

DOSTUPNOST JAVNIH INFORMACIJA

Stanje i preporuke

Priredivači

Prof. dr Stevan Lilić

Ivana Aleksić

Izdavač

Centar za proučavanje alternativa

Za izdavača

Milan Nikolić

Dizajn korice

Nebojša Aleksić

Tehnički urednik

Mirko Milićević

Priprema za štampu:

Zoran Miladinović

ISBN 86-83219-04-6


Tiraž

500 primeraka

Štampa

AFIR, Bukurešt – Rumunija

U saradnji sa: Transparency International Romania
Projekat omogućio:

 USAID, America's Development Foundation



Sadržaj

Predgovor	7
I Uvodne napomene	9
II Zakonodavstvo	12
III Ostvarivanje prava	19
IV Preporuke	25
Prilog – Rezultati eksperimenta	27

I

Uvodne napomene¹

Duboke promene koje su nakon mnogo godina uvele demokratiju u našu zemlju otvorile su, nakon događaja od 5. oktobra prošle godine, 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 tako 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 građana da imaju slobodan pristup javnim informacijama*, dospeva u prvi plan, i to ne samo kao ostvarenje jednog fundamentalnog ljudskog prava, već i kao efikasno sredstvo u borbi protiv represije i korupcije.

U ovom izveštaju ćemo ukazati na neke aspekte koji čine sadržinski korpus osnovnog ljudskog prava vezanog 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 osvrt na političke orijentacije, 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.

1 Pripremio prof. dr Stevan Lilić, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.



Koncept *pravne države* i princip *vladavine prava* (rule of law) velike su tekovine evropske i svetske civilizacije.² 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 državi u vršenju vlasti, osim legaliteta, neophodan i legitimitet, odnosno *opravdanost* njenog delovanja u svakom konkretnom slučaju. Prema tome, neki postupak (npr. donošenje zakona, uredbе 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 proceniti i na osnovu opravdanosti njegove sadržine.

Međutim, koncept pravne države u svom izvornom vidu, koji podrazumeva da je neki *postupak vlasti opravdan samim tim što je legalan, odnosno 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.³

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

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

Za razliku od tradicionalnog koncepta, savremene koncepcije legitimiteta 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 procenjivati i na osnovu njegove sadržine (npr. da li neka odluka, osim što je zasnovana na zakonu, vredi dostojanstvo ličnosti).

Savremeni modeli pravnog sistema počivaju na premisi da građani u društvu ostvaruju svoje interese kako u odnosima međusobne saradnje, tako i u međusobnim konfliktima. Međusobna konkurencija 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 kontingentnosti, odnosno *negativnih efekata nezvesnosti* koji proizilaze iz mogućeg nelegitimnog ponašanja drugih ljudi u društvenoj interakciji.⁴

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”, odnosno njena (politička i stručna) osposobljenost 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.

4 Niklas Luhmann, *Soziale Systeme, Grundriss einer allgemeinen Theorie*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1984.