

# Pravni život

časopis za pravnu teoriju i praksu

TEMATSKI BROJ

## PRAVO I AUTONOMIJA LIČNOSTI



# 28

godina kopaoničke škole  
prirodnog prava

UDRUŽENJE PRAVNIKA SRBIJE

BROJ 10 • BEOGRAD • 2015 • TOM II

# PRAVNI ŽIVOT

---

ČASOPIS ZA PRAVNU TEORIJU I PRAKSU

---

*»Pravni život«, časopis za pravnu teoriju i praksu pojavio se 1952. godine kao zajedničko glasilo udruženja pravnika Srbije i Bosne i Hercegovine, a nešto docnije i Udruženja pravnika Crne Gore.*

*Pošto su ostala dva udruženja počela izdavati sopstvene časopise, »Pravni život« 1969. godine postaje glasilo Udruženja pravnika Srbije.*

*Časopis objavljuje teorijska istraživanja i studije iz jugoslovenskog i uporednog prava kao i materijale sa naučnih i stručnih skupova. U njemu se poklanja pažnja svemu onome što se u pravnom životu zbiva. Na njegovim stranama objavljuju se izabrane odluke iz sudske i arbitražne prakse, osvrti i prikazi novih knjiga kao i raznovrsni prilozi iz svakodnevne prakse. Kao glasilo Udruženja pravnika Srbije, časopis prati delatnost pravničke organizacije i o njima obaveštava čitaoce.*

*Dosadašnji urednici »Pravnog života« bili su: Mihailo Đorđević (1952-1969), dr Živojin Aleksić (1969-1975) i dr Milan Petrović (1975-1980).*

---

Broj 10/2015 / Godina LXIV / Knjiga 576

1-790

---

Beograd

*Glavni i odgovorni urednik*  
SLOBODAN PEROVIĆ

*Redakcija*  
MIODRAG ORLIĆ, SLOBODAN PEROVIĆ,  
RATOMIR SLIJEPČEVIĆ

*Izdavački savet*  
Budimir Košutić, Petar Milutinović, Miroslav Paunović,  
Slobodan Perović, Dragoljub Petrović, Gordana Stanković,  
Slobodan Šoškić, Miroslav Varićak

*Izdavač*  
UDRUŽENJE PRAVNIKA SRBIJE  
Beograd, Krunska 74  
tel. 244-69-10  
fax 244-30-24, poštanski fah 18  
E-mail: upj@EUnet.rs  
www.Kopaonikschool.org

*Lektura i korektura*  
Dragana Beker

*Kompjuterska obrada i prelom teksta*  
Javorina Beker

Pretplata za 2014. godinu iznosi: za fizička lica – 6.000 dinara,  
za pravna lica – 10.000 dinara, za inostranstvo – 250 Eura,  
Pretplata se vrši na žiro račun broj: 310-203539-17  
Pretplata ne obuhvata tematske brojeve

Tiraž: 1.000 primeraka

---

Štampa: FUTURA, Petrovaradin

# SADRŽAJ – TABLE OF CONTENTS

## **Pravda i pravo**

*Justice and Law*

*La Justice et le Droit*

## **PRAVO I AUTONOMIJA LIČNOSTI – II tom**

*LAW AND INDIVIDUAL AUTONOMY – Vol. II*

*Druga katedra*

*Secon Department*

## **PRAVO NA SLOBODU**

*RIGHT TO FREEDOM*

### **2. Sloboda ličnosti**

*Freedom of Personality*

*Olga Cvejić-Jančić*

Zabrana fizičkog kažnjavanja deteta – prilog diskusiji povodom  
Prednacrtu Građanskog zakonika Srbije

Prohibition of physical punishment of children - Contribution  
to the discussion regarding the Draft of the Civil Code of Serbia . . .

5

*Zoran Ponjavić*

Porodično pravo, od institucije do autonomije ličnosti

Family law, from the institution to the autonomy

of individual person . . . . .

25

783

<i>Olga Jović-Prlainović</i>	
Surogat materinstvo – argumenti pro et contra	
Surrogate motherhood-arguments pro et contra .....	41
<i>Penelope Booth</i>	
Financial claims after divorce: how late is “too late”	
Finansijski zahtevi posle razvoda: kada je suviše kasno .....	53
<i>Paula Nunes Correia</i>	
The Chi of Chinese traditional marriage - past and present in Macao	
Či kineskog tradicionalnog braka: prošlost i sadašnjost u Makau ..	65
<i>Melanija Jančić</i>	
Pojam diskriminacije i uporedno pravni pristup	
The definition of discrimination: comparative law insights .....	79
<b>3. Upravno-pravna zaštita slobode</b>	
<i>Administrative-Law Protection of Freedom</i>	
<i>Dobrosav Milovanović</i>	
<i>Vuk Cucić</i>	
Nova rešenja Nacrta zakona o opštem upravnom postupku	
u kontekstu reforme javne uprave u Srbiji	
New solutions of the draft law on general administrative procedure	
in the context of public administration reform in Serbia .....	95
<i>Zehra Odyakmaz,</i>	
<i>Bayram Keskin</i>	
<i>Oğuzhan Güzel</i>	
Principle of secularism in terms of personal autonomy .....	111
<i>Zoran Lončar</i>	
Odnos organa uprave i nezavisnih državnih organa	
Relations between administration and independent state bodies ..	145
<i>Dragan Vasiljević</i>	
Inspekcijski nadzor u Republici Srbiji	
Inspection in the Republic of Serbia .....	159

*Sadržaj – Table of Contents*

---

*Aleksandra Rabrenović*

Mere fiskalne konsolidacije u javnoj upravi zemalja EU Fiscal consolidation measures in the EU member states public administrations .....	173
---	-----

*Zorica Vukašinić-Radojičić,  
Blaženka Stojanović*

Racionalizacija uprave – osvrt na nova zakonska rešenja o smanjenju broja zaposlenih u javnom sektoru Public administration rationalization – new regulation on reducing the number of public servants .....	187
---	-----

*Zorica Urošević*

Konceptualne i pravne osnove profesionalizacije javne uprave i lokalne samouprave Public administration and local self-government professionalization: conceptual and legal framework .....	203
--	-----

*Ljubodrag Pljakić*

Diskreciona ovlašćenja u upravnim aktima Narodne banke Srbije u vršenju kontrolne funkcije nad poslovnim bankama Discretionary powers in administrative acts of the National Bank of Serbia with the performance of the control function over commercial banks .....	221
--	-----

*Borče Davitkovski,  
Ana Pavlovska-Daneva,  
Ivana Shumanovska-Spasovska,  
Elena Davitkovska*

The decisions of the administrative court of the Republic of Macedonia and their latest application by the administrative authorities Analiza zakonskih odredbi kojima se obezbedjuje efektivnost izvršavanja presuda Upravnog sudstva u Makedoniji .....	237
---	-----

*Jasminka Vukašinić*

Katastar nepokretnosti i upravni spor Real estate cadastre and administrative dispute .....	253
--	-----

*Dejan Milenković*

- Određene specifičnosti ostvarivanja i upravno-procesne zaštite  
prava na pristupa informacijama u Republici Srbiji  
Certain specifics of implementation and administrative-procedural  
protection of free access to information in the Republic of Serbia . 259

*Treća katedra*

*Third Department*

**PRAVO NA IMOVINU**  
**RIGHT TO PROPERTY**

**A. Opšta pitanja – kodifikacije**  
*General questions – codification*

*Vitomir Popović*

- O argumentima za donošenje Građanskog zakonika  
Republike Srpsk  
Enacting Civil Code of Republic of Srpska – pros and cons . . . . . 277

*Branko Morait*

- Autonomija ličnosti sine qua non Građanskog zakonika  
Autonomy personality sine qua non Civil Code . . . . . 287

*Radomir Prelević*

- Živojin Perić o Kodifikaciji građanskog prava kao činiocu  
državne kohezije  
Živojin Perić on the Civil Rights Codification as the State  
Cohesion Component . . . . . 307

*Dušica Palačković*

- Postupak lišenja poslovne sposobnosti i očuvanje pravnog  
kapaciteta ličnosti  
The procedure for removing the legal capacity -preserving  
the legal capacity of an individual . . . . . 315

<i>Vida Vilić,</i>	
<i>Ivan Radenković</i>	
Pravo na privatnost u svetlu zakona o zaštiti podataka o ličnosti Right to personal data according to the law on protection of personal data .....	331
 <i>Igor Kambovski</i>	
O subjektivitetu subjekata The subjectivity of subject .....	343
 <i>Rajka Peković</i>	
Jemstvo u Opštem imovinskom zakoniku za Knjaževinu Crnu Goru (1888) Suretyship in the General property Code for the Principality of Montenegro (1888) .....	357
 <i>Slobodan Martinović</i>	
Problem pravnog subjektiviteta životinja The problem of the legal personality of animals .....	371
 <i>Mladen Nikolić</i>	
Cenzorska kontrola morala u antičkom Rimu Censorship control morality in ancient Rome .....	383
 <i>Ivana Vrkić</i>	
Antički Rim u sklopu istorijskog pristupa autonomiji ličnosti Ancient Rome in historical perspective of personal autonomy .....	397

**B. Svojina**

*Ownership*

*1.a. Svojina i druga stvarna prava*

*Ownership and other property rights*

*Đurđe Ninković*

Svojina u Prednacrtu Građanskog zakonika Republike Srbije Right of ownership in the draft of the Serbian Civil Code .....	413
--	-----

*Duško Medić*

Sticanje svojine od nevlasnika Obtaining the property right from a non-possessor .....	419
---	-----



*Mirjana Vulić*

Nacionalizacija građevinskog zemljišta Nationalization of the building sites .....	435
---	-----

*Srđan Stojilković*

Odredivost kamate kod potraživanja obezbeđenog hipotekom u budućem Građanskom zakoniku Srbije Determinability of interest in claims secured by hypothec in future Civile Code of Serbia .....	447
--	-----

*Vladimir Vrhovšek,  
Vladimir Kozar*

Obezbeđenje potraživanja zalogom na pravima Collateral pledge on rights .....	463
--	-----

*Mirko Stojčinović,  
Milenko Sarić*

Katastar nepokretnosti nasuprot zemljišnim knjigama po Prednacrtu građanskog zakonika Republike Srbije Real estate cadastre against the land registry based on pre-draft of Civil Code of Republic of Serbia .....	477
---	-----

*Rodna Živkowska,  
Tina Pržeska*

Problemi povodom sudske zaštite upisa u katastar nepokretnosti Problems regarding judicial protection of registered rights in the real estate cadastre .....	487
--	-----

*Aleksandra Pavićević*

Pojam retencije u domaćem i uporednom pravu The term of retention in serbian and comparative law .....	505
---	-----

*I.b. Svojina i nasleđe  
Ownership and inheritance*

*Ljiljana Kadić*

Naslednopravni položaj vanbračnih partnera kao zakonskih naslednika po ZON-u Crne Gore The legal position of cohabittees as legal heirs according to the law on inheritance in Montenegro .....	523
--	-----

*Nataša Stojanović*

Postupak za sastavljanje sudskog zaveštanja i novelirani zakon o vanparničnom postupku Republike Srbije The procedure for drawing up a judicial testament and the amended law on extrajudicial proceedings of the Republic of Serbia .....	55
---	----

*Tamara Đurđić-Milošević*

Pravna priroda prava na nužni deo Legal nature of forced shares .....	557
--	-----

**C. Ugovor i odgovornost za štetu**  
*Contract and Liability for Damage*

*Jelena Borovac*

Pravo preče kupovine i polaganje cene u našoj sudskoj praksi Preemptive right and price depositing in our court practice .....	571
---	-----

*Boštjan Tratar*

Institut obaveznog zaključenja ugovora (tzv. “kontrahirna prinuda”) kao ograničenje autonomije volje u građanskom pravu u smislu socijalizacije privatnog prava Obligation to contract (s.c. force to contract – “kontrahierungszwang”) as a restriction of private autonomy in civil law within the meaning of socialization of private law .....	585
---	-----

*Draginja Vuksanović*

Neki primjeri nezakonitih pravnih poslova zaključeni suprotno ustanovi javnog poretka Some examples of illegal legal affairs, concluded to the institution of the public order .....	601
---	-----

*Darija Marić*

Klauzula rebus sic stantibus u ugovornom pravu Clause rebus sic stantibus in contract law .....	621
--	-----

*Stojan Mićović*

Ugovor sa zaštitnim dejstvom prema trećem licu Vertrag mit schutzwirkung zugunsten dritter .....	641
---	-----

<i>Dragan Pavić</i>	
Evolucija zakonskih pravila o zakupu u srpskom pravu Evolution of legal rules on lease in Serbian law .....	661
<i>Dragana Simanić</i>	
Dejstvo raskida ugovora o kreditu na prestanak jemstva Wirkung der Auflösung des Darlehensvertrages auf das Erlöschen der Bürgschaft .....	675
<i>Marko Perović</i>	
Poslovodstvo bez naloga kao izvor obligacija Negotiorum gestio as a source of obligation .....	691
<i>Dragan Pantić</i>	
Nasleđivanje naknade neimovinske štete Inheritance of non-pecuniary damage .....	713
<i>Smiljka Dingarac-Nićiforović</i>	
Naknada neimovinske štete zbog neosnovanog lišenja slobode ili neosnovane osude .....	731
<i>Slobodan Stanišić</i>	
Odgovornost za štetu zbog izbacivanja predmeta ili izlivanja tekućina iz prostorija Leability for damage due to the ejection of objects or effusion liquid from premisses .....	739
<i>Vladimir Vinš</i>	
Pravna priroda ugovorne kazne i kaznene naknade štete Legal nature of contractual penalty and trable damage .....	757
<i>Osman Kadriu</i>	
Dekriminalizacija klevete i uvrede i građanskopravna odgovornost The legal provisions on the decriminalization of defamation and offence .....	767

DEJAN MILENKOVIĆ

## ODREĐENE SPECIFIČNOSTI OSTVARIVANJA I UPRAVNO-PROCESNE ZAŠTITE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA U REPUBLICI SRBIJI

### U V O D

Protivrečnost između vlasti i slobode svojstven je, u manjoj ili većoj meri, svim periodima duge istorije ljudskog društva. Nužnost postojanja vlasti u društvu, bez obzira na vrstu ili oblik, doveo je do nastanka države. Međutim, ovaj proces, neminovno je vremenom uslovio i direktno suprotstavljanje države (vlasti) s jedne i slobode ljudi sa druge strane. Vreme je pokazalo i dokazalo da ako i kada u jednoj državi postoji neograničena vlast, onda i oni koji su potčinjeni toj vlasti ne mogu biti slobodni. Posle Drugog svetskog rata krenulo u potragu za unapređenjem prvobitnog koncepta pravne države, a ljudska prava su prestala biti izraz "suverenosti" države, dobijajući univerzalni karakter. Uglavnom, ovo je doprinelo novoj reafirmaciji doktrine prirodnog prava, koja je još od najstarijih vremena podrazumevala postojanje jednog pozitivnog, iskustvenog prava i drugog, hijerarhijski uzvišenog, prirodnog prava, koje je po svom sadržaju pravedno, a po važenju objektivno.<sup>1</sup> Osnovni pravci škole prirodnog prava, pored različitosti u filozofskoj interpretaciji, počev od srednjovekovnog teološko-racionalnog i biološko-racionalnog shvatanja pa do današnjih savremenih shvatanja, svode se na konsta-

---

Dr Dejan Milenković, profesor i prodekan Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu.

<sup>1</sup> Uporedi: Radmila Vasić, Kosta Čavoški, *Uvod u pravo*, "Draganić", Beograd, 1996, str. 14.

taciju: pored pozitivnog prava postoji i jedno uzvišeno pravedno pravo koje treba da bude uzor pozitivnom. To je prirodno pravo.<sup>2</sup>

Sloboda pristupa informacija, uobičajno shvaćena kao pravo na pristupa informacijama u posedu organa javne vlasti (u daljem tekstu – SPI), danas je široko prepoznata kao osnovno ljudsko pravo<sup>3</sup> U svojoj evoluciji od prava na slobodu mišljenja i izražavanja, do prava da se bude obavešten i slobode javnog informisanja, SPI se danas sve više izdvaja kao posebno pravo koje proizilazi iz osnovnih principa sadržanih u najznačajnijim dokumentima o ljudskim pravima univerzalnih i regionalnih međunarodnih organizacija, poput, na primer, Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima (čl. 19) i Pakta o građanskim i političkim pravima (član 19) Ujedinjenih nacija, odnosno, Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (član 10) Saveta Evrope (SE), Američke konvencije o ljudskim pravima (American Convention on Human Rights) (član 13) Organizacije američkih država (OAS) i drugih. Na osnovu ovih bazičnih dokumenata UN, SE, OAS i drugih međunarodnih organizacija, vremenom su nastali i konkretni međunarodni standardi sadržani u pojedinim međunarodnim dokumentima koji se odnose na SPI. Svakako najznačajnija je Konvencija 205 o pristupu službenim dokumentima Saveta Evrope koja je otvorena za potpisivanje u junu 2009. godine u norveškom gradu Tromso.<sup>4</sup> Međutim, treba pomenuti i da je Među-američka Komisija za ljudska prava usvojila Među-američku Deklaraciju o principima slobode izražavanja 2000. godine, u kojoj su takođe razrađeni i principi SPI,<sup>5</sup> te da su principi SPI sadržani i u međunarodnim dokumentima drugih međunarodnih, kako međudržavnih tako i nevladinih organizacija.<sup>6</sup>

Osnovna karakteristika savremene epohe, posebno druge polovine 20. veka je neslućeno narastanje kompleksnosti u svim oblastima – od svakodnevnog života i rada u grandioznim multi-milionskim urbanim kompleksima, do planetar-

<sup>2</sup> Uopredi: Slobodan Perović *Prirodno pravo i sud*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Udruženje pravnika Srbije, Beograd, 1996, str. 93.

<sup>3</sup> Toby Mendel, *Freedom of information (a Comparative Legal Survey)*, United Nations Educational Scientific and Cultural Organisation (UNESCO), New Delhi India 2003, p. iii.

<sup>4</sup> Council of Europe, Convention on Access to Official Documents, *CETS No. 205*. Tromso, 18.06.2009. <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=205&CL=ENG>, 9.08.2015.

<sup>5</sup> Upordi: 108th Regular Session, 19. October 2000.

<sup>6</sup> Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, "Official Journal of the European Communities" L 145/43; Annual Joint Declarations of the UN, OAS, OSCE and ACHPR mechanisms on freedom of expression - Joint Declaration of 2004 on access to information and secrecy legislation. <https://www.article19.org/resources.php/resource/3053/en/joint-declaration-on-access-to-information-and-secrecy-legislation>. 9.08.2015 i dr.

ne mreže vazdušnih telekomunikacionih veza i "Interneta". Složenost savremenog sveta ispoljava se u vrtoglavom povećanju broja izvora koji svakog trenutka generišu ogromne količine informacija – od individualne aktivnosti, obrazovanja, kulture, nauke i tehnologije, sve do kompleksnih ekonomskih sistema nacionalnih privreda, uprave i javnih službi. U tom smislu, za razliku od nekih ranijih vremena, kada je broj "brodova, rudnika i fabrika" označavao stepen društvenog razvoja, u savremenim uslovima najzačajniji razvojni resurs je informacija. O značaju opšteg pojma "informacija" govori i činjenica da je ovaj pojam, od pre nekoliko godina utvrđen i međunarodnim standardom ISO/IEC 2382. a koji je u upotrebi od 1. januara 2001. godine.<sup>7</sup>

Danas se s pravom naglašava da je informacija "kiseonik" demokratije,<sup>8</sup> a priznavanje slobode pristupa informacijama, ključna tačka transformacije države i uprave, iz aparata vlasti i sile u servisno orjentisanu javnu službu i složeni sistem regulacije društvenih procesa. Uz pomoć SPI, proširuje se sloboda javnog informisanja i upotpunjuje garancija ljudskog prava koja omogućava da građani dođu do informacije od kojih zavisi formiranje i iskazivanje njihove suverene političke volje, što podrazumeva i lakšu kontrolu vlasti i javne uprave.<sup>9</sup>

Nastanaku SPI značajno je doprinelo nacionalno zakonodavstvo. Tako je već polovinom 18. veka, u Švedskoj građanima zakonski priznato pravo dostupnosti dokumentima i podacima u posedu javne vlasti (*Tryckfrihetsförordning 1766*).<sup>10</sup> Međutim, ključni korak u pravcu utemeljenja, stvaranja i zaštite SPI učinile su Sjedinjene Američke Države koje su ovo pravo regulisale posebnim zakonom 1966. godine. Tokom poslednjih pedeset godina, SPI priznato je u mnogim nacionalnim pravnim sistemima širom sveta. Zakoni doneti u poslednjih petnaestak godina, uglavnom su zasnovani i korespondiraju sa principima sadržanim u prethodno pomenetim međunarodnim dokumentima.

<sup>7</sup> Uporedi: Dejan Milenković, "Freedom of Information", *The Media Freedom Internet Cookbook*, edit by Christian Moller and Arnaud Amouroux, OSCE, Vienna, 2004. p. 191-202.

<sup>8</sup> Uporedi: *Pravo javnosti da zna – Principi slobode pristupa informacijama*, Article XIX, Crnogorski helsinški komitet za ljudska prava, Cetinje, januar 2003, str. 7. U engleskoj verziji, ova Publikacije organizacije Article XIX, koja je prvi put objavljena januara 1999. godine, pod nazivom *Public's Right to Know - Principles on Freedom of Information Legislation*, Article XIX, može pronaći na web sajtu ove organizacije: [www.article19.org](http://www.article19.org)

<sup>9</sup> Uporedi: Andrew Puddephatt, "Flow of Information Empowers Ordinary People", in: Richard Calland & Alison Tilley eds, *The Right to Know, the Right to Live (Access to Information and Socio-Economic Justice)* Open Democracy Advice Centre - ODAC, Cape Town, 2002, p. x-xii.

<sup>10</sup> Upor. Vladimir V. Vodinelić, Saša. Gajin, *Slobodan pristup informacijama (ustavno jemstvo i zakonske garancije)*, Fond za otvoreno društvo, Beograd, 2004, str. 11.

PRAVO NA PRISTUP INFORMACIJAMA  
KAO "SPECIFIČNO" PRAVO

SPI, pokazalo je, da u današnjim uslovima, "...poverenje građana, dobijeno na opštim, slobodnim, neposrednim i tajnim izborima, predstavlja nužan, ali ne i dovoljan uslov za legitimnost vlasti koja, u toku svog mandatnog perioda, mora da se uvek iznova potvrđuje u svom svakodnevnom delovanju. Stoga je političkoj i pravnoj teoriji gotovo jedinstveno prihvaćeno načelo da je narodno poverenje dobro, ali da je kontrola bolja, pošto vekovno iskustvo nedvosmisleno pokazuje da svaka vlast kvari svoje nosioce, tj. ljude koji je vrše, naročito kada ona ničim nije ograničena."<sup>11</sup>

Demokratizacija društva u savremenim uslovima naročito se odnosi na zemlje u tranziciji i ona mora da bude zasnovana na principima savremene pravne države, transparentnosti i otvorenog društva što podrazumeva reafirmaciju značaja javne sfere. To je ono polje napetosti koje se uspostavlja između politike i privatnih subjekata (pojedinaца i preduzeća) koji, uživajući svoja prava i slobode u privatnoj sferi, u javnoj artikulišu svoje zahteve i interese i vrše pritisak da budu zadovoljeni merama politike. Zato je SPI postalo neophodan preduslov procesa demokratizacije.<sup>12</sup>

U savremenim uslovima, sloboda pristupa informacijama predstavlja suštinsko obeležje pravne države. Bez neposrednog uvida u rad i postupanje subjekata koji vrše funkciju vlasti i upravljanja dugim javnim poslovima, a posebno bez blagovremenih istinitih i potpunih informacijama o obavljanju poslova iz njihove nadležnosti i delokruga, odnosno iz domena njihove delatnosti, nije moguće na efikasan način ostvariti neophodnu kontrolu, a time i odgovornost za obećane, planirane i očekivane, a izostale rezultate u odgovarajućim oblastima društvenog života. Bliže rečeno, bez adekvatne kontrole i odgovornosti svaka vlast, ma koliko izvorno (po nastanku) bila demokratska, legitimna i legalna, nužno vremenom postaje birokratska, a njeno ukupno delovanje suprotno stvarnim potrebama i interesima građana koje predstavlja. Upravo takvu kontrolu, u savremenim uslovima obezbeđuje sloboda pristupa informacijama. Ona je antipod shvatanju da je ... "svaka vlast kao pečurka, te da se najbolje oseća i uspeva u mraku."<sup>13</sup>

S druge strane, bez SPI, građani se ne lišavaju samo direktnog nadzora nad radom i ponašanjem onih kojima su na demokratskim izborima poklonili po-

<sup>11</sup> Zoran Jelić, "U susret zakonskom regulisanju slobodnog pristupa informacijama", *Ekonomska politika*, br. 2624, avgust 2002, str. 28.

<sup>12</sup> Uporedi: Miroljub Radojković, *Za slobodan pristup informacijama*, Prizma, Centar za liberalno-demokratske studije, br. 4/02, str. 29.

<sup>13</sup> *Ibidem*. str. 29.

verenje već i mogućnosti pokretanja delotvornih inicijativa i davanja nosiocima vlasti konstruktivnih i kvalitetnih predloga za rešavanje pitanja od neposrednog, zajedničkog ili opšteg interesa. Zato je ovo pravo od velikog značaja za prevazi- laženje formalne i uspostavljanje stvarne deokratije u njenom autontičnom zna- čenju kao vladavina naroda, ali i za izgradnju institucija utvorenog i slobodnog društva koje počiva na samoorganizovanju i samoodređivanju.

Dakle, radi se o tome da se građanima omogući da uz pomoć SPI iskažu, za- štite i zadovolje svoje interese, uživajući tekovinu "treće generacije" ljudskih prava i sloboda. Građani, zahvaljujući SPI postaju "četvrta" vlast koja kontroliše one ko- jima je na izborima poverena upravljačka funkcija.

Značaj koji u pluralističkom demokratskom društvu ima transparentnost države i brz i efikasan pristup informacijama o pitanjima od javnog interesa od ključnog su značaja za formiranje kritičkog mišljenja građana o stanju društva u kome oni žive i organima koji njime upravljaju. SPI podstiče informisano učešće javnosti u pitanjima od zajedničkog interesa kao i efikasnost javne uprave i očuva- nje njenog integriteta. Na taj način se izbegava opasnost od korupcije i doprino- si afirmisanju legitimiteta države i uprave kao javne službe kroz jačanje poverenja javnosti u organe vlasti. Organi javne vlasti zato treba da se obavežu da će vodi- ti aktivnu politiku komunikacije kako bi javnosti stavili na raspolaganje sve in- formacije koje se smatraju korisnim u transparentnom demokratskom društvu.<sup>14</sup>

Znači, specifičnost SPI je u tome što se građani pojavljuju kao neposredni "kontrolori" rada javne uprave, pa i šire, organa javne vlasti uopšte, odnosno, kao "četvrta vlast". Za razliku od drugih oblika kontrole zakonitosti i pravilnosti rada javne uprave, odnosno javne vlasti uopšte, koja se prvenstveno obezbeđuje kroz nadzornu funkciju koju obezbeđuju drugi državni organi, SPI omogućava da gra- đanin sam postane kontrolor javne vlasti.

#### MODELI UPRAVNO-PROCESNE ZAŠTITE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA U UPOREDNOM PRAVU

Specifičnost SPI koja afirmiše ulogu građana kao "četvrte" vlasti, dovela je do nastanka tri različita modela pravne zaštite ovog prava. Ostvarivanje pra- va uglavnom je zasnovano na modelu posebnog upravnog postupka u kome se upravnom odlukom (rešenjem), deklarise postojanje prava u konkretnom sluča- ju, sa izuzetkom Republike Srbije. Najpre ćemo sagledati komparativne modele

<sup>14</sup> Uporedi: *Preambula Preporuke R (2002) 2 Komiteta ministara Saveta Evrope o pristupu službenim dokumentima*. Preporuka na srpskom jeziku sa obrazloženjem se može naći i u publikaci- ji: Stevan Lilić, Dejan Milenković, *Slobodan pristup informacijama*, Komitet pravnik za ljudska pra- va, Beograd, 2003, str. 220-241.



zaštite. Prvi bi mogli označiti kao “klasični” model upravno-procesne zaštite ovog prava, koji podrazumeva hijerarhijsku – instancionu “unutrašnju” kontrolu nižeg organa od strane višeg na osnovu izjavljene žalbe, i spoljnu, sudsku kontrolu, koju po pravilu vrše upravni sudovi na osnovu podnete tužbe o kojoj se odlučuje, po pravilu u upravnom sporu. Drugi model je onaj u kome učestvuje nezavistan i samostalan kontrolni organ sa imperativnim ovlašćenjima u procesu upravno-pravne, i sud u postupku upravno-sudske zaštite. Još jedan model koji je u svetu manje prihvaćen i koji se u praksi nije pokazao i dokazao kada je reč o SPI je onaj u kome kontrolu vrše nezavisni organi ali sa “ombudsmanskim” a ne imperativnim ovlašćenjima. Pojedine zemlje imaju i “atipičan” pristup u zaštiti ovog prava, kod kojeg nema upravne instancione kontrole, već postoji samo sudska zaštita. Model zaštite preko nezavisnog kontrolnog organa sa imperativnim ovlašćenjima pokazao je najbolje rezultate i sve više se širi.

Prvi model je model klasične upravno-procesne zaštite prava, kome podleže i zaštita SPI, preuzet je u Norveškoj, Danskoj, Češkoj, Slovačkoj, Rumuniji, Albaniji i drugim zemljama.<sup>15</sup> Naravno, u svakom nacionalnom zakonodavstvu, u vezi sa ovim modelom mogu postojati i određene specifičnosti, ali je “režim” zaštite uglavnom identičan. Kao primer, uzećemo Češku.

Češka je donela *Zakon o slobodnom pristupu informacijama* 1999. godine, a u pogledu zaštite prava na SPI predviđeno je da ako nosilac obaveze, odnosno organ javne vlasti ne udovolji u potpunosti ili delimično zahtevu tražioca, mora da donese rešenje o odbijanju zahteva. Ako nosilac obaveze, u roku koji je ustanovljen za pružanje informacije ne pruži informaciju ili ne donese rešenje (“čutanja uprave”), smatra se da je zahtev odbijen. Žalba se podnosi u roku od 15 dana od isteka roka za donošenje rešenja, odnosno 15 dana od prijema rešenja kojim je zahtev tražioca odbijen i podnosi se preko organa koji je doneo prvostepeno reše-

<sup>15</sup> Uporedi: Norveška: *Act relating to public access to documents in the public administration - Freedom of Information Act Norway*, “Law Gazette of the Kingdom of Norway”, No. 69/1970, 7/97; art. 9 <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/6949>, 15.08.2015.; Danska: *The Danish Access to Public Administration Files Act*, “Law Gazette of the Kingdom of Denmark”, No 572/1985. art. 15, <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C200828/response/DKAccessToPublicAdministrationFilesAct.pdf>, 15.08.2014.; Slovačka: *Act on Free Access to Information - FOI Slovakia*, “Official Gazette of Slovakia”, No. 211/2000, Ars. 13-20, [http://www.rti-rating.org/view\\_country?country\\_name=Slovakia](http://www.rti-rating.org/view_country?country_name=Slovakia), 17.08.2015; Češka: *Law on Free Access to Information*, “Official Gazette of Czech Republic” No. 106/1999, ars. 13-20. [http://www.rti-rating.org/view\\_country?country\\_name=Czech%20Republic](http://www.rti-rating.org/view_country?country_name=Czech%20Republic), 14.08.2015; Rumunija: *Law on Free Access to Information of Public Interest*, “Official Gazette of Romania”, No. 544/2001 663/2001, arts. 21-22. <http://www.rti-rating.org/wp-content/uploads/Romania.pdf> 24.08-2015; Albanija: *Law on the Right to Information Over Official Documents*, “Official Gazette of Albania”, No. 8503/1999. arts. 14-18; Moldavija: “Official Gazette of Moldova” No. 982-XIV, 2000 arts. 21-24. [http://www.freedominfo.org/regions/europe/Country%20Files/Moldova/law\\_on\\_access\\_to\\_information.pdf](http://www.freedominfo.org/regions/europe/Country%20Files/Moldova/law_on_access_to_information.pdf), 14.08.2015.

nje. Po žalbi protiv rešenja nosioca obaveze odlučuje neposredno viši organ. Kada takvog organa nema, rešenje po žalbi donosi funkcioner organa koji je odluk doneo u prvom stepenu. Drugostepeni organ donosi rešenje po žalbi u roku od 15 dana od njenog prijema. Ako rešenje po žalbi nije doneto u ovom roku, smatra se da je žalba odbijena. Konačno rešenje može biti preispitano od strane suda u skladu sa zakonom o upravnim sporovima.<sup>16</sup>

Specifičnosti SPI o čemu je prethodno bilo reči, dovela je do nastanka drugog, novog modela zaštite ovog prava. Kod ovog modela, ustanovljeni su posebni, nezavisni i samostalni, inoksoni ili kolegijalni državni organi, kojima je povereno vršenje upravno-pravne kontrole, a čije konačne odluke (najčešće rešenja) mogu biti podvrgnute preispitivanju od strane suda; pokretanjem postupka upravno-sudske zaštite. Ovaj model upravno-procesne zaštite, ustanovljen je u Sloveniji, Islandu, Srbiji, Hrvatskoj, Makedoniji, Crnoj Gori, Irskoj, Velikoj Britaniji, Estoniji i drugim zemljama.<sup>17</sup> Kao primer, uzećemo Hrvatsku.

Hrvatska je sa prvobitnog klasičnog modela, koji je bio ustanovljen Zakonom iz 2003. godine,<sup>18</sup> prešla na model upravno-procesne zaštite uz učešće nezavisnog kontrolnog organa sa izvršnim ovlašćenjima donošenjem novog *Zakona o pravu na pristup informacijama* (SPPI) 2013. godine. Ovim zakonom, ustanovljen je poseban, nezavistan i samostalan državni organ – *Poverenik za informiranje*, koga bira Hrvatski sabor na period od pet godina.<sup>19</sup> Poverenik, između ostalog, obavlja poslove drugostepenog tela, rešava po žalbi o ostvarivanju SPI. Pošto organ javne vlasti od koga je tražena informacija donese rešenje o odbijanju ili kada ne odluči o zahtevu podnosioca, podnosilac može izjaviti žalbu Povereniku u roku od 15 dana od dana dostavljanja rešenja, odnosno od dana kada je istekao rok u kome je organ javne vlasti bio dužan da odluči o zahtevu. Poverenik dono-

<sup>16</sup> Uporedi. *Law on Free Access to Information*, "Official Gazette of Czech Republic" 106/1999, ars. 13-20.

<sup>17</sup> Uporedi: Slovenija: *Zakon o dostopu do informacij javnega značaja* – ZDIJZ, *Uradni list RS*, br. 24/03. <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO333610.08.2015>; *Zakon o informacijskem pooblaščenju* – ZnfP Slovenija, "Uradni list RS" br. 113/05, <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlurid=20055005>, 11.08.2015; Hrvatska: *Zakon o pravu na pristup informacijama* – ZPPI Hrvatska, "Narodne novine RH", br. 25/13, [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013\\_02\\_25\\_403.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013_02_25_403.html), 20.08.2015; Makedonija: *Zakon za slobodan pristup do informacij od javnog karaktera*, *Službeni vesnik na Republika Makedonija*, br. 13/2006; Crna Gora: *Zakon o slobodnom pristupu informacijama*, "Službeni list Crne Gore", br. 44/2012; Irska: *Access to Information Act*, "Official Gazette of Republic of Ireland", No. 13/97, <http://www.irishstatutebook.ie/1997/en/act/pub/0013/>, 21.08.2015, etc.

<sup>18</sup> Uporedi: *Zakon o pravu na slobodan pristup informacijama*, "Narodne novine RH", br. 172/03.

<sup>19</sup> ZPPI Hrvatska, 2013, čl. 35-37.

si rešenje po žalbi najkasnije u roku od 30 dana, pri čemu rešenje dostavlja stranci preko prvostepenog organa. Poverenik, kada se zahtev tražioca odnosi na informaciju koja može biti izuzeta od pristupa, preispituje da li je organ pravilno sproveo test srazmernosti i javnog interesa, pri čemu je rok za donošenje rešenja 60 dana. Kada utvrdi da je žalba osnovana, Poverenik će rešenjem korisniku omogućiti pristup informaciji. Protiv rešenja Poverenika žalba nije dopuštena, ali se može pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske. Ovaj sud dužan je doneti odluku o tužbi u roku od 90 dana. Tužba ima suspenzivno dejstvo ako je rešenjem omogućen pristup informaciji. Protiv rešenja Poverenika tužbu može izjaviti kako podnosilac zahteva, tako i organ koji je doneo prvostepeno rešenje.<sup>20</sup>

Treći model ima dve suštinske karakteristike. Prva je da kontrolu vrši nezavisan i po pravilu, kolegijalni organ, a drugi je da ovaj organ ne donosi pravno obavezujuće odluke, odnosno konačno rešenje, jer nije reč o organima koji imaju "imperijum", već je reč o preporukama i mišljenjima upućeni organima od koga je tražena informacija, u slučajevima kada je uskraćen pristup. Ovakav pravni režim ustanovljen je u Francuskoj, Belgiji, Kanadi, Mađarskoj Portugalu i još nekim zemljama,<sup>21</sup> pri čemu, u pojedinim od njih, postoji i mogućnost sudske zaštite SPI a u nekima je ona alternativno određena.

*Belgijskim* zakonom iz 1998 godine, koji je poslednji put izmenjen i dopunjen 2004. godine, osnovana je *Komisija za pristup aktima državne uprave*. Sastav i rad Komisije utvrđuje se dekretom Kralja. Članove Komisije predlaže Savet ministara. Kada je zahtev tražioca odbijen, tražilac informacije od organa koji je zahtev odbio može tražiti da ponovo razmotri zahtev, što znači da u ovom slučaju nije reč o instancionalnoj kontroli, odnosno "klasičnoj" žalbi. Međutim, tražilac istovremeno može podneti zahtev i Komisiji. Komisija dostavlja svoje mišljenje u roku od 30 dana od dana prijema zahteva, organu javne vlasti i tražiocu. U slučaju da Komisija ne dostavi mišljenje u ovom roku, ono i neće biti uzeto u obzir. Organ javne vlasti, preispituje zahtev i obaveštava tražioca i Komisiju o ponovljenom razmatranju ili odbija žalbu rešenjem u roku od 15 dana od dana prijema mišljenja Komisije. Organ javne vlasti može da se, pre donošenja odluke konsul-

<sup>20</sup> Uporedi. ZPPI Hrvatska, čl. 25-26.

<sup>21</sup> Uporedi: Francuska: *Loi portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal*, Loi No. 753/1978, No. 321/2000, No. 650/2005, <http://www.rti-rating.org/wp-content/uploads/France.pdf>, 20.08.2015; Belgija: *Loi relative à la publicité de l'administration*, 11. Avril 2004, (Modifiée par Loi 25 Juin 1998. et Loi 26, Juin 2000), Art. 8. Par. 1-3. <http://www.rti-rating.org/country-data>, 22.08.2015; Kanada: *Access to Information Act*, R.S., 1985, c. A-1, arts. 54-66. <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/a-1/> 22.08.2015; etc.

tuje sa Komisijom. Ukoliko organ javne vlasti ne dostavi obaveštenju u roku, zahtev se smatra odbijenim. Kada je zahtev tražioca i pri ponovljenom razmatranju odbijen, tražilac može izjaviti tužbu Državnom savetu, na osnovu Zakona o državnom savetu. Uz tužbu, tražilac dostavlja i mišljenje Komisije. Odluka Državnog saveta je konačna.<sup>22</sup>

#### SPECIFIČNOSTI SRPSKOG MODELA OSTVARIVANJA I ZAŠTITE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA

Republika Srbija, opredelila se, od samog početka, kada je i usvojen Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja 2004. godine (u daljem tekstu ZSPI), za veoma specifičan model ostvarivanja ovog prava. Zapravo, dok u pogledu zaštite SPI možemo da konstatujemo da srpski model zaštite (uz određene specifičnosti) pripada drugom modelu koji pronalazimo u uporednom pravu, način ostvarivanja SPI, u odnosu na sve druge prethodno pomenute zemlje je drugačiji, jer je u potpunosti u funkciji shvatanja da ljudska prava, odnosno, u širem smislu prava građana, sama po sebi građanima i pripadaju. Tako je način njegovog ostvarivanja u potpunosti u "duhu" savremene teorije prirodnog prava.

Postupak za ostvarivanje SPI pokreće se podnošenjem zahteva organu javne vlasti koji raspolaže informacijom. Zahtev se može podneti kako u pismenom tako i u usmenom obliku. Kada se informacija traži usmeno, zahtev se saopštava u zapisnik koji vodi ovlašćeno lice organa javne vlasti za pristup informacijama. Posebno je važno istaći da tražilac ne mora navesti razloge za podnošenje zahteva. Evidentno je da je zahtev kroz navedena zakonska rešenja lišen formalnosti, te da tražilac nema obavezu da navodi razloge traženja informacije.<sup>23</sup> Organ vlasti je dužan da bez odlaganja (odnosno odmah), a najkasnije u roku od 15 dana od dana prijema zahteva, postupi po zahtevu tražioca. To znači da je organ vlasti dužan da najkasnije u ovom roku, tražiocu omogući ostvarivanje prava na pristup informacijama. Zakonom je predviđena i mogućnost da ovaj roku bude produžen do 40 dana, a ako se informacija odnosi na npr. zaštitu života i slobode pojedinca rok je kraći, tačnije samo 48 časova.<sup>24</sup>

Kada organ vlasti omogući tražiocu pristup informaciji o tome neće izdati posebno rešenje, već će sačiniti službenu belešku. Organ vlasti pismeno oba-

<sup>22</sup> Uporedi: Belgium, *Loi relative à la publicité de l'administration*, art. 8. Par. 1-3.

<sup>23</sup> Uporedi: *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja* - ZSPI "Službeni glasnik RS", br. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10, čl. 15. st. 5-6; Dejan Milenković, *Priručnik za primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Beograd, 2010, str. 93.

<sup>24</sup> Uporedi: ZSPI čl. 16. st. 1-9.

veštava tražioca: da poseduje ili da ne poseduje traženu informaciju, da može da izvrši uvid u dokument koji sadrži traženu informaciju u službenim prostorijama organa vlasti u određeno vreme i na određeni način, odnosno da će mu izdati ili dostaviti kopiju tog dokumenta sa iznosom nužnih troškova kopiranja ili dostavljanja. Samo u slučaju kada organ javne vlasti odbija zahtev tražioca, on donosi rešenje kao autoritativni akt kojim uprava odlučuje o pravima, obavezama i pravnim interesima pojedinca u upravnoj stvari. Rešenje mora da bude pismeno i obrazloženo. Smatra se kao da je organ doneo rešenje o odbijanju i kada "ćuti" (poznati institut upravno-procesnog prava – "ćutanje uprave"), odnosno kada na zahtev tražioca ne odgovori u roku. Cela dikcija postuka, ukazuje na to da se SPI ostvaruje kroz upravno postupanje a ne upravno odlučivanje.<sup>25</sup>

Međutim, to otvara jedno prethodno pitanje. Da li je sadašnji postupak za ostvarivanje SPI utvrđen u ZSPI poseban postupak ili je poseban upravni postupak, na koji se supsidijarno primenjuju odredbe Zakona o opštem upravnom postupku. Odgovor na ovo pitanje nije ni malo jednostavan. Kako sam ZSPI predviđa supsidijarnu primenu Zakona o opštem upravnom postupku, u prvi mah bi se moglo zaključiti da je reć o jednom od brojnih posebnih upravnih postupaka utvrđenim mnogobrojnim posebnim zakonima. Razlika između opšteg upravnog postupka utvrđenog Zakonom o opštem upravnom postupku i posebnih upravnih postupaka ogleda se u tome što su pravila opšteg upravnog postupka sadržana u jednom opštem procesnom zakonu, dok su pravila posebnih postupaka sadržana u odgovarajućim materijalnim zakonima (npr. Zakonu o patentu, i dr). To znači da praktično nema posebnih procesnih zakona koji propisuju posebne upravne postupke, već su posebni upravni postupci propisani posebnim odredbama materijalnih zakona za odgovarajuću oblast.<sup>26</sup> Međutim, čini se da ovo razgraničenje nije dovoljno da bismo zaključili da je postupak utvrđen ZSPI samo poseban upravni postupak, te je za rešenje ove dileme neophodno preispitati neke osnovne pravne institute upravnog prava, a pre svega institut upravne stvari.

Upravna stvar je jedan od važnih instituta upravnog prava kao sistematizovane celine pravnih odnosa i pravnih normi.<sup>27</sup> Upravna stvar, shodno pozitivno-pravnim propisima (Zakonom o upravnim sporovima) određuje se kao... "pojedinačna nesporna situacija od javnog interesa u kojoj neposredno iz pravnih propisa proizilazi potreba da se buduće ponašanje stranke autoritativno pravno odredi".<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Uporedi: ZSPI, čl. 16. st. 1-9; Dejan Milenković, op. cit., str. 98-100.

<sup>26</sup> Uporedi: Stevan Lilić, *ZUP i ZUS*, Savremena administracija, Beograd, 1999, str. 12-13.

<sup>27</sup> Uporedi: Ivo Krbek, *Pravo javne uprave I*, Zagreb, 1960, str. 99.

<sup>28</sup> *Zakon o upravnim sporovima - ZUS*, "Službeni glasnik RS" br. 111/09. čl. 5.

ZSPI, u vezi sa postupkom pred organom, utvrđuje da organ javne vlasti postupa po zahtevu tražioca, čime tražiocu obezbeđuje da ostvari svoje pravo. Ostvarivanje prava, ne obezbeđuje se donošenjem pozitivnog upravnog akta, odnosno pozitivnog rešenja kojim javna uprava "dozvoljava" pristup informacijama, jer u tom slučaju, SPI ne pripada sama po sebi građanima, već predstavlja predmet upravnog odlučivanja i autoritativne delatnosti uprave. Postupanje organa u ovom Zakonu se okončava obaveštavanjem, tačnije jednom od neautoritativnih aktivnosti javne uprave (uprvnom radnjom saopštavanja). Organ odlučuje po zahtevu i može ga odbiti samo onda kada se zahtev odnosi na informacije koje se odnose na pretežnije interese utvrđene zakonom i nakon sprovođenja tzv. "testa proporcionalnosti". Tako se SPI kao pravo građana u našem pravu ne "svodi" na pojam upravne stvari, bar ne u onom smislu u kome ovaj pojam proizilazi iz našeg pozitivnog zakonodavstva, kao "čista" autoritativna delatnost uprave u kojem uprava autoritativno odlučuje o pravu. Kako je pojam upravne stvari osnov za razgraničenje upravnog postupka od drugih vrsta postupaka, možemo zaključiti da je postupak ostvarivanja SPI, u ovom trenutku, jeste poseban postupak, na koji se supsidijarno primenjuju odredbe Zakona o opštem upravnom postupku.

Zato postupak utvrđen ZSPI u budućnosti može značajno da doprinese reformi opšteg upravno-procesnog zakonodavstva i iz temelja ga promeni, jer je ovim Zakonom uvedena obaveza za organ javne vlasti da u ostvarivanju prava građana postupe (neautoritativna aktivnost) kako bi građanima obezbedili ostvarivanje prava, odnosno da o pravu odlučuju (autoritativna aktivnost) samo u zakonom određenim slučajevima kada je konkretno pravo u direktonoj suprotnosti sa nekim značajnijim (pretežnijim) interesom. Tako ovaj posebni postupak "prenet" u neki budući zakon o opštem upravnom postupku, može "suštinski" da utiče na preobražaj javne uprave ali i države iz "aparata vlasti" u upravu kao "servis" građana.

Zato raduje što novi, (doduše već treći od 2011. godine) Nacrt Zakona o opštem upravnom postupku iz juna 2015. godine, prepoznaje potrebu da temeljno redefiniše pojam upravne stvari. U ovom Nacrtu, upravna stvar se ne posmatra isključivo kao autoritativno odlučivanje, već je određuje na sledeći način: "Upravna stvar..., jeste pojedinačna situacija u kojoj organ, neposredno primenjujući zakone i druge propise, pravno ili faktički utiče na položaj stranke, tako što donosi upravne akte, zaključuje upravne ugovore, preduzima upravne radnje i pruža javne usluge. Upravna stvar je i svaka druga situacija koja je zakonom određena kao upravna stvar".<sup>29</sup> Prema tome, u skladu sa novim konceptom upravne stvari, pro-

<sup>29</sup> *Nacrt Zakona o opštem upravnom postupku*, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, jun 2015. <http://www.mduls.gov.rs/dokumenta-zakoni-javne-rasprave.php> 31.08.2015.

cedura ostvarivanja SPI ne bi ni formalno bila predmet "upravnog odlučivanja" već "upravnog postupanja".

Određene specifičnosti i značajna odstupanja u odnosu na opšti upravni postupak, ali i uporedno-pravne modele zaštite SPI postoje i kada je reč o postupku "instancione" kontrole. Najpre, kada je reč o podnošenju žalbe, žalba se direktno podnosi nezavisnom kontrolnom organu – Povereniku za informacije od javnog značaja (i zaštitu podataka o ličnosti), koji odlučuje po žalbi. U tom smislu, ne primenjuju se odredbe ZUP-a koje se odnose na rad prvostepenog organa po žalbi.<sup>30</sup> Drugo važno obeležje, jeste da se žalba ne može izjaviti Povereniku za informacije od javnog značaja, ako je do odbijanja pristupa informacijama došlo od strane šest najviših državnih organa, jer se protiv rešenja Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade Republike Srbije, Vrhovnog suda Srbije, Ustavnog suda i Republičkog javnog tužioca ne može se izjaviti žalba Povereniku, ali se može pokrenuti upravni spor.<sup>31</sup> U Sloveniji na primer, u kome je ustanovljen sličan model zaštite, žalba se može izjaviti i protiv rešenja najviših državnih organa.<sup>32</sup> Međutim, ono što treba označiti kao značajnu i dobru karakteristiku, po čemu se srpski model, komparativno posmatrano, razlikuje od npr. modela zaštite u Hrvatskoj, Sloveniji ili Ujedinjenom Kraljevstvu<sup>33</sup> je u tome što protiv odluke kontrolnog organa (poverenika, tribunala i sličnih), organ javne vlasti koji je doneo rešenje o odbijanju pristupa informacijama ne može podneti tužbu nadležnom sudu. U poslednjih nekoliko godina primene ZSPI, u više desetina slučajeva, organ vlasti od kojeg je tražena informacija, nezadovoljan rešenjem Poverenika, tužbom je, (do 2010. pred Vrhovnim sudom a od 2010. godine pred Upravnim sudom), nastojao da pokrene upravni spor. Nadležni Sud je svojom rešenjem, takve tužbe do sada redovno odbacivao. Ovo rešenje ne priozilazi direktno iz ZSPI, već iz ZUS-a, jer iz primene ZUS-a proističe da organ javne vlasti protiv kojeg je Poverenik u postupku po žalbi doneo rešenje nema aktivnu legitimaciju za podnošenje tužbe Sudu, pa samim tim nema ni mogućnost da tužbom pokrene upravni spor, već u njemu može biti samo tuženi.<sup>34</sup> Tako je drugostepeno rešenje Poverenika kojim se osporava rešenje organa javne vlasti kojim se odbija pristup

<sup>30</sup> Uporedi: *Zakon o opštem upravnom postupku*, "Službeni list SRJ", br. 33/97 i 31/01 i "Službeni glasnik RS", br. 30/10, 224-228.

<sup>31</sup> Uporedi: ZSPI, čl. 22. st. 2-3; Dejan Milenković, op. cit., str. 107-108.

<sup>32</sup> ZInfP - Slovenija, čl. 27.

<sup>33</sup> Uporedi: ZInfP - Slovenija, čl. 10-11; ZPPI Hrvatska, *Narodne novine RH*, br. 25/13, čl. 35-37. *Freedom of Information Act UK*, November 2000, Ars. 6, 50-59.

<sup>34</sup> Uporedi: ZUS, čl. 11-12.

informacijama i nalaže organu da postupi po zahtevu tražioca, za konkretni organ javne vlasti obavezujuće, konačno i izvršno.<sup>35</sup>

#### ZAKLJUČAK

#### – OSTVARIVANJE I ZAŠTITA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA I PRIRODNO-PRAVNA DOKTRINA

U razvijenim demokratskim zemljama zapada, prvobitni “formalno-normativistički” koncept pravne države odavno prevaziđen. Prepoznavanje ideje o prirodnom pravu i međunarodnim ljudskim pravima kao idealu modernog društva, dodatno je ubrzalo menjanje i unapređivanje prvobitnog koncepta pravne države. Unapređeni teorijski koncept pravne države, sadržanski je identičan pojmu vladavine prava (Rule of Law) koji se razvio u anglosaksonskom pravu. Pojam vladavine prava proistekao je iz shvatanja da nije dovoljno da državna vlast bude ograničena pravom, bitno je i to da pravo bude valjano po sadržini što dovodi do vezivanja prava za pravdu, moralne zakone i druge drevne običaje.<sup>36</sup>

Ove promene u teorijskom pristupu, izazvane, između ostalog i internacionalizacijom ljudskih prava kao prirodnih prava nakon Drugog svetskog rata, dovele su i do promena koncepta tzv. državne uprave (uprave kao vlasti) i stvaranja koncepta uprave kao složenog sistema regulacije društvenih procesa prema kome se vršenje upravnih aktivnosti ne može svesti isključivo na vršenje državne vlasti, već ono mora obuhvatati i vršenje onih aktivnosti kojima se stvaraju neophodni uslovi za nesmetan život i rad građana i napredak društva kao celine. Delatnost uprave počinje da obuhvata različite aktivnosti u okviru kojih se prožimaju elementi kako autoritativnog, tako i neautoritativnog karaktera. Prema ovoj koncepciji, izvršavanje zakona nije osnovni cilj uprave, već samo okvir njenog delovanja. U njoj princip proporcionalnosti odnosno legitimiteta upravnog delovanja, kao i princip javnosti (otvorenosti i transparentnosti), imaju ogroman značaj. Posebno je potrebno naznačiti ulogu u ovoj transformaciji javne uprave, imalo SPI. Ono je i afirmisalo i princip otvorenosti i transparentnosti kao jedno od osnovnih “globalnih” principa upravnog delovanja.

Specifičnosti SPI, kojim se afirmiše uloga građana kao “četvrte” vlasti, zahtevalo je i pronalaženje specifičnih “modela” ostvaravanja ovog prava kao i upravno-procesne, drugih sličnih modela zaštite. Republika Srbija donela je ZSPI tek 2004. godine, ali se pri koncipiranju načina ostvarivanja i zaštite ovog prava, opre-

<sup>35</sup> Uporedi: ZSPI, čl. 28.

<sup>36</sup> Uporedi: Radmila Vasić, *Princip vladavine prava*, u zborniku: *Ustavnost i vladavina prava*, pr. Kosta Čavoški, CUPS, Beograd, 2000. str. 16-17.



delila za najefikasniji model, a sam ZSPI od strane relevantnih međunarodnih nevladinih organizacija<sup>37</sup> proglašen je 2012. godine najboljim na svetu.

Ostvarivanje i zaštita SPI u Republici Srbiji, u duhu je teorije prirodnog prava. Reč je o pravu koje samo po sebi pripada svakom fizičkom i pravnom licu, domaćem i stranom, a pošto ono samo po sebi već pripada "građanima", organ javne vlasti ne odlučuje o zahtevu tražioca već po njemu "postupa". Na taj način, postupanje javne uprave, a u širem smislu organa javne vlasti, "ne tretira" se kao autoritativna, već neautoritativna delatost uprave, odnosno jedna od upravnih radnji saopštavanja, jer organ kome je zahtev upućen, odlučuje o ovom pravu samo onda, kada nakon primene testa "proporcionalnosti" ograniči pristup informacijama u posedu organa javne vlasti, i to samo iz zakonom utvrđenih razloga. Na ovaj način, menja se i funkcija uprave u celini. Javna upravu, u kontekstu teorije prirodnog prava i ostvarivanja SPI postaje servis građana a ne suverena vlast koja o njemu odlučuje.

Takođe, pošto nezavisni kontrolni organ - Poverenik za informacije od javnog značaja (i zaštitu podataka o ličnosti) odlučuje po žalbi tražioca informacije, ovaj organ je funkciji obezbeđenja transparentnosti rada javne uprave i zaštite SPI. Njegova rešenja kao upravni akti su zato za upravu, odnosno organe javne vlasti obavezujuća, konačna i izvršna, a protiv takvog rešenja organ javne vlasti ne može tužbom pokrenuti upravni spor.

U prethodno navedenom značenju, "radikalna" promena opšteg upravnog postupka, bila bi učinjena ako bi, u budućnosti, način ostvarivanja i drugih prava, bila obezbeđena na sličan način, odnosno kroz postupanje javne uprave pri ostvarivanju prava građana a ne kao što je to danas slučaj, kroz upravno odlučivanje, koji nas vraća na zastareli teorijski koncept uprave kao vlasti. Prvi korak u tom pravcu je već učinjen u sadašnjem Nacrtu Zakona o opštem upravnom postupku koji je značajno proširio sam pojam upravne stvari, a kojim su obuhvaćene i neautoritativne aktivnosti uprave.

Način ostvarivanja i zaštita SPI u Republici Srbiji, korespondira i u funkciji je teorije prirodnog prava, i sa stanovišta građana, predstavlja značajan korak u prevazilaženju formalne i stvaranju neposredne demokratije shvaćene kao vladavine naroda, a zakonom utvrđeni način njegovog ostvarivanja može predstavljati solidnu osnovu za neko buduće vreme, u kome će opšti upravni postupak biti zasnovan na "upravnom postupanju" a ne kao što je do danas slučaj, na "upravno odlučivanju" i kada je reč o drugim pravima građana.

<sup>37</sup> Reč je o međunarodnim nevladinim organizacijama *Access Info* i *Centre for Law and Democracy*, koje su po ustanovljenoj metodologiji izvršili rangiranje zakona o slobodnom pristu informacijama u više od 100 zemalja sveta. Dostupno na: <http://www.rti-rating.org>, 10.08.2015.

DEJAN MILENKOVIĆ Ph.D.,  
Vice Dean, Associate Professor, Faculty  
of Political Sciences, University of Belgrade

CERTAIN SPECIFICS OF IMPLEMENTATION  
AND ADMINISTRATIVE-PROCEDURAL PROTECTION  
OF FREE ACCESS TO INFORMATION IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary

Since the earliest times, with development of state and law, a man was looking for true natural law. After the World War II, the quest for improvement of the original concept of the *Rechtstaat* had started and human rights ceased to be an expression of "sovereignty" of a state, acquiring a universal character. In the mid 60-ies of XX century, from the freedom of expression, as a fundamental political right, gradually set aside one special and specific right - the right of access to information (FOIA), which has expanded to all continents. It affirms the role of citizens as "fourth power", and on the other, ensures the implementation of one of the basic principles of modern public administration - the principle of transparency. Specifics of this law have led to development of many different models of realization and its administrative-procedural protections in national legal systems. Barely in 2004, with the adoption of the FOIA Law, Republic of Serbia determined the way of realization and protection of this right. Specifics of implementation and administrative protection of the FOIA in Serbia, can significantly contribute to the "radical" reform of the general administrative procedure in the future, which is a key factor for the actual transformation of public administration in a functional sense, from the administration as an instrument of power to administration as a citizens service.