

SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA KAO OSNOVNO LJUDSKO PRAVO

Željko Rutović

Today, the right to access information which are available to the public government is widely recognised as a basic human right, protected by international public documents. Free access to information is a basis of democratic life affirming the transparency of public administration, which enables a citizen to form a critical-objective opinion on the state and occurrences in one society through legal possibilities to obtain information on the issues of public interest.

Pravo na pristup informacijama kojima raspolaže javna vlast danas je široko priznato kao osnovno ljudsko pravo, zaštićeno međunarodnim državnim dokumentima. Slobodan pristup informacijama je osnov demokratskog života, njime se afirmiše otvorenost javne administracije, što omogućava građaninu da formira kritičko-objektivno mišljenje o stanju i pojavama u jednom društvu, putem zakonske mogućnosti da dobije informacije o pitanjima od javnog interesa. Uostalom, posjedovanje informacija je i temelj savremenih participativnih političkih kultura, jer se uz pomoć Zakona o dostupnosti informacijama građani uvijek i iznova iskazuju, a tako i najbolje štite. Sloboda pristupa informacijama je jako bitno ljudsko pravo jer je subjekt prava

građanin, a objekt prava su informacije u posjedu organa javne vlasti. Znači, slobodan pristup informacijama afirmiše nov princip funkcionisanja vlasti i državne uprave. Temeljna načela postaju sloboda dobijanja informacija i maksimalna otvorenost javnih institucija.

„Pravo na slobodan pristup informacijama izvodi se iz korpusa tradicionalnih političkih i građanskih prava posebno utvrđenih i uobličjenih tokom građanskih revolucija krajem XVIII vijeka, te ono danas proističe iz najvažnijih dokumenata Ujedinjenih nacija i Savjeta Evrope“ (Dejan Milenković 2003:45). Na svojoj prvoj sjednici 1946. godine Generalna skupština Ujedinjenih nacija usvojila je Rezoluciju 59 (I), u kojoj se kaže: „Sloboda informisanja je osnovno ljudsko pravo i standard za sva ljudska prava kojima su Ujedinjene nacije posvećene“. A u članu 19 Univerzalne deklaracije o pravima čovjeka (1948) utvrđeno je da „svako ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja, što obuhvata i pravo da ne bude uznemiravan zbog svog mišljenja, kao i pravo da traži, prima i širi obavještenja i ideje bilo kojim sredstvima i bez obzira na granice“. Slična formulacija sadržana je i u članu 19 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (1966) i članu 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima (1950). Od tada autoritativne izjave u prilog ovoj ideji i njena tumačenja data su u velikom broju međunarodnih tijela, uključujući i Ujedinjene nacije, Komonvelt, Organizaciju američkih država i Savjet Evrope. Dana 21. februara 2002. godine Komitet ministara Savjeta Evrope usvojio je Preporuku Rec (2002) 2 o pristupanju službenim dokumentima kojom se prvi put ustanovljava regionalni standard u Evropi o pristupu informacijama sadržanim u dokumentima koje posjeduju organi vlasti. Inače, izražen je globalni trend u pravcu pravnog priznavanja ovog prava, jer su zemlje širom svijeta koje teže demokratiji usvojile zakone o slobodnom pristupu informacijama.

Ideja javnosti rada organa vlasti datira iz XVIII vijeka i prvi put je ozakonjena u Švedskoj 1766. godine kada je građanima priznata dostupnost dokumenata i podataka u posjedu upravne vlasti. Hidenius već polovinom XVIII vijeka doprinosi u Švedskoj ozakonjenju javnosti uprave, upravo putem *zakonskog priznavanja* dostupnosti građanima dokumenata i podataka u posjedu upravne vlasti („Tryckfrihetsförordning“ iz 1766). Ovaj vid ideje javnosti izvršne vlasti potom će napredovati u raznim sredinama, doduše, nejednakom brzinom, ali postojano. (Van Evrope će sličan zakon u Sjevernoj Americi imati Viskonsin još 1849, a u Južnoj Americi Kolumbija, 1888). Doba prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja nastupa, ipak, tek u trećoj trećini XX vijeka. Godine 1966. u Kaliforniji, Amerika zakonom uređuje ovo pravo označavajući ga sintagmom „Vlada na sunčevoj svjetlosti“ (novelirajući ga u više navrata, a najobimnije 1974. poslije afere „Votergejt“), u čemu su je slijedile Australija, Kanada i Novi Zeland. Evropske zemlje od šezdesetih godina donose zakone: Švedska (1975), Finska, Norveška, Danska, Francuska (1978), Holandija (1983), Austrija (1987), itd. U poslednjoj deceniji XX vijeka i međunarodne organizacije, odnosno organizacije zajednica država počinju da u korist principa javnosti napuštaju princip tajnosti, po kome su do tada i same postupale. Na primjer, 1997. UNDP (The United Nations Development Programme), Evropska Unija 1993, a dostupni su i podaci Parlamenta, Savjeta i Komisije.

Ustavne garancije slobode pristupa informacijama

Pravo na slobodu informisanja, koje se obično razumije kao pravo na pristup informacijama kojima raspolaže javna vlast, danas je široko priznato kao osnovno ljudsko pravo. Danas više od 30 zemalja ustavom garantuje ovo pravo svojim građanima (kao npr. Švedska, Španija, Holandija, Portugal, Austrija,

Makedonija, Crna Gora, itd...). Gotovo sve zemlje iz okruženja usvojile su posebne zakonske tekstove o slobodi pristupa javnim informacijama na temelju izričitih ustavnih garancija ove slobode. Tako, član 31 Ustava Bugarske garantuje svakom građaninu pravo da dobije informacije od državnih organa i tijela, dok član 23 Ustava Albanije ovom pravu pridružuje i pravo neposrednog prisustva sastancima kolektivnih i izabраниh organa vlasti. Najzad, u Mađarskoj je Ustavni sud osjetio potrebu da i sam potvrdi ustavnu garanciju slobode pristupa informacijama, nalazeći da je pravo na javne informacije fundamentalno pravo od suštinskog značaja za kontrolu rada organa vlasti od strane građana.

Na temelju ustavne garancije slobodnog pristupa informacijama iz člana 38 Ustava Hrvatske, Sabor je 15. oktobra 2003. godine usvojio Zakon o pravu na pristup informacijama. Nešto ranije iste godine, a na osnovu člana 39 Ustava Slovenije koji garantuje pravo svakom licu da dobije informacije koje su po svojoj prirodi javne, usvojen je slovenački Zakon o pristupu informacijama od javnog značaja. Na teritoriji Bosne i Hercegovine bez Republike Srpske, a na zahtjev Visokog Predstavnika za BiH, poseban Zakon o pristupu informacijama je usvojen 2000. godine, da bi sljedeće godine isti tekst zakona bio usvojen i na teritoriji Republike Srpske. Skupština Republike Crne Gore 8. novembra 2005. godine usvojila je Zakon o slobodnom pristupu informacijama. Skupština Republike Makedonije 2006. godine donijela je Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Među zemljama razvijene demokratije u Evropi koje su do sada usvojile zakone u oblasti prava na pristup javnim informacijama, gotovo polovina njih je unijela u svoje ustavne dokumente eksplicitne garancije ovog prava. Tako, posebne garancije sadrže ustavi Austrije, Belgije, Finske, Grčke, Holandije, Portugala, Španije i Švedske, dok pravni sistem Danske, Francuske, Islanda, Italije, Lihtenštajna, Norveške i Turske

poznaju samo zakonsko regulisanje ove materije. Jedna od najstarijih izričitih ustavnih garancija otvorenosti rada organa vlasti bila je sadržana u holandskoj Deklaraciji prava čovjeka iz 1795. godine prema kojoj je građanin imao pravo da zahtijeva od svakog funkcionera javne administracije izvještaj o njegovom radu, kao i obrazloženje za postupanje u vršenju javne funkcije. Od ustavnih garancija u ovoj oblasti, po preciznosti i sveobuhvatnosti definicije posebno se ističe Ustav Finske iz 2000. godine koji u svom članu 12 sadrži sljedeću odredbu: „*Dokumenti i zapisi u posjedu vlasti su javni, ako njihovo objavljivanje nije zbog opravdanih razloga ograničeno zakonom. Svako ima pravo na pristup javnim dokumentima i zapisima*”.

Zemlje istočne Evrope i one koje su nastale na području bivšeg Sovjetskog Saveza, donijele su ustave u cilju osiguranja novouspostavljenog demokratskog pravnog poretka. Od onih zemalja koje su usvojile posebne zakone u ovoj oblasti, samo jermenski ustav ne sadrži eksplicitnu garanciju slobode uvida u rad državnih organa, dok tu garanciju poznaju ustavni tekstovi Češke, Estonije, Gruzije, Letonije, Litvanije, Moldavije, Poljske, Slovačke, Tadžikistana i Ukrajine.

Uz ove opšte garancije pristupa javnim informacijama, nisu rijetki oni ustavni tekstovi koji sadrže i garancije na pristup informacijama koje su od značaja za zaštitu i ugrožavanje prirodne sredine. Ove posebne garancije sadrže ustavni tekstovi Litvanije, Slovačke i Ukrajine.

Zemlje anglosaksonske pravne tradicije ne karakterišu ustavne garancije prava na pristup javnim informacijama. Ipak, gotovo sve od ovih zemalja donijele su posebne zakone u ovoj oblasti, i to počevši od vjerovatno najreferentnijeg američkog „Freedom of Information Act“ iz 1966. godine koji sa kasnijim izmjenama važi i danas, pa do britanskog zakona iz 2000. godine koji je donijet nakon skoro 20 godina javne kampanje. Australija je donijela savezni zakon u ovoj oblasti 1982. godine,

dok su nakon toga sve federalne jedinice i samoupravne teritorije donijele svoje posebne zakone. U Kanadi je zakon donijet 1983. godine na saveznom nivou, dok sve pokrajine imaju svoje zakonodavstvo u ovoj oblasti. Irska je dobila Zakon o pristupu informacijama 1997. godine, dok je izraelski Kneset jednoglasno usvojio zakon u maju 1998. godine.

Jedini ustavni dokument u zemljama iz ove grupe koji garantuje pristup informacijama jeste Povelja o slobodama Novog Zelanda koja u članu 14 izričito navodi pravo pojedinca da traži informacije, kao pravo koje je sadržano u slobodi izražavanja. Poseban zakon u ovoj oblasti Novi Zeland je dobio 1982. godine.

Od azijskih zemalja, Japan je nakon dvadesetogodišnjeg pripremnog perioda dobio 1999. godine Zakona o pristupu informacijama u posjedu administrativnih organa, dok je u Pakistanu predsjednik Mušarah 2002. godine donio „Freedom of Information Ordinance“. Na Tajlandu je pravo na pristup informacijama garantovano u članu 48 Ustava iz 1997. godine.

Izražena tradicija sudskih garancija prava na pristup informacijama vidljiva je i u Indiji i Južnoj Koreji. Vrhovni sud Indije je još 1982. godine, dvadesetak godina prije donošenja posebnog zakona, priznao da je pristup informacijama u posjedu organa vlasti bitan dio osnovnog prava na izražavanje. U Južnoj Koreji, Ustavni sud je 1989. godine, skoro deset godina prije stupanja na snagu posebnog zakona, stao na stanovište da je pravo na pristup informacijama posebno ustavno pravo koje je sadržano u slobodi izražavanja i za čije vršenje i zaštitu nije neophodno čekati usvajanje posebnih zakonskih pravila.

Centralnoameričke i južnoameričke zemlje - Jamajka je 2002. godine usvojila Zakon o pristupu javnim informacijama, dok je u Panami iste godine donijet Zakon o transparentnosti javne administracije. Kolumbija, Meksiko i Peru su u svoje pravne sisteme inkorporisale kako ustavne garancije slobodnog pristupa javnim informacijama, tako i posebne zakonske odredbe.

U Meksiku je na temelju člana 6 Ustava koji garantuje pristup informacijama, donijet savezni Zakon o transparentnosti i pristupu javnim informacijama 2002. godine. Ovaj zakonski tekst je uporednopravo poznat po brojnim unapređenjima pravnog režima pristupa informacijama, među kojima je značajno i pravilo da su državni organi obavezni da objave podatke o svim ugovorima građanskog prava koje su zaključili. Moderan zakon u ovoj oblasti donijet je i u Peruu 2002. godine i to na temelju ustavne odredbe iz člana 2 Ustava iz 1993. godine, koji na nedvosmislen način garantuje slobodu pristupa informacijama i to „bez navođenja razloga“ za podnošenje zahtjeva.

Za afričke zemlje u ovoj oblasti od značaja je ne toliko nacionalno zakonodavstvo, već prije standardi pristupa javnim informacijama razvijeni u okviru Komonvelta. Naime, Sekretarijat Komonvelta je uz pomoć nevladine organizacije „Article 19“ iz Londona, organizovao u martu 1999. godine sastanak pravnih eksperata koji su u finalnom dokumentu sa sastanka definisali grupu osnovnih principa slobodnog pristupa informacijama. Kao prvi princip navedeno je da bi sloboda pristupa informacijama trebalo da bude garantovana kao zakonsko i sprovodivo pravo koje dozvoljava svakome da dobije zapis i informaciju u posjedu izvršne, legislativne ili sudske vlasti, kao i u posjedu korporacije koja je u vlasništvu države ili drugog tijela koje vrši javnu funkciju. Ova lista principa usvojena je potom na sastanku ministara pravde zemalja Komonvelta, a u novembru 1999. i na sastanku šefova vlada zemalja Komonvelta.

Pravo građanina da zna

Demokratizacija društva u savremenim uslovima naročito se odnosi na zemlje u tranziciji i ona je zasnovana na principima pravne socijalne države, transparentnosti otvorenog društva, što podrazumijeva reafirmaciju značaja javne sfere. Javnost rada

državnih organa i drugih nosilaca vlasti i sloboda pristupa informacijama čine suštinska obilježja savremene pravne države. Zato korak dalje u demokratizaciji slobode informisanja i uopšte društva znači Zakon o slobodnom pristupu informacijama. Zakon o slobodnom pristupu informacijama, između ostalog povećava zainteresovanost građana za javne poslove i tako smanjuje mogućnost prikrivanja korupcije, propusta u radu i neefikasnosti.

Ostvarivanje reformi pravnog sistema, kao uslova za ostvarivanje demokratije, ne može se ostvariti bez demokratizacije društva i uvođenja promjena u oblasti sloboda i prava građana i ostvarivanja opšteg prava slobode pristupa informacijama. Sloboda informisanja i pravo građanina da zna se temelji na pravu građana da podnese zahtjev organu za pružanje informacija, a da pri tome ne mora obrazlagati razloge traženja te informacije. To je temeljno ljudsko pravo i ugaoni kamen temeljac svih sloboda kojima je čovječanstvo posvećeno. Jedan od osnovnih uslova demokratizacije društva je stvaranje preduslova i uslova da građani mogu samostalno odlučivati o svojim pravima i obavezama što se odnosi i na pravo na pristup informacijama kojima raspolažu organi državne uprave, jedinice lokalne samouprave i druga pravna lica koja vrše javna ovlašćenja.

Nova moderna koncepcija državne uprave i lokalne samouprave zahtijeva promjenu strukture, funkcija, ciljeva i metoda odlučivanja građana i organa kod kojih se nalazi informacija, i istovremeno nameće obavezu državi da građaninu omogući pristup informacijama i ostvarivanje prava da zna šta vlast radi u njegovo ime, čime se širi sfera jačanja funkcija povjerenja građana u funkcije sistema. Ograničenjem slobode pristupa, učešće građana u vršenju i kontroli vlasti bi bilo formalno ili fragmentarno. Zato u primjeni principa da *javnost ima pravo da zna* prva faza je promjena odnosa prema građanima, jer građanin je birač, poreški obveznik, što znači da on bira i plaća rad svih organa vlasti, te zato on mora znati šta oni koje je birao ili koje finansira rade

u njegovo ime. Ovome u prilog podsjećanje da nevladina organizacija za međunarodna ljudska prava „ARTICLE19“ opisuje informaciju kao „kiseonik demokratije“.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama u savremenim uslovima predstavlja osnov otvorenosti i transparentnosti rada državnih organa. Pravo na dobijanje informacije prepoznato je kao opšte pravo svih građana, a ne privilegija određenih struktura i pojedinaca. Najkraće rečeno, uz pomoć ovog zakona proširuje se sloboda informisanja i upotpunjuje granica ljudskih prava koja omogućava da građani dođu do informacija od kojih zavisi formiranje i iskazivanje njihove suverene političke volje. Zakon polaže temelje i za proaktivnu ulogu organa vlasti da sami unaprijed, i kad niko to od njih ne traži, pružaju informacije koje mogu biti potrebne građanima. Na taj način će svima koji su za informacije zainteresovani omogućiti i olakšati potragu i skratiti vrijeme potrebno da do njih dođu.

Pravo na slobodan pristup informacijama u posjedu Vlade ili drugih javnih tijela predstavlja novi korak u afirmaciji uloge građana u vršenju složenih javnih poslova. Uz zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast građanin, odnosno javnost postaje četvrta vlast koja kontroliše one kojima je na slobodnim i demokratiskim izborima povjerena upravljačka funkcija. Zato, kada se postavi pitanje kome treba da posluži ovakva pravna norma, važno je istaći da ona nije ustanovljena prvenstveno zbog medija i novinara. Smisao donošenja ovakvih zakona u zemljama koje služe za uzor bilo je upravo jačanje *principa građanstva*. Dakle, radi se o tome da se građanima omogući da uz pomoć ovog zakona iskažu, zaštite i zadovolje svoje interese na tekovinama ljudskih prava i sloboda. Jer mnoge stvari koje će njih interesovati kao pojedince ili asocijacije građanskog društva ne moraju da budu šire socijalno relevantne informacije. Prema tome, mnoge od njih neće u isto vrijeme biti interesantne i za medije.

Ovim zakonom uređuju se osnovna pitanja pristupa informacijama, način i postupak za ostvarivanje opšteg prava na dostupnost svih informacija koje su od interesa za javnost, odnosno građane. Ovaj zakon će svojom primjenom biti test provjere funkcionisanja pravne države. Uz pomoć ovog zakona proširuju se slobode informisanja i ostvarivanja građanskih sloboda i prava i omogućava da građani dobiju informaciju i na taj način ostvare svoju ulogu u vršenju kontrole vlasti.

Dakle, osnovni cilj ovog zakona je ostvarivanje obaveza za nosioce vlasti, državnu upravu, javne servise i pojedince koji raspoložu javnim ovlašćenjima da uvijek odgovore da li informaciju traženu od strane građana ili drugog zainteresovanog lica odnosno subjekta, posjeduju ili ne. Naravno svaka sloboda koja se realizuje u zajednici sa drugim *ima svoje granice*. I ovo pravo je samo jedno u nizu onih za koje važi dobro poznata maksima: „*Ni svojim se pravom služiti ne možeš tek drugom na štetu ili dosadu*“. Drugim riječima, rečeno *pravo pristupa nije apsolutno*. No, slobodan pristup informacijama nikada nije apriorno isključen, jer u svakom konkretnom slučaju ograničenje je moguće samo kada je to stvarno potrebno radi zaštite interesa, koji je u konkretnom trenutku važniji od interesa javnosti da bude obaviještena.

Najbitnija obilježja prava na slobodan pristup informacijama

Konkretno, riječ je o pravu svakog domaćeg i stranog fizičkog i pravnog lica da se informiše o podacima (dokumentima i drugim informacijama) kojima raspoláže organ vlasti, odnosno nosioci informacija od javnog značaja. Pravo lica na dostupnost informaciji nije uslovljeno time da li je lice povrijeđeno u nekom svom pravu, te da mu je za tu svrhu potrebna tražena informacija, kao što to pravo nije uslovljeno dokazivanjem bilo

kakvog interesa za traženje informacije. Čim nosilac informacije od javnog značaja, posjeduje određene informacije tj. podatke važi pravna pretpostavka da je takva informacija od interesa za svakoga. Znači, Zakon obavezuje organe vlasti, državne uprave, lokalne samouprave, javne servise, javne ustanove i druga pravna lica kojima je povjereno vršenje javnih ovlašćenja da na uredno i shodno zakonu podnijet zahtjev (npr. kako je došlo do izdavanje neke građevinske dozvole, ili kako su trošena sredstva samodoprinosu za izgradnju mjesnog doma kulture i sl.) odgovore da li traženu informaciju posjeduju ili ne. Ukoliko se ona ne nalazi u službenim dokumentima organa od koga se traži informacija, on treba ili da proslijedi zahtjev onome ko može posjedovati takvu informaciju, ili da o tome obavijesti tražioca informacije. Drugo, kada se tražena informacija nalazi kod tijela ili organa kojemu je građanin uputio zahtjev, oni će biti obavezni da je dostave u traženoj formi, ili da omoguću uvid u nju u kratkom roku. Po dr Vladimiru Vodineliću, osnovna i najbitnija obilježja prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja su sljedeća: *„Riječ je o pravu svakog (fizičkog i pravnog lica) da se obavijesti o podacima (dokumentima i drugim informacijama) kojima raspolažu vlast i oni koji rade za vlast. Pravo lica da se obavijesti nije uslovljeno time da je lice povrijeđeno u nekom svom pravu radnjom vlasti, te da mu je za tu svrhu potrebna tražena informacija, kao što to pravo nije uslovljeno ni postojanjem ni dokazivanjem bilo kakvog interesa i razloga za traženje informacije. Čim je vlast, odnosno onaj ko za nju dela, u posjedu nekog podatka, važi pravna pretpostavka da je takav podatak od interesa za svakoga. Ako vlast hoće da ne da informaciju, mora da obori ovu pretpostavku, što opet može samo u unaprijed određenim slučajevima. Naime, traženo obavještenje se može uskratiti kada je to potrebno radi pretežnijih interesa, kako javnih tako privatnih s tim što je na vlasti da dokaže postojanje takvog interesa u datom slučaju odbijanja da*

obavještenje dâ. Pravo uživa zaštitu, pa se u slučaju neosnovanog uskraćivanja traženog obavještenja ostvaruje pravnim putem. Danas je široko priznato kao ljudsko pravo” (2004:7-8). Po Zoranu Jeliću („U susret zakonskom regulisanju slobodnog pristupa informacijama“, Ekonomika, Beograd br. 3/2002), „pod slobodnim pristupom informacijama kao ljudskim pravom podrazumijeva se pravo svakoga da od nosioca vlasti, odnosno javnih ovlašćenja traži i dobije relevantne informacije od javnog interesa kako bi se na djelotvoran način omogućio uvid u rad i postupanje onih subjekata kojima su građani na slobodnim i demokratskim izborima poklonili povjerenje da u njihovo ime i za njihov račun vrše funkciju vlasti i, u vezi s tim, da upravljaju drugim javnim poslovima”.

Ovo pravo građanima otvara put da bez posrednika stvarno i odgovorno učestvuju u vršenju javnih poslova i u procesu donošenja odluka, kao i da utiču na njihov sadržaj i efikasno sprovođenje. Tako npr. da bi izbori mogli ispuniti svoju pravu funkciju – koja se međunarodnim pravom opisuje kao osiguranje da „volja naroda bude osnov autoriteta vlasti” biračko tijelo mora imati pristup informacijama.

Vjerovatno je najveća vrijednost slobodnog pristupa informacijama u tome što nudi realnu šansu da građani, mediji, javnost uopšte, aktivnim korišćenjem slobodnog pristupa informacijama uspostave važan mehanizam demokratske kontrole vlasti i efikasno sredstvo u borbi protiv korupcije. Korupcija svojim razornim dejstvom urušava demokratiju i njene vrijednosti. Korupcija uzrokuje političku apatiju, nestabilnost i nepovjerenje u institucije. Ona takođe predstavlja kršenje ljudskih prava i građanskih sloboda. Njen idealan teren je zatvoreno društvo, a plodno tlo odsustvo dovoljno pouzdanih informacija. Stasala i prosperitetna demokratija ne može da toleriše mito i korupciju. Takva demokratija ne dozvoljava urušavanje moralnog kodeksa jednog društva.

Kako možemo da se borimo protiv korupcije? Prvo i osnovno je adekvatan zakonski okvir, koji obezbjeđuje uvođenje visokih međunarodnih standarda transparentnosti i odgovornosti u javni život. U korpusu tih zakona važno mjesto u borbi protiv korupcije zauzima Zakon o slobodnom pristupu informacijama, po kojem se garantuje pravo građana, bez diskriminacije po bilo kom osnovu, da imaju uvid u zvanična dokumenta i podatke koji su u posjedu organa vlasti i javnih službi. Sem toga borba protiv korupcije zahtijeva efikasno sudstvo, slobodne i nezavisne medije, kao i aktivno civilno društvo.

Prema svjetskom programu za suzbijanje korupcije u taj ambijent osim propisivanja niza krivičnih djela i sankcija za različite akte korupcije, kao i donošenje mjera kojima se jača vladavina prava, a posebno Zakona o sukobu interesa, propisa o objavljivanju imovinskog stanja državnih funkcionera, spadaju i zakoni kojima se garantuje transparentnost vršenja poslova javne vlasti, odnosno pravo na praćenje rada organa vlasti i uvid u dokumenta u njihovom posjedu.

Uporednopravno posmatrano, pored Zakona o pristupu javnim informacijama, a u cilju borbe protiv korupcije, neka nacionalna zakonodavstva usvojila su i druge specifične pravne tekstove. Tako je Rumunija 2003. godine donijela propis o preduzimanju mjera za osiguranje transparentnosti, a koji podrazumijava kvalitetniji pristup javnosti elektronskim bankama podataka, ali i obavezu objavljivanja imena poreskih delikvenata.

Sloboda pristupa informacijama danas je značajno sredstvo u opštoj borbi protiv korupcije. Sama činjenica da se rad organa vlasti može učiniti transparentnim, odnosno da se mogu tražiti informacije u posjedu državnih organa i javnih institucija a da se pri tom ne mora obrazlagati pravni osnov za dostupnost informaciji – bitno doprinosi povećanju motivacije građana, medija, civilnog društva, da ima svrhe i smisla ulagati pojedinačne napore radi iskorjenjivanja korupcije i nezakonitog ponašanja.

Značaj i cilj prava na pristup informacijama

Postoji određeni broj primarnih ciljeva koji leže u osnovi sveopšteg priznanja prava na slobodan pristup informacijama.

Pristup informacijama u posjedu organa vlasti je preduslov i sredstvo za kvalitetno i efikasno ostvarivanje i uživanje drugih prava i sloboda. Javnost ima pravo da razmatra postupke izabраних političkih predstavnika, a to u velikoj mjeri zavisi od pristupa informacijama o stanju ekonomije, socijalnom sistemu i drugim pitanjima od značaja za javnost.

Međunarodne konvencije i drugi propisi uspostavljaju opšte principe prava na pristup informacijama, a mehanizme njegovog ostvarivanja i zaštite mora osigurati nacionalno zakonodavstvo.

Slobodan pristup informacijama je način na koji građani i ukupna javnost ostvaruju uvid u rad organa vlasti i od neposrednog je značaja za formiranje mišljenja i stavova o bitnim društvenim i državnim pitanjima, učešće u procesu donošenja odluka, njihov sadržaj i kontrolu sprovođenja.

Omogućavanjem pristupa informacijama jača se princip odgovornosti svih nosilaca vlasti i stvaraju uslovi za kvalitetnu izgradnju i stabilnost institucija demokratskog društva. U tom kontekstu sloboda pristupa informacijama je ključno sredstvo u borbi protiv korupcije i nepravilnog postupanja u bilo kojoj oblasti javnog života. Tako su npr. veliki politički skandali bili katalizatori kampanja za usvajanje zakona o slobodnom pristupu informacijama. „Nastanak irskog Zakona o slobodnom pristupu informacijama, koji je usvojen 1998. godine leži u optužbama za neprikladnu praksu ponašanja u industriji goveđeg mesa i odnosa između te industrije i politike. Tribunalu koji je bio osnovan kako bi se ispitale optužbe 1991. godine trebalo je tri godine da završi svoj rad, a poreske obveznike je to koštalo 26 miliona eura“ (Sara Bjukenen 2003).

Pravo na pristup informacijama u posjedu organa vlasti je jedna od bitnih pretpostavki demokratizacije društva jer samo dobro, svestrano i objektivno informisani građani mogu biti aktivni subjekti, činioci i akteri pozitivnih društvenih zbivanja odnosno pokretači i nosioci demokratskih procesa i društvenih aktivnosti.

- *Slobodan pristup informacijama u posjedu organa vlasti* znači da je, po pravilu, dozvoljen pristup svakoj informaciji čijim se objelodanjivanjem ne ugrožavaju vitalni interesi pojedinca ili države.

- *Korisnici prava/jednakost uslova za ostvarivanje prava* znači da ovo pravo ostvaruju pod istim uslovima sva fizička i pravna lica i da niko, po osnovu funkcionalnih nadležnosti, nema prioritet u ostvarivanju pristupa informacijama. Princip III Savjeta Evrope kaže da pravo pristupa treba biti garantovano svima, bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, uključujući i nacionalno porijeklo. Tako i preporuke ne dozvoljavaju bilo kakva ograničenja. O ovom pitanju raspravljalo se tokom pregovora oko regulative EU za pristup dokumentima institucija. Sporazum govori samo o pravu „svakog građanina Unije i svih fizičkih i pravnih lica koja imaju prebivalište ili registrovane kancelarije u državi članici“. Međutim, postojala je široka podrška među državama članicama EU da se pravo na pristup dato u sporazumu Evropske zajednice proširi, pa su mogućnost odobravanja pristupa, pod istim uslovima, dobila i „sva fizička i pravna lica koja nijesu rezidenti ili nemaju registrovane kancelarije u državi članici“. Utisak je da se osjetilo da iako u nekim slučajevima ograničenje odobravanja pristupa informacijama na osobe iz određene zemlje ili EU, može imati smisla, to bi bilo praćeno nepotrebnom birokratijom; zahtijevalo bi glomazne istrage oko identiteta ili porijekla podnosioca zahtjeva, a u isto vrijeme bilo bi lako zaobići pravila angažujući građanina EU ili drugu ovlašćenu osobu da zatraži pristup u ime zainteresovane

osobe. Iskustvo Švedske, jedno od najdužih kada je u pitanju zakonodavstvo ove vrste, govori da stranci jako rijetko podnose zahtjeve za pristup dokumentima i da to ne predstavlja nikakvu praktičnu smetnju ili budžetski problem za vlast.

Dostupnost prava

Pravo na pristup informacijama u posjedu organa vlasti treba da ima svako domaće i strano pravno i fizičko lice, što znači da se radi o širokom ljudskom pravu čije ostvarivanje nije uslovljeno bilo kakvim domicilnim svojstvima. Istovremeno iz ove zakonske odrednice se jasno vidi da je ovo pravo poluga subjekata koji ne vrše vlast prema nosiocima svih vrsta vlasti i javnih ovlašćenja. Ovo pravo je praktično najmanje namijenjeno nosiocima demokratske kontrole vršenja vlasti, a ne neposrednim nosiocima vlasti, jer organi vlasti, po osnovu drugih propisa, imaju mogućnost da pribavljaju informacije koje su im potrebne za ostvarivanje utvrđenih nadležnosti.

Informacija

Informacija je dokument koji u momentu traženja postoji u bilo kojoj formi i bilo koje sadržine. Ova odrednica je veoma bitna za samo razumijevanje prava na pristup informacijama i za njegovo ostvarivanje. Naime, pristupom dokumentima se omogućava neposredna spoznaja činjenica i njihovo korišćenje u svrhe koje nijesu unaprijed određene. Sa druge strane određenjem informacije kao postojećeg dokumenta organi vlasti se oslobađaju obaveze da, po osnovu ovog zakona, na zahtjev bilo kojeg lica sačinjavaju nove informacije radi njihovog informisanja o traženim podacima.

Javni interes

Slobodnim pristupom informacijama utvrđuje se javni interes za objavljivanje i objelodanjivanje informacija u posjedu organa vlasti, što odražava značaj ostvarivanja pristupa informacijama za učešće građana u demokratskim procesima odlučivanja i za formiranje javnog mnjenja o svim značajnim pitanjima.

Ovim institutom je na nesumnjiv način dat prioritet opštem interesu objavljivanja informacija u odnosu na uže interese, koji nijesu posebno zaštićeni na nivou potreba i standarda demokratskog društva, da se informacije ne objavljuju odnosno zaštite od opšte dostupnosti.

Utvrđeni javni interes u pogledu objavljivanja informacija isključuje potrebu da se u svakom konkretnom slučaju traženja informacije utvrđuje pojedinačni interes lica koje informaciju traži i potrebu da za to navodi razloge i objašnjenja.

Javni interes u pogledu objavljivanja informacija tj. dokumenta je apsolutan u svim slučajevima osim u odnosu na propisane posebne legitimne interese države i pojedinaca koji su zaštićeni od znatnog ugrožavanja i prekomjerne štete koja se utvrđuje testiranjem odnosno procjenom eventualne štete po te interese u odnosu na štetu zbog neostvarivanja javnog interesa u pogledu objavljivanja informacije.

Definisanje javnog interesa

Definisanje javnog interesa je samo po sebi složeno i sveobuhvatno pitanje, te iz tog razloga ne postoji univerzalna definicija „interesa javnosti”. Nerijetko to je i kontraverzno pitanje sa svim svojim izazovima i dilemama, koje izmiče olakom definisanju i nasilnim simplifikacijama. No, složićemo se da u načelnoj ravni postoji set pitanja koja jesu javni interes, te da javni

interes u određenim elementima konkretnih rješenja nadilazi pojedinačne interese određenih struktura medija, njihovih vlasnika, novinara i političara. Javni interes je organski povezan sa demokratskim, socijalnim i kulturološkim potrebama svakog društva.

Informacija je između ostalog i element kontrole vlasti i s toga je objavljivanje informacija u javnom interesu, jer javnost ima „pravo da zna”. Objavljivanje informacija u posjedu organa vlasti je u javnom interesu, a on se ogleda u učešću građana u demokratskom procesu donošenja odluka o svim pitanjima od društvenog značaja. Utvrđivanjem javnog interesa u ovoj oblasti na nesumnjiv način dat je primat interesu da se informacije objavljuju u odnosu na suprotni interes da se informacije, zbog bilo kojeg razloga uključujući i eventualnu štetu po nosioce tog interesa, izuzmu od objavljivanja. Javni interes u ovom diskursu predstavlja pravno relevantan pojam, tj. pravni standard. Utvrđeni javni interes u pogledu objavljivanja informacija u posjedu organa vlasti predstavlja i obavezu organa vlasti da svoje informacije na odgovarajući način javno objavljuju i na taj način ih čine istovremeno dostupnim svima, što je i perspektiva potpunog ostvarivanja prava na informisanje.

Javni interes kao opšte dobro, opšta stvar trebalo bi da pretpostavlja interes svih građana jednog društva ili njegovog najvećeg dijela. Tako primjera radi u istraživanju „Transparentnost Srbija“ – srpskog ogranka međunarodne organizacije „Transparency International“ obavljenom 2003. godine „više od polovine ispitanih smatra da javni interes predstavlja interes svih građana, bez obzira na njihovo etničko, versko ili socijalno poreklo“. Javni interes u ovom istraživanju definisan je kao prioritetni u razvoju društva. Među prva tri prioriteta, za koje su se građani izjasnili u ovom istraživanju, su: borba protiv kriminala (77% ispitanika), veća briga države za socijalno pitanje (56%) i više građanskih prava (54%). Drugu grupu prioriteta od javnog

interesa čine: ekonomski razvoj (52% ispitanika), razvoj tržišne privrede (36%) i pridruživanje Evropskoj uniji (32% ispitanika)! (prema: Dubravka Valić-Nedeljković, 2005: 7).

Javni interes se između ostalog očituje i u elementima koji se uzimaju u obzir prilikom izvođenja „indeksa humanog razvoja“. Prateći izvještaj UNDP o humanom razvoju, novinari ustvari izvještavaju o tri relevantne dimenzije svakodnevice svakog građanina: (1) kvalitet života mjereno na osnovu očekivane dužine života pri rođenju; (2) pismenost i obrazovanje; (3) životni standard mjereno pomoću BDP (bruto domaćeg proizvoda po stanovniku, zasnovanom na paritetu kupovne moći). To i jesu upravo prosječni pokazatelji indeksa koncepta, koji stavlja čovjeka u centar razvojnog procesa, a svrhu razvoja definiše „kao kreiranje pogodnog okruženja u kojem bi svi mogli da vode dug, zdrav i kreativan život“ (UNDP, 2005, 5) „Koncept humanog razvoja“ u središte svoje pažnje pozicionira svakog pojedinca, vjerujući da puni i kapacitetni razvoj nije izvodljiv ukoliko su uskraćene kulturne, društvene i druge potrebe svakog ponaosob. Indeks humanog razvoja predstavnicima medija ukazuje na polja istraživanja i analitike te za uzrocima i posljedicama za kojima bi trebalo tragati i o čemu bi trebalo informisati javnost, shodno pravu javnosti da zna. Među zanimljivim temama od javnog interesa koje su se nametnule u tranzicionim društvima obično se izdvajaju sljedeće:

Privatizacija

Odnos zaposlenih i nezaposlenih (statistika)

„Potrošačka korpa“ (statistika)

Tržište nekretninama

Poljoprivreda

Poreski sistem

Korupcija

Socijalna politika

„ARTICLE 19“ globalna organizacija za promociju slobode izražavanja i informisanja u principima za promociju istih vrijednosti te prava javnosti da zna u tom duhu navodi „Javna tijela bi trebala da imaju obavezu da objave barem sledeće kategorije informacija:

- operativne informacije o tome kako javno tijelo funkcioniše, uključujući troškove, ciljeve, kontrolu računa, standarde, razvika itd. naročito o tome gdje javno tijelo – institucija obezbjeđuje direktne usluge javnosti;

- informacije po zahtjevu, žalbi ili bilo kojoj drugoj direktnoj radnji koju javnost može preduzeti u vezi sa javnim tijelom – institucijom;

- vođenje procesa pomoću kojih javnost može obezbijediti uticaj na glavne političke i zakonodavne prijedloge;

- vrstu informacije koju tijelo posjeduje i forma posjedovanja informacije

- sadržaj bilo kakve odluke ili političke mjere koja pogađa javnost zajedno sa razlozima za tu odluku (mjeru) i ostalim materijalom koji je važan za formiranje te odluke (mjere).“

Ograničenja pristupa informacijama

Zakon o slobodnom pristupu informacijama je zakon koji treba jasno da propiše koje se *restrikcije primjenjuju*, npr. koje obaveze imaju organi vlasti kada je u pitanju objelodanjivanje ili povlačenje informacije; ne bi trebalo ostaviti organima vlasti da arbitrarno odlučuju koje informacije mogu ili ne mogu biti pod restrikcijom. Na primjer, ne može biti namjera predlagača zakona da iako objelodanjivanje vojnih informacija može da nanese „znatnu štetu“ nacionalnoj bezbjednosti a ne postoji javni interes za objelodanjivanjem koji nadmašuje tu štetu, organi vlasti „mogu“ ograničiti pristup informacijama. Umjesto toga, ova odredba bi trebala da sadrži obavezu za zadržavanje

informacija ukoliko je određena šteta povezana sa objelodanjivanjem a ne postoji javni interes za objelodanjivanjem koji nadmašuje štetu. Ograničenja pristupa informacijama su izuzetak u odnosu na proklamovani princip slobodnog pristupa i dozvoljena su samo ako bi se objavljivanjem odnosno objelodanjivanjem informacije značajno ugrozio neki od propisanih legitimnih interesa države ili pojedinca ili ako bi zbog toga po njih nastala znatno veća šteta od javnog interesa za objavljivanje određene informacije. Zakon o slobodnom pristupu informacijama treba da sadrži kompletnu listu legitimnih ciljeva koji mogu opravdati neobjavlivanje.

Zakonom o slobodnom pristupu informacijama uglavnom su prepoznati sljedeći legitimni interesi:

- nacionalna bezbjednost, odbrana i međunarodni odnosi;
- javna bezbjednosti;
- komercijalni i drugi ekonomski privatni i javni interesi koji su zaštićeni zakonom o tajnosti podataka;
- ekonomska, monetarna i devizna politika države;
- istraživanje i procesuiranje krivičnih djela;
- privatnost i druga lična prava pojedinaca;
- postupak obrade i donošenja službenih akata.

Primjena ograničenja pristupa informacijama o naznačenim legitimnim interesima nije безусловna, već u svakom konkretnom slučaju zahtijeva razložnu procjenu njihovog ugrožavanja odnosno štetnih posljedica od objavljivanja tražene informacije. U Principima zakonodavstva o slobodi informisanja, Princip 4. Ograničeni domen izuzetaka, „Article 19“ navodi da bi „*izuzeci trebalo da budu jasno i usko označeni i podvrgnuti striktnom testu „štetnosti“ i „javnog interesa“*“.

Svim pojedinačnim zahtjevima za informacijom od javnih tijela treba izaći u susret osim ukoliko javno tijelo ne dokaže da ta informacija spada u domen ograničenog režima izuzetaka.

Odbijanje da se objelodani informacija nije opravdano, osim ukoliko javna vlast ne dokaže da informacija ispunjava striktni trodjelni test, koji podrazumijeva da se:

- informacija mora odnositi na zakoniti cilj označen u zakonu;
- objavljivanje informacije mora predstavljati prijetnju da izazove suštinsku štetu tom cilju i
- šteta tom cilju mora biti veća nego javni interes za objavljivanjem te informacije

Studija slučaja: primjer u kom je osiguran balans je slučaj britanskog „skandala sa troškovima“¹. U ovom slučaju, po kom je postupao Tribunal za informacije Velike Britanije, tri novinara su tražila pristup informacijama o troškovima poslanika. Tribunal je odlučio da informacije sadržane u spisima o troškovima predstavljaju lične podatke, ali je takođe utvrdio i postojanje legitimnih javnih interesa, koji su se odnosili na transparentnost, odgovornost i nadgledanje trošenja budžetskih sredstava. Tribunal je zaključio da, iako su se neki podaci odnosili na privatni život poslanika (na primjer na dom, porodični život i lične finansije), postoji javni interes za ovim informacijama. Međutim, neki podaci su se odnosili na privatne živote drugih lica (partneri, djeca) i podaci o bankovnim računima (brojevi konkretnih računa), čije objavljivanje može dovesti do rizika od prevare² (po: Helen Darbišir 2010).

¹ Predmet Korporativnog službenika Donjeg doma Parlamenta protiv Komesara za informacije i Bruka, Lipmana i Ungoed-Tomasa (2008) EWHC 1084 (Admin).

² Na kraju je Parlament sporo reagovao na nalog suda za otkrivanjem informacija i informacije su procurjele, uključujući i veliki broj ličnih podataka. Ovo je pouka što može da se desi kada se ne ispoštuje odluka suda o omogućavanju pristupa informacijama.

Posebni razlozi za omogućavanje pristupa informacijama

Shodno slobodnom pristupu informacijama organ vlasti dužan je da omogući pristup informaciji odnosno njenom dijelu koja spada pod ograničenja ako ona sadrži podatke koji *očigledno* ukazuju na:

- nepoštovanje materijalnih propisa;
- neovlašćeno korišćenje javnih sredstava;
- zloupotrebu ovlašćenja;
- nesavjesno vršenje službene dužnosti;
- postojanje osnova sumnje da je izvršeno krivično djelo ili
- postojanje razloga za pobijanje sudske odluke.

U navedenim slučajevima organ vlasti je dužan da omogući pristup informaciji bez obzira na visinu moguće štete po interes u odnosu na koji su ograničenja predviđena. Praktično u navedenim slučajevima javni interes za objavljivanjem informacija je apsolutan i ne podliježe bilo kojem ograničenju.

Ovaj institut je izuzetno koristan za borbu protiv svih nezakonitosti pa i protiv korupcije i organizovanog kriminala. Međutim, za njegovu primjenu je neophodno da lice koje traži informaciju saopšti razlog traženja informacije kako bi se organ vlasti prilikom odlučivanja tome mogao posebno posvetiti i utvrditi da li navedeni razlog stoji.

„Uzbunjivači“ – „duvači u pištaljku“

Zaštita lica zapošljenih u organima vlasti koji ukažu na postojanje zloupotreba ili neregularnosti je u skladu sa modelom Kodeksa ponašanja zvaničnika dodatom preporukama Savjeta Evrope broj R (200) 10 o pravilima ponašanja zvaničnika (član 12 – izvještavanje). Praksa pokazuje da bez takve vrste zaštite, zaposleni u državnim organima se veoma teško odlučuju da

otkriju neregularnosti ili korupciju, iz straha od otpuštanja ili pravnih sankcija koje mogu da uslijede.

Godine 1777, neposredno poslije potpisivanja Deklaracije o nezavisnosti usvojen je prvi američki zakon o zaštiti uzbunjivača, prema kome je dužnost svakog građanina da prijavi prevare i prekršaje lica uposlenih u državnoj službi. Šta je bio neposredan povod ovom zakonu? Pomenute godine (1777) mornari broda usidrenog na Rod Ajlendu obavijestili su Kongres da komodor Esek Hopkins vrši torturu nad zarobljenim Britancima. Hopkins je tada bio veoma moćan, odmah je podnio tužbu za klevetu i dvojicu uzbunjivača uspio da pošalje u zatvor. Kongres je, međutim, preuzeo na sebe da plati troškove njihove odbrane i oni su dobili slučaj na sudu. Ovo je i bio povod da tek formirana država, zakonski zaštiti uzbunjivače. Od tada, istorija uzbunjivača, od „Papira Pentagona“ (slučaj objelodanjivanja dokumenata o obmanjivanju javnosti u vezi sa vijetnamskim ratom), do onih koji su pomogli da se sazna istina o zatvoru Abu Graib, bilježi brojne primjere podrške demokratskim procesima SAD. Uopšteno govoreći, kada uposleni u državnoj administraciji – organima vlasti odluče da, uprkos svemu, kažu ono što znaju, to gotovo uvijek služi javnom interesu. Globalna statistika inače pokazuje da policija i nadležni organi otkrivaju samo oko dva odsto slučajeva. Najveći dio otkrivaju upravo uzbunjivači – insajderi. Danas su „moderni“ uzbunjivači uspjeli da se izbere i za nagrade. U nekim zemljama oni mogu dobiti od 30 do 50 odsto novca koji se inkasira od otkrivene korupcije. *„Sada se oko 80 odsto slučajeva korupcije otkrije zahvaljujući uzbunjivačima, oni državi donose oko pet milijardi dolara godišnje, od čega 2,7 milijardi bude isplaćeno njima, ne uključujući odštete zato što su eventualno bili otpušteni. To je promenilo i vladin odnos i odnos kompanija prema korupciji, pa sada kažu: Mi moramo da otkrijemo korupciju, ako to ne uradimo sami, uradiće to oni uzbunjivači i uzeće novac“*, kaže Stiven

Kon, izvršni direktor Nacionalnog centra za uzbunjivače, Vašington (2011:43) koji je zastupao mnoge uzbunjivače pred Kongresom i sudom i pomagao donošenje zakona koji im pružaju zaštitu.

No, uprkos zakonskoj zaštiti uzbunjivači se i dalje susrijeću sa opasnošću da ne izgube posao, ugled, novac...U nekim državama zaštita „uzbunjivača“ je uslov da bi se tražilo objelodanjivanje informacije o određenim pojedincima ili institucijama. „Javni interes“ u ovom kontekstu bi uključivao situacije gdje interes objelodanjivanja premašuje štetne efekte ili tamo gdje je potrebno alternativno sredstvo objelodanjivanja informacije da bi se zaštitili ključni interesi. Ovo bi se moglo primijeniti na situacije gdje ova lica treba zaštititi od odmazde, onamo gdje je teško očekivati da problem može biti riješen kroz formalne mehanizme, gdje postoji posebno ozbiljan razlog za objelodanjivanjem informacije kao što je neposredna prijetnja javnom zdravlju i sigurnosti ili gdje postoji rizik da će dokaz o prekršaju biti sakriven ili uništen (Article XIX).

Legalni tokovi informacija - uloga medija

Godine 1995. specijalni reporter Ujedinjenih nacija za slobodu mišljenja i izražavanja je napisao: „*Sloboda će biti lišena svake odgovornosti ukoliko ljudi nemaju pristup informacijama. Pristup informacijama je osnov demokratskog načina života*“. Finalni akt iz 1992. godine EU potpisan na konferenciji u Matrihtu kaže: „*Transparentnost u procesu donošenja odluka jača demokratsku prirodu institucija i povjerenje javnosti u administraciju.*“

U kojoj mjeri su informacije od javnog značaja dostupne i građanima i medijima je veoma važno pitanje, jer kulturom slobode pristupa informacijama afirmiše se na djelu zajamčena ravnopravnost a time i jačanje uloge građanina i medija u demokratskom društvu.

Postulati pravne države su u direktnoj zavisnosti od karaktera reformi i promjena u oblasti sloboda i prava građana i ostvarivanja opšteg prava na slobodan pristup informacijama. Složit ćemo se, ovim promjenama proširuje se sloboda informisanja koja omogućava da građani kao subjekti prava dođu do informacija od kojih zavisi kako njihova zainteresovanost za javne poslove, tako isto i formiranje i iskazivanje njihove suverene političke volje. Obzirom da je riječ o zakonskom regulisanju prava nove generacije, primjena ovog zakona biće ujedno pravi test da se na djelu potvrdi vitalnost i efikasnost relacije: *građanin – civilno društvo – mediji – institucije sistema*.

Političko komuniciranje je stalni proces razmjene i sukobljavanja ideja i stavova unutar i između tri autonomna subjekta u političkoj sferi: vlasti, medija i građana. Politička sfera je po definiciji konfliktna, pa su sukobi interesa neizbježni u političkom životu svake zajednice. Stoga, slobodno političko komuniciranje posredstvom medija i slobodnog pristupa informacijama predstavlja jedan od najvažnijih mehanizama pomoću kojeg se konflikti rješavaju, ali i mehanizam pomoću i preko kojeg se ispoljavaju, legitimišu i ponovo rješavaju novi konflikti. Upravo time se omogućava stabilnost i razvoj društva. Istraživačka uloga medija u tom procesu je nezamjenjiva i te činjenice moraju da budu svjesni svi društveni subjekti odgovorni za implementaciju Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Vrlo je važno za medije ostvariti pravne pretpostavke pomoću kojih će se istraživački rasvijetliti negativni fenomeni korupcije i sl.

Uloga medija kao moćna protivteža u borbi protiv korupcije je nezamjenjiva, precizno uređen odnos medija prema korupciji kao društveno neprihvatljivoj i kriminalnoj pojavi sa izuzetno visokim stepenom društvene opasnosti samo može putem pomenutog prava da intezivira ovaj proces i dopunski motiviše novinare da presudno doprinesu borbi protiv korupcije. Vrlo je važno

za medije ostvariti pravne pretpostavke pomoću kojih će se istraživački rasvijetliti fenomen i pojava korupcije, gdje u strategiji borbe protiv nje mediji treba da imaju jednu od bitnih uloga. Ne manje važna je i kontinuirana javna edukacija kako za definisanje ove latinske riječi kao podmitljivosti i izopačenosti tako isto i o karakteru i dubini posljedica ove pojave po razvoj jednog društva. Uloga medija je presudna u stvaranju javnog mnjenja koje je odlučno da se suprostavi svim nepoželjnim i štetnim pojavama u društvu a prvenstveno korupciji.

Obzirom da su korupcija i ljudska prava i slobode po svojoj suštini suprotni, potrebno je imati u vidu da su te slobode civilizacijske vrijednosti i tekovine bez kojih je čovjek podanik. Otuda je veoma važno da je Zakon o slobodnom pristupu informacijama iz porodice zakona koji pripadaju korpusu zaštite ljudskih prava i sloboda, te saglasno tome on je i po svojoj suštini, sadržaju i cilju bitan faktor u borbi protiv korupcije, što je istovremeno borba za ljudska prava i slobode.

Znači, diskusija na ovu temu uvijek je više nego potrebna, gdje dijalog treba posmatrati kao demokratsko komuniciranje i stalni proces razmjene i sukobljavanja stavova između autonomnih subjekata društva, u cilju prepoznavanja i definisanja najboljeg modela zaštite javnog interesa i najbolje prakse istraživačkog novinarstva koje treba da bude upravo u funkciji javnosti, a ne partikularnih – ekonomskih, političkih ili finansijskih interesa.

Za pojedine teoretičare masovnih komunikacija mediji su u ovoj zakonskoj oblasti preuzeli ulogu „psa čuvara“ u odnosu na predstavnike javnih funkcija, tj. organa vlasti. Kao dokaz se navodi da takva uloga novinara istraživača predstavlja osnovni razlog niskog mišljenja javnosti o radu i rezultatima rada javnih funkcionera i institucija što medijima daje položaj povlašćene elite. Drugi medijski teoretičari smatraju da se zbog loših vijesti neopravdano okrivljuju mediji, uz konstataciju da samo

„slobodni mediji najbolje čuvaju snažne demokratske procese“. U prilog takvim teorijama navodi se bezbroj primjera značajne uloge medija u razotkrivanju korupcije. Istinu u ovim oprečnim stavovima teoretičara masovnih komunikacija treba tražiti u usvojenim evropskim standardima slobode pristupa informacijama koji su, čini se, uspostavili veoma dobru ravnotežu u ovoj polarizaciji.

Angažovano istraživačko novinarstvo zasnovano na slobodi pristupa zvaničnim dokumentima i informacijama je najbolji odgovor sveprisutnim pojednostavljenim crno - bijelim medijskim slikama.

No, obzirom da proces trivijalizovanja medijskih sadržaja i unošenja senzacionalističkih elemenata i u, koliko do juče, ozbiljne medijske formate reklo bi se da mediji baš i nijesu previše zainteresovani za pristup zvaničnim dokumentima.

Tamo gdje se ne zastupa javni interes publika nerijetko postaje pseudo - publika a javna sfera koja se konstituše bez angažovanog i istraživačkog novinarstva postaje pseudo - javna sfera. Pozitivna informacija gotovo da i nije javna informacija, ona se ne prodaje, neprofitna je a želi se nametnuti stav da nikome i ne koristi. Brzina prenosa informacija, elektronska interaktivnost, blogovi i sl. sve više guše istraživačko novinarstvo. Definicija koja kaže da novine prodaju riječi čitaocima, a čitaoce oglašivačima, zorno nam govori da s druge strane sami mediji ne vide sebe u ulozi promotera, tj. edukatora u ostvarivanju prava slobode pristupa informacijama. Informacije u posjedu organa vlasti nijesu u funkciji dnevne trake, jer ovaj zakon nije primarno medijski zakon, on je istraživačka medijska alatka - no koliko doista ima stvarnog interesovanja za traganje za informacijom na srednji ili duži rok? Model brzo i atraktivno je globalno sveprisutan, suprotnost je sve više incident a održivost standarda – etičkih i profesionalnih je globalno problemsko polje koje ne može riješiti ni najbolja implementacija ovog zakona.

Literatura:

- Bjukenen, Sara, *Racionalan demokratski ideal*, dnevne novine „Danas“ – Beograd, str VIII (Pravo plus), 28. novembar 2003
- Valić Nedeljković, Dubravka (2005), *Mediji i javni interes*, Media Art Service Internationale, Novi Sad
- Jelić, Zoran, *U susret zakonskom regulisanju slobodnog pristupa informacijama*, Ekonomika, Beograd, br. 3/2002
- Vodinelić, Vladimir, Gajin, Saša, *Slobodan pristup informacijama, Ustavno jemstvo i zakonske garancije*, Fond za otvoreno društvo, Beograd, 2004
- Radojković, dr Miroljub, *Za slobodan pristup informacijama*, u: *Slobodan pristup informacijama*, priredili: dr Stevan Lilić, mr Dejan Milenković, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd 2003
- Milenković, mr Dejan, *Pravo na slobodan pristup informacijama kao fundamentalno ljudsko pravo*, u: *Slobodan pristup informacijama*, priredili: dr Stevan Lilić, mr Dejan Milenković, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd 2003
- Kon, Stiven *Zvižduk protiv korupcije* (intervju), NIN, jul Beograd 2011 (str 42-43)

Periodika:

- Article XIX: Pravo javnosti da zna (Principi zakonodavstva o slobodi informisanja), Crnogorski helsinški komitet za ljudska prava, serija Međunarodni standardi, Cetinje 2003

Zakoni:

- Zakon o slobodnom pristupu informacijama (Sl.list RCG, broj 68/05)

Dokumenta:

- Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama
- Konvencija Savjeta Evrope o pristupu službenim dokumentima
- Memorandum o nacrtu crnogorskog Zakona o slobodnom pristupu informacijama, Article 19 Globalna kampanja za slobodu izražavanja, London, decembar 2003

Analize:

- Helen Darbišir, izvršni direktor, Access info Europe, *Analiza zakona Crne Gore o pristupu informacijama i zaštiti ličnih podataka* 2010