

# Pravo na informaciju - informacija, budnost javnosti i javni spisi

*Znanje je istinski organ vida, a ne oči.*

*Panchantantra (V vek)*

Javnost, često se govori, "ima pravo da zna". Da li zaista javnost to pravo ima, i treba li uopšte da ga ima? Ako treba, šta učiniti da takvo pravo bude priznato, zaštićeno i delotvorno?

Argument u korist prava javnosti da zna sažeto je izrazio Džejsms Medison (James Madison), jedan od otaca američke ustavnosti: "Narodna vlada bez informisanja javnosti ili sredstava da se do informacija dođe nije ništa drugo do uvod u farsu ili tragediju, ili možda u obe. Znanje će uvek vladati neznanjem, a narod koji želi da bude sam sebi vladar mora da se naoruža snagom koju ono daje."<sup>1</sup>

Borba za informacije odvija se između javnosti koja ih želi i onih na vlasti koji žele da ih uskrate.<sup>2</sup> Medisonova filozofija ukazuje na to da:

- tajnost ometa političko obrazovanje zajednice jer birači nisu informisani o izborima koji im se nude;
- bez informacija se umanjuje mogućnost pojedinca da smisleno odgovori na političke inicijative;
- kad nema dovoljno informacija, stvara se politička klima u kojoj građanin vladu ne smatra odgovornom i dostojnom poverenja, već na nju gleda sa zlovoljom i nepoverenjem.

Prema mišljenju drugog posmatrača, "baš kao što su se nekada srednja i radnička klasa borile za vlast i dobile pravo glasa, tako današnje profesionalne klase traže vlast i dobijaju informacije. Taj proces se zove participacija, a njegov rezultat je javna odgovornost".<sup>3</sup> Ta borba je skupa i umnogome nepotrebna, jer postoje jasne prednosti za sve kada je uprava otvorena:

- Bolje informisana javnost može uspešnije da učestvuje u demokratskom procesu.
- Parlamentu, štampi i javnosti mora biti omogućeno da na pravi način prate i nadziru postupke izvršne vlasti, a tajnovitost je najveća prepreka odgovornosti ovakve vrste.
- Javni službenici donose važne odluke koje utiču na živote mnogih, pa zato, da bi bila odgovorna, administracija mora da omogući veći protok informacija o onome šta radi.
- Bolji protok informacija dovodi do veće delotvornosti vlasti i pomaže fleksibilnijem osmišljavanju politike.
- Saradnja javnosti sa vlastima biće bolja ako je više informacija dostupno.<sup>4</sup>

Pravo da se zna je neraskidivo povezano sa javnom odgovornošću, glavnim ciljem svakog demokratskog sistema vladavine. Rasuđivanje javnosti, štampe i parlamenta o aktivnostima izvršne vlasti

<sup>1</sup> Citirano u delu *Freedom of Information Legislation*, John McMillan, iz kancelarije australijskog ombudsmana, koje je prezentirano na susretu ministara pravde zemalja Komonvelta na Barbadosu 1980. Ovo poglavlje se delimično oslanja na taj rad (Commonwealth Secretariat, London, 1980).

<sup>2</sup> Razmatranje zakona o slobodi informisanja u Velikoj Britaniji, koje je trenutno u toku, izvanredan je primer. Dok su se nalazili u opoziciji, laburisti su snažno podržavali široki spektar prava javnosti na informacije, a stav su iznenada promenili kada su došli na vlast.

<sup>3</sup> Robert Gregory: "Knowledge as Power? An Overview" iz knjige istog autora *The Official Information Act: A Beginning* (NZ Institute of Public Administration, Wellington, 1984).

<sup>4</sup> *Towards Open Government*, izveštaj Dankovog odbora (Government Printer, Wellington, 1980), skraćeno prema Geoffrey Palmer: *Unbridled Power: An Interpretation of New Zealand's Constitution and Government* (Oxford University Press, Okland 1979, 1987).

na osnovu činjenica biće težak, čak i nedostižan cilj ako te aktivnosti ostanu zaklonjene od očiju, a samim tim i od nadzora javnosti. Tamo gde preovlađuje tajnost, proces preuzimanja obaveza može postati nepravilan, a usled skrivanja od očiju javnosti teško je naknadno razmotriti pitanje njegove pravilnosti. Postoje, naravno, i drugi mehanizmi u okviru pravnog sistema, kao što su parlament, sud ili ombudsman, koji kontrolišu eventualnu zloupotrebu izvršne vlasti. Međutim, da bi njihov rad doneo rezultate, neophodno je da imaju pristup informacijama. Pošto takvo pravo zaslužuje da bude priznato, ostaje samo pitanje kako ga najbolje garantovati.

## Zakon o slobodi informisanja?

Kada bi vlade učinile informacije široko dostupnim javnosti i pojedincima na koje one utiču, problema ne bi ni bilo. Sa ovim pristupom se u poslednje vreme pokušavalo u Velikoj Britaniji, ali se, nažalost, nije daleko stiglo. Doći do informacija koje administraciju prikazuju u dobrom svetlu ne predstavlja veliku teškoću. Međutim, kad informacije prikazuju suprotno, pristup u kome je pružanje informacija dobrovoljan čin pokazuje nedostatke. Tamo gde je davanje informacija prepušteno slobodnom odlučivanju političara ili službenika, iskušenje da to ovlašćenje iskoriste čim posumnjaju da informacija može biti nezgodna postaje neodoljivo.<sup>5</sup>

Početni neuspesi na ovom polju ne treba da spreče vlasti da i dalje preduzimaju još odlučnije korake ka promenama u ponašanju koje bi vodile smanjenju ograničenja pri otkrivanju informacija i povećanju dostupnosti donosilaca odluka. Problem je što i pored uputstava za postupanje koje administracija dobije od viših organa vlasti, donošenje odluka na kraju ipak ostaje njeno diskreciono pravo. Kaže se da je diskrecija protivna osnovnom principu prirodnog prava jer administracija sama sebi sudi. Iz istog razloga jasno je da bi svaki spor oko pristupa informacijama trebalo da razreši treća, neutralna strana.

Zakonsko regulisanje je zato jedino rešenje.<sup>6</sup> Otuda zahtev javnosti (koji izgleda raste) za Zakonom o slobodi informisanja (*Freedom of Information legislation - FOI*).<sup>7</sup> Ne samo da takav zakon može da ustanovi pravo razmatranja odluka administracije o zahtevima za pojedinim informacijama (što bi, na primer, obavljao ombudsman) već može da ustanovi i praksu koje se moraju pridržavati čak i oni koji to najmanje žele. On može da preokrene uobičajenu zakonsku pretpostavku koja postoji u korist tajnosti. Građani dobijaju zakonsko pravo pristupa vladinim dokumentima bez prethodnog dokazivanja postojanja posebnog interesa za to, a teret opravdavanja razloga za neobjavlivanje informacije pada na državnu upravu. Zakonom može biti uveden i određen rok u okviru koga se zahtevi za informacijama moraju rešiti i dodeljeno neosporivo pravo uvida u izvesne kategorije informacija.<sup>8</sup>

Najstarije zakonodavstvo koje je uređivalo otvaranje državnih arhiva potiče još iz 1776. godine, iz Švedske. Sadašnji zakon te zemlje<sup>9</sup> jedinstven je po tome što zajedno sa još tri zakona čini Ustav Švedske. Zakon u opštim crtama daje sistem otvorenih arhiva, ali su detaljne odredbe sadržane u "običnom" zakonu, Zakonu o tajnosti. Slični, ali ni izdaleka tako strogi sistemi bili su uvedeni u Norveškoj i Danskoj 1970. i u Finskoj 1971. godine. Od tada je koncept otvorenih arhiva počeo, poput službe ombudsmana, da se širi i u drugim zemljama.

Propisi o pristupu informacijama pružaju građanima zakonski garantovano "pravo da znaju". Praktičan obim pristupa dokumentima o vladinim aktivnostima određen je pojedinim odredbama zakona. Svrha dobrih propisa je da omoguće pristup informacijama kad god je njihovo obelodanjivanje u javnom interesu, a ne da omoguće javnim službenicima da ih koriste za očuvanje tajnosti.

Ključne tačke propisa o slobodi informisanja su sledeće:

- da građanima dodeli zakonsko pravo koje se može i ostvariti,
- da pokuša da promeni kulturu tajnosti rada javnih službi,
- da omogući pristup dokumentima, a ne samo dobijanje informacija,

<sup>5</sup> Videti na primer u: "Ministers to defer truth on nuclear power stations", *Guardian (VB)*, 21. avgust 1995. Osetljive informacije o najstarijim i najprljavijim nuklearnim reaktorima u zemlji su se nalazile pod kontrolom vlade u vreme privatizacije modernijih atomskih postrojenja.

<sup>6</sup> Švedska 1766; SAD 1966; Danska 1970; Norveška 1970; Holandija 1978; Francuska 1978; Australija 1982; Novi Zeland 1982; Kanada 1983; Mađarska 1992; Belize 1994; Irska 1997; Tajland 1997; Južna Koreja 1998; Izrael 1998; Japan 1999; Južnoafrička Republika 2000.

<sup>7</sup> Ovo pitanje nije vezano samo za razvijene zemlje, kao što pokazuje lista zemalja koje su donele zakon i koje su navedene u fusnoti iznad.

<sup>8</sup> U mnogim zemljama se načela slobode izražavanja i razmene informacija garantuju ustavom. Ipak, postoji potreba za donošenjem zakona koji bi građanima omogućili da ostvaruju svoja prava. Na primer, ustav JAR iz 1996. sadrži odredbe o slobodnom pristupu informacijama i zahtev da se ostvarivanje tog prava reguliše posebnim zakonom. Zakon o pristupu informacijama je usvojen februara 2000.

<sup>9</sup> Zakon o slobodi štampe iz 1949.

- da definiše izuzetke,
- da propiše pravo na žalbu.

Zakoni o slobodi informisanja mogu se primenjivati na razne načine. U nekim zemljama je propisano da se odredbe tog zakona primenjuju samo na pristup dokumentima koji nastanu po usvajanju zakona. U drugima, kao što je na primer Južnoafrička Republika, zakon omogućava pristup informacijama bez obzira na vreme njihovog nastanka.

Ne samo da Zakon o slobodi informisanja dodeljuje pravo građanima na pristup informacijama, on predviđa i obavezu vlasti da taj pristup olakša. Doobar zakon bi zato trebalo da sadrži i odredbe koje obavezuju državne organe i ostale službe na koje se odnosi da objavljuju informacije koje su u vezi sa:

- njihovim sastavom, delokrugom rada i poslovima,
- vrstom dokumenata koji se kod njih vode,
- načinom pristupa,
- internim procedurama koje te službe koriste u obavljanju posla.

Ombudsman bi trebalo da bude zadužen da nadgleda u kom se obimu ove odredbe primenjuju. Vlasti treba da budu obavezne da aktivno informišu građane o pravima koja su im garantovana Zakonom o slobodi informisanja i propisima koji štite privatnost. Na taj način će pokazati svoje opredeljenje da budu otvoreni i postaće odgovorniji.

Obuhvat zakona može dosta da varira jer je određen strukturom vlasti u svakoj pojedinačnoj zemlji.<sup>10</sup> U Irskoj, kao i u nekim drugim zemljama, zakon se primenjuje ne samo u odnosu na organe izvršne vlasti već i na lokalnu samoupravu, preduzeća koja su više od polovine u državnom vlasništvu, pa čak i na spise privatnih preduzeća koji se odnose na poslove koje su ta preduzeća zaključila sa vlastima. Ovo poslednje može biti naročito značajno za organizacije građanskog društva koje imaju nameru da nadgledaju sprovođenje javnih nabavki. Opravdanost primene normi ovakvog zakona na preduzeća u pretežno državnom vlasništvu obrazlaže se kako njihovom hibridnom prirodom, tako i njihovom ulogom u zajednici.

Ma kakav da je obuhvat ovakvih zakona, uvek će postojati argumenti protiv njih i argumenti u korist propisivanja izuzetaka. Najčešći argumenti protiv ovih zakona su oni koji se vezuju za cenu primene zakona i za njegovu efikasnost. Ima onih koji tvrde da ti zakoni stvaraju obaveze koje preusmeravaju sredstva nosilaca obaveze i njihovo osoblje sa programa koji bi stvarno mogli da utiču na javno blagostanje. Kada se iznose takvi argumenti, trebalo bi promisliti o ceni koja se plaća kada pravo na pristup informacijama nije obezbeđeno - a to je pomanjkanje odgovornosti i transparentnosti koje stvaraju plodno tlo za porast korupcije.

Odbrana, bezbednost države, inostrani poslovi, aktivnosti kriminalističke službe, zaštita privatnosti i, u izvesnoj meri, procesi odlučivanja u okviru vladinih tela - sve su to oblasti u kojima može biti legitimno propisati izuzetke od slobodnog pristupa informacijama. Švedski Zakon o tajnosti, na primer, propisao je čak 250 razloga kada se neće omogućiti pristup informacijama; neki razlozi su određeni odnosom informacije i zaštićenih interesa, a drugi kategorijom dokumenata koji informaciju sadrže. U mnogim slučajevima tajnost je ograničena na period koji se kreće između dve i 70 godina. U drugim slučajevima tajnost se čuva samo do nastupanja određenog događaja.

Takođe se tvrdi da suviše otvorenosti može da remeti slobodnu i otvorenu razmenu mišljenja među državnim činovnicima, odnosno da službenici ne mogu efikasno da rade sa osećanjem da su posmatrani kao zlatne ribice u akvarijumu. Ovaj argument ima izvesnu težinu, ali se mora vrednovati u odnosu na alternativu - tajnost i pomanjkanje odgovornosti. Da li bilo ko može ozbiljno da tvrdi da je odsustvo odgovornosti pri donošenju odluka bolje od donošenja odluka koje podleže nadzoru?

U SAD se stalno iznova pokazuje da izveštaji, studije i druga dokumenta koji su na osnovu ovog zakona, zahvaljujući štampi i grupama iz zajednice, prokrčili put u javnost koriste povećanju znanja javnosti i boljem razumevanju pojava.

Jednako vredna pojava je bila i akcija vlade Ugande u novembru 1995. godine, kada je pozvano deset novinara da učestvuju na sastanku vladinih organa za borbu protiv korupcije, među kojima su bili i viši službenici kriminalističke policije. Sastanak je održan da bi se videlo dokle se došlo u primeni akcionog plana za postizanje društvenog integriteta zemlje. Razmena mišljenja na sastanku je bila otvorena i jezgrovita, a medijsko izveštavanje iscrpno, što je sve ostavilo vrlo povoljan utisak u javnosti.

#### **Pristup informacijama i švedski Ustav**

Po švedskom Ustavu iz 1975, "sloboda izražavanja, sloboda informisanja, sloboda okupljanja, sloboda demonstriranja, sloboda udruživanja i sloboda veroispovesti" obuhvaćeni su istim izrazom - osnovna ljudska prava.

Štaviše, ograničenje tih prava je moguće samo u određenim okolnostima, koje su navedene u članu 11. "5 (1) Sloboda izražavanja i sloboda informisanja mogu se ograničiti iz razloga bezbednosti monarhije, celokupnosti države, javne bezbednosti i mira, života pojedinca, zaštite privatnog života, radi sprečavanja ili otkrivanja zločina. Sloboda izražavanja se može ograničiti i u privrednim aktivnostima. U drugim slučajevima se ova prava mogu ograničiti samo iz posebno važnih razloga.

(2) Prilikom prosuđivanja da li su ograničenja načinjena u skladu sa prethodnim stavom, posebna pažnja će biti posvećena najširoj mogućoj slobodi izražavanja i informisanja u pitanjima politike, religije, profesije, nauke i kulture."

<sup>10</sup> Na primer, zakon se u SAD primenjuje samo na izvršni deo federalne vlasti. U većini država u SAD su doneti posebni zakoni koji, po ugledu na savezni, omogućavaju pristup informacijama koje su u posedu organa izvršne vlasti na njihovoj teritoriji.

Odluka predsednika Tanzanije, g. Mkape, da dostavi Izveštaj Variobine komisije novinarima je bila izvanredna. On je to učinio pre nego što su članovi njegovog kabineta bili u prilici da izveštaj vide, a neki od njih su u izveštaju bili imenovani kao učesnici u korupcijskim aktivnostima. Predsednikova odluka je još značajnija kada se ima u vidu da je njegova zemlja još od sticanja nezavisnosti (1961) imala razvijenu kulturu tajnosti državnih poslova i da je to bio prvi značajniji izveštaj čiji je sadržaj predstavljen javnosti.<sup>11</sup>

Domašaj ovih propisa na međunarodnom planu takođe može biti značajan. Informacija koja je cenzurisana u Velikoj Britaniji ponekada postaje dostupna britanskim novinarima istraživačima kada je mogu naći u SAD i kada je dostupna po američkim propisima koji su od britanskih liberalniji. Ovakvi novinari i dalje uče gde da idu u potragu za informacijama kada vlasti u njihovim zemljama odbijaju da im pruže adekvatan pristup.

### Dostupnost "informacija", a ne samo spisa

Novi Zeland se razlikuje od drugih zemalja u tome što se po zakonu ove države omogućava pristup informacijama, a ne samo dokumentima ili spisima. Činjenica da termin "informacija" nije definisan značajno proširuje obuhvat ovog zakona. Prema Dankovom odboru: "Za potrebe ovog Zakona, informacija obuhvata ne samo zabeležene podatke već i saznanje činjenica ili stanja poslova koje državni službenici imaju o poslovima kojima se bave." Jedna od prednosti ovakvog pristupa je to što obesmišljava eventualni pokušaj prikrivanja informacija putem njihovog nezavođenja. Međutim, da bi vlasti uspešno obavljale svoje poslove, one treba da vode zapise o tome. U praksi, informacije koje se po ovom zakonu pružaju daju se u pisanom obliku. Kao što je jedan ombudsman primetio: "Sećanja su nepouzdana, a istraga u slučaju propusta da se takva informacija pruži je problematična".

*Judith Aitken, "Open Government in New Zealand", Open Government, Freedom of Information and Privacy, Andrew McDonald and Greg Terrill (Macmillan, London 1998)*

### Zahtevi za kopijama spisa

Običaj je da se pod pravom pristupa podrazumeva i pravo građanina da dobije kopiju dokumenta koji informaciju sadrži, a ne samo "golu" informaciju. U mnogim zemljama je propisano da kada samo deo nekog dokumenta sadrži informacije koje treba da ostanu tajne, postoji obaveza da se građanima da kopija dokumenta bez tih delova. Za izdavanje kopija mogu se naplaćivati i takse, ali njihov iznos ne sme da bude takav da faktički onemogućava pristup.<sup>12</sup>

Rok za odgovor na zahtev treba takođe propisati zakonom. Ukoliko se po zahtevu ne odgovori u roku, treba da bude zagarantovano pravo na žalbu onima koji nadgledaju sprovođenje zakona kako bi se sprečilo da se pred tražioce informacija ispostavlja zahtevi koji nemaju osnova u zakonu.

### Žalbe protiv odbijanja zahteva

Pravo na žalbu protiv nepovoljne odluke predstavlja jednu od najvažnijih odredbi Zakona o slobodi informisanja. Ono štiti od neopravdane tajnosti pomoću mehanizama nezavisne procene takvih odluka. Bez takvog obezbeđenja, domet prava na pristup informacijama bi bio znatno umanjen.

U sledećim slučajevima ne postoje razlozi da se spreči objavljivanje informacija:

- to ne bi bilo prijatno ministru,
- informacije prikazuju ministarstvo u lošem svetlu,
- informacije mogu da uznemire ministra u političkom smislu,
- informacija se ne tiče onog ko ju je tražio,
- tražioci ili mediji bi mogli da pogrešno shvate informaciju (u tom slučaju je naj mudrije rešenje da pored osnovne informacije bude dato i objašnjenje koje informaciju smešta u odgovarajući kontekst).<sup>13</sup>

U slučaju da odbije da pruži informaciju, služba bi trebalo da bude obavezana zakonom da objasni razloge odbijanja, tačno navodeći na osnovu kog propisanog razloga je to učinjeno. Zakonom bi trebalo predvideti i sankcije za one koji ga ne poštuju.

Većina zakona obezbeđuje dvostepenost žalbenog postupka:

- U prvom stepenu podnosi se žalba (prigovor) u upravnom postupku samoj službi koja je odbila da omogući pristup. Takav prigovor bi trebalo da razmatra službenik koji je nadređen onome koji je odbio da omogući pristup. Ukoliko se i on složi da je pristup informaciji trebalo odbiti, važno je da postoji mogućnost da se građanin obrati nezavisnom arbitru.
- U drugom stepenu većina zakona propisuje pravo na obraćanje nezavisnom ombudsmanu ili povereniku za informacije.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Postoje naponi da se promeni ovakva kultura ponašanja, a rasprave u tom pravcu pokreću organizacije poput International Management Trust (IRMT) i ogranka TI u toj zemlji.

<sup>12</sup> Na primer, u SAD mnogi organi veliki broj informacija pružaju besplatno. Naplaćuju se samo nužni troškovi ako se zahtev odnosi na veća dokumenta.

<sup>13</sup> Smernice novozelandske Komisije za javne službe iz 1995.

<sup>14</sup> Na Novom Zelandu ministar je bio ovlašćen da odbaci preporuku ombudsmana koja se odnosila na neki određen zahtev za informacijom. To ovlašćenje se često koristilo. Kao odgovor na kritike, učinjene su promene 1987. Nakon toga, za odbacivanje preporuke bila je potrebna odluka cele vlade. Promena je bila dramatična, jer se ovakvo pravo veta više nije koristilo. Judith Aitken, "Open Government in New Zealand", *Open Government, Freedom of Information and Privacy*, Andrew McDonald and Greg Terrill (Macmillan, London 1998), [www.cro.govt.nz/speeches/1997/jas130397.htm](http://www.cro.govt.nz/speeches/1997/jas130397.htm)

- Alternativno, sa ovako definisanim drugim stepenom može da bude uspostavljena sudska zaštita, kao što je to slučaj u SAD.<sup>15</sup> U nekim zemljama ombudsman takođe može da pokrene postupak pred sudom.

Na Novom Zelandu, Dankov odbor<sup>16</sup> je čvrsto stao iza stanovišta da ombudsman može da bude institucija koja rešava po žalbi:

"Mi verujemo da... postoje ubedljivi razlozi da sudovi budu poslednja instanca u ovakvim stvarima. Sistem kome težimo uključuje vaganje mnogih razloga i nalaženje ravnoteže kako među suprotstavljenim javnim interesima, tako i između javnih i individualnih interesa. Ako se sudovima da pravo da donesu konačnu odluku po pitanju omogućavanja prava na pristup informacijama, oni će odlučivati o stvarima koje mogu imati veoma jak uticaj na politiku."<sup>17</sup>

Koja god mogućnost da bude izabrana, ključno je da postoje delotvorne odredbe koje će omogućiti nepristrasno razmatranje spornih odluka.

## Zakoni o zaštiti privatnosti

Propisi koji omogućavaju pristup informacijama ne smeju, naravno, da ugroze privatnost ljudi. Neki zakoni o slobodnom informisanju sadrže norme koje uređuju način pristupa podacima o ličnosti. U drugim zemljama, ta se materija reguliše posebnim Zakonom o zaštiti privatnosti.

Pristup podacima o ličnosti koje poseduju vladine službe obično se reguliše tako da se on odnosi i na informacije koje su prikupljene pre stupanja zakona na snagu. Pristup ovakvim informacijama je ograničen na podatke koji se nalaze u arhivama i do kojih se može doći uz pomoć ličnih identifikacija kao što su ime, broj, indeks i slično. Uz pravo na pristup dokumentima koji se odnose na to lice, veoma su važne odredbe ovih zakona koje daju građanima pravo na ispravku netačno unetih podataka.<sup>18</sup>

## Kultura tajnosti

Mnoge zemlje koje su usvojile zakone o slobodnom informisanju traže načine da kulturu tajnosti koja karakteriše rad njihovih javnih službi zamene kulturom otvorenosti. Ovakvi zakoni imaju za cilj da unaprede odgovornost i transparentnost vlasti čineći proces donošenja njihovih odluka otvorenijim za javnost. Mada neki spisi mogu iz legitimnih razloga biti izuzeti iz obaveze obelodanjivanja, izuzetke treba usko tumačiti.

Jedna je stvar dodeliti građanima pravo da pristupe informacijama, a sasvim druga odgovoriti na takve njihove zahteve. U Tanzaniji, na primer, svaki građanin ima pravo da bude informisan, ali ne postoji nikakva obaveza javnih službenika da mu informacije pruže. Ustav Republike Tanzanije iz 1977. određuje da<sup>19</sup>:

"Svi građani imaju pravo da u svako doba budu informisani o događajima u zemlji i svetu, u obimu značajnom za njihov život i obavljanje njihovih poslova, kao i o pitanjima od značaja za društvo. Prava i slobode nabrojane u odeljku III Ustava se smatraju osnovnim pravima i njihova zaštita se može ostvariti pred sudom."<sup>20</sup>

<sup>15</sup> U SAD, ukoliko ne uspe žalba u upravnom postupku, tražilac se može obratiti sudu. Stvari su dodatno olakšane time što se tražilac može obratiti nadležnom sudu ili prema mestu svog prebivališta ili prema mestu gde se informacija nalazi.

<sup>16</sup> Supra.

<sup>17</sup> "Dajući vodeću ulogu ombudsmanu u novozelandskom sistemu, opšti pristup i ugled i nepristrasnost individualnog ombudsmana su pomogli da se stvori poverenje javnosti u Zakon, koje je bilo od ključnog značaja za njegovu uspešnu primenu." Judith Aitken, supra.

<sup>18</sup> Na primer, Zakon o privatnosti Kanade ustanovljava zahtev da se privatne informacije moraju uređivati od momenta njihovog stvaranja pa do konačnog uništenja ili arhiviranja u Državnom arhivu.

<sup>19</sup> Član 18, stav 2 (Odeljak III, Osnovna prava i dužnosti).

<sup>20</sup> Radionica Information for Accountability, koju su marta 2000. u Tanzaniji organizovali IRMT i Transparency International Tanzanije. Učesnici radionice su se složili sa tim da mnogi građani znaju da član 18 postoji, ali da je malo njih znalo kako da ostvari prava koja on garantuje. Ne postoje jasna uputstva za građane kako da dođu do informacija. Zakon o državnim arhivama omogućava pregled arhiva koje su starije od 30 godina. Postoji predlog da se taj rok smanji na 25 godina, ali on još uvek nije prošao. Trenutno, zgrada Državnog arhiva je puna, a gotovo ništa što je stvoreno posle 1973. nije tamo poslato. Rezultat je da se većina spisa koja bi trebalo da se nalazi u arhivu i dalje nalazi u ministarstvima, pa je i dalje nedostupna građanima. Izveštaj sa skupa se može naći na sajtu IRMT, [www.irmt.org](http://www.irmt.org)

Tanzanija je samo jedna od zemalja u kojima se propisuju i mehanizmi putem kojih vlada olakšava javnosti ostvarivanje ustavom zagarantovanih prava. Ministarstvo za javne službe je u junu 1999. izdalo Etički kodeks javnih službi Tanzanije. U odeljku III, deo 5 Kodeksa odnosi se na pitanje obelodanjivanja informacija. Tamo se kaže:

- Javni službenik ne sme da koristi zvanični dokument ili fotokopiju, poput pisma, ili drugog dokumenta, ili informacije koju dobije, u lične svrhe.
- Javni službenik ne sme da komunicira sa medijima o pitanjima koja su u vezi sa njegovim radom ili politikom službe bez odgovarajućeg odobrenja.
- Zvanične informacije će biti podeljene medijima od strane službenika koji je za to zadužen u skladu sa propisanim procedurama.<sup>21</sup>

Iako su uslovi koje Kodeks postavlja razumni, ne postoji odgovarajuća obaveza javnih službenika da obezbede informisanje javnosti. Rezultat je da kada građani ili njihovi predstavnici traže od javnih službenika informacije, često nailaze na protivljenje da se informacija da.<sup>22</sup>

Kultura tajnosti neće nestati preko noći. Zvaničnici treba da razvijaju poverenje tako što će informacije učiniti dostupnim i jačaju svest da sve informacije treba da budu dostupne javnosti sve dok se ne pojave jaki razlozi da neka, tačno određena informacija ostane tajna. Prečesto zvaničnici tvrde da novinari zloupotrebljavaju informacije ili ih koriste nesmotreno, stvarajući tako pretekst za odbijanje saradnje sa njima. Ako pak novinari nemaju pristup pouzdanim informacijama, ne treba da čudi ako su povremeno njihovi tekstovi u suprotnosti sa stvarnim stanjem. To je više krivica zvaničnika nego samih novinara.

Ministarstva treba da zbog sopstvenog interesa budu otvorena prema medijima i da imaju osoblje koje je sposobno da na njihove zahteve odreaguje u duhu saradnje. Ona treba da omogućće da kopije najvažnijih dokumenata budu umnožene u većem broju primeraka i da novinari imaju lak pristup tim dokumentima. Čak i kad postoje dobri nezvanični kanali za dobijanje informacija, neke informacije je teško, ako ne i nemoguće dobiti na takav način. U Tanzaniji dobar primer za ovo pružaju državni računi i izveštaj glavnog revizora. Iako se ovi dokumenti štampaju i predaju parlamentu, teško je nabaviti kopiju, čak i iz vladine štamparije. Informacije o budžetu su možda najtraženija vrsta podataka. Grupama građanskog društva takođe su potrebne budžetske i finansijske informacije da bi mogle da ocenjuju vladine prioritete i da odrede koje probleme vlasti ignorišu ili ih potcenjuju.<sup>23</sup>

## Zaštita izvora

U nekim zemljama i samo posedovanje poverljivih informacija, ako nije reč o ovlašćenom licu, predstavlja krivično delo. Ilustracija za to je slučaj jednog sitnog trgovca iz Tanzanije koji se bavio i novinarstvom i kod koga je nađeno poverljivo pismo člana regionalne vlade. U pismu su se nalazile instrukcije da se tom trgovcu odbije davanje dozvole za rad iz razloga koji nisu postojali u stvarnosti. Trgovac novinar je dobio to pismo i tužio člana vlade za korupciju. Međutim, uhapšen je zbog činjenice da je protivpravno posedovao poverljiv dokument!<sup>24</sup>

Zaštita izvora informacija je jedan od suštinskih uslova od čijeg ispunjenja zavisi slobodno obavljanje novinarske profesije. Novinari moraju znati da mogu da štampaju tekstove bez opasnosti da budu izloženi novčanoj ili zatvorskoj kazni ako odbiju da otkriju izvor informacije. Neophodno je da pojedinci koji novinarima daju nezvanične informacije budu sigurni da novinari kojima su ih poverili neće biti zastrašivani od strane državnih vlasti da bi otkrili njihov identitet. Sa mehanizmima koji štite izvore informacija mediji mogu da budu protivteža zloupotrebi moći državnih službenika.<sup>25</sup>

<sup>21</sup> Ibid. Ministarstvo za javne službe Tanzanije. Etički kodeks i kodeks ponašanja u javnim službama Tanzanije, jun 1999. U mnogim zemljama se propisuje da samo ministar može da odobri slanje informacija ili davanje izjava za javnost. I kao što često biva, ministar je ili van zemlje ili "nedostupan".

<sup>22</sup> Ibid. Od novinara se očekuje da se pouzdaju u informacije koje im vlasti dostave putem saopštenja. Mnogi portparoli u ministarstvima nisu po profesiji novinari i opšte je shvatanje da su informacije koje oni daju neupotrebljive. Ukoliko novinari traže dalje informacije, od njih se traži da popune upitnik i čekaju na odgovor koji često i ne stigne. Vlada nema obavezu da odgovori. Predstavnik medija može da zatraži intervju od zvaničnika i ovakvi zahtevi obično uspeavaju. Čini se ipak da ovaj uspeh zavisi pre svega od snage neformalnih kontakata novinara i ljudi iz vlasti.

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> U ovom odeljku se citira Briefing Paper on Protection of Journalists' Sources (Freedom of Expression Litigation Project) Article 19 i INTERIGHTS iz maja 1998, [www.article19.org/pubs/papsou.htm](http://www.article19.org/pubs/papsou.htm)

## Otkrivanje izvora informacija u anglosaksonskim pravnim sistemima

Ukoliko novinari ne bi mogli da dobiju informacije na poverljivoj osnovi, njihova mogućnost da informišu javnost bila bi ozbiljno ograničena. Zbog toga su od posebne važnosti zakoni koji to pravo omogućavaju.

U nekim zemljama (npr. u Australiji) novinar imaju pravo da u fazi prikupljanja dokaza zbog javne klevete ne moraju da otkriju izvor informacije ("newspaper rule").

Posle jednog slučaja zabeleženog u kanadskoj pokrajini Ontario<sup>26</sup> jasno je ustanovljeno pravilo da sudovi imaju diskreciono pravo da u ovoj fazi postupka odbiju zahtev da se otkrije izvor informacija čak i kada bi taj dokaz bio od važnosti za postupak. U drugom slučaju iz iste pokrajine<sup>27</sup> naređeno je da se izvor informacije otkrije zbog izuzetno uvredljive i, po opštoj oceni, lažne izjave protiv visokog premijerovog službenika. U drugim krajevima Kanade "novinsko pravilo" je potpuno odbačeno od strane suda. Apelacioni sud Britanske Kolumbije je, na primer, mišljenja da takvo pravilo ne bi bilo u saglasnosti sa pravilima o prikupljanju dokaza.

Ima takođe primera da je priznavano pravo odbijanja svedočenja. Npr. u slučaju Slavutić protiv Bejkera (Slavutych v. Baker), Vrhovni sud Kanade je utvrdio da sud može da prizna privilegiju da se odbije svedočenje kada su ispunjeni sledeći uslovi:

- informacija potiče iz poverljive komunikacije,
- poverljivost je suštinska odlika tekućih odnosa između strana u komunikaciji,
- odnos među stranama je takve prirode da mora da se održava na poseban način,
- šteta koja za odnos među stranama nastane u slučaju otkrivanja izvora informacije mora da bude veća od koristi koju bi sudski postupak imao u slučaju njegovog otkrivanja.

Ovi kriterijumi se primenjuju na sve poverljive odnose i zbog toga mogu da posluže novinarima koji žele da zaštite identitet izvora informacija. Odnos između novinara i poverljivih izvora informacija uopšte uzev zadovoljava prva tri uslova, ali četvrti očigledno zavisi od okolnosti slučaja. U jednom slučaju koji je usledio posle formulisanja uslova<sup>28</sup>, Vrhovni sud je bio mišljenja da novinarka koja se žalila tom sudu nije ispunila uslove za odbijanje svedočenja o informacijama koje je dala nekim osobama. Naime, činjenica da je informaciju novinarka prosledila drugom licu, a ne obrnuto, bila je od značaja za sud, pa je njena žalba odbijena.

Sudije ponekad mogu imati diskreciono pravo da isključe dokaz koji bi se inače smatrao relevantnim. U slučaju Crown Trust Co. protiv Rozenberga, sudija Saunders je odbio da prisili novinara da otkrije izvor informacije zahtevajući od njega samo da otkrije suštinu razgovora. Ovakav stav sudija je zasnovao na javnom interesu da se očuva poverljivost izvora i činjenici da je informaciju bilo moguće pribaviti i na drugi način.<sup>29</sup>

## Zaštita izvora u kontinentalnim pravnim sistemima

U Francuskoj se sve do 1993. godine pravila o profesionalnim tajnama nisu primenjivala na novinare, koji su zbog toga podlegali ispitivanju u vezi sa njihovim poverljivim izvorima informacija. U praksi, međutim, bar kada je reč o krivičnim postupcima, samo je nekoliko sudija i istražnih organa išlo dotle da su zahtevali od novinara odavanje izvora informacija. U građanskom postupku novinari ne uživaju posebnu zaštitu, a ista se pravila primenjuju na sve svedoke. U nekoliko slučajeva kada im je bilo naloženo da svedoče, novinari su to odbijali pozivajući se na običaje profesije. Sudovi su se, uopšte uzev, uzdržavali od izricanja sankcija zbog takvih postupaka novinara. U deset godina koje su prethodile izmenama Zakona o krivičnom postupku (1993) bilo je svega nekoliko slučajeva kada su novinari kažnjeni iz ovog razloga.

Zakon o krivičnom postupku je kroz amandmane praktično prilagođen postojećoj praksi, barem kada je o krivičnom postupku reč.

Sadašnji član 109 (2) predviđa da:

"Novinar koji se pojavljuje u ulozi svedoka u vezi sa informacijama koje je prikupio obavljajući novinarske poslove ima pravo da izvor tih informacija ne otkrije."

### Od vlade se traži da otkrije svoje budžetske ciljeve

Da bi se javnost upoznala sa procesom donošenja odluka, da bi privatni sektor mogao da donese odluke na osnovu dubljeg razumevanja vladine politike i da bi se vlast podstakla da preduzme dugoročni pristup u poreskoj politici, Novi Zeland je 1994. usvojio Zakon o fiskalnoj odgovornosti. Ovim se zakonom propisuje da vlada mora da objavi svoje poreske ciljeve i da izvesti o napretku u njihovom ostvarivanju.<sup>30</sup>

<sup>26</sup> Reid v. Telegram Publishing Co.

<sup>27</sup> White v. MacLean Hunter Ltd.

<sup>28</sup> Moysa v. Alberta (Labour Relations Board).

<sup>29</sup> Briefing Paper on Protection of Journalists' Sources, supra.

<sup>30</sup> Ovaj zakon se može naći na internet verziji ove knjige, [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

Treba istaći nekoliko stvari koje proizlaze iz ovih izmena. Prvo, pravo da se izvor informacije ne oda je apsolutno i nije potrebno ispuniti nikakve dodatne uslove. Drugo, pravilo se primenjuje samo na novinare koji se pojavljuju pred sudom u svojstvu svedoka; optuženi na ovo pravilo ne mogu da se pozovu. Treće, zakon ne definiše termine novinar i novinarski poslovi i ostavlja prostora za dvo-smislena tumačenja.

Zaštita izvora je na indirektan način pojačana novom klauzulom u vezi sa pretresom i zaplenom imovine medija. Član 56.2 Zakona o krivičnom postupku sada propisuje da istražni sudija i državni tužilac moraju da budu prisutni kako bi obezbedili da istraga "ne povređuje slobodno obavljanje novinarske profesije".

Francuski zakon pruža značajnu zaštitu novinarskim izvorima. Još značajnije od slova zakona je protivljenje sudova da kažnjavaju novinare koji odbiju da otkriju izvore. Ovakvo držanje sudstva možda odražava širi društveni konsenzus o ovom pitanju.<sup>31</sup>

## Propisi o kleveti

Propisi koji kažnjavaju klevetanje se primenjuju na sve. Oni, međutim, mogu da predstavljaju znatnu prepreku medijima da javnosti pruže informacije. Potreba da pojedinci budu zaštićeni od klevete je nesporna. U mnogim zemljama se ipak pravi razlika u medijskom tretmanu nosilaca javnih funkcija i običnih građana. Takvu je razliku potrebno napraviti, jer javnost ima pravo da u većem stepenu bude informisana o tome šta rade državni funkcioneri nego o tome šta rade "obični" građani. Takođe je potrebno napraviti razliku prema tome ko je informaciju saopštio javnosti, odnosno da li su to učinili mediji ili neko drugi.

Ljudima koji su u medijima oklevetani treba pružiti šansu da budu obeštećeni po zakonu. Sudovi treba da arbitriraju između standarda za zaštitu privatnosti i slobode štampe, i to tako što će pružiti veći nivo zaštite onima koji ne vrše javne funkcije. Razlog tome je činjenica da oni koji vrše javne funkcije utiču na živote velikog broja ljudi. Pri odmeravanju kazni sudovi treba da postupaju promišljeno: oni treba, s jedne strane, da procene potrebu da budu kažnjeni oni koji se u medijima ponašaju neodgovorno, a s druge pravo društva da bude informisano, odnosno interes da sloboda medija ne bude ugušena iz straha od visokih kazni.

Zakon u Velikoj Britaniji, koji se mnogim vladama i pravnicima čini razumnim, u stvari narušava ravnotežu na štetu slobode štampe. Američki pristup, koji razvija veoma određen koncept "zle namere", snažno je naklonjen medijima. Naći pravu ravnotežu je teško, ali je od suštinskog značaja. Razvoj osećaja za tu ravnotežu predstavlja izazov za sudstvo i još jedan razlog zbog kojeg samo u sistemima sa nezavisnim sudstvom može da se razvija sloboda štampe. Ako je sudstvo podređeno političkoj kontroli, nosioci javnih funkcija

su u iskušenju da pretnju velikim kaznama iskoriste kao sredstvo zastrašivanja novinara, te na taj način podrivaju mogućnosti medija da informišu javnost.

Danas u mnogim zemljama kazne za klevetu mogu biti toliko velike da unište sve osim najbogatijih novinara i listova.<sup>32</sup>

## Uloga Interneta

Internet je znatno smanjio mogućnosti vlasti da kontroliše čemu sve ljudi imaju pristup, a ujedno pružio pojedincima i organizacijama priliku bez premca da plasiraju informacije u javnost.

"Državne tajne" koje su zabranjene u jednoj zemlji, možda više iz političkih razloga nego zbog zaštite bezbednosti i javnog interesa, mogu se naći brzo na Internetu. Ako se sudskim zabranama zataškava neka afera u jednoj zemlji, informacije o tome će se ubrzo pojaviti na veb-sajtu izvan te zemlje.

<sup>31</sup> Briefing Paper on Protection of Journalists' Sources, supra.

<sup>32</sup> Na primer, tokom 1973. i 1974. pravni zastupnici britanskih novinara su se protivili objavljivanju tekstova dopisnika iz Vašingtona u vezi sa aferom Votergejt. Oni su upozoravali da bi predsednik Nikson mogao da tuži novine za klevetu i da bi troškovi takve parnice bili ogromni. Takav strah se odrazio i na odluke uredništva. Evo i drugog primera: jedan od razloga zbog kojeg novinari nisu sproveli punu istragu o nezakonitim poslovnim poduhvatima Ruperta Maksvela bila je dobro poznata činjenica da je on često tužio novinare zbog klevete.



Država može i dalje da nastavi sa kontrolom ljudi i veb-sajtova unutar svojih granica. Kina je među zemljama koje su pokušale da zaustave da preko veb-sajtova "cure" državne tajne.

Internet je dosta doprineo boljem pristupu informacijama, odnosno sprečavanju toga da širenje informacija zavisi samo od male grupe medijskih magnata. U isto vreme, Internet je stvorio probleme vlastima u borbi protiv pornografije i organizovanog kriminala jer su kriminalci brzo shvatili mogućnosti koje im on pruža za brzu razmenu šifriranih poruka, kojima je gotovo nemoguće ući u trag, pogotovo kada je veza sa Internetom uspostavljena preko mobilnog telefona. Zbog toga treba da očekujemo da će vlasti uložiti snažne napore da unaprede mogućnost motrenja na poslove koji se vrše putem Interneta.

Internet je otvorio i nove mogućnosti vlastima da utiču na svoje građane. Malezija je jedna od zemalja koje predvode u naporima da se Internet što više koristi u komunikaciji sa građanima i trenutno je u procesu razvoja "elektronske vlade" (electronic government). Očito, ova mogućnost nije dostupna zemljama u kojima je pristup Internetu ograničen, ali se čini da je "elektronska vlada" jedna od stvari koje neumitno dolaze.

## Vođenje spisa

Pravo na pristup informacijama, čak i kada je zakonom garantovano, bez značaja je ako su arhive u haosu. Iako je informacija u principu dostupna, ako ju je nemoguće pronaći, ona neće postati dostupna građanima. Takva situacija ne samo da smanjuje javnu odgovornost i verodostojnost vlasti u očima građana već ima i ozbiljan uticaj na mogućnost vlasti da efikasno obavlja svoje dužnosti.

U Zakonu o slobodi informisanja treba dotaći pitanje vođenja spisa, ali u toj oblasti treba napraviti napredak pre nego što se Zakon usvoji. Jedna od uobičajenih odredbi zakona je da državni organi treba da objavljuju spiskove sa vrstama spisa koje poseduju. Uslov za to je postojanje sistema za čuvanje dokumentacije.<sup>33</sup>

Jedinstvena politika vođenja spisa na nivou cele zemlje je od ključne važnosti ne samo da bi građani dobili informacije nego i da bi se obezbedilo da svaki javni službenik bude odgovoran za radnje koje preduzima. Ukoliko nema traga na papiru, male su šanse da će javni službenik koji pogreši biti uočen i kažnjen. Ne samo da zapisi moraju da postoje, već treba da budu i lako dostupni onima kojima su potrebni. Takođe, nije dobro da se sva dokumentacija nalazi isključivo u prestonici i da onda oni koji su iz ruralnih krajeva moraju da prevale dug put da bi ostvarili uvid u nju. Dalje, dokumenta od opšteg interesa treba da budu pripremljena u obliku koji je širokoj javnosti razumljiv. Pogotovo je to važno kad je reč o aktima glavnog revizora i parlamenta. Objavljivanje dokumenata na Internetu košta malo ili nimalo, a donosi veliku korist onima koje ti dokumenti zanimaju.

Dobro je za vođenje spisa zadužiti jednu instituciju sa opštom odgovornošću za taj posao. Obično su te institucije državni arhivi. Takva institucija izdaje uputstva raznim sektorima državne vlasti u vezi sa stvaranjem, čuvanjem i raspoređivanjem evidencija i ujedno služi kao krajnji čuvar celokupne dokumentacije i kada ona više nije aktuelna. Državni arhivi bi trebalo da periodično kontrolišu kako se rukuje spisima u svim organizacijama državne vlasti da bi se obezbedilo da se uputstva pravilno primenjuju u praksi.<sup>34</sup>

Bolji pristup informacijama sam za sebe neće povećati učešće javnosti u procesu donošenja odluka. Iako nemaju svi pristup sredstvima moderne tehnologije, svi imaju pravo da doprinesu donošenju odluka koje ih se tiču. Zbog ove potrebe masovni mediji danas više nego ikada imaju težak zadatak da ulože više truda u istraživačke tekstove i tumačenja poteza vlasti. Oni će imati pristup informacijama za dobro svih i najvažnija odlika njihove uloge u društvu je da tu mogućnost upotrebe za dobro najšire javnosti.

## Pokazatelji delotvornosti pristupa informacijama

- Da li je utvrđena politika da se informacije učine dostupnim uvek, osim kada u konkretnom slučaju postoje unapred propisani izuzeci koji se usko tumače i koji opravdavaju potrebu da se pristup informaciji ne omogući?

<sup>33</sup> U Kanadi, pored obaveze da se publikuje opis spisa koje neki organ poseduje, postoji i obaveza da se promovišu politika i standardi i uspostavi sistem koji će obezbediti pravilno upravljanje informacijama. Ova obaveza je ustanovljena zato što je uočeno da bi bez nje bilo nemoguće uspešno primeniti zakon.

<sup>34</sup> International Records Management Trust (IRMT) jeste nevladina organizacija koja saraduje sa brojnim zemljama u razvoju u oblasti vođenja spisa. IRMT je sprovodila projekte u mnogim zemljama sveta, među kojima su Kamerun, Egipat, Grenada, Gvajana, Kenija, Malta, JAR, Tanzanija, Uganda, Ukrajina, Zambija i Zimbabve. Detalji o njihovim projektima od 1997. naovamo su dostupni na sajtu [www.irmt.org](http://www.irmt.org)

- Da li se pravo na pristup informacijama odnosi i na organe lokalne samouprave i na preduzeća čiji je vlasnik država? Da li su obuhvaćene i privatne firme koje rade poslove za vladu?
- Da li građanima i novinarima stoje na raspolaganju jasne procedure i delotvorne garancije za pristup informacijama?
- Ako državni organ odbije da omogući pristup informacijama, da li postoji pravo na žalbu ili prigovor? Da li po žalbi postupa vlada ili nezavisno telo?
- Da li se dosuđuju visoke kazne za klevetanje javnih ličnosti? Ako je tako, da li one služe za zastrašivanje medija?
- Da li sudovi pružaju odgovarajuću zaštitu novinarskim izvorima informacija?
- Da li su službenici obučeni da na pravilan način rukuju spisima i da pružaju informacije na uvid javnosti?

### *Spisi u javnom sektoru*

- Da li postoji telo čija je dužnost da čuva dokumentaciju?
- Da li postoje jasna administrativna uputstva o čuvanju spisa? Ukoliko postoje, da li se poštuju?
- Da li je građanima omogućeno da imaju uvid u evidencije koje se o njima vode (osim onih koje vodi kriminalistička služba) i da li imaju pravo da isprave netačno unete podatke?
- Kakva je politika pružanja informacija javnosti?
- Da li zvaničnici javnosti pružaju verodostojne, pravovremene i proverene izveštaje?
- Da li zvaničnici navode svoje kontakt-informacije?
- Da li zakoni uređuju i vođenje dokumentacije regionalnih i lokalnih vlasti?