

Dr Ana Knežević Bojović<sup>1</sup>

## SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA

### 1. MEĐUNARODNI STANDARDI

Da bi se razumelo pravo na slobodan pristup informacijama, potrebno je na samom početku napraviti razgraničenje između njegova dva aspekta. Prvi aspekt predstavlja pravo lica da ima pristup dokumentima koji mogu biti od značaja za donošenje odluke u nekom postupku koji se vodi pred državnim organom. Drugi aspekt je mnogo širi i podrazumeva pravo opšte javnosti da ima uvid u javne dokumente koji predstavljaju informacije od javnog značaja. Prvi aspekt ovog prava zapravo je samo jedan oblik ostvarivanja prava na pravično suđenje, dok je drugi deo slobode informisanja.

Pravo na pristup informacijama koje su u posedu organa vlasti tek odnedavno je priznato kao jedno od osnovnih ljudskih prava.<sup>2</sup> Izuzetak predstavlja Švedska, u kojoj je pravo javnosti na pristup javnim dokumentima priznato u okviru propisa koji su se odnosili na slobodu štampe još 1776. godine.<sup>3</sup> Prvi Zakon o slobodnom pristupu informacijama usvojen je 1966. godine u Sjedinjenim Američkim Državama,<sup>4</sup> a za njim je usledilo usvajanje sličnih zakona i u drugim državama. Tokom poslednjih decenija zakonodavna aktivnost u ovoj oblasti naročito je intenzivna – i to kako ona koja se odvija u okviru pojedinačnih država, tako i ona koja se odvija na međunarodnom

<sup>1</sup> Naučni saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd.

<sup>2</sup> T. Mendel, *Freedom of information (a Comparative Legal Survey)*, United Nations Educational Scientific and Cultural Organisation (UNESCO), New Delhi 2003, 111.

<sup>3</sup> M. Savino, "The Right to Open Public Administrations in Europe: Emerging Legal Standards", *Sigma Papers*, No. 46, 2010, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5km4g0zfq27-en>, 7. Isti režim se odnosio i na Finsku, koja je tada bila deo Kraljevine Švedske. Finska je svoje propise kojima je regulisano ovo pitanje usvojila 1951. godine.

<sup>4</sup> Kako ističe D. Banisar (*Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Records Laws*, 2006, Privacy International), američki predsednik Lindon Džonson (*Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Records Laws*, 2006, Privacy International) izjavio je tom prilikom: "Potpisujem ovaj akt sa dubokim osećanjem ponosa zbog toga što su Sjedinjene Države otvoreno društvo u kome se pravo javnosti zna da neguje i štiti."

planu. Osim toga, u pojedinim državama pravo na pristup informacijama zajemčeno je ustavnim tekstovima.<sup>5</sup>

Koji su to, dakle, pravni izvori prava na pristup informacijama od javnog značaja na međunarodnom nivou?

### 1.1. Izvori prava

Već tokom svoje prve sednice Generalna skupština Ujedinjenih nacija usvojila je Rezoluciju 59 (1), u kojoj se navodi da je „sloboda informisanja osnovno ljudsko pravo i temelj svih sloboda kojima su Ujedinjene nacije posvećene.” Članom 19 Univerzalne deklaracije o pravima čoveka Ujedinjenih nacija<sup>6</sup> sloboda mišljenja i izražavanja utvrđena je na sledeći način: „Svako ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja, što obuhvata i pravo da ne bude uznemiravan zbog svog mišljenja, kao i pravo da traži, prima i širi obaveštenja i ideje bilo kojim sredstvima i bez obzira na granice.” Slična formulacija sadržana je i u članu 19 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima<sup>7</sup> Ujedinjenih nacija, koji glasi: „Svako lice ima pravo na slobodu izražavanja; ovo pravo bez obzira na granice, podrazumeva slobodu iznalaženja, primanja i širenja informacija i ideja svih vrsta, u usmenom, pismenom, štampanom ili umetničkom obliku, ili na bilo koji način po slobodnom izboru.” Nadalje, specijalni izvestilac Ujedinjenih nacija za slobodu mišljenja i izražavanja uvažio je načela u vezi sa slobodom informisanja kao ključne elemente slobode govora, ali i kao važno samostalno ljudsko pravo. Tokom 2005. godine u okviru Ujedinjenih nacija usvojena je Konvencija protiv korupcije. Članom 10 ove konvencije, koji nosi rubrum „Javno izveštavanje”, ohrabruju se države da usvoje mere kojima se poboljšava slobodan pristup informacijama kao jedno od sredstava za borbu protiv korupcije. Poseban značaj slobodnog pristupa informacijama dat je u Arhuskoj konvenciji,<sup>8</sup> koja je stupila na snagu 2001. godine. Članom 4 Konvencije zahteva se od država potpisnica da usvoje i sprovedu zakone kojima se građanima omogućava da od organa vlasti traže informacije (uključujući i dokumente) u vezi sa životnom sredinom. Informacije u vezi sa životnom sredinom obuhvataju podatke koji se odnose na elemente životne sredine, faktore koji bi mogli uticati na stanje životne

<sup>5</sup> Španija, Estonija, Finska, Poljska, Portugalija, Rumunija, Slovenija. M. Savino, *ibid.*

<sup>6</sup> Universal Declaration of Human Rights. General Assembly resolution 217 A (III) of 10 December 1948;

<sup>7</sup> International Covenant on Civil and Political Rights, General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966, [http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a\\_ccpr.htm](http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm)

<sup>8</sup> Zakon o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine (ratifikovana Arhuska konvencija) 12. maja 2009, *Sl. Glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 38/09)

sredine, kao i na stanje zdravlja i bezbednosti.<sup>9</sup> Konvencijom je propisana važna obaveza država potpisnica da u svom zakonodavstvu omoguće građanima pristup informacijama u vezi sa životnom sredinom, a da pritom ne moraju da dokazuju da za to imaju pravni interes. Arhusku konvenciju je do sada ratifikovalo ili joj pristupilo 46 država, uključujući Srbiju. Konvenciji je pristupila i Evropska unija.

I u okviru Saveta Evrope sloboda informisanja priznata je kao osnovno ljudsko pravo, članom 10 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.<sup>10</sup> Član 10, stav 1 Konvencije, podsetimo, glasi: „Svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo uključuje slobodu posedovanja sopstvenog mišljenja, primanja i saopštavanja informacija i ideja, bez mešanja javne vlasti i bez obzira na granice.” Kao što je to slučaj i sa drugim pravima i slobodama zajemčenim ovom konvencijom, obim prava na slobodan pristup informacijama formulisan je preko sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava. Kako ističe Mendel,<sup>11</sup> dok je ranije Sud tumačio član 10 Konvencije tako da on ne podrazumeva pozitivnu obavezu države da širi ili da javnosti otkriva informacije,<sup>12</sup> novija sudska praksa ovog suda pokazuje da je Sud značajno promenio pristup. U predmetu *Kenedi protiv Mađarske*<sup>13</sup> Sud je izričito priznao obavezu države da, u okolnostima kada je zatražena informacija dostupna i ne zahteva da vlada prikuplja ikakve podatke, država ima obavezu da ne ometa protok informacija koje je podnosilac predstavlke tražio. Ovo pravo je u određenoj meri priznato još 2006. godine, kada je Sud u predmetu *Sdružení Jihočeské Matky v. Czech Republic*<sup>14</sup> našao da član 10 Konvencije može podrazumevati pravo na pristup informacijama koje su u posedu organa vlasti. U presudi u predmetu *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*<sup>15</sup> Sud je u stavu 35 priznao da razvija širi pristup slobode informisanja, koji podrazumeva i slobodan pristup informacijama.

Ipak, daleko od toga da je pitanje prava na pristup informacijama regulisano samo Evropskom konvencijom o ljudskim pravima. Naprotiv, Savet Evrope angažovan je već decenijama na usvajanju standarda u vezi sa slobodnim pristupom informacijama.<sup>16</sup> U tom regulatornom okviru izdvajaju se dva dokumenta: Preporuka Saveta ministara (2002)2 državama članicama o pristupu službenim dokumentima<sup>17</sup> i

<sup>9</sup> Čl. 2 Arhuske konvencije.

<sup>10</sup> European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms,

<sup>11</sup> T. Mendel, *Freedom of Information as an Internationally Protected Human Right*, <http://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/foi-as-an-international-right.pdf>, 25.11.2012.

<sup>12</sup> Predmeti *Leander v. Sweden*, 26.3.1987, 9 EHRR 433, st. 74, kao i *Gaskin v. United Kingdom*, 7.7.1989, 12 EHRR 36 i *Guerra and Ors v. Italy*, 19 February 1998.

<sup>13</sup> Predstavka broj 31475/05, presuda od 26.5.2009.

<sup>14</sup> Predstavka broj 19101/03, presuda od 10.7.2006.

<sup>15</sup> Predstavka broj 37374/05, presuda od 14. 4. 2009.

<sup>16</sup> V. D. Banisar, 11.

Recommendation Rec(2002)2 of the Committee of Ministers to member states on access to official documents, dostupna na <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=262135>.

<sup>17</sup> Recommendation Rec(2002)2 of the Committee of Ministers to member states on access to official documents, dostupna na <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=262135>.

Konvencija Saveta Evrope o pristupu službenim dokumentima, od 18. 6. 2009. godine. Kako ističe Šabić,<sup>18</sup> Preporuka predstavlja sublimirani izraz najboljih međunarodnih standarda u ovoj oblasti, te će o njoj biti više reči u daljem u tekstu. Upravo na njoj je zasnovana i pomenuta konvencija, koja još nije stupila na snagu – za to je potrebno deset ratifikacija, dok je u trenutku pisanja ovog rada Konvenciju ratifikovalo samo šest zemalja.<sup>19</sup> Stoga će se ovde upućivanje na standarde Saveta Evrope smatrati upućivanjem na odgovarajuću sudsku praksu Evropskog suda pravde i na Preporuku (2002)2.

Evropska unija je pitanje slobodnog pristupa informacijama priznala već od svog osnivanja – uz Ugovor iz Maastrichta usvojena je Deklaracija o pravu na pristup informacijama.<sup>20</sup> Istini za volju, Deklaracija je zapravo predstavljala samo preporuku da Komisija treba da sačini izveštaj o merama usmerenim ka poboljšanju pristupa informacijama koje su u posedu organa. Ipak, na osnovu ove deklaracije Savet i Komisija usvojili su kodeks ponašanja, kojim su detaljno bili regulisani uslovi pod kojima se može tražiti pristup informacijama koje su u posedu tih institucija. Slobodan pristup informacijama zajemčen je 1997. godine i članom 255 Ugovora o Evropskoj zajednici svim pravnim i fizičkim licima koja imaju prebivalište ili registrovano sedište u jednoj od država članica – ipak, detaljna pravila u vezi sa ostvarivanjem ovog prava Savet je trebalo da usvoji u roku od dve godine od stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama.<sup>21</sup> To je i učinjeno kada su Savet i Evropski parlament usvojili Uredbu 1049/2001 o pristupu dokumentima Evropskog parlamenta, Saveta i Komisije.<sup>22</sup> Pristup koji je usvojen u Uredbi odgovara nordijskom konceptu pristupa informacijama.<sup>23</sup> Iako je tokom 2009. godine Komisija predložila da se Uredba revidira, nakon oštre javne debate, odustalo se od toga, te je Uredba i dalje na snazi. Sudska praksa Evropskog suda pravde, kao i mišljenja ombudsmana bila su od ključnog značaja za ostvarivanje punog domašaja ovog prava.<sup>24</sup> Ugovorom iz Lisabona potvrđeno je opredeljenje Evropske unije za primenu prava na pristup informacijama – članom 15 ponovljeno je da svaki građanin Unije, kao i svako fizičko i pravno lice, koje ima prebivalište, odnosno registrovano sedište, u nekoj od država

<sup>18</sup> R. Šabić, „Zaštita prava na slobodan pristup informacijama prema Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja“, *Pravni zapisi* 1/2012, 55.

<sup>19</sup> V. <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=205&CM=1&DF=&CL=ENG>.

<sup>20</sup> Declaration No. 17 on the right of access to information, dostupna na <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0101000037>.

<sup>21</sup> <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997E/htm/11997E.html#0173010078>.

<sup>22</sup> Regulation (EC) No. 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, *Council and Commission documents*, OJ L 145, 31.5.2001, 43–48.

<sup>23</sup> M. Augustyn, C. Monda, Transparency and Access to Documents in the EU: Ten Years on from the Adoption of Regulation 1049/2001, [http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20110912103927\\_EipascopeSpecialIssue\\_Art2.pdf](http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20110912103927_EipascopeSpecialIssue_Art2.pdf)

<sup>24</sup> Za detaljan pregled sudske prakse Evropskog suda pravde v. predmet T-36/04, API v. Commission.

članica ima pravo na pristup dokumentima organa, tela i agencija Unije.<sup>25</sup> Nadalje, Povelja o osnovnim pravima<sup>26</sup> u članovima 41 i 42 izričito garantuje pravo svakog lica da ima pristup dokumentima koja se na njega odnose, te dokumentima organa EU. Kako se ističe,<sup>27</sup> za manje od dve decenije pristup informacijama u Evropskoj uniji evoluirao je od usluge institucija pojedincu do osnovnog subjektivnog prava.

Osim što je Evropska unija usvojila propise kojima se jamči pravo na pristup informacijama koje su u posedu njenih organa, uvela je putem direktiva i obavezu da države članice u svoje zakonodavstvo unesu propise kojima se omogućava pristup informacijama iz pojedinih oblasti – npr. u oblasti zaštite životne sredine;<sup>28</sup> direktivama su, takođe, uređena pitanja obrade podataka o ličnosti,<sup>29</sup> te način korišćenja informacija koje potiču iz javnog sektora.<sup>30</sup>

## 1.2. Sadržina standarda

Prvi značajan standard u vezi sa slobodnim pristupom informacijama jeste da lice koje zahteva pristup informacijama ne mora da navodi razloge za taj zahtev.<sup>31</sup> To je važan standard jer oslikava samu suštinu ovog prava – pristup informacijama mora biti slobodan i ne sme se uslovljavati. Formalni uslovi za podnošenje zahteva moraju ujedno da budu minimalni.<sup>32</sup> To znači da će biti dovoljno da se zahtev podnese u pisanom obliku, bilo na papiru bilo elektronskim putem,<sup>33</sup> a čak i ako nije dovoljno precizan, organ javne vlasti ne može ga ignorisati, već mora pomoći podnosiocu da zahtev precizira,<sup>34</sup> odnosno da identifikuje dokument koji sadrži traženu informaciju.<sup>35</sup> Ipak, ako se to ne može postići, organ nije dužan da ispuni zahtev.

<sup>25</sup> Consolidated version of the Treaty on European Union, *Official Journal of the European Union C 83/13*.

<sup>26</sup> Charter of Fundamental Rights of the European Union, 2010/C 83/02.

<sup>27</sup> M. Savino, *The Right to Open Public Administrations in Europe: Emerging Legal Standards*, 8.

<sup>28</sup> Directive 2003/4/EC of 28 January 2003 on public access to environmental information, repealing Council Directive 90/313/EEC.

<sup>29</sup> Directive 95/46/EC of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data.

<sup>30</sup> Directive 2003/98/EC of 17 November 2003 on the re-use of public sector information.

<sup>31</sup> Tač. V 1 Preporuke SE, čl. 6 Uredbe 1049/2011 o pristupu dokumentima Evropskog parlamenta, Saveta i Komisije.

<sup>32</sup> Tač. V 2 Preporuke SE.

<sup>33</sup> Ovo je, na primer, izričito predviđeno u članu 6 Uredbe.

<sup>34</sup> Čl. 6, st. 2 Uredbe.

<sup>35</sup> Tač. VI 5 Preporuke.

Svaki organ javne vlasti od kojeg se traži informacija, odnosno dokument, treba da razmatra zahteve bez ikakve diskriminacije, na ravnopravnoj osnovi.<sup>36</sup> Zahtevi se moraju razmatrati bez odlaganja, odnosno, po zahtevu se mora postupati u razumnom roku koji je unapred poznat,<sup>37</sup> a ako to nije moguće u propisanom roku, tražioca bi o tome trebalo obavestiti.

Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja može se odbiti ako je očigledno nerazuman. Na taj način se organi javne vlasti štite od nerazumnih zahteva koji bi za organ bili opterećenje ili predstavljaju očiglednu zloupotrebu prava – pod ovo bi se mogli podvesti i slučajevi kada podnosilac nepotrebno više puta podnosi isti zahtev.<sup>38</sup>

U slučaju čak i delimičnog odbijanja zahteva, razlozi za odbijanje moraju biti obrazloženi.<sup>39</sup> Ovaj stav se zasniva na Preporuci R (81) 19 o pristupu informacijama koje su u posedu organa javne vlasti. Jedini izuzetak može postojati u slučaju da se u obrazloženju otkriju podaci izuzeti od prava na slobodan pristup informacijama, o kojima će više biti reči dalje u tekstu.

Da bi pristup informacijama odista bio slobodan, ne sme podrazumevati visoke troškove za podnosioca. To znači da se pristup informacijama ne sme naplaćivati<sup>40</sup> – dakle, uvid u izvorne dokumente mora biti besplatan. Ipak, organ javne vlasti može tražiocu da naplati izdavanje kopije dokumenta, ali takva naknada mora biti razumna i ne sme biti viša od stvarnih troškova koje za obavljanje takve radnje ima organ javne vlasti.<sup>41</sup>

Ukoliko zahtev nije razmotren u propisanom roku ili je odbijen, potrebno je obezbediti brz i jeftin postupak pred sudom ili drugim nezavisnim i nepristrasnim organom.<sup>42</sup> Nakon brižljive analize postojećih nacionalnih sistema pravnih lekova i postupaka u slučaju odbijanja zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, OECD<sup>43</sup> preporučuje da države u svoja zakonodavstva uvedu dvostepeni sistem – postupak pred upravnim organom u prvom stepenu, te drugostepeni postupak pred sudom. Iako se načelno možemo složiti sa time da ovakav sistem svakako pruža najbolje garantije za zaštitu prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, ograničenja i pravne tradicije nacionalnih pravnih sistema nameću potrebu da se u analizi rukovodimo nešto manje razrađenim standardom, sadržanim u Preporuci Saveta Evrope, imajući ipak stalno u vidu preporuke OECD-a. U prilog ovakvom stavu ide i metodologija korišćena za rangiranje zakona o pristupu informacijama od

<sup>36</sup> Tač. VI 2 Preporuke

<sup>37</sup> Tač. VI 4 Preporuke. Uredbom je, na primer, predviđen rok od 15 dana.

<sup>38</sup> Tač. VI 6 Preporuke.

<sup>39</sup> Tač. VI 7 Preporuke.

<sup>40</sup> Tač. VIII 1 Preporuke.

<sup>41</sup> Tač. VIII 2 Preporuke.

<sup>42</sup> Tač. IX 1 i 2 Preporuke.

<sup>43</sup> M. Savino, 41.

javnog značaja,<sup>44</sup> prema kojoj se ispituje da li postoji pravo na tzv. „unutrašnji” pravni lek – organu koji je nadređen onom organu koji nije učinio dostupnom informaciju od javnog značaja, te da li postoji pravo na tzv. „spoljni” pravni lek, odnosno, mogućnost podnošenja pravnog leka nekom nezavisnom organu.

Kao i druga ljudska prava, i pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja trpi određena ograničenja. U kojim slučajevima je moguće da države predvide ograničenja ovog prava?

Kao prvo, ograničenja slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja moraju biti jasno i precizno određena zakonom<sup>45</sup> a ujedno moraju biti i neophodna u demokratskom društvu i srazmerna u odnosu na cilj koji se njima štiti, a on može biti:

- nacionalna bezbednost, odbrana i međunarodni odnosi;
- javna bezbednost;
- sprečavanje kriminalnih aktivnosti, istraga u vezi sa takvim aktivnostima i gonjenje zbog takvih aktivnosti;
- disciplinska istraga;
- privatnost i drugi legitimni privatni interes;
- privredni i drugi ekonomski interes;
- jednakost stranaka u sudskom postupku;
- priroda, odnosno životna sredina;
- ekonomska i monetarna politika i politika kursa valute jedne države;
- inspekcija, kontrola ili nadzor od strane državnih organa; ili
- poverljivost većanja različitih državnih organa u vezi sa ispitivanjem nekog pitanja.<sup>46</sup>

Pravo na pristup informaciji može se odbiti ako bi otkrivanje informacije koju dokument sadrži povredilo ili moglo da povredi neki od navedenih interesa, osim ako ne postoji preovlađujući javni interes da se informacija učini dostupnom javnosti.<sup>47</sup> Ovako formulisana pravila o ograničavanju prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja predstavljaju standard koji ne samo da je sadržan u relevantnim dokumentima Saveta Evrope, već ga preporučuje i OECD.<sup>48</sup> U njemu je izraženo načelo pronalaženja ravnoteže između prava javnosti da zna i potrebe da se zaštite navedeni interesi, pri čemu se ne pravi razlika između zaštite interesa nacionalne bezbednosti i zaštite prava intelektualne svojine. Evropska unija u svojim propisima,

<sup>44</sup> <http://www.rti-rating.org/>

<sup>45</sup> Tač. IV 1 Preporuke.

<sup>46</sup> Upor. tač. IV Preporuke, čl. 3 Konvencije Saveta Evrope i čl. 4 Uredbe EU.

<sup>47</sup> Tač. IV 2 Preporuke.

<sup>48</sup> M. Savino, 23 i 40.

na primer, usvaja nešto drugačiji pristup dajući veći stepen zaštite legitimnom javnom interesu (nacionalna bezbednost, vojna pitanja ali i zaštita privatnosti)<sup>49</sup> u odnosu na pitanja koja suštinski predstavljaju privatni interes, kao što su, na primer, privredni i ekonomski interesi (npr. pravo intelektualne svojine). Dakle, u pogledu dozvoljenih ograničenja prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja treba prihvatiti stav da nijedna kategorija podataka nije sama po sebi izuzeta od režima slobodnog pristupa, dok istovremeno treba usvojiti i standard da tela koja o izuzeću odlučuju ova ograničenja moraju tumačiti usko.<sup>50</sup>

Potrebno je istaći da se u Preporuci Saveta Evrope ističe i obaveza države da obezbedi da građani budu obavešteni o svom pravu na pristup informacijama, kao i da državni službenici budu obučeni o tim pravima građana i postupku davanja informacija.<sup>51</sup> Nadalje, Preporukom se podstiču organi javne vlasti da samoinicijativno učine dostupnim informacije kada je to u interesu povećavanja transparentnosti rada javne uprave, kao i da ohrabruju informisano učešće javnosti u odlučivanju o pitanjima od javnog značaja.<sup>52</sup>

## 2. UPOREDNOPRAVNA ANALIZA SLOBODNOG PRISTUPA INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA

### 2.1. Pravni izvori prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja

Pravo na pristup informacijama u većini država čija su zakonodavstva predmet istraživanja zajemčeno je ustavom.<sup>53</sup> Izuzetak predstavljaju Makedonija, čiji Ustav u članu 16 garantuje pravo na informisanje samo u najširem smislu te reči, kao i Bosna i Hercegovina, čiji Ustav u članu 2 ipak propisuje da se u Bosni i Hercegovini neposredno primenjuje Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, dok u članu 3, u kojem se nabrajaju zaštićena ljudska prava i osnovne slobode, ne spominje čak ni najšire pravo na informisanje.

Sve ove države, osim ustavnih garantija, imaju i posebne zakone kojima se bliže uređuje slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Ovi zakoni usvajani su posle 2000. godine, uglavnom u okviru mnogo obimnijih zakonodavnih izmena

<sup>49</sup> Razloge za ovo treba tražiti u detaljnim i opsežnim propisima Evropske unije u vezi sa zaštitom podataka o ličnosti.

<sup>50</sup> M. Savino, 40.

<sup>51</sup> Tač. X Preporuke.

<sup>52</sup> Tač. XI Preporuke.

<sup>53</sup> Ustav Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 85/10 – prečišćeni tekst, čl. 38, Ustav Republike Bugarske, čl. 41, st. 2, Ustav Crne Gore čl. 51, Ustav Kosova čl. 41. Ustav Srbije, čl. 51, st. 2.



koje podrazumeva pridruživanje Evropskoj uniji. Ujedno, evropski trend detaljnog zakonodavnog regulisanja slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja javio se upravo u to vreme, te se može reći da su ove države, iako prevashodno podstaknute potrebom da usklade svoje propise sa tekovinama prava Evropske unije, kao jednim od ključnih zahteva u postupku pridruživanja Evropskoj uniji, relativno brzo unele nastajući međunarodni standard u svoje zakonodavstvo. Bugarska<sup>54</sup> i Bosna i Hercegovina<sup>55</sup> su to učinila najranije – 2000. godine, dok je poslednja bila Makedonija.<sup>56</sup> Srbija je Zakon usvojila 2004,<sup>57</sup> Crna Gora 2005,<sup>58</sup> Hrvatska još 2003;<sup>59</sup> dok je Kosovo svoj prvi Zakon o slobodnom pristupu informacijama usvojilo 2003, a zatim i drugi 2010. godine.<sup>60</sup> Osim Zakona, u svim državama usvojeni su i odgovarajući podzakonski akti – radi se o propisima kojima se utvrđuju naknade za pristup informacijama od javnog značaja, kao i o poslovnica/statutima tela koja vrše nadzor nad slobodnim pristupom informacijama od javnog značaja. Zanimljivo je da su propisi ovih država prilično visoko rangirani – prema RTI<sup>61</sup> rangiranju, Srbija ima najbolji Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, sa 135 od mogućih 150 poena,<sup>62</sup> a prilično dobro su kotirane i Hrvatska – na devetom mestu sa 114, Bosna i Hercegovina – 102, Kosovo – 106, Makedonija – 108 poena. Najlošije rangirane među državama čije se zakonodavstvo ispituje u ovoj studiji su Bugarska sa 92 i Crna Gora sa 89 poena.<sup>63</sup>

<sup>54</sup> Закон за достъп до обществена информация Обн. ДВ. бр.55 от 7 Юли 2000г., изм. ДВ. бр.1 от 4 Януари 2002г., изм. ДВ. бр.45 от 30 Април 2002г., изм. ДВ. бр.103 от 23 Декември 2005г., изм. ДВ. бр.24 от 21 Март 2006г., изм. ДВ. бр.30 от 11 Април 2006г., изм. ДВ. бр.59 от 21 Юли 2006г., изм. ДВ. бр.49 от 19 Юни 2007г., изм. ДВ. бр.57 от 13 Юли 2007г., изм. ДВ. бр.104 от 5 Декември 2008г., изм. ДВ. бр. 77 от 1 октомври 2010 г., изм. ДВ. бр.39 от 20 Май 2011 г.

<sup>55</sup> Закон о слободи пристапа информирањима у Босни и Херцеговини, *Službeni glasnik BiH*, br. 28/00, 45/06 i 02/09.

<sup>56</sup> Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, *Сл. Весник на РМ*, бр.13/2006, 86/2008, 6/2010.

<sup>57</sup> Закон о слободном пристапу информирањима од јавног значаја, *Službeni glasnik RS*, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010.

<sup>58</sup> Закон о слободном пристапу информирањима, *Sl. list RCG*, br. 68/05. Tokom 2012. godine Crna Gora je usvojila novi zakon (Zakon o slobodnom pristupu informacijama, br. 44/12), koji se primenjuje od 17. februara 2013. godine, a do tada je na snazi stari Zakon o slobodnom pristupu informacijama iz 2005. godine (*Sl. list RCG*, br. 68/05). U tekstu će stoga biti analizirane odredbe oba propisa.

<sup>59</sup> Закон о праву на пристап информирањима, *Narodne novine*, br.172/03, 144/10,77/11.

<sup>60</sup> Закон о увиду у јавним документима, br. 03/L-215.

<sup>61</sup> <http://www.rti-rating.org/index.php>, 08. 01. 2013. RTI Rating je internet stranica koju su pokrenule dve nevladine organizacije - *Access Info Europe* i *Centre for Law and Democracy*, sa idejom da se aktivistima i zakonodavcima pruži pouzdano sredstvo za ocenu pravnog okvira prava na pristup informacijama od javnog značaja u njihovoj zemlji. RTI Rating sadrži podatke o propisima 89 država u ovoj oblasti, a rangiranje se vrši na osnovu metodologije koju su sami razvili.

<sup>62</sup> [http://www.rti-rating.org/view\\_country.php?country\\_name=Serbia](http://www.rti-rating.org/view_country.php?country_name=Serbia), 08. 01. 2013.

<sup>63</sup> Iako se mogu očekivati promene u rangiranju zbog usvajanja novog zakona – rangiranje je izvršeno na osnovu starog zakona iz 2005. godine

## 2.2. Izuzeci od prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja i poverljivost podataka

Osim ustavnih odredbi i zakona kojima se izričito reguliše pristup informacijama od javnog značaja, u svim državama su propisani i mogući izuzeci od ovog prava. Radi se o uobičajenim kategorijama izuzetaka i propisani izuzeci u svim državama odgovaraju međunarodnim standardima. Drugačije je samo u Bugarskoj, u čijem Zakonu je napravljena razlika između zvaničnih informacija i službenih informacija, što podrazumeva i drugačiji režim izuzetaka od prava na slobodan pristup zvaničnim i službenim informacijama. Naime, zvanične informacije, koje se nalaze u propisima, dostupne su samim objavljivanjem, dok se pristup službenim informacijama može ograničiti ukoliko se radi o pripremnim dokumentima javnog organa, izveštajima, konsultacijama, kao i ako dokumenti sadrže mišljenja i izjave koje se odnose na tekuće ili buduće pregovore. Nadalje, u Bugarskoj su iz domena primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja izričito izuzete one informacije koje se mogu pribaviti u upravnom postupku, kao i informacije koje čuva Nacionalni arhiv Bugarske.

Sve države koje su predmet istraživanja imaju i zakone o tajnosti podataka,<sup>64</sup> i jasno je da se postavlja pitanje odnosa između propisa kojima se informacije u posedu organa javne vlasti čine dostupnim javnosti i propisa na osnovu kojih informacije dobijaju oznaku tajnosti. U gotovo svim državama koje su predmet istraživanja, ipak se čak i informacije izuzete od prava na slobodan pristup informacijama mogu, ako je to u interesu javnosti, učiniti dostupnim. Radi se o tzv. „testu javnog interesa i proporcionalnosti“, s tim što se polazi od pretpostavke da je informacija opravdano izuzeta iz domena primene zakona, te se utvrđuje potreba da se od takvog izuzetka odstupi. Nasuprot tome, zakonodavstvom Srbije propisana je opšta pretpostavka da je ograničavanje prava na slobodan pristup informacijama izuzetak od pravila, te se, čak i u slučaju kada se radi o podacima koji su oglašeni tajnim, pristup informaciji

<sup>64</sup> U Bugarskoj – Zakon o zaštiti tajnih informacija, originalni naziv: Закон за защита на класифицираната информация (Обн. ДВ. бр.45 от 30 Април 2002г., попр. ДВ. бр.5 от 17 Јануари 2003г., изм. ДВ. бр.31 от 4 Април 2003г., изм. ДВ. бр.52 от 18 Јуни 2004г., доп. ДВ. бр.55 от 25 Јуни 2004г., доп. ДВ. бр.89 от 12 Октомври 2004г., изм. ДВ. бр.17 от 24 Февруари 2006г., изм. ДВ. бр.82 от 10 Октомври 2006г., изм. ДВ. бр.46 от 12 Јуни 2007г., изм. ДВ. бр.57 от 13 Јули 2007г., изм. ДВ. бр.95 от 20 Ноември 2007г., изм. ДВ. бр.109 от 20 Декември 2007г., изм. ДВ. бр.36 от 4 Април 2008г., изм. ДВ. бр.66 от 25 Јули 2008г., изм. ДВ. бр.69 от 5 Август 2008г., изм. ДВ. бр.109 от 23 Декември 2008г., изм. ДВ. бр.35 от 12 Мај 2009г., изм. ДВ. бр.42 от 5 Јуни 2009г., изм. ДВ. бр.82 от 16 Октомври 2009г., изм. ДВ. бр.93 от 24 Ноември 2009г., изм. ДВ. бр.16 от 26 Февруари 2010г., изм. ДВ. бр.88 от 9 Ноември 2010г., изм. ДВ. бр.23 от 22 Март 2011г., изм. ДВ. бр.48 от 24 Јуни 2011г., изм. ДВ. бр.80 от 14 Октомври 2011г., изм. и доп. ДВ. бр.44 от 12 Јуни 2012г.). U Bosni i Hercegovini – Zakon o zaštiti tajnih podataka, *Službeni glasnik BiH*, br. 54/05 i 12/09, u Hrvatskoj – Zakon o tajnosti podataka (Urednički pročišćeni tekst, *Narodne novine*, br. 79/07 i 86/12), u Makedoniji – Законот за класифицирании информации (*Службен весник на РМ*, br. 9/04, 113/07), u Crnoj Gori – Zakon o tajnosti podataka (*Službeni list CG*, br. 14/08, 76/09, 41–10), u Srbiji – Zakon o tajnosti podataka (*Sl. glasnik RS*, br. 14/2009)

uskraćuje samo ako bi zbog njihovog odavanja mogle nastupiti teške pravne ili druge posledice po interese zaštićene zakonom koji pretežu nad interesom za pristup informaciji.<sup>65</sup> Sličnu formulaciju sadrže i Zakon Crne Gore iz 2005. godine i zakoni Kosova. Novim zakonom Crne Gore iz primene testa štetnosti izuzimaju se, ipak, neke kategorije informacija. Naime, za podatke o ličnosti koji se odnose na javne funkcionere u vezi sa vršenjem javne funkcije, kao i na prihode, imovinu i sukob interesa tih lica i njihovih srodnika koji su obuhvaćeni zakonom kojim se uređuje sprečavanje sukoba interesa, kao sredstva dodeljena iz javnih prihoda (osim za socijalna primanja, zdravstvenu zaštitu i zaštitu od nezaposlenosti) važi pretpostavka da javnost uvek ima pravo da ih zna, te se stoga test štetnosti ni ne sprovodi.<sup>66</sup> Nadalje, ovim zakonom izričito se predviđa da se test štetnosti ne primenjuje ako je neku informaciju tajnom proglasila druga država ili međunarodna organizacija.<sup>67</sup> Novim zakonom Crne Gore propisan je i najduže dozvoljen period za ograničavanje pristupa pojedinim kategorijama informacija (npr. do okončanja postupka, do isteka prava intelektualne svojine) što je korisno rešenje.

To znači da je u ova tri propisa početna pretpostavka da pravo na slobodan pristup informacijama ima primat u odnosu na zaštitu tajnosti podataka, čak i kada su oni oglasni tajnim u skladu sa važećim propisima – polazna tačka je, dakle, da informacija treba da bude dostupna javnosti. Takav pristup dat je i u Preporuci Saveta Evrope. Ipak, ne bi bilo pravilno zaključiti da propisi ostalih država nisu usklađeni sa važećim međunarodnim standardima – ovde samo ukazujemo na različite polazne tačke u regulisanju izuzetaka.

Bez obzira na ovakvu *prima facie* usklađenost propisa sa relevantnim međunarodnim standardima, praksa je pokazala<sup>68</sup> da propisi o tajnosti podataka i propisi o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja uglavnom nisu usklađeni, te da se organi javne vlasti često pozivaju na tajnost nekog podatka kao razlog za odbijanje zahteva za pristup informaciji, bez procene interesa javnosti da zna. Problem su takođe i nedovoljno razrađeni zakoni<sup>69</sup> ili podzakonska regulativa,<sup>70</sup> što otvara mogućnost za zloupotrebu. Čini se da je za sve države koje su predmet ispitivanja tačna konstatacija da će se „u realnim situacijama službenici i tijela javnih vlasti prikloniti odbijanju zahtjeva ukoliko sami informaciju na bilo koji način vide kao osobni podatak ili tajnu, pa čak i kada ona nije zakonski tajna ili osobna“.<sup>71</sup>

<sup>65</sup> Čl. 9, st. 2 Zakona Srbije. Upor. čl. 8 Zakona Hrvatske, čl. 6 Zakona Makedonije.

<sup>66</sup> Čl. 16, st. 2 Zakona Crne Gore iz 2012. godine.

<sup>67</sup> Čl. 16, st. 5 Zakona Crne Gore iz 2012. godine.

<sup>68</sup> V. pod 3.6.

<sup>69</sup> „Zakon o pravu na pristup informacijama u Republici Hrvatskoj: primjena analize javnih politika u radovima studenata Fakulteta političkih znanosti”, 2007, <http://www.dimonline.hr/publikacije/>

<sup>70</sup> [http://www.danas.rs/danasrs/iz\\_sata\\_u\\_sat/sabic\\_zakon\\_o\\_tajnosti\\_podataka\\_ne\\_funkcionise.83.html?news\\_id=42532](http://www.danas.rs/danasrs/iz_sata_u_sat/sabic_zakon_o_tajnosti_podataka_ne_funkcionise.83.html?news_id=42532)

<sup>71</sup> „Zakon o pravu na pristup informacijama u Republici Hrvatskoj: primjena analize javnih politika u radovima studenata Fakulteta političkih znanosti”, 2007, 94.

### 2.3. Postupak pristupa informacijama od javnog značaja

U svim zakonima koji su predmet istraživanja postupak pristupa informacijama uređen je u skladu sa odgovarajućim međunarodnim standardima. To znači da zahtev za pristup informaciji od javnog značaja može podneti svako, a da pri tome ne mora da dokazuje da za to ima pravni interes niti da organu javne vlasti obrazlaže svoj zahtev.<sup>72</sup> Po pravilu se traži da zahtev bude podnet u pisanom obliku, ali pojedina zakonodavstva dozvoljavaju i mogućnost podnošenja zahteva usmeno – o ovakvom zahtevu se, po pravilu, sačinjava odgovarajući zapisnik. Iako u pogledu ovog pravila ne postoji izražen međunarodni standard, čini se da je rešenje prema kome se zahtev za pristup informaciji može postaviti i usmeno i pismeno bolji i da u većoj meri odgovara težnji da se ukinu suviše formalnosti u vezi sa pristupom informacijama od javnog značaja.

Zakonima država koje su predmet istraživanja dosledno se traži da zahtev bude dovoljno precizan, odnosno, tražena informacija mora biti određena ili određiva. U slučaju da je zahtev nepotpun, organ javne vlasti može tražiti od podnosioca zahteva da ga dopuni – propisani rokovi su uglavnom kratki i kreću se u rasponu od tri,<sup>73</sup> preko osam<sup>74</sup> do 15<sup>75</sup> ili čak 30 dana u Bugarskoj.<sup>76</sup> Prema Zakonu BiH, tražilac se obaveštava da organ javne vlasti nije u mogućnosti da mu traženu informaciju učini dostupnom, uz istovremeno upućivanje na odgovarajući pravni lek.<sup>77</sup> Istini za volju, Zakonom BiH jeste propisano da će organ javne vlasti, obaveštavajući tražioca o nemogućnosti da se zahtev obradi, u obaveštenju navesti i „sva specifična pitanja koja mogu razjasniti zahtjev”.<sup>78</sup> Čini se da se tako postupak traženja informacije nepotrebno produžava i izmešta iz redovnog postupka – isti zajednički napor organ javne vlasti i tražilac mogu učiniti i u ovoj fazi postupka, umesto da se pokreće postupak pred drugim organom ili podnosi novi, precizniji zahtev, ako se postojeći već može urediti, te da propis BIH ne odgovara u potpunosti međunarodnom standardu prema kome organ javne vlasti ne može ignorisati zahtev ako nije dovoljno jasan, već mora pomoći tražiocu u identifikovanju dokumenta koji informaciju sadrži.<sup>79</sup>

Što se tiče rokova u kojima su organi javne vlasti dužni da postupe po zahtevu, oni su uglavnom jasno propisani zakonom i svakako se mogu oceniti razumnim; uglavnom se radi o rokovima od 15 dana, uz određene izuzetke kao što su Crna

<sup>72</sup> V. Čl. 12 Zakona Makedonije, čl. 11 Zakona Hrvatske, čl. 15, st. 7 Zakona Srbije, čl. 24 Zakona Bugarske, čl. 1 Zakona Crne Gore iz 2005, čl. 6 Zakona Crne Gore iz 2012. godine.

<sup>73</sup> Hrvatska, čl. 12 Zakona,

<sup>74</sup> Crna Gora/2005, čl. 17, Crna Gora/2012, čl. 20.

<sup>75</sup> Srbija, čl. 15, st. 6 Zakona.

<sup>76</sup> Čl. 29, st. 1.

<sup>77</sup> Bosna i Hercegovina, čl. 12.

<sup>78</sup> Čl. 12, st. 2 Zakona BIH.

<sup>79</sup> V. pod 1.2. Sadržina standarda.

Gora, gde je u Zakonu iz 2005. godine rok za odgovor na zahtev osam dana ili, izuzetno, 48 časova<sup>80</sup> i Makedonija, gde je članom 21 Zakona propisano da organ koji drži informaciju mora da je dostavi odmah, odnosno, najkasnije u roku od 30 dana. Smatramo da je makedonskim zakonom propisan neopravdano dugačak rok, čak i ako se uzme u obzir činjenica da je makedonskim zakonom propisan i rok od 30 dana u kome tražilac informacije može urediti svoj nepotpuni zahtev, čime je, čini se, zakonodavac imao nameru da uspostavi svojevrsnu ravnotežu između ova dva roka.

Pravila o tome u kom obliku organ javne vlasti odlučuje o zahtevu su različita. Nekim propisima se zahteva da organ javne vlasti donese rešenje, bez obzira na to da li se zahtev usvaja ili odbija ( Zakon Crne Gore iz 2012, član 30), odnosno odluku (Bugarska, članovi 34 i 38). U nekim zakonima nije izričito propisana forma odluke o zahtevu ako se zahtev usvaja, ali jeste propisano da se u slučaju odbijanja zahteva, donosi rešenje, koje mora biti obrazloženo (Srbija, član 16, Hrvatska, član 15). U svim propisima izričito je data obaveza da odbijanje zahteva bude obrazloženo u pisanom obliku, što je u skladu sa relevantnim međunarodnim standardima

Još jedan bitan međunarodni standard u vezi sa pristupom informacijama od javnog značaja jeste taj da on ne sme podrazumevati visoke troškove za podnosioca. Kako je istaknuto ranije,<sup>81</sup> to znači da se sam pristup informacijama ne sme naplaćivati, ali organ javne vlasti može tražiocu naplatiti izdavanje kopije dokumenta, s tim što takva naknada mora biti razumna i ne sme biti viša od stvarnih troškova koje za to ima organ javne vlasti. Ovo pravilo dosledno je sprovedeno u zakonima svih država koje su predmet istraživanja.<sup>82</sup> Neke države imaju i posebna pravila o oslobađanju i od ovih troškova za pojedine kategorije tražilaca – u Srbiji su, na primer, od obaveze plaćanja naknade oslobođeni novinari kada zahtevaju kopiju dokumenta radi obavljanja svog poziva, potom udruženja za zaštitu ljudskih prava kada zahtevaju kopiju dokumenta radi ostvarivanja ciljeva udruženja, kao i sva fizička i pravna lica kada se tražena informacija odnosi na ugrožavanje, odnosno zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine.<sup>83</sup> U Crnoj Gori troškova su oslobođena lica sa invaliditetom<sup>84</sup> a prema novom zakonu, i lica u stanju socijalne potrebe.<sup>85</sup> U BiH se troškovi umnožavanja prvih deset stranica standardne veličine ne naplaćuju.<sup>86</sup> S druge strane, u Makedoniji je već Zakonom izričito propisano da organ javne vlasti može od tražioca informacije

<sup>80</sup> Kada je to potrebno radi zaštite života ili slobode lica, na zahtev se mora odgovoriti odmah, a najduže u roku od 48 sati – čl. 16, st. 2 Zakona Crne Gore. Isti izuzetak je propisan i članom 16, st. 2 Zakona Srbije.

<sup>81</sup> V. 1.2, Sadržina standarda, fn 39 i 40.

<sup>82</sup> BiH, čl. 16; Crna Gora/2005, čl. 19; Crna Gora/2012, čl. 33; Makedonija, čl. 29; Srbija, čl. 17; Kosovo, čl. 21; Bugarska, čl. 20.

<sup>83</sup> Čl. 17, st. 4.

<sup>84</sup> Zakon iz 2005, čl. 19, st. 3, Zakon iz 2012, čl. 33, st. 3.

<sup>85</sup> Zakon iz 2012, čl. 33, st. 3.

<sup>86</sup> Čl. 16.

zahtevati da predujmi troškove dostavljanja velike informacije<sup>87</sup> – u drugim državama ovo pitanje regulisano je podzakonskim aktima.<sup>88</sup>

#### 2.4. Pravni lekovi u slučaju odbijanja pristupa informacijama od javnog značaja

Pitanje pravnog leka u slučaju da organ javne vlasti odbije zahtev za pristup informaciji od javnog značaja tesno je povezano sa postojanjem nezavisnog tela koje vrši nadzor nad poštovanjem propisa o dostupnosti informacija od javnog značaja. Kao što je ranije istaknuto,<sup>89</sup> međunarodnim standardima traži se da u slučaju odbijanja zahteva tražilac informacije ima pravo žalbe nekom upravnom organu, a potom i pravo da pokrene odgovarajući sudski postupak. Poželjno je da upravni organ kome se žalba podnosi ne bude redovni drugostepeni organ, već nezavisno i nepristrasno telo. Najveći broj država čija se zakonodavstva istražuju osnovao je posebna nezavisna tela u tu svrhu:

- u Srbiji je to poverenik za zaštitu podataka o ličnosti i informacije od javnog značaja;<sup>90</sup>
- u Hrvatskoj je to Agencija za zaštitu osobnih podataka;<sup>91</sup>
- u Makedoniji je to Komisija za zaštitu prava na slobodan pristup informacijama;<sup>92</sup>
- u BiH je to ombudsmen;<sup>93</sup>

<sup>87</sup> Čl. 29, st. 5.

<sup>88</sup> U Srbiji, na primer, ukoliko visina nužnih troškova za izdavanje kopija dokumenata na kojima se nalaze informacije od javnog značaja prelazi iznos od 500 dinara, tražilac informacije je dužan da pre izdavanja informacije položi depozit u iznosu od 50 odsto od iznosa nužnih troškova. (V. Troškovnik kojim se utvrđuje visina nužnih troškova za izdavanje kopije dokumenata na kojima se nalaze informacije od javnog značaja, koji je sastavni deo Uredbe o visini naknade nužnih troškova za izdavanje kopije dokumenata, *Sl.glasnik RS*, br. 8/2006. U Hrvatskoj se, sa druge strane, od tražioca zahteva da unapred položi iznos očekivanih stvarnih troškova dostave informacija, a ako ga ne položi, smatra se da je odustao od zahteva. (Čl. 4 Kriterija za određivanje visine naknade iz čl. 19, st. 2 Zakona o pravu na pristup informacijama, *Narodne novine*, br. 38/11.).

<sup>89</sup> V. pod 1.2. Sadržina standarda.

<sup>90</sup> <http://www.poverenik.org.rs/>

<sup>91</sup> <http://www.azop.hr>, Agencija je ovu nadležnost dobila tek izmenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama od 2011. godine (*Narodne novine*, br 77/11). Do tada se žalba ulagala rukovodiocu organa javne vlasti, a ovakvo rešenje bilo je predmet kritike. M. Vidaković Mukić, *Zakonsko uređenje prava na pristup informacijama u Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini i Srbiji i Crnoj Gori*. Materijal sa skupa „28. septembar Međunarodni dan *Građani imaju pravo znati*“, Zagreb (Velika dvorana HND-a), 28. 09. 2005.

<sup>92</sup> <http://www.komspi.mk>.

<sup>93</sup> <http://www.ombudsmen.gov.ba>

- na Kosovu je to narodni advokat<sup>94</sup> – ali samo donekle. Naime, za razliku od drugih zemalja, čijim zakonima je jasno propisano da se žalba protiv rešenja o odbijanju zahteva za pristup informacijama, ili žalba u slučaju ćutanja uprave, podnosi nezavisnom telu, kosovskim Zakonom predviđeno je samo to da narodni advokat „pomaže građanima za realizaciju prava na uvid u dokumente za koje su odbijeni“, te da je dužan da preduzima mere potrebne za promovisanje i podržavanje prava na uvid u javna dokumenta, te da podnosi Skupštini redovne izveštaje o sprovođenju tog prava.<sup>95</sup> Ujedno je stavom 4 člana 17 tog zakona propisano da se nezadovoljna strana u postupku pristupa informacijama od javnog značaja može žalbom obratiti i drugim institucijama. Kako je kosovskim Zakonom za postupak realizacije prava na pristup informacijama predviđena shodna primena Zakona o upravnom postupku,<sup>96</sup> mora se uzeti da je ovde zapravo na snazi kombinacija dva sistema – zaštite prava na pristup informacijama prema opštem režimu koji važi za upravni postupak, i delimičnoj primeni posebnog režima na ovo pravo.

Zakonima Bugarske i Crne Gore iz 2005. nije predviđeno postojanje posebnog nezavisnog tela koje bi vršilo kontrolu nad sprovođenjem propisa o pristupu informacijama od javnog značaja. U Bugarskoj se stoga žalba podnosi neposredno Upravnom sudu ili Vrhovnom upravnom sudu, u zavisnosti od toga koje telo je donelo inicijalnu odluku.<sup>97</sup> U Crnoj Gori se protiv akta prvostepenog organa vlasti o zahtevu za pristup informaciji može izjaviti žalba organu vlasti koji vrši nadzor nad radom prvostepenog organa, a ako takvog organa nema, može se pokrenuti upravni spor.<sup>98</sup> Ipak, situacija u Crnoj Gori promenila se usvajanjem novog zakona 2012. godine – ova nadležnost poverena je Agenciji za zaštitu podataka o ličnosti i pristup informacijama.<sup>99</sup> Ovakvu dvostruku nadležnost imaju i poverenik za informacije od javnog značaja u Srbiji, te Agencija za zaštitu osobnih podataka u Hrvatskoj, a rešenje je poznato i u uporednoj praksi, gde je pokazalo dobre rezultate.<sup>100</sup> Praksa država u regionu, međutim, pokazala je da jednu od teškoća u radu ovih organa predstavlja broj zaposlenih, koji je često nedovoljan da se savlada rastući priliv predmeta. Kako Agencija u Crnoj Gori još uvek nije počela sa radom i nije poznato koliko će zaposlenih u odnosu na postojećih 25 imati,<sup>101</sup> ostaje da se vidi da li će Crna Gora izvesti pouke iz prakse u Srbiji i Hrvatskoj.

Pokazalo se da u dosadašnjoj praksi Crne Gore osnovni praktični problem nije bilo samo nepostojanje nezavisnog tela – budući da su organi koji su odbijali pristup

<sup>94</sup> <http://www.ombudspersonkosovo.org>.

<sup>95</sup> Čl. 17.

<sup>96</sup> Čl. 15.

<sup>97</sup> Čl. 40 bugarskog Zakona.

<sup>98</sup> Čl. 20 bugarskog Zakona.

<sup>99</sup> Čl. 34 crnogorskog Zakona iz 2012. godine.

<sup>100</sup> Ujedinjeno Kraljevstvo, Nemačka, Slovenija, Estonija, Španija, V. M. Savino, 36.

<sup>101</sup> <http://azlp.me/index.php/o-agenciji/organizacija-agencije>.

informacijama od javnog značaja gubili upravne sporove koje su protiv njih pokretali tražioci informacija – već i nedostatak sankcije<sup>102</sup> i mehanizma prinudnog izvršenja. Slična situacija postoji i u Srbiji, čiji je Zakon ocenjen kao najbolji na svetu, a čiji poverenik je izrazito aktivan. U Izveštaju za 2011. godinu<sup>103</sup> poverenik je istakao da zakonski mehanizam, prema kome Vlada, na traženje poverenika, treba da obezbedi izvršenje rešenja poverenika,<sup>104</sup> ne funkcioniše u punoj meri, te je svih 17 slučajeva tokom 2011. godine kada je poverenik od Vlade zahtevao da postupi u skladu sa ovom odredbom Zakona okončano bez rezultata.<sup>105</sup> S druge strane, jedna od preporuka za poboljšanje bugarskog zakonodavstva jeste upravo uspostavljanje nezavisnog organa koji bi vršio kontrolu nad sprovođenjem Zakona o pristupu informacijama od javnog značaja.<sup>106</sup> Praksa će pokazati da li će promena zakonodavnog i institucionalnog okvira u Crnoj Gori doneti pozitivne rezultate.

Čini se da je najveći problem u svim državama koje su predmet istraživanja zapravo ostatak kulture tajnosti i nedostatak kulture transparentnosti i javnosti u radu, te da je rad na promovisanju ideje da podaci po pravilu treba da budu dostupni, a ne tajni, jednako važan kao i valjan zakonski okvir.

U državama koje imaju nezavisna tela koja vrše nadzor nad sprovođenjem propisa o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja rokovi da telo postupi po žalbi uglavnom su određeni tako da ne prelaze 30 dana (u Srbiji i Hrvatskoj telo je dužno da odluči bez odlaganja, a najduže u roku od 30 dana, u Makedoniji je rok 15 dana, Zakonom Kosova nisu propisani nikakvi rokovi). Protiv odluka nezavisnih tela moguće je pokrenuti upravni spor, koji je hitan. U Crnoj Gori je Zakonom iz 2005. godine takođe propisan kratak rok od tri dana u kom drugostepeni organ mora postupiti po žalbi na rešenje prvostepenog organa, dok je Zakonom iz 2012. godine ovaj rok produžen na pet dana, a rešenje podnosiocu mora se dostaviti u roku od 15 dana od podnošenja žalbe, u oba zakona. Zakon Bugarske ne sadrži posebne rokove, već u svemu upućuje na Zakon o upravnom sporu.

<sup>102</sup><http://www.slobodnaevropa.org/content/novi-cg-zakon-korak-unazad-u-slobodi-pristupa-informacijama/24636075.html>

<sup>103</sup> V. Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2011. godinu, <http://www.poverenik.org.rs/images/stories/dokumentacija-ova/izvestajiPoverenika/2011/latizvestaj2011.pdf>.

<sup>104</sup> Radi se o sledećem zakonskom rešenju iz člana 28 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, koje je u Zakon uneto izmenama i dopunama iz 2010. godine: Rešenja poverenika su obavezujuća, konačna i izvršna. Administrativno izvršenje rešenja poverenika sprovodi poverenik prinudom (prinudnom merom, odnosno novčanom kaznom), u skladu sa zakonom kojim se uređuje opšti upravni postupak. U postupku administrativnog izvršenja rešenja poverenika ne može se izjaviti žalba koja se odnosi na izvršenje. Ako poverenik ne može da sprovede rešenje na način iz stava 2 ovog člana, Vlada mu na njegov zahtev pruža pomoć u postupku administrativnog izvršenja tog rešenja – primenom mera iz svoje nadležnosti, odnosno obezbeđivanjem izvršenja rešenja poverenika neposrednom prinudom.

<sup>105</sup> *Ibid*, 91.

<sup>106</sup> *Access to information in Bulgaria*, 7, [http://store.aip-bg.org/publications/ann\\_rep\\_eng/2011.pdf](http://store.aip-bg.org/publications/ann_rep_eng/2011.pdf).



## 2.5. Objavljivanje informacija od javnog značaja od strane organa javne vlasti

Relevantnim zakonima država čije je zakonodavstvo predmet istraživanja objavljivanje informacija od javnog značaja od strane organa javne vlasti različito je regulisano. U tom smislu mogu se razlikovati dva pristupa:

- zakoni o pristupu informacijama od javnog značaja kojima se propisuje obaveza organa javne vlasti da informišu građane o njihovom pravu na pristup informacijama koje su u posedu tog organa i upustva u vezi sa odgovarajućim postupkom. Ova obaveza praćena je obavezom dostavljanja nadležnom organu izveštaja u vezi sa brojem upućenih zahteva za pristup informacijama od javnog značaja i radnji preduzetih po tim zahtevima. Ovaj pristup usvojile su Makedonija i Crna Gora, u svojim zakonima iz 2005. godine.
- zakoni kojima se, osim gorenavedenog, propisuje i šira obaveza organa javnih vlasti da objavljuju podatke o svojoj organizaciji i radu (nadležnosti, organizaciona struktura, izvori finansiranja i budžet, usluge koje se pružaju korisnicima), putem godišnjeg objavljivanja inforatora ili godišnjih izveštaja, ali i objavljivanja na internet stranicama. Ovaj pristup usvojili su Srbija, Bugarska, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Kosovo, kao i Crna Gora u Zakonu iz 2012. godine.

Na osnovu prikupljenih podataka, ali i na osnovu svoje prakse, nezavisna tela nadležna za slobodan pristup informacijama od javnog značaja objavljuju godišnje izveštaje u kojima, osim pregleda statističkih podataka, ukazuju na poteškoće u praktičnoj primeni propisa o pristupu informacijama i daju preporuke za poboljšanje zakonodavnog okvira i prakse. Slične izveštaje sačinjavaju i neke nevladine organizacije,<sup>107</sup> a obe vrste izveštaja služe kao korisno sredstvo za identifikovanje problema koji se javljaju u praksi.

## 2.6. Problemi u praksi

Kao što se videlo u prethodnoj analizi, pravni okviri država koje su predmet istraživanja usklađeni su u velikoj meri i počivaju na sličnim načelima. Ne iznenađuje stoga, naročito imajući u vidu i zajedničku pravnu i društvenu prošlost ovih država, što su praktični problemi u vezi sa sprovođenjem prava na pristup informacijama takođe podudarni. U tom pogledu mogu se izdvojiti sledeće kategorije problema:

<sup>107</sup> Npr., *Access to Information Programme* u Bugarskoj – <http://www.aip-bg.org> ili MANS u Crnoj Gori – <http://www.mans.co.me/>

- nemogućnost pristupa informacijama koje su proglašene tajnim. U Crnoj Gori, na primer, definicija tajnih podataka iz Zakona o tajnosti podataka nije usklađena sa definicijom iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama, a Zakon o tajnosti podataka ne nalaže primenu testa štetnosti u slučaju zahteva za pristup podacima.<sup>108</sup> U Hrvatskoj Agencija nije mogla da pristupi poverljivim podacima, te je zahteve za pristup takvim informacijama morala da odbija kako bi tražiocu informacije omogućila ispunjenje procesne pretpostavke za pokretanje upravnog spora.<sup>109</sup> Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti Srbije takođe je u Izveštaju o radu za 2011. godinu<sup>110</sup> istakao da su organi javne vlasti odbijali zahteve za pristup informacijama navodeći kao razlog poverljivost ili tajnost informacija, često utvrđenu podzakonskim aktima ili čak ugovornim klauzulama, što je suprotno Zakonu. Dodatni problem u Srbiji uzrokuje činjenica da još nije usvojen nijedan podzakonski akt kojim bi se odredili bliži kriterijumi koje će organi javne vlasti primenjivati u postupku označavanja podataka pojedinim stepenima tajnosti.<sup>111</sup> Čini se da je nasleđe tajnosti i dalje veoma ukorenjeno u državama u regionu;

- državni organi ne primenjuju u potpunosti zakonski okvir u vezi sa slobodnim pristupom informacijama od javnog značaja, a uočena je i nevoljnost organa javne vlasti da postupaju po odlukama nezavisnih tela ili odlukama suda donetim u postupcima u vezi sa informacijama od javnog značaja.<sup>112</sup> Dobra ilustracija za prvu tvrdnju je praksa primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja u Srbiji koja se odnosi na primenu tzv. „tripartitnog testa”, kojim se utvrđuje da li je interes javnosti da zna suprotstavljen nekom pretežnijem interesu – kako Gajin ističe,<sup>113</sup> tek je neznatan broj odluka organa javne vlasti u kojima je ovaj test odista i primenjen, što znači da organi javne vlasti sistematski ignorišu centralni zakonski institut. Što se tiče nevoljnosti organa javne vlasti da postupe po odlukama nezavisnih tela ili sudova, problem leži u sistemima sankcija i izvršenja sankcija za kršenje ove obaveze. U svim državama koje su predmet ispitivanja pokazalo se da organi javne vlasti u pojedinim, naročito osetljivim slučajevima, odbijaju da postupe po odlukama nezavisnih tela ili čak odlukama suda donetih u postupcima u vezi sa pristupom informacijama. Razlozi za takvo postupanje su političke prirode,

<sup>108</sup> <http://www.mans.co.me/wp-content/uploads/2011/07/Izvestaj-o-primieni-ZoSPI-januar-april-2011.pdf>.

<sup>109</sup> <http://www.azop.hr/news.aspx?newsID=163&pageID=87>.

<sup>110</sup> <http://www.poverenik.org.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2011/latiz-vestaj2011.pdf>.

<sup>111</sup> S. Gajin, „Razvoj i međusobno usklađivanje normativnih okvira pristupa informacijama od javnog znača i zaštite tajnih podataka”, zbornik radova *Pristup informacijama od javnog značaja i zaštita tajnih podataka*, OEBS i CUPS, Beograd 2012, 12.

<sup>112</sup> <http://www.poverenik.org.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2011/latiz-vestaj2011.pdf>, <http://www.mans.co.me/wp-content/uploads/2011/07/Izvestaj-o-primieni-ZoSPI-januar-april-2011.pdf>.

<sup>113</sup> S. Gajin, 14.

kao što su i mehanizmi koji treba da obezbede njihovo poštovanje zapravo politički i zasnovani na osnovnim principima demokratskog uređenja. U tom smislu, dakle, nije nužno moguće dati neke konkretne preporuke za poboljšanje pravnog okvira, već ponoviti potrebu za dubljom afirmacijom i prihvatanjem prava na slobodan pristup informacijama;

- nedostaci u vezi sa aktivnom transparentnošću u radu organa javne vlasti.<sup>114</sup> Organi javne vlasti obavezu da sveobuhvatno i ažurno objavljuju podatke o svom radu ne sprovode uvek, niti je sprovode dosledno. Na primer, neki organ javne vlasti će objaviti informator o svom radu, ali ga potom neće ažurirati narednih 12 meseci, iako redovno ažuriranje podataka zapravo zahteva manje vremena nego ažuriranje jednom godišnje i ne predstavlja veliki tehnološki izazov. Negativan primer u tom pogledu je čak i hrvatska Agencija za zaštitu osobnih podataka, koja na svojoj internet stranici nema jasno istaknut podatak ni o broju zaposlenih, niti o organizacionoj strukturi,<sup>115</sup> iako ima detaljne podatke o trošenju budžetskih sredstava, dok je izuzetno pozitivan primer internet stranica poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti Srbije, sa detaljnim spiskom zaposlenih i njihovim biografijama,<sup>116</sup> te detaljnim i ažurnim informatorom o radu.<sup>117</sup> Čini se da je najveći problem nesklonost ili, tačnije, nespремnost organa javne vlasti da objave upravo one podatke koje su za najširu javnost najzanimljiviji – a to su podaci o načinu trošenja budžetskih sredstava i o javnim nabavkama.

### 3. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

U svim državama koje su predmet istraživanja, kako je već istaknuto, zakoni kojima se reguliše slobodan pristup informacijama od javnog značaja usvojeni su nakon 2000. godine, i to uglavnom u sklopu zakonodavnih promena tokom postupka pridruživanja Evropskoj uniji. To istovremeno znači da su i zakonodavni okviri ovih država u najvećoj meri zasnovani na relevantnim međunarodnim standardima, među kojima se za sada svakako ističe Preporuka Saveta Ministara (2002)2 državama članicama o pristupu službenim dokumentima, koja trenutno predstavlja izraz najbolje evropske prakse u toj oblasti. Primetno je i da većina ovih država teži ka poboljšanju kako relevantnog zakonodavnog okvira, tako i prakse slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja – o tome svedoče nedavne izmene zakona u Crnoj Gori i Hrvatskoj, ali i pozitivna praksa nezavisnih tela među kojima se svakako ističe

<sup>114</sup> [http://store.aip-bg.org/publications/ann\\_rep\\_eng/2011.pdf](http://store.aip-bg.org/publications/ann_rep_eng/2011.pdf)

<sup>115</sup> <http://www.azop.hr/page.aspx?PageID=34>

<sup>116</sup> <http://www.poverenik.org.rs/sr/o-nama/organizacija.html>

<sup>117</sup> <http://www.poverenik.org.rs/sr/informator-o-radui/aktuelni-informator/1287--2012-.html>

poverenik u Srbiji. Neobično je da je u gotovo svim državama usvajanje Zakona o slobodnom pristupu informacijama prethodilo usvajanju modernih zakona o tajnosti podataka, iako je pravo na slobodan pristup informacijama, kako ističe Vodinelić,<sup>118</sup> najmlađa među problematikama koje se tiču podataka. Ovo bi moglo da posluži kao još jedna ilustracija ranije iznete teze da je kultura tajnosti i dalje ukorenjena u svim državama koje su predmet ispitivanja i da je za pun obim prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja u budućnosti potrebno dosledno preduzimati sve mere propisane zakonima te sprovoditi dodatne aktivnosti na pojačavanju svesti organa javne vlasti o neophodnosti i značaju dostupnosti informacija.

Što se tiče ukupne ocene poštovanja relevantnih međunarodnih standarda, ako bi ocena A podrazumevala potpuno prihvatanje relevantnih međunarodnih standarda, B njihovo delimično prihvatanje, a C neprihvatanje, onda bi zakonodavni okviri Srbije i Hrvatske, kao i novi zakonodavni okvir Crne Gore mogli biti ocenjeni ocenom A, dok bi zakonodavni okviri Makedonije, Bugarske, Bosne i Hercegovine i Kosova morali dobiti ocenu B, najpre zbog nedovoljno razrađenog pravnog okvira, koji bi svakako mogao biti poboljšan u pojedinim aspektima – kao što su načelna pravila koja se odnose na tajnost podataka, pravila o proaktivnom pristupu informacijama od javnog značaja, rokovi u kojima organ javne vlasti rešava o zahtevu tražioca i naknadama koje tražilac plaća za informaciju razrađenog institucionalnog okvira za ostvarivanje ovog prava.

---

<sup>118</sup> V. Vodinelić, „Normiranje informacionog trougla”, zbornik radova *Pristup informacijama od javnog značaja i zaštita tajnih podataka*, OEBS i CUPS, Beograd 2012, 19.