

NEPRECIZAN ZAHTEV ZA PRISTUP INFORMACIJAMA



foto: canva.com

RAZLIKA IZMEĐU DOKUMENTA I INFORMACIJE SADRŽANE U NJEMU

Autor: Ana Filipović

NEPRECIZAN ZAHTEV ZA PRISTUP INFORMACIJAMA

RAZLIKA IZMEĐU DOKUMENTA I
INFORMACIJE SADRŽANE U NJEMU

Autor: Ana Filipović



RERI – Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu

Dositejeva 30/3, 11 000 Beograd

Republika Srbija

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

Neprecizan zahtev za pristup informacijama: razlika između dokumenta i informacije sadržane u njemu	4
Državna pomoć dodeljena Linglong-u i (ne)dovoljno precizan zahtev za pristup informacijama	6
Praksa Poverenika i praksa Upravnog suda	7
Preporuke za uredno postupanje	8

NEPRECIZAN ZAHTEV ZA PRISTUP INFORMACIJAMA: RAZLIKA IZMEĐU DOKUMENTA I INFORMACIJE SADRŽANE U NJEMU

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (u daljem tekstu Zakon) obezbeđuje ostvarenje i zaštitu interesa javnosti da zna, time što omogućava javnosti da traži pristup informacijama koje se nalaze u posedu organa vlasti i koje su od javnog značaja.¹ Ovaj Zakon takođe reguliše dužnost organa vlasti da objave određene informacije o svojim aktivnostima. Samim Zakonom je definisan pojam informacije od javnog značaja kao informacije koja se odnosi na sve ono o čemu javnost ima opravdani interes da zna, a kojim raspolaže organ vlasti, nastala u radu ili u vezi s radom organa vlasti.²

Dakle, građani imaju pravo da traže od organa vlasti da in dostavi informacije u njegovom posedu, odnosno da im se informacija od javnog značaja učini dostupnom tako što će im se

omogućiti uvid u dokument koji sadrži informaciju od javnog značaja, pravo na kopiju tog dokumenta, kao i pravo da im se, na zahtev kopija dokumenta uputi poštom, faksom, elektronskom poštom ili na drugi način.

Kako bi Zakon obezbedio delotvornu primenu odredaba kao i najbolju moguću saradnju između građana i organa vlasti, neophodno je da tražioci informacija na adekvatan način identifikuju koje su to informacije obuhvaćene njihovim zahtevom. Zbog toga, Zakon propisuje sadržinu zahteva za pristup informacijama, kojim su utvrđeni podaci koje zahtev mora da sadrži da bi organ mogao postupiti po njemu, a to su: naziv organa vlasti, ime, prezime i adresa tražioca i što **precizniji opis informacije**.³

BITNO JE NAPOMENUTI DA SAM ZAKON NE PROPISUJE NA IZRIČIT NAČIN NA ŠTA SE ODNOSI SINTAGMA „ŠTO PRECIZNIJI OPIS INFORMACIJE“, ČIME PRUŽA ORGANIMA VLASTI VEĆA DISKRECIONA PRAVA PRILIKOM ODLUČIVANJA PO ZAHTEVIMA ZA PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA.

U tom smislu, radi lakšeg i efikasnijeg rada organa vlasti, prilikom dostavljanja informacija propisan je i način na koji organ vlasti postupa kada nema dovoljno podataka potrebnih da identifikuje tražene informacije. Ukoliko zahtev nije uredan, odnosno ukoliko ne sadrži dovoljno precizan opis informacija, ovlašćeno lice je dužno da tražiocu dostavi uputstvo na koji način da dopuni zahtev kako bi ga uredio, odnosno učinio ga takvim da se po njemu može postupati.⁴

Najzad, da bi se sprečila preopterećenost organa vlasti nepotrebним i brojnim zahtevima, ukoliko tražilac ne uredi zahtev u zakonskom roku od 15 dana od prijema uputstva za dopunu zahteva, a nedostaci su takvi da se ne može po njemu postupati, organ vlasti će doneti zaključak kojim se odbacuje zahtev kao neuredan.⁵

¹ Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja("Sl. Glasnik RS", br. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10 i 105/21)

² Član 2. stav 1. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja

³ Član 15. stav 2. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja

⁴ Član 15. stav 5. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja

⁵ Član 15. stav 6. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja

Praksa Poverenika za pristup informacijama i zaštitu podataka o ličnosti (u daljem tekstu Poverenik) prilikom postupanja po žalbi pokazuje da prvostepeni organi često zahtevaju od tražioca da preciznije definiše informacije koje zahteva pozivajući se na to da nije moguće postupati po zahtevu bez dodatnih informacija.⁶

Međutim, ono što je primećeno u praksi organa vlasti jeste da se sintagma „**što precizniji opis informacije**“ isuviše usko tumači, a zahtev za

preciziranjem podataka neopravdano često primenjuje kako bi se tražiocima uskratilo određene informacije od javnog značaja. Na taj način efekti primene ove odredbe u praksi su suprotni onome što je intencija zakonodavca bila kada je u Zakon uneta ova odredba. Naime, intencija je bila da ove odredbe olakšaju saradnju građana i organa vlasti, a korišćenjem ovog mehanizma se u praksi tražiocu otežava i ograničava pristup informacijama.

INSISTIRANJE ORGANA VLASTI NA VELIKOM BROJU DETALJA U OPISU TRAŽENIH INFORMACIJA, KOJE JAVNOSTI, PA NI TRAŽIOCU OBJEKTIVNO NE MOGU BITI POZNATE, PREDSTAVLJA OTEŽAVANJE OSTVARIVANJA PRAVA NA SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA, A ŠTO PREDSTAVLJA POSEBAN RAZLOG ZA IZJAVLJIVANJE ŽALBE U SMISLU ZAKONA.⁷

Ovo naročito u postupcima gde se zahtev za pristup informacijama odnosi na **predmet u kome postoji pojačan interes javnosti da zna.**⁸

Tako, organi vlasti su otišli i korak dalje i počeli da zahtevaju od tražioca informacija da precizira koju tačno informaciju u tom dokumentu traže, u slučaju da zahtevaju određeni dokument. Međutim, po samoj logici stvari, ukoliko tražiocu

nisu poznate informacije sadržane u dokumentu, on ne može dalje precizirati svoj zahtev. Kako on nikada i ne može biti u mogućnosti da na taj način precizira informacije (ukoliko mu organ vlasti prethodno ne omogući uvid u dokument) jasno je da će postupak rezultirati donošenjem zaključka kojim se odbacuje zahtev za pristup informacijama kao neuređan.

⁶ Slobodan pristup informacijama: Stavovi i mišljenja Poverenika, Publikacija br. 8, 2019 ; Slobodan pristup informacijama: Stavovi i mišljenja Poverenika, Publikacija br. 9, 2020

⁷ Član. 22. stav 1. tačka 6. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja

⁸ Poverenik je izneo sličan stav u predmetu broj: 071-01-4409/2018-03 od 18. 6. 2020. godine

DRŽAVNA POMOĆ DODELJENA LINGLONG-U I (NE)DOVOLJNO PRECIZAN ZAHTEV ZA PRISTUP INFORMACIJAMA

RERI je u decembru 2020. godine podneo zahtev za pristup informacijama Komisiji za kontrolu državne pomoći (u daljem tekstu Komisija) zahtevajući da mu dostavi dokumente koja predstavljaju dokumentacionu osnov za donošenje rešenja u vezi sa državnom pomoći koja je dodeljena kompaniji Linglong International Europe d.o.o. Zrenjanin za izgradnju fabrike guma.⁹

Komisija je, postupajući po zahtevu za pristup informacijama, dostavila uputstvo za dopunu zahteva i tražila RERI-ju da ga uredi tako što će preciznije opisati informacije koje traži, navodeći da zahtevom nisu precizirane informacije koje se traže, već da je RERI samo naveo **dokumenta koja zahteva u celini**.

RERI je odgovorio na uputstvo za dopunu zahteva navodeći da je precizno odredio informacije koje traži, a koje su sadržane u pobrojanim dokumentima, kao i da tražene informacije predstavljaju informacije na osnovu kojih je taj organ doneo odluku o tome da je državna pomoć usklađena sa zakonom, te da zahteva sve informacije koje su sadržane u navedenim dokumentima i da ih nije moguće dodatno precizirati.

Komisija je donela zaključak kojim odbacuje zahtev RERI-ja kao neuredan, navodeći da je u zahtevu tražio dostavljanje više dokumenta u celini, a ne samo određenu informaciju, te da nije precizirao informaciju koja se traži, već je zahtevao da mu se dostavi veći broj dokumenta.¹⁰

RERI je protiv predmetnog zaključka podneo žalbu Povereniku kojom je ukazao da insistiranje Komisije da RERI navede tačnu informaciju iz dokumenta u koji nije imao uvid zapravo predstavlja onemogućavanje slobodnog pristupa informacijama naročito imajući u vidu da je RERI zahtevao **sve informacije koje se u navedenoj dokumentaciji nalaze**.

Poverenik je u martu 2022. godine, uvažavajući argumentaciju RERI-ja iznetu u žalbi, poništio zaključak Komisije i vratio predmet na ponovni postupak, ukazujući da je RERI precizno naveo dovoljno podataka koji omogućavaju pronalaženje informacija. Takođe, Poverenik je ukazao i da navodi Komisije da je tražilac zahtevao dostavljanje više dokumenata u celini, a ne samo određenu informaciju, nisu od uticaja na drugačiju odluku u upravnoj stvari, a iz razloga što **predmet zahteva za pristup informacijama od javnog značaja mogu biti informacije sadržane u celokupnom dokumentu**.¹¹

⁹ Rešenje Komisije za kontrolu državne pomoći Republike Srbije broj 401-00-00049/2020-01/7 od 5. juna 2020. godine

¹⁰ Zaključak Komisije za kontrolu državne pomoći broj 4-00-00005/2021-01/4 od 4. februara 2021. godine

¹¹ Rešenje Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti broj 071-01-607/2021-03 od 02.03.2022. godine

PRAKSA POVERENIKA I PRAKSA UPRAVNOG SUDA

Poverenik je u više navrata razmatrao pitanje razlike između zahteva za dostavljanje dokumenta i zahteva za dostavljanje informacije sadržane u dokumentu, te je zaključio da je, ukoliko je tražilac jasno naveo da mu se dostave sve informacije koje su sadržane u određenim dokumentima, neprihvatljivo razdvajati pojmove „informacija od javnog značaja“ i „dokument u kome je sadržana informacija od javnog značaja“.¹²

Poverenik je u jednom predmetu razmatrajući slično pitanje ocenio da je zahtev za pristup informacijama uredan ukoliko tražilac **zahteva da mu prvostepeni organ dostavi sve informacije koje se nalaze u dokumentima označenim u zahtevu**. U tom smislu, jasno je da dokument, po prirodi stvari, predstavlja **skup više informacija koje su u njemu objedinjene**, od kojih tražilac traži sve informacije koje su u takvim dokumentima nalaze.¹³

NARAVNO, POVERENIK PRAVI I RAZLIKU IZMEĐU OČIGLEDNO NEUREĐENIH ZAHTEVA PO KOJIMA SE NE MOŽE POSTUPATI UKOLIKO TRAŽILAC NE PRECIZIRA ZAHTEV. PRIMERA RADI, PRAKSA POVERENIKA POKAZUJE DA U SITUACIJI KADA TRAŽILAC INFORMACIJE ZAHTEVA DOSTAVLJANJE „KOPIJE SVIH NALOGA I OPOMENA ZA PLAĆANJE SUDSKIH I DRUGIH TAKSI IZ SVIH PREDMETA KOJI SU SE VODILI ILI SU U TOKU PRED SUDOM, NE NAVODEĆI BROJEVE“ PREDSTAVLJA NEUREDAN ZAHTEV KOJI NE SADRŽI PRECIZAN OPIS INFORMACIJA KOJE SE ZAHTEVOM TRAŽE.¹⁴

Najzad, bitno je napomenuti da se praksa Upravnog suda razlikuje od prakse Poverenika. Tako je Upravni sud u presudi iz 2018. godine ocenio da je organ vlasti bio dužan da prilikom odlučivanja zahtev tužioca za pristup informacijama od javnog značaja odbaci kao neuredan imajući u vidu da je tražilac informacije i nakon postupanja po nalogu za uređenje

zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja tražio dokument, a ne određenu informaciju od javnog značaja koja je sadržana u dokumentu. U tom smislu, Upravni sud razlikuje zahtev za dostavljanje dokumenta, od zahteva da se učini dostupnom određena informacija od javnog značaja.¹⁵

¹² Rešenje Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti broj 071-01-2720/2017-03 od 10.01.2019

¹³ Rešenje Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti broj 071-01-2549/2018-03 od 03.12.2018. godine

¹⁴ Rešenje Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnost broj: 07-00-03134/2015-03 od 11. decembra 2015. godine

¹⁵ Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Uzp 493/2017 od 25.1.2018. godine

PREPORUKE ZA UREDNO POSTUPANJE

Poverenik je zauzeo stav da je pojam dokumenta neodvojiv od informacija koje su u njemu sadržane, a da informacije mogu biti sadržane kako u jednom tako i u više dokumenata u posedu organa vlasti.

Po samoj logici stvari, informacija koja se traži zahtevom mora biti sadržana u nekom (bilo kom) dokumentu ili u drugom nosaču informacija, što predstavlja i uslov da bi se u skladu sa Zakonom informacija smatrala informacijom od javnog značaja.¹⁶ Dakle, nije bitan nosač informacija na kome se nalazi dokument koji sadrži informaciju, već je važno da se radi o informaciji kojom raspolaže organ javne vlasti, a koja je nastala u radu ili u vezi sa radom organa javne vlasti i koja je **sadržana u određenom dokumentu**.

Stav Poverenika je u skladu sa međunarodnim standardima, koji preporučuju rukovođenje načelom da se „službenim dokumentom“

označavaju sve informacije koje su zabeležene u bilo kom obliku, prikupljene ili primljene od strane organa vlasti ili se nalaze u njihovom posedu i povezane su sa bilo kojom administrativnom funkcijom. Istom preporukom, istaknuto je da organ vlasti treba da pomogne podnosiocu zahteva, u meri u kojoj je to moguće, da identifikuje traženi službeni dokument.¹⁷

U skladu sa prethodno razmatranim, nameće se zaključak da stvarna razlika između zahteva za dostavljanje dokumenta i zahteva za dostavljanje informacija sadržanih u određenom dokumentu predstavlja samo terminološko pitanje, odnosno pitanje jezičkog tumačenja i formulacije rečenice u okviru zahteva, a ne suštinske razlike koja onemogućava organ da po zahtevu postupa i rezultira u neopravdanom ograničenju prava na pristup informacijama za koje javnost ima prava da zna. Ovo naročito imajući u vidu da omogućavanje pristupa informacijama od javnog značaja čini pravilo, a da se pravo na pristup informacijama samo izuzetno može podvrci ograničenjima propisanim Zakonom.¹⁸

MEĐUTIM, IMAJUĆI U VIDU STAV UPRAVNOG SUDA PO PITANJU RAZLIKE IZMEĐU ZAHTEVA ZA DOSTAVLJANJE DOKUMENTA I ZAHTEVA ZA DOSTAVLJANJE INFORMACIJA SADRŽANE U NJEMU, RADI OSTVARIVANJA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA ČINI SE DA JE KORISNO DA SE ZAHTEV FORMULIŠE TAKO DA SE NA IZRIČIT I NEDVOSMISLEN NAČIN NAVEDA DA TRAŽILAC ZAHTEVA TRAŽI DA MU ORGAN VLASTI DOSTAVI SVE INFORMACIJE SADRŽANE U DOKUMENTIMA KOJE TRAŽI.

14

¹⁶ Član 2. stav 2. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja

¹⁷ Preporuka R (2002) 2 Komiteta ministara Saveta Evrope državama članicama o uvidu u službene dokumente

¹⁸ Član 8. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja



Maj 2022. godine

RERI – Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu

Dositejeva 30/3, 11 000 Beograd

Republika Srbija

www.reri.org.rs