

ПРИМЕНА ЗАКОНА О СЛОБОДНОМ ПРИСТУПУ ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА У БИБЛИОТЕКАМА

САЖЕТАК: У раду ћемо представити Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Ово право као законско или уставно познаје преко сто држава и уграђено је у многе међународне документе. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја (ЗСПИЈЗ)¹ донет је новембра 2004. године и сматра се једним од најбољих закона. Овим законом уређују се права на приступ информацијама од јавног значаја којима располажу органи јавне власти како би се остварили и заштитили интерес јавности да зна, слободан демократски поредак и отворено друштво. Ради остваривања права на приступ информацијама од јавног значаја којима располажу органи јавне власти, овим законом установљава се Повереник за информације од јавног значаја² као самосталан државни орган, независан у вршењу своје надлежности. Право на слободан приступ информацијама као посебно право, настало је као резултат развоја савремене правне државе и партиципативне демократије, у којој грађанин постаје активни учесник у друштвеним процесима. Примарни циљ рада је да ову тему приближи библиотечкој заједници, те да објасни примену Закона и укаже, кроз примере, на могуће злоупотребе, које су у пракси све чешће.

КЉУЧНЕ РЕЧИ: Информација од јавног значаја, Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Повереник, злоупотреба права, библиотеке.

¹ У даљем тексту биће у употреби скраћеница ЗСПИЈЗ или само Закон.

² У даљем тексту Повереник.

Увод

Информације од јавног значаја јесу информације садржане у документима било ког органа власти, настале су у њиховом раду или су у вези са њиховим радом, органи јавне власти их поседују а јавност има оправдан интерес да зна. Законска је претпоставка да постоји оправдан интерес појединаца да траже информације које поседује орган власти. Право на слободан приступ информацијама у Србији је гарантовано чланом 51 Устава³ и уређено је посебним законом. У Србији је право на слободан приступ информацијама први пут признато Повељом о људским и мањинским правима у саставу Устава некадашње Државне Заједнице Србија и Црна Гора.⁴ Закон је усвојен новембра 2004. а томе су претходиле вишегодишње кампање и деловања ОЕБС-а и Савета Европе. Сматра се једним од бољих закона и трећи је у свету, са 135 од могућих 150 поена, на основу усаглашености са међународним стандардима и праксом. Србија, дакле, већ две деценије има Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја (ЗСПИЈЗ),⁵ који је од усвајања неколико пута дорађен и допуњен.

Право на слободан приступ информацијама од јавног значаја јесте опште људско право. Ово право утемељено је на једном од фундаменталних начела функционисања сваке државне власти а то је начело јавности власти.⁶ Идеја јавности рада државних органа али и шире - органа јавне власти правно је утемељена и јавља се још у XVIII веку, првобитно у Шведској (1766), где је грађанима законом признато право на доступност докумената и података у поседу управне власти. Касније је ово право утемељено и у Декларацији о слободама и правима човека и грађанина (1789. године). Данас је право на слободан приступ информацијама од јавног значаја уставом гарантовано у више од 30 земаља широм света, а законска регулатива ове материје постоји у више од 50 држава.

Крајем XX века, поред националних држава и многе међународне организације као и организације заједница држава (Европска унија) уводе принцип јавности, односно доступности података, на пример Европског парламента, Савета министара,

³ „Устав Републике Србије”, *Службени гласник РС* бр. 98 (2006).

⁴ „Повеља о људским и мањинским правима и грађанским слободама”, *Службени лист СЦГ* бр. 6 (2003).

⁵ „Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја”, *Службени гласник РС* бр. 120 (2004), бр. 54 (2007), бр. 104 (2009), бр. 36 (2010) и бр. 105 (2021).

⁶ Vladimir Vodinelić i Saša Gajin, *Слободан приступ информацијама - уставно јемство и законске гаранције* (Београд: Фонд за отворено друштво, 2004), 9.

Комисије и других. Право на информације од јавног значаја грађанима Европске уније гарантује и Повеља о основним правима ЕУ. Слободан приступ информацијама од јавног значаја јесте услов за ефикасно коришћење готово свих других људских права и слобода и незамењиво је средство за стварну контролу над радом носилаца државне и јавне власти. Због тога, остваривање и заштита права на слободан приступ информацијама које су у поседу органа јавне власти представља један од предуслова за демократско друштво и одговорност јавне власти.

Иако је један од бољих Закона, примена није баш тако савршена јер нам пракса показује другачију слику. Тек једна четвртина државних органа подноси редовне извештаје Поверенику. Највећа одступања од Закона приметна су у одговорима државних органа на упите грађана. Сваки двадесети тражилац информација жали се Поверенику и те су жалбе оправдане у преко 90% случајева. То нам говори о лошем раду државних органа и о непостојању функционалне сарадње међу њима. У пракси се дешавају и злоупотребе. У последње две године приметно је порастао број тражења информација од јавног значаја. Све чешће се информације од јавног значаја траже од библиотека по Србији а питања су потпуно ефемерна. На пример, тражи се информација о томе колико је новца у некој библиотеци потрошено на службене путеве и репрезентацију у одређеном периоду. Или, рецимо, колико је дана сваки запослени провео на годишњем одмору и решења за годишње одморе за све запослене у библиотеци за одређену годину.

Појам права на слободан приступ информацијама од јавног значаја

Право на слободан приступ информацијама може се дефинисати као „право свакога да од носиоца власти односно јавних овлашћења тражи и добије релевантне информације од јавног интереса како би се на делотворан начин стекао 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 да, у вези с тим, управљају другим јавним пословима”.⁷ Ово право је врло важно за грађанску контролу рада органа власти и представља основ за отвореност и транспарентност рада носилаца јавне власти. Информација је одувек представљала један од основних извора моћи. Владајуће држав-

⁷ Dejan Milenković i Vojin Rakić, *Slobodan pristup informacijama i javna uprava* (Beograd : Komitet za ljudska prava, 2005), 5.

не структуре, лоциране пре свега у извршној и управној власти, крију многе информације од јавности и са пуно права законима проглашавају одређене информације државном тајном, информацијом од посебног државног интереса, од интереса за националну безбедност и слично. Овај феномен да се одређене информације чине недоступним за јавност прати државно-правне системе, били они недемократски или демократски. Због тога право на слободан приступ информацијама јесте услов за отвореност и транспарентност рада свих оних институција које располажу информацијама о којима јавност има интерес да зна.

Информација од јавног значаја

Према дефиницији, право на слободан приступ информацијама од јавног значаја представља слободу приступа информацијама које се налазе у поседу јавних органа, али нам та дефиниција истовремено отвара бројна питања. Прво, да ли је свака информација у поседу јавних органа - информација од јавног значаја, односно да ли је довољно да се информација налази у поседу јавног органа да би била значајна за јавност.

Стручњаци из области права дефинишу које претпоставке морају бити испуњене да би се информација могла сматрати информацијом од јавног значаја и да би се на њу примењивале одредбе овог закона. Према члану 2 ЗСПИЈЗ-а, информација од јавног значаја је она информација којом располаже орган јавне власти. Друго, таква информација је настала у раду или у вези са радом органа јавне власти. Треће, информација је садржана у одређеном документу. И четврто, информација се односи на све оно о чему јавност има оправдан интерес да зна. Притом, тражилац информације није дужан да доказује постојање свог интереса за одређену информацију, нити да образлаже оправданост тог интереса. Не постоји правна обавеза да се наводе разлози за подношење захтева органу јавне власти.

Законска регулатива права на приступ информацијама од јавног значаја

Закон у члану 5. образлаже четири основна законска права у погледу приступа информацијама од јавног значаја:

- право онога ко тражи да му буде саопштено да ли орган јавне власти поседује одређену информацију односно да ли му је та информација доступна;

- право тражиоца да му се информација од јавног значаја учини доступном тако што ће му се, без накнаде, омогућити увид у документ који ту информацију садржи;
- право тражиоца да добије копију документа који садржи тражену информацију, уз уплату прописане накнаде у висини нужних трошкова израде копије документа и
- право тражиоца да му се копија документа пошаље на адресу поштом, факсом, електронским путем или на други начин, уз уплату прописане накнаде у висини нужних трошкова слања.

Поступак тражења информација одвија се на следећи начин:

1. Тражилац подноси писмени захтев органу власти за остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја. Захтев мора да садржи назив органа власти, име, презиме и адресу тражиоца информације, прецизан опис тражене информације, као и друге податке који олакшавају њено проналажење. Тражилац нема обавезу да наведе разлоге за захтев. Такође, орган власти је дужан да приступ информацијама омогући и на основу усменог захтева који се уноси у записник и у посебну евиденцију, при чему се примењују исти рокови као за захтеве поднете писаним путем.
2. Орган власти дужан је да без одлагања, а најкасније 15 дана од пријема захтева тражиоца обавести о поседовању информације, пружи му на увид или му изда документ који садржи тражену информацију или му упути копију тог документа. Ако се захтев односи на информацију за коју се може претпоставити да је значајна за заштиту живота или слободе неког лица или да је значајна било због угрожавања или ради заштите здравља становништва и животне средине, орган власти има рок 48 сати од пријема захтева да тражиоца обавести о поседовању те информације, да му стави на увид документ који је садржи или да му изда копију тог документа.

Ако орган власти из оправданих разлога не може да испуни своје обавезе у наведеном року, дужан је да о томе, најкасније седам дана од дана пријема захтева, обавести тражиоца и да одреди накнадни рок, који не може бити дужи од 40 дана од дана пријема захтева. У том року мора обавестити тражиоца о поседовању информације, ставити му на увид или му издати документ који је садржи или пак његову копију.

3. Ако удовољи захтеву тражиоца, орган власти неће издати посебно решење, него ће о томе сачинити службену белешку, а у случају да захтев одбије, било у целини или делимично, орган власти мора без одлагања, најкасније 15 дана од пријема захтева, донети решење о одбијању захтева и притом то решење писмено образложити, истовремено упућујући тражиоца на правна средства која може користити против таквог решења.

У циљу остварења права прописаних овим законом, орган власти именује једно или више овлашћених лица за поступање по захтевима. Уколико овлашћено лице није именовано, за поступање по захтевима надлежан је руководилац органа.

Право жалбе

Тражилац информација може уложити жалбу Поверенику ако орган власти одбије да га обавести о томе да ли поседује одређену информацију од јавног значаја или да ли му је она доступна, као и ако одбије да му стави на увид документ са траженом информацијом или одбије да му изда копију документа у прописаном законском року од 15 дана. У изузетним случајевима овај рок се може продужити на 40 дана (ЗСПИЈЗ, члан 16, став 3). Повереник је дужан да донесе одлуку у прописаном року – најкасније 30 дана од предаје жалбе.

Орган власти неће тражиоцу омогућити остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја у следећим ситуацијама:

- ако би тиме угрозио живот, здравље и сигурност неког другог лица;
- угрозио, омео или отежао спречавање или откривање кривичног дела, вођење судског поступка, извршење пресуде или правично суђење;
- озбиљно угрозио одбрану земље, националну или јавну безбедност или међународне односе;
- битно умањио способност државе да управља економским процесима у земљи;
- учинио доступним информацију или документ за који је прописима или службеним актом одређено да се чува као државна, службена или пословна тајна, односно документ који је доступан само одређеном кругу лица.

Осим тога, орган власти неће омогућити остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја ако би тиме повредио

Б
И
Б
Л
И
О
Т
Е
К
А
Р

бр.
1,
год.
2024.

право на приватност, углед или неко друго право лица на које се тражена информација односи.

Слово на папиру и стварна примена регулативе

Видели смо како се успешно дефинишу појмови у области законске регулативе која уређује права на приступ информацијама од јавног значаја, али и како се развијала теоријска мисао у овој области, што је резултирало рађањем једног од најбољих закона на свету, када закон разумемо као слово на папиру. Да ли је све тако блиставо и у примени, најбоље показују илустрације из праксе библиотека у Србији које се последњих година носе са изазовима насталим управо у пукотинама између теорије и могућих примена које са собом носе злоупотребу.

Проблем можемо сагледати са два аспекта. Први слој проблема представља нарастајући обим захтева за информацијама од јавног значаја, које библиотеке примају на готово дневном нивоу. Овај обим односи се и на укупан број упућених захтева и на опширност самих питања постављених у захтевима, јер она често захтевају издавање значајног времена за припрему одговора. Ситуацију додатно отежава то што је временски рок за издавање одговора на захтев такође утврђен прописима. Уколико узмемо у обзир чињеницу да је обим административних послова у јавним установама, али и у државној администрацији уопште, последњих деценија у готово експоненцијалном порасту и да се овим пословима баве не само запослени у администрацији већ све више и стручни радници, доводи се у питање функционалност институција и обесмишљава се суштина њиховог пословања, јер све мање располажу временом за обављање послова из домена остваривања својих основних основних циљева. Овом приликом напомињемо и то да је у библиотекама број запослених на правно-административним пословима врло ограничен чак и у великим установама, док у мањим библиотекама овај кадар уопште није ни заступљен, због чега за њих ове послове преузимају градске службе. То у додатној мери усложњава, успорава, а често и онемогућава да се информације испоруче у законском року, што библиотеке увлачи и у судске поступке.

Наведимо као пример захтеве за информацијама од јавног значаја који садрже упите о броју боловања запослених у библиотеци током претходних десет година. Уколико имамо у виду чињеницу да електронско пословање у области административних послова тад још није почело да се примењује чак ни у најразвијенијим библиотекама, као и то да се овакви подаци из претходних деценија нису ретроспективно уносили у јединствен и претражив

електронски систем, применом просте математике можемо закључити да преглед документације ради одговора на наведено питање може да потраје месецима. Право питање ипак је да ли захтев за информацијом о укупном броју боловања у једној библиотеци заиста представља питање од јавног значаја. Или, уколико би у партикуларном смислу и могло да га представља, да ли спорадично понављање истог овог питања и његово упућивање различитим институцијама заиста указује на јавни значај или пак открива простор за извесне сумње?

Други ниво проблема односи се на чињеницу да велики број тражених информација не само што често уопште није у складу са профилем институције којој се захтев упућује, нити је са њеним радом у вези, већ је неретко и сасвим бесмислен. Изнећемо пример случаја из праксе Народне библиотеке Србије, која је примила захтев да одговори да ли је термин мушкарац односно жена биолошког или социолошког порекла, односно да ли се мушкарац понекад осећа као жена, а жена као мушкарац?

Без претеране анализе питања, лако је уочљиво да је оно, у најмању руку, промашило адресу. И друга слична питања, која ни на који начин нису директно у вези са радом институције, још мање са јавним интересом, пристизала су и Народној библиотеци Србије и другим библиотекама у земљи, без обзира на њихову величину, развијеност или територијалност.

Треба свакако поменути да један број захтева за информацијама од јавног значаја јесте у директној и логичној вези са природом посла институција. Тако се нека од питања односе на поједине прописе који уређују струку, на процедуре обављања појединих сегмената рада у библиотекама и слично. Ова питања у квалитативном смислу не сматрамо спорним, али интензитет њиховог пристизања, односно „затрпавање” администрације великим бројем захтева свакако остаје спорна појава.

У пракси је уочено и то да захтеви за информацијама од јавног значаја који садрже необичне упите често долазе са истих адреса, неретко из истих адвокатских канцеларија. С обзиром на то да су библиотеке то приметиле, али и на то да су и друге институције пријављивале исте проблеме, природно се поставило и питање циља и смисла оваквог „пројекта”. Напред је изнето да обим и трајање административних поступака често онемогућавају да библиотеке у законском року одговоре на упите, а многе од њих неко време нису ни биле упознате са процедурама поступања у случајевима када не могу да одговоре у роковима. Ово је довело до низа скупих и непотребних судских поступака. Чини се пак да управо

Б
И
Б
Л
И
О
Т
Е
К
А
Р

бр.
1,
год.
2024.

ово и јесте кључна замисао, идеја на којој је заснована злоупотреба прописа: вођење судских поступака чији циљ јесте остваривање материјалне користи на релативно једноставан и загарантован начин, кроз наплату пенала због прекорачења рокова за достављања информација – информација које је немогуће (и суштински непо-требно) и доставити у складу са дефинисаним процедурама.

Закључак

Реагујући на изнете проблеме, како из сопствене праксе тако и на основу своје законске надлежности да брине за развој читавог библиотечно-информационог система Републике Србије, Народна библиотека Србије се обратила канцеларији Повереника за информације од јавног значаја, наводећи да се библиотекарска заједница у Републици Србији, као и друге јавне установе, већ дуго суочава са проблемом злоупотребе Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. И у овом обраћању наведено је да се проблем читује у виду изузетно великог броја захтева за информацијама послатих у кратком периоду, на које је неопходно одговорити у законском року, као и у помањкању смисла у појединим захтевима. Као резултат ове иницијативе, договорен је састанак са повереником, на коме се разговарало о овим проблемима, из чега су проистекли овај текст и текст повереника. Оба имају информативни карактер, али и намеру да остану као траг једног турбулентног друштвеног кретања.

Literatura:

1. Milenković, Dejan i Vojin Rakić. *Slobodan pristup informacijama i javna uprava*. Beograd: Komitet za ljudska prava, 2005.
2. „Povelja o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama”. *Službeni list SCG* br. 6 (2003).
3. „Ustav Republike Srbije”. *Službeni glasnik RS* br. 98 (2006). (na ćirilici)
4. Vodinelić, Vladimir i Saša Gajin. *Slobodan pristup informacija – ustavno jemstvo i zakonske garancije*. Beograd: Fond za otvoreno društvo, 2004.
5. „Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja”. *Službeni glasnik RS* br. 120 (2004), br. 54 (2007), br. 104 (2009), br. 36 (2010) i br. 105 (2021). (na ćirilici)

Tatjana Brzulović Stanisavljević
University Library "Svetozar Marković", Belgrade
brzulovic@unilib.rs

Dragana Milunović
National Library of Serbia, Belgrade
dragana.milunovic@nb.rs

APPLICATION OF THE LAW ON FREE ACCESS TO INFORMATION OF PUBLIC IMPORTANCE IN LIBRARIES

SUMMARY: In this paper, the Law on Free Access to Information of Public Importance is presented. This legal or constitutional right is recognized in more than a hundred countries and is embedded in many international documents. The Law on Free Access to Information of Public Importance (LFAIPI) was adopted in November 2004 and is considered one of the best laws. This Law regulates the rights of access to information of public importance held by public authorities, in order to realize and protect the interests of the public to know and achieve a free democratic order and an open society.

To exercise the right of access to information of public importance held by public authorities, this Law establishes the Commissioner for Information of Public Importance as a self-governing state body, independent in the exercise of its jurisdiction.

The right to free access to information as a special right ensued as a result of the development of the modern rule of law and participatory democracy in which a citizen becomes an active participant in social processes.

The primary goal of the paper is to bring this topic closer to the library community, explain the application of the Law and point out possible abuses that are increasingly occurring in practice.

KEYWORDS: Information of Public Importance, Law on Free Access to Information of Public Importance, Commissioner, abuses, libraries.

Примљено: 20. априла 2024.

Прихваћено: 4. јуна 2024.

Б
И
Б
Л
И
О
Т
Е
К
А
Р

бр.
1,
год.
2024.