

POSTUPAK ZA OSTVARIVANJE PRAVA NA SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA PRED DOMAĆIM I MEĐUNARODNIM ORGANIMA

Apstrakt

Jedno od moćnih sredstava uticaja građana na funkcionisanje organa javne vlasti predstavlja pravo na dostupnost informacijama od javnog značaja. Pored toga što je reč o osnovnom ljudskom pravu, pomoću njega, građani mogu da relevantno ocenjuju postupke organa javne vlasti i da u krajnjoj liniji utiču na donošenje odluka, odnosno da participiraju u vlasti. Da bi prava u vezi sa dostupnošću informacija od javnog značaja mogla da se realizuju u praksi, bilo je potrebno regulisati procedure i akte učesnika u postupku ostvarivanja i primene tih prava. Ovaj članak posvećen je analizi postupaka za ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja pred domaćim i međunarodnim organima.

Ključne reči: *slobodan pristup informacija; organi vlasti, poverenik; međunarodni sud za ljudska prava; Komitet UN za ljudska prava, presude, odluke.*

1. Uvodne napomene

Jedno od moćnih sredstava uticaja građana na funkcionisanje vlasti predstavlja pravo na dostupnost informacijama od javnog značaja. Slobodnim pristupom informacijama od javnog značaja, građani su u stanju da relevantno ocenjuju postupke organa vlasti i da u krajnjoj liniji utiču na donošenje odluka, odnosno da participiraju u vlasti.

Da bi prava u vezi sa dostupnošću informacija od javnog značaja mogla da se realizuju u praksi, bilo je potrebno normativno regulisati procedure i akte učesnika u postupku ostvarivanja i primene tih prava.

¹ Doktorant, MUP Republike Srbije-Uprava za međunarodnu operativnu policijsku saradnju, mail: savovicdanilo@yahoo.com

Kao i svaki propis kojim se uređuje zakonska procedura, i kod prava na ostvarivanje pristupa informacijama od javnog značaja taj postupak je regulisan kroz tačno formalizovane i precizno pravno uređene načine rada pojedinih učesnika postupka. Ovo se odnosi na procedure vezane za sam početak, odnosno pokretanje postupka, vreme obavljanja pojedinih radnji, rokove u kojima se te radnje imaju obaviti, načini i forme koje se tom prilikom primenjuju i sve ostale radnje koje su u vezi sa ostvarivanjem i primenom ovog prava na konkretne slučajeve.

Treba takođe napomenuti da se postupak za ostvarivanje prava na dostupnost informacija može ostvarivati pred više raznih organa i da je ta procedura propisana *Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja* (u daljem tekstu: ZSPIJZ) za radnje koje se odvijaju pred organima propisanim tim zakonom. Ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja u proceduralnopravnom smislu se nastavlja pred drugostepenim organom, tj. Poverenikom. Iako drugostepena odluka Poverenika predstavlja i konačnu odluku, tražilac informacije može nastaviti sa ostvarivanjem svojih prava u vezi sa pristupom informacijama od javnog značaja u postupcima koji se odvijaju pred Upravnim i Ustavnim sudom.

Ustavni sud predstavlja zadnju instancu pred kojom tražilac informacija može zahtevati ostvarenje svojih prava za pristup informacijama u unutrašnjem pravu naše zemlje, ali postoji mogućnost ostvarenja tog prava i pred Međunarodnim sudom za ljudska prava u Strazburu, i najzad pred Komitetom Ujedinjenih nacija za ljudska prava.

2. Postupak ostvarivanja prava na dostupnost informacijama od javnog značaja pred organom vlasti

2.1. Osnovne karakteristike i tok postupka

Postupak za ostvarivanje prava na dostupnost informacijama od javnog značaja je oslobođen nepotrebnih formalnosti kako bi tražilac informacije što lakše i jednostavnije ostvario svoje pravo.

Tražilac informacije je dužan da podnese zahtev u pismenoj formi, usmeno na zapisnik ili popunjavanjem odgovarajućeg obrasca-formulara. Zahtev sadrži određene podatke koji su precizirani Zakonom, kao što je tačan naziv organa vlasti kome se upućuje, zatim, ime, prezime i adresu tražioca, kao i što precizniji opis informacije koja se traži.

Navedena zakonska rešenja o propisanim procedurama, sadržaju i formi zahteva za pristup informacijama od javnog značaja u skladu su za pravnim standardima evropskih zemalja uzvrđenim odgovarajućim međunarodnim dokumentima, posebno članom 6 *Uredbe (EZ) broj 1049/2001*, zatim *Preporuke R (2002)*, *Konvencije SE o pristupu zvaničnim dokumentima* iz Tromsa, itd. Svi ovi, kao drugi međunarodni dokumenti sugerišu *da se formalnosti u vezi sa podnošenjem zahteva svedu na minimum*.²

Ukoliko zahtev ne sadrži navedene obavezne podatke, odnosno ako zahtev *nije uredan*, ovlašćeno lice organa vlasti dužno je da, pre odbacivanja zahteva, bez nadoknade, *pouči tražioca* kako da te nedostatke otkloni, odnosno da dostavi tražiocu uputstvo o dopuni.

2.2. Rokovi

Jedan od bitnih elemenata koji se mora poštovati u postupku rešavanja po zahtevima za slobodan pristup informacijama od javnog značaja predstavljaju rokovi.³ Naime, zbog karaktera i prirode informacije koja se traži, veoma je važno da se po zahtevima za pristup dokumentima i podacima postupa što hitnije. Upravo od blagovremenosti obelodavljanja određene informacije često puta će zavisiti i njena efikasnost i uticaj, kao i realizicija cilja koji se želi postići njenim objavljivanjem.

Zato i međunarodni dokumenti insistiraju na *kratkim rokovima* u kojima se po zahtevu korisnika mora postupati. U tom smislu je i *Preporuka R (81) 19* (tačka VI Dodatku Preporuci R (81) 19), zatim *Uredbe (EZ) broj 1049/2001*, kao i *Konvencija o pristupu službenim dokumentima Saveta Evrope* koje propisuju da će se o bilo kom zahtevu za pristup informaciji odlučivati *u razumnom vremenskom roku*.

Prema ZSPIJZ zahtev za pristup dokumentima se obrađuje *bez odlaganja*, tj. *odmah*, a najkasnije u roku od 15 radnih dana *od dana prijema zahteva*.

U izuzetnim slučajevima, na primer u slučaju da se zahtev odnosi *na veoma dugačak dokument ili na veoma veliki broj dokumenata*, nastojeće se da se ispoštuje *opšti rok*, a ako to nije moguće, onda će se pribеći dodatnom roku, odnosno *produženju roka* za davanje informacije koji

² Npr. Poglavlje V: Zahtevi za uvid u službene dokumente, tačka 2, *Preporuka R (2002) 2*

³ „Rok je protek vremena usled kojeg nastaje ili prestaje neko pravno dejstvo (pravni efekat). U upravnom postupku rok je period vremena u kojem se ima preduzeti određena radnja“. S.Lilić, *Upravno pravo*, Beograd, 2004, 183.

takođe mora biti ograničen. U svakom slučaju, razlozi za produžavanje rokova moraju biti ozbiljni i zasnovani na izuzetnim okolnostima.

Iako je rok za postupanje po zahtevu tražioca relativno kratak, postoje *još kraći rokovi* kada se radi o traženim informacijama za koje se može pretpostaviti da su od značaja za zaštitu života ili slobode nekog lica, odnosno koji se tiču *ugrožavanja ili zaštite zdravlja stanovništva i životne sredine*. U navednim slučajevima koji se smatraju izuzetno važnim, organ vlasti je sve potrebne radnje dužan da obavi, u jednom posebnom, izuzetno kratkom roku, tj. najkasnije *u roku od 48 sati* od prijema zahteva.

2.3. Troškovi

Obzirom na svrhu ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, a istovremeno rukovodeći se standardima koji u ovoj oblasti postoje u najvećem broju, posebno demokratskih i razvijenih zemalja, i ZSPIJZ nastoji da troškove tražioca informacije svede na *najmanju*, odnosno *nužnu* meru. Pri tome se vodi računa o načelima koja sugerišu da procedura za dobijanje pristupa informacijama bude ili besplatna (ako je to moguće) ili uz minimalnu naknadu koja nema komercijalni karakter, već više spada u kategoriju *naknade stvarnih troškova organa*. Zbog svega navedenog, Vlada propisuje troškovnik u formi podzakonskog akta, na osnovu koga organ obračunava troškove.⁴

2.4. Akti organa vlasti

Organ vlasti je *samo u slučaju odbijanja zahteva tražioca*, dužan da donese *rešenje* kao relevantni pravni akt kojim se odlučuje o predmetu postupka, odnosno odbijanju da se udovolji zahtevu tražioca za pristup informaciji od javnog značaja. Rešenje se donosi u pismenoj formi. U tom slučaju, odnosno ukoliko organ javne vlasti odbije zahtev za pristup određenom dokumentu, dužan je da tu svoju odluku obrazloži.⁵

⁴ Trenutno se naknada za ove troškove obračunava na osnovu Uredbe o visini naknade nužnih troškova za izdavanje kopije dokumenata na kojima se nalaze informacije od javnog značaja, čiji je sastavni deo Troškovnik, *Službeni glasnik*, broj 8/06 od 27. januara 2006.

⁵ Ako organ vlasti odbije da u celini ili delimično obavesti tražioca o posedovanju informacije, da mu stavi na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju, da mu izda, odnosno uputi kopiju tog dokumenta, dužan je da bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana od prijema zahteva, *donese rešenje o odbijanju zahteva i da to rešenje pismeno obrazloži*, kao i da u rešenju uputi tražioca na pravna sredstva koja može izjaviti protiv takvog rešenja.

2.5. Pravna priroda i karakter postupka za ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja

Kada je u pitanju postupanje organa javne vlasti povodom zahteva za pristup informacijama, primenjuje se postupak propisan posebnim zakonom-*Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*. To znači da opšti upravni postupak u odnosu na ovaj propisan ZSPIJZ ima dopunski, odnosno supsidijarni karakter. Drugim rečima, u materiji pristupa informacijama od javnog značaja postupa se u *pojednim pitanjima* po odredbama posebnog zakona, a u svim ostalim po odredbama *Zakona o opštem upravnom postupku*.

U upravnom postupku, bilo da je reč o opštem upravnom postupku ili o posebnom upravnom postupku, naziv za upravni akt u kojem je sadržana meritorna odluka o predmetu postupka i čijim se izdavanjem završava taj postupak je *rešenje*.⁶

Ukoliko se postupak okonča odlukom kojom se dozvoljava pristup traženoj informaciji od javnog značaja, onda se to ne vrši putem izdavanja posebnog rešenja, kao što se to inače radi u upravnom postupanju. U konkretnom slučaju, organ vlasti koji je dozvolio pristup traženoj informaciji umesto odgovarajućeg rešenja sačinjava *službenu belešku*.⁷

Ovo zbog toga što je u pitanju ostvarivanje jednog opšteg ljudskog prava koje je zajemčeno ustavom kojim se štiti status ljudskih prava u ustavnom sistemu, pa se o njemu ne može odlučivati putem autoritativnog pravnog akta organa uprave. Zato se postupak po zahtevu za pristup informaciji okončava kroz formu *obavštavanja* tražioca informacije da su ispunjeni uslovi za pristup informaciji i kroz *saopštavanje* o načinu kako i na koji način se omogućava praktično korišćenje tog prava.

3. Rešavanje o pravu na pristup informacijama od javnog značaja u drugostepenom postupku-rešavanje po žalbi

3.1. Pravo na žalbu

Među ustavnim garancijama pravne sigurnosti građana predviđeno je i pravo na žalbu. Naime, Ustav jemči pravo svakom licu na žalbu ili

⁶ Taj upravni akt može imati i drugi naziv, kao npr. dozvola, odobrenje, itd.

⁷ „Ako udovolji zahtevu, organ vlasti neće izdati posebno rešenje, nego će o tome sačiniti službenu belešku“. (Član 16, stav 9 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja).

drugo pravno sredstvo protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu.⁸ Pored toga što je pravo na žalbu opšti ustavni princip, ono je istovremeno i osnovno načelo upravnog postupka⁹. I najzad, u skladu s ovim garancijama, ZSPIJZ propisuje da tražilac informacije od javnog značaja može protiv odluke organa vlasti podneti žalbu Povereniku, pod uslovima utvrđenim zakonom.¹⁰

To znači da Poverenik u postupku rešavanja po žalbi tražioca informacije od javnog značaja postupa *u svojstvu drugostepenog organa*. U tom smislu ZSPIJZ propisuje da se na postupak pred Poverenikom primenjuju odredbe zakona kojim se uređuje opšti upravni postupak, a koje se odnose na rešavanje drugostepenog organa po žalbi, osim ako je ovim zakonom drugačije određeno.¹¹

3.2 Postupak pred drugostepenim organom (Poverenikom)

U skladu sa načelom dvostepenosti, po žalbi protiv prvostepenog rešenja može rešavati samo još jedan organ, tj. Poverenik. Njegovom odlukom, odnosno rešenjem okončava se postupak vezan za ostvarenje prava na pristup informacijama od javnog značaja *u redovnoj proceduri*.

3.3. Izuzeci od prava na žalbu

Međutim, kao i u slučajevima propisanim drugim zakonima, i ZSPIJZ predviđeni su slučajevi u kojima se *ne može izjaviti žalba protiv rešenja donetog u prvom stepenu*. Na taj način se i ovim zakonskim propisom potvrđuje da postupak po žalbi, iako je relativno čest, nije i obavezna faza u postupku po zahtevima za ostvarivanje prava fizičkih i pravnih lica. Naime, postoje slučajevi kada je prvostepeno rešenje i konačno, iako je dvostепенost pravilo.¹² Iako tražilac informacije nema pravo da uloži žalbu protiv najviših organa vlasti, taksastivno navedenih u Zakonu, on ima mogućnost i pravo da zaštitu svojih interesa potraži *u sudskom postupku* protiv odluka tih organa.

⁸ Stav 2, član 36 Ustava Republike Srbije.

⁹ Član 12 ZUP-a

¹⁰ Član 22 ZSPIJZ

¹¹ Član 23 ZSPIJZ

¹² Rukovodeći se ovim načelima, zakonodavac je predvideo da se žalba ne može podneti samo protiv rešenja kojim je odbijen zahtev za pristup informacijama od javnog značaja koji su doneli najviši organi vlasti u državi. To su *Narodna skupština, predsednik Republike, Vlada Republike Srbije, Vrhovni sud Srbije, Ustavni suda i Republički javni tužilac*.

3.4. Tok žalbenog postupka

Sama procedura postupanja Poverenika u drugostepenom postupku protiv rešenja organa vlasti u prvom stepenu, sadrži određene specifičnosti, mada se postupak odvija u najvećoj meri u skladu sa odgovarajućim odredbama *Zakona o opštem upravnom postupku*.

3.5. Donošenje odluke po žalbi

Odluku po žalbi Poverenik je dužan da donese *bez odlaganja*, a najdocije u roku od 30 dana od dana predaje žalbe. Poverenik pri meritornom odlučivanju po žalbi tražioca, ima ovlašćenje da žalbu *odbije* kada utvrdi da žalba nije osnovana.

Druga mogućnost Poverenika je da svojim rešenjem naloži organu vlasti da tražiocu omogući slobodan pristup informacijama od javnog značaja, kada utvrdi da je žalba *osnovana*. To u procesnopravnom smislu znači da je žalba usvojena, a prvostepeno rešenje organa vlasti poništeno. Kao drugostepeni organ, Poverenik ima i pravo da prvostepeno rešenje organa vlasti *poništi*, a predmet vrati organu vlasti na ponovno odlučivanje. Poverenik može da *obustavi postupak zaključkom*.

Rešenja Poverenika su *obavezujuća, konačna i izvršna*. Administrativno izvršenje rešenja Poverenika sprovodi Poverenik prinudom (prinudnom merom, odnosno novčanom kaznom), u skladu sa zakonom kojim se uređuje opšti upravni postupak (ZUP-om).

4. Ostvarivanje prava na pristup informacijama pred Upravnim sudom

Procesnopravna mogućnost sastoji se od prava da se protiv drugostepene odluke Poverenika, odnosno konačne odluke najviših državnih organa kojom se odbija pristup informaciji od javnog značaja, pokrene i vodi *upravni spor*.¹³ Ovo je u skladu sa odredbom zakona koja obezbeđuje sudsku zaštitu pojedinačnih prava i pravnih interesa i zakonitost rešavanja u upravnim i drugim Ustavom i zakonom predviđenim pojedinačnim stvarima.¹⁴

¹³ Upravni spor vodi se u skladu sa odredbama, Zakona o upravnim sporovima, *Službeni list*, broj 111 /09

¹⁴ Član 1, stav 2 ZUS-a.

Pred Upravnim sudom postupak se pokreće *tužbom i vodi po pravilima Zakona o upravnim sporovima*(rok za žalbu:30 dana od dana prijema rešenja ili zaključka; sadržaja tužbe, itd.).⁵

5. Ostvarivanje prava na pristup informacijama pred Ustavnim sudom

Obzirom da je pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja ljudsko pravo i kao takvo zaštićeno ustavnim garancijama, logično je da je tražiocu informacije dozvoljena mogućnost, da se posle iscrpljivanja svih pravnih sredstava, uključujući tu i odluku Upravnog suda, može obratiti i Ustavnom sudu. Zahtev za ostvarivanje prava povodom odluke o pristupu informacijam od javnog značaja podnosi se ustavnom žalbom.¹⁵ Ustavna žalba se može izjaviti u roku od 30 dana od dana dostavljanja rešenja Upravnog suda kojim je odbijen zahtev za pristup informaciji od javnog značaja.

5.1. Razlozi za ustavnu žalbu

Pravni osnov za podnošenje ustavne žalbe nalazi se najpre u Ustavu Srbije. U tom smislu propisana je ustavna garancija koja štiti individualnu slobodu pojedinca i koja se sastoji iz više ustavnih garancija i prava koja se odnosi na fer suđenje.¹⁶

Drugi osnov za podnošenje ustavne žalbe sadržan je u samom Zakonu o Ustavnom sudu. Tim zakonom propisano je da se ustavna žalba može izjaviti protiv pojedinačnog akta ili radnje državnog organa ili organizacije kojoj je povereno javno ovlašćenje, kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska ili manjinska prava i slobode zajemčene Ustavom, ako su iscrpljena ili nisu predviđena druga pravna sredstva ili je zakonom isključeno pravo na njihovu sudsku zaštitu.¹⁷ Isto tako, ustavna žalba može se izjaviti i ako nisu iscrpljena pravna sredstva, u slučaju kada je podnosiocu žalbe povređeno pravo na suđenje u razumnom roku.

¹⁵ Učesnik u postupku pred Ustavnim sudom su, između ostalih: svako svako po čijoj je inicijativi pokrenut postupak za ocenu ustavnosti ili zakonitosti (inicijator); podnosilac ustavne žalbe, kao i državni organ, odnosno organizacija kojoj su poverena javna ovlašćenja protiv čijeg je pojedinačnog akta ili radnje izjavljena ustavna žalba; kao i druga lica u skladu sa zakonom, član 29, stav 1, tačka 2, 9 i 13 Zakona o ustavnom sudu, *Službeni glasnik*, broj 109/2007,99/2011 i 18/2013-odluka US

¹⁶ Član 32, stav 1 Ustava Srbije. Isto tako Ustavom je bliže definisana nezavisnost i nepristrasnost suda kroz odredbu da je sud prilikom odlučivanja vezan Ustavom, zakonom, potvrđenim međunarodnim ugovorima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, (član 142, stav 2 Ustava Srbije).

¹⁷ Član 82, stav 1 ZOUS-u.

Kada su u pitanju razlozi za podnošenje ustavne tužbe vezane za informacije od javnog značaja, najčešće razloge koje navode tražiloci informacije odnose se na nepravilnost postupka ili na činjenicu da su uskraćeni za informaciju koja bi se morala učiniti dostupnom da su organi javne vlasti i Upravni sud pravilno primenili zakon.

Tako naprimer, ustavnu tužbu može da podnese tražilac informacije usled toga što postupak po zahtevu za dozvolu pristupa određenom dokumentu traje, po mišljenju tražioca suviše dugo. U tom slučaju ustavna tužba se podnosi zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku.¹⁸ Isto tako razlog za podnošenje ustavne žalbe može biti uzrokovan izostavljanjem odgovarajućeg obrazloženja rešenja Upravnog suda povodom odbijanja zahteva za pristup informaciji od javnog značaja.¹⁹ Razlog za podnošenje ustavne žalbe, takođe može biti uzrokovan i sa povredom prava na obaveštenost koje je garantovano čl. 51 Ustava RS, koje tražilac informacije nije mogao da realizuje u prethodnom.

5.2. Postupak po ustavnoj žalbi

Ukoliko su ispunjene procesne pretpostavke za postupanje Ustavnog suda po ustavnoj žalbi povodom odluke Upravnog suda o odbijanju zahteva tražioca informacije za pristup određenom dokumentu, postupak se nastavlja po odredbama Poslovnika o radu Ustavnog suda.²⁰

5.3. Akti Ustavnog suda

Ustavni sud svoje akte donosi u formi *odluke, rešenja i zaključka* (član 44 ZOUS). Kada je reč o ustavnoj žalbi, Ustavni sud odlučuje *odlukom*²¹. Odlukom se ustavna žalba usvaja ili odbija kao neosnovana.

¹⁸ „Ustavna žalba može se izjaviti i ako nisu iscrpljena pravna sredstva, u slučaju kada je podnosiocu žalbe povređeno pravo na suđenje u razumnom roku“. (član 82, stav 2 ZOUS).

¹⁹ „Npr.organi, pa i Upravni sud propustili su da obrazlože na adekvatan način svoje rešenje o odbijanju pristupa. Iako čitanjem same odredbe čl. 32 (Ustava RS-napomena:DS) laik ne bi došao do ovog zaključka, pravo na pravično suđenje obuhvata i pravo na obrazloženu odluku. To je zato što Ustavni sud sudi i na osnovu presuda i stavova Evropskog suda za ljudska prava, koji je u svojoj praksi razvio standarde prava na pravično suđenje“. K.Golubović, M.Antonijević, *Priručnik za ostvarivanje slobodnog pristupa informacijama u posedu organa javne vlasti u RS*, Beograd, 2013.

²⁰ Postupak po ustavnoj žalbi regulisan je članovima 72 -73 Poslovnika o Ustavnom sudu, *Službeni glasnik RS*, broj 24/2008, ispravka *Službeni glasnik RS* br. 27/2008, izmena *Službeni glasnik RS* br. 76/2011, (članovi 72-73).

²¹ Član 45, stav 1, tačka 9.ZOUS-a.

Odluka Ustavnog suda kojom je uvažena ustavna žalba ima pravno dejstvo od dana dostavljanja učesnicima u postupku.

6. Ostvarivanje prava na dostupnost informacijama od javnog značaja pred Evropskim sudom za ljudska prava u Strazburu

Ukoliko tražilac informacije nije zadovoljan odlukom Ustavnog suda po podnetoj ustavnoj žalbi, može da se obrati Evropskom sudu za ljudska prava u Strazburu u roku od šest šest meseci od dostavljanja odluke tražiocu informacije²²

6.1. Osnovne karakteristike i tok postupka

Tražilac informacije od javnog značaja pokreće spor pred Sudom predstavkom.²³ Predstavka (eng. *Application*) je sredstvo kojim tražilac informacije traži zaštitu u slučaju kršenja prava na dostupnost informacijama od javnog značaja, kao prava koje je garantovano Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, koju je prihvatila i ratifikovala Republike Srbija koja je članica Saveta Evrope.²⁴ Dakle, uslov da bi sud mogao da postupa po žalbi je da je Konvencija (kao i odgovarajući Protokoli) ratifikovana od strane naše zemlje.

Jedan od, takođe značajnih uslova je da je ostvarenje prava, pokušano, odnosno traženo najpre u unutrašnjem pravnom sistemu zemlje potpisnice Konvencije, u konkretnom slučaju Republike Srbije. Ovo proizlazi iz odredbi, odnosno karaktera Konvencije koja počiva na načelu supsidijarnosti, što znači da se zaštita na osnovu Konvencije može tražiti, tek kada su iscrpljena sva pravna sredstva u okviru nacionalnog zakonodavstva.

²² Evropski sud za ljudska prava (*European Court of Human Rights; Cour europeenne des Droits de l'Homme*) je sudska institucija Saveta Evrope, osnovana 1959. godine, za zaštitu prava i sloboda koje se garantiraju Evropskom konvencijom o ljudskim pravima (1950). Izvor: http://bs.wikipedia.org/wiki/Evropski_sud_za_ljudska_prava.

Evropski sud za ljudska prava je međunarodni sud sa sedištem u Strazburu. Broj sudija je jednak broju zemalja članica Saveta Evrope koje su ratifikovale Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: Evropska konvencija). Svet Evrope trenutno čini četrdeset sedam država članica. Sudije Evropskog suda za ljudska prava deluju samostalno i ne predstavljaju nijednu zemlju. U radu sa predstavkama, Sud saraduje sa Sekretarijatom koji uglavnom čine pravnici iz zemalja članica. Oni su takođe potpuno nezavisni od svojih zemalja i ne predstavljaju podnosiocima predstavki niti zemlje. http://www.coe.org.rs/def/tdoc_sr/?conid=18 (Kancelarija Saveta Evrope u Beogradu).

²³ „Temelj celog sistema zaštite Konvencije predstavlja pravo na pojedinačnu predstavku“, S. Radovanović, <http://www.besplatnapravnapomoc.rs/prilozi-saradnika/evropski-sud-za-ljudska-prava-u-strazburu/>

²⁴ Republika Srbija ratifikovala je Konvenciju 23. decembra 2003. godine.

I najzad, uslov za postupanje Suda po žalbi, odnosno predstavci je da se ostvarenje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, odnosno zaštita tog prava iz Konvencije, traži od države Srbije, kao potpisnice Konvencije bez obzira ko je podnosioc predstavke (pojedinaac, nevladine organizacije, pravna lica. Takodje, podnosilac predstavke može biti i država-potpisnica Konvencije. Predstavke se dostavljaju na posebnom formularu, koji sadrži podatke koji se odnose na Sud, podnosioca predstavke, državu koja je prekršila obavezu preuzetu Evropskom konvencijom, kao i činjenice i dokaze kršenja prava na dostupnost informacija od javnog značaja.²⁵

Sam postupak je oslobođen od suvišnih formalnosti, i javan je. Međutim, Sud, izuzetno, može odlučiti da odstupi kako od pismenog toka podstupka, tako i od načela javnosti. Nakon što konstatuje da je predstavka punovažna, odnosno da ispunjava sve uslove da bi po njoj moglo da se postupa, Sud će najpre pokušati sa procesom mirnog rešavanja konkretne pravne stvari. Ukoliko taj pokušaj Suda bude uspešan i završi se dogovorom, konkretan predmet će se smatrati rešenim i po njemu se neće dalje postupati. U suprotnom, Sud će raspravljati spornu situaciju, odnosno nastaviće da meritorno raspravlja sporni odnos.²⁶

Pored toga, postoji mogućnost da Sud predloži usvajanje tzv. pilot-presuda kojima obe strane u postupku utvrđuju opšte mere kojima bi se tretirali sistemski nedostaci iz zakonodavstva tužene države.²⁷

6.2. Akti Evropskog suda

Presude Evropskog suda za ljudska prava odlučuje presudom koja predstavlja obavezujući pravni akt za države potpisnice Konvencije. Presudom Sud može odlučiti o više pravnih stvari, bilo opšteg ili pojedinačnog karaktera. Zbog specifičnog karaktera presuda Evropskog suda za ljudska prava, posebne su i sankcije koje taj Sud može izreći. Naime, nesprovođenje odluke Suda može dovesti do *suspenzije* članstva u Savetu Evrope države koja se o presudu oglušila, a u krajnjem slučaju i do njenog *isključenja* iz članstva.

²⁵ Uslovi koji su potrebni za prihvatlanje pojedinačne predstavke regulisani su članom 35 Konvencije.

²⁶ Najnovije izmene izvršene Protokolom broj 14 doprinele su efikasnosti postupak na taj način što su omogućile da Sud istovremeno sa prihvatanjem žalbe, može rešavati i u meritumu, ukoliko se radi o slučajevima u kojima postoji dobra praksa Suda.

²⁷ To je omogućeno pravilima Suda (Rules of Court) koja su usvojena 1. Septembra 2012 godine. "Dakle, inicijativa za ustvrđivanje potencijalnih sistemskih problema u pravnim sistemima država članica SE, ovim se praktično stavlja u ruke samih građana. Razvoj prakse suda u primeni procedure pilot-presuda može zbog toga u perspektivi imati veoma važan uticaj na dalji razvoj mehanizma primene Konvencije".

- Pravna sredstva povodom presude Suda

Ukoliko je nezadovoljna ishodom sudskog spora, stranka ima pravo da u roku od 12 meseci, od Komiteta traži tumačenje ili preispitivanje presude. Preispitivanje presude se može tražiti zbog naknadnog saznanja za činjenice koje stranci ili Sudu nisu bile poznate u vreme donošenja presude, a mogle su bitno uticati na sadržaj meritorne odluke.

6.3. Troškovi postupka

Postupak pred Sudom je besplatan, osim troškova koji su nastali sastavljanjem podneska od strane punomoćnika, ako ga ima, kao i troškova prepiske sa sudom. Podnosilac predstavke, odnosno tražilac informacije može da bude oslobođen i od troškova pravnog zastupanja, kroz korišćenje besplatne pravne pomoći.

7. Ostvarivanje prava na dostupnost informacijama od javnog značaja pred Komitetom UN za ljudska prava

Pored glavnih organa UN imaju i niz *pomoćnih*. Jedan od tih organa, koji ima značajnu ulogu u ostvarivanju ciljeva UN je *Komitet za ljudska prava* u čijoj je nadležnosti da se stara o sprovođenju Pakta o građanskim i političkim pravima.²⁸

Međunarodni Pakt o građanskim i političkim pravima (ICCPR) obavezuje države da poštuju građanska i politička prava svih ljudi. Kao sporazum ICCPR je pravno obavezujući u međunarodnom pravu.

7.1. Nadležnost

Pravni osnov za postupanje Komiteta za ljudska prava UN (u daljem tekstu: Komitet) proizlazi iz članstva naše zemlje u ovoj univerzalnoj organizaciji, posebno prihvatanja *Međunarodnog Pakta o građanskim i političkim pravima*, kao i *Fakultativnog protokola uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima*²⁹.

²⁸ *Međunarodni Pakt o građanskim i političkim pravima* nekadašnja SFRJ ratifikovala je 1971. godine, *Službeni list SFRJ*, br. 7/71. Sam Pakt u međunarodnom domenu stupio je na snagu 1976. godine. Republika Srbija kao pravni sledbenik nekadašnje zajedničke države nasledila je prava i obaveze koja iz Pakta proizlaze.

²⁹ Fakultativni protokol uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima donet je Rezolucijom Generalne skupštine UN br. 2200A (XXI). Fakultativni protokol a time i nadležnost Komiteta u vezi sa preispitivanjem predstavki pojedinaca, ratifikovala je Savezna Republika Jugoslavija 2001. godine. Zakon o potvrđivanju Fakultativnog protokola uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, *Službeni glasnik SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 4/01. T.

Prema tim dokumentima, nadležnost Komiteta proizlazi iz odredbi Pakta prema kojima to telo ima, između ostalog, pravo da ispituje i odlučuje o predstavkama pojedinaca iz država članica Pakta koji tvrde da su im povređena prava zagarantovana Konvencijom.

I u slučaju, ugrožavanja prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, postoji mogućnost da se tražilac informacije obrati i Komitetu UN za ljudska prava, bez obzira na to koliko je vremena prošlo od prijema odluke Ustavnog suda. Da bi Komitet mogao da razmatra zahtev lica koje tvrdi da je žrtva kršenja toga prava, mora da dokaže da je pre obraćanja Komitetu iscrpeo sva raspoloživa unutrašnja pravna sredstva.

7.2. Procedura (Rules of Procedure of the Human Rights Committee)

Prema propisanoj proceduri, Komitet upoznaje sa predstavkom koja mu je podneta, državu ugovornicu. Ta država je dužna da u roku od šest meseci dostavi Komitetu pismeno objašnjenje ili izjavu gde objašnjava koje je sve mere preduzela da bi popravila situaciju.

Nakon toga, Specijalni izvestilac ili radna grupa razmatra predstavku sa materijalima koji dostavlja Sekretarijat, i izrađuje predlog rešenja, koji dostavlja Komitetu.

Komiteta će održati nejavnu sednicu kada bude razmatrao predstavke predviđene Protokolom, a zatim upoznati zainteresovanu državu ugovornicu i pojedinca sa nalazima koje je ustanovio.

7.3. Primena odluka Komiteta

Svojim odlukama Komitet može naložiti državi koja je uskratila pravo na pristup informacijama od javnog značaja određene obaveze, kao što je npr. preduzimanje konkretne mere za omogućavanje pristupa traženom dokumentu, ukidanje presude kojom nije dozvoljen pristup informaciji, povraćaj isplaćenih sudskih troškova, nadoknadu eventualne štete tražiocu informacije, itd. O preduzetim merama koje su joj naložene država je u obavezi da obavesti Komitet i to u roku od 90 dana, odnosno da mu dostavi izveštaj o tome.

Iako su obaveze države za kršenje prava iz Pakta o građanskim i političkim pravima jasno definisane³⁰, u praksi je poštovanje odluka, odnosno stavova Komiteta, najblaže rečeno, vrlo sporno i često puta nesprovodivo. Razloga za to ima više, ali se posebno izdvajaju dva. Prvi je posledica činjenice da država nije direktno obavezna da postupa po stavovima Komiteta, a drugi je vezan za nepostojanje adekvatnih unutrašnjih državnih mehanizama za sprovođenje tih odluka. Na taj način odluke Komiteta, često puta ostaju bez stvarnih efekata u praksi, jer država ne samo da ignoriše o stavove Komiteta, već ih i opstuišu.³¹

Iz navedenog proizlazi da su posledice po državu koja ne postupa po odlukama Komiteta, ne pravne, nego *moralne i političke prirode*.³² Iako odluke Komiteta imaju veliku moralnu snagu, ipak one ne mogu nadomestiti nedostatke koji proizlaze iz nepostojanja pravnih mera. Zato stavovi Komiteta imaju više principijelan, a ne i konkretan značaj.

Na unutrašnjem planu država potpisnica, po donošenju Stava Komiteta o kršenjima prava iz Pakta, ima obavezu da izvesti Komitet o preduzetim merama, u roku koji je određen u Stavu Komiteta. Država članica takođe ima obavezu da zvanično objavi odluku Komiteta, kao i da obavesti organ koji je doneo odluku kojom je prekršeno pravo na dostupnost informacije od javnog značaja.³³ I najzad, država je dužna da dostavi Komitetu pismena objašnjenja ili izjave u kojima navodi mere koje je eventualno preduzela u cilju popravljavanja situacije i to u roku od devedeset dana.

8. Zaključak

Pravo na dostupnost informacijama od javnog značaja spada u jedno od najznačajnijih opštih ljudskih prava. Kao takvo ono je zaštićeno

³⁰ Tako se npr. države članice ovog Pakta se obavezuju da: „garantuju da se svako lice čija su prava i slobode priznati ovim paktom povređeni, može koristiti pravom žalbe, čak i ako su ih povredila lica u vršenju svojih zvaničnih dužnosti; da garantuju da će nadležne sudske, upravne ili zakonodavne vlasti ili svaka druga nadležna vlast prema propisima države, rešavati o pravima lica koje podnosi žalbu, i da prošire mogućnosti podnošenja žalbe pred sudom; da garantuju da će nadležne vlasti povoljno rešiti svaku žalbu koja bude smatrana opravdanom.”, Poglavlje: Dva, paragraf 3 Pakta o građanskim i političkim pravima.

³¹ To je, verovatno razlog što se sve veći broj žalbi za kršenje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja upućuje Evropskom sudu za ljudska prava, koji za razliku od odluka Komiteta, ima garancije država za obavezno sprovođenje donetih odluka.

³² Ne postoji, dakle, pravna mogućnost da Komitet naloži državi koja je prekršila pravo da pruži pravni lek licu koje je pogoćeno kršenjem prava.

³³ Sve ove mere imaju za cilj da prikažu zemlju članicu kao odgovornu državu koja poštuje međunarodne obaveze nametnute odlukama Komiteta UN za ljudska prava i da u tom smislu poveća njen, kako unutrašnji tako i međunarodni kredibilitet.

garancijama unutrašnjeg i međunarodnog prava. Isto tako i ostvarivanje ovog prava u praksi predmet je određenih zakonskih i drugih postupaka.

U okviru nacionalnog zakonodavstva ovo pravo je regulisano osnovnim zakonom koji uređuje tu materiju: Zakonom o dostupnosti informacijama od javnog značaja, kao i opštim procesnim zakonom: Zakonom o opštem upravnom postupku, kao i Zakonom o upravnom sporovima i Zakonom o Ustavnom sudu. Na međunarodnom planu zaštita prava na dostupnost informacija može se ostvariti pred Evropskim sudom za ljudska prava u Strazburu, kao i pred Komitetom za ljudska prava UN.

Kao što prethodna analiza pokazuje postoje brojni mehanizmi za zaštitu ovog ljudskog prava. Međutim, postoji takođe i određeni raskorak između normativnog uređenja ove materije, i primene u praksi prava na dostupnost informacijama od javnog značaja. Mada postoji prostor i za poboljšanje normativnog aspekta, osnovni problem je u primeni koji se dobrom praksom organa vlasti o sudova mora stalno unapređivati. Ovo posebno važi za međunarodne organe-Komitet za ljudska prava UN čije odluke države članice moraju primenjivati iako nepostupanje po njima ne izaziva pravne sankcije. Ali za ugled i autoritet države i moralni i politički aspekt poštovanja ovih odluka ima itekako veliki značaj.

Danilo Savović, PhD student

Ministry of Internal Affairs of the Republic of Serbia

Department for International Operative Police Cooperation

PROCEDURE FOR EXERCISING THE RIGHT OF FREE ACCESS TO INFORMATIONS OF PUBLIC INTERESTS TO LOCAL AND INTERNATIONAL AUTHORITIES

Summary

One of the powerful means for citizens to influence the functioning of the public authority is the right to access information of public importance. Besides being concerned about basic human right, with it,

the public can evaluate the actions of the relevant public authorities and ultimately influence policy decisions, or to participate in government.

To the right about the availability of public information could be implemented in practice, it is necessary to regulate the procedures and regulations of the participants in the implementation and application of these rights. This article is devoted to the analysis of procedures for exercising the right of free access to information of public interest to local and international authorities.

Keywords: free access to information; authorities, Commissioner, International Court of Human Rights, the UN Human Rights judgments, decisions, decisions.