, u skladu sa zakonom.

Policija vodi određene evidencije (član 76 Zakona) i može ih koristiti u statističke i analitičke svrhe u Ministarstvu ili se mogu dati na korišćenje nadležnim stručnim i naučnim ustanovama i drugim organima i organizacijama za potrebe naučno-istraživačkog rada.

Lični podaci mogu se dostavljati drugim organima pod uslovima: da je organ koji traži podatke zakonom ili drugim propisom ovlašćen da traži i prima te podatke; da su organu koji traži podatke ti podaci neophodni za izvršavanje poslova iz njegove nadležnosti; da te podatke nije moguće pribaviti na drugi način ili ako bi njihovo pribavljanje zahtevalo nesrazmerno visoke troškove.

Lični podaci mogu se dostaviti i inostranim policijskim organima i određenim međunarodnim organizacijama na njihov zahtev, u skladu sa utvrđenim pravilima o međunarodnoj policijskoj saradnji.

³⁷⁸ Odluka Ustavnog suda 63709, objavljena u „Službenom glasniku RS“, br. 92/11, Uporediti: Zakon o policiji, Službeni glasnik RS“, br. 101/05, 63709-US i 92/11.

Lični podaci ne mogu se koristiti protivno svrsi predviđenoj ovim zakonom, kao i drugim propisima kojima se uređuje zaštita ličnih podataka.

Što se tiče pristupa podacima koji se vode o licu, policija će osobi o kojoj se vode lični podaci, pružiti obaveštenje o tome u roku od 60 dana od dana prijema zahteva tog lica, izuzev obaveštenja o podacima koje je to lice o sebi dalo na osnovu zakona. Pružanje navedenih podataka policija može rešenjem odbiti ako bi to ugrozilo izvršenje njenog zadatka, vođenje zakonom propisanog postupka, bezbednost ljudi i imovine ili bi moglo naneti štetu interesima trećih lica. Rešenje se obrazlaže i usmeno saopštava podnosiocu zahteva.

Kad prestanu razlozi za uskraćivanje pristupa podacima policija će pružiti obaveštenje tom licu u roku od 60 dana od dana prijema zahteva.

Podaci koji su sadržani u evidencijama koje policija vodi i koji su navedeni u Zakonu (iz člana 76) mogu se dati samo licu na koje se odnose, i to od njihovog unošenja do brisanja iz evidencija.

Izuzetno, obaveštenja o podacima sadržanim u evidenciji koja se odnosi na operativne izveštaje, operativne izvora saznanja i lica pod posebnom policijskom zaštitom, lice može dobiti tek pošto je za podacima prestala potreba korišćenja.

Sa podacima iz primenjenih operativnih i operativno-tehničkih sredstava i metoda postupaka se u skladu sa posebnim zakonom i aktima donetim na osnovu tog zakona.

Policijski službenik ovlašćen za davanje podataka mora uvek da štiti identitet lica koje je dalo obaveštenje.

Kada je u pitanju obaveštavanje, odnosno radi informisanja javnosti o zakonskim promenama i odnosu između ovog zakona sa zakonima iz oblasti unutrašnjih poslova, zakonima o upravi, krivičnom postupku, prekršajima, radnim odnosima i drugim zakonima koji se odnose na policiju ili ih policija primenjuje, Ministarstvo će dva puta godišnje objavljivati informacije za javnost sa Listom zakona i objašnjenjem zakonskih promena.

5. PRAVO NA DOSTUPNOST INFORMACIJA OD JAVNOG ZNAČAJA I PRAVO NA INFORMISANOST

5.1. Odnos prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja i prava na informisanje propisanog Zakonom o informisanju

Zakon o javnom informisanju ima posebno mesto u katalogu prava na informisanje, kao prava zajemčenog najvišim pravnim aktom u nas - Ustavom Republike Srbije.³⁷⁹ Ovo naročito iz razloga što se ovim zakonom uređuje javno informisanje *kao pravo na slobodu izražavanja mišljenja*. U tom smislu, pravo na javno informisanje obuhvata naročito slobodu izražavanja misli, slobodu prikupljanja, istražavanja, objavljivanja i širenja ideja, informacija i mišljenja, slobodu štampanja i distribucije (rasturanja) novina i drugih javnih glasila, slobodu proizvodnje i emitovanja radio i televizijskog programa, slobodu primanja ideja, informacija i mišljenja, kao i slobodu osnivanja pravnih lica koja se bave javnim informisanjem.

Sa stanovišta obezbeđenja transparentnosti, takođe su značajne odredbe Zakona da je javno informisanje slobodno i da je u interesu javnosti. Radi „podrške“ ovom načelnom opredeljenju Zakona, propisano je da javno informisanje ne podleže cenzuri. Pored toga, niko ne sme, ni na posredan način, da ograničava slobodu javnog informisanja, naročito zloupotrebom državnih ili privatnih ovlašćenja, zloupotrebom prava, uticaja ili kontrole nad sredstvima za štampanje i distribuciju javnih glasila ili nad uređajima za emitovanje i radiofrekvencijama, kao ni bilo kojim drugim načinom podesnim da ograniči slobodan protok ideja, informacija i mišljenja. Isto tako, niko ne sme da vrši bilo kakav fizički ili drugi pritisak na javno glasilo i njegovo osoblje, kao ni uticaj podesan da ih omete u obavljanju posla.

U cilju zaštite ovih načelnih opredeljenja zakonodavca u čije osnove su ugrađene ustavne norme o pravu na informisanje i standardi utvrđeni pravilima međunarodog prava, utvrđene su i garancije zaštite i ostvarenje ovog prava kroz odredbu da „o povredama slobode javnog informisanja odlučuje *sud*, po hitnom postupku“. Imajući u vidu položaj suda kao nezavisnog i nepristrasnog organa u pravnom-političkom sistemu, jasno je da je na taj način obezbeđen najviši stepen garancije ostvarenja navedenog prava.

Sa stanovišta pristupa informacijama od javnog značaja, pravo na informisanje ima poseban značaj, s obzirom da se u javnim glasilima slobodno objavljuju ideje, informacije i

³⁷⁹ Uporediti: *Zakon o javnom informisanju*, „Službeni glasnik RS“, br.43/2003, 61/2005, 71/2009, 89/2010-Odluka Ustavnog suda i 41/2001- Odluka Ustavnog suda.

mišljenja o pojavama, događajima i ličnostima *o kojima javnost ima opravdani interes da zna*, osim kada je drugačije određeno zakonom. Pored toga, navedene odredbe primenjuje se bez obzira na način na koji je pribavljena informacija.

Sigurno je da ovo pravo sadrži i drugu stranu, odnosno da predstavlja i obavezu na određeni način postupanja novinara i odgovorni urednik javnog glasila. U tom smislu, novinar i odgovorni urednik javnog glasila dužni su da pre objavljivanja informacije koja sadrži podatke o određenom *događaju, pojavi ili ličnosti*, postupaju u skladu sa pažnjom primerenom okolnostima, kao i provere poreklo, istinitost i potpunost konkretne informacije. Isto tako, oni su dužni i da tuđe informacije, ideje i mišljenja prenesu i objave verodostojno i potpuno, a ukoliko je informacija preneti iz drugog javnog glasila, uz navođenje glasila iz kojeg je informacija preneti.

5.2. Primena u praksi

Iako Zakon na određeni način garantuje da se nijedna odredba ovog zakona ne može tumačiti i primeniti na način koji bi doveo do ukidanja nekog prava koje ovaj zakon garantuje ili do njegovog ograničavanja u većoj meri od one koja je propisana, ipak se u praksi događa da se odstupa od ove norme. Problem u primeni nije vezan samo za neadekvatnu primenu zakonske norme, nego je bio još više prisutan postojanjem odredbi koje su bile protivustavne.

Nesalgasnosti između normi Zakona o informisanju i Ustava RS otklonjene su odgovarajućim odlukama Ustavnog suda, ali je sa aspekta prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, interesantno analizirati osporene odredbe Zakona i razloge Ustavnog suda koji je doneo odluku o ukidanju tih odredbi.

Iako je bilo osporavanje više članova *ZOI*-a, u ovoj analizi pažnja će biti posvećena odredbi koja ima dodirnih tačaka sa materijom prava na dostupnost informacija od javnog značaja.

Ustavni sud, na osnovu člana 167. stav 1. tačka 1. Ustava Republike Srbije, na sednici održanoj 22. jula 2010. godine, doneo je

ODLUKU

1. Utvrđuje se da nisu u saglasnosti sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima sledeće odredbe Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom informisanju ("Službeni glasnik RS", broj 71/09):

- odredba člana 1. stav 1. kojom je u članu 14. Zakona o javnom informisanju ("Službeni glasnik RS", br. 43/03 i 61/05) dodat novi stav 1. i to u delu koji glasi: "Javno glasilo može osnovati domaće pravno lice (osnivač javnog glasila)";

- odredbe člana 2. kojima je posle člana 14. Zakona o javnom informisanju dodat novi član 14a i to st. 5. do 7. člana 14a;
- odredbe čl. 4. do 6.³⁸⁰

U obrazloženju kojim se ukidaju neke odredbe ovog zakona navode se najpre određene činjenice koje su u vezi sa samom procedurom inicijative za ocenu saglasnosti nekih odredbi ZOI sa Ustavom. Tako se navodi da su Predlogom od 23. septembra 2009. godine osporene (pored ostalih) odredbe člana 1. stav 1 Zakona:

„Ovlašćeni predlagač osporava odredbu člana 1. stav 1. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom informisanju u delu kojim je član 14. osnovnog teksta Zakona dopunjen odredbom da javno glasilo može osnovati domaće pravno lice (osnivač javnog glasila). Navedena odredba osporena je sa stanovišta njene saglasnosti sa odredbama člana 17, člana 18. stav 2, člana 20, člana 46. stav 1. i člana 50. stav 1. Ustava Republike Srbije, kao i sa stanovišta saglasnosti sa odredbama člana 10 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda ("Službeni list SCG - Međunarodni ugovori", br. 9/03, 5/05 i 7/05) i člana 19. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima ("Službeni list SFRJ - Međunarodni ugovori", broj 7/71), uz ukazivanje da se na način kako je to propisano osporenim odredbom uskraćuje pravo svim fizičkim licima - domaćim i stranim, kao i stranim pravnim licima da budu osnivači javnih glasila. U predlogu se detaljno iznose razlozi zbog kojih, po mišljenju predlagača, osporena odredba nije u saglasnosti sa označenim odredbama Ustava i potvrđenih međunarodnih ugovora, a posebno se ističe da odredba člana 50. stav 1. Ustava, kojom se jemči sloboda medija, utvrđuje da je svako slobodan da bez odobrenja, na način predviđen zakonom, osniva novine i druga sredstva javnog obaveštavanja, iz čega sledi da nema ustavnog osnova da se ova sloboda ograniči domaćim fizičkim licima, a kako odredba člana 17. Ustava strancima u Republici Srbiji garantuje sva prava zajemčena Ustavom i zakonom, izuzev prava koja po Ustavu i zakonu imaju samo državljani Republike Srbije, to, po mišljenju predlagača, zakonodavac nije imao osnova da strana, kako fizička, tako i pravna lica isključi od prava da u Republici Srbiji budu osnivači javnog glasila.

Na, u osnovi, istim argumentima zasnivaju se i osporavanja navedene odredbe Zakona izneta u prvopodnetoj inicijativi. Pored toga, ovom inicijativom odredba člana 1. stav 1. Zakona o izmenama i dopunama Zakona osporena je i u delu kojim je član 14. Zakona o javnom informisanju dopunjen odredbom da se javno glasilo upisuje u Registar javnih glasila, uz obrazloženje da se na ovaj način osnivaču "osim obaveze osnivanja (i registracije) pravnog lica, nameće dodatna obaveza upisa u još jedan registar, što može u zavisnosti od uslova i postupka upisa biti posredno ograničenje slobode medija".

U skladu sa procedurom po kojoj postupa Ustavni sud, na zahtev ovog organa, Narodna skupština je, 30. novembra 2009. godine, dostavila Sudu odgovor, odnosno mišljenje na podneti predlog i inicijative. U odgovoru, donosilac osporenog Zakona navodi da je osporena odredba

³⁸⁰ Napomena: Odluka sadrži i deo koji se odnosi na odbijanje inicijative za utvrđivanje neustavnosti i nesaglasnosti ovog Zakona sa ustavom RS, pa zbog toga nije ni naveden. S druge strane, takođe u analizu nisu uvršćene sve osporene odredbe, nego samo one koje su relevante sa stanovišta prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Uporediti: *Odluka Ustavnog suda, IUz broj 231/2009* od 22. jula 2010. godine, objavljena u "Sl. glasniku RS", br. 89/2010 od 29. novembra 2010. godine.

člana 1. Zakona, kojom se vrši dopuna člana 14. osnovnog teksta Zakona, a kojom se propisuje ko može biti osnivač javnog glasila *"sasvim "na liniji" ranije postojeće regulative"*.

Osporenom odredbom člana 1. stav 1. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom informisanju dopunjen je član 14. Zakona o javnom informisanju ("Službeni glasnik RS", br. 43/03 i 61/05), tako što je dodat novi stav 1 kojim je propisano da javno glasilo može osnovati domaće pravno lice (osnivač javnog glasila) i da se javno glasilo upisuje u Registar javnih glasila.

Nakon svestrane analize navedenih odredbi Zakona, Ustavni sud u svom obrazloženju dalje navodi:

„Povodom osporavanja člana 1. Zakona o izmenama i dopunama Zakona, Ustavni sud konstatuje da novi stav 1. člana 14. osnovnog Zakona, koji se dodaje članom 1. stav 1. ovog zakona sadrži zapravo dve odredbe - prvu, kojom se propisuje da javno glasilo može osnovati domaće pravno lice, koje time stiće status osnivača javnog glasila, i drugu, kojom je predviđeno da se javno glasilo upisuje u Registar javnih glasila. Podnetim predlogom osporena je samo odredba koja se tiče toga ko može biti osnivač javnog glasila, dok se prvopodnetom inicijativom osporava i odredba koja predviđa upis javnog glasila u Registar.

Kada je reč o delu odredbe člana 1. stav 1. osporenog Zakona koji se odnosi na osnivača javnog glasila, Ustavni sud nalazi da ovu odredbu treba posmatrati u kontekstu odredaba člana 11. osnovnog Zakona i člana 14. tog zakona u tekstu kako je glasilo pre izmena i dopuna. Naime, članom 11. Zakona o informisanju definisan je pojam javnog glasila, tako što je propisano da su javna glasila novine, radio programi, televizijski programi, servisi novinskih agencija, Internet i druga elektronska izdanja navedenih javnih glasila, kao i druga sredstva javnog informisanja koja pomoću reči, slike ili zvuka objavljuju ideje, informacije i mišljenja namenjene javnoj distribuciji i neodređenom broju korisnika (član 11, stav 1). Iz navedene zakonske odredbe proizlazi da se pod javnim glasilima podrazumevaju sva ona, uslovno rečeno, sredstva putem kojih se, na različite tehničko-tehnološke načine, mogu javno objavljivati ideje, informacije i mišljenja i upućivati, odnosno činiti dostupnim neodređenom broju korisnika, što znači najširoj javnosti. Stoga, saglasno odredbi stava 2. člana 11. Zakona, javno glasilo nema svojstvo pravnog lica. Sa druge strane, pošto samo javno glasilo nema svojstvo pravnog lica, prema dosadašnjoj odredbi člana 14. stav 1. Zakona, osnivač javnog glasila je pravno lice, pri čemu osnivač takvog pravnog lica koje osniva javno glasilo, dakle pravnog lica koje se osniva radi izdavanja, emitovanja ili na drugi način činjenja dostupnim javnog glasila, može biti svako domaće ili strano pravno ili fizičko lice, u skladu sa zakonom. Dosadašnjom odredbom stava 2. člana 14. Zakona izričito je bilo propisano da osnivači javnih glasila ne mogu biti, ni posredno ni neposredno, država i teritorijalna autonomija, kao ni ustanova, preduzeće i drugo pravno lice koje je u pretežnom delu u državnoj svojini ili koje se u celini ili pretežnim delom finansira iz javnih prihoda, osim ukoliko je to predviđeno posebnim zakonom kojim se uređuje oblast radiodifuzije, dok je stavom 3. ovog člana Zakona bilo propisano da izuzetno od stava 2. država može posebnim zakonom osnovati novinsku agenciju. Iz navedenih zakonskih odredaba nesporno je sledilo da se kao osnivač javnog glasila može pojaviti svako domaće ili strano pravno ili fizičko lice, tako što će, u skladu sa zakonom, osnovati pravno lice koje je osnivač javnog glasila. Međutim, iako navedene odredbe člana 14. Zakona nisu formalnopravno izmenjene, osporenom odredbom člana 1. stav 1. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom informisanju, osnivač javnog glasila se, po oceni Ustavnog suda, definiše na bitno drugačiji način, tako što se predviđa da "javno glasilo može osnovati domaće pravno lice (osnivač javnog glasila).

Imajući u vidu navedeno, a polazeći od odredbe člana 50. stav 1. Ustava kojom je, između ostalog, utvrđeno da je svako slobodan da osniva novine i druga sredstva javnog obaveštavanja, Ustavni sud ocenjuje da osporena odredba Zakona nije saglasna sa Ustavom, jer se pojam "svako" ni na koji način ne može tumačiti samo kao domaće pravno lice. Stoga Ustavni sud nalazi da se ne mogu prihvatiti navodi iz odgovora donosioca osporenog akta da je osporeno rešenje "na liniji" ranije postojeće regulative. Ovo iz razloga što je dosadašnja regulativa kao osnivače javnih glasila jedino isključivala subjekte navedene u stavu 2. člana 14. Zakona, i to u odnosu na pojedina javna glasila, dok je, načelno, propisivala da osnivač javnog glasila može biti svako pravno lice koje, pak, može osnovati svako domaće ili strano pravno ili fizičko lice, što je osporenim odredbom dovedeno u pitanje, iako je dosadašnje zakonsko rešenje formalno i dalje zadržano. Polazeći od iznetog, Ustavni sud ocenjuje da se osporenim odredbom krše i osnovna načela iz čl. 18. i 20. Ustava, jer se njima na Ustavom nedopušten način utiče na suštinu zajemčene slobode osnivanja novina i drugih sredstava javnog obaveštavanja.“

Na osnovu izloženog, Ustavni sud je utvrdio da odredba člana 1. stav 1. *Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom informisanju*, kojim se u članu 14. osnovnog Zakona dodaje novi stav 1. i to u delu koji glasi: "*javno glasilo može osnovati domaće pravno lice (osnivač javnog glasila)*", nije saglasna sa Ustavom.

Ustavni sud ocenjuje da osporena odredba Zakona nije saglasna ni sa potvrđenim međunarodnim ugovorima i to članom 10. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i članom 19. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Ovu ocenu Sud zasniva, na u osnovi istovetnim razlozima koja se tiču nesaglasnosti navedene odredbe sa Ustavom.

„Na osnovu odredbe člana 168. stav 3. Ustava, danom objavljivanja Odluke Ustavnog suda u "Službenom glasniku Republike Srbije", prestaju da važe sledeće odredbe Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom informisanju ("Službeni glasnik RS", broj 71/09): odredba člana 1. stav 1. kojom je u članu 14. Zakona o javnom informisanju ("Službeni glasnik RS", br. 43/03 i 61/05) dodat novi stav 1. i to u delu koji glasi: "Javno glasilo može osnovati domaće pravno lice (osnivač javnog glasila)".

Kao što se iz analize Odluke Ustavnog suda i obrazloženih argumenata za donošenje takve odluke može zaključiti, Ustavni sud je ocenio da osporene odredbe nisu saglasne ni sa odredbama Ustava, tj. članom člana 50. stav 1. kojim je, između ostalog, utvrđeno da je svako slobodan da osniva novine i druga sredstva javnog obaveštavanja, kao ni sa čl. 18. i 20. Ustava, jer se njima krše i osnovna načela Ustava i na nedopušten način utiče na suštinu zajemčene slobode osnivanja novina i drugih sredstava javnog obaveštavanja.

Isto tako, osporene odredbe su u suprotnosti i sa potvrđenim međunarodnim ugovorima i praksom međunarodnih institucija nadležnih za zaštitu ljudskih prava i sloboda i načelima na kojima se mora obezbediti ostvarivanje svake zajemčene slobode i prava.

Posmatrano u nešto širem kontekstu koji je u vezi sa slobodnim pristupom informacijama od javnog značaja, nemogućost osnivanja javnih glasila od strane fizičkih lica, onemogućava ne samo slobodu osnivanja glasila, koja se bave javnim informisanjem, nego na taj način diskriminiše fizička lica, koja samim tim, nemaju pravo na javno informisanje, posebno slobodu izražavanja misli, slobodu prikupljanja, istraživanja, objavljivanja i širenja ideja, informacija i mišljenja, slobodu štampanja i distribucije (rasturanja) novina i drugih javnih glasila, slobodu proizvodnje i emitovanja radio i televizijskog programa, slobodu primanja ideja, informacija i mišljenja.

GLAVA PETA: MESTO, ULOGA I NADLEŽNOSTI POVERENIKA

1. OPŠTE NAPOMENE

Iako ideja ljudskih prava ima svoje korene još u antičkom periodu, ona je svoju „renesansu“ doživela kroz tekovine Francuske buržoaske revolucije, da bi puniju primenu ostvarila tek u savremenom svetu, posle kataklizme Drugog svetskog rata, donošenjem i usvajanjem druge i treće generacije ljudskih prava.

Zaštita ljudskih prava, počiva između ostalog, i na kontroli vlasti i njenih odluka. Drugim rečima, da bi se mogao uspostaviti i održati demokratski sistem vlasti, neophodno je *državu ograničiti pravom* i to kako unutrašnjim, tako i međunarodnim. Na krilima ovako koncipiranog sistema vlasti, obrazuju se različiti oblici kontrole.³⁸¹

U osnovi obrazovanja ovih specifičnih oblika kontrole leži ideja ostvarivanja i zaštite ljudskih prava. „... Ideja ljudskih prava javlja se u najrazličitijim formama ljudskog života i stvaralaštva, između ostalog, u umetnosti i književnosti, zakonodavstvu i pravu, filozofiji i religiji, običajima i politici i sl. Iako ideja ljudskih prava ima svoju složenu filozofsku osnovu, ipak dva centralna pojma filozofije ljudskog prava jednostavna su i lako shvatljiva. To su pojmovi individualnosti ljudskog bića i samostalnosti njegove ličnosti. Čovek je shvaćen kao biće koje ima vlast nad svojim postupcima i kod koga se uzrok delanja nalazi u njemu samom“.³⁸²

Tradicionalni oblici političke, pravne, odnosno upravne i sudske kontrole u novije vreme obogaćeni su i drugim savremenim formama. Ovi novi oblici kontrole sadrže, pored već postojećih i neka posebna obeležja.

³⁸¹ Navedena ideja počiva na učenju L. Digija (Leon Duguit) koje polazi od stava da pravo mora da postoji pre i izvan države i ono je imalo za posledicu nastanak shvatanja na osnovu kojeg je dotadašnje vladajuće načelo zakonitosti, kao tradicionalno načelo pravne države, ustupilo mesto „vladavini“ ljudskih prava. Uporediti: L. Digi, *Preobražaj javnog prava*, Beograd, 1939, st. XVIII-XX.

³⁸² Uporediti: V. Ivanović, A. Đilas (redaktori), *Zbornik o ljudskim pravima*, London, 1983, st.11 (navedeno prema: S. Lilić, *Upravno pravo*, Beograd (2004), st.468.

Jedan od novih vidova kontrole države je i *zaštitnik građana*, institucija nastala u Švedskoj još 1809 godine. Njegov zadatak je u osnovi, *sprečavanje* nepravilnosti i nezakonitosti, kao i tzv. lošeg postupanja (*maladministration*) u radu uprave prema građanima.

Od tada do danas, formirala su se razna tela čiji se osnovni cilj sastojao u kontroli organa vlasti. Iako su njihov pravni položaj i njihove nadležnosti različite, ipak su to u osnovi *nezavisni i samostalni organi* koji bez uticaja organa vlasti razmatraju pitanja iz najvažnijih oblasti društvenog života, odnosno sfere ljudskih prava. Istina, odluke ovih tela najčešće nisu pravno obavezujuće jer se donose u formi *preporuka, mišljenja, predloga* i sl., uz ukazivanje organima na nepravilnosti koje su napravili u svom radu i na način i postupke kojima mogu da isprave takvo svoje postupanje. Ipak postoji mogućnost da to telo inicira pokretanje mehanizama koji će prisiliti državne organe na postupe po preporuci (podvrgavanje sudske kontrole njihovih akata).

Kada su u pitanju posebni oblici zaštite, konkretno zaštite prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, postoje veoma raznovrsni mehanizmi, odnosno tela koja su nadležna za zaštitu i ostvarivanje ovog prava. Jedan od najčešćih oblika zaštite prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja vrši se kroz instituciju Poverenika, kao inokosnog organa.

U nas taj organ je *Poverenik za zaštitu slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti*. Naša zemlja je svojim Zakonom ustanovila ovo *nezavisno i autonomno telo* u skladu sa *Preporukom ministara Saveta Evrope broj (2002)2* koja se odnosi na pristup službenim i drugim dokumentima kojom se sugeriše konstituisanje nezavisnog tela u ovoj oblasti.³⁸³

2. POVERENIK ZA INFORMACIJE OD JAVNOG ZNAČAJA I ZAŠTITU PODATAKA O LIČNOSTI

2.1. Opšte odredbe

ZSPIJZ precizira status tog tela, pa su u tom smislu regulisana pitanja koja se odnose na izbor i prestanak mandata, zatim položaj Poverenika, kao i njegove nadležnosti.

Zakon precizira položaj Poverenika kroz odredbu da je to organ koji je samostalan i nezavisan u vršenju svoje nadležnosti i koji u vršenju svoje nadležnosti neće tražiti, niti primati

³⁸³ Recommendation Rec (2002) 2 of the Committee of Ministers and explanatory memorandum. Izvor: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/H-Inf\(2003\)003_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/H-Inf(2003)003_en.pdf)

naloge i uputstva od državnih organa i drugih lica. U Godišnjem Izveštaju Poverenika o sprovođenju *Zakona o slobodnom pristupu pristupu informacijama od javnog značaja i Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti*, zakonska definicija se precizira i navodi se da je Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (dalje: Poverenik) samostalan državni organ koji je nezavisan u vršenju svoje nadležnosti, što praktično znači da je organizaciono i funkcionalno odvojen od organa uprave i drugih organa javne vlasti čiji rad kontroliše.³⁸⁴

Poverenik je najpre imao nadležnosti vezane za sprovođenje *Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja* (od donošenja ovog Zakona 2004 godine), da bi usvajanjem *Zakona o zaštiti podataka o ličnosti* njegove nadležnosti bile proširene i na kontrolu sprovođenja i ovog zakona. U skladu s tim izmenjen je i njegov naziv, tako da on od 2008. godine postoji i funkcioniše pod sadašnjim imenom.³⁸⁵

2.2. Izbor i uslovi za izbor

Poverenika, na predlog odbora Narodne skupštine nadležnog za informisanje, bira Narodna skupština Republike Srbije većinom glasova svih narodnih poslanika. Ova odredba ukazuje na značaj Poverenika kojoj najviši organ u državi svojim izborom daje legitimitet institucije koja ima važnu funkciju u društvu.³⁸⁶ Zato su i uslovi koji se traže kao uslov za izbor Poverenika strogi. Za Poverenika se bira lice s priznatim ugledom i stručnošću u oblasti zaštite i unapređenja ljudskih prava. Poverenik može biti lice koje ispunjava uslove za rad u državnim organima, koje je završilo pravni fakultet i ima najmanje deset godina radnog iskustva. S druge strane, Poverenik ne može biti lice koje obavlja funkciju ili je zaposleno u drugom državnom organu ili političkoj stranci.

³⁸⁴ *Izveštaj o sprovođenju zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i zaštiti podataka o ličnosti za 2012.*, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Narodna biblioteka Srbije, Službeni glasnik, st.8.

³⁸⁵ Obzirom da Poverenik za informacije od javnog značaja ima zakonske nadležnosti i po osnovu *Zakona o zaštiti podataka o ličnosti*, to je i njegov naziv primeren postojećem statusu: Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. U tekstu teze koristi se termin Poverenik i pri tome se uzimaju u obzir njegove nadležnosti i položaj koji proizlazi iz najnovijih odredbi *Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*.

³⁸⁶ Poverenik je nezavisan u obavljanju svojih nadležnosti što mu omogućava kako sam način izbora, tako i izričita zakonska odredba po kojoj ovo telo, u vršenju svoje nadležnosti, neće ni tražiti niti primati naloge i uputstva od državnih organa, niti drugih lica. Isto tako Poverenik se ne može pozvati na odgovornost za mišljenje koje je izneo ili predlog koji je dao u vršenju svoje nadležnosti. Uporediti: *Izveštaj Poverenika o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu pristupu informacijama od javnog značaja i Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti za 2012. godinu*, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Narodna biblioteka Srbije, Službeni glasnik, str.9.

Navedeni uslovi sugerišu, već od samog načina izbora, da se radi o telu koje je nezavisno u svome radu, pa je logično da su samostalnost u organizacionom i funkcionalnom smislu osnovni principi njegovog položaja i rada.

Vreme na koje se bira Poverenik je period od sedam godina i isto lice može biti birano za Poverenika najviše dva puta.

2.2.1. *Prestanak mandata*

U ZSPIJZ su taksativno nabrojani slučajevi kada Povereniku prestaje mandat.

Prvi slučaj se odnosi na *istek mandata* na koji je izabran. Mandat Poverenika može takođe prestati i *na njegov lični zahtev*. Treći slučaj prestanka mandata Poverenika vezan je za zakonski rok *odlaska u starosnu penziju* koji po pozitivnim propisima iznosi šezdeset pet godina života. I najzad, mandat povereniku može prestati i *razrešenjem*.

Obzirom da su prethodna tri slučaja mogućnosti prestanka mandata Poverenika jasna, zakonodavac se opredelio da samo četvrti slučaj (razrešenje) dodatno precizira. U tom smislu Zakon je predvideo pet situacija. Poverenik se razrešava dužnosti: ako bude osuđen za krivično delo na kaznu zatvora; ako trajno izgubi radnu sposobnost; ako obavlja funkciju ili je zaposlen u drugom državnom organu ili političkoj stranci; ako izgubi državljanstvo Republike Srbije; ili ako nestručno i nesavesno obavlja posao.³⁸⁷

Sam postupak za razrešenje Poverenika je takođe preciziran Zakonom. Naime, procedura za razrešenje pokreće se na inicijativu jedne trećine narodnih poslanika, posle čega *Odbor Narodne skupštine nadležan za informisanje* utvrđuje da li postoje razlozi za razrešenje i o tome obaveštava Narodnu skupštinu.

Odbor Narodne skupštine nadležan za informisanje obaveštava Narodnu skupštinu i o zahtevu Poverenika da mu prestane dužnost, kao i o ispunjenju uslova za prestanak dužnosti zbog godina života.

Odluku o prestanka dužnosti Poverenika donosi Narodna skupština, većinom glasova svih narodnih poslanika.

³⁸⁷ Razlog za razrešenje Poverenika usled nestručnog i nesavesnog obavljanja posla u praksi se može dosta široko tumačiti, pa tako on, u krajnjem slučaju, može uticati i na njegov nezavistan status. Drugim rečima, organi vlasti mogu pod ovaj razlog podvesti i slučajeve koji ne odgovaraju shvatanju nestručnog i nesavesnog obavljanja posla. Zbog toga se, u svakom konkretnom slučaju mora precizno utvrditi koji su to postupci koji ukazuju na nesavesnost u vršenju funkcija Poverenika, odnosno na nestručnost u obavljanju poslova.

Ako o zahtevu za prestanak dužnosti Narodna skupština ne odluči u roku od 60 dana, smatra se da je istekom tog roka Povereniku prestala dužnost. U ostalim slučajevima Povereniku dužnost prestaje onog dana koji Narodna skupština navede u svojoj odluci.

2.3. Položaj Poverenika

Poverenik je *samostalan i nezavisan* u vršenju svoje nadležnosti. Autonomni status poverenika ogleda se u njegovom pravu da u vršenju svoje nadležnosti ne traži, *nit* *prima naloge i uputstva* od državnih organa i drugih lica.

O njegovom nezavisnom položaju svedoči i njegov *finansijski status* koji je u pogledu zarade izjednačen sa platom sudije Vrhovnog suda, kao i druga prava koja mu pripadaju po osnovu rada, u skladu sa zakonom, te pravo na naknadu troškova nastalih u vezi sa vršenjem njegove nadležnosti.

Pored nezavisnosti u radu i postupanju u materiji iz svoje nadležnosti, o samostalnom položaju Poverenika svedoče posebno i odredbe da se on *ne može pozvati na odgovornost za mišljenje* koje je izneo ili predlog koji je dao u vršenju svoje nadležnosti, a u postupku pokrenutom zbog krivičnog dela učinjenog u vršenju svoje nadležnosti ne može biti pritvoren bez odobrenja Narodne skupštine (posedovanje imuniteta).³⁸⁸

Zbog složenosti poslova koje obavlja u okviru nadležnosti utvrđenih ZSPIJZ, Poverenik ima *stručnu službu* koja mu pomaže u izvršavanju poverenih poslova. Shodno značaju ove institucije i sve većem broju zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, rasla je i stručna služba kako brojčano, tako i kvalitativno, tako da je tokom vremena postala jedna profesionalna služba sa tendencijom daljeg napredovanja i rasta.³⁸⁹

O radu službe ilustrativno govore podaci u vezi sa njenom kadrovskom i brojčanom popunjenošću. Naime, iako po sistematizaciji može da se zaposli 69 lica, zbog određenih razloga,

³⁸⁸ O svojevrsnom statusu Poverenika svedoče i njegove kompetencije vezane za izbor zamenika. Tako zamenika bira Narodna skupština većinom glasova svih narodnih poslanika, *na predlog Poverenika*. Poverenik predlaže za svog zamenika lice koje ispunjava uslove za rad u državnim organima. Zamenik Poverenika bira se za vreme od sedam godina. Isto lice može biti birano za zamenika Poverenika najviše dva puta. Zamenik Poverenika obavlja poslove Poverenika u slučaju njegovog odsustva, smrti, isteka mandata, razrešenja, kao i privremene ili trajne sprečenosti Poverenika da vrši svoje nadležnosti. Zameniku Poverenika prestaje dužnost na način predviđen za prestanak dužnosti Poverenika. Postupak za razrešenje zamenika Poverenika pokreće se i na inicijativu Poverenika. Uporediti: *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, „Službeni glasnik RS“, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010, član 33.

³⁸⁹ Rad stručne službe uređen je posebnim opštim aktom koji uz prethodnu saglasnost Administrativnog odbora Narodne skupštine, donosi Poverenik. Osim toga, Poverenik, u skladu sa zakonom, samostalno odlučuje o prijemu lica u radni odnos u stručnu službu.

prvenstveno nedostatka prostora, do kraja 2011 bilo je zaposleno 30 manje od potrebnog broja. Ako se uzme u obzir činjenica da je od osnivanja 2005, pa sve do aprila 2009, gotovo četiri i po godine, Poverenik radio sa svega 5 državnih službenika, od kojih 3 sa visokom stručnom spremom na rešavanju žalbi za pristup informacijama i jednim nameštenikom, onda je sadašnje stanje u odnosu na prethodno znatno bolje.³⁹⁰

Nezavisnom položaju Poverenika u vršenju njegovih nadležnosti ide u prilog i *način finansiranja* koji ne potiče od nekih posebnih organa i tela koji bi samim tim mogli na neki način da utiču na njegov rad, već se finansijaka sredstva obezbeđuju u Budžetu Republike Srbije.

2.4. Nadležnost Poverenika

U vršenju svojih poslova, Poverenik ima brojne nadležnosti koje su taksativno nabrojane Zakonom. Njegove nadležnosti možemo podeliti na dve osnovne kategorije. S jedne strane su *ovlašćenja*, a s druge *obaveze*.

Nadležnosti Poverenika proširivane su u meri u kojoj je rastao značaj prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja u nas. Te promene pratila je i normativna regulativa tako da su izmenama i dopunama Zakona proširivana prava ovog organa. Izmenama i dopunama iz 2009 godine unapređen je postupak ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama, što je i postupanje Poverenika učinilo efikasnijim. Sledećim promenama Zakona iz 2010 godine Povereniku je stavljeno u nadležnost sprovođenje postupka administrativnog izvršenja utvrđenog *Zakonom o oštem upravnom postupku*.

2.4.1. Ovlašćenja Poverenika

Poverenik prati poštovanje obaveza organa vlasti utvrđenih ZSPIJZ i izveštava javnost i Narodnu skupštinu o tome; daje inicijativu za donošenje ili izmene propisa radi sprovođenja i unapređenja prava na pristup informacijama od javnog značaja; predlaže organima vlasti preduzimanje mera u cilju unapređivanja njihovog rada uređenog ovim zakonom; preduzima mere potrebne za obuku zaposlenih u državnim organima i upoznavanje zaposlenih sa njihovim obavezama u vezi sa pravima na pristup informacijama od javnog značaja, radi delotvorne primene ovog zakona; rešava po žalbi protiv rešenja organa vlasti kojima su povređena prava uređena ovim zakonom; obaveštava javnost o sadržini ovog zakona, kao i o pravima uređenim

³⁹⁰ Uporediti: *Izveštaj o sprovođenju zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i zaštiti podataka o ličnosti za 2012.*, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, str.45.

ovim zakonom; može da pokrene postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti zakona i drugih opštih akata; i obavlja i druge poslove određene ZSPIJZ i drugim zakonima.

Veoma su značajne i nadležnosti Poverenika u vezi sa postupanjem sa žalbama povodom povrede prava organa javne vlasti prava na pristup informacijama od javnog značaja, kao i uopšte o njegovim ovlašćenjima u vezi sa postupkom ostvarivanja prava na pristup informacijama.³⁹¹

Poverenik takođe ima pravo na pristup i uvid u svaki nosač informacija koji se odnosi na ZSPIJZ, kao i u podatak, zbirku podataka, kao i u dokumentaciju, opšte akte, prostor i opremu rukovaoca podacima o ličnosti.³⁹²

Poverenik ima pravo i mogućnost da pokreće postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti zakona i drugih opštih akata.³⁹³

Pored ovlašćenja koja su vezana za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, Poverenik ima i niz prava koja su u vezi sa zaštitom podataka o ličnosti koja čine logičku celinu sa pravom na pristup informacijama. U tom smislu, Poverenik nadzire i dozvoljava iznošenje podataka iz Republike Srbije; ukazuje na uočene zloupotrebe prilikom prikupljanja podataka; sastavlja listu država i međunarodnih organizacija koje imaju odgovarajuće uređenu zaštitu podataka; daje mišljenje u vezi sa uspostavljanjem novih zbirki podataka, odnosno u slučaju uvođenja nove informacione tehnologije u obradi podataka; daje mišljenje u slučaju kada postoji sumnja da li se neki skup podataka smatra zbirkom podataka u smislu ZZPL. Pored toga Poverenik prati primenu mera zaštite podataka i predlaže poboljšanje tih mera; daje mere i preporuke za unapređenje zaštite podataka; daje prethodno mišljenje da li određeni način obrade predstavlja specifičan rizik za prava i slobode građanina; prati uređenje zaštite podataka u drugim zemljama i saraduje sa nadležnim organima.

I najzad, u vezi sa pravom za zaštitu podataka o ličnosti Poverenik vrši nadzor nad sprovođenjem i izvršenjem ZZPL i odlučuje o žalbi u slučajevima propisanim ZZPL.

³⁹¹ Ove odredbe su bile predmet posebne analize u delu koji se odnosi na Postupak ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

³⁹² Ova ovlašćenja regulisana su *Zakonom o tajnosti podataka*, Na osnovu toga, Poverenik je ovlašćen da izvrši uvid u svaki nosač informacija najvišeg stepena tajnosti, pod uslovom da pribavi sertifikat o bezbednosnoj proveri koji mu izdaje Kancelarija Saveta za nacionalnu bezbednost i zaštitu tajnih podataka. Uporediti: *Zakon o tajnosti podataka*, „Službeni glasnik RS“, br.104/2009, čl. 42-43.

³⁹³ Poverenik je koristio u više navrata ovo svoje pravo o čemu je bilo reči posebno u analizi odluka Ustavnog suda Republike Srbije.

2.4. 2. Obaveze Poverenika

Pored nadležnosti kojima ispunjava poslove iz zadatke vezane za primenu i zaštitu prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, Poverenik ima brojne *obaveze i dužnosti* koje su precizirane ZSPIJZ. Jedna od najznačajnijih obaveza odnosi se na podnošenje godišnjih izveštaja o radnjama preduzetim od strane organa vlasti u primeni ovog zakona, kao i o svojim radnjama i zadacima.³⁹⁴ Predmetni izveštaj Poverenik podnosi Narodnoj skupštini jednom godišnje i to u roku od tri meseca od okončanja fiskalne godine.

Pored godišnjeg izveštaja, Poverenik podnosi Narodnoj skupštini i druge izveštaje, kada oceni da je to potrebno.

Osim navedenih izveštaja Poverenik je dužan da izdaje i ažurira *Priručnik za ostvarivanje prava*, sa praktičnim uputstvima za delotvorno ostvarivanje prava uređenih ovim zakonom, vodiče i sl.³⁹⁵

Poverenik je obavezna i da upoznaje javnost sa sadržinom poštovanja prava na pristup informacijama od javnog značaja (i zaštitu podataka o ličnosti) putem štampe, elektronskih medija, interneta, javnih tribina i na druge odgovarajuće načine; da izdaje uputstvo po kojem se objavljuje informator o radu državnih organa, kao i da podnosi zahteve za pokretanje prekršajnog postupka i vodi Centralni registar evidencija o zbirkama podataka i objavljuje ga putem interneta.

2.5. Ovlašćenja i obaveze Poverenika koje proizlaze iz drugih zakona

Pored ovlašćenja i dužnosti koje proističu iz ZSPIJZ i ZZPL, Poverenik ima ovlašćenja i dužnosti koje proističu iz drugih propisa. U tom smislu, Poverenik postupa prvenstveno u skladu sa *Zakonom o opštem upravnom postupku*, ali primenjuje i ostale propise koji uređuju pojedina pitanja koja su u vezi sa proverom da li se radi o organu javne vlasti na koji se primenjuje ZSPIJZ i da li taj organ raspolaže traženom informacijom.

Poverenik ima ovlašćenja i u pogledu procedure koja je u vezi sa donošenjem drugih zakona. Radi toga, Poverenik je ovlašćen da ukazuje nadležnom organu ili saopštava javnosti kada utvrdi da postoji njihova nesaglasnot sa odrebama ZSPIJZ, tj. ukoliko se tim drugim zakonima onemogućava pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, odnosno

³⁹⁴ Izveštaj Narodnoj skupštini sadrži i deo koji se odnosi na radnje Poverenika, kao i na izdatke koje je imao u toku godine.

³⁹⁵ Bliže o tome biće navedeno na odgovarajućem mestu: mere za unapređivanje javnosti rada organa vlasti.

ugrožava ili otežava primena toga zakona kao osnovnog propisa koji uređuje tu materiju (*lex specialis*).

Postupajući po ovlašćenjima i obavezama koje ima kao i svaki drugi starešina državnog organa, Poverenik primenjuje niz zakona koji su u vezi sa delatnošću koju obavlja.³⁹⁶

Kao što ova analiza pokazuje, impresivan je katalog ovlašćenja i obaveza Poverenika, ne samo u vezi sa pravom na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, nego i sa pravom na zaštitu podataka o ličnosti i drugih prava koje su u vezi sa ostvarenjem prava na informisanost u najširem smislu.

2. 6. Odlučivanje Poverenika u vezi sa merama za unapređenje javnosti rada

Poverenik ima nadležnost pravo odlučivanja u vezi sa merama za unapređenje javnosti rada. Ova rešenja Povernik donosi izvan žalbenog postupka, jer se ona i ne odnose za postupanje Poverenika u svojstvu drugostepenog organa, već radi obezbeđivanja javnosti rada organa vlasti. U tom smislu Poverenik može po prijavi ili po službenoj dužnosti da donese rešenje kojim utvrđuje da organ vlasti, osim Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade Republike Srbije, Vrhovnog suda Srbije, Ustavnog suda i Republičkog javnog tužioca, nije izvršio svoje obaveze predviđene ZSPIJZ i da mu naloži mere za njihovo izvršenje, pošto prethodno omogući organu vlasti da se pismeno izjasni. Navedena prijava ne može se podneti u slučajevima kada je ZSPIJZ predviđeno pravo na žalbu.

³⁹⁶ Primera radi navodim neke od tih zakona: *Zakon o budžetskom sistemu; Zakon o javnoj svojini; Zakon o državnim službenicima; Zakon o platama državnih službenika i nameštenika; Zakon o vanrednim situacijama; Zakon o vojnoj, radnoj i materijalnoj obavezi; Zakon o zaštiti od požara; Zakon o bezbednosti na radu; Zakon o zaštiti stanovništva od izloženosti duvanskom dimu; Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu; Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju; Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, Zakon o državnoj upravi, Zakon o javnim nabavkama, itd.*

GLAVA ŠESTA: OSTVARIVANJE PRAVA NA SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA NA PROAKTIVNOJ OSNOVI

1. OPŠTE ODREDNICE

Postupak koji se odvija pred *organima vlasti* u prvostepenom postupku, kao i postupku u kome učestvuje *Poverenik kao drugostepeni organ u žalbenom postupku*, uređen je odredbama ZSPIJZ, kao i propisima *Zakona o opštem upravnom postupku* kao zakonskim aktima koji procesnopravno regulišu materiju prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Svakako da je unapred utvrđenu proceduru ostvarivanja ovog prava trebalo normativno urediti jednim *posebnim* (ZSPIJZ), kao i jednim *opštim* (procesnim) zakonom koji se supsidijarno primenjuje (*Zakonom o opštem upravnom postupku*), jer je to uslov legalnog i legitimnog ostvarivanja prava građana na slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

Međutim, pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja ne iscrpljuje se samo po zahtevu fizičkih i pravnih lica. Ovo pravo ima i drugu stranu: to je obaveza organa javne vlasti, kao i Poverenika da informacije učini dostupnim javnosti *i bez posebnog zanteva tražioca*. To podrazumeva njihovu proaktivnu ulogu tj. obavezu da sami unapred i kada to niko od njih ne traži, pružaju informacije koje mogu biti interesantne građanima. Na taj način, organi vlasti će biti u prilici da svima koji su zainteresovani omoguće i olakšaju pristup informacijama i skrate vreme potrebno da do njih dođu.

Proaktivni pristup sadržan je u samoj suštini ovoga prava i manifestuje se u pravu građana da do tih informacija dođu na jednostavan i pristupačan način i obaveze organa da ih učine transparentnim. To je rezultat afirmacije uloge građana u vršenju društvenih poslova čime se jača princip građanstva i omogućava efikasna zaštita i zadovoljenje njihovih interesa zasnovanih na tekovinama ljudskih prava i sloboda. U tom smislu, ostvarivanje u praksi ovog prava predstavljaće svojevrsni test provere funkcionisanja pravne države.

Država, odnosno državni organi, drugi organi javne vlasti, organizacije kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja, i ostali subjekti dužni su da omoguće prostor ostvarivanja prava na dostupnost informacijama od javnog značaja na proaktivnoj osnovi čime građani postaju

korak bliže nosiocima državne vlasti ili preciznije postaju i sami učesnici u procesu odlučivanja, odnosno participanti u javnim poslovima. Na taj način, dostižu se demokratski standardi koji omogućavaju, ne samo učešće građana u vlasti i kontrolu vlasti od strane građana, nego i spremnost nosilaca javnih ovlašćenja da utvrđena i garantovana prava građana primenjuju u praksi.

Imajući, dakle, u vidu da je u pitanju ljudsko pravo koje zahteva stalnu brigu društva i najviše standarde njegove zaštite, države su pored formalnog postupka, predvidele i čitav niz drugih mera, kojima je cilj da unapređuju javnost rada organa vlasti i stalnu demokratizaciju društvenih odnosa.

Zato savremeno shvatanje prava na dostupnost informacijama od javnog značaja posmatrano sa stanovišta organa vlasti ili potreba građana, podrazumeva njihov sve angažovaniji napor da se podaci učine javnim i bez posebnog zahteva tražioca informacije. Drugim rečima, smisao slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja sve više će se ispoljavati u prezentaciji podataka od strane organa javne vlasti koji će podatke o svom radu koji su dostupni javnosti sve manje tretirati kao *izuzetak* koji se primenjuje na izričit zahtev fizičkog i pravnog lica, a sve više kao *pravilo* koje obavezuje organe vlasti da javnosti ponude sve značajne informacije iz svoga delokruga.

1.1. Obaveze organa vlasti

I sam ZSPIJZ je pošao u susret tim tendencijama i propisao načine, metode i postupke koje su dužni da učine organi vlasti, da bi se što više informacija od javnog značaja našlo na raspolaganju javnosti.

Stepen razvoja informacionih tehnologija (IT) umnogome olakšavaju realizaciju tih tendencija.

1.1.1. Obaveza redovnog objavljivanja informacija

Pored omogućavanja pristupa informacijama po pojedinačnim zahtevima, organi javne vlasti su dužni, da radi uvida javnosti u njihov rad, na pogodan način u službenim glasilima ili putem odgovarajućih medija objavljuju svoje odluke i mere kojima se utiče na interese građana; informacije o svome radu, uključujući podatke o aktivnostima, organizaciji, troškovima rada i izvorima finansiranja; informacije o podnetim zahtevima, predstavkama, predlozima, kao i drugim radnjama koje su pravna ili fizička lica preduzeli prema organu javne vlasti, itd.

Pored toga, organi javne vlasti su dužni da objavljuju i nacрте zakona i podzakonskih akata, čija je izrada u njihovoj nadležnosti, kao i da omogućе zainteresovanoj javnosti da se u postupku javne rasprave izjasne o njima.

Poverenik nema ovlašćenje da sam predlaže donošenje zakona, niti je obavezan da u postupku pripreme propisa daje mišljenje Vladi ili drugom subjektu koji je ovlašćen da predlaže propise. Međutim, Poverenik ima mogućnost i pravo da daje *inicijative* za donošenje novih ili izmenu postojećih propisa ili podržava slične inicijative koje dolaze od drugih subjekata, kada je u pitanju poboljšanje regulative koja se odnosi na ostvarivanje prava na pristup informacijama.

Poverenik takođe prati stanje u pogledu proaktivnog objavljivanja informacija na sajtovima organa, nastojeći da pospeši transparentnost rada organa vlasti. Poverenik tu svoju aktivnost sprovodi upućivanjem *mišljenja i sugestija*, kao i *upozorenja*, bilo po službenoj dužnosti ili na inicijativu građana ili medija. Poverenik povodom obaveze organa vlasti da sačine i objave informator o svome radu ima pravo i da donese rešenje. Međutim, on takođe ima mogućnost da daje savete i pruža pomoć organima u izradi ovog dokumenta, što Poverenik redovno čini putem organizovanja seminara, u neposrednom kontaktima ili na drugi pogodan način.

Jedna od mera za unapređivanje javnosti rada, kao i radi delotvornog ostvarivanja prava utvđenih zakonom, predstavlja *Priručnik sa praktičnim uputstvima koji izdaje i ažurira Poverenik*. Pri tome je Poverenik, obavezan da to uradi bez odlaganja i to na srpskom jeziku i na jezicima koji su, u skladu sa zakonom, određeni kao jezici u službenoj upotrebi.³⁹⁷

Donošenje *Priručnika o ostvarivanju prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja* nije samo formalna dužnost Poverenika, već je cilj da se šira javnost što je moguće detaljnije i obuhvatnije upozna sa ovim pravom. Zato je zakonodavac propisao dužnosti Poverenika u ovoj materiji. Najpre je određeno *šta* Priručnik mora da sadrži, a potom i *obim prava* na pristup informacijama od javnog značaja, kao i *načine* na koji se ova prava mogu ostvariti.

Sledeća obaveza Poverenika u vezi sa donošenjem i ažuriranjem *Priručnika za ostvarivanje prava*, vezana je za njegovu dužnost da, putem štampe, elektronskih medija, interneta, javnih tribina i na druge načine, upozna javnost sa sadržinom ovog Priručnika.

³⁹⁷ Do sada su doneta dva Priručnika: prvi 2005, a drugi 2010. godine.

1.1.2. Obaveza određivanja ovlašćenog lica u organa vlasti za postupanje po zahtevu za slobodan pristup informacijama od javnog značaja

Organi javne vlasti obavezni su da odrede lice koje će biti zaduženo, odnosno odgovorno za postupanje po zahtevu za slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Ovo lice ili više njih koja su odgovorna za postupanje po zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja definisano je u Zakonu kao *ovlašćeno lice*. Cilj imenovanja ovlašćenog službenog lica u odgovarajućem organu javne vlasti je nastojanje da se omogući što efikasnije i kvalitetnije ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

Radi izvršenja osnovnih zadataka i ciljeva zbog kojih je određeno, *ovlašćeno lice* ima pravo i dužnost da: prima zahteve; obavještava tražioca o posedovanju informacija i obezbeđuje uvid u dokument koji sadrži traženu informaciju, odnosno dostavlja informaciju na odgovarajući način; odbija zahtev rešenjem; pruža tražiocima neophodnu pomoć za ostvarivanje njihovih prava utvrđenih ovim zakonom; preduzima mere za unapređenje prakse postupanja sa nosačima informacija, prakse održavanja nosača informacija, kao i prakse njihovog čuvanja i obezbeđenja.

Ukoliko organ vlasti ne odredi ovlašćeno lice za postupanje po zahtevu za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, to nije smetnja, niti sme biti smetnja, za ostvarivanje ovog prava. Umesto ovlašćenog lica, postupanjem po zahtevu tražioca informacija i izvršavanjem drugih obaveza koje organ ima po Zakonu, baviće se nadležno *odgovorno lice u organu vlasti*. To praktično znači da će organ vlasti moći da ima jedno ili više lica koja će biti zadužena u svojstvu ovlašćenog lica za postupanje po zahtevu za informacijama. Međutim, ukoliko organ vlasti to propusti da učini, te poslove će obavljati *funkcioner organa vlasti*.

Obzirom da svaki organ vlasti mora imati funkcionera, to znači da će u svakom momentu postojati lice koje je zaduženo za postupanje po zahtevima za pristup informacijama, s tim što to u konkretnom slučaju neće biti za to ovlašćeno lice, nego odgovorno lice u organu, tj. osoba koja se nalazi na čelu toga organa. Ovakvim rešenjem obezbeđen je kontinuitet u izvršavanju obaveza organa vlasti prema ostvarivanju prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

1.1.3. Zaštita informacija od javnog značaja-tzv. uzbunjivača

Pored kontinuiteta koji je obezbeđen kroz određivanje ovlašćenog ili odgovornog lica u organu vlasti za postupanje po zahtevima za pristup informacijama, zakonodavac je uredio i pravo ostalih *zaposlenih u organu vlasti* po ovom pitanju. U tom smislu, zaposleni u organu vlasti koji omogući pristup informaciji od javnog značaja za koju se ne može ograničiti pristup na

osnovu članova. 9. i 14. ZSPIJZ, kao i informaciji za koju je organ vlasti već omogućio pristup na osnovu ovog zakona, ne može se zbog toga pozvati na odgovornost, niti trpeti štetne posledice, pod uslovom da informacija ukazuje na postojanje korupcije, prekoračenje ovlašćenja, neracionalno raspolaganje javnim sredstvima i nezakoniti akt ili postupanje organa vlasti.³⁹⁸

Pravo na navedenu zaštitu ima zaposleni pod uslovom da je imao razloga da veruje u tačnost informacije, da nije tražio niti primio neku korist u vezi sa omogućavanjem pristupa informaciji, kao i da je pre nego što je omogućio pristup informaciji, obavestio o nepravilnostima nadležno lice u organu vlasti, koje nije preduzelo mere za rešavanje nepravilnosti.

U slučaju da zaposleni u organu vlasti koji suprotno navedenim odredbama ZSPIJZ bude pozvan na odgovornost ili pretrpi kakvu štetu, ima pravo na naknadu štete od organa vlasti u kojem je zaposlen. S druge strane, zaposleni koji omogući pristup informaciji od javnog značaja u skladu sa odredbama stava 4. i 5. člana 38 ZSPIJZ, može biti nagrađen od strane organa vlasti u kojem je zaposlen.

Navedene odredbe o pravu zaposlenih na omogućavanje pristupa informacijama od javnog značaja, kao i o pravu na zaštitu, odnose se i na *funkcionere* organa vlasti, zatim na lica koja u organu vlasti ili za organ vlasti obavljaju poslove po osnovu ugovora, kao i na lica kojima organ vlasti pruža usluge ili imaju svojstvo stranke u postupku pred organom vlasti.

1.1.4. Izrada i objavljivanje Informatora o radu

U skladu sa obavezom da svoj rad učine transparentnim i približe ga javnosti, propisana je i zakonska dužnost državnih organa da kroz predviđenu formu, tj. u vidu informatora, javnosti prezentiraju osnovne podatke o svom radu.

Sadržinu toga dokumenta, koji je u stvari *godišnji izveštaj o radu državnog organa* odredio je ZSPIJZ, dok su podzakonskim aktom, tj. *Uputstvom za izradu i objavljivanje informatora o radu državnog organa*, precizirana pravila i postupci, u vezi sa načinom objavljivanja i ažuriranja informacija, kao i sadržina Informatora.³⁹⁹ Zakon navodi da ovo

³⁹⁸ Uporediti: *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, Službeni glasnik RS“, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010, stav 4 i 5, član 38.

³⁹⁹ „Ovim uputstvom se uređuje način izrade i objavljivanja informatora o radu državnih organa, organa teritorijalne autonomije, organa lokalne samouprave i organizacija kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja (u daljem tekstu: državni organ), u skladu sa *Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*“ Uporediti: *Uputstvo za objavljivanje informatora o radu državnog organa*,“Službeni glasnik RS“, br.68/2010, čl.1.

uputstvo izdaje Poverenik koji takođe pruža savete, na zahtev državnog organa, a u cilju pravilnog, potpunog i blagovremenog ispunjenja obaveze objavljivanja informatora.

Posebnim članom Zakona nabrojani su podaci koje mora da sadrži Informator. To su, naročito: opis ovlašćenja, obaveza i organizacione strukture; podaci o budžetu i sredstvima rada; podaci u pogledu vrsta usluga koje neposredno pruža zainteresovanim licima; postupak podnošenja zahteva državnom organu, odnosno ulaganja žalbi protiv njegovih odluka, radnji ili propusta; pregled zahteva, žalbi i drugih neposrednih mera preduzetih od strane zainteresovanih lica, kao i odluka državnog organa povodom podnetih zahteva i uloženi žalbi, odnosno odgovora na druge neposredne mere preduzete od strane zainteresovanih lica; podaci o načinu i mestu čuvanja nosača informacija, vrsti informacija koje poseduje, vrsti informacija koje stavlja na uvid, kao i opis postupka podnošenja zahteva; imena starešina državnog organa i opis njihovih ovlašćenja i dužnosti, kao i postupaka po kojima oni donose odluke; pravila i odluke državnog organa koji se tiču javnosti rada tog organa (radno vreme, adresa, kontakt telefoni, identifikaciona obeležja, pristupa licima sa posebnim potrebama, pristup sednicama, dopuštenost audio i video snimanja i sl.), kao i svako autentično tumačenje tih odluka; pravila i odluke o isključenju i ograničenju javnosti rada državnog organa, kao i njihovo obrazloženje.

Državni organ će zainteresovanom licu, bez naknade, omogućiti uvid u informator, odnosno dati mu primerak informatora, uz naknadu nužnih troškova.

Kada je u pitanju metodologija izrade Uputstva, onda su svi organi vlasti koji su dužni da objavljuju informator, obavezni da poštuju utvrđena pravila u pripremi i izradi Informatora.

U tom smislu ovo Uputstvo nalaže organima vlasti da Informator objavljuju na svojoj veb-prezentaciji, odnosno internet stranici, a ako nemaju svoju, onda na internet stranici organa koji mu je poverio vršenje javnih ovlašćenja, odnosno organa koji vrši poslove nadzora nad tim organom i slično. Elektronska forma se smatra kao najpodesniji način upoznavanja javnosti.⁴⁰⁰ Zbog toga se Informator obavezno izrađuje kao jedan elektronski dokument.

Informator mora da sadrži širok krug različitih informacija počev od organizacione strukture organa vlasti, opis funkcija starešina, opis pravila o javnosti rada, spisak najčešće traženih podataka od javnog značaja, opis nadležnosti, ovlašćenja i obaveza, opis postupanja u okviru nadležnosti, ovlašćenja i obaveza, navođenje propisa, usluge koje organ pruža

⁴⁰⁰ Organ vlasti nije dužan da štampa informator osim u slučaju da je obavezan da tražiocu informacije dostavi kopiju uz propisanu naknadu realnih troškova za to.

zainteresovanim licima, postupak pružanja usluga, pregled podataka o pruženim uslugama, podatke o prihodima i rashodima, podatke o javnim nabavkama, podatke o državnoj pomoći, podatke o isplaćenim platama, zaradama i drugim primanjima, podatke o sredstvima rada, itd.

Ovako „skenirana“ slika organa vlasti pruža sve neophodne podatke koji omogućavaju zadovoljenje interesa javnosti za informacijama koje se odnose na konkretni organ.

Dužnost je organa vlasti da svake godine, odnosno najmanje jednom godišnje, kako to formuliše Zakon, objavi Informator sa navedenom sadržinom i to kao poseban dokument. Organ vlasti je obavezan da objavi Informator, čak i u slučaju da su sve informacije koje Informator treba da sadrži već objavljene i na drugi način prezentirane javnosti. Ova dužnost proizlazi iz zakonske obaveze i kao posledica zakonom utvrđenih mera za unapređenje javnosti organa vlasti.

Pored obaveze koja se odnosi na izgled informatora, njegove delove i osnovne podatke, veoma je važna obaveza organa vlasti da podatke iz Informatora *redovno ažurira*, a najmanje jednom mesečno.

Interesantna je formulacija „*državni organ*“ upotrebljena u ovom kontekstu. Ona je ekstenzivnija nego što je to slučaj sa uobičajenim terminom koji se koristi u ZSPIJZ. Naime, određujući krug organa vlasti koji imaju obavezu da omoguće pristup informacijama od javnog značaja, koji su dakle, obveznici pružanja informacija, među te organe svrstavaju se državni organi, organi teritorijalne autonomije, zatim organi lokalne samouprave, kao i organizacije kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja. Međutim, uočljivo je da se ovom prilikom ne pominje „*pravno lice koje osniva ili finansira u celini, odnosno u pretežnom delu državni organ*“ iz člana 3, stav1, tačka 2 Zakona. Ovo se može pravdati željom donosioca ovog Uputstva da obavezom izrade i objavljivanjem obuhvati što više subjekata.

Objavljivanje informatora o radu organa vlasti je jedna od mera koje u svom radu moraju sve češće da koriste organi vlasti u cilju veće transparentnosti svog rada *i bez prethodnog zahteva tražioca*. Na taj način oni otklanjaju eventualnu sumnju u ispravnost odluka koje bi svakako mogle da se jave ukoliko odluke ne bi bile objavljene. S druge strane, organi vlasti kroz redovno objavljivanje informacija o svome radu olakšavaju sebi na taj način što svode na najmanju meru rešavanje pojedinačnih zahteva za uvid u dokumenta koja su doneli, jer su to učinili izdavanjem Informatora koji sadrži najveći broj tih informacija.

1.1.5. Ostale obaveze organa vlasti

1.1.5.1. Održavanje nosača informacija

Organi vlasti imaju obavezu da održavaju nosače informacija na način koji će moći da omogući ostvarenje prava na pristup informacijama od javnog značaja, u skladu sa zakonom.

1.1.5.2. Obuka zaposlenih

Državni organ je, radi delotvorne primene ZSPIJZ, dužan da sprovodi obuku zaposlenih i upoznavanje zaposlenih sa njihovim obavezama u vezi sa pravima uređenim ovim zakonom.

Navedena obuka zaposlenih, obuhvata naročito: sadržinu, obim i značaj prava na pristup informacijama od javnog značaja, postupak ostvarivanja ovih prava, postupanje sa nosačima informacija, njihovo održavanje i čuvanje, kao i vrste podataka koje je državni organ dužan da objavljuje.

1.1.5.3. Podnošenje godišnjeg izveštaja Povereniku

Sledeća obaveza državnog organa odnosi se na podnošenje godišnjeg izveštaja Povereniku o svojim radnjama, preduzetim u cilju primene zakona, najkasnije do 20. januara tekuće godine, za prethodnu godinu. Godišnji izveštaj sadrži podatke o: broju podnetih zahteva, broju potpuno ili delimično usvojenih zahteva, kao i o broju odbačenih i odbijenih zahteva; broju i sadržini žalbi protiv rešenja kojima se odbacuje ili odbija zahtev; ukupnom iznosu naplaćenih naknada za ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja; merama preduzetim u vezi sa obavezom objavljivanja informatora; merama preduzetim u vezi sa održavanjem nosača informacije; merama preduzetim u vezi sa obukom zaposlenih.

Podaci koji se odnose na broj podnetih zahteva, broj potpuno ili delimično usvojenih zahteva, kao i na broj odbačenih i odbijenih zahteva; zatim na broj i sadržinu žalbi protiv rešenja kojima se odbacuje ili odbija zahtev; kao i na ukupan iznos naplaćenih naknada za ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja, iskazuju se ukupno, ali i posebno za tražioce u kategoriji: *građana, javnih glasila, udruženja građana, političkih stranaka, organa vlasti i drugih tražioca.*

GLAVA SEDMA: PRAKSA OSTVARIVANJA PRAVA NA SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA

1. OPŠTE ODREDNICE

Normativni okvir i propisi predstavljaju bitnu pretpostavku za ostvarivanje svakog prava. Na taj način se afirmiše koncept pravne države i princip vladavine prava koji se, između ostalog, zasnivaju na legalitetu (zakonitosti) kao osnovnom načelu, ali sve više i legitimitetu, kao principu koji obezbeđuje opravdanost postupanja države i njenih organa u svakom konkretnom slučaju. Mada se bez ovih osnovnih postulata teško može govoriti o savremenoj demokratskoj državi, ipak je, pored njih, neophodno stvoriti uslove i primeniti u praksi ne samo proklamovana načela, nego i usvojena normativna rešenja. Tako ni pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja izraženo kroz normativnopravni koncept, ne može biti celovito bez implementacije. Ovo zbog toga što ni najbolja normativnopravna rešenja ne mogu doprineti ispunjenju ciljeva zbog kojih su usvojena, bez njihove *delotvorne i efikasne primene u praksi*.

2. OSTVARIVANJE PRAVA NA SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA U REPUBLICI SRBIJI

Rukovodeći se načelom da se svaki teorijski koncept mora ostvariti u praksi ukoliko se želi izbeći donošenje i usvajanje propisa koji su sami sebi cilj, ZSPIJZ je obavezao određene subjekte na preduzimanje mera za unapređenje javnosti rada organa vlasti. U tom pogledu je posebno značajna uloga Poverenika, ali i drugih mnogobrojnih organa javne vlasti.

Međutim, i pored tih zakonom propisanih mera koje istina pospešuju i čine efikasnijim ostvarenje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, u praksi se odvijaju procesi koji, nažalost, nisu uvek u skladu sa usvojenim normativnim rešenjima, pa ni merama koje se preduzimaju u cilju poboljšanja efikasnosti ostvarenja ovog prava.

Najbolji pokazatelji ovih procesa su pojedini primeri iz prakse, kao i statistički podaci.

Ilustracije radi ova analiza će započeti jednim komparativnim prikazom prakse ostvarivanja prava na pristup informacijama i njegovim dometima, odnosno posledicama, u Velikoj Britaniji i u Srbiji.

Primer iz Velike Britanije

Britanska (i globalna) medijska kuća BBC, otkrila je, doduše sa šest godina zakašnjenja, informaciju da je Kraljevska kuća tražila da se određeni investicioni zahvati u Bekimgentskoj palati izvrše novcem iz fondova namenjenih siromašnima!

Pozivajući se na propise o pravu na pristup informacijama, dnevni list *Independent* je započeo medijsku kampanju oko pitanja vezanih za ovaj slučaj. Naime, još pre nekoliko godina zamenik kraljičinog blagajnika uputio je dopis Ministarstvu kulture, medija i sporta, obaveštavajući taj organ da se kraljičin račun za gas i struju udvostručio u 2004. i da iznosi milion funti godišnje i da je postao "neodrživ". Pri tome je naveo da iznos od 15 miliona funti koliko se ukupno godišnje dobija od vlade nije dovoljno za održavanje kraljevskih dvoraca. Zato je zatražio da se dodele posebna sredstva radi zamene četiri kombinovane gasne i električne jedinice u Bakimgenskoj palati (Buckingham) i dvorcu Vindzor (Windsor).

Na prvi pogled ne izgleda ništa neobično da se od države traže sredstva u vidu subvencija radi poboljšanja grejanja kraljevske palate. Međutim, informacija koja je procurila u javnost govori mnogo više od jednog rutinskog podatka vezanog za uobičajeni zahtev za dobijanje državne subvencije. Prvo, javnost je objavljivanjem informacije saznala kako se raspolaže sredstvima koja su oni kao poreski obaveznici uneli u državni budžet. Umesto da se učini napor u cilju uštede troškova često puta nepotrebno osvetljenih lusteru u kraljevskim dvorcima, traže se dodatna sredstva za taj luksuz. Drugo, što je još poraznije, sredstva koja su se tražila za poboljšanje grejanja i osvetljenja Kraljevskog domaćinstva (Royal Household) obezbeđivala su se iz fondova namenjenih institucijama kao što su škole, bolnice, opštine i druge organizacije, grejanje stanova porodica sa niskim primanjima, itd. I najzad, treće, što najupečatljivije govori o birokratskoj logici vlasti i njenoj samovolji kada je reč o raspolaganju opštim dobrima, odnosi se na odgovor lica zaduženog za odobravanje subvencija. Naime on u svom odgovoru e-mailom na zahtev iz Kraljevske kuće, pošto je objasnio kome su subvencije namenjene, naveo da se oseća „malo neugodno obzirom na moguće loše medijske kampanje, ukoliko bi Dvor dobio subvenciju na teret, recimo bolnice“. Izražavajući na neki način žaljenje što se ne može udovoljiti zahtevu, činovnik navodi da mu je „žao što ovo ne zvuči optimističnije.“⁴⁰¹

Primer iz Srbije:

Pre nekoliko godina jedan zaposleni u „Putevima Srbije“ otkrio je aferu milionske plajčke novca od putarina koja je sistematski i godinama vršena na naplatnim rampama autoputa Beograd-Niš. Pokrenuta je akcija, otkrivena tzv. „putarska mafija“, pohapšeno nekoliko desetina ljudi, pokrenuti postupci pred sudom, itd.

Kakve je posledice u praksi izazvalo „pravo građana da znaju“? Jer je i u prvom i u drugom slučaju kampanja pokrenuta na osnovu propisa koji omogućava pristup informacijama od javnog značaja. I u jednom i u drugom slučaju sasvim je jasno da građani u obe zemlje imaju

⁴⁰¹ Izvor: <http://pollitika.com/mediji-treceg-svijeta>

pravo da se upoznaju sa informacijama koje pokazuju kako se raspolaže sredstvima građana i da kontrolišu njihovo trošenje.

Međutim, iako su razlozi za pristup informacijama od javnog značaja bili identični (pravo građana da znaju), s pozivom na iste zakonske propise (zakone o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, ili o javnom informisanju), *posledice su bile sasvim različite*.

U Velikoj Britaniji je pokrenuta široka negativna medijska kampanja o nepotrebnom i suvišnom trošenju novca građana. Ako se zna kakav ugled i poštovanje u toj zemlji uživa institucija Monarha i posebno Kraljica Elizabeta, tim više se može shvatiti značaj kampanje povodom ovog slučaja označenog kao "javni poziv na odgovornost". Treba istaći da je sve to bilo moguće zahvaljujući potpunoj informaciji koja je sadržavala integralni tekst *e-maila* vladinog službenika, zatim informaciji ko je sve dobio novac od toga fonda od koga je tražena subvencija (bolnice, škole, siromašni, itd.), koliki su iznosi u pitanju, itd.

U Srbiji je ishod bio sasvim drukčiji. Osoba koja je prijavila slučaj krađe izgubila je posao, zbog navodnog odavanja „poslovne tajne“.

Poseban komentar primene propisa o dostupnosti informacijama od javnog značaja nije potreban, ako se ima u vidu poruka koja je poslata javnosti u jednom i u drugom slučaju.

Nažalost ovaj slučaj nije usamljen. Na osnovu onoga što i sam Poverenik u godišnjem izveštaju navodi čini se da praksa primene ZSPIJZ ide na ruku onima koji krše ovo pravo građana. Tako Poverenik navodi da „*još uvek ima pojedinačnih slučajeva upornog ignorisanja naloga Poverenika i grubog kršenja Zakona o pristupu informacijama od strane organa vlasti. Radi se o slučajevima u kojima organi vlasti tražene informacije nisu učinili dostupnim čak ni po nalogu Poverenika, pa ni u postupku prinudnog izvršenja rešenja Poverenika, odbijajući istovremeno da u budžet uplate i po nekoliko izrečenih novčanih kazni, kao mera prinude na izvršenje. U tom procesu izostaje i odgovarajuća reakcija Vlade koja je po Zakonu obavezna da obezbedi izvršenje rešenja Poverenika, kada mere koje Povereniku stoje na raspolaganju ne daju efekte. Takođe, u 2012. prestao je da funkcioniše mehanizam sudske naplate novčanih kazni u Beogradu, kada se Prvi osnovni sud u Beogradu oglasio najpre nenadležnim za ovo sudsko izvršenje, da bi kasnije zastajao sa postupcima i zatražio stav Vrhovnog kasacionog suda*“.⁴⁰²

⁴⁰² Uporediti: *Izveštaj o sprovođenju zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i zaštiti podataka o ličnosti za 2012.*, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Narodna biblioteka Srbije, str. 8, Izvor <http://www.poverenik.rs/yo/o-nama/godisnji-izvestaji/1562-izvestaj-poverenika-za-2012-godinu.html>

Poverenik zaključuje da zabrinjava i činjenica da ni organi vlasti koji su uskraćivali tražene informacije i koji nisu postupali ni po drugim obavezama utvrđenim ZSPIJZ gotovo da nisu snosili nikakvu odgovornost, jer ministarstvo nadležno za nadzor nad primenom Zakona o pristupu informacijama, ni u 2012., kao ni u 2011. (pogotovo pre toga) nije podnelo *nijedan zahtev za pokretanje prekršajnog postupka*. Čak su i tražioci informacija, koji su sami u svojstvu oštećenih, podnosili zahteve sudovima za prekršaje zbog povrede prava, nailazili u postupku ostvarenja svoga prava često na brojne prepreke.

Međutim, ostvarenje ovog prava u Srbiji ne treba posmatrati samo kroz ovakve negativne slučajeve. Naime, iako je situacija daleko od zadovoljavajuće, građani se polako navikavaju na svoje novo pravo i počinju da ga sve češće koriste. O tome svedoče, između ostalog, podaci o broju zahteva za dobijanje informacija koje su na osnovu ZSPIJZ uputili građani organima vlasti.⁴⁰³

Pri tome, interesovanje građana (fizička lica), ali i pravnih lica, može se razvrstati u sledeće veće kategorije:

„Informacije nastale u vezi sa rešavanjem Poverenika po žalbama tražilaca informacija, kao što su kopije pojedinih spisa predmeta, najčešće izjašnjenja organa vlasti na navode žalbe; ove informacije se najčešće traže upućivanjem zahteva za pristup informacijama (dobijanje kopija dokumenta) ili obraćanjem zainteresovanih lica (tražilaca informacije) Povereniku; kopije dokumenta u kojima su sadržani stavovi, odnosno mišljenja Poverenika o primeni pojedinih odredaba Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja ili Zakona o zaštiti podataka o ličnosti ili dokumenata iz kojih se može videti šta je Poverenik preduzeo povodom određenih pitanja koja se tiču primene ovih zakona; ove informacije se traže često podnošenjem zahteva za pristup informacijama, ali i na druge načine, na primer, kroz dopise ovlašćenih lica u organima vlasti, telefonom ili u susretima sa poverenikom, zamenicima poverenika i zaposlenima u Službi Poverenika; informacije koje sadrže statističke i druge podatke o predmetima u radu Poverenika, rešenim predmetima i načinu rešavanja, o preduzetim merama u pogledu odgovornosti organa za povredu zakona; ove informacije se najčešće traže podnošenjem zahteva za pristup informacijama, upitima novinara ili kroz pitanja građana na javnim događajima u kojima učestvuje poverenik ili njegovi zamenici; informacije u vezi sa drugim aktivnostima

⁴⁰³ Na žalost nemamo precizne, čak ni približne podatke koliko se građana obratilo organima vlasti za dobijanje informacija od javnog značaja, ali ako se uzme u obzir da tih obaveznika prema Katalogu organa vlasti koji su dužni da postupaju po ZSPIJZ ima blizu 11 hiljada, onda se može pretpostaviti koliko je takvih zahteva građana.

Poverenika i radom Službe Poverenika, organizacijom, administrativnim kapacitetima, budžetom i sl; ova pitanja se takođe postavljaju na razne načine, kroz zahteve za pristup informacijama, upite novinara ili kroz pitanja građana na javnim događajima u kojima učestvuje poverenik ili njegovi zamenici, kao i na traženje nadležnih organa i službi u vezi sa evropskim integracijama (Kancelarija za evropske integracije Vlade Srbije i drugi).⁴⁰⁴

Pored vrste informacija koje se najviše traže od Poverenika, interesantni su i statistički podaci koji svedoče o broju žalbi po kojima je odlučivao Poverenik ukazuju na stalno i kontinuirano povećanje toga broja. Tako je u 2005 godini, počev od 1. jula kada je Služba počela sa radom, pa do kraja godine imala u radu ukupno 693 predmeta, od čega je samo u toku januara i februara 2006. godine primljen 261 predmet. Nagli porast predmeta po žalbama zbog uskraćenog prava na pristup informacijama nastao je 2009 kada je primljeno ukupno 1.416 žalbi; 2010-2067; 2011-2625; 2012, dok ih je 2013 bilo 3006.



Grafikon br. 1. - Broj žalbi po godinama⁴⁰⁵

Analizirajući stanje u pogledu ostvarivanja prava na pristup informacijama od javnog značaja, Poverenik navodi da građani Srbije „u sve većoj meri koriste pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, nakon što je donet Zakon o pristupu informacijama (2004).

⁴⁰⁴ Uporediti: *Informator o radu poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti od 2005 do 2013.*, Beograd, 2013, st.36.

⁴⁰⁵ *Izveštaj o sprovođenju zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i zaštiti podataka o ličnosti za 2011.*, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Narodna biblioteka Srbije, str, strana 15.



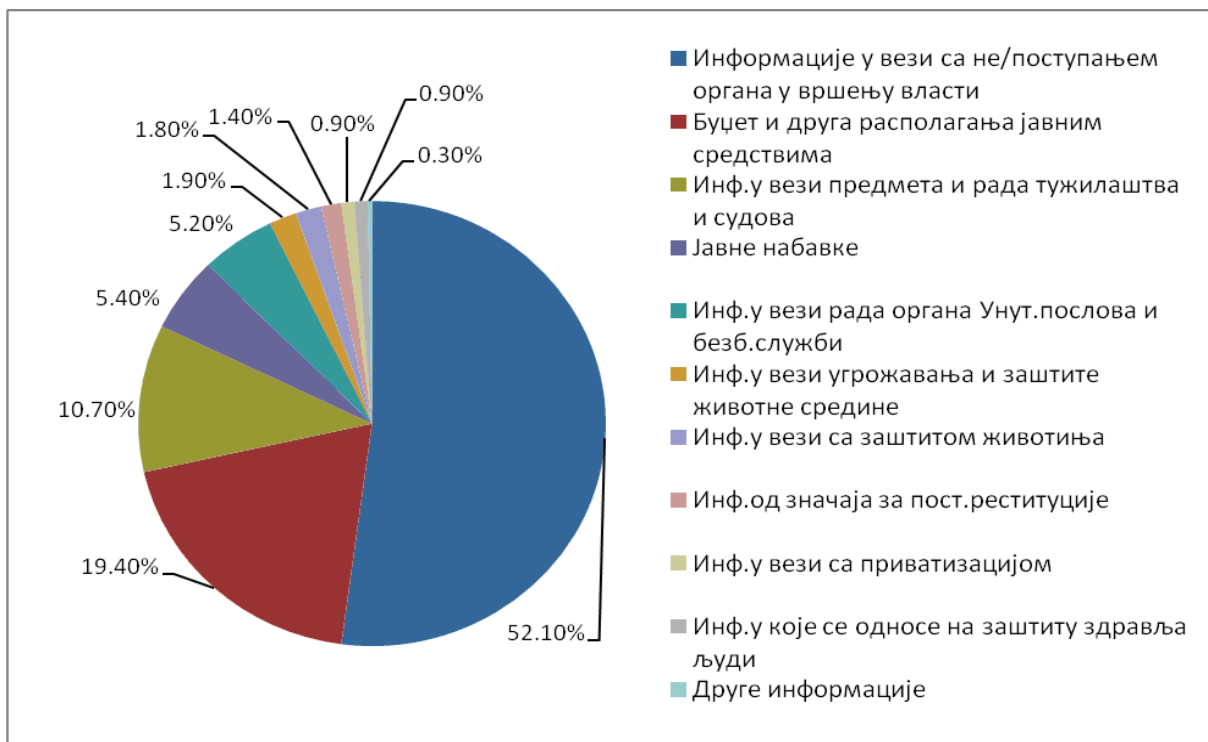
Grafikon br. 2. - Broj zahteva za pristup informacijam po godinama⁴⁰⁶

"Svest građana o mogućnostima koje ovaj zakon pruža je sve izraženija, što potvrđuje ne samo veliki broj zahteva za ostvarivanje ovog prava već i činjenica da se zahtevi odnose na sve *delikatnije informacije*. Građani su sve bolje informisani o potencijalima i domašajima ovog zakona. Sve više su svesni da zakon može da im pomogne da dođu do informacija važnih u borbi protiv neodgovornog postupanja organa vlasti, da kontrolišu trošenja javnih sredstava i korišćenje javnih ovlašćenja ili da učestvuju u raspravama i da utiču na kreiranje i sprovođenje politike o pitanjima od opšteg interesa. Prepoznatljivo je da građani često pravo na slobodan pristup informacijama koriste radi pribavljanja informacija potrebnih za lakšu zaštitu ili ostvarivanje drugih prava ili interesa“.⁴⁰⁷

Ovaj izvod iz Izveštaja Poverenika zvuči optimistički, ali se moraju uzeti i obzir sve prepreke koje se u praksi javljaju pred građanima i koje ukazuju da im ovo pravo nije još uvek i lako dostupno. O tome svedoče statistički podaci o broju žalbi protiv odluka organa vlasti, ali i tužbi koje se podnose protiv odluka Poverenika, odnosno ustavnih žalbi, pa i obraćenje međunarodnim organima (Sudu za ljudska prava u Strazburu i Komitetu UN) pošto su iscrpljena sva pravna sredstva u unutrašnjem pravu, tj. u Republici Srbiji.

⁴⁰⁶ *Izveštaj o sprovođenju zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i zaštiti podataka o ličnosti za 2011*, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Narodna biblioteka Srbije, str. strana 11.

⁴⁰⁷ Uporediti: *Izveštaj o sprovođenju zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i zaštiti podataka o ličnosti za 201.*, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o str. 8, Izvor <http://www.poverenik.rs/yo/o-nama/godisnji-izvestaji/1562-izvestaj-poverenika-za-2012-godinu.html>

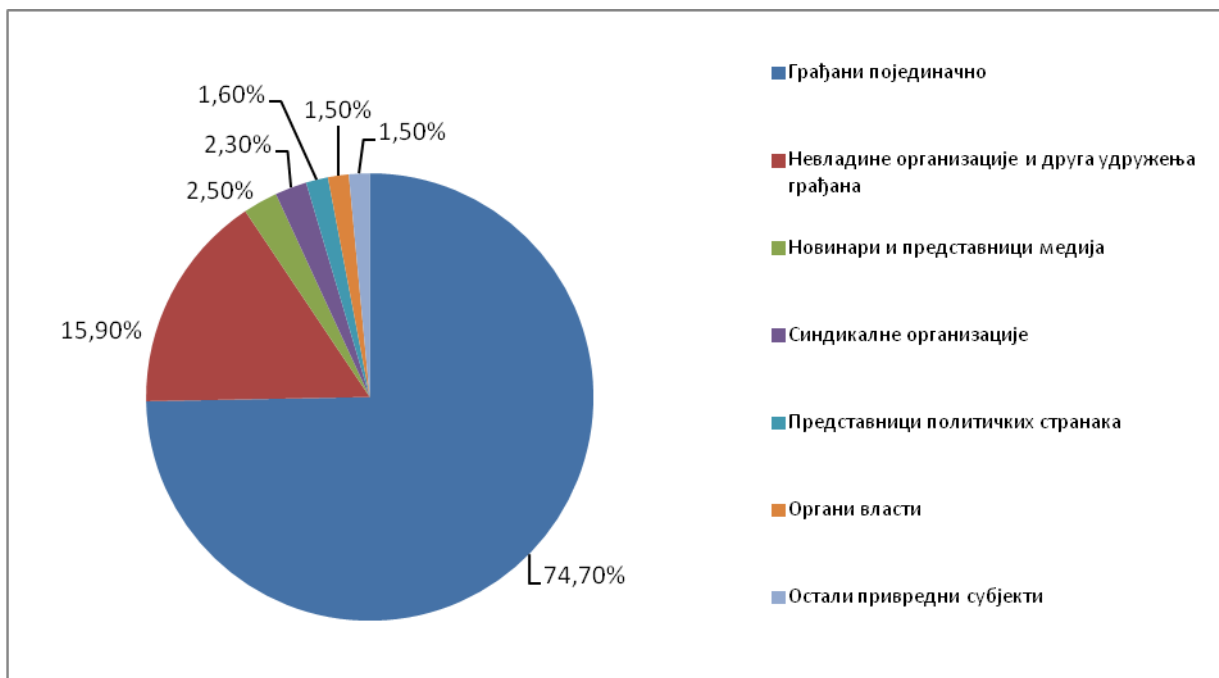


Grafikon br. 3. - Vrste traženih informacija 2012.g.⁴⁰⁸

Upoređuju dve poslednje godine analizirane u Izveštaju, žalbe koje su izjavljene Povereniku 2012. godine u najvećem broju su se odnosile na informacije u vezi sa ne/postupanjem organa u vršenju vlasti, a zatim na podatke vezane za budžet i druga raspolaganja javnim sredstvima i javnim nabavkama, kao i informacije u vezi sa predmetima i radom tužilaštava, sudova i organa unutrašnjih poslova i bezbednosnih službi. S druge strane, konstatovano je značajnije smanjenje procenta žalbi protiv organa pravosuđa, dok je u pogledu ostalih informacija, procenat žalbi neznatno smanjen ili je ostao na nivou 2011 godine.

Podaci su ilustrativni i kada je reč o *strukturi tražioca informacija*. Po tim statističkim podacima najbrojniji podnosioci zahteva za pristup informacijama od javnog značaja su građani pojedinačno (74,70%), zatim dolaze nevladine organizacije i druga udruženja građana (15,90%). Na trećem mestu su novinari i predstavnici medija (2,50%), potom sindikalne organizacije (2,30%), predstavnici političkih stranaka (1,60%), dok su organi vlasti i privredni subjekti sa po (1,50%) na poslednjem mestu.

⁴⁰⁸Izveštaj o sprovođenju zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i zaštiti podataka o ličnosti za 2012, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, strana 34. Izvor: <http://www.poverenik.rs/yy/o-nama/godisnji-izvestaji/1562-izvestaj-poverenika-za-2012-godinu.html>



Grafikon br. 4. - Ko su podnosioci žalbi 2012.g.⁴⁰⁹

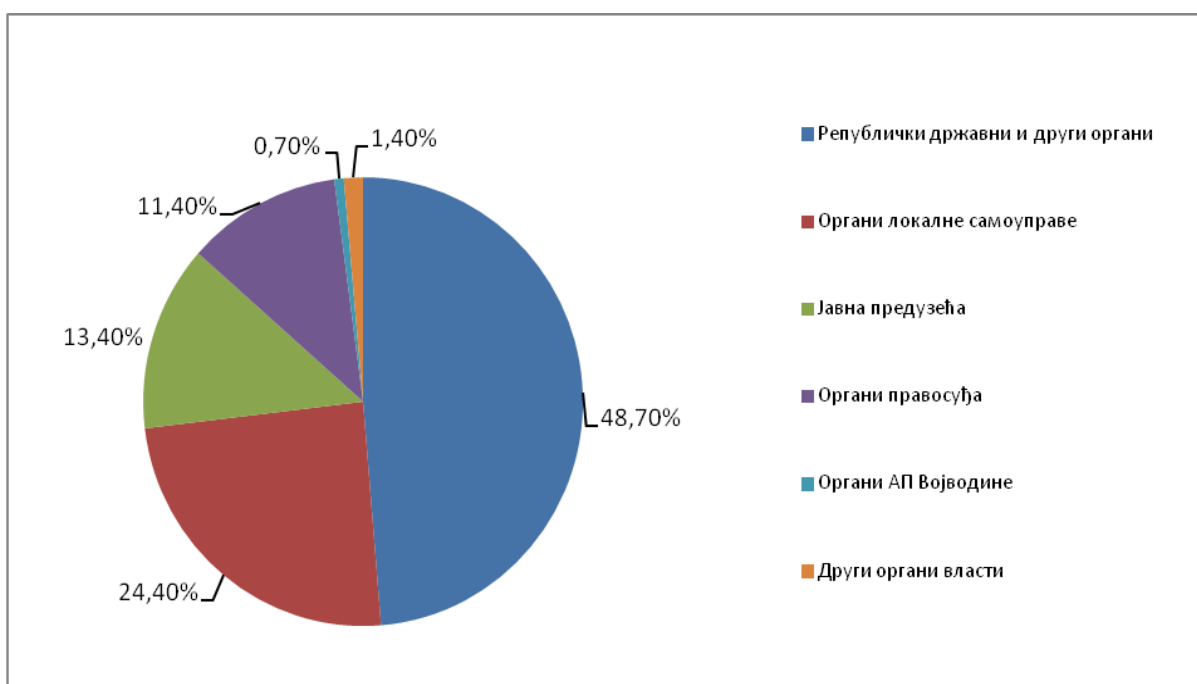
Analiza strukture *tražioca informacija*, od javnog značaja, odnosno podnosilaca žalbi, dakle pokazuje, najmanju zainteresovanost organa vlasti i privrednih subjekata za pristup informacijama. Dok se za organe javne vlasti može pretpostaviti da se oni ili nalaze u posedu informacija ili ih dobijaju na „drugi način“, tj. bez posredstva nezavisnih tela, za privredne subjekte se može osnovano smatrati da oni koriste ili direktne kanale da dođu do potrebnih informacija (npr. informacije o tenderima) ili nedovoljno koriste informacije kako bi imale utemeljene potrebne podatke za uspešno poslovanje, već često puta improvizuju postupke koji su značajni za donošenje poslovnih odluka. Verovatno je i to jedan od razloga zbog kojih se privreda nalazi u stanju u kojem je danas.

Međutim, ponekad se dešava da i organi vlasti jedni drugima uskraćuju tražene informacije. Tako Poverenik u svom Izveštaju navodi slučaj gde je jedan beogradski sud tražio od JP „Elektrodistribucija Beograd“ informacije u vezi sa podacima o tome kojim je sve dužnicima i to državnim organima, preduzećima i ustanovama koji se nalaze na teritoriji grada Beograda EDB dostavilo nalog za obustavu isporuke električne energije. Ovo javno preduzeće je odbilo da

⁴⁰⁹. *Izveštaj o sprovođenju zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i zaštiti podataka o ličnosti za 2012*, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, strana 33. Izvor: <http://www.poverenik.rs/yu/o-nama/godisnji-izvestaji/1562-izvestaj-poverenika-za-2012-godinu.html>

dostavi tražene podatke, osporavajući čak legitimnost zahteva. Tek u postupku prinudnog izvršenja rešenja Poverenika donetog po žalbi suda, EDB je bio primoran da dostavio sudu tražene podatke.

Interesantna je i statistika vezana za organe vlasti protiv kojih su izjavljene žalbe Povereniku i razlozi za žalbu. U tom smislu najveći broj žalbi Povereniku u 2012. podnet je zbog povrede prava na slobodan pristup informacijama protiv republičkih državnih i drugih organa i organizacija (48,70%), a zatim protiv organa lokalne samouprave (24,40%), javnih preduzeća (13,40%) i organa pravosuđa (11,40%), dok je najmanji broj žalbi izjavljen protiv organa AP Vojvodine - svega 0,70%. Protiv svih ostalih organa vlasti procenat je 1,40%.



Grafikon br. 5. - Organe vlasti protiv kojih su izjavljene žalbe 2012.g.⁴¹⁰

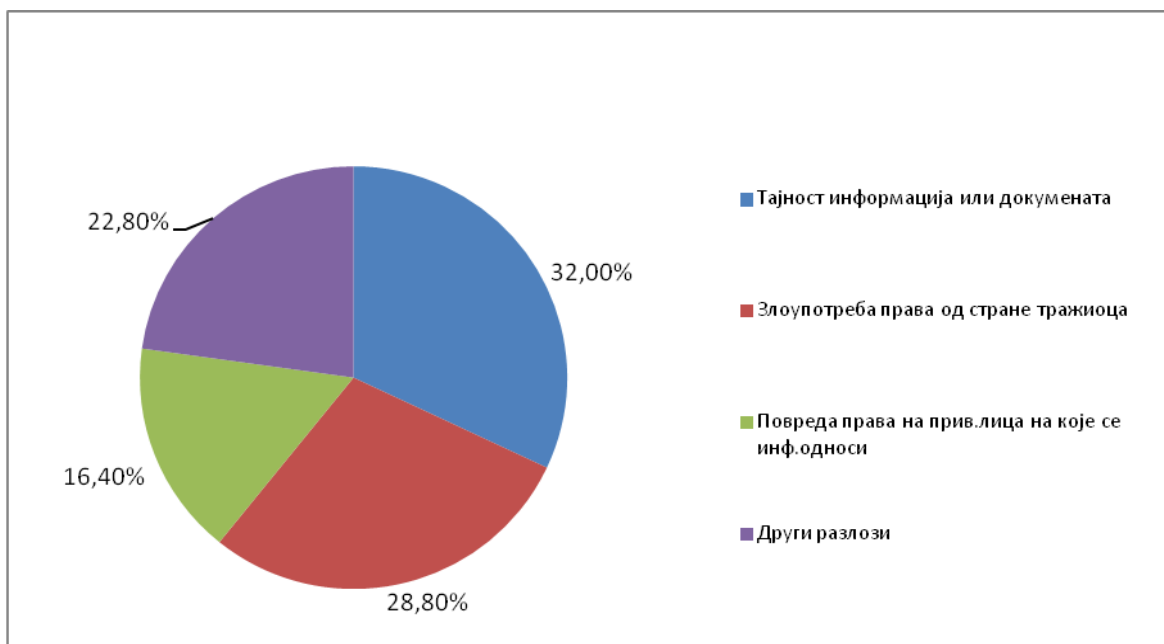
Navedeni podaci pokazuju da su odluke najviših organa vlasti najmanje dostupne građanima, odnosno što je viši nivo vlasti, to je protok informacija sve manji i to su ovi organi manje spremni da postupe po zahtevu za pristup informacijama. Nešto veća transparentnost je obezbeđena kod organa vlasti lokalne samouprave, odnosno oni češće postupaju po zahtevima tražioca informacija i svojim obavezama po osnovu ostvarenja prava na dostupnost informacijama od javnog značaja. Javna preduzeća i pravosudni organi u sličnom procentu krše

410 Izveštaj o sprovođenju zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i zaštiti podataka o ličnosti za 2012, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, strana 35. Izvor: <http://www.poverenik.rs/you/o-nama/godisnji-izvestaji/1562-izvestaj-poverenika-za-2012-godinu.html>

prava vezana za pristup informacijama, dok su organi AP Vojvodine bili najrevnosniji u ispunjavanju obaveza koja proizlaze iz ZSPIJZ.

Slična je situacija sa svim drugim organima i organizacijama koje nemaju tako značajne ingerencije u strukturi odlučivanja društvenim poslovima. Taj trend povećanja žalbi protiv republičkih organa vlasti jača, uz istovremeno smanjivanje procenta žalbi protiv odluka nižih organa vlasti.

Svojevrsan odnos organa vlasti u postupku ostvarenja prava na dostupnost informacijama od javnog značaja može se videti iz analize razloga zbog kojih su ti organi odbijali zahteve za pristup informacijama. U tom smislu organi vlasti su svoje postupke odbijanja dozvole za pristup informacijama pravdali najčešće razlozima tajnosti informacije, odnosno dokumenta (čak 32%). Drugi razlog odbijanja zahteva vezan je za zloupotrebu prava od strane tražioca (28,8%), zatim po redosledu dolazi povreda prava na privatnost lica na koje se informacije odnose (16,4%), dok su svi ostali razlozi uskraćivanja informacija izraženi procentom od 22,8% (da se ne radi o informaciji od javnog značaja, da ne postoji opravdan interes tražioca, da su informacije već dostupne, da nema status organa vlasti i sl.).



Grafikon br. 6. - Razlozi za odbijanje žalbi 2012.g.⁴¹¹

⁴¹¹ Izveštaj o sprovođenju zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i zaštiti podataka o ličnosti za 2012, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, strana 36. Izvor: <http://www.poverenik.rs/you/o-nama/godisnji-izvestaji/1562-izvestaj-poverenika-za-2012-godinu.html>

I pored toga što je Zakon o tajnosti podataka uveo red, makar u domenu pojmovnog određenja tajnosti informacija, kao i stepena tajnosti, ipak je ova vrsta klasifikovanih podataka još uvek na vrhu ograničenja pristupu. To se može objasniti još uvek strahom organa da dozvoli pristup dokumentima koji imaju makar privid tajnosti. Zato smatraju da je bolje ne dozvoliti pristup takvim informacijama, nego se izložiti riziku odavanja „tajne“. Očigledno je da je dugogodišnja tradicija postojanja „državne tajne“, „vojne“ i ostalih „tajni“ ostavila dubok trag na organe vlasti koji još uvek sferu javne vlasti doživljavaju kao nešto tajnovito što samim otkrivanjem može izazvati posledice po državu i njene vitalne interese.⁴¹²

Ovako veliki procenat odbijanja zahteva za pristup informacijama od javnog znača pravdan razlozima tajnosti podataka, posledica je, između ostalog, odsustva nadzora nad primenom *Zakona o tajnosti podataka* i velikog kašnjenje sa donošenjem podzakonskih akata za njegovo sprovođenje.

U prilog tom tumačenju Poverenik u svom Izveštaju za 2012. odinu navodi jedan primer.

„Tražilac je od Ministarstva odbrane zatražio kopiju Izveštaja budžetske inspekcije o poslednjoj (vanrednoj) reviziji u tom ministarstvu, izvršenoj na inicijativu ministra odbrane, a po odobrenju ministarke finansija.

Ministarstvo je donelo rešenje i odbilo zahtev tražioca sa obrazloženjem da je Izveštaj označen kao „Službena tajna – Poverljivo“ i da sadrži dokumente koji su označeni različitim stepenima tajnosti, te da predstavlja jedinstvenu celinu, bez priloga, tako da je nemoguće doneti odluku o opozivanju tajnosti samo sa jednog dela izveštaja, kao i da se podaci sadržani u navedenom Izveštaju, u smislu čl. 13. i 14. Pravilnika o kriterijumima za utvrđivanje podataka o Vojsci Jugoslavije koji predstavljaju vojnu tajnu, stepen vojne tajne i mere za njihovu zaštitu, smatraju poverljivim i strogo poverljivim podacima, čijim bi odavanjem nastupile teže štetne posledice za Vojsku i njene pripreme za odbranu zemlje, kao i teške posledice po interese zaštićene zakonom.

Po žalbi, Poverenik je, u skladu sa ovlašćenjima iz čl. 26. stav 2. Zakona, zatražio i izvršio uvid u sadržaj predmetnog Izveštaja i nakon toga doneo rešenje kojim je poništeno prvostepeno rešenje i naloženo Ministarstvu da tražiocu informacija dostavi kopiju Izveštaja, s tim da prethodno zaštititi i učini nedostupnim samo podatak o vrsti, količini i proizvođaču kod nabavke sredstava posebne namene.

Nakon podnetog predloga za prinudno izvršenje rešenja, Ministarstvo odbrane je dostavilo informacije tražiocu“. (Slučaj datira iz 2009/10, a po žalbi je rešavano u 2012.).

⁴¹² „Gotovo uvek, u takvim situacijama, zahtevi tražioca se apriori odbijaju bez primene tzv. testa javnog interesa o proceni pretežnosti interesa između prava javnosti da zna i drugog prava ili javnog interesa koji bi mogao biti ozbiljno povređen odavanjem informacije“. Uporediti: *Izveštaj o sprovođenju zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i zaštiti podataka o ličnosti za 2012*, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, strana strana 39. Izvor: <http://www.poverenik.rs/yo/o-nama/godisnji-izvestaji/1562-izvestaj-poverenika-za-2012-godinu.html>

Ako je procenat odbijanja zahteva za pristup koji se pravda tajnošću podataka i očekivan, broj slučajeva u kojima su organi vlasti odbijali zahteve tražioca s pozivom na zloupotrebu prava od strane tražioca su koliko neočekivani toliko i zabrinjavajući kada je reč o procentima (28,8%). Ovo naročito što se pod opštu zakonsku formulaciju kao što je zloupotreba prava, mogu podvesti mnogi slučajevi, pa čak i oni koji sa zloupotrebom nemaju nikakvih dodirnih tačaka. U prilog tome može da posluži primer koji Poverenik navodi iz svoje prakse:

„Od Agencije za privatizaciju zatražene su informacije u vezi sa privatizacijom 14 pojedinačno navedenih preduzeća u AP Vojvodina, i to izveštaji o kontroli izvršenja preuzetih obaveza pre raskida ugovora, rešenja o restrukturiranju nakon raskida ugovora o prodaji kapitala, zapisnike o javnim aukcijama, podatke o ukupnim obavezama pre privatizacije za svakog subjekta pojedinačno, o otuđenju imovine za vreme važenja ugovora, da li je Agencija inicirala pokretanje krivičnog postupka i sl.

Agencija je najpre obavestila tražioca da će zbog *obima zahteva* postupiti u dodatnom zakonskom roku od 40 dana, da bi nakon toga donela rešenje i odbila zahtev sa obrazloženjem da tražilac zloupotrebljava pravo i da bi postupanje po zahtevu ugrozilo normalan rad Agencije.

Tražilac je obavestio Poverenika da je pozivan u Agenciju povodom ranijeg zahteva kojom prilikom se neposredno uverio da se svi traženi podaci za svaki subjekat privatizacije nalaze u elektronskoj formi i da se mogu narezati na disk ili odštampati za nekoliko minuta.

Poverenik je uvažio žalbu i naložio Agenciji da dostavi tražene informacije. Agencija je postupila po rešenju Poverenika⁴¹³.

Zaštita prava na privatnost je jedan od takođe čestih razloga koji su u osnovi uskraćivanja prava na dostupnost informacijama od javnog značaja. Naime, ovaj razlog je često istican u žalbama protiv odluka organa vlasti kojim su odbijani zahtevi za pristup informacijama. Čak je i povećan trend žalbi po ovom osnovu. Ako se uzme u obzir činjenica da privatnost pojedinca predstavlja takođe jedno od osnovnih ljudskih prava koje se mora štiti od ugrožavanja, svakako nije opravdano uskraćivati ostvarenje drugog prava-prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja pozivajući se na zaštitu podataka o ličnosti, pogotovo u slučajevima kada su u pitanju javne ličnosti, a informacije su u vezi sa vršenjem njihove funkcije, odnosno vlasti.

Primeru radi, daje se prikaz jednog slučaja pozivanja organa na povredu privatnosti:

„Novinar je od JP „Elektroprivreda Srbije“ zatražio informacije u vezi sa isplatom naknada za rad u otežanim zimskim uslovima za vreme energetske krize početkom 2012., odnosno imena direktora kojima su izvršene isplate, nazivi organizacionih delova JP ili privrednih

⁴¹³ Uporediti: *Izveštaj o sprovođenju zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i zaštiti podataka o ličnosti za 2012*, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, strana 40-41. Izvor: <http://www.poverenik.rs/yu/o-nama/godisnji-izvestaji/1562-izvestaj-poverenika-za-2012-godinu.html>

društava čiji je osnivač EPS, i iznose sredstava koja su primili po tom osnovu, a zbog sumnje da se radi o sredstvima namenjenim radnicima koji su taj posao obavljali na terenu.

U odgovoru EPS se navodi, između ostalog, *da se podaci o imenima direktora ne mogu učiniti dostupnim javnosti*, da za to ne postoji zakonski osnov shodno Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti.

EPS je povodom žalbe obavestio Poverenika da tražene informacija zapravo ne postoje jer predmetne isplate direktorima nisu izvršene. Poverenik je naložio da o tome obavesti tražioca, što je EPS i učinio. Kako su mediji pisali o ovom slučaju, namera da se navedene isplate direktorima realizuju je zaustavljena pod pritiskom javnosti“.

Jedno od osnovnih načela prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja zasniva se na garancijama dostupnosti informacija *svakome pod jednakim uslovima i bez obzira na to što nije istaknut interes za to*. Očigledno je da se ovaj princip ne koristi dosledno u praksi čim je broj žalbi protiv odluka organa vlasti s pozivom na razlog odbijanja pristupa tzv. opravdanog interesa tako veliki. Organi vlasti često puta odbijaju zahtev zato što smatraju da tražilac zahteva nema opravdani interes za dobijanje određene informacije, jer npr. nije stranka u postupku. U takvim slučajevima se radi o neznanju organa vlasti koji poistovećuju postupke u kojima stranke ostvaruju neki konkretni interes na osnovu zahteva za realizovanje nekog svog pojedinačnog prava (u upravnom postupku, pa čak i u sudskim postupcima), od prava na pristup informacijama kao fundamentalnog ljudskog prava koje je zagarantovano *svakome*. S druge strane, ukoliko nije reč o neznanju organa, onda je u pitanju namerno kršenje prava, pa je tražilac informacije prinuđen da se radi ostvarenje toga prava obrati žalbom drugostepenom organu tj. Povereniku.

U postupanju organa vlasti često puta ima i elementa *selektivnosti*, odnosno odobravanja pristupa informacijama koje nisu tražene, umesto onih za kojima je upućen zahtev za pristup. Na taj način su organi vlasti pružali lažnu sliku, o stvarnim činjenicama vezanim za traženu informaciju.

Isto tako, organi su ograničavali pristup informacijama na taj način što su onemogućavali davanje kopije dokumenta, jer su oni interpretirali informaciju na način koji je odudarao od njene suštine, dostavljajući samo pojedine izvode iz nje.

Nije redak slučaj da organi vlasti *sami tumače i određuju sopstveni status* koji se tiče njihovih obaveza u pogledu pružanja informacija. Tako oni neretko osporavaju nadležnost ZSPIJZ tvrdeći da se taj Zakon na njih uopšte ne primenjuje. Tako Poverenik u svom Godišnjem Izveštaju navodi primer a.d. „Telekom Srbije“, a.d. koji je nastavio da osporava da se Zakon na njega primenjuje i nakon što je Upravni sud potvrdio stav Poverenika da po osnovu osnivanja i

vršenja upravljačkih prava od strane Vlade Srbije, taj subjekat ima status organa javne vlasti u smislu ovog zakona.

Jedan od razloga kršenja prava na dostupnost informacijama od javnog značaja uslovljen je *troškovima* vezanim za postupak realizacije ovog prava. Istina vrlo malo se krše pravila postupka koji su u vezi sa neopravdanom naplatom troškova od tražioca informacije, a tiču se uslovljavanja ostvarivanja ovog prava naplatom tih troškova (svoga dva u toku 2012 godine). Međutim, ima razloga koji su u vezi sa žalbom koji su druge prirode. U prvom redu u pitanju je razlog koji je povezan sa usmeravanjem prihoda ostvarenih po tom osnovu. Naime, najveći deo ostvarenih prihoda organi vlasti, suprotno zakonu, prihodovali su na sopstvene račune, umesto na račun budžeta Republike Srbije. S druge strane, visina troškova određivana je prema tarifama koje su veće, iako su organi vlasti bili obavezni da se drže troškovnika propisanog podzakonskim aktom koji se odnosi na pristup informacijama.

Činjenica da su mnogi slučajevi u kojima su organi vlasti uskraćivali informacije s pozivom na tajnost podataka, vremenom dobili sudski epilog zbog nezakonitog raspolaganja javnim sredstvima, zloupotrebe položaja ili drugog oblika korupcije, upućuje na zaključak da ovakvi slučajevi uskraćivanja informacija, iako ne moraju nužno ukazivati na neku od gore pomenutih pojava, zaslužuju posebnu pažnju.

Od 137 rešenja kojima je naložen pristup informaciji, 15 rešenja nije izvršeno, a odnose se na sledeće organe:

Ministarstvo unutrašnjih poslova - Beograd, MUP - Sekretarijat u Leskovcu - OUP Vlasotince, MUP - Generalni inspektorat, Bezbednosno-informativna agencija, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede,

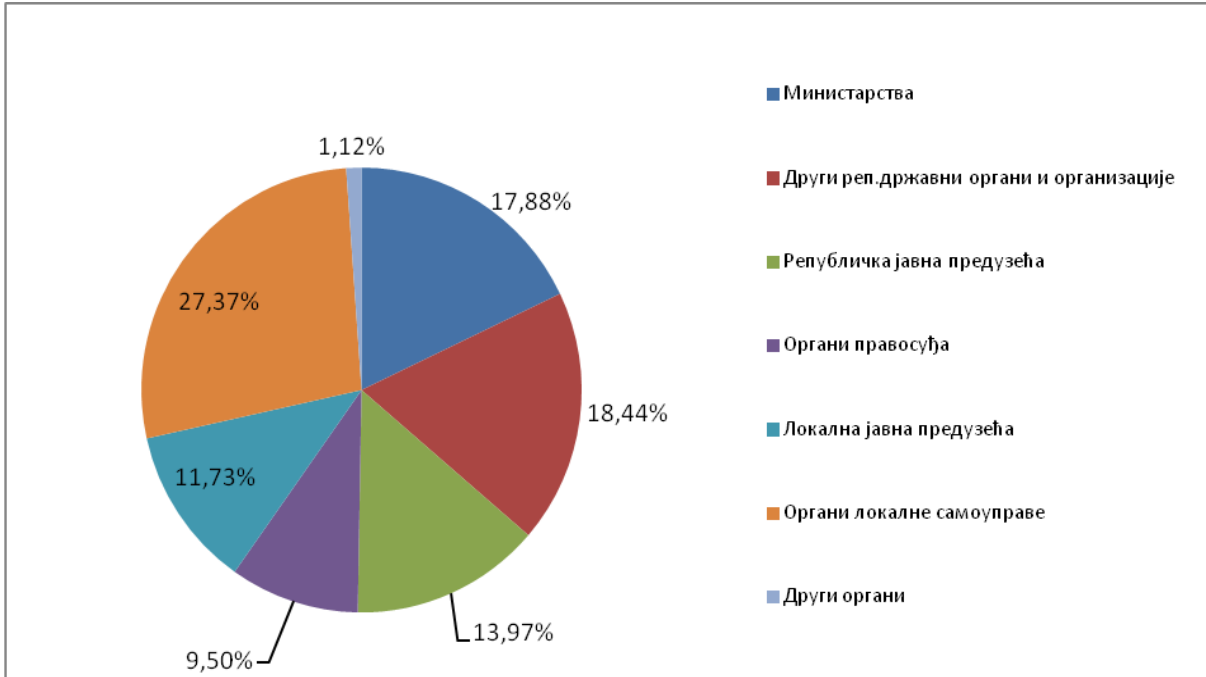
Okružni sud u Beogradu, Okružni sud u Zrenjaninu, Trgovinski sud u Beogradu, Viši trgovinski sud u Beogradu, Drugo opštinsko javno tužilaštvo u Beogradu, Gradski sudija za prekršaje grada Beograda,

Grad Beograd – Sekretarijat za urbanizam i građevinske poslove, JP PTT saobraćaj „Srbija“, JP „Poslovni prostor-Voždovac“, Novi Sad - Gas, Veterinarska stanica“ Sombor“ .

U desetak slučajeva, povodom donetih rešenja, tražilac ukazuje da dobijene informacije nisu potpune ili tačne, što zahteva proveru u postupku nadzora.

Žalbe se u najvećem broju odnose na uskraćivanje informacija odnosno kopija dokumenata o: raspolaganju budžetskim i donatorskim sredstvima; međunarodnim i domaćim

projektima; javnim nabavkama; legalnosti postupaka izdavanja raznih dozvola, posebno za gradnju objekata; zaštiti ličnih sloboda i ličnih i imovinskih prava; platama i broju zaposlenih; zaštiti zdravlja ljudi, životne sredine, životinja; odluke organa gonjenja i pravosudnih organa i drugo.



Grafikon br. 7. - Broj neizvršenih rešenja 2012.g.⁴¹⁴

Kao što se iz analize primene u praksi odredbi ZSPIJZ može zaključiti, zakonska rešenja koliko god bila dobra i obuhvatna, nisu garancija da će se korišćenje prava i realizovati. Prepreke su različite i kreću se počev od zida ćutanja koji se od strane nosilaca vlasti često postavlja, preko pogrešnog tumačenja propisa koji uređuju ovu materiju, sve do otvorenog i ponekad bahatog kršenja ne samo normi ZSPIJZ, nego i nepoštovanja osnovnih principa vladavine prava.

Problemi koji se javljaju *na lokalnom nivou* često puta su posledica nedostatka kapaciteta za efikasnu i doslednu primenu ZSPIJZ. Tu se u prvom redu misli na nedovoljan broj javnih službenika, posebno ovlašćenih lica, koji uz to nisu ni dovoljno edukovani da bi pružili potrebnu pomoć tražiocima informacija i omogućili mu pristup traženim informacijama od javnog značaja.

Organi javne vlasti često puta ne znaju da su oni obaveznici omogućavanja pristupa informacijama. To se posebno odnosi na organizacije kojima je povereno vršenje javnih

⁴¹⁴Uporediti: *Izveštaj o sprovođenju zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i zaštiti podataka o ličnosti za 2012*, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, strana 41. Izvor: <http://www.poverenik.rs/yy/o-nama/godisnji-izvestaji/1562-izvestaj-poverenika-za-2012-godinu.html>

ovlašćenja koje nisu svesne da spadaju u kategoriju organa koji su u obavezi da dozvole pristup informacijama po Zakonu, na isti način kao što je to obaveza državnih organa.

Sve ove teškoće koje se ispoljavaju na relaciji normativnih rešenja i implementacije usvojenih pravila ponašanja, pokazuju da pravi, odnosno puni dometi takvih rešenja nikada ne mogu biti zadovoljavajući, pogotovo bez dodatnih mera vlasti.

GLAVA OSMA: ODGOVORNOST ZA KRŠENJE PRAVA NA SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA

1. Opšte odredbe

Različiti razlozi, ponekad opravdani, češće neopravdani, otežavaju ostvarivanje prava na dostupnost informacijama od javnog značaja. Zbog toga su za nepoštovanje ZSPIJZ propisane odgovarajuće kazne. To je u skladu sa principom legitimnosti i društvene neophodnosti primene odgovarajućih mera zbog kršenja zakonskog propisa. Drugim rečima, to je reakcija društva na kršenje pravnih normi koje obavezuju na poštovanje usvojenih propisa. Kada je u pitanju *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, pored ovog principijelnog stanovišta u čijoj osnovi su razlozi za društveno sankcionisanje kršenja zakonskih normi, nalaze se i razlozi vezani za kvalitetniju primenu, efikasnije, delotvornije i potpunije sprovođenje ovog prava.

Naime, dosadašnje iskustvo u primeni ZSPIJZ pokazuje da bilo dosta teškoća, pogotovo u sferi izvršavanja obaveza koje su organi vlasti morali da sprovedu na osnovu odgovarajućih odluka drugostepenih organa ili pak sudskih organa.

2. Prekršaji

Zakon je propisao novčane kazne za prekršaje koji su učinjeni povodom ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Pri tome je kazna određena za odgovorno lice u organu koje je bilo dužno da postupi po zahtevu za pristup informacijama.

Kada su u pitanju sami prekršaji, odnosno sankcije za postupanje organa protivno odredbama ZSPIJZ, one su sankcionisane u sedamnaest dela i za sve njih je propisana *novčana kazna* u rasponu od 5.000 do 50.000 dinara.⁴¹⁵

⁴¹⁵ Uporediti: *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, „Službeni glasnikRS“, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010, član 46.

Odgovorno lice u organu vlasti čini prekršaj ukoliko pristup informacijama uslovljava dokazivanjem opravdanog ili drugog interesa.

Jedno od načela slobodnog pristupa informacijama odnosi se na pravo tražioca informacije da svoje pravo ne mora pravdati bilo kakvim razlozima, već je dovoljno da svako lice zatraži pristup bez bilo kakvog obrazloženja ili dokazivanja opravdanog ili drugog interesa za svoj zahtev.

U praksi se dešava da organ *odbije zahtev za pristup informacijama upravo zbog toga što tražilac nije izne razloge za pristup*. Motivi organa vlasti su ponekad i neznanje, jer se neke informacije daju samo određenim subjektima koji u konkretnom slučaju imaju za to poseban interes (npr. stranke u postupku). U tom slučaju, podaci vezani da konkretnan postupak se dostavljaju samo zainteresovanom krugu lica koji po odredbama zakona imaju pravo na njih. Međutim, kada se podnosi zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, onda organ nema pravo da ceni da li tražilac informacije ima interes ili ne na pristup, već je dužan da mu omogući pristup (osim u situacijama koje su zakonom predviđene kao izuzeci).

Odgovorno lice u organu vlasti takođe će se kazniti novčanom kaznom ukoliko *povređi pravo na jednakost*. Pravo na pristup informacijama pripada *svima* pod jednakim uslovima, bez obzira na državljanstvo, prebivalište, boravište, odnosno sedište, ili lično svojstvo kao što je rasa, veroispovest, nacionalna i etnička pripadnost, pol i slično. Ukoliko organ vlasti ceni da li će nekome omogućiti pristup informacijai na osnovu nekog posebnog kriterijuma, odnosno nekima omogućava pristup u kraćem roku, drugima uskraćuje zbog određenih okolnosti koje ne primenjuje na druge, onda time čini prekršaj. Ukoliko organ vlasti opravda svoje postupanje odgovarajućim razlozima, onda neće biti prekršaja.

Posebno je sankcionisano ponašanje organa vlasti koji svojim postupkom vezanim za pristup informacijama od javnog značaja *diskriminiše novinara ili javno glasilo*. To podrazumeva situaciju u kojoj organ npr. dozvoljava pristup jednom glasilu, a drugom ne, ili omogući pristup ranije u odnosu na druge. Ovo pod uslovom da su se novinari obratili u isto vreme istom organu i tražili određenu informaciju i da je organ vlasti zahteve razmatrao u isto vreme. Drugim rečima, nije dozvoljena diskriminacija novinara ili glasila ni po jednom osnovu. Isto tako, organ vlasti se ne može okriviti za prekršaj samo po osnovu onemogućavanja pristupa informaciji jednom glasilu ili novinaru za razliku od drugoga, ukoliko za takvo ponašanje organa vlasti postoje opravdani razlozi. Primera radi, nekim glasilima neće biti omogućen pristup, jer su tražili pristup

informaciji u određenom obliku, a drugom će to biti omogućeno jer je tražio pristup u formi koja je moguća. U tom slučaju ne postoji diskriminacija, jer je zahtevu udovoljeno zbog toga što je to tehnički bilo izvodljivo, dok drugom glasilu nije mogao biti dozvoljen pristup jer zahtevani način dobijanja informacije nije bilo moguće sprovesti. U svakom slučaju, mora se precizno utvrditi da li postoji diskriminacija prema novinaru ili glasilu i u čemu se ona sastoji.

Ukoliko je *tražena informacija već objavljena*, organ vlasti neće omogućiti pristup informaciji, ali je dužan da označi gde je informacija objavljena, kada je objavljena i ostale neophodne podatke. Ovo je neophodno u skladu sa osnovnim postulatom slobodnog pristupa koji nalaže da se tražiocu informacije izade u susret kako bi mogao da dođe do tražene informacije, a ne da mu se birokratskim postupkom saopšti da je informacija objavljena i da se na tome završi njegova obaveza. Pri tome, obaveštenje o mestu gde se može naći informacija mora biti što preciznije dato (naziv službenog glasila, internet stranice sa tačnom adresom gde se dokument može pronaći, itd.), ali i podaci o najnovijem ažuriranju dokumenta, jer bez toga informacija nije potpuna i može uputiti na pogrešan zaključak ukoliko se koriste stari podaci. U praksi je bilo dilema da li je organ vlasti sa sebe skinuo odgovornost kada je uputio tražioca samo na osnovnu informaciju, ali sam mišljenja da ona nije dovoljna, već da je potrebno pružiti kompletno obaveštenje kako bi informacija mogla efikasno i delotvorno da se koristi. Ovo ažuriranje se odnosi i na davanje tražiocu informacije, ne samo gde se ona nalazila, nego i gde se može naći u momentu traženja.

Samo informacija koja je opštepoznata ne mora se od strane organa vlasti učiniti dostupnom tražiocu, mada se u svakom konkretnom slučaju treba ispitati da li je u pitanju eventualna zloupotreba, pa se neka informacija proglašava za opštepoznatu, iako ona u suštini to nije.⁴¹⁶

U skladu sa objavljenom informacijom, postoji obaveza organa vlasti da je, ukoliko joj ne dozvoli pristup iz razloga što je osporio njenu istinitost ili potpunost, dužan da saopšti tačnu i *kompletnu informaciju*, a ne samo da se zadovolji konstatacijom da objavljena informacija nije validna. Pri tome, organ vlasti može na različite načine osporiti objavlvenu informaciju, posebno

⁴¹⁶ „Opštepoznatim ili notornim činjenicama smatraju se one činjenice koje su poznate svakom normalnom licu koje živi u određenoj sredini odnosno kraju. Ne može se uzeti da je pojam notornih činjenica stalan i nepromenljiv, jer on zavisi od *vremenskih* (ono što je dans opšte poznato posle 20 ili 30 godina biće poznato samo ograničenom broju lica) *prostornih* (ono što je opštepoznato u SAD nije u našoj zemlji), i *socijalnih okolnosti* (ono što je opšte poznato studentu prava nije poznato zemljoradniku)“. Uporediti: S. Popović, S. Lilić, J. Slavišek, *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku*, SA, Beograd, str. 334-335.

na način koji je pogodan za demantovanje. Organ vlasti može postupiti na navedeni način i bez posebnog zahteva, uvek kada sazna za postojanje tačne informacije. Ova obaveza je u skladu sa potrebom proaktivnog postupanja organa i on će uvek biti dužan da postupi u cilju ispravljanja netačnog obaveštenja, osim u slučaju kada se radi o podacima čije izuzeće propisuje zakon.

Već smo analizirali obavezu organa da primi zahtev za pristup informacijama od javnog značaja. Ukoliko organ odbije da postupi na propisani način, čini prekršaj za koji je predviđena novčana kazna. Zakonom je, istina, propisano da će odgovorno lice biti kažnjeno ukoliko odbije da primi pismeni zahtev (član 15 stav 1), dok se ostali načini prijema zahteva ne pominju. Mišljenja sam da će lice u organu vlasti odgovarati i za odbijanje prijema zahteva u drugim formama (elektronskoj, na zapisnik), iako je to u praksi teže dokazati.

Upravo zbog toga, organ je, dužan *da vodi posebnu evidenciju* o primljenim zahtevima, s tim što se osim neophodnog evidentiranja takvih zahteva, računa da je zahtev primljen onda kada je dat na zapisnik. Postoje različita tumačenja vremena kada je nastao prekršaj izazvan nevođenjem evidencije (na kraju radnog dana, meseca ili nekog drugog roka), ali je suština da prekršaj postoji ukoliko se ne vodi propisana evidencija.

Organ vlasti je dužan da postupi po zahtevu za pristup informacijama od javnog značaja *u roku propisanim zakonom* (bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana od dana prijema zahteva: član 16, stav 1 ZSPIJZ). Osim poštovanja roka, organ vlasti je obavezan da omogući pristup podacima koji su tačni i potpuni. Ukoliko ne postupi na navedeni način ili uopšte ne omogući pristup, organ čini prekršaj. Upravo ignorisanje zahteva ili neblagovremeno postupanje organa vlasti čini najčešći prekršaj i na taj postupak vlasti je u praksi i najveći broj žalbi drugostepenom organu - Povereniku.

Postupak pristupa informacijama je oslobođen kako nepotrebnih formalnosti, tako i neopravdanih troškova. On je u osnovi besplatan, osim naplate realnih troškova koje organ ima pri izradi kopije i poštanskih troškova. Ukoliko, zbog obimnosti materijala ili drugih razloga *uslovljava pristup informaciji* povećanim troškovima koji nisu zasnovani na aktuelnom cenovniku, organ čini prekršaj.

Ustavno je pravo tražioca informacije (pripadnika nacionalne manjine) da komunicira sa organima vlasti na svom jeziku, tj. da koristi svoj jezik i pismo. Ukoliko takvo lice zatraži informaciju na svom jeziku, organ vlasti je dužan da omogući pristup informaciji na jeziku koji je tražio. Međutim, i druga lica imaju pravo da u postupku pred državnim organima ili

organizacijama koje vrše javna ovlašćenja koriste svoj jezik kada se rešava o njihovim pravima ili obavezama. U konkretnom slučaju radi se o pravu na slobodan pristup informacijama, pa neznanje jezika ne sme biti smetnja za ostvarivanje i zaštitu ljudskih prava uopšte, pa i ovog prava.

Zakon jednom opštom formulacijom sankcioniše ponašanje organa vlasti koji bilo kojom radnjom, „na bilo koji način“ suprotno ZSPIJZ, *onemogućava pristup informacijama od javnog značaja*. Pri tome, zakonodavac ipak precizira da se postupanje protivno zakonu svodi na slučajeve propisane članom 22, tačkom 1 do 6, čime ovu opštu formulaciju ipak svodi na predviđene slučajeve. Tako, čini se, zakonodavac sam sebe ograničava, jer s jedne strane pokušava da omogući sankcionisanje svih eventualnih situacija koje se mogu desiti u postupku protivzakonitog postupanja organa (otežavanje ili onemogućavanje pristupa informacijama), a s druge strane ograničava sve te mogućnosti na tek nekoliko slučajeva propisanih zakonom. Čini se da bi primerenije rešenje bilo da se zakonodavac zadržao na opštoj formulaciji, bez ograničavanja na slučajeve date u Zakonu ili da je upotrebio izraz „kao naprimer“. Na taj način bi se pospešila uloga organa vlasti koji bi u svakom konkretnom slučaju bio dužan da omogući pristup informacijama, ako ima osnova za to, a drugostepenom organu dala mogućnost da kreativno tumači razloge za odbijanje pristupa i da na osnovu toga donosi odluku.

U postupku rešavanja po prijavi ili po službenoj dužnosti Poverenik odlučuje na osnovu relevantnih činjenica. U tom cilju, Povereniku se mora omogućiti da radi utvrđivanja činjeničnog stanja *ima uvid u svaki nosač informacije* na koji se ZSPIJZ primenjuje. Ukoliko organ vlasti ne omogući Povereniku ovo zakonsko pravo, čini prekršaj.

Isto tako organ vlasti je *dužan da postupi po rešenju Poverenika*, jer na taj način postupa po odluci neposredno višeg organa u smislu upravne hijerarhije, odnosno po odluci drugostepenog organa u procesnopravnom smislu. Pri tome nije bitan način na koji organ vlasti neadekvatno reaguje na rešenje Poverenika, tj. da li izričito odbija da postupi po rešenju ili jednostavno ne reaguje na njega.

Ceo postupak ostvarenja prava na pristup informacijama od javnog značaja koncipiran je na način koji treba da omogući što efikasniju primenu ovog prava, što znači da nije dovoljno da se organi vlasti pridržavaju propisanih procedura, već i da idu u susret tražiocima informacija, tj. da obezbede potrebne uslove za što delotvornije ostvarenje ovog prava. Zbog toga su organi vlasti dužni da održavaju nosač informacija na nivou koji olakšava pristup informacijama.

Teškoće nastaju u slučajevima kada su u pitanju podaci koji se čuvaju na posebnim nosačima informacija, pogotovo tamo gde ne postoji zakonska regulativa o načinu postupanjima sa takvim dokumentima. Da bi se moglo sankcionisati odbijanje organa vlasti za pristup takvim informacijama, mora se detaljno obraditi svaki takav slučaj (da li npr. postoji namera organa da se odbije pristup ili je u pitanju nepostojanje adekvatnog propisa), kako bi mogla da se utvrdi eventualna prekršajna odgovornost organa.

Radi efikasnog ostvarenja prava na dostupnost informacijama, organ vlasti je dužan *da obuči zaposlene* sa načinom postupanja po zahtevu za pristup informacijama od javnog značaja. U suprotnom, tj. ukoliko svoje zaposlene ne upozna sa odredbama Zakona koje obavezuju na postupanje povodom zahteva tražioca informacija, organ, odnosno odgovorno lice čini prekršaj za koji je propisana odgovarajuća novčana kazna.

Zakon je takođe sankcionisao *sprečavanje upravnog inspektora* u vršenju inspeksijskog nadzora. Ovo je učinjeno u cilju poboljšanja upravne discipline organa vlasti i nastojanja da se i prekršajnim kaznama organ „natera“ da se pridržava zakonskih obaveza.

Posebim članom (čl.47 ZSPIJZ) propisane su novčane kazne u istom iznosu za odgovorno lice u organu koje *ne sačini informator* sa podacima propisanim Zakonom ili koje taj akt ne ažurira u propisanim rokovima i na propisani način.

I najzad, Zakon je zapretio novčanom kaznom odgovornom licu u organu koji propusti da Povereniku *podnese godišnji izveštaj* o aktivnostima organa vlasti koje su u vezi sa primenom ZSPIJZ.⁴¹⁷

3. Prekršajni postupak

Prekršajni postupak se vodi pred prekršajnim sudom koji i izriče kazne.⁴¹⁸ Prekršajni postupak pokreće se zahtevom koji podnosi *ovlašćeni tužilac*.⁴¹⁹ Kada je u pitanju prekršajni postupak iniciran prekršajima koji proizlaze iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, nadležni organi za pokretanje prekršajnog postupka su *Ministarstvo pravde i*

⁴¹⁷ O obavezama odgovornog lica po pitanju godišnjeg izveštaja bilo je reči u poglavlju o dužnostima organa vlasti.

⁴¹⁸ Uporediti: *Zakon o prekršajima* (Sl. glasnik RS br.101/2005, 116/2008 i 111/2009). Počev od 1. marta 2014. primenjivaće se novi Zakon o prekršajima (Sl. glasnik RS br. 65/2013).

⁴¹⁹ U smislu ovog zakona ovlašćeni tužilac je „organ uprave, ovlašćeni inspektor, javni tužilac i drugi organ i organizacija, koji vrši javna ovlašćenja u čiju nadležnost spada neposredno izvršenje ili nadzor nad izvršenjem propisa u kojima su prekršaji predviđeni“. Uporediti: *Zakon o prekršajima* (Sl. glasnik RS br.101/2005, 116/2008 i 111/2009), član 154, stav 4. Počev od 1. marta 2014. primenjivaće se novi Zakon o prekršajima (Sl. glasnik RS br. 65/2013).

državne uprave (preko svog Upravnog inspektorata), kao i mesno nadležni organ (prema sedištu organa vlasti).⁴²⁰

Pored ovih organa i *oštećeni* ima pravo da pokrene prekršajni postupak zahtevom, koji ima isti položaj kao i drugi ovlašćeni tužioc. Podnosilac zahteva kojem je uskraćeno pravo na pristup informacijama, koji ima status oštećenog, nije uslovljen korišćenjem prava na žalbu Povereniku ili pokretanjem upravnog spora, kao ni ishodom postupka po žalbi Povereniku ili tužbe Upravnom sudu. Naime, oštećeni može pokrenuti prekršajni postupak uporedo sa postupkom za zaštitu svojeg prava na pristup informacijama, nakon okončanog postupka, kao i u slučaju da žalbu ili tužbu nije ni podnosio.

Međutim, vođenje prekršajnog postupka nije uvek moguće. Lice kome je uskraćen pristup informaciji od javnog značaja neće moći da vodi prekršajni postupak u slučaju zakonskog zastarevanja. To će biti slučaj kada je prošla jedna godina od dana kada je prekršaj učinjen, npr. kada je prošla godina dana od isteka roka do kada je organ vlasti trebalo da omogući pristup informaciji ili da odbije zahtev rešenjem.⁴²¹

Druga situacija u kojoj takođe nije dozvoljeno vođenje prekršajnog postupka odnosi se na odgovornost za prekršaj. Naime, određeni organi navedeni u *Zakonu o prekršajima* kao što su: Republika Srbija, državni organi, organi teritorijalne autonomije, grad i jedinice lokalne samouprave ne mogu biti odgovorni za prekršaj. Umesto njih, za prekršaj može odgovarati samo odgovorno fizičko lice, tj. starešina organa vlasti.

Kada utvrdi da u postupanju ili nepostupanju organa ima elementa prekršaja, Poverenik obaveštava ministarstvo nadležno za poslove državne uprave, kao organ nadležan za pokretanje prekršajnog postupka, i dostavlja mu dokumentaciju radi pokretanja postupka.

Organi koji su bili nadležni za pokretanje prekršajnog postupka su se tokom primene ZSPIJZ menjali. Tako je najpre bilo nadležno *Ministarstvu kulture* (od 2004. do 2009), potom *Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, državnu upravu i lokalnu samoupravu* od 2009 do jula 2012, i najzad *Ministarstvo pravde i državne uprave* (od jula 2012 i dalje).⁴²²

⁴²⁰ Nadležnost navedenih organa proizlazi iz ZSPIJZ, kojim je propisano da „nadzor nad sprovođenjem ovog zakona vrši „ministarstvo nadležno za poslove uprave“ i da „inspekcijski nadzor nad sprovođenjem ovog zakona vrši ministarstvo nadležno za poslove uprave preko upravne inspekcije“. Uporediti: *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, „Službeni glasnikRS“, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010, člana 45.

⁴²¹ Prekršajni postupak ne može se pokrenuti ako protekne jedna godina od dana kada je prekršaj učinjen.

⁴²² U dosadašnjem radu Poverenik je podneo ukupno 1.751 ovakvih obaveštenja nadležnim ministarstvima za pokretanje prekršajnog postupka. Od toga broja Poverenik je podneo Ministarstvu kulture (koje je bilo nadležno

4. Postupanje nadzornog organa

U početku je nadzor nad sprovođenjem Zakona bio poveren ministarstvu nadležnom za poslove informisanja. Međutim, to ministarstvo nije bilo u stanju da efikasno obavlja poslove nadzora, između ostalog zbog nedostatka zakonskih ovlašćenja, a takođe nije imalo ni neophodne kapacitete. Zbog toga je izmenama ZSPIJZ iz 2009. godine taj nadzor prešao u ingerenciju ministarstva nadležnog za poslove uprave, tj. upravne inspekcije. Jedan od poslova koji obavlja to telo je i ovlašćenje za podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka nadležnom sudu za prekršaje.

Navedenim izmenama Zakona iz decembra 2009. proširena je lista prekršaja zbog povrede odredbi *Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*. Pored toga, određeno je da za te prekršaje odgovara starešina organa, umesto ovlašćenog lica koje postupa po zahtevima za pristup informacijama.⁴²³

Iako su bili ažurni u pogledu kontrole obaveze organa povodom podnošenja izveštaja i objavljivanja informatora o radu, u 2011. godini upravni inspektori ipak nisu podneli nijedan zahtev za pokretanje prekršajnog postupka zbog kršenja prava na pristup informacijama, kao ni zbog neizvršavanja drugih zakonskih obaveza iz ZSPIJZ. Iako je u toj godini bilo nekoliko stotina prekršaja zbog povrede prava na pristup informacijama od javnog značaja nijedno odgovorno lice u organima vlasti nije snosilo odgovornost za učinjene prekršaje u 2011. godini (sam Poverenik je dostavio spise upravnoj inspekciji za preko 200 slučajeva u kojima su organi grubo povredili pravo na pristup informacijama). Postupalo se jedino u slučajevima kada su *sami tražioci kao oštećeni* podnosili zahteve prekršajnom sudu, ali je i tada bilo problema, jer je sud često od podnosioca, tražio dopunu podataka za okrivljenog, koji inače po *Zakonu o prekršajima* u takvim situacijama nisu obavezni da pruže te podatke.

od 2004. do 2009), 559 obaveštenja Ministarstvu za ljudska i manjinska prava, državnu upravu i lokalnu samoupravu (koje je bilo nadležno jula 2012) i 912 obaveštenja Ministarstvu pravde i državne uprave (od jula 2012).

⁴²³ Prema Izveštaju Ministarstva nadležnog za poslove uprave (tada: Ministarstvo za upravu i lokalnu samoupravu po Zakonu o ministarstvima iz 2011. godine), „Službeni glasnik RS“ broj 16/2011, danas: Ministarstvo pravde i državne uprave, „Službeni glasnik RS“ broj 72/2012 i 76/2013, upravni inspektori su u 2011. u okviru nadzora izvršili 146 kontrola u pogledu sprovođenja obaveze podnošenja izveštaja i objavljivanja informatora o radu od strane sudova i javnih tužilaštava. Takođe su postupali u 202 slučaja u kojima organi vlasti nisu postupili po rešenju Poverenika i, kako se navodi u njihovom izveštaju, dobili su povratnu informaciju za 121 slučaj da je postupljeno, dok su ostali u toku. Uporediti: *Izveštaj o sprovođenju zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i zaštiti podataka o ličnosti za 2011.*, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Narodna biblioteka Srbije.

Sve to govori da upravni inspektori nisu do kraja obavili nadzor i kontrolu zbog toga što su obuhvatili mali broj organa odgovornih za izradu i objavljivanje informatora o radu organa i što nisu pokretali prekršajne postupke protiv starešina organa.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

1.

Pravo na dostupnost informacijama od javnog značaja je veoma kompleksno. Ta njegova karakteristika upućuje na zaključak da je neophodno istražiti sve aspekte ovog prava kako bi se mogla utvrditi njegova suština i domet. Međutim, ovo istraživanje bilo je usmereno prvenstveno na normativnopravni aspekt analiziranog fenomena i to u kontekstu pravopolitičkog sistema Republike Srbije. To znači da je pored sadržaja prava na pristup informacijama od javnog značaja, postupka ostvarivanja i zaštite ovog prava i drugih pitanja koja se odnose na dostupnost informacijama prema pozitivnopravnim propisima naše zemlje, predmet analize i pravopolitički kontekst sistema u čijim okvirima funkcioniše i ostvaruje se ovo ljudsko pravo. Naime, analizom se nastojala utvrditi veza između usvojenih normativnopravnih rešenja i pravopolitičkog sistema gde postojeći sistem javne vlasti "trpi" uticaj koji na njega vrši savremeni koncept ljudskih prava i sloboda, posebno prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, pa se pod tim uticajem menja i sam sistem, odnosno pojedini njegovi segmenti.

2.

Jedna od nužnih pretpostavki za realizaciju ovog prava je uspostavljanje *normativnog okvira* koji podrazumeva primenu koncepta vladavine prava, odnosno postupanje shodno Ustavu kao najvišem pravnom aktu i zakonima koji su u skladu s njim.

U skladu s tim opštim pristupom, određene su granice, sadržaj i kvalitet zakona koji regulišu materiju ljudskih prava, s tim što Ustav ne dopušta da zakon utiče na suštinu prava koje je predmet zakonske regulative.

Polazeći od ovih načela uređena je zakonska materija koja se odnosi na jedno od osnovnih ljudskih prava: *pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja*. I svi ostali zakoni koji se direktno ili indirektno odnose na ovo pravo ograničeni su okvirima koje je u pogledu

njihovog dometa postavio Ustav kao garant i zaštitnik ljudskih prava u ustavnopravnom sistemu u nas.

Pre tačno jedne decenije (2004) donet je osnovni propis iz materije o pristupu informacijama: *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*. Od tada do danas, zakon je doživeo tri izmene i dopune.

Poboljšanje teksta samo osnovnog zakona nije bilo dovoljno za uspešnu primenu i ostvarivanje ovog ljudskog prava, pa je u međuvremenu, doneto ili izmenjeno nekoliko zakonskih propisa koji sa osnovnim zakonom čine logičku celinu: *Zakona o tajnosti podataka, Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, Zakona o informisanju, Zakona o elektronskim komunikacijama, Zakona o policiji, Zakona o službama bezbednosnih (BIA, VOA, VBA)* i dr.

I najzad, kada je u pitanju normativnopravno regulacija prava na pristup informacijama ne treba zanemariti ni podzakonska akta koja zaokružuju normativni okvir prava koje je predmet ovog istraživanja.

Analiza postojećih propisa ukazuje da je u normativnoj regulaciji ovog prava učinjen značajan korak, ne samo donošenjem osnovnog zakona iz ove materije, već i donošenjem srodnih, odnosno tzv. "sektorskih" zakona, kao i ugrađivanjem u ta zakonska rešenja usvojenih međunarodnih standarda, praćenih ažuriranjem i implementiranjem u naše propise.

Normativna regulativa pristupa informacijama od javnog značaja posmatrana sa pravnotehničkog stanovišta izgleda kao uređeno područje koje manje više nesmetano funkcioniše i u kome su jasno precizirani i definisani osnovni principi i načela koji uređuju tu materiju. Međutim, dublja i svestranija analiza stanja legislative u ovoj oblasti u nas pokazuje da postoje brojni problemi koji karakterišu normativnopravnu sferu pristupa informacijama od javnog značaja.

Iako Republika Srbija pripada "klubu" manjeg broja država koje su na direktan način svojim ustavom garantovale pravo na zaštitu prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, ona to nije uradila kroz poseban član. Naime, najviši pravni akt u nas, uredio je pitanje prava na dostupnost informacijama *kroz jednu svoju odredbu, koja sadrži istovremeno i pravo na obaveštenost kao posebno pravo povezano sa slobodom medija*, po kojoj svako ima pravo da bude istinito, potpuno i blagovremeno obavešten o pitanjima od javnog značaja, pri čemu su sredstva javnog informisanja dužna da to pravo poštuju. U drugom delu istog člana propisano je i pravo na pristup informacijama od javnog značaja kroz formulaciju da svako ima pravo na

pristup podacima koji su u posedu državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja.

Sledeća karakteristika normativnopravnog stanja pristupa informacijama od javnog značaja tiče se *velikog broja propisa* koji uređuje ovu oblast. Tu je reč o širokoj relevantnoj materiji koja, pored navedenih podataka o ličnosti, tajnih podataka, medijske sfere, obuhvata gotovo sva područja društvenog života, počev od zaštite čovekove okoline, privredne delatnosti, finansija, obrazovanja, telekomunikacija, poljoprivrede, bezbednosnih službi i policije, sve do obrade i upotrebe statističkih podataka, poslova u vezi sa arhivom, katastra, odnosa s javnošću, itd. Sama činjenica postojanja velikog broja područja koja su relevantna sa aspekta dostupnosti informacija, dovodi do teško pregledne regulacije, koja često puta nije međusobno usklađena i kompatibilna. Kao ilustrativan primer može da posluži odnos između *Zakona o tajnosti podataka i Krivičnog zakonika*. Krivični zakonik u članu 316 propisuje krivično delo odavanja državne tajne, odnosno odavanja službene tajne (369) ili vojne tajne (415), itd. Međutim, u tekstu Zakona o tajnosti podataka koji je osnovni zakon u pogledu tajnih podataka ne postoje pojmovi vojne ili službene tajne, već samo tajni podaci sa oznakama: "državna tajna", "strogo poverljivo", "poverljivo" i "interno". Na taj način su Krivičnim zakonikom sankcionisana krivična dela koja po Zakonu o tajnosti podataka ne postoje, a odavanje tajne koja postoji po Zakonu o tajnosti podataka ne predstavlja krivično delo.

S druge strane, prateća pojava je i *fragmentizacija* tih propisa. Naime, osim pomenutih sektorskih zakona, brojni propisi samo delimično regulišu materiju pristupa informacijama od javnog značaja. Na taj način, izolovani pristup regulaciji slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja (skoncentrisan samo na područje konkretne materije koja je predmet uređenja) dovodi do favorizovanja pojedinih segmenata istrgnutih iz konteksta, što često dovodi do pogrešnih normativnih rešenja.

Neki od zakona propisali su izuzetke od ustavom zajamčenog prava na pristup informacijama od javnog značaja aktima nižega ranga od zakona, čime su na ustavnopravno neprihvatljiv način ugrozili ovo fundamentalno ljudsko pravo i prekoračili dostignuti nivo njegove zaštite, što je u suprotnosti s Ustavom proklamovanim načelom vladavine prava.

Iako je Ustavni sud intervenisao i ukinuo ove neustavne odredbe zakona, njihovo usvajanje i pored protivljenja mnogobrojnih institucija (civilnog društva, nezavisnih tela, dela

poslanika, prevashodno opozicije), govori ne samo o stanju svesti, nego i o nedostatku političke volje da se princip transparentnosti odluka vlasti dosledno sprovede, čak i u normativnoj sferi.

Pored materijalnih propisa, određene teškoće stvaraju *procesni propisi*. Tu se u prvom redu misli na *Zakon o opštem upravnom postupku* koji treba poboljšati u delu koji se odnosi na npr. razgledanje spisa. Ovo nije samo pitanje pravnotehničkog poboljšanja teksta zakona nego je vezano za nerazumevanje odnosa ZSPIJZ i ZUP-a kada je u pitanju sama suština materije koju regulišu ova dva procesna zakona. Naime, organi vlasti u primeni prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja veoma često ovo osnovno ljudsko pravo svode na ograničavajući kontekst odredbi Zakona o opštem upravnom postupku. To znači da se tražilac informacije koji nastupa u svojstvu lica koje zahteva ostvarenje jednog ljudskog prava, svodi vrlo često, od strane organa vlasti, na stranku koja mora dokazivati svoj pravni interes za učestvovanje u postupku. Na to obavezuju odredbe ZUP-a po kojima lice mora dokazati svoju stranačku sposobnost odnosno svoj interes za pristup određenoj informaciji, jer se po tom osnovu stranci u postupku priznaju određena prava, odnosno utvrđuju obaveze.

Međutim, pravo na pristup informacijama od javnog značaja ne može se tretirati kao *upravna stvar* o kojoj uprava jednostrano odlučuje, niti se sme pravo građana u pogledu pristupa svoditi na nivo stranaka u postupku i prava koja im po tom osnovu pripadaju. Na taj način se ovo ljudsko pravo deformiše i gubi njegov smisao i suština kao ljudskog prava koje je dostupno *svakome* bez ikakve diskriminacije i bez obzira na motive i razloge, odnosno osnov korišćenja. U skladu s tim i druge procesne propise: *Zakonik o krivičnom postupku*, *Zakon o parničnom postupku*, *Zakon o prekršajima* i ostale, moramo tumačiti kao propise koji imaju karakter supsidijarnih posebnih postupaka, u odnosu na osnovni zakon: ZSPIJZ koji je u odnosu na njih *lex specialis*. Ili je još bolje rešenje, da se u svakom od ovih procesnih propisa jasno precizira odnos između dva prava: prava na pristup informacijama od javnog značaja kao *ljudskog prava*, i prava koje se ostvaruje u cilju zadovoljenja konkretnog prava ili pravnog interesa po zahtevu građana u upravnom (krivičnom, parničnom, prekršajnom) postupku.

S druge strane, čitav niz drugih zakona takođe nije usklađen sa osnovnim propisom, pa u primeni ZSPIJZ nailazimo na različite teškoće kada treba utvrditi njihovu nadležnost, pogotovo što se radi o zakonima istoga ranga. Istina, usvojeni su određeni mehanizmi koji olakšavaju primenu konkretnog propisa kao što je slučaj sa testom srazmernosti kojim se određuje prioritet

između dva interesa: *interesa zaštite privatnosti kao neotuđivog ljudskog prava i isto tako legitimnog interesa javnosti sa zna.*

Pored toga, kasni se u donošenju propisa koji su značajni za primenu mehanizama koji su u osnovi efikasnog ostvarivanja ovog prava (npr. Zakon o zviždačima i dr.).

3.

Navedena normativna rešenja ugrožavaju, u određenoj meri pravnu sigurnost, a s druge strane utiču na sistematičnost pravnog poretka, što u krajnjem slučaju može da dovede u pitanje i samo ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

Zbog svega navedenog, potrebno je preduzeti određene mere i izvršiti promene u normativnoj sferi kako bi postojeća legislativa delotvornije uticala na ostvarenje ovog prava u praksi.

U tom smislu, mišljenja sam da u Ustav RS treba ugraditi *posebnu odredbu tj. poseban član* koji reguliše samo pravo na pristup informacijama od javnog značaja. Iako ovo pravo čini logičku celinu sa pravom na obaveštenost i proizlazi iz njega, ipak ono zbog svoga višestrukog značaja i važnosti „zaslužuje” zasebno mesto koje ga ne vezuje samo za pravo građanina da bude istinito, potpuno i blagovremeno obavestavan o pitanjima od javnog značaja, kroz fokus obaveze sredstava javnog informisanja, nego ga treba tretirati kao značajno (i samostalno) ljudsko pravo koje ima svoj smisao i sadržaj. Budući da će Ustav RS morati u procesu evropskih integracija da se usaglašava sa standardima koji postoje u okviru Evropske unije, to će bez obzira na složenu i komplikovanu proceduru donošenja ili izmene Ustava, ipak moći da se postigne konsensus u vezi sa donošenjem osnovnog dokumenta zemlje, pa i ovog pitanja u okviru njega.

Takođe prilikom donošenja novih ili izmene postojećih zakona koji se na direktan ili indirektan način tiču prava na dostupnost informacijama, treba uzeti u obzir već postojeće propise, kako ne bi došlo do njihove kolizije. Pri tome se u svakom slučaju mora voditi računa da zakoni regulišu materiju ovog ljudskog prava u granicama, obimu i na način koji ne dovodi u pitanje suštinu prava na dostupnost informacija od javnog značaja.

4.

Iako normativna regulativa predstavlja okvir koji uređuje pravo na pristup informacijama, postojanje normi koje regulišu način društvenog ponašanja nije dovoljno da obezbedi poštovanje usvojenih propisa. Zbog toga je u našoj zemlji (kao uostalom u svakoj demokratskoj državi) utvrđena nadležnost *sudova* koji kroz donošenje odluka, omogućavaju ostvarenje ovog prava.

Drugim rečima, od sudske prakse u velikoj meri zavisi hoće li ovo fundamentalno ljudsko pravo biti afirmisano u praksi, i uticati na organe vlasti da postupaju u skladu sa zakonom i tako biti u funkciji ostvarenja transparentnog upravljanja, kao osnovne pretpostavke za demokratizaciju ukupnih društvenih odnosa.

U kontekstu ustavnog načela vladavine prava i posebno prava na dostupnost informacijama od javnog značaja posebno je važna uloga *Upravnog i Ustavnog suda*

U prilog važne uloge sudskih organa posebno govore činjenice da je broj tužbi koje se odnose na tzv. ćutanje administracije relativno veliki, pa i taj podatak upućuje na zaključak da pravo na dostupnost informacijama od javnog značaja nije još uhvatilo korena i zaživelo u praksi, pa uloga suda u ovoj fazi predstavlja posebno značajan mehanizam koji će doprineti delotvornijem ostvarenju ovog prava. Zato nije slučajno što se broj obraćanja našim sudovima, ali i međunarodnim (Sud za ljudska prava u Strazburu) takođe rapidno povećava i što građani imaju sve veće poverenje u njih.

Apostrofiranje uloge sudova zbog toga nije samo od principijelnog, već i od neposrednog praktičnog značaja. Zato kontinuirano poboljšanje sudskih procedura i uopšte uloge sudova predstavlja bitan uslova za suštinsko poboljšanje kako normativnog tako i pravno-političkog ambijenta u oblasti pristupa informacijama od javnog značaja u nas.

5.

U skladu sa opštim pristupom da se priroda i karakter jednog društvenog fenomena mora analizirati iz različitih aspekata, radi svestranog sagledavanja prava na dostupnost informacijama od javnog značaja, ovo pravo je bilo neophodno razmatrati i unutar društvenopolitičkog ambijenta u kome se njegove norme primenjuju. U tom smislu pravo na dostupnost informacijama od javnog značaja analizirano je u *međunarodnom kontekstu* koji određuje postojeće standarde u toj oblasti, a s druge strane pokazuje dostignuti stepen primene tih standarda u našem pravno-političkom sistemu.

Prva dimenzija istraživana je kroz *uporednopravnu analizu* usvojenih i dostignutih standarda i ona je pokazala da je taj dostignuti nivo u praksi, na žalost, još dosta daleko od onoga koji vlada u razvijenim zemljama. Ovo je posledica dugogodišnje demokratske tradicije u tim zemljama i istovremeno manjka te tradicije u nas. Očigledno je da pored toga, ali kao posledica jednog sistema koji je dugo vladao na ovim prostorima, ponekad ne postoji ni politička volja da se do kraja sprovedu osnovni principi vladavine prava i koncepta pravne države. Naime, još uvek

je prisutno verovanje da se očuvanje vitalnih državnih interesa može da obezbedi samo na taj način što će se negovati i štititi tajnost kao osnovni princip i garant bezbednosti zemlje i njenih institucija.

6.

S druge strane, slobodan pristup informacijama ne koristi samo pojedincu u zadovoljavanju njegovih potreba, nego, pored ostalog, služi da u procesu komunikacije među ljudima ubrza prenos i širenje informacija i znanja i poboljšava kvalitet komunikacije između njih. Pored ovog imanentno društvenog karaktera koji omogućava ljudsku dimenziju dijaloga, slobodan pristup informacijama u sebi sadrži nužno i *politički kontekst*.

Pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja u društvenoj stvarnosti moglo se oformiti jedino u uslovima savremenog koncepta pravne države koja se sve više transformiše u sistem socijalne regulacije, gubeći pri tome sve više elemente autoritativne funkcije. Na taj način stvara se jedan interakcijski proces koji omogućava nastanak i razvoj neotuđivih ljudskih prava i sloboda zahvaljujući upravo postojanju koncepta vladavine prava, dok se istovremeno taj koncept osnažuje i održava uz pomoć univerzalnih ljudskih prava i sloboda.

Zato se pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja ne može do kraja razumeti bez uzimanja u obzir savremenog modela pravno-političkog sistema koji počiva na premisi da građani u društvu ostvaruju svoje interese u odnosima saradnje, međusobno i sa državom, gde država nastupa kao „otvoreni sistem“ u komunikaciji sa svojim građanima. Iako se, ovaj savremeni koncept države i njene uloge kao institucije za pružanje javnih usluga svojim građanima i zaštiti njihovih ljudskih prava sve više ostvaruje u praksi, ipak mora neprestalno potvrđivati svoj legitimitet, prvenstveno poštovanjem ljudskih prava. Ovo naročito zbog toga što su, pored procesa saradnje, u društvu istovremeno prisutne i težnje za dominacijom koje se upravo poštovanjem i zaštitom ljudskih prava i sloboda mogu do određene mere amortizovati.

Jedno od najefikasnijih sredstava u ostvarivanju ovih ciljeva je upravo *otvorenost vlasti* i njenih odluka kroz spremnost i osposobljenost da omogući slobodan pristup informacijama od javnog značaja svojim građanima. Zbog toga je ovo pravo od fundamentalnog značaja za ostvarivanje socijalne funkcije države i njenih organa. U tom smislu se dostupnost informacijama može posmatrati i kao korak značajan za reformu pravnog, pogotovo upravnog sistema, ali i kao jedna od bitnih pretpostavki za razvoj demokratskog društva.

U prvoj dimenziji, slobodan pristup informacijama od javnog značaja ima značaj borbe protiv zatvorene, birokratske vlasti koja se teško oslobađa uloge jedinog zaštitnika države koji i putem netransparentne vlasti i „državnih i drugih tajni“, predstavlja garanta bezbednosti celokupnog društva i njegovih institucija.

S druge strane, uloga organa javne vlasti ne iscrpljuje se u obavezi da informacije koje poseduju učine dostupnim kako pojedincima tako i najširoj javnosti, nego i da promoviše *otvorenost kao princip vladavine*. Na taj način dostupnost informacijama od javnog značaja postaje snažno sredstvo i instrument kojim građani kontrolišu da li vlast poštuje ustanovljena pravila društvenog ponašanja. Ukoliko vlast ne dozvoljava građanima da vrše kontrolu nad njenim radom i odlukama koje donosi, ona dolazi u opasnost da više ne predstavlja reprezentanta građana i korumpira se.

Slobodnim pristupom informacijama od javnog značaja izbeći će se u društvenoj zbilji situacija koja je do danas bila gotovo pravilo da „iza svake vidljive vlade sedi nevidljiva vlada“. Kao što je isticao čuveni predsednik SAD Teodor Ruzvelt, protiv takve vlade treba se svim silama boriti. I ne samo boriti nego je „unistavanje te nevidljive vlade, razotkrivanje te nesvete alijanse korumpiranog biznisa i korumpirane politike, prvi zadatak državne vlasti“.

Sigurno je da se politički obračun sa tom nevidljivom vladom, koja se u navedenom kontekstu poistovećuje sa korumpiranom i nenarodnom vlašću, ne može uspešno voditi samo na jedan način, ali je isto tako izvesno da slobodan pristup informacijama od javnog značaja, predstavlja jedno od moćih sredstava u toj borbi.

7.

Ovako posmatran slobodan pristup informacijama od javnog značaja uklapa se u teorijski model jednog od osnovnih ljudskih prava koje je u funkciji ostvarivanja slobodnog demokratskog društva u najširem smislu. Međutim, ovo istraživanje je pokazalo da između zamišljenog i projektovanog teorijskog modela i prakse njegovog ostvarenja postoji ogroman prostor koji se ponekad pretvara u arenu gde se sučeljavaju različiti interesi čiji ishod neretko dovodi u pitanje i sam smisao i suštinu prava-u ovom slučaju prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

U tom cilju, organi vlasti ponekad ne biraju sredstva kojima nastoje da slobodu pristupa informacijama od javnog značaja marginalizuju na različite načine, ponekad i manipulacijama i drugim metodama. Ovo posebno iz razloga što se tradicionalni načini sakrivanja informacija

(neprestalno proglašavanje državnih i drugih tajni za sve što se želi sakriti od javnosti), više ne može opravdati. Zato se i pribegava suptilnijim metodama manipulisanja informacijama od javnog značaja. U tom cilju političke elite nastoje da stvarne domete svoje političke vlasti prikriju, između ostalog, i sakrivanjem od javnosti, svojih odluka ili suprotno, zatrpavanjem javnosti mnoštvom informacija. Tako se dobija utisak da se od javnosti ništa ne krije, a u stvari se ovom metodom stvara veliki prostor za manipulaciju. Tome doprinose i mediji pod kontrolom vlasti koji poplavljujući medijsku scenu i na osnovu tako serviranih informacija utiču da se javnost „spinuje“, odnosno navede na pogrešan zaključak ili da zanemari suštinu.

Isto tako skeptici ostvarivanja prava na dostupnost informacijama kao razlog bojazni od transparentnosti navode da će se omogućavanjem slobodnog pristupa informacijama otkriti i podaci koji zadiru u privatnost čime se vređaju druga ljudska prava koja su takođe značajna, bar koliko i pravo na dostupnost informacijama. Zato harmonizovanje ova dva prava predstavlja jedno jedno od najznačajnijih pitanja s kojim se susreću sve savremene države, pa i naša.

Problem se, dakle, ne završava u ravni nalaženja pogodnih puteva za pristup informacijama, već njihovog adekvatnog korišćenja u praktične svrhe. Drugim rečima, saznanje istine o načinima vladanja i donošenja odluka organa vlasti putem informacija o tome, nije dovoljno. Slobodan pristup informacijama podrazumeva još jedan korak koji konzumenta informacija, odnosno javnost približava ili čak stavlja u situaciju da na osnovu tih saznanja učestvuje i sama u donošenju odluka, odnosno u participiranju vlasti.

Tako posmatrano pravo na dostupnost informacija predstavlja bitnu pretpostavku za osvajanje znanja. Monopol znanja nije više privilegija vladajućih elita. Upravo dostupnost informacijama garantuje i građanima da putem tog moćnog oružja na osnovu stečenih (sa)znanja utiču na bitne društvene procese. Zato u borbi za ovladavanje informacijama nauka mora postati sastavni deo svakodnevne borbe za osvajanje vlasti putem znanja. Znanje ne sme ostati privilegija uskog kruga ljudi koji će ga koristiti za realizovanje takođe uskih interesa, već industrija znanja mora biti dostupna širokom krugu građana. To je garancija da će se ograničiti dominacija koja je i stvorena zahvaljujući uskraćivanju (sa)znanja, odnosno informacija običnom čoveku.

U tom smislu ne treba zaboraviti da su značajni udeo u Francuskoj revoluciji imali politički pamfleti i štampani mediji, a da danas različite medijske, odnosno twitter revolucije, imaju takođe značajan uticaj na pokretanje društvenih procesa. Drugim rečima, kako to ističe Ž.

Asanž „*borba protiv represivnih režima uvek počinje i završava se kao borba za informacije i komunikacije*“.

Borba za informacije predstavlja istovremeno i borbu za nove društvene odnose zasnovane na postulatima slobode i demokratije. Umesto dominacije političkih elita koje svom povlašćenom položaju mogu da zahvale i pozivanjem na „državni“, „nacionalni“ ili neki drugi „viši“ interes koji nije dostupan običnom građaninu, stvaraju se drugačiji odnosi koji počivaju na ravnopravnosti. Ova se ravnopravnost prostire i na sferu „tajni“ koje su bile rezervisane za odabrane. Umesto osvojenih privilegija nastalih, delimično ili u velikoj meri, posedovanjem informacija koje drugima nisu dostupne, slobodan pristup informacijama *svakome*, omogućava uspostavljanje odnosa ravnopravnosti i osvajanje novih sloboda. Građani na to imaju pravo i za to im nije potrebna dozvola „čuvara tajni“. Oni će korišćenjem ovog prava postati vlasnici informacija koje s punim pravom mogu da koriste, između ostalog i za kontrolu vlasti i odluka koje one donose.

Informacije o odlukama i postupcima vlasti mogu takođe imati velikog uticaja na izborne rezultate. Građani koji su upućeni u načine vladanja, o zakulisnim ranjama političkih elita i, u krajnjem slučaju, o rezultatima takve vladavine na slobodnim i demokratskim izborima će ta svoja saznanja pretočiti u izborne glasove. Na taj način građani direktno utiču na kreiranje politike, jer upravo zahvaljujući informacijama *nagrađuju ili kažnjavaju* političare koji se bore za osvajanje političke vlasti i svojim glasovima daju legitimitet izabranom političkom vođstvu.

8.

Imajući u vidu celokupno istraživanje stanja *zakonodavstva i prakse* primene propisa u oblasti prava na pristup informacijama od javnog značaja kao fundamentalnog ljudskog prava i političkog konteksta u kome se taj proces odvija, nameće se zaključak o postojanju interakcijskog odnosa između *razvoja demokratskih procesa i institucija i prava na dostupnost informacijama od javnog značaja*. Naime, s jedne strane savremeni koncept ljudskih prava, konkretno prava na pristup informacijama od javnog značaja, doprinosi demokratizaciji ukupnih društvenih odnosa i služi kao efikasno sredstvo u borbi protiv dominacije i represije vlasti koja je uvek sklona manipulacijama i skrivanju istine kako bi sačuvala poluge odlučivanja. Isto tako, pravo na pristup informacijama koje je dostupno svakome, predstavlja garanciju u borbi protiv korupcije i drugih negativnih posledica koje sa sobom nosi netransparentna i korumpirana vlast. Na taj način ovo pravo utiče na transformisanje javne vlasti od tradicionalne koja se zasnivala na vladavini

ljudima, u koncept socijalne regulacije u kojem sami građani postaju aktivni subjekt društvenog odlučivanja.

Ova dimenzija prava na pristup informacijama utiče, dakle, na organe vlasti da građane tretiraju kao ravnopravne partnere kojima taj status odnosno legitimitet daju upravo neotuđiva ljudska prava u konkretnom slučaju pravo na pristup informacijama. S druge strane, interakcijski odnos se manifestuje u nužnoj promeni statusa samih organa vlasti i njihove funkcije koji pod uticajem „argumenata ljudskih prava i sloboda“ gube tradicionalna svojstva koja ciljeve društva realizuju autoritativnim sredstvima, koji zamenjuju legitimne interese građana, a afirmišu pravo da znaju, menjajući tako i institucije i sam sistem. Na taj način, sistem *dominacije* zamenjuje se sistemom *saradnje* koji pokazuje sve prednosti u odnosu na tradicionalni koncept vladanja koji se zasnivao na manipulacijama, lažima, skrivanju istine u ime nekih viših interesa, koji su najmanje bili legitimni interesi građana.

Ovi procesi koji su se nekad smatrali teško dostižnim idealima, danas su sve bliži savremenom čoveku upravo zahvaljujući ideji, garancijama i zaštiti ljudskih prava i sloboda, kao tekovini demokratskih promena savremenog društva. Međutim, ne treba apsolutizovati neotuđiva ljudska prava nego ih shvatiti kao jedno od sredstava, koje pomaže da se ljudsko društvo humanizuje, učini boljim i pravednijim.

Ovo istraživanje je pokazalo da je to slučaj i sa pravom na dostupnost informacijama. Ono pomaže da se kroz slobodan pristup informacijama, realizuje jedno ljudsko pravo koje je višestruko značajno za demokratizaciju ukupnih društvenih odnosa. Međutim, kako je takođe pokazalo ovo istraživanje, ostvarenje toga prava zavisi od mnogih pretpostavki koje zahtevaju *stalno poboljšanje zakonodavnog okvira, jačanje institucija, praćenje međunarodnih dostignuća i standarda, ali i kroz usavršavanje primene usvojenih rešenja u praksi*. U meri u kojoj građani budu uporni i istrajni u zahtevima za ostvarenje svojih *opravdanih i legitimnih interesa da znaju*, a država „primorana“ da te interese i prava uvažava, utoliko će i koncept slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja prerasti u istinskom smislu u „četvrtu vlast“. Na taj način će pravo na dostupnost informacijama od javnog značaja, koje je, kako je to ovo istraživanje pokazalo, još uvek u nas šansa da se kontroliše vlast koja u ime građana i za njihov račun donosi odluke koje se tiču njih samih, prerasti u istinsko pravo koje će omogućiti da građani putem participiranja u vlasti, kao aktivni subjekti učestvuju u donošenju značajnih društvenih odluka i usmeravanju društvenih tokova.

LITERATURA

1. Domaći autori:

- Barać V., *Korupcija, vlast, država* (Deo treći), Savet za borbu protiv korupcije (2011).
- Barać V., Zlatić I. (priređivači): *Korupcija, vlast, država* (prvi deo), Res Publica, Beograd, mart (2004).
- Barać V., Zlatić I. (priređivači): *Korupcija, vlast i država-polazište i pravac delovanja Saveta za borbu protiv korupcije* (Zbornik) (2001-2004, Beograd, Res publica (2004).
- Barać V., Zlatić I. (priređivači): *Korupcija, vlast, država* (drugi deo), Res Publica, Beograd (2005).
- Barać V.,... et al.: *Borba protiv korupcije u Srbiji: između Nacionalne strategije i Akcionog plana* (Dominantna i marginalna korupcija: borba protiv korupcije u Srbiji 2000-2006. godine, Beograd, Friedrich Ebert Stiftung (2006).
- Bien S.: *Značaj pristupa informacijama od javnog značaja u pravnom poretku*, Država i demokratija (zbornik radova: izlaganje na konferenciji) Službeni glasnik i Fakultet političkih nauka, Beograd (2010).
- Ćorić V...et all: *Međunarodni sud pravde.-organizacija, postupak, slučajevi /*. Institut za uporedno pravo (2008).
- D. Milenković, *Priručnik za primenu ZSPIJZ*, Poverenik za informacije od javnog značaja Beograd (2005).
- D. Milenković: *Priručnik za primenu ZSPIJZ*, Beograd, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Beograd (2010)
- Damjanović M., *Demokratija, epizodna misterija*, Beograd, (2011).
- Dimitrijević V.,... et all: *Temelji moderne demokratije: izbor deklaracija i povelja o ljudskim pravima (1215-1990)*, (zbornik), priredio Mrđenović D., Zavod za udžbenike, Beograd (2011).
- Dimitrijević V.: *Neizvesnost ljudskih prava: na putu od samovlašća ka demokratiji*, Novi Sad, Sremski Karlovci (1993).
- Đorđević Jovan: *Politički sistem*, Savremena administracija, Beograd (1985).
- Fatić A.: *Freedom and Heteronomy: an essay on the liberal society*, Institute of International Politics and Economics: Centre for Security Studies, Belgrade (2009).
- Fatić A.: *Korupcija i moć u javnoj upravi: kontrolni model integriteta*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd (2013).
- Gajin S., Resanović, A., Vodinelić V. : *Ljudska prava: pravno-sistemska okvir*, Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd (2012).
- Gajin S...et all: *Zaštita podataka o ličnosti i poverljivi podaci-pravni aspekti*, Fond za otvoreno društvo, Beograd (2005).
- Gajin S.: *Razvoj i međusobno usklađivanje normativnih okvira pristupa informacijama od javnog značaja i zaštite tajnih podataka*, Pristup informacijama od javnog značaja i zaštita tajnih podataka (zbornik radova), Beograd (2012).

- Goati V., *Podsystem političkog predstavništva "Ahilova peta" poretka u Srbiji" u Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji*, Beograd (2011).
- Golubović K., Antonijević M.: *Priručnik za ostvarivanje slobodnog pristupa informacijama u posedu organa javne vlasti u RS*, Beograd (2013).
- Ivanović V., Đilas A. (redaktori), *Zbornik o ljudskim pravima*, London, 1983,
- Jelić Z., *U susret zakonskom regulisanju slobodnog pristupa informacijama*, Ekonomika, Beograd br. 3/02 (2002).
- Jelić Z., et all.: *Vodič kroz upravni postupak*, Glosarijum, Beograd (999).
- Jelić Z.: *Osnovi normative tehnike - uvod u savremenu nauku o metodama stvaranja i razumevanja prava*, Ekonomika, Beograd (1986).
- Jelić Z.: *Osnovni principi pravne države*, , Ekonomika, god. 13, br. 1 (1977).
- Jelić Z.: *Uspostavljanje vladavine prava u periodu tranzicije*, Pravni život, god. 1, br. 1 ,, Beograd (2003).
- Jelić Z.: *Zoran Tomić-Pravno nepostojeći upravni akti*, Ekonomika preduzetništva, Beograd (2000).
- Jelić Z.: *Moderna koncepcija vladavine prava*, Dosije, Beograd (2010).
- Kešetović Ž.: *Odnosi uprave i javnosti s posebnim osvrtom na odnos policije sa javnošću*, doktorska disertacija, FPN, Beograd (1999).
- Krbek I.: *Stranka u upravnom postupku*, Zagreb : Jugoslovenska štampa (1928).
- Krbek I.: *Upravni akt*, Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, (1957).
- Kutlešić V., *Hegelovo shvatanje slobode*, Seminarski rad, Pravni fakultet u Beogradu (1978).
- Kutlešić V., *Osnovi prava*, Službeni list SCG, Beograd, (2005).
- Kutlešić V.: *Aktuelna pitanja demokratizacije političkog sistema u Srbiji*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd (1990).
- Kutlešić V.: *Osnovi države i prava: izbor tekstova*, Službeni list SRJ, Beograd (2001).
- Kutlešić V.: *Uvod u pravo (drugi deo)*, Megatrend, (2010).
- Lilić S, P. Dimitrijević, M. Marković, *Upravno pravo*, (2004).
- Lilić S. (priređivač): *Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije: zbornik radova*. Knj. 2, Pravni fakultet, Centar za publikacije, Beograd (2009).
- Lilić S. : *Upravno pravo i upravno procesno pravo*: Pravni fakultet Univerziteta, Beograd (2013).
- Lilić S. i ostali, *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd (2004).
- Lilić S., Aleksić: *Dostupnost javnih informacija- stanje i preporuke*: Centar za proučavanje alternativa, Beograd ,Bukurešt (2004).
- Lilić S., Golubović K.: *Evropsko upravno pravo sa osvrtom na upravno pravo Srbije u kontekstu Evropskih integracija*, Pravni fakultet, Beograd (2011).
- Lilić S., Milenković D.: *Slobodan pristup informacijama*, Komitet pravnik za ljudska prava (YUCOM), Beograd (2003).
- Lilić S.: *Slobodan pristup informacijama od javnog značaja i upravni spor, Aktuelne tendencije u razvoju i primeni evropskog kontinentalnog prava*, (tematski zbornik radova), Pravni fakultet, Niš, 2010.
- Matić G.: *Zaštita tajnih podataka i slobodan pristup informacijama: praktični aspekti primene Zakona o tajnosti podataka*, Pravni informator: stručno-informativni časopis,Beograd (2013).
- Milenković D , Rakić V.: *Slobodan pristup informacijama i javna uprava*, Komitet pravnik za ljudska prava (YUCOM), Beograd (2005).

- Milenković D. *Priručnik za primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Beograd (2010).
- Milenković D., Marićević A.: *Zaštita prava građana pred Upravnim sudom-vodič za građane*, Centar za razvoj Srbije, Beograd (2013).
- Milenković D., *Priručnik za primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Beograd (2010).
- Milenković D., *Sloboda pristupa informacijama, javna uprava i lokalna samouprava*, doktorska disertacija, FPN, Beograd, (2008).
- Milenković D.: *Aktuelni problemi ostvarivanja institucionalne zaštite ljudskih prava- poverenik za informacije od javnog značaja*, Centar za razvoj Srbije, Beograd (2008).
- Milenković D.: *Pristup informacijama, zaštita podataka o ličnosti i tajnost informacija : aktuelna pitanja zakonodavstva u Srbiji*, Komitet pravnika za ljudska prava YUCOM, Beograd (2009).
- Milenković D.: *Pristup informacijama, zaštita podataka o ličnosti i tajnost informacija : aktuelna pitanja zakonodavstva u Srbiji*, Komitet pravnika za ljudska prava YUCOM, Beograd (2009).
- Milenković D.: *Uprava kao vlast i uprava kao služba*, Biblioteka Srbija – pravna država, knjiga br. 13, Centar za publikacije Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, Beograd (1997).
- Miletić E., Lilić S., Vitkauskas D.: *Podrška instituciji poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti-izveštaj: ugovor broj 2010-231701*, IBF International Consulting (2010).
- Milošević M...et all.: *Slobodan pristup informacijama od javnog značaja-teorija i praksa* Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd (2013).
- Mrak A.... et all: *Analiza Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja sa istraživanjem o primeni Zakona u praksi*, Američko udruženje pravnika: Inicijativa za vladavinu prava-ABA/CEELI, Beograd, 2007. *Primena Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja : izveštaj o monitoringu*, Beograd: Fond za otvoreno društvo, Beograd (2006).
- Mrak A.: *Usklađenost Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja sa međunarodnim standardima i standardima Saveta Evrope*, Američko udruženje pravnika- Inicijativa za vladavinu prava-ABA/CEELI, Beograd, 2007. Urošević R.: *Dostupnost informacija od javnog značaja prema praksi Evropskog suda za ljudska prava*, Pravni život, časopis za pravnu teoriju i praksu, Udruženje pravnika, Beograd (2006).
- Nenadić N.: *Slobodan pristup informacijama*, Srpska pravna revija: časopis za pravno-socijalna istraživanja, Beograd (2008).
- Paško Z.: *Slobodan pristup informacijama i ostvarivanje prava na informisanje na maternjem jeziku*, Međunarodni naučni skup: Intelektualna sloboda i savremene biblioteke, Filološki fakultet Univerziteta, Narodna biblioteka Srbijr, Bibliotekarsko društvo Srbije, Beograd, Beograd (2004).
- Pirc Musar N.: *Vodič kroz Zakon o zaštiti podataka o ličnosti*, Beograd (2011).
- Pljakić, S.: *Slobodan pristup informacijama od javnog značaja* ,Međunarodni naučni skup: *Izmena Zakona o parničnom postupku, naknada štete i osiguranje* (2008).
- Popović S., Lilić S., Slavišek J., *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku*, SA, Beograd, (1998).

- Popović S...et all: *Osnovi nauke o upravljanju*, 1984, Beograd "Svetozar Marković", Beograd (1984).
- Popović S.: *Upravno pravo: opšti deo*, Savremena administracija, Beograd (1975).
- Prlja D., Savović D., Stepić D., *Informatika sa statistikom u sportu*, Institut za uporedno pravo, Beograd, (2012.).
- Rabrenović A., Čeranić J.: *Usklađivanje prava Republike Srbije sa pravnim tekovinama EU: prioriteti, problemi, perspektive*, Institut za uporedno pravo, Beograd (2012).
- Rabrenović A.: *Pravna zaštita "duvača u pištaljku" u javnoj upravi Republike Srbije*, Savetovanje pravnika: Aktuelna pitanja savremenog zakonodavstva, Budva (2012).
- Ružić N.: *Pravo na slobodan pristup informacijama u SAD*, Slobodan pristup informacijama (konferencija), Komitet pravnika za ljudska prava (YUCOM, Beograd (2003).
- Ružić N.: *Slobodan pristup informacijama: o dva načina ostvarivanja prava*, Glasnik Narodne biblioteke Srbije, Beograd (2010).
- S.Lilić, J.Savinšek, *Komentar zakona o opštem upravnom postupku*, Beograd, (1998)
- Subotički D.: *Dostupnost informacijama od javnog značaja u srpskom i evropskom pravu*, Službeni glasnik, Beograd (2011).
- Subotički D.: *Dostupnost informacijama od javnog značaja u srpskom i evropskom pravu*, Službeni glasnik, Beograd (2011)
- Šabić R., : *Sloboda pristupa informacijama - bitna pretpostavka uspešne tranzicije*, Država i demokratija Beograd: Službeni glasnik: Fakultet političkih nauka, Beograd (2010).
- Šabić R., *Pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja u pravnom poretku Srbije*, magistarski rad, Beograd, (2012).
- Šabić R., *Zaštita prava na slobodan pristup informacijama prema Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, Pravni zapisi: časopis Pravnog fakulteta Univerziteta Union u Beogradu (2012).
- Šabić R.: *O problemima u primeni Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, Lokalna samouprava-propisi i praksa:pravni bilten, Stalna konferencija gradova i opština, Beograd (2006).
- Šabić R.: *O problemima u primeni Zakona o Slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, Lokalna samouprava: Propisi i praksa (pravni bilten) (2005).
- Šabić R.: *Otvorena pitanja primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja u periodu nakon usvajanja Zakona o tajnosti podataka*, Pristup informacijama od javnog značaja i zaštita tajnih podataka, (zbornik radova), Beograd, Misija OEBS u Srbiji, Centar za unapređivanje pravnih studija, Beograd (2012).
- Šabić R.: *Sloboda pristupa informacijama - bitna pretpostavka uspešne tranzicije*, Država i demokratija (zbornik radova: izlaganje na konferenciji), Službeni glasnik i Fakultet političkih nauka, Beograd (2010).
- Šarlaieva G., Šabić R.: *Пътеводител през Закон за свободния достъп до информациите от обществено значение: доверено лице за информации от обществено значение*, Službeni glasnik (Държавен вестник на Република Сърбия), Beograd (2005).
- Tomić Z., *Pravno, uspravno, upravno*, Službeni glasnik, Beograd (2011).
- Tomić Z., *Upravno pravo*, Beograd, (1991).
- Vodinelic V., et all: *Vodič kroz Zakon o slobodnom pristupu informacijama*, Fond za otvoreno društvo, Beograd (2005).
- Vodinelic V.: *Pravno zatvaranje informacionog trougla*, Izlaganje na konferenciji, Putevi i stranputice pravne države u Srbiji,: Fondacija Konrad Adenauer: Centar za unapređivanje pravnih studija CUPS, Beograd (2009).

Vodinelić V.: *Pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja kao ustavno pravo*, Izbor id sudske prakse (2004).

Vučković J.: *Pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu (2009).

Vujaklija M., *Leksikonu stranih reči i izraza*, Beograd, (1954).

2. Strani autori:

Alexis de Tocqueville: *L'ancien régime et la révolution*, Paris, Gallimard, (1953).

Alexis de Tocqueville: *O demokraciji u Americi (De la démocratie en Amérique)*, Zagreb, Informator, Fakultet političkih znanosti (1995).

Assange J.(Asanž Ž.): *Neautorizovana biografija*, Beograd, (2012).

Bay Ch., *Access to Political Knowledge as a Human Right*, u Galnoor (1997).

Boban M., *Pravo na privatnost i pravo na pristup informacijama u suvremenom informacijskom društvu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, godina 49, broj 3 (2012).

Bukvić B.,... et all.: *Priručnik za primjenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama*, Vlada Republike Crne Gore, Uprava za kadrove, Podgorica, (2010).

Byrne A.: *The Politics of Promoting Freedom of Information and Expression in International Librarianship: the IFLA/FAIFE project*, Lanham, Scarecrow Press, Libraries and Librarianshi: an international perspective, no. 4 (2007).

Cane P.: *Administrative tribunals and adjudication*, Oxford, Portland, Hart (2010).

Cannea della, G.: *The European Union's Mixed Administrative Proceedings, Law and Contemporary Problems*, vol. 68., no. 1. (2004).

Capurro R., *Information: ein Beitrag zur etymologischen und ideengeschichtlichen Begründungdes Informations begriffs*, München: Saur, (1978).

Cooper Ph.: *J.Public Law and Public Administration*, 2nd ed, Englewood Cliffs (1988).

Dabanović B.. et all...: *Praktična primjena Zakona o slobodnom pristupu informacijama*, , (priručnik), Podgorica, (2007).

Dabanović B... et al.: *Praktična primjena Zakona o slobodnom pristupu informacijama: priručnik*, Vlada Republike Crne Gore, Uprava za kadrove, Podgorica (2007).

Darbishire H.: *Slobodan pristup informacijama i tajnost podataka u Crnoj Gori-komentari zakona sa preporukama*, Mreža za afirmaciju nevladinog sektora-MANS, Podgorica (2007).

Davitkovski B., Pavlovska-Daneva A.: *Komentar na Zakonot na sloboden pristap do informacii od javen karakter*, Fondacija za Otvoreno opštество- Makedonija. Izvor: <http://soros.org.mk/dokumenti/FOOM-ZSP-komentari.pdf>

Davitkovski, B., Pavlovska-Daneva A.: *Law on free access to information of public character-law program*, Foundation Open Society Institute-Macedonia, Skopje (2006).

Digi L.: *Preobražaji javnog prava (Les Transformations du droit public)*, Plato, Beograd (1997).

Duguit L.(Digi L.): *Preobražaj javnog prava*, Beograd, 1939, st.XVIII-XX.

Đerđa D.: *Pravila upravnog postupka u europskom pravu*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 33., br. 1. (2012).

Đerđa D.: *Učinak europskih pravnih pravila na pravno normiranje upravnog postupka u hrvatskoj*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu (Online)

Fukujama F., *Građenje države*, Beograd, (2007).

Gerald E. C.: *Administrative reform comes of age*, Berlin ; New York : Walter de Guyter (1991).

Gotovac V., Gardašević Đ.: *Pravni pregled: Europski i međunarodni standardi u dostupnosti informacija*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu,

- Hamilton S., Seidelin S.: *Intellectual Freedom in the Information Society, Libraries, and the Internet: IFLA/FAIFE world report*, Copenhagen IFLA/ FAIFE Office (2003).
- Hammitt H. A., Sobel D. L., Zaid M. S.: *Litigation under the Federal Open Government Laws Access reports*, EPIC Publications, The James Madison Project, Washington (2002).
- Hodžić A., *Osiguranje transparentnosti i odgovornosti vlade: Omogućavanje pristupa informacijama*, Program podrške istraživanjima u oblasti javnih politika (2010-2011).
- Horić A., *Informacija-povijest jednog pojma: O Capurrovom razumijevanju pojma informacije*, Vjesnik bibliotekara Hrvatske 50, 1/2 Biblioteka Pravnog fakulteta, Zagreb (2007).
- John Stuart Mill: *Izabrani politički spisi (Collected works)*, Informator, Fakultet političkih nauka, Zagreb (1989).
- Jones B. M.: *Protecting Intellectual Freedom in your Academic Library: scenarios from the front lines*, American Library Association, Chicago (2009).
- Keane J. (Kin Dž): *Mediji i demokratija*, Beograd, (1995). (Izvorno: *The Media and Democracy*, Polity Press, Cambridge, 1991).
- Kelzen H.: *Elementi teorije pravnih normi: izabrani pozni spisi*, Ratio, Beograd-Podgorica (2003).
- Kelzen H.: *Glavni problemi teorije državnog prava razvijeni iz učenja o pravnom propisu (Hauptprobleme der Staatsrechtslehre entwickelt aus der Lehre vom Rechtssatze)*, Službeni list, Beograd (2001).
- Kelzen H.: *O suštini i vrednosti demokratije (Vom Wesen und Wert der Demokratie)*, Centar za unapređivanje pravnih studija, Beograd (1999).
- Klemen J.: *Postupak po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, Američko udruženje pravnika: Inicijativa za vladavinu prava - ABA/CEELI, Beograd (2007).
- Kovacec D.: *Pristup informacijama i dokumentima u posjedu tijela javne vlasti*, 41. savjetovanje Hrvatskog arhivističkog društva (2006).
- Krbek I.: *Upravni akt*, Hrestomatija upravnog prava, Društveno veleučilište u Zagrebu, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb (2003).
- Lloyd of Hampstead L.: M.D.A. Freedman, Lloyd, *Introduction to Jurisprudence*, Stevens Carswell, London, Toronto, (1985).
- Lozina D.: *Javnost i otvorena uprava, Pravo na pristup informacijama*, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu i Grad Novalja (2008)
- Lukač J.: Dnevni list Danas, 29. decembar 2013
- M. Heideger, *Bitak i vreme*, Zagreb: Naprijed, (1988).
- Mark A., Klemen J., Pirc-Musar N., Bien S.: *Law on Free Access to Information of Public Importance of the Republic of Serbia: analysis of the Law and its implementation in practice*, American Bar Association, Central European and Euroasian Law Initiative ABA CEELI, Belgrade (2007).
- McDonald A. : *Information Access Laws*, u: Bevir, Mark (ed.), *Encyclopedia of Governance*, Thousand Oaks (...) (2007).
- Mendel T. : *Freedom of Information, A Comparative Legal Survey*, New Delhi (2003).
- Mendel T.: *International Mechanisms for Freedom of Expression*, Article 19, London, (2001).
- Mendel T.: *Model zakona o slobodi informisanja*, (Seminar: Odnos sudova i medija), Niš, 5-6. april 2002.
- Mendel T.: *Pravo javnosti da zna – princip zakonodavstva o slobodi informisanja*, Article 19, Crnogorski helsinški komitet za ljudska prava, Podgorica (2003).
- Nehl, H. P : *Principles of Administrative Procedure in EC Law* (1999).

- Olofsson J.: *Slobodan pristup informacijama od javnog značaja i pravo Evropske unije-Pravo i politika Evropske unije iz perspektive domaćih autora* (zbornik radova), Centar za unapređivanje pravnih studija, Beograd (2009).
- Pirc Mušar N.: *Kolizija dva ljudska prava: prava na pristup informacijama i prava zaštite osobnih podataka – iskustva Slovenije*, Privatnost (2006).
- Pirc Mušar N.: *Kolizija dva ljudska prava: prava na pristup informacijama i prava zaštite osobnih podataka–iskustva Slovenije*, Privatnost, Zaštita osobnih podataka i upravljanje identitetima (sažetak konferencije), Zagreb (2006).
- Pirc-Musar N.: *The Law on Free Access to Information of Public Importance: analysis and implementation in practice: executive summary*, ABA CEELI, Beograd (2007).
- Pirc-Musar N.: *Vodič kroz Zakon o zaštiti podataka o ličnosti*, Poverenik za informacije i zaštitu podataka o ličnosti, Beograd, 2011.
- Podolnjak, R.: *Pravo na pristup informacijama i povjerenik za informacije (Povodom rasprave o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama u Hrvatskom saboru)*, www.rasprava.net/downloads/ppi_i_povjerenik_za_informacije__prof._podolnjak109306829.doc.
- Pusic E.: *Država i državna uprava*, Društveno veleučilište i Pravni fakultet u Zagrebu (2007).
- Rajko A., *Pravo na pristup informacijama javnog sektora i njegova ograničenja u demokratskom društvu*, Hrvatska javna uprava, god. 4, br. 2. (2002).
- Rajko A.: *Dostupnost informacija*, Informator br. 5747 od 4. travnja (2009).
- Rajko A.: *Implikacije uvrštavanja prava na pristup informacijama javnog sektora u Ustav Republike Hrvatske*
- Rajko A.: *Informacijsko upravno pravo (Pravo na pristup informacijama, Zaštita osobnih i tajnih podataka)*, Zagreb (2011).
- Rajko A.: *Izričito ustavno normiranje prava na pristup informacijama*, Informator, god. 56., br. 5646 (2008).
- Rajko A.: *Kriteriji dostupnosti informacija i zaštita prava na pristup informacijama*, Ius info,(2010).
- Rajko A.: *Neke dvojbe u vezi s primjenom novog Zakona o tajnosti podataka*, Hrvatska javna uprava, god. 7., br. 3 (2007).
- Rajko A.: *Odnos prava na pristup informacijama sa srodnim pravima*, Pravo i porezi, god. XVII., br. 9 (2008).
- Rajko A.: *Pravo na pristup informacijama javnog sektora i njegova ograničenja u demokratskom društvu*. U: Ivan Koprić (prir.) *Modernizacija hrvatske uprave*. Zagreb: Društveno veleučilište (2003).
- Rajko, A.: *Nova metodologija vrednovanja regulacije prava na pristup informacijama*, Hrvatska pravna revija, 12-2010
- Rajko, A.: *Praksa Europskog suda za ljudska prava vezana za „zviždače“*, Pravo i porezi, 5. (2011).
- Rutović Ž., Nikolovski J.: *Slobodan pristup informacijama (teorijsko - praktični aspekti)*, Fond za razvoj istraživačkog novinarstva i novih medija, Novi Sad (2011).
- Smerdel B.: *Ustavna osnova prava javnosti na informaciju*. Informator, god. 55., br. 5527 (2007).
- Stoeber J. H., *Historisch statistische Beschreibung der Staaten des teutschen Reichs*, Hamburg 1785., str. XI.
- Taylor L.: *Freedom of Information: working towards compliance*, Chandos Publishing, Oxford (2004).

- Tindal M.: *Reasons Against Restraining the Press*, London, (1704).
- Toby M.: *Freedom of Information, A Comparative Legal Survey*, (2003).
- Tropina Godec Ž.: *Informiranost građana i slobodan pristup informacijama javnog sektora*, Hrvatska javna uprava, god. 9., br. 2 (2009.).
- Türk, D.: *On the Right to Freedom of Opinion and Expression*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, god. 39, br. 5–6 (1989).

3. Stručne publikacije:

- Administracija i privatna lica – priručnik*, Savet Evrope, 1996, str. 11. Izvor: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/163.htm>
- Evropski sud (European Court of Justice* : Sajt: [w.w.w.coe.int](http://www.coe.int):Kancelarija Saveta Evrope u Beogradu).
- Freedom of Expression Training Manual for Public Officials* (2004) London: Article 19.
- Freedom of information (Training Manual for Public Officials)*, Article XIX, Chapter One: *What is Freedom of Information?*, London, (2004).
- Godišnji Izveštaj Poverenika za slobodan pristup informacijama od javnog značaja 2005 godinu*, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Izvor: <http://www.poverenik.rs/>
- Godišnji Izveštaj Poverenika za slobodan pristup informacijama od javnog značaja 2007 godinu*, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Izvor: <http://www.poverenik.rs/>
- Građani kao partneri* (priručnik OECD-a), Zagreb (2004).
- Green Paper on Public Sector Information in the Information Society (Zelena knjiga o informacijama javnog sektora u informacijskom društvu)*, European Commission (1998)
- Informator o radu poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti od 2005 do 2013.*, Beograd, 2013. Izvor: <http://www.poverenik.rs/>
- Izveštaj o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja u 2007. godini.*
- Izveštaj o sprovođenju zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i zaštiti podataka o ličnosti za 2011.*, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Narodna biblioteka Srbije, Službeni glasnik (2012).
- Izveštaj o sprovođenju zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i zaštiti podataka o ličnosti za 2012.*, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Narodna biblioteka Srbije, Službeni glasnik Izvor <http://www.poverenik.rs/yu/o-nama/godisnji-izvestaji/1562-izvestaj-poverenika-za-2012-godinu.html>
- Katalog organa javne vlasti na koje se primenjuje Zakon o slobodnom pristupu informacija od javnog značaja* - <http://www.poverenik.rs/yu/katalog-organa.html>
- Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije: zbornik radova. Knj. 1* (priredio Stevan Lilić), Beograd: Pravni fakultet (2011).
- Pravo na otvorene javne uprave u Evropi: novi pravni standardi za administrativnu transparentnost*, Dokument Sigme, br.46, (priredio: Mario Savino), Univerzitet Tuscia iz Viterboa (Italija), Izvor: <http://www.oecd.org/dataoecd/18/14/47361705.pdf> (Izvorno objavio OECD na engleskom jeziku pod nazivom: *The Right to Open Public Administrations in Europe: Emerging Legal Standards on Administrative Transparency* © 2010 OECD). Izvor: http://www.epsa2011.eu/files/Themes_2011/OECD%20Administrative%20Transparency%202010.pdf

Priručnika o ostvarivanju prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, Beograd, 2010.

Slobodan pristup informacijama (Free Acces to Information): priredili Lilić S., Dejan Milenković D., Beograd: Komitet pravnika za ljudska prava (YUCOM) (2003).

Slobodan pristup informacijama-stavovi i mišljenja Poverenika, Beograd, 2013.

Uputstvo za objavljivanje informatora o radu državnog organa, „Službeni glasnik RS“, br. 68/2010.

Zaštita podataka o ličnosti i poverljivi podaci pravni aspekti, Fond za otvoreno društvo, Beograd (2005).

Zaštita uzbunjivača (urednica Medenica B., Ružić N.), Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Službeni glasnik (2013).

Slobodan pristup informacijama-izvod iz prakse Poverenika, u izradi publikacije učestvovali Jović J., uvodna reč: Šabić R., Službeni glasnik, Beograd (2012).

Slobodan pristup informacijama-stavovi i mišljenja Poverenika, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Službeni glasnik, Beograd /2013).

4. Pravni izvori

4.1. Unutrašnje pravo

4.1.1. Ustavi:

Ustav RS, „Službeni glasnik RS“, br. 98/2006

4.1.2. Zakoni:

Porodični zakon („Službeni list RS“, br. 18/05 i 72/2011-dr. Zakon (Rešenje US RS IU br. 296/2005 - 101/2009-39. Videti Odluku US RS br. 347/2005 - 18/2011-55).

Zakon o advokaturi, ("Sl. glasnik RS", br. 31/2011 i 24/2012 - odluka US).

Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, („Sl. glasnik RS", br. 101/2005, 63/2009 - odluka US i 92/2011).

Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, („Službeni glasnik RS“, br. 97/2008, 53/2010, 66/2011- odluka US, 67/2013-odluka US I 112/2013-autentično tumačenje).

Zakon o bankama (Službeni glasnik RS, broj, 107/2005 i 9/2010).

Zakon o bezbednosno informativnoj agenciji, („Službeni glasnik RS“, br. 42/2002 i 111/2009).

Zakon o bezbednosti na radu; („Službeni glasnik RS“, br. 101/2005).

Zakon o budžetskom sistemu („Službeni glasnik RS“, br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013-ispr. i 108/2013).

Zakon o državnim službenicima, ("Sl. glasnik RS", br. 79/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr., 64/2007, 67/2007 - ispr., 116/2008 i 104/2009).

Zakon o državnoj upravi ("Sl. glasnik RS", br. 79/2005, 101/2007 i 95/2010).

Zakon o elektronskim komunikacijama, („Službeni glasnik RS“, broj 44/2010 i 60/2013-odluka US).

Zakon o elektronskim komunikacijama, (Službeni glasnik RS“, broj 44/2010 i 60/2013-Odluka Ustavnog suda).

Zakon o elektronskom dokumentu, ("Službeni glasnik RS“, broj 51/09).

Zakon o elektronskom potpisu, („Službeni glasnik“, broj 135/2004).

Zakon o glavnom gradu, („Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 129/07).

- Zakon o javnim nabavkama*, („Službeni glasnik RS“, br. 124/2012).
- Zakon o javnoj svojini* („Službeni glasnik RS“, br. 72/2011 I 88/2013).
- Zakon o javnom beležništvu* („Sl. glasnik RS“, br. 31/2011, 85/2012 i 19/2013).
- Zakon o javnom informisanju*, („Službeni glasnik RS“, br.43/2003, 61/2005, 71/2009, 89/2010- Odluka Ustavnog suda i 41/2001- Odluka Ustavnog suda).
- Zakon o javnom informisanju*, „Sl. glasnik RS“, br. 43/2003, 61/2005, 71/2009 i 89/2010 - odluka US i 41/2011 - odluka US).
- Zakon o javnom tužilaštvu* (Službeni glasnik 116/2008 od 22.12. 2008).
- Zakon o lokanoj samoupravi* („Sl. glasnik RS“, br. 129/2007).
- Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica* („Službeni glasnik“, broj 85, od 06.09.2005 godine).
- Zakon o matičnim knjigama*, „Službeni glasnik RS“, broj 20/2009
- Zakon o ministarstvima* („Sl. glasnik RS“, br. 72/2012).
- Zakon o obligacionim odnosima* („Sl. list SFRJ“, br. 29/78, 39/85, 45/89 -odluka USJ i 57/89, "Sl. list SRJ", br. 31/93 i "Sl. list SCG", br. 1/2003 -Ustavna povelja).
- Zakon o opštem upravnom postupku* („Sl. glasnik RS“, br. 79/2005, 101/2007 i 95/2010).
- Zakon o opštem upravnom postupku* („Službeni list SRJ“, br. 33/97 i 31/2001, kao i „Službeni glasnik RS“, br. 30/2010).
- Zakon o ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu dece, trudnica i porodilja* („Sl. glasnik RS“, br. 104/2013).
- Zakon o parničnom postupku* („Sl. glasnik RS“, br. 72/2011 i 49/2013 - odluka US).
- Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju*; („Službeni glasnik RS“, br. 34/2003, 64/2004- odluka US RS,84/2004-dr.zakon, 85/2005. 101/2005-dr.zakon, 63/2006-odluka USRS, 5/2009, 101/2010, 93/2012, 62/2013 I 108/2013).
- Zakon o policiji*, („Sl. glasnik RS“, br. 101/2005, 63/2009 - odluka US i 92/2011).
- Zakon o policiji*, („Službeni glasnik RS“, br. 10/2005,63/2009-odluka Ustavnog suda i 92/2011).
- Zakon o potvrđivanju Fakultativnog protokola uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima*, („Službeni Glasnik SRJ – Međunarodni ugovori“, br. 4/01).
- Zakon o prekršajima* (Sl. glasnik RS br.101/2005, 116/2008 i 111/2009). Počev od 1. marta 2014. primenjivaće se novi Zakon o prekršajima (Sl. glasnik RS br. 65/2013).
- Zakon o računovodstvu i reviziji* (Službeni glasnik RS, broj,46/06 i 11/09).
- Zakon o radu* („Sl. glasnik RS“, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009 i 32/2013).
- Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, („Službeni glasnik RS“, broj 120/04, 54/07, 104/09 i 36/2010).
- Zakon o socijalnoj zaštiti*, („Sl. glasnik RS“, br. 24/2011).
- Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu*, („Službeni glasnik RS“, br.36/2010).
- Zakon o tajnosti podataka*, („Službeni glasnik RS“, br.104/2009).
- Zakon o upravnim sporovima*, („Službeni glasnik RS“, broj111 /09).
- Zakon o upravnim sporovima*, „Službeni glasnik RS“, broj111 /09,
- Zakon o uređenju sudova*, („Sl. glasnik RS“, br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 - dr. zakon, 78/2011 - dr. zakon i 101/2011).
- Zakon o ustavnom sudu*, („Službeni glasnik“, broj 109/2007,99/2011 i 18/2013-odluka US).
- Zakon o ustavnom sudu*, („Službeni glasnik“, broj 109/2007,99/2011 i 18/2013-odluka US, čl. 44 i čl. 45, stav 1, tačka 9).
- Zakon o utvrđivanju nadležnostima AP Vojvodine* („Službeni glasnik RS“, broj 99/2009 i 67/2012 - odluka US).

Zakon o vanparničnom postupku, („Službeni glasnik SRS“, br.25/82 i 48/88, „Službeni glasnik RS“, br.46/95-dr.zakon, 18/2005-dr.zakon, 85/2012 i 45/2013-dr.zakon).

Zakon o vanrednim situacijama, („Službeni glasnik RS“, br.111/09).

Zakon o vladi ("Sl. glasnik RS", br. 55/2005, 71/2005 - ispr., 101/2007 i 65/2008).

Zakon o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji, („Službeni glasnik RS“, broj 88/09).

Zakon o vojnoj, radnoj i materijalnoj obavezi („Službeni glasnik RS“, br.88/09 I 95/2010).

Zakon o zaštiti od požara, („Službeni glasnik RS“, br.111/09).

Zakon o zaštiti stanovništva od izloženosti duvanskom dimu; („Službeni glasnik RS“, br.30/2010).

Zakon o zaštitniku građana, („Službeni list RS“, br.79/2005 i 57/2007).

Zakonik o krivičnom postupku ("Sl. glasnik RS", br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013 i 45/2013).

Zakonu o prekršajima, („Službeni glasnik RS", br. 101/2005, 116/2008 i 111/2009).

4.1.3. Ostala akta:

Poslovnik o Ustavnom sudu ("Službeni glasnik RS", broj 24/2008, ispravka «Službeni glasnik RS» br. 27/2008, izmena «Službeni glasnik RS» br. 76/2011).

Statut AP Vojvodine, („Službeni list AP Vojvodine“, broj 17/2009).

Učešće građana i saradnja između civilnog sektora i lokalnih samouprava u Crnoj Gori i Albaniji, Centar za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO), Podgorica, www.crnvo.me, str. 24-25.

Uputstvo za objavljivanje informatora o radu državnog organa, („Službeni glasnik RS“, br.68/2010).

Uredba o visini naknade nužnih troškova za izdavanje kopije dokumenata na kojima se nalaze informacije od javnog značaja, čiji je sastavni deo *Troškovnik*, „Službeni glasnik“, broj 8/06 od 27. januara 2006. godine.

4.2. Međunarodno pravo

4.2.1. Izvori prava

4.2.1.1. Ustavi:

Constitution of the Republic of Albania, Text approved by referendum on 22 November 1998 and amended on 13 January 2007, Publication Date: 21 April 2008 (Ustav Republike Albanije od 21 oktobra 1998 i amandmanima iz 2007), Izvor: <http://www.ipls.org/services/kusht/contents.html>

Конституция на Република България (*Konstitutsiya na Republika Balgariya*) В сила от 13.07.1991 г., Обн. ДВ. бр.56 от 13 Юли 1991г., изм. ДВ. бр.85 от 26 Септември 2003г., изм. ДВ. бр.18 от 25 Февруари 2005г., изм. ДВ. бр.27 от 31 Март 2006г., изм. ДВ. бр.78 от 26 Септември 2006г., изм. ДВ. бр.12 от 6 Февруари 2007г.

Constitution of the Republic of Albania, Text approved by referendum on 22 November 1998 and amended on 13 January 2007, Publication Date: 21 April 2008 (Ustav Republike Albanije od 21 oktobra 1998 i amandmanima iz 2007), Izvor: <http://www.ipls.org/services/kusht/contents.html>

Ustava Republike Slovenije /URS/, Ur.l. RS, št. 33I/1991, izmene i dopune: 42/1997; 66/2000; 24/2003; 69/2004; 68/2006; 47/2013

- Spanish Constitution of 1978 (Spanish:*Constitución Española*) donesen 31 oktobra 1978., objavljen 6. Decembra 1978. (član 105.B), Izvor: http://en.wikipedia.org/wiki/Spanish_Constitution_of_1978
- Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550 (2007)*, Izvor:<http://www.asianlii.org/th/legis/const/2007/1.html>
- The Constitution of Mexico, formally the Political Constitution of the United Mexican States (Spanish: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*), Izvor: http://www.oas.org/juridico/mla/en/mex/en_mex-int-text-const.pdf
- Ustav na Republika Makedonija broj 08-4642/1 od 17. noemvri 1991 godina. Izvor: http://www.sec.mk/arhiva/1998/parlamentarni/html/ustav_na_rm.htm
- The Constitution of Finland 11 June 1999 (731/1999, amendments up to 1112 / 2011 included)* (Finnish: *Suomen perustuslaki*), Izvor: <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>
- Political Constitution of Peru, Aug 30, 2008. Izvor: http://www.congreso.gob.pe/_ingles/CONSTITUTION_29_08_08.pdf
- Ustav Republike Hrvatske* («Narodne novine» br. 56/90, 135/97, 8/98 – pročišćeni tekst, 113/2000, 124/2000 - pročišćeni tekst, 28/2001, 41/2001 - pročišćeni tekst, 55/2001 - ispravak).

4.2.1.2. Zakoni:

- Zakon o slobodnom pristupu informacijama (Freedom of Information Act 5 U.S.C.,552*, donet 1966, menjan 1974 i 1966. godine. Izvor: [http://en.wikipedia.org/wiki/Freedom_of_Information_Act_\(United_States\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Freedom_of_Information_Act_(United_States)))
- Zakon o pravu na slobodan pristup informacijama*, (Hrvatska) („Narodne novine Republike Hrvatske, br. 172/03“).
- Zakon o pravu na pristup informacijama* (Hrvatska), „Narodne novine“, broj 25/13.
- Zakon o tajnosti podataka*, (Hrvatska) „Narodne novine“, broj 79/07 I **86/12**).
- Zakon o slobodnom pristupu informacijama*, „Službeni list RCG“, broj 68/05.
- Zakon o slobodnom pristupu informacijama*, „Službeni list“, broj 44/12.
- L A W On the Right to information Over the official Documents No. 8503* Izvor: http://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org/sites/fdl/files/assets/law-library-files/Albania_Access_to_Official_Documents_Law_1999_EN.pdf
- Law on the Right to Information Over Official Documents*, No. 8503, 30. 6. 1999, član 2, stav 1, tačka c), Izvor: http://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org/sites/fdl/files/assets/law-library-files/Albania_Access_to_Official_Documents_Law_1999_EN.pdf
- Zakona o državnoj tajni Republike Albanije. (LIGJ Drejtoria e Sigurimit te Informacionit te Klasifikuar, Nr. 8457)*, date 11.2.1999. Izvor: <http://www.nsaalbania.gov.al/Vendime%20PDF/ligji.pdf>
- Zakon broj 8485 od 12.1999. godine (Law.No.8485, date 12.5.1999. The Code of Administrative Procedures of the Republic of Albania*, Izvor: http://www.track.unodc.org/LegalLibrary/Legal_Resources/Albania/Laws/Albania%20Code%20of%20Administrative%20Procedures%201999.pdf
- Zakon o slobodnom pristupu informacijama "Službeni list Crne Gore, broj 44/2012"*, od 9.8.2012. godine,

- Zakon za sloboden pristap do informacii od javen karakter*, „Služben vesnik“, br. 13 od 1 februara 2006. godine. Izvor: [http://www.slvesnik.com.mk/content/pdf/Zakon% 20za% 20sloboden%20pristap%20do%20informacii.PDF](http://www.slvesnik.com.mk/content/pdf/Zakon%20za%20sloboden%20pristap%20do%20informacii.PDF)
- Zakon o državnim službenicima*, „Sl.vesnik“, br.59/2000, 112/2000, 34/01 i 103/01.
- Zako o lokalnoj samoupravi*, „Sl.vesnik na RM“, br. 5/02.
- Zakon o sprečavanju korupcije*, „Sl.vesnik na RM.“, broj 83/04, član 20, stav 1
- The Righte to Information Act (RTI),India, no.22 (2005), Izvor: <http://rti.gov.in/webactrti.htm>
- The Freedom of Information Act, Section 552 of Title 5 of the United states Code (5 U.S.C.§ 552)*, Izvor: [http://en.wikipedia.org/wiki/Freedom_of_Information_Act_\(United_States\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Freedom_of_Information_Act_(United_States))
- The Freedom of Information Act 5 U.S.C. § 552, As Amended By Public Law No. 104-231, 110 Stat. 3048*, Izvor: http://www.justice.gov/oip/foia_updates/Vol_XVII_4/page2.htm
- Zakon o raznim merama za unapređenje odnosa između javne službe i građana i o raznim sporazumima upravne, socijalne i poreske prirode (Loi No. 78-753 du 17. juillet 1978: Loi portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, Modifié par Ordonnance No. 2000/321, du 12 avril 2000;No.2005-650 du 6 juin 2005)*. Izvor: <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000339241>
- Loi des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, Modifié par Ordonnance No. 2000/321, du 12 avril 2000; No.2005-650 du 6 juin 2005.*, član 1, stav 2 (izmenjen uredbom 2009-483 од 29. aprila 2009 – čl. 2)
- Freedom of Information Akt UK, 2000 (FOI)*, a stupio je na snagu u januaru 2005.
- Zakon o zaštiti podataka iz 1998* Izvor: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/contents>
- Freedom of Information Akt UK, 2000, (Amendment Bill 2006-07) Part I: Access to information held by public authorities*, Art. 3. *Public Authorities*, Art. 4 *Amendment of Schedule 1*, Art. 5. *Further power to designate public authorities*, Art 6. *Publicly - owned companies*. Izvor: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/contents>
- The Freedom of Information Act 5 U.S.C. § 552, As Amended By Public Law No. 104-231 Section 552 of Title 5 of the United states Code (b)*

4.3. Međunarodni dokumenti:

4.3.1. Preporuke(Recommendations):

- Preporuka br. R (2003)13 Komiteta ministara zemljama članicama o medijskoj distribuciji informacija u vezi sa krivičnim postupcima* (Aneks Preporuke Rec. (2003) 13 Načela vezana za medijsku distribuciju informacija o krivičnim postupcima). Izvor: [http://www.poverenik.rs/youpravni-okvir-pi/medjunarodni -dokumenti-pi/151-preporuka-br-r-2003-13.html](http://www.poverenik.rs/youpravni-okvir-pi/medjunarodni-dokumenti-pi/151-preporuka-br-r-2003-13.html)
- Preporuka br. R (91) 10 odbora ministara Saveta Evrope državama članicama o saopštavanju ličnih podataka koje poseduju organi javne vlasti trećim licima.* (Odbor ministara prihvatio je Preporuku 9. septembra 1991. godine na 461. sednici zamjenika ministara) Izvor: <http://zagreb.arhiv.hr/hr/pdf/Zastita%20osobnih%20podataka.pdf>
- Preporuka R (2002) 2 Odbora ministara Saveta Evrope državama članicama o dostupnosti službenih dokumenata* (Preporuka R (2002) 2 Komiteta ministara državama članicama o uvidu u službene dokumente (usvojio Komitet ministara 21. februara 2002. na 784.

sastanku zamenika).Izvor: http://arhivistika.files.wordpress.com/2011/02/o_dostupnosti_sluzbenih_dokumenata.pdf

Recommendation No. R (81) 19 of the Committee of Ministers to members states on the Access to Information Held by public Authorities 1, adopted by the Committee of Ministers on 25 November 1981 at the 340th meeting of the Ministers' Deputies (*Preporuka R (81) 19 Komiteta ministara Saveta Evrope državama članicama o pristupu informacija u posedu javnih vlasti*). Izvor: <http://www.poverenik.org.rs/you/pravni-okvir-pi/medjunarodni-dokumenti-pi/148-preporuka-r-81-19-.html>

Recommendation 854 (1979) on access by the public to government records and freedom of information. Izvor: <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta79/erec854.htm>

Recommendation No. R (85) 11 of the Committee of Ministers to member States on the Position of the Victim in the Framework of Criminal Law and Procedure, Adopted by the Committee of Ministers on 28 June 1985 at the 387th meeting of the Ministers' Deputies, Izvor: <http://command.com.instranet.CmdBlobGet&InstraneImage=605227&SecMode=1&DocId=686736&Usage=2>

Recommendation No. R (97) 5 of the Committee of Ministers to member States on the Protection of Medical data, adopted by the Committee of Ministers on 13 February 1997 at the 584th meeting of the Ministers' Deputies, Izvor: command.com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=564487&SecMode=1&DocId=560582&Usage=2

4.3.2. Direktive (Directives):

Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data (Official Journal L 281, 23/11/1995 P. 0031 – 0050). (*Direktiva Evropskog parlamenta i Saveta od 24. oktobra 1995 o zaštiti pojedinaca u pogledu obrade ličnih podataka i slobodnog kretanja takvih zvaničnih podataka.*) Izvor: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:en:HTML>

Direktiva 2003/98/EZ Evropskog parlamenta i Saveta o ponovnoj upotrebi informacija iz javnog sektora od 17. novembra 2003., član 2. (*Directive 2003/98/EC of the European Parliament and the Council of 17 November 2003 on the re-use of public sector information*, Izvor: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:345:0090:0096:EN:PDF>

4.3.3. Uredbe (Regulations):

Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, art.2 (*Uredba (EZ) broj 1049/2001 Evropskog parlamenta i Saveta od 30 maja 2001. godine o pristupu javnosti dokumentima Evropskog parlamenta, saveta i Komisije.*, Izvor: http://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/r1049_en.pdf

Regulation (EC) No 45/2001 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2000 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Community institutions and bodies and on the free movement of such data.(*En Official Journal of the European Communities* 12.1.2001, L 8/1, I-(Acts whose publication is

obligatory), Uredba Evropskog parlamenta i Saveta od 18. decembra 2000 o zaštiti pojedinaca u vezi sa obradom ličnih podataka od strane institucija i organa Zajednice i o slobodnom kretanju takvih podataka). Izvor: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:008:0001:0022:en:PDF>

4.3.4. Konvencije (Conventions):

- American Convention on Human Rights „Pact of San Jose, Costa" (B-32) (usvojena 1969. godine), član 13. Izvor: www.oas.org/juridico/english/treaties/b-32.html*
- Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Konvencija je doneta u Rimu, 4. novembra 1950. godine). Izvor: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/005.htm>*
- Convention on access to information, public participation in decision - making and access to justice in environmental matters (Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine) doneta u gradu Arhusu 1998. godine, Izvor: http://www.ekosrbija.com/zakoni/arhuska_konvencija.pdf*
- Council of Europe Convention on the right to access official (Konvencija Saveta Evrope o pristupu službenim dokumentima), usvojena je 27. novembra 2008. godine u Strazburu, u originalu na engleskom i francuskom jeziku. Izvor: http://www.skupstina.me/~skupcg/skupstina/cms/site_data/DOC24/499/ZAKON_499.pdf*
- Council of Europe Convention on the right to access official (Konvencije saveta Evrope o pravu na pristup službenim dokumentima), Izvor: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1377737>*
- International Covenant on Civil and Political Rights adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966 entry into force 23 March 1976, in accordance with Article 49, art.19. Izvor: <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>*
- International Covenant on Civil and Political Rights, Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966 entry into force 23 March 1976, in accordance with Article 49 (usvojena Rezolucijom 2200A (XXI) Generalne skupštine 16. decembra 1966. godine. Stupio nasnagu 23. marta 1976. godine, u saglasnosti sa članom 49. Izvor: <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>*
- Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, "Službeni list SCG" - Međunarodni ugovori, br. 9/2003 Izvor: http://www.coe.org.rs/REPOSITORY/163_ekljp_-_tekst_konvencije.pdf*
- United Nations Convention against Corruption, adopted by Resolution 58/4 of the General Assembly of the United Nations of October 31. 2003, Arts. 10 and 13. Izvor: <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/> Ova konvencija je u nas ratifikovana 2005. godine: "Sl. list SCG - Međunardodni ugovori", br. 12/2005.*
- Konvencija SE o pristupu zvaničnim dokumentima (doneta je u Tromsu, 18.VI.2009). Council of Europe Convention on Access to Official Documents, Adopted by the Committee of Ministers on 27 November 2008 at the 1042bis meeting of the Ministers' Deputies Izvor: <http://www.poverenik.org.rs/yu/pravni-okvir-pi/medjunarodni-dokumenti-pi/1005-konvencija-se-o-pristupu-zvanicnim-dokumentima.html>*

4.3. 5. Rezolucije (Resolutions):

Resolution 1729 (2010) Protection of “whistle-blowers” Council of Europe Parliamentary Assembly (Rezolucija 1729) Rasprava Skupštine održana 29. aprila 2010. Tekst je usvojila Skupština 29. aprila 2010. (17 Zasedanje). Izvor: <http://assembly.coe.int/main.asp?link=/documents/adoptedtext/ta10/eres1729.htm>

4.3.6. Deklaracije (Declarations):

Deklaracija o slobodi izražavanja i informisanja (usvojio Komitet ministara Saveta Evrope 29. aprila 1982. na svom 70. zasedanju). Izvor: <http://www.poverenik.rs/yu/pravni-okvir-pi/medjunarodni-dokumenti-pi/149-deklaracija-o-slobodi-izrazavanja-i-informisanja.html>

Universal Declaration of Human Rights (Resolution adopted by the General Assembly [Part A of General Assembly resolution 217 (III)]. Izvor: International Bill of Human Rights] UN Documents 10 December 1948. Gathering a body of global agreements (Rezolucija broj 217 (III) od 10. decembra 1948. godine).

Zajednička deklaracija Usvojena od specijalni izveštač Ujedinjenih nacija za slobodu mišljenja i izražavanja, predstavnik OEBS-a za slobodu medija i specijalni izveštač Organizacije Američkih Država (OAS) za slobodu izražavanja, 6 decembra 2004. godine. Izvor: <http://www.poverenik.org.rs/yu/pravni-okvir-pi/medjunarodni-dokumenti-pi/153-zajednicka-deklaracija.html>

4.3.7. Odluke (Decisions):

Council Decision of 20 December 1993 on public access to Council documents 93/731 Izvor: http://www.cvce.eu/obj/council_decision_93_731_ec_on_public_access_to_council_documents_20_december_1993_consolidated_version_1996-en-d2ea393a-fcf7-4250-9264-570d97564d88.html (Odluka Saveta tadašnje Evropske zajednice pod brojem 93/731/EZ doneta je 20. decembra 1993. „Sl.list”, broj L 340, 31.12.1993, strana 43. Odluka je poslednji put izmenjena i dopunjena Odlukom 2000/527/ES, „Sl.list”, broj L 212, 23.8.2000, strana 9. (93/731/EC: Council Decision of 20 December 1993 on public access to Council documents, *Official Journal L 340*, 31/12/1993 P. 0043 – 0044). Izvor: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31993D0731:en:HTML>

Commission Decision of 5 December 2001 amending its rules of procedure (notified under document number C (2001) 3714) (2001/937/EC, ECSC, Euratom) „Sl.list“, broj L 46, 18.2.1994, strana 58. Odluka izmenjena i dopunjena Odlukom 96/567/EZ EZUČ, Evroatom „Sl.list“, broj L 247, 28.9.1996, strana 45). Izvor: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2001/l_345/l_34520011229en00940098.pdf

Comission of the European Communities v European Investment Bank, Case C-15/00, 10. july 2003 Izvor: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62000CJ0015:EN:PDF>

4.3.8. Ugovori (Treatys):

The Treaty of Paris (formally the Treaty establishing the European Coal and Steel Community) Ugovor o osnivanju Evropske ekonomske zajednice potpisan je 18. Aprila 1951 između Francuske, Zapadne Nemačke, Italije i tri zemlje Beneluksa (Belgija, Holandija i Luksemburg) o osnivanju zajednice za ugalj i (ECSC), koja je kasnije postala deo Evropske unije. Sporazum je stupio na snagu 23. Jula 1952, a istekao je 23. jula 2002, tačnije 50 godina nakon što je stupio na snagu. Izvor: [http://en.wikipedia.org/wiki/Treaty_of_Paris_\(1951\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Treaty_of_Paris_(1951))

The Treaty on European Union (TEU), signed in Maastricht on 7. February 1992, entered into force on 1 November 1993 (Ugovor o osnivanju Evropske unije). Izvor: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_en.htm

The Treaty on European Union, known as the Treaty of Amsterdam (1997) Official Journal C 340, 10 November 1997 (Ugovor o Evropskoj uniji - Amsterdamski ugovor) Izvor: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>

Ugovor o osnivanju Evropske zajednice. Izvor: http://frontex.europa.eu/assets/Legal_basis/12002E_EN.pdf

5. Internet literatura:

<http://advokatmickovic.me/sta-skripi-u-zakonu-o-slobodnom-pristupu-informacijama/13>

http://bs.wikipedia.org/wiki/Evropski_sud_za_ljudska_prava

http://bs.wikipedia.org/wiki/Evropski_sud_za_ljudska_prava

<http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:345:0090:0096:EN:PDF>

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:345:0090:0096:EN:PDF>

<http://pollitika.com/mediji-treceg-svijeta>

http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/Thinking_Get_Connected/Recommendation_81_19.pdf

http://www.coe.org.rs/def/tdoc_sr/?conid=18 (Kancelarija Saveta Evrope u Beogradu).

http://www.coe.org.rs/def/tdoc_sr/?conid=18 (Kancelarija Saveta Evrope u Beogradu).

http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/prioritet_novi_zakon_o_bia.55.html?news_id=246896#sthash.bWrHlvLW.dpuf

<http://www.osce.org/fom/66176> u čijem sastavu se nalazi Joint Declaration on Freedom of Expression and the Internet.

<http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7B4E05F2A9-6EF6-43F9-B168-396AF8619892%7D>

<http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf> - Arhuska konvencija

<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>

<http://www.hadinfo.hr>

<http://www.maticacrnogorska.me>

<http://www.zastupnik.gov.rs> Preuzeto: http://www.coe.org.rs/def/news_sr_def/?conid=1527_III,

<http://www.besplatnopravnopomoc.rs/prilozi-saradnika/evropski-sud-za-ljudska-prava-u-strazburu/>

http://en.wikipedia.org/wiki/Freedom_of_Information_Act_2000

http://en.wikipedia.org/wiki/Freedom_of_information_in_the_United_Kingdom

6. Odluke međunarodnih i domaćih organa i tela:

Odluka US Srbije, broj IUz-1245/2010, od 8. jula 2013. godine.

Odluka Ustavnog suda 63709, objavljena u „Službenom glasniku RS“, br. 92/11.

Odluka Ustavnog suda IUz-1218/2010 od 19. aprila 2012 godine, objavljena u „Službenom glasniku RS“, br. 55/2012

Odluka Ustavnog suda, IUz broj 231/2009 od 22. jula 2010. godine, objavljena u "Sl. glasniku RS", br. 89/2010 od 29. novembra 2010. godine.

Odluku US br. IUz-41/2010 od 6.07.2012 godine, objavljena „Službeni glasnik RS“, br. 68/12.

Presuda Evropskog suda za ljudska prava: Kopland protiv Ujedinjenog Kraljevstva od 3. aprila 2007. Izvor: <http://reforma.bezbednost.org/slucaj-kopland-protiv-ujedinjenog-kraljevstva/#sthash.Xrv5PXDZ.dpuf>

*Presuda u slučaju "Vinčić i drugi protiv Srbije" (44698/06 i dr.). Izvor: www.zastupnik.gov.rs
Preuzeto: http://www.coe.org.rs/def/news_sr_def/?conid=1527*

Presuda Upravnog suda br. U. 1900/10 (2007) od 4. februara 2010. godine.

Presuda Ustavnog suda Italije br. 104 iz 2006.