

TEMA BROJA: PRIMENA ZAKONA O SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA

PRINCIPI I STANDARDI ZA ZAKONSKO UREĐIVANJE POSTUPANJA SA TAJNIM PODACIMA

SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA I TAJNI PODACI U SRBIJI

Zakon o slobodnom pristupu informacijama usled nepostojanja Zakona o tajnim podacima već danas trpi značajna ograničenja

Zakon o slobodnom pristupu informacijama koji je u Srbiji usvojen krajem 2004. godine, jeste jedna od karika koja treba da obezbedi javnost rada države i njenih organa i koja treba da tajnost pojedinih informacija svede na nužnu sadržinsku meru koju zahteva otvoreno i demokratsko društvo. Ali to nije dovoljno. Uporedno pravno iskustvo jasno pokazuje da je sloboda pristupa informacijama usko povezana sa pitanjem tajnosti podataka, iz čega proizilazi i potreba za donošenjem posebnog zakona koji bi na adekvatan način, i u skladu sa međunarodnim standardima i uporedno-pravnim iskustvom, pitanje tajnosti informacije sveo na nužnu i neophodnu sadržinsku meru. Zato je u Srbiji hitno potrebno i donošenje Zakona o tajnim podacima, koji bi na jedinstven način trebalo da obuhvati sva pitanja iz ove oblasti, uključujući i ona koja proizilaze iz uporedno-pravnog iskustva zemalja koje su zakone i druge propise iz ove oblasti već donele.

Posmatrajući pravni sistem Srbije, možemo zaključiti da smo, u oblasti regulisanja postupanja sa tajnim informacijama, još uvek daleko od proklamovanih ciljeva otvorenog i transparentnog društva kojima se navodno teži, te da sadašnji mnogobrojni pravni propisi u ovoj oblasti nisu uskladeni sa standardima sadržanim u Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, što u pogledu osetljivih informacija već ima konsekvene i na njegovo sprovođenje.

Tako je nevladina organizacija Inicijativa mladih za ljudska prava krajem oktobra 2005. podnela zahtev Bezbednosno informativnoj agenciji u kome je tražila informaciju o broju podnetih zahteva za prislушкиvanje tokom te godine, kao i podatak o broju prisluskivanih osoba na osnovu podnetih zahteva. Ovakav zahtev je bio sasvim legitiman i u duhu Zakona o slobodnom pristupu informacijama, jer se zahtev svodio na statistički broj. Naime, zahtevom se nije poimenično tražilo protiv kojih lica je podnet zahtev za prislушкиvanje, niti imena prisluskivanih lica. Zato ovaj zahtev nije ni mogao, ni smeо biti tumačen ograničenjem neophodnim u demokratskom društvu. Međutim, Bezbednosno-informativna agencija nije omogućila pristup traženim informacijama, nakon čega je Inicijativa mladih za ljudska prava podnела žalbu Povereniku za informacije od javnog značaja, koji je doneo rešenje i naložio Agenciji da dostavi tražene informacije u roku od tri dana. Bezbednosno-informativna agencija je odbila da izvrši rešenje Poverenika i pokrenula je upravni spor pred Vrhovnim sudom Srbije protiv pomenutog istog, čime je potvrdila da je reč o zatvorenoj i od građana otuđenoj instituciji koja teži tajnosti svog rada i koja ne prepoznaje pravo na slobodan pristup informacijama kao elementarnu demokratsku tekovinu. Vrhovni sud Srbije, je 23. maja 2006. godine, odbacio tužbu Bezbednosno-informativne agencije protiv rešenja Poverenika za informacije od javnog značaja Republike Srbije i Agenciji je naloženo da u roku od tri dana dostavi informacije o prisluskivanjima građana u 2005. godini. Na žalost, Bezbednosno informativna agencija još uvek nije postupila po odluci Vrhovnog suda.

Povodom ovog slučaja, u intervjuu objavljenom nekoliko dana kasnije u dnevnom listu «Blic», ministar pravde je otvoreno braneći Agenciju, pokazao suštinsko nerazumevanje, ali i nepoznavanje Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, što je sa stanovišta funkcije koju vrši - nedopustivo. Pomenuti ministar je svojim stavom u ovom intervjuu jasno iskazao zašto Srbiji ne treba Zakon o tajnim podacima, a napadom na Poverenika za informacije od javnog značaja kao nezavisno i nepristrasno telo, pokazao ko u Srbiji sprečava uspešnu implementaciju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Ovakve izjave, pored toga što su neosnovane, potencijalno su veoma opasne, jer dolaze od članova Vlade, koja je po Zakonu, inače, nadležna za sprovođenje rešenja Poverenika, kada se ona ne sprovode. Dolazimo do zaključka da opstrukciju ovog Zakona, kao i donošenje zakona o tajnim podacima, sprečavaju upravo najviše državne strukture.

U istraživanju sprovedenom od juna do avgusta 2005. godine, YUCOM i partnerske organizacije uputile su više od 100 zahteva za pristup informacijama različitim organima javne vlasti u Srbiji. Na zahtev upućen Vladi Srbije u vezi sa ukupnim troškovima pravnje lica koja su optužena pred Haškim tribunalom u 2005. godini, Vlada je u odgovoru (ne i rešenju o odbijanju) obavestila tražioca da je ...»reč o informaciji vezanoj za dokumentaciju Vladinih odluka koje su zavedene kao poverljiv materijal, te da zato

nema mogućnosti, shodno Poslovniku Vlade, da učini ovu informaciju dostupnom». U konkretnom slučaju, iako je postojala zakonska obaveza koja proističe iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja za sprovođenje testa javnog interesa, to nije učinjeno, već se Vlada samo pozvala na Poslovnik, prema kojem su njene odluke zavedene kao poverljiv materijal, što je bio jasan signal koji je ukazao da ne postoje adekvatni zakonski okvir i regulativa kojima bi se na jedinstven način uredilo pitanje tajne.

Ovakvim situacijama naročito pogoduje činjenica da danas u Srbiji postoji ogroman broj zakona i podzakonskih akata koji u sebi sadrže parcijalne odredbe u kojima se govori o različitim vrstama tajni, te se samo njihovim strogim nabranjem može doći do zaključka da je i posle demokratskih promena u Srbiji rad državnih organa, javnih službi, specifičnih institucija kao što su vojska i policija, Bezbednosno-informativna agencija, pa čak i javnih preduzeća i ustanova često obavijen velom «tajne». Kao što je već rečeno, u svakom demokratskom društvu postoje izvesne informacije koje su izuzete iz obaveze uvida i davanja građanima. Međutim, u takvim situacijama, strogo se vodi računa da tajnost proizilazi iz sadržine takvih dokumenata odnosno informacija, pri čemu se obezbeđuju adekvatni sistemi kontrole, kako se ne bi dogodilo da se određeni podaci odnosno informacije izuzimaju iz obaveze obezbeđenja pristupa kako bi se štitili lični interesi političara, policajaca, vojnih lica ili drugih državnih službenika, odnosno vlasnika kompanija.

Ne treba, međutim, izvesti pogrešan zaključak da ni jedna informacija koja se nalazi u posedu državne vlasti ne može biti tajna. Informacije koje su zakonom, propisima ili službenim aktom zasnovanim na zakonu određene kao državna, službena, vojna, poslovna ili druga tajna, a koje su zaštićene zakonom i pretežu nad interesom pristupa informacijama; informacije u posedu državnog organa koje bi mogle da ugroze život, zdravlje, sigurnost ili drugo važno dobro nekog lica; informacije koje bi omele ili otežale sprečavanje ili otkrivanje krivičnog dela, vođenje pretkrivičnog postupka, vođenje sudskog postupka i izvršenja presude i sprovođenja kazne; koje bi ozbiljno ugrozile odbranu zemlje, nacionalnu ili javnu bezbednost, ili međunarodne odnose; bitno umanjile sposobnost države da upravlja ekonomskim procesima u zemlji kao i informacije u posedu državnog organa koje se odnose na privatnost, čast i ugled ili bilo koje drugo pravo lica na koje se informacija lično odnosi, mogu, i moraju, ali samo iz sadržinskih razloga, i u zavisnosti od svakog konkretnog slučaja, biti predmet «tajnosti». Pomenuti tripartitni test, odnosno test javnog interesa zato je od odlučujućeg značaja u «proceni» da li se bilo koja informacija, odnosno dokument može smatrati «tajnim». Ali, to već ulazi u domen diskrecione ocene, a diskreciona ocena može biti varljiva. Davno se pokazalo da se diskreciona ocena često zloupotrebljava, a kako bi se to sprečilo neophodna je dobra edukacija u ovoj oblasti.

Prethodno navedeni primeri predstavljaju klasične primere zloupotrebe «tajnosti» podataka, ali i nepoznavanja jednog od ključnih pojmoveva savremenog društva – pojma vladavine prava. Zato je pravilno postupanje u slučaju diskrecione ocene još uvek daleko ispred nas, odnosno standard koga tek treba osvojiti. Međutim, navedeni slučajevi svakako jasno ukazuju i govore u prilog reformi propisa u ovoj oblasti u Srbiji, kroz donošenje posebnog zakona koji bi na jedinstven način regulisao pitanje tajne i klasifikacije tajnih podataka.

Nedostaci postojećeg normativnog okvira regulacije tajnih podataka u Srbiji
Nažalost, nasleđeni sistem normativnog regulisanja pitanja tajne koji je još uvek u najvećoj meri zasnovan na Miloševićevim zakonima i drugim propisima u ovoj oblasti, ne obezbeđuje adekvatan sistem kontrole, a izgleda da se u njemu, s obzirom na poslednja dešavanja i pomenute slučajeve, dobro snalaze i političari koji su danas na vlasti.

Na ovom mestu, pomenućemo samo neke zakone i podzakonske akte u Srbiji koje u sebi sadrže odredbe o obavezi čuvanja tajne.

Na nivou doskorašnje Državne zajednice Srbije i Crne Gore, važili su sledeći zakoni i podzakonski akti: Zakon o odbrani, Zakon o vojsci Jugoslavije, Uredba o kriterijumima za utvrđivanje podataka značajnih za odbranu zemlje koji se moraju čuvati kao državna ili službena tajna i o utvrđivanju zadataka i poslova od posebnog značaja za odbranu zemlje koje treba štititi primenom posebnih mera bezbednosti, Uredba o mobilizaciji i drugi zakoni i podzakonski akti. Nakon rezultata sprovedenog referendumu o nezavisnosti Crne Gore, održanog 21. maja 2006. godine, očekuje se konstituisanje države Srbije kao nezavisne i samostalne države i preuzimanje odnosno «spuštanje» navedenih propisa na Srbiju kao nezavisnu državu i pravnog sledbenika Državne zajednice.

Navedenim propisima treba pridružiti i već postojeće zakone i podzakonske akte na nivou Srbije, koji u sebi sadrže odredbe koje se odnose na tajnost podataka odnosno informacija: Krivični zakonik, Zakonik o krivičnom postupku, Zakon o parničnom postupku, Zakon o opštem upravnom postupku, Zakon o privrednim društvima, Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije, Zakon o Vladi Republike Srbije, Poslovnik Vlade Republike Srbije, Zakon o uređenju sudova, Zakon o javnom tužilaštvu, Zakon o izvršenju krivičnih sankcija, Zakon o uslovima za obavljanje psihološke delatnosti, Zakon o odbrani Republike Srbije, Uputstvo o planiranju odbrane Republike Srbije, kao i mnogi drugi zakonski

podzakonski akti.

I pored velikog broja propisa, jako je teško sadržinski odrediti šta je podatak odnosno informacija koja u sebi sadrži državnu, službenu, vojnu, poslovnu ili drugu tajnu, što otvara i mogućnost značajnih zloupotreba. Razlog za to leži i u činjenici da ne postoji zakonska definicija državne, službene i vojne tajne, već se ona još uvek izvodi iz bića krivičnih dela odavanja državne, službene i vojne tajne utvrđenih Krivičnim zakonom. S druge strane, u nekim segmentima, odnosno kroz određene propise, državna tajna se delimično meša i poistovećuje sa vojnom tajnom, što svakako ne doprinosi jasnom razgraničenju različitih vrsta «tajni».

Nedovoljno jasna procedura, odnosno postupak klasifikacije određene informacije oznakom «tajno», svakako da je ključni nedostatak postojećih pravnih propisa. Tako se često dešava da se podazkonskim aktom određenog organa određuju osnovi takve procedure bez ikakve sadržinske kontrole, već samo kroz navođenje akata koji po automatizmu dobijaju oznaku «tajno». Već smo imali priliku da uočimo da u Srbiji postoji «prava prašuma» propisa u oblasti «tajni», a ona svakako jeste još «gušća» ukoliko bi u njih uvrstili i propise koji regulišu proceduru stavljanja određene informacije pod oznaku «tajno», ili postupak «otvaranja» određene informacije koja je nosila ovu «oznaku». Pitanje procedure parcijalno je rešeno, praktično od organa do organa, što samo doprinosi «zatvorenosti» sistema u ovoj oblasti.

Zastareli sistem klasifikacije tajnih podataka jeste još jedna smetnja za uspešno sprovođenje zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Neusklađenost drugih zakonskih i podzakonskih akata sa izuzecima utvrđenim Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, koji su kao takvi preuzeti iz odredaba međunarodnih dokumenata, demokratskih standarda i uporedno-pravnog iskustva, kao i mogućnost da se po pravilu lex specialis derogat legi generali posebnim zakonima u posebnim oblastima uvode novi izuzeci, svakako da je poseban problem u postojećem pravnom sistemu. Ono što se ne sme dozvoliti je da se budućim zakonom o tajnim podacima proširi krug ograničenja koji je predviđen Zakonom o slobodnom pristupu informacijama.

Pitanje rukovaoca tajnim podacima, odnosno lica koja su zadužena za njihovo čuvanje, njihova bezbednosna provera i stupanje u službu na ovako odgovornim mestima, jeste još jedan demokratski standard i pitanje koje treba rešiti posebnim zakonom o tajnim podacima. S tim u vezi, ne ugrožavajući status «duvača u pištaljku» za koji se zalažemo, neophodno je i pokrenuti pitanje prekršajne, pa i krivične odgovornosti za otkrivanje određenih tajnih podataka, kada se oni pojavljuju u javnosti u cilju «prljavih» političkih kampanja i borbe, koju između sebe, plasiranjem tajnih podataka vode različiti centri moći.

Analizom sadašnjih pravnih propisa u Srbiji uočljivo je da nema ni posebnog tela koje bi na zakonski način raspolažalo tajnim podacima, kao ni nezavisnog i nepristrasnog tela koje bi moglo, s vremenom na vreme, vršiti «sadržinsku kontrolu» informacija koje nose oznaku tajno. Obrazovanje posebne Komisije koja bi imala mogućnost provere tajnih podataka, od naročitog je značaja u demokratskom društvu, što je jedno od suštinskih pitanja koje bi trebalo razrešiti ovim zakonom.

Iako Srbija nije članica ni Partnerstva za mir, ni NATO Pakta, uporedni pregled zakona različitih država kojima je regulisano pitanje tajni, pokazuje da ovi zakoni najčešće sadrže podatke i o ovom veoma značajnom pitanju.

Nažalost, iz ovog kratkog pregleda, ali i izloženih primera, jasno proizilazi da je Srbija i u ovoj oblasti negde na začelju evropske kolone, i to ne slučajno. Za razliku od drugih istočnoevropskih zemalja, u kome su propisani savremeni standardi u oblasti tajnih podataka, koje su otvorila dosijee tajnih ideoloških policija odnosno tajnih službi iz doba komunizma i okončale proces lustracije, u Srbiji do suočavanja sa prošlošću, kako u odnosu na nekadašnji komunistički režim tako i u odnosu na period režima Slobodana Miloševića, još uvek nije došlo. To svakako ometa i odlaže i reformu oblasti tajnih podataka, koja još uvek nije ni započela. Proklamovani put ka Evropskoj uniji, pre ili kasnije će nas dovesti do potrebe usvajanja i ovog zakona. Pandorina kutija se tada međutim, samo otvara i nameće potrebu reforme i u drugim kritičnim oblastima, pre svega onih koji se odnose na civilnu kontrolu vojske, tajnih službi i policije, javnost rada, otvaranje dosijea i sl. Zadatak nije lak a vreme će pokazati da li je uopšte i realan.

Narodna skupština Srbije se, usvajajući Nacionalnu strategiju za borbu protiv korupcije, obavezala da će pristupiti zakonskom uređenju kriterijuma za određivanje tajnosti dokumenata i postupaka za njihovo čuvanje (tačka 3. Sistem državne uprave, teritorijalne autonomije, lokalne samouprave i javnih službi), što je dovoljan osnov za civilno društvo da lobira za što hitnije donošenje ovog akta.

Moguća Skica zakona o tajnim podacima - principi i standardi proglašavanja, rukovanja i zaštite tajnih podataka

Uporedno-pravno iskustvo i navedeni primeri govore u prilog da su oblast tajnih podataka i slobode pristupa informacijama kompatibilne i povezane, i da se sužavanje prava na pristup informacijama pozivom na tajnost dokumenata može spričiti samo donošenjem Zakona o tajnim podacima. Upravo iz tog razloga, u mnogim zemljama, donošenje zakona o slobodnom pristupu informacijama iniciralo je i donošenje zakona o tajnim podacima i obrnuto, što pokazuje i naredna tabela.

Osnov za skicu budućeg Modela zakona o tajnim podacima, predstavlja uporedno-pravna analiza zakona koji se odnose na tajne podatke Rumunije, Bugarske, Slovenije, Makedonije, Hrvatske, Estonije, Češke i Litvanije, kao i normativna regulacija tajnih podataka u SAD.

Analiza navedenih zakona pokazuje da bi zakon o tajnim podacima i u Srbiji morao da se sastoji od nekoliko poglavlja, koja bi obuhvatala: 1) Osnovne odredbe; 2) Klasifikaciju tajnih podataka 3) Osnove zajedničke procedure 4) Pristup, mere, dozvolu za pristup i zaštitu tajnih podataka 5) Telo nadležno za čuvanje i zaštitu tajnih podataka; 6) Nadzor nad sprovođenjem zakona; 7) Proveru tajnosti i deklasifikaciju tajnih podataka; 8) Kaznene odredbe i 9) Prelazne i završne odredbe.

1. Osnovne odredbe - Prvo poglavlje budućeg zakona - Osnovne odredbe, najpre bi trebalo da se odredi predmet zakona, uz dodatnu odrednicu da se ovim zakonom osniva posebno telo za čuvanje, zaštitu i proveru tajnih podataka.

Tabela: Zakoni o slobodnom pristupu informacijama i zakoni o tajnim podacima u zemljama centralne i istočne Evrope ¹		
Zemlja	Zakon o pravu na slobodan pristup informacijama	Zakon o državnim tajnama
Albanija	Zakon o slobodnom pristupu informacijama u službenim dokumentima, 1999.	Zakon o stvaranju i kontroli klasifikovanih podataka, 1999.
Bugarska	Zakon o slobodnom pristupu javnim informacijama, 2000.	Zakon o zaštiti klasifikovanih podataka, 2002.
Republika Češka	Zakon o slobodnom pristupu informacijama, 1999.	Zakon o zaštiti klasifikovanih informacija, 1998.
Estonija	Zakon o javnim informacijama, 2000.	Zakon o državnim tajnama, 1999, izmenjen 2001.
Madarska	Zakon o zaštiti ličnih podataka i otvaranju podataka od javnog interesa, 1998.	Zakon o državnim tajnama, 1997.
Letonija	Zakon o slobodi informacija, 1998.	Zakon o državnim tajnama, 1997.
Litvanija	Zakon o davanju informacija javnosti, 2000.	Zakon o državnim tajnama, 1995.
Makedonija	Zakon o slobodnom pristupu informacijama javnog karaktera, 2006.	Zakon o klasifikaciji informacija, 2004.
Poljska	Zakon o pristupu informacijama, 2001.	Zakon o zaštiti klasifikovanih informacija, 1999.
Rumunija	Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, 2001.	Zakon o zaštiti klasifikovanih informacija, 2002.
Slovačka	Zakon o slobodnom pristupu informacijama, 2000.	Zakon o zaštiti klasifikovanih informacija, 2001.
Slovenija	Zakon o pristupu informacijama od javnog značaja, 2003.	Zakon o klasifikaciji informacija, 2001.

Kao što je to i u našem zakonodavstvu uobičajno, narednih nekoliko članova treba da definišu osnovne pojmove koji se u zakonu koriste, kao što su to na primer: poverljive informacije, uključujući i zakonske definicije državne, službene i vojne tajne (ali i drugih oblika tajni kao na primer: poslovna ili profesionalna tajna) i eventualno, pojam poverljive informacije strane države. Pored ovih definicija, pojmovno bi mogli i trebali da budu određeni i izrazi poput rukovalac tajnim informacijama, deklasifikacija, dokument i sl. Definisanju osnovnih pojmoveva trebalo bi pristupiti krajnje obazrivo, kako ne bi došlo do pojmovnog sužavanja koje bi prouzrokovalo veće ograničenje prava sadržanog u Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Čini se da bi u delu koji se odnosi na osnovne odredbe, uputno bilo još jednom ponoviti opštu listu informacija koje mogu biti izuzete iz obaveze uvida i davanja, shodno Zakonu o slobodnom pristupu informacijama.

2. Klasifikacija tajnih podataka - Drugo poglavlje, odnosilo bi se na klasifikaciju tajnih podataka, koje bi bio uskladeno sa već pomenutim uporedno-pravnim iskustvom. Klasifikacija se odnosi na stepen tajnosti određenih informacija koje nose oznaku državna, službena ili vojna tajna. Ovo pitanje, u našem pravnom sistemu regulisano je zastarem Uredbom o kriterijumima za utvrđivanje podataka značajnih za odbranu zemlje koji se moraju čuvati kao državna ili službena tajna i o utvrđivanju zadatka i poslova od posebnog značaja za odbranu zemlje koje treba štititi primenom posebnih mera bezbednosti, ali, s obzirom na vreme i način njenog donošenja (1994.), i u poređenju sa uporedno-pravnim standardima, jasno je da bi kroz odrebe budućeg zakona, Uredba morala da doživi svoj suštinski preobražaj.

Naravno, u okviru ovog dela, bliže bi bio određen stepen poverljivosti određene informacije (strog poverljivo, poverljivo, interno), ali bi se, na primer, kroz razradu pojma državne ili službene tajne, mogli taksativno nabrojati dokumenti, odnosno informacije koje po svojoj sadržini predstavljaju informacije sa najvećim stepenom tajnosti. Međutim, čak i ovakav «listing» ne bi smeо da ugrozi prethodno sprovođenje tripartitnog testa, pre označavanja ovakve informacije tajnom, odnosno takva lista moralia bi samo bliže da odredi šta se podrazumeva pod npr. opštom zakonskom formulacijom «ozbiljnog ugrožavanja odbrane zemlje, nacionalne ili javne bezbednosti ili međunarodnih odnosa».

3. Osnovi zajedničke procedure za određivanje tajnih podataka - Osnovi zajedničke procedure za sve organe, bar kada je reč o državnoj, službenoj ili vojnoj tajni, morali bi da budu zasnovani na obavezi sprovođenja testa javnog interesa, u svakom konkretnom slučaju pre označavanja određene informacije «tajnom». Na taj način bi se obezbedilo da «tajna informacija» zaista to i bude po svojoj sadržini, a ne po formi dokumenta. Tako bi se znatno smanjila mogućnost zloupotrebe «tajnosti» podataka, a u slučaju ukoliko bi do nje i došlo, bilo bi poznato ko snosi odgovornost za prikrivanje određenih informacija. Procedura bi, takođe, morala da obezbedi i realnu klasifikaciju tajnih podataka na strogo poverljive, poverljive i interno tajne informacije, upravo u zavisnosti od sadržine samog dokumenta u kome se određena informacija nalazi.

4. Pristup, mere, dozvola za pristup i zaštitu tajnih podataka - U ovom delu, akcenat bi trebalo da bude stavljen na mogućnost pristupa tajnim informacijama, prethodnim merama koje bi trebalo da obezbede zaštitu tajnih podataka, eventualnu dozvolu za pristup tajnim informacijama od strane najviših javnih službenika i državnih funkcionera i sistemu zaštite tajnih podataka.

Zato bi u ovom delu najpre trebalo bliže odrediti prava i dužnosti rukovaoca tajnim podacima, postupak bezbedosnih provera kojem bi lice kao rukovalac tajnim podacima bilo potvrđeno, mogućnost određenih državnih službenika i funkcionera da pristupe odnosno steknu uvid i tajne informacije uz obavezno zavođenje imena i prezimena lica koje je izvršilo takav uvid a što bi moglo biti i predmet posebne dozvole za pristup tajnim informacijama, kao i sve ostale mere kojima bi bila obezbeđena direktna zaštita tajnih podataka (mesto čuvanja, način čuvanja, način zavođenja tajnih informacija i sl).

Reč je prema tome, o vrlo osetljivom delu, koji duboko zadire u rad tradicionalno zatvorenih organa i institucija, odnosno organa i institucija koji se najčešće u svom radu susreću sa tajnim podacima, kao na primer: Vlada, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo spoljnih poslova, Ministarstvo odbrane, Bezbednsno-informativna agencija i druge tajne službe, Vojska i dr.

5. Telo nadležno za obezbeđenje čuvanja i zaštitu tajnih podataka - Uporedno-pravno iskustvo i u ovoj oblasti nalaže formiranje jednog relativno samostalnog, ali strogo kontrolisanog tela, u čijoj bi nadležnosti bila koordinacija, pa čak i samo čuvanje tajnih podataka, pre svega onih koji bi nosili oznaku državna, službena ili vojna tajna. Takvo telo, najčešće je neposredno podređeno Vladi, pokazuje uporedno-pravno iskustvo, ali istovremeno to ne bi mogao, ni smeо biti i jedini oblik kontrole. Takvo telo moglo bi biti organizованo kao Kancelarija Vlade Republike Srbije za zaštitu poverljivih informacija, Direktorat za zaštitu tajnih podataka, Generalni arhiv tajnih informacija i sl.

Iz uporednog prava proizilazi da bi neke od nadležnosti ovog tela mogle biti: 1) praćenje stanja u oblasti poverljivih i zaštićenih informacija; 2) razvoj fizičkih, organizacionih i tehničkih standarda u vezi zaštite tajnih informacija u državnim organima, organima autonomne pokrajine, lokalne samouprave odnosno privatnim kompanijama koje poseduju informacije koje su poverljive; 3) saradnja na međunarodnom planu u ovoj oblasti s drugim sličnim agencijama, kancelarijama i telima stranih država i međunarodnih organizacija; 4) staranje u izradi podzakonskih akata koji su neophodni za dalju implementaciju ovog zakona; 5) vođenje evidencije tajnih dokumenata, podataka o izdatim dozvolama za pristup tajnim informacijama i licima koja su vršila uvid u tajne informacije i sl.

Kao što je već rečeno, važnost ovog tela zahteva njegovu adekvatnu kontrolu i od strane drugih najviših organa vlasti, što u sistemu podele vlasti znači da ono ne bi moglo biti samo pod subordinacijom Vlade,

već posredno i Parlamenta.

6. Nadzor nad radom tela nadležnog za obezbeđenje čuvanja i zaštitu tajnih podataka i rukovalaca tajnih informacija - Nadovezujući se na prethodno, posebnim poglavljem trebalo bi ustanoviti mogućnost supervizije, odnosno nadzora, kako tela nadležnog za obezbeđenje čuvanja i zaštitu tajnih podataka, tako i rukovalaca tajnim informacijama. Najznačajniji bi, u tom smislu bio neki oblik parlamentarnog/skupštinskog nadzora. Jedno od mogućih rešenja moglo bi biti da se takva kontrola poveri Skupštinskom odboru za bezbednost, ili da se ustanovi poseban organ, kao na primer, Generalni inspektor za zaštitu tajnih informacija, koji bi bio podređen Skupštini, i koga bi, kao inokosnog organa predlagao upravo Odbor za bezbednost Narodne skupštine.

Istovremeno, to ne znači da funkcioner odnosno zaposleni u ovako odgovornoj instituciji, odnosno rukovaoci tajnim podacima ne bi bili podvrgnuti, odnosno izuzeti sudskej odgovornosti, kroz mogućnost pokretanja adekvatnih, pre svega krivičnih postupaka u vezi sa odavanjem državne, službene ili vojne tajne, ali uz istovremeno strogo poštovanje institucije «insajdera» odnosno «duvača u pištaljku». Da ponovimo: onaj ko, suprotno radnopravnoj obavezi čuvanja tajne, ili kojoj drugoj pravnoj obavezi, dokument stavi na uvid drugima, neće pravno odgovarati, ako za stavljanje na uvid dokumenta postoji pretežan opravdani interes, naročito ako dokument sadrži informacije o učinjenom krivičnom delu, aktu korupcije ili drugom kršenju zakona, propustu ili greški sa ozbiljnim posledicama... .

7. Provera tajnosti i deklasifikacija tajnih podataka - Nadovezujući se na prethodna dva poglavlja, ovaj deo zakona trebalo bi da obezbedi uspešne mehanizme provere samih informacija koje nose oznaku različitog stepena tajnosti. Proveru tajnosti mogla bi da bude prepuštena npr. Generalnom inspektoru za zaštitu tajnih informacija, posebnoj Komisiji, ili određenim organima javne vlasti uključujući i poverenika za informacije.

Zakon treba da predvidi i jasnu proceduru deklasifikacije tajnih podataka, pre svega u onom trenutku kada takve informacije, usled proteka vremena prestaju da budu «bezbednosno-opasne». Zakonom bi međutim, trebalo da budu utvrđeni i krajnji vremenski rokovi, nakon kojih bi bilo koji tajni dokument, bez obzira na stepen tajnosti (strogo poverljivo, poverljivo i interno) postao dostupan javnosti.

8. Kaznene i prelazne i završne odredbe - Poslednja dva poglavlja, jesu standardna i za naše zakonodavstvo, a takođe proizilazi iz uporedno-pravnog iskustva.

Kaznene odredbe bi se pre svega odnosile na poštovanje zakonskih obaveza koje se odnose na rad posebnog tela nadležnog za obezbeđenje čuvanja i zaštitu tajnih podataka, odnosno prekršajnoj odgovornosti (novčane kazne) rukovodioca takvog organa. Prekršaji bi se, pre svega, odnosili za slučajevе kada takvo posebno telо ne vodi podatke o dozvolama za pristup poverljivim informacijama, ili ne vodi evidenciju o pismenoj saglasnosti za bezbednosnu proveru, ne doneše druge propise za koje je nadležno a odnose se na sprovođenje ovog zakona, ili ne organizuje unutrašnju kontrolu za zaštitu tajnih informacija.

Poslednje poglavlje odnosilo bi se na prelazne i završne odredbe.

Prelaznim odredbama stavio bi se van snage deo postojećih zakona i podzakonskih akata koji se odnose na pitanje tajnih podataka i propisale neophodne mere i aktivnosti koje bi se morale preduzeti u određenim rokovima od dana stupanja na snagu zakona kako bi se stvorili uslovi za implementaciju predloženih normativnih rešenja, dok bi se završnom odredbom odredio početak primene zakona, tj. «rok čekanja» koji bi mogao biti i duži od sedam dana, budući da bi, usled uvođenja novih sistemskih rešenja u ovoj oblasti, moglo biti i predviđeno da ovaj Zakon ne stupi na snagu osmog dana od objavlјivanja u «Službenom glasniku Republike Srbije» već, na primer, u roku od 90 dana od dana njegovog objavlјivanja.

* * * * *

Donošenjem jednog ovakvog zakona, odnosno razradom navedenih principa i sistemskih rešenja koji proističu iz međunarodnih standarda i uporedno-pravnog iskustva, Srbija bi se pridružila porodici evropskih i drugih naroda, koje su ovakve zakone u prošlosti već donele. S druge strane, takav zakon posredno bi imao značajne implikacije i za unapređivanje sprovodenja Zakona o slobodnom pristupu informacijama, koji usled nepostojanja Zakona o tajnim podacima već danas trpi značajna ograničenja.

1 Uporedi: Saopštenje organizacije Inicijativa mladih za ljudska prava, Beograd, 23. maj 2006. godine.

2 Uporedi: Intervju sa ministrom pravde Zoranom Stojkovićem: Državna je tajna koga BIA prisluškuje, «Blic» 5. jun 2006. godine, str. 8-9.

3 Uporedi: Monitoring primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama u Srbiji, Hrvatskoj i Bosni i

Hercegovni u organima javne vlasti kroz sprovođenje istraživanja i slanjem zahteva za informacijama, Deo II Završni izveštaj – Srbija, Komitet pravnika za ljudska prava, 28.septembar 2005. godine.

4 Uporedi: Komitet ministara Saveta Evrope, Preporuka R (2002)2 o uvidu u službene dokumente, IV Moguća ograničenja uvida u službene dokumente; Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, "Službeni glasnik RS", br. 120/04, čl. 9-14 i dr.

5 Zakon o odbrani, "Službeni list SRJ", br. 43/94, 11/95, 28/96, 44/99, 3/2002; Zakon o vojsci, "Službeni list SRJ", br. 43/94, 28/96, 22/99, 44/99, 74/99, 3/2002, 37/2002; Uredba o kriterijumima za utvrđivanje podataka značajnih za odbranu zemlje koji se moraju čuvati kao državna ili službena tajna i o utvrđivanju zadatka i poslova od posebnog značaja za odbranu zemlje koje treba štititi primenom posebnih mera bezbednosti, "Službeni list SRJ", br. 54/94; Uredba o mobilizaciji, "Službeni list SRJ", br. 35/97 i dr.

6 Krivični zakonik, "Službeni glasnik RS", br. 85/2005; Zakonik o krivičnom postupku, "Službeni list SRJ", broj 70/2001, 68/2002,"Službeni glasnik RS", br. 58/2004; Poslovnik Narodne skupštine (prečišćen tekst), "Službeni glasnik RS", br. 32/2002, 57/2003, 12/2004, 16/2004, 29/2004, 54/2004; Zakon o uređenju sudova, "Službeni glasnik RS", br. 63/2001, 42/2002, 27/2003, 103/2003, 29/2004; Zakon o javnom tužilaštvu, "Službeni glasnik RS", br. 63/2001, 42/2002, 39/2003, 44/2004, 51/2004; Zakon o izvršenju krivičnih sankcija, "Službeni glasnik RS", br. 16/97, 34/2001; Zakon o odbrani, "Službeni glasnik RS", br. 45/91, 58/91, 53/93, 67/93, 48/94; Uputstvo o planiranju odbrane Republike Srbije, "Službeni glasnik RS", br. 10/92 i dr.

7 Uredba o kriterijumima za utvrđivanje podataka značajnih za odbranu zemlje koji se moraju čuvati kao državna ili službena tajna i o utvrđivanju zadatka i poslova od posebnog značaja za odbranu zemlje koje treba štititi primenom posebnih mera bezbednosti, "Službeni list SRJ", br. 54/94;