

*Саша Гајин\**

*Правни факултет, Универзитет Унион у Београду*

## **ОДМЕРАВАЊЕ СУПРОТСТАВЉЕНИХ ИНТЕРЕСА У ПРИМЕНИ ЗАКОНА О СЛОБОДНОМ ПРИСТУПУ ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА**

### **Сажетак**

У тексту се анализира пракса одмеравања супротстављених интереса у примени Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. На основу упоређивања законских одредби о одмеравању интереса са праксом њихове примене, изводи се закључак да се о захтевима тражиоца информација по правилу одлучује на произвољан начин, без упоришта у Закону. Овај недостатак обележава поступак који се води пред првостепеним органима јавне власти, као и пред Повереником за слободан приступ информацијама од јавног значаја као жалбеним органом, и то у целокупном досадашњем периоду примене Закона. У циљу давања доприноса отклањању наведеног правног дефицита, у завршном делу текста се предлажу допуне законских одредби које би могле утицати на конституисање праксе законите примене правила о одмеравању интереса у будућности.

Кључне речи: слободан приступ информацијама, одмеравање интереса, троделни тест, произвољност у одлучивању, Повереник

### **1. УВОД**

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, усвојен је 2004. године.<sup>1</sup> У „Глобалном рејтингу права на информације“, који се почевши од 2011. једном годишње утврђује на

\* Електронска адреса аутора: [sasa.gajin@pravnikafakultet.rs](mailto:sasa.gajin@pravnikafakultet.rs)

1) Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја – ЗСПИЈЗ, *Службени гласник РС*, бр. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10. Закон је израђен на темељу *Модела закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја*, који је настао 2002. у оквиру делатности Центра за унапређивање правних студија (*Модел закона о слободном*

основу мерења квалитета законских одредби у овој области према 61 критеријуму и у кругу од 111 држава света, ЗСПИЈЗ се континуирано представља као један од два закона који су најбоље оцењени.<sup>2</sup>

И поред ове ласкаве оцене, чини се ипак да је неопходно радити на даљем унапређивању квалитета ЗСПИЈЗ, и то узимајући у обзир основне недостатке у његовој досадашњој примени. У даљем тексту биће анализиран један од њих, а наиме недостатак који се односи на примену законских одредби о ограничењу слободе приступа информацијама од јавног значаја на основу правила о одмеравању супротстављених интереса.<sup>3</sup> У складу са закључцима анализе, биће образложен и предлог допуне постојећих законских одредби у циљу уклањања уочених недостатака.

## 2. ОПИС ПРОБЛЕМА И ЊЕГОВИ УЗРОЦИ

Циљ ЗСПИЈЗ јесте да омогући јавности увид у рад органа јавне власти, чиме се доприноси остварењу принципа слободног и демократског друштва.<sup>4</sup> Наиме, сматра се да демократска контрола рада органа јавне власти може бити делотворна само ако се омогући приступ информацијама које се односе на радње и акте ових органа.<sup>5</sup>

У том смислу, ЗСПИЈЗ прописује четири посебна права чијим вршењем заинтересовани појединац може доћи до сазнања о

*приступу информацијама од јавног значаја*, Центар за унапређивање правних студија, Београд, 2002, Internet, <https://cups.rs/wp-content/uploads/2018/08/Model-Zakona-o-slobodnom-pristupu-informacijama-od-javnog-znacaja.pdf>, 10/08/2018). Аутор овог текста је коаутор „Модела закона“.

- 2) „Глобални рејтинг права на информације“ (“Global Right to Information Rating”), Internet, <http://www.rti-rating.org>, 10/08/2018. Вид. детаљно разматрање „Глобалног рејтинга“ код Polonce Kovač, “Legal Remedies in Exercising the Right to Information: A Comparative Overview”, in: *The Laws of Transparency in Action, A European Perspective* (eds. Dacian. C. Dragos, Polonce Kovač, A. T. Bert Marseille), Palgrave Macmillan, Cham, 2018, стр. 644–656.
- 3) Анализом примене ЗСПИЈЗ могу се уочити и други недостаци, међу којима се истичу они који су везани за примену правила о правним лековима, као и правила која се односе на санкционисање кршења законских одредби.
- 4) Чл. 1. ЗСПИЈЗ.
- 5) Ако се демократија теоријски описује као „стални процес ширења јавне сфере“, онда би се приступ информацијама од јавног значаја могао означити као средство помоћу којег се у овом процесу подржава „де-приватизација“ јавне власти. Вид. разматрање наведених идеја о демократији код Богдана Кољевић, „Рансијерова демократска политика“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 04/2017, стр. 63–64. Слично томе, приступ информацијама од јавног значаја би могао да се разуме као нужан услов јавне делиберације, те би тако, с обзиром на чињеницу да представља нормативну инвенцију савременог доба, могао да нађе своје место у каталогу тзв. демократских иновација, што би даље захтевало од теорије демократије оцену успешности примене овог „партиципативног експеримента“. Вид. о овим темама код Ивана Дамњановић, „Партиципативни експерименти у Србији: демократске иновације?“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 02/2018, стр. 27–43.

радњама и актима органа јавне власти. То су право појединца да му се саопшти да ли орган власти поседује тражену информацију, да му се омогући увид у документ који садржи тражену информацију, да му се изради копија овог документа и да му се копија документа пошаље поштом или на други начин.<sup>6</sup>

Наведена права се по ЗСПИЈЗ могу изузетно подврћи ограничењима у конкретном случају, и то ако су заједно испуњени следећи услови:<sup>7</sup>

- утврђено је да се интерес јавности да зна, односно интерес тражиоца да дође до информације, супротставља једном од интереса који су набројани у ЗСПИЈЗ (живот, здравље, сигурност, правосуђе, одбрана земље, национална и јавна безбедност, економска добробит земље, тајна, приватност и друга права личности);

- утврђено је да би се приступом информацији озбиљно повредио заштићени супротстављени интерес;

- утврђено је да потреба заштите супротстављеног интереса претеже над потребом заштите интереса јавности, односно тражиоца, те да је због тога неопходно ограничити законска права ускраћивањем информације, при чему се услов неопходности процењује у складу са мерилима демократског друштва.

Према ЗСПИЈЗ, претпоставља се да је интерес јавности да зна оправдан, односно да овај интерес претеже у односу на супротстављене интересе. Међутим, ЗСПИЈЗ допушта органу јавне власти да у конкретном случају применом наведеног троделног теста докаже да потреба заштите супротстављеног интереса претеже у односу на потребу заштите интереса јавности, односно тражиоца информације, осим ако се ради о информацијама које се односе на угрожавање, односно заштиту здравља становништва и животне средине.<sup>8</sup>

На овај начин се може сажето описати нормативна конструкција на темељу које је израђен ЗСПИЈЗ. Она представља саму срж правног регулисања у овој области јер је њена функција да обезбеди остваривање циља ЗСПИЈЗ у сваком појединачном случају.

Међутим, иако се ради о правилима које није тешко разумети и применити и то онако како су формулисана у ЗСПИЈЗ, увидом у праксу органа који одлучују о захтеву за приступ информацијама

6) Чл. 5. ЗСПИЈЗ.

7) Чл. 8. ЗСПИЈЗ.

8) Чл. 4. ЗСПИЈЗ. Према чл. 116, ст. 4. Закона о општем управном поступку – ЗУП, *Службени гласник РС*, бр. 18/16, не доказују се чињенице чије постојање закон претпоставља, али је допуштено доказивати да оне не постоје, осим ако је другачије прописано законом. Према чл. 4. ЗСПИЈЗ, није допуштено доказивати да потреба заштите супротстављеног интереса претеже у односу на потребу заштите интереса јавности, односно тражиоца да дође до информација које се односе на угрожавање, односно заштиту здравља становништва и животне средине, а у другим случајевима је то допуштено.



Кад се ради о одлукама Повереника у којима је утврђено да је жалба основана, у 1.878 случајева (61.75%),<sup>15</sup> поступак је обустављен због тога што је након изјављене жалбе, а пре доношења формалне одлуке по жалби, орган јавне власти поступио по захтеву тражиоца, или је пак тражилац одустао од жалбе.<sup>16</sup> Од укупног броја основаних жалби, Повереник је у 1.036 случајева (34.07%),<sup>17</sup> донео формалну одлуку и наложио првостепеном органу да информацију достави тражиоцу,<sup>18</sup> или је поништио решење првостепеног органа и наложио му да достави тражиоцу информацију.<sup>19</sup> У осталим случајевима Повереник је поништио решење првостепеног органа и вратио му предмет на поновно одлучивање,<sup>20</sup> или је поништио решење, односно закључак првостепеног органа јер није било основа за доношење акта.<sup>21, 22</sup>

У извештају се даље наводи да је од укупног броја решених жалби, највећи број оних које се односе на тзв. „ћутање администрације“ (85.4% изражено у процентима),<sup>23</sup> при чему се у ове случајеве укључују они у којима је жалба поднета „због непоступања органа по захтеву или добијања негативног неаргументованог одговора“.<sup>24</sup> Остале жалбе изјављене су против решења или закључака органа власти.<sup>25</sup>

---

(Извештај за 2016, стр. 38). У 2017. одбијена је 341 жалба односно 9.68% жалби, а одбачено из формалних разлога 138 жалби, односно 3.92% жалби (Извештај за 2017, стр. 35). У 2016. одбијено је 256 жалби, односно 7.9% жалби, а одбачено из формалних разлога 144 жалбе, односно 4.4% жалби (Извештај за 2016, стр. 39).

- 15) Извештај за 2017, стр. 35. У 2016. 1.735 случајева, односно 60.8% случајева (Извештај за 2016, стр. 38).
- 16) У Извештају за 2017. (стр. 35) наводи се да је поступак обустављен због одустанка тражиоца од жалбе у 1.082 случаја. Из података садржаних у Извештају за 2016. није могуће сазнати колико је поступака окончано обуставом у случају кад је орган јавне власти удовољио захтеву тражиоца, а колико у случају кад је тражилац одустао од жалбе.
- 17) Извештај за 2017, стр. 36. У 2016. 1.011 случајева, односно 35.5% (Извештај за 2016, стр. 40).
- 18) 734 случаја, односно 24.14% (Извештај за 2017, стр. 36), те 673 случајева, односно 23.6% (Извештај за 2016, стр. 40).
- 19) 302 случаја, односно 9.93% (Извештај за 2017, стр. 36), те 338 случајева, односно 11.9% (Извештај за 2016, стр. 40).
- 20) 112 случајева, односно 3.7% (Извештај за 2017, стр. 36), те 95 случајева, односно 3.3% (Извештај за 2016, стр. 40).
- 21) 15 случајева, односно 0.5% (Извештај за 2017, стр. 36), те 11 случајева, односно 0.4%. (Извештај за 2016, стр. 40).
- 22) Подаци наведени у овом пасусу који су дословце преузети из извештаја могу код читаоца изазвати сумњу у погледу критеријума разликовања појединих категорија одлука које је Повереник донео.
- 23) Извештај за 2017, стр. 35. У 2016. 84.4% (Извештај за 2016, стр. 38).
- 24) Извештај за 2016. (исто, стр. 38) говори о случајевима „у којима органи власти нису уопште поступали по примљеним захтевима за слободан приступ информацијама или су одговарали да не могу да доставе информације, са или без аргументације“.
- 25) 514 жалби или 14.6% од укупног решених жалби (Извештај за 2017, стр. 35), те 508

На основу увида у наведене податке чини се да је оправдано извести два закључка, а затим формулисати и неколико питања.

Прво, далеко највећи број жалби односи се на тзв. „ћутање администрације“, на основу чега се изводи закључак да су у тим случајевима првостепени органи у потпуности или углавном игнорисали своје законске обавезе, а пре свега обавезу примене троделног теста приликом одлучивања о захтеву тражиоца информације.<sup>26</sup>

Друго, закључује се да је Повереник формално-правно утврдио да је жалба основана у 1.163 случајева (38.27%),<sup>27</sup> од укупног броја жалби за које се у извештају каже да су биле основане, те да је сам мериторно и позитивно одлучио о захтеву тражиоца у 1.036 случајева (34.07%).<sup>28</sup>

Остају отворена питања о томе колико је жалби изјављених поводом тзв. „ћутања администрације“, односно жалби против решења о одбијању захтева тражиоца Повереник квалификовао као основане, колико је ових жалби решено мериторном и позитивном одлуком Повереника, колико је њих решено на други формално-правни начин, а колико је поступака по овим жалбама „решено“ обуставом поступка. Осим тога, потребно је одговорити и на питање како се може тврдити да је основана она жалба од које је тражилац информације одустао,<sup>29</sup> као и да ли се у сваком случају у којем је првостепени орган поступио по захтеву након подношења жалбе, може материјално тврдити да је жалба основана и на основу чега.

Могуће је формулисати и друга питања.<sup>30</sup> Међутим, уместо

---

жалби или 15.6% (*Извештај за 2016*, стр. 38).

26) Према *Извештају за 2017*. (стр. 8), „потпуно игнорисање захтева је евидентирано у 1.968 решених предмета (56.4%), [а] у 1.020 предмета (28.97%) жалба је изјављена на негативан одговор органа“. Из статистичког података о 84.4% жалби за 2016. није могуће сазнати у колико случајева се жалбом реаговало на чињеницу да орган јавне власти није одговорио на захтев тражиоца информације у законом прописаном року, а у колико случајева је жалба изјављена због тога што су органи јавне власти „одговорали да не могу да доставе информације, са или без аргументације“.

27) 1.117 случајева (39.2%) у 2016.

28) 1.011 случајева (35.5%) у 2016.

29) Ово питање добија на значају ако се узме у обзир чињеница да се у наведену категорију жалби убраја више од трећине од укупног броја жалби за које се у извештајима Повереника каже да су „основане“.

30) Једна од посебно интересантних група питања односи се на случајеве у којима се Повереник у поступку по жалби суочава са тзв. „ћутањем администрације“, у које спадају заједно случајеви у којима је жалба поднета „због непоступања органа по захтеву и добијања негативног неаргументованог одговора“. Тако, поставља се питање на који начин Повереник поступа у овим случајевима, да ли се прави разлика између две наведене категорије „ћутања администрације“, односно како Повереник одлучује о жалби кад органи не поступају, а како кад мимо формално-правне одлуке одговоре да не могу да доставе тражиоцу информације, те најзад на основу које одредбе ЗУП-а

тога, чини се да је потребније анализирати одлуке које Повереник доноси у поступку по жалби и то оне које су мериторног карактера, од којих пак већину чине оне којима се удовољава жалби тражиоца информације.<sup>31</sup>

Садржина одлука донетих на основу изјављених жалби упућује на закључак да се поступак мериторног одлучивања Повереника по правилу не темељи на примени троделног теста, те да због тога оно нема упориште у Закону.<sup>32</sup>

Наиме, приликом одлучивања о жалбама Повереник се ослања на две опште правне конструкције. По једној, жалба се усваја због тога што првостепени орган није одговорио законској обавези примене троделног теста. Правна логика којом се Повереник у том смислу руководи гласи: ако сматра да је потребно тражиоцу ускратити информацију, првостепени орган је дужан да оправда одбијање захтева у складу са законским правилима о ограничењу права, дакле, у крајњем исходу, да докаже да интерес тражиоца не претеже у односу на њему супротстављени други интерес, а ако то не учини, Повереник у поступку по жалби доноси одлуку у корист тражиоца.<sup>33</sup> Тако, Повереник налази пут да сам себе изузме од оба-

---

он поступа у тим случајевима. Према ЗСПИЈЗ, на поступање органа јавне власти и Повереника примењују се одредбе закона којим се уређује општи управни поступак (чл. 21. и 23).

- 31) Пракса примене ЗСПИЈЗ представљена је на следећим интернет страницама Повереника: *Приступ информацијама – пракса*, Internet, <https://www.poverenik.rs/sr/приступ-информацијама/пракса.html>, 10/08/2018 и *Приручници*, Internet, <https://www.poverenik.rs/sr/publikacije/приручници.html>, 10/08/2018. Такође, поједине одлуке Повереника представљене су и у *Приручнику за примену Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја* аутора Дејана Миленковића, који је објављен на следећој страници Повереника: <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/vodic/prirucnikzaprimenuzakonacir.pdf>, 10/08/2018.
- 32) У овој анализи пажња се усмерава ка формално-правном начину одлучивања Повереника у погледу примене троделног теста из члана 8. Закона, и то упоређивањем његове праксе са законским обавезама које он има као жалбени орган. Дакле, у анализи се не одговара на питање да ли је с обзиром на садржину информације у конкретном случају било потребно удовољити захтеву тражиоца, односно одбити његов захтев. Тема оправданости одлука Повереника с обзиром на садржину информација ближе се разматра у тексту Dobrosav Milovanović, Marko Davinić, Vuk Cucić, "Free Access to Information in Serbia", in: *The Laws of Transparency in Action, A European Perspective* (eds. Dacian. C. Dragos, Polonce Kovač, A. T. Bert Marseille), Palgrave Macmillan, Cham, 2018, 515–525.
- 33) Вид. на пример: „Повереник је истакао да поред ознаке тајности, мора бити испуњен и други услов, а то је да се у конкретном случају штити претежнији интерес, тј. да би давањем информација могле наступити тешке правне или друге последице по интересе заштићене законом који претежу над интересом за приступ информацијама. Повереник је нашао да Централни регистар, депо и клиринг хартија од вредности није пружио ваљан доказ о оправданости искључења права на приступ информацијама и наложио органу да достави тражене информације тражиоцу“ (07-00-01149/2008-03); „С обзиром на то да орган јавне власти није оправдао разлоге свог непоступања, Повереник је утврдио да је жалба основана, односно да је неспорно право тражиље на тражене информације у смислу члана 5. Закона...“ (07-00-01113/2010-03). Вид.

везе примене троделног теста, односно себи битно олакша одлучивање у значајном броју случајева које решава по жалби.

По другој правној конструкцији, Повереник, најчешће у једној или две реченице, само констатује да оправдани интерес јавности да зна постоји, а у неким случајевима и да овај интерес претеже над другим супротстављеним интересом, али даље не образлаже ове констатације.<sup>34</sup> У појединим одлукама, две опште правне конструкције се наслањају једна на другу, односно примењују као комплементарне.<sup>35</sup>

У групи случајева у којима се праву јавности да зна супротставља право на приватност, Повереник користи и трећу особену правну конструкцију. Наиме, без примене троделног теста, а на основу чл. 14, ст. 2. и 3. ЗСПИЈЗ, Повереник доноси одлуку о удовољавању захтеву тражиоца ако се по његовој оцени ради о појави, догађају, односно личности од интереса за јавност, а посебно ако се ради о носиоцу државне или политичке функције, или се ради о лицу које је својим понашањем, нарочито у вези са приватним животом, дало повода за тражење информације. Из образложења

слично 07-00-01359/2010-03, 07-00-01055/2014-03 и 07-00-01966/2015-03. Некад се овај став Повереника само имплицира. На пример: „...да би орган власти ускратио приступ траженим информацијама, поред једног од услова да се ради о заштити неког од интереса прописаних чл. 9. ... Закона, неопходно је испуњење и другог услова из чл. 8. ст. 1, односно неопходно је утврдити да би тај интерес приступом информацијама био озбиљно повређен. Првостепени орган, у конкретном случају, није пружио ваљан доказ о оправданости ограничења приступа траженим информацијама, односно није доказао које би тешке правне или друге последице наступиле омогућавањем приступа траженим уговорима, односно на који начин би приступ траженим информацијама озбиљно угрозио вођење судских поступака...“ (07-00-01653/2006-03). Вид. слично 07-00-00955/2011-03, 07-00-01480/2011-03, 07-00-02834/2011-03, 07-00-03027/2011-03 и 07-00-02427/2014-03. У веома ретким случајевима Повереник без примене троделног теста доноси мериторну одлуку у корист органа јавне власти иако орган није одмерио супротстављене интересе (07-00-01543/2015-03).

34) Повереник је „закључио да постоји јак интерес јавности да се тражене информације учине доступним“ (07-00-01457/2006-03); „Полазећи од тога да је реч о информацијама о трошењу јавног новца, и да постоји оправдани интерес јавности да зна како се тај новац троши ... Повереник је наложио органу власти да информације достави тражиоцу“ (07-00-342/2011-03); „Тражене информације се односе на располагање органа власти јавним новцем, за шта јавност има оправдани интерес да зна, па је захтев тражиоца основан, у складу са чланом 5. Закона“ (07-00-297/2011-03). У појединим случајевима Повереник одбија жалбу као неосновану констатујући да супротстављени интерес претеже у односу на интерес јавност да зна, али такође без даљег образложења. На пример: „Повереник је утврдио да се не може удовољити захтеву јер би се тиме нарушила приватност лица. У конкретном случају нема разлога да се, одмеравајући интерес јавности да зна, с једне стране, и заштите приватности, с друге, превага да првом“ (07-00-00063/2005-03).

35) Вид. на пример: „Јавно предузеће није навело ... претежније интересе, а Повереник је утврдио да такав интерес у конкретном случају и није постојао, односно да тражене информације нису таквог карактера да би биле искључене или ограничене од приступа (па самим тим да то није било неопходно у демократском друштву)“ (07-00-00459/2006-03). Вид. слично 07-00-00459/2006-03, 07-00-01170/2010-03, 07-00-01765/2010-03, 07-00-02516/2011-03 и 07-00-02134/2015-03.



се закључује да се ради о случају у којем се предност даје интересу јавности да зна насупрот интересу заштите приватности, и то на основу безусловне примене наведених одредби чл. 14. ЗСПИЈЗ.<sup>36</sup>

Најзад, у оквиру ове групе случајева, Повереник се такође без коришћења троделног теста одлучује за примену чл. 14. ЗСПИЈЗ уз констатацију о оправданом интересу јавности да зна.<sup>37</sup>

Уз ове наводе, а у циљу даљег оцењивања законитости одлучивања у жалбеном поступку, чини се да је неопходно утврдити и однос Повереника према обавези примене троделног теста. Наиме, из образложења појединих одлука недвосмислено произлази да Повереник сматра да првостепени органи јавне власти имају законом прописану обавезу примене троделног теста у случајевима кад одбијају захтев тражиоца.<sup>38</sup>

36) Вид. на пример: „Повереник је нашао да су се у конкретном случају стекли услови да се тражене информације учине доступним, имајући у виду да је избор у звање наставника на факултетима догађај од интереса за јавност, као и да се ради о носиоцима јавне функције с обзиром на коју важе информације о томе ко је и када извршио њихов избор у звање наставника“ (07-00-01170/2010-03); „Тражени подаци се односе на Снежану Маловић као министарку правде, односно носиоца државне функције, као и на чланове Комисије за полагање правосудног испита ..., те исте представљају информације о личностима и догађајима од интереса за јавност. Стога су се, по оцени Повереника, у конкретном случају стекли услови за примену изузетка из члана 14. став 1. тачка 2. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, у односу на право на приватност, као могући разлог ограничења права јавности да зна“ (07-00-01480/2011-03). Кад одбија жалбу као неосновану, Повереник у овој групи случајева такође не примењује троделни тест. На пример: „Повереник је нашао да ... не постоје услови за изузетак, предвиђени у члану 14. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја будући да Удружење није пружило било какав доказ о постојању таквих околности“ (07-00-02058/2010-03).

37) Вид. на пример: „Повереник је нашао да није основан навод органа јавне власти да су захтеви ове врсте противни члану 14. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја јер се давањем истих вређа право на приватност због тога што се у датом случају ради о информацијама у вези са трошењем јавних средстава, односно исплатама које је Правни факултет Универзитета у Београду вршио професору тог факултета, тј. односе се на догађај и личност од интереса за јавност, у смислу члана 14. тачка 2. Закона (07-00-00411/2011-03); „Повереник је нашао да интерес јавности да зна, у конкретном случају, несумњиво претеже над интересом заштите приватности овог лица, те да нема сметњи да се тражиоцу омогући приступ траженим информацијама ... будући да се тражене информације односе на личност и догађај од интереса за јавност, у смислу одредбе члана 14, став 2. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, јер је пок. Д. С., као вођа организоване криминалне групе из Земуна, учествовао у догађајима од велике важности за јавност (убиство премијера Зорана Ђинђића, изнуде, отмице и сл.“ (07-00-02446/2011-03) Вид. слично 07-00-02665/2014-03, 07-00-04286/2014-03 и 07-00-02350/2015-03. У неким случајевима постаје видљиво да се члан 14. Закона непосредно користи као основ за констатацију о томе да интерес јавности да зна претеже у односу на супротстављени интерес. На пример: „Повереник је нашао да интерес јавности да зна, у конкретном случају, претеже над интересом заштите приватности, полазећи од тога да је реч о лицима и догађајима од интереса за јавност, те да су испуњени услови из члана 14. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја за примену изузетка од заштите приватности у корист права јавности да зна“ (07-00-02424/2011-03).

38) Вид. на пример: „Да би орган власти ускратио приступ информацијама, потребно је да докаже да су испуњени сви услови утврђени Законом о слободном приступу

Међутим, Повереник је свестан и сопствене обавезе примене троделног теста приликом одлучивања по жалби тражиоца информације.<sup>39</sup> И поред тога, правно релевантан проблем, који се састоји у томе што Повереник овај тест по правилу не примењује, и даље постоји.<sup>40</sup>

информацијама од јавног значаја, односно да докаже: 1) да постоји неки од законом побројаних интереса који се супротставља интересу тражиоца, тј. јавности да зна; 2) да би приступом информација тај виши интерес био озбиљно повређен; 3) да је то неопходно у демократском друштву“ (07-00-01707/2011-03). Интересантно је да у одлуци 07-00-01457/2006-03, Повереник правно погрешно интерпретира члан 8. Закона тако што каже: „...према члану 8. Закона ограничење права је дозвољено само уколико је неопходно у демократском друштву, и то у мери која није већа од мере која је неопходна да би се заштитио претежнији интерес (члан 8. Закона). Повереник је истакао да је ограничење права могуће уколико би се испунила сва три услова – да је ограничење прописано законом, да је интерес који се штити ограничењем од права на приступ информацијама од претежнијег значаја, као и да је мера којом се ограничава или ускраћује право на приступ неопходна у демократском друштву.“ Ако се апстрахује од језичких недостатака наведене две реченице, остаје да се примети да Повереник у овој одлуци није упутио на други услов из члана 8. Закона, а наиме да је потребно утврдити озбиљну повреду супротстављеног интереса. И у наведеној одлуци 07-00-01707/2011-03 садржане су релевантне правне грешке. Са једне стране, Повереник у опису другог услова барата појмом „вишег интереса“, што се не може оправдати са становишта законских одредаби, док са друге стране на непотпун начин дефинише трећи услов за допуштеност ограничења права. Алтернативно, Повереник користи и израз „висок јавни интерес“ (011-00-01017/2015-02). Иначе, својеврсно упутство за употребу троделног теста садржано је у већ наведеном *Приручнику за примену Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја* из 2010. (нав. дело, стр. 69–90), и који је преузето из „*Водича кроз Закон о слободном приступу информацијама*“ групе аутора, а који је објављен од стране Повереника непосредно након његовог конституисања (Владимир Водинелић, Саша Гајин, Танасије Маринковић, Дејан Миленковић, Немања Ненадић, Тамара Лукшић-Орландић, Светислава Булајић, *Водич кроз Закон о слободном приступу информацијама* Internet, [https://www.poverenik.rs/images/stories/Dokumentacija/16\\_cdok.pdf](https://www.poverenik.rs/images/stories/Dokumentacija/16_cdok.pdf), 10/08/2018).

39) Вид. на пример: „При доношењу одлуке Повереник је нарочито имао у виду чињеницу да су у конкретном случају предмет захтева тражиоца информације које истовремено представљају податке о личности, у смислу члана 3. Закона о заштити података о личности, чијим приступом би се могло угрозити право на приватност и друга права личности која, према члану 14. Закона, могу бити разлог ограничења права на слободан приступ информацијама од јавног значаја. Повереник је имао у виду несумњив интерес самог тражиоца да од органа власти добије податке о запосленој извршној дужнику Б.М. ради наплате потраживања утврђеног пресудом суда, али је у конкретном случају, применом тзв. теста јавног интереса, између права јавности да зна и права на приватност, предност дао заштити података о личности, односно праву на приватност“ (07-00-01555/2010-03). У наведеном *Приручнику* у издању Повереника, експлицитно се каже: „Орган јавне власти који ускрати тражени приступ, дужан је да у сваком конкретном случају докаже да не постоји оправдани интерес тражиоца да зна (члан 4). На захтев тражиоца информације, Повереник и други орган заштите права на слободан приступ информацијама утврдиће, такође помоћу троделног теста, да ли је орган јавне власти поступио правилно“ (нав. дело, стр. 88–89). Најзад, особа која у периоду 2004–2018 врши функцију Повереника у свом ауторском тексту безрезервно потврђује да „Повереник, у току поступка, пре доношења решења спроводи тзв. троделни тест“ (вид. Родољуб Шабић, „Заштита права на слободан приступ информацијама према Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја“, *Правни записи*, Правни факултет, Универзитет Унион у Београду, бр. 1/2012, стр. 59).

40) У наведеном случају 07-00-01555/2010-03, иако се тврди да је одлука Повереника донета на основу примене троделног теста, не може се заиста и доћи до сазнања о томе

Тако, уместо да вршењем прописаних овлашћења непосредно обезбеди примерену, на закону засновану примену троделног теста од стране органа јавне власти, Повереник систематски већ више од дванаест година избегава да сам примени одредбе о овом централном институту правног режима слободног приступа информацијама, на исти примерени начин.

Одговор пак на питање зашто Повереник и органи јавне власти по правилу не примењује троделни тест није могуће понудити на терену позитивног права. Наиме, следећи правни аргументи говоре у прилог поштовања обавезе примене овог теста у сваком појединачном случају.

ЗСПИЈЗ не оставља простор за сумњу у погледу обавеза органа јавне власти и Повереника. Орган јавне власти дужан је да применом троделног теста образложи одбијање захтева тражиоца информације (чл. 4. и 8, ст. 1). Тражилац информације није дужан да наведе разлог за подношење захтева органу јавне власти, због тога што се његов интерес да дође до информације претпоставља на основу законских одредби (чл. 4. и 15, ст. 4). Орган јавне власти дужан је да писмено образложи решење о одбијању захтева тражиоца (чл. 16, ст. 10).

У поступку по жалби орган јавне власти доказује да је поступио у складу са својим законским обавезама (чл. 24, ст. 3). Повереник решењем налаже органу јавне власти да тражиоцу омогући слободан приступ информацији ако утврди да је жалба основана

---

на који је начин овај тест примењен, тј. које су чињенице утврђене и који аргументи су коришћени у поступку одмеравања супротстављених интереса у поступку по жалби, јер о томе нема навода у образложењу одлуке. Додуше, постоје случајеви у којима је Повереник са додатном пажњом разматрао интерес јавности да зна. На пример, кад одлучује о жалби на одлуку Народне банке да тражиоцу ускрати информације о поступку и резултатима контроле пословања пословних банака, Повереник се суочава са тврдњом да би приступ овим информацијама могао довести до репутационог ризика по пословне банке услед стварања негативног мишљења јавности о њима, које би даље могло утицати на њихово тржишно позиционирање, и на апстрактан начин констатује да се овај став Народне банке не може прихватити због тога што резултати контроле пословања не морају у сваком појединачном случају бити негативни, те да омогућавање приступа траженим информацијама може имати и „ефекат побољшавања позиционираниости“ у случају кад је контролом утврђено „позитивно пословање“ банке (07-00-00282/2009-03). Међутим, у овом случају Повереник није одговорио на питање о могућем репутационом ризику у случају кад се ради о „негативном пословању“ банака, није утврдио да ли у конкретном случају ови ризици постоје, а такође није ни применио троделни тест. Слично томе, Повереник само делимично, односно једнострано утврђује интерес јавности да зна у случају тражења информација у вези са контролом трговања акцијама Компаније НИП „Новости“ а.д. (07-00-01707/2011-03). Тако, у првом кораку, Повереник упућује на обавезу органа јавне власти у примени троделног теста, затим утврђује да орган јавне власти није одговорио овој обавези, да би на крају са дужном пажњом формулисао тврдње о оправданом интересу јавности да дође до тражених информација у конкретном случају. Међутим, ни у овом случају Повереник није применио троделни тест. Вид. слично и 07-00-02665/2014-03.

(чл. 24, ст. 4). Пре него што донесе одлуку по жалби, Повереник предузима радње које су потребне за утврђивање чињеничног стања које је од значаја за одлучивање (чл. 26, ст. 1). У циљу утврђивања чињеничног стања од значаја за одлучивање, Повереник може остварити увид у документ који садржи тражену информацију (чл. 26, ст. 2).

ЗУП такође на несумњив начин прописује обавезе првостепеног и другостепеног органа које су од значаја за ову тему. Начелне одредбе ЗУП-а прописују легалност одлучивања о управној ствари (чл. 5, ст. 1), обавезу поштовања интереса странака и других лица, односно јавног интереса (чл. 7), као и обавезу утврђивања чињеница и оцене доказа (чл. 10). ЗУП даље прописује да орган који води поступак установљава које су чињенице од значаја за поступање и које су од њих спорне (чл. 116, ст. 1. и 2), те да другостепени орган доноси одлуку на основу чињеничног стања које је утврдио првостепени орган или сам другостепени орган (чл. 167, ст. 3).

Према ЗУП-у, другостепени орган може допунити поступак који је водио првостепени орган ако нађе да је чињенично стање погрешно или непотпуно утврђено, а сам одлучује о управној ствари ако нађе да се на основу чињеница утврђених у допуњеном поступку мора решити другачије него што је у истој ствари решено у првостепеном поступку. Такође, другостепени орган сам одлучује и ако нађе да је у првом степену погрешно примењено материјално право, да су докази погрешно оцењени или да је из утврђених чињеница изведен неправилан закључак (чл. 171, ст. 2. и 5). Најзад, ЗУП садржи и правила о образложењу решења, као што су она о његовој разумљивости и садржини, а посебно утврђеном чињеничном стању и разлозима на којима се решење темељи (чл. 141, ст. 4).

### **3. ПРЕДЛОГ ДОПУНА ЗАКОНСКИХ ОДРЕДБИ**

Узимајући у обзир наведени проблем настао у примени ЗСПИЈЗ, чини се да је сасвим оправдано предложити допуну законских одредби које садрже правила о одмеравању супротстављених интереса. Допунама би могла бити остварена два циља. Прво, учинила би се сасвим видљивом обавеза органа јавне власти да приликом одлучивања о ограничењу права примењују троделни тест. Друго, додатно би се прецизирао тест неопходности ограничења и на тај начин адресатима обавезе олакшао поступак одмеравања интереса.

Тако, у чл. 8. ЗСПИЈЗ требало би задржати постојећа прва два става која садрже општа правила о одмеравању супротставље-

них интереса, уз које би затим требало дописати и нови, трећи став, тако да он гласи:

„Приликом одлучивања о неопходности заштите интереса из става 1. овог члана, орган власти, Повереник, односно Управни суд утврђује у конкретном случају да ли:

1) се без ограничења права из овог закона може заштитити претежнији интерес, односно да ли постоји други начин да се оствари циљ ограничења (тест потребности);

2) се ограничењем права из овог закона може заштитити претежнији интерес, односно да ли је ограничење права подобан начин за остварење циља ограничења (тест подесности);

3) је ниво ограничења права из овог закона, узимајући у обзир средства која се користе и последице њиховог коришћења, сразмеран циљу који се жели остварити, односно да ли се претежнији интерес може заштитити и уз примену ограничења у мањој мери, у складу са законом (тест сразмерности).“<sup>41</sup>

Уводна реченица новог, трећег става чл. 8. има за циљ да на видљив начин додатно информише адресате обавезе примене троделног теста, а то су пре свега орган јавне власти и Повереник, да је у сваком конкретном случају неопходно у потпуности одговорити овој законској обавези. Из анализе досадашње праксе примене члана 8. ЗСПИЈЗ, као што је показано, изводи се неспоран закључак да адресати обавезе примене троделног теста у првостепенем и другостепенем поступку по правилу избегавају ову своју законску обавезу, а нарочито обавезу утврђивања неопходности ограничења права јавности да зна. Имајући то у виду, чини се да би примерена правна реакција на несавесно и нестручно одлучивање органа јавне власти и Повереника могла да се артикулише у форми законског правила којим се непосредно и видљиво налаже адресатима примена чл. 8. у потпуности.

Са друге стране, у нови, трећи став чл. 8 ЗСПИЈЗ неопходно је унети и одредбе које адресатима обавезе утврђивања неопходности ограничења прецизно објашњавају на који начин се ова неопходност утврђује у сваком конкретном случају. Наиме, неспорна је чињеница да органи јавне власти и Повереник у протеклих више од дванаест година примене ЗСПИЈЗ нису успели да створе уједначену и на закону засновану праксу поступања у примени троделног теста, а посебно дела овог теста који се односи на утврђивање неопходности ограничења права јавности да зна.

41) На иницијативу аутора овог текста, ангажованог као експерта Светске банке, Министарство државне управе и локалне самоуправе је у „Нацрту закона о изменама и допунама ЗСПИЈЗ“ допунило чл. 8. на предложени начин. Вид. *Нацрт закона о изменама и допунама ЗСПИЈЗ*, Internet, <http://www.mduls.gov.rs/dokumenta-zakoni-javne-rasprave.php>, 10/08/2018.

У том смислу они су пропустили да остваре комуникацију са читавим низом нормативних конструкција које их на децидан начин упућују на обавезу и начин примене троделног теста уопште и утврђивања неопходности ограничења посебно, међу којима се истичу Устав Републике Србије,<sup>42</sup> Европска конвенција о људским правима,<sup>43</sup> и комплементарно ЗСПИЈЗ,<sup>44</sup> затим ЗУП,<sup>45</sup> као и примери добре праксе највиших националних судова<sup>46</sup> и Суда за људска права у Стразбуру,<sup>47</sup> те се у својој пракси у погледу ове теме не

- 42) „Људска и мањинска права зајамчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га допушта Устав, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајамченог права“ (чл. 20, ст. 1). И даље: „При ограничавању људских и мањинских права, сви државни органи, а нарочито судови, дужни су да воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права“ (чл. 20, ст. 3).
- 43) „Ништа у овој Конвенцији не може се тумачити тако да подразумева право било које државе, групе или лица да се упусте у неку делатност или изврше неки чин усмерен на поништавање било ког од наведених права и слобода или на њихово ограничавање у већој мери од оне која је предвиђена Конвенцијом“ (чл. 17).
- 44) „Ниједна одредба овог Закона не сме се тумачити на начин који би довео до укидања неког права које овај Закон признаје или до његовог ограничења у већој мери од оне која је прописана у ставу 1. овог члана“ (чл. 8, ст. 2).
- 45) „Орган може да ограничи право странке или да утиче на њен правни интерес само поступањем које је неопходно да се њиме оствари сврха прописа и само ако та сврха не може да се оствари другачијим поступањем којим би се мање ограничавала права или у мањој мери утицало на правни интерес странке. Када се странци и другом учеснику у поступку налаже обавеза, орган је дужан да примени оне од прописаних мера које су по њих повољније ако се и њима остварује сврха прописа“ (чл. 6).
- 46) На пример, кад немачки Уставни суд одмерава интерес јавности да дође до информације и интерес заштите приватности у случају који се односи на личност и догађај од јавног интереса, он то не чини тако што у једној или две реченице констатује да интерес јавности претеже због тога што се у конкретном случају ради о личности и догађају од интереса за јавност, као што се то редовно чини у пракси Повереника, већ у више од 109 одељака (употребљавајући око 15.000 речи), разматра овај случај са учесништва обавезе да се изврши „оцена вредности интереса који јавност налази у информацији у циљу његовог одмеравања у односу на супротстављени интерес лица на које се информација односи“ (Одлука Уставног суда Савезне Републике Немачке, 1 БвР 1602, 1606, 1626/07, одељак 67). Кад се ради о утврђивању неопходности ограничења људских права, немачки Уставни суд се придржава општих „уставноправних захтева везаних за подесност, потребност и пропорционалност ограничења“ (Одлука Уставног суда Савезне Републике Немачке, 2 БвР 392/07). Одлуке Уставног суда СР Немачке претражују су на следећој интернет адреси: *Search for Decisions*, Internet, [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SiteGlobals/Forms/Suche/EN/Entscheidungensuche\\_Formular.html;jsessionid=1C5D5286F468B67B7FFD4DAF99D7742A.1\\_cid383?language\\_=en,10/08/2018](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SiteGlobals/Forms/Suche/EN/Entscheidungensuche_Formular.html;jsessionid=1C5D5286F468B67B7FFD4DAF99D7742A.1_cid383?language_=en,10/08/2018).
- 47) На пример, кад Европски суд за људска права одмерава интерес јавности да дође до информације и интересе заштићене забраном приступа информацијама који се односе на истрагу и делове кривичног поступка, он се не заклања иза констатације садржане у једној реченици у којој се каже да је утврђено да „интерес јавности да зна, у конкретном случају, претеже над интересом заштите приватности, полазећи од тога да је реч о лицима и догађајима од интереса за јавност“, као што се то чини у пракси Повереника (07-00-02446/2011-03), већ у 82 одељака (употребљавајући око 18.000 речи), веома пажљиво разматра однос који у околностима случаја постоји између интереса

помажу чак ни Водичем и Приручником за примену Закона које је Повереник сам објавио.<sup>48</sup> С обзиром на то, као и на предочено практично неискуство у одмеравању супротстављених интереса, чини се да би нове одредбе које непосредно упућују органе јавне власти и Повереника на начин утврђивања неопходности ограничења права на приступ информацијама од јавног значаја, могле да им помогну у примени прва два става чл. 8 ЗСПИЈЗ.

## ЛИТЕРАТУРА

### Прописи

Европска конвенција о људским правима.

Закон о општем управном поступку – ЗУП, *Службени гласник РС*, бр. 18/16.

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја – ЗСПИЈЗ, *Службени гласник РС*, бр. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10.

Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.

### Одлуке

Одлука Европског суда за људска права, Предмет Бедат против Швајцарске, представка бр. 56925/08, Internet, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22%3A%5B%5C%2256925%2F08%22%5D%2C%22documentcollectionid2%22%3A%5C%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%5D%2C%22itemid%22%3A%5C%22001-161898%22%7D>, 10/08/2018.

Одлука Европског суда за људска права, Предмет Јовановић против Србије, представка број 32299/08, Internet, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%5C%22001-142926%22%7D>, 10/08/2018.

---

јавности да буде информисана и читавог низа њему супротстављених интереса, а то су интереси очувања ауторитета и непристрасности суда и делотворности истраге, као и интереси заштите претпоставке невиности, правичног суђења и приватности лица према којем се води поступак, и то полазећи од утврђених општих правила ограничења која се односе на прописаност, легитимност и неопходност ограничења, истичући да се ради о сукобу интереса, односно права истог правног ранга, због чега је приликом одлучивања потребно обезбедити правичну равнотежу између њих (Предмет Бедат против Швајцарске, нарочито параграфи 51. и 52, представка бр. 56925/08, Internet, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22%3A%5B%5C%2256925%2F08%22%5D%2C%22documentcollectionid2%22%3A%5C%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%5D%2C%22itemid%22%3A%5C%22001-161898%22%7D>, 10/08/2018). О пракси Европског суда за људска права у примени троделног теста у области слободе информисања вид. Владимир Водинелић, „Европски стандарди слободе медија“, *Билтен судске праксе*, Intermex, Београд, бр. 3/2007, стр. 35–61 (из анализе великог броја одлука Европског суда, аутор изводи закључак о допуштености ограничења у случају кад је оно потребно, подесно и пропорционално, стр. 39).

48) Упутство за употребу троделног теста је на готово истовестан начин представљено у *Водичу кроз Закон о слободном приступу информацијама* (нав. дело, стр. 8 и даље) и *Приручнику за примену Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја* (нав. дело, стр. 70 и даље).

Одлука Европског суда за људска права, Предмет Nejdet Şahin и Perihan Şahin против Турске [BB], представка број 13279/05, Internet, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":\["13279/05"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-107156"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{), 10/08/2018.

Одлука Повереника бр. 07-00-00063/2005-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-00459/2006-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-01457/2006-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-01653/2006-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-01149/2008-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-01113/2010-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-01170/2010-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-01359/2010-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-01555/2010-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-01765/2010-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-02058/2010-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-00411/2011-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-00955/2011-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-01480/2011-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-01707/2011-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-02424/2011-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-02446/2011-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-02516/2011-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-02834/2011-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-297/2011-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-03027/2011-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-342/2011-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-01055/2014-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-02427/2014-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-02665/2014-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-04286/2014-03.

Одлука Повереника бр. 011-00-01017/2015-02.

Одлука Повереника бр. 07-00-01543/2015-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-01966/2015-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-02134/2015-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-02350/2015-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-00282/2009-03.

Одлука Уставног суда Савезне Републике Немачке, 1 БвР 1602, 1606, 1626/07.



Одлука Уставног суда Савезне Републике Немачке, 2 БвР 392/07.

## Друго

Водинелић Владимир, „Европски стандарди слободе медија“, *Билтен судске праксе*, Intermex, Београд, бр. 3/2007, стр. 31–70.

Водинелић Владимир, Гајин Саша, Маринковић Танасије, Миленковић Дејан, Ненадић Немања, Лукшић-Орландић Тамара, Булајић Светислава, *Водич кроз Закон о слободном приступу информацијама*, Internet, [https://www.poverenik.rs/images/stories/Dokumentacija/16\\_cdok.pdf](https://www.poverenik.rs/images/stories/Dokumentacija/16_cdok.pdf), 10/08/2018.

„Глобални рејтинг права на информације“ (“Global Right to Information Rating”), Internet, <http://www.rti-rating.org>, 10/08/2018.

Дамњановић Ивана, „Партиципативни експерименти у Србији: демократске иновације?“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 02/2018, стр. 27–43.

*Извештаји Повереника*, Internet, <https://www.poverenik.rs/sr/izveštaji-poverenika.html>, 10/08/2018.

Кољевић Богдана, „Рансијерова демократска политика“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 04/2017, стр. 53–66.

Миленковић Дејан, *Приручник за примену Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја*, Internet, <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/vodic/prirucnikzaprimenuzakonacir.pdf>, 10/08/2018.

*Модел закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја*, Центар за унапређивање правних студија, Београд, 2002, Internet, <https://cups.rs/wp-content/uploads/2018/08/Model-Zakona-о-slobodnom-pristupu-informacijama-od-javnog-znacaja.pdf>, 10/08/2018.

*Нацрт закона о изменама и допунама ЗСПИЈЗ*, Internet, <http://www.mduls.gov.rs/dokumenta-zakoni-javne-rasprave.php>, 10/08/2018.

Повереник за слободан приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности, *Извештај за 2016*, Internet, <https://www.poverenik.rs/sr/izveštaji-poverenika.html>, 10/08/2018.

Повереник за слободан приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности, *Извештај за 2017*, Internet, <https://www.poverenik.rs/sr/izveštaji-poverenika.html>, 10/08/2018.

*Приручници*, Internet, <https://www.poverenik.rs/sr/publikacije/prirucnici.html>, 10/08/2018

*Приступ информацијама – пракса*, Internet, <https://www.poverenik.rs/sr/pristup-informacijama/praksa.html>, 10/08/2018

Шабић Родољуб, „Заштита права на слободан приступ информацијама према Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја“, *Правни записи*, Правни факултет, Универзитет Унион у Београду, бр. 1/2012, стр. 54–72.

Kovač Polonca, "Legal Remedies in Exercising the Right to Information: A Comparative Overview", in: *The Laws of Transparency in Action, A European Perspective* (eds. Dacian. C. Dragos, Polonce Kovač, A. T. Bert Marseille), Palgrave Macmillan, Cham, 2018, стр. 639–658.

Milovanović Dobrosav, Davinić Marko, Cucić Vuk, "Free Access to Information in Serbia", *The Laws of Transparency in Action, A European Perspective* (eds. Dacian. C. Dragos, Polonce Kovač, A. T. Bert Marseille), Palgrave Macmillan, Cham, 2018, стр. 501–541.

**Sasa Gajin**

## **BALANCING CONFLICTING INTERESTS IN THE IMPLEMENTATION OF THE LAW ON FREE ACCESS TO THE INFORMATION OF PUBLIC IMPORTANCE**

### **Resume**

The paper discusses the practice of balancing conflicting interests in the implementation of the Law on Free Access to the Information of Public Importance. A comparison between legal provisions and their practical application reveals that requests for information are mostly decided in an arbitrary manner, without much support in the letter of the law. This deficiency has been inherent to the procedures conducted before first-instance authorities and the Commissioner for the free access to information of public importance throughout the implementation period of the Law. Aiming to contribute to the elimination of this legal flaw, the finishing part of the paper provides the proposals of how the relevant statutory provisions on balancing conflicting interests may be amended and thus, potentially, help the practice of their lawful implementation be established in future.

Keywords: Free access to information, balance of interests, three-part test, arbitrary decision-making, Commissioner

---

\* Овај рад је примљен 1. новембра 2018. године, а прихваћен на састанку Редакције 3. децембра 2018. године.