

# ZLOUPOTREBA ZLOUPOTREBE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA



foto: canva.com

Autor: Hristina Vojvodić

# ZLOUPOTREBA ZLOUPOTREBE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA

Autor: Hristina Vojvodić



RERI – Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu

Dositejeva 30/3, 11 000 Beograd

Republika Srbija

[www.reri.org.rs](http://www.reri.org.rs)



Izrada ovog dokumenta podržana je od strane Nacionalne koalicije za decentralizaciju u okviru projekta “Tvoje pravo u tvojim rukama - jačanje kapaciteta civilnog društva za odbranu prava na zdravu i očuvanu životnu sredinu pravnim sredstvima”.



Ova publikacija objavljena je uz finansijsku pomoć američkog naroda putem Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Za sadržinu ove publikacije isključivo je odgovoran Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu (RERI) i ta sadržina nipošto ne izražava zvanične stavove USAID-a, niti Vlade Sjedinjenih Američkih Država.

# SADRŽAJ

Zloupotreba zloupotrebe prava na pristup informacijama od javnog značaja	4
Šta predstavlja zloupotrebu prava na pristup informacijama?	5
Plan kvaliteta vazduha za Grad Beograd i zloupotreba zloupotrebe prava na pristup informacijama	6
Nove izmene zakona - novi izazovi	9

# ZLOUPOTREBA ZLOUPOTREBE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA<sup>1</sup>

Institut zloupotrebe prava na pristup informacijama od javnog značaja predstavlja posebnu vrstu izuzetaka od prava na pristup informacijama od javnog značaja, a koji je u srpsko zakonodavstvo uveden 2004. godine donošenjem Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Izmenama i dopunama zakona iz 2021. koje se primenjuju od februara ove godine on je **formalno prestao da postoji kao osnov za ograničenje ili isključenje prava na pristup informacijama.**

Ovakav način regulisanja osnova za ograničenje i/ili isključenje prava na pristup informacijama ide u korak sa uporedno-pravnom praksom, naročito imajući u vidu da određena zakonodavstva uopšte ne poznaju ovaj institut, dok ona koja ga sadrže uz njega sadrže i jasnu odredbu da se ovakva ograničenja prava na slobodan pristup informacijama primenjuju samo izuzetno.<sup>2</sup>

## IZMENE ZAKONA SU OTKLONILE OSNOV ZA ISKLJUČENJE/OGRANIČENJE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA KOJI SU ORGANI VLASTI TOKOM 2021. GODINE NAJČEŠĆE KORISTILI KAKO BI USKRATILI ODREĐENE INFORMACIJE.

Naime, tokom 2021. godine informacije su tražiocima najčešće bile uskraćene pod obrazloženjem da postoji zloupotreba prava od strane tražioca informacija, da su informacije poverljive, ili da bi davanje informacija povredilo nečiju privatnost, a sve to, veoma često, bez adekvatne argumentacije i dokaza.<sup>3</sup>

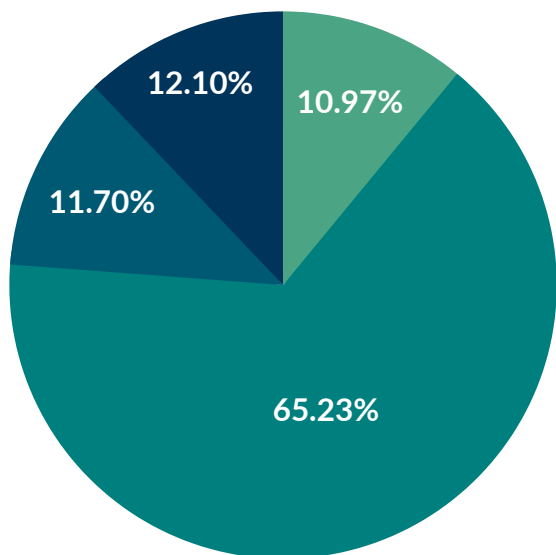
U 2021. godini, u predmetima u kojima su rešenjem odbijali zahteve tražilaca informacija kao neosnovane, organi vlasti su se pozivali učestalije na zloupotrebu prava od strane tražilaca informacija nego u 2020. godini (za 28,25%).<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Isti termin koristi i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti u Izveštaja o radu Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti za 2021. godinu u situacijama kada se organi vlasti neosnovano pozivaju na zloupotrebu prava iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

<sup>2</sup> Tako, na primer, Akt o slobodnom pristupu informacijama 2000 (*Freedom of Information Act 2000*) u Velikoj Britaniji propisuje da organ može odbiti da određene informacije učini dostupnim tražiocu ukoliko bi to koštalo previše ili bi zahtevalo angažovanje velikog broja zaposlenih, ukoliko je zahtev uznemirujuć, kao i ukoliko se zahtevi tražioca ponavljaju. Međutim, ovaj izuzetak nije apsolutan, već je neophodno da organ primeni test javnog interesa, odnosno razmotri da li je dostavljanje tražene informacije u javnom interesu.

<sup>3</sup> Izveštaja o radu Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti za 2021. godinu, 26.

<sup>4</sup> Izveštaja o radu Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti za 2021. godinu, 76.



Grafikon 1

Razlozi odbijanja zahteva tražilaca informacija u rešenim žalbama

- tajnost informacija ili dokumenata (10.97%)
- zloropotreba prava od strane tražioca (65.23%)
- drugi razlozi (11.7%)
- povreda prava na privatnost lica na koje se informacije odnose (12.1%)

Izvor: Izveštaj o radu Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti za 2021. godinu

## ŠTA PREDSTAVLJA ZLOUPOTREBU PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA?

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja ("Sl. glasnik RS" br. 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10) ("**Zakon**") predviđao je nekoliko izuzetaka od prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, između ostalog i zloropotrebu prava na pristup informacijama. Nijedan od predviđenih izuzetaka, uključujući zloropotrebu prava, nije apsolutne prirode, već se zahteva sprovođenje testa javnog interesa.<sup>5</sup> Dakle, čak i u situaciji u kojoj bi organ vlasti utvrdio da je po sredi zloropotreba prava, ali da postoji interes javnosti da zna, on bi bio dužan da omogući pristup traženim informacijama.

Prema stavu Poverenika za informacije od

značaja i zaštitu podataka o ličnosti ("**Poverenik**") zloropotreba prava se odnosi na situacije kada je zahtev neopredeljen i očigledno nerazuman pa bi postupanje po zahtevu predstavljalo nedopušteno veliko opterećenje organa, nesrazmerno interesu javnosti da zna, pri čemu organ vlasti ulaže dodatne napore da tražiocu udovolji zahtevu u meri i na način koji ne bi remetio normalan rad organa ili u situaciji kada se zahtev ponavlja za već dobijenim ili dostupnim informacijama, što je u slučaju žalbe, odnosno upravnog spora, organ dužan i da dokaže.<sup>6</sup> Imajući u vidu navedeno, jasno je da se institut zloropotrebe prava tumači **veoma restriktivno**.

<sup>5</sup> Stav Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti broj: 011-00-00264/2014-02 od 17. marta 2014.

<sup>6</sup> Ibid.

Prema Zakonu organ vlasti neće tražiocu omogućiti ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja ako tražilac zloupotrebljava pravo na pristup informacijama od javnog značaja, a naročito ukoliko je traženje:

- nerazumno;
- često;
- kada se ponavlja zahtev za istim ili već dobijenim informacijama ili
- kada se traži preveliki broj informacija.<sup>7</sup>

## PLAN KVALITETA VAZDUHA ZA GRAD BEOGRAD I ZLOUPOTREBA ZLOUPOTREBE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA

RERI je uputio više zahteva za pristup informacijama od javnog značaja Gradskoj upravi Grada Beograda kojim je zahtevao dostavljanje informacije o aktivnostima koje je gradska uprava preduzela kako bi primenila važeći Plan kvaliteta vazduha 2016-2020, a kojim bi gradska uprava trebalo da unapređuje kvalitet vazduha i otkloni uzroke zagađenja.

RERI se susreo sa do sada neviđenim otporom organa Gradske uprave Grada Beograda da učini dostupnim javnosti informacije od javnog značaja, koje je rezultiralo odbijanjem daljeg postupanja po zahtevima RERI-ja uz obrazloženje da je u pitanju zloupotreba prava na pristup informacijama.<sup>8</sup>

**U REŠENJU KOJIM SE ODBIJA ZAHTEV SE NAVODI DA JE UDRUŽENJE REGULATORMI INSTITUT ZA OBNOVLJIVU ENERGIJU I ŽIVOTNU SREDINU U 2020. GODINI PODNELO 6 ZAHTEVA, OBIMNE SADRŽINE KOJA OBUHVATA VELIKI BROJ INFORMACIJA, TE POSTUPAJUĆI ORGAN ZAKLJUČUJE DA JE NESPORNO DA SE RADI O ZLOUPOTREBI PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA, JER SU ZAHTEVI ČESTI, PONAVLJAJU SE SA ISTIM ILI VEĆ DOBIJENIM INFORMACIJAMA I TRAŽI SE PREVELIK BROJ INFORMACIJA.**

<sup>7</sup> Član 13. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja ("Sl. glasnik RS" br. 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10).

<sup>8</sup> Rešenje lica ovlašćenog za postupanje po zahtevima za pristup informacijama br. C-21 031.1-42/2020 od 07.12.2020. godine.

RERI je podneo žalbu Povereniku u decembru 2020. godine ukazujući na sledeće:

### Obim traženih informacija

Sam obim traženih informacija nije dovoljan razlog da se traženje informacija kvalifikuje zloupotrebom, a naročito kada dokumenti postoje u elektronskom obliku.<sup>9</sup>

Pored toga, ukoliko je dokumentacija koja se traži zahtevom većeg obima, organ vlasti može tražiocu informacija zahteva omogućiti uvid u istu, uz mogućnost produženja roka na 40 dana.<sup>10</sup>

### Učestalost obraćanja

Učestalost obraćanja, takođe, sama po sebi ne predstavlja zloupotrebu prava, već je neophodno da je zahtev i očigledno nerazuman pa da bi postupanje po njemu predstavljalo nedopušteno veliko opterećenje organa, **nesrazmerno interesu javnosti da zna**, a što je u slučaju žalbe, odnosno upravnog spora, organ **dužan i da dokaže**.

Takođe, važno je ukazati i na mišljenje Poverenika koje ukazuje da *veliki broj zahteva za pristup informacijama jednom organu javne vlasti **generalno ukazuje na potrebu aktivnije uloge organa da što više informacija iz svog rada objavljuje na svojoj internet prezentaciji i bez pojedinačnih zahteva.***<sup>11</sup>

### Informacije poseduju različite organizacione jedinice Gradske uprave

Informator o radu gradske uprave propisuje da *tražilac prava na informaciju ima pravo na slobodan pristup informacijama koje nastaju u radu organa grada Beograda i to: Skupštine grada, Gradonačelnika, Gradskog veća, Gradske uprave, a u cilju ostvarivanja prava na pristup informacijama od javnog značaja*. Takođe, informatorom o radu je imenovano i lice zaduženo za postupanje po zahtevima za slobodan pristup informacijama od javnog značaja.<sup>12</sup>

te su navodi da se tražene informacije nalaze kod više organizacionih jedinica gradske uprave irelevantni za postupak koji uređuje pristup informacijama od javnog značaja.

Dakle, RERI je upućen da podnosi zahteve licu koje je informatorom o radu imenovano za postupanje po zahtevima, a to lice je dužno da postupa po **svim zahtevima koji se odnose na bilo koju organizacionu celinu unutar Skupštine grada, Gradonačelnika, Gradskog veća, Gradske uprave,**

Najzad, u obrazloženju rešenja kojim se odbija dostavljanje informacija navodi se da imajući u vidu *da su tražene informacije sadržane u velikom broju različitih dokumenata, koji se odnose na različite oblasti u vezi sa radom više organizacionih jedinica Gradske uprave grada Beograda i organa grada Beograda, **to jedan tražilac ne može imati opravdan interes za dobijanje tolikog broja različitih informacija.*** Međutim, prema Zakonu tražilac informacija nije u obavezi da dokazuje da ima interes za zahtevanje određene informacije, **niti da dokazuje da je taj interes opravdan.**<sup>13</sup>

<sup>9</sup> Stav poverenika Broj: 011-00-00264/2014-02 od 17.3.2014.

<sup>10</sup> Član 16. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja ("Sl. glasnik RS" br. 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10).

<sup>11</sup> Mišljenje Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti br. 011-00-00264/2014-02 od 17.03.2014. godine.

<sup>12</sup> Informator o radu Gradske uprave Grada Beograda dostupan na internet adresi: <http://www.beograd.rs/lat/gradska-vlast/1722728-informator-o-organizaciji-i-radu-organa-grada-beograda/>.

<sup>13</sup> Član 15. stav 4. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja ("Sl. glasnik RS", br. 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10).



Naime, grad Beograd se tokom celokupnog važenja aktuelnog Plana kvaliteta vazduha nalazio u trećoj kategoriji kvaliteta vazduha, te budući da nije došlo do smanjenja zagađenja, od vitalnog je značaja da javnost, čije je pravo na zdravlje i zdravu životnu sredinu ugroženo usled potencijalnog nepreduzimanja propisanih mera od strane organa gradske uprave, dobije potpune i precizne informacije o tome koje aktivnosti propisane Planom kvaliteta vazduha je gradska uprava preduzela u cilju smanjenja zagađenja.

S tim u vezi, zahtevajući da RERI dokaže postojanje opravdanog interesa za dostavljanje

informacija koje se tiču zaštite zdravlja stanovništva i životne sredine gradska uprava ne samo da je prekršila izričite odredbe zakona već je prezentovala i svojevrsnu **zloupotrebu instituta ograničavanja prava javnosti na pristup informacijama od javnog značaja, a za koju je propisana i prekršajna odgovornost.**<sup>14</sup>

Poverenik je 08. novembra 2021. godine doneo rešenje kojim je **poništio** osporavano rešenje Gradske uprave Grada Beograda, u potpunosti uvažavajući argumentaciju RERI-ja iznetu u žalbenom postupku.

Pored toga Poverenik je ukazao i na praksu Evropskog suda pravde koja ukazuje da je na organu vlasti da, pre nego što odbije zahtev sa pozivom na zloupotrebu prava:

- dokaže obim svog zadatka (obim traženih dokumenata, te potrebno vreme i opterećenje organa);
- da zahtev prevazilazi granice onoga što može razumno da bude traženo, i
- da je pokušao da se konsultuje sa podnosiocem zahteva da bi se zahtev usvojio u meri koja je manje nepovoljna od odbijanja zahteva u celosti

a što organ vlasti nije učinio pre donošenja rešenja.

**NAJZAD, POVERENIK JE ZAKLJUČIO I DA JE RERI-JU NEOSNOVANO USKRAĆEN PRISTUP NAVEDENIM INFORMACIJAMA IZ RAZLOGA ŠTO POSTOJI SUMNJA U OPRAVDANOST NJегоVIH INTERESA, A UKAZUJUĆI DA JE STAV ZAKONODAVCA DA INFORMACIJE U VEZI SA STANJEM ŽIVOTNE SREDINE TREBA DA BUDU JAVNO DOSTUPNE, ODNOSNO DA SE RADI O PAR EXCELLANCE INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA.**

<sup>14</sup> Član 46. stav 1. tačka 1) Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja ("Sl. glasnik RS", br. 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10). RERI je 29. marta 2021. godine podneo i zahtev za pokretanje prekršajnog postupka.



## NOVE IZMENE ZAKONA - NOVI IZAZOVI

Postupanje organa vlasti po zahtevu uvek je neophodno posmatrati u kontekstu zakonske pretpostavke o postojanju opravdanog interesa i činjenice da se teret dokazivanja nalazi na organu vlasti, a ne tražiocu informacija.

Nacrt izmena i dopuna Zakona, koji je izložen na javnoj raspravi u maju 2021. godine, pokušao je da precizira kriterijume za ocenu da li je posredi zloupotreba prava, te je tako predloženo da organ vlasti može tražiocu ograničiti ostvarivanje prava na pristup informacijama ukoliko:

1. tražilac ponavlja zahtev za već dobijenim informacijama ili informacijama koje mu je organ vlasti učinio dostupnim ili
2. bi postupanje organa vlasti po zahtevu podrazumevalo prekomeran utrošak vremena ili sredstava, nesrazmeran u odnosu na interes javnosti da zna, a koje bi onemogućilo ili u velikoj meri otežalo redovan rad organa vlasti.<sup>15</sup>

U nedostatku jasnih kriterijuma pri odmeravanju da li ispunjenje zahteva predstavlja prekomeran utrošak vremena ili sredstava, a koji je nesrazmeran interesu javnosti da zna, i koji za

posledicu ima otežan nesmetan rad organa vlasti, postoji značajan prostor za arbitrarno tumačenje (različiti organi imaju različite administrativne kapacitete i obim posla i sl.).

**MEĐUTIM, PREKOMERAN UTROŠAK VREMENA ILI SREDSTAVA KOJE BI ONEMOGUĆILO ILI U VELIKOJ MERI OTEŽAO REDOVAN RAD ORGANA VLASTI SAMO PO SEBI NE MOŽE BITI RAZLOG ZA OGRANIČENJE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA, VEĆ BI TO TREBAO DA BUDE OPTEREĆENJE KOJE JE NESRAZMERNO INTERESU JAVNOSTI DA ZNA, I STOGA NEDOPUŠTENO.**

Nedopušteno veliko opterećenje organa je ono opterećenje koje bi ga dovelo u situaciju da ozbiljno povredi pretežnji interes zasnovan na ustavu ili zakonu. Poverenik je već opisao praksu nedopušteno velikog opterećenja organa nesrazmerno interesu javnosti da zna - ograničenje pristupa informacijama **dozvoljeno je ukoliko bi postupanje organa vlasti po zahtevu onemogućilo organ da obavlja svoju osnovnu nadležnost.**

Međutim, teško je zamisliti situaciju u kojoj organ vlasti ne može u roku od 40 dana (ukoliko je rok od 15 dana iz opravdanih razloga kratak) da odgovori na zahtev tražioca informacije.

U Nacrtu izmena i dopuna Zakona koji je ušao u skupštinsku proceduru nakon sprovedene javne rasprave, član 13. koji je regulisao zloupotrebu prava na pristup informacijama je u potpunosti brisan.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Nacrt Zakona o izmenama i dopunama zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja iz maja 2021. godine sa pratećom dokumentacijom dostupan na internet adresi: <http://mduls.gov.rs/javne-rasprave-i-konsultacije/javna-rasprava-o-nacrtu-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-slobodnom-pristupu-informacijama-od-javnog-znacaja/>

<sup>16</sup> Predlog Zakona o izmenama i dopunama zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja iz oktobra 2021. godine dostupan na internet adresi: [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi\\_zakona/2021/1758-21%20-%20Lat..pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2021/1758-21%20-%20Lat..pdf)

Ni usvojeni zakon iz novembra 2021. godine ne sadrži ovu odredbu.<sup>17</sup>

Međutim, Zakon o izmenama i dopunama Zakona sadrži sličnu formulaciju u delu koji se odnosi na postupanje po zahtevu, te je tako predvideo određene kriterijume koji mogu predstavljati razlog za zahtevanje preciziranja zahteva od strane tražioca i/ili razlog za produženje roka za postupanje po zahtevu. Naime, ukoliko organ vlasti utvrdi da se zahtev odnosi na informacije koje su sadržane u velikom broju dokumenata (usled čega bi postupanje organa u roku od 15 dana bilo

otežano) može, u roku od sedam dana od dana prijema urednog zahteva, obavestiti tražioca o tome i ponuditi mu da zahtev precizira ili da ostvari uvid u dokumente pre nego što odredi koje su mu kopije dokumenata potrebne.<sup>18</sup>

Iako nije u potpunosti jasna intencija zakonodavca prilikom unošenja navedene odredbe u zakon, kao ni pravne implikacije iste (da li se radi o potrebi za preciziranjem zahteva ili osnovu za produženje roka za dostavljanje informacija), ostaje da se vidi u praksi na koji način će se navedene odredbe primenjivati.

---

<sup>17</sup> Zakon o izmenama i dopunama zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja iz novembra 2021. godine dostupan na internet adresi: <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2021/1758-21.pdf>

<sup>18</sup> Član 16. stav 3. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja ("Sl. glasnik RS" br. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10 i 105/21).



Maj 2022. godine

RERI – Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu

Dositejeva 30/3, 11 000 Beograd

Republika Srbija

[www.reri.org.rs](http://www.reri.org.rs)