

Ненад Н. КОВАЧЕВИЋ¹

Министарство одбране, Секретаријат, Београд, Република Србија

Немања Р. СТЕВАНОВИЋ²

Универзитет „Унион-Никола Тесла”,

Факултет за дипломатију и безбедност, Београд

ДОИ: 10.5937/bezbednost2503163K

УДК: 351.751:347.775(497.11)

004.056.5(497.11)

Прегледни научни рад

Примљен: 23. 9. 2025. године

Датум прихватања: 24. 11. 2025. године

Друштвено-правна ограничења у примени Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја

Апстракт: У савременом свету, где је потреба за транспарентношћу и отвореношћу важна карактеристика функционисања демократских друштва, проблеми одмеравања пратећих интереса давања информација од јавног значаја у односу на заштити њиховости података представљају изазове који могу да наруше равнотежу између транспарентности и безбедности. Један од главних проблема који се јавља у овом контексту јесте конфликт између потребе за транспарентношћу и грађанским учешћем у безбедности. Грађани имају право да буду информисани о активностима државе, али истовремено постоји неопходност заштите националних интереса. Иако је ова материја у српском законодавству уређена у складу са стандардима најразвијенијих демократија, ипак је показала да се у њиховој примени јављају проблеми. У овом истраживању размишља се решење у складу са којим је уређен слободан приступ информацијама од јавног значаја у контексту заштите њиховости података, са фокусом на идентификовању проблема са којима се Министарство

¹ nenad.kovacevic7@yahoo.com, <https://orcid.org/0009-0002-1003-2498>.

² nemanjastevanovic04@gmail.com, <https://orcid.org/0009-0001-1893-603X>.

одбране суочава у пракси. Аутори закључују да професионална и у оквирима дозвољене транспарентности неопходна комуникација са јавношћу, уз паралелно јачање безбедносне културе друштвене заједнице кроз указивање на значај националне безбедности и заштитне вишталних вредности државе, као и новелирање пројиса из ове области, представљају основу присиуа који за циљ има постизање ове врсте равнојесте. Јасно усисављени модалитетии сарадње између војних структура, владе и цивилној друштва омоћућавају усклађивање интереса и оћварају простор за рационални дијалог свих акћера овој процеса, шћо поред смањенја рањивостии овој врло важној секћора безбедности, јесте и основа изградње функционалној и јакот демократској система.

Кључне речи: *прејестјнији интерес, национална безбедност, информације од јавној значаја, заштитта тајностии податка, људска права и слободе, слободан присиу.*

Увод

Иако су стандарди транспарентности по питањима функционисања државе имплементирани у националном законодавству, јавност је заинтересована, али и забринута за оправданост тајности података и њихове потенцијалне злоупотребе. Та заинтересованост се односи, поред оправданости заштите државне тајне (видети: Ковачевић, 2024: 20–21), и на потенцијалну злоупотребу од стране државе, имајући у виду да постоји евидентан број случајева код којих се примењују одредбе Закона о тајности података (Службени гласник Републике Србије, бр. 104/2009), а да се притом не могу довести у везу са националном безбедношћу, већ се везују за комерцијалне активности државе. Транспарентност је, сматра Галнур (Galnoor), један од стандарда савремене демократске државе, али чињеница је да држава и даље „прикрива” најосетљивије податке у великој количини других различитих података (Galnoor, 1977: 66). Из тог разлога Галнур наводи да „остваривање права за учешће у процесу одлучивања о релевантности података представља моћан вид контроле и огледа се у чињеници да је интересовање јавности

за остварење контроле приликом одлучивања о релевантности података претежније у односу на интересовање о начину на који се спроводи тајност података” (Galnoor, 1977: 66–67).

Право на слободан приступ информацијама настало је као резултат развоја савремене правне државе и партиципативне демократије, у којој грађанин постаје „четврта власт” и активни учесник у друштвеним процесима (Миленковић, 2015: 129–130). Како наводе поједини аутори, с аспекта грађанских права и слобода постоји неизоставна потреба да се приликом разматрања тајности врши анализа тајности и у контексту демократских права и слобода грађана (Costas, Grey, 2014: 1423–1447). Сходно томе, имајући у виду значај и комплексност предметне материје, уочава се да прописи који регулишу слободан приступ информацијама морају бити јасни и предвиђати изузетке за информације које би могле угрозити националну безбедност, а који у том делу могу одступити од прокламованих права и слобода. Стога су одговорност и прецизност у доношењу таквих закона кључни за одржавање равнотеже (Безбрадица, Марковић, 2022: 175). С друге стране, у покушају проналаска равнотеже између неопходности одржавања одређених података тајним и интереса јавности, појављују се и легитимни разлози који оправдавају примену тајности података. Најбројнији међу тим разлозима јесу они који се односе на заштиту националне безбедности, што је истовремено у супротности са интересима грађана по питању достигнутих права и слобода у савременој демократској држави, на основу којих јавност има право да зна како држава руководи, превасходно, одбраном и спољним пословима (Carter, Franklin, 1991: 319).

Предметна област у националном законодавству регулисана је сходно међународним стандардима који се односе на владавину права и поштовање људских права, по узору на најразвијеније западне демократије. Прописи, најзначајнији за ово истраживање, којима је уређена област слободног приступа информацијама од јавног значаја јесу: Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја (Службени гласник Републике Србије, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 и 105/2021) (ЗОСПИОЈЗ) и За-

кон о тајности података. Такође, важно је напоменути да је у складу са Уставом Републике Србије из 2006. године, право на приступ информацијама постало и уставом гарантовано право грађана. На основу ЗОСПИОЈЗ, претпоставља се да је интерес јавности да буде у току са информацијама ове врсте оправдан, односно да претеже у односу на супротстављене интересе. Притом, овим законом су регулисана и одређена ограничења. Једно од тих ограничења односи се на заштиту националне безбедности и, без обзира на степен демократске развијености неког друштва, није могуће градити другачији приступ од онога који је у домаћем законодавству присутан у погледу транспарентности и одређивања категорија оних који могу остварити увид у документа у поседу органа јавне власти. Врло је тешко и замислити могућност успостављања другачијег нормативног оквира, јер овако како је постављен, национални законски оквир има за циљ да обезбеди легитиман интерес целокупног друштва. Иако су појмови јавног интереса и тајности врло често у супротности, код заштите тајних података постоји евидентан јавни интерес да они задрже одређени степен тајности. Јер, као што је до сада већ наведено, заштита националних интереса подразумева заштиту виталних вредности и државе и друштва. Отуда, стављањем ознаке одређеног степена тајности на поједине податке држава не штити само своје интересе и своје вредности, већ и интересе и виталне вредности друштва, што је у складу са схватањем концепта националне безбедности у ширем смислу (Мијалковић, 2009: 55). Да је задатак одговорног руководства да формира јавно мњење и да не попусти пред његовим притисцима, потврђује и став који доминира класичним реалистичким теоријама, а који заступа његов главни представник – Ханс Моргентхау (*Hans Morgenthau*). Према његовом мишљењу, државно руководство се приликом доношења одлука у вези са вођењем ефикасне спољне и безбедносне политике мора руководити искључиво заштитом националних интереса (Morgenthau, 1967: 142). Како је национални интерес неодвојиво језгро националне безбедности, посматрајући ограничење приступа подацима са тог аспекта, постоје мишљења у стручној литератури по којима се тајне доводе у директну везу са корупцијом, лошим управљањем и неефикасношћу (Meijer, Hart, Worthy, 2018), што је још један од дод-

атних мотива да се ова област адекватно уреди и да се успоставе функционални механизми за праксу.

Имајући у виду да је национално законодавство у делу који се односи на предметну област усаглашено са законодавствима других савремених држава, долази се до основног питања које ће бити предмет истраживања у овом раду: да ли је постигнута равнотежа између слободног приступа информацијама од јавног значаја и заштите националних интереса, с аспекта заштите државне тајне? Циљ рада је да се идентификују проблеми уочени у досадашњој пракси у примени прописа којима је уређен слободан приступ информацијама од јавног значаја, са посебним освртом на начин на који је ова област регулисана у систему одбране Републике Србије. Сходно истраживањима, у овом раду разматрају се и могућа решења која би олакшала рад органа јавне власти, не угрожавајући притом право на слободан приступ информацијама од јавног значаја. У складу са очекиваним исходима у погледу анализе, издваја се као констатација и потреба за изменом постојећих законских одредби у циљу превазилажења уочених недостатака. Имајући у виду да се ток имплементације може оцењивати искључиво квалитативним методама, реализован је интервју са експертима, који су учествовали у изради правних прописа из области заштите тајних података и њиховог усклађивања са људским правима и слободама, а који су истовремено и ангажовани на пословима у вези са слободним приступом информацијама од јавног значаја (овлашћено лице). Обављена су три експертска интервјуа: два интервјуа са особама које су активно укључене у процес развоја области слободног приступа информацијама од јавног значаја – академским професором³ и овлашћеним лицем Министарства одбране за слободан приступ информацијама од јавног значаја⁴ – и један експертски интервју са представником радне групе која је учествовала у изради Нацрта закона о изменама и допунама За-

³ Унутар транскрипта интервјуа означен као ЕИ1 (експертни интервју 1).

⁴ Унутар транскрипта интервјуа означен као ЕИ2 (експертни интервју 2).

кона о слободном приступу информацијама од јавног значаја⁵. Експертски интервју као метод прикупљања вербалних података употребљен је са намером добијања на други начин недоступних података, при чему истраживачима експерти не представљају „објекат” истраживања, већ сведоке релевантних процеса које настоје да прикажу. Истраживање је реализовано применом полустандардизованог интервјуа, који представља тип научног разговора којим се, на најефикаснији начин, могу остварити отвореност и флексибилност као кључне карактеристике квалитативног истраживачког приступа. Интервју је формално и садржајно разрађен, тако да је говор испитаника вођен унапред припремљеним питањима (Ђурић, 2016). Примарни истраживачки циљ интервјуа било је прикупљање података који нису у довољној мери доступни широј јавности, а значајно доприносе разумевању предмета истраживања. Приликом израде рада коришћене су и друге методе попут анализе садржаја, дескрипције и синтезе. Основни проблем представљао је сужен избор одговарајуће литературе. Значај и допринос рада огледа се у обједињавању и систематизацији теоријских и искуствених сазнања из ове области, могућности лакшег и потпунијег разумевања значаја функције овлашћеног лица, њиховог места и улоге у систему одбране, као и проблема са којима се сусрећу у поступању у различитим ситуацијама.

Национални правни оквир и пракса ЕУ у примени прописа за слободан приступ информацијама од јавног значаја

У периоду од 2004. до 2010. године правни оквир којим је уређивана тајност података у Републици Србији претрпео је одређене реформе, сходно актуелним стандардима међународног права који се превасходно односе на основне принципе савременог демократског друштва (Ковачевић, 2024: 27). Народна скупштина Републике Србије донела је крајем новембра 2004. године Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, који је до

⁵ Унутар транскрипта интервјуа означен као ЕИЗ (експертни интервју 3).

данас четири пута мењан, изменама и допунама које су уследиле 2007, 2009, 2010. и 2021. године (Миленковић, 2010: 14). На тај начин Република Србија је добила закон који је у значајној мери био усклађен са међународним стандардима у овој области, што потврђује и Глобални рејтинг права на информације (енг. *Global Right to Information Rating Map*) према којем је Република Србија тренутно позиционирана на трећем месту од укупно 140 земаља (Global Right to Information Rating, 2025).⁶ Усвајање датог Закона, поред детаљног регулисања ове области, допринело је и трансформацији до тада свеprisутног наратива да је тајност неизбежно начело рада органа јавне власти, што је уједно била и главна карактеристика ове области до почетка XXI века. Примена овог закона трансформисала је такав наратив у оно што данас познајемо као начело транспарентности рада, које је у великој мери присутно чак и у систему какав је онај војног карактера. С друге стране, разматрањем праксе уочавају се одређени проблеми у примени тог закона – и од стране његових адресата (органи јавне власти) и од стране бенефицијара који би требало да дођу до информација. Законом је, ради остваривања овог права, основан и Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, као самостални државни орган који је независан у вршењу своје надлежности. Уставом Републике Србије из 2006. године, право на приступ информацијама постало је и уставом гарантовано право грађана.

У одређеним органима јавне власти руководиоци су искористили могућност одређивања овлашћених лица за поступање по захтевима за слободан приступ информацијама од јавног значаја. Примера ради, у министарству надлежном за послове одбране министар је донео Одлуку о одређивању овлашћених лица за поступање по захтевима за слободан приступ информацијама од јавног значаја у Министарству одбране и Војсци Србије (акт Правне управе Секретаријата министарства број 272-3/24 од 12. јуна 2024. и број 272-23/24 од дана 15. октобра 2024).

⁶ У вези са наведеним, од 2011. године Глобални рејтинг права на информације рангира квалитет законских одредби у овој области на основу њиховог мерења према 61. критеријуму.

Закон о тајности података на снази је од 2010. године и њиме је уређена јединствена заштита тајности података у органима јавне власти. Према једном од саговорника у оквиру спроведеног експертског интервјуа, предност српског Закона о тајности података у односу на слична решења у другим земљама јесте то што представља део нормативног троугла. Наиме, овај закон се врло експлицитно везује и за Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја и за Закон о заштити података о личности, јер он по свом садржају мора имати везе са та два закона и та веза је у њему експлицирана. Да је правни оквир који уређује заштиту тајности података усаглашен са прописима других међународних субјеката потврђује и више склопљених споразума из области размене и заштите тајности података – два мултилатерална и 14 билатералних споразума (подаци које је за потребе овог истраживања доставила Канцеларија Савета за националну безбедност и заштиту тајних података).

Усклађивање Републике Србије са Европском унијом (ЕУ) дуготрајан је и свеобухватан процес који обухвата политичке, правне, економске и институционалне реформе ради прилагођавања стандардима и правним тековинама ове организације. Додатно, унапређење националне безбедности и одбране кроз процес европских интеграција, уз поштовање специфичности Републике Србије, јесте њен примарни одбрамбени интерес (Стратегија одбране РС, 2019). Пратећи дефинисани национални интерес Републике Србије у погледу стратешког опредељења за пуноправно чланство у ЕУ и њену обавезу да на путу европских интеграција свој национални правни оквир усклади са правним стандардима ове организације, ЕУ издвајамо као референтан пример праксе у примени прописа за слободан приступ информацијама од јавног значаја. У примени и тумачењу ових прописа, ЕУ се такође суочава са одређеним изазовима који се, према истраживању Центра за медијски плурализам и медијску слободу⁷ (енг. *The Centre for Media*

⁷ Спроводи напредна истраживања и праћење медијског плурализма широм Европе са циљем пружања подршке у домену демократије, одговорности и основних права.

Pluralism and Media Freedom – CMPF), спроведеном 2022. године, своде на неколико кључних проблема (CMPF, 2023). Прво, одређени прописи који уређују приступ информацијама често имају ограничену примену, јер су усмерени искључиво на поједине гране власти. Уз то, процедуре за захтевање и добијање информација неретко су нејасне и лоше дефинисане, што ствара правну несигурност и отежава грађанима и новинарима остваривање овог права. Последица тога је неједнака примена закона и постојање административних баријера у пракси. Затим, многобројна јавна тела не успевају да успоставе и одржавају уредне и систематизоване евиденције, што отежава приступ релевантним документима. Лоше вођење докумената не само да нарушава ефикасност институција већ и подрива поверење јавности у институционалну транспарентност и доступност података. Даље, органи јавне власти често се ослањају на изузетке од обавезе објављивања информација, нарочито оних који се односе на заштиту приватности. Иако је заштита личних података важна, у пракси се ови изузеци неретко злоупотребљавају како би се прикриле информације о деловању јавних службеника, чак и у случајевима када су ти службеници ангажовани у вршењу јавних функција. Оваква пракса значајно умањује јавну контролу над институцијама. Главни проблем јесте у томе што, и на националном нивоу и унутар институција ЕУ, процеси доношења одлука често нису довољно транспарентни. То ствара утисак затворености власти и умањује могућност јавности да правовремено утиче на креирање политика, што је супротно принципима демократског управљања. Иако закони о приступу информацијама имају за циљ да омогуће надзор и повећају одговорност институција, неки појединци и организације их понекад користе у сврху финансијске добити или намерне опструкције рада јавних органа. Такве злоупотребе могу довести до преоптерећења система, што онемогућава благовремено поступање по захтевима легитимних тражилаца информација и нарушава интегритет система транспарентности. Поред наведеног, законодавства држава чланица ЕУ нису усклађена са законодавством ЕУ у делу који се односи на предметну област, што отвара могућност за настанак недоследности и потешкоћа у обезбеђивању једнаког приступа за све грађане (Marti, Kraetzig, 2024). Наведени изазови са

којима се суочавају и државе чланице ЕУ указују да су за унапређење права на приступ информацијама, осим усавршавања законодавног оквира, неопходни и његова доследна примена, ефикасна евиденција, спречавање злоупотреба и подизање свести о важности транспарентности као темеља демократског друштва.

На основу података из поменутог извештаја Центра за медијски плурализам и медијску слободу закључује се да многе европске владе, упркос користима које добра имплементација и примена закона о приступу информацијама могу донети, доживљавају сопствене политике приступа информацијама као претњу и проналазе изговоре да ограниче права подносилаца захтева (Bleyer-Simon et al., 2023: 32). У том контексту, као карактеристични проблеми у примени овог прописа наведени су „ћутање администрације” (Билић, Валечих, 2023), одбијање захтева за слободан приступ информацијама од јавног значаја и злоупотреба примене изузетака регулисаних у другим законима (Milosavljevic, Biljak-Gerićević, 2023), прекорачење рокова за одговор на захтеве за информације, као и дуготрајни и неефикасни механизми у поступцима жалби (Spasov et al., 2023).

Да разлике у погледу робусности правне заштите права на приступ информацијама постоје, потврђује и „Аксес инфо Европа” (*Access Info Europe*⁸). У вези са наведеним, Центар за медијски плурализам објашњава да добра оцена закона није гарант да ће он бити адекватно имплементиран и примењиван, што се може видети из примера појединих држава попут Албаније, Хрватске, Србије и Словеније. У том контексту могу се навести примери држава којима право на слободан приступ није уставом дефинисано право, и држава које имају слабије оцењене законе, попут Француске, Данске и Луксембурга, а обезбедиле су ефикасан приступ информацијама (CMPF, 2023).

Изузеци од закона су карактеристика свих законодавстава, која обично захтевају посебне разлоге за неоткривање (Hilebrandt,

⁸ Невладина организација за људска права посвећена промоцији и заштити права на приступ информацијама у ЕУ.

2017). Често постоје велика изузећа за сва обавештајна и безбедносна питања, приватност, делове процеса креирања политика и комерцијално осетљиве области. У даљем тексту анализираће се недостаци који се односе на примену законских одредби о слободном приступу информацијама од јавног значаја са посебним освртом на податке који су означени одређеним степеном тајности у систему одбране Републике Србије.

Проблеми у примени ЗОСПИОЈЗ

Постављање одређених ограничења у погледу приступа подацима различитог карактера углавном је довољно да изазове пажњу јавности и створи негативан наратив и према субјектима који такве информације поседују и према самим подацима који се на овај начин штите. Међу теоретичарима ове области постоји сагласност о томе да свака активност у погледу ограничавања приступа подацима резултира и различитим негативним последицама. О томе говори и Доналд Роват (*Donald Rowat*), који заузима став да сваки вид ограничавања приступа подацима има потенцијал да проузрокује нежељене појаве попут збуњености и несигурности саме државне управе, отежавања рада одређених професија и слично (Rowat, 1979: 23). Слободан приступ информацијама од јавног значаја, као што смо већ објаснили, представља једно од кључних права у демократском друштву, које грађанима и организацијама цивилног сектора омогућава да увидом у рад јавних институција контролишу трошење јавних средстава и врше притисак за одговорно и транспарентно управљање. Ипак, у пракси, остваривање овог права наилази на бројне изазове и препреке. Поједине институције злоупотребљавају одредбе о заштити података, проглашавајући информације „службеном тајном”, „пословном тајном” или „податком о личности” – чак и када то објективно није случај. Службеници који обрађују захтеве често нису адекватно обучени, па или не знају како да поступе, или се руководе политичким притисцима и интересима надређених. Иако Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности има овлаш-

ћења да доноси обавезујуће одлуке, многа тела их не извршавају, а санкције су ретке и благе. У складу са статистичким подацима наведеним у Извештају о раду Повереника, у 2024. години је изјављено 20.012 жалби Поверенику због повреде права на приступ информацијама од јавног значаја (Извештај, 2025: 83). У истом Извештају се констатује и да је проценат позивања на тајност података у значајном расту, као и да се веома често дешава да изостане адекватно образложење органа јавне власти о разлозима због којих сматра да је у неком конкретном случају заштита тајног података претежнији интерес у односу на интерес права јавности да зна (Извештај, 2025: 23). Према поменутом извештају, у 2024. Години од укупно 1.072 предмета у којима су решењем одбијали захтеве тражилаца информација као неосноване, органи јавне власти су се у 206 предмета (19,2%, што је дупло више у односу на 2023. годину) позвали на тајност информација или докумената. У 146 предмета или у 13,6% органи јавне власти су се позвали на члан 2 ЗОСПИОЈЗ – „да ли је информација од јавног значаја?”; у шест предмета или у 0,6% позвали су се на члан 10 ЗОСПИОЈЗ – да је информација већ доступна јавности (Извештај, 2025: 90). „Одредбама актуелних националних прописа којима је уређена заштита тајности података делимично је омогућено остваривање контроле јавности над евентуалном злоупотребом тајности података, у смислу указивања и предузимања неких мера којима би се то спречило. У складу са Законом о тајности података, када се ради о онима који нису кључни адресати закона – органи јавне власти изван система националне безбедности, постоји механизам контроле који би могао да оправда очекивања. С друге стране, унутрашња контрола или контрола унутар система националне безбедности, посебно у делу који се односи на приступ тајним подацима, остварује се делимично од стране посланика Народне скупштине.” (ЕИЗ)

„Примена одредби ЗОСПИОЈЗ у вези је и са политичким ривалитетом и односом неповерења између Повереника и органа јавне власти, што је неоправдано. Такав приступ врло често има за последицу отежавање рада органа власти јер толико тога је било на терету ових органа да су многи органи јавне власти практично

били блокирани у свом раду. У прилог наведеном подсећам на злоупотребе од стране адвоката који су у једном тренутку схватили да могу да зараде новац на основу ЗОСПИОЈЗ.” (ЕИ1) „Наиме, изменама ЗОСПИОЈЗ из 2021. године и пресудом Управног суда 2022. године омогућено је да тражилац информације ангажује адвоката који покреће жалбени поступак пред Повереником. Адвокатска такса за ову услугу износи 49.500 динара.” (ЕИ2)

Наведени пример злоупотребе ЗОСПИОЈЗ од стране тражиоца карактеристичан је због тога што се у периоду од 2022. до 2024. године у органима јавне власти број захтева увећао за око 100%. У прилог наведеном иду и статистички подаци садржани у Годишњем извештају Повереника за 2024. годину, као и подаци других органа јавне власти. „Примера ради у систему одбране током 2021. године било је око 150 предмета, док је у периоду од 2022. до 2024. године, било преко 300 предмета.” (ЕИ2)

Носиоци извршне власти често не обезбеђују институционалну подршку за спровођење ЗОСПИОЈЗ. Политичка воља за транспарентност је селективна и често симболична. Нека министарства, јавна предузећа и локалне власти систематски одбијају да поступају по решењима. Повереник нема извршна овлашћења и не може принудно спровести своје одлуке. „Повереник никада није поступао у складу са Законом када се ради о одлучивању о жалби органа јавне власти и никада није одмеравао супротстављене интересе онако како му Закон налаже. Овај независни орган, између осталог, направио је и водич у коме се дефинише како би Повереник требало да одмерава сукобљене интересе, што је за предметно истраживање интерес тајности рада. С једне стране је интерес јавности да зна, а с друге је оправдани интерес органа јавне власти да не дозволе увид јавности у одређени документ. Када дође до жалбе, односно када дође до тога да је орган јавне власти ускратио тражиоцу информацију, тражилац се жали поверенику који у свом раду никада није одмеравао интересе већ је произвољно, арбитарно одлучивао.” (ЕИ1)

Када је у питању систем одбране, одређени број захтева за приступ информацијама од јавног значаја односи се на податке који су означени одређеним степеном тајности. „У поступању Пове-

реника по жалбама на основу самог ЗОСПИОЈЗ и на основу Закона о општем управном поступку (Службени гласник Републике Србије, бр. 18/2016, 95/2018 – аутентично тумачење и 2/2023 – одлука УС) било је ситуација да се од стране Повереника добије конкретан налог, односно решење којим се жалба тражиоцу уважава и налаже Министарству одбране да се доставе подаци који су у највећем броју случаја означени степеном тајности ‘ПОВЕРЉИВО’, а у појединим случајевима чак и ‘СТРОГО ПОВЕРЉИВО.’” (ЕИ2)

„Органи власти у највећем броју случајева бирају пре да плате прекршајну казну због тога што нису обезбедили приступ информацијама од јавног значаја него што ће компромитовати истрагу или одати неку тајну за коју знају да ће направити велику штету.” (ЕИ1)

У министарству надлежном за послове одбране, руководилац органа је одредио овлашћена лица за поступање по захтевима за слободан приступ информацијама од јавног значаја у Министарству одбране и Војсци Србије. Наведена лица, поред послова из прописаног делокруга, поступају и по захтевима за слободан приступ информацијама од јавног значаја, а да за те послове не примењу посебну надокнаду. Значај и одговорност овлашћених лица произлази из чињенице да она поступају по значајном броју захтева за приступ информацијама од јавног значаја у релативно кратким роковима. На питање у вези са применљивошћу дефинисаног начина одмеравања претежних интереса („троделни тест”) један од експерата сматра да је тест примењив, али не у потпуности. „Делови троделног теста су: препознавање интереса који се сукобљавају – примера ради интерес који се везује за тајност података и с друге стране интерес јавности да дође до тог податка; утврђивање потенцијалне штете уколико би дошло до повреде једног од тих интереса; неопходност приступа информацијама, односно ограничење. У том смислу треба размишљати не само у правцу да ли су ти интереси супротни један другом или да ли постоји опасност од настанка штете него да ли је и неопходно ићи у ограничење или по Закону о тајности података или по ЗОСПИОЈЗ. Потом, ако се, рецимо, ради о томе да је потребно једну информацију

заштити као тајну или је потребно да дође до предаје те информације јавности, односно омогућавање јавности да се упозна са документом, онда се оправдано размишља да ли је то средство које се жели користити подобно средство да заштити одређени интерес. Примера ради, ако је тај документ већ отишао у јавност онда нема никаквог смисла штитити га као тајни податак зато што је доступан свима. Затим, да ли је механизам који се користи, било да се везује за Закон о тајности података или за ЗОСПИОЈЗ, подобан („тест подобности“) да оствари циљ који се жели остварити, а увек се обрадом података остварује неки циљ. Сходно наведеном може се поставити питање да ли се исти циљ може остварити означавањем податка нижим степеном тајности. Додатно, тест који се састоји из теста потребности, подобности и неопходности у ужем смислу, потребно је унети у ЗОСПИОЈЗ, да би органи имали упутство како ефикасније приступати ограничењу слободног приступа.” (ЕИ1)

Приступ информацијама од јавног значаја у систему одбране, с друге стране, представља посебно осетљиво и комплексно питање јер постоји неопходност да се успостави равнотежа између два темељна интереса: транспарентности и права јавности да зна, као основа демократије и владавине права и заштите националне безбедности, и заштите података који би могли угрозити безбедност државе и њених грађана ако се открију. „Један од најзаступљенијих проблема када је у питању систем одбране јесте учестала појава да се кроз захтев за слободан приступ траже неки лични подаци (нпр. решења о превозу, решења о плати, о неким накнадама) што не представља информације од јавног значаја, из разлога што уколико се такво решење једном учини доступним јавности то решење онда исто мора касније да буде учињено доступним сваком другом тражиоцу. Даље, прописане рокове видим као још један од проблема са којима се пракса рада Министарства одбране суочава. Ови рокови су релативно кратки, посебно у већим органима јавне власти као што је Министарство одбране, где овлашћено лице мора да се обрати одређеној јединици, команди или установи Војске Србије или организационој целини Министарства одбране и да затражи

податке, што углавном изискује више времена од прописаног рока од 15 дана.” (ЕИ2)

И одговорност овлашћеног лица Министарства одбране за приступ информацијама од јавног значаја у Србији, као и у другим државним органима, дефинисана је у ЗОСПИОЈЗ. Иако је законски оквир јасан, у пракси постоје бројни проблеми и изазови у раду овлашћених лица, нарочито у осетљивим секторима као што је одбрана. Овлашћена лица у Министарству одбране и Војсци Србије јесу војна лица, цивилна лица, и државни службеници (Жнидаршич, Милисављевић, 2024: 120), и у свом раду се суочавају са: сложеном интерном процедуром, потребом за вишеструким одобрењима од надређених структура, недостатком дигитализације и евиденције о траженим информацијама. У складу са датим проблемима, значајно се успорава процес одговора на захтеве и губи се поверење јавности у институције. „Изменама Закона из 2021. године проширена је одговорност, у смислу да није одговорно само овлашћено лице за непоступање по тим захтевима него и сваки други запослени у том органу јавне власти. Када је у питању систем одбране, то би конкретно било и неко друго лице које је запослено у некој другој целини или евентуално руководилац који не дозвољава да се одређени подаци доставе овлашћеном лицу. Али ни са овом изменом одредби закона није у потпуности регулисала одговорност искључиво лица одговорних за не поступање по захтеву.” (ЕИ2)

Критеријуми за одређивање тајности података кључни су за заштиту информација које могу утицати на националну безбедност, економију, приватност грађана или пословне интересе. Ипак, у пракси се јављају бројни проблеми у вези с дефинисањем, применом и поштовањем тих критеријума. Критеријуми су често формулисани на апстрактан начин („угрожавање националне безбедности”, „економски интереси државе”), што омогућава субјективно тумачење. То може довести до прекомерне класификације података или злоупотребе тајности ради скривања информација од јавности. „Критеријуми за ближе одређивање тајних података релативно су уопштени, што омогућује флексибилност запослених у раду са великим бројем тајних података у оружаним снага-

ма, али истовремено отвара могућност за већу злоупотребу. С аспекта ЗОСПИОЈЗ, непостојање прецизнијих критеријума отежава рад и поступање овлашћеног лица по захтеву, нарочито у поступку који следи по жалби на решење. Такође, ни сам култура схватања важности ЗОСПИОЈЗ и Закона и тајности података није развијена на високом нивоу, посебно у делу који се односи на заштиту тајности података, односно националних интереса, са тежиштем на примени одредби прописа приликом одређивања тајних података.” (ЕИЗ)

Принцип правне сигурности један је од темељних принципа правне државе и још један од недостатака у примени ЗОСПИОЈЗ. Он значи да су правни прописи јасни, предвидиви и да се не мењају често или ретроактивно на начин који би угрозио права грађана. „Устаљена пракса поступања, пре свега судова, могла би да се посматра као део корпуса људских права. Човек има оправдано очекивање да зна да може да предвиди какав ће исход поступка бити. У развијеним демократијама, и то је оно што врло често истичем, та предвидљивост исхода поступка иде до нивоа од 95%. Уколико поставимо питање било ком адвокату у Републици Србији, он ће нам рећи да не може да предвиди исход ниједног поступка и то је оно што забрињава због тога што урушава принцип правне сигурности.” (ЕИЗ)

Универзални проблем односи се и на технолошки развој и могућности јавности да лако приступи информацијама. Савремено друштво генерално зависи од друштвених мрежа и савремених информационих технологија које омогућавају брзо дељење информација. Такве околности захтевају да систем одбране једне државе брзо и адекватно реагује, постављајући изазов контроле информација.

Предлози

У складу са резултатима истраживања закључује се да је пракса указала на одређене недостатке законодавства којим је регулисан слободан приступ информацијама од јавног значаја. С тим у вези, било би целисходно новелирати одређене прописе, попут

ЗОСПИОЈЗ и Закона о тајности података. Имајући у виду осетљивост области за коју јавност исказује све веће интересовање и проблеме приступа информацијама од јавног значаја у односу на националну безбедност, као адекватно решење намеће се то да оружане снаге и други органи сектора безбедности буду изузети од примене Закона, по узору на неке друге државе у региону. Будући да то на нивоу националног законодавства није могуће, јер је Уставом Републике Србије прописано да се „достигнути ниво људских и мањинских права не може (се) смањивати” (члан 20), изменом појединих одредби олакшао би се посао, пре свега овлашћеним лицима. Један од предлога на основу ког би се олакшао рад овлашћених лица односи се на продужетак рокова по узору на Закон о општем управном поступку, где је рок за поступање у првом степену тридесет дана. Наравно, овај предлог се не би односио на изузетке у случајевима кад су угрожени живот, заштита животне средине и др., где су рокови краћи од петнаест дана.

Додатно, неки од предлога за измене Закона односио би се на одвајање захтева за слободан приступ информацијама од захтева за добијање неких података или уверења и обавештења о управном поступку, што и јесте суштина, по узору на црногорско и хрватско решење.

Следећи предлог за измене ЗОСПИОЈЗ био би да се у тај закон инкорпорира тест који се односи на одмеравање интереса, као и да се у складу са новим одредбама предузму активности ради ефикаснијег рада запослених и дизања свести о значају слободног приступа информацијама од јавног значаја. Приликом измена наведеног Закона било би значајно редефинисати и прекршајне одредбе, односно механизме заштите, јер су они сада уређени на неприципијелан начин и омогућавају органима власти да изаберу плаћање казне уместо омогућавања јавности да приступи информацијама, чак и у оним случајевима када то није оправдано.

Поред измена ЗОСПИОЈЗ, било би целисходно изменити и Закон о тајности података, имајући у виду да је пракса указала на потребу да се тај закон осавремени, да се употпуни, као и да се обезбеде нека прецизнија или делотворнија решења. Нека од поме-

нутих решења односила би се на надзор над поступањем над Законом о тајности података. Наиме, актуелно решење надзора не даје очекиване резултате и самим тим би можда требало размишљати о децентрализованом систему надзора, у смислу да се надлежност за надзор пренесе на органе јавне власти који имају капацитет за спровођење инспекцијског надзора, попут оних у систему одбране.

Такође, имајући у виду да су посебни критеријуми за ближе одређивање тајних података прилично уопштени, што олакшава корисницима рад у поступцима одређивања тајних података, требало би размислити о прецизирању критеријума, пре свега ради смањивања могућности злоупотребе овог закона, као и олакшавања рада овлашћених лица у поступању по жалбама.

Имајући у виду да је чланом 39 ЗОСПИОЈЗ регулисана обавеза објављивања информатора, очекивано је да би израда што потпунијег информатора, у смислу да се у њему што детаљније одговори на питања и да се он редовно ажурира, утицала на смањење броја захтева за слободан приступ, а самим тим и на растерећење овлашћених лица.

Поред наведеног, као мера за превазилажење уочених проблема неизоставно је предузимати активности на ефикаснијој интеракцији са јавношћу и подизању свести о значају заштите националних интереса.

Закључак

На основу спроведеног истраживања може се закључити да је актуелним законодавством успостављена равнотежа између основних људских права и слобода и националне безбедности у Републици Србији, због тога што је и у члану 1 Устава РС регулисано да је Република Србија заснована на идеји људских права. Према идеалистичком схватању, национална безбедност и људска права не би требало да буду у сукобу, иако је у пракси то много другачије. Ради постизања адекватне равнотеже између заштите националне безбедности, људских права и слобода и интереса јавно-

сти, у демократским друштвима се тежи: балансу између заштите грађана и очувања слобода, транспарентности у раду институција сектора безбедности, демократској контроли и правним средствима заштите права.

Иако је националним законодавством предметна материја уређена у складу са стандардима које делимо са најразвијенијим демократијама, уочени су одређени проблеми који настају у имплементацији тих закона. Овлашћено лице за поступање по захтеву за слободан приступ информацијама од јавног значаја у органима власти има изузетно важну функцију за систем, нарочито у систему одбране. С обзиром да је у овом систему већина података насталих у раду или у вези са радом означена одређеним степеном тајности, то у поступку по захтеву за овлашћено лице представља смерницу за могућа ограничења у погледу давања приступа. Међутим, законска регулатива указује да то није довољно да би се ограничио приступ информацијама. Овлашћено лице је у обавези да цени претежнији интерес, односно да врши процену да ли би омогућавањем приступа информацијама од јавног значаја настала „озбиљна штета”. При том, приликом одмеравања претежнијег интереса, има обавезу да води рачуна о уставом загарантованом праву јавности да зна, односно да буде обавештена. Управо због тога је функција овлашћеног лица у систему одбране колико важна, толико и неопходна. Приликом поступања по захтеву за слободан приступ информацијама од јавног значаја, овлашћено лице је у обавези да сачува сваки податак чијим би омогућавањем приступа могао да угрози живот, здравље, сигурност или које друго важно добро неког лица, као и податак који би могао да угрози одбрану земље, националну или јавну безбедност и међународне односе. Ради заштите оваквих вредности, а узимајући у обзир да се, с разлогом, већина података у систему одбране означава одређеним степеном тајности, овлашћено лице се налази у позицији континуираног одмеравања претежнијег интереса, као и спречавања настајања сваког вида „озбиљне штете”, водећи се пре свега циљем заштите националне безбедности кроз очување оперативне способности одбрамбеног система.

У складу са резултатима спроведеног истраживања може се закључити да је национални правни систем на прагу савремених решења и усклађивања са међународним стандардима које прописује међународно право, а који су у примерима добре праксе показали могућност да се на тој основи изграде ефикасни механизми деловања. Низ институционалних, законодавних, техничких и друштвених мера које је даље неопходно предузети, на за сада добро постављеној основи за даљи развој модела решавања изазова слободном приступу информацијама од јавног значаја, посебно у односу на националну безбедност, може резултирати изградњом система у којем би информације ове врсте заиста и представљале јавно добро, које је адекватно успостављеним системом заштите виталних вредности државе и друштва ослобођено могућности угрожавања услед спровођења интереса јавности.

Литература

1. Безбрадица, А., Марковић, В. (2022). Тест(ови) балансирања и ограничење права на приступ информацијама од јавног значаја у српском праву. У: *Заштити људских права и слобода у светлу међународних и националних стандарда*. Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Косовска Митровица, стр. 173–200.
2. Bilic, P., Valecic, M. (2023). *Monitoring media pluralism in the digital era: application of the Media Pluralism Monitor in the European Union, Albania, Montenegro, the Republic of North Macedonia, Serbia and Turkey in the year 2022. Country report: Croatia*. Florence, Italy.
3. Bleyer-Simon, K., Brogi, E., Carlini, R., Da Costa Leite Borges, D., Nenadic, I., Palmer, M., ... Žuffova, M. (2023). *Monitoring media pluralism in the digital era: Application of the media pluralism monitor in the European Union, Albania, Montenegro, the Republic of North Macedonia, Serbia and Turkey in the year 2022*. European University Institute.
4. Carter, T., Franklin, M. (1991). *The First Amendment and the Fourth Estate*. New York: The Foundation Press.

5. Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2023). *Decision-Making Transparency in Europe identified as top priority on International Right to Know Day*. <https://www.access-info.org/2017-09-29/decision-making-transparency-in-europe-identified-as-top-priority-on-international-right-to-know-day/>, доступан 20. 5. 2025.
6. Costas, J., Grey, C. (2014). Bringing secrecy into the open: Towards a theorization of the social processes of organizational secrecy. *Organization Studies*, 35(10): 1423–1447.
7. Galnoor, I. (1977). *The Information Marketplace. Government Secrecy in Democracies*. New York: Harper & Row.
8. Ђурић С. (2016). Интервјуисање експерата: специфичности и принципи примене. *Годишњак Факултета безбедности*, 2016(1): 11–28.
9. Hillebrandt, M. Z. (2017). *Living transparency: The development of access to documents in the Council of the EU and its democratic implications*. Amsterdam Center for European Law and Governance.
10. Ковачевић, Н. (2024). Државна тајна – еволуција правног уређења заштите тајности по-датака. *Војно дело*, 76(4): 19–34.
11. Marti, N. V., Kraetzig, V. (2024). Why Europe Needs a Harmonised Access to Information Act. *Verfassungsblog: On Matters Constitutional*.
12. Meijer, A., 't Hart, P., Worthy, B. (2018). Assessing government transparency: An interpretive framework. *Administration & Society*, 50(4): 501–526.
13. Мијалковић, С. (2009). Национална безбедност – од вестфалског концепта до постхладноратовског. *Војно дело*, 61(2): 55–73.
14. Миленковић, Д. (2010). Приручник за примену Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/vodic/prirucnikzaprimenuzakonacir.pdf>, доступан 4. 4. 2025.
15. Миленковић, Д. (2015). Управно процесна и други слични облици заштите права на приступ информацијама у компаративном праву. *Страни правни живот*, 59(3): 116–129.
16. Milosavljevic, M., Biljak-Gerjevic, R. (2023). *Monitoring media pluralism in the digital era: application of the Media Pluralism Monitor*

- in the European Union, Albania, Montenegro, the Republic of North Macedonia, Serbia and Turkey in the year 2022. Country report: Slovenia.* Florence, Italy.
17. Morgenthau, H. J. (1967). *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace* (4th ed.). New York: Knopf.
 18. Rowat, D. (1979). *Administrative Secrecy in Developed Countries.* New York: Columbia University Press.
 19. Spasov, O., Ognyanova, N., Daskalova, N. (2023). *Monitoring media pluralism in the digital era: application of the Media Pluralism Monitor in the European Union, Albania, Montenegro, the Republic of North Macedonia, Serbia and Turkey in the year 2022. Country report: Bulgaria.* Florence, Italy.
 20. Жнидаршич, В. Милисављевић, С. (2024) Анализа особина субјектата кривичних дела против Војске Србије одређених кривичним закоником. *Crimen*, 15(1): 106-121
doi: 10.5937/цримен24011023.

Правни прописи

1. Global Right to Information Rating. (2025). Law on Free Access to Information of Public Importance – Serbia, <https://www.rti-rating.org/country-data/Serbia/>, доступан 28. 4. 2025.
2. Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности. (2025). Извештај Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности за 2024. годину, https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2024/Godi%C5%A1nji_izve%C5%A1taj_2024.pdf, доступан 3. 5. 2025.
3. *Стпращеија одбране Републике Србије*, Службени гласник Републике Србије, бр. 94/2019.
4. *Устав Републике Србије*, Службени гласник Републике Србије, бр. 98/2006 и 115/2021.

5. *Закон о слободном њрисћују информацијама од јавної значаја*, Службени гласник Републике Србије, бр. 120 /2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 и 105/2021.
6. *Закон о ѡајносћи ѡодаѡака*, Службени гласник Републике Србије, бр. 104/09.
7. *Закон о општем управном поступку*, Службени гласник Републике Србије, бр. 18/2016, 95/2018 – аутентично тумачење и 2/2023 – одлука УС.

Socio-Legal Constraints in the Implementation of the Law on Free Access to Information of Public Importance

Abstract: *In the era of global social changes and rapid technological development, free access to information of public importance has emerged as a key indicator of the level of democratic development of a society. From the perspective of social significance, free access to such information represents a decisive factor in establishing effective state and social mechanisms to combat various forms of threats, such as corruption. At the same time, free access to this type of information is defined as a fundamental human right in modern democratic societies, grounded in the principles of transparency, government accountability, and citizen participation in public affairs. However, despite its recognized social value and foundation in human rights and freedoms, certain restrictions are justifiably imposed in practice, primarily concerning the protection of national security. Even in such cases, limitations must be clearly defined by legislation. Nonetheless, the misuse of the concept of national security—often invoked as an unfounded justification for denying access to public information—may lead to mistrust in institutions. Therefore, transparency in institutional work, while respecting the need to protect sensitive data, constitutes the cornerstone of an adequate system.*

In the Republic of Serbia, the right to free access to information of public importance is guaranteed by the Constitution, the Law on Free Access to Information of Public Importance, and international conventions such as the European Convention on Human Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights. Particular challenges in the realization of this right, especially in balancing national security interests with the public's right to know, arise in the defense sector. Although the defense system inherently involves specific security sensitivities, it is not exempt from the obligation of transparency. The principle of accountability in democratic societies requires that defense institutions remain accessible to the public, except in cases where disclosure would seriously jeopardize national security. Problems occur when public authorities broadly interpret and misuse the notion of national security to conceal information of public interest.

The Commissioner for Information of Public Importance and Personal Data Protection plays a crucial role in overseeing the implementation of the

law. However, in recent years, the capacities of this institution have been limited, while the enforcement of its decisions often depends on political will and institutional readiness to act in accordance with the law. Of particular concern is the systematic ignoring or rejection of some of the most significant requests, such as those related to the spending of public funds or contracts with private companies. One of the key challenges in the upcoming period will be strengthening the independence and institutional capacity of the Commissioner, as well as raising citizens' awareness of their right to request information. Additionally, ensuring real accountability of institutions that violate the law remains of utmost importance, as this is still insufficiently enforced in practice.

Keywords: *prevailing interest, national security, information of public importance, protection of classified information, human rights and freedoms, free access.*