

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ФАКУЛТЕТ БЕЗБЕДНОСТИ

**ЗАКОНСКА РЕГУЛАТИВА СЛОБОДНОГ ПРИСТУПА
ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА**

– СПЕЦИЈАЛИСТИЧКИ РАД –

Ментор:

проф. др Младен Милошевић

Студент:

Зоран Аксентијевић

Број индекса С – 32/21

Београд, 2022.

С А Д Р Ж А Ј:

УВОД.....	3
ПРАВО НА СЛОБОДАН ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА	4
ЗАКОНСКА РЕГУЛАТИВА СЛОБОДНОГ ПРИСТУПА ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА..	8
Начин подношења захтева за слободан приступ информацијама	13
Главни проблеми у примени <i>Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја</i>	15
ЗАКЉУЧАК.....	19
ЛИТЕРАТУРА	20
ПРИЛОГ	22

УВОД

Већина нас је свесна да имамо људска права. Међутим, не знамо сви шта она значе у практичном смислу. Људска права су основна права која припадају свима нама само зато што смо људи и оличавају кључне вредности у нашем друштву као што су правичност, достојанство, једнакост и поштовање. Право на слободан приступ информацијама од јавног значаја је људско право треће генерације, које је изведено из фундаменталног права на слободно мишљење и изражавање у право да се буде обавештен и слободу јавног информисања. ¹Према *Уставу Републике Србије* право на истинито, потпуно и благовремено обавештавање о питањима од јавног значаја припада свима (члан 51)², а исто стоји и у *Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја* (члан 5).³ То значи да тражилац информације може бити свако физичко и правно лице, домаће и инострано, под једнаким условима и без обзира на држављанство, пребивалиште, седиште, националну, верску, расну, полну и било коју другу припадност. Право на приступ информацијама постало је временом, и саставни део бројних међународних докумената којима су утврђени стандарди у овој области, а које би државе требало да *уграде* и у свој национални правни оквир. Рад приказује начин на који је законски регулисано право на слободан приступ информацијама од јавног значаја и који су проблеми у његовој примени.

¹ Вучковић Јелена, *Право на слободан приступ информацијама од јавног значаја*, Универзитет у Крагујевцу, Правни факултет, 2009., стр. 183.

² *Устав Републике Србије*, Сл. гласник РС", бр. 98/2006 и 115/2021.

³ *Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја*, Сл. гласник РС, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 и 105/2021.

ПРАВО НА СЛОБОДАН ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА

Појединац не ужива само једно право или слободу, већ већи број њих. Људска права су бројна и различита. Свако право и слобода има свој назив, као и своју садржину. Људска права су обично уписана у каталог или листу права и слобода. Веома често овај каталог представља саставни део правних докумената највише правне снаге, као што су међународни документ и устав.⁴

Кад се ради о међународним документима, примећује се да само неки од њих садрже свеобухватне листе права и слобода, на пример *Универзална декларација о правима човека Уједињених Нација* из 1949.⁵, док већина садржи парцијалне каталоге људских права који се везују за поједине групе права и слобода.

То укључује право на живот, право на правично суђење, слободу од тортуре и другог окрутног и нечовечног поступања, слободу говора, слободу вероисповијести и право на здравље, образовање и адекватан животни стандард. Ова људска права су иста за све људе свуда – мушкарце и жене, младе и старе, богате и сиромашне, без обзира на наше порекло, где живимо, шта мислимо или у шта верујемо. То је оно што људска права чини *универзалним*. Дакле, како је већ речено у уводу, право на слободан приступ информацијама од јавног значаја је људско право треће генерације. Права треће генерације се такође могу поделити на подкатегорије. Прва поткатегорија се односи на *самоопредељење народа* и укључује различите аспекте развоја заједнице и политичког статуса. Друга подкатегорија се односи на права етничких и верских мањина.⁶ Права треће генерације се често налазе у споразумима који су класификовани као *меки закон*, што значи да нису правно обавезујући.

Неки примери ових споразума укључују *Универзалну декларацију о људским правима*⁷ и *Декларацију из Рија о животној средини и развоју* из 1992. године.⁸

Ова генерација права се чешће оспорава него прва и друга генерација, али се све више признаје на међународном нивоу. Ова права су почела да добијају признање као резултат

⁴ Јанковић, Б., Радивојевић, З. (2011). Међународно јавно право, Правни факултет, Ниш

⁵ The United Nations Universal Declaration of Human Rights, 1949.

<https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2021/03/udhr.pdf>

⁶ Класификација људских права, доступно на следећем линку: <https://sites.uab.edu/humanrights/2019/01/14/the-generations-of-human-rights/>

⁷ Universal Declaration of Human Rights, <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

⁸ The Rio Declaration on Environment and Development from 1992., https://www.iau-hesd.net/sites/default/files/documents/rio_e.pdf

растуће глобализације и повећане свести о преклапајућим глобалним проблемима као што је екстремно сиромаштво.⁹

У случају специфичне нове категорије права која су предложена као права треће генерације, она су била последица дубљег разумевања различитих врста препрека које могу стајати на путу остваривања права прве и друге генерације. Идеја у основи треће генерације права је солидарност, а права обухватају колективна права друштва или народа, као што је право на одрживи развој, мир или здраву животну средину. У већем делу света, услови као што су екстремно сиромаштво, рат, еколошке и природне катастрофе довели су до веома ограниченог напретка у погледу људских права. Из тог разлога, многи људи сматрају да је признавање нове категорије људских права неопходно: ова права би обезбедила одговарајуће услове за друштва, посебно у земљама у развоју, да могу да обезбеде права прве и друге генерације, која су већ препозната. Конкретна права која се најчешће сврставају у категорију права треће генерације су права на развој, на мир, на здраву животну средину, на учешће у искоришћавању заједничког наслеђа човечанства, на комуникацију и хуманитарну помоћ.¹⁰

Било је, међутим, одређене дебате у вези са овом категоријом права. Неки стручњаци се противе идеји ових права јер су то *колективна права*, у смислу да их имају заједнице или чак читаве државе. Они тврде да људска права могу да имају само појединци.¹¹

Ово право је од суштинског значаја за контролу рада органа власти од стране грађана и основ је отворености и транспарентности рада и поступања носиоца јавне власти. То је природно право које никоме не може бити ускраћено, право човека да зна, право људи да знају шта се дешава у друштву и да им буду доступне информације од којих зависи њихов животни и радни амбијент, њихово правно-политичко и државно-правно окружење, њихова будућност и просперитет сложеног социјалног система.¹²

Правно утемељење идеје јавности рада државних органа али и шире, органа јавне власти, јавља се у XVIII веку и то у Шведској (1766), када је грађанима законом признато право на доступност докумената и података у поседу управне власти, а касније је ово право утемељено и у *Декларацији о слободама и правима човека и грађанина* (1789).¹³

⁹ Трећа генерација људских права, доступно на следећем линку: <https://sites.uab.edu/humanrights/2019/01/14/the-generations-of-human-rights/>

¹⁰ Исто

¹¹ The evolution of human rights, доступно на следећем линку <https://www.coe.int/en/web/compass/the-evolution-of-human-rights>

¹² <https://plato.stanford.edu/entries/rights-human/> Human Rights, Stanford Encyclopedia of Philosophy

¹³ Declaration on the Freedoms and Rights of Man and Citizen (1789), https://avalon.law.yale.edu/18th_century/rightsof.asp

Данас, право на слободан приступ информацијама од јавног значаја је уставом гарантовано у више од 30 земаља широм света, а законска регулатива ове материје постоји у више од 50 држава.¹⁴

На својој првој седници 1946. године Генерална скупштина Уједињених нација усвојила је Резолуцију 59, у којој се каже: *Слобода информисања је основно људско право и стандард за сва људска права којима су Уједињене нације посвећене.*¹⁵

Разумевање и сарадња међу народима су немогући без будног и здравог светског мишљења које, заузврат, у потпуности зависи од слободе информисања: стога одлучује да одобри одржавање конференције свих чланица УН о слободи информисања, налаже Економском и социјалном савету да предузме сазивање такве конференције у складу са следећим водећим принципима:¹⁶

- 1948: *Члан 19 Универзалне декларације о људским правима*

Свако има право на слободу мишљења и изражавања, што обухвата и право да не буде узнемираван због свог мишљења, као и право да тражи, прима и шири бавештења и идеје било којим средствима и без обзира на границе.

- 1966: *Члан 19 Међународног пакта о грађанским и политичким правима*

У члану 19 Универзалне декларације о правима човека (1948) утврђено је да *свако има право на слободу мишљења и изражавања, што обухвата и право да не буде узнемираван због свог мишљења, као и право да тражи, прима и шири обавештења и идеје било којим средствима и без обзира на границе.* Слична формулација садржана је и у члану 19 *Међународног пакта о грађанским и политичким правима* (1966)¹⁷ и члану 10 *Европске конвенције о људским правима* (1950).¹⁸

Право на слободан приступ информацијама, као посебно право које се временом издвојило из слободе изражавања, права на приватност (*приватни и породични живот*) и права на правично суђење као фундаменталних људских права, настало је као резултат развоја савремене правне државе и партиципативне демократије, у којој грађанин постаје *четврта власт* и активни учесник у друштвеним процесима. У последњих четрдесет

¹⁴ Ensuring public access to information: the UN's new global goal, <https://akademie.dw.com/en/ensuring-public-access-to-information-the-uns-new-global-goal/a-18737253>

¹⁵ 1946: Resolution no. 59 of the General Assembly of the United Nations, <https://www.un.org/en/ga/fifth/59/resdec59.shtml>

¹⁶ Freedom of information: the right to know, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000193653.locale=es>

¹⁷ International Covenant on Civil and Political Rights. Adopted by the General Assembly of the United Nations on 19 December 1966., <https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%20999/volume-999-i-14668-english.pdf>

¹⁸ European Convention on Human Rights, https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf

година, тачније од момента када су га Сједињене Америчке Државе први пут законом регулисале 1966, дошло је до његовог брзог ширења. Данас, закони који регулишу начин остваривања права на слободан приступ информацијама постоје чак и у најмањим и најудаљенијим земљама света. У извесном броју земаља, оно је постало и уставом гарантовано људско право и слобода.¹⁹

„Право на слободан приступ информацијама изводи се из корпуса традиционалних политичких и грађанских права посебно утврђених и уобличених током грађанских револуција крајем XVIII века, те оно данас проистиче из најважнијих докумената Уједињених нација и Савета Европе.“²⁰ Многе земље широм света донеле су *посебне законе* којима регулишу материју слободног приступа информацијама. Амерички закон о слободном приступу информацијама из 1966. године са низом измена представља један је од најреферентнијих закона у овој области. Када је овај закон први пут донет 1966. године, означен је као *Sunshine government*. Доношење овог закона отвара доба права на слободан приступ информацијама.²¹

¹⁹ Office of the United Nations, High Commissioner for Human Rights, *Frequently asked questions on a human rights based approach to development cooperation*, New York and Geneva, 2006, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FAQen.pdf>

²⁰ Миленковић Дејан, Право на слободан приступ информацијама као фундаментално људско право, у: Слободан приступ информацијама, приредили: др Стеван Лилић, мр Дејан Миленковић, Комитет правника за људска права, Београд 2003., стр. 45

²¹ Government in the Sunshine Act, https://www.gsa.gov/cdnstatic/SunshineAct_R2B-x3-g_0Z5RDZ-i34K-pR.pdf

ЗАКОНСКА РЕГУЛАТИВА СЛОБОДНОГ ПРИСТУПА ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА

Право на слободан приступ информацијама се данас схвата као посебно људско право које произлази из основних принципа садржаних у најзначајнијим документима о људским правима. Под правом на слободан приступ информација подразумева се: *право сваког да од носиоца власти (јавних овлашћења) тражи али и право да добије релевантне информације од јавног значаја, да би се на делотворан начин омогућио увид у рад и поступање органа којима су грађани на слободним изборима поклонили поверење да могу вршити функције власти и управљати јавним пословима.*²²

Почетком новембра 2004. Народна скупштина Републике Србије је, усвајајући *Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја*, створила основне нормативне претпоставке за остварење циљева који су од виталног значаја за даљи ток транзиције. Закон, поред осталог, садржи и нормативне претпоставке за делотворну контролу рада државних органа од стране грађана, за радикалну промену односа између власти и јавности, као и за ефикасно супротстављање злоупотребима и корупцији. Усвојени закон је у највећем делу био заснован на Моделу закона који је још 2002. године израдио Центар за унапређивање правних студија, невладина организација из Београда. Србија је тако добила један квалитетан закон, који је у значајној мери био усклађен са међународним стандардима у овој области.²³

Слобода приступа информацијама конзумирана је и изводи се већ кроз члан 46. Устава који јемчи слободу мишљења и изражавања. *Јемчи се слобода мишљења и изражавања, као и слобода да се говором, писањем, сликом или на други начин, траже, примају и шире обавештења и идеје.*²⁴ За разлику од Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, која под слободом изражавања не предвиђа тражење идеја и информација (што је и основ слободе приступа информацијама), Устав Србије је познаје. *Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја* је као основни вид проактивне транспарентности државних органа предвидео израду и објављивање информатора о раду најмање једном годишње. Замишљен је као својеврсна лична карта органа јавне управе, која садржи велики број значајних информација о раду самог органа, почев од

²² Вучковић Јелена, *Право на слободан приступ информацијама од јавног значаја*, Универзитет у Крагујевцу, Правни факултет, 2009., стр. 183.

²³ Миленковић Дејан, *Приручник за примену закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја*, овереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, 2010., стр.9

²⁴ Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 98/2006, чл. 46.

основних података о организационој структури, надлежностима и опису послова организационих јединица и функционера, преко детаљног списка услуга и процедура за пружање истих грађанима и привредним субјектима, па до података о буџету, јавним набавкама, платама и зарадама запослених.

Дефиницију појма информације од јавног значаја даје Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја.²⁵ Према члану 2 поменутог закона, информација од јавног значаја јесте свака информација којом располаже орган јавне власти, а која је настала у раду или у вези са радом органа јавне власти, садржана у одређеном документу, и при томе се односи на све оно о чему јавност има оправдан интерес да зна.

Из овако законом одређеног појма могу се издвојити одређени елементи.

То су претпоставке које треба да испуни свака информација да би се могла сматрати информацијом од јавног значаја и да би се на њу односиле одредбе овог закона:

- ✚ Информација од јавног значаја је она информација којом располаже орган јавне власти.
- ✚ Информација је настала у раду или у вези са радом органа јавне власти: сматра се општим добром и она припада, односно треба да припадне свим грађанима јер има јавни значај.
- ✚ Информација је садржана у одређеном документу, дакле, Закон не прецизира врсту и природу документа, јер је по природи ствари, документ јавно – правног карактера.
- ✚ Информација се односи на све оно о чему јавност има оправдан интерес да зна: оправдани интерес јавности да зна постоји у погледу свих информација којима располажу органи јавне власти без образложења зашто тражи информацију.

²⁵ Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Сл. гласник РС, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 и 105/2021

Закон има десет делова:²⁶

- ✚ Први део се тиче основних одредаба у којима се врши дефинисање основних појмова – информације од јавног значаја, оправдани интерес, начело једнакости у остваривању овог права и забрана дискриминације новинара и јавних гласила.
- ✚ Други део: искључење и ограничење слободног приступа информацијама од јавног значаја, ближе је разрађено ограничење приступа информацијама.
- ✚ Трећи део се односи на поступак пред органом власти: *остваривање права тужоца на приступ информацијама, разрада садржине захтева...*
- ✚ Четврти део је Поступак пред Повереником – утврђивање ратлога за изјављивање жалбе и таксативно су набројани органи власти против којих се не може изјавити жалба Поверенику.
- ✚ Пети део *Избор, положај и надлежности Повереника* доноси детаљну разраду услова које би требало да испуњава лице које је кандидат за Повереника и заменика.
- ✚ Шести део разрађује *Мере за унапређивање јавности рада органа власти*.
- ✚ Седми део се тиче накнада штете.
- ✚ У осмом делу утврђен је орган (министарство) које врши надзор над спровођењем Закона.
- ✚ У деветом делу су донете *казнене одредбе*, конкретније – утврђује се које серадње сматрају прекршајима.
- ✚ Десети део представљају *Завршне одредбе* у којима је утврђен је рок за избор првог Повереника и моменат ступања на снагу Закона.

Законом изменама и допунама *Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја из 2009.*²⁷ извршене су бројне измене и допуне које се односе на искључење и ограничење приступа информацијама, поступак пред органом власти, поступак пред Повереником, избор, положај и надлежности Повереника, мере за унапређивање јавности рада и надзор.

²⁶ Миленковић Дејан, *Приручник за примену закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја*, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, 2010., стр. 45.

²⁷ Службени гласник РС, бр. 104/09.

Први део: чланови 1 – 8.

Шести део: чланови 37–43.

Други део се: чланови 9 – 14.

Седми део: члан 44.

Трећи део: чланови 15 – 21.

Осми део: члан 45.

Четврти део: чланови 22–29.

Девети део: чланови 46 – 47.

Пети део: чланови 30 – 36.

Десети део: чланови 49–50.

Слика 1. Шематски приказ поступка за приступ информацијама



Извор: Управа за заједничке послове републичких органа²⁸

Без слободног приступа информацијама од јавног значаја, грађани не само да не би могли да непосредно прате и контролишу поступање органа јавне управе, већ не би могли ни

²⁸ Интернет извор: <https://www.uzzpro.gov.rs/doc/nacin-podnosenja-zahteva-2017-2018.pdf> датум приступа: 29.10.2022.

да активно учествују, конструктивним предлозима и иницијативама, у решавању питања од заједничког и општег интереса.

Разлог лежи у томе што правовремена, потпуна и истинита информисаност о питањима о којима се одлучује, односно у вези са којим јавна управа поступа, претходи свакој делотворној и конструктивној грађанској партиципацији у тим процесима.

Право на слободан приступ информацијама је део слободе информисања, односно представља слободу приступа информацијама које се налазе у поседу јавних органа. Ово право има своју еволуцију. Право на слободан приступ информацијама је настало из слободе мишљења и изражавања, преко права да се буде обавештени слободе јавног информисања, да би данас фигурирало као самостално људско право.

Допуна *Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја* из 2007. године настала је као последица уставних промена из 2006. До следеће промене Закона о слободном приступу информацијама дошло је крајем 2009. године. Овим изменама и допунама отклоњени су бројни недостаци Закона који су се у току његовог спровођења појавили у пракси, пре свега они који су се односили на вођење поступка за остваривање права на приступ информацијама. Такође, њима је установљена и правна заштита *узбуњивача*, која нажалост у целости одудара од прокламованих међународних стандарда у овој области. До треће промене Закона дошло је у првој половини 2010. године.²⁹

Закон о слободном приступу информацијама у савременим условима представља основ отворености и транспарентности рада државних органа. Право на добијање информације препознато је као опште право свих грађана, а не привилегија одређених структура и појединаца. Најкраће речено, уз помоћ овог закона проширује се слобода информисања и употпуњује граница људских права која омогућава да грађани дођу до информација од којих зависи формирање и исказивање њихове суверене политичке воље.³⁰

Закон полаже темеље и за проактивну улогу органа власти да сами унапред, и кад нико то од њих не тражи, пружају информације које могу бити потребне грађанима. На тај начин ће свима који су за информације заинтересовани омогућити и олакшати потрагу и скратити време потребно да до њих дођу.

²⁹ Миленковић Дејан, *Приручник за примену закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, овереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности*, 2010., стр. 14.

³⁰ Жељко Рутовић, *Слободан приступ информацијама као основно људско право*, Матица црногорска, јесен/зима, 2012.

Обраде података о личности који се налазе у оквирима информација од јавног значаја уживају посебан статус. *Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја*, поред *Закона о заштити података о личности*, предвиђа још једну одредбу у вези са оваквом обрадом.

Наиме, орган власти неће омогућити тражиоцу информације остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја, уколико би на тај начин повредио приватност, право на углед или које друго право лица на које се тражена информација односи.

Ипак, од овог правила постоје изузеци, у случају да је лице на које се подаци односе дало пристанак, уколико је реч о личности, појави или догађају за који је јавност заинтересована и ако је лице својим понашањем, посебно у вези са својим приватним животом, дало повода за тражене информације. На овај начин учињено је нормативно вагање важних интереса који се неретко супротстављају у свакодневном животу, па је потребно у сваком конкретном случају обратити пажњу на претежност интереса.

Начин подношења захтева за слободан приступ информацијама

Свако има право да му под једнаким условима буде саопштено да ли орган власти поседује одређену информацију од јавног значаја, односно да ли му је она иначе доступна. Свако има право да му се информација од јавног значаја учини доступном тако што ће му се омогућити увид у документ који садржи информацију од јавног значаја, право на примерак тог документа, као и право да му се на, захтев, примерак документа упути поштом, факсом, електронском поштом или на други начин.

Захтев мора да садржати: назив и адресу институције чије се информације траже, податке о тражиоцу информације (*име, презиме, адреса, и евентуално други подаци за контакт*), што прецизнији опис информације која се тражи (*јасно наведена информација која се тражи, односно на шта се конкретно она односи*) и начин достављања информације. Захтев може, али не мора, да садржи разлоге за подношење захтева као и друге податке који олакшавају проналажење тражене информације.

Покретање поступка иницира тражилац, подношењем захтева за остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја (члан 15. ст. 1) органу власти који располаже информацијом (члан 38). Према члану 5. тражилац може бити свако физичко и правно лице – домаће и страно.

Захтев се може поднет у писменом и у усменом облику. Орган власти може прописати образац за подношење захтева, али мора размотрити и захтев који није сачињен на том образцу. Када се информација тражи усмено, захтев се саопштава у записник који води овлашћено лице органа јавне власти за приступ информацијама, а такав захтев се уноси у посебну евиденцију. На њега се примењују рокови као да је захтев поднет писмено (члан 15. ст. 1, 7. и 8).³¹

Према члану 16. у зависности од ситуације, постоје три рока у којима је орган јавне власти дужан да поступи по захтеву.

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

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

Орган власти мора да поступи по захтеву тражиоца у року од 48 сати од пријема захтева (*што подразумева да тражиоца обавести о поседовању информације, да му стави на увид документ који садржи тражену информацију, односно да му изда копију тог документа*) ако се захтев односи на информацију о: заштити живота и слободе појединаца, угрожавању или заштити здравља становништва и угрожавању или заштити животне средине.³²

³¹ Миленковић Дејан, *Приручник за примену закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, овереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности*, 2010., стр. 92.

³² Исто, стр. 94

Главни проблеми у примени *Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја*

Квалитетан и најкомплетнији фактографски увид у проблеме у примени Закона омогућавају годишњи извештаји Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, бројне публикације које је ова институција објављивала и такође врло бројна обраћања представника ове институције јавности.

И континуирана заинтересованост невладиних организација и медија за примену закона и за активности институције Повереника резултирала је уз остало и истраживањима која такође омогућавају незанемарљив увид у ова питања, нека од тих истраживања то чине и на посебно илустративан начин.³³

Неки од њих су:

Веома велики број захтева за приступ информацијама и жалби поводом њих	Упркос логичној претпоставци да ће временом органи власти све већи број докумената објављивати проактивно па ће сходно томе бити мање потребе да заинтересована лица поднесе формалне захтеве за приступ информацијама, број захтева за приступ информацијама континуирано расте. Приступ информацијама и након више година важења Закона тешко остварује без подношења жалбе и ангажовања <i>Повереника</i> , па нас зато не би требало чудити већи број жалби.
Одсуство одговорности за кршење закона	Један од <i>хроничних</i> проблема у примени Закона је одсуство прекршајне (и сваке друге) одговорности за његово кршење. Услед тога број несанкционисаних случајева закона је буквално огроман. Неадекватан однос надлежних према проблему одговорности за кршење закона, сасвим је извесно, охрабрује одговорне у органима власти да и убудуће не поштују своје законске обавезе, то је логична последица чињенице да непоштовање закона фактички, не подразумева ризик никакве санкције.
Проблем принудног	До 2012. године, извршење закључака <i>Повереника</i> којима су изречене новчане казне извршавали су судови. У 2012. години

³³ Интернет извор: <https://www.istinomer.rs/amnezija/poverenik-u-doba-dss> датум приступа: 28.09.2022.

<p>извршења решења Повереника</p>	<p>Први основни суд у Београду (који је и био надлежан за највећи број извршења) се огласио ненадлежним за извршење. Будући да су други судови заузимали другачије становиште Повереник је иницирао да Врховни касациони суд заузме став по том питању. Врховни касациони суд је заузео став да извршење закључака Повереника није у судској надлежности, односно да Повереник сам треба да их извршава. Са почетком примене новог <i>Закона о општем управном поступку</i>³⁴ проблем је добиододатну димензију. Јављао се не само у вези са извршењем решења Повереника о кажњавању, већ и у вези са самим доношењем решења односно утврђивањем казни. Последице практичног непостојања механизма за принудно извршење решења повереника су врло очигледне и наравно, по право јавности да зна, врло штетне. Са другим механизмом који је прописан са циљем да доведе до извршења решења Повереника, законском обавезом Владе да на захтев Повереника, непосредном принудом, обезбеди извршење његових решења, ствари стоје још много горе, он од самог почетка не функционише уопште. <i>Од 340 захтева за обезбеђење извршења непосредном принудом, колико их је од 2010. до краја 2020. године Повереник поднео Влади, Влада то није учинила ни у једном случају.</i></p>
<p>Неконзистентност и нарушавање јединства правног поретка</p>	<p>Битне претпоставке квалитетне примене Закона су и јединство правног поретка и постојање и функционисање комплементарних закона. У том контексту посебан је значај одредбе (чл.8) која предвиђа – <i>права из овог закона могу се, изузетно подврћи ограничењима прописаним овим законом а и то уз услов да је то неопходноу демократском друштву ради заштите од озбиљне повреде претежног интереса заснованог на уставу или закону.</i> С тим у складу Повереник је у пракси изградио став да Закон има примат у односу на сваки други закон којим се право на приступ информацијама</p>

³⁴ *Закон о општем управном поступку*, Сл. гласник РС, бр. 18/2016 и 95/2018 - аутентично тумачење

	<p>ограничава. Проблеме у примени изазива и опште стање у областима које су уређене другим, комплементарним законима.</p> <p>То су пре свега <i>Закон о тајности података</i> и <i>Закон о заштити података о личности</i>. Са становишта права на приступ информацијама је посебно важно да је заштита приватности принципијелно један од најлегитимнијих основа за његово ограничавање, а да флуидан и нејасан закон о заштити података о личности омогућава лаку злоупотребу тог основа.</p>
<p>Однос власти, посебно Народне скупштине према институцији <i>Повереника</i></p>	<p>Повереник, који се у примени закона већ на почетку суочио са проблемом непостојања правне заштите тзв. дувача у пиштаљку, људи који у јавном интересу разоткрију неку тајну иза које се крију, незаконитост, криминал, корупција и у више наврата позивао је на доношење одговарајућих законских норми. Народна скупштина је тек 2014. усвојила <i>Закон о заштити узбуњивача</i>.³⁵ То је, макар и са великим закашњењем био важан корак у правцу обезбеђења неопходне правне заштите узбуњивача. Ико је закон дао и низ корисних ефеката, реалност је да смо далеко од потребног нивоа заштите што потврђују бројни примери, неки и изузетно драстични. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја предвиђа обавезу Повереника да подноси годишње извештаје Народној скупштини и право да, ако оцени да је то потребно, подноси и посебне, ванредне извештаје. С тим у вези забрињавајуће је вишегодишње пропуштање Скупштине да расправља о извештајима Повереника.</p>

Адаптирано према извору у фусноти³⁶

У основном тексту Закона из 2004. било је предвиђено да у случају неизвршења решења Повереника од стране органа власти, извршење обезбеђује Влада. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја утврдио је и обавезу Повереника да на српском језику и на језицима националних мањина, без одлагања изда и ажурира

³⁵ *Закон о заштити узбуњивача*, Сл. гласник РС, бр. 128/2014.

³⁶ Шабић Родољуб (2021). *Право на слободан приступ информацијама од јавног значаја – правни оквир, проблеми у примени и перспективе*, Београдски центар за безбедносну политику, доступно на следећем интернет извору: <https://bezbednost.org/publikacija/pravo-na-slobodan-pristup-informacijama-od-javnog-znacaja/>

приручник са практичним упутствима за делотворно остваривање права на слободан приступ информацијама, у којем се нарочито морају навести садржина и обим права на приступ информацијама од јавног значаја, као и начини на које се ова права могу остварити. Правно регулисање права на слободан приступ информацијама од јавног значаја обухвата читав низ питања која се тичу овог права. Право на слободан приступ информацијама од јавног значаја представља једно универзално право сваког, како физичког тако и правног лица да зна, односно сазна информације од јавног значаја које се налазе у поседу органа власти.

ЗАКЉУЧАК

Слободан приступ информацијама је начин на који грађани и укупна јавност остварују увид у рад органа власти и од непосредног је значаја за формирање мишљења и ставова о битним друштвеним и државним питањима, учешће у процесу доношења одлука, њихов садржај и контролу спровођења. У раду, на основу изнетих чињеница, можемо успешно препознати шта је информација од јавног значаја. То је (прво) она информација којом *располаже орган јавне власти* и (друго) за коју *јавност има оправдани интерес да зна*. Захтев мора садржати назив органа власти, име, презиме и адресу тражиоца, , што прецизнији опис информације која се тражи. Захтев може садржати: и друге податке који олакшавају проналажење тражене информације. Тражилац не мора навести разлог тражења информације. Тражилац од органа јавне власти може да захтева: обавештење да ли поседује тражену информацију, да му омогући увид у документ који садржи тражену информацију, да му изда копију тог документа, да му достави копију документа поштом или на други начин.

Иако *Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја* и данас представља веома солидан инструмент за остваривање права јавности да зна, односно за контролу јавности над радом власти, ипак је практично на самом почетку било јасно, а кроз петнаест година примене постајало све очигледније да постоји потреба да се он мења, допуни, унапреди. Нажалост, подједнако је очигледна и врло забрињавајућа неспремност власти да на ту потребу одговори на адекватан начин. Примена закона указала је на велики број проблема, а чија је специфична тежина највећа. То су: *веома велики број захтева за приступ информацијама и жалби поводом њих, одсуство одговорности за кршење закона, проблем принудног извршења решења Повереника, неконзистентност и нарушавање јединства правног поретка однос власти, посебно Народне скупштине према институцији Повереника*.

ЛИТЕРАТУРА

- African Charter on Human Rights and the Rights of Peoples,
<https://www.achpr.org/legalinstruments/detail?id=49#:~:text=The%20African%20Charter%20on%20Human, freedoms%20in%20the%20African%20continent.>
- Declaration of the UN General Assembly from 1986.,
<https://digitallibrary.un.org/record/126476?ln=en>
- Declaration on the Freedoms and Rights of Man and Citizen (1789),
https://avalon.law.yale.edu/18th_century/rightsof.asp
- Declaration on the rights of indigenous peoples,
<https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/declaration-on-the-rights-of-indigenous-peoples.html>
- European Convention on Human Rights,
https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf
- Government in the Sunshine Act, https://www.gsa.gov/cdnstatic/SunshineAct_R2B-x3-g_0Z5RDZ-i34K-pR.pdf
- Human Rights, Stanford Encyclopedia of Philosophy,
<https://plato.stanford.edu/entries/rights-human/>
- International Covenant on Civil and Political Rights. Adopted by the General Assembly of the United Nations on 19 December 1966.,
<https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%20999/volume-999-i-14668-english.pdf>
- Resolution no. 59 of the General Assembly of the United Nations, 1946.,
<https://www.un.org/en/ga/fifth/59/resdec59.shtml>
- The Rio Declaration on Environment and Development from 1992., https://www.iau-hesd.net/sites/default/files/documents/rio_e.pdf
- The United Nations Universal Declaration of Human Rights, 1949.
<https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2021/03/udhr.pdf>
- Universal Declaration of Human Rights, <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- *Водич кроз Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја*, Фонд за отворено друштво, Београд, 2005.
- Вучковић Јелена (2009). *Право на слободан приступ информацијама од јавног значаја*, Универзитет у Крагујевцу, Правни факултет

- *Закон о заштити узбуњивача*, Сл. гласник РС, бр. 128/2014.
- *Закон о општем управном поступку*, Сл. гласник РС, бр. 18/2016 и 95/2018 - аутентично тумачење
- *Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја*, Сл. гласник РС, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 и 105/2021.
- Интернет извор: <https://www.istinomer.rs/amnezija/poverenik-u-doba-dss>
- Интернет извор: <https://www.uzzpro.gov.rs/doc/nacin-podnosenja-zahteva-2017-2018.pdf>
- Јанковић, Б., Радивојевић, З. (2011). *Међународно јавно право*, Правни факултет, Ниш
- Класификација људских права, доступно на следећем линку: <https://sites.uab.edu/humanrights/2019/01/14/the-generations-of-human-rights/>
- Миленковић Дејан (2003). *Право на слободан приступ информацијама као фундаментално људско право*, у: *Слободан приступ информацијама*, приредили: др Стеван Лилић, мр Дејан Миленковић, Комитет правника за људска права, Београд
- Миленковић Дејан (2010). *Приручник за примену закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја*, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Београд
- Рутовић Жељко (2012). *Слободан приступ информацијама као основно људско право*, Матица црногорска, јесен/зима
- Трећа генерација људских права, доступно на следећем линку: <https://sites.uab.edu/humanrights/2019/01/14/the-generations-of-human-rights/>
- *Устав Републике Србије*, Сл. гласник РС, бр. 98/2006 и 115/2021.
- Шабић Родољуб (2021). *Право на слободан приступ информацијама од јавног значаја – правни оквир, проблеми у примени и перспективе*, Београдски центар за безбедносну политику, доступно на следећем интернет извору: <https://bezbednost.org/publikacija/pravo-na-slobodan-pristup-informacijama-od-javnog-znacaja/>

ЗАХТЕВ
за приступ информацији од јавног значаја

На основу члана 15. ст. 1. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10), од горе наведеног органа захтевам:*

- обавештење да ли поседује тражену информацију;
- увид у документ који садржи тражену информацију;
- копију документа који садржи тражену информацију;
- достављање копије документа који садржи тражену информацију:**
 - поштом
 - електронском поштом
 - факсом
 - на други начин:*** _____

Овај захтев се односи на следеће информације:

(навести што прецизнији опис информације која се тражи као и друге податке који олакшавају проналажење тражене информације)

У _____,

дана _____ 20__ године

Тражилац информације/Име и презиме

адреса

други подаци за контакт

Потпис

* У кућици означити која законска права на приступ информацијама желите да остварите.

** У кућици означити начин достављања копије документа.

*** Када захтевате други начин достављања, обавезно уписати који начин достављања захтевате.