

Ружица Кијевчанин*

Стручни чланак
УДК: 342.727(497.11)
DOI: 10.46793/GP.1201.089K

ПРАВО НА СЛОБОДАН ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА

Рад примљен: 01. 10. 2020.
Рад прихваћен за објављивање: 28. 10. 2020.

Право на слободан приступ информацијама од јавног значаја је услов за уживање осталих фундаменталних људских права и слобода, а пре свега слободе мишљења, права на информисање, бирачког права, итд. Човек је биолошко, психичко, правно, економско, али и информационо биће, па је размена информација свакодневна рутина која му омогућава да сазнаје, надograђује и шири различите интелектуалне производе, односно да функционише у свету. Демократија и слободно друштво, као идеали данашњице, подразумевају неуморну борбу у циљу несметаног остваривања права на слободан приступ информацијама, чији се значај огледа у два основна разлога. Један разлог се односи на то да човек рођењем добија право да зна, а други разлог се налази у његовој политичкој природи. Учешићем на изборе, појединац бира свог представника коме поклања поверење, па најмање што заузврат може очекивати јесте да буде обавештен о свему што га занима и у његовом је интересу, а чиме расположу изабрани органи. Значај права на слободан приступ информацијама је од немерљив, па га другачије називају и „кисеоником демократије“.

Кључне речи: информације од јавног значаја, Повереник за информације од јавног значаја, Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, демократија.

I ИНФОРМАЦИЈА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА

Информација од јавног значаја 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

* Истраживач приправник Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, ruzicakijevcanin@yahoo.com

оправдан интерес да зна.¹ Овакво одређење информације од јавног значаја је занимљиво за тумачење, па ћемо најзначајније делове образложити.

Дефинишући информацију од јавног значаја, закон користи правни стандард који изазива несигурност и нејасноћу приликом класификовања приватних, јавних и информација од јавног значаја. Реч је о оправданом интересу јавности да зна. Он се може сагледати са два аспекта, па у првом добија облик конкретно прописане правне претпоставке, докле га у другом неодређеност формира као правни стандард. Законодавац је у члану 4 Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја таксативно навео услове које информацијама дају карактер привилегованих и значајних за јавност. Тако, јавност увек има оправдан интерес да зна када се ради о информацијама којима располаже орган власти, а односе се на угрожавање, односно заштиту здравља становништва и животне средине. Ако се ради о другим информацијама којима располаже орган јавне власти, сматра се да оправдан интерес постоји увек, сем уколико орган не докаже супротно. Тражилац информације не треба да доказује да има интерес да зна за одређену информацију, нити да је његов интерес оправдан.²

У закону су, такође, прецизно одређене околности у којима приступ информацијама од јавног значаја може бити ограничен или искључен. Орган јавне власти није дужан да омогући приступ информацији за коју тражилац докаже да постоји интерес да зна, ако су у конкретном случају испуњена три услова:³

а) ако је један од интереса набројаних у Закону (чл. 9, 13 и 14) супротстављен интересу тражиоца да зна;

б) ако би приступом информацији овај супротан интерес био озбиљно повређен;

в) ако потреба заштите супротног интереса претеже над потребом заштите интереса тражиоца да зна, просуђујућу неопходност ускраћивања приступа по мерилама демократског друштва.

На захтев тражиоца информације, Повереник и други орган заштите права утврдиће, спровођењем троделног теста, да ли је орган јавне власти поступио у складу са прописима и легално ускратио тражени приступ, или ипак не. На овом месту често долази до великог раскола између прописа и праксе. Праћењем рада и увидом у резултате органа који одлучују о захтеву за приступ информацијама од јавног значаја у првом и другом степену, долазимо до сазнања да употреба троделног теста често изостаје. Годишњи

¹ Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Сл. гласник РС*, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010

² J. Olofsson, *Слободан приступ информацијама од јавног значаја и право Европске уније*, у: *Право и политика Европске уније из перспективе домаћих аутора* (ур. С. Гајин), Центар за унапређивање правних студија, Београд 2009, 235.

³ *Водич кроз Закон о слободном приступу информацијама*, Београд, 2005, 31.

Ружица Кијевчанин, Право на слободан приступ информацијама од јавног значаја (стр. 89-101)

извештаји, које сачињава Повереник, упознају нас са ефикасношћу спровођења правних прописа у овој области, па тако последњих година можемо уочити велики број жалби који се креће у распону од три до четири хиљаде у периоду од једне године. У 2017. години, Повереник је примио 4.607 жалби, док је у 2018. тај број порастао на 4.842, а са појачаном тенденцијом раста се наставило и у наредној години коју је обележило 6.078 жалби.⁴ У 2020. годину је пренето 3.090 предмета из области слободе приступа. Највећи број случајева односи се на тзв. „ћутање администрације“ која подразумева изостанак одговора ограна јавне власти. Други део жалби се најчешће тиче предмета у којима су тражиоци добили негативан и неаргументован одговор, па Повереник логично закључује да органи нису применили законске одредбе, односно тест, нити су оценили и образложили зашто интерес тражиоца не преовладава у односу на други, супротстављени интерес. О таквим жалбама Повереник одлучује у корист тражиоца, такође, избегавајући примену теста и правдајући своју одлуку чињеницом да су првостепени органи морали да аргументују њихово решење. Повереник поступајући по жалбама, неретко избегава примену теста, одлучује без образложења, уз кратку констатацију да оправдани интерес јавности да зна преовладава или доноси одлуку у корист тражиоца, ако процени да се ради о појави, догађају или личности која је интересантна јавности или је дала повод за тражењем информација о њој. Због овакве ситуације, у Нацрту закона о изменама и допунама ЗСПИЈЗ унет је предлог допуне члана 8, са циљем прецизирања правила одмеравања супротстављених интереса којима би се учинила видљивом обавеза о спровођењу троделног теста надлежних органа, али и олакшао поступак одмеравања интереса.⁵ Допуна подразумева увођење три теста: 1) тест потребности, 2) тест подесности, 3) тест сразмерности, који се састоје из по једног питања: 1) да ли се без ограничења права овог закона може заштитити претежнији интерес, 2) да ли је ограничење права подобан начин за остваривање циља ограничења, односно 3) да ли се претежнији интерес може заштитити и уз примену ограничења у мањој мери, у складу са законом.⁶

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, у члану 13, прописује да орган нема обавезу пружања информације од јавног значаја

⁴ Извештај о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности, за 2019. год. <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2019/Izvestajza2019lat.pdf>, датум посете: 13.09.2020. у 13:48.

⁵ С. Гајин, *Одмеравање супротстављених интереса у примени Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја*, Српска политичка мисао, год. XXV, vol. 62, бр. 4, 2018, 243.

⁶ Нацрт закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја - текст прописа, <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/260318/260318-vest14.html>, датум посете: 13.09.2020. у 15:00.

тражиоцу који ово право злоупотребљава, и то неразумним и честим тражењем, понављањем захтева за истим или већ добијеним информацијама, или тражењем превеликим бројем информација.⁷ У Нацрту закона о изменама и допунама испољава се потреба за променом овог члана, па се тражиоцима који подносе захтев за већ добијене или доступне информације, као и онима чији захтев изискује прекомеран утрошак времена или средстава, несразмеран у односу на интерес јавности да зна, остваривање права онемогућава.⁸ Ова одредба је проблематична, јер оставља простор за манервисање и злоупотребу дискреционе моћи органа јавне власти.

Напоменули смо да је информација од јавног значаја она информација којом располаже орган јавне власти. Под органом јавне власти подразумева се: 1) сваки државни орган, орган територијалне аутономије, орган локалне самоуправе, као и организација којој је поверено вршење јавних овлашћења; 2) правно лице које оснива или финансира у целини, односно у претежном делу државни орган (нпр. школе, факултети, универзитети, институти, болнице, клинике, позоришта и сл.).⁹ Информација мора настати у раду или у вези са радом органа јавне власти, што значи да је она резултат његове активности, односно чињења, или, пак, нечињења или омисије, тј. пропуштања чињења. Она мора бити садржана у одређеном документу, чија врста или природа није од значаја за одређивање њеног својства и значаја.

II ПРАВО НА СЛОБОДАН ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА

Идеја јавности рада органа власти датира из XVIII века и први пут је озакоњена у Шведској 1766. године када је грађанима призната доступност докумената и података у поседу управне власти (*Tryckfrihetsförordning* из 1766. године).¹⁰ Први закон који је регулисао ово питање донет је у Калифорнији, 1996. године, и био је означен синтагмом „*Sunshine government*“ („Влада на сунчевој светлости“).¹¹ Током 1996. године извршене су обимне измене и допуне члана 552. као последица доношења Закона о

⁷ *Анализа Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја са истраживањем о примени закона у пракси*, Београд, 2007, 42.

⁸ Нацрт закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја- Текст прописа, <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/260318/260318-vest14.html>, датум посете: 13.09.2020. у 16:23.

⁹ Ј. Вучковић, *Медијско право*, Медивест, Ниш, 2019, 206.

¹⁰ С. Лилић, *Слободан приступ информацијама од јавног значаја и управни спор*, у: Актуелне тенденције у развоју и примени европског континенталног права (ур. М. Петровић), св. 1, Правни факултет у Нишу, Центар за публикације, Ниш 2010, 104.

¹¹ М. Радојковић, *За слободан приступ информацијама*, у: *Слободан приступ информацијама* (ур. С. Лилић), Комитет правника за људска права (YUCOM), Референцијални центар (HRRC), Београд, 2003, 34.

Ружица Кијевчанин, Право на слободан приступ информацијама од јавног значаја (стр. 89-101)

слободном приступу електронским информацијама.¹² Данас, ово право својим грађанима гарантује више од 30 земаља највишим правним актом, док га преко 50 земаља уређује законима, а велики број држава је у поступку припреме или усвајања аката посвећених овом праву.¹³ Од 2004. године на листи држава које правно регулишу доступност информацијама у поседу државних органа нашла се и Република Србија. Народна скупштина је 5. новембра 2004. године донела Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја који је на снагу ступио 8 дана касније.¹⁴ Законом је основана институција Повереника за информације од јавног значаја. Његов положај у нашем правном систему дефинише га као независни државни орган чија је основна надлежност обезбеђивање остваривања права на слободан приступ информацијама од јавног значаја. Међутим, Република Србија је ово право загарантовала и Уставом од 2006. године¹⁵, али не као самостално, већ као право на обавештеност које у себи имплементира право свакога на истинито, потпуно и благовремено обавештавање о питањима од јавног значаја и обавезу средстава јавног обавештења да ово право поштују, као и право на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења.

Право на слободан приступ информацијама од јавног значаја је основно људско право и услов остваривања осталих фундаменталних права и слобода. Са њим у неразлучивој вези су право на информисање, бирачко право, слобода мишљења, итд. Његова улога у савременом државном поретку дошла је до изражаја последњих деценија када је технолошки развој узео маха, а друштво је из индустријске фазе прешло у информациону. Цивилизацијске новине су оставиле траг на свим пољима, а пре свега на право. Ипак, кроз какве год фазе пролазило, друштво ће увек почивати на ванвременским вредностима које су почетак и крај сваке генерације. Правни поредак који се усаглашава и прати нове изазове и начине функционисања свакодневног живота је променљивог карактера, али политички оквир увек остаје исти и оличен кроз демократију. Под демократијом се подразумева остваривање слободе, људско достојанство, транспарентност, сигурност, безбедност, као и учешће грађана у вршењу власти на непосредан или посредан начин. Слободан приступ информацијама омогућава директан надзор над вршењем функција демократски изабраних представника јавне власти, утицај на њихов рад и доношење одлука, спречава ширење различитих облика корупције, али

¹² С. Лилић, *Доступност јавних информација*, у: Слободан приступ информацијама (ур. С. Лилић), Комитет правника за људска права (YUCOM), Референцијални центар (HRRC), Београд 2003, 20.

¹³ С. Лилић, *op. cit.*, 104.

¹⁴ Д. Суботички, *Доступност информацијама од јавног значаја у српском и европском праву*, Београд, 2011, 13.

¹⁵ Устав Републике Србије, *Сл. гласник РС*, бр. 98/2006

и задовољавање жеље грађана за спознајом бројних информација. Као такво, примећујемо да је ово право најефикасније средство за остварење демократије или, како га многи називају, „кисеоник демократије“¹⁶, а самим тим је у вези са „кључним категоријама“¹⁷ које су основ демократског друштва: принцип јавности (отворености, транспарентности) власти и политичка култура јавности; начело демократичности власти; начело владавине права; слобода информисања.

Право на слободан приступ информацијама од јавног значаја је "право свакога да од носиоца власти, односно јавних овлашћења, тражи и добије релевантне информације од јавног интереса 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 функције власти и, у вези с тим, да управљају другим јавним пословима."¹⁸ Оно се састоји од четири права:¹⁹

- 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;
- право тражиоца да уз плаћање накнаде добије копију документа који садржи тражену информацију;
- право тражиоца да му се копија документа уз плаћање накнаде пошаље на адресу поштом, факсом, електронским путем или на други начин.

Право на приступ информацијама има свако лице, физичко или правно, домаће или страног, без обзира које је расе, пола, националне или етичке припадности. Уколико орган јавне власти прекрши забрану дискриминације, он је у обавези да надокнади насталу штету. Право на приступ информацијама од јавног значаја може бити и ограничено или искључено под условом испуњења прецизно одређених законских претпоставки. О овоме је било речи на почетку рада.

Поступак за остваривање права на слободан приступ информацијама од јавног значаја покреће се подношењем захтева службеном лицу органа јавне власти који располаже информацијом.²⁰ Захтев се може поднети на два начина: усмено и писмено. Усмени захтев се саопштава на записник који

¹⁶ Д. Миленковић, *Право на слободан приступ информацијама као фундаментално људско право*, у: Слободан приступ информацијама (ур. С. Лилић), Комитет правника за људска права (YUCOM), Референцијални центар (HRRC), Београд 2003, 44.

¹⁷ В. Водинелић, С. Гајин, *Слободан приступ информацијама*, Београд, 2004, 8.

¹⁸ Ј. Вучковић, *Право на слободан приступ информацијама од јавног значаја*, у: Зборник радова Правног факултета у Нишу (ур. М. Петровић), бр. 54, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш 2009, 183.

¹⁹ Д. Суботички, *op. cit.*, 15.

²⁰ *Водич кроз Закон о слободном приступу информацијама*, Београд, 2005, 38.

води овлашћено лице органа јавне власти, док се писмени захтев подноси попуњавањем припремљеног обрасца. Овлашћено лице мора размотрити и захтев који није сачињен на том обрасцу. Тражилац у захтеву наводи: назив органа власти, своје име, презиме и адресу, односно седиште ако је тражилац правно лице, опис информације која се тражи, друге податке које олакшавају проналажење информације.²¹ Он није у обавези да наведе разлог подношења захтева. Ако је захтев неуредан или непотпун, орган јавне власти је дужан да поучи тражиоца како да отклони недостатке, односно допуни. Уколико тражилац не поступи по упутствима у року од 15 дана од дана њиховог пријема, а недостаци су такви да се по захтеву не може поступати, орган власти ће донети закључак о одбацивању захтева као неуредног. Тражилац од органа јавне власти може захтевати: обавештење да ли поседује тражену информацију; омогућавање увида у документ који садржи тражену информацију; издавање копије тог документа; достављање копије документа поштом или на други начин.²² Рок за поступање органа власти по захтеву тражиоца је 15 дана од дана пријема захтева. Од овог правила постоје два изузетка:²³

1) ако орган власти није у могућности, из оправданих разлога, да у року од 15 дана поступи по захтеву, дужан је да о томе одмах обавести тражиоца информације и одреди накнадни рок за сопствено делање, а који не може бити дужи од 40 дана од пријема захтева;

2) орган власти мора да поступи по захтеву тражиоца у року од 48 сати од пријема захтева, ако се захтев односи на информацију о: заштити живота и слободе појединаца; угрожавању или заштити здравља становништва; угрожавању или заштити животне средине.

Орган власти писмено обавештава тражиоца о резултатима поступања по његовом захтеву, а уколико то не учини у року тражилац може уложити жалбу Поверенику. Када орган омогући приступ траженим информацијама, о томе не издаје решење, већ сачињава службену белешку. Орган власти ће тражиоцу, заједно са обавештењем да ће му ставити на увид документ који садржи тражену информацију, односно да ће му издати копију тог документа, саопштити време, место, начин на који ће му информација бити стављена на увид, као и 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.²⁴ Ако орган власти одбије да обавести (у целини или делимично) 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

²¹ *Ibid.*, 39.

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*, 41.

²⁴ С. Лилић, *op. cit.*, 108.

донесе решење о одбијању захтева и да га писмено образложи, као и да у решењу да тражиоцу правну поуку. У ситуацији да орган не поседује документ који садржи тражену информацију, захтев ће проследити Поверенику. Такође, он ће обавестити Повереника и тражиоца у чијем се поседу налази документ. Повереник је обавезан да провери да ли орган коме је првобитно упућен захтев заиста не поседује информацију, па уколико утврди да је тако, он ће проследити захтев органу који располаже са потребном информацијом или ће упутити тражиоца да му се сам обрати.²⁵ Рок за поступање по прослеђеном захтеву почиње да тече од дана достављања одговарајућем органу.

Тражилац може на одлуку органа изјавити жалбу Поверенику, ако орган власти: 1) одбије захтев тражиоца, у целини или делимично; 2) не поступи по захтеву тражиоца у законском року; 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; 4) услови издавање копије документа уплатом накнаде која превазилази износ нужних трошкова израде те копије; 5) не стави на увид документ, тј. не изради копију тог документа на језику на којем је поднет захтев, иако располаже документом на том језику.²⁶ Жалба се може изјавити у року од 15 дана од дана достављања решења о одбијању захтева или од дана када му је онемогућено остваривање права на приступ информацијама. Жалба није дозвољена на решења која доносе Народна скупштина, председник Републике, Влада, Врховни касациони суд, Уставни суд и Републички јавни тужилац, али се поводом њих може водити управни спор.²⁷ Повереник одлучује по жалби без одлагања, а најкасније у року од 30 дана од дана предаје жалбе. Он доноси решење које обавезује орган власти коме се тражилац првобитно обратио, а чије извршење обезбеђује Влада. Уколико је тражилац незадовољан и Поверениковим решењем или је Повереник решење донео након истека прописаног рока, он може, у року од 30 дана, поднети тужбу и покренути управни спор.

А. Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о

Повереник за информације од јавног значаја је независан и самосталан државни орган који је у наш правни систем установљен Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја из 2004. године. Доношењем Закона о заштити података о личности, надлежности овог органа бивају проширене, а његов назив преименован у Повереника за информације од

²⁵ *Водич кроз Закон о слободном приступу информацијама*, Београд, 2005, 46.

²⁶ Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Сл. гласник РС*, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010

²⁷ *Анализа Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја са истраживањем о примени закона у пракси*, Београд, 2007, 56.

Ружица Кијевчанин, Право на слободан приступ информацијама од јавног значаја (стр. 89-101)

јавног значаја и заштиту података о личности.²⁸ Овај закон је ступио на снагу 1. јануара 2009. године, а са њим и промене које је донео.

Повереника бира Народна скупштина, већином гласова свих народних посланика, на предлог одбора надлежног за информисање.²⁹ Његово седиште се налази у Београду. Повереник се бира на период од седам година, уз могућност реизбора. Ову функцију може обављати лице које је стручно у области заштите и унапређења људских права, ужива углед, испуњава услове за рад у државним органима, завршило је 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. Поверенику дужност може престати на следеће начине: 1) истеком мандата, 2) на лични захтев, 3) кад наврши шездесет пет година живота и 4) разрешењем.³⁰ 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.³¹ Поступак за разрешење Повереника се покреће на иницијативу једне трећине народних посланика, а одлуку доноси Народна скупштина. 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.

Повереник има заменика кога бира Народна скупштина, већином гласова свих народних посланика, на предлог Повереника.³² Питање трајања његовог мандата и начин престанка дужности, уређено је на исти начин као код Повереника. Заменик обавља дужности Повереника у случају његовог одсуства, смрти, истека мандата, разрешења, као и привремене или трајне спречености вршења надлежности. Поред заменика, Поверенику у раду помаже и стручна служба, чији састав бира лично. Финансијска средства неопходна за рад Повереника добијају се из државног буџета. Повереник је дужан да, у року од три месеца од окончања фискалне године, поднесе Народној скупштини годишњи извештај о својим и радњама органа власти, али и издацима. Поред овог извештаја, по потреби, може подносити и друге извештаје. Реч је о јавним документима која приближавају заинтересованим грађанима стварно стање у овој области, па на основу садржаних података можемо закључити да ли је наше друштво слободно, да ли се остварују

²⁸ Д. Суботички, *op. cit.*, 17.

²⁹ Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Сл. гласник РС*, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

загарантована људска права, и на крају, да ли уопште постоји идеал коме савремене цивилизације теже, а које насловљавамо са демократијом.

III УПРАВНИ СПОР

„Уколико тражилац не може да оствари своје право у првостепеном управном поступку пред органом власти, нити му то полази за руком, или не у целости, у другостепеном поступку, пред Повереником, тражиоцу информације не остаје ништа друго, него да подигне тужбу и покрене судски поступак пред Управним судом.“³³ Ипак, управни суд није надлежан да оцењује чињенично стање и мериторно решава о тужби, јер су одлуке Повереника коначне и против њих се не може поднети жалба било ком другом органу. Предмет управног спора јесте контрола законитости аката које су донете у претходном поступку.³⁴ Тражилац ће покушати да заштити своје право пред судом ако не буде задовољан одлуком Повереника, ако Повереник не донесе одлуку у прописаном року или ако је не донесе уопште. У последњем случају, тражилац мора претходно од Повереника захтевати доношење одлуке у допунском року од седам дана. Ако Повереникова дужност опет изостане, тражилац може поднети тужбу суду, у року од 30 дана од дана истека допунског рока.³⁵ Тужба се подноси и у случајевима да тражиоци информација нису успели да остваре своје право и добију жељене информације у првостепеном поступку, пред органима јавне власти против којих није дозвољено подношење жалбе Поверенику. Реч је о шест веома важних државних органа које смо претходно поменули: Народна скупштина, председник Републике, Влада, Уставни суд, Врховни суд и Републички јавни тужилац. Статистички подаци показују да је оваквих тужби мало и да су поступци најчешће окончавани у корист државних органа.

Тужба којом се покреће управни спор мора садржати следеће податке: 1) име и презиме, занимање и место становања, односно назив и седиште тражиоца; 2) решење Повереника, односно органа власти против чијег решења није дозвољена жалба; 3) разлог за подношење тужбе; 4) у ком правцу и обиму се предлаже поништавање решења.³⁶ Поред тражиоца информације, активну легитимацију за подношење тужбе против одлука Повереника имају

³³ Ј. Вучковић, *Заштита права на слободан приступ информацијама од јавног значаја*, у: Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније (ур. Б. Влашковић), књ. 1, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац 2013, 393.

³⁴ Р. Шабић, *Заштита права на слободан приступ информацијама према Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја*, Правни записи, Год. 3, бр. 1, 2012, 64.

³⁵ *Ibid.*, 65.

³⁶ *Водич кроз Закон о слободном приступу информацијама*, Београд, 2005, 51.

и Републички јавни тужилац и Републички јавни правобранилац.³⁷ Републички јавни тужилац ће бити надлежан за покретање управног спора, ако сматра да је одлуком Повереника повређен закон на штету јавног интереса. Овим решењем се доприноси одржавању легалности правног поретка кроз активирање судске контроле законитости Повереникових аката. Са друге стране, Републички јавни правобранилац ће поднети тужбу управном суду у случају повреде имовинских права и интереса Републике Србије од стране Повереника, односно његових одлука.

Питање које је од изузетног значаја и које се незаобилазно намеће јесте време потребно за остваривање заштите права пред Управним судом. Њега је на посредан начин регулисала Европска конвенција о људским правима (чл. 6), прописујући да „свако има право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом“.³⁸ У периоду када је надлежност за одлучивање о тужбама тражиоца информација припадала Врховном суду Србије, дужина трајања поступака је била врло дискутабилна, а поштовање члана 6 Европске конвенције доведено у питање. Просечно трајање поступка пред овим судом је било више од годину дана, а у неким случајевима и знатно дуже. Данас је ситуација другачија, па поступци пред Управним судом бивају окончани за приближно два месеца. Наравно, рокови за потребе грађана и новинара се морају разликовати, па се поступци у којима су странке новинари настоје окончати у року од 24 сата.³⁹

А. Други облици правне заштите

Поред управо судске заштите тражилац информације може заштиту тражити у прекршајном и парничном поступку, као и у поступку пред Заштитником грађана.⁴⁰ Прва два случаја се односе на ситуације када је тражиоцу ускраћено право на слободан приступ и тиме учињен прекршајни или имовински деликт који са собом повлаче одговорност органа власти, односно обавезу да надокнади насталу штету. Трећи начин заштите права ћемо ближе објаснити. Заштитник грађана је назавиштан државни орган који штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења.⁴¹ На основу наведене законске дефиниције закључујемо да тражиоци информација могу своје право заштитити и у поступку пред овим органом. Разлика између остваривања заштите пред Повереником и Заштитником грађана је у томе што је поступак који се води

³⁷ Р. Шабић, *op. cit.*, 67.

³⁸ *Ibid.*, 68.

³⁹ М. Радојковић, *op. cit.*, 37.

⁴⁰ Ј. Вучковић, *op. cit.*, 221.

⁴¹ Закон о заштитнику грађана, *Сл. гласник РС*, бр. 79/2005 и 54/2007

пред Заштитником грађана неформалан и покреће се када се претходно исцрпе сва правна средства у одређеном поступку. Поступак се покреће на основу иницијативе Заштитника грађана или притужбе грађана. Вођење поступка подразумева контролу законитости и правилности рада органа управе и може се окончати доношењем препоруке органу надлежном да уочени недостатак исправи. Препорука нема обавезујућу снагу, па уколико орган не поступи по њој, Заштитник грађана може о томе обавестити јавност, скупштину и Владу или препоручити утврђивање одговорности функционера који руководи органом управе.⁴² Дакле, можемо рећи да је Заштитник грађана обавља спољну контролу органа управе и да су његови акти декларативног карактера, јер не изазивају значајније промене у пракси, а тиме и правном поретку, за разлику од одлука Повереника и Управног суда.

IV ЗАКЉУЧАК

Право на слободан приступ информацијама је од изузетног значаја за функционисање и развијање савременог друштва и државе. Његовом детаљнијом анализом отворена су многа питања и откривене правне празнине које је наш систем убрзо попунио доношењем правних прописа, попут Закона о заштити података о личности, Закона о тајности података и многих других. Живот у савременом свету је пун ризика и опасности, па је превенција у виду уређене нормативе важно средство заштите. Сведоци смо свакодневних злоупотреба информација, приказивања „искривљених“ слика, прећуткивање истине, а све то у времену када би уредно функционисање елементарних поставки развијеног друштва требало да се подразумева. Остваривање права и слободе у демократском друштву би требало да се дешава спонтано, а заштита истих да буде изузетак који се отклања експресно. Грађани су први елемент у настајању државе, па без њих ништа не би имало смисла и не би постојало. Заузврат најмање што могу добити јесте поштовање, и то кроз омогућавање слободног уживања права која им припадају по рођењу. Наш правни систем настоји заштитити своје држављање и то чини прилично успешно, али брз начин живота и константне промене често „оставе“ систем пар корака иза себе, због чега се јављају неадекватна законска решења и неефикасно спровођење истих. Ипак, свест о томе повлачи рад на недостацима који увек резултира побољшањем стања у мањем или већем обиму.

⁴² Д. Суботички, *op. cit.*, 30.

Ružica Kijevčanin*

THE RIGHT TO FREE ACCESS TO INFORMATION OF PUBLIC IMPORTANCE

Summary

The right to free access to information of public importance is a condition for the enjoyment of other fundamental human rights and freedoms, and above all freedom of opinion, the right to information, the right to vote, etc. Man is a biological, psychological, legal, economic, but also informational being, so the exchange of information is a daily routine that allows him to learn, upgrade and spread various intellectual products, that is, to function in the world. Democracy and free society, as the ideals of today, imply a tireless struggle for the unhindered exercise of the right to free access to information, the importance of which is reflected in two basic reasons. One reason refers to the fact that a person was born with the right to know, and the other reason is in his political nature. By participating in the elections, an individual chooses his representative whom he trusts, so the least he can expect in return is to be informed about everything that interests him and is in his interest, and what the elected bodies have. The importance of the right to free access to information is immeasurable, so it is also called the "oxygen of democracy".

Key words: *information of public importance, Commissioner for Information of Public Importance, Law on Free Access to Information of Public Importance, democracy.*

* Junior Researcher, Faculty of Law, University of Kragujevac.