



О потреби законског регулисања система класификације информација у Србији

Сажетак

Суштинско обележје савремене правне државе је јавност, односно транспарентност. Насупрот овој одлици демократског друштва стоји „тајност“. У прошлости, али и данас, „тајност“ је била основ опстанка на власти, прикривања незаконитог и неправиланог рада носиоца највиших државних функција, расипништва и корупције, што су кључне одлике недемократског и затвореног система. На жалост, и у земљама са развијеним демократијама је чест случај да власти третирају званичне информације као своје власништво а не као нешто што треба да служи добробити грађана.

Из овог става међутим, не треба извести погрешан закључак да се ни једна информација која се налази у поседу органа јавне власти не може прогласити „тајном“. Али је за то је најпре потребно да постоји претежнији интерес утврђен законом. Међутим, само формално постојање претежнијег интереса, као што је то на пример јавна безбедност или одбрана земље, није довољна за проглашење документа „тајним“. Потребно је и да „тајност“ буде производ легитимног односно, друштвено оправданог поступка власти. Упоредно право данас говори у прилог тврдњи да питање тајни треба да буде регулисано путем системског закона, кога у Србији још увек нема.

Посматрајући правни систем Србије, одмах се може уочити да смо у области тајних информација, још увек далеко од прокламованих циљева отвореног и транспарантног друштва којима се наводно тежи, те да садашњи многобројни правни прописи у овој области нису усклађени са модерним стандардима садржаним међународним документима и упоредном праву. Више од 400 закона и подзаконских аката у Србији данас у себи садржи поједине одредбе о „тајности“, што отвара могућности многобројних и

⁸⁵ Комитет правника за људска права

различитих злоупотреба.

Ипак у Србији се, у последње време, могу уочити и одређени позитивни по-маци. На жалост, не од стране одређених министарства, који би један референтни модел Закона требали да израде, већ од стране невладиног сектора. Модел Закона о класификацији информација, израдила је радна група која је од јула до октобра 2007. године била формирана при Центру за унапређивање правних студија, невладине организације из Београда, након чега га је, у облику законодавне иницијативе предложило више од 30.000 бирача, чиме је почетком децембра 2007. године, постао и званични Предлог закона. Предлог закона утврђује целовит систем класификације тајних информација и у потпуности је усклађен са међународним стандардима и упоредно-правним искуством у овој области. Усвајањем овог законског Предлога, било би омогућено да „тајност“ истински буде стављена у контекст „јавности“ тачније, легитимних и оправданих ограничења у општем интересу друштва.

I ОПШТИ ОСВРТ НА ЈАВНОСТ И ТАЈНОСТ У ФУНКЦИЈИ ЈАВНОГ ИНТЕРЕСА

Суштинско обележје савремене правне државе је *јавност* односно *транспарентност*. Оне постају кључне тачке „отвореног друштва“, у коме грађанин постаје четврта власт, односно активни учесник друштвених процеса. Једна од значајних обележја друге половине 20. века која иде у прилог овој тврдњи је настанак *слободе приступа информацијама* као „изведеног“ људског права. У својој еволуцији од права на слободу мишљења и изражавања, *право на слободан приступ информацијама* временом је такође постало људско право које је као такво утврђено многим међународним документима. Тако је слобода приступа информацијама постала и централно место *отворености и транспарентности рада и поступања јавних органа и тела*, (нарочито управе), као и других, са њима повезаних јавних субјеката. Данас се са правом наглашава да је информација „кисеоник“ демократије,⁸⁶ а *признавање слободe приступа информацијама, кључна тачка трансформације државе и управе из апарата власти и силе у сервисно орјентисану јавну службу и сложени систем социјалне регулације друштвених процеса*. Уз помоћ слободe приступа информацијама, употпуњују се гаранције да грађани дођу до информације од којих зависи формирање и исказивање њихове суверене поли-

86 Упореди: Право јавности да зна – Принципи слободe приступа информацијама, Article XIX, Црногорски хелсиншки комитет за људска права, Цетиње, јануар 2003, стр. 7. У енглеској верзији, ова Публикације организације Артицле ХИХ, која је први пут објављена јануара 1999. године, под називом Public's Right to Know - Principles on Freedom of Information Legislation, Article XIX, може пронаћи на веб сајту ове организације: www.article19.org

тичке воље, што подразумева и лакшу контролу власти и државне управе.⁸⁷

Слобода приступа информацијама, настала је као реакција на „тајност“ и затвореност рада државе. Наиме, током дуге историје људског друштва, информација је често представљала једно од основних средстава моћи у рукама властодржаца. Информација је била, што је и данас чест случај, кључ владања људима, јер ако је деловање оних који владају прикривено, односно ако грађани не знају шта се дешава у њиховом друштву, људска права и слободе су значајно сужена, а грађани спечени да узму активно учешће у сложеним друштвеним процесима.⁸⁸ Зато је „тајност“ често била злоупотребљавана и коришћена као основ за опстанка на власти, прикривање незаконитог и неправиланог рада носиоца највиших државних функција или расипништва и корупције. Виши, претежнији (јавни) интереси, као што су то јавна и национална безбедност, одбрана земље, спречавање криминала и др. често су коришћени као „легални“ али не и „леgitимни“ (друштвено оправдани) разлози за проглашење читавог низа информација за „тајну“. „Тајност је одлика недемократских и затворених система. Међутим, чак и високо развијене демократске земље, настоје да врше своје послове скривено од очију јавности.⁸⁹ Јер, како је то неко рекао, ...“свака власт је као печурка и најбоље расте и развија се у мраку“.⁹⁰ Такво мишљење доминирало и у правној теорији средином 20. века. Вотлер Багехот, угледни британски теоретичар тог времена, сматрао је да демократија може функционисати ... „само ако су њени прави владари заштићени од вулгарних испитивања.“⁹¹

Не треба међутим, извести *погрешан закључак* да се ни једна информација која се налази у поседу државне власти *не може бити тајна*. Међутим, за то је најпре потребно да постоји *претежнији интерес* утврђен законом. Међутим, ни формално постојање претежнијег интереса није довољно за проглашење документа „тајним“. Потребно је и да „тајност“ буде производ

87 Упореди: The Right to Know, the Right to Live (Access to Information and Socio-Economic Justice, edit by Richard Calland & Alison Tilley, Andrew Puddephatt, Flow of Information Empowers Ordinary People, Open Democracy Advice Centre - ODAC, Cape Town, 2002, p. x-xii.

88 Упореди: Слобода приступа информацијама (приредли: проф. др Стеван Лилић, мр Дејан Миленковић) Дејан Миленковић, Слободан приступ информацијама као фундаментално људско право, Комитет правника за људска права, Београд, 2003, стр. 44-48; The Right to Know, the Right to Live – Access to Information and Socio-Economic Justice, Edited by Richard Calland and Alison Tilley, Open Democracy Advice Centre, Cape Town, South Africa, 2002.

89 Дејан Миленковић, Слободан приступ информацијама као фундаментално људско право, Слобода приступа информацијама (приредли: проф. др Стеван Лилић, мр Дејан Миленковић) Комитет правника за људска права, Београд, 2003, стр. 44..

90 Упореди: Мирољуб Радојковић, За слободан приступ информацијама, Призма, Центар за либерално- демократске студије, бр. 4. 20002, стр. 29.

91 *Freedom of information (Training Manual for Public Officials)*, Article XIX, Chapter One: *What is Freedom of Information?*, London, 2004. p. 10.

легитимног односно, друштвено оправданог поступка власти. Претежнији интрес као на пример, информације које би могле *озбиљно да угрозе одбрану земље, националну или јавну безбедност, или међународне односе*, могу бити *изузете од приступа информацијама* и проглашене „тајним“.⁹²

Управо у овом контексту, долази до изражаја други карактеристика савремене државе и управе изражена у начелу „пропорционалности“. Историјски посматрано, начело пропорционалности засновано је на идејама два теоријско-правна правца, школе природног права, засноване на принципима *ретрибутивне* и *дистрибутивне правде*, и учењу о либералној држави, занованом на идеји рестриктивне улоге државе у друштву. Порекло принципа пропорционалности везује се за *неповерење грађана* према *дискреционој оцени државне власти* и за њихову жељу да осигурају своја субјективна права. Зато се начело пропорционалности сматра *субјективним обликом принципа правне државе*, који се заснива на томе да државна активност буде *не само законита, неко и правична*. Он долази до изражаја и у сфери тајних информација. Документ који се проглашава тајним да би се спречило откривање незаконитог, неправног или каквог другог поступања највиших државних органа односно функционера и јавних службеника, свакако се не може сматрати тајним, чак када је таква одлука „легална“ За *проглашење* документа или информације тајном, потребна је *друштвена оправданост* која проистиче из саме *садржине информације* односно документа која се проглашава „тајном“. Примена принципа пропорционалности *зато је од одлучујућег значаја у „процени“ да ли се било која информација, односно документ* услед претежнијег јавног интереса *може сматрати „тајним“*. Али, то већ улази у домен *дискреционе оцене...* А дискрециона оцена може бити варљива..., нарочито онда када није на одговарајући начин контролисана.⁹³ Зато и сама дискрециона оцена захтева *адекватну проверу*. У том контексту, можемо говорити о суштинској вези између *извршне* и *законодавне* власти. Извршна власт, у чијим се рукама налази апарат државне силе и принуде, по самом свом положају представља претњу за друге две власти: законодавну и судску. У том смислу, нарочито у области „тајности“ треба да до пуног изражаја дође „баланс“ између законодавне и извршне власти. У систему класификације информација, то значи да одговорност за функционисање система класификације информација припада и једној и другој власти.

92 Упореди: Комитет министара Савета Европе, Препорука Р (2002)2 о увиду у службене документе, IV Могућа ограничења увида у службене документе; Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, “Службени гласник РС”, бр. 120/04, чл. 9-14 и др.

93 Упореди: Саша Гајин, Александар Ресановић, Владимир В. Водинелић, Дејан Миленковић, Влада Цвијан, Марио Рељић, Заштита података о личности и поверљиви подаци, Фонд за отворено друштво, Београд, 2005, Дејан Миленковић, Зашто је Србији потребан закон о класификацији тајних података, стр. 83-117.

II МЕЂУНАРОДНИ ДОКУМЕНТИ И СИСТЕМ КЛАСИФИКАЦИЈЕ ИНФОРМАЦИЈА

Релативно је мало међународних докумената који се односе на систем класификације информација. Баланс између слободе приступа и тајности, најчешће је утврђен кроз међународне стандарде слободе приступа информацијама. Међутим, систем класификације информација, обухвата и одговарајући поступак за утврђивање одређеног документа као „тајног“, затим, мере заштите тајних информација, круг лица којима су ове информације доступне, поступак на основу кога једно лице стиче одговарајући „сертификат“ за коришћење и обраду тајних информација, као и установљавање посебних органа и тела која у овој области имају кључну улогу или надзорну функцију. За то је потребно доношење системског закона који би регулисао ову област.

Прописи Европске уније у области система тајности и класификације информација односе се на *саме органе Европске уније и заштиту тајних информација у поседу* органа Европске уније, нарочито на заштиту информација до којих је Европска унија дошла у комуникацији са другим међународним организацијама и државама чланицама и на *државе чланице које су дужне да усвоје одговарајуће националне мере* односно *правни оквир* како би осигурале спровођење докумената Европске уније у овој области. Најзначајнији документи су *Уредба 1049/2001 о приступу документима Европског парламента, Савета и Комисије (2001), Одлука Савета министара 2001/264 о усвајању сигурностних прописа Савета и др.*⁹⁴ Свакако да је сигуростни систем тајних информација Европске уније произашао из *тесне сарадње* Уније и земаља чланица које су истовремено углавном и чланице НАТО Пакта, односно из докумената ове војне Алијансе.

Међутим, о овим документима се не зна превише јер се НАТО документи у овој области третирају као *строго поверљива тајна* и приступачни су само државама-чланицама и у ограниченом обиму, државама које су у фази приступања, а које су такође дужне да их чувају као *тајна документа*, те су *само ограничени делови ових докумената приступачни широј јавности* углавном на одређеним интернет сајтовима као и текстовима објављеним на њима.⁹⁵

94 Упореди: European Union, Regulation (EC) 1049/2001 Regarding Public Access to European Parliament, Council, and Commission Documents (Brussels: European Union, May 30, 2001); Council of the European Union, Council Decision 2001/264 EC Adopting Council's Security Regulations (Brussels: Council of the European Union, March 19, 2001); The European Commission, Decision 2001/844/EC, ECSC, Euratom

95 Упореди: Alasdair Roberts, NATO, Secrecy, and the Right of Information, East European Constitutional Review, fall 2002/winter 2003.

Два кључна документа НАТО-а у овој области су *Документ Ц-М (55) 15 Финал* познатији као *Безбедност у оквиру организације НАТО Пакта* из 1955. године који је више пута мењан и допуњаван а који је 2002. године замењен новим *Документом Ц-М (2002) 49* који је *строг поверљив документ* и који је доступан само ограниченом кругу лица у државама чланицама које су му приступиле или су у фази приступања НАТО Пакту. И док се садржина првог Документа који је важио до 2002. године у извесној мери може утврдити, то све до скора није био случај за документом који га је касније заменио. Међутим, на основу управо Закона о слободном приступу информацијама у Мађарској, *делови овог документа ипак су обелодањени*.

Иначе, разлог услед кога су пре свега земље у транзицији у периоду од 2000. до 2002. године брзо усвајале законе о класификацији информацијама, нису само повезани са слободним приступом информацијама. Разлог за то у већој мери је везан за *Акциони план за чланство у НАТО Пакту*,⁹⁶ који је НАТО усвојио у Бриселу 24. априла 1999. године (управо за време бомбардовања тадашње СРЈ), а који је условљавао пријем нових чланица у НАТО *само ако кандидати испуњавају услове у погледу заштите тајних информација*, пре свега оних информација које земље чланице НАТО-а путем размене добијају од Алијансе, што је у тадашњим земљама које су биле у статусу кандидата за чланство у Европску унију али и НАТО алијансу изазвало велику пометњу, као на пример у Мађарској, Пољској, Румунији, Словачкој, Бугарској... То се у извесној мери одразило и на *сужавања слободе приступа информацијама* кроз доношење Закона о класификацији информацијама о чему су упозоравале и неке међународне невладине организације, као на пример већ више пута поменута међународна организација Артикле 19,⁹⁷ али, са друге стране и до увођења јасних процедура за проглашавање тајности одређеног документа, увођења законских мера заштите тајних информација, као и адекватног система контроле.

У сваком случају, *функционални и организациони систем класификације информација*, можемо углавном реконструисати из упоредног права других земаља у овој области. Тако су земље које данас чине Европску унију, као и земље које су кандидати односно земље које су потписале уговор о стабилизацији и придруживању углавном на сличне начине регулисале систем тајности и класификације информација.

96 Упореди: NATO, *Membership Action Plan*, (Brussels: NATO, April 24, 1999), Press Release NAC-S (99) 66

97 Упореди: Alasdair Roberts, *NATO, Secrecy, and the Right of Information*, East European Constitutional Review, fall 2002/winter 2003.

III ШТА ЧИНИ СИСТЕМ ТАЈНИХ ИНФОРМАЦИЈА?

Упоредно-правно искуство говори да су област тајних података и слободе приступа информацијама компатабилне и повезане, и да се сужавање права на приступ информацијама позивом на „тајност“ докумената може спречити само доношењем *Закона о класификацији информација*. Анализа система класификације информацијама у САД и закона *Румуније, Бугарске, Словеније, Хрватске, Босне и Херцеговине, Македоније, Естоније, Словачке, Литваније* и других, јасно указује шта данас чини савремени систем класификације информација, у смислу јединственог правног режима проглашавања, чувања, коришћења, надзора и обелодањивања тајних информација.

1. ПОСТУПАК КЛАСИФИКАЦИЈЕ И ДЕКЛАСИФИКАЦИЈЕ ТАЈНИХ ИНФОРМАЦИЈА

Законои о класификацији информација у упоредном праву, уређују *поступак класификације и декласификације* тајних информација. Поступак класификације је поступак у коме се једна информација *проглашава тајном* и коме се, у зависности од степена друштвене опасности која би настала њеним обеледањивањем, *утврђује степен њене тајности*. У упоредном праву, зато се најпре утврђују „*претежнији интереси*“, који могу бити „*легални*“ основ за проглашење тајности, а то су најчешће *национална и јавна безбедност, одбрана земље, спољни послови, контра-обавештајне активности* и др.

Приметно је да је у упоредном праву напуштен систем *садржинског раздвајања тајни* на *државне, службене* и *војне*. Ово разликовање данас је у упоредном праву *превазиђено*. У контексту закона о класификацији информација под „тајном“ се подразумевају „државне тајне“, којом је конзумирана и војна и службена тајна. Разлика међу тајнама не прави се по *њиховом садржају*, већ само по степену тајности којих је уобичајно *четири* (нпр. строго поверљиво, веома поверљиво, поверљиво, интерено) који су прилагођени степену *друштвене опасности* која може наступити као последица њиховог обелодањивања. У упоредном праву, по правилу се утврђује и круг овлашћених лица, односно функционера органа јавне власти који сходно закону једино имају право да документ прогласе „тајним“. Сам поступак класификације требао би да буде заснован на обавези спровођења теста *пропорционалности*, у сваком конкретном случају, пре означавања одређене информације „тајном“. На тај начин би се обезбедило да „тајна информација“ заиста то и буде у складу са њеном садржином.

Поред поступка класификације, закони утврђују и *декласификацију*, као поступак у коме се утврђује да информација *престаје бити тајна*. Закон треба да предвиди и јасну процедуру декласификације тајних података, пре свега у оном тренутку када такве информације, услед различитих разлога, укључујући и престанак одеђених околности или проток времена, престају да буду „безбедоносно-опасне“. У упоредном праву је стандард да законом буду утврђени и крајњи временски рокови, након којих било који тајни документ, без обзира на степен тајности (строго поверљиво, поверљиво и интерно) постао доступан јавности.

2. МЕРЕ ЗАШТИТЕ КЛАСИФИКОВАНИХ ИНФОРМАЦИЈА И КРУГ КОРИСНИКА

Упоредно право, значајну пажњу посвећује *мерама заштите класификованих информација*. У неким земљама, као на пример у *Чешкој*, ове мере су изузетно детаљно законски регулисане, док су у другим, оне у законима утврђене на *општи начин*, а ближе разрађене подзаконским актом Владе.

Што се тиче *круга корисника* тајних информација, под којима се поразумевају лица која имају могућност приступа, руковања и коришћења тајних информација, законодавства по правилу праве разлику између *виших* и *нижих функционера јавне власти* као једне категорије корисника, и лица које оваке информације користе, обрађују или чувају у свом свакодневном раду. Док први ово право стичу по основу саме функције коју врше, ови други су увек „предмет“ *одговарајућег поступка*, у којима им се издаје одређена „јавна исправа“ која се најчешће зове безбедносна дозволе и/или сигурносни сертификата. Зато и сам поступак издавања безбедностне дозволе, укључујући и различите облике безбедносних провера који врши централни орган у овој области у сарадњи са тајним службама, заузима значајно место у законима који регулишу класификацију информација.

У упоредном праву се зато често ближе одређују и права и дужности руковоца тајним подацима, детаљан поступак безбедносних провера руковаца у зависности од степена тајности информацијама у које ова лица имају приступ, као и све остале мере којима би била обезбеђена директна заштита тајних података (место чувања, начин чувања, начин завођења тајних информација и сл). Реч је према томе, о врло *осетљивом законском делу*, који дубоко задире у рад традиционално затворених органа и институција, односно органа и институција који се најчешће у свом раду сусрећу са тајним подацима, као на пример: Влада, Министарство унутрашњих послова, Министарство спољних послова, Министарство одбране, Безбедносно информативна агенција и друге тајне службе, војска и др.

3. СПЕЦИФИЧНИ ОРГАНИ И ТЕЛА У СИСТЕМУ КЛАСИФИКАЦИЈЕ ИНФОРМАЦИЈА

Орган надлежан за обезбеђење, чувања и заштиту тајних података, у овим законима такође заузима значајно место. Упоредно-правно искуство и у овој области налаже *формирање једног*, релативно самосталног, али *контролисаног органа*, у чијој би надлежности била координација, па чак и само чување тајних података. Такав орган, најчешће је *непосредно подређен* Влади, показује упоредно-правно искуство, али истовремено, такав орган не би могао бити „подвргнут“ само њеној контроли.

Неке од најзначајнијих надлежности овог тела у свету су: (1) праћење стања у области поверљивих и заштићених информација; (2) развој физичких, организационих и техничких стандарда у вези заштите тајних информација у државним органима, органима аутономне покрајине, локалне самоуправе односно приватним компанијама које поседују информације које су поверљиве; (3) сарадња на међународном плану у овој области с другим сличним агенцијама, канцеларијама и телима страних држава и међународних организација; (4) старање у изради подзаконских аката који су неопходни за даљу имплементацију овог закона; (5) вођење евиденције тајних докумената, података о издатим дозволама за приступ тајним информацијама и лицима која су вршила увид у тајне информације и сл. Ово је истовремено и *кључни орган* преко кога се води пријем и размена *страних тајних информација* са другим државама и међународним организацијама. Као што је већ речено, важност овог органа, захтева његову адекватну контролу и од стране других највиших органа власти, што у систему поделе власти значи, да оно не би могло бити само под субординацијом Владе, већ и Парламента. У неким се овај парламентарни надзор врши непосредно преко парламента, кроз одређене парламентарне одборе, као што је то на пример, Одбор за безбедност, а у другима посредно, преко *посебно установљеног парламентарног независног тела* који често има и *инспекцијске надлежности* као што је то случај у *Чешкој, Босни и Херцеговини и Македонији*, као посебан облик парламентарног надзора над радом органа надлежног за обезбеђење, чување и заштиту тајних података.

IV ТАЈНА И КЛАСИФИКАЦИЈА ИНФОРМАЦИЈА У СРБИЈИ – ТРЕНУТНО СТАЊЕ

Посматрајући правни систем Србије, можемо закључити да смо, у области тајних информација, још увек далеко од прокламованих циљева отвореног и транспарантног друштва којима се тежи, те да садашњи многобројни правни

прописи у овој области нису усклађени са упоредно-правним стандардима. Једноставно, у Србији још увек не постоји јединствени систем класификације, заштите и контроле тајних информација, јер не постоји системски закон којим би овај сложени систем био установљен.

У садашњем правном систему Србије, огроман број закона и подзаконских аката (преко 400) у себи садрже углавном парцијалне одредбе које се односе на „тајност“ и класификацију информацијама, те се само њиховим строгим набрајањем може доћи до закључа да је и после демократских промена у Србији рад државних органа, јавних служби, специфичних институција као што су војска и полиција па чак јавних предузећа и установа често *обавијене велом тајни*. Као што је истакнуто, у сваком демократском друштву, постоје извесне информације које су изузете из обавезе увида и давања њеним грађанима. Међутим, у таквим ситуацијама, *строго се води рачуна да тајност произилази из садржине таквих докумената односно информација*, при чему се обезбеђује и адекватан системи контроле. Тако се *спречава* да се одређени подаци прогласе „тајном“ из неких сасвим других разлога који и немају везе са *претежнијим интресима* већ су повезани са *личним интересима политичара, полицајаца, војних лица или других државних службеника*, или *власника компанија*.

Нажалост, наслеђени систем нормативног регулисања питања тајне који је још увек у највећој мери заснован на Милошевићевим законима и другим прописима у овој области, *не обезбеђује адекватан систем чувања, обраде, приступа и контроле тајних – класификованих информацијама*, нити је овај систем *усклађен са слободом приступа информацијама*. На овом месту, поменућемо само неке законе и подзаконске акте у Србији које у себи садрже одредбе које се односе на тајне информације *Закон о одбрани, Закон о војсци Југославије, Уредба о критеријумима за утврђивање података значајних за одбрану земље који се морају чувати као државна или службена тајна и о утврђивању задатака и послова од посебног значаја за одбрану земље које треба штитити применом посебних мера безбедности, Уредба о мобилизацији* и други закони и подзаконски акти који су повезани са одбраном, безбедношћу земље и војском.⁹⁸ Наведеним прописима, треба придружити и *Кривични законик, Законик о кривичном поступку, Закон о парничном поступку, Закон о општем управном поступку, Пословник Народне скупштине Републике Србије, Закон о Влади Републике Србије, Пословник Владе Репуб-*

⁹⁸ Закон о одбрани, „Службени гласник“ РС, бр. 116/2007; Закон о војсци, „Службени гласник“ РС бр. 116/2007; Уредба о критеријумима за утврђивање података значајних за одбрану земље који се морају чувати као државна или службена тајна и о утврђивању задатака и послова од посебног значаја за одбрану земље које треба штитити применом посебних мера безбедности, “Службени лист СРЈ”, бр. 54/94; Уредба о мобилизацији, “Службени лист СРЈ”, бр. 35/97..

лике Србије, Закон о уређењу судова, Закон о јавном тужилаштву, Закон о извршењу кривичних санкција, као многи други законски и подзаконски акти.⁹⁹

И поред великог броја прописа, *тешко садржински одредити шта је податак односно информација* која у себи садржи државну, службену, војну, пословну или другу тајну, што отвара и могућност значајних злоупотреба. Разлог за то лежи и у чињеници да не постоји законска дефиниција државне, службене и војне тајне, већ се оне само посредно могу извести из бића кривичних дела одавања државне, службене и војне тајне, која су утврђена Кривичним законом. С друге стране, у неким сегментима, односно кроз одређене прописе, државна тајна се делимично меша и поистовећује са војном тајном, што свакако не доприноси јасном „садржинском“ разграничењу различитих врста „тајни“. Такође, треба још једном скренути пажњу, да је „садржинско разграничење“ *врста тајни*, у упорадном праву *напуштено*, а данас се разлика прави само по *степену тајности* одређених информација.

Појам односно дефиниција државне тајне, службене и војне тајне изводи се из бића кривичних дела одавање државне тајне, одавања службене тајне и одавања војне тајне утврђених у Кривичном законнику из 2005. године.¹⁰⁰ У бићу ових кривичних дела није се, међутим, одступило од формулације која је постојала у ранијем Основном кривичном законнику,¹⁰¹ који је доношењем новог Кривичног законика престао да важи.

Из изведених дефиниција одређених облика „тајни“ призилази да нејасно *садржинско одређење* информације и податка који има обележја „тајне“ То су разлози због кога су код нас, често многе информације које се односе на делатност и рад државних органа а која немају таква обележја, проглашавају из „формалних разлога“ тајним како би се спречило откривање разних злоупотреба, неспособности и неадекватног рада државних органа и функционера, чиме је, без адекватног облика контроле отворена могућност злоупотребама и манипулација.

99 Кривични законик, “Службени гласник РС”, бр. 85/2005; Законик о кривичном поступку, “Службени лист СРЈ”, број 70/2001, 68/2002, “Службени гласник РС”, бр. 58/2004; Пословник Народне скупштине (пречишћен текст), „Службени гласник РС“, бр. 32/2002, 57/2003, 12/2004, 16/2004, 29/2004, 54/2004; 53/2005; 56/2005; 81/2006; Закон о уређењу судова, „Службени гласник РС“, бр. 63/2001, 42/2002, 27/2003, 103/2003, 29/2004; Закон о јавном тужилаштву, “Службени гласник РС”, бр. 63/2001, 42/2002, 39/2003, 44/2004, 51/2004; Закон о извршењу кривичних санкција, “Службени гласник РС”, бр. 16/97, 34/2001 и др.

100 Упореди: Кривични законик, “Службени гласник РС”, бр. 85/2005, чл. 316, 369

101 Упореди: Основни кривични закон, „Службени лист СФРЈ“, бр. 44/76, 36/77, 34/84, 37/84, 74/87, 57/89, 3/90, 38/90, 45/90, 54/90; “Службени лист СРЈ”, бр. 35/92, 16/93, 31/93, 37/93, 24/94, 61/2001; „Службени гласник РС“, бр. 39/2003, чл. 129.

Закон о слободном приступу информацијама, који је у Србији усвојен крајем 2004, јесте једна од карика које треба да обезбеде јавност рада државе и њених органа, и који треба да тајност појединих информација сведе на нужну садржинску меру које захтева једно отворено и демократско друштво. Али то није довољно. Потребно је и доношење *Закона о класификацији информација*, који би на јединствен начин требао да обухвати сва померта питања, укључујући и она која произилазе из упоредно-правног искуства земаља које су законе и друге прописе из ове области већ донеле.

V ОСНОВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О КЛАСИФИКАЦИЈИ ИНФОРМАЦИЈА СРБИЈЕ

У том смислу, и у Србији се у последње време могу уочити одређени помаци и у овој области. На жалост, не од одређених министарства, који би један референтни модел Закона требали да израде, већ од стране *невладиног сектора*. Као и области слободе приступа информацијама и заштите података о личности, у којима су модели закона били израђени од стране одређених релевантних невладиних организација, слично се десило и у области тајних информација. *Модел Закона о класификацији информација*, израдила је радна група која је од јула до октобра 2007. године била формирана при Центру за унапређивање правних студија,¹⁰² невладине организације из Београда, након чега га је, у облику законодавне иницијативе предложило више од 30.000 бирача, чиме је почетком децембра исте године, постао и званични Предлог закона о класификацији информација. *Предлог закона утврђује целивит систем класификације тајних информација*.

1. ПРЕДМЕТ И ДЕФИНИЦИЈА ПОЈМОВА У ПРЕДЛОГУ ЗАКОНА О КЛАСИФИКАЦИЈИ ИНФОРМАЦИЈАМА

Предлогом закона, најпре је одређен сам предмет закона. *Законом се уређује класификација, декласификација и промена степена тајности информација, критеријуми и мере за заштиту тајних информација, корисник тајних информација, поступак за издавање сигурносног сертификата односно безбедносне дозволе, надлежни органи и надзор над извршавањем закона, као и прекршајна одговорност*. Из самог предмета закона јасно је да се законом дефинише *интегрални систем* коришћења, чувања, обраде и заштите тајних информација, чиме се јасно сугерише одређеност предла-

102 Радну групу су чинили: Проф. др Владимир Водинелић, Родољуб Шабић – Повереник за информације од јавног значаја, мр Саша Гајин и мр Дејан Миленковић. Предлог закона може се наћи на веб страници Коалиције за приступ информацијама: www.spikoalicija.fosserbia.org, као и у публикацији: Модел закона о тајности информација, Центар за унапређивање правних студија, Београд, септембар 2008.

гача, да се систем који се односи на тајне информације регулише на начин и у складу са међународним стандардима и упоредно-правним искуством – као јединствени систем. Овим законом установљава се *Директорат за заштиту тајних информација* и *Генерални инспектор за тајност информација* који треба да обезбеде имплементацију и примену мера, услова и инструмента које карактеришу интегрални систем у овој области. Циљ закона је да обезбеди законито поступање са тајним информацијама и спречавање незаконитог приступа и коришћења тајних информација.¹⁰³

У Основним одредбама Предлога закона дефинисани и основни појмови који се у закону користе. Најпре, то је појам *информација од интереса за Републику Србију* под којим се потразумева сваки документ или информација којом располаже орган јавне власти која се односи на безбедност, одбрану, територијални суверенитет и интегритет, заштиту уставног поретка, јавног интереса или људских права и слобода. Предлогом закона, дефинисани су и појмови *орган јавне власти, тајна информација, означавање степена класификације, овлашћено лице, руковалац тајним информацијама, страна тајна информација, документ, безбедносни ризик и мере заштите*. Предлог такође одређује и *шта није тајна информација*. Не сматра се тајном информацијом информација која је означена као тајна ради прикривања *кривичног дела, прекорачења или злоупотребе службеног положаја или другог незаконитог акта или радње органа јавне власти*. Значајан сегмент овог Предлога закона свакако чини и норма којом се у наш правни систем уводи појам *искључења одговорности лица* које је, имајући оправдан разог да верује у истинитост и потпуност информације, супротно радно-правној обавези чувања тајне, открио такву информацију. Реч је о до сада више пута помињаном „дувачу у пиштаљку“ (*Whistle Blower*). Такво лице, *не може бити позвано на одговорност*, чиме се установљава један ефикасан механизам тзв. „унутрашње“ контроле у вези са проглашењем једне информације као тајне.¹⁰⁴

2. КЛАСИФИКАЦИЈА, ДЕКЛАСИФИКАЦИЈА И ПРОМЕНА СТЕПЕНА ТАЈНОСТИ

Предлог закона затим уређује питање *класификације, декласификације и промене степена тајности*. Предлог најпре утврђује да је *класификација информације поступак у коме се информација означава тајном и одређује степен њене тајности, у складу са степеном штете која може да наступи неовлашћеним откривањем*. То међутим, могу бити само оне информације које се односе на: националну безбедност, спољне послове, обавештајне и

103 Упореди: Предлог закона о класификацији информацијама, децембар 2007, 1. Основне одредбе, чл. 1-2.

104 Упореди: Предлог закона о класификацији информацијама, 1. Основне одредбе, чл. 3-6 децембар 2007.

контра-обавештајне активности државе, укључујући системе, уређаје, пројекте, планове, научна исраживања, технологије и економске и финансијске послове од значаја за њих. Сваки орган јавне власти, тачније овлашћено лице органа у чијем раду настају наведене информације може, ако је неопходно у демократском друштву и када је интерес утврђен овим законом претежнији од интереса за слободним приступом информацијама, означити такву информацију „тајном“. Овлашћено лице образложеним решењем означава информацију тајном и одређује степен њене тајности.

По узору на стандарде из 60-тих година прошлог века а који су и данас на снази у Републици Србији, наш правни систем *још увек разликује врсте тајни (државна тајна, службена тајна, војна тајна) и степене тајности (строго поверљиво, поверљиво и интерно), што је неодговарајуће стандардима који се примењују у свим, укључујуће и нове земље чланице Европске уније, али и земље које се налазе у својству кандидата за пуноправно чланство Европске уније односно оне које се налазе у фази стабилизације и придруживања.. Земље чланице Европске уније и оне које смо претходно навели, када је реч о подручју тајни из делокруга органа јавне власти, више не познају посебне врсте већ само четири степена тајности података. У том смислу, према овом Предлогу, државна тајна одговара само највишем степену тајности (оно што се на енглеском језику означава степеном „TOP SECRET“) а не посебну врсту тајне информације. Информације са подручја тајни из делокруга органа јавне власти означавају се једним од следећих степена тајности: „ДРЖАВНА ТАЈНА“, „СТРОГО ПОВЕРЉИВА ТАЈНА“, „ПОВЕРЉИВА ТАЈНА“, „ИНТЕРНА ТАЈНА“, док се досадашње врсте тајности престају да постоје (тачније државна, службена и војна тајна укидају се као посебне врсте тајности информација). Тако је кроз Предлог закона извршена нормативна разрада степена тајности у зависности од садржине тајне информације. Информација се означава као „ДРЖАВНА ТАЈНА“ ако би њено неовлашћено откривање проузроковало *непоправљиву крајње озбиљну штету* за претежније интересе. Информација се означава као „СТРОГО ПОВЕРЉИВА ТАЈНА“ ако би њено неовлашћено откривање *проузроковало крајње озбиљну штету* по претежније интересе. Информација се означава као „ПОВЕРЉИВА ТАЈНА“ ако би њено неовлашћено откривање проузроковало *озбиљну штету* по претежније интересе док се једна информација се означава као „ИНТЕРНА ТАЈНА“ ако би њено неовлашћено откривање *проузроковало штету активностима органа јавне власти*, које су у вези са интересима претежнијим интересима утврђених овим Предлогом. Такође, утврђен је и круг овлашћених лица који *могу означити одређену информацију највишим степеном тајности, тачније, степеном „ДРЖАВНА ТАЈНА“.**

Предлогом је такође утврђен и разрађен *принцип временског ограничења тајности информација*. Свака тајна информација престаје бити тајна: *наступањем датума* утврђеном у документу који садржи тајну информацију, *наступањем одређеног догађаја* и *истеком законског рока* утврђеног овим законом односно након спроведеног поступка декласификације и променом степена тајности. Класификација, декласификација и промена степена тајности стране тајне информације, врши се у складу са ратификованим међународним уговорима.¹⁰⁵

3. КРИТЕРИЈУМИ, МЕРЕ И КРУГ КОРИСНИКА ТАЈНИХ ИНФОРМАЦИЈА

Критеријуми и мере за заштиту тајних информација заузимају значајно место у законима који регулишу класификацију информација у упоредном праву. Тако је и у овом Предлогу. *Критеријуми* на основу којих орган јавне власти обезбеђује и предузима мере заштите тајних информација су: *степен класификације, обим и форма документа* у коме је садржана тајна информација и *процена претње за безбедност тајне информације*. Предлога закона затим прави јасну разлику између *две врсте мера заштите: општих и посебних*, ради заштите тајних информација које се налазе у његовом поседу.

Опште мере заштите тајних информација обухватају нарочито *одређивање степена тајности* информације, *процену претње за безбедност* тајне информације, *утврђивање начина коришћења и поступања* са тајном информацијом, *утврђивање одговорних лица* за чување, коришћење, размену и друге радње обраде тајних информација, *одређивање руковоаца тајним информацијама* укључујући и његову безбедносну проверу, *надзор над поступањем* са тајном информацијом, *мере физичке заштите* тајне информације укључујући и уградњу и постављање техничких средстава заштите и *утврђивање безбедносне зоне* и заштиту ван безбедносне зоне. Ради ефикасне примене општих мера заштите, *Влада Републике Србије*, уредбом утврђује *посебне мере* заштите тајних информација.

Предлогом су утврђене и *обавезе руковоаца* тајним информацијама. Руковолац тајним информацијама *предузима мере заштите* тајних информација, а нарочито: *омогућава корисницима непосредан приступ* тајним информацијама, *издаје копију документа* који садржи тајну информацију, *води евиденцију корисника*, стара се о *размени тајних информација*, и врши друге послове у вези са радњама обраде тајних информација.¹⁰⁶

105 Упореди: Предлог закона о класификацији информацијама, 1. Основне одредбе, чл. 3-6 децембар 2007.

106 Упореди: Предлог закона о класификацији информацијама, децембар 2007, 3. Критеријуми и мере за заштиту тајних информација, чл. 24-28.

Што се тиче *круга корисника тајних информација*, Предлогом је утврђено да је *користник* тајне информације је *држављанин Републике Србије и правно лице са седиштем у Републици Србији коме је издат сигурносни сертификат* (у даљем тексту: *сертификат*), односно *страно физичко и правно лице* коме је на основу ратификованог међународног уговора издата *безбедносна дозвола* (у даљем тексту: *дозвола*), као и *функционери органа јавне власти* који на основу овог закона *имају право приступа* и коришћења тајних информација *без издавања сертификата*.

Посебна права, као корисници, имају *одређени функционери јавне власти који могу остварити приступ тајним информацијама без сигурносног сертификата*. Приступ тајним информацијама и коришћење информације било ког степена тајности без издавања сертификата имају, на основу функције које обављају: *председник Републике Србије, председник и потпредседник Владе Републике Србије, председник Народне скупштине Републике Србије, председник Уставног суда Републике Србије, председник Врховног суда Републике Србије, Републички јавни тужилац, Заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значаја, директор Директората, заменик директора Директората и Генерални инспектор за заштиту тајних информација*.

Одређени круг лица има право на приступ тајним информацијама свих степена, али услед функције коју ова лица врше, она имају *права на издавање сигурносног сертификата без спровеђења поступка безбедносне провере*. У круг ових лица пре свега спадају: *народни посланици, министри, функционер који руководи органом управе у саставу министарства, функционер који руководи посебном управном организацијом, и судије*. Ова лица су дужна да пре приступа тајним подацима, потпишу изјаву Директорату, којом потврђују да су упознати са одредбама овог Закона и да ће поступати са тајним информацијама у складу са њим. Приступ тајним информацијама може имати и *физичко и правно лице* ако је то неопходно за *обављање послова из делокруга његовог рада* и ако му је од стране *Директората*, у поступку утврђеним овим законом, *издат сертификат*.¹⁰⁷

4. ПОСТУПАК ИЗДАВАЊА БЕЗБЕДНОСНЕ ДОЗВОЛЕ И СЕРТИФИКАТА

Српски правни систем још увек *не познаје законом утврђен поступак издавања сигурносног сертификата* односно *безбедносне дозволе*, чији је циљ да приступ тајним информацијама имају само лица за која је у таквом пос-

¹⁰⁷ Упореди: Предлог закона о класификацији информацијама, децембар 2007, 4. Корисник тајних информација, чл. 29-32.

тупку поуздано утврђено да је реч о лицу које ће заиста и чувати у тајност информације. Овај поступак треба да обезбеди приступ тајним информацијама само оним лицима за која је на основу законом спроведеног поступка утврђено да су довољно сигурна и поуздана, што се, по спроведеном поступку и „верификује“ издавањем одређене исправе која то и потврђује (сигурносни сертификат односно безбедносна дозвола). Предлог закона најпре утврђује *опште услове* које мора да испуњава физичко лице, правно лице и страни лице да би поступак за издавање сигурносног сертификата и безбедносне дозволе уопште био покренут. Захтев за издавање сертификата односно дозволе подноси *Директорату за заштиту тајних информација*. Значи, *Директорат је централни орган који по спроведеном поступку и издаје сигурносни сертификат односно безбедносну дозволу*. Ако се сертификат захтева за *руководоца или другог запосленог* у органу јавне власти, *захтев подноси* функционер који руководи органом јавне власти. Ако се сертификат тражи за правно лице, *захтев подноси законски заступник*. На основу добијеног сертификата за правно лице, законски заступник подноси захтев за издавање сертификата руководоцу или другом запосленом у правном лицу. Предлогом закона утврђена је и садржина захтева.

За приступ и коришћење тајних информација врши се *безбедносна провера у зависности од степена тајности*, и то: (1) *основна безбедносна провера*, за информације означене као „ИНТЕРНА ТАЈНА“ и „ПОВЕРЉИВА ТАЈНА“, *специјална безбедносна провера*, за информације означене као „СТРОГО ПОВЕРЉИВА ТАЈНА“ и *специјална безбедносна провера*, која обухвата и *додатну безбедносну проверу*, за информације означене као „ДРЖАВНА ТАЈНА“. Предлог закона затим разрађује ово одредбу, утврђујујући *органе надлежне* за вршење безбедносне провере, као и *садржину основног безбедносног упитника за физичка лица, основног безбедносног упитника за правна лица посебног безбедносног упитника и садржину додатне безбедносне провере*. У зависности од врсте безбедносне провере утврђени су и рокови у којима она мора бити извршена. Подаци о извршеној безбедносној провери са препоруком за издавање или ускраћивање сертификата надлежни орган доставља Директорату који затим *издаје решење о издавању сертификата односно дозволе*. На основу решења, Директорат уручује сертификат односно дозволу кориснику и упознаје га са прописаним условима за поступање са тајним подацима. У случају доношења *решења* којим се *захтев* за издавање сертификата односно дозволе *одбија*, на решење о одбијању подносилац захтева има право да изјави *жалбу Генералном инспектору за тајност информација*. На решење Генералног инспектора којим Генерални инспектор одија жалбу подносиоца захтева, подносилац може *покренути управни спор*. Предлог садржи и одредбе које се односе на престанак важења сертификата, престанак важења сертификата истеклом времена, продужење

важења сертификата, проверу сертификата, издавање дозволе као и о издавању сигурносног сертификата које се односе и на издавање безбедносне дозволе, о службеној евиденцији и другим подацима везаним за сертификат и дозволу.¹⁰⁸

5. ОРГАНИ И ТЕЛА У СИСТЕМУ ТАЈНИХ ИНФОРМАЦИЈА

Полазећи од принципа поделе власти као основног принципа на коме се темељи савремена правна држава, и чињенице да је овај принцип један од основних уставних принципа који је садржан и у *Устава Републике Србије*¹⁰⁹, а узимајући у обзир чињеницу да је област тајних информација веома сензибилна услед чега постоји могућност различитих *злоупотреба тајности* од стране различитих органа у систему поделе власти, Предлогом је предвиђено *оснивањем два органа*. Први је *Директорат за заштиту тајних информација* који је као посебан орган подвргнут непосредној контроли Владе Републике Србије, као централном органу извршне власти. Други је *Генерални инспектор за тајност информација* као *независно и непристрасно тело* Народне Скупштине Републике Србије. На овај начин, обезбеђује се *неопходни баланс између две гране власти у овој области*, који, у складу са Уставом Републике Србије, треба да буде заснован на *равнотежи и међусобној контроли*. Међутим, Предлогом закона остало је *недоречно* да ли је Директорат само Служба Владе (у том случају се не би могла да опстане одредба закона којом је предвиђено да је реч о органу Владе Републике Србије), или је реч о посебној управној организацији или независној агенцији, која је као таква под директном и непосредном контролом односно надзором Владе.

Према Предлогу закона, *надлежности Директората* углавном су сличне као и надлежности других сличних централних органа у овој области у упоредном праву. Директорат *обезбеђује примену стандарда и прописа* у области заштите тајних информација, *доноси план заштите* тајних информација за ванредне и хитне случајеве и прописује *садржину, облик и начин вођења евиденције* тајних информација. Такође, Директорат *организује вршење послова органа јавне власти* у вези са разменом тајних информација са страним државама и међународним организацијама и обезбеђује заштиту тајних информација које су поверене Републици Србији од стране других држава и међународних организација.

У вези са *сертификатима и дозволама*, Директорат поступа по захтевима за издавање сертификата и дозвола, води евиденцију о издатим сертификатима

108 Упореди: Предлог закона о класификацији информацијама, децембар 2007, 5. Поступак издавања сертификата и дозволе, чл. 33-61.

109 Упореди: Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 98/2006, чл. 4.

и дозволама, израђује и води Централни регистар страних тајних информација, предузме мере ради обуке корисника тајних информација и органа јавне власти за поступање са тајним информацијама у складу са стандардима и прописима и обавља друге послове утврђене овим законом. Директорат такође подноси *годишњи извештај о активностима Влади Републике Србије*, у року од три месеца од окончања фискалне године. Из наведених надлежности односно овлашћења, видљиво је да је управо Директорат *централни орган* који треба да обезбеди *функционисање система класификације*, обраде и заштите тајних информација као и вођења одређених врста евиденција у овој области.¹¹⁰

С друге стране, *Директорат* је и *централни орган* преко кога се врши *размена тајних информација са страним државама и међународним организацијама* и који је надлежан за *њихову заштиту*, што је такође детаљно утврђено Предлогом. Што се тиче *дужности Директората у вези са страним тајним информацијама*, *Директорат* установљава, води и обезбеђује *Централни регистар страних тајних информација*. Орган јавне власти који је примио страну тајну информацију у складу са посебним законом или ратификованим међународним уговором, установљава, води и обезбеђује регистар страних тајних информација. Копију такве информације, орган јавне власти доставља Директорату. Директорат *информише* страну државу односно међународну организацију о *безбедности страних тајних информација* добијених од стране државе односно међународне организације.

Директорат *прима информације* од стране државе односно међународне организације о *безбедности тајних информација* које је Република Србија предала страни држави односно међународној организацији. Предлог закона познаје и једну *искључујућу околност* од претходних правила. У крајње неповољним политичким, економским или одбрамбено-безбедносним околностима за Републику Србију, и ако је то неопходно ради заштите интереса утврђених у овом закону, на захтев органа јавне власти, Директорат размењује тајне информације са страном државом односно међународном организацијом и *без претходно закљученог међународног уговора*.¹¹¹

110 Упореди: Предлог закона о класификацији информацијама, децембар 2007, 4. Директорат за заштиту тајних информација, чл. 62-67.

111 Упореди: Предлог закона о класификацији информацијама, децембар 2007, 9. Дужности Директората у вези са страним тајним информацијама чл. 68-71.

**НАДЛЕЖНОСТ И СТАТУС ДИРЕКТОРАТА И ГЕНЕРАЛНОГ
ИНСПЕКТОРА ПРЕМА ПРЕДЛОГУ ЗАКОНА О КЛАСИФИКАЦИЈИ
ИНФОРМАЦИЈА**

ДИРЕКТОР

ГЕНЕРАЛНИ ИНСПЕКТОР

НАДЛЕЖНОСТИ

- (1) обезбеђује примену стандарда и прописа
- (2) усваја план заштите за хитне случајеве
- (3) прописује садржину евиденције тајних подат.
- (4) организује вршење послова у вези са ратом тајних инфо са страним државама и МО
- (5) организује вршење послова који се односе на обезбеђење заштите тајних информац.
- (6) поступа по захтевима за издавање дозвола и сертификата
- (7) води евиденцију о издатим сертификатима и дозволама
- (8) води Централни регистар страних тајних инфо.
- (9) предузима мере обуке корисника и обавља друге послове утврђене законом

- (1) контролише примену овог закона и других Прописа који се односе на тајне информације
- (2) декласификује тајне информације
- (3) налаже мере за отклањање недостатака у вези са коришћењем, разменом и другим радњама обраде
- (4) утврђује прекршајну одговорност
- (5) подноси кривичне пријаве и предлаже покретање другог поступка
- (6) решава по жалбама подносиоца захтева за издавање сертификата односно дозволе
- (7) пружа

СТАТУС

Престанак функције

- (1) истек мандата
- (2) на лични захтев,
- (3) када наврши 65 година живота
- (4) разрешењем

Престанак функције

- (1) истек мандата
- (2) на лични захтев,
- (3) када наврши 65 година живота
- (4) разрешењем

ПРЕСТАНАК ФУНКЦИЈЕ И РАЗРЕШЕЊЕ

Разрешење	Разрешење
<p style="text-align: center;">Разрешење</p> <p>(1) ако нестручно и несавесно обавља функц.</p> <p>(2) ако обавља функцију или је запослен у другом органу или политичкој странци</p> <p>(3) ако трајно изгуби радну способност</p> <p>(4) ако буде осуђен за кривично дело на казну затвора</p> <p>(5) изгуби држављанство</p> <p>(6) поступа супротно закону у вези са заштитом тајних информација</p>	<p style="text-align: center;">Разрешење</p> <p>(1) ако нестручно и несавесно обавља функцију;</p> <p>(2) ако обавља функцију или је запослен у другом органу или политичкој странци</p> <p>(3) ако трајно изгуби радну способност</p> <p>(4) ако буде осуђен за кривично дело на казну затвора</p> <p>(5) изгуби држављанство</p> <p>(6) поступа супротно одредбама овог закона</p>
<p>Поступак разрешења покреће најмање 1/3 народних посланика или на захтев већине чланова Одбора НС за уставна питања</p>	<p>Поступак разрешења покреће најмање 1/3 народних посланика. Одбор за безбедност утврђује да ли ти разлози постоје или не</p>

Предлогом закона затим је утврђен и *начин избора директора Директората*, као и *престанак његове дужности*, а затим и услови за *избор* заменика директора Директората, као и *разлози за престанак његове дужности*. Директора *именује и разрешава* Влада Републике Србије на период од *четири године*. Директор има заменика, кога бира и разрешава Влада Републике Србије на предлог директора. Директору функција престаје *истеком мандата, на лични захтев, када наврши 65 година живота или разрешењем*. Разлози за разрешење могу бити ако буде осуђен за кривично дело на казну затвора, ако трајно изгуби радну способност, ако обавља функцију или је запослен у другом органу или политичкој странци, ако изгуби држављанство Републике Србије и ако нестручно или несавесно обавља посао или ако поступа супротно одредбама овог закона у вези са заштитом тајних информација.¹¹²

¹¹² Упореди: Предлог закона о класификацији информацијама, децембар 2007, 4. Директорат за заштиту тајних информација, чл. 62-67.

Што се тиче *надзора* над спровођењем овог закона, њега врши *Генерални инспектор за тајност информација*, као самостално и независно тело у области надзора у овој области. Предлогом су затим утврђене надлежности Генералног инспектора. Генерални инспектор *контролише примену* овог закона и других прописа који се односе на тајне информације, *налаже мере за отклањање недостатака* у вези са коришћењем, разменом и другим радњама обраде тајних информација, *деklasификује тајне информације* у складу са одредбама овог закона, *утврђује прекршајну одговорност* за повреду одредаба овог закона, *подноси кривичне пријаве и предлаже покретање другог поступка* због повреде одредаба овог закона, *решава по жалби* подносиоца захтева за издавање сертификата, односно дозвола и пружа помоћ у спровођењу овог закона и других прописа који се односе на тајне информације. Генералног инспектора *бира Народна скупштина Републике Србије*, већином гласова од укупног броја народних посланика на *предлог одбора Народне скупштине надлежног за безбедност*. На тај начин, *избором у Народној скупштини и преношењем одговорности за рад* Генералног инспектора на *Народну скупштину Републике Србије*, *обезбеђује се његова независност и самосталност*. Предлогом су утврђени услови за избор и трајање мандата Генералног инспектора, као и разлози за престанак дужности. Тако генералном инспектору дужност престаје истеком мандата, на лични захтев, када наврши шездесет пет година живота и разрешењем. Истим чланом утврђени су и разлози за разрешење Генералног инспектора, и начин покретања поступка разрешења. *Независност и непристрасност* Генералног инспектора обезбеђена је кроз законску гаранцију да Генерални инспектор *неће тражити, нити примати налоге и упутства државних органа и других лица*. Генерални инспектор има право на плату једнаку плати судије Врховног суда као и друга права на основу рада у складу са законом, и право на накнаду трошкова насталих у вези са вршењем своје надлежности.

У вршењу својих надлежности, *Генералном инспектору* помажу *специјални инспектори*. Предлогом закона, утврђени су и услови за избор специјалних инспектора, начин избора, разлози за престанак мандата и дужина трајања мандата специјалних инспектора. Генерални инспектор има заменика кога одређује сам Генерални инспектор из реда специјалних инспектора. Предлогом су ближе разређене и надлежности специјалних инспектора. Генерални инспектор има *стручну службу*. Одговорност Генералног инспектора према Народној скупштини Републике Србије, и надзор Народне скупштине над радом Генералног инспектора између осталог се обезбеђује кроз обавезу Генералног инспектора да у року од три месеца од окончања фискалне године, поднесе Народној скупштини *годишњи извештај о радњама* предузетим у

примени овог закона и издацима.¹¹³

Предлогом су утврђене и казнене одредбе, којом су *утврђене прекршајне казне* у случају кршења система заштите тајних информација утврђених овим Предлогом.¹¹⁴

VI. ЗНАЧАЈ УСВАЈАЊА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА ЗА ОТВОРЕНО И ТРАНСПАРЕНТНО ДРУШТВО

Доношењем једног оваквог закона којим се на целовит начин уређује систем обраде, коришћења, приступа, заштите и контроле тајних информација, односно разрадом наведених принципа и системских решења која су већ установљена у међународном праву, Србија би се придружила породици европских и других народа, које су овакве законе у прошлости већ донеле.

С друге стране, такав закон посредно би имао значајне импликације и за унапређивање *спровођења Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја*, који је услед не постојања *Закона класификацији информација* у више наврата *трпео одређена ограничења*, јер су се за „тајне“, проглашавале информације које то садржински свакако нису. То показује више десетина случајева које су забележени у досадашњем раду Повереника за информације од јавног значаја, као на пример, случај концесије за аутопут Хоргош-Пожега, куповина шведских локомотива, незаконито издавање „дуплих“ картица на ауто-путу, „тајност“ плате функционера јавне власти а нарочито директора јавних предузећа, приступ статистичким информацијама о броју прислушаних лица од стране БИА, и сл. Да Закон о класификацији информација у овом облику постоји, такве информације *не би ни могле бити* проглашене тајним информацијама.

Следећи значај моменат, повезан је са *тестом пропорционалности* односно *тестом јавног интереса*. Према изричитим одредбама Прелога закона, тајном информацијом се може означити само информација која се односи на: националну безбедност, спољне послове, обавештајне и контра-обавештајне активности државе, укључујући системе, уређаје, пројекте, планове, научна истраживања, технологије и економске и финансијске послове од значаја за њих. Међутим, таква информација *се може означити тајном* само ако је то *неопходно у демократском друштву* и ако су *законом утврђени интереси* у конкретном случају *претежнији од интереса слободе приступа ин-*

113 Упореди: Предлог закона о класификацији информацијама, децембар 2007, 3. Надзор, чл. 73-81.

114 Упореди: Предлог закона о класификацији информацијама, децембар 2007, 9. Казнене одредбе, чл. 82-84, Одељак 10. Прелазне и завршне одредбе, чл. 85-88.

формацијама. Значи, ни једна информација се не може сматрати тајном ако претходно није спроведен тест јавног интереса.¹¹⁵

Трећа значајна карактеристика Предлога закона о класификацији информација повезана са приступом информацијама, односи се на *круг корисника тајних информација*. Повереник за информације од јавног значаја, улази у круг корисника, којима је приступ и коришћење информације *било ког степена тајности без издавања сертификата*, на основу функције које обавља (ово право имају и председник Народне скупштине, Председник Републике, председник Владе и др). На овај начин, Повереник врши још један облик, овај пут *„садржинске контроле“* тајних информација, што је у складу са његовим надлежностима утврђене Законом о слободном приступ информацијама.¹¹⁶

Ичетврто, Предлогуводи институцију *„дувачаупиштаљку“* (Whistleblower“), кроз одредбу да онај ко открије информацију која је проглашена тајном ради прикривања кривичног дела, прекорачења или злоупотребе службеног положаја или другог незаконитог акта или радње органа јавне власти супротно радно-правној обавези чувања тајне, *не може бити позвано на одговорност*, ако је имао оправдани разлог да верује у истинитост или потпуност информације, чиме се *„ојачава“* положај јавних службеника, који добијају значајан степен независности у односу.¹¹⁷

На овај начин се обезбеђује *„компабилност“* у две различите али међусобно повезане области, чиме се остварује основни циљ: *„транспарентност“* односно *„отвореност“* органа јавне власти у функцији грађана кроз поштовање људских права што нас и као државу приближава концепту социјалне регулације друштвених процеса, а са друге стране, обезбеђује успешну заштиту тајних информација засновану на *легитимној друштвеној оправданости* проглашавањем одређене информације *као тајне*.

Усвајањем овог законског Предлога, било би омогућено да „тајност“ истински буде стављена у контекст „јавности“ тачније, у функцију *легитимних и оправданих ограничења* у општем интересу друштва, на шта се у Србији одавно чека.

115 Упореди: Предлог закона о класификацији информацијама, децембар 2007, чл. 7-8.

116 Упореди: Предлог закона о класификацији информацијама, децембар 2007, чл. 29-30.

117 Упореди: Предлог закона о класификацији информацијама, децембар 2007, чл. 4-5.

Иако су „отвореност“ и „транспарентност“ суштинске одлике савременог демократског друштва, у прошлости али и данас, појављује се и „тајност“ која има за циљ да заштити одређене значајне државне интересе. Како је „тајност“ често била предмет различитих злоупотреба, у савременим правним системима али и међународним документима настали су одређени стандарди који су по правилу утврђени једним јединственим законом којим је регулише област класификације информацијама. То на жалост, у Србији није случај, те је „тајност“ и данас предмет злоупотреба. Зато и Србија мора, као и многе друге државе до сада, кренути путем целовитог законског уређења ове области посебним законом, којим би био утврђен адекватан баланс између претежнијих интереса и „права јавности да зна“.