



Republika e Kosovës
Republika Kosova-Republic of Kosovo
AGJENCIA PËR INFORMIM DHE PRIVATËSI
AGENCIJA ZA INFORMACIJE I PRIVATNOST
INFORMATION AND PRIVACY AGENCY



SMERNICE

za sprovođenje testa štetnosti i javnog interesa
[kada se ograničava ili odbija zahtev za pristup javnim dokumentima]



April 2021

SPISAK SKRAĆENICA

AIP	Agencija za informacije i privatnost
ZPJD	Zakon o pristupu javnim dokumentima
ZZLP	Zakon o zaštiti ličnih podataka
ZOUP	Zakon o opštem upravnom postupku
JI	Javni interes

SADRŽAJ

Spisak skraćenica.....	2
Uvod.....	4
1. Slučajevi u kojima se ne primenjuje test.....	6
2. Slučajevi u kojima mogu da se primene izuzeci od pristupa javnim dokumentima zbog neodređenosti u zahtevu.....	6
3. Slučajevi u kojima se primenjuju izuzeci od pristupa javnim dokumentima	7
4. Sprovođenje testa štetnosti i javnog interesa da bi se utvrdilo da li šteta koja bi se nanela zaštićenom interesu ima prevagu nad javnim interesom za odobravanje pristupa javnom dokumentu... 8	
4.1 Kako utvrditi da li javni interes na kraju može da bude oštećen ako se odobri pristup javnom dokumentu?.....	8
4.2 Šta je „javni interes“?	9
4.3 Kako sprovesti test pre odlučivanja da li odobriti, ograničiti ili odbiti pristup javnom dokumentu?.....	10
4.3.1 Kako identifikovati elemente javnog interesa u prilog odobravanju pristupa?.....	10
4.3.2 Faktori koji nisu od značaja pri razmatranju odobravanja pristupa javnim dokumentima.....	12
5. Razmatranje alternativnih mogućnosti radi pronalaženja prave ravnoteže prilikom ograničavanja ili odbijanja pristupa javnim dokumentima.....	12

Na osnovu Zakonu o pristupu javnim dokumentima, Agencija odlučuje o podnetim žalbama na radnje ili propuste svake javne institucije koja podnosiocima zahteva ograničava ili uskraćuje pristup javnim dokumentima.¹ Druga instanca je upravni sud. Potreba za ovim smernicama proizilazi iz uslova da se osigura da ograničenje, odnosno odbijanje, pristupa bude u skladu sa principom proporcionalnosti, kako je predviđeno Zakonom 05/L-031 o opštem upravnom postupku². Ovaj dokument treba da posluži kao smernica odgovornim službenim licima (glavnim administrativnim službenicima u javnim institucijama)³ kada razmatraju neki zahtev za pristup javnim dokumentima, pre nego što odluče da ograniče ili odbiju traženi pristup.

Cilj ovih smernica je da pomognu javnim institucijama u postupanju i odlučivanju o zahtevima za pristup javnim dokumentima, kako je predviđeno Zakonom o pristupu javnim dokumentima, pomoću testova štetnosti i javnog interesa koji su ovde detaljno opisani. Ovo je prvi put da se na Kosovu izrađuju posebne smernice za tu svrhu, pa je stoga naveden niz praktičnih primera kako bi se institucijama omogućilo da sprovedu testove predviđene ovim smernicama pre nego što ograniče ili odbiju pristup javnom dokumentu licima koja su podnela zahtev za pristup takvim informacijama.

Žalbe na ograničenje ili odbijanje pristupa mogu da se podnesu Agenciji za informacije i privatnost⁴ (u daljem tekstu: Agencija), kao prvostepenom telu za razmatranje takvih žalbi. Agencija je nezavisno telo koje je ovlašćeno da nadgleda sprovođenje zakonskih propisa o pristupu javnim dokumentima i zaštiti ličnih podataka, u cilju zaštite osnovnih prava i sloboda fizičkih lica u vezi sa obradom njihovom ličnih podataka, i garantuje fizičkim i pravnim licima pristup javnim dokumentima. Materijalne nadležnosti Agencije utvrđene su Zakonom br. 06/L-082 o zaštiti ličnih podataka⁵ i Zakonom br. 06/L-081 o pristupu javnim dokumentima⁶.

Odmeravanje javnog interesa prilikom stavljanja dokumenta na raspolaganje javnosti relativno je i zavisi od okolnosti u vreme kada je zahtev za pristup podnet, pa za isti dokument mogu da budu donete različite odluke u različito vreme. Pre odlučivanja o zahtevu za pristup javnom dokumentu treba da se sprovede test štetnosti i javnog interesa kako bi se utvrdilo da li zakonski zaštićeni interesi nadvladavaju javni interes.

Zakon o pristupu javnim dokumentima dozvoljava pristup javnim dokumentima svakom fizičkom ili pravnom licu, bez diskriminacije po bilo kom osnovu. Uprkos tome, u glavi V, Zakon takođe

¹ Žalba može da se podnese i Instituciji ombudsmana kao nezavisnom telu koje je prema Zakonu o pristupu javnim dokumentima odgovorno da pomogne stanovnicima u ostvarivanju njihovih prava na pristup javnim dokumentima.

² Zakon 05/L-031 o opštem upravnom postupku, 21. jun 2016.

³ Odgovorno službeno lice u ovom konkretnom slučaju jeste odgovorno službeno lice kako je definisano članom 26 Zakona br. 05/-031 o opštem upravnom postupku, koje sprovodi upravni postupak na zahtev stranke za pristup javnim dokumentima. Osim toga, odgovorno službeno lice u smislu člana 27 ovog zakona, osim vođenja postupka za pristup dokumentima, odlučuje o zahtevu, potpisuje odluku i obaveštava stranku, osim ako posebnim zakonom nije drugačije predviđeno.

⁴ Link Agencije je <https://aip.rks-gov.net/>.

⁵ Zakon br. 06/L-082 o zaštiti ličnih podataka⁵, 25. februar 2019.

⁶ Zakon br. 06/L-081 o pristupu javnim dokumentima, 4. jul 2019.

navodi skup dozvoljenih osnova za ograničavanje ili odbijanje pristupa javnim dokumentima i slučajeve kada se pristup uvek odobrava. Test se sprovodi samo tamo gde Zakon dozvoljava ograničenje ili odbijanje pristupa, a nije potreban u slučajevima kada se pristup uvek odobrava na zahtev.

Da bi javna institucija povećala poverenje javnosti najvažnije je dati jasno obrazloženje za odbijanje ili ograničavanje pristupa tako što se u odluci o ograničenju ili odbijanju utvrđuju osnove i za i protiv odobravanja pristupa, te je svaka odluka o ograničenju ili odbijanju propisno odmerena putem testa koji je detaljno opisan u nastavku. Pored toga, u obrazloženju treba da se navedu i alternativni načini za koje se smatra da omogućavaju pristup stranci, kako je predviđeno u poglavlju 5 ovih smernica.

Aneks 1 ovih smernica detaljno opisuje, između ostalog, korake koje odgovorno službeno lice treba da sledi prilikom utvrđivanja javnog interesa, dok Aneks 2 sadrži dijagram koji s jedne strane ilustruje odmeravanje javnog interesa, a s druge strane potrebu za uskraćivanjem traženih informacija.

1. SLUČAJIVI U KOJIMA SE NE PRIMENUJE TEST

Zakon o pristupu javnim dokumentima, u članu 17, stav 3, navodi slučajeve u kojima se uvek odobrava pristup javnim dokumentima. Ovi slučajevi uključuju sledeće:

- 1. traženi javni dokument odnosi se na trošenje javnog novca;*
- 2. javni dokument odnosi se na vršenje javnih funkcija ili radne odnose javnih službenika, osim u slučajevima kada sadrži zaštićene lične podatke ili kada je drugačije određeno u relevantnim zakonima;*
- 3. traženi javni dokument odnosi se na životnu sredinu, otpad, opasne supstance ili informacije iz izveštaja o bezbednosti životne sredine kako je predviđeno relevantnim zakonom o zaštiti životne sredine.*

Bez obzira na gorenavedeno, ako je samo jedan deo traženog javnog dokumenta obuhvaćen bilo kojim od izuzetaka navedenih u stavu 2 člana 17, preostali delovi javnog dokumenta se objavljuju, kao što je detaljno predstavljeno u sledećem poglavlju.

2. SLUČAJEVI U KOJIMA MOGU DA SE PRIMENE IZUZECI OD PRISTUPA JAVNIM DOKUMENTIMA ZBOG NEODREĐENOSTI U ZAHTEVU

Prema članu 17, stav 5 Zakona o pristupu javnim dokumentima, javna ustanova kojoj je upućen zahtev za pristup javnim dokumentima može da odbije davanje pristupa ako:

- 1. bez obzira na pomoć javne institucije, zahtev ostaje prilično nejasan tako da nije moguće identifikovati dokument; i*
- 2. su ispunjeni uslovi i zahtevi iz stava 2 i 4 člana 17.*

Kada je zahtev za pristup javnom dokumentu nejasan tako da ne može da se identifikuje dokument, javno telo kome je upućen zahtev za pristup treba da obavesti stranku i pomogne joj u ostvarivanju njenih prava zagarantovanih Zakonom kako bi se sprečilo da stranka ne može da pristupi javnom dokumentu zbog svoje neupućenosti. Prema Zakonu o pristupu javnim dokumentima, javno telo takođe treba da obavesti stranke o njihovim pravima, kao i o pravnim posledicama njihovih postupaka ili nečinjenja.

Javno telo koje vodi upravni postupak obezbeđuje da neznanje stranke ne rezultira slabijom zaštitom njenih prava i legitimnih interesa, na koje stranka ima pravo u skladu sa zakonom. Javno telo, posebno, obaveštava stranku o njenim pravima i obavezama u upravnom postupku i ukazuje na pravne posledice njenih postupaka ili nečinjenja tokom postupka.

Javno telo kome je upućen zahtev za pristup određenom dokumentu treba da pruža takvu pomoć stranci tokom celog procesa. Zatim, kada stranka podnosi zahtev, javno telo treba da bude revnosno u davanju tačnih, jasnih i razumljivih informacija o načinu podnošenja zahteva, zakonskim zahtevima i svakoj drugoj zakonski obaveznoj formalnosti, rokovima i pravnim lekovima koji su na raspolaganju stranci u slučaju da je pristup javnom dokumentu, kako je stranka tražila, ograničen ili odbijen.

Prema ovim smernicama, obaveza javnog tela da daje informacije i pruža aktivnu pomoć stranci sastoji se u davanju opštih informacija o načinu na koji se odredbe o predviđenim informacijama obično tumače i primenjuju. Ako, uprkos jasnim uputstvima javne institucije da se u zahtevu jasno navede javni dokument kojem se traži pristup, stranka ne podnese zahtev u kome je jasno naveden javni dokument kojem se traži pristup, institucija odbija zahtev stranke za pristup.

3. SLUČAJEVI U KOJIMA SE PRIMENJUJU IZUZECI OD PRISTUPA JAVNIM DOKUMENTIMA

Zakon o pristupu javnim dokumentima garantuje prava svake osobe na pristup javnim dokumentima i zabranjuje javnim institucijama da odbiju pristup javnim dokumentima bez prethodnog testa štetnosti i javnog interesa za pristup relevantnom javnom dokumentu, kako bi se dokazalo da šteta koja bi bila naneta zaštićenom interesu preteže nad javnim interesom za pristup tom javnom dokumentu.

Ograničenje prava na pristup javnim dokumentima treba da se vrši u skladu sa načelom proporcionalnosti shodno važećem Zakonu o opštem upravnom postupku i u skladu sa članom 17 Zakona o pristupu javnim dokumentima i samo u svrhu zaštite:

- 1. života, zdravlja i javne bezbednosti;*
- 2. nacionalne bezbednosti, odbrane i međunarodnih odnosa;*
- 3. sprečavanja, istrage i sudskog postupka protiv kriminalnih radnji u slučajevima kada objavljivanje javnih dokumenata može da nanese štetu procesu istrage;*
- 4. disciplinske istrage u slučajevima kada objavljivanje javnih dokumenata može da nanese štetu disciplinskom postupku;*
- 5. inspekcije, kontrole i nadzora od strane javnih institucija u slučajevima kada obrađuju poverljive informacije;*
- 6. prava na privatnost i prava na brisanje ('prava na zaborav');*
- 7. komercijalne poverljivosti, kao što su poslovne, profesionalne ili tajne kompanije;*
- 8. dokumenata na koje javna ustanova ili treća lica uživaju prava intelektualne svojine;*
- 9. državne ekonomske, monetarne i devizne politike;*
- 10. statističke poverljivosti;*

11. jednakosti strana u sudskom postupku i efikasnog rada pravosuđa; i

12. diskusija unutar ili između javnih institucija u vezi sa razmatranjem nekog pitanja koje sadrži poverljivi dokument.

Ako je samo jedan deo traženog javnog dokumenta obuhvaćen bilo kojim od gorenavedenih izuzetaka, preostali delovi javnog dokumenta se objavljuju.

4. SPROVOĐENJE TESTA ŠTETNOSTI I JAVNOG INTERESA DA BI SE UTVRDILO DA LI ŠTETA KOJA BI SE NANELA ZAŠTIĆENOM INTERESU IMA PREVAGU NAD JAVNIM INTERESOM ZA ODOBRAVANJE PRISTUPA JAVNOM DOKUMENTU

Javna ustanova koja dobije zahtev za pristup javnim dokumentima treba da obradi i donese odluku o zahtevu u rokovima predviđanim članom 12 Zakona o pristupu javnim dokumentima. Kada je stranci odobren pun pristup javnom dokumentu ili dokumentima, javna institucija ne treba da sprovodi test štetnosti i javnog interesa.

Bez obzira na to, ako u svojoj odluci javna ustanova ograniči ili odbije pristup traženom javnom dokumentu tada, pre donošenja takve odluke, odgovorni službenik u javnoj ustanovi kojoj je upućen zahtev za pristup javnom dokumentu mora da sprovede test štetnosti i javnog interesa u skladu sa ovim smernicama.

4.1 KAKO UTVRDITI DA LI JAVNI INTERES NA KRAJU MOŽE DA BUDE OŠTECEN AKO SE ODOBRI PRISTUP JAVNOM DOKUMENTU?

Obrada i odlučivanje o zahtevu za pristup javnom dokumentu može da bude težak zadatak. Nivo složenosti će se naravno razlikovati od slučaja do slučaja; na primer, ako je predmetni dokument poverljiv, biće lakše ograničiti ili uskratiti pristup u zavisnosti od nivoa i obima klasifikacije koja se primenjuje na relevantan dokument. Suprotno tome, u slučajevima zakonski propisanih okolnosti koje dozvoljavaju ograničenje ili odbijanje pristupa, zadatak službenog lica biće mnogo teži. Cilj ovih smernica je da pomoću premisa navedenih u ovom dokumentu pomognu odgovornim službenicima da utvrde da li je ograničavanje ili odbijanje pristupa dozvoljeno prema zakonu.

Pre nego što donesu zaključak da ograniče ili odbiju pristup dokumentu, odgovorni službenici prvo treba da razmotre svrhu zahteva, kao i prirodu i sadržaj informacija sadržanih u relevantnom dokumentu.

4.2 ŠTA JE „JAVNI INTERES“?

Javni interes je pre svega ekvivalentan konceptu javnog dobra i, kao takav, obuhvata širok skup principa i vrednosti povezanih sa javnim dobrom i onim što je u interesu društva. Kada se bavimo konceptom širokim poput javnog interesa, takođe treba uzeti u obzir rizik da odgovorno službeno lice u određenim slučajevima može biti subjektivno, kao prvostepeno telo koje odgovara na podnete zahteve. Stoga će prakse druge instance i primeri sudske prakse biti od presudne važnosti kada je reč o uspostavljanju doslednosti, u meri u kojoj je to moguće, u procenjivanju onoga što predstavlja javni interes. Javni interes takođe može da podrazumeva svaki postupak vlade usmeren na zaštitu i u korist građana uopšte, kojim se pružaju osnovna dobra i usluge za dobrobit stanovništva.

Javni interes ima prevagu nad štetom po pojedinačne interese kada je u pitanju interes zajednice ili znatnog broja članova društva. U takvom slučaju javna institucija ne može, radi isključivih interesa pojedinaca, odbiti da otkrije tražene informacije. Dakle, izuzete informacije mogu da se obelodane ako je to u širem javnom interesu, što znači da pristup izuzetim informacijama može da se dozvoli ako pružanje datih informacija ide u prilog javnom interesu.

U predmetu koji je pred njim pokrenut, Visoki sud Novog Zelanda napominje sledeće s tim u vezi: „[...] nužno je skrenuti pažnju na razliku između pitanja koja su propisno u javnom interesu, u smislu da su od legitimnog značaja za javnost, i onih koja su javnosti samo interesantna na ljudskom nivou – dakle između onoga što je interesantno javnosti i onoga što je u javnom interesu da se saopšti“⁷.

Izraz „javni interes“ ne podrazumeva nužno da se utiče na interese svakog građanina kada se daje pristup određenom javnom dokumentu. Ovaj izraz treba shvatiti u smislu da je javni interes onaj koji je zakonom propisan kao takav, zarad opšteg dobra, a ne interes koji pojedinac može da shvata ili u koji može da veruje u moralnom aspektu. Štaviše, koncept javnog interesa je dovoljno širok i fleksibilan da se prilagodi činjenicama i okolnostima povezanim sa konkretnim slučajem.

Još jedno korisno tumačenje javnog interesa može se naći u odluci Vrhovnog suda Viktorije u Australiji, koja glasi: „Javni interes je pojam koji obuhvata pitanja, između ostalog, standarda ljudskog ponašanja i funkcionisanja vlade i vladinih instrumenata za koje je implicitno prihvaćeno i priznato da služe dobrom uređenju društva i dobrobiti njegovih članova. Interes je stoga interes javnosti, za razliku od interesa pojedinca ili pojedinaca.“⁸

⁷ *TV3 Network Services Ltd* protiv Uprave za radio-difuzne standarde [1995] 2 NZLR 720 od 15. maja 1995. Za više informacija posetite sledeći link: https://www.bsa.govt.nz/oldsite/assets/High-Court-Appeals/TV3_v_BSA_15_May_1995.pdf

⁸ Carter, M. Bouris, A. *Freedom of Information, Balancing the Public Interest*, str. 5, Drugo izdanje, maj 2016, Izdavač: *Constitution Unit School of Public Policy, University College London*.

4.3 KAKO SPROVESTI TEST PRE ODLUČIVANJA DA LI ODOBRI, OGRANIČITI ILI ODBITI PRISTUP JAVNOM DOKUMENTU?

Odgovorni službenici treba da preduzmu sledeće korake u vezi sa zahtevom za pristup javnom dokumentu:

1. *Identifikovati slučaj u kome pristup traženom dokumentu može da se ograniči ili odbije u skladu sa zakonom;*
2. *Utvrđiti elemente u korist javnog interesa da se obelodane tražene informacije; i*
3. *Utvrđiti relativnu težinu ovih konkurentnih interesa i odlučiti da li javni interes da se obelodane informacije ili odobri pristup preteže nad nužnošću da se uskrate te informacije.*

4.3.1 KAKO IDENTIFIKOVATI ELEMENTE JAVNOG INTERESA U PRILOG ODOBRAVANJU PRISTUPA?

Da bi obavili ovaj zadatak, odgovorni službenici prvo treba da *razmotre svrhu zahteva, kao i prirodu i sadržaj informacija* sadržanih u relevantnom dokumentu. Kada je reč o sadržaju dokumenta, odgovorni službenici treba pažljivo da pročitaju i preispitaju tražene informacije. Ovo je neophodan korak u svakom slučaju, kako bi se utvrdilo da li su primenljivi razlozi za ograničenje ili odbijanje pristupa. Pored toga, da bi se shvatilo da li je sadržaj informacija takav da, ako se objave ili ako im se odobri pristup, koristi javnom interesu, odgovorni službenici moraju uzeti u obzir vremenski kontekst, transparentnost i odgovornost javne uprave, rad pravosuđa, zdravlje, bezbednost i životnu sredinu.

Vremenski kontekst

Pri sprovođenju testa štetnosti i javnog interesa, odgovorni službenici treba da uzmu u obzir okolnosti koje postoje u vreme kada razmatraju zahtev za pristup datom javnom dokumentu. Za isti dokument se mogu doneti različite odluke u različitim vremenskim trenucima. Stoga je ključno da se vremenski kontekst podnošenja zahteva i njegovog ispitivanja uzme u obzir tokom testa, pre nego što se ograniči ili uskrati pristup. Na primer, ako se zahtev odnosi na dokument koji je izradila, primila, drži ili kontrolise određena javna institucija u vezi sa internim disciplinskim postupkom, pristup datom dokumentu trebalo bi da se uskrati sve dok su postupci disciplinske komisije u toku. U suprotnom, odobravanje pristupa ugrozilo bi nastojanja komisije da otkrije činjenice o navodnom kršenju dužnosti. Međutim, kada se završe postupci disciplinske komisije i kada više ne postoji rizik od podrivanja datih postupaka, stranci može da se odobri pristup, kako je prvobitno zatraženo.

Transparentnost

Transparentnost je jedan od najvažnijih elemenata dobrog upravljanja i kao takvu je treba kontinuirano tražiti i podsticati, u cilju zaštite opšteg interesa. Pored podsticanja dobrog

upravljanja, transparentnost podstiče i bolje upravljanje javnim novcem. Štaviše, transparentnost doprinosi većem poverenja javnosti u javne institucije.

Praktični primeri situacija koje su u tom smislu relevantne za transparentnost mogu se javiti prilično često. Na primer, nakon prijema zahteva za pristup javnom dokumentu, javna institucija može da utvrdi da ne postoje nikakvi osnovi za ograničavanje ili odbijanje pristupa i, pored odobravanja pristupa predmetnom dokumentu, odgovorno službeno lice trebalo bi da ga učini dostupnim široj javnosti, na zvaničnom veb sajtu institucije ili koristeći druge vidove javnog informisanja.

Odgovornost javne uprave

Odgovornost za činjenje ili nečinjenje veoma je važna kako za rukovodstvo na političkom nivou, tako i za članove javne administracije u odgovarajućim institucijama. U ovom kontekstu, odgovornost znači da bi rukovodstvo institucija, bilo da se radi o političarima ili zaposlenima u javnoj službi, trebalo da odgovara za način na koji donosi odluke i izvršava svoje odgovornosti, uključujući način na koji troše javni novac.

Praktičan primer bio bi ugovor o pružanju usluga ili nabavci dobara koji je neka javna institucija potpisala sa privatnim dobavljačem. Ako ne postoji nikakva osnova da se tražiocu pristupa ograniči ili uskrati pristup informacijama sadržanim u ovom konkretnom dokumentu ili ugovoru, stranci nužno treba odobriti pristup, negujući time odgovornost javne uprave prema građanima u smislu vršenja njenih javnih funkcija.

Zdravlje, bezbednost i životna sredina

Zdravlje, bezbednost i životna sredina tiču se svakog građanina i uvek je u domenu opšteg interesa da se javnost na odgovarajući način informiše o rizicima po ove javne vrednosti i merama ili radnjama preduzetim radi njihove zaštite ili promocije.

Svakako će javne institucije dobijati i zahteve za pristup dokumentima koji se odnose na zdravlje, bezbednost ili životnu sredinu. Na primer, ako dokument kojem se traži pristup sadrži dragocene informacije o zaštiti šuma od požara, onda bi u navedenom slučaju odgovorno službeno lice trebalo da ima na umu važnost takvih informacija i tražiocu odobri pristup dokumentu.

Rad pravosuđa

Rad pravosuđa takođe spada u domen opšteg interesa. To se odnosi na pravilno i efikasno funkcionisanje pravosudnog sistema i na važne principe koji su u osnovi ovog sistema, uključujući pristup pravdi. Pravosudni sistem obuhvata građansko i krivično pravo, ali može uključivati i posebne upravne postupke.

U principu, kao što je objašnjeno u prethodnom delu, pristup može da se uskrati za svaki od ovih elemenata ako se radi o slučaju u kojem ograničenje i/ili odbijanje pristupa mogu da se primene kako je predviđeno zakonom, ali tek po obavljanju testa.

4.3.2 FAKTORI KOJI NISU OD ZNAČAJA PRI RAZMATRANJU ODOBRAVANJA PRISTUPA JAVNIM DOKUMENTIMA

Kada se procenjuje da li treba odobriti pristup traženom javnom dokumentu ili da li treba sprovesti test štetnosti i javnog interesa, odgovorni službenici ni u kojim okolnostima ne treba da uzimaju u obzir sledeće elemente::

- a) *Date informacije bi relevantnu instituciju ili javne institucije dovele u nezavidan položaj;*
- b) *Informacije su tehničke prirode ili ih je teško razumeti;*
- c) *Informacije će verovatno biti sagledane van konteksta, pogrešno shvaćene ili pogrešno protumačene, i*
- d) *Postoji verovatnoća da će objavljivanje datih informacija izazvati nepotrebnu zabunu ili debatu.*

Kada je institucija zabrinuta da informacije mogu dovesti do nesporazuma, ona uvek ima priliku da pruži objašnjenje kako javnosti tako i interesnim stranama, kako bi tražene informacije stavila u pravi kontekst i pomogla tražiocu da razume i protumači te informacije shodno zahtevu za pristup istima.

5. RAZMATRANJE ALTERNATIVNIH MOGUĆNOSTI RADI PRONALAZENJA PRAVE RAVNOTEŽE PRILIKOM OGRANIČAVANJA ILI ODBIJANJA PRISTUPA JAVNIM DOKUMENTIMA

Ako nakon sprovođenja testa, u skladu sa ovim smernicama, odgovorno službeno lice odluči da postoji pravni osnov da se dozvoli ograničenje ili odbijanje pristupa traženom dokumentu, ono treba da uloži sve svoje napore da utvrdi da li postoje drugi alternativni načini da se tražiocu da traženi dokument.

Odgovorno službeno lice uvek treba da razmotri da li postoji neki alternativni način da se napravi prava ravnoteža između osnova za odobravanje pristupa tražiocu i ograničavanja ili odbijanja traženog pristupa. Takva ravnoteža može da se postigne na jedan od sledećih načina:

- *redigovanjem (anonimizacijom ili pseudonimizacijom) dela dokumenta za čije ograničavanje ili odbijanje pristupa postoji pravni osnov;*
- *davanjem pristupa određenim delovima ili sažecima traženog dokumenta, npr. nalazima i preporukama sadržanim u traženom dokumentu;*
- *davanjem pristupa na neki drugi način, osim traženog, ako je moguće;*
- *davanjem usmenih objašnjenja na sastancima licem u lice, kako bi se šteta svela na minimum, ako bi to tražiocu ponudilo pristup traženom dokumentu, i*
- *davanjem pristupa trećoj strani, npr. advokatu, javnom beležniku ili praktičarima drugih profesija koje su uređene posebnim profesionalnim etičkim kodeksima.*

Aneks 1 - Koraci koje treba preduzeti u utvrđivanju javnog interesa

1. Načelo dostupnosti dokumenta	Odgovorni službenik uvek treba da se rukovodi ovim načelom. Zvaničan dokument treba da bude dat na uvid tražiocu, osim u slučajevima kada zakon dozvoljava ograničenje ili odbijanje pristupa istom.
2. Utvrditi osnove za ograničavanje ili uskraćivanje pristupa	Odgovorni službenik treba da proveri da li neki pravni osnov koji dozvoljava ograničenje ili odbijanje pristupa može da se primeni na dati traženi dokument.
3. Utvrditi javni interes prilikom odobravanja pristupa traženom dokumentu	Odgovorni službenik treba da razume da li je sadržaj dokumenta takav da bi, ako se objavi ili ako mu se dozvoli pristup, promovisao javni interes. Odgovorni službenik treba da uzme u obzir, <i>između ostalog</i> , vremenski kontekst podnošenja zahteva, transparentnost, odgovornost javne uprave, zdravlje, bezbednost i životnu sredinu, kao i rad pravosuđa.
4. Odmeravanje relativne težine međusobno konkurentnih interesa (odobravanje pristupa ili njegovo ograničavanje/ odbijanje)	Odgovorni službenik mora da napravi ravnotežu između interesa da se tražiocu odobri pristup i ograničavanja ili odbijanja takvog pristupa, na sledeći način: <ul style="list-style-type: none">• Ako javni interes za odobravanje pristupa preteže nad potrebom za ograničavanjem ili odbijanjem pristupa, tražiocu treba odobriti pristup;• Ako javni interes za odobravanje pristupa ne preteže nad potrebom za ograničavanjem ili odbijanjem pristupa, pristup može da se ograniči ili uskrati;• Ako su ove dve konkurentne procene jednake, pristup može da se ograniči ili uskrati. Razlog za to je što javni interes za davanje pristupa mora da preteže nad potrebom da se pristup ograniči ili uskrati.

<p>5. Razmotriti druge alternativne načine za postizanje prave ravnoteže</p>	<p>Odgovoran službenik uvek treba da razmotri da li postoje neki alternativni načini da se napravi prava ravnoteža između osnova za odobravanje pristupa tražiocu i osnova za ograničavanje ili odbijanje traženog pristupa. Takva ravnoteža može da se postigne redigovanjem onih informacija za čije ograničavanje ili uskraćivanje pristupa postoji pravni osnov; odobravanjem pristupa određenim delovima ili rezimeima traženog dokumenta, npr. nalazima i preporukama sadržanim u dokumentu; davanjem uvida na bilo koji drugi način osim zahtevanog ako je moguće; davanjem usmenih objašnjenja na sastancima licem u lice kako bi se umanjila šteta ako bi to tražiocu ponudilo pristup traženom dokumentu; davanjem pristupa trećoj strani kao što je advokat, javni beležnik ili drugi profesionalni praktičar koji podleže posebnim profesionalnim etičkim kodeksima;</p>
<p>6. Odlučiti o zahtevu za pristup</p>	<p>Ako odgovoran službenik utvrdi da se stranci može odobriti potpun pristup po zahtevu, nema potrebe sprovesti test ili davati obrazloženje. Ako je pristup tražiocu ograničen ili uskraćen, odgovorno službeno lice treba da sprovede test u skladu sa ovim smernicama, dok bi u obrazloženju upravnog akta trebalo dati objašnjenje osnova za ograničenje ili uskraćivanje pristupa i navesti sve razmotrene alternative za omogućavanje pristupa stranci, kao što je pomenuto u tački 5 ovog aneksa.</p>

Aneks 2 - Dijagram odmeravanja javnog interesa i potrebe za uskraćivanjem traženih informacija (ilustracija)

<p>Ako javni interes za odobravanje pristupa preteže nad potrebom za uskraćivanjem pristupa, tražiocu treba odobriti pristup.</p>	<div style="display: flex; align-items: center; justify-content: space-between;"> <div data-bbox="347 457 1023 499"> <p>[Potreba za uskraćivanjem informacija (npr. zdravlje)</p> </div> <div data-bbox="1026 361 1133 478"> </div> <div data-bbox="1136 457 1539 499"> <p>Javni interes] = odobriti pristup</p> </div> </div>
---	--

<p>Ako javni interes za odobravanje pristupa ne preteže nad potrebom za uskraćivanjem traženih informacija, informacije se mogu uskratiti</p>	<div style="display: flex; align-items: center; justify-content: space-between;"> <div data-bbox="347 991 1055 1066"> <p>[Potreba za uskraćivanjem informacija (npr. bezbednost) ograničiti/uskratiti pristup</p> </div> <div data-bbox="1068 886 1175 1012"> </div> <div data-bbox="1192 991 1396 1033"> <p>Javni interes] =</p> </div> </div>
---	---

<p>Ako teže jednako potreba da se uskrate tražene informacije i javni interes, informacije se mogu uskratiti, jer da bi se stranci odobrio traženi pristup javni</p>	<div style="display: flex; align-items: center; justify-content: space-between;"> <div data-bbox="347 1575 1055 1650"> <p>[Potreba za uskraćivanjem informacija (npr. bezbednost) ograničiti/uskratiti pristup</p> </div> <div data-bbox="1075 1478 1166 1583"> </div> <div data-bbox="1182 1575 1386 1617"> <p>Javni interes] =</p> </div> </div>
--	--

interes treba da preteže nad potrebom da se informacije uskrate.	
--	--