РЕПУБЛИКА СРБИЈА

Повереник за информације
од јавног значаја
и заштиту података о личности

Србија

Др Дејан Миленковић

одређену информацију од јавног значаја, односно да ли му је она

значаја учини доступном тако што ће му се омогућити увид у

копију тог документа, као и право да му се, на захтев, копија

руги начин. Права из овог закона припадају свима под једнаким

ште, односно седиште, или лично својство као што је раса,

Права из овог закона могу се изузетно подврћи ограничењима

ПРИРУЧНИК ЗА ПРИМЕНУ

уштву ради заштите од озбиљне повреде претежнијег интереса

ЗАКОНА О СЛОБОДНОМ ПРИСТУПУ

е се тумачити на начин који би довео до укидања неког права које

ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА

која је прописана у ставу 1. овог члана.

Аутор
Др Дејан Миленковић

Издавач
Повереник за информације од јавног значаја
и заштиту података о личности
Светозара Марковића 42, 11000 Београд
Тел.: + 381 11 3408 900
Факс: + 381 11 2685 023
E-mail: office@poverenik.rs
www.poverenik.rs

За издавача
Родољуб Шабић

Лектура
Иванка Андрејевић

Дизајн и прелом
Бранислав Станковић

Штампа
Cicero, Београд

Тираж
1.500 примерака

ISBN 978-86-912589-1-7

Београд, 2010.

NORWEGIAN MINISTRY
OF FOREIGN AFFAIRS

UNDP

Публикација је објављена у склопу пројекта „Јачање механизама одговорности у јавним финансијама“, који током 2010. и 2011. спроводи Програм Уједињених нација за развој у Србији у сарадњи са Повереником за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, а финансира Влада Краљевине Норвешке.

Сви ставови изнети у овој публикацији су ставови аутора и не одражавају нужно став
Програма Уједињених нација за развој.

ПРИРУЧНИК ЗА ПРИМЕНУ ЗАКОНА О СЛОБОДНОМ ПРИСТУПУ ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА

Др Дејан Миленковић

Београд, 2010.

САДРЖАЈ

ПРЕДГОВОР 9

УВОД 13

ДЕО ПРВИ
ПРАВО НА СЛОБОДАН ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА 17

1.1. ШТА ЈЕ ПРАВО НА ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА? 19

1.2. МЕЂУНАРОДНИ ДОКУМЕНТИ И ПРАВО НА ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА 24
1.2.1. Приступ информацијама и најзначајнији међународни документи 24
1.2.2. Конвенција 205 Савета Европе о приступу службеним документима (2009) 28
1.2.3. Заједничка декларација о приступу информацијама и тајним подацима (2004) 31

1.3. ПРАВО НА ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА У ПРЕСУДАМА МЕЂУНАРОДНИХ СУДОВА 33
1.3.1. Пресуде Европског суда за људска права 33
1.3.2. Пресуде Међу-америчког суда за људска права 37

1.4. ПРАВНИ ОКВИР ПРАВА НА ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ 40
1.4.1. Хронологија доношења Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја 40
1.4.2. Устав Републике Србије и право на слободан приступ информацијама 41
1.4.3. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја 44
1.4.4. Други закони и право на приступ информацијама 51

ДЕО ДРУГИ
ВОДИЧ КРОЗ ЗАКОН О СЛОБОДНОМ ПРИСТУПУ ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА 51

2.1. ПРЕДМЕТ ЗАКОНА, САДРЖИНА ПРАВА НА СЛОБОДАН ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА И ОСНОВНИ ПОЈМОВИ 53
2.1.1. Предмет закона 53
2.1.2. Садржина права на приступ информацијама од јавног значаја 54
2.1.3. Основни појмови 55
2.1.4. Повереник 68

2.2. ТРОДЕЛНИ ТЕСТ И ИСКЉУЧЕЊЕ И ОГРАНИЧЕЊА ПРАВА НА ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА 69
2.2.1. Троделни тест 69
2.2.2. Претежнији интереси 72

2.3. ПОСТУПАК ЗА ОСТВАРИВАЊЕ ПРАВА НА ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА ПРЕД ОРГАНОМ ЈАВНЕ ВЛАСТИ 91
2.3.1. Општи осврт на поступак за остваривање права на слободан приступ информацијама 91
2.3.2. Покретање поступка 92
2.3.3. Поступање органа власти по захтеву 94
2.3.4. Обавештење и решење 98
2.3.5. Трошкови 101
2.3.6. Супсидијарна примена Закона о општем управном поступку 103

2.4. ПОСТУПАК ПРЕД ПОВЕРЕНИКОМ 104
2.4.1. Жалба 104
2.4.2. Поступак пред Повереником по пријему жалбе 109
2.4.3. Супсидијарна примена Закона о општем управном поступку 112
2.4.4. Други поступци пред Повереником 112
2.4.5. Правно дејство решења Повереника и административно извршење решења 113
2.4.6. Тужба и управни спор као облик судске заштите права на слободан приступ информацијама 117

2.5. ПОВЕРЕНИК – ИЗБОР, ПОЛОЖАЈ И НАДЛЕЖНОСТИ 120
2.5.1. Општи осврт на институцију Повереника 120
2.5.2. Избор Повереника 121
2.5.3. Престанак дужности 122
2.5.4. Надлежности Повереника 125
2.5.5. Обавеза подношења извештаја Народној скупштини Републике Србије 126

2.6. МЕРЕ ЗА УНАПРЕЂИВАЊЕ ЈАВНОСТИ РАДА 129
2.6.1. Општи осврт 129
2.6.2. Приручник за остваривање права 130
2.6.3. Овлашћено лице органа власти 130
2.6.4. Заштита извора информација од јавног значаја („узбуњивача") 132
2.6.5. Обавеза објављивања информатора 135
2.6.6. Упутство за израду и објављивање информатора 137
2.6.7. Одржавање носача информација и обука запослених 137
2.6.8. Годишњи извештај 138

2.7. НАДЗОР НАД СПРОВОЂЕЊЕМ ЗАКОНА И ПРЕКРШАЈНЕ ОДРЕДБЕ 139
2.7.1. Надзор над спровођењем Закона 139
2.7.2. Прекршаји 140

ДОДАТАК 143
ДОДАТАК 1 Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС", бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10 – пречишћен текст) 144
ДОДАТАК 2 Приступ информацијама – формулари и шематски приказ поступка 163

ПРЕДГОВОР

Пре готово шест година, почетком новембра 2004. године, Народна скупштина Републике Србије је, усвајајући Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, створила основне нормативне претпоставке за остварење циљева који су од виталног значаја за даљи ток транзиције. Закон, поред осталог, садржи и нормативне претпоставке за делотворну контролу рада државних органа од стране грађана, за радикалну промену односа између власти и јавности, као и за ефикасно супротстављање злоупотребама и корупцији.

Од самог почетка било је јасно да ће инерција старог, која укључује и непознавање или игнорисање демократских стандарда у односима власти и јавности, бити веома озбиљна препрека за остваривање циљева новог. Објективно посматрано, доминирала су стара превазиђена схватања, а ни грађани ни медији нису, ни издалека, у довољној мери били упознати ни са садржином нових права, нити са начином њиховог остваривања, односно правилима процедуре. Ни запослени у органима власти нису поседовали потребна знања па сходно томе, у огромној већини, нису били спремни да одговоре на обавезе које им је прописао Закон.

Уклањање баријера условљених незнањем подразумева, поред осталог, и вођење одговарајуће кампање. Основна претпоставка за вођење такве кампање, у овом као и у свим сличним случајевима, јесте постојање једног текста, коментара Закона или, још боље, одговарајућег приручника, водича кроз Закон, који би био написан тако да садржину Закона приближи што је могуће ширем кругу заинтересованих.

Та претпоставка обезбеђена је средином априла 2005, када је јавности представљен „Водич кроз Закон о слободном приступу информацијама“, чији је издавач био Фонд за отворено друштво. „Водич“ је био резултат активности групе невладиних организација окупљених у Коалицију за слободан приступ информацијама, чији је рад координирао овај Фонд. Рад експертског тима Коалиције резултирао је текстом који је усмерен према најширем могућем кругу корисника, и то тако да решења из Закона учини разумљивијим и јаснијим, чиме би се потенцијалним корисницима поједноставило остваривање њихових права.

Издавачка права на „Водич“ Фонд за отворено друштво пренео је на Повереника за информације од јавног значаја. Резултат тог преношења било је објављивање још три издања у тиражу од неколико десетина хиљада примерака.

Све ово представљало је претпоставку и повод за организацију и спровођење одговарајуће кампање. Кампања у којој је, поред Повереника за информације, учествовао и велики број невладиних организација, и која је на различите начине била подржавана и од међународних субјеката, и по обиму и по интензитету спада међу највеће у последњих неколико година. Одржан је изузетно велики број предавања, трибина, округлих столова, семинара. Припремљене су и путем електронских медија емитоване бројне емисије. Подељена је велика количина различитог пропагандног и информативног материјала, укључујући и значајни део тиража „Водича“. Кампања која је спроведена у више десетина градова у Србији укључивала је и специјализоване семинаре, посебно за представнике медија, али и за представнике органа власти.

Мониторинг је показао да кампања има позитивне ефекте, као и да резултата, без сумње, има. Евидентни су помаци у погледу воље и спремности грађана и медија да користе право на слободан приступ информацијама. Евидентне су и одређене позитивне промене у односу власти према обавезама које по Закону има. Све то представља разлог за задовољство – међутим, ипак познавање садржине права на слободан приступ информацијама, процедуре за његово остваривање и обавеза које су у корелацији, генерално још није на пожељном и нужном нивоу, посебно када су у питању запослени и одговорна лица у органима власти.

Неопходно је наставити активности чији би циљ био достизање нивоа којим бисмо могли бити задовољни. Израз тих настојања је пред вама. То је „Приручник за примену Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја“, чији аутор је др Дејан Миленковић, а чије издавање су помогли Програм Уједињених нација за развој (UNDP) и Влада Краљевине Норвешке. Реч је о тексту који је стицајем објективних околности, за разлику од ранијих, сличних, водио рачуна о две – за примену сваког закона изузетно важне – незаобилазне чињенице. Прво, о томе да сад већ шестогодишња примена Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, иако је потврдила све основне вредности Закона није, разуме се, верификовала и свако његово конкретно иницијално решење. Због тога је Закон у неколико наврата – 2007, 2009. и 2010. мењан и допуњаван, а „Приручник“ се, што је веома важно, бави садржином и ефектима ових промена. Друго, кроз све те године, пракса примене Закона дала је одговоре на читав низ питања која су била или могла бити отворена. Реч је о ставовима и решењима Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, као и о одлукама Врховног, односно Управног суда Републике Србије.

Познавање и разумевање ставова изражених у тим коначним и извршним решењима односно одлукама, изузетно су важна претпоставка квалитетније примене Закона од стране првостепених органа власти, на чему управо Приручник и инсистира.

У уверењу да ће „Приручник за примену Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја“ дати значајан допринос даљој афирмацији права на слободан приступ информацијама од јавног значаја, захвалан сам и аутору и свима који су помогли његово издавање.

У Београду, 13. септембра 2010.

Повереник,
Родољуб Шабић

УВОД

Право на слободан приступ информацијама, као посебно право које се временом издвојило из слободе изражавања, права на приватност (приватни и породични живот) и права на правично суђење као фундаменталних људских права, настало је као резултат развоја савремене правне државе и партиципативне демократије, у којој грађанин постаје „четврта власт“ и активни учесник у друштвеним процесима. У последњих четрдесет година, тачније од момента када су га Сједињене Америчке Државе први пут законом регулисале 1966, дошло је до његовог брзог ширења. Данас, закони који регулишу начин остваривања права на слободан приступ информацијама постоје чак и у најмањим и најудаљенијим земљама света. У извесном броју земаља, оно је постало и уставом гарантовано људско право и слобода. Право на приступ информацијама постало је, такође временом, и саставни део бројних међународних докумената којима су утврђени стандарди у овој области, а које би државе требало да „уграде“ и у свој национални правни оквир.

Народна скупштина Републике Србије је крајем новембра 2004. године донела Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“, бр. 120/04), након снажне кампање бројних невладиних организација у Србији која је започела још 2002. Заправо, и сам усвојени Закон је у највећем делу био заснован на Моделу закона који је још 2002. године израдио Центар за унапређивање правних студија (ЦУПС), невладина организација из Београда. Србија је тако добила један квалитетан закон, који је у значајној мери био усклађен са међународним стандардима у овој области. Усвојени Закон који је и данас, уз одређене измене и допуне, на снази, карактерише „либерални“ приступ. Разлог за такав „приступ“ у моменту доношења, међутим, не би требало тражити само у „жељи“ власти да донесе и усвоји савремени правни оквир, већ и у чињеници што у то време неке друге области – са којима је право на приступ информацијама нераскидиво повезано – још нису биле системски и законски регулисане (на пример, тајност података).

Законом је, ради остваривања овог права, основан Повереник за информације од јавног значаја, као самостални државни орган, независан у вршењу своје надлежности. Првог повереника изабрала је Народна скупштина Републике Србије већ крајем децембра 2004. године.

Уставом Републике Србије из 2006, право на приступ информацијама постало је и уставом гарантовано право грађана, додуше не као самостално право, већ кроз право на обавештеност (чл. 51) којим је, поред права на приступ информацијама, обухваћено и право сваког да буде истинито, потпуно и благовремено обавештен о питањима од јавног значаја, као и обавеза средстава јавног обавештавања да то право поштују. Закон о слободом приступу информацијама од јавног значаја до данас је три пута мењан и допуњаван, изменама и допунама Закона које су уследиле 2007, 2009. и 2010.

Допуна Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја из 2007. године („Службени гласник РС", бр. 54/07), настала је као последица уставних промена из 2006. Једним од чланова Уставног закона за спровођење Устава Србије било је предвиђено да ће новоизабрани састав Народне скупштине Републике Србије у току првог заседања након избора Владе, између осталих са Уставом ускладити и закон којим се уређује остваривање права грађана на обавештеност.

До следеће промене Закона о слободном приступу информацијама дошло је крајем 2009. године („Службени гласник РС", бр. 104/09). Овим изменама и допунама отклоњени су бројни недостаци Закона који су се у току његовог спровођења појавили у пракси, пре свега они који су се односили на вођење поступка за остваривање права на приступ информацијама. Такође, њима је установљена и правна заштита „узбуњивача", која нажалост у целости одудара од прокламованих међународних стандарда у овој области.

До треће промене Закона дошло је у првој половини 2010. године („Службени гласник РС", бр. 36/10). У основном тексту Закона из 2004. било је предвиђено да у случају неизвршења решења Повереника од стране органа власти, извршење обезбеђује Влада. То се међутим није дешавало, што је у све већој мери утицало на спровођење Закона. Наиме, све више органа власти није извршавало решења Повереника. То је и довело до ове измене, којом је Поверенику поверена и надлежност у погледу спровођења поступка административног извршења утврђеног Законом о општем управном поступку.

Значајно је поменути и то, да је Република Србија крајем 2008. донела Закон о заштити података о личности („Службени гласник РС", бр. 97/08). Од почетка примене овог Закона, 1. јануара 2009, Повереник за информације од јавног значаја

постао је Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (у даљем тексту: Повереник), чиме је надлежност овог самосталног државног органа „проширена“ на област заштите података о личности. Овим Законом детаљно су уређене надлежности Повереника у овој области.

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја утврдио је и обавезу Повереника да на српском језику и на језицима националних мањина, без одлагања изда и ажурира приручник са практичним упутствима за делотворно остваривање права на слободан приступ информацијама, у којем се нарочито морају навести садржина и обим права на приступ информацијама од јавног значаја, као и начини на које се ова права могу остварити. Већ почетком 2005. група невладиних организација које су чиниле Коалицију за приступ информацијама, у сарадњи са Фондом за отворено друштво, објавила је Водич кроз Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Повереник је преузео овај Водич, а затим га и објавио у тиражу од 20.000 примерака, као и на језицима националних мањина. Водич је значајно допринео популаризацији права на приступ информацијама код грађана. Међутим, с обзиром на то да је Водич био написан свега неколико месеци након усвајања Закона, одговори на бројна питања дати су само кроз хипотетичке случајеве, а не и кроз праксу реалне примене Закона. Водич је био посвећен искључиво тражиоцима информација, док је само у незнатној мери могао да „послужи“ и онима који су имали обавезу да га и реално примењују – органима јавне власти.

Чини се да је „стари“ Водич, после пет година, одиграо своју улогу. Ово проистиче и из чињенице да је Закон већ три пута мењан и допуњаван, те да се данашњи интегрални текст Закона значајно разликује од оног који је важио када је овај Водич изашао из штампе. Такође, конкретни примери из праксе спровођења Закона, у значајној мери су „оповргли“ хипотетичке случајеве кроз које је група стручњака која га је израдила покушала да објасни његове конкретне одредбе. Из наведених разлога, настала је потреба за ажурирањем односно израдом новог водича, тачније овог Приручника.

Први део овог Приручника посвећен је пажљивом читаоцу који „жели да зна“ у чему је значај права на приступ информацијама у савременој демократској држави, као и да упозна савремене тенденције које се односе на његов даљи развој и унапређивање – како на међународном, тако и на националном плану.

Други део Приручника чини Водич кроз Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја. У њему су одредбе важећег Закона углавном објашњене кроз читав низ случајева из праксе, поступање орана јавне власти, као и кроз одлуке, мишљења и ставове Повереника и Суда. За разлику од претходног

Водича, овај део Приручника не само да би требало да обезбеди што боље разумевање Закона од стране тражиоца, већ и једнако важну правилну едукацију и разумевање од стране органа, односно овлашћених лица органа који по захтеву и поступају.

ДЕО ПРВИ

Право на слободан приступ информацијама

1.1. ШТА ЈЕ ПРАВО НА ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА?

Слобода информација, уобичајно схваћена као ***право на слободан приступ информацијама у поседу органа јавне власти***, данас је широко препозната као људско право.[1] Ово право најчешће се дефинише као право свакога да од ***носиоца власти***, односно јавних овлашћења, ***тражи и добије релевантне информације од јавног значаја*** како би се на делотворан начин омогућио ***увид у рад и поступање*** оних субјеката којима су грађани на слободним и демократским изборима поклонили поверење да у њихово име и за њихов рачун врше функцију власти и, у вези с тим, да управљају другим јавним пословима.[2]

Основна карактеристика савремене епохе, посебно друге половине 20. века, јесте неслућено нарастање комплексности у свим областима – од свакодневног живота и рада у грандиозним мултимилионским урбаним комплексима, до планетарне мреже ваздушних телекомуникационих веза и „интернета". У том смислу, за разлику од неких ранијих времена, када је број „бродова, рудника и фабрика" означавао степен друштвеног развоја, у савременим условима најзначајнији развојни ресурс представља информација. О значају општег појма „информација" говори и чињеница да је од пре неколико година утврђен и међународним стандардом ISO/IEC 2382, који је у употреби од 1. јануара 2001. Према њему, ***информација се изједначава са знањем које се односи на објекте, као што су чињенице, догађаји, ствари, процеси или идеје, укључујући и концепте, а које у одређеном контексту има посебно значење***.[3]

Током дуге историје људског друштва, информација је често представљала једно од основних ***средстава моћи у рукама властодржаца***. Информација је била, што је и данас чест случај, кључ владања људима, јер ако је деловање оних који

1 Упоредити: Toby Mendel, ***Freedom of information (a Comparative Legal Survey***), United Nations Educational Scientific and Cultural Organisation (UNESCO), New Delhi, India, 2003, p. iii.

2 Упоредити: Зоран Јелић, ***У сусрет законском регулисању слободног приступа информацијама***, Економика, Београд, бр. 3/2002.

3 Упоредити: Дејан Миленковић, ***Freedom of Information***, ***The Media Freedom Internet Cookbook***, edit by Christian Moller and Arnaud Amouroux, OSCE, Vienna, 2004, pp. 191–202.

владају прикривено, односно ако грађани не знају шта се дешава у њиховом друштву, људска права и слободе су значајно сужени, а грађани спречени да узму активно учешће у сложеним друштвеним процесима.[4]

„Тајност" је често била основ опстанка на власти, прикривања незаконитог и неправилног рада носилаца највиших државних функција, расипништва и корупције, што су кључне одлике недемократског и затвореног система. Чак и демократске владе настоје да своје послове врше скривено од очију јавности.[5] Такво мишљење доминирало је нарочито током четрдесетих година 20. века (да будемо искрени, оно је још широко присутно и данас), а најбоље је изражено кроз став америчког теоретичара ***Волтера Липмана*** (*Walter Lippmann*) који је сматрао да је изабрани службеник одговоран ***свом уреду***, а не бирачима: „Тамо где мишљење масе доминира владом, постоји морбидно растројство функција моћи".[6]

Насупрот оваквим мишљењима, право на слободан приступ информацијама у савременим условима представља основ ***отворености и транспарентности рада*** и поступања јавних органа и тела (нарочито управе), као и других, са њима повезаних јавних субјеката.

Данас се с правом наглашава да је информација „кисеоник" демократије.[7] Уз помоћ права на приступ информацијама, проширује се слобода јавног информисања и употпуњује гаранција људског права која омогућава да грађани дођу до информација од којих зависи формирање и исказивање њихове суверене политичке воље, што подразумева и лакшу контролу власти и државне управе.[8]

Право на приступ информацијама односи се на приступ „само" оним информацијама које се налазе у поседу, односно које контролишу и којима располажу у најширем смислу схваћени јавни органи или тела, при чему се код одређивања ***појма „орган јавне власти", акценат ставља на услугу коју ти органи и тела***

---

4 Дејан Миленковић, ***Слободан приступ информацијама као фундаментално људско право***, ***Слобода приступа информацијама*** (приредили: проф. др Стеван Лилић, мр Дејан Миленковић), Комитет правника за људска права, Београд, 2003, стр. 44–48; ***The Right to Know, the Right to Live – Access to Information and Socio-Economic Justice***, Edited by Richard Calland and Alison Tilley, Open Democracy Advice Centre, Cape Town, South Africa, 2002.

5 Дејан Миленковић, ***Слободан приступ информацијама као фундаментално људско право***, ***Слобода приступа информацијама***, op. cit., стр. 44.

6 Наведено према: ***Freedom of Information – Training Manual for Public Officials***, Article XIX, Chapter One: ***What is Freedom of Information?***, London, 2004, p. 10.

7 Упоредити: ***Право јавности да зна – Принципи слободе приступа информацијама***, Article XIX, Црногорски хелсиншки комитет за људска права, Цетиње, јануар 2003, стр. 7. У енглеској верзији, ова публикација организације Article XIX, која је први пут објављена јануара 1999. године, под називом ***Public's Right to Know – Principles on Freedom of Information Legislation***, Article XIX, може се пронаћи на вебсајту ове организације: www.article19.org.

8 Упоредити: ***The Right to Know, the Right to Live – Access to Information and Socio-Economic Justice***, edit by Richard Calland & Alison Tilley, Andrew Puddephatt, ***Flow of Information Empowers Ordinary People***, Open Democracy Advice Centre – ODAC, Cape Town, 2002, pp. x–xii.

обављају, пре него на њихова формална обележја. Слобода приступа информацијама проистиче и из општепознатог принципа јавности рада органа власти, који у савременим условима подразумева и обавезу обезбеђења доступности информација у њиховом поседу, јер се таква ***информација сматра општим добром***, које припада свим грађанима.

У својој еволуцији од права на слободу мишљења и изражавања, до права да се буде обавештен и слободе јавног информисања***, право на слободан приступ информацијама*** данас се све више издваја као ***посебно људско право*** које произилази из основних принципа садржаних у најзначајнијим документима о људским правима универзалних и регионалних међународних организација.

Настанку слободе приступа информацијама значајно су допринела национална законодавства. Тако је, већ половином 18. века, у ***Шведској*** грађанима законски признато право ***доступности документима и подацима у поседу јавне власти***.[9] Идеја о јавности рада државних органа а пре свега извршне власти, потом је нашла своје место у прописима Америчке савезне државе ***Висконсин*** (1849), а затим и у Јужној Америци, тачније ***Колумбији*** 1888. године.[10] Међутим, доба слободе приступа информацијама наступило је тек шездесетих година 20. века, када су Сједињене Америчке Државе 1966. године законом уредиле ово право, након чега је, током последњих тридесетак година, право на слободан приступ информацијама признато у многим националним законодавствима широм света на свим континентима (Канада, Аустралија, Нови Зеланд, Финска, Португал, Данска, Шведска, Норвешка, Грчка, Ирска, Француска, Холандија, Пољска, Албанија, Чешка, Словачка, Босна и Херцеговина, Бугарска). Данас скоро сто земаља има законе којима се регулише право на приступ информацијама. У појединим земљама слобода приступа информацијама постала је ***уставом зајемчено право и слобода човека и грађанина***,[11] док је у другим, уставно судство признало такав статус овом праву.

Право на слободан приступ информацијама указује на то да, у данашњим условима, поверење грађана добијено на општим, слободним, непосредним и тајним изборима представља нужни, али не и довољан услов за легитимност власти која, у току свог мандатног периода, мора увек изнова да се доказује у свом свакодневном деловању. Стога је у политичкој и правној теорији готово јединствено при-

9 ***Tryckfrihetsforordning*** iz 1766. godine.

10 Упоредити: Владимир В. Водинелић, Саша Гајин, ***Слободан приступ информацијама (уставно јемство и законске гаранције)***, Фонд за отворено друштво, Београд, 2004, стр. 11.

11 Албанија, Аустрија, Белгија, Канада, Филипини, Португал, Словачка, Јужна Африка, Србија, итд.

хваћено начело да је народно поверење добро, али да је контрола боља – пошто вековно искуство недвосмислено показује да свака власт квари своје носиоце, тј. људе који је врше, нарочито када није ничим ограничена.

Без непосредног увида у рад и поступање субјеката који врше функцију власти и управљања другим јавним пословима, а посебно без благовремених истинитих и потпуних информација о обављању послова из њихове надлежности и делокруга, односно из домена њихове делатности, није могуће на ефикасан начин остварити неопходну контролу, а тиме ни одговорност за обећане, планиране и очекиване, а изостале резултате у одговарајућим областима друштвеног живота. Ближе речено***, без адекватне контроле и одговорности свака власт, ма колико изворно (по настанку) била демократска, легитимна и легална, нужно временом постаје бирократска***, а њено укупно деловање супротно стварним потребама и интересима грађана које представља. Управо такву контролу, у савременим условима, обезбеђује право на приступ информацијама.

С друге стране, без слободног приступа информацијама грађани се не лишавају само директног надзора над радом и понашањем оних којима су на демократским изборима поклонили поверење, већ и могућности покретања делотворних иницијатива и давања носиоцима власти конструктивних и квалитетних предлога за решавање питања од непосредног, заједничког или општег интереса. Зато је ово право од великог значаја за превазилажење формалне и ***успостављање стварне демократије у њеном аутентичном значењу као владавине народа***, али и за изградњу институција отвореног и слободног друштва које почива на самоорганизовању и самоодређивању.

Признавањем права на приступ информацијама као људског права, грађани данас могу да сазнају, на пример, на који начин су потрошена буџетска средства једног органа локалне самоуправе; како се формира цена школарине на појединим факултетима; колико припадника неке етничке заједнице похађа једну средњу стручну школу у одређеном граду; колика је плата једног јавног службеника – али и да дођу до информација о томе да ли је градоначелник користио службено возило у приватне сврхе и на тај начин оштетио грађане као пореске обвезнике; ко је све и зашто о државном трошку путовао на Олимпијске игре у Кину, и слично. Признавањем права на слободан приступ информацијама односно његовим законским регулисањем, обезбеђује се остваривање једног новог, веома значајног људског права.

Дакле, ради се о томе да се грађанима омогући да уз помоћ слободе приступа информацијама искажу, заштите и задовоље своје интересе, уживајући тековину ***треће генерације*** људских права и слобода. ***Грађани, захваљујући праву на слободан приступ информацијама, постају четврта власт која контролише оне којима је на изборима поверена управљачка функција.***

Значај који у плуралистичком демократском друштву има ***транспарентност државе*** и брз и ефикасан ***приступ информацијама о питањима од јавног значаја*** од кључног су значаја за ***формирање критичког мишљења грађана о стању друштва у којем живе и органима који њиме управљају***. Слобода приступа информацијама подстиче информисано учешће јавности у питањима од заједничког интереса, као и ефикасност јавне управе и очување њеног интегритета. На тај начин избегава се опасност од корупције и доприноси афирмисању легитимитета државе и управе као јавне службе кроз јачање поверења јавности у органе власти. Органи јавне власти би зато требало да се обавежу да ће водити активну политику комуникације како би јавности ставили на располагање све информације које се сматрају корисним у транспарентном демократском друштву.[12]

12 Упоредити: ***Преамбула Препоруке Р (2002) 2 Комитета министара Савета Европе о приступу службеним документима.*** Препорука на српском језику са образложењем може се наћи и у публикацији: Стеван Лилић, Дејан Миленковић, ***Слободан приступ информацијама***, op. cit., стр. 220–241.

1.2. МЕЂУНАРОДНИ ДОКУМЕНТИ И ПРАВО НА ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА

1.2.1. Приступ информацијама и најзначајнији међународни документи

Право на слободан приступ информацијама временом се издвојило као посебно, изведено право из ***слободе изражавања***, ***права на приватни и породични живот и права на правично суђење***, као фундаменталних људских права ***прве генерације***. На овом месту укратко указујемо само на однос слободе изражавања и права на слободан приступ информацијама.

Слобода изражавања садржана је у најзначајнијим документима о људским правима универзалних и регионалних међународних организација попут, на пример, ***Универзалне декларације о људским правима*** (члан 19) и ***Пакта о грађанским и политичким правима*** (члан 19) Уједињених нација, ***Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода*** (члан 10) Савета Европе, ***Америчке конвенције о људским правима*** (члан 13) Организације америчких држава (ОАД, енгл.: *Organization of American States* – OAS), и других.

Тако је, у члану 19. ***Универзалне декларације о правима човека*** (1948), утврђено да: „Свако има право на слободу мишљења и изражавања, што обухвата и право да не буде узнемираван због свог мишљења, као и право ***да тражи, прима и шири*** обавештења и идеје било којим средствима и без обзира на границе". Сличну формулацију садржи и члан 19 ***Међународног пакта о грађанским и политичким правима:*** „Нико не може бити узнемираван због својих мишљења. Свако лице има право на слободу изражавања. Ово право без обзира на границе, подразумева слободу ***изналажења, примања и ширења*** информација и идеја свих врста, у усменом, писменом, штампаном или уметничком облику, или на било који начин по слободном избору. Остваривање ових слобода обухвата посебне дужности и одговорности. Следствено томе, оно може бити подвргнуто извесним ограничењима која морају, међутим, бити изричито одређена законом, а потребна су из разлога: поштовања права или угледа других лица; заштите државне безбедности, јавног реда, јавног здравља и морала".

У члану 13. ***Америчке конвеције о људским правима*** утврђено је: „Свако има право на слободу мишљења и изражавања. Ово право укључује слободу ***тражења, примања и ширења информација*** и идеја свих врста, без обзира на границе, како усмено тако и писмено, у уметничкој форми и било којим средством по властитом избору. Примена овог права обезбеђена претходним ставом не сме бити предмет претходне цензуре али ће бити субјект следећих ограничења, чији ће опсег бити установљен законом како би се осигурало: поштовање права и угледа других или заштите националне безбедности, јавног реда, јавног здравља или морала (...)".

Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода (1950) у члану 10. предвиђа: „Свако има право на слободу изражавања. Ово право укључује слободу поседовања сопственог мишљења, ***примања и саопштавања информација*** и идеја без мешања јавне власти и без обзира на границе. Овај члан не спречава државе да захтевају дозволе за рад телевизијских, радио и биоскопских предузећа. Пошто коришћење ових слобода повлачи за собом дужности и одговорности, оно се може подвргнути формалностима, условима, ограничењима или казнама прописаним законом и неопходним у демократском друштву у интересу националне безбедности, територијалног интегритета или јавне безбедности, ради спречавања нереда и криминала, заштите здравља или морала, заштите угледа или права других, спречавања откривања обавештења добијених у поверењу, или ради очувања ауторитета и непристрасности судства".

Како је у средишту права приступа информацијама као изведеног права ***право информација***, уочљиво је да ***слобода изражавања*** (или слобода мишљења и изражавања) садржана у наведеним документима обухвата и „информацију". Међутим, док слобода изражавања у Европској конвенцији подразумева право свакога на ***ширење и примање информација*** од стране других у друштву, у Универзалној декларацији, Пакту о грађанским и политичким правима и Америчкој конвенцији – оно обухвата и ***право тражења информација***.

Право ***тражења информација*** са правом ***примања*** и ***ширења***, од кључног је значаја за право на приступ информацијама у смислу у којем ово право данас познајемо.

Издвајајући се из слободе изражавања и других наведених права ***прве генерације***, временом је настала потреба да се принципи слободе приступа информацијама ближе утврде и разраде кроз посебне, специфичне међународне документе који се ***претежно или искључиво*** односе на новонастало изведено право. Следи табела са прегледом ових докумената.

РЕЛЕВАНТНИ ДОКУМЕНТИ МЕЂУНАРОДНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА ОД ЗНАЧАЈА ЗА СЛОБОДАН ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА

УЈЕДИЊЕНЕ НАЦИЈЕ	*Конвенција* Економског комитета за Европу *о приступу информацијама, учешћу јавности у доношењу одлука и приступу правди у еколошким питањима* и *Конвенција* Уједињених нација *против корупције,* 1998.
САВЕТ ЕВРОПЕ	Парламентарна Скупштина Савета Европе, ***Препорука 854*** *(1979)* ***о приступу јавности владиним документима и слободи изражавања*** Комитет министара СЕ, ***Препорука бр. Р (81) 19 о приступу информацијама у поседу органа јавне власти*** Комитет министара СЕ, ***Препорука бр. Р (2002) 2 о увиду у службене документе*** *Конвенција 205* СЕ *о приступу службеним документима, 2009.*
ЕВРОПСКА УНИЈА	Европски парламент и Европски савет, ***Уредба бр. 1049/2001 у погледу јавног приступа информацијама Европског Парламента, Савета, и документима Комисије***
ОРГАНИЗАЦИЈА АМЕРИЧКИХ ДРЖАВА	Генерална скупштина Организације америчких држава, *Резолуција 1932 Приступ информацијама – јачање демократије (2003)* Резолуција 1783, Приступ информацијама – јачање демократије (2004) Резолуција 2121 Приступ информацијама – јачање демократије (2005) Резолуција 2252 Приступ информацијама – јачање демократије (2006) Резолуција 2288 Приступ информацијама – јачање демократије (2007)

ДОКУМЕНТИ ДРУГИХ МЕЂУНАРОДНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА	*Заједничка декларација* Специјалног известиоца Уједињених нација за слободу мишљења и изражавања, представника ОЕБС за слободу медија и Специјалног известиоца Организације америчких држава *о слободи изражавања, приступу информацијама и тајним подацима* (2004)
НЕВЛАДИНЕ МЕЂУНАРОДНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ	Article 19. *Право јавности да зна – Принципи слободе приступа информацијама* 1999.

Табела 1. Релевантни документи међународних организација од значаја за слободан приступ информацијама

Како свака од наведених организација има специфичну организациону структуру, посебан начин доношења докумената али и надгледања и контроле њихове примене, у наставку ћемо ближе говорити само о два међународна документа који се односе на право на приступ информацијама: 1) ***Конвенцији 205*** Савета Европе ***о приступу службеним документима*** и Заједничкој декларацији Специјалног известиоца Уједињених нација за слободу мишљења и изражавања, представника ОЕБС за слободу медија и Специјалног известиоца Организације америчких држава ***о слободи изражавања, приступу информацијама и тајним подацима*** (2004).

На овом месту требало би скренути пажњу на чињеницу да се у неким новијим међународним документима, уместо израза ***приступу информацијама у поседу органа јавне власти*** користи израз ***приступ службеним документима***, чиме се „акценат“ све више ставља на појам ***службени документ***.

1.2.2. Конвенција 205 Савета Европе о приступу службеним документима (2009)

Конвенција 205 Савета Европе о приступу службеним документима[13] отворена је за потписивање на 29. конференцији министара правде земаља чланица СЕ, одржаној 17–19. јуна 2009. године у норвешком граду Тромсу. Принципи садржани у овој Конвенцији у значајној мери конвалидирају са ранијом Препоруком Комитета министара Савета Европе бр. 2 из 2002. године о приступу службеним документима. Међутим, за разлику од препорука које за државе чланице немају обавезујућу правну снагу, то није случај са конвенцијама које су обавезујуће за земље које су их потписале и ратификовале. Србија је ову Конвенцију потписала на поменутој министарској Конференцији одржаној у Тромсу. Српски Повереник активно је учествовао у њеном доношењу.

У првом делу ове Конвенције (чл. 1–10) утврђени су основни принципи права на приступ информацијама (службеним документима), који би требало да буду садржани и разрађени у актима држава које су је потписале и ратификовале.

Први принцип односи се на ***јасно дефинисање појмова***. Конвенција дефинише појмове „***јавне власти***“ и „***службени документ***“.

Под појмом „јавне власти“ подразумевају се влада и јавна управа на националном, регионалном или локалном нивоу; законодавна тела и судска власт, уколико обављају административне функције у складу са националним законом; као и физичка и правна лица којима је поверено вршење управних јавних овлашћења. Државе у овај појам могу укључити и све друге активности законодавне и судске власти, као и физичка и правна лица која обављају јавне функције или користе јавна средства у складу са националним законом.

Појам „службени документ“ означава све информације у било којем облику које су сачињене од стране органа јавне власти, или које је орган јавне власти примио и којима располаже.

Други принцип најпре одређује ***титулара права*** и утврђује да ***свако има право приступа службеним документима без дискриминације***, а затим предвиђа и обавезу држава да у свом националном законодавству предузму све потребне мере како би спровеле одредбе ове Конвенције.

13 *Council of Europe Convention on Access to Official Documents*, CETS, No.: 205, отворена за потписивање у норвешком граду Тромсу 18. маја 2009. године.

Трећи принцип односи се на ***изузетке од приступа,*** чиме и Конвенција ставља до знања да ***право на приступ информацијама није апсолутно право***. Свака држава може ограничити право на приступ службеним документима, али та ограничења морају бити прецизно утврђена законом, неопходна у демократском друштву и сразмерна (пропорционална) циљу заштите: ***националне безбедности, одбране и међународних односа, јавне безбедности, превенције, истраге и гоњења криминалних активности, дисциплинске истраге, инспекције, контроле и надзора органа власти, приватности и других легитимних приватних интереса, комерцијалних и других економских интереса, економске, монетарне и девизне политике државе, равноправности страна у судском поступку, животне средине, и поверљивости консултација унутар или између органа власти за време интерне припреме неког документа.*** Приступ службеним документима може бити одбијен ако њихово објављивање угрожава или би могло да угрози наведене интересе, осим ако постоји претежнији јавни интерес за њихово откривање. Стране (државе које су је потписале и ратификовале) размотриће могућност постављања временских рокова након којих се наведена ограничења неће више примењивати.

Четврти принцип односи се на ***подношење захтева*** органу јавне власти. Од тражиоца се не може захтевати да ***у захтеву образложи разлоге за приступ службеном документу.*** Тражилац ***не би требало да буде у обавези да у захтеву наведе разлоге*** због којих тражи приступ. Државе тражиоцу могу дати и могућност да остане анониман, осим када је идентитет од суштинске важности како би захтев био обрађен. Сам захтев мора да буде лишен непотребних формалности.

Пети принцип се састоји из низа правила која се односе на поступање органа јавне власти по захтеву. Тако, захтев за увид у службени документ требало би да разматра било који орган који у свом поседу има тај документ. Захтев за увид у службени документ требало би да буде разматран на равноправној основи. Ако се тражени службени документ не налази у поседу дотичног органа власти он би требало да, кад год је то могуће, упути подносиоца на надлежни орган. Орган власти требало би да помогне тражиоцу, у мери у којој је то могуће, да идентификује тражени службени документ. Сваки захтев за приступ службеном документу требало би да буде разматран хитно, а одлука да буде донета, саопштена и спроведена што пре, а најкасније у року који мора бити унапред одређен. Орган јавне власти може одбацити захтев, када је он нејасан или ако је очигледно неразуман. Орган власти који у потпуности или делимично одбије увид у службени документ требало би да образложи то одбијање.

Шестим принципом утврђено је да би ***приступ информацијама требало да буде обезбеђен на начин који је најповољнији за тражиоца.*** Ако се ограничење односи на неку од информација из службеног документа, орган власти би ипак требало да дозволи увид у ***преостале информације које су у њему садржане***. На свако изостављање делова документа требало би јасно скренути пажњу.

Седми принцип односи се на ***трошкове***. Како би се сваком обезбедила могућност да оствари право на слободан приступ информацијама, ***трошкови увида у службени документ требало би да буду минимални.*** Преглед оригинала службених докумената на лицу места требало би да буде бесплатан. За ***копију*** службеног документа од подносиоца захтева може да се тражи надокнада која би требало да буде разумна и ***не би требало да премашује стварне трошкове*** органа.

Осми принцип односи се на делотворно правно средство и поступак у случају када је тражиоцу ускраћен приступ информацијама. ***Тражиоцу информације чији је захтев одбијен (делимично или потпуно), односно одбачен или није размотрен у утврђеном временском року,*** мора бити омогућен делотворан поступак преиспитивања такве одлуке пред ***судом или другим независним или непристрасним телом утврђеним законом***.

Девети принцип односи се на ***допунске мере*** ради обезбеђења остваривања права на приступ информацијама. ***Ефикасно остваривање права на слободан приступ информацијама подразумева и предузимање допунских мера*** од стране државе, као на пример да ***се обавести јавност о њеном праву на приступ информацијама*** и о томе како се то право може остварити; да се обезбеди да ***државни службеници буду обучени*** када је реч о њиховим обавезама и дужностима како би омогућили ***подносиоцима захтева*** да остваре своје право, и др.

Последњим, десетим принципом, предвиђено је да би ***највећи део документа у поседу органа јавне власти требало да буде објављен и лако доступан грађанима.*** На овај начин промовише се ***транспарентност државне администрације и ефикасност унутар ње***. Такође, на овај начин подстиче се ***информисано учешће јавности у питањима од јавног интереса***. Циљ овог начела није да од органа власти тражи да обелодане све информације које су у њиховом поседу, већ их охрабрује да обелодањују оне информације које би омогућиле „***обавештено***“ учешће грађана у расправама од општег интереса.

1.2.3. Заједничка декларација о приступу информацијама и тајним подацима (2004)

Још један значајни (али и необавезујући) међународни документ јесте и ***Заједничка декларација Специјалног извештиоца Уједињених нација за слободу мишљења и изражавања, представника ОЕБС за слободу медија и Специјалног извештиоца Организације америчких држава за слободу изражавања о приступу информацијама и тајним подацима,*** која је усвојена у децембру 2004. године.[14]

Ова Декларација дефинише две групе принципа. Прва се односи на ***слободан приступ информацијама***, а друга на ***тајне податке***, чиме се јасно указује на чињеницу да је реч о ***две нераскидиво повезане области***.

Принципима који се односе на приступ информацијама најпре је утврђено да је слобода приступа информацијама ***фундаментално људско право***. Слобода приступа информацијама мора да буде заснована на ***максималној отворености***, што значи да је ***приступ информацијама правило***, а ***одбијање приступа изузетак***. Државе морају ***јасно да дефинишу изузетке*** од приступа информацијама. Обавеза је органа јавне власти да значајни део информација ***објаве*** и без претходно поднетог захтева. Поступак остваривања права требало би да буде ***једноставан***, ***брз***, ***бесплатан*** или ***уз минималну накнаду***. Обавеза је органа јавне власти да ***докаже*** да одбијање приступа ***спада у случајеве изузетака***. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја ***у случају сукоба са другим законима мора да преовлада у односу на њих***. Државе су дужне да обезбеде ***право на жалбу у случају одбијања захтева***, као и могућност ***пуне истраге*** при решавању таквих жалби. Органи јавне власти дужни су да предузму ***конкретне мере*** у погледу државне тајне како би се спречила ***злоупотреба тајности***, као и да предузму конкретне мере ради ***упознавања јавности*** са остваривањем права на слободан приступ информацијама.

Принципима који се односе на државну тајну утврђено је да се област класификације информација ***мора ускладити*** са стандардима слободе приступа информацијама. Државе би требало да у законима о тајним подацима ***дефинишу***

---

14 *Annual Joint Declarations of the UN, OAS, OSCE and ACHPR mechanisms on freedom of expression – Joint Declaration of 2004 on access to information and secrecy legislation*. У преводу на српски језик, ***Декларација*** се може наћи на веб-сајту Повереника за информације: www.poverenik.rs. Декларацију су потисали: ***Амбеји Лигабо***, специјални известилац УН за слободу мишљења и изражавања, ***Миклош Харасти***, представник ОЕБС за слободу медија и ***Едуардо Бертони***, специјални известилац ОАД за слободу изражавања.

критеријуме по којима ће се утврђивати да ли нека информација може бити проглашена тајном или не, како би се спречила злоупотреба категорије „тајности“ ради онемогућавања приступа информацијама од јавног интереса.

Значајна ***новина*** садржана у овој Декларацији, а која се односи ***на приступ информацијама***, јесте принцип према којем би у случају недоследности Закон о приступу информацијама требало да ***превлада у односу на друге законе***. Упоредноправно искуство је показало да се закони о слободном приступу информацијама веома често дерогирају одредбама других закона. Тако се у многим земљама дешава да закон који утврђује начин остваривања и заштиту права на слободан приступ информацијама није и једини закон који се односи на ово право. По правилу постоје и закони о тајним подацима, који дефинишу државне, војне и службене тајне, као и закони који регулише заштиту података о личности. Другим законима често се ***„шири“ листа изузетака*** од приступа утврђених законом о слободном приступу информацијама, односно сужава право на слободан приступ информацијама – чиме се угрожава начело максималне отворености. Управо ово је и био суштински разлог појављивања новог принципа у поменутој Декларацији.

1.3. ПРАВО НА ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА У ПРЕСУДАМА МЕЂУНАРОДНИХ СУДОВА

1.3.1. Пресуде Европског суда за људска права

Европски суд за људска права ***све доскора*** у својим пресудама ***није изричито признао да право на слободан приступ информацијама*** произилази и из ***слободе изражавања***, јер у случајевима када га је признавао то је углавном чинио кроз друга права утврђена Конвенцијом, пре свега ***кроз право на приватни и породични живот или право на правично суђење***. У сваком случају, став Европског суда био је веома крут када је реч о вези слободе изражавања и права на слободан приступ информацијама. Међутим, временом се и овај став мења. На овом месту указаћемо на неколико случајева и ставова које је Европски суд изнео у својим одлукама које су се ***односиле на притужбе у вези са приступом информацијама*** у случајевима ***Ландер*** (***Leander) против Шведске, Гаскин (Gaskin) против Велике Британије, Гвера (Guerra) против Италије и Мађарска унија за грађанске слободе (Társaság a Szabadságjogokért) против Мађарске.***

У случају ***Ландер против Шведске*** подносилац представке жалио се да су шведске власти чувале о њему тајне информације, којима он није имао приступ из ***разлога националне безбедности***. Наиме, Ландер се средином 1979. године запослио у Морнаричком музеју који је био у склопу војне базе. Приступ постројењима и инсталацијама у бази био је строго ограничен, што је подразумевало да лица која у њу улазе морају да буду повргнута безбедносној провери. Ландер није „прошао“ поступак безбедносне провере, па је убрзо добио отказ. Он је затим тражио од војних власти да буде упознат са садржајем тајних информација из свог досијеа, али је његов захтев одбијен. Исти захтев тражиоца касније је одбила и Влада. Ландер се притужбом обратио Европском суду, сматрајући да је на овај начин повређен члан 8. Европске конвенције ***– право на приватни и породични живот*** и члан 10. – ***слобода изражавања***. У својој пресуди из марта 1987. године Суд је закључио да ***није дошло до кршења*** ова два фундаментална људска права

утврђена Конвенцијом. У вези са правом на приватност, Суд је стао на становиште да шведски правни систем обезбеђује адекватну контролу спречавања злоупотребе заштите података о личности од стране Парламентарног омбудсмана, кроз надзорну улогу Министарства правосуђа и кроз учешће посланика у Националном одбору за полицију чиме је, по мишљењу Суда, испуњен захтев „неопходности" у вези са ограничењем права на приватност. Када је реч о слободи изражавања, Суд је дошао до становишта да у случајевима попут овог, слобода изражавања не даје појединцу право на приступ досијеу који садржи информације о њему, нити он укључује обавезу Владе да такве информације саопшти.[15]

Јула 1989. године, Суд је донео пресуду у случају ***Гаскин против Уједињеног Краљевства.*** Случај се односио на представку у вези са ***одбијањем да се подносиоцу покаже лични досије*** који су, ***док је био малолетан сачиниле локалне власти*** којима је био поверен на старање. Подносилац притужбе сматрао је да је на овај начин, између осталих, повређен и члан 8. Конвенције, односно ***право на приватни и породични живот***, као и члан 10. – ***слобода изражавања***. Суд је у пресуди утврдио само повреду права на приватни и породични живот, јер интерес појединца који тражи приступ информацијама из свог досијеа а које се односе на његов приватни и породични живот мора бити осигуран и у случајевима када они који су учествовали у изради таквог документа нису доступни или неоправдано одбију да дају сагласност, осим ако се може водити поступак пред независним телом које коначно одлучује о праву на приступ (поверљивим документима), што у то време у Уједињеном Краљевству није био случај.[16]

У фебруару 1998. године, Суд је закључио да члан 10. ***не може да се примени*** у случају ***Гвера и други против Италије***. Подносиоци притужбе жалили су се да су власти пропустиле да локално становништво обавесте о ризицима које по људе и околину има хемијска фабрика за производњу вештачког ђубрива у њиховој околини, и поступању грађана у случају еколошког инцидента. Европски суд је стао на становиште да је повређен члан 8. Европске конвенције, јер је утврдио да озбиљно загађење животне средине може утицати на добробит појединца тако да штетно утиче на његов приватни и породични живот. Подносиоцима притужбе који су живели у радијусу од једног километра од фабрике, до њеног затварања 1994. године биле су ускраћене битне информације које би им омогућиле процену евентуалних ризика за њих и њихове породице ако наставе да живе у Манфедонији, месту изразито изложеном опасности у случају акцидената у фабрици,

15 Пресуда Ландер против Шведске од 26. марта 1987, серија А бр. 116. Извод из ове пресуде може се наћи у публикацији: ***Судска пракса у вези са чланом 10 Европске конвенције о људских правима***, Канцеларија Савета Европе у Београду, Београд, 2002, стр. 35. Шири извод из ове пресуде може се наћи и у: Весна Алибурић, ***Слобода изражавања у пракси Европског суда за људска права***, Народне новине, Загреб, 2002, стр. 198.

16 Пресуда Гаскин против УК од 7. јула 1989, серија А бр. 160. Извод из ове пресуде може се наћи у истој публикацији, стр. 36. Шири извод из ове пресуде може се наћи и у: Весна Алибурић, ***исто***, стр. 199.

услед чега тужена држава није испунила своју позитивну обавезу да подносиоцима осигура право на приватни и породични живот. Члан 10. – ***слобода изражавања***, по мишљењу Суда није био применљив у околностима овог случаја.[17]

Међутим, дугогодишња пракса Европског суда која се односи на везу слободе изражавања и права на приступ информацијама ***у последње време се мења***, о чему говори пресуда у случају ***Мађарске уније за грађанске слободе*** из 2009. године.

У случају ***Мађарска унија за грађанске слободе против Мађарске*** из 2009. године, Удружење грађана ***Мађарска унија за грађанске слободе*** упутило је 2005. представку Европском суду за људска права, у којој је тврдило да је ***одлука мађарског суда којом му се ускраћује приступ уставној жалби*** једног народног посланика, кршење његовог права на приступ информацијама од јавног значаја. У овом конкретном случају, Европски суд је утврдио ***да је дошло до кршења члана 10 Европске конвенције – слободе изражавања, односно – права на приступ информацијама.***

У марту 2004. један мађарски народни посланик и други појединци поднели су Уставном суду уставну жалбу за оцену уставности у вези са усвојеним амандманима на Кривични закон који се тичу појединих ***кривичних дела у вези са наркоманијом***. У јулу 2004. посланик је дао интервју за штампу у вези са уставном жалбом. У септембру 2004. ***Мађарска унија за грађанске слободе***, невладина организација чији је прокламовани циљ да промовише основна права и да јача цивилно друштво и владавину права у Мађарској, и која је активна на пољу политике у области наркоманије – затражила је од Уставног суда да јој се омогући приступ уставној жалби (о којој се у то време још водио поступак пред Уставним судом), у складу са Законом о заштити података о личности и приступу информацијама из 1992. године. Уставни суд је одбио захтев, уз образложење да поступак у вези са жалбом који се води пред тим судом не може бити стављен на увид трећим лицима без одобрења подносиоца жалбе.

У новембру 2004. Мађарска унија покренула је поступак против Уставног суда. Она је од Окружног суда у Будимпешти захтевала да обавеже Уставни суд да јој омогући приступ уставној жалби, у складу са Законом о заштити података и приступу информацијама из 1992. У децембру 2004. Уставни суд је усвојио одлуку о уставности оспорених амандмана на Кривични закон. У њој је дат сажетак дотичне уставне жалбе и она је јавно изречена. Упркос чињеници да је поступак пред

17 Пресуда Гвера и други против Италије од 19. фебруара 1998, Зборник 1998-I. Извод из ове пресуде може се наћи у истој публикацији, стр. 36. Шири извод из ове пресуде може се наћи и у: Весна Алибурић, ***исто***, стр. 201.

Уставним судом већ завршен, 24. јануара 2005. Окружни суд одбио је да покрене поступак који је тражила Унија у вези са приступом уставној жалби. Суд је у суштини стао на становиште да се ***уставна жалба не може сматрати „податком“*** и да спречавање приступа тој жалби не може бити оспорено на основу Закона о подацима из 1992. Мађарска унија се затим жалила на ову пресуду и захтевала да јој се омогући приступ ***након брисања свих личних података који су у њој садржани***. У мају 2005. године, Апелациони суд је потврдио одлуку првостепеног суда. Он је стао на становиште да жалба садржи неке „податке“; међутим, да су подаци „лични“ и да приступ њима ***не може бити омогућен без одобрења подносиоца уставне жалбе***. Такву заштиту личних података ***не могу надјачати други законити интереси, један од којих је и доступност информација од јавног значаја***.

Мађарска унија се представком обратила Европском суду за људска права, а Европски суд је затим у пресуди из 2009. године, најпре, подсетио да: „Члан 10 не (...) даје појединцу право приступа записнику који садржи информације о његовој личној позицији, нити подразумева обавезу Владе да пружи такве информације појединцу“ (***Ландер против Шведске***), и да је „(...) из Конвенције тешко извести опште право приступа административним подацима и документима“ (***Лоазо (Loiseau) против Француске*** (дец.), бр. 46809/99, ESQP (ECHR 2003-XII (цитирани делови)).

У сваком случају, Суд примећује да ***право на слободу примања информација*** у суштини не допушта Влади да ***спречи особу да прими информацију коју други желе или би могли бити вољни да јој пруже***. Суд је уочио и да Удружење није ни ***захтевало*** да добије ***личне податке о њеном подносиоцу***. Даље, Суд налази да је веома мало вероватно да би било које помињање приватног живота посланика, па тако и заштићена приватна сфера, могли бити изнети у јавност на основу уставне жалбе. Тачно је да је он информисао штампу да је поднео уставну жалбу и стога се његово мишљење о овој јавној ствари у принципу може поистоветити са његовом личношћу. Међутим, Суд сматра да би ***било фатално по слободу изражавања*** у сфери политике уколико би ***јавне личности могле да цензуришу штампу и јавну дебату*** у име својих права на заштиту личности – позивајући се на то да се њихова мишљења о јавним стварима могу поистоветити са њима самима и да због тога представљају приватне податке који се не могу изнети у јавност без њиховог одобрења. Брига о тим интересима, по мишљењу Суда, не може да оправда ***задирање у право у вези са којим постоји жалба у овом случају***. Пошто је улога невладине организације која је поднела представку веома слична друштвеној улози медија, Суд сматра да препреке које су креиране како би се спречио приступ информацијама од јавног значаја могу обесхрабрити оне који раде у медијима или сродним областима да се упуштају у такве ствари. То

може довести до немогућности да обављају важну улогу коју имају као „контролни органи“ друштва, и може озбиљно нашкодити њиховој способности да пруже тачне и поуздане информације.

Претходна разматрања зато наводе Суд да закључи ***да се задирање у слободу изражавања странке која је упутила притужбу у овом случају, не може сматрати неопходним у демократском друштву***, из чега произилази ***да је дошло до кршења члана 10. Конвенције*** (па самим тим и права на приступ информацијама).

1.3.2. Пресуде Међу-америчког суда за људска права

Међу-амерички суд за људска права је први орган тог типа (у смислу органа који је надлежан да доноси одлуке у вези са кршењем одредаба конвенција које се односе на заштиту људских права), који је у септембру 2006. године – својом пресудом у случају ***Клод Рејес*** *(Claude Reyes)* ***и други против Чилеа – признао слободу приступа информацијама*** као људско право које се ***изводи из слободе мишљења и изражавања***.[18]

Још 1998. године, ***Клод Рејес***, ***Себастијан Кокс Урејола*** *(Sebastian Cox Urrejola)* и ***Артуро Лонтон Гвереро*** (*Arturo Longton Guerrero)*, затражили су од ***Комитета за страна улагања*** Чилеа информације које су се односиле на уговор о страном улагању потписан између Чилеа и две стране и једне чилеанске компаније у вези са пројектом експлоатације шума. Потписивање уговора изазвало је озбиљну дебату у Чилеу у вези са потенцијалним негативним утицајем на животну средину, до којег је могло да дође извршењем уговорних обавеза из потписаног уговора.

Суд је најпре констатовао да је ***Комитет за страна улагања*** који је у име државе закључио уговор ***државни орган***. Затим је приступио утврђивању ко су у конкретном случају потенцијалне жртве повреде права на слободу мишљења и изражавања која је утврђена чланом 13. Америчке конвенције, а којим је обухваћено и право на приступ информацијама кроз формулацију да слобода

18 Пресуда се на шпанском језику може наћи на http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm?idCaso=245. Најзначајнији делови ове пресуде на енглеском језику могу се пронаћи у ***Информацији о одлуци Међу-америчког суда за људска права у случају Клод Рејес и други против Чилеа (Claude Reyes and others vs. Chile)***, коју је група експерата за слободан приступ информацијама (DH-S-AC) Савета Европе упутила Надзорном комитету за људска права Савета Европе (CDDH) 9. новембра 2006. године – ***Document*** DH-S-AC (2006) 010bil.

мишљења и изражавања обухвата и ***право тражења и примања информација***. Суд се затим, у образложењу своје пресуде, позвао на читав низ међународних докумената (највећи део њих управо је поменут у овом поглављу) који указују на чињеницу да је право на приступ информацијама право које се изводи из ***слободе мишљења*** и ***изражавања***.

Суд је констатовао да је пре доношења пресуде морао да утврди разлоге оспоравања пружања тражених информација, уважавајући и разлоге за одбијање приступа. Суду је одмах било индикативно да је држава нарушила право подносилаца представке на приступ јавним информацијама зато што је ***одбила да им обезбеди тражене информације*** и што је ***пропустила да тражиоцима пружи одговарајуће образложење*** за то. Подносиоци представке су у писаној изјави поднетој Суду потврдили да су се у мају 1998. године лично састали са замеником Комитета за страна улагања, који је одбио да обезбеди приступ делу тражених информација, што је и био разлог за касније подношење представке Суду. Међутим, да би Суд и одлучио у конкретном случају, било је потребно да испита и релевантне прописе који су се односили на тајност информација и изузеће од приступа, што је укључивало и разматрање става 2. члана 13. Америчке конвенције који се односи на разлоге за могуће ограничење слободе мишљења, изражавања, и ***неопходност*** ових ограничења у демократском друштву. Суд је зато утврдио да разлози за изузеће приступа информацијама морају да кореспондирају са разлозима утврђеним у члану 13. Конвеције, као и да задовоље тзв. ***тест јавне пропорционалности***.

Суд је констатовао да је у демократском друштву од есенцијалног значаја да власти ***управљају у складу са принципом максималне отворености***, којим је установљено правило да су информације доступне јавности, осим у случајевима ограниченог система изузетака. Ово правило држави намеће обавезу да се повинује овом захтеву када установљава изузетке од приступа информацијама у свом поседу. Суд констатује да изузеци од приступа у конкретном случају ***нису били засновани на закону***, јер у то време у Чилеу није било регулисано питање ограничења приступа информацијама у поседу државе. Такође, држава није доказала да ограничење одговара ограничењима утврђеним Америчком конвенцијом, или да је то било неопходно у демократском друштву, јер орган који је био дужан да одговори није донео образложену одлуку у писаној форми, у којој је требало да укаже на разлоге ограничења.

Суд је затим закључио да ограничења примењена у конкретном случају нису у складу са ограничењима утврђеним Конвенцијом. Суд је сматрао да увођење ограничења права на приступ информацијама у поседу органа јавне власти кроз праксу органа и без поштовања одредаба Конвенције, ***ствара плодно тле за***

дискрециону оцену и арбитрерно понашање државе при класификацији информација као тајних или поверљивих, што доводи до пораста ***неизвесности*** и ***угрожавања примене овог права***. На крају, Суд је истакао да цени напоре које је Чиле чинио у вези са усвајањем Закона о слободном приступу информацијама, и поздравио уставне реформе које су се у Чилеу десиле 2005. године. У сваком случају, Суд је размотрио неопходност (потребу) да понови, да у складу са обавезама утврђеним у члану 2. Америчке конвенције, ***државе морају да усвоје неопходне мере које гарантују заштиту права утврђених Конвенцијом***, што укључује и елиминацију норми и праксе чији је резултат нарушавање права. Иако је било индикативно да се нарушавање у конкретном случају десило пре него што је држава учинила неопходне реформе, ***Суд закључује да се у конкретном случају држава није повиновала*** члану 2. Америчке конвенције ***који државама намеће обавезу да усвоје неопходне прописе и мере који производе дејство у вези са правом на слободу мишљења и изражавања Марсела Клода Рејеса и Артура Гверера.***

Из тог разлога ***Суд закључује да је држава нарушила право на слободу мишљења и изражавања*** утврђену чланом 13. Америчке конвенције, те да је ***пропустила да се повинује генералној обавези да осигура поштовање права и слобода утврђених овом Конвенцијом.*** У конкретном случају, кроз неусвајање мера које су биле неопходне и компатибилне Конвенцији, а које би обезбедиле остваривање права на приступ информацијама у поседу органа јавне власти, Чиле је пропустио да се повинује генералној обавези да усвоји домаћи правни оквир, што произилази из члана 2. ове Конвенције.[19]

19 Inter-American Court of Human Rights, *Judgment of September 19. 2006. Claude Reyes and others vs. Chile*, para. 61–103.

1.4. ПРАВНИ ОКВИР ПРАВА НА ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

1.4.1. Хронологија доношења Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја

У Србији је кампања за слободан приступ информацијама, слично као и у другим источноевропским земљама, покренута из невладиног сектора. Почетком марта 2003. године, тадашње Министарство културе и медија представило је преднацрт Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, који је у највећој мери био заснован на моделу Центра за унапређивање правних студија – невладине организације из Београда. Овај нацрт, уз мање измене и допуне, 11. јула 2003. године постао је и званични Предлог Владе, након чега је и упућен у скупштинску процедуру. Предлог закона био је затим подвргнут и стручној анализи Савета Европе, који је такође изнео значајне примедбе.[20] Након пада тадашње Владе у новембру 2003, расписани су нови парламентарни избори. Нова Влада, коју је формирала нова парламентарна већина, вратила је више од 70 предлога закона који су били у скупштинској процедури у ресорна министарства. Многи од њих више се никада нису појавили пред народним посланицима новог сазива.

Министарство културе које је формирано након избора и образовања Владе почетком 2004. године, уз снажно залагање Мисије Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) у Србији и Црној Гори и невладиног сектора, поново је овај, сада поново Нацрт, вратило у званичну процедуру. Кроз неколико јавних дебата у организацији Мисије ОЕБС у којима су учествовали представници власти и невладиног сектора, Нацрт закона претрпео је неколико значајних измена, чиме је текст значајно унапређен.

20 Helena Jaderblom and Andrew Ecclestone, ***Comments on the draft Law on Free Access to Information of Public Importance***, Council Of Europe, Strasbourg, 1 September 2003, ATCM(2003)021.

Почетком јесени 2004. поново је постао Предлог Владе, да би га Народна скупштина Републике Србије напокон и усвојила почетком новембра те године. Тако је Србија добила један квалитетан и „либералан“ закон, а разлог за такав „приступ“ у моменту доношења, међутим, не би требало тражити само у „жељи“ власти да донесе и усвоји савремени правни оквир, већ и у чињеници што у то време неке друге области са којима је право на приступ информацијама нераскидиво повезано, још нису биле системски и законски регулисане (на пример, тајност података).

Ову тезу доказује и чињеница да је ***и данас чест случај да се кроз нове предлоге закона право*** на слободан приступ информацијама настоји ограничити и ***сузити новим изузецима***, или ***сужавањем овлашћења Повереника.***

1.4.2. Устав Републике Србије и право на слободан приступ информацијама

Доношењем Устава Републике Србије 2006, право на приступ информацијама ***постаје*** и Уставом загарантовано право грађана. Ранији Устав Републике Србије из 1990. године ово право ***није предвиђао***. Право на слободан приступ информацијама, у новом Уставу постало је саставни део ***права на обавештеност***.[21]

Слобода приступа информацијама конзумирана је и изводи се већ кроз члан 46. Устава који јемчи ***слободу мишљења*** и ***изражавања***. „Јемчи се слобода мишљења и изражавања, као и ***слобода*** да се говором, писањем, сликом или на други начин, ***траже***, примају и шире ***обавештења*** и ***идеје***.“[22] За разлику од, на пример, Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, која под слободом изражавања не предвиђа ***тражење идеја и информација*** (што је и основ слободе приступа информацијама), Устав Србије је ***познаје***. Међутим, чини се да је уставотворац, формулишући слободу мишљења и изражавања, учинио два велика пропуста.

Први је што под слободом мишљења и изражавања подразумева три слободе: слободу ***мишљења***, слободу ***изражавања*** и, ***као трећу***, посебну слободу – ***слободу да се говором, писањем, сликом или на други начин, траже, примају и шире обавештења и идеје***. Међутим, очигледно је да није било никакве

21 Упоредити: ***Устав Републике Србије***, „Службени гласник РС“, бр. 98/2006, чл. 51.

22 Упоредити: ***исто***, чл. 46.

потребе да се као посебно право у оквир слободе мишљења и изражавања подводи и ***спољна манифестација ових права*** (говор, писање, слика, други начин), како то произилази из ове уставне формулације, јер се она подразумева. ***Други*** је у томе што се у међународним документима углавном употребљавају изрази ***идеја*** и ***информација***, а не ***идеје*** и ***обавештења***, као што је то учинио уставотворац у Србији. Чини се да уставотворац реч ***обавештавање*** користи у смислу речи ***информација***, односно да их посматра као ***синониме***, што је необично, јер ове две речи немају исто језичко значење.

Тако долазимо и до ***уставног права*** на ***обавештеност***.[23] Ако је уставотворац при утврђивању слободе мишљења и изражавања имао намеру да користи реч ***обавештење*** у контексту речи ***информација***, онда је ***право на обавештеност*** заправо ***право на информацију***, односно ***право приступа информацијама***. Међутим, ***право на обавештеност*** предвиђено Уставом Србије и даље остаје терминолошки и садржински неуобичајен и нејасан правни стандард. Ово право је Уставом утврђено на следећи начин: „Свако има право да ***истинито, потпуно и благовремено*** буде обавештен о питањима од јавног значаја и средства јавног обавештавања су дужна да то право поштују. ***Свако има право на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења у складу са законом***".

Само други став ове уставне формулације представља садржину слободе приступа информацијама. Остаје нејасно због чега у њему уставотворац користи реч „***податак***", ако Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја донет 2004. године употребљава реч „информација".

Први став ове уставне одредбе представља пуку прокламацију и, чини се, нема никакве везе са слободом приступа информацијама. Међутим, да ли је требало да буде баш тако? Или су постојале и друге скривене намере? Стриктним тумачењем цитиране одредбе можемо доћи до закључка да су ***медији*** на овај начин добили једну нову обавезу. Реч је о ***обавези*** да ***истинито, потпуно и благовремено обавештавају сваког о питањима од јавног значаја***. А већ и само помињање обавезе неминовно нас упућује и подсећа на то да важећи ***Закон о јавном информисању*** делатност медија третира у ***контексту слободе***, а не ***у контексту обавеза***. Сходно томе, према важећем Закону, медији „слободно објављују идеје, информације и мишљења…" – као уосталом свугде у демократском свету. Закључак би био да би цитирана уставна одредба требало или може да буде ***основ за претварање слободе у обавезу***, са становишта савремених

23 Упоредити: ***исто***, чл. 51.

стандарда, што априори не би смело бити прихватљиво. Зато је веома важно имати негативан одговор на питање да ли се ова уставна одредба може тако и тумачити.[24]

Такође, требало би поменути и један од чланова ***Уставног закона за спровођење Устава Србије*** којим је било предвиђено да ће новоизабрани састав Народне скупштине у току првог заседања након избора Владе, са Уставом ускладити законе којима се уређује Заштитник грађана и остваривање права грађана на обавештеност, гувернер НБС и органи државне ревизорске институције, што се касније и десило.[25] Чини се да је њена сврха била да нови сазив, кроз измене и допуне Закона о Народној банци и Закона о слободном приступу информацијама, доведе у питање положај односно мандат раније изабраног гувернера и повереника – од чега се, после снажног притиска јавности, ипак одустало.

Међутим, то се у једном моменту могло схватити и као намера да се оснује нови орган необичног имена, „орган за праћење остваривања права грађанина на обавештеност", који би процењивао да ли медији потпуно, тачно и благовремено извршавају своју обавезу, што је у контексту слободе изражавања могло да нас врати деценијама уназад.[26]

Према томе, иако је право на слободан приступ информацијама у Уставу Републике Србије ***обухваћено*** кроз ***право на обавештеност*** (чиме је постало и ***уставна категорија***), остаје жал за пропуштеном приликом да оно постане потпуније и прецизније одређено.

---

24 Упоредити: Родољуб Шабић, ***Претварање слободе у обавезу***, Досије о медијима, НУНС, Београд, бр. 20, септембар–децембар 2006, стр. 3–5.

25 Упоредити: Родољуб Шабић, ***исто***, стр. 5.

26 Упоредити: Родољуб Шабић, ***исто***.

1.4.3. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, донет 2004. године („Службени гласник РС", бр. 120/04), обезбеђује начин остваривање једног од основних и у Србији, од 2006. године, Уставом зајемчених права грађана. Право на слободан приступ информацијама данас је један од темеља савремене партиципативне демократије. У савременом демократском друштву грађанин може делотворно да контролише рад државних органа само ако су му информације које поседују и којима располажу органи јавне власти доступне – што се, између осталог, обезбеђује и кроз поступак утврђен овим Законом.

У првом делу – ***Основне одредбе*** (чл. 1–8), одређен је његов предмет, дефинисани су појмови ***информација од јавног значаја*** и ***орган јавне власти***, утврђена је садржина права на приступ информацијама од јавног значаја и законска претпоставка о оправданом интересу, као и начело једнакости у остваривању овог права и забрана дискриминације новинара и јавних гласила. Чини се, међутим, да је најзначајнија одредба она која се односи на ограничење права на слободан приступ информацијама, јер се иза ње крије тзв. „тест пропорционалности", односно „троделни тест", о чему ће детаљно бити речи у другом делу Приручника.

Законом је основан и посебан независни инокосни државни орган – Повереник, који би, кроз механизам инстанционе, односно контроле по жалби и друге надлежности, требало да обезбеди пуну реализацију овог права и унапреди рад органа јавне власти у овој области.

У другом делу – ***Искључење и ограничење слободног приступа информацијама од јавног значаја*** (чл. 9–14), утврђени су „претежнији интереси" услед којих може доћи до ограничења права на приступ информацијама, поступак у случају када се тражи информација која је већ доступна јавности, могућност „раздвајања" информација, и др. Кроз посебне чланове, ближе су разрађени случајеви када до ограничења приступа информацијама долази услед злоупотребе овог права, односно његовог ограничења услед приватности и других права личности.

У трећем делу – ***Поступак пред органом власти*** (чл. 15–21), разрађен је поступак по којем тражилац остварује право на приступ информацијама. Закон ближе разрађује садржину захтева за обавештавање, увид и издавање копије документа који садржи тражену информацију, упућивање захтева органу власти, поступање по захтеву, питање накнаде трошкова, супсидијарну примену Закона о општем управном поступку, и др.

У четвртом делу – ***Поступак пред Повереником*** (чл. 22–29), утврђени су разлози за изјављивање жалбе, начин на који Повереник утврђује чињенично стање, и решавање по жалби. Такође, таксативно су набројани органи власти против којих се не може изјавити жалба Поверенику. У овом делу садржане су и одредбе о одлучивању Повереника у вези са мерама за унапређивање јавности рада.

Пети део – ***Избор, положај и надлежности Повереника***, детаљно разрађује услове које би требало да испуњава лице које је кандидат за Повереника и заменика Повереника, време на које се бира, разлоге престанка мандата, његов положај, положај његове стручне службе, и надлежности Повереника.

У шестом делу – ***Мере за унапређивање јавности рада органа власти*** (чл. 37–43), детаљно су утврђене ове мере.

У седмом делу – ***Накнада штете*** (чл. 44), утврђени су услови услед којих јавно гласило може од органа власти да захтева накнаду штете; у деветом делу – ***Надзор*** (чл. 45), утврђен је орган односно министарство које врши надзор над спровођењем овог Закона, а девети део – ***Казнене одредбе***, утврђује које се радње сматрају прекршајима, као и висину новчане казне за учињене прекршаје (чл. 46–47). У последњем, десетом делу – ***Завршне одредбе***, утврђен је рок за избор првог Повереника и моменат ступања на снагу овог Закона (чл. 49–50).

Закон о слободом приступу информацијама до данас је три пута мењан и допуњаван, кроз измене и допуне Закона које су уследиле 2007, 2009. и 2010.

Закон о допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја из 2007. године („Службени гласник РС", бр. 54/07), настао је као последица уставних промена из 2006. Једним од чланова ***Уставног закона за спровођење Устава Србије*** било је предвиђено да ће новоизабрани састав Народне скупштине Републике Србије у току првог заседања након избора Владе, ускладити са Уставом законе којима се уређује Заштитник грађана и остваривање права грађана на обавештеност, гувернер НБС и државни органи, тј. „државне ревизорске институције", што се касније и десило.[27] Овим Законом ближе је прецизирано да одлуку о престанку мандата Повереника и заменика Повереника доноси Народна скупштина Републике Србије ***већином гласова*** свих народних посланика. Како су уставне промене довеле у питање првобитни мандат и избор Повереника и заменика Повереника, нови састав Народне скупштине Републике Србије морао је да приступи њиховом поновном избору. Зато је овим Зако-

27 Упоредити: Родољуб Шабић, ***исто***.

ном прецизирано да – ако исто лице поново буде бирано за Повереника или заменика Повереника ***пре него што му истекне мандат, њему мандат престаје по истеку седам година од првог избора*** и може бити бирано још једном.

Законом о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја из 2009. године („Службени гласник РС", бр. 104/09) извршене су бројне измене и допуне које се односе на: (1) искључење и ограничење приступа информацијама; (2) поступак пред органом власти; (3) поступак пред Повереником; (4) избор, положај и надлежности Повереника; (5) мере за унапређивање јавности рада; и (6) надзор.

До значајних „корекција" дошло је пре свега у вези са поступком остваривања права на приступ информацијама. Пракса спровођења Закона показала је да су поједине одредбе садржане у основном тексту Закона из 2004. године остале недоречене, или су их органи власти услед непрецизности злоупотребљавали. То је са друге стране онемогућавало или ограничавало Повереника да ефикасно и делотвороно спроведе поступак по жалби.

Овим изменама и допунама Закона промењен је и ***субјекат прекршајне одговорности***. У основном тексту, то је било овлашћено лице органа власти за приступ информацијама, а овим изменама и допунама утврђено је да је то одговорно лице, тачније функционер органа власти. Такође, извршена је и измена у погледу органа који врши ***надзор над спровођењем закона*** – изменама и допунама, те је уместо министарства надлежног за послове информисања то постало министарство надлежно за послове управе, преко управне инспекције.

У циљу усаглашавања нашег правног система са међународним стандардима и обавезама, изменама и допунама утврђена је правна заштита „узбуњивача". Заправо, овим изменама и допунама Закона извршен је ***неуспешни*** покушај да се операционализују ***обавезујуће препоруке GRECO (Group of States Against Corruption – Група земаља против корупције) које се односе на заштиту тзв. „узбуњивача",*** или како их у свету чешће зову – *whistle blowers* („дувачи у пиштаљку"). Реч је, дакле, о потреби да људи који су штитећи јавни интерес открили информације које указују на различите злоупотребе, незаконитости или корупцију у органу јавне власти, не сносе за то одговорност и последице, односно друге непријатне консеквенце. Међутим, законска формулација ***потпуно је у супротности са оним што се у упоредним системима и међународним документима подразумева под појмом „узбуњивач"***. Зато су ове, данас важеће одредба члана 38. ст. 4–8, уведене кроз измене и допуне Закона из 2009. године, истовремено и најспорније одредбе Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

Законом о измени Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја из 2010. године („Службени гласник РС", бр. 36/10), настоји се да се отклони један од проблема који је у пракси значајно утицао на спровођење овог Закона. Наиме, све до ових измена и допуна било је утврђено да је решење Повереника обавезујуће, те да ће у случају неизвршења решења Повереника од стране органа власти Влада бити та која ће обезбедити извршење решења Повереника, што се у пракси спровођења Закона није догодило.

Повереник је годинама упућивао Народној скупштини Републике Србије и непосредно Влади, упозорење да оваква пракса значајно утиче на имплементацију Закона. Тако се временом број ***неизвршених решења Повереника*** попео на близу 10%, а чињеницу да Влада не извршава решења Повереника поједини органи власти почели су свесно да злоупотребљавају. Изменама из 2010. године, најпре је прецизирано да је решење повереника обавезујуће, коначно и извршно, а Повереник је добио ***директно овлашћење да сам спроводи поступак административног извршења*** решења која доноси. Административно извршење Повереник обезбеђује принудом – тачније, ***принудном мером односно новчаном казном***, у складу са ***законом којим се уређује општи управни поступак.*** Ако ни ове принудне мере не доведу до извршења, помоћ му, на његов захтев, пружа ***Влада применом мера из своје надлежности***, односно обезбеђивањем извршења решења Повереника ***непосредном принудом***.

1.4.4. Други закони и право на приступ информацијама

На овом месту требало би указати на још неколико закона који су у непосредној вези са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја. То су пре свега: ***Закон о заштити података о личности, Закон о тајности података и Закон о Народној скупштини***.

Република Србија је крајем 2008. године донела ***Закон о заштити података о личности*** („Службени гласник РС", бр. 97/08). Од почетка примене овог Закона, 1. јануара 2009, Повереник је постао „надлежан" и за заштиту података о личности, јер су Законом прецизно утврђене његове надлежности у и овој области. За разлику од Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, којим је утврђено да надзор над спровођењем Закона врши министарство надлежно за послове управе, надзор над спровођењем Закона о заштити података о личности врши непосредно Повереник.

С друге стране, обједињавање ове две области имало је значајну импликацију по Службу Повереника, јер је то подразумевало доношење новог акта о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у стручној служби. И наравно, као што је то речено на самом почетку, ово је условило и промену назива овог државног органа на већ поменути начин.

Законом о тајности података („Службени гласник РС", бр. 104/09), први пут је, тек крајем 2009. године, у Србији на системски начин законом уређена област тајних података. Тајност података и право на приступ информацијама од јавног значаја нераскидиво су повезани. У процесу израде и усвајања Закона, Повереник и Заштитник грађана, као и део стручне јавности, оспоравали су део Предлога закона којим се одступало од права ових органа да у вршењу својих надлежности, а у складу са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Законом о Заштитнику грађана и принципом „неопходно да зна" (***need to know)***, ***имају увид у сваки носач информације, без обзира на степен тајности***.

У усвојеном Закону од овог решења се одустало, али је за све органе које бира Народна скупштина Републике Србије и руководиоце државних органа које бира Народна скупштина (...), предвиђена обавеза да, да би могли да приступе одређеном кругу података утврђеним овим Законом а који су означени степеном „државна тајна" и „строго поверљиво" (искључиво када је то неопходно за вршење послова из делокруга њихове надлежности) – морају да прођу претходну безбедносну проверу утврђену овим Законом.

Такође, овим Законом утврђено је да је овлашћено лице органа јавне власти ***дужно да опозове тајност податка***, односно документа који садржи тајни податак, и ***омогући остваривање права тражиоцу***, на ***основу решења Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности у поступку по жалби***, односно на основу одлуке надлежног суда у поступку по тужби, у складу са законом којим се уређује слобода приступа информацијама од јавног значаја и законом који уређује заштиту података о личности.

Закон о Народној скупштини („Службени гласник РС", бр. 9/10, чл. 58) који је донет почетком 2010. године, на најопштији начин уређује однос Народне скупштине Републике Србије и других државних органа, организација и тела. Сходно овом закону, Народна скупштина ***разматра извештаје које јој достављају државни органи***, организације и тела у складу са законом, али препушта да се начин остваривања односа Народне скупштине и других државих органа, организација и тела, уреди Пословником.

Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја, као и Законом о заштити података о личности, није предвиђено да Народна скупштина Републике Србије ***усваја*** извештаје независних тела. Као што се може видети, то није утврдио ни Закон о народној скупштини. Зато брине што је новим ***Пословником Народне скупштине*** који је усвојен крајем јула 2010. године („Службени гласник РС", бр. 52/10), у делу који се односи на поступак за вршење надзора над радом државних органа, организација и тела, предвиђено да се извештаји државних органа, организација и тела (укључујући и Повереника) не само разматрају, већ и ***усвајају***, јер се на тај начин отвара могућност „политичке арбитрерности" односно политичког утицаја и условљавања рада независних тела, која тако могу постати зависна од „воље" владајуће скупштинске већине.

Зато још једном ***треба нагласити***, да је и ***данас честа случај да се кроз нове предлоге закона (али и кроз подзаконске акте)*** право на слободан приступ информацијама настоји ограничити ***новим изузецима***, ***ограничењем овлашћења Повереника или на друге начине***, чиме се ***сужава већ достигнути степен овог права и његова заштита*** с једне, али и ***крше*** поједини претходно поменути ***међународни документи*** као и Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, са друге стране.

На ову појаву често је указивао и Повереник у својим саопштењима, а последњих година и Заштитник грађана, користећи између осталог и своје законске надлежности. Повереник је на пример, још 2005. године, реаговао поводом тада-

шњег Предлога закона о полицији, Закона о прекршајима, а касније и на Предлог закона о заштити података о личности и Закон о заштити података о личности, Закон о тајности података, Закон о електронским комуникацијама, и друге.

„(…) Било би много боље да предлози нових закона, у вези са приступом информацијама, садрже одредбе ***које упућују*** на Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, уместо да садрже контроверзна решења. Тешко је разумети каква је логика предлагања таквих решења, јер не може бити сумње да у ***случају колизије приоритет мора имати Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја***, који је за конкретну материју ***lex specialis***. Уосталом, и Заједничка декларација приступу информацијама и тајним подацима, коју су у децембру 2004. заједнички усвојили Специјални известилац Уједињених нација за слободу мишљења и изражавања, представник ОЕБС за слободу медија и Специјални известилац Организације америчких држава за слободу изражавања, изричита је у погледу тога да, у ***случају супротности, закон о доступности информација има приоритет у односу на све остале законе***. Сви органи власти ***требало би да дају допринос*** афирмисању демократских принципа садржаних у Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја, а ***Влада и Скупштина посебно***."[28]

28 Извод из саопштења Повереника од 26. октобра 2010. године.

ДЕО ДРУГИ

ВОДИЧ КРОЗ ЗАКОН О СЛОБОДНОМ ПРИСТУПУ ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА

2.1. ПРЕДМЕТ ЗАКОНА, САДРЖИНА ПРАВА НА СЛОБОДАН ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА И ОСНОВНИ ПОЈМОВИ

2.1.1. Предмет закона

Шта је предмет Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја?

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја обезбеђује начин остваривања једног од основних и у Србији, од 2006. године, Уставом зајемчених права грађана. Право на слободан приступ информацијама данас представља један од темеља савремене партиципативне демократије. Како Закон уређује остваривање овог права, он истовремено обезбеђује и активну улогу грађана у демократским процесима, и ствара један нови, непосредан облик контроле органа јавне власти од стране самих грађана. Закон обезбеђује остваривање и заштиту интереса јавности да зна, и обезбеђује остваривање слободног демократског поретка и отворено друштво. У савременом демократском друштву грађанин може делотворно да контролише рад државних органа само ако су му информације које поседују и којима располажу органи јавне власти доступне – што се, између осталог, обезбеђеује и кроз поступак утврђен овим Законом.

Законом је основан и посебни независни инокосни државни орган – Повереник,[29] који би, кроз механизам инстанционе, односно контроле по жалби и друге надлежности, требало да обезбеди његову пуну реализацију и унапреди рад органа јавне власти у овој области.

29 Већ смо напоменули да је Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја установљен нови државни орган под називом „Повереник за информације од јавног значаја". Крајем 2008. године, Народна скупштина Републике Србије донела је Закон о заштити података о личности, који је почео да се примењује 1. јануара 2009. године, а којим је промењен и назив овог државног органа – у „Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности".

2.1.2. Садржина права на приступ информацијама од јавног значаја

Како Закон одређује право на слободан приступ информацијама од јавног значаја?

Закон користи израз ***права*** (члан 1), што већ на први поглед указује на то да се право на слободан приступ информацијама састоји од више права. Садржину права на приступ информацијама (члан 5) чине четири права:

- право тражиоца да му буде саопштено да ли орган јавне власти поседује одређену информацију, односно да ли му је она доступна;
- право тражиоца да му се информација од јавног значаја учини доступном тако што ће му се омогућити увид у документ који ту информацију садржи (у просторијама органа);
- право тражиоца да уз плаћање накнаде добије копију документа који садржи тражену информацију; и
- право тражиоца да му се копија документа уз плаћање накнаде пошаље на адресу поштом, факсом, електронским путем или на други начин.

Свако од ових ***права*** је, на неки начин, индивидуално односно посебно. То значи да је тражилац информације тај који „одлучује" да ли ће, остварујући право на слободан приступ информацијама, остварити једно или више „права" која чине његову садржину. Иако то није Законом изричито одређено (члан 15), тражилац информације ***сам одређује садржину права*** коју жели да оствари ***у захтеву за остваривање права на слободан приступ информацијама***.

Иако смо претходно указали на то да садржину права на приступ информацијама чине четири посебна права, право тражиоца да добије копију документа и право тражиоца да му копија (уз плаћање накнаде) буде послата (достављена), нераскидиво су повезани. Наиме, ако тражилац захтева копију документа, реално је претпоставити да ће истовремено, у захтеву, тражити и достављање копије на један од начина утврђених законом. Међутим, ова ситуација не мора да обухвати све случајеве. Постоји и могућност да у случају да тражилац захтева да му се омогући увид у документ који садржи тражену информацију, он захтева да добије и копију документа који жели, односно у који је извршио увид у самом седишту органа.

Пример 1.

Мирослав Прерадовић упутио је захтев за приступ информацијама од јавног значаја Министарству за рад и социјална питања, којим је тражио да му буде саопштено да ли ово Министарство поседује информацију о укупном броју корисника права на дечији додатак у Републици Србији.

Пример 2.

Петар Игњатовић упутио је захтев за приступ информацијама од јавног значаја којим је од Министарства спољних послова захтевао копију уговора о изнајмљивању стана у Паризу амбасадора Србије у Унеску и тражио да му се копија уговора достави путем поште.

2.1.3. Основни појмови

Како Закон дефинише појам „информација од јавног значаја“?

Право на слободан приступ информацијама увек подразумева и ***дефинисање појма „информација“*** (члан 2).

У смислу овог Закона, ***информација од јавног значаја*** јесте ***свака*** информација којом располаже орган јавне власти, настала у раду или у вези са радом органа јавне власти, садржана у одређеном документу, а односи се на све оно о чему јавност има оправдан интерес да зна. Није битно да ли је информација садржана у документу који је настао у раду органа јавне власти или у вези са његовим радом.

Пракса Повереника

У познатом случају издавања „дуплих картица“ од стране неколицине запослених у ЈП „Путеви Србије“ на аутопуту Београд–Ниш, Повереник је у свом решењу стао на становиште да су и ***листинзи дистрибуција картица на траци 01 и 02 на наплатној станици „Ниш“, за дан 30. јануара 2006. године у времену од 15.00. до 16.30. часова, као и евиденција дистрибуција картица пете категорије***, информације од јавног значаја, сходно појму *информација од јавног значаја* утврђеном у члану 2. ст. 1. овог Закона.

Решење Повереника бр. 07-00-0459/2006-03
од 9. маја 2006. године

Такође, ***није битно ни да ли је извор информације сам орган јавне власти од којег је информација тражена, или је то неки други орган***, јер је Законом изричито одређено да је то свака информација којом орган ***располаже***.

Мишљења и ставови Повереника

Обавеза органа власти да омогући приступ документима чији је издавалац други државни орган

Са аспекта примене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Сл. гласник РС“, бр.120/04), **није одлучујуће питање надлежности органа у вези са настанком документа**. Сама чињеница поседовања документа од стране било ког органа јавне власти који је настао у вези са његовим радом, ствара обавезу органа и да обезбеди његов приступ на захтев тражиоца информације.

Питање обезбеђења приступа документу којим орган власти располаже, а који је сачинио други орган, може бити значајно у случају када се ради о документу који је издавалац означио неком од ознака тајности, па је и логично да сам скине такву ознаку и учини га доступним, ако за ускраћивање или ограничење приступа таквом документу не постоје разлози таксативно наведени у овом Закону.

Повереник може имати разумевања за проблеме органа власти због обимности документације чији приступ се тражи и ограничених кадровских и других потенцијала органа за поступање по захтевима тражиоца, што може бити поспешено ажурним поступањем тог органа по одредбама овог Закона, али ***није у могућности да утиче*** на то ком органу ће се тражилац обратити за приступ информацији у случају када више органа располаже истом информацијом, односно документом. У том смислу, Повереник настоји да сви органи јавне власти поштују одредбе овог Закона, а да у супротном, без разлике, сносе последице прописане Законом.

Из одговора Повереника органу власти, бр. 011-00-23/2006-03
од 20. јуна 2006. године

Пракса Повереника

Обавеза органа да обезбеди приступ информацијама којима располаже

Новинар дневног листа „Данас“ Милош М. тражио је, својим захтевом од 21. августа 2006. године, од Министарства финансија – Пореске управе Београд, информације о имовини бившег председника РС и СРЈ Слободана Милошевића, посебно оној која је стечена за време обављања тих функција, првенствено о кућама у Ужичкој и Толстојевој улици у Београду. Пореска управа је 7. септембра 2006. године обавестила тражиоца да ***наведеним подацима не располаже***, те да треба да их затражи од надлежног оставинског суда који је једини надлежан да утврди ***целокупну предметну заоставштину***.

Новинар је поднео жалбу Поверенику. У одговору на жалбу, Пореска управа је поново навела да је предмет захтева била целокупна имовина Слободана Милошевића, којом она не располаже, и предложила да жалба буде одбијена као неоснована.

Својим решењем од 30. октобра 2006. године Повереник је наложио Министарству финансија – пореској управи у Београду, да новинара обавести о томе ***које информације поседује о имовини бившег председника РС и СРЈ***, посебно о кућама у Ужичкој и Толстојевој улици, и да му раположиве информације о томе достави без одлагања, а најкасније у року од три дана од дана пријема решења.

У образложењу решења, Повереник је између осталог утврдио и да орган власти није поступио у складу са одредбама члана 16. ст. 1. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, по коме је ***био дужан да жалиоца обавести и достави му расположиве информације*** које су биле предмет захтева, ***нити је орган власти донео решење о одбијању захтева***, у складу са ст. 10. истог члана.

Повереник је, ценећи наводе из одговора на жалбу да су захтевом тражене информације о целокупној имовини пок. Слободана Милошевића за које је ***једино надлежан оставински суд***, а којима Пореска управа не располаже, утврдио: ***„(...) Ови наводи нису могли бити уважени*** (...) посебно што ***целокупна заоставштина и није била предмет захтева за приступ информацијама***, већ је у захтеву само ***поменута*** у контексту интересовања јавности, ***а све и да јесте***, орган власти је ***био дужан да учини доступним информације којима располаже***, без обзира да ли се односе ***на целокупну или део информације“***.

Извод из решења Повереника бр. 07-00-01298/2006-03
од 30. октобра 2006. године

За одређивање појма „информација од јавног значаја“, ***није битан ни носач информације***, то јест да ли је информација садржана у папирном документу, филму, фотографији, аудио-траци, да ли је у електронској форми или неком другом носачу информације. Најзад, ***неважна су и друга својства информације***, на пример када је документ настао, како је орган јавне власти дошао у посед информације и сл.

Приметно је, међутим, да иако се појам документ појављује у више чланова Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, сам ***појам документ*** није дефинисан. Он се „изводи“ из појма „информација од јавног значаја“ о којем је већ било речи.

У последње време, у међународним документима који се односе на право на слободан приступ информацијама, све чешће се акценат ставља на „документ“, те је појам „документ“ њима и дефинисан. Препорука бр. Р (20002)2 Комитета министара Савета Европе о приступу службеним документима, одређује појам „службени документ“ као „све информације које су забележене у било ком облику, прикупљене или примљене од стране органа власти или се налазе у њиховом поседу и повезане су са било којом административном функцијом, са изузетком документа у фази припреме“.

Пракса Врховног суда Србије и Управног суда

Шта се не сматра информацијом од јавног значаја?

Тражилац информације је 2006. године од МУП Србије захтевао одговор на иницијативу да се документи и регистрационе таблице издају на ћириличном писму. МУП најпре није одговорио. По поновљеном захтеву тражиоца МУП је без правог образложења захтев одбио. Тражилац је изјавио жалбу Поверенику. Повереник је жалбу одбио решењем 07-00-01011/2006 од 23. априла 2007. године, након чега је тужилац покренуо управни спор. У својој пресуди, Врховни суд је пресудом одбио тужбу као неосновану, чиме је ***потврдио наведено решење Повереника***, и образложио је на следећи начин:

„Како информација коју је тужилац тражио у захтеву од 9. јуна 2006. године ***није садржана у неком документу који је настао у раду или у вези са радом МУП*** који садржи тражену информацију, то се по оцени Врховног суда Србије у конкретном случају ***не ради о информацији од јавног значаја***, у смислу наведене одредбе члана 2. став. 1. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.“

Извод из пресуде Врховног суда Србије бр. У. 4522/07,
од 16. јануара 2008. године

Дефиниција „информација од јавног значаја“ (члан 2), међутим, садржи у себи и две формулације које на први поглед могу да доведу до забуне, ако се посматра одвојено од других одредаба Закона.

То се пре свега односи на део дефиниције информације од јавног значаја у којем се изричито наводи: ***„(...) о чему јавност има оправдан интерес да зна (...)***“. Због овога би посебно требало обратити пажњу на то шта се подразумева и када постоји „оправдан интерес јавности да зна“.

Када постоји оправдан интерес јавности да зна?

Према Закону, оправдан интерес јавности да зна постоји у ***погледу свих*** информација којима располажу органи јавне власти. Ипак, од овог правила постоје и одређена одступања. Закон најпре предвиђа (члан 4) да осим ***„привилегованих информација“***, тачније оних којима орган јавне власти ***никада не може да ускрати приступ*** (а то су оне које се односе на угрожавање живота и здравља људи и животне средине), у погледу ***других информација*** орган ***може да докаже супротно***.

Међутим, овај члан Закона је ***нераскидиво повезан*** са ограничењем права (члан 8) и делом Закона који се односи на искључење и ограничење права на слободан приступ информацијама од јавног значаја (Поглавље II, чл. 9–14).

Наиме, орган ***може да доказује супротно*** само ако то захтевају ***претежнији интереси*** који су као такви утврђени у наведеном поглављу које се односи на искључење и ограничење права, и ако је претходно спроведен троделни тест (члан 8), о чему ће више речи бити у наредним деловима овог Водича.

Мишљења и ставови Повереника

Доступност информација из уговора о приватизацији лицу које се не легитимише као мањински акционар

У погледу права трећег лица које се не легитимише као мањински акционар, на приступ информацијама садржаним у уговору о продаји између субјеката приватизације, треба имати у виду одредбе члана 4. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“, бр. 120/04) по којима се сматра да постоји законска претпоставка о оправданом интересу сваког тражиоца информације на приступ информацијама од јавног значаја, с тим што је обавеза органа власти да докаже, уколико мисли супротно. Доказивање да не постоји оправдан интерес јавности да зна, није могуће када су у питању информације које се односе на угрожавање, односно заштиту здравља становништва и животне средине.

Продајни уговор између субјеката приватизације, ***као документ који је настао у вези са радом органа***, ***јесте информација од јавног значаја***, у смислу чл. 2. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

Ознака тајности коју по правилу садрже наведени уговори, сама по себи ***не представља довољан основ за ускраћивање информација*** које су у њима садржане.

За искључење или ограничење од слободног приступа информацијама од јавног значаја, потребно је да орган власти докаже да то чини ради заштите од озбиљне повреде неког претежнијег интереса заснованог на уставу или закону, а који су наведени у члану 9. овог закона, или ради заштите приватности и других права личности, у складу са чланом 14. Закона.

Извод из одговора Повереника органу власти, бр. 011-00-23/2006-03
од 20. јуна 2006. године

У вези са оправданим интересом, требало би нагласити да тражилац ***не треба да доказује*** да има интерес да зна одређену информацију, нити да доказује да је његов интерес оправдан. Зато орган јавне власти не сме да од тражиоца захтева навођење разлога за подношење захтева (члан 15. ст. 4).

Ко има право на приступ информацијама (ко је тражилац информације)?

Закон не дефинише појам „тражилац информације". Он међутим проистиче из члана којим је утврђена садржина права на приступ информацијама, из кога произилази да ***свако има право на приступ информацијама*** (члан 5). То значи да је субјекат права на слободан приступ информацијама, без ограничења, ***свако лице***. Под изразом „свако" подразумевају се и **физичка и правна лица**, ***домаћа или страна***.

Када је реч о грађанину као физичком лицу, није важно да ли је домаћи или страни држављанин, као ни то да ли има пребивалиште и боравиште на територији Републике Србије. Тражилац може бити и правно лице, домаће и страно, без обзира на то где се налази његово седиште. Као правна лица, то могу бити привредна друштва, удружења грађана, верске организације, политичке странке, па чак како се то у пракси спровођења Закона показало, и други органи јавне власти.

Мишљења и ставови Повереника

Малолетно лице као тражилац информације

У септембру 2005. године, грађанин **И. Н.** уложио је жалбу Поверенику јер су му, између осталог, биле ускраћене тражене информације на основу којих докумената и аката Дом ученика средњих школа „Београд“ наплаћује својим ђацима абонентске књижице. Дом ученика средњих школа „Београд“ наплаћивао је сваког месеца за бесплатне абонентске књижице 100 динара. У том моменту у овој Установи боравило је око 1.200 ученика, а множењем са 12 месеци годишње, било је јасно да је реч о незаконитој наплати од око 5.000.000 динара. Дом је одбио захтев за приступ информацијама наводећи као разлог да је реч о ***процесно неспособној страни***. Наиме, захтев је поднео један од ученика Дома, који је у то време ***био малолетан***.

Повереник је наложио достављање тражених података, водећи се Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја према коме ***„свако“*** може поднети захтев за приступ информацијама, што се односи и на малолетно лице. Дом је морао да достави податке. И. Н. је на основу добијених информација пријавио овај случај као и друге малверзације које су се односиле на ненамеско трошење у овој Установи. Против одговорних лица је затим подигнуто 13 кривичних пријава, од стране надлежног тужилаштва.

Повереник је 2007. године у вези са овим питањем дао следећи **одговор:**

„Право на слободан приступ информацијама од јавног значаја, према одредбама чл. 4. и 5. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (…) припада свакоме, под подједнаким условима, што значи и малолетном лицу, с тим што процесне радње у име малолетног лица обавља његов законски заступник (један од родитеља или старатељ, ако је под старатељством), а према Закону о општем управном поступку чије се одредбе примењују на поступак пред органом власти пред којим се остварује право, у погледу оних питања која нису другачије уређена цитираним Законом о доступности информацијама“.

Извод из одговора Повереника орану јавне власти
од 30. новембра 2007. године – www.poverenik.rs

Закон садржи и важна антидискриминациона начела. Начелом једнакости (члан 6) предвиђено је да ова права припадају ***свима под једнаким условима***, без обзира на држављанство, пребивалиште, боравиште, односно седиште, или лич-

но својство као што је раса, вероисповест, национална и етничка припадност, пол и слично. У случају кршења начела једнакости од стране органа јавне власти одговорно лице у органу може бити кажњено за прекршај (чл. 46. ст. 1. тач. 1).

Закон посебно гарантује једнак третман новинара и јавних гласила јер орган власти ***не сме стављати у бољи положај ниједног новинара или јавно гласило***, тако што ће само њему или њему пре других новинара или јавним гласилима, када је више њих упутило захтев, омогућити остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја (члан 7). Ако орган власти то ипак учини, сходно овом Закону биће дужан да му накнади штету (члан 44).

Пракса Повереника

Кршење права на једнак третман новинара и јавних гласила

Новинарка Б92 Бранкица Станковић затражила је 15. фебруара 2006. године, од Министарства унутрашњих послова РС, да јој буде достављена копија службеног документа – службена белешка о садржини разговора вођеног између министра унутрашњих послова Драгана Јочића, директора Безбедносно-информативне агенције Радета Булатовића и Милорада Улемека Легије, првооптуженог за убиство др Зорана Ђинђића, који је вођен у ноћи његове предаје 2. маја 2004. године.

Биро за сарадњу са медијима Министарства, својим актом 01-1905/06 од 22. фебруара 2006. године, обавестио је новинарку да не може бити удовољено њеном захтеву, јер је судски поступак против Милорада Улемека Легије у току, па би било непримерено да се на било који начин омета ток суђења и утиче на јавно мњење, те да ће службена белешка бити доступна оног тренутка када оптуженом буде изречена казна. Станковићева је изјавила жалбу Поверенику.

Решењем по жалби од 27. марта 2006. године, Повереник је наложио да МУП новинарки тражену информацију достави одмах, а најкасније у року од три дана од пријема овог решења.

Пре него што је службена белешка достављена Бранкици Станковић, она је достављена дневном листу „Курир“, који ју је објавио.

Случај је представљен на основу решења Повереника бр. 07-00268/2006-3 од 27. марта 2006. године

Ко је орган јавне власти?

Под појмом орган јавне власти (члан 3) подразумевају се: ***1) државни орган*** и ***2) правна лица које оснива и финансира у целини, односно у претежном делу, државни орган***. Ова „разлика" у органима јавне власти постаје значајна у каснијим одредбама Закона, јер се поједине обавезе које из њега проистичу односе само на државне органе, у смислу како их овај Закон дефинише.

1) Појам државни орган, у смислу овог Закона, обухвата:

- све ***државне органе*** у класичном смислу те речи, односно то су Народна скупштина Републике Србије, Председник Републике, Влада, министарства, орган управе у саставу министарства (управе, дирекције, инспекторати и агенције основане као органи управе у саставу министарства, као на пример Војно-безбедносна и Војно-обавештајна агенција), посебне организације (секретаријати и заводи, као и центри и агенције основане као посебне организације), судови, тужилаштва, правобранилаштва, Уставни суд, Народна банка Србије, Заштитник грађана, Државна ревизорска институција и други;
- ***органе територијалне аутономије*** (Влада АП Војводине, Скупштина АП Војводине и др.), и ***јединице локалне самоуправе*** (градска/општинска скупштина, градоначелник / председник општине, градско/општинско веће и др.); и
- ***организације којима је поверено вршење јавних овлашћења*** (државни органи у ширем смислу). Сходно члану 137. Устава Републике Србије то су само она предузећа, установе, организације и појединци којима је ***законом поверено*** њихово вршење (школе, центри за социјални рад, поједина републичка јавна предузећа којима је законом изричито поверено вршење јавних овлашћења, као на пример ЈП „Национални парк Копаоник" и други национални паркови, затим републичке јавне агенције, као што су то Агенција за привредне регистре, Агенција за дуван или Агенција за приватизацију). Поред наведених организационих облика под организацијом којој је поверено вршење јавних овлашћења подразумева се и Ауто-мото савез Србије, који је по својој правној природи специфичан облик удружења на које је, Законом о поверавању јавних овлашћења некадашњем АМСЈ, а чији је АМСС данас правни следбеник, поверено јавно овлашћење за издавање међународне возачке дозволе и друга јавна овлашћења.

2) ***Правно лице које оснива или финансира у целини, односно у претежном делу државни орган*** је израз који обухвата јавна предузећа и установе којима није законом поверено вршење јавних овлашћења, као што су на пример сва јавна предузећа чији је оснивач јединица локалне самоуправе, агенције које

оснивају градови и општине, и др. По начину оснивања или финансирања, они су обухваћени појмом ***орган јавне власти*** који је утврђен овим Законом, али у смислу истог, ***нису државни орган***. Они имају обавезу обезбеђења приступа информацијама тражиоцу, али, сходно Закону, немају на пример обавезу објављивања информатора и подношења извештаја Поверенику.

У пракси спровођења Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Повереник је у више наврата ***закључком одбацио*** жалбу тражиоца, јер субјект од кога је тражена информација није орган јавне власти.

Пракса Врховног суда Србије и Управног суда

Када лице коме је упућен захтев није орган јавне власти?

Случај бр. 1

Тражилац информације обратио се „Вискози А.Д. Лозница“, са захтевом да му изда фотокопије целокупног радничког картона. Како није одлучено по његовом захтеву жалбом се обратио Поверенику. Повереник је донео закључак о одбацивању жалбе и упутио га да се тужбом обрати Врховном суду Србије. Суд је тужбу одбио, чиме је ***потврдио закључак Повереника*** бр. 07-00-00916/2007-03 од 5. септембра 2007. године. У образложењу пресуде Суд је између осталог навео:

„Правилно је, по оцени Врховног суда Србије, одлучио тужени орган када је у поступку, у коме није било повреде правила поступка, одбацио жалбу тужиље налазећи да жалба није допуштена, јер се у овом случају не ради о захтеву за приступ информацијама од јавног значаја упућеном органу власти, већ привредном субјекту на који се закон не односи“.

Извод из пресуде Врховног суда Србије бр. У. 7861/07
од 31. октобра 2007. године

Случај бр. 2

Тужилац је тужбом у управном спору оспорио закључак Повереника којим је његова жалба одбачена. У овом случају, тужилац је у септембру 2006. године доставио захтев Националној штедионици – Банка А.Д., којим је тражио информацију о томе које је лице и са којим пуномоћјем у децембру 2002. године у целости подигло средства са урађене конверзије паритије ЈИК банке у Крагујевцу, без правноснажног оставинског решења. Између осталог, тужилац је сматрао да је тужени орган погрешно констатовао да се не ради о органу

власти, с обзиром да је Банка А.Д. била у већинском власништву Републике Србије, а исплата старе девизне штедње вршена је из буџета Републике Србије (…).

Суд је и у овом случају пресудом одбио тужбу и ***потврдио закључак Повереника*** бр. 07-00-0009/2007-03 од 5. новембра 2007. године.

У образложењу пресуде Суд најпре констатује да „(…) из списа предмета и образложења оспореног закључка произилази да је тужени орган правилно поступио када је одбацио као недопуштену жалбу тужиоца изјављену због недобијања тражених информација. Ово из разлога што је правилно оцењено да се у конкретном случају не ради о захтеву за приступ информацијама од јавног значаја који је упућен правном лицу који оснива или финансира у целини, односно претежном делу државни орган (…).

(…) При томе, суд указује на то да то што је Република Србија у 2002. години била већински власник Националне штедионице А.Д. Банке није од утицаја на доношење оспорене одлуке, јер је Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја ступио на снагу 13. новембра 2004. године, што значи да се ***овај Закон може примењивати само од дана ступања на снагу на субјекте који су тада или након тога органи власти односно правно лице које оснива или финансира државни орган***“.

Извод из пресуде Врховног суда Србије бр. У. 10445/07
од 13. новембра 2007. године

Напором Службе Повереника, израђен је ***Каталог органа јавне власти у смислу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја***. Каталог се налази на веб-страници Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности. Тренутно, Каталог садржи податке о ***10.811 субјеката*** који се сматрају органима јавне власти. Број субјеката који се сматрају органима јавне власти је променљив а Каталог се редовно ажурира (последњи пут 30. јуна 2010. године). Каталог нема конститутивни већ информативни карактер, а евентуално споран статус сваког органа са становишта јавних овлашћења проверава се у поступку по жалби.

За разлику од физичких и правних лица, који су субјекти права на слободан приступ информацијама, органи јавне власти су објекат. Они су ти који су дужни да тражиоцу омогуће приступ информацијама од јавног значаја којима располажу. Међутим, како тражилац информације може бити свако физичко и правно лице, и ***сами органи јавне власти могу бити тражиоци информација***, када захтевају приступ одређеним информацијама у поседу другог органа.

Пракса Повереника

Државни орган као тражилац информације

Скупштина АП Војводине, као тражилац информације, 3. априла 2007. године поднела је захтев за приступ информацијама Министарству за капиталне инвестиције за добијање копије уговора о концесији за изградњу, коришћење и одржавање аутопутског правца од Хоргоша до Пожеге закљученог 30. марта 2007. године, између конзорцијума FCC Construcion S.A. и Alpina Mayreder Bau GmbH као концесионара, и Републике Србије као концедента.

Министарство није поступило по захтеву, нити је донело решење о одбијању у законом утврђеном року. Скупштина је изјавила жалбу Поверенику. Изјашњавајући се по жалби, Министарство је наводило бројне разлоге услед којих је ускратило приступ уговору тражиоцу, а између осталог се позивало и на један од могућих разлога за ограничење права на приступ информацијама – тајност. Повереник је својим решењем 07-00-00327/2007-03 наложио Министарству за капиталне инвестиције да без одлагања, а најкасније у року од три дана, достави копију уговора Скупштини АП Војводине. Тек после великог притиска јавности, копија уговора је напокон постала доступна.

Скупштина АП Војводине је, сходно Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја, државни орган, односно ***орган јавне власти***, али је у конкретном случају била ***тражилац информације***.

Случај је представљен на основу решења Повереника бр. 07-00-00327/2007-03 од 14. маја 2007. године

2.1.4. Повереник

Шта је Повереник?

Независни и самостални државни орган који је установљен овим Законом (члан 1. ст. 2). Он не сме тражити нити примати налоге и упутства за свој рад од других државних органа или других лица (члан 32. ст. 1. и 2). Повереник се стара о несметаном остваривању права на приступ информацијама од јавног значаја, посебно тако што:

- одлучује о жалбама на решења органа јавне власти којима се одбија приступ информацијама;
- израђује и објављује приручник са практичним упутствима за остваривање права предвиђених Законом; и
- доноси Упутство за израду и објављивање информатора о раду државних органа.

Ово су само неке од надлежности Повереника у области слободе приступа информацијама. Од почетка примене Закона о заштити података о личности 1. јануара 2010. године, ***Повереник се стара и обезбеђује и заштиту података о личности***, као још једном посебном и Уставом гарантованом праву у Републици Србији.

О начину избора, разрешењу, надлежностима и стручној служби Повереника у области слободе приступа информацијама детаљно ће бити речи у наредним деловима Водича.

2.2. ТРОДЕЛНИ ТЕСТ И ИСКЉУЧЕЊЕ И ОГРАНИЧЕЊА ПРАВА НА ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА

2.2.1. Троделни тест

Да ли право на слободан приступ информацијама подлеже ограничењима?

Да. У том смислу, право на слободан приступ информацијама ***није апсолутно право***. Као и у законима других држава, и српски Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја садржи разлоге услед којих слобода приступа може бити ускраћена или ограничена, када су та ограничења (претежнији интереси) утврђена законом (па су самим тим и „легална"). Међутим, у савременом демократском друштву, бар када је реч о основним људским правима, захтева се и да до њиховог ограничења може доћи само ако су таква ограничења и друштвено оправдана (односно „легитимна"). То значи да, када се одређена права „подвргавају" условима, формалностима или ограничењима, потребно је спровести тзв. ***троделни тест***, односно утврђивање да ли су она неопходна у демократском друштву.

Када је реч конкретно о праву на слободан приступ информацијама, то значи ***обавезу спровођења тзв. троделног теста***, ако је такав тест утврђен законом којим се обезбеђује остваривање овог права. За сада, закони 26 земаља света којима се уређује начин остваривања права на слободан приступ информацијама, садрже ***троделни тест.*** Последња земља која је до сада изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама увела троделни тест била је Бугарска 2008. године. Српски Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја такође у себи ***садржи троделни тест***.

Како је у Закону одређен троделни тест?

Троделни тест је у Закону одређен на следећи начин: „Права из овог закона могу се ***изузетно подврћи ограничењима*** прописаним овим законом, ако је то ***неопходно у демократском друштву*** ради заштите од ***озбиљне повреде претежнијег интереса*** заснованог на уставу или закону. Ниједна одредба овог закона ***не сме се тумачити*** на начин који би довео до укидања неког права које овај закон признаје или до његовог ограничења у већој мери од оне која је прописана (члан 8)".

Сходно овој законској формулацији, орган јавне власти није дужан да омогући приступ траженој информацији само ако су, у конкретном случају, кумулативно испуњена ***три услова***:

- ако је ***један од интереса*** набројаних у Закону ***супротстављен интересу тражиоца да зна***;
- ако би приступом информацији ***супротан (претежнији) интерес био озбиљно повређен***; и
- ако ***потреба заштите супротног интереса претеже над потребом заштите интереса тражиоца*** за остварење слободе приступа информацијама просуђујући ***неопходност ускраћивања приступа по мерилима демократског друштва***.

Према томе, ако се утврди да би тражени приступ информацији могао да се ускрати ради заштите неког од претежнијих интереса утврђених законом, то још ***није довољно*** да се закључи да би ускраћивање било у складу са Законом. Потребно је још и да се утврди да би у конкретном случају тај интерес приступом траженој информацији ***био озбиљно повређен***, те да потреба заштите супротног интереса ***претеже*** над потребом заштите интереса тражиоца да зна, просуђујући неопходност ускраћивања приступа по мерилима демократског друштва.

Испитивање (тест) да ли орган јавне власти у складу са Законом ускраћује тражени приступ, има, зато, ***три дела***: 1) да ли се тражени приступ ускраћује ради заштите неког од Законом набројаних интереса (члан 9, 13, 14); 2) ако се утврди да је тако, да ли би омогућавањем траженог приступа тај интерес био озбиљно повређен у конкретном случају; и 3) да ли је по мерилима демократског друштва неопходно ускратити приступ информацији.

Пракса Повереника

„Вагање“ интереса

У већ поменутом случају издавања „дуплих картица“ на аутопуту, тражиоцу је најпре био ускраћен захтев за приступ траженим информацијама.

Тадашњи директор Јавног предузећа „Путеви Србије“ је својим ***решењем*** (Решење Јавног предузећа „Путеви Србије“ бр. 1389 од 30. марта 2006. године) као овлашћено лице органа јавне власти, ***одбио захтев***, тврдећи да су тражене информације „***пословна тајна***“, а у образложењу истог, као разлоге за ускраћивање информације износи да је својим захтевом подносилац захтева ***злоупотребио*** право на слободан приступ информацијама, као и да је његов захтев ***неразуман.***

У поступку по жалби пред Повереником, Повереник је својим ***решењем*** из маја 2006. године поништио решење јавног предузећа, и наредио истом да без одлагања, а најкасније у року од три дана, тражиоцу достави тражене информације, као и да га предузеће о томе обавести у року од седам дана.

У образложењу овог решења Повереник је утврдио да је орган јавне власти ***био у обавези*** да докаже да је у конкретном случају ***било оправдано*** да ускрати информацију услед претежнијих интереса утврђених Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја, што предузеће није учинило.

Повереник закључује да је, поред тога што је један од услова да се ради о информацији или документу за који је прописом или службеним актом заснованим на закону одређено да се чува као државна, службена, пословна или друга тајна, односно да је у питању спречавање злоупотребе права на приступ информацијама, ***неопходно и испуњење другог услова***: да се ради о информацији или документу ***због чијег би одавања могле наступити тешке правне и друге последице по интересе заштићене законом***. Јавно предузеће ***није навело те претежније интересе*** а Повереник је утврдио да такав интерес у конкретном случају и ***није постојао***, односно да тражене информације нису таквог карактера да би биле искључене или ограничене од приступа (па самим тим да то није ни било неопходно у демократском друштву).

Извод из решења Повереника бр. 07-00-00459/2006-03
од 9. маја 2006. године

2.2.2. Претежнији интереси

Који претежнији интереси су утврђени и наведени у Закону?

Закон (у члан. 9, 13. и 14) набраја све претежније интересе који се могу супротставити интересу тражиоца да зна. ***Ван овог круга интереса не постоји ниједан због којег би орган јавне власти могао да ускрати приступ информацији***. То су следећи претежнији интереси:

- живот, здравље, сигурност или које друго важно добро неког лица (члан 9. ст. 1. тач. 1);
- спречавање или откривање кривичног дела, оптужење за кривично дело, вођење преткривичног поступка односно судског поступка, извршење пресуде или спровођење казне, вођење којег другог правно уређеног поступка, фер поступање и правично суђење (члан 9. ст. 1. тач. 2);
- одбрана земље, национална или јавна безбедност, међународни односи (члан. 9. ст. 1. тач. 3);
- способност државе да управља економским процесима у земљи, остварење оправданих економских интереса (члан 9. ст. 1. тач. 4);
- државна, службена, пословна и друга тајна, односно информација која је доступна само одређеном кругу лица (члан 9. ст. 1. тач. 5);
- спречавање злоупотребе права на приступ информацијама (члан 13); и
- право на приватност, на углед, и које друго право лица на које се тражена информација лично односи (члан 14).

Примери:

Полазећи од претежнијих интереса утврђених Законом, садржаним у члану 9. Закона, након спроведеног троделног теста орган јавне власти, пошто утврди да би обезбеђењем приступа траженој информацији био озбиљно угрожен одређени претежнији интерес, те да је ограничење неопходно у демократском друштву, може ускратити приступ информацији од јавног значаја тражиоцу ако се, примера ради, тражи приступ следећим информацијама:

- Који је нови идентитет заштићеног сведока Петра Петровића, и где се он тренутно налази?
- Које оперативне активности полиција планира да предузме у циљу проналажења и хапшења осумњиченог за ратне злочине и геноцид на просторима бивше Југославије?
- Које су стратешке коте и борбени распоред јединица Војске Србије у случају војне интервенције на Републику Србију?
- Колике су стратешке резерве природног гаса на које Влада може да рачуна у наступајућој енергетској кризи?
- Које су информације садржане у одређеном документу који је означен највишим степеном тајности – државна тајна?

Оно што овај закон чини „***либералним***“ је чињеница да ниједан од наведених ***изузетака*** односно ***претежнијих интереса*** не спада у категорију тзв. „***апсолутних изузетака***“. То значи да српски закон налаже примену ***троделног теста у свакој ситуацији***. Ниједна информација ***није аутоматски искључена из обавезе слободе приступа***, већ до тога може доћи само ако ***претежнији интереси*** обухваћени изузецима у конкретном случају ***односе преваГу*** над слободом приступа информацијама (правом јавности да зна). Значи, применом троделног теста обезбеђује се легитимитет (друштвена оправданост) поступка органа јавне власти у случају ограничења права на слободан приступ информацијама.

Значи, први ***али не и једини услов*** да би уопште могло доћи до искључења или ограничења приступа информацијама јесте да се тражена информација односи на ***један од претежнијих интереса*** који је утврђен Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја, а који је ***супротстављен интересу тражиоца да зна***.

Непостојање претежнијег интереса

Нова Србија, Градски одбор Ниш, као тражилац информације, поднео је 13. априла 2010. године жалбу Поверенику за информације од јавног значаја због ***недобијања свих тражених информација*** по његовом захтеву за приступ информацијама од јавног значаја поднетом 26. марта 2010. године градоначелнику града Ниша. Наиме, градоначелник је делимично удовољио захтеву тражиоца, али му је од више тражених ускратио две информације: копију уговора закљученог између града Ниша и авиокомпаније, и споразума закљученог између града Ниша и ЈП „Аеродром Ниш". Уз жалбу, жалилац је приложио и копију одговора градоначелника града Ниша број 955-1/2010-01 од 9. априла 2010. године, који јој је достављен поводом истог захтева.

Поступајући по жалби, Повереник је дана 20. априла 2010. доставио жалбу градоначелнику на изјашњење. У одговору на жалбу, орган власти је Поверенику доставио на увид копије предметног уговора закљученог између града Ниша и авиокомпаније, и споразума закљученог између града Ниша и Јавног предузећа за аеродромске услуге „Аеродром Ниш", наводећи да наведени документи нису достављени подносиоцу захтева из разлога што су се град Ниш и авиокомпанија „Винд џет" (*Wind Jet*) уговором обавезали да је било какво стављање на увид уговора, делимично или у целини, без писаног одобрења превозника – компаније „Винд џет", изричито забрањено, те да из истих разлога тражиоцу није достављен ни наведени споразум.

Повереник је својим решењем бр. 07-00-00694/2010-03 од 3. јуна 2010. године наложио градоначелнику да у року од три дана достави тражене информације, односно копије уговора и споразума. У образложењу решења Повереник је, као један од разлога за издати налог, између осталог навео и да је утврдио да се ***не ради*** о информацији којој, сходно Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја, ***приступ може бити искључен или ограничен***.

„(...) Све и да се неведене одредбе уговора тумаче тако да њима јесте изричито предвиђено да је стављање на увид информација из уговора без писаног одобрења компаније *Wind Jet* забрањено, исти навод није могао бити уважен из разлога што су одредбама чл. 9. и 14. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја прописани изузеци од слободно доступних информација, па чињеница да је у конкретном случају уговорено да је стављење на увид истог без писаног одобрења компаније *Wind Jet* забрањено, не би могла бити ***и не може бити разлог за ускраћивање приступа траженим документима*** јер непостојање писаног одобрења једног од потписника документа чија копија се тражи ***не представља изузетак, односно није обухваћено Законом прописаним изузецима од слободног приступа***.

Наиме, право јавности да зна, односно право сваког на приступ информацијама од јавног значаја у поседу органа власти ***зајемчено је Уставом и остварује се под условима утврђеним законом*** и ***не може се суспендовати одредбама комерцијалних уговора***. Стога су, по налажењу Повереника, одредбе уговора којима се примена Устава и закона Републике Србије ставља у зависност од воље страног партнера ништаве."

Извод из решења Повереника бр. 07-00-00694/2010-03
од 3. јуна 2010. године

Два претежнија интереса: (1) ***спречавање злоупотребе права на приступ информацијама*** (члан 13) и (2) ***право на приватност и друга права личности*** (члан 14), међутим, с обзиром да су одређена посебним члановима, захтевају и ближе објашњење.

Када постоји злоупотреба права на приступ информацијама?

Злоупотреба приступа информацијама је ***посебна врста*** изузетка од приступа утврђена Законом. Према Закону, орган власти неће тражиоцу омогућити остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја ако тражилац ***злоупотребљава права на приступ информацијама од јавног значаја***, нарочито ако је тражење:

- неразумно;
- често;
- када се понавља захтев за истим или већ добијеним информацијама; или
- када се тражи превелики број информација (члан 13).

Међутим, чини се да је ова формулација недовољно јасно одређена и подложна различитим тумачењима, што отвара могућност за злоупотребу и „ширење" дискреционе оцене од страна органа јавне власти у вези са ускраћивањем права на приступ информацијама. Тешко је унапред одредити шта се подразумева под „***неразумним***" или „***честим***" тражењем, те примена овог изузетка, да би се спречиле злоупотребе, мора да буде пажљиво праћена, што је изражено и у једном од мишљења и ставова Повереника. Пошто се органи често позивају на овај изузетак (злоупотребљавајући га) само зато што је тражилац подносио више захтева (при чему су сви захтеви врло разумни), овај би разлог требало крајње рестриктивно примењивати, и то једино у ситуацијама када је очигледно да неко неразумним захтевима жели да омета рад органа. Многа национална законодавства

зато овај изузетак и не познају. Повереник је у досадашњој пракси само у једном случају прихватио аргументе првостепеног органа за злоупотребу, јер се радило о поновљеном захтеву за већ добијеним информацијама.

Мишљења и ставови Повереника

Злоупотреба права на слободан приступ информацијама од јавног значаја

О томе да ли се у неком случају ради о злоупотреби права на слободан приступ информацијама од јавног значаја, у смислу чл. 13. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС", бр.120/04), пре Повереника као другостепеног органа свој став би требало да изрази првостепени орган при поступању по поднетом, конкретном захтеву, ценећи све расположиве чињенице и околности у вези са захтевом. Повереник свој став о овом питању изражава у одлуци по евентуалној жалби.

Начелно, став је Повереника да се може поставити питање злоупотребе права на слободан приступ информацијама од јавног значаја када су захтеви превише неодређени или обухватају изузетно обимну документацију, или налажу несразмерно велике напоре органа у поступању, или се неразумним и честим тражењем омета нормалан рад органа, а при том орган власти чини додатне напоре у поступању и исказује спремност презентирања тражених информација. Ипак, имајући у виду могућности евентуалне злоупотребе одредби члана 13, требало би их тумачити крајње рестриктивно. Примера ради, у **упоредном праву оваква ограничења права на слободан приступ информацијама примењују се само изузетно, а нека национална законодавства их чак ни не познају**.

Извод из одговора Повереника органу власти бр. 011-00-37 /2007-03
од 23. априла 2007. године

Шта се подразумева под правом на приватност и другим правима личности као претежнијем интересу?

Орган власти неће тражиоцу омогућити остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја ако би тиме повредио право на приватност, право на углед, или које друго право лица на које се тражена информација лично односи. Реч је према томе о још једном од ***претежнијих интереса*** (изузетака) утврђених Законом. Али, и од овог правила постоје три изузетка:

- ако је лице на то пристало;

- ако се ради о личности, појави или догађају од интереса за јавност, а нарочито ако се ради о носиоцу државне и политичке функције, и ако је информација важна с обзиром на функцију коју то лице врши; и
- ако се ради о лицу које је својим понашањем, нарочито у вези са приватним животом, дало повода за тражење информације (члан 14).

У контексту приватности требало би поменути да је ***заштита података о личности*** једно од права која чине право на приватност. У овом сегменту права на приватност, након доношења ***Закона о заштити података о личности*** и почетка његове примене 1. јануара 2009. године, Повереник врши „надзорну" функцију и у вези са заштитом података о личности. Повереник је, тако, „најпозванији" за решавање случајева у којима постоји „сукоб" заштите података о личности као сегмента права на приватност и „права јавности да зна", односно права на слободан приступ информацијама.

Пракса Врховног суда Србије и Управног суда

Право на приватност као претежнији интерес

Тражилац информације је од једног дома здравља затражио информацију о томе да ли је у њему лечена и од којих болести Н.Н., његова рођака, која је касније, 2002. године, преминула. Дом здравља је одбио захтев. У поступку по жалби, Повереник је одбио захтев тражиоца. Тражилац је тужбом покренуо управни спор. Управни суд је пресудом одбио тужбу, чиме је потврдио решење Повереника. У образложењу пресуде Суд је констатовао:

„Из списа предмета произилази да је првостепним решењем Дома здравља (…), одбијен тужиочев захтев за достављање информација о томе да ли је у Дому здравља лечена и од које болести Н.Н. (која је касније преминула). Првостепени орган је одбио захтев наводећи да се ради о информацијама за које је Законом о здравственој заштити („Службени гласник РС", бр. 107/05) прописано да спадају у личне податке о пацијенту и представљају службену тајну, па се уз пацијентов пристанак могу саопштити пунолетном члану његове породице, односно изузетно и без пацијентовог пристанка ако је неопходно ради избегавања здравственог ризика члана породице. Код овако утврђеног чињеничног и правног стања, по оцени Управног суда, правилно је поступио тужени орган (Повереник), када је другостепеним решењем одбио као неосновану жалбу тужиоца изјављену против наведеног првостепног решења, правилно налазећи да се ради о информацијама таквог карактера чијим би се откривањем озбиљно угрозило право на приватност лица на које се информација односи.

Код оваквог стања ствари, а имајући у виду одредбе члана 14. ЗСПИ (...) којим је прописано, уз три изузетка, да орган власти неће тражиоцу омогућити остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја ако би се тиме повредило право на приватност лица на које се информација односи, Управни суд налази да су првостепени и другостепени орган правилно утврдили чињенично стање да се у овој правној ствари ради о захтеву тужиоца који се односи на доступност информација које по својој правној природи не представљају информације од јавног значаја (...). ***Тужиочево право, односно интерес да му буду учињене доступним информације које је тражио, је по схватању овог Суда мање од права на приватност лица на које се односи тражена информација, па би давањем тражених информација право на приватност тог лица било озбиљно нарушено.*** Стога Суд налази да нису основани наводи тужбе да је оспореним решењем повређен закон на његову штету".

Извод из образложења пресуде Управног суда бр. У. 1900/10 (2007)
од 4. фебруара 2010. године

Полазећи од поменуте законске одредбе (члан 14), ипак је јасно да приватни подаци, сходно члану 14. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, могу бити учињени доступним тражиоцу уколико се то лице ***сагласи да подаци буду доступни јавности***. Значи, ако тражилац није пристао да ти подаци буду под једнаким условима доступуни свима, по Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја не би могао да добије информације које се односе на њега или чланове породице, односно друга лица за чије податке би имао право приступа по прописима о заштити података о личности. Зато и треба нагласити да је Повереник у више наврата у поступку по жалби налагао да се тражиоцу информације, најчешће члану породице преминуле/ог, на пример у случају сумње у погледу лечења, омогући приступ траженој информацији – али само уз поменуту сагласност тражиоца.

Шта је озбиљна повреда претежнијег интереса у конкретном случају?

Ако се утврди да би тражени приступ могао да се ускрати ради заштите неког од побројаних интереса, то још није довољно да се закључи да би ускраћивање било у складу са Законом. Потребно је још и да се утврди да би у конкретном случају тај ***претежнији интерес приступом информацији био озбиљно повређен***.

То значи да би тражени приступ:

- угрозио живот, здравље, сигурност, или које друго важно добро неког лица;
- озбиљно угрозио, омео или отежао спречавање или откривање кривичног дела, оптужење за кривично дело, вођење преткривичног поступка односно судског поступка, извршење пресуде или спровођење казне, вођење којег другог правно уређеног поступка, или фер поступање и правично суђење;

Пракса Повереника

Непостојање озбиљног угрожавање вођења судског поступка

Удружење бубрежних болесника и инвалида на кућној дијализи РС „Реналис“, поднело је 28. новембра 2006. године Републичком заводу за здравствено осигурање у Београду захтев за достављање фотокопије следећих докумената: уговора о сервисирању апарата за хемодијализу са свим анексима уговора и докумената који садрже податке о броју судских поступака који се у 2006. години воде против Републичког завода за здравствено осигурање по тужбама осигураника, затим укупан износ потраживања тужилаца у овим споровима и износ трошкова које је РЗСО платио по изгубљеним судским поступцима покренутим од стране осигураника у 2005. години.

Након истека законом утврђеног рока Удружење је, због недобијања тражених информација, поднело жалбу Поверенику за информације. Повереник је од Завода затражио да се изјасни поводом навода жалбе, након чега је донео решење да Републички завод одмах, а најкасније у року од три дана, достави све тражене информације удружењу „Реналис“.

У образложењу решења Повереник истиче: „(…) Цењен је навод из одговора органа на жалбу да жалилац, на основу чл. 9. ст. 1. тач. 2. ЗСПИ, нема право на приступ информацијама у вези судских поступака који су вођени током 2006. године и износима трошкова које је Републички фонд платио у изгубљеним судским поступцима у 2005. год., као и да уговори о сервисирању апарата за хемодијализу не могу бити достављени јер се ради о уговорима који могу бити доступни само одређеном кругу лица. Исти навод није могао бити уважен из разлога што тражене информације нису таквог карактера да би их првостепени орган могао ускратити на основу чл. 9. ст. 1. тач 2. и 5. ЗСПИ.

Наиме, да би орган власти ускратио приступ траженим информацијама, поред једног од услова да се ради о ***заштити некој од интереса*** прописаних чл. 9. наведеног Закона, неопходно је испуњење и ***другој услова*** из чл. 8. ст. 1, односно ***неопходно је утврдити да би тај интерес приступом информацијама био озбиљно повређен***. Првостепени орган, у конкретном случају, ***није пружио ваљан доказ о оправданости ограничења приступа*** траженим информацијама, односно није доказао које би тешке правне или друге последице наступиле омогућавањем приступа траженим уговорима, односно на који начин би приступ траженим информацијама ***озбиљно угрозио вођење судских поступака*** покренутих по тужбама осигураника као претежнијег интереса од интереса јавности да зна, на које се Завод у одговору на жалбу позвао."

Извод из решења Повереника бр. 07-00-01653/2006-03
од 27. марта 2007. године

- озбиљно угрозио одбрану земље, националну или јавну безбедност, међународне односе;
- битно умањио способност државе да управља економским процесима у земљи, или остварење оправданих економских интереса;
- изазвао тешке правне или друге последице по интересе заштићене законом који претежу над интересом за приступ информацији која представља државну, службену, пословну или другу тајну;

Пракса Повереника

Нема тешких правних и других последица у случају приступа тајном податку

Тражилац информације Р.М. затражио је 18. фебруара 2009. године од Народне банке Србије да му се омогући увид у документе из којих се може сазнати које банке су биле предмет непосредне контроле од стране Народне банке Србије у току 2008. године, и које мере су према тим банкама предузете.

Народна банка Србије је својим решењем одбила захтев тражиоца. У образложењу решења, НБС се позвала на члан 63. Закона о Народној банци Србије, којим је предвиђено да НБС врши контролу бонитета и законитости пословања банака, а да је Одлуком о подацима и документима које НБС у поступку контроле банака и других финансијских организација означава као тајну (Г. бр. 349 од 18. фебруара 2004. године), утврђено да се службеном тајном степена „поверљиво" означавају подаци и документи које НБС – Сектор за послове контроле ***утврди у поступку контроле банака***, те да је иста одлука донета на основу члана 17. став 1. тачка 4, а у вези са чланом 86. Закона о Народној банци Србије.

Такође се у образложењу ожалбеног решења наводи да би давање тражених информација могло довести до ***репутационог ризика*** за банке код којих је вршена контрола, односно до ризика настанка негативних ефеката на финансијски резултат и капитал банке услед негативних мишљења јавности која утичу на тржишно позиционирање банке, као и да НБС на свом сајту даје оне податке о контроли пословања банака који се могу објавити, а да не доведу у питање њихово пословање. На основу наведеног, у образложењу ожалбеног решења орган наводи да је применом одредаба члана 9. тач. 5. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, предметни захтев одбијен.

„(....) Имајући у виду да је жалилац у конкретном случају тражио да му се омогући увид у документе из којих се може сазнати које банке су биле предмет непосредне контроле од стране Народне банке Србије у току 2008. године, и које мере су према тим банкама предузете, наводе жалбе, одговора на жалбу, као и цитиране законске одредбе, Повереник налази да је ***погрешио првостепени орган када је позивајући се на одредбу члана 9. тач. 5.*** Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, одбио захтев жалиоца за приступ траженим информацијама.

Наиме жалилац, у смислу члана 5. став. 2. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, има право да му се омогући увид у тражене документе, а да би првостепени орган ускратио приступ траженим информацијама обавезан је да докаже да је у конкретном случају оправдано да то учини ради заштите претежнијег интереса из члана 9. тачка 5. Закона, на који се позвао у образложењу.

Ово стога што је, поред једног од услова да се ради о информацији или документу за који је прописом или службеним актом заснованим на закону одређено да се чува као службена тајна, ***неопходно испуњење и другог услова, да се ради о информацији или документу због чијег би одавања могле наступити тешке правне или друге последице по интересе заштићене законом који претежу над интересом за приступ информацијама*** како је то прописано чланом 9. тачка 5 наведеног Закона, на који се орган позвао у образложењу решења.

Првостепени орган је навео да би одавање тражених информација могло довести до репутационог ризика за банке код којих је вршена контрола, односно до ***ризика настанка негативних ефеката на финансијски резултат и капитал банке*** услед стварања негативног мишљења јавности која утичу на тржишно позиционирање банке. Овакав став првостепеног органа се ***не може прихватити*** из разлога што вршење контроле банака не подразумева у сваком случају утврђивање негативних података који би указивали на могуће негативне ефекте и негативно мишљење јавности у односу на даље пословање банке, већ се извршеном контролом може утврдити позитивно пословање, па

у том смислу и омогућавање приступа јавности подацима у вези са контролом пословања банке може имати ефекат побољшања позиционираности конкретне банке над којом је вршена контрола.

У сваком случају ***јавност има оправдани интерес да зна да ли и које банке послују у складу са законом***. Стога Повереник налази да нема сметњи да се тражене информације жалиоцу учине доступним, односно да исте ***нису таквог карактера да би биле искључене или ограничене*** од слободног приступа информацијама на основу одредбе члана 9. тач. 5. Закона."

Извод из решења Повереника бр. 07-00-00282/2009-03
од 21. јануара 2010. године

➜ представљао озбиљну злоупотребу права на приступ информацијама; и

Пракса Повереника

Нема озбиљне злоупотребе права на приступ информацијама

Тражилац И.Н. је Правно-биротехничкој школи „9. мај" у Београду поднео, дана 13. јуна 2007. године, пет посебних захтева за приступ информацијама од јавног значаја. Први захтев односио се на фотокопије свих рачуна књижених у периоду 2004–2006. на конто административне услуге за 2004. годину, компјутерске услуге за 2005. и 2006, услуге образовања и усавршавања запослених за 2004–2006, услуге информисања за 2004–2006, стручне услуге за 2004–2006, услуге за домаћинство и угоститељство за 2006. годину и остале услуге за 2004–2006. Другим захтевом тражио је фотокопије свих рачуна књижених током 2005. и 2006. на конту текућих поправки и одржавања зграде и објеката и опреме. Трећим је тражио фотокопију свих рачуна књижених на конто репрезентације у периоду од 20. новембра до 31. децембра 2006. године. Четвртим је тражио фотокопију документа из којег се могу сазнати трошкови фиксне и мобилне телефоније као и осталих услуга комуникације књижених по месецима током 2005, 2006. и 2007. године на конто услуга телекомуникације, док је петим захтевом тражио фотокопију Статута школе, Правилника о раподели сопствених прихода за школску 2005/2006. годину, и др.

Правно-биротехничка школа одбила је свих пет захтева И.Н. својим решењем бр. 275/07 од 27. јуна 2007. године, јер се често понављају у смислу тражења истих или сличних информација, и што њихов број превазилази уобичајни обим. И.Н. подноси жалбу Поверенику, који својим решењем поништава решење Школе и налаже јој да одмах, а најкасније у року од три дана, достави све копије докумената тражиоцу.

Образлажући своје решење, Повереник је најпре констатовао да је чланом 8. ст. 1. Закона прописано да се права из овог Закона могу изузетно подврћи ограничењима прописаним овим Законом ако је то неопходно у демократском друштву ради заштите од озбиљне повреде претежнијег интереса заснованог на Уставу и закону, те да је чланом 13. прописано да се ради о злоупотреби права на приступ информацијама нарочито ако је тражење неразумно, често, када се понавља захтев са истим или већ добијеним информацијама, и др.

Повереник затим утврђује: „Да би првостепени орган ускратио приступ траженим информацијама из разлога наведених у образложењу решења, обавезан је да докаже да су се за то, у конкретном случају, стекли услови из чл. 13. Закона. Како првостепни орган ***није пружио доказ да је жалилац пре захтева поднетих 13. јуна 2007. године подносио захтеве исте садржине, као ни доказ да је по таквим захтевима већ поступљено***, то по мишљењу Повереника, сама чињеница да је жалилац дана 13. јуна 2007. године поднео више захтева првостепеном органу којима је тражио информације различите од информација тражених ранијим захтевима ***није довољан разлог због кога би орган власти***, с позивом на члан 13. Закона, могао тражиоцу ускратити приступ информацијама траженим захтевима од 13. јуна 2007. године“.

Извод из решења Повереника бр. 07-00-00723/2007-03
од 16. маја 2008. године

➜ озбиљно повредио право на приватност, на углед и које друго право лица на које се тражена информација лично односи.

Пракса Повереника

Нема озбиљне повреде права на приватност ни тешких правних и других последица у случају приступа поверљивом податку

Универзитет *Унион* у Београду, дана 24. маја 2010. године, поднео је Комисији за акредитацију и проверу квалитета у Београду захтев за приступ информацијама од јавног значаја којим је тражио да се Универзитету, преко ректора, омогући увид у документацију за акредитацију која је Комисији поднета од стране Факултета за градитељски менаџмент, Факултета за предузетнички бизнис и Факултета за менаџмент некретнина, сви из Београда, а нарочито део документације о избору наставника у звање; или да Универзитету *Унион* достави копије докумената из којих се може сазнати ко је и када извршио избор у звање наставника (одлуке у звање наставника) на овим факулетима у периоду назначеном у захтеву.
Комисија за акредитацију је захтев одбила решењем, уз образложење да би достављањем података о избору у звање једног броја наставника била ***нарушена поверљивост*** (тајност) информација, односно члан 9. ст. 5. Закона о

слободном приступу информацијама од јавног значаја. Такође, у решењу је наведено да би достављање тражених информација представљало и кршење члана 14. ст. 1. Закона о слободном приступу информацијама, односно Комисија се ***позвала на право на приватност и друга права личности*** као интерес утврђен законом, који у конкретном случају претеже над интересом „јавности да зна".

У вези са правом на приватност као претежнијим интересом, „(...) Повереник налази да је ***погрешио првостепени орган*** када је, позивајући се на одредбу члана 14. ***Закона одбио захтев жалиоца*** за приступ траженим информацијама. Ово стога што је, имајући у виду одредбу члана 14. тач. 3. Закона којом је прописано да орган власти неће тражиоцу омогућити остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја ако би тиме повредио право на приватност, право на углед или које друго право лица на које се тражена информација односи, осим, између осталог, ако се ради о личности, појави или догађају од интереса за јавност, а нарочито ако се ради о носиоцу државне и политичке функције и ако је информација важна с обзиром на функцију које то лице врши – Повереник је нашао да су се у конкретном случају ***стекли услови да се тражене информације учине доступним, имајући у виду да је избор у звање наставника на факултету догађај од интереса за јавност***, као и да се ради о носиоцима јавне функције с обзиром на коју важе информације о томе ко је и када извршио њихов избор у звање наставника. Стога, по налажењу Повереника жалилац, (...) ***има право да му се тражене информације учине доступним***".

У вези са тајношћу података, односно чланом 9. тач. 5. Закона о слободном приступу информацијама, Повереник у свом решењу констатује: „(...) да би првостепени орган ускратио приступ траженој информацији обавезан је да докаже да је у конкретном случају оправдано да то учини ради заштите претежнијих интереса на које се позвао у образложењу решења. У том смислу, потребно је да буду ***испуњена два услова.*** Први, да се ради о информацији или документу за који је прописом или службеним актом заснованим на закону, ***одређено да се чува*** као државна, службена, пословна или друга тајна, односно који је доступан само одређеном кругу лица; и други, да се ради о информацији или документу ***због чијег би одавања могле наступити тешке правне или друге последице*** по интересе заштићене законом који претежу над интересом за приступ информацији. Првостепени орган ***није пружио ваљани доказ о оправданости ограничења*** у конкретном случају приступа траженој информацији, односно, ***није пружио доказ о испуњености наведена два услова***, а Повереник налази да тражена информација ***није таквог карактера да би била искључена од слободног приступа информацијама*** на основу одредбе члана 9. тач. 5. Закона".

Извод из решења Повереника бр. 07-00-01170/2010-03
од 28. јула 2010. године

Као што се из представљене праксе Повереника може уочити, органи јавне власти још често ***не спроводе тродели тест у целини, односно не обраћају довољно пажње на то да је при одбијању захтева тражиоца веома битно да орган у свом решењу образложи зашто сматра да је дошло до озбиљне повреде претежнијег интереса утврђеног законом***. Поред тога што мора да испита да ли је дошло до озбиљне повреде претежнијег интереса, орган јавне власти је затим дужан да утврди и да ли је ускраћивање приступа ***неопходно у демократском друштву***.

Шта подразумева формулација „неопходност у демократском друштву“?

У ***демократском друштву*** није неопходно ускратити тражени приступ:

- ако се тиме ионако не могу заштитити интереси набројани у Закону; или
- ако се заштита набројаних интереса може подједнако остварити и на други начин; или
- ако се тиме ускраћује приступ информацији у већој мери него што је довољно за заштиту побројаних интереса.

С обзиром на природу демократског друштва, орган јавне власти омогућиће тражени приступ – када упркос озбиљној угрожености неког од побројаних интереса то налаже нарочито оправдани јавни интерес, поготово ако се информација тиче кршења закона од стране власти, прекорачења овлашћења, несавесног вршења послова, и др.

Да ли постоје и неки други случајеви утврђени Законом, када се тражиоцу може ускратити приступ информацијама?

Да. Конкретно, реч је о случају ако се ради о информацији која је ***већ објављена*** и ***доступна*** у земљи или на интернету. У овом случају, орган може али и не мора омогућити тражиоцу приступ информацији. Међутим, орган јавне власти ће у одговору на захтев бити у обавези ***да означи носач информације*** (број службеног гласила, назив публикације, и сл.), где је и када тражена информација објављена, осим у случају када је то општепознато (члан 10).

Ставови и мишљење Повереника

Поступање органа код већ објављених информација

„Законску формулацију „осим ако је то општепознато“ требало би тумачити крајње рестриктивно. Добра воља органа, али и потреба афирмације идеје да се „принцип владања“ у раду органа власти замени „принципом доброг управљања“, тражи од органа власти да се потпуно уздржавају од ове могућности.

Појам општепознатог, у смислу цитираних одредаба, поред услова у погледу доступности већем броју грађана, свакако зависи и од низа конкретних околности, као нпр. од тога ко је тражилац информације, да ли је тражилац лице коме су службена гласила доступна на месту рада по природи посла који обавља, уколико је запослен, затим од његовог образовања, занимања и сл. Околност да се тражилац сам позвао на пропис као могући извор информације, наводећи и службено гласило у коме је објављен, указује на могућу му доступност информације, у ком случају ће орган у одговору тражиоцу само потврдити где је информација садржана и објављена. Ово уз услов да тај пропис доиста садржи ону информацију која се захтевом тражи. Таква ситуација дакле не ослобађа органа јавне власти од поступања, тј. одговора тражиоцу.

Када се ради о општим актима предузећа или другог лица који нису објављени у службеном гласилу, а у време тражења се не налазе, односно нису доступни на другом носачу информација (веб-сајту и сл.), информација се не може ускратити с позивом на одредбе члана 10. Закона, уз образложење да су општи акти раније били истакнути на огласној табли предузећа пре ступања на снагу.“

Извод из одговора органу бр. 07-00-76/2005-04
од 30. септембра 2005. и бр. 011-00-18 /2005-01 од 25. новембра 2005. године

Законом је такође утврђено да ако орган власти оспори истинитост или потпуност информације од јавног значаја која је објављена, саопштиће истиниту и потпуну информацију, односно омогућиће увид у документ који садржи истиниту и потпуну информацију (члан 11).

Један од веома специфичних случајева који се појавио у пракси Повереника а односи се ***на информације које су већ објављене***, а који је привукао значајну пажњу у јавности, био је случај заплене тиража књиге „Војна тајна“ бившег капетана Војске Југославије Владана Влаисављевића, у издању Хелсиншког одбора за људска права у Србији, пре неколико година, у којој су објављени ***стенограми са седница*** ранијег Генералштаба Војске. Стенограми су показали да се иза „војних тајни“ садржаних у стенограмима крије неспособност тадашњег војног врха. Преостали део тиража књиге био је заплењен судском одлуком, а у конкретном

случају, Повереник није могао да донесе мериторну одлуку којом би сам укинуо судску забрану. Након више обраћања Повереника судским инстанцама, Суд је донео одлуку о враћању заплењеног тиража.

Пракса Повереника

Случај заплене књиге „Војна тајна“

Након обраћања (молбе) Соње Бисерко, у име издавача – Хелсиншког одбора за људска права у Србији, да се Повереник обрати Окружном суду у Београду и да захтева од Окружног суда да врати Хелсиншком одбору као издавачу део заплењеног тиража књиге, Повереник је у обраћању Хелсиншком одбору указао на то да он обезбеђује заштиту права на слободан приступ информацијама тако што омогућава да се одређене информације, које јавности нису доступне, учине доступним и то, у складу са законом, тако што органу власти налаже да тражиоцу информације омогући увид у документ који информацију садржи, односно стави на располагање копију тог документа. Парадокс ове ситуације лежи управо у чињеници да су информације из књиге „Војна тајна“ без обзира на заплену тиража јавности одавно доступне.

У истом обраћању, Повереник сматра да не постоји могућност да Повереник удовољи молби, тако што би наложио Окружном суду у Београду да врати привремено заплењени део тиража. Таква одлука је, као и она о одузимању, у искључивој надлежности поступајућег суда. Међутим, независно од одсуства могућности да Повереник мериторно одлучује о овој ствари, у свом одговору он наглашава да ће се обратити надлежним институцијама и упознати их са овим проблемом, што између осталог чини и дописом председнику Окружног суда бр. 07-00-01347/2006-3 од 11. октобра 2006. године.

У овом обраћању, Повереник најпре указује на то да конкретан случај има везе са слободом приступа информацијама, али да сам Повереник у овом случају не може мериторно да одлучује. Повереник затим указује на велики број веб-страница на којима се може пронаћи садржина књиге „Војна тајна“, и позива се на случајеве пред Европским судом за људска права „Обзервер“ и „Гардијен“ против Уједињеног Краљевства и В.В. Блуф против Холандије, у којима је афирмисан став да, када информације једном доспеју у јавност, ***престаје основ за даље ограничавање приступа информацијама, дистрибуција тих информација се не сме ограничавати, а они који врше дистрибуцију због тога не могу сносити санкције***.

„(...) Мени изгледа да одржавање стања, против кога Хелсиншки одбор протестује, не би било у складу са афирмисаним стандардима у примени Европске конвенције о људским правима и да би нас, у крајњој линији, могло суочити са одговарајућим консеквенцама одлуке Европског суда за људска права.

Сигуран сам да се слажемо у погледу тога да су такве консеквенце непожељне и непријатне, како с обзиром на обавезе које доносе, тако посебно с обзиром на углед поступајућих органа и земље у целости.“

Извод из обраћања (дописа) Повереника председнику Окружног суда
бр. 07-00-01347/2006-3 од 11. октобра 2006. године

Да ли тражена информација може да буде издвојена из документа, од осталих информација у које орган власти није дужан да омогући увид тражиоцу?

Ако тражена информација од јавног значаја може да се издвоји од осталих информација у документу, у које орган власти није дужан да тражиоцу омогући увид, орган власти омогућиће тражиоцу увид у део документа који садржи само издвојену информацију и ***обавестиће га да остала садржина документа није доступна*** (члан 12). ***Обавеза обавештавања*** утврђена је Законом о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама из 2009. године („Службени гласник РС“, бр. 104/09) и она ***не постоји проформа***. Она би требало да за последицу има ***јасну представу обавештеног тражиоца*** о томе да, мада јесте добио одређене информације, ипак није упознат са целином документа, односно да је упознат само са делом или деловима истог, као и јасну представу о разлозима за то. С тим у складу, ***тражилац информације и у оваквој ситуацији има право да поднесе жалбу Поверенику за информације од јавног значаја*** – односно, ако се ради о неком од органа из члана 22. став 2. Закона против којих није допуштена та жалба, да ***тужбом покрене управни спор***.

Пример:

Тражилац информације захтева од градоначелника града Београда увид у уговор који је закључен са познатим певачем у вези са хонораром певача за учешће на новогодишњем градском концерту. Уговор се доставља тражиоцу, али су у достављеној копији подаци о адреси, матичном броју и броју банковног рачуна познатог певача затамњени и учињени недоступним.

Шта је дужност органа јавне власти у случају да ускрати приступ информацијама?

Орган јавне власти који ускрати тражени приступ, дужан је да у ***сваком конкретном случају докаже да не постоји оправдани интерес тражиоца да зна*** (члан 4). На захтев тражиоца информације, Повереник и други орган заштите

права на слободан приступ информацијама утврдиће, такође помоћу ***троделног теста, да ли је орган јавне власти поступио правилно***. О овом правном поступку ближе ће бити речи у наставку овог Водича.

Пример

Спровођење троделног теста – хипотетички случај

Овлашћено лице Министарства одбране прима захтев тражиоца информације у вези са уговором о куповини 100.000 пушака реномираног произвођача и Министарства одбране, и налаз о њиховој техничкој исправности који је означен ознаком „поверљиво" – јер у јавности постоји сумња да је део контигента купљеног наоружања технички неисправан.

Да ли се та информација односи на неки претежнији интерес?

Према Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја, у конкретном случају, информација тражиоца односи се на више претежнијих интереса: ***националну безбедност, одбрану земље*** и ***чување тајне.*** Као што смо претходно видели, Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја садржи листу „претежнијих интереса" који могу оправдати ускраћивање информације. Ово је веома важно, јер ако се информација не односи на један од претежнијих интереса утврђених законом, орган јавне власти дужан је да документ који садржи такву информацију достави тражиоцу, без спровођења „троделног теста".

Међутим, често се дешава да власти тврде да се одређена информација тиче државне безбедности и одбране земље, чак и када то није случај. Према српском Закону, чињеница да се захтев односи на неки од претежнијих интереса није довољна да би дошло до ограничења права на приступ информацијама. Значи, овлашћено лице је спроводећи први део троделног теста закључило да у овом случају може доћи до ограничења. Али то није довољно. Овлашћено лице мора затим да утврди да ли би обезбеђењем приступа траженој информацији била проузрокована озбиљна штета.

Да ли би обезбеђењем приступа овој информацији била проузрокована, односно да ли би њено објављивање проузроковало озбиљну штету?

Сам уговор може да укаже на врсту наоружања коју користи Војска. Према „ригидном" тумачењу, то би могло „озбиљно" да наруши одбрану земље и националну безбедност (ако би потенцијални непријатељ био упознат са врстом наоружања којим Војска Србије располаже, то би могло да утиче на врсту тактике коју би потенцијални непријатељ могао да примени у случају напада).

Техничка документација о стању купљеног наоружања, која показује да је велики део купљеног оружја (пушака) технички неисправан (да се нпр. прегревају и заглављују при употреби), такође може озбиљно да угрози поменуте претежније интересе.

Кључне речи у овом делу „теста“ су „озбиљна штета“. Није довољно само веровати да би објављивање одређене информације могло да угрози државну безбедност (или неки други претежнији интерес). Овлашћено лице мора да докаже да ће објављивање те информације, са великим степеном сигурности, заиста и угрозити националну безбедност или одбрану земље. Терет доказивања да може да настане „озбиљна штета“ је у овом случају на самом органу од којег је тражена информација, а не на тражиоцу информације.

Међутим, ни то није довољно да овлашћено лице ускрати приступ информацији. Потребно је да спроведе и трећи део теста: да утврди да ли је ограничење неопходно у демократском друштву.

Да ли је ограничење неопходно у демократском друштву?

Прикривањем информације о врсти наоружања и његовој техничкој исправности, међутим, тешко се може заштитити интерес националне безбедности или одбране земље.

Национална безбедност и одбрана земље би се најбоље заштитиле не тако што би се информација ускратила, већ чини се, управо њеним пласирањем у јавност. Јавност би тада била упозната са чињеницом да поменуто наоружање не одговара потребама одбране земље, а чињеница да је купљено технички неисправно наоружање довела би до тога да јавност изврши притисак да се купљене пушке замене исправним. Публицитет би тада помогао да се овакви уговори, којима очигледно настаје штета по државу, њене грађане, као и претежније интересе (одбрану земље и националну безбедност), у будућности не догоде.

У овом примеру можемо тврдити да, **чак и да непријатељ има користи од информације о врсти купљеног наоружања и његовој техничкој исправности** („озбиљно угрозио националну безбедност и одбрану земље“), постоје бројни остали разлози због којих би у интересу јавности било да се та информација објави. Ти разлози су:

- креирање јавног притиска да се неадекватно и технички неисправно наоружање замени новим;
- јачање одбране и унапређење безбедности земље;
- разоткривање слабости система набавке која је довела до тога да је Војска купила неадекватно и технички неисправно наоружање; и
- позивање некомпетентних или корумпираних службеника на одговорност.

2.3. ПОСТУПАК ЗА ОСТВАРИВАЊЕ ПРАВА НА ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА ПРЕД ОРГАНОМ ЈАВНЕ ВЛАСТИ

2.3.1. Општи осврт на поступак за остваривање права на слободан приступ информацијама

У поступку за остваривање права на слободан приступ информацијама, пошло се од начела двостепености. То значи да Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја не регулише само поступање органа јавне власти по захтеву тражиоца информације, већ и поступак другостепеног органа по жалби Повереника за информације од јавног значаја (и заштиту података о личности).

Када орган јавне власти одбије захтев тражиоца и донесе решење којим га одбија, јер у конкретном случају неки од интереса утврђених законом претеже над „правом јавности да зна" тражилац има право на жалбу, осим у случају када овим Законом није другачије одређено, али је у тим случајевима на други начин обезбеђена заштита права и законитости. Жалба се може изјавити и против закључка органа власти којим се одбацује захтев тражиоца као неуредан.

Жалба се изјављује Поверенику. Против решења донетог у другом степену од стране Повереника, жалба није допуштена. Под условима из овог Закона тражилац има право на жалбу и када орган јавне власти није у одређеном року донео решење о његовом захтеву (тзв. „ћутање управе"). Решење Повереника које је донето по жалби је коначно, обавезујуће и извршно, што између осталог значи и да се против решења донетог по жалби не може изјавити нова (друга) жалба, већ се тужбом може покренути управни спор, као облик судске контроле законитости појединачног акта.

У наставку Водича, најпре ћемо детаљно размотрити поступак пред органом власти по захтеву тражиоца.

2.3.2. Покретање поступка

Како се покреће поступак?

Покретање поступка за остваривање права на слободан приступ информацијама од јавног значаја ***иницира тражилац***, подношењем захтева за остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја (члан 15. ст. 1) ***органу власти*** који располаже информацијом (члан 38). Као што је то у претходним деловима поменуто, тражилац може бити ***свако физичко и правно лице*** – ***домаће и страно*** (члан 5).

Захтев се може поднети како у ***писменом***, тако и у ***усменом*** облику. Орган власти може прописати образац за подношење захтева, али мора размотрити и захтев који није сачињен на том обрасцу. Када се информација тражи ***усмено***, захтев се ***саопштава у записник*** који води овлашћено лице органа јавне власти за приступ информацијама, а такав захтев се уноси у ***посебну евиденцију***. На њега се примењују рокови као да је захтев поднет писмено (члан 15. ст. 1, 7. и 8).

Мишљења и ставови Повереника

Комуникација електронском поштом са органима јавне власти у погледу остваривања права на приступ информацијама од јавног значаја дозвољена је и обавезујућа, с тим што такав начин комуникације може отежати доказивање пријема захтева када се не потврди његов пријем, а то се оспори у поступку по жалби.

Извод из одговора Повереника од 10. октобра 2005. године – www.poverenik.rs

Шта чини садржину захтева?

Тражилац у захтеву наводи:

- назив органа власти,
- своје име, презиме и адресу, односно седиште ако је тражилац правно лице;
- опис информације која се тражи; и
- друге податке који олакшавају проналажење информације (члан 15, ст. 2 и 3).

Иако Законом у делу који се односи на захтев то није ***изричито наведено***, полазећи од права које по Закону чине право на слободан приступ информацијама (члан 5. о којем је у претходним деловима већ било речи), тражилац од органа јавне власти може да захтева:

- обавештење да ли поседује тражену информацију;
- да му омогући увид у документ који садржи тражену информацију;
- да му изда копију тог документа; и
- да му достави копију документа поштом или на други начин.

Посебно је важно још једном нагласити да тражилац ***не мора навести разлоге за подношење захтева*** (члан 15. ст. 4). Захтев органа од тражиоца да наведе разлоге за подношење захтева, сматра се прекршајем утврђеним овим Законом (чл. 46. ст. 1. тач. 1).

Мишљења и ставови Повереника

Обавеза доказивања интереса

Према Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“, бр. 120/04), оправдан интерес јавности да зна, у начелу, постоји у **погледу свих информација** којима располажу органи јавне власти. Тражилац информације не би требало да доказује да има интерес да зна за одређену информацију, нити да доказује да је тај интерес оправдан. Према члану 15. став 4. Закона, орган јавне власти не сме од тражиоца да захтева навођење разлога за подношење захтева.

Ако орган јавне власти ускрати тражиоцу приступ одређеној информацији, дужан је да докаже да је то у конкретном случају оправдано ради заштите претежнијег интереса. То могу бити разлози безбедности или одбране земље, откривања учиниоца кривичних дела, вођења судског поступка, заштита приватности или други, у сваком случају разлози изричито предвиђени Законом.

Посебно се наглашава да је чланом 4. Закона предвиђено да орган јавне власти никада не сме да ускрати приступ информацијама које се односе на угрожавање и заштиту живота и здравља људи и животне средине. Дакле, у погледу оваквих информација органу власти није допуштено да доказује да јавност нема оправдан интерес да за њих зна.

Извод из саопштења за јавност Повереника
од 4. јула 2005. године

Шта ће се десити ако је захтев непотпун или неуредан?

Овлашћено лице органа јавне власти дужно је да поучи тражиоца како да уклони недостатке ако је захтев непотпун (не садржи све неопходне податке), односно неуредан (неразумљив у погледу онога што се тражи). Ако тражилац не отклони недостатке у примереном року (15 дана од дана пријема упутства о допуни), а недостаци су такви да се по захтеву не може поступати, орган власти ће донети ***закључак о одбацивању захтева као неуредног*** (члан 15. ст. 6). Против овог закључка може се изјавити жалба Поверенику.

2.3.3. Поступање органа власти по захтеву

У којем року орган власти мора да поступи по захтеву тражиоца?

У зависности од ситуације, постоје три рока у којима је орган јавне власти дужан да поступи по захтеву (члан 16. ст. 1–3).

Орган власти је дужан да ***без одлагања***, а ***најкасније у року од 15 дана*** од дана пријема захтева, поступи по захтеву тражиоца. То значи да је орган власти дужан да у овом року тражиоца обавести о томе да ли поседује информацију, да му омогући увид у документ који садржи тражену информацију, као и да му изда, односно достави копију тог документа.

Ако орган власти није у могућности, из ***оправданих разлога***, да у року од 15 дана поступи по захтеву тражиоца, дужан је да га о томе, најкасније у року од ***седам дана од дана пријема захтева***, обавести и одреди накнадни рок у којем ће поступити по захтеву, а који не може бити дужи од ***40 дана*** од дана пријема захтева. Рок од седам дана је ***преклузиван***, што значи да по његовом истеку орган власти ***није овлашћен*** да продужи рок за поступање по захтеву.

Орган власти мора да поступи по захтеву тражиоца у року од ***48 сати*** од пријема захтева (што подразумева да тражиоца обавести о поседовању информације, да му стави на увид документ који садржи тражену информацију, односно да му изда копију тог документа) ако се захтев односи на информацију о:

- заштити живота и слободе појединаца;
- угрожавању или заштити здравља становништва; и
- угрожавању или заштити животне средине.

Први рок, односно рок од 15 дана, јесте ***општи***, док су преостала два рока ***посебни***, јер важе само за поменуте ситуације утврђене овим Законом.

Тражилац може уложити жалбу Поверенику ако орган власти ***не одговори у прописаном року*** на његов захтев (члан 16. ст. 4), јер се тада конкретно ради о ситуацији ***„ћутања управе“***, осим у случајевима одређеним Законом.

Примери из праксе

Пракса спровођења Закона

Бројни примери из праксе, нарочито првих неколико година након доношења Закона, показали су да су органи погрешно примењивали одредбе о роковима, јер су често, уместо да по захтеву поступе одмах, у случају када је Законом утврђени рок био 15 дана, то чинили петнаестог дана од дана пријема захтева, што је за последицу имало да обавештење са копијом документа у којем се налазила тражена информација или увид у документ буде обезбеђено након истека рока за поступање по захтеву.

Како би било прецизно утврђено када је орган јавне власти примио захтев у писменој форми, тражиоцима се препоручује да захтев шаљу ***путем поште препоручено,*** или да га ***непосредно предају органу***, тј. његовој писарници, уз потврду пријема копије документа. Од значаја је и да тражилац увек направи и сачува копију захтева и да га приложи уз жалбу, као доказ које је информације тражио, ако у жалби изнесе да није добио све тражене информације.

Како орган власти поступа када омогућава приступ информацијама?

Орган власти писмено ***обавештава тражиоца***, у зависности од тога која права која чине садржину права на приступ информацијама тражилац у складу са захтевом жели да оствари:

- да поседује или да не поседује тражену информацију;
- да може да изврши увид у документ који садржи тражену информацију у службеним просторијама органа власти у одређено време и на одређени начин; односно
- да ће му издати или доставити копију тог документа са износом нужних трошкова копирања или достављања (члан 16. ст. 5).

Закон ближе уређује начин остваривања права на увид у документ који садржи тражену информацију и права на копију документа.

Како се остварује право на увид?

Увид у документ који садржи тражену информацију врши се употребом опреме којом располаже орган власти, осим када тражилац захтева да увид изврши употребом сопствене опреме (члан 18. ст. 1).

Увид у документ који садржи тражену информацију врши се у службеним просторијама органа јавне власти. Тражилац може из оправданих разлога тражити да увид у документ изврши у време различито од времена које му је назначено у обавештењу (члан 16. ст. 6–7). Лицу које није у стању да без пратиоца изврши увид у документ, омогућиће се да то учини уз помоћ пратиоца (члан 16. ст. 8).

Ако орган власти располаже документом који садржи тражену информацију на језику на којем је поднет захтев, дужан је да тражиоцу стави на увид документ на језику на којем је и поднет (члан 18. ст. 4).

Како се остварује право на копију?

Орган власти издаје копију документа који садржи тражену информацију у ***форми у којој се информација налази*** (фотокопију, аудио-копију, видео-копију, дигиталну копију и сл.), а када је то могуће, ***у облику у којем је тражена***. Последња наведена могућност прецизирана је изменама и допунама Закона из 2009. године (Закон о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја – „Службени гласник РС“, бр. 104/09). Када ће то бити могуће а када не, фактичко је питање. Остваривање ове могућности умногоме ће зависити од различитих логистичких, техничких, материјалних и кадровских претпоставки којима располажу различити органи власти. Али будући да живимо у времену информатике и електронских технологија, требало би настојати да се простор за остваривање ове могућности стално шири.

Мишљења и ставови Повереника

„У сваком случају ***реализација могућности коју даје ова допуна Закона није нешто што сме да зависи од добре воље власти.*** Није случајно да је Законом о изменама и допунама из 2009. године, у члану 46. Закона, поред осталог, предвиђено ***да неиздавање информација*** у траженом облику кад за то има техничких могућности ***представља прекршај кажњив по Закону***."

Стручно мишљење Повереника у вези са Законом о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС", бр. 104/09)

Ако не располаже техничким могућностима за израду копије документа у форми у којој се информација налази, орган власти ће израдити копију у другом облику или ће обавестити тражиоца да може да изради копију употребом сопствене опреме (члан 18. ст. 2–3).

Шта ће се десити уколико орган јавне власти не поседује документ који садржи тражену информацију?

Уколико орган власти не поседује документ који садржи тражену информацију, проследиће захтев за приступ информацији Поверенику. Истовремено, обавестиће Повереника и тражиоца о томе у чијем се поседу, по његовом знању, документ налази (члан 19).

Повереник је обавезан да провери да ли орган којем је захтев првобитно упућен заиста не поседује тражену информацију (члан 20). Ако Повереник утврди да се тражена информација налази у поседу неког другог органа власти он ће:

- ➜ проследити захтев том органу; или
- ➜ упутити тражиоца да му се сам обрати.

С обзиром на то да тражилац остаје „господар" свог захтева, он може да се успротиви прослеђивању захтева другом органу. Предност прослеђивања захтева другом органу је у томе што тражилац не мора да подноси нови захтев. Рок за поступање по прослеђеном захтеву почиње да тече од дана достављања захтева том органу.

2.3.4. Обавештење и решење

Да ли орган јавне власти, када удовољава захтеву тражиоца, доноси решење?

У поступку пред првостепеним органом власти пошло се од концепта државе и управе као службе и сервиса грађана, с једне, и концепта људских права, са друге стране, а према којем људска права ***сама по себи припадају грађанима***, те њихово постојање не зависи од управне одлуке односно акта (јер она већ постоје и припадају грађанима), осим у оним случајевима када су легитимно ограничена услед претежнијих, виших интереса. У Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја, пошло се дакле од тога да право на слободан приступ информацијама ***произилази директно из закона, и не зависи ни од чије дозволе или одобрења***. Према овом Закону, у вези са поступком пред органом власти, утврђено је да орган ***поступа по захтеву тражиоца*** (што експлицитно произилази из рубрума члана 16. Закона), и на тај начин обезбеђује да тражилац ***оствари своје право***.

Тако се остваривање права не обезбеђује ***доношењем позитивног управног акта***, односно ***позитивног решења*** којим јавна управа „***дозвољава***" приступ информацијама, јер би у том случају она представљала предмет управног одлучивања и ауторитативне делатности управе. Поступање органа власти у овом Закону се окончава (по правилу) ***обавештавањем***, тачније једном од ***неауторитативних активности***.

Значи, када орган власти поступајући ***удовољи захтеву*** тражиоца он, по спроведеном поступку, ***неће издати посебно решење***, већ ће сачинити ***службену белешку*** (члан 16. ст. 9), заједно са ***обавештењем*** о томе да ће тражиоцу ставити на увид документ који садржи тражену информацију, односно издати му копију тог документа, саопштити тражиоцу време, место и начин на који ће му информација бити стављена на увид, износ нужних трошкова израде копије документа, а у случају да не располаже техничким средствима за израду копије, упознаће тражиоца са могућношћу да употребом своје опреме изради копију (члан 16. ст. 5).

Пошто је право на приступ информацијама правило, а ограничење или искључење права на слободан приступ информацијама изузетак, поступак пред органом јавне власти од којег се тражи информација, по правилу, не доводи до „управног одлучивања", већ ***поступања,*** што значи да обавештење не производи

правна дејства (не ствара нову ситуацију у правном поретку јер она иначе већ постоји). ***Обавештење*** је по својој природи ***материјални акт***, односно посебна врста радње коју обавља управа, а не управни акт.

Често се међутим може десити да се у форми обавештења (или одговора) ***крије управни акт***. То ће на пример бити случај када се тражиоцу информације у форми „обавештења" саопшти да му се макар и делимично ускраћује неко право које му, сходно Закону о слободном приступу информацијама, припада. Тада се ради о ***негативном управном акту***, односно акту којим се одбија захтев странке. Према Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја, у таквој ситуацији орган не „обавештава" тражиоца, већ је дужан да ***донесе решење о одбијању.***

Пракса Повереника

Обавештење (одговор) као решење

У раније поменутом случају када је Нова Србија, Градски одбор Ниш, захтевао од градоначелника Ниша већи број докумената, између осталог и копију уговора склопљеног између града Ниша и авиокомпаније *Wind Jat* и споразума закљученог између града Ниша и Јавног предузећа за аеродромске услуге „Аеродром Ниш", градоначеник је у ***одговору*** ускратио део тражених информација тражиоцу. Значи, градоначелник је у свом одговору делимично удовољио захтеву тражиоца, али је ускратио тражиоцу копије поменутог уговора и споразума, при чему ***није донео решење о одбијању***, као што то произилази из Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Повереник је у образложењу свог решења 07-00-00694/2010-03 од 3. јуна 2010, и ову чињеницу навео као разлог услед којег је наложио органу власти да тражене информације достави тражиоцу.

„(...) Чланом 16. ст. 1. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја прописано је да је орган власти дужан да без одлагања, а најкасније у року од 15 дана од дана пријема захтева, тражиоца обавести о поседовању информације, стави му на увид документ који садржи тражену информацију, односно изда му или упути копију тог документа, док је ставом 10. истог члана прописано да ако орган власти одбије да у целини или делимично обавести тражиоца о поседовању информације, да му стави на увид документ који садржи тражену информацију, да му изда, односно упути копију тог документа, дужан је да донесе решење о одбијању захтева и да то решење писмено образложи, као и да у решењу упути тражиоца на правна средства која може изјавити против таквог решења.

Имајући у виду садржину одговора органа власти (...), Повереник налази да орган власти није поступио по наведеном делу захтева жалиоца у складу са цитираним одредбама члана 16. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, јер није жалиоцу доставио копије тражених докумената нити је донео решење о одбијању наведеног дела захтева (...)".

Извод из решења Повереника бр. 07-00-00694/2010-03
од 3. јуна 2010. године

Како орган власти поступа када ускраћује приступ информацији?

Орган ***одлучује*** по захтеву и може га одбити ***само онда*** када се захтев односи на информације које се односе на претежније интересе утврђене законом и након спровођења већ раније поменутог троделног теста, односно „***теста пропорционалности***", када доноси ***решење о одбијању***.

Као што смо то већ претходно објаснили, право на слободан приступ информацијама ***није апсолутно право***. Ако орган власти услед разлога односно претежнијих интереса утврђених овим Законом и након спроведеног троделног теста у целини или делимично одбије захтев тражиоца, односно одбије да у целини или делимично обавести тражиоца о поседовању информације, да му стави на увид документ који садржи тражену информацију или да му изда, односно упути копију траженог документа, орган јавне власти ***дужан је да без одлагања, а најкасније у року од 15 дана од дана пријема захтева,*** о томе донесе ***посебно решење***. ***Решење о одбијању*** захтева мора бити ***писмено образложено***. Орган власти дужан је да тражиоца упути на правна средства која против решења о одбијању може изјавити (члан 16. ст. 10).

Пракса Повереника

Пошто се у пракси спровођења Закона у вези са овом одредбом дешавало да органи јавне власти нису „разумели“ да се општи рок од 15 дана који се односи на обавезу органа јавне власти да обавести тражиоца и омогући му остваривање права на приступ информацијама односи и на ситуацију одбијања захтева тражиоца, Законом о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама из 2009. године („Службени гласник РС“, бр. 104/09) прецизирано је да је орган, у случају да у целини или делимично одбије захтев, **дужан да без одлагања, а најкасније у року од 15 дана од дана пријема захтева**, донесе решење о одбијању.

Ово законско решење произашло је као директна последица праксе Повереника. У решењу Повереника које је донето 2007. године, Повереник констатује:

„Орган власти је дужан да решење из члана 16. ст.10. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“, бр.1-20/04 и 54/07) којим одбија захтев тражиоца, ***донесе у року из става 1. истог члана који је прописан за поступање по захтеву тражиоца***, а то значи у року од 15 дана од дана пријема захтева. У овом случају се дакле не ради о општој правној ситуацији за доношење решења у року од 30 дана из члана 208 ЗУП“.

Извод из решења Повереника бр. 07-00-00684 /2007-03
од 11. јула 2007. године

2.3.5. Трошкови

Колико кошта приступ информацијама?

Обавештење о томе да ли орган власти поседује тражену информацију, као и увид у документ који садржи ту информацију бесплатни су (члан 17).

Тражилац је дужан да плати ***накнаду нужних трошкова израде копије документа*** и ***њеног достављања***. Трошковник прописује Влада Републике Србије. Трошковник је саставни део ***Уредбе о висини накнаде нужних трокова за издавање копије докумената на којима се налазе информације од јавног значаја*** („Службени гласник РС“, бр. 8/06).

Мишљења и ставови Повереника

Уредбом о висини накнаде нужних трошкова за издавање копије докумената на којима се налазе информације од јавног значаја („Службени гласник РС“, бр. 8/06), а чији је трошковник њен саставни део, прописано је да су средства остварена од накнаде нужних трошкова за издавање копија докумената са информацијама од јавног значаја приход буџета Републике, као и висина ових нужних трошкова. Трошковник је саставни део Уредбе.

Правилником о условима и начину вођења рачуна за уплату јавних прихода и распоред средстава са тих рачуна („Службени гласник РС“, бр. 20/07 од 20. фебруара 2007), прописан је уплатни рачун Трезора за ову врсту прихода, и то: 840-742328843-30.

Висину трошкова израде и упућивања документа са информацијама од јавног значаја, у складу са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“, бр. 120/04 и 54/07) одређује орган власти који у конкретном случају поступа по захтеву тражиоца, у складу са наведеним Трошковником, у зависности од обима документа чија се копија тражи и његовог формата, ако је у штампаном облику, а код докумената у електронском запису, у зависности од облика у којем се издаје (CD, DVD, аудио-видео касета и сл.). Орган власти може одлучити да тражиоца информације ослободи плаћања нужних трошкова ако висина не прелази износ од 500,00 динара, а посебно у случају достављања краћих докумената путем електронске поште или телефакса.

Извод из одговора Повереника од 19. марта 2008. године – www.poverenik.rs

За плаћање трошкова значајан је и ***Правилник о условима и начину вођења рачуна за уплату јавних прихода и распоред средстава са тих рачуна*** („Службени гласник РС“, бр. 20/07, 25/07, 37/07, 63/07, 25/08, 50/08, 3/09, 26/09, 37/09, 64/09, 110/09, 11/10 и 40/10), и прописан је уплатни рачун Трезора за ову врсту прихода, и то: 840-742328843-30. Код тражилаца информације често постоји нејасноћа у погледу позива на број код уплате трошкова, нарочито када се информација тражи од органа јавне власти на локалном нивоу. Позив на број је ознака (шифра) општина и градова у којима се налази орган власти од којег се тражи информација. Списак општина и градова са ознакама саставни је део овог Правилника.

Да ли су одређена лица ослобођена плаћања трошкова?

Обавезе плаћања накнаде за израду копије ослобођени су:

- новинари, ако копију захтевају ради обављања свог позива;
- удружења за заштиту људских права, ако копију документа захтевају ради остварења циљева удружења; и
- сва лица ако се тражена информација односи на угрожавање, односно заштиту здравља становништва и животне средине.

Када је тражена информација већ објављена и доступна у земљи или на интернету ***не може се остварити право на бесплатну копију***.

Да ли остваривање права на приступ информацијама може бити условљено уплатом трошкова унапред?

Остваривање права не може бити условљено уплатом трошкова унапред. Ако висина трошкова прелази износ од 500,00 динара, орган може тражити полагање депозита од 50% износа нужних трошкова. Неуплаћивање трошкова не може бити разлог за одбијање захтева. Документ којим се тражилац обавезује да уплати трошкове, у том случају, као извршни наслов, може бити предмет принудне наплате. Овакав став из судске праксе постоји у погледу административних такси, што се може применити и код трошкова.

2.3.6. Супсидијарна примена Закона о општем управном поступку

Шта се дешава ако нека питања вођења поступка пред органом јавне власти нису регулисана Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја?

Ако неко питање вођења поступка пред органом власти није регулисано Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја, примењују се одредбе закона којима се уређује општи управни поступак, а које се односе на решавање првостепеног органа, осим ако овим Законом није другачије одређено (члан 21).

2.4. ПОСТУПАК ПРЕД ПОВЕРЕНИКОМ

2.4.1. Жалба

Шта је то поступак пред Повереником по жалби и шта је жалба?

Другостепени поступак, односно поступак по жалби је посебан облик ***инстанционе контроле хијерархијски вишег органа над нижим*** који се остварује поводом ***жалбе***. Без жалбе ***нема инстанционе контроле***. Због тога је жалба претпоставка (*conditio sine qua non*) за инстанциону контролу. Она је ***редовно правно средство*** у управном поступку. Овај облик административне контроле активира се подношењем жалбе лица (странке) које је незадовољно управним актом. Жалба је према томе правно средство којим се конкретан управни акт нижег органа напада („побија“) пред вишим органом. Поступак другостепеног органа по жалби у процесу инстанционог надзора утврђен је Законом о општем управном поступку (ЗУП). Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, у делу који се односи на поступак по жалби пред Повереником јесте ***lex specialis*** у односу на Закон о општем управном поступку. То значи да поступак по жалби пред Повереником садржи бројне специфичности у односу на поступак по жалби утврђен Законом о општем управном поступку.

Шта жалба треба да садржи?

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја не одређује шта жалба треба да садржи, те се примењују одредбе Закона о општем управном поступку (члан 222), којим је предвиђено да се у жалби ***мора навести*** решење које се побија, назив органа који га је донео, као и број и датум решења. Довољно је да жалилац изложи у жалби ***у ком је погледу незадовољан решењем***, али ***жалбу не мора посебно образложити.***

Ко може изјавити жалбу у поступку за остваривање права на приступ информацијама и коме се жалба изјављује?

Жалбу изјављује ***тражилац информације***. Тражилац информације изјављује жалбу ***Поверенику***. Жалба се и ***подноси и предаје Поверенику*** (члан 22. ст. 1), тако да се у овом поступку не примењују одредбе Закона о општем управном поступку које се односе на поступање првостепеног органа по жалби (члан 223) у погледу предавања жалбе.

Када је могуће изјавити жалбу Поверенику?

До значајних промена у вези са случајевима изјављивања жалбе дошло је Законом о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја из 2009. године. Према данас важећем интегралном тексту, тражилац може изјавити жалбу Поверенику ако орган јавне власти:

- одбаци или одбије захтев тражиоца у року од 15 дана од дана када му је достављено решење или други акт (члан 22. ст. 1. тач.1);
- супротно обавези да у року од 48 часова од пријема захтева за који се може претпоставити да је од значаја за заштиту живота или слободе неког лица, односно за угрожавање или заштиту здравља и животне средине, не одговори тражиоцу (члан 22. ст. 1. тач. 2);
- услови издавање копије документа уплатом накнаде која превазилази износ нужних трошкова израде те копије (члан 22. ст. 1. тач. 3);
- не омогући увид у документ који садржи тражену информацију употребом опреме којом сам располаже, односно не допусти тражиоцу да изврши увид у документ употребом сопствене опреме (члан 22. ст. 1. тач. 4);
- не стави на увид документ, односно не изради копију тог документа на језику на којем је поднет захтев, иако располаже документом на том језику (члан 22. ст. 1. тач. 5); или
- орган власти на други начин отежава или онемогућава тражиоцу остваривање права на слободан приступ информацијама од јавног значаја, супротно одредбама овог Закона (члан 22. ст. 1. тач. 6).

Који су то случајеви када орган власти на други начин отежава или онемогућава тражиоцу остваривање права на слободан приступ информацијама од јавног значаја супротно закону?

На пример, Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја директно утврђује да ће жалба моћи да буде изјављена у случају ***„ћутања управе“*** у ситуацији када је рок за поступање по захтеву 48 часова (члан 22. ст. 1. тач. 2). Међутим, и у случајевима када је рок за поступање 15 односно 40 дана (члан 16. ст. 1. тач. 1 и 3), па ни по истеку ових рокова орган не поступи по захтеву нити донесе решење о одбијању, индиректно постоји ситуација „ћутања управе“. Код ситуације „ћутања управе“, сходно Закону о општем управном поступку, постоји претпоставка да је управни акт ипак донет (иако формално не постоји), те да је он негативан.

Треба нагласити да чл. 22. ст. 1. тач. 2. Закона садржи један значајни недостатак, односно грешку, јер не обухвата све рокове утврђене чланом 16. ст. 1–3, услед чијег пропуштања („ћутања управе“) постоји могућност изјављивања жалбе Поверенику, већ се ова ситуација односи само на рок од 48 часова. Изменама и допунама Закона из 2009. године, уведена је нова тач. 6. у ст. 1. чл. 22. Закона којом је овај недостатак отклоњен, мада је право на жалбу у свим случајевима „ћутања управе“ (без обзира на рок) и пре ових измена посредно произилазило и из чл. 16. ст. 4. Закона, којим је предвиђено да (...) „ако орган власти на захтев не одговори у року, тражилац може уложити жалбу Поверенику (...)“.

Други случај на пример могао би бити када орган отежава остваривање права тако што прослеђује захтев Поверенику јер се наводно информација не налази у његовом поседу (члан 19), а орган њоме ипак располаже, као и у другим случајевима.

Мишљења и ставови Повереника

„Формулације одредби члана 22. Закона којима се уређује право на жалбу, од самог почетка, прилично очигледно, нису могле служити као пример „елегантне легислативе“. То се пре свега односи на уводну одредбу става 1. која је право на жалбу везивала за рок од 15 дана „од дана достављања решења органа власти“, **не третирајући уопште „ћутање“ власти, односно игнорисање захтева, што је код неких изазивало непотребне дилеме.**

Изменама у ставу 1. тачка 1) отклоњени су ти недостаци. Уз то допуном става 1. новом, додатном **тачком 6**), на недвосмислен начин **омогућено је да се жалба Поверенику може изјавити и у другим оправданим ситуацијама које нису таксативно набројане.“**

Стручно мишљење Повереника у вези са Законом о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“, бр. 104/09)

Када жалба није дозвољена?

Жалба ***није дозвољена*** ако је захтев тражиоца одбијен, односно ако му је онемогућено да оствари право на приступ информацијама у складу са законом од стране следећих државних органа:

- Народне скупштине Републике Србије;
- Председника Републике;
- Владе;
- Врховног касационог суда;
- Уставног суда Србије; и
- републичког јавног тужиоца.

Пракса Врховног суда Србије / Управног суда

Тражилац информације поднео је захтев за приступ информацијама Влади Републике Србије, 18. јуна 2006. године. Влада није одговорила на овај захтев, након чега је тражилац изјавио жалбу Поверенику. Повереник је својим закључком одбацио жалбу тужиље због непоступања Владе као недопуштену. Тужиља је затим тужбом покренула управни спор. У тужби је између осталог навела и да тужени орган (Повереник) није донео никакво решење због чега се не могу прихватити као правилни разлози из образложења оспореног закључка у којем је наведено да се против решења Владе Републике Србије не може изјавити жалба, већ да се може покренути управни спор. Тужиља је затим у

тужби тврдила да се Повереник уздржао од поступања по жалби и није проследио жалбу Влади ради изјашњења што по њеној оцени представља погрешну примену Закона о слободном приступу информацијама.

Врховни суд је својом пресудом ***одбио тужбу као неосновану***, чиме ***је потврдио закључак Повереника*** бр. 07-00-1501/2006-03 од 1. децембра 2006. године. У образложењу пресуде Суд истиче да је ценио наводе тужбе, те да је утврдио да су исти неосновани из разлога садржаних у образложењу оспореног закључка Повереника.

„Ово стога што је чланом 16. ст. 4. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја прописано да ако орган власти на захтев не одговори у року, тражилац може да изјави жалбу Поверенику, осим у случајевима утврђеним овим Законом. Чланом 22. ст. 2. и 3. истог Закона прописано је да се против решења Владе Републике Србије не може изјавити жалба већ се може покренути управни спор. Како се у конкретном случају ради о недоношењу одлуке Владе по захтеву тужиље, по цитираним одредбама Закона према којима се против решења Владе Републике Србије не може изјавити жалба, ни у случају „ћутања администрације“, односно недоношења одлуке Владе Републике Србије, не може се изјавити жалба.“

Извод из пресуде Врховног суда Србије 387/07
од 27. септембра 2007. године

Против ових државих органа могуће је водити ***управни спор*** пред надлежним судом у складу са Законом (члан 22. ст. 2 и 3).

2.4.2. Поступак пред Повереником по пријему жалбе

Како Повереник одлучује по жалби?

У поступку по жалби Повереник најпре утврђује да ли су испуњени формални услови за изјављивање жалбе, односно да ли је жалба ***допуштена, благовремена и да ли је изјављена од стране овлашћеног лица***. Ако ови формални услови нису испуњени, Повереник ће донети ***закључак о одбацивању жалбе*** (члан 24. ст. 2). У случају „ћутања управе" о којем је раније било речи, жалба не може бити одбачена закључком због неблаговремености, али може због преурањености.

Ако су претходно наведени формални услови испуњени, Повереник ће омогућити органу власти, а по потреби и тражиоцу, да се ***писмено изјасни*** о наводима из жалбе. У току поступка по жалби, орган јавне власти доказује да је поступао у складу са својим обавезама предвиђеним овим Законом (члан 24. ст. 1. и 3).

Поступајући по жалби Повереник утврђује чињенично стање, тако што проверава и утврђује чињенице неопходне за доношење решења. Том приликом Повереник има ***право увида у сваки документ***, укључујући и онај који је тражиоцу из било ког разлога ускраћен (члан 26).

Да ли, и из којих разлога, Повереник може да обуставе поступак по жалби?

Да. Законом о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја из 2009. године („Службени гласник РС", бр. 104/09), утврђено је да Повереник може закључком обуставити поступак ако:

- орган власти, након изјављене жалбе због непоступања по захтеву, а пре доношења одлуке по жалби, тражиоцу омогући приступ информацијама; и
- тражилац одустане од жалбе.

Мишљења и ставови Повереника

Обустава поступка закључком

Новим ставом 5. у члану 24. омогућено је Поверенику да поступак по жалби обустави ако орган власти након изјављене жалбе, накнадно, тражиоцу омогући приступ информацијама. Иначе, обустављање поступка, по општим правилима утврђеним у ***Закону о општем управном поступку („Службени лист СРЈ", бр. 33/97 и 31/01),*** могуће је само на основу изричитог одустанка подносиоца жалбе. Без специјалне одредбе каква је предвиђена у новом ставу 5. Повереник је, и поред чињенице да је тражилац добио тражену информацију, након чега често пропусти да формално одустане од жалбе, био обавезан на даље непотребно поступање по многим жалбама, те доношење одлука ***поводом беспредметних жалби.***

Стручно мишљење Повереника у вези са Законом о изменама
и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја
(„Службени гласник РС", бр. 104/09)

У ком року је Повереник дужан да донесе решење по жалби?

Повереник решава по жалби ***без одлагања,*** а најдоцније ***у року од 30 дана од дана предаје жалбе*** (члан 24. ст. 1).

Повереник својим решењем ***одбија жалбу*** или ***налаже органу власти да тражиоцу омогући слободан приступ информацијама*** од јавног значаја, односно, када утврди да је жалба основана ***налаже органу да омогући тражиоцу*** приступ траженој информацији (члан 24. ст. 4). Повереник у току поступка, пре доношења решења, спроводи троделни тест о којем је било речи у претходним поглављима.

Пракса спровођења Закона

У пракси спровођења Закона све до његових измена и допуна из 2009. године, постојали су бројни проблеми јер Закон није ***експлицитно дефинисао*** поступање Повереника у ситуацији у којој је жалба основана, већ је то учињено допуном из 2009. године, у ***складу са позицијом*** Повереника каква је утврђена Законом.

Мишљења и ставови Повереника

„Повереник није ***ни истражни, ни надзорни орган, већ жалбени, другостепени орган***. Он ***не омогућава приступ информацијама*** већ, ако утврди да је жалба основана, само ***налаже*** органима власти да то учине. Наравно и поред тога што Повереник ***не обезбеђује извршење***, неизвршење налога Повереника ***није допуштено***. То би требало да буде искључено одредбама Закона које предвиђају да су његове одлуке обавезујуће, коначне и извршне, као и одредбама које непоступање по решењу Повереника третирају као прекршај кажњив по овом Закону (чл. 46. ст. 1. тач. 14).“

Стручно мишљење Повереника у вези са Законом о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“, бр. 104/09)

Пракса Повереника

Пример диспозитива решења Повереника којим налаже органу да тражиоцу омогући приступ информацијама

I. Налаже се Нафтној индустрији Србије „НИС“, Нови Сад, Народног фронта 12, да без одлагања, а најкасније у року од 3 дана од дана пријема овог решења, Иницијативи младих за људска права, Београд, Краља Милана 34, достави тражене информације, односно копију документа који садржи податак о износу зараде генералног директора „НИС“ а.д., као и износу накнаде која се исплаћује члановима Управног и Надзорног одбора „НИС“ а.д., на име чланства у Управном и Надзорном одбору.

II. О извршењу решења Нафтна индустрија Србије „НИС“ а.д. ће обавестити повереника у року од 7 дана од дана пријема овог решења.

Диспозитив решење Повереника бр. 07-00-00680/2006-03 од 26. јуна 2006. године

Повереник, као другостепени орган, у поступку по жалби својим решењем може и ***поништити првостепено решење органа јавне власти*** и предмет вратити на поновни поступак, када нису или су погрешно утврђене битне чињенице од којих зависи поступање по захтеву, односно доношење одлуке, што се често дешава. Првостепени орган је у овом случају дужан да по захтеву поступи без одлагања, а најкасније у року од 15 дана, у складу са примедбама Повереника.

2.4.3. Супсидијарна примена Закона о општем управном поступку

Шта се дешава ако нека питања вођења поступка пред Повереником нису регулисана Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја?

Ако неко питање вођења поступка пред органом власти није регулисано Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја, тада се примењују одредбе закона којим се уређује општи управни поступак, а које се односе на решавање другостепеног органа по жалби, осим ако овим Законом није другачије одређено (члан 23).

2.4.4. Други поступци пред Повереником

Да ли Повереник може донети решење а да се не ради о поступку по жалби?

Да. Закон предвиђа да Повереник, по службеној дужности или по пријави, може донети решење у вези са ***мерама за унапређење јавности рада органа***, ако није извршио своје обавезе предвиђене овим Законом, пошто му претходно омогући да се писмено изјасни. Пријава се, међутим, не може поднети у случајевима када је овим Законом предвиђено право на жалбу. Међутим, Повереник, као ни у поступку по жалби, ***не може донети решење против поменутих највиших државних органа утврђених законом*** (члан 25).

То се пре свега односи на следеће ***обавезе*** које се односе на обезбеђење јавности рада:

- обавезу израде и објављивања информатора са основним подацима о свом раду (чл. 39);
- обавезу одржавања носача информација на начин који ће омогућити несметано остваривање права на приступ информацијама (чл. 41);
- обавезу обуке запослених у примени законских одредби (чл. 42); и
- обавезу подношења извештаја Поверенику (чл. 43).

2.4.5. Правно дејство решења Повереника и административно извршење решења

Какво је дејство решења Повереника и ко спроводи административно извршење?

Законом о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја из 2010. године („Службени гласник РС", бр. 36/10), услед бројних проблема који су постојали у вези са ***обавезом извршења решења Повереника*** од стране органа јавне власти, ***значајно су појачане надлежности*** Повереника у вези са обавезом органа власти да изврше решења Повереника.

Мишљења и ставови Повереника

Принудно извршење решења Повереника пре измене Закона

„Ова измена је последица ***упозорења*** која је Повереник већ неколико година ***упућивао и Народној скупштини Републике Србије*** (у годишњим извештајима које је подносио) **и *непосредно Влади***. Та упозорења односила су се на чињеницу да механизам који би, у случају потребе, требало да обезбеди принудно извршење решења Повереника, практично и **не постоји** и да то има негативан утицај на примену Закона, односно на остваривање Законом зајемчених права, с обзиром на то да се члан 28. Закона у пракси показао као искључиво декларативан и није служио својој сврси.

Законом је било предвиђено да „извршење решења Повереника, у случају потребе, обезбеђује Влада Републике Србије". Међутим, у петогодишњој пракси, Влада Републике Србије када је то од ње тражило неко лице по чијој

жалби је Повереник донео одговарајуће решење, а орган власти на који се решење односило није поступио по истом, никада није предузела никакву принудну меру да би обезбедила извршење тог решења.

Посматрано са квантитативног аспекта, такав однос и није изгледао као посебно велики проблем. Проценат успешних интервенција Повереника је ***преко 90%. Број неизвршених решења Повереника који је у пракси од неколико година износио између 150 и 200 није изгледао превелик*** у односу на више хиљада регистрованих предмета у служби Повереника**.** Ипак, све очигледнија чињеница да механизам принудног извршења решења Повереника практично не постоји, била је све подстицајнија за оне који нису желели да извршавају своје обавезе и број неизвршених решења попео се на преко 300. Ни то не изгледа као веома драматично у поређењу са укупним бројем предмета али, са принципијелног становишта има неспоран значај, због чега је Повереник у априлу још једном од Владе затражио да се пракса радикално промени. ***Једно од решења, које је Повереник и раније сугерисао Влади, била је примена мера за принудно извршење неновчаних обавеза*** утврђених Законом о општем управном поступку („Сл. лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Сл. гласник РС“, бр. 30/10 – даље: ЗУП). Влада се није одлучила на то да почне са применом тих мера, али је уместо тога поднела предлог за измене Закона, након чега је Народна скупштина усвојила тај предлог и изменила члан 28. Закона.“

Стручно мишљење Повереника у вези са Законом о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“, бр. 36/10)

Важећим Законом, након поменутих измена и допуна најпре је утврђено да су решења Повереника ***обавезујућа, коначна и извршна*** (члан 28. ст. 1).

Повереник је добио ***директно овлашћење да сам спроводи поступак административног извршења*** решења која доноси. Административно извршење Повереник обезбеђује принудом, тачније, ***принудном мером односно новчаном казном***, у складу са ***законом којим се уређује општи управни поступак.*** У поступку административног извршења решења Повереника ***не може се изјавити жалба која се односи на извршење*** (чл. 28. ст. 2–3).

Шта ће се десити ако Повереник не може да спроведе своје решење на поменути начин?

Ако Повереник не може да спроведе своје решење на поменути начин, Влада му на његов захтев пружа помоћ у поступку административног извршења тог решења – применом мера из своје надлежности, односно обезбеђивањем извршења решења Повереника непосредном принудом (чл. 28. ст. 4). Дакле, ***ако ни сукцесивним изрицањем неколико новчаних казни у укупном износу од 200.000 динара*** (пропраћених већ поменутим покретањем прекршајног поступка против одговорног лица) ***не буде обезбеђено извршење решења Повереника, преостаје да то обезбеди Влада применом одговарајућих мера, укључујући и непосредну принуду.*** Треба се надати да до оваквих ситуација неће долазити или да ће бити врло ретке, а да би се однос Владе према овој обавези, у случају да се за то ипак појави потреба, разликовао од оног који је до сада испољаван.

Мишљења и ставови Повереника

Механизам принудног извршења решења Повереника

„Механизам принудног извршења решења Повереника утврђен у ставу 2. упућује на неколико ***релевантних одредби ЗУП***, и то чл. 264, чл. 268. ст. 1. и чл. 276.

Прва релевантна одредба ЗУП је ***члан 264.*** у складу са којом ће се мере које ће предузимати Повереник спроводити против лица на које се обавеза односи, ***против органа власти, правног лица а не, како понеко погрешно мисли, против одговорног физичког лица***. Али, имајући у виду да је неизвршење решења Повереника истовремено и прекршај утврђен у члану 46. тач. 14. Закона, ефикасност предузетих мера треба и може да буде подржана и захтевом за покретање прекршајног поступка против одговорног лица.

Поступак извршења биће ***покретан и по предлогу странке, тражиоца информације, и по службеној дужности***, што ће у сваком појединим случају зависити од конкретних околности случаја. По логици ствари поступак извршења ће чешће, односно по правилу, бити покретан по предлогу странке.

Следећа релевантна одредба, ***члан 268. ст. 1. ЗУП, сходно којој у случају да орган власти не поступи по решењу Повереника у року који је решењем утврђен, Повереник ће на предлог странке или по службеној дужности донети закључак о дозволи извршења решења.*** Закључак садржи констатацију да је решење

постало извршно и када, и њим се извршеник под претњом изрицања новчане казне (нпр. 20.000 динара) позива да изврши налог и да о томе обавести Повереника у најкраћем року (1–3 дана).

Против овог закључка није дозвољена жалба. Ова специфичност у односу на општи режим извршења је, по принципу *lex specialis*, последица експлицитне одредбе ст. 3. чл. 28. Закона.

Коначно, релевантна је и одредба **чл. 276. ЗУП**, применом које у случају ако извршеник не изврши решење ни у накнадно остављеном року ***из закључка о дозволи извршења решења, Повереник ће донети закључак о изрицању новчане казне запрећене закључком о дозволи извршења решења***. Овим закључком одређују се рачун и рок у којем ће извршеник уплатити новчану казну, уз упозорење да ће казна бити наплаћена принудним путем. Истовремено му се утврђује и нови рок извршења, уз претњу да ће се поступак принудног извршења наставити изрицањем нове новчане казне у износу од нпр. 60.000 динара.

Уколико извршеник не уплати изречену новчану казну, ***спроводи се принудна наплата казне***, тако што се ***закључак о кажњавању доставља Пореској управи на извршење***. Ако ни након изречене казне извршеник не поступи по решењу, новим закључком изриче се нова казна запрећена претходним закључком, и тако даље до изрицања последње казне, док збир свих не досегне ***десетоструки износ први пут изречене новчане казне.*** Укупан износ свих казни не може прећи 200.000 динара.

Ако ни сукцесивним изрицањем неколико новчаних казни у укупном износу од 200.000 динара (пропраћених већ поменутим покретањем прекршајног поступка против одговорног лица) ***не буде обезбеђено извршење решења Повереника, преостаје да то обезбеди Влада применом одговарајућих мера, укључујући и непосредну принуду.*** Треба се надати да до оваквих ситуација неће долазити или да ће бити врло ретке, а да би се однос Владе према овој обавези, у случају да се за то ипак појави потреба, разликовао од оног који је до сада испољаван."

Стручно мишљење Повереника у вези са Законом о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС", бр. 36/10)

2.4.6. Тужба и управни спор као облик судске заштите права на слободан приступ информацијама

Шта ако је тражилац незадовољан одлуком Повереника?

Ако је ***тражилац*** незадовољан решењем или закључком Повереника, или ако Повереник не донесе решење у прописаном року, тражилац може да покрене управни спор пред надлежним судом. Управни спор поводом остваривања права на слободан приступ информацијама од јавног значаја је хитан (члан 27).

Управни спор је облик спољне – судске контроле рада органа власти. Тужба се подноси и предаје директно надлежном суду у року од 30 дана од дана достављања решења. Надлежни суд је од 1. јануара 2010. Управни суд, а до тада је то био Врховни суд Србије.

Ако Повереник не одлучи по жалби у прописаном року, тражилац може од њега да захтева да донесе решење у допунском року од 7 дана. Ако ни тада Повереник не донесе решење, тражилац може поднети тужбу суду у року од 30 дана од дана истека допунског рока.

Шта треба да садржи тужба?

У тужби се морају навести следећи подаци:

- ➜ име и презиме, занимање и место становања, односно назив и седиште тужиоца;
- ➜ решење Повереника, односно органа власти против чијег решења није дозвољена жалба;
- ➜ разлог за подношење тужбе; и
- ➜ у ком се правцу и обиму предлаже поништавање решења.

Да ли орган јавне власти који није задовољан решењем Повереника може тужбом покренути управни спор?

У последњих неколико година примене Закона о слободном приступу информацијама, у више десетина случајева, орган власти од којег је тражена информација, незадовољан решењем Повереника, тужбом је настојао да покрене управни спор пред надлежним судом. У свим случајевима, Суд је својим ***решењем*** такве тужбе ***одбацио***.

Из одредаба Закона о управном спору које дефинишу ко је тужилац у управном спору (члан 11. ст. 1. Закона о управном спору – „Службени гласник РС", бр. 111/09), јасно произилази да орган јавне власти против којег је Повереник у поступку по жалби донео решење ***нема активну легитимацију за подношење тужбе Суду***, те да ***не може тужбом покренути управни спор***, што је потврђено и у више решења о одбацивању тужбе која је до сада донео надлежни суд (раније Врховни суд Србије, а од 1. јануара 2010. Управни суд).

Пракса Врховног суда Србије / Управног суда

Грађанин Н.Н. затражио је од Народне банке увид у документе из којих се може сазнати које су банке биле предмет непосредне контроле од стране Народне банке Србије у току 2008. године, и које мере су према тим банкама предузете. Народна банка је одбила захев тражиоца. Повереник је поништио решење Народне банке Србије, након чега је Народна банка поднела тужбу Управном суду.

Управни суд је својим решењем одбацио тужбу Народне банке Србије. У образложењу решења, Суд је констатовао:

„У поступку претходног испитивања поднете тужбе, Управни суд је ***нашао да тужбу треба одбацити као изјављену од неовлашћеног лица***. (...) Захтев за приступ информацијама од јавног значаја решава се применом одредаба Закона о општем управном поступку, а орган власти од кога се тражи информација, против чије одлуке је дозвољено подношење жалбе, има положај првостепеног органа.

Одредбом члана 11. став 1. Закона о управним споровима („Службени гласник РС", бр. 111/09), прописано је да тужилац у управном спору може да буде физичко, правно или друго лице, ако сматра да му је управним актом повређено неко право или на закону заснован интерес. Одредбом члана 26. ст. 1. тачка 4. прописано је да ће судија појединац решењем одбацити тужбу и ако утврди: да се управним актом који се тужбом оспорава не дира очигледно у право тужиоца или у његов на закону засновани интерес (члан 11. став 1).

У конкретном случају, Народна банка Србије није странка у управном спору, јер решењем Повереника за информације од јавног значаја Републике Србије није решавано о неком праву или на закону заснованом интересу те банке, већ је решавано о дужности Народне банке да, као надлежни орган јавне власти, поступа по захтеву странке, тражиоца информације (...). Због тога Народна банка ***нема правни интерес ни активну легитимацију у управном спору***.

Према оцени овог Суда, орган власти који решава по поднетом захтеву за приступ информацијама од јавног значаја, против чије одлуке је дозвољено изјављивање жалбе, ***има процесни положај првостепеног управног органа***, па у тој ствари не може истовремено да има положај странке и да буде тужилац у управном спору".

Из решења Управног суда Србије 20У 17663/10

Међутим, треба нагласити да „активну легитимацију" за подношење тужбе Суду ***има надлежни јавни тужилац***, ако сматра да је управним актом, односно решењем Повереника повређен закон на штету јавног интереса (члан 11. ст. 3. Закона о управном спору – „Службени гласник РС", бр. 111/09).

2.5. ПОВЕРЕНИК – ИЗБОР, ПОЛОЖАЈ И НАДЛЕЖНОСТИ

2.5.1. Општи осврт на институцију Повереника

На самом почетку Водича указали смо на то да је, доношењем Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја 2004. године, ради остваривања права на приступ информацијама од јавног значаја којима располажу органи јавне власти, установљен нови, самостални државни орган, независан у вршењу своје надлежности – ***Повереник*** (члан 1. ст. 2).

Препорука Комитета министара Савета Европе бр. (20002) 2 о приступу службеним документима (начело 9), као и други документи, препоручују установљавање независног тела у овој области. Многе земље, попут Србије, својим законима којима уређују начин остваривања слободе приступа информацијама, основале су независна и самостална тела у овој области.

С друге стране, слобода приступа информацијама нераскидиво је повезана и са заштитом података о личности. Као и у области слободе приступа информацијама, тако и у области заштите података о личности, улога и значај независних тела, у различитим облицима, има огроман значај. Чак би могли да констатујемо и то да је настанку независних тела у упоредном праву у области слободе приступа информацијама, претходио настанак независних тела у области заштите података о личности. ***Директива ЕУ 46/95/ЕЗ о заштити појединца у вези са обрадом података о личности и протоку таквих података***, од држава чланица ЕУ изричито захтева да обезбеде самостални и независни орган за заштиту података о личности.

Тако су, временом, у великом броју земаља настала два независна и самостална органа: један за област приступа информацијама а други за област заштите података о личности. Ови органи су, међутим, често доносили међусобно контрадикторне одлуке, и сукоби међу њима били су тешко разрешавани. Зато у последње

време бележимо тенденцију обједињавања независних тела у области слободе приступа информацијама и заштите података о личности, као што је то нпр. случај у Великој Британији, Мађарској, Словенији, и другим земљама.

Република Србија је, о чему је већ било речи, крајем 2008. године донела ***Закон о заштити података о личности*** („Службени гласник РС", бр 97/08). Овим Законом, након почетка његове примене 1. јануара 2009. године, Повереник је постао „надлежан" како за остваривање и заштиту права на слободан приступ информацијама, тако и за заштиту података о личности. Овим Законом детаљно су уређене надлежности Повереника у овој области, док су Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја уређени избор, положај и надлежности Повереника у области слободе приступа информацијама од јавног значаја.

Средином 2009. издат је Водич кроз Закон о заштити података о личности. У њему су детаљно објашњене надлежности Повереника у области заштите података о личности.

У овом Водичу, зато, ближе говоримо само о ***избору и положају Повереника и његовим надлежностима у области слободе приступа информацијама***.

2.5.2. Избор Повереника

Ко бира Повереника и на чији предлог?

Повереника бира Народна скупштина Републике Србије на предлог одбора Народне скупштине надлежног за информисање, већином гласова свих народних посланика (чл. 30. ст. 1).

Које би услове требало да испуњава кандидат за Повереника да би био изабран?

Кандидат за повереника мора да испуњава следеће услове (чл. 30. ст. 2–4):

- ➜ да је лице са признатим угледом и стручношћу у области заштите и унапређења људских права;
- ➜ да испуњава услове за рад у државним органима;
- ➜ да је завршио Правни факултет;

- ➜ да има најмање десет година радног искуства; и
- ➜ да не обавља функцију или да није запослен у другом државном органу или политичкој странци.

На који период се бира Повереник?

Повереник се бира на седам година. Исто лице може бити бирано за Повереника највише два пута (члан 30. ст. 5–6). Ако исто лице поново буде бирано за Повереника или заменика Повереника ***пре него што му истекне мандат***, њему мандат ***престаје по истеку седме године од првог избора и може бити бирано још једном*** (члан 5. Закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама („Службени гласник РС", бр. 54/07)).

Где се налази седиште Повереника?

Седиште Повереника је у Београду (члан 29).

2.5.3. Престанак дужности

Када Поверенику престаје дужност?

Поверенику дужност престаје (члан 31. ст. 1):

- ➜ истеком мандата;
- ➜ на лични захтев;
- ➜ када наврши шездесет пет година живота; и
- ➜ разрешењем.

Ко доноси одлуку о престанку дужности Повереника?

Народна скупштина Републике Србије већином гласова свих народних посланика (чл. 31. ст. 2).

Из којих разлога Повереник може да буде разрешен дужности?

- Повереник се разрешава дужности:
- ако буде осуђен за кривичнно дело на казну затвора;
- ако трајно изгуби радну способност;
- ако обавља функцију или је запослен у другом државном органу или политичкој страници;
- ако изгуби држављанство Републике Србије; или
- ако нестручно и несавесно обавља посао.

Чини се, међутим, да овај последњи разлог за разрешење утврђен Законом (***нестручно и несавено обављање посла***), може потенцијално да буде тумачен веома растегљиво, те да потенцијално може да утиче на независност и непристрасност Повереника.

Ко покреће поступак за разрешење Повереника и ко обавештава Народну скупштину о другим разлозима услед којих престаје мандат Поверенику?

Поступак за разрешење Повереника покреће се на иницијативу једне трећине народних посланика. Одбор Народне скупштине надлежан за информисање утврђује да ли постоје разлози за разрешење и о томе обавештава Народну скупштину (чл. 31. ст. 4–5).

Одбор Народне скупштине надлежан за информисање обавештава Народну скупштину и о захтеву Повереника да му престане дужност, као и о испуњењу услова за престанак дужности због година живота. Ако о захтеву за престанак дужности Народна скупштина не одлучи у року од 60 дана, сматра се да је истеком тог рока Поверенику престала дужност. У осталим случајевима, Поверенику престаје дужност оног дана који Народна скупштина наведе у својој одлуци (чл. 31. ст. 6–8).

Какав је положај Повереника?

Повереник је ***самосталан*** и ***независан*** у вршењу своје надлежности. У вршењу своје надлежности Повереник неће тражити, нити примати налоге и упутства од државних органа и других лица (чл. 32. ст 1–2).

Повереник има право на плату једнаку плати судије Врховног суда, као и друга права по основу рада, у складу са Законом, и право на накнаду трошкова насталих у вези са вршењем своје надлежности.

Повереник се не може позвати на одговорност за мишљење које је изнео или предлог који је дао у вршењу своје надлежности, а у поступку покренутом због кривичног дела учињеног у вршењу своје надлежности не може бити притворен без одобрења Народне скупштине.

Да ли Повереник (за област приступа информацијама) има заменика, и ко га бира и како му престаје функција?

Повереник има заменика, кога бира Народна скупштина, већином гласова свих народних посланика. Кандидата за заменика ***предлаже Повереник***. Повереник предлаже за свога заменика лице које испуњава услове за рад у државним органима. Заменик Повереника бира се за време од ***седам година***. Исто лице може бити бирано за заменика Повереника највише два пута, и као и Повереник, ***ако исто лице буде поново бирано за заменика пре него што му истекне мандат, њему мандат престаје по истеку седам година од првог избора*** и може бити бирано још једном (чл. 33. ст. 1–4, и члан 5. Закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја – „Службени гласник РС", бр. 54/07).

Заменик Повереника обавља дужности Повереника у случају његовог одсуства, смрти, истека мандата, разрешења, као и привремене или трајне спречености Повереника да врши своје надлежности. Заменику Повереника престаје дужност на начин предвиђен за престанак дужности Повереника. Поступак за разрешење заменика Повереника покреће се ***и на иницијативу Повереника*** (члан 33).

Да ли Повереник има стручну службу?

Повереник има стручну службу која му помаже у вршењу његових надлежности. Повереник доноси акт, за који сагласност даје ***Административни одбор Народне скупштине Републике Србије***, којим уређује рад своје стручне службе. Повереник самостално одлучује, у складу са Законом, о пријему лица у радни однос у стручну службу, руковођен потребом професионалног и делотворног вршења своје надлежности. На запослене у стручној служби Повереника сходно се примењују прописи о радним односима у државним органима (члан 34. ст. 1–3).

Како се обезбеђују финансијска средства за рад Повереника и његове службе?

Финансијска средства за рад Повереника и његове стручне службе обезбеђују се у буџету Републике Србије (члан 34. ст. 4).

2.5.4. Надлежности Повереника

Које су надлежности Повереника?

Повереник:

- прати поштовање обавеза органа власти утврђених овим Законом и извештава јавност и Народну скупштину о томе;
- даје иницијативу за доношење или измене прописа ради спровођења и унапређења права на приступ информацијама од јавног значаја;
- предлаже органима власти предузимање мера у циљу унапређивања њиховог рада уређеног овим Законом;
- предузима мере потребне за обуку запослених у државним органима и упознавање запослених са њиховим обавезама у вези са правима на приступ информацијама од јавног значаја, ради делотворне примене овог Закона;
- решава по жалби против решења органа власти којима су повређена права уређена овим Законом;
- обавештава јавност о садржини овог Закона, као и о правима уређеним овим Законом;
- може да покрене поступак за оцену уставности и законитости закона и других општих аката; и
- обавља и друге послове одређене овим Законом и другим законима (члан 35. ст. 1–2).

2.5.5. Обавеза подношења извештаја Народној скупштини Републике Србије

У ком року Повереник подноси годишњи извештај Народној скупштини?

У року од три месеца од окончања фискалне године, Повереник подноси Народној скупштини годишњи извештај о радњама предузетим од стране органа власти у примени овог Закона, као и о својим радњама и издацима (члан 36. ст. 1).

Да ли Повереник може да подноси и друге извештаје Народној скупштини?

Да. Повереник може да подноси Народној скупштини и друге извештаје када оцени да је то потребно (члан 36. ст. 2).

Пракса спровођења закона

Извештај Повереника

Извештаје Повереника разматра Одбор Народне скупштине за информисање. Оно што је суштинска одлика када је реч о извештају не само Повереника већ и других независних тела, јесте да Народна скупштина, тачније надлежно стално радно тело Народне скупштине, као ни Народна Скупштина Републике Србије на пленарној седници, ***не усваја извештај.*** Усвајање извештаја није у духу како односа парламента према независним телима ни у упоредној пракси, нити у међународним документима, јер разматрање извештаја не подразумева вршење таквог облика надзора над независним телима.

Наравно, годишњи извештаји независних тела, укључујући и годишњи извештај Повереника, могу потенцијално да буду снажно средство за „уравнотежење власти“, односно стварање и уравнотежење односа између законодавне власти (Скупштине) са једне, и извршне власти (Владе) са друге. У том контексту, постоји могућност да поводом уочених неправилности у вези са праксом спровођења овог Закона које говоре о неправилном и незаконитом поступању и раду извршне власти, надлежно стално радно тело усвоји одређене ***закључке***, а затим и да Народна скупштина такве закључке усвоји на пленарној седници. На тај начин, Народна скупштина може снажно да утиче на отклањање негативних тенденција и појава, и спречавање даљих незаконитости које у конкретном случају, у сфери слободе приступа информацијама чини, пре свега, извршна власт.

Закон о Народној скупштини („Службени гласник РС“, бр. 9/10, чл. 58) који је донет почетком 2010. године, на најопштији начин уређује однос Народне скупштине Републике Србије и других државних органа, организација и тела. Сходно овом Закону, Народна скупштина ***разматра извештаје које јој достављају државни органи***, организације и тела у складу са законом, али препушта да се начин остваривања односа Народне скупштине и других државих органа, организација и тела, уреди Пословником. Као што се може видети, и Закон о Народној скупштини не говори о „усвајању“ извештаја.

Нови Пословник Народне скупштине, који је Народна скупштина усвојила крајем јула 2010. године, у извесној мери био је на трагу овој потреби, али се затим у члану 237. вратило неколико корака уназад, јер је овај члан подложан различитим тумачењима из којих може произаћи и схватање да Народна скупштина не само да ***разматра***, већ и ***прихвата***, ***захтева допуну или одбија извештај независних тела***, једном речју, ***одлучује о извештају.*** Тако се отвара могућност „политичке арбитрерности“, односно политичког утицаја и условљавања рада независних тела чиме њихов положај може постатати зависан од „воље“ владајуће скупштинске већине.

Пословник Народне скупштине (извод)

17. Поступак за вршење надзора над радом државних органа, организација и тела

Члан 237.

Председник Народне скупштине доставља извештаје које су државни органи, организације и тела, у складу са законом поднели Народној скупштини, народним посланицима и надлежном одбору.

Надлежни одбор разматра извештај из става 1. овог члана у року од 30 дана од дана подношења Народној скупштини.

На седницу надлежног одбора позива се представник државног органа, организације, односно тела чији се извештај разматра.

Након разматрања извештаја из става 1, надлежни одбор подноси извештај Народној скупштини, предлогом закључака, односно препоруке.

У предлогу акта из става 4. овог члана, ако законом није друкчије уређено, надлежни одбор може да предложи Народној скупштини да:

- **прихвати извештај државног органа**, организације, односно тела, када сматра да је извештај у **формалном и суштинском смислу целовит** и да је државни орган, организација, односно тело поступао у складу са законом;
- обавеже Владу и друге државне органе на предузимање одговарајућих мера и активности из њихове надлежности;
- затражи **допуну извештаја** државног органа, организација, односно тела;
- предузме одговарајуће друге мере у складу са законом;
- **не прихвати извештај** и покрене поступак за утврђивање одговорности у државном органу, организацији, односно телу.

Ипак, Пословник Народне скупштине је нижи правни акт од закона, те у том смислу неусвајање извештаја, ако није предвиђено законом, само на основу Пословника не може се сматрати разлогом за разрешење Повереника, као ни других независних органа који подносе своје извештаје Народној скупштини.

2.6. МЕРЕ ЗА УНАПРЕЂИВАЊЕ ЈАВНОСТИ РАДА

2.6.1. Општи осврт

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја у посебном поглављу (VI. ***Мере за унапређивање јавности рада органа јавне власти***, чл. 37–43) утврђује читав низ мера које би требало да допринесу унапређивању рада органа власти. Те мере су:

- издавање приручника за остваривање права на слободан приступ информацијама од јавног значаја;
- одређивање једног или више службених лица (овлашћених лица) за поступање по захтевима од стране сваког органа јавне власти и заштита извора информација;
- објављивање информатора о раду од стране државног органа;
- издавање упутства за објављивање информатора;
- одржавање носача информација;
- обука запослених; и
- подношење извештаја Поверенику.

Као што се може запазити, неке од утврђених мера предузима и извршава Повереник (на пример, објављивање приручника, издавање упутстава за објављивање информатора), а неке само државни орган (подношење извештаја Поверенику). Међутим, пошто је и сам Повереник државни орган, друге мере односе се и на Повереника и на друге државне органе, а у неким случајевима и органе јавне власти. У наставку овог дела Водича детаљно ћемо размотрити ове мере.

2.6.2. Приручник за остваривање права

Ко издаје и ажурира Приручник?

Повереник издаје и ажурира приручник са практичним упутствима за делотворно остваривање права уређених Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Повереник издаје приручник на српском језику и на језицима који су, у складу са законом, одређени као језици у службеној употреби (чл. 37. ст. 1).

Шта се у приручнику мора навести и како Повереник упознаје јавност са садржином приручника?

У приручнику се нарочито мора навести садржина и обим права на приступ информацијама од јавног значаја, као и начини на који се ова права могу остварити. Обавеза је Повереника да, путем штампе, електронских медија, интернета, јавних трибина и на друге начине, упозна јавност са садржином приручника (чл. 37. ст. 2. и 3).

2.6.3. Овлашћено лице органа власти

Ко је службено лице (овлашћено лице) за поступање по захтевима за слободан приступ информацијама од јавног значаја и које су његове надлежности?

То је запослени у органу власти кога је ***одредило одговорно лице у органу јавне власти*** да поступа по захтевима за слободан приступ информацијама од јавног значаја. Овлашћено лице:

- прима захтеве;
- обавештава тражиоца о поседовању информација и обезбеђује увид у документ који садржи тражену информацију, односно доставља информацију на одговарајући начин;
- одбија захтев решењем;
- пружа тражиоцима неопходну помоћ за остваривање њихових права утврђених ових законом; и
- предузима мере за унапређење праксе поступања са носачима информација, праксе одржавања носача информација, као и праксе њиховог чувања и обезбеђења.

Ако орган власти није одредио овлашћено лице, за поступање по захтеву надлежно је ***одговорно лице у органу јавне власти***.

Пример из праксе

Град Смедерево одредио је овлашћено лице за приступ информацијама. Град је одредио једно овлашћено лице за сва четири градска органа: градску скупштину, градоначелника, градско веће и градску управу. То се показало као добро решење.

С друге стране, овлашћено лице се у граду Смедереву назива Повереник за информације од јавног значаја. Иако је питање терминолошко, то је погрешно, јер код грађана може да буде протумачено да поред Повереника на централном нивоу, постоје и градски/општински повереници за информације од јавног значаја, што не произилази из Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

Такође, треба поменути да – за разлику од првог периода који је уследио непосредно након доношења Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја 2004. године, када су органи власти углавном избегавали да одреде овлашћено лице за приступ информацијама, односно када је послове овлашћеног лица, сходно Закону, углавном обављао руководилац органа власти – то није више случај. Велики број органа јавне власти до данас је одредио посебно овлашћено лице за приступ информацијама.

За разлику од основног текста Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја из 2004. године, Законом о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“, бр. 104/09) из 2009. године ***на нов начин се одређује ко је у органу власти задужен и одговоран за поступање по захтевима тражиоца информација и извршавање других обавеза које орган има по Закону.*** Замена појма „руководилац органа“ појмом „одговорно лице“ представља терминолошко усаглашавање са прописима о прекршајној одговорности.

Практичан значај новог решења огледа се у формулацији која разликује одговорно лице и лице овлашћено за поступање по захтевима за слободан приступ информацијама од јавног значаја. Дакле, ***орган власти ће у примени Закона моћи да има и два или више репрезената – једно или више лица овлашћених за поступање по захтевима, али само једно одговорно лице – функционера који руководи органом, што је потврђено и одговарајућим изменама казнених одредби у Закону.*** Доследна примена овог решења требало би да обезбеди већу дисциплину у извршавању обавеза органа власти.

2.6.4. Заштита извора информација од јавног значаја („узбуњивача“)

Како Закон одређује заштиту извора информација од јавног значаја?

Запослени у органу власти који омогући приступ информацији од јавног значаја за коју се не може ограничити приступ сходно одредбама Закона које се односе на ограничење приступа о којима је већ било речи (претежнијим интересима), као и информацији за коју је орган власти већ омогућио приступ на основу овог Закона, ***не може се због тога позивати на одговорност, нити трпети штетне последице***, под ***условом*** да информација указује на постојање корупције, прекорачење овлашћења, нерационално располагање јавним средствима и незаконити акт или поступање органа јавне власти (чл. 38. ст. 4).

Ова законска формулација, утврђена ***Законом о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама*** од јавног значаја из 2009. године („Службени гласник РС“, бр. 104/09)***, требало је да представља*** увођење у правни систем Републике Србије заштите јавних службеника – ***„узбуњивача“*** у свету познатијих као ***„дувачи у пиштаљку“ (whistle blowers)***.

Под „узбуњивачем“ се уобичајно подразумева запослени који обавештава јавност о неморалном, нелегалном, односно незаконитом поступању свог послодавца, конкретно када је реч о јавним службеницима ***органа јавне власти***, односно његовог надређеног – по правилу ***функционера органа јавне власти***, који услед свог поступка „не трпи“ никакве правне последице, јер се сматра да је његов поступак био ***етички и друштвено оправдан***.

Међутим, законска формулација је ***потпуно у супротности са оним што се у упоредним системима и међународним документима подразумева под појмом „узбуњивач“***. Зато су ове, данас важеће одредбе члана 38. ст. 4–8. истовремено и најспорније одредбе Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

О овом проблему, више у ***Стручном мишљењу Повереника у вези са Законом о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“, бр. 104/09)***, које следи.

Када запослени ужива заштиту ако омогући приступ информацији?

Право на ову заштиту запослени има само ако су кумулативно испуњена три услова (члан 38. ст. 5):

- да је имао разлог да верује у тачност информације;
- да није тражио нити примио неку корист у вези са омогућавањем приступа информацији; и
- да је пре него што је омогућио приступ информацији, обавестио о неправилностима надлежно лице у органу власти, које није предузело мере за решавање неправилности.

Шта ће се десити ако запослени „испуњава услове" за заштиту али буде позван на одговорност и претрпи штету?

У том случају запослени има право на накнаду штете од органа власти у којем је запослен. Због свог поступка запослени, према Закону, може бити и награђен од стране органа власти у којем је запослен (чл. 38. ст. 6–7). Према Закону, заштиту могу уживати, под истим условима као и запослени, и:

- функционер органа власти;
- лице које у органу власти или за орган власти обавља послове по основу уговора; и
- лице којем орган власти пружа услове, или има својство странке у поступку пред органом власти (чл. 38. ст. 8).

Мишљења и ставови Повереника

Мере за унапређивање јавности рада у органу јавне власти

„После става 3, у члану 38, додати су нови ст. 4–8. ради „заштите извора информација од јавног значаја". Заправо, ради се о операционализацији ***обавезујуће препоруке GRECO која се односи на заштиту тзв. „узбуњивача"***, или како их у свету чешће зову, *whistle blowers*, „дувачи у пиштаљку". Реч је, дакле, о потреби да се људи који су ради заштите јавног интереса, ради супротстављања злоупотребама и корупцији дошли у сукоб са (не)формалним правилима о тајнама, заштите од разних поступака, одговорности, и других непријатних консеквенци. „Главни" део допуна гласи: „Запослени у органу власти који омогуће приступ информацији од јавног значаја за коју се не може огра-

ничити приступ на основу чл. 9. и 14. овог закона, као и информацији за коју је орган власти већ омогућио приступ, не може се због тога позвати на одговорност нити трпети штетне последице".

Закон под „информацијом од јавног значаја" подразумева сваку информацију која је настала у раду или у вези са радом органа власти, а у члану 5. предвиђа да свако има право да му се информација од јавног значаја учини доступном. Такав слободан приступ информацијама може се (евентуално) ограничити искључиво под условима утврђеним у чл. 9. и 14. Ако се ни тако не може ограничити, онда не може никако. ***Зашто се једноставно намеће питање – зашто треба јемчити заштиту људима који су јавности омогућили приступ информацијама које јој припадају?*** Заштита има смисла управо у случају ***људи који јавности ставе на располагање информације којима се приступ може ограничити*** на основу чл. 9. и 14, јер само тада покретање поступка за одговорност због прекршаја радноправне обавезе, бар са становишта формалних разлога, може деловати „оправдано".

Будући да изузима управо ове ситуације понуђена „заштита" делује као празна прокламација, као „козметичка" и сувишна. А ***додатно забрињава*** и то што се заштита јемчи „под условом да информација указује на постојање корупције, прекорачења овлашћења, нерационално располагање јавним средствима и незаконити акт или поступање органа власти". Таква формулација не искључује ризик да, иако би то, наравно, било у потпуној супротности са смислом целог Закона, неки „креативни" тумачи права у њој препознају шансу да било кога, ко стави на располагање јавности информацију којој се приступ не би смео ограничити, али не испуњава „услов", подвргну одговорности.

Стручно мишљење Повереника у вези са Законом о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС", бр. 104/09)

2.6.5. Обавеза објављивања информатора

Ко има обавезу објављивања информатора?

Само ***државни органи*** у смислу чл. 3. ст. 1. тач. 1. овог Закона (класични државни органи, органи територијалне аутономије, органи локалне самоуправе и организације којима је поверено вршење јавних овлашћења). Правно лице које оснива или финансира у целини, односно у претежном делу државни орган, нема ову обавезу. Државни орган има обавезу да објави информатор са основним подацима о свом раду најмање једном годишње (члан 39. ст. 1).

Шта би информатор нарочито требало да садржи?

Информатор би нарочито требало да садржи:

- опис овлашћења, обавеза и организационе структуре;
- податке о буџету и средствима рада;
- податке у погледу врста услуга које непосредно пружа заинтересованим лицима;
- поступак подношења захтева државном органу, односно улагања жалби против његових одлука, радњи или пропуста;
- преглед захтева, жалби и других непосредних мера предузетих од стране заинтересованих лица, као и одлука државног органа поводом поднетих захтева и уложених жалби, односно одговора на друге непосредне мере предузете од стране заинтересованих лица;
- податке о начину и месту чувања носача информација, врсти информација које поседује, врсти информација које ставља на увид, као и опис поступка подношења захтева;
- имена старешина државног органа и опис њихових овлашћења и дужности, као и поступака по којима они доносе одлуке;
- правила и одлуке државног органа који се тичу јавности рада тог органа (радно време, адреса, контакт телефони, идентификациона обележја, приступачност лицима са посебним потребама, приступ седницама, допуштеност аудио и видео-снимања и сл.), као и свако аутентично тумачење тих одлука; и
- правила и одлуке о искључењу и ограничењу јавности рада државног органа, као и њихово образложење.

Државни орган ће заинтересованом лицу, без накнаде, омогућити увид у информатор, односно доставити му примерак информатора, уз накнаду нужних трошкова (члан 39).

У чему је значај информатора о раду?

Информатор о раду је веома важан са становишта проактивног објављивања информација, па самим тим и за обезбеђивање остваривања права на приступ информацијама. Међутим, државни органи често нередовно ажурирају информаторе о раду и у њима не објављују информације које у сваком случају морају да буду доступне.

То за последицу има и све већи број жалби које грађани и медији подносе Поверенику. Од јануара до августа 2010. године Поверенику је поднето 1.600 жалби, а само у току јуна и јула 2010, чак 500. Значајан број жалби односи се на информације које морају да буду доступне, на пример информације о буџетима и буџетским расходима, систематизацији и броју запослених, платама, трошковима репрезентације, и сл. Објављивањем оваквих информација и редовним ажурирањем у информатору о раду постављеним на званичним електронским презентацијама државих органа, обезбедио би се приступ оваквим информацијама најширој јавности и без посебног захтева. Тако би се знатно смањио број поднетих захтева органима и олакшао њихов рад.

Мишљења и ставови Повереника

Пружање информација на проактивној основи

„(…) Објављивањем оваквих и сличних информација на проактивној основи био би не само смањен број жалби, већ би органи власти могли остварити два, за њих корисна циља. Извршили би законску обавезу објављивања информатора о раду, а и ослободили би се обавезе да било коме посебно достављају такве информације, јер је по закону довољно да тражиоца упуте само на то где су објављене. Предност је очигледна, па је логично да њено „непрепознавање“, оправдано или не, код јавности изазива осећај да је реч о свесном, намерном ускраћивању информација.

Неактиван однос према обавези објављивања информација на проактивној основи индикативан је и заслужује озбиљну пажњу. Утолико пре што је евидентан, не само када су у питању информатори о раду, већ и у многим другим конкретним случајевима. Примера ради, иако је објављивање броја запослених у органима власти и средстава која се троше на њихове плате и накнаде не само нешто што се по Закону о слободном приступу информацијама подразумева, него је додатно и посебно предвиђено у законима о максималном броју запослених у органима власти и локалне самоуправе – тих регистара уопште нема.

Обавеза је власти и неспоран интерес друштва у целости да ове и многе друге, генерално што више информација о раду и у вези са радом органа власти и државних предузећа – буду доступне јавности на проактивној основи. То је начин да се медијима и широкој јавности омогући да дају користан допринос изградњи ефикасније и боље организоване власти и борби против нерационалности, неодговорности и корупције."

Извод из саопштења за јавност Повереника од 29. јула 2010. године

.

2.6.6. Упутство за израду и објављивање информатора

Шта је упутство за израду и објављивање информатора?

То је подзаконски општи акт Повереника по којем се израђује и објављује информатор. Такође, Повереник је дужан да на захтев државног органа, органу пружа савете у циљу потпунијег и благовременог испуњења обавезе објављивања информатора (члан 40). Према Упутству Повереника за израду и објављивање информатора о раду, обавеза државног органа је да информатор ажурира на месечном нивоу.

2.6.7. Одржавање носача информација и обука запослених

Шта подразумевају одржавање носача информације и обука запослених?

Још две мере за унапређивање јавности органа јавне власти.

Под првом се подразумева да је орган власти дужан да одржава носаче информација тако да омогући остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја у складу са законом (члан 41).

Друга се односи само на државне органе, који су дужни да спроводе обуку запослених и упознавање запослених са њиховим обавезама у вези са правима уређеним овим Законом. Законом је детаљно утврђено шта би обука нарочито требало да обухвата (чл. 42).

2.6.8. Годишњи извештај

Ко, када и коме подноси годишњи извештај?

Државни орган, до 20. јануара текуће године, за претходну годину, подноси годишњи извештај Поверенику о радњама тог органа, предузетим у циљу примене овог Закона (чл. 42. ст. 1).

Шта обухвата годишњи извештај који државни орган подноси Поверенику?

Годишњи извештај садржи податке о:

- броју поднетих захтева, броју потпуно или делимично усвојених захтева, као и о броју одбачених и одбијених захтева;
- броју и садржини жалби против решења којима се одбацује или одбија захтев;
- укупном износу наплаћених накнада за остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја;
- мерама предузетим у вези са обавезом објављивања информатора;
- мерама предузетим у вези са одржавањем носача информације; и
- мерама предузетим у вези са обуком запослених.

Прве три групе података исказују се укупно и посебно за тражиоце у категорији: грађани, јавна гласила, удружења грађана, политичке странке, органи власти и други тражиоци (члан 42. ст. 1–2).

2.7. НАДЗОР НАД СПРОВОЂЕЊЕМ ЗАКОНА И ПРЕКРШАЈНЕ ОДРЕДБЕ

2.7.1. Надзор над спровођењем Закона

Ко врши надзор над спровођењем овог Закона?

Након измена и допуна Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, надзор врши министарство надлежно за ***послове управе*** (претходно је то било министарство надлежно за послове информисања). Инспекцијски надзор над спровођењем овог Закона врши ***министарство надлежно за послове управе преко управне инспекције***.

Из ове законске одредбе зато произилази да Повереник ***не изриче казне***, будући да је државни орган који ***нема овлашћења да покреће, ни ти да води прекршајни поступак и изриче казне у области слободе приступа информацијама***.

Овлашћење да ***покреће поступак***, сходно Закону о прекршајима, има само ***овлашћени орган*** или ***оштећени*** (тражилац информације). Конкретно, овлашћени орган је орган који ***врши надзор над спровођењем закона***, а то је у овом случају министарство надлежно за послове управе (Министарство за државну управу и локалну самоуправу) преко управне инспекције, као органа управе у саставу овог Министарства.

Служба Повереника, о случајевима који указују на постојање прекршаја, ***редовно*** обавештава Министарство за државну управу и локалну самоуправу, и доставља списе предмета у којима се одлучивало по жалби и у управном поступку, захтевајући да исто Министарство спроведе надзор, утврди идентитет одговорних лица, и против њих покрене прекршајни поступак пред надлежним органом.

2.7.2. Прекршаји

Које казне су утврђене Законом и на кога се казне односе?

Закон предвиђа, након већ раније помињаних измена и допуна из 2009. године, да ће новчаном казном ***бити кажњено за прекршај одговорно лице у органу јавне власти*** ако орган јавне власти (члан 46):

- приступ информацијама условљава доказивањем оправданог или другог интереса;
- дискриминише новинара или јавно гласило;
- не означи носач информације, где је и када тражена информација објављена;
- не саопшти, односно не омогући увид у истиниту и потпуну информацију а оспорава истинитост и потпуност објављене информације;
- одбије да прими захтев тражиоца;
- не води посебну евиденцију усмених захтева;
- не поступи по захтеву за приступ информацијама у складу са овим Законом, односно достави непотпуне и нетачне информације;
- приступ информацијама условљава уплатом трошкова у износу већем од прописаног;
- не изда информацију у траженом облику, а има техничких могућности за то;
- неосновано одбије да изда копију документа са информацијом на језику на којем је поднет захтев;
- на било који други начин, супротно одредбама овог Закона, онемогућава остваривање права утврђених овим Законом;
- не спроводи обуку запослених и упознавање запослених са њиховим обавезама утврђеним овим Законом; и
- спречи управног инспектора у вршењу инспекцијског надзора и не изврши решење управног инспектора.

Два прекршаја односе се само на ***одговорно лице у државном органу*** (члан 47–48), ако државни орган:

- пропусти да изради информатор; и
- пропусти да поднесе годишњи извештај Поверенику о радњама тог органа, предузетим у циљу примене овог Закона, са прописаним подацима.

Мишљења и ставови Повереника

Колико казни је изрекао Повереник

Питање заправо представља захтев за мишљење у вези са применом одредаба Закона. (...) Имајући у виду да се питање тиче и примене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“, бр. 120/04 и 54/07), односно остваривања права на слободан приступ информацијама од јавног значаја, Повереник је, као орган за остваривање овог права, тражиоцу доставио следеће мишљење:

Тражилац информација коме је супротно одредбама овог Закона, ускраћен одговор о поседовању тражене информације од јавног значаја, право на увид или на копију траженог документа, може у својству оштећеног, на основу Закона о прекршајима поднети захтев за покретање прекршајног поступка против одговорног лица у органу власти, за прекршај из чл. 15. ст. 1. и чл. 16, кажњив по члану 46. тач. 6. и 8. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Захтев се подноси органу стварно и месно надлежном за вођење прекршајног поступка, у складу са прописима којима се уређују организација и рад органа за прекршаје.

Основ за покретање прекршајног поступка од стране оштећеног садржан је у члану 154. ст. 2. и члану 155. ст. 1. Закона о прекршајима („Службени гласник РС“, бр.101/05). Захтев за покретање прекршајног поступка тражилац информације може поднети независно од тога да ли је поводом захтева за приступ информацијама изјавио жалбу Поверенику. (...) Повереник нема овлашћење нити одлучује по жалбама на одлуке првостепених органа за прекршаје у прекршајном поступку. Повереник одлучује по жалби у управном поступку када је повређено право на слободан приступ информацијама од јавног значаја.

Одговор Повереника од 28. јуна 2007. године – www.poverenik.rs

Напомена: Овај одговор је делимично модификован од стране аутора Приручника, у складу са изменама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја које су уследиле након овог одговора.

Колики је износ новчане казне за прекршаје?

Новчана казна за прекршаје утврђене овим законом износи од 5.000 до 50.000 динара.

ДОДАТАК

ЗАКОН О СЛОБОДНОМ ПРИСТУПУ ИНФОРМАЦИЈАМАОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА

Напомена: неслужбено пречишћен текст
(Закон је објављен у „Службеном гласнику РС“, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10)

I. ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ

Предмет закона

Члан 1.

Овим законом уређују се права на приступ информацијама од јавног значаја којима располажу органи јавне власти, ради остварења и заштите интереса јавности да зна и остварења слободног демократског поретка и отвореног друштва.

Ради остваривања права на приступ информацијама од јавног значаја којима располажу органи јавне власти, овим законом установљава се Повереник за информације од јавног значаја (у даљем тексту: Повереник), као самосталан државни орган, независан у вршењу своје надлежности.

Информација од јавног значаја

Члан 2.

Информација од јавног значаја, у смислу овог закона, јесте информација којом располаже орган јавне власти, настала у раду или у вези са радом органа јавне власти, садржана у одређеном документу, а односи се на све оно о чему јавност има оправдан интерес да зна.

Да би се нека информација сматрала информацијом од јавног значаја није битно да ли је извор информације орган јавне власти или које друго лице, није битан носач информација (папир, трака, филм, електронски медији и сл.) на коме се налази документ који садржи информацију, датум настанка информације, начин сазнавања информације, нити су битна друга слична својства информације.

Орган јавне власти

Члан 3.

Орган јавне власти (у даљем тексту: орган власти) у смислу овог закона јесте:

1) државни орган, орган територијалне аутономије, орган локалне самоуправе, као и организација којој је поверено вршење јавних овлашћења (у даљем тексту: државни орган);

2) правно лице које оснива или финансира у целини, односно у претежном делу државни орган.

Законске претпоставке о оправданом интересу

Члан 4.

Сматра се да оправдани интерес јавности да зна, из члана 2. овог закона, постоји увек када се ради о информацијама којима располаже орган власти које се односе на угрожавање, односно заштиту здравља становништва и животне средине, а ако се ради о другим информацијама којима располаже орган власти, сматра се да оправдани интерес јавности да зна, из члана 2. овог закона постоји, осим ако орган власти докаже супротно.

Садржина права на приступ информацијама од јавног значаја

Члан 5.

Свако има право да му буде саопштено да ли орган власти поседује одређену информацију од јавног значаја, односно да ли му је она иначе доступна.

Свако има право да му се информација од јавног значаја учини доступном тако што ће му се омогућити увид у документ који садржи информацију од јавног значаја, право на копију тог документа, као и право да му се, на захтев, копија документа упути поштом, факсом, електронском поштом или на други начин.

Начело једнакости

Члан 6.

Права из овог закона припадају свима под једнаким условима, без обзира на држављанство, пребивалиште, боравиште, односно седиште, или лично својство као што је раса, вероисповест, национална и етничка припадност, пол и слично.

Забрана дискриминације новинара и јавних гласила

Члан 7.

Орган власти не сме стављати у бољи положај ниједног новинара или јавно гласило, када је више њих упутило захтев, тако што ће само њему или њему пре него другим новинарима или јавним гласилима омогућити остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја.

Ограничења права

Члан 8.

Права из овог закона могу се изузетно подврћи ограничењима прописаним овим законом ако је то неопходно у демократском друштву ради заштите од озбиљне повреде претежнијег интереса заснованог на уставу или закону.

Ниједна одредба овог закона не сме се тумачити на начин који би довео до укидања неког права које овај закон признаје или до његовог ограничења у већој мери од оне која је прописана у ставу 1. овог члана.

II. ИСКЉУЧЕЊЕ И ОГРАНИЧЕЊЕ СЛОБОДНОГ ПРИСТУПА ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА

Живот, здравље, сигурност, правосуђе, одбрана земље, национална и јавна безбедност, економска добробит земље и тајна

Члан 9.

Орган власти неће тражиоцу омогућити остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја, ако би тиме:

1) угрозио живот, здравље, сигурност или које друго важно добро неког лица;

2) угрозио, омео или отежао спречавање или откривање кривичног дела, оптужење за кривично дело, вођење преткривичног поступка, вођење судског поступка, извршење пресуде или спровођење казне, или који други правно уређени поступак, или фер поступање и правично суђење;

3) озбиљно угрозио одбрану земље, националну или јавну безбедност, или међународне односе;

4) битно умањио способност државе да управља економским процесима у земљи, или битно отежао остварење оправданих економских интереса;

5) учинио доступним информацију или документ за који је прописима или службеним актом заснованим на закону одређено да се чува као државна, службена, пословна или друга тајна, односно који је доступан само одређеном кругу лица, а због чијег би одавања могле наступити тешке правне или друге последице по интересе заштићене законом који претежу над интересом за приступ информацији.

Информација од јавног значаја у поседу органа власти која је већ доступна јавности

Члан 10.

Орган власти не мора тражиоцу омогућити остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја, ако се ради о информацији која је већ објављена и доступна у земљи или на интернету.

У случају из става 1. овог члана, орган власти ће у одговору на захтев означити носач информације (број службеног гласила, назив публикације и сл.), где је и када тражена информација објављена, осим ако је то општепознато.

Оспоравање објављене информације од стране органа власти

Члан 11.

Ако орган власти оспори истинитост или потпуност информације од јавног значаја која је објављена, саопштиће истиниту и потпуну информацију, односно омогућиће увид у документ који садржи истиниту и потпуну информацију, осим у случајевима из чл. 9. и 14. овог закона.

Раздвајање информација

Члан 12.

Ако тражена информација од јавног значаја може да се издвоји од осталих информација у документу у које орган власти није дужан тражиоцу да омогући увид, орган власти омогућиће тражиоцу увид у део документа који садржи само издвојену информацију, и обавестиће га да остала садржина документа није доступна.

Злоупотреба слободног приступа информацијама од јавног значаја

Члан 13.

Орган власти неће тражиоцу омогућити остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја ако тражилац злоупотребљава права на приступ информацијама од јавног значаја, нарочито ако је тражење неразумно, често, када се понавља захтев за истим или већ добијеним информацијама или када се тражи превелики број информација.

Приватност и друга права личности

Члан 14.

Орган власти неће тражиоцу омогућити остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја ако би тиме повредио право на приватност, право на углед или које друго право лица на које се тражена информација лично односи, осим:

1) ако је лице на то пристало;

2) ако се ради о личности, појави или догађају од интереса за јавност, а нарочито ако се ради о носиоцу државне и политичке функције и ако је информација важна с обзиром на функцију коју то лице врши;

3) ако се ради о лицу које је својим понашањем, нарочито у вези са приватним животом, дало повода за тражење информације.

III. ПОСТУПАК ПРЕД ОРГАНОМ ВЛАСТИ

Захтев за обавештење, увид, издавање копије и упућивање

Члан 15.

Тражилац подноси писмени захтев органу власти за остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја (у даљем тексту: захтев).

Захтев мора садржати назив органа власти, име, презиме и адресу тражиоца, као и што прецизнији опис информације која се тражи.

Захтев може садржати и друге податке који олакшавају проналажење тражене информације.

Тражилац не мора навести разлоге за захтев.

Ако захтев не садржи податке из става 2. овог члана, односно ако захтев није уредан, овлашћено лице органа власти дужно је да, без надокнаде, поучи тражиоца како да те недостатке отклони, односно да достави тражиоцу упутство о допуни.

Ако тражилац не отклони недостатке у одређеном року, односно у року од 15 дана од дана пријема упутства о допуни, а недостаци су такви да се по захтеву не може поступати, орган власти донеће закључак о одбацивању захтева као неуредног.

Приступ информацијама орган власти дужан је да омогући и на основу усменог захтева тражиоца који се саопштава у записник, при чему се такав захтев уноси у посебну евиденцију и примењују се рокови као да је захтев поднет писмено.

Орган власти може прописати образац за подношење захтева, али мора размотрити и захтев који није сачињен на том обрасцу.

Поступање по захтеву

Члан 16.

Орган власти дужан је да без одлагања, а најкасније у року од 15 дана од дана пријема захтева, тражиоца обавести о поседовању информације, стави му на увид документ који садржи тражену информацију, односно изда му или упути копију тог документа. Копија документа је упућена тражиоцу даном напуштања писарнице органа власти од кога је информација тражена.

Ако се захтев односи на информацију за коју се може претпоставити да је од значаја за заштиту живота или слободе неког лица, односно за угрожавање или заштиту здравља становништва и животне средине, орган власти мора да обавести тражиоца о поседовању те информације, да му стави на увид документ који садржи тражену информацију, односно да му изда копију тог документа најкасније у року од 48 сати од пријема захтева.

Ако орган власти није у могућности, из оправданих разлога, да у року из става 1. овог члана обавести тражиоца о поседовању информације, да му стави на увид документ који садржи тражену информацију, да му изда, односно упути копију тог документа, дужан је да о томе, најкасније у року од седам дана од дана пријема захтева, обавести тражиоца и одреди накнадни рок, који не може бити дужи од 40 дана од дана пријема захтева, у коме ће тражиоца обавестити о поседовању информације, ставити му на увид документ који садржи тражену информацију, изда му, односно упути копију тог документа.

Ако орган власти на захтев не одговори у року, тражилац може уложити жалбу Поверенику, осим у случајевима утврђеним овим законом.

Орган власти ће заједно са обавештењем о томе да ће тражиоцу ставити на увид документ који садржи тражену информацију, односно издати му копију тог документа, саопштити тражиоцу време, место и начин на који ће му информација бити стављена на увид, износ нужних трошкова израде копије документа, а у случају да не располаже техничким средствима за израду копије, упознаће тражиоца са могућношћу да употребом своје опреме изради копију.

Увид у документ који садржи тражену информацију врши се у службеним просторијама органа власти.

Тражилац може из оправданих разлога тражити да увид у документ који садржи тражену информацију изврши у друго време од времена које му је одредио орган од кога је информација тражена.

Лицу које није у стању да без пратиоца изврши увид у документ који садржи тражену информацију, омогућиће се да то учини уз помоћ пратиоца.

Ако удовољи захтеву, орган власти неће издати посебно решење, него ће о томе сачинити службену белешку.

Ако орган власти одбије да у целини или делимично обавести тражиоца о поседовању информације, да му стави на увид документ који садржи тражену информацију, да му изда, односно упути копију тог документа, дужан је да без одлагања, а најкасније у року од 15 дана од пријема захтева, донесе решење о одбијању захтева и да то решење писмено образложи, као и да у решењу упути тражиоца на правна средства која може изјавити против таквог решења.

Накнада

Члан 17.

Увид у документ који садржи тражену информацију је бесплатан.

Копија документа који садржи тражену информацију издаје се уз обавезу тражиоца да плати накнаду нужних трошкова израде те копије, а у случају упућивања и трошкове упућивања.

Влада прописује трошковник на основу кога орган обрачунава трошкове из претходног става.

Од обавезе плаћања накнаде из става 2. овог члана ослобођени су новинари, када копију документа захтевају ради обављања свог позива, удружења за заштиту људских права, када копију документа захтевају ради остваривања циљева удружења и сва лица када се тражена информација односи на угрожавање, односно заштиту здравља становништва и животне средине, осим у случајевима из члана 10. став 1. овог закона.

Повереник прати праксу наплаћивања накнаде и ослобађања од накнаде и упућује препоруке органима власти ради уједначавања те праксе.

Стављање на увид и израда копије

Члан 18.

Увид у документ који садржи тражену информацију врши се употребом опреме којом располаже орган власти, осим када тражилац захтева да увид изврши употребом сопствене опреме.

Орган власти издаје копију документа (фотокопију, аудио копију, видео копију, дигиталну копију и сл.) који садржи тражену информацију у облику у којем се информација налази, а када је то могуће, у облику у коме је тражена.

Ако орган власти не располаже техничким могућностима за израду копије документа у смислу става 2. овог члана, израдиће копију документа у другом облику.

Ако орган власти располаже документом који садржи тражену информацију на језику на којем је поднет захтев, дужан је да тражиоцу стави на увид документ и изради копију на језику на којем је поднет захтев.

Прослеђивање захтева Поверенику

Члан 19.

Када орган власти не поседује документ који садржи тражену информацију, проследиће захтев Поверенику и обавестиће Повереника и тражиоца о томе у чијем се поседу, по његовом знању, документ налази.

Поступање Повереника по прослеђеном захтеву

Члан 20.

По пријему захтева Повереник проверава да ли се документ који садржи тражену информацију на коју се захтев односи налази у поседу органа власти који му је проследио захтев.

Ако утврди да се документ из става 1. овог члана не налази у поседу органа власти који му је проследио захтев тражиоца, Повереник ће доставити захтев органу власти који тај документ поседује, осим ако је тражилац одредио другачије, и о томе ће обавестити тражиоца или ће тражиоца упутити на орган власти у чијем поседу се налази тражена информација.

Начин поступања из става 2. овог члана, одредиће Повереник у зависности од тога на који ће се начин ефикасније остварити права на приступ информацијама од јавног значаја.

Ако Повереник достави захтев органу власти из става 2. овог члана, рок предвиђен чланом 16. овог закона почиње да тече од дана достављања.

Остале одредбе поступка

Члан 21.

На поступак пред органом власти примењују се одредбе закона којим се уређује општи управни поступак, а које се односе на решавање првостепеног органа, осим ако је овим законом другачије одређено.

IV. ПОСТУПАК ПРЕД ПОВЕРЕНИКОМ

Право на жалбу

Члан 22.

Тражилац може изјавити жалбу Поверенику ако:

1) орган власти одбаци или одбије захтев тражиоца, у року од 15 дана од дана када му је достављено решење или други акт;

2) орган власти, супротно члану 16. став 2. овог закона, не одговори у прописаном року на захтев тражиоца;

3) орган власти, супротно члану 17. став 2. овог закона, услови издавање копије документа који садржи тражену информацију уплатом накнаде која превазилази износ нужних трошкова израде те копије;

4) орган власти не стави на увид документ који садржи тражену информацију на начин предвиђен чланом 18. став 1. овог закона;

5) орган власти не стави на увид документ који садржи тражену информацију, односно не изда копију тог документа на начин предвиђен чланом 18. став 4. овог закона или

6) орган власти на други начин отежава или онемогућава тражиоцу остваривање права на слободан приступ информацијама од јавног значаја, супротно одредбама овог закона.

Против решења Народне скупштине, председника Републике, Владе Републике Србије, Врховног суда Србије, Уставног суда и Републичког јавног тужиоца не може се изјавити жалба.

Против решења из става 2. овог члана може се покренути управни спор, у складу са законом, о чему суд по службеној дужности обавештава Повереника.

Решавање Повереника по жалби

Члан 23.

На поступак пред Повереником примењују се одредбе закона којима се уређује општи управни поступак, а које се односе на решавање другостепеног органа по жалби, осим ако је овим законом другачије одређено.

Члан 24.

Повереник доноси решење без одлагања, а најдоцније у року од 30 дана од дана предаје жалбе, пошто омогући органу власти да се писмено изјасни, а по потреби и тражиоцу.

Повереник одбацује жалбу која је недопуштена, неблаговремена и изјављена од стране неовлашћеног лица.

Орган власти доказује да је поступао у складу са својим обавезама предвиђеним овим законом.

Повереник ће решењем наложити органу власти да тражиоцу омогући слободан приступ информацијама од јавног значаја, када утврди да је жалба основана.

Ако орган власти, након изјављене жалбе због непоступања по захтеву, а пре доношења одлуке по жалби, тражиоцу омогући приступ информацијама или по захтеву одлучи, Повереник ће донети закључак и обуставити поступак по жалби. Поступак по жалби се обуставља и када тражилац одустане од жалбе.

Одлучивање Повереника у вези са мерама за унапређење јавности рада

Члан 25.

Повереник може по пријави или по службеној дужности да донесе решење којим утврђује да орган власти, осим органа из члана 22. став 2. овог закона, није извршио своје обавезе предвиђене овим законом, и да му наложи мере за њихово извршење, пошто претходно омогући органу власти да се писмено изјасни.

Пријава из става 1. овог члана не може се поднети у случајевима када је овим законом предвиђено право на жалбу.

Утврђивање чињеничног стања од стране Повереника

Члан 26.

Повереник предузима радње за утврђивање чињеничног стања које су неопходне ради доношења решења из чл. 24. и 25. овог закона.

Поверенику ће, ради утврђивања чињеничног стања из става 1. овог члана, бити омогућен увид у сваки носач информације на који се овај закон примењује.

Правни лек против решења и закључка Повереника

Члан 27.

Против решења и закључка Повереника може се покренути управни спор.

Управни спор поводом остваривања права на слободан приступ информацијама од јавног значаја је хитан.

Обавезност и извршење решења Повереника

Члан 28.

Решења Повереника су обавезујућа, коначна и извршна.

Административно извршење решења Повереника спроводи Повереник принудом (принудном мером, односно новчаном казном), у складу са законом којим се уређује општи управни поступак.

У поступку административног извршења решења Повереника не може се изјавити жалба која се односи на извршење.

Ако Повереник не може спровести своје решење на начин из става 2. овог члана, Влада му на његов захтев пружа помоћ у поступку административног извршења тог решења – применом мера из своје надлежности, односно обезбеђивањем извршења решења Повереника непосредном принудом.

V. ИЗБОР, ПОЛОЖАЈ И НАДЛЕЖНОСТ ПОВЕРЕНИКА

Седиште Повереника

Члан 29.

Седиште Повереника је у Београду.

Избор

Члан 30.

Народна скупштина Републике Србије (у даљем тексту: Народна скупштина), већином гласова свих народних посланика, бира Повереника на предлог одбора Народне скупштине надлежног за информисање.

За Повереника се бира лице с признатим угледом и стручношћу у области заштите и унапређења људских права.

Повереник може бити лице које испуњава услове за рад у државним органима, које је завршило правни факултет и има најмање десет година радног искуства.

Повереник не може бити лице које обавља функцију или је запослено у другом државном органу или политичкој странци.

Повереник се бира за време од седам година.

Исто лице може бити бирано за Повереника највише два пута.

Престанак мандата

Члан 31.

Поверенику дужност престаје истеком мандата, на лични захтев, кад наврши шездесет пет година живота и разрешењем.

Одлуку о престанку дужности Повереника доноси, већином гласова свих народних посланика, Народна скупштина.

Повереник се разрешава дужности ако буде осуђен за кривично дело на казну затвора, ако трајно изгуби радну способност, ако обавља функцију или је запослен у другом државном органу или политичкој странци, ако изгуби држављанство Републике Србије или ако нестручно и несавесно обавља посао.

Поступак за разрешење Повереника покреће се на иницијативу једне трећине народних посланика.

Одбор Народне скупштине надлежан за информисање утврђује да ли постоје разлози за разрешење и о томе обавештава Народну скупштину.

Одбор Народне скупштине надлежан за информисање обавештава Народну скупштину и о захтеву Повереника да му престане дужност, као и о испуњењу услова за престанак дужности због година живота.

Ако о захтеву за престанак дужности Народна скупштина не одлучи у року од 60 дана, сматра се да је истеком тог рока Поверенику престала дужност.

У осталим случајевима Поверенику дужност престаје оног дана који Народна скупштина наведе у својој одлуци.

Положај Повереника

Члан 32.

Повереник је самосталан и независан у вршењу своје надлежности.

У вршењу своје надлежности Повереник неће тражити, нити примати налоге и упутства од државних органа и других лица.

Повереник има право на плату једнаку плати судије Врховног суда, као и друга права по основу рада, у складу са законом, и право на накнаду трошкова насталих у вези са вршењем своје надлежности.

Повереник се не може позвати на одговорност за мишљење које је изнео или предлог који је дао у вршењу своје надлежности, а у поступку покренутом због кривичног дела учињеног у вршењу своје надлежности не може бити притворен без одобрења Народне скупштине.

Заменик Повереника

Члан 33.

Повереник има заменика, кога бира Народна скупштина, већином гласова свих народних посланика, на предлог Повереника.

Повереник предлаже за свога заменика лице које испуњава услове за рад у државним органима.

Заменик Повереника бира се за време од седам година.

Исто лице може бити бирано за заменика Повереника највише два пута.

Заменик Повереника обавља дужности Повереника у случају његовог одсуства, смрти, истека мандата, разрешења, као и привремене или трајне спречености Повереника да врши своје надлежности.

Заменику Повереника престаје дужност на начин предвиђен за престанак дужности Повереника.

Поступак за разрешење заменика Повереника покреће се и на иницијативу Повереника.

Стручна служба Повереника

Члан 34.

Повереник има стручну службу која му помаже у вршењу његових надлежности.

Повереник доноси акт, за који сагласност даје Административни одбор Народне скупштине, којим уређује рад своје стручне службе. Повереник самостално одлучује, у складу са законом, о пријему лица у радни однос у стручну службу, руковођен потребом професионалног и делотворног вршења своје надлежности.

На запослене у стручној служби Повереника сходно се примењују прописи о радним односима у државним органима.

Финансијска средства за рад Повереника и његове стручне службе обезбеђују се у буџету Републике Србије.

Надлежност Повереника

Члан 35.

Повереник:

1) прати поштовање обавеза органа власти утврђених овим законом и извештава јавност и Народну скупштину о томе;

2) даје иницијативу за доношење или измене прописа ради спровођења и унапређења права на приступ информацијама од јавног значаја;

3) предлаже органима власти предузимање мера у циљу унапређивања њиховог рада уређеног овим законом;

4) предузима мере потребне за обуку запослених у државним органима и упознавање запослених са њиховим обавезама у вези са правима на приступ информацијама од јавног значаја, ради делотворне примене овог закона;

5) решава по жалби против решења органа власти којима су повређена права уређена овим законом;

6) обавештава јавност о садржини овог закона, као и о правима уређеним овим законом;

7) обавља и друге послове одређене овим законом и другим законима.

Повереник може да покрене поступак за оцену уставности и законитости закона и других општих аката.

Извештаји

Члан 36.

У року од три месеца од окончања фискалне године, Повереник подноси Народној скупштини годишњи извештај о радњама предузетим од стране органа власти у примени овог закона, као и о својим радњама и издацима.

Поред извештаја из става 1. овог члана, Повереник подноси Народној скупштини и друге извештаје, када оцени да је то потребно.

VI. МЕРЕ ЗА УНАПРЕЂИВАЊЕ ЈАВНОСТИ РАДА ОРГАНА ВЛАСТИ

Приручник за остваривање права

Члан 37.

Повереник, без одлагања, на српском језику и на језицима који су, у складу са законом, одређени као језици у службеној употреби, издаје и ажурира приручник са практичним упутствима за делотворно остваривање права уређених овим законом.

У приручнику из става 1. овог члана мора се нарочито навести садржина и обим права на приступ информацијама од јавног значаја, као и начини на који се ова права могу остварити.

Обавеза је Повереника да, путем штампе, електронских медија, интернета, јавних трибина и на друге начине, упозна јавност са садржином приручника из става 1. овог члана.

Овлашћено лице органа власти и заштита извора информације од јавног значаја

Члан 38.

Одговорно лице у органу власти одредиће једно или више службених лица (у даљем тексту: овлашћено лице) за поступање по захтеву за слободан приступ информацијама од јавног значаја.

Овлашћено лице:

1) прима захтеве, обавештава тражиоца о поседовању информација и обезбеђује увид у документ који садржи тражену информацију, односно доставља информацију на одговарајући начин, одбија захтев решењем, пружа тражиоцима неопходну помоћ за остваривање њихових права утврђених ових законом;

2) предузима мере за унапређење праксе поступања са носачима информација, праксе одржавања носача информација, као и праксе њиховог чувања и обезбеђења.

Ако овлашћено лице из става 1. овог члана није одређено, за поступање по захтеву надлежно је одговорно лице у органу власти.

Запослени у органу власти који омогући приступ информацији од јавног значаја за коју се не може ограничити приступ на основу чл. 9. и 14. овог закона, као и информацији за коју је орган власти већ омогућио приступ на основу овог закона, не може се због тога позвати на одговорност, нити трпети штетне последице, под условом да информација указује на постојање корупције, прекорачење овлашћења, нерационално располагање јавним средствима и незаконити акт или поступање органа власти.

Право на заштиту из става 4. овог члана има запослени под условом да је имао разлога да верује у тачност информације, да није тражио нити примио неку корист у вези са омогућавањем приступа информацији, као и да је пре него што је омогућио приступ информацији, обавестио о неправилностима надлежно лице у органу власти, које није предузело мере за решавање неправилности.

Запослени који супротно одредбама ст. 4. и 5. овог члана буде позван на одговорност или претрпи какву штету, има право на накнаду штете од органа власти у којем је запослен.

Запослени који омогући приступ информацији од јавног значаја у складу са ст. 4. и 5. овог члана, може бити награђен од стране органа власти у којем је запослен.

Одредбе ст. 4. до 7. овог члана сходно се примењују и на функционере органа власти, на лица која у органу власти или за орган власти обављају послове по основу уговора, као и на лица којима орган власти пружа услуге или имају својство странке у поступку пред органом власти.

Обавеза објављивања информатора

Члан 39.

Државни орган, најмање једном годишње, израђује информатор са основним подацима о свом раду, који садржи нарочито:

1) опис овлашћења, обавеза и организационе структуре;

2) податке о буџету и средствима рада;

3) податке у погледу врста услуга које непосредно пружа заинтересованим лицима;

4) поступак подношења захтева државном органу, односно улагања жалби против његових одлука, радњи или пропуста;

5) преглед захтева, жалби и других непосредних мера предузетих од стране заинтересованих лица, као и одлука државног органа поводом поднетих захтева и уложених жалби, односно одговора на друге непосредне мере предузете од стране заинтересованих лица;

6) податке о начину и месту чувања носача информација, врсти информација које поседује, врсти информација које ставља на увид, као и опис поступка подношења захтева;

7) имена старешина државног органа и опис њихових овлашћења и дужности, као и поступака по којима они доносе одлуке;

8) правила и одлуке државног органа који се тичу јавности рада тог органа (радно време, адреса, контакт телефони, идентификациона обележја, приступачност лицима са посебним потребама, приступ седницама, допуштеност аудио и видео снимања и сл.), као и свако аутентично тумачење тих одлука;

9) правила и одлуке о искључењу и ограничењу јавности рада државног органа, као и њихово образложење.

Државни орган ће заинтересованом лицу, без накнаде, омогућити увид у информатор, односно дати му примерак информатора, уз накнаду нужних трошкова.

Упутство за израду и објављивање информатора

Члан 40.

Повереник издаје упутство по којем се израђује и објављује информатор из члана 39. овог закона и пружа савете, на захтев државног органа, у циљу правилног, потпуног и благовременог испуњења обавезе објављивања информатора.

Одржавање носача информације

Члан 41.

Орган власти ће одржавати носаче информација тако да омогући остварење права на приступ информацијама од јавног значаја, у складу са овим законом.

Обука запослених

Члан 42.

Ради делотворне примене овог закона, државни орган спроводи обуку запослених и упознавање запослених са њиховим обавезама у вези са правима уређеним овим законом.

Обука запослених из става 1. овог члана, обухватиће нарочито: садржину, обим и значај права на приступ информацијама од јавног значаја, поступак остваривања ових права, поступање са носачима информација, њихово одржавање и чување, као и врсте података које је државни орган дужан да објављује.

Подношење извештаја Поверенику

Члан 43.

Државни орган, до 20. јануара текуће године, за претходну годину, подноси годишњи извештај Поверенику о радњама тог органа, предузетим у циљу примене овог закона, који садржи податке о:

1) броју поднетих захтева, броју потпуно или делимично усвојених захтева, као и броју одбачених и одбијених захтева;

2) броју и садржини жалби против решења којима се одбацује или одбија захтев;

3) укупном износу наплаћених накнада за остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја;

4) мерама предузетим у вези са обавезом објављивања информатора;

5) мерама предузетим у вези са одржавањем носача информације;

6) мерама предузетим у вези са обуком запослених.

Подаци из става 1. тач. 1) до 3) овог члана исказују се укупно и посебно за тражиоце у категорији: грађана, јавних гласила, удружења грађана, политичких странака, органа власти и других тражиоца.

VII. НАКНАДА ШТЕТЕ

Члан 44.

Орган власти одговара за штету насталу тиме што јавно гласило није могло да објави информацију пошто му је неоправдано ускратио или ограничио права на приступ информацијама од јавног значаја из члана 5. овог закона, односно тиме што је новинар или јавно гласило стављен у бољи положај супротно одредби члана 7. овог закона.

VIII. НАДЗОР

Члан 45.

Надзор над спровођењем овог закона врши министарство надлежно за послове управе.

Инспекцијски надзор над спровођењем овог закона врши министарство надлежно за послове управе преко управне инспекције.

IX. КАЗНЕНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 46.

Новчаном казном од 5.000 до 50.000 динара казниће се за прекршај одговорно лице у органу јавне власти, ако орган јавне власти:

1) приступ информацијама условљава доказивањем оправданог или другог интереса (члан 4);

2) поступи противно начелу једнакости (члан 6);

3) дискриминише новинара или јавно гласило (члан 7);

4) не означи носач информације, где је и када тражена информација објављена (члан 10. став 2);

5) не саопшти, односно не омогући увид у истиниту и потпуну информацију, а оспорава истинитост и потпуност објављене информације (члан 11);

6) одбије да прими захтев тражиоца (члан 15. став 1);

7) не води посебну евиденцију (члан 15. став 7);

8) не поступи по захтеву за приступ информацијама у складу са овим законом, односно достави непотпуне или нетачне информације (члан 16);

9) приступ информацијама условљава уплатом трошкова у износу већем од прописаног (члан 17);

10) не изда информацију у траженом облику, а има техничких могућности за то (члан 18. ст. 2. и 3);

11) неосновано одбије да изда копију документа са информацијом на језику на којем је поднет захтев (члан 18. став 4);

12) на било који други начин, супротно одредбама овог закона, онемогућава остваривање права на слободан приступ информацијама од јавног значаја (члан 22. став 1. тачка 6);

13) не омогући Поверенику увид у носач информације (члан 26. став 2);

14) не поступи по решењу Повереника (члан 28. став 1);

15) не одржава носач информације у складу са овим законом (члан 41);

16) не спроводи обуку запослених и упознавање запослених са њиховим обавезама у вези са правима утврђеним овим законом (члан 42);

17) спречи управног инспектора у вршењу инспекцијског надзора и не изврши решење управног инспектора (члан 45. став 2).

Члан 47.

Новчаном казном од 5.000 до 50.000 динара казниће се за прекршај одговорно лице у државном органу ако државни орган пропусти да изради информатор са прописаним подацима о свом раду (члан 39).

Члан 48.

Новчаном казном од 5.000 до 50.000 динара казниће се за прекршај одговорно лице у државном органу ако пропусти да поднесе годишњи извештај Поверенику о радњама тог органа, предузетим у циљу примене овог закона, са прописаним подацима (члан 43).

X. ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 49.

Органи власти именоваће овлашћена лица за решавање о захтевима на слободан приступ информацијама од јавног значаја у року од 30 дана од ступања на снагу овог закона.

Народна скупштина изабраће Повереника у року од 45 дана од ступања на снагу овог закона.

Члан 50.

Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“.

ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА – **ФОРМУЛАРИ И ШЕМАТСКИ ПРИКАЗ ПОСТУПКА**

_____

назив и седиште органа коме се захтев упућује

З А Х Т Е В
за приступ информацији од јавног значаја

На основу члана 15. ст. 1. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10), од горе наведеног органа захтевам:*

[ ] обавештење да ли поседује тражену информацију;
[ ] увид у документ који садржи тражену информацију;
[ ] копију документа који садржи тражену информацију;
[ ] достављање копије документа који садржи тражену информацију:**
[ ] поштом
[ ] електронском поштом
[ ] факсом
[ ] на други начин:
*** _____

Овај захтев се односи на следеће информације:
_____
_____
_____
(навести што прецизнији опис информације која се тражи као и друге податке који олакшавају проналажење тражене информације)

_____
Тражилац информације / име и презиме

У _____ ,

_____
адреса

дана_____201___ године

_____
други подаци за контакт

_____
потпис

_____
* У кућици означити која законска права на приступ информацијама желите да остварите.
** У кућици означити начин достављања копије докумената.
*** Када захтевате други начин достављања обавезно уписати који начин достављања захтевате.

ЖАЛБА ПРОТИВ ОДЛУКЕ ОРГАНА ВЛАСТИ КОЈОМ ЈЕ
ОДБИЈЕН ИЛИ ОДБАЧЕН ЗАХТЕВ ЗА ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈИ

Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности
Адреса за пошту: Београд, Немањина 22–26

ЖАЛБА

(_____
_____)
(Име, презиме, односно назив, адреса и седиште жалиоца)

против решења – закључка (_____
_____)
(назив органа који је донео одлуку)

Број_____од _____ године.

Наведеном одлуком органа власти (решењем, закључком, обавештењем у писаној форми са елементима одлуке), супротно закону, одбијен – одбачен је мој захтев који сам поднео/ла – упутио/ла дана_____ године и тако ми ускраћено – онемогућено остваривање уставног и законског права на слободан приступ информацијама од јавног значаја. Одлуку побијам у целости, односно у делу којим
_____
_____
_____ јер није заснована на Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

На основу изнетих разлога, предлажем да Повереник уважи моју жалбу, поништи одлуку првостепеног органа и омогући ми приступ траженој/им информацији/ма.

Жалбу подносим благовремено, у законском року утврђеном у члану 22. ст. 1. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

_____
Подносилац жалбе / име и презиме

У _____,

_____
адреса

дана _____ 201_____ године

_____
други подаци за контакт

_____
потпис

Напомена:
У жалби се мора навести одлука која се побија (решење, закључак, обавештење), назив органа који је одлуку донео, као и број и датум одлуке. Довољно је да жалилац наведе у жалби у ком погледу је незадовољан одлуком, с тим да жалбу не мора посебно образложити. Ако жалбу изјављује на овом обрасцу, додатно образложење може посебно приложити.

ЖАЛБА КАДА ОРГАН ВЛАСТИ НИЈЕ ПОСТУПИО / није поступио у целости / ПО ЗАХТЕВУ ТРАЖИОЦА У ЗАКОНСКОМ РОКУ (ЋУТАЊЕ УПРАВЕ)

Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности
Адреса за пошту: Београд, Немањина 22–26

У складу са чланом 22. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја подносим:

Ж А Л Б У

против

_____

_____

(навести назив органа)

због тога што орган власти:

није поступио / **није поступио у целости** / **у законском року**

(подвући због чега се изјављује жалба)

по мом захтеву за слободан приступ информацијама од јавног значаја који сам поднео том органу дана _____ године, а којим сам тражио/ла да ми се у складу са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја омогући увид – копија документа који садржи информације о / у вези са:

_____

_____

_____

_____

(навести податке о захтеву и информацији/ама)

На основу изнетог, предлажем да Повереник уважи моју жалбу и омогући ми приступ траженој/им информацији/ма.

Као доказ, уз жалбу достављам копију захтева са доказом о предаји органу власти.

Напомена: Код жалбе због непоступања по захтеву у целости, треба приложити и добијени одговор органа власти.

_____

Подносилац жалбе / име и презиме

_____

потпис

_____

адреса

_____

други подаци за контакт

_____

потпис

У _____ , дана _____ 201___ године

_____
_____
(назив и седиште органа)
Број предмета: _____
Датум: _____
_____
_____
_____
Име и презиме / назив / и адреса подносиоца захтева

О Б А В Е Ш Т Е Њ Е
о стављању на увид документа који садржи
тражену информацију и о изради копије

На основу члана 16. ст. 1. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, поступајући по вашем захтеву за слободан приступ информацијама од _____год., којим сте тражили увид у документ/е са информацијама о / у вези са:
_____
_____
_____
(опис тражене информације)

обавештавамо вас да дана _____, у _____ часова, односно у времену од _____ до ___ часова, у просторијама органа у _____ ул. _____ бр. _____, канцеларија бр. _____ можете **извршити увид** у документ/е у коме је садржана тражена информација.

Том приликом, на ваш захтев, може вам се издати и копија документа са траженом информацијом.

Трошкови су утврђени Уредбом Владе Републике Србије („Сл. гласник РС", бр. 8/06), и то: копија стране А4 формата износи 3 динара, А3 формата 6 динара, CD 35 динара, дискете 20 динара, DVD 40 динара, аудио-касета – 150 динара, видео-касета 300 динара, претварање једне стране документа из физичког у електронски облик – 30 динара.

Износ укупних трошкова израде копије документа по вашем захтеву износи ..... динара и уплаћује се на жиро-рачун Буџета Републике Србије бр. 840-742328-843-30, с позивом на број 97 – ознака шифре општине/града где се налази орган власти (из Правилника о условима и начину вођења рачуна – „Сл. гласник РС", 20/07... 40/10).

Достављено:
1. Именованом (М.П.)
2. Архиви

_____
(потпис овлашћеног лица, односно руководиоца органа)

_____
_____
(назив и седиште органа)
Број предмета: _____
Датум: _____

СЛУЖБЕНА БЕЛЕШКА

сачињена на основу чл. 16. ст. 9. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, у предмету поступања по захтеву тражиоца информација _____
_____

бр. _____ од _____год.

Присутни:
1. _____, овлашћено лице у органу
2. _____, тражилац информација

Тражиоцу је, на његов захтев, дана _____ у просторијама органа _____ у времену од _____ до _____ часова омогућен приступ следећим информацијама, односно документима, тако што му је:

[ ] омогућен увид и/или
[ ] уручене копије докумената, и то:
1.
2.
3.
4.
5.

Тражилац својим потписом потврђује да му је омогућен приступ траженим информацијама.

Унети примедбу тражиоца (ако је било примедби):
_____
_____

У _____, дана _____

Тражилац **Овлашћено лице**

_____ _____
(потпис) (потпис)

ПРИМЕР ПРЕДЛОГА СТРАНКЕ ЗА
ПРИНУДНО ИЗВРШЕЊЕ РЕШЕЊА ПОВЕРЕНИКА

Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности
Немањина 22–26
Београд

У складу са чланом 264. ст. 2. Закона о општем управном поступку, у вези са чланом 28. ст. 2. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, подносим:

ПРЕДЛОГ
ЗА СПРОВОЂЕЊЕ АДМИНИСТРАТИВНОГ ИЗВРШЕЊА

Решења Повереника, број: _____ од _____ године, по коме орган власти (навести назив органа) _____ није поступио:

1) у целости
2) у делу којим је наложено да ми се доставе следеће информације: _____
_____
_____
_____

Као доказ да ми орган није омогућио приступ тј. увид, односно да ми није доставио све информације, прилажем добијени одговор, односно копије докумената (или другог носача информација) које ми је орган доставио.

Како је истекао рок у коме је орган власти био дужан да поступи по решењу Повереника, предлажем да Повереник, у складу са својим законским овлашћењима, спроведе поступак административног извршења напред наведеног решења и омогући ми добијање тражених информација.

_____
Подносилац предлога / име и презиме

у _____, _____
адреса

дана _____ 20 ___ године _____
други подаци за контакт које подносилац
жели да да за потребе овог поступка

_____
потпис

ПРИМЕР ТУЖБЕ ПРОТИВ ПРВОСТЕПЕНОГ РЕШЕЊА
ПРОТИВ КОГА НИЈЕ ДОЗВОЉЕНА ЖАЛБА

УПРАВНИ СУД
Б е о г р а д
Немањина 9

ТУЖИЛАЦ:_____

ТУЖЕНИ:_____

Против решења органа власти (навести назив органа)_____ _____број:__ од _____, на основу члана 22. ст. 2 и 3. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (Сл. гласник РС" бр. 120/04. 54/07, 104/09 и 36/10), члана 14. став 2. и члана 18. став 1. Закона о управним споровима („Сл. гласник РС" број 111/09), у законском року, подносим

Т У Ж Б У

Због тога што: (заокружити разлог)
1) у акту није уопште или није правилно примењен закон, други пропис или општи акт;
2) је акт донео ненадлежни орган;
3) у поступку доношења акта није поступљено по правилима поступка;
4) је чињенично стање непотпуно или нетачно утврђено или ако је из утврђених чињеница изведен неправилан закључак у погледу чињеничног стања;
5) је у акту који је донет по слободној оцени, орган прекорачио границе законског овлашћења или ако такав акт није донет у складу са циљем у којем је овлашћење дато

О б р а з л о ж е њ е

Решењем органа власти (навести назив органа) _____ _____број_____од_____ одбијен је мој захтев за приступ информацијама од јавног значаја као неоснован.

(Образложити због чега је решење незаконито)

Како је наведеним решењем тужиоцу ускраћено уставно и законско право на приступ траженим информацијама, тужилац п р е д л а ж е да Управни суд поднету тужбу уважи и поништи решење органа власти _____ број:_____ од _____.

Прилог: решење органа власти _____ број:_____ од _____.

Дана _____20____године

_____
Тужилац/име и презиме,назив
_____
адреса, седиште
_____
потпис

ПРИМЕР ТУЖБЕ ПРОТИВ РЕШЕЊА ПОВЕРЕНИКА

УПРАВНИ СУД
Б е о г р а д
Немањина 9

ТУЖИЛАЦ:_____

ТУЖЕНИ:_____

Против решења Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности број: _____ од _____, на основу члана 27. став 1. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (Сл. гласник РС" бр. 120/04. 54/07, 104/09 и 36/10), члана 14. став 1. и члана 18. став 1. Закона о управним споровима („Сл. гласник РС" број 111/09), у законском року, подносим

Т У Ж Б У

Због тога што:
1) у акту није уопште или није правилно примењен закон, други пропис или општи акт;
2) је акт донео ненадлежни орган;
3) у поступку доношења акта није поступљено по правилима поступка;
4) је чињенично стање непотпуно или нетачно утврђено или ако је из утврђених чињеница изведен неправилан закључак у погледу чињеничног стања;
5) је у акту који је донет по слободној оцени, орган прекорачио границе законског овлашћења или ако такав акт није донет у складу са циљем у којем је овлашћење дато

О б р а з л о ж е њ е

Решењем Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности број: _____ од _____ одбијена је моја жалба коју сам поднео због повреде права на приступ информацијама од јавног значаја као неоснован.

(Образложити због чега је решење незаконито)

Како је наведеним решењем тужиоцу ускраћено уставно и законско право на приступ траженим информацијама, тужилац п р е д л а ж е да Управни суд поднету тужбу уважи и поништи решење Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности број:_____ од _____.

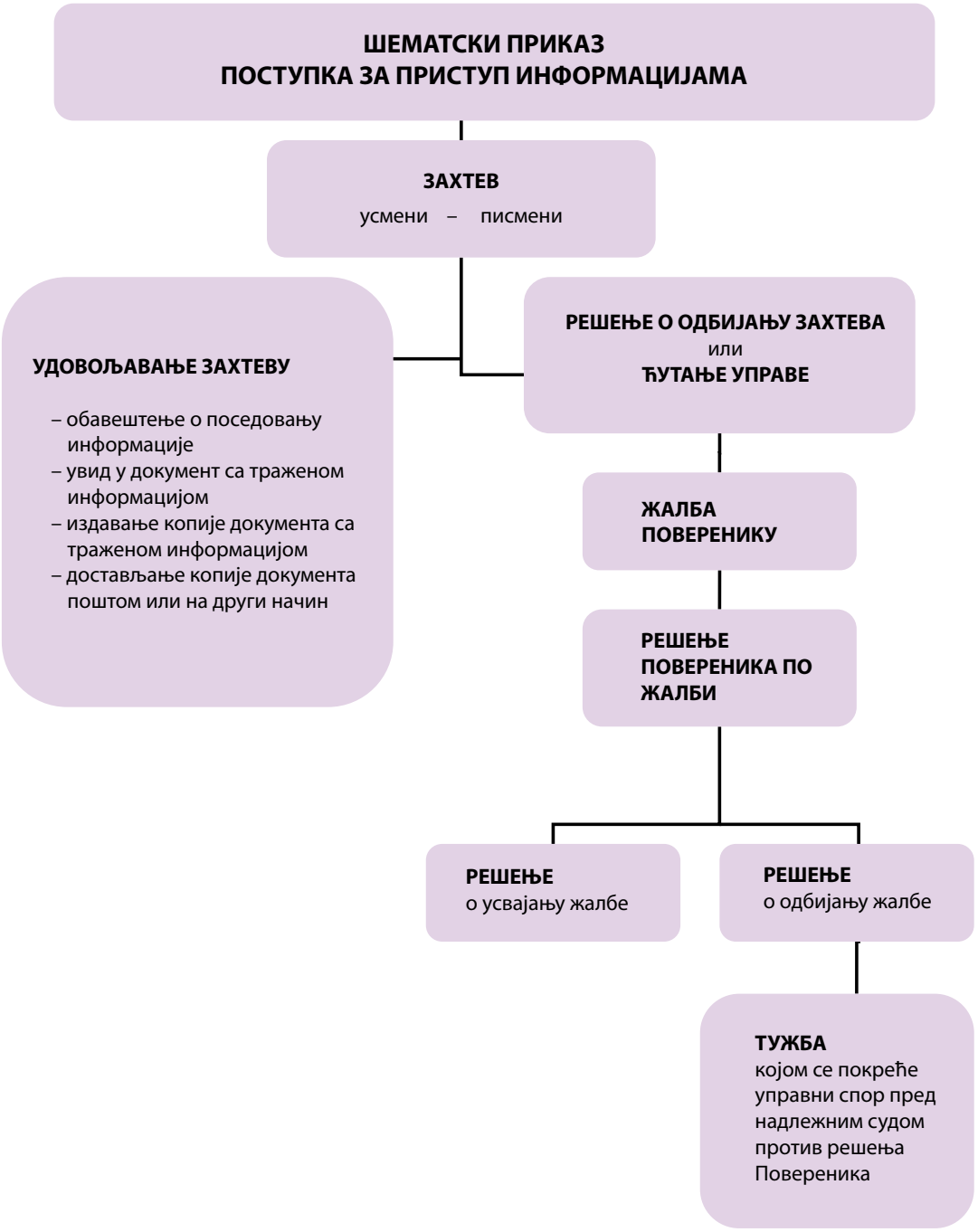
Прилог: решење Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности број:_____ од _____.

Дана _____20_____године

_____
Тужилац/име и презиме,назив

_____
адреса, седиште

_____
потпис


ШЕМАТСКИ ПРИКАЗ
ПОСТУПКА ЗА ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА
ЗАХТЕВ
усмени – писмени
УДОВОЉАВАЊЕ ЗАХТЕВУ
– обавештење о поседовању информације
– увид у документ са траженом информацијом
– издавање копије документа са траженом информацијом
– достављање копије документа поштом или на други начин
РЕШЕЊЕ О ОДБИЈАЊУ ЗАХТЕВА
или
ЋУТАЊЕ УПРАВЕ
ЖАЛБА ПОВЕРЕНИКУ
РЕШЕЊЕ ПОВЕРЕНИКА ПО ЖАЛБИ
РЕШЕЊЕ
о усвајању жалбе
РЕШЕЊЕ
о одбијању жалбе
ТУЖБА
којом се покреће управни спор пред надлежним судом против решења Повереника

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

342.727(497.11)(094.5)
342.727(497.11)(035)

МИЛЕНКОВИЋ, Дејан, 1970-
Приручник за примену Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја / Дејан Миленковић. - Београд : Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, 2010 (Београд : Цицеро). - 174 стр. ; 24 cm

Тираж 1.500. - Садржи и: Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

ISBN 978-86-912589-1-7

а) Право на информисање - Србија - Законски прописи b) Право на информисање - Србија - Приручници
COBISS.SR-ID 178096140