

Радојица С. Лазић¹
Универзитет „Унион – Никола Тесла”
Факултет за дипломатију и безбедност
Београд (Србија)

342.727(497.11)
Прејледни научни рад
Примљен 14/10/2021
Прихваћен 15/11/2021

Јелена П. Драгић²
Универзитет у Новом Саду, Правни факултет
Нови Сад (Србија)

doi: [10.5937/socpreg55-34435](https://doi.org/10.5937/socpreg55-34435)

СЛОБОДНИ ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА У ТЕОРИЈИ И ПРАКСИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Сажетак: Несумњиво је да је право на слободни приступ информацијама од јавног значаја један од кључних принципа на којима почивају демократска друштва, али чињеница да је ово право тек недавно признато као универзално људско право говори о великом отпору држава и влада да право на приступ информацијама буде прихваћено.

Право на приступ информацијама од јавног значаја, с једне стране, доприноси доследном поштовању људских права и слобода, смањује ризик од појаве корупције и неетичног понашања, директно утиче на транспарентност и одговорност у раду, али ово право никако не сме бити право које неће трпети ограничења, односно не сме постати неограничено право, без обзира колико прокламовало демократске вредности.

Слобода јавног информисања је изведено људско право и обухвата право на истиниту, благовремену и објективну информацију, као и право да се јавно критикују и траже објашњења у односу на конкретне поступке и акте власти и других јавних субјеката.

У овом раду, на основу позитивноправних прописа, биће речи о начину функционисања права на слободни приступ информацијама од јавног значаја, са посебним освртом на службе безбедности, као најтајновитијем делу државног апарата власти.

Кључне речи: информације од јавног значаја, демократско друштво, јавна власт, тајност и транспарентност, службе безбедности

Увод

Слобода приступа информацијама најчешће се одређује као право свакога да од носиоца власти, односно имаоца јавних овлашћења, тражи и добије релевантне информације од јавног интереса како би се на делотворан начин омогућио увид у рад и поступање оних субјеката којима су грађани на слободним и демократским

¹ lazic@orion.rs

² jelena.dragic@grad.zrenjanin.rs

изборима поклонили поверење да у њихово име и за њихов рачун врше функцију власти. Транспарентност се сматра предусловом за одговорност јавне власти и њену демократску легитимност.

Када се говори о транспарентности, могу се разликовати њене две стране. Прва је проактивна и она се састоји од објава јавних информација као што су: израда прописа, прорачуни и финансирање, извештаји о раду, општа акта из сопствених надлежности, решења о расподели средстава по расписаним јавним позивима и конкурсима. Заснива се на схватању да „грађани имају право да знају” како се у њихово име и за њихов рачун одлучује и какви су исходи и резултати тих одлука. У ту сврху органи јавних власти систематизацијом одређују лица која у њихово име и за њихов рачун комуницирају с јавношћу, ажурирају податке на званичним сајтовима, одговарају јавно на питања грађана.

С друге стране, сваки грађанин има право да захтева и податке од јавног значаја који нису обухваћени у писаним или електронским медијима, што представља активно учешће грађана у процесима доношења одлука и обликовању политика путем јавних саветовања, давања примедби и мишљења, као и контроле јавне власти.

Суштински развој права на приступ информацијама започео је јачањем институција цивилног друштва, првенствено у развијеним државама, да би након доношења првих закона³ који регулишу ову област започела снажна активност и притисак од стране цивилног друштва да се овом праву пружи уставноправна заштита (Milenković, 2010, str. 13).

Међународне препоруке саветују да се право приступа информацијама од јавног значаја унесе као основно право у националне уставе, како би се тиме овом праву обезбедио већи степен трајности и стабилности (чак и у ванредним околностима) и на тај начин омогућило његово остваривање на основу Устава. Република Србија је овај захтев испунила усвајањем Устава 2006. године⁴ (Milenković, 2010, str. 14).

Упркос чињеници да је ово право унето у текст Устава и да је Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја Републике Србије⁵ проглашен за најнапреднији и најсвеобухватнији закон у овој области (Gajin, 2018, str. 231–232; Nenadić, 2019, str. 3–4), као и да анализе стања показују да се одговори по захтевима испуњавају од 80–100%, у зависности од органа пред којима су поднети,⁶ Република Србија и органи јавне власти и даље остају предмет бројних осуда од стране цивилног друштва и земаља чланица ЕУ. Неке од тих држава ни до сада нису уредиле ову област, не испуњавају стандарде прописане бројним препорукама Савета Европе у овој области или их једноставно не примењују у пракси, па тако и даље у њиховим законодавствима у великој мери ово право остаје „мртво слово” на папиру.⁷

³ САД су усвојиле закон 1966, Француска 1978, Словачка 1992, Чешка 1993. године; Луксембург и даље нема закон о приступу информацијама, док је Република Србија закон усвојила 2004. тј. годину дана пре Немачке као демократске, развијене и уређене европске земље.

⁴ Устав РС. *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.

⁵ Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја. *Службени гласник РС*, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10.

⁶ Повереник, <https://www.poverenik.rs> линк извештаји, приступљено: 7/08/2021.

⁷ Види: <https://www.access-info.org/decision-making-transparency>, приступљено: 8/08/2021.

Заштита људских права и међународни стандарди о слободном приступу информацијама од јавног значаја

Данас постоји већи број међународних докумената којима се штите људска права. Основним универзалним документом свакако можемо сматрати Повељу Уједињених нација (1945)⁸, у чијој се преамбули истиче решеност да се „потврди вера у основна права човека, у достојанство и вредност људске личности, у равноправност људи и жена и нација и великих и малих”.

Три године касније донета Општа декларација о људским правима⁹ у члану 12 јасно истиче да „нико не сме бити изврнут самовољном мешању у његов приватан живот, породицу, дом или преписку, нити нападима на његову част или углед. Свако има право на заштиту закона против оваквог мешања или напада”.

Готово истовестне аспекте и гаранције права на приватност предвиђа члан 17 Међународног пакта о грађанским и политичким правима из 1966. године (у даљем тексту Пакт).¹⁰

Паралелно са доношењем Пакта, Резолуцијом Генералне скупштине УН усвојен је Факултативни протокол уз Међународни пакт о грађанским и политичким правима (у даљем тексту Протокол). Њиме је предвиђено да свака држава уговорница Пакта, која постаје уговорница Протокола, међу којима је и Република Србија, признаје надлежност Комитета за људска права, да прима и разматра писмене представке појединаца који спадају под њену надлежност, а који тврде да су жртве кршења од стране те државе било ког права наведеног у Пакту, под условом да су претходно исцрпљена сва правна средства.¹¹

Најзначајнија регионална међународна конвенција којом се штите људска права, односно право на приватност у Европи јесте Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода¹² (у даљем тексту: ЕКЉП), са више додатних протокола, која је донета под окриљем Савета Европе.

Поред тога, заштиту права на приватност предвиђа и члан 11 Америчке конвенције о људским правима,¹³ која је усвојена од стране Организације америчких држава 1969. године, као и друге регионалне конвенције сличног карактера.

Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода не уређује право на слободан приступ информацијама од јавног значаја ни у основном тексту ни у додатним протоколима. Потпору оваквог тумачења даје и Европски суд за људска

⁸ Повеља Уједињених нација, www.tuzilastvorz.org.rs/html_trz/PROPISI/povelja_un_lat.pdf, str.1, приступљено: 8/08/2021.

⁹ Општа декларација о људским правима, [www.unhcr.rs/media/Opsta_deklaracija_o_ljudskim_pravima\(1948\).pdf](http://www.unhcr.rs/media/Opsta_deklaracija_o_ljudskim_pravima(1948).pdf), приступљено: 8/08/2021.

¹⁰ Види: Закон о ратификацији Међународног пакта о грађанским и политичким правима. *Службени лист СФРЈ*, бр.7/71.

¹¹ Закон о потврђивању Факултативног протокола уз Међународни пакт о грађанским и политичким правима. *Службени лист СРЈ – Међународни ујовори* бр. 4/01.

¹² Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, преузето са www.echr.int/Documents/Convention_SRP.pdf, приступљено:9/08/2021.

¹³ American Convencion on Human Rights “Pact of San Jose, Costa Rica” (B-32), www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights.pdf, приступљено: 8/08/2021.

права, који до сада није заузео јединствено мишљење да ли члан 10 ЕКЉП обухвата и право приступа информацијама од јавног значаја ако оне нису у складу са чланом 8 Конвенције, односно ако приступ информацијама не тражи лице на које се лични подаци односе, тј. ако информација не садржи податке о самом тражиоцу.¹⁴

Насупрот ЕКЉП и ставовима Европског суда за људска права, Међународни пакт о грађанским и политичким правима,¹⁵ који је СФРЈ ратификовала 30. јануара 1971. године,¹⁶ у члану 19 утврђује да свако лице има право на слободу изражавања. Ово право, без обзира на границе, подразумева слободу изналажења, примања и ширења информација и идеја свих врста у усменом, писменом, штампаном или уметничком облику, или на било који начин по слободном избору.

Ипак, треба нагласити да код анализе и тумачења Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја,¹⁷ често цитиран међународни акт у члану 17 јасно регулише да „нико не може бити предмет самовољних или незаконитих мешања у његов приватни живот, у његову породицу, у његов стан или његову преписку, нити незаконитих повреда нанесених његовој части или његовом угледу и да свако лице има право на заштиту закона против оваквих мешања или повреда”.¹⁸

Битно је нагласити да је Савет Европе поставио најважније европске стандарде кроз бројне препоруке, директиве, уговоре и повеље у овој области.¹⁹ Посебно место

¹⁴ Европски суд за људска права је априла 2009. године судио о случају и препознао право на приступ информацијама искључиво на основу чл. 10 Европске конвенције о људским правима (ЕCHR), која гарантује право на слободу изражавања. Тужена држава, у овом случају Мађарска, није чак ни оспоравала тврдњу да чл. 10 штити право на приступ информацијама, већ се ограничила на тврдњу да се на спорну информацију односе изузеци од овог права (односно да је одбијање пружања информације било законито ограничење слободе изражавања). У случају Гилберг против Шведске, Велико веће Европског суда за људска права је априла 2012. године потврдило да право на слободу изражавања обухвата и право на приступ информацијама. Види: *Társaság A Szabadságjogokért v. Hungary* 14. април 2009, представка бр. 37374/05 и представка бр. 41723/06, став 3 од 02. априла 2012. године; <http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Bilten-VII.pdf> и http://www.menschenrechte.ac.at/orig/12_2/Gillberg.pdf, приступљено: 8/08/2021.

¹⁵ Међународни пакт о грађанским и политичким правима је међународни инструмент о људским правима легислативног карактера. Његовим одредбама су утврђена индивидуална и колективна права, одређене мере за надзор над њиховим поштовањем и основан Комитет за људска права који настоји да се уговорнице придржавају преузетих обавеза. Пакт је усвојен и отворен за потписивање и ратификовање, или приступање, резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација 2200 А(XXI) од 16. децембра 1966. године, а ступио је на снагу 23. марта 1976. године када је потребних 35 држава депоновало инструменте о ратификацији или приступању.

¹⁶ Закон о ратификацији Међународног пакта о грађанским и политичким правима. *Службени лист СФРЈ* бр. 7/71.

¹⁷ Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја. *Службени гласник РС*, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10.

¹⁸ Закон о ратификацији Међународног пакта о грађанским и политичким правима. *Службени лист СФРЈ*, бр. 7/71, чл. 17.

¹⁹ Препорука бр. 582 (1970) о средствима масовног информисања и људским правима, Препорука бр. 584 (1979) о приступу јавности владиним документима и слободи информација, Препорука бр. 19 (1981) државама чланицама о приступу информацијама у поседу јавних власти, Препорука бр. 1037 (1986) о заштити података и слободи информација,

заузима Препорука Рес (2002) 2 Комитета министара државама чланицама о увиду у службене документе,²⁰ усвојена фебруара 2002. године, која препознаје најбоље стандарде у области слободног приступа информацијама.

Препорука омогућава шири приступ информацијама у поседу јавне власти и карактерише је недискриминаторни приступ истим, што је резултат политичког убеђења да право на слободу информација, заједно са слободом примања информација, мора да буде обезбеђено свакоме.

Слободни приступ информацијама од јавног значаја у Републици Србији

Право на приступ информацијама од јавног значаја, као изведено и релативно младо право у демократским државама, настало је као резултат рада и перманентног притиска организација цивилног друштва. Оно треба да допринесе доследном поштовању људских права и слобода, као и да смањи ризик од појаве корупције и неетичног понашања. Поред тога, треба директно да утиче на транспарентност и одговорност у раду органа јавне власти и да омогући несметан проток информација.

Првобитна идеја којом су се организације цивилног друштва руководиле била је транспарентно праћење трошења буџетских средстава и превенирање појаве корупције, као и сужавање простора за могућност злоупотребе јавне власти подстицањем веће законитости и правилности у раду. Идеја је временом проширена и на друге сфере живота у циљу подстицања веће транспарентности и побољшања рада и подизања нивоа квалитета у областима заштите здравља људи, образовања, угрожавања и заштите животне средине, рада законодавних и судских органа власти, истраживачких центара...

Усвајањем Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја у Републици Србији 2004. године отворена је могућност за нови вид контроле органа јавне власти, али је пружена и шира могућност активног учешћа грађана у креирању и усмеравању јавних политика кроз праћење, иницирање, предлагање и изношење ставова у свим сферама живота.

Идеја транспарентних органа јавних власти и партиципације грађана у њиховом раду одговара захтевима демократичности, увођењу правне и политичке одговорности, јачању правне државе и владавине права, и у потпуности одражава исправну слику да „органи јавних власти постоје због грађана, а не грађани због њих”. Међутим, у транзиционом друштву и уском тумачењу прешироко датих права, уз недостатак искуства и перманентне едукације, како цивилног сектора тако и запослених у медијима и јавном сектору, често долази до потпуно супротних резултата у пракси.

Од усвајања Закона до данас, евидентно је да су предузете бројне проактивне мере од локалног до републичког нивоа да се на веома транспарентан начин (путем

Препорука Савета министара бр. 10 (1991) о саопштавању личних података у поседу јавних тела трећим лицима, Декларација Савета министара о слободи изражавања и информација.

²⁰ Препорука Р (2002) 2 Комитета министара државама чланицама о увиду у службене документе <https://www.poverenik.rs/> / међународни документи.

конференција за медије, јавних саопштења, званичних веб-сајтова и веб-портала) јавност континуирано обавештава о свим активностима које спроводе органи јавних власти. У том погледу, у оквиру систематизације радних места већине органа јавних власти предвиђена су радна места и упуслена су лица чија надлежност, овлашћења и одговорност обухватају послове комуникације са јавношћу, ажурирање званичних интернет страница, одговарање по захтевима за приступ информацијама од јавног значаја, али и праћење поштовања етике у раду. Чињеница да се последњих година готово на дневној бази ажурирају сви подаци, а да се јавност правовремено, истинито и у највећој могућој мери (с обзиром на поверљивост одређених информација) обавештава о свим за њу важним питањима, говори колико је направљен огроман искорак у овој сфери.

У поступању по захтевима за приступ информацијама од јавног значаја, о пракси органа јавне власти, извештајима Повереника и ставовима дела цивилног друштва говоре различите статистике.

Када говоримо о захтевима за приступ информацијама од јавног значаја приметно је да су они пре свега оријентисани на питања поступања органа приликом вршења власти. На локалном нивоу, највећи број захтева се односи на рад органа управе. Евидентно је такође да не постоји континуирана заинтересованост појединаца и цивилног сектора за праћење рада органа управе, већ се уочава значајан, статистички посматрано, пораст захтева за приступ информацијама од јавног значаја у периодима пред скупштинске седнице, припреме пред изборе, израде и усвајање буџета. У тим периодима се постављају захтеви за давање на увид и издавање копија докумената на годишњем или вишегодишњем нивоу (често то обухвата хиљаде страница–прим. аут.) и упућују се оним организационим јединицама унутар градских/општинских управа које су носиоци највећег броја активности везаних за наведене периоде/ситуације, чиме се често у потпуности блокира рад дела тих органа управе. Велики број захтева или допуна захтева односи се и на информације које садрже податке који уживају заштиту неких других закона, што пред запослене унутар органа управе и овлашћено/одговорно лице поставља додатне изазове, захтева ангажовање ширег корпуса стручних лица и изискује више времена приликом тумачења и одлучивања о одговору по захтеву.

Битно је нагласити да се у свакој јединици локалне самоуправе запослени, овлашћена и одговорна лица за пружање информација од јавног значаја сусрећу са случајевима који се могу подвести под члан 13 Закона који се односи на злоупотребу права на слободан приступ информацијама од јавног значаја. Међутим, овлашћена лица тешко могу да докажу и у жалбеном поступку одбране, с обзиром да нека лица подносе често и бројчано велики број захтева, али су они садржински различити и при томе лица која на овај начин „опседају” обавезне субјекте воде рачуна да не прекораче границу „разумног тражења” како у количини података, тако и копија материјала које им треба доставити у оквиру сваког појединачно поднетог захтева.²¹

²¹ Види: један од јавно објављених примера из праксе на <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/3061234/slobodan-pristup-informacijama-ili-zloupotreba-zakona-pitanje-za-surdulicu-.html>, приступљено: 21/08/2021.

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја и службе безбедности

Од усвајања Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја поднет је велики број захтева за приступ информацијама Безбедносно-информативној агенцији, Војнобезбедносној агенцији и Министарству одбране. Рад ових институција био је веома често предмет критике Повереника²² и дела цивилног сектора. На основу поднете представке невладине организације „Иницијатива младих за људска права” против Републике Србије, а у вези поступања БИА, Европски суд за људска права у Стразбуру донео је обавезујућу пресуду 2013. године.²³ Из тих разлога, имајући у виду специфичност рада службе безбедности као државних институција, ова проблематика захтева посебна појашњења.

Без обзира на различитости у дефинисању, као и у одређивању места и улоге службе безбедности у организацији управе, неспорно је да све оне имају једну општу улогу или задатак – пружање правовремених, квалитетних, обавештајно-безбедносних информација и сазнања највишим политичким одлучиоцима у државној номенклатури власти. У обављању својих послова и задатака, службе безбедности у примени различитих оперативних мера, метода и поступака користе принцип тајности.

Поред тога, Безбедносно-информативна агенција, као посебна организација Владе Републике Србије, Војнобезбедносна агенција и Војнообавештајна агенција, као органи управе у саставу Министарства одбране, спадају у органе јавне власти и њихов су део. Као такви, у обавези су да у складу са законима, а по поднетим захтевима, омогуће слободан приступ информацијама од јавног значаја.

Прикупљање тајних података представља осетљиву сферу деловања службе безбедности и несумњиво се може закључити да је основно и најјаче оружје обавештајних и безбедносних служби, управо, тајност у раду. Од органа јавне власти

²² Види: <https://www.poverenik.rs/sr-yu/> саопштења и извештаји повереника.

Повереник је у мају 2018. године, након усвајања Закона о изменама и допунама Закона о одбрани и Закона о изменама и допунама Закона о БИА најавио да ће тражити оцену уставности ових закона, што је у јуну те године и учинио. Повереник сматра да су након измена наведених закона Министарство одбране и војска, као и БИА практично изузети из јединственог система слободе приступа информацијама уређеног Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Законом о тајности података. Оспорио је одредбе које предвиђају да, на основу предлога Министарства одбране, Влада „ближе уређује” податке који се „штите”, односно „не могу се учинити доступним јавности”, као и одредбе којима се неки документи БИА класификују по врсти, а не по садржини. Повереник сматра да су оне не само супротне одредбама оба закона, чиме се нарушава јединство правног система, него и супротне чл. 51 Устава Републике Србије, којим је одређено да се право на приступ информацијама које су у поседу државних органа остварује у складу са законом. Спорна одредба чл. 102 Закона о одбрани није у складу ни са чл. 41 Устава Републике Србије, којим је прокламовано да је Војска Србије под демократском и цивилном контролом, јер отвара могућност да се права јавности ограничавају, чак и искључују и мимо критеријума и услова утврђених Законом о слободном приступу информацијама и Законом о тајности података.

²³ Види: <https://www.poverenik.rs/sr-yu/pristup-informacijama2/praksa-odluka-mejunarodnih-i-stranich-sudova-i-tela-pristupljeno-11/08/2021>.

се све више тражи потпуна транспарентност, упркос чињеници да код служби безбедности, које су саставни део државног апарата, овакав вид захтева није могућ из разумљивих разлога. С друге стране, разумљива је и оправдана потреба јавности да зна, с обзиром да се прикупљањем тајних података, а нарочито применом посебних мера у мањој (незнатној) или већој (знатној) мери, привремено ограничавају права и слободе грађана гарантована међународним и националним правним актима.

Обавештајно-оперативну делатност карактеришу најстрожа тајност у односу на објект интересовања (обrade). Ограничен број људи има сазнања о конкретном предмету обраде и увид у његов садржај. Они су у обавези да поступају професионално и поштују принцип конспиративности у обављању тих послова, укључујући и чување података до којих су дошли у раду. Такву обавезу имају и друга лица, укључујући и највише државне функционере, народне посланике, судије, тужиоце...

Посматрано из угла превентивног деловања служби безбедности, уочавамо да се све мере за заштиту виталних вредности матичне државе, како у оквирима њених граница тако и ван њих, спроводе у највећој тајности. Циљ је да се постигне изненађење у односу на актуелни или потенцијални објекат угрожавања.

Без обзира да ли се прикупљање информација врши из јавно доступних (отворених) извора, људских извора (агентурни метод) или се до њих долази уз помоћ техничких средстава, тајност у раду у погледу предмета и разлога интересовања, односно потребе прикупљања информација неоспорно мора да постоји, јер у супротном постоји опасност да оперативне мере буду откривене, да обавештајца или извор буду привремено или трајно онемогућени или да објекат интересовања постане недоступан за опсервацију, што доводи до неуспеха операције.

Свака неопрезност, неодговорност, цурење информација и злоупотреба могу бити не само разлог неуспеха реализације постављеног циља, односно задатка, већ могу проузроковати огромне штетне последице не само за службу, друштво и државу у целини, већ и угрозити безбедност и животе оних који директно раде на испуњењу постављених циљева.

Без обзира на који начин делују, тајност у свим сегментима рада и обавеза чувања података прописана је законима о службама безбедности, одбране и тајности података и заштићена је одредбама кривичног законика. Ова обавеза постоји не само током операција, обраде прикупљених података, чувања и коришћења истих, већ и након престанка рада у служби безбедности.

Законом о БИА уређено је да припадник има обавезу да чува податке Агенције који представљају државну, војну, службену или пословну тајну. Исто тако, у обавези је да чува и сазнања о мерама, радњама и методима који представљају или садрже неку од наведених тајни. То се односи и на податке чијим би откривањем могла да се нанесе штета интересима физичких и правних лица. Таква обавеза важи и након престанка радног односа у Агенцији. Директор је лице које има овлашћења да припадника може ослободити обавезе чување тајности одређених података, најчешће у сврху сведочења у неком судском поступку.²⁴

²⁴ Закон о Безбедносно-информативној агенцији. *Службени гласник РС*, бр. 42/02, 111/09, 65/14 – Одлука УС, 66/14 и 36/18, чл. 23.

Тумачењем члана 23 наведеног закона недвосмислено се може закључити да апсолутна и временски неограничена обавеза најстрожег принципа тајности за припаднике Агенције постоји од момента заснивања радног односа па до смрти, без обзира на истек временског ограничења тајности података.²⁵

У Републици Србији је Законом о тајности података уређен јединствен систем одређивања и заштите тајних података. На основу Закона о тајности података донете су и бројне уредбе којима се додатно уређују питања која регулише закон: начин и поступак означавања тајности података, односно докумената,²⁶ заштита тајних података у информационо-телекомуникационим системима,²⁷ надлежности Канцеларије Савета за националну безбедност,²⁸ сертификати за приступ тајним подацима,²⁹ вођење евиденција за приступ тајним подацима,³⁰ надзор над поступањем са тајним подацима,³¹ али и физичко-техничка заштита тајних података,³² као и безбедносна заштита лица и објеката.³³

Законом о ВБА и ВОА је дефинисано да су, на основу закона који уређују заштиту података о личности и област слободног приступа информацијама од јавног значаја, обе Агенције дужне да дају тачне, истините и потпуне информације о прикупљеним подацима о личности и информације од јавног значаја, са јасном оградом о томе који се подаци изузимају: идентитети активних и бивших сарадника служби, припадници службе са прикривеним идентитетом, информације о трећим лицима којима би одавање тих података могло да штети, методе прибављања безбедносних и обавештајних података, акције које су у току, начин примене посебних поступака и мера, као и подаци и информације прибављене кроз размену са страним службама и међународним организацијама, и тајни подаци и информације других државних органа у поседу службе.³⁴

Тумачењем одредби Закона о ВБА и ВОА, као и тумачењима закона који регулишу област приступа информацијама од јавног значаја и заштите података о личности, остаје нејасно и недовољно правно регулисано питање откривања одређених података

²⁵ Закон о тајности података. *Службени ѓласник РС*, бр. 104/09.

²⁶ Уредба о начину и поступку означавања тајности података, односно докумената. *Службени ѓласник РС*, бр. 8/11.

²⁷ Уредба о посебним мерама заштите тајних података у информационо-телекомуникационим системима. *Службени ѓласник РС*, бр.53/11.

²⁸ Уредба о оснивању Канцеларије Савета за националну безбедност. *Службени ѓласник РС*бр.12/09.

²⁹ Уредба о садржини, облику и начину достављања сертификата за приступ тајним подацима. *Службени ѓласник РС*, бр. 54/10.

³⁰ Уредба о садржини, облику и начину вођења евиденција за приступ тајним подацима. *Службени ѓласник РС*, бр. 89/10.

³¹ Уредба о посебним мерама надзора над поступањем са тајним подацима. *Службени ѓласник РС*, бр.90/11.

³² Уредба о посебним мерама физичко-техничке заштите тајних података. *Службени ѓласник РС*, бр. 97/11.

³³ Уредба о одређивању послова безбедносне заштите одређених лица и објеката. *Службени ѓласник РС*, бр. 72/10, чл. 7. ст. 2.

³⁴ Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији. *Службени ѓласник РС*, бр. 88/09, 55/12 – Одлука УС и 17/13, чл. 35.

након истека временског рока за који је утврђен степен тајности податка (државна тајна, строго поверљиво, поверљиво, интерно). Посебно треба нагласити да су, и након усвајања Закона о тајности података и његове споре имплементације, у употреби остали и други термини за означавање степена тајности неких докумената, попут појмова војна и службена тајна и слично. Примера ради, постоји реална опасност да се учини велика штета, рецимо, изношењем податка из строго поверљивог документа коме је истекао временски рок за који је тајност одређена или је скинута тајност, па се у оквиру њега открива идентитет бившег сарадника службе или операција и акција (ако се ради о лицу које није више живо, али постоје његова породица и ближи потомци, који због тога могу трпети одређене последице).³⁵

Овакав недостатак може довести до озбиљног отежавања рада БИА, ВБА и ВОА. Он оставља простор за медијску експлоатацију одређених, за јавност занимљивих, тема које могу да нанесу несагледиве штете како одређеним појединцима, тако и интересима националне безбедности и држави у целини.

Медији и слободни приступ информацијама од јавног значаја

Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја наглашен је значај медија у информисању јавности и кроз поједине одредбе регулисао њихов положај у односу на остале овлашћене субјекте.

Упркос чињеници да је Законом предвиђено опште начело једнакости, посебно је утврђена забрана дискриминације новинара и јавних гласила по било ком основу у погледу доступности одређених информација по поднетим захтевима.³⁶ Тиме се законодавац јасно определио за разноврсност идеја и мишљења, заштиту конкуренције и спречавање монопола у овој области, а све у циљу омогућавања грађанима да формирају сопствено мишљење о појавама, догађајима и личностима на основу истинитих, потпуних и благовремених информација о питањима од јавног значаја.³⁷

Да би олакшао доступност информацијама од јавног значаја, уважавајући значај професије за општу информисаност јавности, законодавац је чланом 17 Закона ослободио новинаре плаћања накнаде нужних трошкова израде копија документа у случајевима када копија документа садржи тражену информацију (без обзира на обимност документације) и када се она захтева ради обављања новинарског позива.

У пракси постоји недоумица како поступати у случајевима када приступ информацијама од јавног значаја тражи удружење које у оквиру своје делатности има

³⁵ Види: Допис ССУП, секретару Савета за заштиту уставног поретка од 18.09.1985, ДТ 56/1 и Допис ССУП, секретару Савета за заштиту уставног поретка од 17.05.1985, ДТ 29/1, Архив Југославије, фонд бр. 803, фасцикла бр. 1793; Допис ССУП, секретаријату Савета за заштиту уставног поретка од 20.02.1986, стр. пов. 215/9, Архив Југославије, фонд бр. 803, фасцикла бр. 1794; Информација ССИП, секретаријату Савета за заштиту уставног поретка од 15.07.1986, стр. пов. 418, примерак бр. 18; Архив Југославије, фонд бр. 803, фасцикла бр. 1796.

³⁶ *Истио*, чл. 7.

³⁷ Закон о јавном информисању и медијима. *Службени гласник РС* бр.83/14, 58/15 и 12/16 – аутентично тумачење, чл. 5.

регистровану и делатност медијског информисања јавности. Пракса показује да у таквим случајевима, а у жељи да се избегну жалбе Поверенику, титулари обавеза најчешће ослобађају подносиоца плаћања накнаде нужних трошкова израде копија.³⁸

Органи јавних власти желе да у медијима виде партнере и медији су од изузетног значаја за брзо и благовремено информисање јавности о важним питањима. С друге стране, медији уживају широку заштиту државе и државних органа и због њихове значајне контролне улоге у односу на све органе јавних власти. Истраживачко новинарство често указује на сфере у којима држава треба да делује како превентивно, тако и реактивно (Lazić, 2017, str. 283–284). Будући да медији веома често имају улогу „чуvara владе”, приступ подацима и мере за скидање ознака поверљивости са њих су од нарочите важности за позивања на одговорност. Међутим, они су имали „ограничену улогу у нестабилним и транзиционим државама, као и у напредним демократијама” (Davis, 2010, pp. 261–262; Pešić & Pešić, 2011, str. 482).

Нажалост, велики број медија и новинара и даље не користи у значајнијој мери права која им пружа Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја и, уместо да информације траже од непосредних извора и да граде сопствени и јавни став на основу објективних и тачних сазнања, они се и даље ослањају на незваничне податке, неименоване изворе и непроверене информације. У пракси је уочљиво да, уместо правог истраживачког новинарства, медији у циљу подизања тиража сензационалистичким насловима експлоатишу теме које стварају негативну „климу” у јавности у односу на државне органе и појединачне личности, утичу на ширење осећаја страха и правне несигурности код грађана, продубљују непријатељски став према службама безбедности и таквим неодговорним писањем урушавају углед како државе, тако и своје професије.

Закључак

Право на доступност информацијама од јавног значаја, упркос чињеници да је изведено као релативно ново право у демократским државама, представља једно од најзначајнијих општих људских права и као такво ужива међународну и националну правну заштиту.

Оно је гарантовано Уставом Републике Србије, Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Законом о општем управном поступку,³⁹ Законом о управним споровима⁴⁰ и Законом о Уставном суду.⁴¹

Међутим, у пракси је веома тешко поступати по захтевима за приступ информацијама само на основу основног закона јер, као што је у уводном делу рада већ наглашено, тражене информације често садрже податке који уживају заштиту неких других закона.

³⁸ Закон о удружењима. *Службени ѓласник РС* бр. 51/09, 99/11 – др. закон и 44/18.

³⁹ Закон о општем управном поступку. *Службени ѓласник РС* бр. 18/16 и 95/18 – аутентично тумачење.

⁴⁰ Закон о управним споровима. *Службени ѓласник РС* бр. 111/09.

⁴¹ Закон о Уставном суду. *Службени ѓласник РС* бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 103/15 и 40/15 – др. закон.

Ставови дела академске јавности и цивилног друштва да, у случајевима када постоји колизија закона или норми у оквиру истих, предност треба дати Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја јер он, као једини који регулише ову материју, представља *lex specialis* у односу на све остале процесне и друге законе.

Као што је већ наведено, најчешће супротстављена Уставом и међународним актима гарантована права су: право јавности да зна и право на заштиту приватности. Значајан број информација које остају недоступне јавности, односно разлози због којих се одбија приступ траженим информацијама су што те информације садрже податке који су заштићени одређеним степеном тајности, односно на основу других закона представљају неки вид тајне, које их као такве чине недоступним за ширу јавност.

На основу чињеница изнетих у овом раду може се закључити да право на слободан приступ информацијама од јавног значаја, као једно од најосновнијих људских права, не може имати примат у односу на друга гарантована и штићена људска права и слободе. У том смислу, потребно је донети Закон о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, без обзира што се постојећи закон сматра за једно од најбољих и најсвеобухватнијих законских решења у овој области. Законом не може априори бити ускраћено или ограничено право на приватност одређеним категоријама лица само из разлога обављања одређених послова, функција, понашања. Из тих разлога је потребно усвојити Каталог података који су заштићени и који треба да буду изузети од могућности увида јавности.

Поред тога, неопходно је донети одговарајућа законска решења којим би одређени подаци уживали апсолутну и временски неограничену тајност у односу на документ у коме су садржани и након престанка тајности самог документа, а у циљу заштите права и слобода лица чији се подаци штите, као и заштите права и слобода њихових потомака (нпр. подаци који садрже идентитете припадника служби безбедности који су радили на прикупљању одређених података или учествовали у одређеним акцијама, идентитете активних и бивших сарадника служби, припадника службе са прикривеним идентитетом, методе прибављања безбедносних и обавештајних података и начин примене посебних поступака и мера, чак и ако се више и не примењују). С обзиром да су приликом приступа информацијама од јавног значаја најчешће конфронтирана два права – право на заштиту података о личности и право јавности да зна, а да се заштита оба ова права налази у надлежности истог самосталног државног органа – Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, требало би размотрити правно раздвајање ова два права и дати их у надлежност различитим субјектима како би се спречила могућност протежирања било ког од ова два права у односу на друго.

Како би се постојећи закони у овој области на ваљан начин спроводили, морају бити успостављене делотворне и јасне процедуре, али и утврђен однос између нормативног и стварног, као и перманентна теоријска и практична едукација запослених у органима јавних власти. Полазећи од права која су одређеним законским нормама дата цивилном сектору, потребно је на неки начин наметнути и увести одговорност за његов рад и етичко поступање, с обзиром на улогу у остваривању јавног интереса и креирању јавних мишљења (извори финансирања, трошење средстава, одговорност за рад који је супротстављен заштити националних интереса и слично).

Radojica S. Lazić¹
University “Union - Nikola Tesla”,
Faculty of International Politics and Security Studies
Belgrade (Serbia)

Jelena P. Dragić²
University of Novi Sad, Faculty of Law
Novi Sad (Serbia)

FREE ACCESS TO INFORMATION OF PUBLIC IMPORTANCE IN THEORY AND PRACTICE IN THE REPUBLIC OF SERBIA

(Translation In Extenso)

Abstract: The right of access to information of public importance is undoubtedly one of the key principles on which democratic societies are founded, but the fact that this right has only recently been recognized as a universal human right speaks about the reluctance of countries and governments to accept the right of access to information.

The right of access to information of public importance contributes to consistent respect of human rights and freedoms, decreases the risk from corruption and unethical behaviour and has a direct impact on transparency and responsibility in work, but this right must not be a right without limitations, i.e. it must not become unlimited, regardless of how much it proclaims democratic values.

Freedom of public information is a derived human right, and includes the right to true, timely and objective information, as well as the right to publicly criticize and ask for an explanation of public activities and acts of authorities and other public actors.

This paper, based on valid legal regulations, discusses functioning of the right of free access to information of public importance, with a special overview of security services as the most secret part of the state apparatus of authority.

Keywords: information of public importance, democratic society, public authority, confidentiality and transparency, security services

Introduction

Freedom of access to information is most frequently defined as the right of every person to ask for, and receive, relevant information of public importance from authorities, i.e., people with public competence, in order to get insight into the work and activities of actors

¹ lazicr@orion.rs

² jelena.dragic@grad.zrenjanin.rs

citizens placed their trust in, during free and democratic elections, to perform functions of authority in their name and on their behalf. Transparency is considered a precondition for responsibility of public authorities and their democratic legitimacy.

We can distinguish two sides of transparency. The first one is proactive and consists of publishing of public information such as making of regulations, calculations and financing, work reports, the publication of general acts from their competencies, decisions on distribution of funds after public tenders and advertisements, and is based on the understanding that “citizens have the right to know” how decisions are made in their name and on their behalf, and what are the outcomes and results of such decisions. For this purpose, bodies with public authority, through systematization, appoint persons who communicate with the public in their name and on their behalf, update information on official web sites and reply publicly to citizens’ questions.

On the other hand, every citizen also has the right to require information of public importance that is not included in written or electronic media, which presents active participation of citizens in the processes of decision-making and shaping of policies through public consultations, giving comments and opinions, as well as control of public authorities.

The essential development of the right of access to information began with the strengthening of civil society institutions, primarily in developed countries, and after passing of the first laws³¹ regulating this field, intense activities began, and the pressure by the civil society to ensure constitutional-legal protection for this right (Milenković, 2010, p. 13).

International recommendations state that the right of access to information of public importance, as the fundamental right, should be included in national constitutions, to provide this right with a larger degree of permanency and stability (even in the state of emergency) and thus enable its realization based on the constitution. The Republic of Serbia fulfilled this requirement by adopting the Constitution from 2006⁴ (Milenković, 2010, p. 14).

Despite the fact that this right was included in the Constitution, and that the Law on Free Access to Information of Public Importance of the Republic of Serbia⁵ was recognized as the most advanced and most comprehensive law in this field (Gajin, 2018, 231–232; Nenadic, 2019, pp. 3–4), and that analyses show replies to requests are being given in 80–100% cases, depending on the bodies receiving them⁶, the Republic of Serbia and the bodies with public authority still remain the subject of numerous condemnations by the civil society and EU member countries. Some of these countries have still not regulated this field, do not fulfil the standards regulated by numerous recommendations of the Council of Europe in this field, or simply do not apply them in practice, so this right remains to a large degree “a dead letter” in their legislatures.⁷

³ The USA adopted the law in 1966, France in 1978, Slovakia in 1992, the Czech Republic in 1993; Luxembourg still has no law on access to information, while the Republic of Serbia adopted its law in 2004, or one year before Germany as a democratic, developed and well-organized European country.

⁴ Constitution of the Republic of Serbia. *Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 98/2006.

⁵ Law on Free Access to Information of Public Importance. *Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 120/04, 54/07, 104/09 and 36/10.

⁶ Commissioner, <https://www.poverenik.rs> link reports, accessed on 7th August 2021.

⁷ See: <https://www.access-info.org/decision-making-transparency>, accessed on 8th August 2021.

Protection of Human Rights and International Standards on Free Access to Information of Public Importance

There is a large number of international documents today that protect human rights. We may certainly consider the UN Charter (1945)⁸ as the principal universal document, whose preamble emphasizes determination to “reaffirm faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person, in the equal rights of men and women and of nations large and small”.

Three years later, the Universal Declaration of Human Rights⁹ was passed, whose Article 12 clearly states that “no one shall be subjected to arbitrary interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to attacks upon his honour and reputation. Everyone has the right to the protection of the law against such interferences or attacks”.

Almost the same aspects and guarantees of the right to privacy are stated in Article 17 of the International Covenant on Civil and Political Rights from 1966 (hereinafter: ICCPR).¹⁰

Simultaneously with the adoption of ICCPR, the UN General Assembly’s Resolution adopts an Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights (hereinafter: the Protocol), which states that each country signatory of the Covenant, which becomes a signatory of the Protocol, among which is the Republic of Serbia, recognizes competence of the Human Rights Committee to receive and take into consideration written petitions by individuals that belong to its competencies, who claim they are victims of violations by a country of any right stated in the Covenant, providing that all legal means have been exhausted.¹¹

The most significant regional international convention protecting human rights, i.e., the right to privacy, in Europe is the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms¹² (hereinafter: ECHR), with several additional protocols, adopted under the auspices of the Council of Europe.

Moreover, protection of the right to privacy is also regulated by Article 11 of the American Convention on Human Rights¹³, which was adopted by the Organization of American States in 1969, as well as by other regional conventions of the similar character.

The European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR) does not regulate the right to free access to information of public importance in its principal text or in its additional protocols. This interpretation is supported by the European Court

⁸ United Nations Charter, www.tuzilastvorz.org.rs/html_trz/PROPISI/povelja_un_lat.pdf, p. 1, accessed on 8th August 2021.

⁹ Universal Declaration of Human Rights, [www.unhcr.rs/media/Opšta_deklaracija_o_ljudskim_pravima_\(1948\).pdf](http://www.unhcr.rs/media/Opšta_deklaracija_o_ljudskim_pravima_(1948).pdf), accessed on 8th August 2021.

¹⁰ See: Law on Ratification of the International Convention on Civic and Political Rights. *Official Journal of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia*, No. 7/71.

¹¹ Law on Verification of the Optional Protocol to the International Convention on Civil and Political Rights. *Official Journal of the Federal Republic of Yugoslavia – International Agreements*, No. 4/01.

¹² European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, downloaded from: www.echr.int/Documents/Convention_SRP.pdf, accessed on 9th August 2021.

¹³ American Convention on Human Rights “Pact of San Jose, Costa Rica” (B-32), www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights.pdf, accessed on 8th August 2021.

for Human Rights, which still has not reached a joint opinion whether Article 10 of ECHR includes the right of access to information of public importance if it is not in accordance with Article 8 of the Convention, i.e., if access to information is not requested by a person whose personal data are contained in the information, i.e., if information does not contain data about the person who requested them.¹⁴

In contrast to the ECHR and the attitudes of the European Court for Human Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights¹⁵, which SFRY ratified on January 30, 1971¹⁶, in its Article 19 stipulates that everyone has the right to freedom of expression. This right, regardless of limitations, implies freedom of collecting, receiving and spreading information and ideas of all kinds, in oral, written, printed, or artistic form, or in any other manner of free choice.

However, we should stress that the analysis and interpretation of the Law on Free Access to Information of Public Importance¹⁷ frequently quote this international act which, in Article 17, clearly regulates that “no one shall be subjected to arbitrary or unlawful interference with his privacy, family, home or correspondence; everyone has the right to the protection of the law against such interference or attacks”.¹⁸

It is important to stress that the Council of Europe has set the most important European standards, numerous recommendations, directives, contracts and treaties in this field¹⁹. Of particular importance here is Recommendation Rec (2002) 2 of the Committee

¹⁴ In April 2009, the European Court for Human Rights decided about a case and recognized the right of access to information exclusively pursuant to Article 10 of the European Convention on Human Rights that guarantees the right to the freedom of expression. The defendant country, in this case Hungary, did not even dispute the claim that Article 10 protected the right of access to information, but just kept claiming that the contentious information is subject to the exceptions to this right (i.e. that the refusal to provide information was a lawful limitation of the freedom of expression). In the case *Gillberg v. Sweden*, in April 2012 the Grand Chamber of the European Court for Human Rights acknowledged that the right to the freedom of expression also included the right of access to information. See: *Társaság A Szabadságjogokért v. Hungary*, 14th April 2009, Case No. 37374/05 and Case No. 41723/06, Paragraph 3 of 2nd April 2012; <http://www.hraction.org/wp-content/uploads/Bilten-VII.pdf> and http://www.menschenrechte.ac.at/orig/12_2/Gillberg.pdf, accessed on 8th August 2021.

¹⁵ The International Covenant on Civil and Political Rights is an international instrument about human rights of a legislative character. Its provisions establish individual and collective rights, certain measures for supervision over their observation, and the foundation of the Committee for Human Rights that strives to make the signatories observe the assumed obligations. The Covenant was adopted and put for signing and ratification and/or access by the Resolution of the UN General Assembly 2200 A(XXI) of 16th December 1966 and came into force on 23rd March 1976, when 35 countries deposited ratification or access instruments.

¹⁶ Law on Ratification of the International Covenant on Civil and Political Rights. *Official Journal of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia*, No.7/71.

¹⁷ Law on Free Access to Information of Public Importance. *Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 120/04, 54/07, 104/09 and 36/10.

¹⁸ Law on Ratification of the International Covenant on Civil and Political Rights. *Official Journal of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia*, No 7/71, Article 17.

¹⁹ Recommendation No. 582 (1970) on the mass media and human rights, Recommendation No. 584 (1979) on public access to government documents and freedom of information,

of Ministers to the member states on access to official documents²⁰, which was adopted in February 2002 and recognizes the best standards in the field of free access to information.

This Recommendation enables a broader access to information held by public authorities, and describes it as an indiscriminate access, as a result of political conviction that the right to freedom of information, together with the right to receive information, must be ensured to everyone.

Free Access to Information of Public Importance in the Republic of Serbia

The right of access to information of public importance, as a derived and relatively new right in democratic countries, appeared as the result of the work and permanent pressure of civil society organizations. It should contribute to consistent respect of human rights and freedoms, and to reducing corruption and unethical behaviour. In addition, it should have a direct influence in favour of transparency and responsibility of bodies with public authority, and should enable unhindered flow of information.

The original idea of civil society organizations was the transparent monitoring of spending budgetary funds and prevention of corruption, as well as decreasing the possibility of abuse by public authorities, through stimulation of larger legality and regularity in work. With time, the idea has been extended to other spheres of life, with the aim of stimulating larger transparency and improvement of work, and increasing quality in the field of protection of human health, education, environmental endangerment and protection, work of legislative and judicial bodies of authority, as well as of research centres etc.

Adoption of the Law on Free Access to Information of Public Importance in the Republic of Serbia in 2004 created the possibility for a new type of control of public bodies, and also provided a broader opportunity for citizens' active participation in creating and directing public policies through monitoring, initiating, proposing and taking attitudes in all spheres of life.

The idea of transparent public bodies and citizens' participation in their work corresponds with the requirements of democracy, the introduction of legal and political responsibility, strengthening of the legal state and the rule of law, and fully reflects the proper picture that "bodies with public authority exist because of citizens, not vice versa". However, in a society that is in transition, with the narrow interpretation of broadly stated laws, the lack of experience and permanent education of the civil sector, as well as of employees in the media and the public sector, very often there are completely opposite results in practice.

Recommendation No. 19 (1981) to member states on access to information held by public authorities, Recommendation No. 1037 (1986) on data protection and freedom of information, Recommendation of the Committee of Ministers No. 10 (1991) on the communication to third parties of personal data held by public bodies, Declaration of the Committee of Ministers on freedom of expression and information.

²⁰ Recommendation Rec (2002) 2 of the Committee of Ministers to member states on access to official documents <https://www.poverenik.rs/> / međunarodni dokumenti.

Ever since the adoption of the Law, numerous proactive measures have evidently been undertaken, at both local and republic levels, to continuously inform the public, in a very transparent way (through press conferences, public statements, official websites and web portals), about all activities implemented by the bodies with public authority. In this respect, within the framework of systematization of work positions of most bodies with public authority, positions and employees are envisioned whose competences, authorities and responsibilities include public relations, updating of official Internet pages, replying to requests for access to information of public importance, and also monitoring observation of work ethics. The fact that in recent years all information is updated almost on a daily basis, and that the public is informed in a timely manner, truthfully and to the most possible degree (concerning confidentiality of certain information) about all relevant issues, speaks about the enormous progress made in this sphere.

In acting upon requests for access to information of public importance, various statistics speak about the practice of the bodies with public authority, the reports of the Ombudsman, and the attitudes of the civil society.

As for requests for access to information of public importance, we may notice that they are primarily concerned with activities of the bodies in the execution of their power. At local level, most requests relate to the work of administrative bodies. It is also evident that there is no continued interest of individuals and the civil sector in monitoring the work of administrative bodies, but we may, statistically speaking, see a significant increase in requests for access to information of public importance before assembly sessions, preparations for elections, and budget preparation and adoption. In these periods, requests are made for insight and issuance of copies of documents on a yearly or several years basis (which often includes thousands of pages – the author's remark) and they are sent to organizational units within city/municipal administrations as the holders of a large number of activities concerning the said periods/situations, thus often fully blocking the work of some of those administrative bodies. A large number of requests, or amendments to requests, relates to information that contains data protected by some other laws, which is a new challenge for employees of administrative bodies and authorized/responsible persons, and requires the engagement of a broader corpus of professionals, and more time for interpretation and decision-making concerning replies to requests.

It is important to stress that employees of all local self-government units and authorized/responsible persons for rendering information of public importance face cases that could be classified under Article 13 of the Law relating to abuse of the right of free access to information of public information. However, it is difficult for authorized persons to prove and defend their point in a complaint procedure, bearing in mind that some persons submit requests frequently and on a large scale, but with different contents. In addition, persons who thus make pressure on the employees take care not to exceed the limit of a "reasonable request" both in the quantity of information and in the number of copies of materials to be submitted to them within the framework of each individually submitted request²¹.

²¹ See: one of the publicly distributed examples from practice at: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/3061234/slobodan-pristup-informacijama-ili-zloupotreba-zakona-pitanje-za-surdulicu-.html>, accessed on 8th August 2021.

The Law on Free Access to Information of Public Importance and Security Services

After the adoption of the Law on Free Access to Information of Public Importance, a large number of requests was submitted for accessing information to the Security-Information Agency, the Military-Security Agency and the Ministry of Defence. The operations of these institutions were frequently the subject of criticism by the Ombudsman²² and a part of the civil sector. Based on the petition submitted by the NGO “Initiative of Young People for Human Rights” against the Republic of Serbia, concerning BIA activities, the European Court for Human Rights in Strasbourg passed a binding decision in 2013.²³ For these reasons, bearing in mind the specific work of security services as government institutions, this matter requires special explanations.

Regardless of differences in definitions, as well as in determining the position and role of security services in the organization of administration, it is indisputable that all of them have one general role or task – providing timely, good-quality, intelligence-security information and knowledge to top political decision-makers in the state nomenclature of power. In the performance of their jobs and tasks, security services, implementing various operative measures, methods and activities, apply the principle of confidentiality.

Furthermore, the Security-Information Agency, as a special organization of the Government of the Republic of Serbia, the Military-Security Agency, and the Military-Intelligence Agency, as administrative bodies within the Ministry of Defence, belong to and are parts of the bodies with public authority. As such, in accordance with the laws, they are obliged to act upon submitted requests so as to enable free access to information of public importance.

²² See: https://www.poverenik.rs/sr-yu/saopštenja_i_izveštaji_poverenika.

In May 2018, after the adoption of the Law on Amendments and Supplements to the Law on Defence and the Law on Amendments and Supplements to the Law on Security Information Agency, the Commissioner stated that he would ask for the evaluation of constitutionality of these laws and did it in June 2018. The Commissioner finds that after the amendments to the above-listed laws, the Ministry of Defence and the army, as well as the Security Information Agency, were practically exempted from the unique system of the freedom of access to information regulated by the Law on Free Access to Information of Public Importance and the Law on Data Secrecy. He disputed the provisions stipulating that, based on the proposals of the Ministry of Defence, the Government “should more closely determine” the data that are “protected”, i.e. that “cannot be made available to the public”, as well as the provisions classifying some documents of the Security Information Agency by type, and not by content. The Commissioner believes that they are not only opposite to the provisions of both laws, thus violating the unique legal system, but also opposite to Article 51 of the Constitution of the Republic of Serbia stipulating that the right of access to information held by public bodies should be realized in line with the Law. The contentious provision of Article 102 of the Law on Defence is not in line with Article 41 of the Constitution of the Republic of Serbia either, which proclaims that the Army of Serbia is under democratic and civilian control, since it opens the possibility of limiting the rights of the public or even excluding them contrary to the criteria and conditions established by the Law on Free Access to Information and the Law on Data Secrecy.

²³ See: <https://www.poverenik.rs/sr-yu/pristup-informacijama2/praksa-odluka-medunarodnih-i-stranih-sudova-i-tela>, accessed on 11th August 2021.

Collecting of secret information is a sensitive sphere of activity of the security services, and we may undoubtedly conclude that the basic and the strongest weapon of intelligence and security services is confidentiality of work itself. Full transparency is more and more requested from the bodies with public authority, despite the fact that this requirement is not possible for security services that are parts of the state apparatus, for understandable reasons. On the other hand, the need of the public to know is also understandable and justified, since collection of secret information, and especially implementation of special measures, to a smaller (negligible) or larger (significant) degree, temporarily limit citizens' rights and freedoms guaranteed by international and national legal acts.

Intelligence-operative activity is characterized by top confidentiality regarding the object of interest (monitoring). A limited number of people are familiar with the actual subject of monitoring and have insight into its content. They are obliged to act professionally and respect the principle of conspiracy in performing these jobs, including maintaining confidentiality of information they have acquired in their work. Other people also have this obligation, including top government officials, members of Parliament, judges, prosecutors etc.

Viewed from the aspect of preventive activities of the security services, we observe that all measures aimed at the protection of vital values of the home state, both within and outside its borders, are implemented in top confidentiality. The goal is to surprise an actual or potential object of threat.

Regardless of whether information is collected from publicly available (open) sources, human intelligence (HUMINT/agents), or acquired by technical means, confidentiality in work concerning the subject and reasons of interests, i.e., the need to collect information, must certainly exist, otherwise there would be a danger of uncovering operative measures, of an intelligence officer or a source being temporarily or permanently prevented from acting, or of the object of interest becoming unavailable for observation, which would lead to the failure of an operation.

Any carelessness, irresponsibility, leak of information and abuse could not only be a reason for the failed realization of the set goal and/or task, but could also cause enormous harmful consequences, not only for the service, the society and the state as a whole, but threaten security and lives of those who directly work on the fulfilment of set goals.

Regardless of the manner of their operations, confidentiality in all segments of work and the obligation to keep information confidential are regulated by laws on security services, defence and confidentiality of information, and protected by the provisions of the Criminal Code. This obligation exists not only during operations, processing of collected information, keeping it secret and using it but also after the end of someone's tenure in the security services.

The Law on the Security Information Agency stipulates that its member is obliged to keep the Agency's secret information constituting government, military, official or trade secrets. At the same time, the member is obliged to keep secret his/her knowledge of the measures, activities and methods constituting or containing some of the above-listed secrets. This also relates to information whose revealing could harm interests of physical and legal entities. Such obligation remains even after a person stops working for the Agency. The Agency Director is a person authorized to release a member from the obligation to

keep the confidentiality of certain information, most often for the purpose of acting as a witness in judicial proceedings.²⁴

From the interpretation of Article 23 of the said Law, we may unequivocally conclude that the absolute and time-unlimited obligation of the top-secret principle for members of the Agency exists from the very moment they are employed by the Agency until their death, regardless of the expiry of the time limit for confidentiality of information.²⁵

In the Republic of Serbia, the Law on Data Confidentiality regulates a unique system of defining and protecting confidential information. Based on the Law on Data Confidentiality, numerous decrees were adopted which additionally regulate issues stipulated by this Law: the manner and procedure for assigning confidentiality of information, i.e., documents²⁶, protection of confidential information in information-telecommunication systems²⁷, competencies of the Office of the National Security Council²⁸, certificates for access to confidential information²⁹, maintaining records for access to confidential information³⁰, supervision over confidential information treatment³¹, but also physical-technical protection of confidential information³², as well as security protection of persons and objects.³³

The Law on the Military-Security Agency and the Military-Intelligence Agency stipulates that, based on laws regulating protection of information and free access to information of public importance, both agencies are obliged to provide accurate, true and complete information on collected personal data, and information of public importance, with a clear definition of the exempted data: identities of active and former collaborators of the services, members of the services with hidden identities, information on third persons who would be harmed by revealing of such information, methods of collecting security and intelligence information, operations which are in process, the manner of implementation of special activities and measures, as well as data and information collected through exchange with foreign services and international organizations and secret data and information of other government bodies in possession of the given agency.³⁴

²⁴ Law on Security-Information Agency. *Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 42/02, 111/09, 65/14 – Decision of the Constitutional Court, 66/14 and 36/18, Article 23.

²⁵ Law on Data Secrecy. *Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 104/09.

²⁶ Decree on the manner and procedure of designating of data, i.e., information confidentiality. *Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 8/11.

²⁷ Decree on special measures for protection of secret data in information-telecommunication systems. *Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 53/11.

²⁸ Decree on founding of the Office of the National Security Council. *Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 12/09.

²⁹ Decree on the content, form and manner of submitting of certificates for access to secret data. *Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 54/10.

³⁰ Decree on the content, form and manner of keeping records for access to secret data. *Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 89/10.

³¹ Decree on special measures of supervision over treating of secret data. *Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 90/11.

³² Decree on special measures of physical-technical protection of secret data. *Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 97/11.

³³ Decree on defining of jobs of security protection of certain persons and facilities. *Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 72/10, Article 7, Paragraph 2.

The interpretation of provisions of the Law on the Military Security Agency and the Military Intelligence Agency, including the interpretation of the laws regulating access to information of public importance and personal data protection, does not offer a clear and sufficiently regulated matter of revealing certain information after a certain period of time defined for the confidentiality degree of documents (top secret, highly confidential, confidential, restricted). We should especially stress that even after the adoption of the Law on Data Confidentiality and its disputable implementation, other terms are in use for designating the confidentiality degree of some documents, such as the terms military and official secret, etc. For instance, there is a real danger of causing great harm by revealing information from a top secret document whose period of confidentiality has expired, or by removing its confidentiality, since that would reveal the identity of a former collaborator of the service, or operations and actions (in case it refers to a person who is no longer alive, but whose family and descendants might suffer certain consequences).³⁴

Such a failure of regulation of full and unlimited protection of confidentiality could lead to serious impediments to the work of the Security-Information Agency, the Military-Security Agency and the Military-Intelligence Agency. It provides space for media exploitation of certain, topics interesting to the public, which could inflict unforeseeable damage to certain individuals, as well as to national security interests and the state as a whole.

Media and Free Access to Information of Public Importance

The Law on Free Access to Information of Public Importance points to the significance of the media in informing the public, and through some provisions it regulates their position in relation to other authorized actors.

Despite the fact that the Law defines a general principle of equality, it especially defines the prohibition of discrimination of journalists and the media on any grounds, concerning availability of certain information upon submitted requests.³⁵ With this, the lawmaker is clearly in favour of a variety of ideas and opinions, protection of the competition and prevention of monopoly in this field, fully with the aim of enabling citizens to form their own opinions on phenomena, events and persons, based on true, complete and timely information on issues of public importance.³⁶

In order to facilitate availability of information of public importance, recognizing significance of the profession dealing with offering general information to the public, with

³⁴ See: Submission of the Federal Secretariat of Interior Affairs, to the Secretary of the Council for the Protection of Constitutional Order of 18th September 1985, DT 56/1, and Submission of the Federal Secretariat of Interior Affairs, to the Secretary of the Council for the Protection of Constitutional Order of 17th May 1985, DT 29/1, the Archives of Yugoslavia, Fund No. 803, File No. 1793; Submission of the Federal Secretariat of Interior Affairs to the Secretariat of the Council for the Protection of the Constitutional Order of 20th February 1986, strictly confidential 215/9, the Archives of Yugoslavia, Fund No. 803, File No. 1794; Information of the Federal Secretariat of Foreign Affairs to the Secretariat of the Council for the Protection of the Constitutional Order of 15th July 1986, strictly confidential 418, No. 18; the Archives of Yugoslavia, Fund No. 803, File No. 1796.

³⁵ *Ibid*, Article 7.

³⁶ Law on Public Information and Media. *Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 83/14, 58/15 and 12/16 – authentic interpretation, Article 5.

Article 17 of the Law the lawmaker has exempted journalists from expenses for making copies of documents containing the required information (regardless of the scope of these documents), and when it is needed for journalists' work.

In practice, there is a dilemma how to act in cases when access to information of public importance is requested by an association with the registered activity of media, i.e., informing the public, within the framework of its activities. Practice shows that in such cases, wishing to avoid complaints to the Ombudsman, they are most often exempted from expenses for making copies.³⁷

The bodies with public authority want media as partners and media are of exceptional significance for quick and timely informing of the public on important issues. On the other hand, media also enjoy large protection of the government bodies because of their significant control role concerning all bodies with public authority. Investigative journalism often points to spheres in which the state should act, preventively and reactively (Lazić, 2017, pp. 283–284). Since media very often play the role of “the government guard”, access to information, and measures for removing confidentiality designations from such information are of special importance for the process of holding someone responsible. However, media played a “limited role in unstable and transitional countries, as well as in advanced democracies” (Davis, 2010, pp. 261–262; Pešić and Pešić, 2011, p. 482).

Unfortunately, many media and journalists still do not to a significant degree make use of the rights offered to them by the Law on Free Access to Information of Public Importance, and, instead of looking for information from direct sources and building their own and public attitude based on objective and correct findings, they still rely on unofficial information, unnamed sources and unchecked information. In practice, it is noticeable that instead of real investigative journalism whose goal is to raise circulation, media exploit topics with sensationalist headlines, which creates a negative “climate” in the public toward government bodies and individuals, contribute to spreading of fear and legal insecurity among citizens, and increase hostile attitudes concerning the security services, and with such irresponsible writing damage the esteem both of the country and of their own profession.

Conclusion

The right of access to information of public importance, despite the fact that it is a relatively new right in democratic countries, is one of the most significant general human rights, and as such enjoys international and national legal protection.

It is guaranteed by the Constitution of the Republic of Serbia, the Law on Free Access to Information of Public Importance, the Law on General Administrative Procedure³⁸, the Law on Administrative Disputes³⁹, and the Law on the Constitutional Court⁴⁰.

³⁷ Law on Associations. *Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 51/09, 99/11 – other law, and 44/18.

³⁸ Law on General Administrative Procedure. *Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 18/16 and 95/18 – authentic interpretation.

³⁹ Law on Administrative Disputes. *Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 111/09.

⁴⁰ Law on the Constitutional Court. *Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 109/07, 99/11, 18/13 – Decision of the Constitutional Court, 103/15 and 40/15 – other law.

However, in practice it is very difficult to act upon requests for access to information only based on the principal law because, as it was already stressed in the introduction of the paper, requested information often contains data that is protected by some other laws.

The attitudes of a part of the academic public and civil society is that, in cases when there is a conflict of laws or norms, priority should be given to the Law on Free Access to Information of Public Importance, since it, as the only one regulating this matter, constitutes a *lex specialis* in comparison to other procedural and other laws.

As already stated, most frequently contradicted rights guaranteed by the Constitution and international acts are as follows: the right of the public to know, and the right to the protection of privacy. A significant amount of information remains unavailable to the public, and the reasons why access to requested information is denied are that such information contains data protected by a certain degree of confidentiality, i.e., data that, based on other laws, constitute some type of secret, which makes those data unavailable to the public.

According to the facts presented in this paper, we may conclude that the right of free access to information of public importance, as one of the fundamental human rights, cannot have priority over other guaranteed and protected human rights and freedoms. In this respect, it is necessary to pass a law on amendments and supplements to the Law on Free Access to Information of Public Importance, regardless of the fact that the existing law is considered one of the best and most comprehensive legal solutions in this field. A law cannot *a priori* deny or limit the right to privacy to certain categories of persons only for the purpose of performing certain jobs, functions or behaviours. For this reason, it is necessary to adopt a Catalogue of Protected Data that should be exempted from the possibility to be made available to the public.

Moreover, it is necessary to pass certain legal solutions by which certain information would enjoy absolute and time-unlimited confidentiality concerning documents containing it even after confidentiality of documents has expired, with the aim of protecting rights and freedoms of persons whose data are protected, as well as protecting rights and freedoms of their descendants (e.g. data which contain identities of members of security services who worked on collecting of certain information, or participated in certain actions, identities of active and former collaborators of services, members of services with hidden identities, methods of collecting security and intelligence data, and the manner of implementing special activities and measures, even if they as such are no longer implemented. Since in accessing information of public importance two rights are most commonly confronted – the right to the protection of personal data and the right of the public to know – and taking into consideration that the protection of both these rights is within the competence of the same independent government body, or the Ombudsman for information of public importance and protection of personal data – the legal separation of these two rights should be considered, and they should be assigned to the authority of different actors in order to prevent the possibility of favouring either of these rights.

In order to implement properly the existing laws in this field, effective and clear procedures must be established, and the relation must be defined between the normative and the real, while permanent theoretical and practical education must be introduced for employees of the bodies with public authority. Starting from the rights given to the civil sector by certain legal norms, it is necessary to, in some way, impose and introduce responsibility

for their work, and ethical acting, taking into consideration their role in the realization of the public interest and creation of public opinion (sources of funding, spending of funds, responsibility for work that is opposed to the protection of national interests etc.).

REFERENCES / ЛИТЕРАТУРА

- American Convention on Human Rights, The Pact of San Jose, Costa Rica (B-32), www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights.pdf
- Constitution of the Republic of Serbia. (2006). *Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 98/06
- Davis, I. (2010). *The Role of Civic Society and the Media*. Geneva: DCAF
- Decree on defining of jobs of security protection of certain persons and facilities. *Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 72/10
- Decree on founding of the Office of the National Security Council. *Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 12/09
- Decree on special measures for protection of secret data in information-telecommunication systems. *Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 53/11
- Decree on special measures of physical-technical protection of secret data. *Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 97/11
- Decree on special measures of supervision over treating of secret data. *Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 90/11
- Decree on the content, form and manner of keeping records for access to secret data. *Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 89/10
- Decree on the content, form and manner of submitting of certificates for access to secret data. *Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 54/10
- Decree on the manner and procedure of designating of data, i.e., information confidentiality. *Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 8/11
- European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, www.echr.int/Documents/Convention_SRP.pdf
- Gajin, S. (2018). Reviewing of contrasted Interests in Implementation of the Law on Free Access to Information of Public Importance, *Srpska politička misao* 62 (4), 231–248. doi.org/10.22182/spm.6242018.11 [In Serbian]
- Law on Administrative Disputes. *Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 111/09
- Law on Associations. *Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 51/09, 99/11 – other law, and 44/18
- Law on Data Secrecy. *Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 104/09
- Law on the Security Information Agency. *Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 42/02, 111/09, 65/14 – Decision of the Constitutional Court, 66/14 and 36/18
- Law on Free Access to Information of Public Importance. *Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 120/04, 54/07, 104/09 and 36/10
- Law on General Administrative Procedures. *Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 18/16 and 95/18 – authentic interpretation

- Law on Military-Security Agency and Military-Intelligence Agency. *Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 88/09, 55/12 – Decision of the Constitutional Court, and 17/13
- Law on Public Information and Media. *Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 83/14, 58/15 and 12/16 – authentic interpretation
- Law on Ratification of the International Covenant on Civil and Political Rights. *Official Journal of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia*, No. 7/71
- Law on the Constitutional Court. *Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 109/07, 99/11, 18/13 – Decision of the Constitutional Court, 103/15 and 40/15 – other law
- Law on Verification of the Optional Protocol to the International Convention on Civic and Political Rights. *Official Journal of the Federal Republic of Yugoslavia – International Agreements*, No. 4/01
- Lazić, R. (2017). Protection of confidentiality of documents – from legal basis to practical implementation, *Srpska politička misao* vol. 57 (3), 205–222. doi.org/10.22182/spm.5732017.11 [In Serbian]
- Milenković, D. (2010). *Instructions for implementation of the Law on Free Access to Information of Public Importance*. Beograd: Poverenik. <https://www.poverenik.rs/images/stories/-nova/vodic/prirucnikzaprimenuzakonacir.pdf> [In Serbian]
- Nenadić, N. (2019). *Free access to information in Serbia: experiences, problems and perspective*. Beograd: Transparentnost Srbija [In Serbian]
- Ombudsman, <https://www.poverenik.rs>, link reports
- Pešić, J. & Pešić, M. (2011). “Promotion of democratic capacities of media communication and critical analysis of the discourse”. *Politička revija* 30 (4) 467–490. doi.org/10.22182/pr.3042011.22 [In Serbian]
- Recommendation Rec (2002) 2 of the Committee of Ministers to member countries on insight into official documents, <https://www.poverenik.rs/internacionalnidokumenti>
- UN Charter, www.tuzilastvorz.org.rs/html_trz/PROPISI/povelja_unlat.pdf
- Universal Declaration on Human Rights, [www.unhcr.rs/media/ Opšta deklaracija o ljudskim pravima \(1948\).pdf](http://www.unhcr.rs/media/Opšta_deklaracija_o_ljudskim_pravima_1948).pdf)