

ЗАКОН О СЛОБОДНОМ ПРИСТУПУ ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА – ЗЛОУПОТРЕБЕ И ПРОБЛЕМИ

САЖЕТАК: У овом раду биће анализирано постојеће стање у области приступа информацијама од јавног значаја у Србији. У уводном делу рада приказан је развој права на слободан приступ информацијама кроз историју, са посебним освртом на актуелну проблематику у примени овог права. Као централна тема рада фигурира системска злоупотреба права на слободан приступ информацијама од јавног значаја, која је на делу у последње две године, са тенденцијом раста. Након приказа начина на који функционише злоупотреба и који су њени узроци, биће дати предлози мера које треба спровести како би се наставак злоупотребе спречио и отклониле будуће штетне последице оваквог несавесног поступања појединих грађана и њихових адвоката.

КЉУЧНЕ РЕЧИ: Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, право на приступ информацијама од јавног значаја, повереник, злоупотреба права, Управни суд, измене Закона.

О праву на слободан приступ информацијама од јавног значаја у Србији

Право на слободан приступ информацијама од јавног значаја, као једно од основних људских права, препознаје и штити и наш Устав¹ као право на обавештеност и прописује да свако има право на приступ подацима, који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења, у складу са законом.

У Републици Србији ово право се ефективно штити од 2004. године када је донет Закон о слободном приступу информацијама

¹ „Устав Републике Србије”, Службени гласник РС бр. 98 (2006): члан 51.

од јавној значаја² (у даљем тексту: *Закон*), што значи да се ове године навршава један леп јубилеј: двадесет година законског регулисања права на слободан приступ информацијама од јавног значаја у Србији. Али, не само то: како је овим законом по први пут у Србији установљен Повереник за информације од јавног значаја (у даљем тексту: Повереник), као самосталан државни орган, независан у вршењу своје надлежности, у сврху остваривања наведеног права, то значи да ове године и Повереник обележава двадесет година свог рада.

У време свог доношења, али и данас, наш *Закон* је важио за један од најбољих на свету. Разлога за ту ласкаву титулу је много, али најважнији су следећи: за остварење права тражилац информације не треба да доказује било какав интерес или да наводи разлоге због којих тражи конкретну информацију; информације може тражити свако: грађани појединци, правна лица, удружења грађана па чак и органи власти, не само као они из Србије, већ и из целог света; веома је широк круг органа власти којима *Закон* намеће обавезу да поступају по примљеном захтеву за слободан приступ информацијама од јавног значаја (од највиших органа власти као што су Влада, Народна скупштина, Уставни и Врховни суд ... па до најнижих као што су сеоске месне заједнице); прописана је законска претпоставка о постојању оправданог интереса, посебно у односу на информације које се односе на угрожавање или заштиту здравља становништва и животне средине (у којем случају овај интерес увек постоји и не може се доказивати супротно); прописано је начело једнакости које значи да права из закона припадају свима под једнаким условима и без дискриминације по било ком основу; прописана обавеза велике већине органа власти да израђују и јавно објављују информатор о свом раду; прописана обавеза свих органа власти да сваке године (до 31. јануара) подносе Поверенику годишњи извештај о својим радњама предузетим у циљу примене *Закона* у претходној календарској години; прописана обавеза органа власти да спроводе обуку запослених и упознавање са њиховим обавезама по *Закону*.

Међутим, уместо да ове године обележавамо претходно наведене значајне јубилеје у славу поштовања остварења овог права, принуђени смо да се позабавимо појавом која је последње непуне две године у тако великом обиму заступљена да веома озбиљно угрожава и само остварење овог људског права, а то је злоупотреба права.

Б
И
Б
Л
И
О
Т
Е
К
А
Р

бр.
1,
год.
2024.

² „Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја”, *Службени листник РС* бр. 120 (2004), бр. 54 (2007), бр. 104 (2009), бр. 36 (2010) и бр. 105 (2021).

Злоупотреба права на приступ информацијама од јавног значаја

У пробитном тексту *Закона* па све до последњих измена и допуна које су ступиле на снагу 16. новембра 2021. године, а примењују се од 17. фебруара 2022. године, постојала је норма садржана у члану 13. под насловом „Злоупотреба слободног приступа информацијама од јавног значаја”. Ова норма прописивала је да „орган власти неће тражиоцу омогућити остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја ако тражилац злоупотребава права на приступ информацијама од јавног значаја, нарочито ако је тражење неразумно, често, када се понавља захтев за истим или већ добијеним информацијама или када се тражи превелики број информација”.³ Чињеница је да је овакав текст имао своје озбиљне мане, пре свега зато што је под злоупотребом подразумевао тражење превеликог броја информација, што уопште није лако одредиво пошто се ради о тзв. правном стандарду, а осим тога не мора да значи да се ради о злоупотреби ако неко лице тражи велики број информација (могуће је да спроводи неко истраживање или обавља неки научноистраживачки рад за шта је неопходан велики број информација). Поред овога, појам „неразумно” уопште није примерен праву и свакако му није било место у овој норми. Али, наведено не значи да је ту одредбу *Закона* требало брисати. Напротив. Избрисана је на инсистирање правних експерата из организације СИГМА,⁴ која је заједничка иницијатива ОЕЦД и Европске уније (претежно финансирана од стране Европске уније), а чија је основна надлежност да проверавају усклађеност законодавства држава кандидата за чланство у Европској унији са законодавством које важи у Европској унији. Наведени правни експерти сматрали су да органи власти у Србији користе чињеницу да је у нашем *Закону* прописана злоупотреба и да се често, по њиховом мишљењу крајње неосновано, позивају на злоупотребу када не желе да тражиоцу омогуће приступ информацијама од јавног значаја. Ова њихова оцена, међутим, није одговарала реалном стању. Наиме, тачно је да је у пракси било случајева да се органи власти

³ „Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја”, *Службени гласник РС* бр. 105 (2021).

⁴ СИГМА је заједничка иницијатива коју спроводе Организација за економску сарадњу и развој (ОЕЦД) и ЕУ и највећим делом финансира ЕУ, а већ 27 година промовише добро управљање у Европи. СИГМА стручњаци су активни у шест основних експертских области: стратешки оквир реформе јавне управе, развој и координација политике, јавне услуге и кадровско управљање, одговорност, пружање услуга, управљање јавним финансијама, јавне набавке и екстерна ревизија.

позивају на злоупотребу права од стране тражиоца информације, али такве случајеве је Повереник препознавао и спречавао својим одлукама по жалбама. Много више је било случајева да су се органи власти основано позивали да постоји злоупотреба што је и Повереник својим одлукама потврђивао. То значи да није било никаквог разлога да се наведена одредба *Закона* брише. Евентуално је могла бити замењена адекватнијим текстом који је предложио Повереник под насловом „Посебан случај ограничења права на приступ информацијама од јавног значаја” који гласи: „Орган власти може одлучити да у конкретном случају не поступи по захтеву за слободан приступ информацијама од јавног значаја ако би поступање по захтеву реметило редовно функционисање тог органа власти”. Што би се утврђивало од случаја до случаја. Нажалост, овај предлог нису прихватили наведени правни експерти и сада имамо ситуацију да у нашем *Закону* уопште више не постоји прописана злоупотреба права на приступ информацијама од јавног значаја, коју би могли да користе, с једне стране органи власти када поступају по примљеном захтеву за слободан приступ информацијама од јавног значаја, а с друге стране Повереник, када у поступку по жалби одлучује у другом степену, односно када оцене да се у конкретном случају ради о злоупотреби права од стране тражиоца информације, односно жалиоца. Злоупотреба права у закону не постоји а има је у пракси у тој мери да угрожава и само остваривање права. За разлику од нашег *Закона*, злоупотреба права је прописана у већини закона у европским државама иако је тамо у пракси нема. Или је можда баш зато што је прописана и нема?

Међутим, штета која настаје ипак не би била тако великих размера да се, само неколико месеци по почетку примене измена и допуна *Закона*, није догодила и промена става опште седнице Управног суда по питању права жалиоца (тражиоца информације) на наплату трошкова сачињавања жалбе од стране адвоката. Наиме, Управни суд је годинама својим одлукама подржавао став Повереника да тражилац информације као жалилац нема право на трошкове ангажовања адвоката за сачињавање жалбе у области слободног приступа информацијама од јавног значаја. Овај став, и Повереника, и Управног суда, темељио се на чињеници да се у конкретном случају ради о једностраначком поступку, да су обрасци жалбе (као и захтева за слободан приступ информацијама од јавног значаја) садржани на сајтовима многих органа власти и Повереника, да се не ради о строго прописаној форми жалбе, већ да је довољно да незадовољни тражилац информације својим речима опише чиме је незадовољан у поступању органа власти, по

Б
И
Б
Л
И
О
Т
Е
К
А
Р

бр.
1,
год.
2024.

његовом захтеву за слободан приступ информацијама од јавног значаја. Још једноставнија ситуација је када се тражилац информације жали због „ћутања управе” зато што у том случају чак не мора ни да образлаже чиме је незадовољан у одлуци органа власти који је одлучивао по његовом захтеву пошто та одлука није ни донета, односно изостала је, тако да је у жалби довољно написати да орган власти није донео одлуку по захтеву у законом прописаном року. У сваком случају, ангажовање адвоката за писање жалбе не само да није неопходно него је и беспотребно.

Међутим, Управни суд је, на општој седници свих судија, одржаној у јуну 2022. године, заузео другачији став који је базиран на одредби члана 85. *Закона о ојшћем уйравном йосћууку* (у даљем тексту: ЗУП),⁵ који регулише ко сноси трошкове поступка па тако ако жалба буде од стране другостепеног органа (у нашем случају то је Повереник) усвојена, трошкове другостепеног поступка сноси орган који је одлучивао у првом степену. Мора се нагласити да је Управни суд у овом случају показао дозу недоследности зато што је пренебрегнуо одредбу члана 84. ЗУП, која одређује шта су трошкови поступка па тако у те трошкове, између осталог, убраја и неопходне и оправдане трошкове заступања странке, а на које се, нажалост, приликом одлучивања уопште не осврће, односно не цени потребу неопходности и оправданости трошкова заступања (жалбе) у сваком појединачном случају.

Наведене две чињенице, свака за себе, али и у међусобној комбинацији, довеле су до огромног повећања броја жалби које се подносе Поверенику и тај број је у 2022. био скоро три пута већи него у претходним уобичајеним годинама, док је у 2023. години број жалби повећао тако да их је било пет пута више него обично (у годинама закључно са 2021. просечан број жалби годишње износио је између 3600 и 3800, у 2022. години је Поверенику изјављено преко 9000 жалби а у 2023. преко 16.000 жалби). Овако велики број жалби поднетих Поверенику последица је вишеструко повећаног броја захтева за приступ информацијама од јавног значаја који се подносе разним органима власти у Србији.

Злоупотреба овог права, која се састоји у том да више, наизглед неповезаних, грађана, често и из различитих места становања, подносе захтеве за слободан приступ информацијама од јавног значаја идентичне садржине на адресе више стотина, па и хиљада, истоврсних органа власти. По природи ствари, захтеви се упућују оним органима власти који су најбројнији, с једне стране,

⁵ *Службени гласник РС* бр. 18 (1. март 2016), бр. 95 (8. децембар 2018) – Аутентично тумачење, бр. 2 (13. јануар 2023).

али и економски најслабији и са најмањим капацитетима, с друге стране, као што су: месне заједнице (којих има преко 4000 у Србији), основне и средње школе, предшколске установе, здравствене установе (домови здравља, клинички центри...), установе културе (библиотеке, музеји...), али и неки специфични органи власти, као што су: ловачка удружења, ветеринарске станице и слични. За све њих је заједничко то што немају довољно стручног кадра који би се бавио приступом информацијама од јавног значаја, услед чега долази до неразумевања да ли треба и како поступити по захтеву, а што има за последицу одсуство поступања по захтеву, прекорачење прописаног рока за поступање и неадекватне одговоре тражиоцу. Све то резултира жалбом Поверенику, коју у типској форми подноси један адвокат и тако повезује она наочиглед неповезана лица са почетка (у фази подношења захтева), а затим и наплатом трошкова.

Наведена технологија је, нажалост, тако добро осмишљена да у почетку ни Повереник ни запослени у његовој служби нису препознали да се ради о злоупотреби права. Међутим, када је та злоупотреба узела маха и како су случајеви злоупотребе постајали све чешћи и све безобзирнији, Повереник је одлучио да, упркос брисању злоупотребе из *Закона*, почне да доноси решења о одбијању жалбе из разлога заштите јавног интереса и интереса трећих лица. Међутим, убрзо је то довело да подношења тужби Управном суду за покретање управног спора против Повереника и ти поступци су још у току.

Када кажемо „заштита интереса јавности” и „заштита права других лица” мислимо, пре свега, на чињеницу да је противно интересу јавности и целог друштва да се донети прописи примењују противно сврси због које су донети. *Закон* је донет да би се што ефикасније остварило и заштитило право на слободан приступ информацијама од јавног значаја.

Када је у питању „заштита права других лица” као разлог за одбијање жалбе ту се, пре свега, мисли на заштиту интереса свих оних лица која су честити и савесни грађани и који су, услед огромног броја жалби којима се врши злоупотреба, такође поднели жалбу о којој Повереник, упркос труду свих запослених, још није одлучио.

Што се тиче положаја установа у области науке, културе и информисања, у које спадају и библиотеке, од почетка примене измена и допуна *Закона* Повереник је примио укупно 1097 жалби против ових установа, од чега је 140 жалби било против библиотека. Истовремено, Повереник је решио укупно 841 жалбу од чега је у чак 740 случајева жалба или одбијена као неоснована (597), или

Б
И
Б
Л
И
О
Т
Е
К
А
Р

бр.
1,
год.
2024.

је донето решење о обустави поступка (78) или је жалба одбачена због процесних недостатака (65). Ако се гледају само жалбе које су поднете против библиотека, од 103 решене жалбе, као неосноване одбијено је 66 жалби, обустављен је поступак по 14 жалби и донето је 5 решења о одбацивању жалбе, док су преосталим случајевима (18) жалбе усвојене као основане. На основу наведене статистике, намеће се закључак да је Повереник реаговао у оним случајевима за које је проценио да постоји злоупотреба права и због тога је много већи број жалби које нису усвојене у односу на број усвојених жалби, што некада није био случај. Али, ипак се мора истаћи да су против одлука Повереника, којима се жалбе одбијају као неосноване, а нарочито против оних одлука које је Повереник донео због заштите јавног интереса и права других лица, адвокати поднели тужбе за покретање управног спора пред Управним судом, тако да је крајњи исход поступака по овим жалбама још увек крајње неизвестан.

Начини за превазилажење ситуације

Како би се отклонила описана, крајње неприхватљива, ситуација неопходно је да се системски реагује и то са више страна и спровођењем више разноврсних мера. У даљем тексту дат је осврт на неке од најважнијих мера које треба предузети.

1) Измена Закона

Иако је Закон мењан релативно скоро (у новембру 2021. године са почетком примене у фебруару 2022. године), услед невероватно великих промена које су након тога уследиле и тешких последица које су те промене проузроковале, као један од најважнијих начина за превазилажење постојећег проблема намеће се измена Закона. Ова измена може се одвијати у једном од два смера: а) враћање злоупотребе права у Закон, или б) прописивање других норми које би онемогућиле даљу злоупотребу права у пракси.

Како је тешко очекивати да ћемо од експерата из Европске уније добити „зелено светло” да у закон поново вратимо злоупотребу права коју смо на њихову сугестију и уклонили, реалније је да се изврше неке друге измене Закона које би имале исти ефекат. Повереник је, пре скоро годину дана, Министарству државне управе и локалне самоуправе, као надлежном за предлагање доношења закона и измена закона у области приступа информација од јавног значаја, поднео предлог неопходних измена од којих су две најбитније: „Трошкове поступка по жалби сноси тражилац информације”. И „Повереник ће одбити жалбу ако на основу свих околности случаја, а посебно броја поднетих жалби, истоврсности тражених информација, броја и врсте тражених информација и

понашања жалиоца, утврди да жалба није поднета ради оствари- вања права јавности да зна, већ из других нечасних и непоштених мотива, који су у супротности са јавним поретком, моралом демо- кратског друштва и добрим обичајима”. Због потребе да се реагује у што краћем року, одмах по формирању нове Владе Повереник ће се поново обратити надлежном министарству са предлогом за формирање радне групе која би радила на изменама Закона са циљем спречавања настављања случајева злоупотребе права. У овом процесу свака врста помоћи и подршке изменама Закона у наведеном смислу, нарочито од асоцијација и удружења истоврс- них органа власти, који су жртве оваквог понашања жалилаца и њихових адвоката, је добродошла.

2) Промена става Управног суда по питању трошкова подно- шења жалбе

Ова мера зависи искључиво од става судија Управног суда и на њу Повереник не може утицати али се може очекивати да би промена закона (*Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја* и *Закона о општем управном поступку*) значајно утицала и на промену става судија Управног суда.

3) Пракса Повереника у одлучивању по жалбама

Као што је истакнуто, Повереник, трагајући за законитим начином превазилажења описане ситуације, у свим случајевима у којима процени да се ради о злоупотреби права на приступ ин- формацијама од јавног значаја, већ доноси решења којима одбија жалбе као неосноване а због заштите јавног интереса и заштите права других лица.

4) Пријављивање оваквог нечасног понашања адвоката њихо- вим матичним адвокатским коморама а у случају постојања сумње у извршење кривичног дела и надлежном јавном ту- жилаштву.

5) Истинито и правовремено информисање јавности када су у питању случајеви злоупотреба овог права.

Поједина средства јавног информисања већ су се бавила овим проблемом али неопходно је да се сва укључе у борбу како би се ова појава искоренила.

Закључак

У нашој земљи слободан приступ информацијама од јавног значаја развија се под окриљем законске регулативе већ двадесет година, али пракса је показала многобројне потешкоће које прои- зилазе из његове злоупотребе. Упркос свим наведеним проблеми- ма, надамо се да ће они бити у скоро решени како би се библиоте-

ке, као и и друге установе, растеретиле сувишног посла, али и да бисмо могли, на адекватан начин, да се бавимо питањем како да унапредимо остварење права на слободан приступ информацијама од јавног значаја, односно права јавности да зна.

Literatura:

1. „Ustav Republike Srbije”. *Službeni glasnik RS* br. 98 (2006). (na ćirilici)
2. „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)

Milan Z. Marinović

Commissioner for Information of Public Importance and Personal
Data Protection, Belgrade
milan.marinovic@poverenik.rs

LAW ON FREE ACCESS TO INFORMATION OF PUBLIC IMPORTANCE – ABUSES AND PROBLEMS

SUMMARY: This paper analyzes the current situation in the field of access to information of public importance in Serbia. The introductory part of the paper shows the development of the right to free access to information throughout history, with a special focus on current issues in the application of this right. The central theme of the paper is the systemic abuse of the right to free access to information of public importance, which has been present for the last two years, with a growing tendency. How the abuse occurs and its causes are presented, together with the proposals for measures that should be implemented to prevent the continuation of the abuse and eliminate the future harmful consequences of such negligent behaviour of individual citizens and their lawyers.

KEYWORDS: Law on Free Access to Information of Public Importance, right to access information of public importance, Commissioner, abuse of rights, Administrative Court, amendments to the Law.

Примљено: 12. априла 2024.

Прихваћено: 31. маја 2024.

Б
И
Б
Л
И
О
Т
Е
К
А
Р

бр.
1,
год.
2024.