

UPRAVNO-PROCESNA I DRUGI SLIČNI OBLICI ZAŠTITE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA U KOMPARATIVNOM PRAVU

Apstrakt

Potruga za novim i efikasnijim oblicima kontrole javne uprave, odnosno organa javne vlasti uopšte, dovela je, sredinom 60-tih godina 20. veka do nastanka jednog novog prava građana, koji pojedini autori možda i sa pravom nazivaju fundamentalnim – prava na slobodan pristup informacijama (SPI). Ovo pravo se za poslednjih pedeset godina brzo proširilo na sve kontinente, te danas više od 100 zemalja sveta posebnim zakonima bliže uređuju način njegovog ostvarivanja i zaštitu. U ovom radu izvršena je komparativna analiza upravno-procesne i drugih sličnih oblika zaštite prava na pristup informacijama u 19 zemalja. Istraživanje otkriva da se uporednim zakonodavstvima mogu prepoznati više različitih modela njegove zaštite. Jedan broj zemalja istrajava na tradicionalnom modelu upravno-procesne zaštite i kada je reč o ovom pravu. Međutim, kako afirmacijom ovog prava građani postaju „četvrta vlast“ koja neposredno kontroliše rad državnih organa, vremenom su nastali i novi modeli koji se razlikuje od pomenutog tradicionalnog. To je ponajpre model u kome učestvuje nezavistan i samostalan kontrolni organ sa imperativnim ovlašćenjima u procesu upravno-pravne, i sud, u postupku upravno-sudske zaštite. Još jedan model koji je u svetu manje prihvaćen i koji se u praksi nije pokazao i dokazao je onaj u kome kontrolu vrše nezavisni organi ali sa „ombudsmanskim“ a ne imperativnim ovlašćenjima. Pojedine zemlje imaju i „atipičan“ pristup u zaštiti ovog prava, u kome nema upravne instancione kontrole, već postoji samo sudska zaštita. Model zaštite preko nezavisnog kontrolnog organa sa imperativnim ovlašćenjima pokazao je najbolje rezultate i danas se sve više širi. Njega su preuzele ne samo zemlje u tranziciji već i pojedine razvijene zapadne demokratije.

¹ Vanredni profesor i prodekan, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu; mail: dejan.milenkovic@fpn.bg.ac.rs.

Ključne reči: pravo na pristup informacijama, upravno-procesna zaštita, komparativni modeli, Poverenik za pristup informacijama;

1. Uvod

„Sloboda informacija uobičajno shvaćena kao pravo na pristupa informacijama (u daljem tekstu – SPI) u posedu organa javne vlasti, danas je široko prepoznata kao osnovno ljudsko pravo“.² Ovo pravo najčešće se definiše kao „...pravo svakoga da od nosioca vlasti, odnosno javnih ovlašćenja, traži i dobije relevantne informacije od javnog interesa kako bi se na delotvoran način omogućio uvid u rad i postupanje onih subjekata kojima su građani na slobodnim i demokratskim izborima poklonili poverenje da u njihovo ime i za njihov račun vrše funkciju vlasti, i, u vezi s tim, da upravljaju drugim javnim poslovima“.³ Prostije rečeno, reč je o pravu svakoga (i fizičkog i pravnog lica) da se obavesti o podacima kojima raspolažu javni organi kao i drugi subjekti kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja. Danas se s pravom naglašava da je informacija „...kiseonik demokratije...“⁴, a priznavanje slobode pristupa informacijama, ključna tačka transformacije države i javne uprave, iz aparata vlasti i sile u servisno orjentisanu javnu službu.⁵

U savremenim uslovima, SPI predstavlja suštinsko obeležje pravne države. Bez neposrednog uvida u rad i postupanje subjekata koji vrše funkciju vlasti i upravljanja dugim javnim poslovima, a posebno bez blagovremenih istinitih i potpunih informacijama o obavljanju poslova iz njihove nadležnosti i delokruga nije moguće na efikasan način ostvariti neophodnu kontrolu, a time i odgovornost za obećane, planirane i očekivane, a izostale rezultate u odgovarajućim oblastima društvenog života. Bez adekvatne kontrole i odgovornosti svaka vlast, ma koliko izvorno (po nastanku) bila demokratska, legitimna i legalna, nužno vremenom postaje birokratska, a njeno ukupno delovanje suprotno stvarnim potrebama i interesima građana koje predstavlja. Upravo takvu kontrolu obezbeđuje SPI. Ono je antipod shvatanju da je „...svaka vlast kao pečurka, te da se

² T. Mendel, *Freedom of information (a Comparative Legal Survey)*, United Nations Educational Scientific and Cultural Organisation (UNESCO), New Delhi India 2003., p. iii.

³ Z. Jelić, „U susret zakonskom regulisanju slobodnog pristupa informacijama“, *Ekonomika*, br. 3/2002, 20.

⁴ *Public's Right to Know - Principles on Freedom of Information Legislation*, Article XIX, London, 1999., p. 7.

<https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/righttoknow.pdf>, 12.07.2015.

⁵ Upor. A. Puddephatt, „Flow of Information Empowers Ordinary People“, R. Calland & A. Tilley (eds), *The Right to Know, the Right to Live (Access to Information and Socio-Economic Justice)*, Open Democracy Advice Centre - ODAC, Cape Town, 2002., p. x-xii.

najbolje oseća i uspeva u mraku“⁶ a kroz ostvarivanje prava na slobodan pristup sami građani postaju „četvrta vlast“, odnosno njeni neposredni „kontrolori“.

Nastanaku SPI značajno je doprinelo nacionalno zakonodavstvo. Tako je već polovinom 18. veka, u Švedskoj građanima zakonski priznato pravo dostupnosti dokumentima i podacima u posedu javne vlasti (*Tryckfrihetsförordning* 1766). Ideja o javnosti rada državnih organa a pre svega izvršne vlasti, potom je našla svoje mesto u propisima Američke savezne države Vinskonsin (1849) a zatim i u Južnoj Americi, tačnije Kolumbiji 1888. godine.⁷ Međutim, ključni korak u pravcu utemeljenja, stvaranja i zaštite SPI učinile su Sjedinjene Američke Države koje su ovo pravo regulisale posebnim zakonom 1966. godine. Tokom poslednjih pedeset godina, SPI priznato je u mnogim nacionalnim pravnim sistemima širom sveta. Zakoni doneti u poslednjih petnaestak godina, uglavnom su zasnovani na principima sadržanim u međunarodnim dokumentima Saveta Evrope,⁸ Organizacije Američki Država,⁹ Evropske Unije,¹⁰ drugih međunarodnih međudržavnih organizacija¹¹, kao i preprukama i principima međunarodnih nevladinih organizacija, kao na primer organizacije Article 19.¹² Ipak, razrada ovih principa, često se razlikuje od zemlje do zemlje. Ova konstatacija posebno se odnosi na komparativne modele upravno-procesne zaštite prava na pristup informacijama, te će u nastavku biti prikazana tri osnovna modela zaštite i jedan „atipični“ modeli. Prvi model, zasnovan je na uobičajnoj upravno-procesnoj zaštiti prava pred hijerarhijski višim organima i po pravilu, upravnim sudom. Drugi je zasnovan na specifičnoj upravno-pravnoj zaštiti prava na pristup

⁶ M. Radojković, „Za slobodan pristup informacijama“, *Prizma*, br. 4/2002., 29.

⁷ Upor. V. Vodinić, S. Gajin, *Slobodan pristup informacijama (ustavno jemstvo i zakonske garancije)*, Fond za otvoreno društvo, Beograd, 2004., 11.

⁸ Council of Europe, Convention on Access to Official Documents, *CETS No. 205*. Tromso, 18.06.2009.

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=205&CL=ENG>, 9.07.2015.

⁹ AG/RES. (XXXIV-O/04) of June 8, 2004, on Access to Public Information: Strengthening Democracy; Resolution AG/RES. 2121 (XXXV-O/05) of June 7, 2005, on Access to Public Information: Strengthening Democracy; Resolution AG/RES. 2252 (XXXVI-O/06) of June 6, 2006, on Access to Public Information: Strengthening Democracy; etc.. <http://www.oas.org/>. 9.07.2015.

¹⁰ Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, *Official Journal of the European Communities* L 145/43

¹¹ Annual Joint Declarations of the UN, OAS, OSCE and ACHPR mechanisms on freedom of expression - Joint Declaration of 2004 on access to information and secrecy legislation. <https://www.article19.org/resources.php/resource/3053/en/joint-declaration-on-access-to-information-and-secrecy-legislation> 9.07.2015.

¹² D. Milenković, *Javna uprava - odabrane teme*, Fakultet političkih nauka, Čigoja štampa, Beograd, 2013., 276.

informacijama od strane nezavisnog kontrolnog organa sa imperativnim ovlašćenjima i po pravilu, od specijalizovanog upravnog suda a treći, na specifičnoj zaštiti od strane nezavisnih kontrolnih organa koje imaju ombudsmanske prerogative, pri čemu postoji i mogućnost sudske zaštite. Pored ovih, postoje „atipični“ modeli, u kojima po pravilu ne postoji klasična upravno-pravna, već samo sudska zaštita ovog prava.

2. Model klasične upravno-procesne zaštite prava na pristup informacijama

Prvi model je model klasične upravno-procesne zaštite prava, kome podleže i zaštita SPI. Zakonodavstva koja prepoznaju ovaj model zaštite, veoma nisko ocenjena u istraživanjima relevantnih međunarodnih organizacija.¹³ Ovom modelu pripada npr. Norveška, Danska, Češka, Slovačka, Rumunija, Albanija i druge zemlje.

Norveška je jedna od prvih evropskih zemalja koja je zakonom regulisala pristup dokumentima (informacijama) još 1970. godine. Do danas, norveški *Zakon o javnom pristupu dokumentima javne uprave* samo je jednom menjan i dopunjavao.¹⁴ U pogledu zaštite prava na SPI, *Zakon* predviđa da lice čiji je zahtev za pristup odbijen, može izjaviti žalbu drugostepenom organu javne uprave. Ako je rešenje o odbijanju doneo opštinski ili regionalni organ, viši organ je regionalni guverner. Postupajući po žalbi, drugostepeni organ može doneti rešenje da se dokument u celini ili delimično stavi na uvid tražiocu, na način predviđen ovim zakonom. U određenim situacijama, viša instanca može biti i Kralj. Ako je apelacioni organ Kralj, žalba se može podneti isključivo po pitanju ovlašćenja za izuzimanje dokumenta od pristupa.¹⁵ Iako ovaj *Zakon* izričito to ne predviđa, protiv konačnog rešenja, a prema opštim propisima, tačnije, prema *Zakonu o javnoj upravi*, može se izjaviti tužba nadležnom sudu, koji će preispitati zakonitost konačnog upravnog akta. Tužba ima suspenzivno dejstvo.

Slično rešenje predviđeno je i u *Danskoj*. I Danska je jedna od zemalja koja je među prvima donela *Zakon o javnom pristupu administrativnim informacijama* (1970).¹⁶ Danas je način ostvarivanja i zaštita SPI uređena *Zakonom o pristupu podacima javne uprave* iz 1985. godine. Slično

¹³ Upor. Access info, Centre for Law and Democracy, 2013. <http://www.rti-rating.org/country-data> 10.07.2015.

¹⁴ Act relating to public access to documents in the public administration - Freedom of Information Act Norway, *Law Gazette of the Kingdom of Norway*, No. 69/1970, 7/97, <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/6949>, 15.07.2015.

¹⁵ I Freedom of Information Act Norway, art. 9.

¹⁶ The Public Access to Administrative Information Act, *Law Gazette of the Kingdom of Denmark*, No. 280/70.

kao i u Norveškoj, danski zakon predviđa mogućnost izjavljivanja žalbe drugostepenom, hijerarhijski višem organu. Danski zakon takođe ne sadrži u sebi klauzulu da se povodom konačnog upravnog akta može tužbom pokrenuti upravni spor, već je ovo pitanje takođe rešeno opštim propisima.¹⁷

Slovačka je takođe prihvata tzv. klasičan model upravno-procesne zaštite SPI. *Zakon o slobodnom pristupu informacijama* iz 2001. godine predviđa da će nosilac obaveze, biti dužan da donese rešenje u roku predviđenom zakonom, kada makar i delimično ne udovolji zahtevu tražioca. Ukoliko nosilac obaveze ne pruži traženu informaciju u roku predviđenom za rešavanje zahteva, ne donese odluku o tome niti obezbedi pristup informacijama („čutanje uprave“) smatraće se da je nosilac obaveze doneo rešenje kojim je odbijen zahtev tražioca. Treći dan od isteka roka za rešavanje zahteva smatraće se danom donošenja takvog rešenja. Tražilac može izjaviti žalbu na rešenje kojom se odbija njegov zahtev u roku od 15 dana od dana njegovog dostavljanja, ili po isteku roka za rešavanje po zahtevu. Žalba se podnosi preko prvostepenog organa. Rešenje po žalbi donosi hijerarhijski viši organ u odnosu na nosioca obaveze koji je doneo ili je trebalo da donese rešenje (drugostepeni organ). Drugostepeni organ donosi rešenje u roku od 15 dana od prijema žalbe prosleđene od strane nosioca obaveze. Ako žalbeni organ ne donese rešenje u ovom roku, smatraće se da je doneo rešenje kojom se žalba odbija i potvrđuje rešenje protiv koga je žalba izjavljena. Konačno rešenje kojom se žalba odbija može preispitati sud u upravnom sporu. Na vođenje postupka i odlučivanje shodno se primenjuju odredbe kojim se uređuje opšti upravni postupak, ako ovim zakonom nije drugačije određeno.¹⁸

Skoro na identičan način regulisan je i postupak upravno-procesne zaštite SPI i u *Češkoj*. Češka je donela *Zakon o slobodnom pristupu informacijama* 1999. godine, a u pogledu zaštite prava na SPI predviđeno je da ako nosilac obaveze, odnosno organ javne vlasti ne udovolji u potpunosti ili delimično zahtevu tražioca, mora da donese rešenje o odbijanju zahteva. Ako nosilac obaveze, u roku koji je ustanovljen za pružanje informacije ne pruži informaciju ili ne donese rešenje („čutanja uprave“), smatra se da je zahtev odbijen. Žalba se podnosi u roku od 15 dana od isteka roka za donošenje rešenja, odnosno 15 dana od prijema rešenja kojim je zahtev tražioca odbijen i podnosi se preko organa koji je doneo prvostepeno rešenje. Po žalbi protiv rešenja nosioca obaveze odlučuje neposredno viši organ. Kada takvog organa nema, rešenje po

¹⁷ The Danish Access to Public Administration Files Act, Law Gazette of the Kingdom of Denmark, No 572/ 1985. art. 15, <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C200828/response/DKAccessToPublicAdministrationFilesAct.pdf>, 11.07.2014.

¹⁸ Upor. Act on Free Access to Information - FOI Slovakia, *Official Gazette of Slovakia*, No. 211/2000, ars. 13-20, http://www.rti-rating.org/view_country?country_name=Slovakia, 11.07.2015

žalbi donosi funkcioner organa koji je odluk doneo u prvom stepenu. Drugostepeni organ donosi rešenje po žalbi u roku od 15 dana od njenog prijema. Ako rešenje po žalbi nije doneto u ovom roku, smatra se da je žalba odbijena. Konačno rešenje može biti preispitano od strane suda u skladu sa zakonom o upravnim sporovima.¹⁹

Prema *albanskom* Zakon o pristupu informacijama sadržanim u službenim dokumentima koji je donet 1999. godine, svako ko veruje da su njegova prava utvrđena ovim zakonom uskraćena, ovlašćen je da izjavi upravnu žalbu. Postupak po upravnoj žalbi je utvrđen je Zakonom o opštem upravnom postupku. Svako ko veruje da su njegova prava utvrđena ovim zakonom uskraćena i nakon preispitivanja po upravnoj žalbi, može podneti tužbu sudu. Postupak po tužbi regulisan je Zakonikom o civilnim postupcima pri sudskom preispitivanju administrativnih aktivnosti.²⁰

U *Rumuniji*, prema Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja iz 2001. godine, u slučaju da je tražiocu uskraćen pristup informacijama, on može izjaviti žalbu u roku od 30 dana od dana kada je primio rešenje o odbijanju. Ako se nakon sprovedenog postupka po žalbi pokaže da je ona bila osnovana, odgovor će biti dostavljen licu čije je pravo povređeno u roku od 15 dana od dana predaje žalbe, i sadržaćće kako zahtevanu informaciju od javnog interesa tako i disciplinsku kaznu izrečenu službeniku koji je uskratio pristup. Kada tražilac smatra da je konačnom odlukom povređeno njegovo SPI, tužbom može pokrenuti upravni spor pred odeljenjem za upravne sporove suda na čijoj teritoriji živi ili ima sedište, ili prema mestu sedišta organa javne vlasti. Tužba se može izjaviti u roku od 30 dana. Povodom odluke suda može se izjaviti žalba Apelacionom sudu čija je odluka konačna i neopoziva.²¹

U zemlje koje su preuzele klasičan sistem upravno-sudske zaštite prava na pristup informacijama ubraja se na primer i Moldavija²², a do pre izvesnog vremena, ovom sistemu pripadale su i Hrvatska (do 2013 godine) i Crna Gora (do 2012 godine), koje su zatim prešle na model upravno-prvne zaštite od strane nezavisnog kontrolnog organa sa izvršnim ovlašćenjima.

¹⁹ Upor. Law on Free Access to Information, *Official Gazette of Czech Republic* 106/1999, ars. 13-20. http://www.rti-rating.org/view_country?country_name=Czech%20Republic, 12.07.2015.

²⁰ Upor. Law on the Right to Information Over Official Documents, *Official Gazette of Albania*, No. 8503/1999. arts. 14-18.

²¹ Upor. Law on Free Access to Information of Public Interest, *Official Gazette of Romania*, No. 544/2001 663/2001, arts. 21-22. <http://www.rti-rating.org/wp-content/uploads/Romania.pdf> 25.07-2015

²² Upor. *Access to Information Law*, No. 982-XIV, 2000, *Official Gazette of Moldova*, arts. 21-24. http://www.freedominfo.org/regions/europe/Country%20Files/Moldova/law_on_access_to_information.pdf, 27.07.2015.

3. Model upravno-procesne zaštite uz učešće nezavisnog kontrolnog organa sa izvršnim ovlašćenjima

Specifičnosti SPI o čemu je prethodno bilo reči, dovela je do nastanka drugog, novog modela zaštite ovog prava. Kod ovog modela, ustanovljeni su posebni, nezavisni i samostalni, inoksoni ili kolegijalni državni organi, kojima je povereno vršenje upravno-pravne kontrole, a čije konačne odluke (najčešće rešenja) mogu biti podvrgnute preispitivanju od strane suda, pokretanjem postupka upravno-sudske zaštite. Ovaj model upravno-procesne zaštite, ustanovljen je u Sloveniji, Islandu, Srbiji, Hrvatskoj, Makedoniji, Crnoj Gori, Irskoj, Velikoj Britaniji, Estoniji i drugim zemljama. Usled značajne povezanosti dve oblasti - slobode pristupa informacijama i zaštite podataka o ličnosti, u komparativnom pravu sve češći su slučajevi da se jedan nezavisan kontrolni organ osniva za obe oblasti (Slovenija, Velika Britanija, Estonija, Srbija i dr). U ranije pomenutom istraživanju dve međunarodne nevladine organizacije koje se SPI iz 2013. godine, srpski Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja ocenjen kao najbolji zakon u komparativnom pregledu više od 100 zemalja sveta, dok je slovenački zauzeo drugo mesto. U oba zakona, ovaj model zaštite SPI visoko je ocenjen.²³

U Sloveniji, Zakonom o pristupu informacijama od javnog značaja iz 2003. godine (ZDIJS), ustanovljen je Poverenik za pristup informacijama javnog karaktera.²⁴ Pored Poverenika ustanovljenog ovim zakonom, Zakonom o zaštiti ličnih podataka ustanovljen je i Inspektorat za zaštitu ličnih podataka 2004. godine.²⁵ Ova dva slična organa, često su bila u sukobu i donosila su kontradiktorne odluke. Sukob između dva organa rešavan je sud u upravnom sporu, ali je takav način rešavanja sukoba podrazumevao dug vremenski period, što je značilo i manju pravnu sigurnost. Ovaj problem, kao i potreba za racionalizacijom relativno sličnih operacija u dve oblasti koje se međusobno prepliću i prožimaju, naterala je Vladu Slovenije da priredi Predlog zakona kojim bi ova dva organa bila objedinjena. To je učinjeno donošenjem posebnog Zakona o Povereniku za informacije (ZlnfP) koga je 2005. godine usvojio Narodni zbor (slovenačka Skupština).²⁶ Poverenik je, po ZDIJS nastavio biti drugostepeni organ koji je rešenjem odlučivao u postupku po žalbi

²³ Upor. Access Info, Centre for Law and Democracy: <http://www.rti-rating.org/country-data> 12.07.2015.

²⁴ Zakon o dostupu do informacij javnoga značaja – ZDIJZ, *Uradni list RS*, br. 24/03. <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3336>, 10.07.2015.

²⁵ Zakon o varstvu osobnih podataka, *Uradni list RS*, br. 86/04.

²⁶ Zakon o informacijskom pooblašćenju - ZlnfP, *Uradni list RS* br. 113/05, <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlurid=20055005>, 10.07.2015.

protiv rešenja kojim je organ javne vlasti u prvom stepenu odbio ili odbacio zahtev tražioca informacije. Tražilac po ZDIJS može izjaviti žalbu Povereniku protiv bilo kog organa javne vlasti koji je odbacio ili odbio zahtev tražioca, uključujući i Narodnu skupštinu, Predsednika Republike i Vladu. Na postupak po žalbi, kada ovim zakonom nije drugačije određeno, supsidijarno se primenjuju odredbe zakona kojim se uređuje opšti upravni postupak.²⁷ Ova osnovna nadležnost Poverenika u oblasti slobode pristupa informacijama ostala je i nakon donošenja ZlnfP 2005. godine, s tim što je Poverenik kroz ZlnfP dobio i nadležnosti u oblasti zaštite podataka o ličnosti, kao i određena inspekcijska ovlašćenja i mogućnost da izriče prekršajne sankcije u slučaju kršenja ZSPI i Zakona o zaštiti ličnih podataka. Prema ZlnfP, u postupku po žalbi pred Poverenikom, kada Poverenik postupi po žalbi tražioca, ovlašćeno lice organa mora na zahtev Poverenika da mu dostavi dokumenta, dosijee, registre, snimke ili druge dokumentovane materijale. Ako u postupku po žalbi Poverenik posumnja da je prvostepeni organ delimično ili u potpunosti uskratio tražene informacije Povereniku, on može koristiti i svoja inspekcijska ovlašćenja u skladu sa zakonom kojim se uređuje inspekcijski nadzor. Protiv konačnog rešenja Poverenika može se pokrenuti upravni spor, koji je hitan i priortetan.²⁸

Republika Srbija donela je Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (ZSPI) 2004. godine. ZSPI je do sada tri puta menjan i dopunjavan.²⁹ Ovim zakonom osnovan je nezavisan i samostalan organ – *Poverenik za informacije od javnog značaja*. Nakon donošenja Zakona o zaštiti podataka o ličnosti,³⁰ Poverenik je, od 2009. godine postao nadležan i za oblast zaštite podataka. Ipak, postoje razlike kada je reč o kontrolu koju vrši Poverenik u ovo dve oblasti.³¹ U pogledu upravno-procesne zaštite SPI, ako organ javne vlasti rešenjem odbije zahtev tražioca, odnosno, ne odgovori u roku („ćutanje uprave“), ili kada je odbacio zahtev tražioca kao i u drugim slučajevima taksativno nabrojanim u zakonu, tražilac može izjaviti žalbu Povereniku u roku od 15 dana od dana dostavljanja rešenja. Protiv rešenja Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade Republike Srbije, Vrhovnog suda Srbije, Ustavnog suda i Republičkog javnog tužioca ne može se izjaviti žalba Povereniku, ali se

²⁷ Upor. ZDIJS, čl. 27.

²⁸ Upor. ZlnfP, čl. 10-11.

²⁹ Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja - ZSPI, *Službeni glasnik RS*, br. 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10.

³⁰ Upor. Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, *Službeni glasnik RS*, br. 97/08, 104/09 – dr. zakon, 68/12 – odluka US i 107/2012.

³¹ Upor. D. Milenković, (2013), 289 fn. 290.

može pokrenuti upravni spor.³² Poverenik donosi rešenje bez odlaganja, a najdocnije u roku od 30 dana od dana predaje žalbe, pošto omogućiti organu vlasti da se pismeno izjasni, a po potrebi i tražiocu. Poverenik odbacuje žalbu koja je nedopuštena, neblagovremena i izjavljena od strane neovlašćenog lica. Povereniku će, radi utvrđivanja činjeničnog stanja biti omogućen uvid u svaki nosač informacije na koji se ovaj zakon primenjuje. Pored postupka po žalbi, u kojem Poverenik donosi rešenje, postoje i drugi postupci pred Poverenikom, u kojima Poverenik, kao prvostepeni organ donosi konačno rešenje (kada utvrđuje da organ vlasti nije izvršio svoje obaveze predviđene ovim zakonom, npr. nije izradio informator o radu i dr), ali kao i u postupku instancione kontrole, Poverenik ni u ovom slučajevima ne može doneti rešenje protiv prethodno pomenutih najviših državnih organa.³³ Rešenje Poverenika je za organ obavezujuće, konačno i izvršno. Poverenik ima direktno zakonsko ovlašćenje da sprovede i postupak administrativnog izvršenja rešenja koja donosi. Povodom konačnog rešenja Poverenika, odnosno konačnog prvostepenog rešenja organa javne vlasti kojim je odbijen pristup traženoj informaciji na koje se ne može izjaviti žalba, tražilac ima mogućnost da tužbom pokrene upravni spor.³⁴ Kako organ javne vlasti nije stranka u postupku, on nema i ne može imati pravo na podnošenje tužbu protiv rešenja Poverenika. Polazeći od ovog stava raniji Vrhovni, a od 1. januara 2010. godine Upravni sud, odbacio je sve tužbe koje su izjavili organi javne vlasti od kojih je tražena informacija protiv rešenja Poverenika.³⁵

Na Islandu, Zakonom o slobodnom pristupu informacijama iz 1996. godine, osnovan je nezavisan kolegijalni organ za pristup informacijama - *Komitet za informacije*. Osnovna nadležnost ovog organa je da postupa po žalbama kada je organ javne vlasti odbio da obezbedi pristup informacijama podnosiocu zahteva. Tri člana Komiteta imenuje premijer Islanda i njihov mandat je 4 godine. Kada organ vlasti odbije zahtev podnosioca zahteva, ili odbije da obezbedi pristup na način koji je podnosilac naveo u zahtevu, podnosilac može izjaviti žalbu u roku od 30 dana od dana prijema rešenja o odbijanju Komitetu, koji će doneti rešenje po žalbi. Komitet će obavestiti stranu koja je zahtevala pristup informaciji i organ vlasti u pitanju, o odluci što je pre moguće. Kada Komitet potvrdi da je zahtev podnosioca bio u skladu sa zakonom odnosno

³² Upor. ZSPI, čl. 22. st. 1. tač. 1-6, st. 2-3; D. Milenković, *Priručnik za primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Beograd, 2010., 105 fn.108.

³³ Upor. ZSPI, čl. 23-26; D. Milenković, (2010.), 106-112.

³⁴ Upor. ZSPI, čl. 27-28.

³⁵ Upor. Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja u 2007. godini, *Poverenik za informacije od javnog značaja*, Beograd, 2008.

da tražena informacija ne predstavlja izuzetak od pristupa utvrđen ovim zakonom, organ vlasti će biti dužan da obezbedi pristup informacijama odmah po donošenju odluke, osim kada je u skladu sa ovim zakonom, izvršenje odluke odloženo. Odlaganje je moguće i u slučaju kada je organ javne vlasti u konkretnom slučaju podneo tužbu Sudu u roku od 7 dana od objavljivanja odluke. Tužbu može podneti i tražilac informacije nezadovoljan odlukom Komiteta.³⁶

Makedonski Zakon o slobodnom pristupu informacijama javnog karaktera iz 2006. godine, umesto inokosnog, predviđa kolegijalni organ koji u postupku upravno-pravne zaštite štiti SPI. Reč je o *Komisija za zaštitu prava na slobodan pristup informacijama javnog karaktera*. Komisija pored drugih nadležnosti koje se odnose na ostvarivanje SPI, odlučuje po žalbi protiv rešenja i zaključaka kojim je imalac informacije odbio zahtev tražioca za pristup informacijama. Komisija donosi odluke iz svoje nadležnosti na sednici. Način rada i odlučivanja uređuje se Statutom, na koji saglasnost daje Sobjranje. Protiv rešenja Komisije može se tužbom pokrenuti upravni spor pred nadležnim sudom.³⁷

Hrvatska je sa prvobitnog klasičnog modela, koji je bio ustanovljen Zakonom iz 2003. godine,³⁸ prešla na model upravno-procesne zaštite uz učešće nezavisnog kontrolnog organa sa izvršnim ovlašćenjima donošenjem novog *Zakona o pravu na pristup informacijama 2013. godine*. Ovim zakonom, ustanovljen je poseban, nezavistan i samostalan državni organ – *Poverenik za informiranje*, koga bira Hrvatski sabor na period od pet godina.³⁹ Poverenik, između ostalog, obavljaajući poslove drugostepenog tela, rešava po žalbi o ostvarivanju SPI. Pošto organ javne vlasti od koga je tražena informacija donese rešenje o odbijanju ili kada ne odluči o zahtevu podnosioca, podnosilac može izjaviti žalbu Povereniku u roku od 15 dana od dana dostavljanja rešenja, odnosno od dana kada je istekao rok u kome je organ javne vlasti bio dužan da odluči o zahtevu. Poverenik donosi rešenje po žalbi najkasnije u roku od 30 dana, pri čemu rešenje dostavlja stranci preko prvostepenog organa. Poverenik, kada se zahtev tražioca odnosi na informaciju koja može biti izuzeta od pristupa, preispituje da li je organ pravilno sproveo test srazmernosti i javnog interesa, pri čemu je rok za donošenje rešenja 60 dana. Kada utvrdi da je žalba osnovana, Poverenik će rešenjem korisniku omogućiti pristup informaciji. Protiv rešenja Poverenika žalba nije dopuštena, ali se može

³⁶ Upor. Information Act, *Iceland Official Gazette*, No. 50/96, 1996, arts. 14-19

³⁷ Upor. Zakon za slobodan pristap do informaciji od javnog karaktera, *Službeni vesnik na Republika Makedonija*, br. 13/2006, čl. 30-35.

³⁸ Upor. Zakon o pravu na slobodan pristup informacijama, *Narodne novine RH*, br. 172/03.

³⁹ Upor. Zakon o pravu na pristup informacijama - ZPPI Hrvatska, *Narodne novine RH*, br. 25/13, čl. 35-37. http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013_02_25_403.html, 20.07.2015.

pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske. Ovaj sud dužan je doneti odluku o tužbi u roku od 90 dana. Tužba ima suspenzivno dejstvo ako je rešenjem omogućen pristup informaciji. Protiv rešenja Poverenika tužbu može izjaviti kako podnosilac zahteva, tako i organ koji je doneo prvostepeno rešenje. Osim podnosioca zahteva, organ javne vlasti koji je doneo prvostepeno rešenje takođe tužbom može pokrenuti upravni spor protiv rešenja Poverenika.⁴⁰

Novi Zakon o pristupu informacijama *Crna Gora* je donela 2012. godine. Njime je u pogledu upravno-pravne zaštite SPI takođe predviđena nadležnost nezavisnog organa koji, između ostalog, postupa i po žalbi u slučaju uskraćivanja SPI. To je *Agencija za zaštitu podataka o ličnosti i pristup informacijama*. Protiv akta organa vlasti povodom zahteva za pristup informacijama podnosilac zahteva i drugo zainteresovano lice može izjaviti žalbu Agenciji, preko organa vlasti koji je o zahtevu rešavao u prvom stepenu. Prvostepeni organ dužan je da, u skladu sa zakonom kojim se uređuje opšti upravni postupak, sprovede sve radnje po žalbi, u roku od pet dana od dana podnošenja žalbe. Agencija je dužna da po žalbi na akt o zahtevu za pristup informacijama donese rešenje i dostavi ga podnosiocu žalbe u roku od 15 dana od dana podnošenja. O žalbi rešava organ upravljanja Agencije – Savet Agencije. Podnosilac zahteva i drugo zainteresovano lice imaju pravo na sudsku zaštitu protiv odluke Saveta Agencije, u skladu sa zakonom o upravnim sporovima.⁴¹

Model koji u izvesnoj meri odstupa od ovog osnovnog modela, ali ga još uvek možemo posmatrati u okviru njega, postoji u *Irskoj*. Zakonom o slobodnom pristupu informacijama Irske iz 1997. godine, osnovana je *Kancelarija poverenika za pristup informacijama* kojom rukovodi *Poverenik za informacije*. Jedna od nadležnosti Poverenika je da izvrši reviziju rešenja državnih organa kojim je uskraćeno pravo na slobodan pristup informacijama i kada je to potrebno, donese novu obavezujuću odluku. Postupak pred irskim Poverenikom nema obeležja tzv. instancijske kontrole po redovnom pravnom sredstvu (žalbi), jer zahtev za reviziju nije žalba, već vanredni pravni lek o kome odlučuje ovaj organ što je i ključno odstupanje od klasičnog uporednog rešenja u ovom modelu. U Irskoj, žalba se može uložiti samom organu koji je doneo rešenje o odbijanju zahteva tražioca informacije. U tom smisli, više je reč o prigovoru (*remonstratio*), nego žalbi. Pravo obraćanja Povereniku ima samo tražilac informacije koji je prethodno izjavio žalbu. Poverenik u postupku revizije može da prihvati žalbu i izvrši reviziju rešenja, ali i da potvrdi i preinači rešenje organa. U nekim slučajevima on može i da poništi reše-

⁴⁰ Upor. ZPPI Hrvatska, čl. 25-26.

⁴¹ Upor. Zakon o slobodnom pristupu informacijama, *Službeni list Crne Gore*, br. 44/2012, čl. 34-38, čl. 44.

nje organa i umesto njega donese novo obavezujuće rešenje. Poverenik može da uputi Visokom sudu na tumačenje bilo koje procesno (materijalno, formalno) pitanje koje se pojavi tokom postupka revizije. Odluku o reviziji Poverenik donosi najkasnije u roku od 4 meseca od dana prijema zahteva za reviziju. Odluka po reviziji Poverenika je obavezujuća i konačna. Postoji i pravo na tužbu na odluku Poverenika Visokom sudu ali samo po procesnim pitanjima.⁴²

Još jedan model koji u izvesnoj meri odstupa od ovog osnovnog modela je model *Ujedinjenog Kraljevstva*. Prema Zakonu o pristupu informacijama Ujedinjenog Kraljevstva iz 2000. godine, predviđena su dva nezavisna organa koji kontrolišu odluke organa kojim se uskraćuje pristup informacijama - *Poverenik za informacije* kao kvazi-upravni i *Tribunal za pristup informacijama* kao kvazi-sudski organ. U slučaju kada organ odbije zahteva, ili nije postupio u skladu sa drugim obavezama utvrđenim ovim zakonom, postupak može biti nastavljen pred Poverenikom, koji može organu javne vlasti uputiti: obaveštenje sa odlukom, informativni zahtev i zahtev za izvršenjem. Protiv odluke Poverenika podnosilac zahteva i organ javne vlasti mogu podneti žalbu Tribunalu za pristup informacijama koji je takođe ustnovljen ovim zakonom. Povodom odluke Tribunalu, strana koja je podnela žalbu Tribunalu može izjaviti tužbu nadležnom sudu u Engleskoj, Velsu, Škotskoj i Severnoj Irskoj.⁴³

4. Model zaštite od strane nezavisnih kontrolnih organa koje imaju ombudsmanske prerogative kombinovan sa upravno-sudskom zaštitom

Ovaj model ima dve suštinske karakteristike. Prva je da kontrolu vrši nezavisan i po pravilu, kolegijalni organ, a drugi je da ovaj organ ne donosi pravno obavezujuće odluke, odnosno konačno rešenje, jer nije reč o organima koji imaju „imperijum“, već je reč o preporukama i mišljenjima upućeni organima od koga je tražena informacija, u slučajevima kada je uskraćen pristup. Ovakav pravni režim ustanovljen je u Francuskoj, Belgiji, Kanadi, Mađarskoj Portugalu i još nekim zemljama, pri čemu, u pojedinim od njih, postoji i mogućnost sudske zaštite SPI a u nekima je ona alternativno određena.

U *Francuskoj* je Zakonom iz 1979. godine, ustanovljen je kolegijalni organ - *Odbor za pristup administrativnim dokumentima*, koji nadgleda poštovanje prava na slobodu pristupa administrativnim doku-

⁴² Upor. Access to Information Act, *Official Gazette of Republic of Ireland*, No. 13/97, arts. 33-38. <http://www.irishstatutebook.ie/1997/en/act/pub/0013/>, 21.07.2015.

⁴³ Upor. *Freedom of Information Akt UK*, November 2000, ars. 6, 50-59. <http://www.rti-rating.org/wp-content/uploads/United-Kingdom.pdf>, 18.07.2015.

mentima i javnim arhivama. Zakonske odredbe koje se odnose na funkcionisanje i rad Odbora su veoma šture. Odbor za pristup administrativnim dokumentima daje preporuke u slučajevima kada primi žalbu od lica koje ima poteškoća u izdavanju traženih dokumenta ili u vezi sa uvidom u dokumente koje se nalaze u javnim arhivama. Kako Odbor izdaje preporuku a ne rešenje, njegove nadležnosti su bliže instituciji francuskog medijatora (ombudsmana). Podnošenje žalbe za izdavanje preporuke Odbora je obavezno pre podnošenja tužbe upravnom sudu. Kada podnosilac žalbe protiv odluke kojom se odbija pristup administrativnom dokumentu podnese tužbu upravnom sudu, Sud će doneti odluku u roku od 6 meseci od podnošenja žalbe.⁴⁴

Belgijskim zakonom iz 1998 godine, koji je poslednji put izmenjen i dopunjen 2004. godine, osnovana je *Komisija za pristup aktima državne uprave*. Sastav i rad Komisije utvrđuje se dekretom Kralja, koga predlaže Savet ministara. Kada je zahtev tražioca odbijen, tražilac informacije od organa koji je zahtev odbio može tražiti da ponovo razmotri zahtev, što znači da u ovom slučaju nije reč o instancionoj kontroli, odnosno „klasičnoj“ žalbi. Međutim, tražilac istovremeno može podneti zahtev i Komisiji. Komisija dostavlja svoje mišljenje u roku od 30 dana od dana prijema zahteva, organu javne vlasti i tražiocu. U slučaju da Komisija ne dostavi mišljenje u ovom roku, ono i neće biti uzeto u obzir. Organ javne vlasti, preispituje zahtev i obaveštava tražioca i Komisiju o ponovljenom razmatranju ili odbija žalbu rešenjem u roku od 15 dana od dana prijema mišljenja Komisije. Organ javne vlasti može da se, pre donošenja odluke konsultuje sa Komisijom. Ukoliko organ javne vlasti ne dostavi obaveštenju u roku, zahtev se smatra odbijenim. Kada je zahtev tražioca i pri ponovljenom razmatranju odbijen, tražilac može izjaviti tužbu Državnom savetu, na osnovu Zakona o državnom savetu. Uz tužbu, tražilac dostavlja i mišljenje Komisije. Odluka Državnog saveta je konačna.⁴⁵

Kanadskim Zakonom o slobodnom pristupu informacijama iz 1982. godine uveden je *Poverenik za informacije*, koji, shodno zakonskim nadležnostima, više ima karakter institucije ombudsmana, jer u postupku po žalbi ne donosi rešenje kao upravni akt, već donosi preporuku sa mišljenjem, što je karakteristično za instituciju ombudsmana. Prema kanadskom zakonu osnovna uloga Poverenika za informacije je da kao nezavisno i nepristrasno *sui generis* telo razmatra žalbe tražioca informacija, u slučajevima kada im je ovo pravo uskraćeno ili ograničeno

⁴⁴ Loi portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, *Loi No. 753/1978*, No. 321/2000, No. 650/2005, Arts. 5, 7, 9 <http://www.rti-rating.org/wp-content/uploads/France.pdf>, 19.07.2015.

⁴⁵ Uparedi: *Loi relative à la publicité de l'administration*, 11. Avril 2004, (Modifiée par Loi 25 Juin 1998. et Loi 26, Juin 2000), Art. 8. Par. 1-3. <http://www.rti-rating.org/country-data>, 21.07.2015.

odlukom organa javne vlasti od koga je informacija zahtevana. Poverenik prima i razmatra žalbe lica kojima je odbijen pristup traženoj informaciji ili njenom delu, od kojih je zatraženo da plate novčani iznos utvrđen ovim zakonom a ona ga smatraju nerazumnim, ako je rok za postupanje po zahtevu po mišljenju tražioca nerazumno produžen odnosno kojima nije dozvoljen pristup informacijama na službenom jeziku zatraženom od organa ili pristup nije obezbeđen u traženoj formi. Žalbu Povereniku može izjaviti tražilac informacije odnosno njegov punomoćnik u roku od godinu dana od dana kada je organ vlasti primio zahtev za pristup povodom koga je izjavljena žalba. Tokom postupka po žalbi, ako za to postoji potreba, Poverenik može da dozvoli da svoje primedbe iznesu podnosilac žalbe, organ javne vlasti koji je odbio pristup traženoj informaciji i treće lice na koje se informacija odnosi. Ako tokom postupka po žalbi Poverenik nađe da je žalba opravdana, dostavlja organu javne vlasti izveštaj koji sadrži zaključke i preporuke koje Poverenik smatra prikladnim uz zahtev da ga organ javne vlasti u roku koji je preciziran u izveštaju, obavesti o bilo kojoj preduzetoj ili predloženoj aktivnosti organa učinjenoj prema preporukama. Ako nakon sprovedenog postupka po žalbi i upućenih zaključaka i preporuka organ vlasti obavesti Poverenika da je odobren pristup delu ili celoj informaciji organ će traženu informaciju dostaviti tražiocu odmah a najkasnije po isteku roka od 20 dana. Ako organ vlasti ne obavesti Poverenika da je odobren pristup posle razmatranja žalbe, Poverenik će obavesti žalioaca da može da se obrati sudu za ponovno razmatranje predmeta.⁴⁶

U *Mađarskoj* je takođe došlo do povezivanja oblasti zaštite podataka o ličnosti i slobode pristupa informacijama. Zakon je donet 1992. godine. Posebni državni organ osnovan ovim zakonom - *Poverenik za zaštitu podataka*, stara se o zaštiti SPI ali istovremeno štiti i podatke o ličnosti a ima i značajnu ulogu u klasifikaciji tajnih podataka. Povodom SPI, u slučaju odbijanja zahteva za pristup podacima, podnosiocu se daje mogućnost da svoje pravo zaštiti ili podnošenjem žalbe sudu, ili obraćanjem Povereniku za zaštitu podataka. Znači, ova mogućnost je alternativno određena, jer pokretanje sudskog postupka sprečava pokretanje postupka pred Poverenikom i obrnuto. Tražilac čiji je zahtev odbijen može podneti žalbu sudu. Postupak pred sudom će biti sproveden protiv organa javne vlasti koji je odbio da izda zahtevanu informaciju, u roku od 30 dana od dana dostavljanja obaveštenja o odbijanju. Za vođenje postupka protiv organa čija se vlast prostire na celu zemlju, je nadležan okružni sud. Opštinski sud čije je sedište u sedištu okružnog suda je nadležan za vođenje postupaka u stvarima koje su pod nadležnošću opštinskih sudova, dok je Centralni okružni sud Pešte nadležan za grad Budimpeštu. Ako sud nađe da

⁴⁶ Uopredi: *Access to Information Act Canada*, R.S., 1985, c. A-1, arts. 54-66. <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/a-1/22.07.2015>.

je žalba osnovana, obavezaće u svojoj odluci rukovaoca podacima da omogućiti zahtevane podatke od javnog značaja. Umesto postupka pred sudom, podnositelj zahteva za pristup podacima može se obratiti Povereniku, koji u klasičnom ombudsmanskom postupku, može izneti mišljenje i predložiti mere koje je organ dužan da preduzme radi otklanjanja nepravilnog i nezakonitog rada u vezi sa ograničavanjem odnosno odbijanjem pristupa.⁴⁷

5. „Atipični“ modeli

Atipičnim modelima mogli bi smo nazvati one u kojima nema klasične upravno-pravne zaštete pred višim organom, već kada je uskraćeno pravo tražioca, tražilac može odgovarajućim pravnim sredstvom pokrenuti sudski postupak u kome sud odlučuje da li je uskraćivanje bilo neophodno ili ne. Kao primere ovakvog sistema, navešćemo Bugarsku.

U *Bugarskoj*, Zakon o slobodnom pristupu informacijama usvojen je 2000 godine, i više puta je menjan i dopunjavan. U pogledu zaštite SPI, povodom odluke organa javne vlasti o odbijanju pristupa informaciji, može se podneti žalba *Okružnom sudu* u skladu sa procedurom utvrđenom u Zakonu o upravno-sudskom postupku, ili *Vrhovnom Upravnom sudu* u skladu sa procedurom utvrđenom u Zakonu o Vrhovnom upravnom sudu u zavisnosti od državnog organa koji donosi odluku. Žalba se može izjaviti u roku od 30 dana od dana prijema rešenja kojim se zahtev odbija. Ako sud utvrdi da odbijanje nije u skladu sa zakonom, ukinuće rešenje o odbijanju i uputiti zahtev organu da dozvoli pristup javnoj informaciji. Pristup takvoj informaciji biće omogućen u skladu sa procedurom utvrđenom ovim zakonom.⁴⁸

6. Zaključak

Ova komparativna analiza obuhvatila je ukupno 19 država koje su način ostvarivanja i zaštitu prava na SPI uredili posebnim zakonom. Od tri osnovna modela zaštite SPI, model upravno-procesne zaštite uz učesće nezavisnog kontrolnog organa sa izvršnim ovlašćenjima danas se sve više širi, pokazuje najbolje rezultate i obezbeđuje delotvornu zaštitu SPI u značajnom broju zemalja. Dve ključne stvari koje treba pomenuti u vezi sa zaštitom SPI jesu da SPI nije samo „obično pravo“, već je to pravo koje

⁴⁷ Upor. Act on the Protection of Personal Data and the Publicity of Data of Public Interest, *Official Gazette*, LXIII /1992, arts. 25, 27. <http://legislationline.org/documents/action/popup/id/6393>, 22.07.2015.

⁴⁸ Upor. Access to Public Information Act adopted on June, *Official Gazzete Republic of Bulgaria*, No. 55/00, 1/02, 45/02, 103/05, 24/06, 30/06, 59/06, 49/07, 57/07, 104/08. 77/10, 39/11., Arts. 24-37. http://www.aip-bg.org/en/legislation/Text_of_the_APIA/200432/ 20.07.2015.

afirmiše ulogu građanina kao „četvrte vlasti“, odnosno da ono obezbeđuje neposrednu kontrolu organa javne vlasti od strane samih građana, što je zahtevalo i pronalaženje drugačijih modela upravno-procesne zaštite od do tada postojećih, i drugo, da SPI posebno afirmiše jedno od osnovnih načela evropskog upravnog prostora – načelo otvorenosti i transparentnosti.⁴⁹

U mnogim evropskim zemljama u tranziciji ili koje su prošle kroz proces tranzicije zato, ne samo ostvarivanje prava, već i uloga nezavisnog kontrolnog organa koji obezbeđuje njegovo ostvarivanje dobija na značenju i u kontekstu unapređivanja ovog standarda evropskog upravnog prostora, te je dobro što ovom modelu „gravitiraju“ mlade demokratije. U sve većem broju zemalja koji su usvojili ovaj koncept upravno-procesne zaštite, nezavisni kontrolni organi imaju i značajnu ulogu u ukupnom društvenom i političkom životu zajednice. Uloga i značaj srpskog ili slovenačkog Poverenika to posebno pokazuju. Model u kome zaštiti vrši nezavisni organ bez „imperijuma“ odnosno sa ombudsmanskim „prerogativima“ vremenom se pokazao kao neuspešan. I sistem klasične upravne-procesne kontrole takođe je pokazao brojne nedoslednosti i probleme u praksi, kao uostalom i atipični modeli koji su zasnovani samo na sudskoj zaštiti prava na pristup informacijama.

Komparativna analiza takođe pokazuje da unutar ali i između ustanovljenih modela ipak postoje određene zajedničke karakteristike, te da su kod svakog od pojedinačno „prepoznatih“ modela zakonske norme relativno slične (rokovi, način postupanja, mogućnost sudske zaštite). Zato bi smo mogli reći da su pojedini standardi i principi upravo-procesne zaštite SPI danas u izvesnoj meri postali nadnacionalni, te da se razlike koje se mogu u okviru svakog konkretnog zakonodavstva pronaći, uglavnom zasnovane na specifičnostima koje karakterišu nacionalne pravne sisteme svake pojedine zemlje i modela zaštite kome su se oni opredelili.

⁴⁹ Upor. D.Kavran, Z.Vukašinović, „Evropski upravni prostor i reforma javne uprave“, Nauka, bezbenost, policija, br. 2-3, 2004., 22.

Associate Prof. Dejan Milenković, Ph.D
Faculty of Political Sciences, University of Belgrade

**ADMINISTRATIVE-PROCEDURAL AND OTHER SIMILAR
FORMS OF PROTECTION OF THE RIGHT OF ACCESS
TO INFORMATION IN COMPARATIVE LAW**

Summary

Pursuit for new and more effective forms of control of public administration and public authorities in general, has led to the emergence of a new citizens' right in the mid 60's of the 20th century, which some authors might rightly call fundamental - the right of free access to information (FAI). In the past fifty years this right quickly spread to all continents and today more than 100 countries are closely regulating the manner of its implementation and protection through specific laws. This paper presents a comparative analysis of the administrative-procedural and other similar forms of protection of the right of access to information in 19 countries. The study reveals that in the comparative legislation, many different models of its protection can be recognized. A number of countries persist on the traditional model of administrative-procedural protection of this right. However, in affirmation of this right, citizens are becoming the "fourth power" which directly controls the work of state bodies and with time this led to the establishment of new models different from this traditional one. Notably it is a model which involves independent and autonomous control authority with the imperative competences in the administrative-legal protection and court in the administrative-judicial protection. Another model which is less accepted in the world and which in the practice did not prove itself is the one where the control is performed by independent bodies not with imperative but with the "ombudsman" competences. Some countries have also "atypical" approach to the protection of this right which does not include administrative instance of the control but only the court protection. Model of the protection through the independent control body with the imperative competences has shown the best results and today it is increasingly expanding. It has been accepted not only by countries in transition, but also by some developed western democracies.

Key words: right of access to information, administrative-procedural protection, comparative models, Commissioner for access to information