

ПРАВО НА СЛОБОДАН ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА

Апстракт:

Слободан приступ информацијама омогућава директни надзор над радом демократски изабраних представника и свих носилаца јавне власти. Право на слободан приступ информацијама од јавног значаја представља фундаментално људско право. Слободан приступ информацијама од јавног значаја је услов за ефикасно и квалитетно коришћење готово свих других људских права и слобода. Право на информацију је људско право које припада „трећој генерацији“ људских права и слобода. Ово право је од суштинског значаја за контролу рада органа власти од стране грађана и основ је отворености и транспарентности рада и поступања носиоца јавне власти. То је природно право које никоме не може бити ускраћено, право човека да зна, право људи да знају шта се дешава у друштву и да им буду доступне информације од којих зависи њихов животни и радни амбијент, њихово правно-политичко и државно-правно окружење, њихова будућност и просперитет сложеног социјалног система.

Кључне речи:

слободан приступ информацијама од јавног значаја, право на слободан приступ, информација од јавног значаја

1. Увод

Контролу и одговорност носилаца јавне власти није могуће остварити без увида у рад субјеката који врше функције власти. Без контроле и одговорности свака власт временом постаје бирократска и супротна стварним интересима грађана, без обзира колико је она изворно била демократска, легитимна и легална.¹ Слободан приступ информацијама омогућава директни надзор над радом демократски изабраних представника и свих носилаца јавне власти што је битан услов за превазилажење формалне и успостављање стварне демократије и успостављање институција отвореног, слободног и цивилног друштва.

Право на слободан приступ информацијама од јавног значаја представља фундаментално људско право које се јавља као антипод свакој затвореној и неконтролисаној власти. Чињеница је да се данас власт врши путем информација и то најмање исто као и путем физичке силе. Право на слободан приступ информацијама од јавног значаја утемељено је на једном од фундаменталних начела функционисања сваке државне власти а то је начело јавности, чија је супротност начело тајности (затворености, нетранспарентности) власти.² Правно утемељење идеје јавности рада државних органа али и шире, органа јавне власти, јавља се у XVIII веку и то у Шведској (1766), када је грађанима законом признато право на доступност докумената и података у поседу управне власти, а касније је ово право утемељено и у Декларацији о слободама и правима човека и грађанина (1789. године). Данас, право на слободан приступ информацијама од јавног значаја је уставом гарантовано у више од 30 земаља широм света, а законска регулатива ове материје постоји у више од 50 држава.³ Крајем XX века, поред националних држава и многе међународне организације (UNDP), као и организације заједница држава (Европска унија) уводе принцип јавности, односно

¹ **Мирољуб Радојковић**, *За слободан приступ информацијама*, Призма, Центар за либерално-демократске студије, бр. 4, 2002, стр. 29.

² **Владимир Водинелић**, *Право на слободан приступ информација од јавног значаја као уставно право*, Слободан приступ информација - уставно јемство и законске гаранције, Фонд за отворено друштво, Београд, 2004, стр. 9.

³ *Слободен пристап до информацији*, водич за баратели, Скопје, 2006

доступности података, нпр. Европског парламента, Савета министара, Комисије и др. Право на слободан приступ грађанима Европске уније гарантује и Повеља о основним правима ЕУ.

Све ово показује да законодавац али и међународне институције препознају правно-политички значај овог права као предуслова за постојање и стварно функционисање правне државе (владавине права), која је утемељена на концепту "људских права" и "доброг управљања" и принципа јавности рада државних органа. Слободан приступ информацијама од јавног значаја је услов за ефикасно коришћење готово свих других људских права и слобода и незамењиво средство које омогућава стварну контролу над радом носилаца државне и јавне власти. Због тога, остваривање и заштита права на слободан приступ информацијама које су у поседу органа јавне власти представља један од предуслова за демократско друштво и одговорност јавне власти.

2. Појам права на слободан приступ информацијама од јавног значаја

Право на слободан приступ информацијама је део слободе информисања, односно представља слободу приступа информацијама које се налазе у поседу јавних органа. Ово право има своју еволуцију. Право на слободан приступ информацијама је настало из слободе мишљења и изражавања, преко права да се буде обавештен и слободе јавног информисања, да би данас фигурирало као самостално људско право.⁴

Право на слободан приступ информацијама се може дефинисати као "право свакога да од носиоца власти, односно јавних овлашћења, тажи и добије релевантне информације од јавног интереса како би се на делотворан начин омогућио увид у рад и поступање оних субјеката којима су грађани на слободним и демократским изборима поклонили поверење да у њихово име и за њихов рачун врше функције власти и, у вези с тим, да управљају другим

⁴ Бранислав Милинковић, *Медијске слободе - права и ограничења*, Медија центар, 1996, стр. 9.

јавним пословима.⁵ То је право сваког правног субјекта (физичког и правног лица) да добије обавештење (информацију) о подацима којима располажу носиоци јавне власти, односно субјекти којима је поверено вршење јавних овлашћења.

Право на информацију, односно слобода информисања фундаментално је људско право, које припада „трећој генерацији“ људских права и слобода. Ово право је од суштинског значаја за контролу рада органа власти од стране грађана и основ је отворености и транспарентности рада и поступања носиоца јавне власти. То је природно право које никоме не може бити ускраћено, право човека да зна, право људи да знају шта се дешава у друштву и да им буду доступне информације од којих зависи њихов животни и радни амбијент, њихово правно-политичко и државно-правно окружење, њихова будућност и просперитет сложеног социјалног система.⁶

Информација је одувек представљала једно од основних извора моћи. Вадајуће државне структуре, лоциране пре свега у извршној и управној власти, крију многе информације од јавности и са пуно права законима проглашавају одређене информације државном тајном, информацијом од посебног државног интереса, од интереса за националну безбедност и сл. Овај феномен да се одређене информације чине недоступним за јавност прати државно-правне системе, били они недемократски или демократски.

Због тога право на слободан приступ информацијама је услов за отвореност и транспарентност рада свих оних институција које располажу информацијама о којима јавност има интерес да зна. То је претпоставка сваке истинске демократије („кисеоник демократије“)⁷ Тај интерес јавности да зна може бити оправдан или неоправдан и процена те чињенице јесте филтер за доступност

⁵ **Дејан Миленковић**, *Слобода приступа информацијама као људско право*, Слободан приступ информацијама и јавна управа, Комитет за људска права, Београд, 2005, стр. 5.

⁶ **Дејан Миленковић**, *Право на слободан приступ информацијама као фундаментално људско право*, Слободан приступ информацијама, Комитет за људска права, Београд, 2003, стр. 45

⁷ *Право јавности да зна*, Article XIX, Црногорски хелсиншки комитет за људска права, Цетиње, 2003, стр. 7.

информација. Питање је само ко одлучије о томе. Чињеница је да сви органи и организације које располажу таквим информацијама имају одређени капацитет власти, што показује и потврђује тезу о нераскидивој вези информација и моћи.

Право на слободан приступ информацијама се изводи из каталога традиционалних политичких и грађанских права. Ова права су била правно уобличена током грађанских револуција крајем XVIII века.⁸ Ово право има своју еволуцију. Оно је изведено из права на слободу мишљења и слободу изражавања⁹, права да се буде обавештен и слободе јавног информисања. Ова права су претече права на слободан приступ информацијама и, за разлику од њих, ово право је активно, а не пасивно право, које да би се вршило, захтева активан и динамички приступ према свим органима и организацијама који располажу информацијама. То је право које, с друге стране, захтева од носиоца информација дужност неометања и трпљења да се до информације дође, али и дужност чињења да се информација изнесе на увид јавности и обелодани.

Право на слободу мишљења и изражавања, право на неузнемиравање због свог мишљења, право да се траже, примају и шире обавештења и идеје, као и право на слободан приступ информацијама је данас садржано у основним принципима најважнијих докумената Уједињених нација, као што су: *Универзална декларација о људским правима* (1948), члан 19, *Међународни пакт о грађанским и политичким правима* (1966), члан 19, док је *Европска конвенција о заштити људских права и основних слобода* (1950) изоставила регулисање овог права.¹⁰ Треба поменути и *Конвенцију о људским правима* (члан 13) Организације америчких држава. На основу ових

⁸ Половином XVIII века у Шведској је било признато право грађанима о доступности докумената и података који се налазе у домену јавне власти.

⁹ **Дејан Миленковић**, *Слобода приступа информацијама као људско право*, Слободан приступ информацијама и јавна управа, Комитет правника за људска права, Београд, 2005, стр. 13.

¹⁰ Европски суда за људска права остао је доследан стриктном тумачењу члана 10. Европске конвенције, која предвиђа право да се примају и шире информације али не и право да се информације траже. *Судска пракса у вези са чланом 10. Европске конвенције о људским правима*, изд. Савета Европе о медијима, бр.1, ЕУ-Савет Европе, Београд, 2002.

базичних докумената донети су конкретни међународни документи који се односе на слободан приступ информацијама као што су неколико препорука Комитета министара Савета Европе, и то: *Препоруку Р 81 (19) о приступу информација у поседу јавних органа*, *Препорука Р 2000 (13) о европској политици приступа архивама* и *Препорука Р 2002 (2) о слободном приступу службеним документима*.¹¹ Овим препорукама се постављају начини имплементације система заштите слободе приступа информација у националне правне системе. Њима се одређују начини обезбеђења и заштите слободе приступа информацијама.

Право на слободан приступ информацијама се данас схвата као посебно људско право које произилази из основних принципа садржаних у најзначајнијим горе поменутих документима о људским правима.¹² Под правом на слободан приступ информација подразумева се: *право сваког да од носиоца власти (јавних овлашћења) тражи али и право да добије релевантне информације од јавног значаја, да би се на делотворан начин омогућио увид у рад и поступање органа којима су грађани на слободним изборима поклонили поверење да могу вршити функције власти и управљати јавним пословима*.¹³

Слобода увида у рад државних органа, али и других органа власти, данас се схвата као основни правни механизам очувања демократског поретка.¹⁴ Право на слободан приступ информација којима располажу органи јавне власти представља корак напред ка стварно демократском друштву у коме носиоци власти који и поседују информације од јавног значаја постају отворена и транспарентна јавно правна тела. Јавни послови најзад постају јавна

¹¹ **Бранислав Милинковић**, *Медијске слободе - права и ограничења*, Медија центар, 1996, стр. 13-31, [хттп://www.цое.инт](http://www.цое.инт).

¹² **Дејан Миленковић**, *Слобода приступа информацијама као људско право*, Слободан приступ информацијама и јавна управа, Комитет правника за људска права, Београд, 2005, стр. 8.

¹³ **Зоран Јелић**, *У сусрет законском регулисању слободног приступа информацијама*, Економика Београд, бр.3/2002.

¹⁴ **Саша Гајин**, *Упоредноправни преглед уставних гаранција слободе приступа информацијама*, Слободан приступ информација - уставно јемство и законске гаранције, Фонд за отворено друштво, Београд, 2004, стр. 18.

ствар које могу да контролишу сви грађани на тај начин што ће бити потпуно и на време информисани о истим. Оно што власт зна, и оно шта власт ради, представља јавно добро за чији приступ није потребна посебна легитимација. Јавност рада власти је услов без кога власт не може имати демократску легитимацију.

То са своје стране активира одговорност свих јавних тела чиме се остварује концепт клијентно орјентисане извршно-управне власти која се схвата као лако доступан сервис за пружање различитих и веома бројних административних услуга грађанима. Савремена правна држава се данас не може више посматрати као инструмент власти која своје поступке оправдава чињеницом да су они легални, тј. у складу са неким прописом. Савремена држава је једна сложена организација која мора бити орјентисана политички и стручно ка развоју, побољшању квалитета живота, пружању јавних услуга својим грађанима и ефикасној заштити њихових људских права. Једно од најефикаснијих средстава за остваривање ових циљева је "транспарентност" јавне власти тј. њена оспособљеност да пружа приступ јавним информацијама својим грађанима.¹⁵ Наиме, отвореност и транспарентност јавних информација који надлежни органи воде у својим службеним евиденцијама представља посебан вид пружања јавних услуга грађанима који они могу користити при доношењу одлука. Слободан приступ информацијама чини сваку власт, а посебно управу транспарентном и отвореном за широки круг грађана и правних лица.

Право на слободан приступ информацијама од јавног значаја није само средство контроле сваке јавне власти (управне, извршне, судске) већ је и услов за ефикасно коришћење и остваривање других људских права и слобода. Грађанин се од објекта претвара у субјекат политичког процеса и демократског живота, који информисано и одговорно учествује у јавним пословима.

На тај начин грађани и јавност постају поред законодавне, извршне, управне и судске власти, „пета власт“ која има задатак да директно и без посредника „контролише наше контролоре“, односно оне органе и појединце, носиоце јавних функција и јавне власти,

¹⁵ Стеван Лилић, *Доступност јавних информација*, Слободан приступ информацијама, Комитет правника за људска права, Београд, 2003, стр.18

који су добили поверење од грађана на последњим слободним и демократским изборима. Због тога право на слободан приступ информација јесте неопходан предуслов за процес демократизације и употпуњавање гарантовања људских права. Признавање права на слободан приступ информацијама је кључни предуслов за трансформацију управе од апарата власти до сервисно оријентисане јавне службе. Само она власт о чијем се раду довољно зна може прво да буде одговорна, а потом може да буде и лако смењива.¹⁶

3. Информација од јавног значаја

Постоје многе информације које утичу на процес управљања и вршење власти у најширем смислу. Треба правити разлику између *приватних* информација, *јавних информација* и *информација од јавног значаја*. Без детаљнијег улажења у проблематику тзв. термилошких и суштинских питања, можемо констатовати да се законодавац у Републици Србији определио за термин *информација од јавног значаја*.

Обично се полази од констатације да право на слободан приступ информацијама представља слободу приступа информацијама које се налазе у поседу јавних органа. Ту се могу поставити бројна питања. Најпре, да ли је информација од јавног значаја свака информација која се налази у поседу јавних органа, односно да ли је довољно да се информација налази у поседу јавног органа па да она постане информација од јавног значаја. С друге стране, да ли јавни органи могу имати у свом поседу и друге информације које нису јавног карактера, односно од јавног значаја.¹⁷ Да ли је критеријум за

¹⁶ **Мирољуб Радојковић**, *За слободан приступ информацијама*, Призма, Центар за либерално-демократске студије, бр. 4/2002. Опште поверење грађана које добије власт која победи на изборима мора се изнова и свакодневно потврђивати, а најбољи начин за то је путем остваривања права на слободан приступ информација од јавног значаја. **Борче Давитковски, Ана Павловска-Данева**, *Коментар на законот за слободен пристап до информации од јавен карактер*, Фондација Институт отворено општество, Скопје, 2006.

¹⁷ У Републици Македонији законодавац користи термин јавни карактер што упућује да се инсистира на критеријуму карактера, суштине и природе саме информације. У Републици Србији законодавац говори не о суштини и карактеру

одређивање појма ко поседује информацију или суштина (карактер) информације или значај информације. Постоји мишљење да је информација од јавног значаја свака она информација о којој јавност има интереса да зна (С. Лилић), итд.

Дефиницију појма информације од јавног значаја даје Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја.¹⁸

Према овом закону, *информација од јавног значаја јесте свака информација којом располаже орган јавне власти, а која је настала у раду или у вези са радом органа јавне власти, садржана у одређеном документу, и при томе се односи на све оно о чему јавност има оправдан интерес да зна.*

Из овако законом одређеног појма могу се издвојити одређени елементи. То су претпоставке које треба да испуни свака информација да би се могла сматрати информацијом од јавног значаја и да би се на њу односиле одредбе овог закона.

1. Први елемент јесте да је *информација од јавног значаја* она информација којом *располаже орган јавне власти*. Овде се указује на околност ко *располаже информацијом* што предпоставља ко је у поседу информације. Информацијама од јавног значаја располажу органи јавне власти. Информација од јавног значаја је свака она информација којим располажу органи јавне власти. Међутим, и приватна лица или предузећа могу у одређеним случајевима бити носиоци обавезе да обезбеде слободан приступ јавним информацијама.

Према томе, да би се нека информација сматрала информацијом од јавног значаја, није битно да ли је *извор информације* орган јавне власти или које друго лице, није битан носач информација (папир, трака, филм, електронски медији и сл.) на коме се налази документ који садржи информацију, нити датум настанка информације или начин сазнавања информације, нити су битна друга слична својства информације. Битно је само да том информацијом располаже *орган јавне власти*.¹⁹

информације, већ о значају информације. Дакле, могу постојати и информације које нису приватне, али такође немају ни јавни значај.

¹⁸ Закон о слободном приступу информација од јавног значаја, „Службени гласник РС”, бр. 120/2004,

¹⁹ Појам органа јавне власти дао је Закон о слободном приступу информација од јавног интереса. У смислу овог закона под органом јавне власти подразумева

2. Други елемент јесте чињеница да је информација **настала у раду или у вези са радом органа јавне власти**. Овде треба одговорити на питање како је информација настала. Ова информација је настала активношћу, чињењем органа јавне власти или пак нечињењем или омисијом, пропуштањем органа јавне власти. Информација од јавног значаја сматра се „општим добром“ и она припада, односно треба да припадне свим грађанима јер има јавни значај.

3. Информација је **садржана у одређеном документу**. Питање је где се информација налази. Закон није прецизирао врсту или природу документа, јер, по природи ствари, документ је јавно-правног карактера.

Међутим, није битно да ли је информација садржана у документу који је настао радом органа јавне власти или у вези са његовим радом, нити ко је извор информације, орган јавне власти или неко други. Није битан ни носач информације, када је документ настао (нпр. пре или после ступања на снагу дотичног закона), како је орган јавне власти дошао до информације и сл.²⁰

4. Информација се **односи на све оно о чему јавност има оправдан интерес да зна**. Овде треба одговорити на питање на шта се односи информација од јавног значаја. То је све оно о чему јавност има оправдан интерес да зна. Постоји тумачење да оправдани интерес јавности да зна „постоји у погледу свих информација којима располажу органи јавне власти“.²¹ Тражилац информације није дужан да доказује постојање његовог интереса да зна одређену информацију, нити да образлаже да је тај интерес *оправдан*. Не постоји правна обавеза за било какво навођење разлога за подношење захтева органу јавне власти.

се: 1) сваки државни орган, орган територијалне аутономије (нпр. скупштина аутономне покрајине Војводине и сл.), орган локалне самоуправе (нпр. скупштина општине или града, општинска и градска већа), као и организација којој је поверено вршење јавних овлашћења (јавна предузећа и установе - јавне службе) и 2) правно лице које оснива или финансира у целини, односно у претежном делу државни орган (нпр. школе, универзитети, факултети, институти, болнице, клинике, позоришта, домови културе и сл.).

²⁰ Водич кроз Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Фонд за отворено друштво, Београд, 2005, стр. 23

²¹ Исто, стр. 26.

Ово обележје је широко постављено. Постојање оправданог интереса јавности да зна је законодавац прецизније регулисао (члан 4.) прецизирајући *законске претпоставке* о постојању оправданог интереса у погледу одређених информација, који тим информацијама даје карактер тзв. привилегованих информација. Наиме, оправдани интерес јавности да зна постоји увек (законска претпоставка) када се ради о информацијама којима располаже орган власти које се односе на *угрожавања, односно заштиту здравља становништва и животне средине* (1).²² У погледу ових таксативно наведених информација органу јавне власти није допуштено да образлаже да јавност нема „оправдани интерес“ да за њих зна.

Међутим, ако се ради о осталим, *другим информацијама* (2) којима располаже орган власти, сматра се да „оправдани интерес јавности да зна“ постоји, по правилу, генерално увек, осим ако орган јавне власти докаже супротно.

У првом случају (1) ради се о апсолутној и необоривој законској претпоставци о постојању оправданог интереса јавности да зна. „Чим је власт, односно онај ко за њу дела, у *поседу* неког податка, важи правна *претпоставка* да је такав податак од интереса за сваког“.²³ У другом случају (2) реч је о оборивој законској претпоставци о постојању оправданог интереса јавности да зна. Наиме, законодавац допушта да орган јавне власти оспори постојање оправданог интереса јавности да зна. Тако и референтни амерички *Закон о слободном приступу информација* (1966) поставља ограничења на приступ јавним информацијама која се односе на Конгрес, савезне судове и председника републике, као и информације које се тичу националне безбедности, пословне тајне, војних планова, лекарских налаза и сл.

Према томе, постоје две групе основа (разлога) за постојање оправданог интереса јавности да зна. Обавезни основи, апсолутно и необориво чине да нека информација има својство информације за

²² Посебне уставне гаранције права на приступ информација које су од значаја за заштиту и угрожавања природне средине садрже устави Литваније, Словачке и Украјине.

²³ **Владимир Водинелић**, *Право на слободан приступ информација од јавног значаја као уставно право*, Слободан приступ информација - уставно јемство и законске гаранције, Фонд за отворено друштво, Београд, 2004, стр. 7.

коју постоји оправдан интерес јавности да је зна. Евентуални основи по правилу доводе до оспориве квалификације неког интереса као оправданог. Наиме, орган власти може законску претпоставку о постојању оправданог интереса јавности да зна, дерогирати, али само у одређеним унапред прописаним случајевима, уколико не жели да да одређену информацију, нпр. уколико постоје неки претежнији интереси, било јавни било приватни, што се мора утврдити у сваком конкретном случају.

На основу изнетог може се закључити да постоје два битна елемента на основу којих можемо успешно препознати шта је информација од јавног значаја. То је (прво) она информација којом *располаже орган јавне власти* и (друго) за коју *јавност има оправдани интерес да зна*.

Према томе, свако ко затражи има право да сазна информацију која је у поседу власти, сем ако се можда информација односи на изузетне ситуације које Закон предвиђа и у којим се тражиоцу може ускаратити слободан приступ. У случају да је ускарћен приступ одређеној информацији, орган јавне власти дужан је образложити своје решење, тако што ће показати да у конкретном случају постоји претежнији интерес који оправдава ускраћивање тражене јавне информације. То су случајеви оправданог ограничења приступа информацијама (нпр. у војсци или владиним службама), где се као претежнији интерес јавља интерес безбедности земље или разни приватни интереси.

4. Уставноправни статус (уставне гаранције, признања и тумачења) права на приступ информацијама од јавног значаја

Устав сваке државе регулише основне друштвене, економске, политичке и правне односе. Он такође може посветити више или мање простора фундаменталним људским правима. Међутим, у појединим државама, *уставом* је зајемчено и право и слобода човека и грађана на слободан приступ информацијама (Албанија, Аустрија, Белгија, Канада, Филипини, Португал, Словачка, Јужна Африка и др.).²⁴ Заправо, право на слободан приступ информацијама од јавног

²⁴ David Banisar, *Privacy International*, July 2002+FOIA news.

значаја представља услов за потпуније и квалитетније остваривање других уставних права (нпр. права на слободу изражавања мишљења и других). У другим државама (Јапан, Индија, Јужна Кореја), *уставно судство* је признало праву на слободан приступ информација од јавног значаја, карактер уставног права. У неким пак земљама *уставно правна доктрина* ово право сматра делом неког другог уставног права (нпр. слобода изражавања мишљења подразумева и слободу тражити информацију или слобода развоја личности укључује и право на информацију и сл.).²⁵

Према томе, у многим земљама право на слободан приступ информација од јавног значаја постоји не само као право предвиђено законом, већ и као изричито и самостално уставно право, односно право уставног ранга или право са уставним гаранцијама. Овакав гарантовани уставноправни статус неког права повлачи обавезе државе да поштује и обезбеди поштовање тог права, да га заштити и обезбеди заштиту тог права, односно да ствара услове за остварење тог права.²⁶ Државна власт треба да предвиди инструменте за заштиту овог уставом загарантованог права и да право на слободан приступ информација не само омогући, већ и да га директно штити од евентуалних угрожавања и повреда, које најчешће и долазе од стране саме јавне власти. Са друге стране, уставно гарантовање неког права значи да се то право не може укинути, нити се може нарушити његов идентитет. Додуше, и уставно се право може ограничити али у много мањој мери, због једнако вредних интереса (циљева) и из разлога унапред прописаних законом.

²⁵ *Повеља о слободама* у Новом Зеланду, (члан 14) изричито наводи право појединаца да тражи информације, као право које је садржано у слободи изражавања. Уставни суд у Јужној Кореји (1989) десет година пре доношења посебног закона стао је на становиште да је право на приступ информацијама уставно право садржано у слободи изражавања. Најзад, у многим међународним документима о људским правима право на приступ информацијама ако није директно садржано као самостално право, оно се изводи из нпр. слободе прикупљања, тражења и ширења информација, идеја и мишљења.

²⁶ **Владимир Водинелић**, *Право на слободан приступ информација од јавног значаја као уставно право*, Слободан приступ информација - уставно јемство и законске гаранције, Фонд за отворено друштво, Београд, 2004, стр. 12.

Једна од најстаријих уставних гаранција отворености и јавности рада функционера јавне администрације садржи холандска *Декларација права човека* из 1795. године. По прецизности и свеобухватности уставних гаранција истиче се Устав Финске из 2000. године.

Устав Републике Србије прокламује један важан демократски стандард који је *conditio sine qua non* сваког отвореног социјалног система. Реч је о *слободи медија* (чл. 50) и *праву на обавештеност* (чл. 51).²⁷

Слобода медија подразумева једно апсолутно право које значи да је свако слободан да може без одобрења, на начин предвиђен законом, оснива новине и друга средства јавног обавештавања. Телевизијске и радио-станице оснивају се у складу са законом.

Слобода медија значи да у Републици Србији нема цензуре. Међутим, надлежни Врховни суд, може накнадно спречити ширење информација и идеја путем средстава јавног обавештавања под условом да је то у демократском друштву неопходно ради спречавања:

- позивања на насилно рушење уставног поретка или нарушавање државног територијалног интегритета, или
- пропагирања рата или подстрекавања на непосредно насиље, или
- заговарања расне, националне или верске мржње, којим се подстиче на дискриминацију, непријатељство или насиље.

Устав помиње још два права: *право на исправку неистините, непотпуне или нетачно пренете информације* којом је повређено нечије право или интерес, и *право на одговор на објављену информацију*. Дајући овим правима ранг уставног права он упућује на законодавца обавезу да се остваривање овог изузетно важног права уређује се законом.

Право на обавештеност је ближе праву на слободан приступ информацијама од јавног значаја. Право на обавештеност је право сваког да буде истинито, потпуно и благовремено обавештаван о питањима која су од јавног значаја. Насупрот овом праву које Устав даје сваком, прописује се *правна обавеза* (дужност) средствима јавног обавештавања да поштују право на обавештеност.

²⁷ Устав Републике Србије, "Службени гласник РС", бр. 98/2006.

Овај уставно-правни принцип ствара нужан политичко-правни амбијент за законодавца да изведе и регулише право на слободан приступ јавним информацијама, односно информацијама од јавног значаја. Наиме, устав прокламује да свако има право на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења, а у складу са законом, који ће ово уставно право даље законом правно прецизирати и процесуирати у правцу његовог остваривања и правне заштите.

Међутим, за потпуно и правилно разумевање и остваривање ових слобода и права – слободе медија и права на обавештеност, Устав садржи *слободу мишљења и изражавања* (члан 46) и зајемчује право на *заштиту података о личности* (члан 42).

Заштита података о личности подразумева да су подаци о личности заштићени у том смислу што се најпре прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности уређују законом. У том смислу, закон прописује забрану и кажњива употребу података о личности изван сврхе за коју су прикупљени, у складу са законом, осим за потребе вођења кривичног поступка или заштите државне безбедности, на начин предвиђен законом. Свако има право да буде обавештен о прикупљеним подацима о својој личности, у складу са законом, и право на судску заштиту због њихове злоупотребе.

Слобода мишљења и изражавања је зајемчена уставом истовремено са слободом да се говором, писањем, сликом или на други начин траже, примају и шире обавештења и идеје. Слобода изражавања може се законом ограничити, ако је то неопходно ради заштите права и угледа других, чувања ауторитета и непристрасности суда и заштите јавног здравља, морала демократског друштва и националне државне безбедности.

5. Законска регулатива права на приступ информацијама од јавног значаја

Тек у последњим деценијама XX века закони великог броја европских држава пружају гаранције права на слободан приступ информација од јавног значаја. Сагласно концепту тзв. социјалне државе благостања (*welfare state*) и транспарентне сервисно оријен-

тисане јавне управе, право на слободан приступ информација садржано је у законима многих националних држава (*закони о слободи информисања, односно о слободном приступу информацијама*).²⁸

Међутим, да би примена законских гаранција била делотворна и ефикасна, потребно је да закон буде јасан и прецизан, са јасно дефинисаним правима и обавезама посебно у делу остваривања и заштите права на приступ. Једино се на тај начин могу остварити шири социјални и политички циљеви, а то су: убрзавање процеса демократског развоја, јачање кохезије између грађана и институција власти и допринос борби против корупције.

Многе земље широм света донеле су *посебне законе* којима регулишу материју слободног приступа информацијама. Амерички закон о слободном приступу информацијама из 1966. године са низом измена представља један је од најреферентнијих закона у овој области.²⁹ Када је овај закон први пут донет 1966, означен је као "*Sunshine government*". Доношење овог закона отвара доба права на слободан приступ информацијама.

У многим земљама постоје уставноправне гаранције овог права, али и са детаљнијом законодавном регулативом. Помоћу закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја проширује се слобода информисања и употпуњују гаранције људских права, што омогућава да грађани дођу до информација од којих зависи формирање и исказивање њихове суверене политичке воље.³⁰ Он значи и лакшу контролу државне власти и њене управе.

Међутим, у неким земљама постоји ужа или шира искључива законска регулатива. Тако се регулише само право на увид у одговарајућу документацију, право на добијање записа и информација у поседу извршне, легислативне или судске власти или се то чини доношењем посебних закона о транспарентности јавне

²⁸ САД (1966), Канада, Аустралија, Нови Зеланд (1982), Португал (1993), Данска, Норвешка (1970), Француска (1978), Ирска (1997), Холандија (1991), Грчка, Чешка, Албанија (1999), Словачка, Босна и Херцеговина (2000), Пољска, Румунија (2001), итд.

²⁹ *Freedom of Information Act*, 1966 (1974, 1996)

³⁰ **Мирољуб Радојковић**, *За слободан приступ информацијама*, Слободан приступ информацијама, Комитет правника за људска права, Београд, 2003, стр. 35.

администрације и сл. или се детаљно и свеобухватно ова материја регулише законима о слободном приступу информацијама.³¹

Постоје државе у којима су та питања регулисана парцијално и делимично разним посебним законима (нпр. *Законом о заштити личних података* и др.) али и државе у којима нема законске регулативе ове материје, или је има само у једној области. Упоредно-правно могу се уочити неколико законских материја које су регулисале право на приступ јавним информацијама.³²

Најпре, постоје земље потписнице одређеног међународног документа, које преузимају обавезу да своје унутрашње национално законодавство ускладе са стандардима заштите људских права који су предвиђени односним документом. Тако је право на приступ информацијама којима располажу органи власти садржано у чалну 19, *Међународног пакта о грађанским и политичким правима*, а ово право садржано је и у Препоруци Комитета министара Савета Европе упућена државама чланицама о приступу службеним евиденцијама (2002).

Затим, постоје државе које доносе специјалне законе који регулишу остваривање и заштиту слободе изражавања путем јавних гласила и других медија (тзв. *медијско законодавство*), као што су закон о јавном информисању, радио-дифузији, закон о рекламирању и издаваштву. У пакету ових медијских закона доносе се и посебни закони о слободном приступу јавних информација. Права на (слободан) приступ информацијама од јавног значаја у Републици Србији уређено је посебним *Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја*.³³ Право на слободан приступ информацијама првбитно је било обухваћено *Законом о слободи штампе*. Такав је случај и данас у неким државама (Шведска).

³¹ **Саша Гајин**, *Упоредноправни преглед уставних гаранција слободе приступа информацијама*, Слободан приступ информацијама - уставно јемство и законске гаранције, Фонд за отворено друштво, Београд, 2004, стр. 18-25 .

³² **Саша Гајин**, *Правно-системско место закона о слободном приступу информацијама*, Слободан приступ информација - уставно јемство и законске гаранције, Фонд за отворено друштво, Београд, 2004, стр. 26.

³³ *Закон о слободном приступу информација од јавног значаја*, "Службени гласник РС", бр. 120/2004, садржи укупно 50 чланова.

Поред медијског законодавство постоји и *антикорупцијско законодавство*, које обухвата многе законске текстове (нпр. закон о сукобу интереса, прописи о објављивању имовног стања политичара и државних функционера, закони о транспарентности послова јавне власти, о праћењу рада органа власти и увид у документа и њиховом поседу), који по природи ствари изричито или прећутно регулишу право на слободан приступ јавних информација који су у поседу органа јавне власти. Ово право је логичка претпоставка за реализацију читавог арсенала антикорупцијских норми.

Такође, треба поменути *законе у области безбедности* (нпр. закони против тероризма и др.) којима се из разлога одбране земље, очувања националне или јавне безбедности, чувања војне, службене или државне тајне, ограничава или укида право на приступ одређеним јавним информацијама. То се постиже посебним законима или путем закона о слободном приступу јавним информацијама.

Постоје и *закони о заштити података о личности*, којима се штите лични подаци, односно информације које задиру у приватност појединаца (право приватности) у погледу њихове обраде и прикупљања. Заштита података о личности је део заштите основних права и слобода појединаца. Право приватности не значи гарантовање заштите тајности личних података, што је у складу са традиционалним концептом „*right to be left alone*“, већ подразумева право појединца да сазна и контролише прикупљање и елаборирање података који се на њега односе, да исправи евентуалне грешке и да врши надзор над коришћењем података.³⁴ У ову групу заштићених информација спадају лични подаци о расном пореклу, националној припадности, религиозним и другим уверењима, политичком опредељењу, сексуалном животу, који се могу користити само на основу писмене сагласности и заштиту уживају личне здравствене информације, сем у случају заразних болести и сл.

Међутим, други део *закона о здравственој заштити* обухвата привилеговане информације које се тичу угрожавања и заштите живота и здравља људи, а које се морају учинити доступним од стране органа јавне власти, без одлагања.

³⁴ **Стеван Лилић**, *Доступност јавних информација*, Слободан приступ информацијама, Комитет правника за људска права, Београд, 2003, стр. 24, 30.

У привилеговане информације до којих се мора доћи и лакше и брже него до осталих информација спадају информације о угрожавању и заштити животне (природне) средине, живота и здравља људи. Ова материја је регулисана *законима о заштити животне (природне) средине*, који истовремено садрже право на приступ овим специјалним информацијама, као фундаментално право.

Најзад, постоје и *закони о архивама* који регулишу право на приступ информацијама и документима, који се налазе у архивама органа јавне власти, а које су често квалификоване као тајна, а садрже податке о личности и сличне податке, који су садржани у службеним документацијама.³⁵

6. Уместо закључка

Правно регулисање права на слободан приступ информацијама од јавног значаја обухвата читав низ питања која се тичу овог права. Право на слободан приступ информацијама од јавног значаја представља једно универзално право сваког, како физичког тако и правног лица да зна, односно сазна информације од јавног значаја које се налазе у поседу органа власти.

Опште упоредноправне карактеристике законодавства у овој области се могу дефинисати на следећи начин:

1. Максимална отвореност приступа информацијама се сматра као правило а одбијање приступа као изузетак,
2. Информација, податак, документ, јавни орган, носилац обавезе и сл. су термини који се тумаче у ширем смислу,
3. Право на слободан приступ информацијама има свако, а поступак по захтеву је максимално либерализован и ослобођен формалности. Лице које тражи информацију не треба да доказује нити да учини вероватним какав свој правни интерес нити разлоге тражења информације,

³⁵ Дејан Миленковић, *Слобода приступа информацијама као људско право*, Слободан приступ информацијама и јавна управа, Комитет правника за људска права, Београд, 2005, стр. 10.

4. Одбијање приступа информацијама од стране органа власти постоји само у ретким и у унапред прописаним случајевима, који се морају образложити у писменој форми.

5. Постоје одређене таксативно наведене информације, које су изузете од права на слободан приступ (нпр. државна, војна или службена тајна, информације које се тичу приватности, јавне или националне безбедности, комерцијалних интереса, рада судова и других државних органа и сл), при чему је њихова недоступност јавности временски ограничена, односно протеком одређеног времена ове информације бивају доступне јавности.

6. У случају одбијања захтева, постоји право на жалбу другостепеном органу, као и могућност обраћања општем или специјализованом омбудсману (поверенику за приступ информацијама).

7. Органи јавне власти имају обавезу да велики број информација објаве преко интернета или путем извештаја (редовних периодичних и годишњих).

8. Приступ самим органима (састанци и седнице) је отворен за јавност (за новинаре али и за грађане).

9. Трошкови органа поводом остварења права на слободан приступ информацијама се не наплаћују или су они минимални.

10. Јавни службеници који открију информацију од јавног значаја у вршењу службе су или треба да буду заштићени од санкција сваке врсте.

11. Међутим, закони не штите или недовољно штите „дуваче у пиштаљке" (*blow whisper*), односно појединце који одају информације за које јавност има интереса да зна, а које органи јавне власти из одређених разлога прикривају.

Jelena Vuckovic, LL.M.
Law Faculty, University of Kragujevac

**RIGHT TO FREE ACCESS TO INFORMATION
OF PUBLIC IMPORTANCE**

Summary

Free access to information allows a direct supervision under actions of democratically elected representatives and all holders of public authority. A right to free access to information of public importance is a fundamental human right. Free access to information of public importance is a condition for efficient and qualitative use of almost all other human rights and freedoms. Right to information and freedom of information is a fundamental human right, which belongs to the "third generation" of human rights and freedoms. This right is essential for citizens' control of authorities and is the basis of openness, transparency and acts of public authority holders. It is a natural right that can't be denied to anyone, a right of a man to know, the right of people to know what is happening in society and to have accessible information from which depends their living and working environment, their legal-political and state-legal environment, their future and prosperity of a complex social system.

Keywords: *free access to information of public importance, the right to free access, information of public importance*