

STRUČNI ČLANAK

Mr Rodoljub Šabić\*

## ZAŠTITA PRAVA NA SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA PREMA ZAKONU O SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA<sup>1</sup>

**Apstrakt:** *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (ZSPIJZ) Narodna skupština RS usvojila je novembra 2004. godine i u pravni poredak unela pravo na slobodan pristup informacijama.*

*ZSPIJZ predviđa specifičan, dvojan „mehanizam“ za zaštitu prava.*

*Polazeći od Preporuke koja u svrhu ostvarivanja i zaštite prava na slobodan pristup informacijama preporučuje uspostavljanje nezavisnog tela u ovoj oblasti, te odgovarajućih iskustava zemalja koje su sledile ovu preporuku, ZSPIJZ je ustanovio takvo telo – Poverenika za informacije od javnog značaja. Ali i napravio jedan važan izuzetak u odnosu na generalnu nadležnost Poverenika da postupa po žalbama protiv svih organa vlasti, pa on nema nadležnosti u odnosu na tzv. šest najviših organa vlasti. Zaštita prava u odnosu na te organe ostvaruje se tužbom Upravnom sudu.*

*Podaci iz prakse zaštite prava u postupku pred Poverenikom i u sudskom postupku su u velikoj dispororciji što aktuelizuje i odranije prisutne dileme u vezi sa dvojnoshću mehanizma zaštite prava.*

**Ključne reči:** pravo na slobodan pristup informacijama, Republika Srbija, zakon, zaštita prava, Poverenik, sud.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (u daljem tekstu: ZSPIJZ) Narodna skupština Republike Srbije usvojila je početkom novembra 2004. godine, a stupio je na snagu 13. novembra te godine.<sup>2</sup>

\* Poverenik za zaštitu informacija od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti  
e-mail: rodoljub.sabic@poverenik.rs

1 *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti*, „Službeni glasnik RS“, br. 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10.

2 „Službeni glasnik RS“, broj 120/04.

Iako se sloboda pristupa informacijama u svim sredinama u kojima je priznata zasniva na generalno istoj ideji, ipak se, razume se, ne ostvaruje u svim sredinama na identičan način. Kvalitet ostvarivanja ove slobode u direktnoj je korelaciji sa usklađenošću relativno specifičnih rešenja nacionalnog zakonodavstva sa standardima koji su prihvaćeni i afirmisani u međunarodnim relacijama. U tom kontekstu posebno je zanimljiv odnos sadržine ZSPIJZ-a sa dokumentom koji na neki način predstavlja sublimirani izraz najboljih međunarodnih standarda – Preporukom R(2002)2 Saveta ministara (u daljem tekstu: Preporuka).

Preporuka predviđa da u zahtevu za pristup informacijama nije potrebno navoditi razloge zahteva. Prilikom podnošenja zahteva nije potrebno dokazivati nikakav poseban interes, a uslovi za podnošenje zahteva moraju da budu minimalni. Bilo koji organ javne vlasti od koga se traži informacija, odnosno dokument, treba da razmatra zahteve bez ikakve diskriminacije, na ravnopravnoj osnovi. Zahteve treba razmatrati bez odgađanja i po mogućnosti u roku koji je unapred propisan a ako to nije moguće u propisanom roku, tražioca bi o tome trebalo obavestiti. Ako organ nema u posedu traženi dokument, upućuje tražioca, ako je to ikako moguće, na organ koji poseduje dokument, odnosno zahtev prosleđuje nadležnom organu a pri tome treba da nastoji da tražiocu pomogne u identifikaciji dokumenta koji sadrži traženu informaciju. Ipak, ako se to ne može postići, organ nije dužan da ispuni zahtev. U slučaju (i delimičnog) odbijanja zahteva, razlozi za odbijanje moraju biti obrazloženi. Ukoliko zahtev nije razmotren u propisanom roku, ili u slučaju (delimičnog) odbijanja zahteva, potrebno je obezbediti brz i jeftin postupak pred zakonom osnovanim sudom ili drugim nezavisnim ili nepristrasnim organom.

Dobro je što se, s pravom, može reći da sadržina ZSPIJZ-a na veoma dobar način korespondira sa sadržinom Preporuke u pogledu svih relevantnih momenata – predmeta prava, kruga nosilaca obaveza, kruga titulara prava, sadržine prava, eventualnih ograničenja prava, procesuiranja zahteva za pristup informacijama itd.

Utvrđujući i garantujući pravo svakog na pristup informacijama u posedu organa vlasti, ZSPIJZ predviđa i specifičan „mehanizam“ za zaštitu prava.

Polazeći od Preporuke koja u svrhu ostvarivanja i zaštite prava na slobodan pristup informacijama preporučuje uspostavljanje nezavisnog tela u ovoj oblasti, te odgovarajućih iskustava zemalja koje su sledile ovu preporuku, ZSPIJZ je ustanovio takvo telo – Poverenika za informacije od javnog značaja.

Poverenik prati poštovanje obaveza organa vlasti utvrđenih ovim zakonom i o tome izveštava javnost i Narodnu skupštinu; daje inicijativu

za donošenje ili izmene propisa radi sprovođenja i unapređenja prava na pristup informacijama od javnog značaja; predlaže organima vlasti preduzimanje mera u cilju unapređivanja njihovog rada uređenog ovim zakonom; preduzima mere potrebne za obuku zaposlenih u državnim organima i upoznavanje zaposlenih sa njihovim obavezama u vezi sa pravima na pristup informacijama od javnog značaja radi delotvorne primene ovog zakona; obaveštava javnost o sadržini ovog zakona, kao i o pravima uređenim ovim zakonom; može da pokrene postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti zakona i drugih opštih akata, i obavlja i druge poslove određene ovim zakonom i drugim zakonima.

Ali glavna, osnovna nadležnost Poverenika jeste da rešava po žalbi protiv rešenja organa vlasti kojima su povređena prava uređena ZSPIJZ-om.

Specifičnost „mehanizma“ za zaštitu prava je posledica činjenice da ZSPIJZ pravi i jedan važan izuzetak u odnosu na generalnu nadležnost Poverenika da postupa po žalbama protiv svih organa vlasti. Prema ZSPIJZ-u, Poverenik nema nadležnosti u odnosu na takozvanih šest najviših organa vlasti. Naime, članom 22. stav 2. Zakona izričito je isključena mogućnost žalbe Povereniku protiv rešenja sledećih organa vlasti: Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Vrhovnog suda Srbije (Vrhovnog kasacionog suda), Ustavnog suda i Republičkog javnog tužioca. Zaštita prava na slobodan pristup informacijama zbog nepostupanja, odnosno protiv akata navedenih organa ostvaruje se tužbom u upravnom sporu. Osim toga, i zaštitu prava protiv rešenja Poverenika nezadovoljni tražioci informacija ostvaruju na isti način – podnošenjem tužbe Upravnom sudu.<sup>3</sup>

Prema ZSPIJZ-u, zaštita prava na slobodan pristup informacijama ostvaruje se na dva načina – u postupku pred Poverenikom i u postupku pred sudom.

## POSTUPAK PRED POVERENIKOM

Za postupak po žalbi pred Poverenikom za informacije važi, bar u načelu, *mutatis mutandis*, ono što važi i za drugostepeni upravni postupak uopšte. Dakle, taj postupak je oblik instancione kontrole hijerarhijski višeg organa nad nižim koji se pokreće podnošenjem žalbe. Bez žalbe nema instancione kontrole. Žalba, redovno pravno sredstvo u upravnom postupku, nužna je pretpostavka (*conditio sine qua non*) za instancionu kontrolu. Postupak drugostepenog organa po žalbi u procesu instancionog nadzora utvrđen je Zakonom o opštem upravnom postupku. ZSPIJZ, u delu koji se odnosi na postupak po žalbi pred Poverenikom, jeste *lex specialis* u odno-

3 Do 1. januara 2010. godine to je spadalo u nadležnost Vrhovnog suda Srbije.

su na Zakon o opštem upravnom postupku. S tim u skladu, postupak po žalbi pred Poverenikom sadrži određene specifičnosti u odnosu na postupak po žalbi utvrđen Zakonom o opštem upravnom postupku.

ZSPIJZ ne određuje šta žalba treba da sadrži. Posledica toga je da se primenjuju odgovarajuće odredbe Zakona o opštem upravnom postupku (član 222), kojim je predviđeno da se u žalbi mora navesti rešenje koje se pobija, naziv organa koji ga je doneo, kao i broj i datum rešenja. Dovoljno je da žalilac izloži u žalbi u kom je pogledu nezadovoljan rešenjem, ali žalbu ne mora posebno obrazložiti.

Žalbu može da izjavi tražilac informacije. Tražilac informacije izjavljuje žalbu Povereniku. Žalba se i podnosi i predaje Povereniku. U ovom postupku se ne primenjuju odredbe Zakona o opštem upravnom postupku koje se odnose na postupanje prvostepenog organa po žalbi (član 223) u pogledu predavanja žalbe.

ZSPIJZ taksativno i precizno pobraja razloge zbog kojih tražilac može izjaviti žalbu Povereniku. Tražilac ima pravo na žalbu ako organ javne vlasti: odbaci ili odbije zahtev tražioca u roku od 15 dana od dana kada mu je dostavljeno rešenje ili drugi akt; organ vlasti, suprotno obavezi da u roku od 48 časova od prijema zahteva za koji se može pretpostaviti da je od značaja za zaštitu života ili slobode nekog lica, odnosno za ugrožavanje ili zaštitu zdravlja i životne sredine, ne odgovori tražiocu; uslovi izdavanje kopije dokumenta uplatom naknade koja prevazilazi iznos nužnih troškova izrade te kopije; ne omogući uvid u dokument koji sadrži traženu informaciju upotrebom opreme kojom sam raspolaže, odnosno ne dopusti tražiocu da izvrši uvid u dokument upotrebom sopstvene opreme; ne stavi na uvid dokument, odnosno ne izradi kopiju tog dokumenta na jeziku na kojem je podnet zahtev, iako raspolaže dokumentom na tom jeziku; ili organ vlasti na drugi način otežava ili onemogućava tražiocu ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, suprotno odredbama ovog zakona.

Žalba nije dozvoljena ako je organ vlasti, čijim je aktom, odnosno (ne)postupanjem zahtev tražioca odbijen, odnosno onemogućeno mu da ostvari pravo na pristup informacijama u skladu sa zakonom, jedan od sledećih državnih organa: Narodna skupština Republike Srbije, predsednik Republike, Vlada Republike Srbije, Vrhovni kasacioni sud, Ustavni sud Srbije i Republički javni tužilac.

Razume se, samo po sebi, da ove odredbe, kojima se iz nadležnosti Poverenika izuzima šest pobrojanih državnih organa, nikako ne znače da se sve obaveze iz zakona ne odnose i na njih. ZSPIJZ se i na njih odnosi u punom kapacitetu, jedino je pravni put za zaštitu prava u odnosu na njihove akte i postupke drugačiji nego kad su u pitanju svi drugi orga-

ni vlasti. Protiv ovih šest državnih organa nije dopušteno podneti žalbu Povereniku, ali je moguće voditi upravni spor pred nadležnim sudom u skladu sa zakonom.

Pošto primi žalbu, Poverenik prvo utvrđuje da li su ispunjeni formalni uslovi za izjavljivanje žalbe. To znači da utvrđuje da li je izjavljena žalba dopuštena, blagovremena i da li je izjavljena od ovlašćenog lica. Ako ovi formalni uslovi nisu ispunjeni, Poverenik će doneti zaključak o odbacivanju žalbe.

Ako su prethodno navedeni formalni uslovi ispunjeni, Poverenik žalbu dostavlja prvostepenom organu i omogućava mu da se o njoj sadržini izjasni. Poverenik, po potrebi, omogućava i tražiocu da se dodatno izjasni o navodima iz žalbe.

Postupajući po žalbi, Poverenik utvrđuje činjenično stanje. To čini tako što proverava i utvrđuje činjenice neophodne za donošenje rešenja i u tu svrhu ima pravo uvida u svaki dokument, uključujući, razume se, onaj koji je tražiocu iz bilo kog razloga uskraćen. Iako je ovakvo ovlašćenje Poverenika veoma značajno, zapravo neophodno u funkciji utvrđivanja relevantnog, pre svega faktičkog ali i pravnog stanja, u praksi je bilo i situacija koje su upućivale na zaključak da je nekim drugim rešenjima iz ZSPIJZ-a prednost ovog Poverenikovog ovlašćenja u izvesnoj meri relativizovana. To se, pre svega, odnosi na odsustvo nadzornih ovlašćenja koja po zakonu nisu data Povereniku, već Ministarstvu za državnu upravu i lokalnu samoupravu. Posledica ovoga je da, osim uvida u konkretan dokument, Poverenik nema mogućnost da inspeksijskim nadzorom na licu mesta utvrđuje relevantne činjenice. To konsekventno znači da u situacijama u kojima organ vlasti utvrdi da nema u posedu dokument koji sadrži traženu informaciju, Poverenik nije u mogućnosti da to i faktički proveriti. A u praksi je bilo situacija u kojima je i pored izričite tvrdnje organa vlasti da ne poseduje traženi dokument u to bilo jako teško poverovati. Za ilustraciju može poslužiti slučaj iz sredine juna 2011. godine, kada je Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti uputio predsedniku Vlade i ministru finansija pismo u kojem ukazuje na teško shvatljive probleme u vezi sa pravom javnosti na pristup informacijama o pitanjima povraćaja oduzete imovine – restitucije. Neposredan povod bila je žalba Mreže za restituciju u Srbiji – Udruženja građana za povraćaj oduzete imovine, a povodom njihovog zahteva da dobiju tekstove nacрта zakona, analiza ili drugih akata koje je pripremila radna grupa Ministarstva finansija formirana 17. novembra 2009. godine.

Jedini dokument koji im je, na njihov zahtev, Ministarstvo dalo bila je kopija rešenja ministra finansija o formiranju radne grupe, uz informaciju da su „predsednik i jedan broj članova prestali da obavljaju poslove“

uz dodatno „obrazloženje“ da Ministarstvo finansija ne poseduje nikakve druge dokumente. Ovakvo „obrazloženje“ je najblaže rečeno veoma zabrinjavajuće. Jer ako je tačno, ono upućuje na zaključak da za više od godinu i po dana radna grupa nije proizvela ni jedan jedini dokument. A ako nije tačno, upućuje na zaključak da se javnosti svesno, na način suprotan zakonu, uskraćuju informacije koje joj pripadaju.<sup>4</sup>

Poverenik može zaključkom obustaviti postupak. To u svakom slučaju čini onda kada tražilac odustane od žalbe. Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama iz 2009. godine utvrđeno je da Poverenik postupak može obustaviti iako organ vlasti, nakon izjavljene žalbe zbog nepostupanja po zahtevu, a pre odluke po žalbi, tražiocu omogući pristup informacijama.<sup>5</sup>

Poverenik ima obavezu da odluku po žalbi donese bez odlaganja, a najdocnije u roku od 30 dana od dana predaje žalbe. Ovo je sa stanovišta željenog funkcionisanja Poverenika izuzetno „neuralgična“ odredba. Naime, zbog hronično skromnih resursa, a istovremeno velikog broja žalbi koje prima, Poverenik je objektivno onemogućen da odluke po žalbama donosi u zakonom predviđenom roku. Primera radi, krajem maja 2012. godine, Poverenik je imao u radu oko 3.000 aktivnih predmeta što bi, bez ijednog novoprispelog, bilo dovoljno za više meseci rada, a istovremeno mesečno registruje preko 450 novih predmeta.

Poverenik svojim rešenjem odbija žalbu ili nalaže organu vlasti da tražiocu omogući slobodan pristup informacijama od javnog značaja, odnosno kada utvrdi da je žalba osnovana, nalaže organu da omogući tražiocu pristup traženoj informaciji. Poverenik, u toku postupka, pre donošenja rešenja sproviđi tzv. trodelni test.

Poverenik, kao drugostepeni organ, u postupku po žalbi svojim rešenjem može i poništiti prvostepeno rešenje organa javne vlasti i predmet vratiti na ponovni postupak kada nisu ili kada su pogrešno utvrđene bitne činjenice od kojih zavisi postupanje po zahtevu, odnosno donošenje odluke, što se često dešava. Prvostepeni organ je u ovom slučaju dužan da po

---

4 Saopštenje za javnost Poverenika ovim povodom od 17. juna 2011. dostupno je na: [www.poverenik.rs](http://www.poverenik.rs).

5 Novim stavom 5. u članu 24. omogućeno je Povereniku da postupak po žalbi obustavi ako organ vlasti nakon izjavljene žalbe, naknadno, tražiocu omogući pristup informacijama. Inače, obustavljanje postupka, po opštim pravilima utvrđenim u Zakonu o opštem upravnom postupku („Službeni list SRJ“, br. 33/97 i 31/01), moguće je samo na osnovu izričitog odustanka podnosioca žalbe. Bez specijalne odredbe kakva je predviđena u novom stavu 5, Poverenik je, i pored činjenice da je tražilac dobio traženu informaciju, nakon čega često propusti da formalno odustane od žalbe, bio obavezan na dalje nepotrebno postupanje po mnogim žalbama, te donošenje odluka povodom bespredmetnih žalbi („Službeni glasnik RS“, broj 104/09).

zahtevu postupi bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana, u skladu sa primedbama Poverenika.

Odluke, odnosno rešenja koja Poverenik u postupku po žalbi donosi, zakon određuje kao konačne, obavezujuće i izvršne. Bez obzira na ovu nedvosmislenu i eksplicitnu formulaciju, u praksi ipak nisu isključeni problemi u vezi sa postupanjem po tim odlukama.

Zakonom o izmenama i dopunama ZSPIJZ-a iz 2010. godine („Službeni glasnik RS“, broj 36/10), usled brojnih problema koji su postojali u vezi sa obavezom izvršenja rešenja Poverenika od strane organa javne vlasti, proširene su nadležnosti Poverenika u vezi sa obavezom organa vlasti da izvrši rešenja Poverenika.

Ova izmena je posledica upozorenja koja je Poverenik nekoliko godina uzastopno upućivao i Narodnoj skupštini Republike Srbije (u godišnjim izveštajima koje je podnosio) i neposredno Vladi Republike Srbije. Ta upozorenja odnosila su se na činjenicu da mehanizam koji bi, u slučaju potrebe, trebalo da obezbedi prinudno izvršenje rešenja Poverenika praktično i ne postoji i da to ima negativan uticaj na primenu zakona, odnosno na ostvarivanje zakonom zajemčenih prava, s obzirom na to da se član 28. Zakona u praksi pokazao kao isključivo deklarativan i nije služio svojoj svrsi.

Zakonom je bilo predviđeno da „izvršenje rešenja Poverenika, u slučaju potrebe, obezbeđuje Vlada Republike Srbije“. Međutim, u petogodišnjoj praksi, Vlada Republike Srbije, kada je to od nje tražilo neko lice po čijoj žalbi je Poverenik doneo odgovarajuće rešenje, a organ vlasti na koji se rešenje odnosilo nije postupio po rešenju, nikada nije preduzela nikakvu prinudnu meru da bi obezbedila izvršenje tog rešenja.

Sa kvantitativnog aspekta, takav odnos i nije izgledao kao posebno veliki problem. Procenat uspešnih intervencija Poverenika je preko 90%. Broj neizvršenih rešenja Poverenika, koji je u praksi od nekoliko godina iznosio između 100 i 300, nije izgledao prevelik u odnosu na više hiljada registrovanih predmeta u službi Poverenika. Ipak, sve očiglednija činjenica da mehanizam prinudnog izvršenja rešenja Poverenika praktično ne postoji bila je sve podsticajna za one koji nisu želeli da izvršavaju svoje obaveze i broj neizvršenih rešenja popeo se na nekoliko stotina. Ni taj broj ne deluje kao dramatičan u poređenju sa ukupnim brojem predmeta, ali sa principijelnog stanovišta ima nesporan značaj. To je i bio razlog zbog koga je Poverenik uporno zahtevao od Vlade da se praksa radikalno promeni. Jedno od rešenja koje je Poverenik i ranije sugerisao Vladi bilo je primena mera za prinudno izvršenje nenovčanih obaveza utvrđenih Zakonom o opštem upravnom postupku („Službeni list SRJ“, br. 33/97 i 31/01 i „Službeni glasnik RS“, br. 30/10 – dalje: ZUP). Vlada se nije odlučila da počne



sa primenom tih mera, ali je umesto toga podnela predlog za izmene Zakona, nakon čega je Narodna skupština usvojila taj predlog i izmenila član 28. Zakona.

Nakon pomenutih izmena i dopuna najpre je utvrđeno da su rešenja Poverenika obavezujuća, konačna i izvršna, a Poverenik je dobio direktno ovlašćenje da sam sprovodi postupak administrativnog izvršenja rešenja koja donosi. Administrativno izvršenje Poverenik obezbeđuje prinudom, tačnije prinudnom merom, odnosno novčanom kaznom, u skladu sa zakonom kojim se uređuje opšti upravni postupak. U postupku administrativnog izvršenja rešenja Poverenika ne može se izjaviti žalba koja se odnosi na izvršenje.

Mehanizam prinudnog izvršenja rešenja Poverenika utvrđen u stavu 2. upućuje na nekoliko relevantnih odredaba ZUP-a i to člana 264, člana 268. stav 1. i člana 276.

Prva relevantna odredba ZUP-a je član 264. u skladu sa kojom će se mere koje će preduzimati Poverenik sprovoditi protiv lica na koga se obaveza odnosi, protiv organa vlasti, pravnog lica a ne, kako poneko pogrešno misli, protiv odgovornog fizičkog lica. Ali imajući u vidu da je neizvršenje rešenja Poverenika istovremeno i prekršaj utvrđen u članu. 46. tačka 14. Zakona, efikasnost preduzetih mera treba i može da bude podržana i zahtevom za pokretanje prekršajnog postupka protiv odgovornog lica.

Postupak izvršenja biće pokretan i po predlogu stranke, tražioca informacije i po službenoj dužnosti, što će u svakom pojedinom slučaju zavisi od konkretnih okolnosti slučaja. Po logici stvari, postupak izvršenja će češće, odnosno po pravilu, biti pokretan po predlogu stranke.

Sledeća relevantna odredba, član 268. stav 1. ZUP-a, shodno kojoj u slučaju da organ vlasti ne postupi po rešenju Poverenika u roku koji je rešenjem utvrđen, Poverenik će na predlog stanke ili po službenoj dužnosti doneti zaključak o dozvoli izvršenja rešenja. Zaključak sadrži konstataciju da je rešenje postalo izvršno i kada, i njim se izvršenik pod pretnjom izricanja novčane kazne (npr. 20.000 dinara) poziva da izvrši nalog i da o tome obavesti Poverenika u najkraćem roku (1–3 dana).

Protiv ovog zaključka nije dozvoljena žalba. Ova specifičnost u odnosu na opšti režim izvršenja je, po principu *lex specialis*, posledica eksplicitne odredbe stava 3. člana 28. Zakona.

Konačno, relevantna je i odredba člana 276. ZUP-a primenom koje, u slučaju da izvršenik ne izvrši rešenje ni u naknadno ostavljenom roku iz zaključka o dozvoli izvršenja rešenja, Poverenik će doneti zaključak o izricanju novčane kazne zaprećene zaključkom o dozvoli izvršenja rešenja. Ovim zaključkom određuje se račun i rok u kome će izvršenik uplatiti novčanu kaznu, uz upozorenje da će kazna biti naplaćena prinudnim pu-



tem. Istovremeno mu se utvrđuje novi rok izvršenja, uz pretnju da će se postupak prinudnog izvršenja nastaviti izricanjem nove novčane kazne u iznosu od npr. 60.000 dinara.

Ukoliko izvršenik ne uplati izrečenu novčanu kaznu, sprovodi se prinudna naplata kazne tako što se zaključak o kažnjavanju dostavlja Poreskoj upravi na izvršenje. Ako ni nakon izrečene kazne izvršenik ne postupi po rešenju, novim zaključkom se izriče nova kazna zaprečena prethodnim zaključkom i tako dalje, sve do izricanja poslednje kazne, dok zbir svih kazni ne dosegne desetostruki iznos prvi put izrečene novčane kazne. Ukupan iznos svih kazni ne može preći 200.000 dinara.

Ako ni sukcesivnim izricanjem nekoliko novčanih kazni u ukupnom iznosu od 200.000 dinara (propraćenih već pomenutim pokretanjem prekršajnog postupka protiv odgovornog lica) ne bude obezbeđeno izvršenje rešenja Poverenika, preostaje da to obezbedi Vlada primenom odgovarajućih mera, uključujući i neposrednu prinudu.

Ako Poverenik ne može sprovesti svoje rešenje na pomenuti način, Vlada mu na njegov zahtev pruža pomoć u postupku administrativnog izvršenja tog rešenja – primenom mera iz svoje nadležnosti, odnosno obezbeđivanjem izvršenja rešenja Poverenika neposrednom prinudom (član 28. stav 4). Dakle, ako ni sukcesivnim izricanjem nekoliko novčanih kazni u ukupnom iznosu od 200.000 dinara (propraćenih već pomenutim pokretanjem prekršajnog postupka protiv odgovornog lica) ne bude obezbeđeno izvršenje rešenja Poverenika, preostaje da to obezbedi Vlada primenom odgovarajućih mera, uključujući i neposrednu prinudu.<sup>6</sup>

U vezi sa izvršenjem novčanih kazni koje Poverenik izriče u postupku administrativnog izvršenja, u praksi je došlo do jedne gotovo paradoksalne situacije.

Neobična, najblaže rečeno, teško shvatljiva situacija u vezi sa postupanjem Prvog osnovnog suda u Beogradu, u postupku I–9–26531/11, sa stanovišta ostvarivanja principa zakonitosti i elementarne pravne sigurnosti prevazilazi značaj jednog pojedinačnog slučaja.

Rešenjem pod navedenim brojem od 30. decembra 2011. godine, Prvi osnovni sud u Beogradu odbacio je predlog za izvršenje izvršnog pove-

---

6 U dosadašnjoj primeni ovih novih odredaba, Povereniku je podneto preko 300 predloga za administrativno izvršenje njegovog rešenja. Poverenik je doneo 167 zaključaka o dozvoli izvršenja rešenja i nakon toga izrekao 114 novčanih kazni (76 po 20.000 dinara i 38 po 180.000 dinara). U 168 slučajeva, u nekim pre a u većini slučajeva tek nakon izrečene kazne, Poverenik je doneo zaključak o obustavi izvršenja jer je organ vlasti postupio po nalogu. U ostalim slučajevima Poverenik je tražio od Vlade da preduzme odgovarajuće mere radi izvršenja njegovog rešenja, ali Vlada ni u jednom slučaju nije preduzela nikakvu prinudnu meru.

rioca Republike Srbije – Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti – i oglasio se nenadležnim za postupanje u ovoj pravnoj stvari.

Dana 23. novembra 2011. godine, Poverenik je kao izvršni poverilac Prvom osnovnom sudu u Beogradu podneo predlog za izvršenje protiv izvršnog dužnika Višeg suda u Beogradu radi prinudne naplate izrečenih novčanih kazni koje je prethodno, u postupku administrativnog izvršenja svog rešenja, izrekao Višem sudu u Beogradu.

Prema odredbi člana 6. stav 1. Zakona o izvršenju i obezbeđenju, postupak izvršenja je hitan a, u skladu sa odredbom člana 7. stav 1. istog zakona, sud je dužan da o predlogu za izvršenje odluči u roku od pet radnih dana od dana podnošenja predloga i da odluku dostavi strankama u roku od pet radnih dana od dana donošenja.

Sud je 30. decembra 2011. godine doneo rešenje (znatno nakon proteka roka od pet radnih dana od dana podnošenja predloga) a Povereniku je odluka dostavljena 3. februara 2012. godine (znatno nakon proteka roka od pet radnih dana od dana donošenja rešenja).

Protiv navedenog rešenja Poverenik je 9. februara 2012. godine izjavio prigovor drugostepenom veću istog suda.

Do danas odluka po prigovoru Poverenika nije doneta iako je prema odredbi člana 39. stav 4. Zakona o izvršenju i obezbeđenju sud dužan da o prigovoru odluči u roku od pet radnih dana od dana dostavljanja prigovora, dok se prema stavu 5. istog člana nepostupanje sudije nakon izjavljenog prigovora smatra nesavesnim radom sudije.

Ova, bar sa stanovišta dikcije zakona, flagrantna neažurnost možda se bar donekle može objašnjavati preopterećenošću suda izvršnim predmetima. Ali nešto drugo je mnogo teže objasniti.

To su činjenice koje ukazuju na to da je rešenje kojim se Prvi osnovni sud u Beogradu oglasio nenadležnim u ovoj pravni stvari, umesto da bude rezultat primene zakona, zapravo posledica činjenice da je u ovoj pravnoj stvari bio, po zakonu, dužan da donese rešenje protiv suda koji mu je, sa stanovišta opštih pravila o nadležnosti, neposredno nadređen, te da je iz razloga koje bi valjalo razjasniti, hijerarhiji dao prednost u odnosu na zakon. U prilog tome govore činjenice koje slede.

Prvi osnovni sud u Beogradu je u navedenom slučaju odbacio predlog za izvršenje i pored toga što je ranije, u identičnom slučaju, po predlogu za izvršenje podnetom od strane Poverenika kao izvršnog poverioca radi naplate novčanih kazni na osnovu izvršnih isprava (zaključaka Poverenika) protiv drugog izvršenika, dozvolio, odnosno odredio predloženo izvršenje, kao i pored toga što, u skladu sa zakonom, ostali osnovni sudovi

u Republici Srbiji dozvoljavaju izvršenje po predlogu Poverenika radi naplate novčanih kazni na osnovu izvršnih isprava (zaključaka Poverenika).

Posledica toga je gotovo paradoksalna situacija u kojoj se sudovi sa teritorije tri od četiri apelaciona suda oglašavaju nadležnim i postupaju po predlozima za izvršenje Poverenikovih rešenja, a samo Prvi osnovni sud u Beogradu, iako je to ranije takođe činio, više ne čini. Situaciju dodatno komplikuje činjenica da taj sud u vezi sa drugim, naknadno podnetim predlozima Poverenika nije donosio rešenja o odbačaju, odnosno iako je bio dužan, nije donosio nikakva rešenja.

Ovakvo „ekskluzivno“ menjanje stavova o nadležnosti za postupanje, u zavisnosti od ličnosti izvršenika, na najdirektniji način dovodi u pitanje ostvarivanje principa zakonitosti i pravne sigurnosti.

## POSTUPAK PRED SUDOM

Veoma značajnu ulogu u vezi sa zaštitom prava na slobodan pristup informacijama ZSPIJZ namenjuje sudu.

Sud se u tom kontekstu javlja u dvostrukoj ulozi. U prvoj ulozi on paralelno sa Poverenikom obezbeđuje zaštitu prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, a u drugoj vrši kontrolu zakonitosti odluka koje Poverenik donosi u postupku po žalbi.

Bilo bi logično pretpostaviti da ostvarivanje prve uloge podrazumeva obimnu aktivnost suda. Kao što je već rečeno, ZSPIJZ je isključio mogućnost žalbe Povereniku protiv šest veoma važnih državnih organa – Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, Vrhovnog suda<sup>7</sup> i Republičkog javnog tužioca. Zaštita prava protiv šest navedenih organa, shodno zakonu, ostvaruje se tužbom, odnosno pokretanjem upravnog spora. Već na prvi pogled je jasno da je reč o organima koji raspolažu velikom količinom, za javnost, potencijalno vrlo interesantnih informacija. Ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama u odnosu na njih bi, po logici stvari, trebalo da podrazumeva i relativno značajan broj situacija u kojima su informacije uskraćene i koje podrazumevaju potrebu za podnošenjem tužbe. Međutim, koliko god takvo očekivanje izgledalo logično, ono u praksi ni izdaleka nije potvrđeno.

S tim u vezi, pažnju zaslužuju podaci o ishodima sudskih postupaka po tužbama podnetim protiv šest navedenih organa. Prema podacima Vrhovnog, a kasnije Upravnog suda, od 35 tužbi rešeno je 30, ali je u vrlo

7 Od 1. januara 2010. godine Vrhovni sud je, uz određene promene nadležnosti, preimenovan u Vrhovni kasacioni sud.

malom broju slučajeva postupak okončan uspešno po tražioca informacije, usvajanjem tužbenog zahteva.<sup>8</sup>

To da je u najvećem broju slučajeva postupak okončan i pre nego što je započeo, odbacivanjem tužbe, posledica je dve činjenice – da su gotovo sve navedene tužbe podnete zbog „ćutanja administracije“ i istovremeno opredeljenja suda za striktnu primenu odredaba ZUS-a koje se odnose na pokretanje upravnog spora zbog „ćutanja administracije“. Stranke u postupku iz različitih razloga nisu bile spremne da podnose dopunski zahtev, zbog čega je sud odbacivao njihove tužbe. Iako se takvom stavu suda, sa formalnog stanovišta, ne može stavljati zamerka, bilo bi dobro prilikom eventualnih izmena ZUS-a još jednom proceniti da li su zakonske odredbe, koje upućuju stranku da organu vlasti koji je ignorisao ranije podneti zahtev podnose dopunski zahtev, primerene suštini prava na slobodan pristup informacijama i logičnoj potrebi da se ono ostvaruje što brže. Pogotovo imajući u vidu da ZSPIJZ „ćutanje administracije“ tretira kao nedopušteno i kažnjivo, kao i da predviđa da je upravni spor povodom ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama hitan.<sup>9</sup>

Odluke koje Poverenik donosi po žalbama su *ex lege* konačne i protiv njih se ne može podneti žalba bilo kom drugom organu. Kontrolu zakonitosti tih akata Poverenika vrši sud<sup>10</sup> u upravnom sporu, po odredbama ZUS-a.

Ako je tražilac nezadovoljan odlukom Poverenika ili ako Poverenik ne donese odluku u propisanom roku, tražilac može da pokrene upravni spor pred Upravnim sudom. Upravni spor povodom ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja je hitan.

Tražilac takođe ima pravo i da, ako Poverenik ne odluči po žalbi u propisanom roku, pokrene upravni spor. Međutim, shodno već pominjanim shvatanjima Vrhovnog i Upravnog suda, mora prethodno od Poverenika da zahteva donošenje odluke u dopunskom roku od sedam dana. Tek ako Poverenik ni u tom naknadnom roku ne donese odluku, tražilac može podneti tužbu sudu u roku od 30 dana od dana isteka dopunskog roka.

Upravni spor je oblik spoljne – sudske kontrole zakonitosti rada Poverenika, koji se pokreće tužbom koja se podnosi i predaje direktno nadležnom sudu u roku od 30 dana od dana dostavljanja odluke.

Tužba kojom se pokreće upravni spor protiv odluke Poverenika sadrži sledeće „standardne“ podatke: ime i prezime, zanimanje i mesto stanova-

---

8 Odbačena 21 tužba, tri odbijene i jedan postupak obustavljen, dva rešena na drugi način, u tri slučaja uvaženo i poništeno rešenje predsednika Republike, odnosno dva rešenja Republičkog javnog tužilaštva.

9 Član 27. ZSPIJZ.

10 Do 1. januara 2010. godine Vrhovni sud Srbije, a od tada Upravni sud Srbije.

nja, odnosno naziv i sedište tužioca; rešenje Poverenika, odnosno organa vlasti protiv čijeg rešenja nije dozvoljena žalba; razlog za podnošenje tužbe i u kom pravcu i obimu se predlaže poništavanje rešenja.

Statistički podaci o sudskoj kontroli odluka Poverenika takođe su interesantni i indikativni, pogotovo ako se porede sa već pominjanim statističkim podacima u vezi sa ulogom suda u zaštiti prava na slobodan pristup informacijama u odnosu na već pominjanih šest tzv. najviših državnih organa.

Prema podacima Vrhovnog, a potom Upravnog suda, u proteklih sedam godina protiv Poverenika su podnete 204 tužbe. Od tog broja 190 tužbi je rešeno (93 je rešio Vrhovni sud Srbije, a 97 Upravni sud Srbije). Postupci pred ovim sudovima okončani su tako što je 95 tužbi odbačeno, 72 su odbijene, u osam slučajeva obustavljen je postupak, u 15 slučajeva uvažena je tužba i poništena odluka Poverenika. Ono što je posebno zanimljivo jeste izuzetno visok procenat odbačenih tužbi, koji je direktna posledica činjenice da su od ukupnog broja tužbi podnetih protiv odluka Poverenika, bezmalo polovinu, tačnije 40% podneli organi vlasti. Reč je, razume se, o nedopuštenim tužbama, pa je odbačaj istih bio jedina moguća konsekvencija.

Iz odredaba Zakona o upravnom sporu, koje definišu ko je tužilac u upravnom sporu,<sup>11</sup> jasno proizlazi da organ javne vlasti protiv koga je Poverenik u postupku po žalbi doneo odluku nema aktivnu legitimaciju za podnošenje tužbe Sudu, te da ne može tužbom pokrenuti upravni spor, što je potvrđeno i u više rešenja o odbacivanju tužbe koje su do sada doneli Vrhovni, odnosno Upravni sud.

Mora se konstatovati da je u kontekstu ove činjenice zaista veoma zabrinjavajuće koliki broj organa vlasti „ne poznaje“ procesne mogućnosti.<sup>12</sup> Jedan od mogućih zaključaka je svakako i taj da se, bar u jednom delu slučajeva ne radi o neznanju, već o svesnom pokušaju da se „opravda“ odlaganje izvršenja naloga Poverenika. Takav zaključak se, ako ništa drugo, prosto nameće u slučajevima u kojima su isti subjekti nedopuštene tužbe podnosili i po nekoliko puta.

U slučajevima u kojima tužba nije bila odbačena i vođen je postupak, u velikoj većini tužbe su odbijene kao neosnovane. Primera radi, u toku 2010. godine protiv odluka Poverenika podnete su 43 tužbe, a nijedna nije usvojena.<sup>13</sup> U dosadašnjoj praksi Vrhovni i Upravni sud su i u onom, re-

11 Član 11. stav 1. *Zakona o upravnom sporu*, „Službeni glasnik RS“, broj 111/09.

12 Posebno je zabrinjavajuća činjenica da su „doprinos“ korišćenju nedozvoljenih pravnih sredstava dali i organi pravosuđa. To je učinilo čak sedam sudova, Viši sud u Beogradu čak dva puta.

13 U toku te godine Upravni sud je rešio 28 tužbi tako što je: 15 tužbi tražioca informacija odbio kao neosnovane, čime su potvrđene odluke Poverenika, a 12 tužbi od

lativno malom broju slučajeva ukidanja odluka Poverenika to činili, praktično bez izuzetka, iz formalnih, procesnih razloga, a ne iz materijalno pravnih.

Aktivnu legitimaciju za podnošenje tužbe, odnosno pokretanje upravnog spora protiv odluka Poverenika ima Republički javni tužilac ako smatra da je upravnim aktom, odnosno odlukom Poverenika povređen zakon na štetu javnog interesa. Republičko javno tužilaštvo je Vrhovnom i Upravnom sudu podnelo ukupno deset tužbi protiv odluka Poverenika.

Ovlašćenje Republičkog javnog tužioca da, po zakonu predviđenim uslovima, radi zaštite javnog interesa, pokreće upravni spor protiv odluka Poverenika predstavlja potencijalno veoma koristan instrument za aktiviranje sudske kontrole zakonitosti akata Poverenika, kontrole koja može biti veoma korisna. Međutim, osim formalne legalnosti, iza takvih tužbi Republičkog javnog tužioca moralo bi da stoji i legitimnost, odnosno jasno prepoznatljiva činjenica da se tužbom zaista štiti legitiman interes. Međutim, podaci o ishodu postupaka pokrenutih tužbama Republičkog javnog tužioca i druge okolnosti u vezi sa tim postupcima, nažalost, otvaraju s tim u vezi ozbiljne dileme.<sup>13</sup> U jedinom slučaju kada je presudom Upravnog suda<sup>14</sup> uvažena tužba Republičkog javnog tužilaštva i poništeno rešenje Poverenika, Sud je našao da je rešenje Poverenika doneto uz bitnu povredu odredaba člana 236. Zakona o opštem upravnom postupku, zbog čega je tužba uvažena. Shodno tome, u toj presudi se, između ostalog, navodi: „Tuženi (Poverenik) kako to iz spisa proizlazi, nije u smislu člana 236. stav 1. Zakona o opštem upravnom postupku tražio od prvostepenog organa da mu saopšti zašto rešenje u smislu člana 16. stav 10. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, nije doneo u zakonskom roku od 15 dana, propisanom članom 16. stav 1. istog zakona, a što je zakonski uslov za odlučivanje, odnosno donošenje osporenog rešenja, u smislu člana 236. stav 2. Zakona o opštem upravnom postupku. Po nalaženju suda, dostavljanje žalbe na odgovor i ocena navoda iznetih u odgovoru na tužbu ne može zameniti obavezu postupanja tuženog u skladu sa članom 236. stav 1. Zakona o opštem upravnom postupku.“

Ovo, bar na prvi pogled, deluje kao pomalo konzervativan ali u svakom slučaju prihvatljiv stav. Ali problem je sledeći – kapitalna konstatacija suda je proizvoljna i u očiglednoj suprotnosti sa stanjem u spisima predmeta.

---

organa vlasti odbacio je zbog nedopuštenosti. Jednu tužbu organa vlasti, dopuštenu, izjavljenu od Republičkog javnog tužilaštva po posebnom osnovu, odbio je kao neosnovanu, potvrdivši odluku Poverenika.

14 Presudom 17 U. 11777/10(2009) od 12. 5. 2011. godine poništeno je rešenje Poverenika br. 07-00-1674/2006-03 od 6. 3. 2007. godine.

Naime, u spisima predmeta se nalazi akt Poverenika br. 07–00–01674/2006–03 od 22. 12. 2006. godine, kojim je od prvostepenog organa (tada Okružno javno tužilaštvo u Novom Sadu) zatraženo da se izjasni o navodima žalbe, a posebno o razlozima nepostupanja u zakonskom roku, po podnetom zahtevu u skladu sa odredbama člana 16. st. 1–9. ili stava 10. Zakona.

Međutim, po Zakonu o upravnim sporovima (član 49), budući da sud nije odlučivao u punoj jurisdikciji, Poverenik nema mogućnost za podnošenje zahteva za preispitivanje sudske odluke kao vanrednog pravnog sredstva.

Aktivnu legitimaciju za podnošenje tužbe protiv odluka Poverenika ima i Republički javni pravobranilac u slučaju da su aktom Poverenika povređena „imovinska prava i interesi Republike Srbije“.<sup>15</sup>

U sedmogodišnjoj praksi primene zakona, protiv šest navedenih organa podneto je ukupno 35 tužbi.<sup>16</sup> S tim u vezi indikativna je činjenica da su u istom periodu protiv šest navedenih organa Povereniku, iako nenadležnom, podnete čak 153 žalbe.<sup>17</sup> Te činjenice svakako zaslužuju ozbiljnu pažnju jer pothranjuju i inače prisutne dileme o kvalitetu i efikasnosti ovakvog pravnog puta zaštite prava na slobodan pristup informacijama.

Za zaštitu nekog zajamčenog ljudskog prava važno pitanje predstavlja vreme potrebno za ostvarivanje te zaštite. Odnosno, u istom kontekstu, sagledavanje tog predmeta u kontekstu člana 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima, čije odredbe uz ostalo predviđaju:

„Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona. Presuda se izriče javno, ali se štampa

15 Inače, Republički javni pravobranilac je samo jednom koristio svoje ovlašćenje za podnošenje ovakve tužbe, i to u situaciji u kojoj je zaista bilo praktično nemoguće prepoznati bilo kakav imovinski interes Republike Srbije, budući da je odluka Poverenika imala za predmet dostavljanje kopija pritužbi na rad grupe sudija. Kod takvog stanja stvari sasvim je logično da je Upravni sud tužbu odbacio kao nedopuštenu.

16 Od ukupno podnetih 35 tužbi, 11 je objavljeno protiv Vlade, osam protiv Republičkog javnog tužilaštva, sedam protiv Vrhovnog suda Srbije, šest protiv Ustavnog suda, dve protiv predsednika Republike i jedna protiv Narodne skupštine.

17 Te žalbe je Poverenik, naravno, zbog nenadležnosti morao odbaciti, ali je u pojedinim slučajevima povodom njih pismeno obavestavao organe o svom stavu povodom pitanja, odnosno problema na koje se u žalbama ukazivalo. Za ilustraciju može poslužiti npr. žalba Beogradskog centra za ljudska prava protiv Narodne skupštine zbog informacija o izvođenju radova na rekonstrukciji fasade Narodne skupštine i pismo Poverenika br. 07-00-02133/2010-03 od 9. novembra 2010. godine. Nakon intervencije Poverenika, generalni sekretar Narodne skupštine je, bez odlaganja, tražiocu stavio na raspolaganje tražene informacije.



i javnost mogu isključiti sa celog ili dela suđenja u interesu morala, javnog reda ili nacionalne bezbednosti u demokratskom društvu, kada to zahtevaju interesi maloletnika ili zaštita privatnog života stranaka, ili u meri koja je, po mišljenju suda, nužno potrebna u posebnim okolnostima kada bi javnost mogla da naškodi interesima pravde.“

U analizi činjenica relevantnih za ispunjenje uslova koje citiranim odredbama Konvencija postavlja, osnovnu, nezaobilaznu činjenicu predstavlja fakt da su svi sudovi koji odlučuju o svim pravnim stvarima, pa i o onim povodom prava na slobodan pristup informacijama, kod nas obrazovani na osnovu zakona.<sup>18</sup> Konsekventno tome, imajući u vidu postojeća ustavna i zakonska rešenja, u konkretnom slučaju posebno ona iz Zakona o upravnim sporovima, načelno stoji i pretpostavka ispunjenja i drugih uslova iz Konvencije. Ta pretpostavka se može obarati samo na osnovu konkretnih činjenica u pojedinačnim konkretnim slučajevima.

Imajući u vidu prirodu uslova utvrđenih u članu 6. Konvencije, sa faktičkog stanovišta posebno je zanimljiv uslov koji se tiče razumnog roka za donošenje odluke.

Kada je reč o sudskoj zaštiti prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, specifičan problem pri zauzimanju ocene i stavova predstavlja činjenica da je, u vezi sa ovim pitanjem, sudska praksa evidentno vrlo skromna.

Kao što je već rečeno, protiv šest tzv. „najviših“ državnih organa, tačnije rečeno organa koji su članom 22. stav 2. izuzeti iz nadležnosti Poverenika, u celom periodu primene zakona od početka do danas podneto je zaista izuzetno malo, samo 35 tužbi. Čak i kada se tom broju doda broj od oko 204 (dobrim delom nedopuštene) tužbe koje su u istom periodu podnete protiv Poverenikovih odluka, to ne može promeniti ocenu o sasvim skromnoj sudskoj praksi.

Ipak, ponavljajući ogradu u pogledu pouzdanosti zaključivanja na osnovu takve skromne faktografske građe, moguće je ukazati na neke markantne činjenice.

S tim u skladu, u kontekstu razumnog roka za ostvarivanje zaštite prava kao markantan mogao bi se označiti trenutak uspostavljanja, odnosno početka delovanja Upravnog suda.<sup>19</sup> Naime, za period do tada, dok je nadležnost za odlučivanje u ovim pravnim stvarima bila kod Vrhovnog suda Srbije, karakteristično je da su postupci trajali osetno duže. Dužina

---

18 *Zakon o sudijama*, „Službeni glasnik RS“, br. 116/08, 58/09 – odluka US, 104/09 i 101/10, *Zakon o uređenju sudova*, „Službeni glasnik RS“, br. 116/08, 104/09 i 101/10, *Zakon o sedištim i područjima sudova i tužilaštava*, „Službeni glasnik RS“, broj 116/08 i *Zakon o Visokom savetu sudstva*, „Službeni glasnik RS“, br. 116/08 i 101/10.

19 1. januar. 2010. godine.

trajanja tih postupaka je diskutabilna, pa iako možda ne bi bila dovoljna za zaključak o tome da je povređen član 6. ECHR, ipak se nameće zaključak da nije bila u skladu sa prirodom prava na slobodan pristup informacijama i pretpostavljenim relativno kratkim rokovima za njegovo ostvarenje i zaštitu. Prosečno trajanje postupka bilo je više od godinu dana, a u pojedinim slučajevima i znatno duže.

Od kada je za odlučivanje u pravnim stvarima u vezi sa slobodnim pristupom informacijama od javnog značaja nadležan Upravni sud, rokovi u kojima se odluke donose bitno su skraćeni, pa se može zaključiti da od početka delovanja do danas, taj sud postupa na način koji isključuje dilemu u vezi sa obezbeđivanjem razumnog roka iz člana 6. EKLJP. Prosečno trajanje postupka je približno dva meseca.

U kontekstu eventualnih povreda prava iz člana 6. EKLJP, ilustrativno je da, u relativno velikom broju slučajeva u kojima su se povodom različitih razloga građani Srbije obraćali Evropskom sudu za ljudska prava, problemi u vezi sa ostvarivanjem prava na slobodan pristup informacijama praktično uopšte ne participiraju.<sup>20</sup>

## LITERATURA

1. D. Banisar, *Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Records Laws* (2006) Privacy International.
2. T. Mendel, *Freedom of Information as an Internationally Protected Right*, (Article 19).

<sup>20</sup> Postoji samo jedan takav slučaj, a i on je po mnogo čemu atipičan. Reč je o predmetu *Evropski sud za ljudska prava – Inicijativa mladih za ljudska prava protiv Republike Srbije* (predstavka broj 48135/06)

Dana 24. septembra 2010. godine, Evropski sud za ljudska prava u Strazburu (u daljem tekstu: Sud) dostavio je zastupniku Republike Srbije na odgovor predstavku UG „Inicijative mladih za ljudska prava“ koja je podneta 29. novembra 2006. godine.

Prema činjeničnom stanju koje je dostavio Sud, podnositelj predstavke je zahtevao od Bezbednosno-informativne agencije (u daljem tekstu: BIA) da mu dostavi informaciju o tome koliko lica je podvrgnuto merama elektronskog nadzora tokom 2005. godine.

Dana 4. novembra 2005. godine, BIA je odbila traženu informaciju oslanjajući se na član 9. stav 5. tadašnjeg Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Potom je podnosilac predstavke 17. novembra 2005. godine podneo žalbu Povereniku za informacije od javnog značaja, koji je 22. decembra 2005. godine doneo rešenje kojim je utvrdio da je BIA prekršila zakon i naredio da se tražena informacija dostavi u roku od tri dana.

BIA je podnela tužbu Vrhovnom sudu radi poništaja rešenja Poverenika, a 19. aprila 2006. godine Vrhovni sud Srbije je odbacio tužbu.

Postupak pred Evropskim sudom za ljudska prava još uvek nije okončan.

3. Rodoljub Šabić, *Komentar najnovijih izmena i dopuna Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, Paragraf, br. 319/2009, Beograd.
4. Rodoljub Šabić, *Povodom predloga Zakona o izmenama Zakona o slobodnom pristupu informacijama*, Revija za bezbednost, br. 4/2008, Beograd.
5. Rodoljub Šabić, *Slobodan pristup informacijama*, Država i Demokracija – zbirka autora, izdavač JP Službeni glasnik i Fakultet političkih nauka, Beograd, 2010.
6. Rodoljub Šabić, *U susret Zakonu o tajnosti podataka*, Revija za bezbednost, br. 11/2009.
7. Rodoljub Šabić, *Zakon o slobodnom pristupu informacijama – iskustva iz trogodišnje prakse*, Revija za bezbednost, br. 4/2007, Beograd.
8. Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja za 2005. godinu, <http://www.poverenik.rs/index.php/sr/o-nama/godisnji-izvestaji.html>.
9. Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja za 2006. godinu, <http://www.poverenik.rs/index.php/sr/o-nama/godisnji-izvestaji.html>.
10. Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja za 2007. godinu, <http://www.poverenik.rs/index.php/sr/o-nama/godisnji-izvestaji.html>.
11. Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja za 2008. godinu, <http://www.poverenik.rs/index.php/sr/o-nama/godisnji-izvestaji.html>.
12. Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja za 2009. godinu, <http://www.poverenik.rs/index.php/sr/o-nama/godisnji-izvestaji.html>.
13. Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja za 2010. godinu, <http://www.poverenik.rs/index.php/sr/o-nama/godisnji-izvestaji.html>.
14. Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja za 2011. godinu, <http://www.poverenik.rs/index.php/sr/o-nama/godisnji-izvestaji.html>.

## THE PROTECTION OF THE RIGHT TO FREE ACCESS TO INFORMATION PURSUANT TO THE FREE ACCESS TO INFORMATION OF PUBLIC IMPORTANCE ACT

Rodoljub Šabić

### SUMMARY

The Free Access to Information of Public Importance Act (FAIPIA) was adopted by the National Assembly of the Republic of Serbia in November 2004, thus introducing the right to free access to information into the Serbian legal system.

The quality of realisation of this right in each given community is in direct correlation with the compatibility of relatively specific solutions in the national legislation with the standards accepted and affirmed on international level. In that context, it is important to establish the relation between the contents of the FAIPIA with a document that, to an extent, represents the sublimated expression of the best international standards – Recommendation R(2002)2 of the Council of Ministers. The contents of the FAIPIA largely corresponds to the contents of the Recommendation with regard to all relevant issues – the subject-matter of the right, the designation of public authorities and title holders, contents of the right, possible limitations of the right, the processing of the request for access to information and the like.

FAIPIA also envisages a specific, dual „mechanism“ for the protection of the right.

Keeping in mind the Recommendation, which propositions the establishment of an independent body in this field, in order to facilitate the realisation and protection of this right, and also given the experiences of the countries that have followed this recommendation, the FAIPIA does establish such a body – the Commissioner for Information of Public Importance.

The specificity of the mechanism for the protection of the right is a consequence of the fact that the FAIPIA also makes an important exception with regard to the general competence of the Commissioner to act on complaints against all public authorities. According to the FAIPIA, the Commission does not have competence with regard to the so-called six highest public authorities. The protection of the right to free access to information with regard to those authorities is effected by a complaint to the Administrative Court. In addition, the protection of the right against a Commissioner's ruling is effected by dissatisfied petitioners in the same manner – by filing an action with the Administrative Court.

The data from the practice of the protection of the right in the procedure before the Commissioner and in court procedure are in considerable disproportion, which again brings into focus the former dilemmas concerning the duality of the protection mechanism.

**Key words:** right to free access to information, Republic of Serbia, Act, protection of right, court.

Rad dostavljen Redakciji: 24. maja 2012. god.  
Rad prihvaćen za objavljivanje: 13. juna 2012. god.