

*Мр Бошко Трийковић, асистент
Правног факултета у Новом Саду*

ПРАВО НА ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Сажетак: У раду је обрађено питање гарантовања и остваривања права на приступ информацијама од јавног значаја у Европској унији. Позитивно право у овој области је најпре смештено у историјску перспективу и контекст процеса демократизације Европске уније. Након тога је утврђен обим права на приступ информацијама кроз испитивање којим се документима може приступити, у поседу којих институција и шела се ти документи налазе, те ко су субјекти права на приступ. Анализирана су и апсолутна, релативна и посебна ограничења права на приступ, као и процедура остваривања права, односно допуштеност захтева, поступање са захтевом, правни лекови и реализација увида. На крају, даје се критички осврт на досадашњу регулативу и праксу поступања у овој области са предлозима за будуће промене.

Кључне речи: људска права, право на приступ информацијама од јавног значаја, Европска унија, транспарентност

1. УВОД

Право на приступ информацијама од јавног значаја омогућава грађанима да добију информације које се налазе у поседу државе. Оно представља један од основних елемената демократског уређења и претпоставка је отворене власти. Као квази-државни ентитет, односно међународна организација са елементима државности, Европска унија тражи начин да се демократизује и да, унутар својих институција и тела, достиг-

не ниво транспарентности карактеристичан за уставну традицију њених држава чланица, између осталог, и путем гарантовање права на приступ информацијама од јавног значаја.

Гарнтовање овог права, међутим, значајно је и ван контекста демократизације Уније. Право на приступ је по први пут предвиђено на нивоу неке међународне организације, те нужно укључује и елементе који до сада нису били карактеристични за његово остваривање. Читав низ комплексних односа између држава чланица и Европске уније се прелама на овом питању, а решења предвиђена позитивним прописима су због тога нова, инвентивна и понекад врло специфична.

Упркос изазову који представља научна обрада досадашње праксе гарантовања и остваривања права на приступ информацијама од јавног значаја у Европској унији, ово питање није привукло значајнију пажњу стручне јавности. Потписивање Уговора из Лисабона представља праву прилику да се, у контексту најављеног демократског прогреса који он доноси, фокус научних истраживања усмери и на критичко преиспитивање досадашњег начина на који су грађани могли да остваре ово право унутар Европске уније. Свеобухватна анализа би свакако морала да укључује смештање садашњег стања у историјски контекст, те истраживање обима, ограничења и поступка остваривања права, како у позитивном праву, тако и у судској и административној пракси.

2. РАЗВОЈ РЕГУЛАТИВЕ О СЛОБОДНОМ ПРИСТУПУ ИНФОРМАЦИЈАМА

Гарнтовање права на приступ информацијама од јавног значаја у Европској унији се често представља као фаза у развоју тзв. „партиципативних“ права, односно права грађана да учествују у административним поступцима. Обично се наводи да постоје три генерације ових права.¹ Прву генерацију, која се појавила седамдесетих година прошлог века, представља право на правичну расправу пред органима управе. Установљавање овог права је последица деловања Суда правде, као и енглеске и у мањој мери немачке концепције правичне расправе. Другу генерацију у развоју партиципативних права је обележио раст транспарентности деведесетих година прошлог века и захтев за отвореношћу свих институција. Такав захтев су испрва истакле одређене државе чланице које су већ имале вели-

¹ Видети у Bignami, Francesca, *Three Generations of Participation Rights in European Administrative Proceedings*, Jean Monnet Working Paper 11/03, NYU School of Law, New York, 2003.

ко искуство у овој области и традицију отворене владе – Холандија, Данска и Шведска, док је на нивоу ЕУ иницијатива потицала од Европског парламента. Последња фаза, или гарантовање треће генерације права, одвија се управо данас, и састоји се у расправи да ли би и под којим условима, појединци и њихова удружења, тзв. „цивилно друштво“, требало да узму учешћа у поступку доношења аката и одлука у Унији. Комисија представља највећег заговорника таквог укључивања.²

Друга генерација у развоју ових права, или право на транспарентност, како се обично назива, нешто је што све институције ЕУ морају да поштују. Сви званичници ЕУ морају да обављају свој посао што је могуће отвореније, дозвољавајући медијима и представницима јавности да контролишу њихов рад. Као право, транспарентност се углавном односи на индивидуално право на приступ информацијама. Дозвољавајући појединцима да изблиза прате рад институција, транспарентност им омогућује да, било неформалним, политичким путем, било на формалан, правни начин, остварују већи утицај на законодавни или управни поступак.

За историју транспарентности у Европској унији се може рећи да је на неки начин почела деведесетих година данским одбијањем Уговора из Мастрихта и покушајима да се неповерење грађана у ЕУ умањи серијом мера „отворене владе“. Те мере су већином биле везане за право на приступ документима. Након усвајања Интер-институционалне декларације о демократији, транспарентности и супсидијарности 1993. године, и Савет и Комисија су донели одлуке које гарантују индивидуално право на приступ документима, ограничено бројним изузецима.³ У првим годинама посту-

² Друга фаза у развоју права партиципације је била предвођена неким од земаља чланица и Европским парламентом, а не Судом, и за развој и ширење гаранција транспарентности одговорне су пре свега политичке, а не судске институције. Нордијске земље и Холандија имају дугу традицију слободе штампе, јавног откривања и приступа документима владе, а њихови уставни гарантују приступ информацијама од јавног значаја. Очекивање да званичници владе треба да отворено комуницирају са јавношћу и посланицима је обликовала начин на који су дипломате и службеници из ових земаља поступали приликом вршења власти у оквиру Заједнице и то је, у комбинацији са дешавањима око Уговора из Мастрихта, довело до унапређења транспарентности у пракси различитих институција. Европски парламент је такође био један од заступника веће транспарентности, што је и природно за изборна тела: парламентарне дебате, гласање и рад радних тела су отворени за јавност да би бирачко тело могло оцењивати изабране представнике и да би се они на тај начин могли контролисати. Такође, унапређивање транспарентности рада Савета и Комисије је аутоматски значило увећање могућности за контролу ових институција од стране Парламента. На тај начин су се могле унапредити надлежности које само пре једне деценије нису биле развијене. Видети у *Bignami, Francesca, op. cit.*, стр. 10-13.

³ *Council Decision of 20 December 1993 on public access to Council documents*, 1993 O.J. L. 340/43. и *Commission Decision of 8 February 1994 on public access to Commission documents*, 1994 O.J. L 46/58.

пања по овим одлукама, Суд прве инстанце је значајно допринео поштовању права на приступ показујући вољу да уско тумачи изузетке,⁴ а када су ограничења била оправдана, да не дозволи одбијање приступа документу или групи докумената у целини.⁵

Након тога је уследило укључивање права на приступ документима Европског парламента, Савета и Комисије у Уговор из Амстердама,⁶ гарантовање „права на приступ документима“ у Повељи о фундаменталним правима,⁷ и усвајање Регулative о јавном приступу документима све три институције (бр. 1049/2001, у даљем тексту: Регулative).⁸ Напредак ка транспарентности наставља и Уговор који успоставља Устав за Европу.⁹ Принцип отворености рада администрације је имао значајно место у дебата о тексту Европског устава,¹⁰ а нови члан о транспарентности је требало да конституционализује дотадашњу праксу захтевања од свих тела, не само Комисије, Парламента и Савета, да поштују право на приступ документима. Тиме је постојећа имплицитно установљена обавеза европских тела да раде свој посао што је отвореније могуће унапређена експлицитним предвиђањем такве обавезе.¹¹ Такође, Устав предвиђа да Парламент мора да одржава јавне седнице, као и Савет када расправља и усваја правне мере.¹²

Након одустајања од Европског устава, Уговором из Лисабона су предвиђене измене како Уговора о Европској унији, тако и Уговора о Европској заједници. Прописано је да институције, тела, канцеларије и агенције ЕУ морају да обављају послове што отвореније. Преузето је и решење из Устава које налаже одржавање отворених седница Парламента, али и Савета у случају да разматра или гласа о нацрту неког легислативног акта.

⁴ CFI case T-194/94, *John Carvel & Guardian Newspapers v. Council*, 1995 ECR II-2765; CFI case T-309/97, *The Bavarian Lager Co. v. Commission*, 1999 ECR II-3217.

⁵ CFI case T-14/98, *Heidi Hautala v. Council*, 1999 ECR II-2489; CFI case T-124/96 *Interporc v. Commission*, 1998 ECR II-231.

⁶ Члан 255 Уговора о Европској заједници.

⁷ Члан 42 Повеље о фундаменталним правима.

⁸ *Regulation No. 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents*, 2001 O.J. L 145/43.

⁹ Видети члан I-50.

¹⁰ Видети о томе у Kranenburg, H.R. *Is it Time to Revise the European Regulation on Public Access to Documents?*, *European Public Law*, Volume 12, Issue 2, 2006, стр. 251.

¹¹ Видети члан I-50, став 4.

¹² Видети члан I-50, став 2. Видети шире о развоју идеје о отворености рада институција ЕУ у Bignami, Francesca, *op. cit.*, стр. 10-15, Davis, Roy W., *Public Access to Community Documents: a Fundamental Human Right?*, *European Integration online Papers*, Vol. 3, No. 8, 1999. и Öberg, Ulf, *Public Access to Documents after the Entry into Force of the Amsterdam Treaty: Much Ado About Nothing?*, *European Integration online Papers*, Vol. 2, No. 8, 1998.

Такође, право на приступ документима је проширено, па тако јавности нису више доступни само документи Комисије, Савета и Парламента, већ „институција, тела, канцеларија и агенција“, и то без обзира на форму, односно начин на који су забележени. На Савету ће бити да регулативом утврди основне принципе и ограничења права на приступ. По ступању на снагу Уговора из Лисабона, сви органи ЕУ ће бити дужни да, у складу са том регулативом, обезбеде транспарентност поступака, те да разраде посебне одредбе о приступу документима у сопственим пословницима. Суд правде ЕУ, Европска инвестициона банка и Европска централна банка имаће једнаке обавезе када обављају административне задатке.¹³

Јасно је да се право на приступ информацијама од јавног значаја током времена развијало, добијало на важности и проширивало, те да је отвореност власти упоредо са демократизацијом била једна од важних претпоставки даљег развоја ЕУ. Последњи у низу докумената који регулишу ово питање, Уговор из Лисабона, несумњиво уноси промену на нивоу оснивачких уговора, углавном преузимајући позитивна решења из Европског устава. Међутим, питање је колико је та промена суштинска, а у којој мери је у питању нормирање постојеће праксе највишим актом ЕУ. Имајући то у виду, као и одустајање од Европског устава које налаже опрез када се ради о актима који нису још увек ратификовани, неопходно је пажњу усмерити на постојећу регулативу, те је онда размотрити и са становишта промена у оснивачким актима.

3. ОБИМ ПРАВА

Обим права на приступ одређује неколико детерминанти: органи од којих се може захтевати приступ, дефиниција документа коме се може приступити, као и субјекти права на слободан приступ.

3.1 Органи

У Уговору из Амстердама је гарантован приступ документима у поседу три институције Европске уније: Европског парламента, Савета и Комисије.¹⁴ Регулатором 1049/2001 су такође покривене само те три ин-

¹³ Члан 2 (28) Уговора из Лисабона, односно нови члан 16А Уговора о функционисању ЕУ (бившег Уговора о Европској заједници). Поред овога, према Уговору из Лисабона, све институције ЕУ имају начелну обавезу да одржавају отворен и редован дијалог са репрезентативним удружењима и цивилним друштвом, што треба посматрати у светлу остваривања „треће генерација“ партиципативних права. Видети члан 1(12) Уговора из Лисабона, односно нови члан 8Б Уговора о функционисању ЕУ.

¹⁴ Члан 255 Уговора о Европској заједници.

ституције, те нема правног основа да се захтева приступ документима других органа и тела ЕУ.¹⁵ Из тога би се могло закључити да је промена коју доноси Уговор из Лисабона значајна – у њему је гарантован приступ документима свих институција, тела, канцеларија и агенција. Исто тако, Регулатива 1367/2006 Европског парламента и Савета о примени одредаба Конвенције из Архуса о приступу информацијама, јавном учешћу у одлучивању и приступу институцијама и телима Заједнице у области заштите животне средине проширује примену Регулативе 1049/2001 на приступ информацијама свих институција и тела, али само у области заштите животне средине.¹⁶

Ипак, обим права на приступ је у великој мери проширен и пре усвајања овог Уговора и Регулативе 1367/2006. Три институције ЕУ су већ 2001. године, убрзо након доношења Регулативе 1049/2001, усвојиле заједничку Декларацију којом су се обавезале да правила из Регулативе примене и на сва тела која су установљена од стране Заједнице, а такође су позвале и све друге органе да усвоје слична правила.¹⁷ Као резултат те Декларације, институције су прошириле примену Регулативе на агенције изменом њихових оснивачких аката. Многи други органи су такође прихватили препоруку Парламента, Савета и Комисије, па су обезбедили приступ сопственим документима сличан ономе из Регулативе.¹⁸

Иако представљају помак у погледу институција и тела којима се може поднети захтев за приступ документима, одредбе Уговора из Лисабона само у оснивачком уговору бележе већ постојећу регулативу у овој области, дајући јој ваљан правни основ и обавезујући органе да обезбеде приступ. Тако се још једном поновио редослед поступања из деведесетих година прошлог века – приступ је већ био гарантован интерним правилима органа, а затим је унесен у оснивачке уговоре. Новину, међутим, представља обавеза Суда правде да обезбеди приступ документима када обавља административне послове, која до сада није постојала.

¹⁵ Члан 2, став 1 Регулативе.

¹⁶ *Regulation (EC) no 1367/2006 of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community*, 2006 O.J. L 264/13, члан 3.

¹⁷ *Joint declaration relating to Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents*, 2001 O.J. L. 145/43, 2001 O.J. L. 173/5, чланови 1 и 2.

¹⁸ Међу њима су Комитет региона, Економски и социјални комитет, Европска инвестициона банка и Европска централна банка. Видети шире у *Report from the Commission on the implementation of the principles in EC Regulation No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents*, Brussels, 2004, COM(2004) 45 final, стр. 9. Овај извештај за сада представља најпотпунији преглед примене Регулативе 1049/2001.

3.2 Документи

Приступ информацијама од јавног значаја у Европској унији је значајно ограничен тиме што Регулативом није гарантовано право приступа информацијама већ документима. То значи да се не гарантује приступ информацији која није на неки начин забележена, односно која је садржана у више докумената, а документ који се тражи не може бити састављан ради поступања по захтеву за приступ. У први мах се може учинити да је тако у великој мери ограничено право јавности да зна, али је на тај начин у ствари слобода приступа сведена на разумну меру. У супротном би право на приступ проузроковало превелики административни терет који би за резултат имао неефикасност у поступању, а самим тим и ограничавање слободе приступа. Ово сужење обима права је донекле ублажено административним „правилима добре праксе“ све три институције, која предвиђају поступање по захтевима за добијање информација.¹⁹ Но, у пракси је тешко повући јасну линију разграничења између захтева за документом или информацијом, а кодекси добре праксе поступања у овим случајевима нису ваљана правна основа која гарантује приступ информацијама.

Сама дефиниција документа из Регулативе је, међутим, веома широка. Под документом се подразумева сваки садржај без обзира на начин на који је забележен, односно свака информација без обзира на форму у којој се чува, а односи се на питања везана за политике, активности и одлуке за које је институција одговорна.²⁰ Регулатива се односи на тако дефинисане документе из свих поља активности ЕУ, које је институција сачинила, примила или се налазе у њеном поседу.

У пракси је можда најтеже утврдити шта се подразумева под документом у поседу Европског парламента, будући да се он састоји од посланика, органа, политичких група, комитета, делегација и секретаријата. Због тога је Парламент у свом пословнику разјаснио овај појам – он подразумева све документе састављене или примљене од стране тела, комитета, делегација, секретаријата или чланова Парламента који имају мандат. Документи осталих чланова или политичких група се сматрају документима Парламента само у случају да су поднети у складу са пословником. Регула-

¹⁹ Европски парламент - *Guide to the obligations of officials and other servants of the European Parliament (Code of conduct)*, 2000 O.J. C. 97/1; Савет – *Decision of the Secretary-General of the Council/High Representative for Common Foreign and Security Policy of 25 June 2001 on a code of good administrative behaviour for the General Secretariat of the Council of the European Union and its staff in their professional relations with the public*, 2001 O.J. C. 189/1; Комисија – *Commission Decision of 17 October 2000 amending its Rules of Procedure*, 2000 O.J. L. 267/63.

²⁰ Члан 3, став 1, тачка а Регулативе.

тива се не примењује на нацрте који нису на овај начин ушли у процедуру и документе трећих лица који су у поседу чланова Парламента.²¹

Додатан проблем везан за дефиницију документа је практична доступност звучних и визуелних снимака. Питање се нарочито поставило у пракси Европског парламента, зато што се све седнице снимају, а снимци архивирају. Приликом утврђивања може ли се одобрити приступ снимцима они морају бити прегледани. Тај посао може представљати велики терет, нарочито уколико се дозвољава делимичан приступ. Парламент је стога сматрао да грађани морају додатно образложити такав захтев, нарочито ако се понавља.²²

3.3 Субјекти права

Према Регулативи, приступ документима је гарантован свим грађанима Европске уније, физичким лицима која имају пребивалиште на њеној територији, као и свим правним лицима која су регистрована на њеној територији. Институцијама је остављена могућност да гарантују то право лицима која немају пребивалиште или нису регистрована на територији неке од држава чланица.²³

Све три институције су искористиле могућност да прошире круг субјеката права на сва лица, док је само Европски парламент то ограничио на случајеве „када је то могуће“.²⁴ Иако се основано могло претпоставити да ће такво ограничење послужити Парламенту да у пракси одбија захтеве који не долазе из ЕУ, то се није догодило. Све три институције примењују Регулативу на једнак начин према лицима која немају пребивалиште или регистровану канцеларију у државама чланицама. Једнаком поступању је свакако допринела и чињеница да све више захтева стиже путем електронске поште, па није увек могуће проверити да ли лице испуњава услове из Регулативе.²⁵

²¹ Пословник Европског парламента, правило 172(2), према *Report from the Commission on the implementation of the principles in EC Regulation No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents*, стр. 13.

²² *Report from the Commission on the implementation of the principles in EC Regulation No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents*, стр. 14.

²³ Члан 2, ставови 1 и 2 Регулативе.

²⁴ *Council Decision of 29.11.2001 (2001/840) amending the rules of procedure, Annex III of the rules of procedure*, члан 1, *Commission Decision of 5.12.2001 (2001/937), Annex II of the rules of procedure*, члан 1 и *EP Rules of Procedure*, правило 172.

²⁵ *Report from the Commission on the implementation of the principles in EC Regulation No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents*, стр. 10.

Пракса поступања по захтевима за приступ документима показује да је највише захтева подношено од стране стручњака за Европску унију. То су углавном били економски субјекти, адвокатске канцеларије, невладине организације и научници, који су користили документе у свом професионалном раду.²⁶ Будући да се захтев не мора образложити, те да подносилац сноси само поштанске трошкове, Регулатива је отворила пут комерцијалним апликацијама. Такве апликације се тичу докумената који могу имати комерцијалну вредност и за које би иначе морало да се плати, као што су листа адреса или контаката.

Иако превасходно намењено као средство у рукама грађана, они нису у великој мери користили то своје право. Новинари, за које се могло очекивати да ће подносити велики број захтева и да ће на тај начин послужити као посредник између грађана и институција ЕУ, такође нису често подносили захтеве. Комисија је закључила да је коришћење ове могућности од стране новинара изостало због рока за одговор на захтев од 15 дана. Они су углавном заинтересовани за тренутне вести, па је већина апликација долазила од малог броја новинара који се баве истраживачким новинарством.²⁷

4. ОГРАНИЧЕЊА ПРАВА

Право на приступ документима није без ограничења. Постоје одређени интереси којима је дат приоритет у односу на право јавности да зна. Ипак, будући да је циљ Регулативе да пружи што шири приступ документима, ограничења морају бити примењивана рестриктивно. Пракса Суда прве инстанце показује да извесност у погледу угрожавања заштићеног интереса код примене ограничења мора бити утврђена у сваком конкретном случају. То значи да институција мора оценити да ли би приступ документу стварно угрозио заштићени интерес. Угрожавање не може бити само хипотетичко, већ разумно предвидиво.²⁸ Стога је неопходна конкретна анализа садржаја документа да би се утврдило у којој мери он подлеже ограничењу и да ли постоји могућност одобравања делимичног приступа.²⁹ Регулативом су предвиђена три типа ограничења - апсолутна, релативна и посебна.

²⁶ Commission of the European Communities, *Green Paper - Public Access to Documents held by institutions of the European Community: A review*, Brussels, 18.4.2007, COM(2007) 185 final, стр. 4.

²⁷ Видети о шире о најчешћим подносиоцима захтева у *Report from the Commission on the implementation of the principles in EC Regulation No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents*, стр. 10-11.

²⁸ Видети шире у Kranenborg, H.R, *op. cit.*, стр. 253-254.

²⁹ Commission of the European Communities, *Green Paper - Public Access to Documents held by institutions of the European Community: A review*, стр. 7 и члан 4, став 6 Регулативе.

4.1 Апсолутна ограничења

Апсолутна ограничења су обавезујућа, јер у случају да се утврди да би слободним увидом у документ био повређен неки од наведених интереса, приступ мора бити одбијен. Институција нема овлашћење да у том случају процењује да ли се може одобрити приступ документу.

Прво апсолутно ограничење налаже институцији да одбије приступ у случају да би то угрозило јавни интерес у вези са јавном безбедношћу, одбраном и војним питањима, међународним односима и финансијском, монетарном или економском политиком Заједнице или државе чланице.³⁰ Заштита јавне безбедности и одбране и војних питања до сада нису представљали ограничења због којих су захтеви често одбијани јер су надлежности Уније у овој области биле занемарљиве. Развијање сарадње у области правосуђа и унутрашњих послова, као и у области безбедности, може довести до повећања броја докумената којима из ових разлога може бити ограничен приступ. Заштита међународних односа покрива широк круг питања јер се везује за односе институција ЕУ са трећим земљама или међународним организацијама. Све три институције су одбијале приступ на основу тог ограничења. Заштита финансијске, економске и монетарне политике није често била разлог одбијања.³¹

Друго апсолутно ограничење штити приватност појединаца, па је предвиђено обавезно одбијање приступа уколико би то угрозило приватност и интегритет појединца, нарочито према прописима Заједнице о заштити личних података.³² Заштита личних података је уређена Регулацивом 45/2001,³³ па се стога документима који садрже личне податке може приступити само у случају да су испуњени услови прописани тим актом. Регулацива 45/2001 предвиђа да се под личним подацима подразумева свака информација која се тиче идентификованог физичког лица или физичког лица које се може идентификовати.³⁴ Питање је, дакле, да ли се могу обелоданити имена физичких лица. Комисија у свом извештају о примени Регулациве 1049/2001 закључује да се интереси ипак морају балансирати и да се у сваком конкретном случају мора процењивати да ли су околности такве да преовлађује интерес јавности да зна или заштита личних подата-

³⁰ Члан 4, став 1, тачка а Регулациве.

³¹ Видети у *Report from the Commission on the implementation of the principles in EC Regulation No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents*, стр. 17-18.

³² Члан 4, став 1, тачка б Регулациве.

³³ *Regulation No 45/2001 of the European Parliament and of the Council of 18.12.2000 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Community institutions and bodies and on the free movement of such data*, 2001 O.J. L 8/1.

³⁴ Члан 2, став 1, тачка а Регулациве 45/2001.

ка.³⁵ Ипак, захтеви који се тичу личних података нису толико чести у пракси, а и поље примене регулатива 1049/2001 и 45/2001 се разликује. Регулатива о поступању са личним подацима се односи само на питања која су делимично или у целости уређена правом Заједнице, што искључује заједничку спољну и безбедносну политику и сарадњу у области правосуђа и унутрашњих послова, али се при томе примењује на све институције и тела Заједнице.³⁶

4.2 Релативна ограничења

Релативна ограничења, као и апсолутна, обавезују институцију да не одобри приступ документу уколико би то угрозило неки од заштићених интереса, али само ако не постоји *преовлађујућ јавни интерес* да се документ обелодани. Дакле, непходно је да институција процени да ли постоји неки од заштићених интереса који налажу да се документ не открије, а затим да ли је јавни интерес за откривањем такав да преовлађује над интересом из ограничења, те да због тога документ ипак треба обзнанити. Релативна ограничења су предвиђена у случају да би увид у документ угрозио заштиту комерцијалних интереса физичког или правног лица, укључујући интелектуалну својину, судске процесе и правне савете, као и инспекције, истраге и саслушања.³⁷ Поред тога, релативна ограничења постоје и када се захтева приступ документу који је институција сачинила или примила за интерну употребу и односи се на ствар у којој институција још није донела одлуку, а његово откривање би озбиљно угрозило процес доношења одлуке унутар институције. Након доношења одлуке, ограничен је приступ документима који садрже мишљења за интерну употребу настала као део већања и прелиминарних консултација унутар институције, ако би откривање озбиљно угрозило процес одлучивања унутар институције.³⁸

Заштита комерцијалних интереса, као разлог одбијања захтева за увид, готово је искључиво везана за Комисију. Највећи број одбијања је условљен потребом да се заштите документи које су правна лица упутила у склопу истрага везаних за конкуренцију или које су поднела да би учествовала на тендеру. Захтеве су углавном подносила конкурентска

³⁵ Видети *Report from the Commission on the implementation of the principles in EC Regulation No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents*, стр. 19.

³⁶ Члан 1, став 1 и члан 3, став 1 Регулативе 45/2001. Врло детаљно упутство о заштити личних података и јавном приступу документима представља документ Европског супервизора за заштиту података: European Data Protection Supervisor, *Public Access to Documents and Data Protection*, Background Paper Series, No.1, July 2005.

³⁷ Члан 4, став 2 Регулативе.

³⁸ Члан 4, став 3 Регулативе.

предузећа и односили су се на податке чијим би откривањем била угрожена репутација правних лица, а самим тим и њихов комерцијални интерес.³⁹

Заштита судских поступака и правних савета има два вида: када је у питању заштита судских поступака не смеју се обелоданити само документи састављени искључиво за потребе одређеног судског поступка, док се правни савети штите и онда када нису дати једино за сврхе поступка. Ово становиште је заузео Суд прве инстанце у чувеном случају *Turco*,⁴⁰ који је изазвао доста расправа о концепту „правног савета“. Било је спорно питање да ли су правни савети заштићени и онда када се не дају у вези са судским поступком. Наиме, подносилац захтева је тражио да му се одобри увид у документе везане за легислативну активност Савета, а одбијен са образложењем да се ради о правним саветима. Он је сматрао да су правни савети заштићени само у вези са судским поступком, слично као и комуникација између адвоката и клијента, будући да су оба ограничења (судски поступак и правни савети) сврстани заједно у исту алинеју. Ово становиште је подржао и Европски омбудсман, који је сматрао да је потребно направити разлику између правних савета датих у судском поступку и у контексту легислативне активности. Ову другу врсту докумената би требало учинити јавним када одлука буде донета, а ограничење увида, према његовом мишљењу, односи се само на судски поступак.⁴¹

Слично мишљење је касније прихватио и Европски парламент, нарочито имајући у виду случај *Turco*, па је позвао да се размотри измена Регулative која би разјаснила концепт правног савета.⁴² Упркос томе, Суд прве инстанце није прихватио такво становиште, већ је заступао тезу да би законодавац употребио другачију формулацију да је желео да правна мишљења веже искључиво за судске поступке.⁴³ Према Суду, наглашавање правних мишљења издвојено од судских поступака, иако у истој алинеји, значи да је у питању посебан основ за ограничење права на приступ. На тај

³⁹ *Report from the Commission on the implementation of the principles in EC Regulation No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents*, стр. 21.

⁴⁰ CFI judgment of 23 November 2004, Case T-84/03, *Maurizio Turco v. Council*, 2005 O.J. C. 31/20.

⁴¹ Омбудсман је ово становиште изнео у свом извештају Европском парламенту: *European Ombudsman's Special Report dated 12 December 2002 concerning Complaint 1542/2000/(PB)SM*. Видети шире и у Kranenborg, H.R, *op. cit.*, стр. 254-256.

⁴² Видети Резолуцију Европског парламента од 25. септембра 2003. године: *European Parliament resolution on public access to Parliament, Council and Commission documents (implementation of Regulation (EC) No 1049/2001 in the year 2002)*, 2003/2022(INI), члан 4, став 1, алинеја 6 и члан 15, став 1, алинеја 4.

⁴³ Пресуда у случају *Maurizio Turco v. Council*, тачка 59.

начин је заштитићена могућности институција Заједнице да траже независна правна мишљења.⁴⁴

Заштита инспекција, истрага и саслушања је ограничење које се често јавља у пракси Комисије.⁴⁵ Одбијања су нарочито везана за поступке у којима се утврђује да ли је нека од држава чланица прекршила неку од својих обавеза (тзв. *infringement proceedings*).⁴⁶ Пракса Комисије је да примењујући ово ограничење одбија приступ документима пре доношења одлуке Суда, јер постоји могућност пријатељског поравнања. Суд прве инстанце је потврдио да државе чланице имају право да очекују да ће им Комисија гарантовати поверљивост током истрага које могу довести до ових поступака, те да се поверљивост проширује чак и на време трајања поступка. У скоријој пракси, заузето је становиште да извештај који је резултат истраге или инспекције може бити држан у тајности и када је истрага или инспекција завршена. Ипак, могућност да се дозволи приступ таквим документима не може зависити од неизвесног будућег догађаја.⁴⁷

Ограничење приступа документима везаним за процес одлучивања се поједнако односи на све три институције, али се у пракси ретко тиче Европског парламента чије су седнице јавне. Ова ограничења се разликују од осталих јер се не говори само о „угрожавању“ интереса, већ о „озбиљном угрожавању“ процеса одлучивања. Разлику између угрожавања и озбиљног угрожавања је тешко утврдити, па је и Комисија у свом извештају закључила да је разлика „теоретска“, те да ће у конкретном случају пресудити балансирање заштићеног и јавног интереса, а не озбиљност угрожавања или последица које би могле да наступе. Постојање озбиљног угрожавања је нарочито тешко установити након што је одлука донета – то значи да је потребно утврдити да ли би обелодањивање документа из завршеног поступка угрозило доношење одлуке у неком будућем случају.⁴⁸ Такође, Регулатива се односи само на процес доношења одлуке унутар институције, док се интеринституционално одлучивање, толико карактеристично за Европску унију, не спомиње. Вероватно се стога изузеће докумената након што је процес одлучивања унутар институције завршен и односи на ситуацију када једна од

⁴⁴ *Report from the Commission on the implementation of the principles in EC Regulation No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents*, стр. 21.

⁴⁵ Commission of the European Communities, *Green Paper - Public Access to Documents held by institutions of the European Community: A review*, стр. 5.

⁴⁶ Чланови од 226 до 228 Уговора о Европској заједници.

⁴⁷ Видети у Commission of the European Communities, *Green Paper - Public Access to Documents held by institutions of the European Community: A review*, стр. 7.

⁴⁸ *Report from the Commission on the implementation of the principles in EC Regulation No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents*, стр. 23.

институција упућује предлог другој, те је процес одлучивања са њене стране готов, али тек предстоји одлучивање у оквиру друге институције.

За сва релативна ограничења је карактеристично балансирање јавног интереса са другим интересима, односно такозвани „*тест прееовлађујућег јавног интереса*“. Од самих почетака примене регулативе тај тест је изазивао недоумице. Нејасно је шта се подразумева под јавним интересом. Ако се пође од претпоставке да увек постоји оправдан интерес јавности да зна, онда се у сваком конкретном случају мора утврдити да ли је такав интерес преовлађујућ у односу на интерес заштићен изузетком. Иако је у апликацијама често навођен интерес транспарентности као јавни интерес због кога би документ требало открити, такво објашњење није прихватљиво јер не би било потребе за нормирањем релативних ограничења, будући да се Регулатива и заснива на претпоставци постојања интереса јавности да оствари увид у документ.⁴⁹

Додатан проблем је што је готово немогуће унапред одредити који интерес би требало да превлада, односно прописати како би институције требало да поступају. Комисија је стога закључила да се ради о „изузетку од изузетка“, који би требало тумачити рестриктивно.⁵⁰ То значи да прво треба утврдити постоји ли опасност од угрожавања интереса из изузетка, а онда да ли постоји преовлађујућ јавни интерес као изузетак од овог правила. Јасно је да такво поступање доводи до веома малог броја случајева у којима је утврђено постојање тог додатног, преовлађујућег интереса. Нарочито јер је у пракси терет доказивања преваљен на подносиоца захтева. Иако је институција дужна да сама проверава да ли такав интерес постоји, у апликантовом интересу је да оствари увид у документ, те ће он подносити доказе да постоји преовлађујући интерес.⁵¹ Неповољан положај подносиоца захтева је потврдио и Суд у случају *Turco*, где је чак закључио да је апликант дужан да покаже постојање преовлађујућег јавног интереса ако се позива на транспарентност као јавни интерес, јер је она већ заштићена Регулативом.⁵² Непостојање поступака у којима је доказан преовлађујућ јавни интерес, ограничена могућност позивања на транспарентност у таквим случајевима, као и неповољан положај подносиоца захтева чине да се релативна ограничења по свом ефекту приближе апсолутним.

4.3 Посебна ограничења

Поред апсолутних и релативних ограничења, постоје и посебна ограничења права на приступ која се односе на одређене типове докумената. То су документи треће стране и тзв. осетљиви документи.

⁴⁹ *Ibidem*, стр. 24.

⁵⁰ *Ibidem*, стр. 24-25.

⁵¹ Видети шире у Kranenborg, H.R, *op. cit.*, стр. 258-260.

⁵² *Maurizio Turco v. Council*, тачка 83.

Основно правило је да се трећа страна консултује приликом решавања захтева за приступ документу који од ње потиче. Институција је дужна да консултује трећу страну у погледу могуће примене неког од ограничења (било апсолутног, било релативног), осим у случају да је очигледно да документ треба или не треба обелоданити.⁵³ На тај начин је обавеза консултовања релативизирана јер коначна одлука остаје увек у надлежности институције. Комисија и Савет су имплементирајући Регулативу предвидели да се у случају противљења треће стране обелодањивању документа она обавештава о супротној намери институције, те да јој се оставља рок од 10 радних дана да одговори на такву намеру. Ипак, у пракси је у највећем броју случајева уважавано становиште треће стране.⁵⁴

Посебна врста докумената треће стране су документи који потичу из држава чланица. Регулатива предвиђа да држава чланица може захтевати од институције да не обелодани њен документ без претходне сагласности.⁵⁵ Држава чланица то може учинити без ограничења, односно без позивања на неки од изузетака. На тај начин јој се даје повлашћен положај односу на остале субјекте чији се документи налазе у поседу институција Заједнице. Поставља се питање да ли такав захтев обавезује институцију или се ради само о инструкцији. Ако је обавезује, то значи да државе чланице могу ставити апсолутан вето на објављивање документа без икаквог објашњења. У другом случају, уколико такав захтев не обавезује институцију, државе нису додатно заштићене у односу на друге субјекте, будући да се процена институције може базирати искључиво на неком од изузетака из Регулативе. Питање је и да ли пристанак државе чланице обавезује институцију и да ли она тада може преиспитивати постоји ли неки од основа за ограничење.

Суд прве инстанце је закључио да не постоји обавеза институције да поступи по захтеву државе чланице.⁵⁶ Не би била далеко од истине тврдња да је на тај начин одредба о документима из држава чланица лишена смисла. Једина разлика у односу на документе осталих трећих страна је у томе што држава чланица не мора да образложи своје противљење увиду у документ. Но, ако одлука институције није везана мишљењем државе чланице, она мора бити заснована на истим правилима, тј. ограничењима као и било која друга одлука о приступу документима, те је у интересу државе чланице да изнесе разлоге противљења.

⁵³ Члан 4, став 4 Регулативе.

⁵⁴ *Report from the Commission on the implementation of the principles in EC Regulation No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents*, стр. 25.

⁵⁵ Члан 4, став 5 Регулативе.

⁵⁶ Kranenborg, H.R., *op. cit.*, стр. 265-266.

Додатан проблем представљају документи држава чланица који су у посед институција Заједнице дошли пре ступања на снагу Регулative. Уколико би се дословно применила одредба из Регулative, захтев да се тражи сагласност државе чланице приликом откривања документа би се морао истаћи пре него што стигне захтев за приступ. Регулativeм је предвиђено да „држава чланица може захтевати да институција не обелодани документ који потиче из те државе чланице без њене претходне сагласности“.⁵⁷ Ако би институција накнадно консултовала државу чланицу, онда се не би радило о подношењу захтева, већ о давању сагласности, која се не тражи уколико раније није поднет захтев. Тада би се могло применити само опште правило о документима треће стране, где се документ не обелодањује искључиво ако се може применити неки од изузетака.

Судска пракса, међутим, говори да је институција дужна да консултује државу чланицу у погледу докумената у поседу институције из времена пре доношења Регулative, али не о томе да ли постоји неки од изузетака, већ да ли жели да поднесе захтев да се документ не објављује. Тек ако држава чланица захтев не поднесе, онда се примењује опште правило о документима треће стране и испитивању да ли постоје ограничења.⁵⁸ Уколико постоји захтев државе чланице, тада се на приступ документу не примењује Регулative, већ унутрашње право државе.⁵⁹ Будући да је, како је пракса Суда показала, коначна одлука увек у рукама институције, а да се мишљење треће стране увек уважава, било да се ради о држави чланици или неком другом, и ово питање не би требало да производи практичне проблеме.

Постоје недоумице и код квалификовања „докумената који потичу из државе чланице“. Савет је, на пример, овај појам тумачио рестриктивно, будући да у његовом раду учествују представници држава чланица. Према тој интерпретацији, представници држава чланица се у контексту рада у оквиру Савета, његових комитета или група, сматрају делом Савета. Међутим, документи сачињени од стране држава чланица у којима је исказан став државе чланице као такве, а не као чланице Савета сматрају се документима треће стране.⁶⁰

Посебна ограничења приступа везана су и за тзв. осетљиве документе. Осетљиви документи су дефинисани у Регулative уз помоћ три критеријума: формалном ознаком приликом класификације, интересима који су њима заштићени и њиховим пореклом. Осетљиви документи су кумулатив-

⁵⁷ Члан 4, став 5 Регулative

⁵⁸ Видети у Kranenborg, H.R, *op. cit.*, стр. 263-265.

⁵⁹ Commission of the European Communities, *Green Paper - Public Access to Documents held by institutions of the European Community: A review*, стр. 8.

⁶⁰ *Report from the Commission on the implementation of the principles in EC Regulation No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents*, стр. 25-26.

но: а) документи класификовани у складу са правилима институције у чијем су поседу најмање као „поверљиви“ (односно *confidential*, што укључује и тајне документе означене као *secret* и *top secret*); б) документи који штите основне интересе Европске уније или једне или више држава чланица у области јавне безбедности, одбране и војних питања, међународних односа или финансијске, монетарне или економске политике; и в) документи који потичу од институција или агенција које су оне установиле, држава чланица, трећих земаља или међународних организација.⁶¹ Осетљиви документи се од осталих разликују по процедури поступања у случају захтева за приступ – њима могу руковати особе које и иначе имају право да се упознају са садржином осетљивих докумената и не смеју се учинити јавним без пристанка стране од које документ потиче.⁶²

4.4 Временско важење ограничења

Регулативом је временско важење ограничења двоструко лимитирано. На првом месту, ограничења важе само док је заштита оправдана имајући у виду садржај документа. Са друге стране, општи рок важења ограничења је 30 година. На тај начин је материјални критеријум допуњен формалним, а уведена је претпоставка да након протеча три деценије нема потребе за тајношћу одређеног документа. Ипак, тридесетогодишње временско ограничење трпи и неке изузетке. У случају да су документи изузети од приступа због заштите приватности или комерцијалних интереса, као и у случају осетљивих докумената, забрана приступа се може, уколико је неопходно, продужити и након тог периода.⁶³ Регулатива која уређује обелодањивање историјских архива је доведена у склад са одредбама о временском важењу ограничења слободног приступа документима, тако да сви документи институција Заједнице постају јавни након периода од 30 година, осим у случају поменутих изузетака.⁶⁴

5. ПОСТУПАК ОСТВАРИВАЊА ПРАВА

Регулативом су уређена готово сва релевантна питања поступка остваривања права: допуштеност захтева, поступање за захтевом, правни

⁶¹ Члан 9, став 1 Регулативе.

⁶² Члан 9, ставови 2 и 3 Регулативе.

⁶³ Члан 4, став 7 Регулативе

⁶⁴ *Council Regulation (EC, Euratom) No 1700/2003 of 22 September 2003 amending Regulation (EEC, Euratom) No 354/83 concerning the opening to the public of the historical archives of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community*, 2003 O.J. L. 243/1.

лекови, остваривање увида, итд. Додатна разјашњења процесних одредаба Регулативе могу се пронаћи у богатој пракси поступања по захтевима, као и у судској пракси Суда правде.

5.1 Допуштеност захтева

Постоји релативно мали број услова које захтев мора да испуњава да би био допуштен. Потребно је да је сачињен у писаном облику (експлицитно укључујући и електронску форму), на једном од званичних језика и на „довољно прецизан начин да омогући институцији да идентификује документ“ који се захтева. Подносилац захтева није дужан да образлаже своју апликацију.⁶⁵ Када захтев није довољно прецизан, институција има обавезу да позове подносиоца да га разјасни и да му у томе помогне.⁶⁶

5.2 Поступање са захтевом

По пријему захтева, институција је дужна да о томе обавести подносиоца и да захтев обради што пре. У року од 15 радних дана од регистрације захтева институција мора или да обезбеди увид у документ или да писменим путем обавести подносиоца о разлозима одбијања и његовом праву да поднесе тзв. потврђујући захтев (*confirmatory application*). У случају одбијања, подносилац захтева може у року од 15 дана од дана пријема одговора поднети потврђујући захтев у коме ће позвати институцију да поново размотри допуштеност приступа. Уколико институција не одговори у предвиђеном року, подносилац је такође овлашћен да поднесе потврђујући захтев.⁶⁷ Поступање са потврђујућим захтевом је истоветно, с тим што одбијајући одговор не садржи обавештење о могућности подношења поновног, потврђујућег захтева, већ поуку о правном леку.⁶⁸

Посебно поступање је везано за захтеве за приступ дугачким документима или великом броју докумената, када се рок за одговор на захтев или потврђујући захтев може продужити за још 15 радних дана, с тим што се подносилац о продужењу рока обавештава, а оно се детаљно образлаже.⁶⁹ Предвиђена је могућност да се у таквим случајевима институција обрати подносиоцу неформално, да би се нашло правично решење.⁷⁰ У пракси, институције се могу суочити са апликацијама које представљају несразмерно велико оптерећење за администрацију институције. Регула-

⁶⁵ Члан 6, став 1 Регулативе.

⁶⁶ Члан 6, став 2 Регулативе.

⁶⁷ Члан 7, ставови 1, 2 и 4 Регулативе.

⁶⁸ Члан 8 Регулативе.

⁶⁹ Члан 7, став 3 и члан 8, став 3 Регулативе.

⁷⁰ Члан 6, став 3 Регулативе.

тива не садржи одредбе о неправичним, поновљеним или очигледно неразумним захтевима, те је питање морало да се искристалише у пракси Суда.

Најпознатији случај је свакако *Verein für Konsumenteninformation*,⁷¹ где је Комисија била суочена са захтевом за приступ документу од 47000 страница.⁷² Комисија се обратила подносиоцу ради изналажења прихватљивог решења, али то није дало резултате па је случај доспео пред Суд прве инстанце. Суд је закључио да проста чињеница да се захтев за приступ тиче великог броја докумената не ослобађа институцију од обавезе да спроведе конкретно испитивање докумената приликом утврђивања да ли приступ треба одобрити. Међутим, Суд је такође заузео став да у изузетним случајевима, где административни терет изазван конкретним испитивањем докумената превазилази разумно очекивани, одступање од обавезе конкретног испитивања сваког документа може бити дозвољено. Институција тада мора испитати све друге могућности за ограничавање радног оптерећења, а на њој лежи терет доказивања да је оптерећење превелико.⁷³

Регулатива не предвиђа узимање у обзир мотива подносиоца захтева, па се захтев чија је сврха ометање рада институције не може одбити. Комисија је у извештају о примени Регулативе скренула пажњу на ово питање.⁷⁴ Постојање интереса за приступ документу се претпоставља, односно сматра се да увек постоји интерес јавности да зна. Због тога апликант не мора да образлаже сопствени захтев, а институција може бити суочена са задацима које не може да испуни, а који при томе нису оправдани. Због тога се Комисија залаже за примену принципа пропорционалности, који би подразумевао да се одбију захтеви чија би обрада захтевала непропорционално велики терет у односу на принцип добре административне праксе.⁷⁵ Такво поступање тренутно нема основ у позитивном праву, па би у том правцу могла да се измени Регулатива.

5.3 Правни лекови

Основни правни лек који стоји на располагању подносиоцу захтева је поновно подношење потврђујућег захтева. Правни лек има недеволутивно дејство, односно ограничено недеволутивно дејство, будући да о њему одлучује други орган у оквиру истог органа који је донео првостепену одлуку.

⁷¹ CFI judgment of 13 April 2005, case T-2/03, *Verein für Konsumenteninformation v. Commission*, 2005 O.J. C. 155/14.

⁷² *Ibidem*, тачка 17.

⁷³ *Ibidem*, тачке 112 и 113.

⁷⁴ *Report from the Commission on the implementation of the principles in EC Regulation No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents*, стр. 31-32.

⁷⁵ *Ibidem*, стр. 30.

У оквиру Парламента првостепену одлуку доноси Генерални секретар, а другостепену Биро. О захтевима поднетим Савету у првом степену одлуку доноси такође Генерални секретар, а у другом сам Савет простом већином гласова. Унутар Комисије, у складу са величином њених департмана и њиховим делокругом, првостепену одлуку доноси Генерални директор а другостепену Генерални секретар. У пракси је овај правни лек дао добре резултате јер је врло једноставан за подносиоца, а релативно велики број потврђујућих захтева је био уважен. Са друге стране, рок од 15 радних дана се показао као недовољан за одлучивање у другом степену.⁷⁶

У случају да је одбијање приступа у другом степену потврђено, подносиоцу захтева је на располагању покретање судског поступка за утврђивање легалности аката институција Заједнице у року од два месеца од дана објављивања одлуке⁷⁷ или/и подношење жалбе Омбудсману под општим условима.⁷⁸

5.4 Остваривање увида

Остваривање права на приступ увидом у документ има два вида - прва могућност је да подносилац захтева изврши увид на лицу места а друга да добије копију документа, где је могуће и електронску. Трошкове слања и израде копије може сносити подносилац захтева, осим уколико врши увид на лицу места, ако се ради о копији мањој од 20 страна или се увид остварује директно путем електронског регистра. Ако је документ већ објављен, сматра се да је институција испунила своју обавезу указивањем на начин на који апликант може остварити увид. Институција је дужна да документ достави у форми коју изабере подносилац.⁷⁹

Да би се олакшао приступ документима, институције имају обавезу да обезбеде регистре докумената којима је могуће приступити и у електронској форми.⁸⁰ Иако је сврха Регулative да обезбеди „пасивну“ информацију, односно само увид у документ, установљена је и оваква „активна“ обавеза као део опште политике ЕУ у области транспарентности и доступности информација од јавног значаја.⁸¹ Регистри би требало да обезбеде грађанима могућност да установе који им је документ потребан, а не да замене њихово право да захтевају приступ документу.

⁷⁶ *Ibidem*, стр. 33.

⁷⁷ Члан 230 Уговора о Европској заједници.

⁷⁸ Члан 195 Уговора о Европској заједници и Члан 8, став 1 Регулative.

⁷⁹ Члан 10 Регулative.

⁸⁰ Чланови 11 и 12 Регулative.

⁸¹ *Report from the Commission on the implementation of the principles in EC Regulation No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents*, стр. 37.

6. ПРОМЕНА САДАШЊИХ ПРОПИСА – НЕУЖНОСТ ИЛИ ПОТРЕБА?

Дугогодишња пракса поступања органа Европске уније по захтевима за приступ документима показује бројне предности, али и мане садашњих прописа у овој области. Са ступањем на снагу Уговора из Лисабона, који предвиђа измене у погледу органа на које се примењују правила о приступу, и који Повељи о фундаменталним правима даје правну снагу оснивачког уговора, а праву на приступ документима статус фундаменталног права, измене Регулative 1049/2001 постају нужне. Иако промене нису корените и за циљ имају само да конституционализују тренутну праксу у овој области, пружа се прилика да се тим поводом исправе и бројне недоречености и слабе тачке Регулative.

Досадашња пракса је показала да је потребно: прецизније дефинисати документ коме се може приступити, нарочито имајући у виду специфичан састав институција и тела Европске уније; проширити круг субјеката права будући да се ни сада најчешће не може утврдити идентитет подносиоца захтева; додатно прецизирати апсолутна ограничења и ускладити прописе о заштити личних података и приступу документима; учинити „тест преовлађујућег јавног интереса“ јасним и практично примењивим, а релативна ограничења права различитим од апсолутних; разјаснити значење правних савета и временски лимитирати то релативно ограничење на период до доношења одлуке код вансудских поступака; продужити трајање ограничења везаног за истраге и инспекције до доношења одлуке суда; ограничење приступа документима повезаним са процесом одлучивања у институцијама изменити тако да уважава интеринституционални карактер доношења одлука у ЕУ; изједначити државе чланице са осталим трећим странама у погледу статуса њихових докумената или разјаснити у чему се тачно састоји различит третман, као и шта се сматра документом државе чланице; предвидети поступак у случају поновљених, неправичних или очигледно неразумних захтева, односно на неки начин уврстити мотиве подносиоца захтева за приступ у оцењивање оправданости таквих захтева, рецимо применом начела пропорционалности; посветити већу пажњу активном пружању информација.

Поред свих могућих измена у прописима, постоји и једна суштинска измена која је везана за праксу остваривања права на приступ и која је неизбежна по ступању на снагу Уговора из Лисабона. Када Повеља о фундаменталним правима добије правно обавезујућу снагу, право на приступ документима постаће основно људско право. Због тога ће се и положај подносиоца захтева изменити. До сада је у пракси, а нарочито судској, апликант често стављан у неповољнији положај него што је то предвиђено

позитивним прописима. Тумачећи прописе и разјашњавајући недоречености, Суд ће се, као врховним начелом, руководити интересом субјекта права, те ће, појави ли се неко спорно питање или правна празнина, одредбе морати да примењује у његову корист. Тако ће право на приступ информацијама од јавног значаја добити нови квалитет, грађани моћно оружје у односима са институцијама власти, а Европска унија толико очекивани напредак на путу демократизације.

*Boško Tripković, LL.M. Assistant
Novi Sad School of Law*

RIGHT TO ACCESS PUBLIC-SECTOR INFORMATION IN THE EUROPEAN UNION

Abstract

Article explores the question of regulation and practical implementation of the right to access public-sector information in the European Union. Legislation is firstly put in the historical perspective and in the context of democratization processes in the EU. After that, the scope of the right is determined through the analysis of which documents can be made public in the course of this right, institutions and bodies covered, and beneficiaries of the right. Moreover, absolute, relative and specific exceptions to the right of access are examined, as well as processing applications for access, especially their admissibility, procedure that follows an application, remedies and practical realization of access. Finally, critical appraisal of the legislation and case law is given, with the proposal for future changes.