



komitet pravnika  
za ljudska prava

prof. dr Stevan Lilić  
mr Dejan Milenković  
(priredili)

slobodan  
pristup  
informacijama

Beograd  
2003

## DOSTUPNOST JAVNIH INFORMACIJA\*

### UVODNE NAPOMENE

Duboke promene koje su nakon mnogo godina uvele demokratiju u našu zemlju, otvorile su, posle događaja od 5. oktobra 2000, mnoga značajna pitanja – od privrednih reformi do saradnje sa međunarodnim institucijama, uključujući i saradnju sa Međunarodnim tribunalom za ratne zločine u Hagu.

U ovim uslovima, jedan od prioriteta je i vraćanje poverenja u pravni sistem i zakone koje je prethodni režim veoma vešto koristio kao instrumente političke i pravne represije. Dovoljno je samo spomenuti zloglasni *Zakon o javnom informisanju* (koji je *via facti* uveo cenzuru medija) i *Zakon o univerzitetu* (koji je akademskoj zajednici uskratio autonomiju). U ovom kontekstu i pitanje *odgovornosti putem transparentnosti*, posebno u vezi sa *pravom gradana da imaju slobodan pristup javnim informacijama* dospeva u prvi plan, i to ne samo kao ostvarivanje jednog fundamentalnog ljudskog prava, već i kao efikasno sredstvo u borbi protiv represije i korupcije.

U ovom izveštaju ukazaćemo na neke aspekte koji čine sadržinski korpus osnovnog ljudskog prava vezanog

---

\* Rad preuzet iz publikacije *Dostupnost javnih informacija – stanje i preporuke*, Centar za proučavanje alternativa – CPA, Beograd, 2001.

za slobodu pristupa javnim informacijama, sa jedne, i zaštitu ličnih podataka (privatnosti), sa druge strane. Nakon uvodnih napomena i osvrta na istorijske okvire, daćemo pregled postojećeg stanja zakonodavstva u Jugoslaviji i Srbiji, kao i primene postojećih zakonskih propisa u ovoj oblasti. Takođe, daćemo i odgovarajući komparativni osvrт na političke orientacije, institucije i rešenja koja mogu biti ne samo od principijelnog, već i od neposrednog praktičnog značaja za pokretanje inicijativa, kao i davanje preporuka i predloga za suštinske reforme zakonodavstva u ovoj oblasti kod nas.



Koncept *pravne države* i princip *vladavine prava* (rule of law) velike su tekovine evropske i svetske civilizacije.<sup>1</sup> U odnosu na državu, poseban značaj principa vladavine prava je u tome što obezbeđuje *legalitet* (zakonitost) odluka državnih organa. Bez principa vladavine prava nezamisliva je i svaka savremena pravna država.

Kao tvorevina XIX veka, koncept pravne države podrazumeva normativistički model uređenja društvenih odnosa, prema kojem se zakonima i drugim opštim aktima (naročito uredbama vlade i upravnim propisima) definišu pravila društvenog ponašanja. Za razliku od ovog izvornog koncepta, savremene koncepcije pravne države polaze od toga da je u vršenju vlasti državi, osim legaliteta, neophodan i legitimitet, tj. *opravdanost* njenog delovanja u svakom konkretnom slučaju. Prema tome, neki postupak (npr. donošenje zakona, uredbe vlade ili pojedinačne presude ili upravnog akta) ne postaje legitiman samim tim što ga je sprovela država ili neki njen organ, već se opravdanost svakog konkretnog postupka ili akta mora ceniti i na osnovu opravdanosti njegove sadržine.

<sup>1</sup> Lord Lloyd of Hampstead, M.D.A. Freedman, *Lloyd's Introduction to Jurisprudence*, Stevens Carswell, London/Toronto, 1985.

Međutim, koncept pravne države u svom izvornom vidu, koji podrazumeva da je neki postupak vlasti opravдан samim tim što je legalan, tj. u skladu sa nekim propisom, danas ne bi mogao biti ostvaren bez velike opasnosti po opšte demokratske tekovine. Otuda, ostvarivanje koncepta pravne države danas ne može predstavljati cilj, već samo nužnu pretpostavku za vladavinu prava, ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti, pravde i pravičnosti.<sup>2</sup>

Za razliku od tradicionalnog koncepta, savremene koncepcije legitimitea polaze od toga da postupci države moraju steći i odgovarajući legitimitet *poštovanjem ljudskih prava*. Prema tome, neki postupak ne postaje legitiman samim tim što ga je preduzela država, već se opravdanost svakog postupka mora ceniti i po osnovu njegove sadržine (npr. da li neka odluka, osim što je zasnovana na zakonu, vreda dostojanstvo ličnosti).

Savremeni modeli pravnog sistema počivaju na premissi da građani u društvu ostvaruju svoje interese kako u odnosima medusobne saradnje, tako i u medusobnim konfliktima. Međusobna konkurenca pojedinaca i društvenih grupa za relativno oskudna materijalna i društvena dobra ispoljava se bilo kao *dominacija* (kada se interesi jednih ostvaruju na račun drugih), bilo kao *kompromis* (kada se interesi ostvaruju samo jednim delom i nikada u potpunosti). U ovom modelu, država i njene institucije se unutar sebe projektuju kao složen i dinamičan sistem struktura i procedura, ali istovremeno i kao „otvoren sistem“ koji ostvaruje komunikaciju sa svojim socijalnim okruženjem i to, pre svega, sa građanima. U tom smislu, ovaj koncept polazi od stanovišta da delatnost države ima za cilj neutralisanje kontingenčnosti, tj. *nega-*

<sup>2</sup> Alexander Blankenagel, Denis Galligan, Stevan Lilić, Sanford Levison, Andras Sajo, *Law, Public Administration and Social Change*, CEU Summer University, Budapest, 1997 (course material).

tivnih efekata neizvesnosti koji proizilaze iz mogućeg nelegitimnog ponašanja drugih ljudi u društvenoj interakciji.<sup>3</sup>

Dakle, savremena država se više ne može posmatrati kao *instrument vlasti*, već kao organizacija koja je politički i stručno orijentisana ka razvoju i *opštem blagostanju društva* (bono publico) i poboljšanju kvaliteta života, pružanju javnih usluga svojim građanima i zaštiti njihovih ljudskih prava. Jedno od najefikasnijih sredstava u ostvarivanju ovih ciljeva je „transparentnost“, tj. njena (politička i stručna) sposobljenost da pruža pristup javnim informacijama svojim građanima, kao i da štiti njihovu privatnost. Zbog toga je i pravo na pristup javnim informacijama od bitnog značaja za ostvarivanje socijalne uloge države i njenih organa.

## ZAKONODAVSTVO

Demokratske i odgovorne vlasti imaju dužnost da svojim građanima pružaju javne usluge. Dva bitna aspekta ove dužnosti su: a) omogućiti građanima da ostvare pravo na pristup javnim informacijama i b) omogućiti građanima da ostvare pravo na zaštitu njihovih ličnih podataka.

Stanje u oblasti pristupa javnim informacijama i zaštite ličnih podataka u određenoj zemlji obično najbolje odražava stanje postojećeg zakonodavstva o ovim pitanjima. I dok u nekim zemljama postoje posebni zakoni o pristupu javnim informacijama, odnosno o zaštiti ličnih podataka, u drugima su ta pitanja parcijalno, delimično i nepotpuno regulisana raznim propisima. U nekim zemljama čak i nema odgovarajuće zakonske regulative, ili je imamo samo u jednoj oblasti, a u drugoj ne. Recimo, u SAD postoji mnogi zakoni koji regulišu kako pitanja pristupa

<sup>3</sup> Niklas Luhmann, *Soziale Systeme, Grundriss einer allgemeinen Theorie*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1984.

javnim informacijama (npr. Zakon o slobodnom pristupu informacijama) tako i pitanja u vezi sa zaštitom ličnih podataka. Za razliku od toga, u drugim zemljama (npr. Jugoslaviji i Srbiji) ne postoji jedan opšti zakon koji reguliše pravo pristupa javnim informacijama (mada nekih obredaba o tome ima u nekim posebnim propisima), s tim što postoji zakon o zaštiti ličnih podataka.

## Pristup javnim informacijama

### Uporedni pregled

Kao referentni model zakona koji reguliše pristup javnim informacijama obično se uzima američki *Zakon o slobodnom pristupu informacijama* (Freedom of Information Act) koji je usvojen 1966. godine (sa izmenama i dopunama iz 1974. i 1996.).

Polazeći od principa da su otvorenost i transparentnost poseban vid pružanja „javnih usluga“ građanima koje im mogu biti od koristi prilikom donošenja odluka, Zakon predviđa da svaki građanin ima pravo pristupa javnim informacijama koje nadležni organi vode u svojim službenim evidencijama.

Zakon propisuje da na zahtev građana upravljeni organi moraju dati odgovarajuće informacije (npr. o organizacionoj strukturi organa, kako organ obavlja poslove iz svog delokruga, kakve su odluke donete itd.). Naročito se moraju dati informacije o konačnim upravnim odlukama, o vođenju politike koja nije zvanično objavljena, o ličnim podacima, kao i o nekim drugim podacima iz službene evidencije.

Ipak, postoje ograničenja. Na osnovu ovog Zakona ne može se imati pristup svim „javnim“ informacijama. Tako se odredbe ovog Zakona ne odnose na Kongres, savezne sude i predsednika republike. Takođe, kako je izričito navedeno u Zakonu, odredene informacije kojima raspolažu nadležni organi mogu biti izuzete od mogućno-

sti javnog uvida (npr. pitanja nacionalne bezbednosti, poslovne tajne, vojni planovi, lekarski nalazi i sl.).

Zakon reguliše i proceduru podnošenja zahteva za dobijanje javne informacije, kao i postupak po žalbi u slučaju da je takav zahtev odbijen. Predviđena je i mogućnost sudske zaštite.

Interesantno je napomenuti da postoje organizacije (npr. American Civil Liberties Union – ACLU) koje pomažu zainteresovanim licima da preko posebnih „korak-po-korak“ brošura i uputstava dođu do javnih informacija.<sup>4</sup>

Tokom 1996. godine izvršene su obimne izmene i dopune člana 552. ovog Zakona koje su bile posledica donošenja *Zakona o slobodnom pristupu elektronskim informacijama* (Electronic Freedom of Information Act). Ove izmene i dopune odnose se na razvoj novih tehnologija i prava pristupa javnim informacijama (npr. ...nadležni organ će, kada god je to moguće, pretraživati podatke iz službene evidencije u elektronskoj formi ili formatu...).<sup>5</sup>

#### *Propisi o pravu pristupa javnim informacijama u Jugoslaviji i Srbiji*

Napominjemo da, iako u odgovarajućim propisima Jugoslavije i Srbije postoje odredbe koje predviđaju „...da je rad organa dostupan javnosti...“, jedan poseban i celovit zakon o pristupu javnim informacijama nije donet. Primera radi, evo kako ovo konkretnije formulišu ustavi i pojedini naši zakoni.

<sup>4</sup> [www.aclu.org/library.html](http://www.aclu.org/library.html) – *Using the Freedom of Information Act: step-by-step guide*.

<sup>5</sup> [www.usdoj.gov/oip/foia\\_updates/Vol\\_XVII\\_4/page2.htm](http://www.usdoj.gov/oip/foia_updates/Vol_XVII_4/page2.htm) – *The Freedom of Information Act, 5 U.S.C. § 552, As Amended By Public Law No. 104-231, 110 Stat. 3048, FOIA Update, Fall 1996.*

Prema *Ustavu SRJ* (1992), rad savznih organa je dostupan javnosti. Javnost u radu saveznih organa može se ograničiti ili isključiti samo u slučajevima određenim saveznim zakonom (čl. 122). Tako, prema Zakonu o opštem upravnom postupku:<sup>6</sup> „Stranke imaju pravo da razgledaju spise predmeta i da o svom trošku prepisu, odnosno fotokopiraju potrebne spise. Razgledanje i prepisivanje, odnosno fotokopiranje spisa vrši se pod nadzorom određenog službenog lica. (...) Ne mogu se razgledati ni prepisivati, odnosno fotokopirati: zapisnik o većanju i glasanju, službeni referati i nacrti rešenja, kao ni spisi koji se vode kao poverljivi, ako bi se time mogla osujetiti svrha postupka ili ako se to protivi javnom interesu ili opravdanom interesu jedne od stranaka ili trećeg lica. (...) Protiv odbijanja zahteva, dopuštena je posebna žalba i kad zaklučak nije izdat pismeno. Žalba se može izjaviti odmah po saopštenju, a najdocijije u roku od 24 časa od izvršenog saopštenja. O žalbi se mora odlučiti u roku od 48 časova od časa izjavljivanja žalbe“ (čl. 70).

Osim toga, Ustav propisuje da građanin ima pravo da javno kritikuje rad državnih i drugih organa i organizacija i funkcionera, da im podnosi predstavke, peticije i predloge i da na njih dobije odgovor ako ga traži. Građanin ne može biti pozvan na odgovornost, niti trpeti druge štetne posledice za stavove iznete u javnoj kritici ili u podnetoj predstavci, peticiji ili predlogu, osim ako je time učinio krivično delo (čl. 44).

I *Ustav Republike Srbije* (1990) sadrži slične odredbe. Tako, Ustav propisuje da je rad državnih organa dostupan javnosti i da se javnost u radu državnih organa može ograničiti ili isključiti samo u slučajevima koji se zakonom određuju (čl. 10). Tako, prema Zakonu o držav-

<sup>6</sup> *Zakon o opštem upravnom postupku*, Službeni list SRJ, br. 33/97.

noj upravi,<sup>7</sup> „rad organa državne uprave dostupan je javnosti“. Javnost u radu organa državne uprave može se ograničiti ili isključiti u slučajevima utvrđenim zakonom. Rad organa državne uprave podložan je kritici građana, kao i javnoj kontroli građana na način utvrđen zakonom (čl. 5). Organi državne uprave obezbeduju javnost rada davanjem informacija sredstvima javnog informisanja, izdavanjem službenih publikacija i obezbeđivanjem uslova za nesmetano obaveštavanje javnosti o obavljanju poslova iz njihovog delokruga. Organi državne uprave uskraćuje davanje informacija ako njihova sadržina predstavlja državnu, vojnu, službenu ili poslovnu tajnu. O uskraćivanju informacije ili drugih podataka i činjenica iz delokruga rada ministarstva, odnosno posebne organizacije, odlučuje ministar, odnosno funkcioner koji rukovodi posebnom organizacijom, u skladu sa zakonom (čl. 66). Odredbe ovog zakona koje se odnose na (...) javnost rada (...) primenjuju se i na organe, preduzeća, ustanove i druge organizacije, kada na osnovu zakona obavljaju poslove državne uprave (čl. 94).

Osim toga, Ustav Srbije propisuje da građanin ima pravo da javno kritikuje rad državnih i drugih organa i organizacija i funkcionera, da im podnosi predstavke, peticije i predloge i da na njih dobije odgovor, ako ga traži, kao i da građanin ne može biti pozvan na odgovornost niti trpeti druge štetne posledice za stavove iznete u javnoj kritici ili u podnetoj predstavci, peticiji ili predlogu, osim ako je time učinio krivično delo (čl. 48).

#### *Sloboda informisanja*

Ustav Savezne Republike Jugoslavije sadrži odredbe kojima se garantuje sloboda štampe i zabranjuje cenzura. Prema saveznom Ustavu: *Jemči se sloboda ubedenja, savesti, misli i javnog izražavanja mišljenja* (čl. 35).

<sup>7</sup> *Zakon o državnoj upravi*, Službeni glasnik RS, br. 20/92.

Jemči se sloboda štampe i drugih vidova javnog obaveštavanja. Građani imaju pravo da u sredstvima javnog obaveštavanja izražavaju i objavljaju svoja mišljenja. Izdavanje novina i javno obaveštavanje drugim sredstvima dostupno je svima, bez odobrenja, uz upis kod nadležnog organa (čl. 36). Zabranjena je cenzura štampe i drugih vidova javnog obaveštavanja. Niko ne može spreciti rasturanje štampe i širenje drugih obaveštenja, osim ako se odlukom suda utvrdi da se njima poziva na nasilno rušenje ustavnog porekla, narušavanje teritorijalne celokupnosti Savezne Republike Jugoslavije, kršenje zajemčenih sloboda i prava čoveka i građanina, ili izaziva nacionalna, rasna ili verska netrpeljivost i mržnja (čl. 38). Jemči se sloboda govora i javnog istupanja (čl. 39).

I Ustav Republike Srbije sadrži slične odredbe. Jemči se sloboda savesti, misli i javnog izražavanja mišljenja (čl. 45). Jemči se sloboda štampe i drugih vidova javnog obaveštavanja. Građani imaju pravo da u sredstvima javnog obaveštavanja izražavaju i objavljaju svoja mišljenja. Izdavanje novina i javno obaveštavanje drugim sredstvima dostupno je svima i bez odobrenja, uz upis u registar kod nadležnog organa. Organizacije radija i televizije osnivaju se u skladu sa zakonom. Jemči se pravo na ispravku objavljenog netačnog obaveštenja kojim se povredjuje nečije pravo ili interes, kao i pravo na naknadu moralne i materijalne štete nastale po ovom osnovu. Zabranjena je cenzura štampe i drugih vidova javnog obaveštavanja. Niko ne može sprecavati rasturanje štampe i širenje drugih obaveštenja, osim ako se odlukom nadležnog suda utvrdi da se njima poziva na nasilno rušenje Ustavom utvrđenog uređenja, narušavanje teritorijalne celokupnosti i nezavisnosti Republike Srbije, kršenje zajemčenih sloboda i prava čoveka i građanina ili se izaziva i podstiče nacionalna, rasna ili verska netrpeljivost i mržnja (čl. 46).

Sa više od pedeset godina totalitarnog nasledja, Jugoslavija, a posebno Srbija u protekle tri godine, prošle

su kroz period jake represije. Politička represija režima Slobodana Miloševića zasnivala se na tradicionalnim policijskim represivnim metodama, ali i sofisticiranim kombinacijama pravne i medijske represije. Ovu vrstu represije možda najbolje ilustruje *Zakon o javnom informisanju* (oktobar 1998)<sup>8</sup> kojim je uvedena „nova generacija“ političke represije putem posebnog vira finansijske cenzure. Iako je pri usvajanju Zakona poštovana formalna pravna procedura, njegov bitan nedostatak ležao je u potpunom nedostatku političkog legitimiteta.<sup>9</sup> Nakon pada Miloševićevog režima u oktobru 2000. godine i decembarskih izbora u Srbiji, novoizabrani parlament Srbije ukinuo je ovaj Zakon početkom 2001. godine.

### Zaštita ličnih podataka (privatnosti)

Zaštita podataka o ličnosti, kao deo zaštite osnovnih prava i sloboda pojedinca, naročito prava na privatnost, već više decenija zakonski je regulisana u većini evropskih zemalja. Mnoge tehnološki razvijene zemlje donele su posebne zakone o zaštiti podataka<sup>10</sup> kojima se, sa izvesnim izuzecima, uređuje samo zaštita podataka o ličnosti, odnosno pravo na privatnost. Normativnim regulisanjem ove oblasti pomirena je potreba modernih država za formiranjem brojnih i raznovrsnih evidencija sa podacima o ličnosti, organizovanih u automatizovane baze podataka, s jedne strane, i zahteva savremennog društva za zaštitom ličnosti, sloboda i prava građana, s druge strane.

<sup>8</sup> *Zakon o javnom informisanju*, Službeni glasnik RS, br. 36/98.

<sup>9</sup> *Sloboda štampe i Zakon o javnom informisanju*, Beograd, 1998.

<sup>10</sup> Prvi ovakvi zakoni doneti su, početkom 70-tih godina, u pojedinim državama SAD. Prvi zakon o zaštiti podataka u Evropi donela je Švedska 1971. godine, a zatim SR Nemačka, Francuska, Austrija, Danska, Norveška, Finska, Luksemburg i druge zemlje.

Iako su, prema nekim ocenama, pokušaji zaštite otkrivanja podataka bili delimični i relativno ograničeni, trud koji je uložen u okvir Evropske unije bio je mnogo uspešniji. U EU je doneta *Direktiva o zaštiti ličnih podataka*. Ova Direktiva koja je stupila na snagu 1998. godine, određuje okvir individualnih prava i informativnih praksi. Ovom Direktivom se određuje da informativna delatnost mora biti *pravična*, tj. da se pojedinci o kojima se sakupljaju i obraduju podaci obaveste o tome. Ona takođe predviđa mogućnost da pojedinci odlučuju na koji način će se tako sakupljeni podaci koristiti i propisuje sudsku zaštitu i naknadu zbog kršenja tih prava. Kako pomenuta Direktiva stavlja određena ograničenja na transfer ličnih informacija iz zemalja EU u zemlje koje nemaju odgovarajuću zaštitu privatnosti, Savezna trgovacka komisija SAD istakla je da to može imati negativan efekat na tok informacija između SAD i tih zemalja.

OECD je usvojila međunarodno prihvaćene principi o privatnosti poznate kao *Code of Fair Information Practices*. Principi su sledeći: a) sakupljače se samo neophodno potrebne informacije; b) kada je to moguće, informacija će se pribaviti neposredno od lica na koje se informacija odnosi (*data subject*); c) *data subject* treba da bude obavešten zašto je prikupljanje neke informacije nužno; d) informacija može da bude upotrebljena samo u nameravane svrhe; e) informacija ne smje biti upotrebljena za druge (sekundarne) namere, bez saglasnosti *data subject-a*; f) *data subject-ima* mora se omogućiti da pregledu svoje lične informacije i da ih, ukoliko su pogrešne, isprave.

U Evropi, vremenom se došlo do jednog savremenog shvatanja prava privatnosti koje konstituiše mogućnost pojedinca da sazna, pa stoga i da kontroliše prikupljanje i elaboraciju podataka koji se na njega odnose, da ispravi eventualne greške, a posebno se vrši nadzor nad korišćenjem podataka. Upravo jedno ovakvo shvatanje prih-

klih decenija bile izložene totalitarnim režimima, jeste pitanje pristupa „političkim“ policijskim dosijeima koje su vodile razne službe državne bezbednosti i tajne policije. Pitanje je veoma osetljivo, s obzirom na to da su lični dosijei gradana vodeni povodom političkih i javnih aktivnosti pojedinaca koji nisu bili u skladu sa političkom linijom vladajućeg režima. Većina bivših komunističkih zemalja Evrope donela je posebne zakone koji regulišu ovu materiju (npr. Nemačka, Rumunija, Makedonija, Češka Republika itd.).

I u Jugoslaviji je ovo pitanje u centru javnog interesovanja, posebno iz razloga što je, umesto zakonom, ova oblast kod nas regulisana jednom uredbom vlade, što, moglo bi se reći, očigledno otvara više pitanja nego što ih rešava.

U novembru 2000. godine održan je sastanak jednog broja nevladinih organizacija – *Jugoslovenskog komiteta pravnika za ljudska prava* (YUCOM, Beograd), *Forum Iuris-a* (Novi Sad); *CeSID-a* (Beograd); *CUPS-a* (Beograd); *Foruma za etničke odnose* (Beograd), *Beogradskog centra za ljudska prava* (Beograd), na kojem je osnovana tzv. *INICIJATIVA 2001*, čiji bi cilj bio korenita reforma pozitivnog zakonodavstva nakon demokratskih promena. U decembru 2000. godine održane su dve konferencije za štampu koje su bile posvećene temi tajnih dosijea građana.<sup>12</sup>

U maju 2001. godine održana je javna debata *Tajni policijski dosijei – otvaranje da ili ne*, koju je organizovao *Jugoslovenski komitet pravnika za ljudska prava*, u saradnji sa Fondacijom *Fridrik Ebert* (FES), u okviru

12 Na prvoj, u organizaciji *Inicijative 2001*, održanoj u Centru za kulturnu dekontaminaciju (CZKD), izlagali su: B. Kovačević-Vučo, S. Lilić (YUCOM), R. Vasić (CUPS), S. Beljanski (Forum Iuris, Novi Sad). Drugu je organizovao Centar za antiratnu akciju.

projekta kampanje za donošenje zakona o otvaranju tajnih dosijea građana. Debata je bila organizovana sa namerom da se otvari javna diskusija o ovom politički osetljivom pitanju, da se prezentuju argumenti za ili protiv otvaranja tajnih policijskih dosijea, kao i da se podeli iskustva sa ekspertima i političarima iz drugih zemalja u tranziciji (posebno imajući u vidu iskustvo Istočne Nemačke).

Vlada Republike Srbije donela je *Uredbu o skidanju oznake poverljivosti sa dosijea vodenih o građanima Republike Srbije u Službi državne bezbednosti* (25. maj 2001).<sup>13</sup> Međutim, Vlada je samo nekoliko dana kasnije donela novu *Uredbu o stavljanju na uvid određenih dosijea vodenih o građanima Republike Srbije u Službi državne bezbednosti* (31. maj 2001),<sup>14</sup> kojom su izvršeni značajne izmene i dopune prethodne Uredbe i kojom se određuje da dosijei ostaju i dalje državna tajna, odnosno da se sa njih ne skida oznaka poverljivosti. U junu je YUCOM podneo inicijativu za ocenu ustavnosti Uredbe o dosijeima Ustavnom судu Srbije (između ostalog i zbog toga što je ova pitanja trebalo regulisati zakonom, a ne uredbom).

U junu je objavljenja i knjiga o tajnim dosijejima<sup>15</sup> u kojoj su, između ostalog, priloženi i prevodi *Zakona o dosijeima službe državne bezbednosti bivše Demokratske Republike Nemačke* (od 20. decembra 1991; izmenjen i dopunjeno 22. februara 1994, 26. jula 1994, 14. septembra 1994, 20. decembra 1996. i 26. januara 1998); *Zakona o korišćenju ličnih dosijea i razotkrivanju Sekuritatea* kao

13 *Uredba o skidanju oznake poverljivosti sa dosijea vodenih o građanima Republike Srbije u Službi državne bezbednosti*, Službeni glasnik RS, br. 30/01.

14 *Uredba o stavljanju na uvid određenih dosijea vodenih o građanima Republike Srbije u Službi državne bezbednosti*, Službeni glasnik RS, br. 31/01.

15 B. Milosavljević, Đ. Pavičević, *Tajni dosijei – otvaranje dosijeva službi državne bezbednosti*, CAA, Beograd, 2001.

političke policije Rumunije (7. decembar 1999) i Zakona o postupanju sa ličnim dosjeima vodenim od strane službe državne bezbednosti Makedonije (5. juli 2000).

Uporedno iskustvo, kao i situacija u ovoj zemlji, očigledno nalaže da se što pre doneše zakon koji bi regulisao pitanja otvaranja tajnih dosijeca građana.

#### *Zaštita ličnih podataka*

Zakonom o zaštiti ličnih podataka (1998) u našoj zemlji ureduje se zaštita podataka o ličnosti (lični podaci).<sup>16</sup>

Zaštitom ličnih podataka, u smislu ovog zakona, bez obzira na oblik u kome su iskazani, smatraju se postupci i mera kojima se sprečavaju nezakonito prikupljanje, obrada, čuvanje, korišćenje i razmena ličnih podataka, kao i njihovo iznošenje iz zemlje (čl. 1). Lični podaci mogu se prikupljati, obradivati i koristiti samo za svrhe utvrđene zakonom, a u druge svrhe – na osnovu pismene saglasnosti građana.

Građanin ima pravo da sazna: u kojim zbirkama ličnih podataka se nalaze podaci koji se odnose na njega; koji se podaci o njemu obraduju, ko ih obraduje, u koje svrhe i po kom osnovu; ko su korisnici ličnih podataka koji se na njega odnose i po kom osnovu.

Građanin može da zahteva od rukovaoca zbirkom ličnih podataka: obaveštenje o postojanju zbirke ličnih podataka i pismeni dokaz (potvrdu) o ličnim podacima koji se u zbirci vode o njemu; uvid u podatke koji se na njega odnose; ispravku netačnih podataka koji se na njega odnose; brisanje podataka koji se na njega odnose ako njihova obrada nije u skladu sa zakonom, odnosno ugovorom; zabranu korišćenja netačnih, neažurnih i nepotpunih podataka koji se na njega odnose; zabranu korišćenja

podataka iz zbirk i sl. ako se ne koriste u skladu sa zakonom, odnosno ugovorom.

Rukovalac zbirkom ličnih podataka dužan je da, bez odlaganja, postupi po zahtevu građanina. Lični podaci čije je korišćenje zabranjeno u zbirci moraju biti posebno označeni. Građanin ne može koristiti prava iz zakona, ako se ta prava odnose na zbirke ličnih podataka koje se vode u skladu s propisima o kaznenoj evidenciji i propisima o evidenciji u oblasti bezbednosti Savezne Republike Jugoslavije. Građanin komce je povređeno pravo utvrđeno ovim zakonom ili je pričinjena šteta zbog toga što su korišćeni podaci prikupljeni na način ili za namene koje nisu u skladu sa odredbama ovog zakona, može pred nadležnim sudom zahtevati ostvarenje prava, odnosno naknadu štete (čl. 11–15).

Lični podaci o rasnom poreklu, nacionalnoj pripadnosti, religioznim i drugim uverenjima, političkim i sindikalnim opredeljenjima i seksualnom životu mogu se prikupljati, obradivati i davati na korišćenje samo uz pismenu saglasnost građana. Lični podaci o zdravstvenom stanju i osudivanosti građanina mogu se prikupljati, čuvati i davati na korišćenje samo u skladu sa zakonom (čl. 18).

#### PREPORUKE

Imajući u vidu izloženu analizu stanja zakonodavstva i prakse primene propisa u oblasti prava na pristup javnim informacijama kao fundamentalnog ljudskog prava, kao i prava na zaštitu ličnih podataka, treba posebno ukazati na sledeće: a) prvi korak u ostvarivanju prava na javnu informaciju jeste pokretanje široke kampanje u javnosti o ovom pitanju i b) neophodno je jasno razgraniciti o čemu je reč (npr. o pravu na javnu informaciju, o zaštiti prava privatnosti, o pravu na uvid u tajne dosijee građana, o pravu na javno informisanje itd.).

<sup>16</sup> *Zakon o zaštiti ličnih podataka*, Službeni list SRJ, br. 24/98.

Polazeći od toga, mogu se, imajući u vidu potrebu ostvarivanja prava na javnu informaciju, formulisati i sledeće preporuke:

- Pre svega, neophodno je pristupiti donošenju posebnog *Zakona o pravu pristupa i dostupnosti javnih informacija*.
- Zakonska regulativa bi obuhvatila informacije *od javnog interesa* o kojima državni organi vode službenu i drugu evidenciju (dok bi lični podaci bili zaštićeni).
- S obzirom na dosadašnja iskustva, posebno bivših socijalističkih i komunističkih zemalja, obavljanje stručne analize (pravne, sociološke, politikološke, ispitivanje javnog mnjenja itd.) treba *poveriti nevladinom sektoru*, tj. ekspertima jedne ili više nevladinih organizacija koje bi izradile model zakona prema važećim evropskim i svetskim standardima i stavile ga na javnu raspravu.
- Donošenje Zakona o pravu pristupa i dostupnosti javnih informacija bila bi jedna iz niza mera u široj javnoj kampanji *za veću odgovornost u radu javnih službenika i transparentnost postupka doношења оdluka*. U tom kontekstu, bitno se može uticati na povećanje transparentnosti rada javne uprave u celini.
- Posebna preporuka bilo bi uvodenje institucije *ombudspersone* kao zaštitnika prava građana u vezi sa ostvarivanjem prava pristupa javnim informacijama.
- Da bi se razumeo stvarni značaj javnih informacija, veoma je važno pripremiti i implementirati kvalitetne *programe edukacije* građana o svim relevantnim pitanjima iz ove oblasti.
- U ostvarivanju prava na javnu informaciju posebnu ulogu i podršku treba obezbediti *istraživačkom*

*novinarstvu i nezavisnim medijima* koji mogu značajno doprineti podizanju javne svesti u ovoj oblasti.

- Obrazovanje mreže *kancelarija za informisanje građana* širom zemlje, gde bi građani mogli dobiti potrebne informacije o svojim osnovnim pravima i dužnostima (npr. u vezi sa izbegličkim statusom, poreskim obavezama i sl.) značajno bi moglo uticati na pripremu uslova za usvajanje jednog opštег Zakona o pravu pristupa i dostupnosti javnih informacija.
- Konačno, donošenje Zakona o pravu pristupa i dostupnosti javnih informacija treba povezati u *opšte okvire reforme javne uprave*, kao i sa uvodenjem novih metodologija i tehnologija u radu uprave i njene komunikacije sa građanima (npr. e-government).

Lawyers Committee for  
Human Rights (YUCOM)  
Reference Centre (HRRCC)

Prof. dr Stevan Lilić  
Dejan Milenković, M. A.  
Biljana Kovačević-Vučo

FREE ACCES TO  
INFORMATION

Published by  
*Lawyers Committee for  
Human Rights (YUCOM)  
Reference Centre (HRRCC)*  
Krunска 22, 11000 Belgrade  
Tel: +381-11-324-45-40  
Fax: +381-11-33-44-235  
E-mail: [yulaw@cunet.yu](mailto:yulaw@cunet.yu)  
[www.yucom.org.yu](http://www.yucom.org.yu)

Izdavač  
*Komitet pravnika za  
ljudska prava (YUCOM)  
Referencijalni centar (HRRCC)*  
Krunска 22, 11000 Beograd  
Tel: +381-11-324-45-40  
Fax: +381-11-33-44-235  
E-mail: [yulaw@cunet.yu](mailto:yulaw@cunet.yu)  
[www.yucom.org.yu](http://www.yucom.org.yu)

For the Publisher  
Biljana Kovačević-Vučo

Editorial board  
Biljana Kovačević-Vučo  
Dejan Milenković, M. A.  
(secretary)  
Prof. dr Stevan Lilić (editor)

Proofs  
I. Popović

Printed by: *Dosije*, 1000 copies

ISBN 86-83209-07-5

© Lawyers Committee  
for Human Rights (YUCOM)

ISBN 86-83209-07-5

© Komitet pravnika za  
ljudska prava (YUCOM)

## SADRŽAJ

NOTA BENE .....	9
DEO PRVI	
SLOBODA PRISTUPA INFORMACIJAMA	
DOSTUPNOST JAVNIH INFORMACIJA	
Prof. dr Stevan Lilić,.....	15
ZA SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA	
Prof. dr Miroljub Radojković .....	34
PRAVO NA SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA KAO FUNDAMENTALNO LJUDSKO PRAVO	
Mr Dejan Milenković.....	44
DEO DRUGI	
KOMPARATIVNA ANALIZA PRISTUPA INFORMACIJAMA U POJEDINIM ZEMLJAMA	
PRAVO NA SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA U SAD	
Nevena Ružić .....	51
PREGLED PRISTUPA INFORMACIJAMA U POJEDINIM EVROPSKIM ZEMLJAMA	
Mr Dejan Milenković.....	62
DEO TREĆI	
MODEL ZAKONA O SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA (YUCOM-FER-CPA-EPS)	
KAMPAÑA ZA DONOŠENJE ZAKONA O SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA	
Hronološki pregled aktivnosti .....	119

YUCOM-FER-CPA-EPS: Model zakona o slobodnom pristupu informacijama .....	130
YUCOM-FER-CPA-EPS: Draft Law on Free Access to Information .....	155
<b>DODATAK: DRUGI ZAKONODAVNI PROJEKTI U SRBIJI I CRNOJ GORI .....</b>	<b>170</b>
Predlog zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Vlada Republike Srbije .....	170
Nacrt zakona o slobodnom pristupu informacijama Crne Gore, Vlada Republike Crne Gore.....	192
Nacrt zakona o uvidu u službena dokumenta Kosova, Kancelarija premijera Kosova .....	203
 <b>DEO ČETVRTI</b>	
<b>MEĐUNARODNI DOKUMENTI I PRAKSA EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA</b>	
Preporuka br. R (81) 19 Komiteta ministara Saveta Evrope državama članicama o pristupu informacijama u posedu javnih vlasti (1981).....	217
Preporuka br. R (2002) 2 Komiteta ministara Saveta Evrope državama članicama o uvidu u službena dokumenta (2002).....	220
Praksa Evropskog suda za ljudska prava i Evropske komisije u vezi sa slobodnim pristupom informacijama .....	242
Model zakona o slobodi informisanja, Article XIX (2001).....	245

## CONTENTS

NOTA BENE .....	11
 <b>PART I</b>	
<b>FREE ACCESS TO INFORMATION</b>	
 <b>ACCESS TO PUBLIC INFORMATION</b>	
Prof. Dr Stevan Lilić .....	15
 <b>FREE ACCESS TO INFORMATION</b>	
Prof. Dr. Miroljub Radojković.....	34
 <b>ACCESS TO INFORMATION AS A FUNDAMENTAL HUMAN RIGHT</b>	
Dejan Milenković, M.A.....	44
 <b>PART II</b>	
<b>COMPARATIVE ANALYSIS OF FREE ACCESS TO INFORMATION</b>	
 <b>RIGHT OF ACCESS TO INFORMATION IN THE U.S.A.</b>	
Nevena Ruzić .....	51
 <b>ACCESS TO INFORMATION – COMPARATIVE ANALYSES IN SOME EUROPEAN COUNTRIES</b>	
Dejan Milenković, M.A.....	62
 <b>PART III</b>	
<b>MODEL LAW ON FREE ACCESS TO INFORMATION (YUCOM-FER-CPA-EMS)</b>	
 <b>CAMPAIGN FOR THE ADOPTION ON THE LAW ON FREE ACCESS TO INFORMATION</b>	
– Chronological Overview of Activities.....	119

YUCOM-FER-CPA-EMS: Model Law on Free Access to Information (Serbian Version).....	130
YUCOM-FER-CPA-EMS: Model Law on Free Access to Information (English Version).....	155
APPENDIX: Other Project on Free Access to Information in Serbia and Montenegro,.....	170
Draft Law on Free Access to Information of Public Significance, Government of Serbia.....	170
Draft Law on Free Access to Information in Montenegro, Government of Montenegro.....	192
Draft Law of Free Access to Official Documents in Kosovo, Office of the Prime Minister of Kosovo .....	203

**PART IV**  
**INTERNATIONAL DOCUMENTS AND**  
**DECISIONS OF EUROPEAN COURT OF**  
**HUMAN RIGHTS**

Recommendation No. R (81) 19 of the Committee of Ministers to Member States on the Access to information held by Public Authorities (1981) ....	217
Recommendation No. R (2002) 2 of the Committee of Ministers to Member States on Access to Official Documents (2002).....	220
Decisions of the European Court of Human Rights and the European Comission .....	242
Model Freedom of Information Act, Article XIX (2001).....	245