



Fond za humanitarno pravo

PRISTUP DOKUMENTIMA
O ZLOČINIMA PROTIV
MEĐUNARODNOG PRAVA U
POSEDU INSTITUCIJA SRBIJE:
DRŽAVNA TAJNA
JAČA OD PRAVA NA ISTINU



Fond za humanitarno pravo

Pristup dokumentima o zločinima
protiv međunarodnog prava
u posedu institucija Srbije:

**DRŽAVNA TAJNA
JAČA OD PRAVA NA ISTINU**

april 2016. godine



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Federal Department of Foreign Affairs FDFA

Izveštaj je objavljen uz podršku Ministarstva spoljnih poslova Švajcarske. Stavovi izneti u izveštaju pripadaju isključivo autoru i ne odražavaju nužno zvanične stavove Ministarstva spoljnih poslova Švajcarske.

Skraćenice korišćene u tekstu

37. mtbr VJ	37. motorizovana brigada Prištinskog korpusa Vojske Jugoslavije
<i>Dorđević</i>	Predmet pred Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju IT-05-87/1-T, Tužilac protiv <i>Vlastimira Dorđevića</i>
EU	Evropska Unija
Evropski sud	Evropski sud za ljudska prava
Evropska konvencija	Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda Saveta Evrope
FHP	Fond za humanitarno pravo
MKSJ	Međunarodni krivični sud za bivšu Jugoslaviju
MO	Ministarstvo odbrane Republike Srbije
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije
PJP	Posebne jedinice policije Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije
Poverenik	Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti
<i>Šainović i dr.</i>	Predmet pred Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju IT-05-87, Tužilac protiv <i>Milana Milutinovića, Nikole Šainovića, Dragoljuba Ojdanića, Nebojše Pavkovića, Vladimira Lazarevića i Sretena Lukića</i>
TRZ	Tužilaštvo za ratne zločine Republike Srbije
UN	Ujedinjene nacije
VJ	Vojska Jugoslavije



Sadržaj

Rezime.....	7
I. Uvod.....	9
Sadržaj državnih arhiva.....	12
II. Istorijski osvrt i uporedno-pravna praksa.....	15
Evolucija prava na istinu	15
Međunarodnopravni okvir.....	17
Praksa drugih post-konfliktnih zemalja.....	27
III. Relevantni zakoni u Srbiji i problemi u njihovoj primeni.....	31
1. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.....	31
2. Zakon o tajnosti podataka.....	35
3. Zakon o zaštiti podataka o ličnosti.....	38
IV. Praksa državnih organa Republike Srbije.....	40
Ministarstvo unutrašnjih poslova.....	40
Ministarstvo odbrane.....	46
V. Zaključak.....	57
VI. Prilozi.....	58



Rezime

Pristup javnosti arhivama koje sadrže dokumente relevantne za utvrđivanje činjenica o kršenjima ljudskih prava u prošlosti jedan je od temeljnih preduslova uspostavljanja tranzicione pravde u post-konfliktnom društvu. U društvima poput Srbije, koja su prošla periode obeležene sistemskim nasiljem, pristup informacijama o kršenjima ljudskih prava predstavlja sastavni element prava žrtava i društva na istinu.

Pravo na istinu o tome šta se dogodilo tokom perioda masovnih kršenja ljudskih prava je i ljudsko pravo iz okvira slobode izražavanja, garantovane Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima. Navedeni pakt, koji obavezuje Srbiju i njene organe, navodi da "[s]vako ima pravo na slobodu izražavanja; to pravo podrazumeva slobodu *traženja, primanja* i širenja obaveštenja"¹ [kurziv FHP]. Ono predstavlja osnov za uživanje niza drugih ljudskih prava, a ujedno omogućava javni nadzor nad radom državnih organa i efektivno učešće građana u demokratskim procesima.

Uprkos činjenici da je Republika Srbija potpisnica Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i država inicijator Rezolucije o pravu na istinu usvojene u Savetu za ljudska prava UN, kao i domaćem pravnom okviru koji garantuje pristup informacijama od javnog značaja, njene institucije sistemski onemogućavaju javnosti pristup relevantnim dokumentima ali i državnim organima koji se bave procesuiranjem ratnih zločina.

Izveštaj je zasnovan na višegodišnjoj praksi FHP-a u istraživanju i objavljivanju javno dostupnih dokaza o nekažnjenim zločinima, koja obuhvata i pristup informacijama i dokumentima iz arhiva Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) i Ministarstva odbrane (MO).

7

MUP i MO unazad nekoliko godina nezakonito opstruiraju pristup informacijama i dokumentima od javnog značaja relevantnim za rekonstrukciju događaja iz prošlosti, uključujući i činjenice o počinjenim zločinima i prisilno nestalim osobama. Ta dva organa po pravilu odbijaju da dostave tražene informacije i dokumente, posebno kada se zahtevana dokumentacija odnosi na zločine u vezi sa kojima postoje ozbiljne indicije da su ih počinili pripadnici policije i vojske. U cilju skrivanja te dokumentacije od javnosti, MUP i MO koriste različite argumente i postupke, koji su neretko u suprotnosti sa relevantnim zakonima.

Praksa MUP-a je da brojne zahteve odbija uz neubedljivo obrazloženje da tražene podatke ne poseduje. Sa druge strane, MO zahteve odbija uglavnom uz obrazloženje da je reč o tajnim podacima ili podacima o ličnosti. Ova praksa MO zasnovana je na proizvoljnom tumačenju relevantnih zakona i uključuje i odbijanje sprovođenja rešenja Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu

1 Član 19, stav 2, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima. Usvojen i otvoren za potpisivanje i ratifikovanje ili pristupanje rezolucijom Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 2200A (XXI) od 16. decembra 1966 godine. Stupio na snagu 23. marta 1976. godine u skladu sa članom 49. *Službeni list SFRJ* (Međunarodni ugovori) br. 7/1971.



podataka o ličnosti kojim se nalaže dostavljanje dokumenata i informacija od javnog značaja.

Osnovni cilj ovog Izveštaja je da ukaže na potrebu otvaranja državnih arhiva koje sadrže dokumentaciju o zločinima i teškim kršenjima ljudskih prava počinjenim tokom ratova u bivšoj Jugoslaviji 1990-ih godina, čime bi se pomoglo u borbi protiv nekažnjivosti zločina a žrtvama, njihovim porodicama i celokupnom društvu omogućilo ostvarivanje prava na istinu.



I. Uvod

O FHP-u

FHP od svog osnivanja 1992. godine istražuje i dokumentuje zločine protiv međunarodnog prava i druga teška kršenja ljudskih prava počinjena tokom i u vezi sa ratovima na teritoriji bivše Jugoslavije (1991-2000). FHP podnosi krivične prijave protiv osumnjičenih počinilaca tih dela i objavljuje dosijee o nekažnjenim zločinima i dostupnim dokazima koji ukazuju na jedinice i pojedince, učesnike tih zločina. Ujedno, FHP zastupa žrtve pred nacionalnim sudovima u krivičnim postupcima za ratne zločine, kao i u parničnim i administrativnim postupcima za reparacije.

Istraživanje FHP-a se zasniva na dokazima o počinjenim zločinima koji potiču iz dva osnovna izvora. Prvi izvor su svedoci – preživeli, članovi porodica žrtava, očevici, svedoci insajderi koji su u izjavama datim FHP-u ili pred sudovima izneli saznanja o zločinima i počinocima. Drugi izvor su zvanični dokumenti Republike Srbije i drugih država u regionu, koji su korišćeni u suđenjima pred Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju (MKSJ) a javno su dostupni kroz onlajn sudsku bazu podataka.²

Kako MKSJ onlajn sudska baza ne sadrži celokupne arhive državnih organa (već samo dokumente - dokaze izvedene u postupcima pred tim sudom), FHP od državnih organa Srbije traži pristup do sada neobelođanjenim dokumentima, putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. Od sredine 2013. godine do kraja 2015. godine, FHP je podneo preko 400 zahteva za informacije od javnog značaja MO i MUP.

9

Društveno – politički kontekst

Proces demokratizacije društava koja su, poput Srbije, prošla kroz period masovnih kršenja ljudskih prava u prošlosti nezamisliv je bez primene mehanizama tranzicione pravde kao preduslova pomirenja i uspešne demokratizacije. Mehanizmi tranzicione pravde uključuju utvrđivanje individualne krivične odgovornosti za nedela; utvrđivanje, javno iznošenje i priznanje činjenica o zločinima; reparacije žrtvama; kao i sveobuhvatne reforme institucija koja će ubuduće garantovati neponavljanje zločina. Uspešnost ovih mehanizama u velikoj meri zavisi od dostupnosti arhiva koje sadrže podatke o kršenjima ljudskih prava u prošlosti.

U Srbiji je do danas primenjen samo jedan mehanizam tranzicione pravde – suđenja za ratne zločine. Međutim, ovaj mehanizam nije ostvario svoj potencijal, bezmalo i zbog odsustva stvarne političke

2 Ovi dokumenti su dostupni javnosti kroz Sudsku bazu MKSJ, na internet stranici MKSJ: <http://icr.icty.org/bcs/defaultb.aspx>



podrške i volje, što je vidljivo i iz opstrukcije rada organa odgovornih za procesuiranje ratnih zločina.³ Naime, iako su državni organi po zakonu dužni da Tužilaštvu za ratne zločine (TRZ) dostave traženu dokumentaciju,⁴ oni to odbijaju da čine. Zamenik tužioca za ratne zločine svojevremeno je javno ukazao na taj problem:

I nama se dešava da, kada istražujemo odgovornost visokih funkcionera, često dobijamo odgovor da je baš to što tražimo stradalo u bombardovanju. Onda se neki takav papir pojavi u Hagu i mi treba da prođemo golgotu da bismo došli do tog papira s obzirom na pravila Haškog tribunala. Neprijatno se iznenadimo kada u Haškom tribunalu nađemo dokumenta za koja su nam naši državni organi rekli da ne postoje, da su izgorela u bombardovanju ili tako nešto. To se mora rešiti na nivou države.⁵

On je istakao i da:

[...] problem sa kojim se suočavamo jeste nedostupnost dokumenata [...] [N]ije tajna da su goreli arhivi Državne bezbednosti posle petog oktobra upravo da bi se sakrili neki dokazi [i] nije tajna da je jedan deo ljudi koji oseća odgovornost za neke zločine u strukturama vlasti i da nerado sarađuju. Uvek kada istražujete, na primer, ratne zločine koje je počinila policija, to vam je uvek kao zavet ćutanja.⁶

Skrivanje dokumentacije o zločinima u svrhu zaštite odgovornih osoba nije iznenađujuće ako se ima u vidu da su u organima u posedu ključnih arhiva i dalje zaposleni brojni pojedinci koji su kao pripadnici vojske i policije bili akteri događaja koji su u fokusu rada organa nadležnih za procesuiranja ratnih zločina. Naime, institucionalne reforme u vidu lustracije i *vetting*-a do danas nisu sprovedene u Srbiji. Zakon o lustraciji, koji je trebalo da sprovede procenu podobnosti za vršenje javnih funkcija najviših državnih funkcionera, prestao je da važi 2013. godine, a da nije primenjen niti u jednom slučaju.⁷

3 Više o suđenjima za ratne zločine videti u: FHP, „Analiza procesuiranja ratnih zločina u Srbiji u periodu od 2004. do 2013. godine“, dostupno na http://www.hlc-rdc.org/wp-content/uploads/2014/10/Analiza_2004-2013_srp.pdf i FHP, „Izveštaj o suđenjima za ratne zločine u Srbiji tokom 2014. i 2015. godine“, dostupno na http://www.hlc-rdc.org/wp-content/uploads/2016/03/Izvestaj_o_sudjenjima_za_ratne_zlocine_u_Srbiji_tokom_2014_i_2015_godine.pdf

4 Član 7 Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u postupku za ratne zločine: „Svi državni organi i organizacije dužni su da na zahtev Tužioca za ratne zločine ili Službe za otkrivanje ratnih zločina: 1) bez odlaganja omoguće upotrebu svakog tehničkog sredstva kojim raspolažu, 2) obezbede blagovremeno odazivanje svog pripadnika, odnosno zaposlenog, uključujući i starešine organa ili organizacija, radi davanja obaveštenja i saslušanja, odnosno ispitivanja u svojstvu građanina, osumnjičenog ili svedoka, 3) bez odlaganja predaju svako pismeno ili drugi dokaz koji poseduju, ili na drugi način saopšte informacije koje mogu da pomognu u otkrivanju učinilaca ratnih zločina.“

5 Omer Karabeg, „Da li su Diković i Guri nedodirljivi?“, *Radio Slobodna Evropa*, 14. septembar 2014. godine, dostupno na <http://www.slobodnaevropa.org/content/da-li-su-dikovic-i-guri-nedodirljivi/26581902.html>, pristupljeno dana 22. januara 2016. godine.

6 Marija Ristić, „Vekarić: Regionalna saradnja ključ za procesuiranje ratnih zločina“, *BIRN*, 21. novembar 2013. godine, dostupno na <http://www.balkaninsight.com/en/article/vekari%C4%87-klju%C4%8Dno-regionalno-procesuiranje-ratnih-zlo%C4%8Dina> pristupljeno dana 23. marta 2016. godine.

7 Zakon o odgovornosti za kršenje ljudskih prava (*Sl. glasnik RS* br. 58/2003 i 61/2003 - ispr).



Vetting nižerangiranih državnih službenika - pripadnika bezbednosnih službi, odnosno ocena njihove podobnosti za vršenje državnih funkcija zbog umešanosti u kršenja ljudskih prava u prošlosti,⁸ nije sproveden niti je moguć, jer trenutno zakonsko rešenje ne predviđa provere ratne prošlosti pripadnika vojske i policije, niti ona može biti osnov za trajno udaljenje iz službe.⁹ Potrebu za proverom prošlosti aktivnih pripadnika vojske i policije, kao i civilnih institucija, ilustruje podatak da je oko 10% optuženih za ratne zločine u Srbiji u trenutku podizanja optužnice za ratne zločine bilo aktivno u službi vojske i policije.

Posledično, danas se na visokim pozicijama unutar relevantnih državnih institucija nalaze visokorangirani osumnjičeni ratni zločinci i odlučuju o pristupu javnosti arhivama koje bi mogle da dovedu do njihovog procesuiranja. Recimo, na čelu Vojske Srbije je Ljubiša Diković, bivši komandant 37. motorizovane brigade VJ, umešane u ratne zločine (ubistva, silovanja, proterivanja i druga krivična dela) nad hiljadama civila tokom rata na Kosovu.¹⁰ Na čelu skupštinskog Odbora za kontrolu službi bezbednosti, koji ima pristup tajnim podacima i nad njima vrši nadzor, danas se nalazi Momir Stojanović, bivši načelnik Odseka za bezbednost Prištinskog korpusa, u pogledu čije odgovornosti za zločine nad albanskim civilima je javno iznet veliki broj kredibilnih dokaza.¹¹

U okviru procesa izgradnje vladavine prava i reforme institucija, Srbija je 2004. godine usvojila Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Usvajanje tog zakona bilo je preduslov za članstvo u Savetu Evrope.¹² Danas, 12 godina kasnije, može se zaključiti da su se ostvarile bojazni Saveta Evrope, Evropske unije i Misije OEBS-a iskazane po usvajanju Zakona, da su se izborom pojedinih zakonskih rešenja ograničila prava građana nauštrb širokih ovlašćenja državnih organa,¹³ kao i strahovanja Poverenika da ovaj Zakon neće uspeti da prevlada nad „društvenom atmosferom u kojoj su monopol nad informacijama, ‘tajne’ i mistifikacije značajne poluge kontrole nad društvenim procesima”.¹⁴

11

8 Videti npr. ICTJ, „Vetting“, dostupno na <https://www.ictj.org/our-work/research/vetting>, pristupljeno dana 16. marta 2016. godine.

9 Vidi član 77. Zakona o vojsci Srbije (*Sl. glasnik RS* br. 116/2007 i 88/2009) i član 165. Zakona o policiji (*Sl. glasnik RS* br. 101/2005, 63/2009 - odluka US i 92/2011).

10 Videti FHP, „Dosije Ljubiša Diković“ (2012), dostupno na <http://www.hlc-rdc.org/wp-content/uploads/2012/10/Ljubisa-Dikovic-Dosije-and-Prilog.pdf> i FHP, „Dosije Rudnica“ (2015), dostupno na http://www.hlc-rdc.org/wp-content/uploads/2015/01/Dosije_Rudnica_sr.pdf, pristupljeno dana 16. marta 2016. godine.

11 Videti dosije FHP „Operacija Reka“ (2015), dostupno na http://www.hlc-rdc.org/wp-content/uploads/2015/10/Dosije-Operacija_Reka.pdf, pristupljeno dana 16. marta 2016. godine.

12 „Izveštaj Saveta Evrope o poštovanju dužnosti i obaveza i primena programa saradnje nakon članstva (SG/Inf(2004)33) od 16. decembra 2004. godine“, dostupno na <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=795439&Site=COE>. Poverenik za informacije od javnog značaja, „Vodič kroz Zakon o slobodnom pristupu informacijama“, str. 1, dostupno na http://www.poverenik.rs/images/stories/Dokumentacija/16_ldok.pdf, pristupljeno dana 12. marta 2016. godine.

13 Zajednička izjava Misije OEBS u Srbiji i Crnoj Gori, Kancelarije Saveta Evrope u Beogradu i Delegacije Evropske komisije u Srbiji i Crnoj Gori od 15. novembra 2004. godine, dostupno na <http://www.osce.org/serbia/56947>, pristupljeno dana 13. marta 2016. godine.

14 Poverenik za informacije od javnog značaja, „Vodič kroz Zakon o slobodnom pristupu informacijama“, str. 1, dostupno na http://www.poverenik.rs/images/stories/Dokumentacija/16_ldok.pdf, pristupljeno dana 12. marta 2016. godine.



Naime, Poverenik za informacije od javnog značaja je u svom poslednjem izveštaju (2014) istakao da je

[i]z godine u godinu, uključujući 2014. godinu, tajnost informacija [...] najčešći razlog zbog koga organi vlasti uskraćuju informacije tražiocima [...] Dodatno zabrinjava podatak da je u 2014. godini, broj takvih slučajeva čak povećan i to za 12,2% u odnosu na 2013. godinu.¹⁵

[...]

Uskraćivanje informacija s pozivom na poverljivost postupajući organi vlasti najčešće ne argumentuju čak ni dokazom da se zaista radi o dokumentu tj. informaciji koja je kao poverljiva klasifikovana na propisan način, u skladu sa Zakonom o tajnosti podataka, a po pravilu, veoma retko se iznosi neki suštinski razlog i dokaz u prilog odluke o uskraćivanju pristupa informaciji. Gotovo uvek, zahteve apriori odbiju, bez primene propisanog tzv. testa štete i testa javnog interesa o proceni pretežnosti interesa između prava javnosti da zna i drugog prava ili javnog interesa koji se štiti tajnom i koji bi mogao biti ozbiljno povređen objavljivanjem informacije.¹⁶

Sadržaj državnih arhiva

12

Važnost arhiva MUP-a i MO koje sadrže dokumente neophodne za rekonstrukciju događaja tokom i u vezi sa ratnim sukobima u bivšoj Jugoslaviji tokom 1990-ih godina je nesporna. Taj zaključak se pre svega temelji na uvidu u rad MKSJ-a i značaju koji je ovaj sud dao toj dokumentaciji tokom dokaznih postupaka i u presudama. Kao što je napomenuto, taj međunarodni sud je za potrebe istraga i vođenja postupaka protiv odgovornih za povrede međunarodnog humanitarnog prava preuzeo značajan broj dokumenata iz arhiva MUP-a i MO.

Analizom javno dostupnih dokumenata iz arhiva MO i MUP-a koji se nalaze u onlajn bazi podataka MKSJ-a može se zaključiti da je reč o dokumentima od izuzetne pravne i istorijske vrednosti. Dokumenti sadrže obilje podataka o akterima i okolnostima pojedinih događaja iz perioda sukoba, koji mogu **pomoći u otkrivanju odgovornih osoba za zločine kao i u potrazi za licima prisilno nestalim tokom sukoba.**

Sa druge strane, važno je napomenuti da je za objektivno tumačenje tih dokumenata potrebno imati u vidu i društveno-politički kontekst u kojem su nastali, odnosno činjenicu da su njihovi autori bile institucije sa ozbiljnim demokratskim deficitom i praksom zaštite predstavnika državnih organa od

15 Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, „Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2014. godinu“, str. 26, dostupno na <http://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2015/g.izvestaj2014.pdf> pristupljeno dana 23. marta 2016. godine.

16 *Ibid.*



odgovornosti za kršenja ljudskih prava. Zbog toga se tumačenje ovih dokumenata mora ceniti u vezi sa drugim izvorima podataka o kršenjima ljudskih prava tokom 1990-ih.

Arhive MUP-a i MO sadrže dokumente poput zapovesti o vojnim i policijskim operacijama tokom sukoba, dnevnih borbenih izveštaja i rasporeda jedinica, zatim podatke o raspoređivanju pripadnika, komandnoj strukturi, prepočinjavanju jedinica, odnosu prema civilnom stanovništvu, civilnim vlastima, međunarodnim institucijama, itd. Zahvaljujući podacima iz ovih dokumenata i njihovom ukrštanju sa svedočenjima očevidaca, preživelih i drugih svedoka pojedinih zločina, može se sklopiti prilično jasna slika o sledu kritičnih događaja i njihovim akterima. U najmanju ruku, može se rekonstruisati prisutnost određenih jedinica vojske i policije u vreme i na mestu počinjenja nekog zločina.

Posebno dragoceni dokumenti iz arhiva MO i MUP-a odnose se na aktivnosti pripadnika tih institucija u vezi sa telima žrtava zločina. Vojska i policija su kao najviša vlast na ratom zahvaćenim područjima nesumnjivo imali formalnu nadležnost i praktičnu ulogu u pronalaženju i pokopavanju ljudskih tela tokom sukoba, u postupku tzv. asanacije bojišta. Naime, Ženevske konvencije propisuju pravila postupanja sa telima ljudi umrlih tokom oružanog sukoba, koja obuhvataju popisivanje niza podataka o stradalim osobama koji mogu pomoći u njihovom kasnijem identifikovanju. Za taj postupak tokom rata na Kosovu bili su zaduženi VJ i MUP.¹⁷ Međutim, prema nalazima MKSJ, MUP i VJ su „asanaciju bojišta” sprovodili sa nezakonitim ciljem prikrivanja dokaza o počinjenim zločinima.¹⁸

Na činjenicu da su MO i MUP dokumentovali mere i postupke u vezi sa telima žrtava upućuju ne samo njihova birokratska priroda i strogo hijerarhijsko ustrojstvo, već i niz konkretnih primera dokumenata korišćenih u postupcima pred MKSJ. Baza podataka MKSJ danas sadrži dokumente poput naređenja o osnivanju i zaduženjima odeljenja za asanaciju,¹⁹ izveštaja vojnih i policijskih komisija o sprovedenim asanacijama terena,²⁰ izveštaja MUP-a o sprovedenim uviđajima i o kriminalističko-tehničkim pregledima lica mesta u vezi sa asanacijama,²¹ itd.

13

17 Prvostepena presuda MKSJ u predmetu *Đorđević* od 23. februara 2011. godine, par. 553, 985, 988, 2118, 2119 i 2121; Prvostepena presuda MKSJ u predmetu *Šainović i dr.* od 26. februara 2009. godine, Tom 4, par. 1356 i 1357; Naređenje za asanaciju bojišta PrK, 31. mart 1999. godine, dok. pr. br. 5D00352, *Šainović i dr.*

18 Više o prikrivanju tela videti u prvostepenoj presudi MKSJ u predmetu *Šainović i dr.* od 26. februara 2009. godine, str. 428-460, kao i u prvostepenoj presudi MKSJ u predmetu *Đorđević* od 23. februara 2011. godine, str. 474-520.

19 Videti npr. Naređenje za asanaciju bojišta PrK, 31. mart 1999. godine, dok. pr. br. 5D00352, *Šainović i dr.*; Naređenje za asanaciju bojišta PrK – dopuna, 8. april 1999. godine, dok. pr. br. 5D00179, *Šainović i dr.*; Naređenje za asanaciju bojišta Komande 125. mtbr, 4. april 1999. godine, dok. pr. br. P01246, *Šainović i dr.*; Naređenje za asanaciju bojišta Komande 37. mtbr VJ, 5. april 1999. godine, dok. pr. br. 5D01028, *Šainović i dr.*

20 Videti npr. Primena pravila međunarodnog prava oružanih sukoba, str. 95, dok. pr. br. P01011, *Šainović i dr.*; Informacija Radne grupe, 25. maj 2001. godine, str. 3, dok. pr. br. P00567, *Šainović i dr.*

21 MUP-ov pregled registrovanih krivičnih dela i preduzetih mera na području Kosova i Metohije u periodu od 1. jula 1998. do 20. juna 1999. godine, str. 17, dok. pr. br. 6D00614; Izveštaj MUP-a o kriminalističko-tehničkom pregledu lica mesta u Izbici, 2. jun 1999. godine, dok. pr. br. 6D116; MUP, Beleška o poseti lokaciji Izbica, 27. maj 1999. godine, dok. pr. br. 6D115, *Šainović i dr.*



Iz do sada dostupnih dokumenata vidljivo je da su sve vojne brigade morale formirati tzv. odeljenja za asanaciju koja su bila zadužena za prikupljanje podataka o stradalim osobama, pravljenje spiskova pokopanih lica i postupanje sa ličnim stvarima stradalih osoba.²² Iako je taj postupak često sproveden u cilju uništenja tragova zločina, ipak je bio ustrojen po formalnim pravilima ratovanja i nesumnjivo je da je u tom procesu prikupljena (i sačuvana!) dokumentacija, koja je danas od neprocenjive vrednosti za traženje nestalih osoba.

Da takva dokumentacija o žrtvama, danas nestalim osobama, postoji u arhivama MO i MUP-a između ostalog proizilazi i iz činjenice da je ona korišćena od strane istražnih tela VJ i MUP-a. Na osnovu takve dokumentacije je Radna grupa MUP-a 2001. godine otkrila masovne grobnice sa telima kosovskih Albanaca u Batajnici, Perućcu i Petrovom Selu.²³ MO i MUP su odbili da FHP-u dostave dokumentaciju pomenutih istražnih tela [videti više u odeljku „Praksa državnih organa Republike Srbije“].

Pored toga, dokazi da unutar MO i MUP-a postoje informacije o telima žrtava koje se i dalje vode kao nestale vidljivo je i iz dostupnih informacija u vezi sa masovnom grobnicom u Rudnici, u kojoj su 2014. godine pronađena tela žrtava ratnih zločina srpskih snaga počinjenih tokom sukoba na Kosovu. Naime, raspoloživi dokazi potvrđuju da je 37. motorizovana brigada VJ bila zadužena za asanaciju terena na mestima zločina,²⁴ da je odeljenje za asanaciju te brigade uspostavljeno na dan prvog od četiri zločina čije su žrtve skrivene u masovnoj grobnici u Rudnici,²⁵ da je odeljenje za asanaciju iste brigade izvestilo lokalne organe o telima žrtava na mestu zločina u selu Rezala,²⁶ da je istražni sudija izašao na lice mesta i konstatovao tela žrtava,²⁷ da su o zločinu u Rezali obavešteni vojni istražni organi,²⁸ da su odeljenja za asanaciju bojišta bila u obavezi da svakodnevno izveštavaju komandante brigada o aktivnostima,²⁹ da je zemljište na kojem je pronađena masovna grobnica u Rudnici pripadala VJ,³⁰ itd. Sva navedena dokumenta, kao i niz drugih, nalaze se u posedu državnih organa Republike Srbije.

Nesumnjivo je da su državne institucije i njihovi trenutni ili bivši pripadnici u vreme i nakon počinjenih zločina imali podatke o telima žrtava pronađenim u masovnoj grobnici u Rudnici, ali su odbili da pruže informacije i pomognu u potrazi za njima. Naime, masovna grobnica u Rudnici nije pronađena zahvaljujući aktivnostima i informacijama državnih organa Srbije, već je informaciju o njenom postojanju i lokaciji pružio EULEX.³¹

22 Više o postupku asanacije videti u FHP-ovom „Dosije Rudnica“, str. 11-13, dostupan na http://www.hlc-rdc.org/wp-content/uploads/2015/01/Dosije_Rudnica_sr.pdf, pristupljeno dana 9. februara 2016. godine.

23 Više o radu ovih istražnih tela videti u FHP-ovom „Dosije Rudnica“, str. 13-14, dostupan na http://www.hlc-rdc.org/wp-content/uploads/2015/01/Dosije_Rudnica_sr.pdf, pristupljeno dana 9. februara 2016. godine.

24 Naređenje za asanaciju bojišta 37. mtbr VJ, 5. april 1999. godine, dok. pr. br. 5D01028, *Šainović i dr.*

25 *Ibid.*

26 MUP-ov pregled registrovanih krivičnih dela i preduzetih mera na području Kosova i Metohije u periodu od 1. jula 1998. do 20. juna 1999. godine, str. 17, dok. pr. br. 6D00614, *Šainović i dr.*

27 *Ibid.*

28 Dopis okružnog javnog tužilaštva Kosovska Mitrovica vojnom tužilaštvu od 26. aprila 1999. godine.

29 Naređenje za asanaciju bojišta 37. mtbr VJ, 5. april 1999. godine, dok. pr. br. 5D01028, *Šainović i dr.*

30 Videti „Dosije Rudnica“, par. 28.

31 *Ibid.*, par. 18.



Osim ove dokumentacije u državnim arhivama koja je evidentno od ključne važnosti u potrazi za nestalim osobama, postoji niz drugih dokumenata koji mogu poslužiti toj svrsi. Recimo, MKSJ je za otkrivanje masovnih grobnica koristio dokumentaciju o upotrebi teške mehanizacije poput buldožera, rovokopača i bagera; dokumentaciju o izdavanju i utrošku goriva; putne naloge o angažovanju ili korišćenju kamiona i slične dokaze.³²

Na značaj otvaranja arhiva u cilju potrage za nestalim osobama ukazali su Evropski parlament i Komitet UN za prisilne nestanke u svojim izveštajima o Srbiji iz 2015. godine (videti odeljak „Međunarodnopravni okvir“).

Skoro 11.000 žrtava ratova u bivšoj Jugoslaviji i dalje se vode kao nestale.³³ Većina od preko 20.000 nestalih koji su do danas pronađeni, nađeni su u tajnim masovnim grobnicama posle više godina ili decenija od okončanja ratnog sukoba. Pronalazak preostalih nestalih osoba, koje su u vreme prisilnih odvođenja bile u rukama vojske ili policije, zavisiće od javne dostupnosti njihovih arhiva, odnosno spremnosti svih državnih organa da aktivno pomognu u pronalaženju tajnih masovnih grobnica.

II. Istorijski osvrt i uporedno-pravna praksa

Evolucija prava na istinu

Istorijski gledano, pravo na istinu je vezivano prvenstveno za slučajeve prisilno nestalih lica. Pravo na istinu prvi put je formulisano u međunarodnom humanitarnom pravu, tačnije u Dopunskom protokolu uz Ženevske konvencije iz 1949. godine, čiji član 32 predviđa da se „delatnost visokih strana ugovornica, strana u sukobu i međunarodnih humanitarnih organizacija navedenih u Konvencijama i ovom protokolu zasniva u prvom redu na *pravu porodica da saznaju sudbinu svojih članova*“³⁴ [kurziv FHP]. Pravo na istinu eksplicitno je priznato i Konvencijom o zaštiti svih lica od prisilnih nestanaka.³⁵

Međutim, ovo pravo je evoluiralo tako da se danas odnosi i na druge oblike teških kršenja ljudskih prava. Niz izveštaja i rezolucija organa UN eksplicitno pominje pravo na istinu. U izveštaju iz 2006. godine o pravu na istinu, Visoki komesar UN za ljudska prava zaključio je:

32 Videti npr. Prvostepena presuda MKSJ u predmetu *Krstić* (IT-98-33-T), str. 97-98.

33 Međunarodni komitet crvenog krsta, *Nestale osobe na Zapadnom Balkanu*, 2. jun 2015. godine, dostupno na <https://www.icrc.org/en/document/missing-persons-western-balkans>, pristupljeno dana 9. februara 2016. godine.

34 Dopunski protokol I uz Ženevske konvencije od 12. avgusta 1949. godine o zaštiti žrtava međunarodnih oružanih sukoba, član 32.

35 Konvencija o zaštiti svih lica od prisilnih nestanaka (*Sl. glasnik RS*, Međunarodni ugovori br. 1/2011), član 18.



Pravo na istinu o teškim kršenjima ljudskih prava i međunarodnog humanitarnog prava je neotuđivo i autonomno pravo, priznato putem nekoliko međunarodnih ugovora i drugih instrumenata, kao i kroz unutrašnju, regionalnu i međunarodnu sudsku praksu i rezolucije međuvladinih organa kako na univerzalnom tako i na regionalnom nivou.³⁶

Posle niza rezolucija Visokog komesara UN za ljudska prava, Generalna skupština UN usvojila je Rezoluciju o pravu na istinu u kojoj naglašava „da je od velikog značaja da međunarodna zajednica nastoji da prizna pravo žrtava teških kršenja ljudskih prava i međunarodnog humanitarog prava i njihovih porodica, kao i društva kao celine da saznaju istinu u vezi sa tim zločinima, u najvećoj mogućoj meri, naročito da saznaju identitet počinalaca, uzroke i činjenice zločina, kao i okolnosti pod kojima su počinjeni“.³⁷ Na kraju, Generalna skupština UN proglasila je 24. mart danom posvećenim pravu na istinu u vezi sa teškim kršenjima ljudskih prava i dostojanstvu žrtava.³⁸

Srbija je 2012. godine, zajedno sa još 30 država, Savetu za ljudska prava UN predložila Rezoluciju o pravu na istinu, koja je ubrzo i usvojena.³⁹ U rezoluciji se uvažava značaj očuvanja istorijskog pamćenja u vezi sa teškim kršenjima ljudskih prava i ozbiljnim kršenjima međunarodnog humanitarnog prava kroz očuvanje arhiva i drugih dokumenata koji se odnose na te povrede. U predlogu je takođe iskazano uverenje da države treba da sačuvaju arhive i druge dokaze koji se tiču teških kršenja ljudskih prava i međunarodnog humanitarnog prava kako bi se omogućilo upoznavanje sa takvim kršenjima, istraživanje krivičnih dela i obezbeđivanje žrtvama pristupa delotvornom pravnom leku u skladu sa međunarodnim pravom.

Danas sadržaj prava na istinu podrazumeva dva podjednako važna elementa: 1) individualno pravo žrtava, njihovih porodica i rodbine da znaju istinu o okolnostima i uzrocima kršenja njihovih prava, odnosno, u slučaju nestanka ili smrti, istinu o sudbini žrtve; 2) kolektivno pravo društva da zna istinu o okolnostima i motivima sistemskog kršenja ljudskih prava i međunarodnog humanitarnog prava.⁴⁰ Posebno treba naglasiti da pravo na istinu u stvari predstavlja jedan vid reparacije žrtvama teških kršenja ljudskih prava i garanciju neponavljanja takvih zločina.⁴¹

Države koje pristupe preispitivanju svoje nasilne prošlosti primenjuju različite mehanizme tranzicione pravde, koji obuhvataju krivično gonjenje počilaca, institucionalne reforme kao garanciju

36 Kancelarija Visokog komesarijata UN za ljudska prava, *Studija o pravu na istinu*, 8. februar 2006. godine, par. 55.

37 Rezolucija 68/165 Generalne skupštine UN (A/RES/68/165), 18. decembar 2013. godine.

38 Rezolucija 65/196 Generalne skupštine UN (A/RES/65/196), 21. decembar 2010. godine.

39 Savet za ljudska prava UN, Predlog rezolucije o pravu na istinu (A/HRC/21/L.16), 24. septembar 2012. godine; Rezolucija Saveta za ljudska prava UN (A/HRC/RES/21/7), 10. oktobar 2012. godine, dostupno na <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G12/173/61/PDF/G1217361.pdf?OpenElement>, pristupljeno dana 19. januara 2016. godine.

40 Videti *Ažurirani skup principa za zaštitu i promociju ljudskih prava kroz borbu protiv nekažnjivosti*, Princip 2, kao i presudu Inter-američkog suda za ljudska prava u slučaju *Myrna Mack Chang protiv Čilea*.

41 Osnovna načela i smernice u vezi sa pravom na pravni lek i reparacije za žrtve teških kršenja međunarodnog prava ljudskih prava i ozbiljnih kršenja međunarodnog humanitarnog prava, Rezolucija Generalne skupštine Ujedinjenih nacija br. 60/147 od 16. decembra 2005. godine.



neponavljanja, traženje istine i inicijative za obezbeđivanje reparacija. Svaki od ovih mehanizama se oslanja na arhive koje sadrže dokumente o kršenjima ljudskih prava. Stoga su UN prepoznale ključni značaj arhiva za ostvarivanje pojedinih temeljnih obaveza države, kao što je npr. potraga za nestalima, kao i za ispunjenje prava svakog društva na „neiskrivljeni istorijski narativ“, odnosno na pravo na istinu o prošlosti.⁴²

Arhive, u smislu prava na istinu i u skladu sa stavom Komisije UN za ljudska prava, odnose se na zbirke dokumenata o kršenjima ljudskih prava i humanitarnog prava iz različitih izvora, uključujući (a) državne organe, posebno one koji su igrali značajnu ulogu u kršenjima ljudskih prava; (b) lokalne organe, kao što su policijske stanice, koje su uključene u kršenja ljudskih prava; (c) druge državne organe, posebno one zadužene za zaštitu ljudskih prava, poput pravosudnih organa; i (d) materijale prikupljene od strane komisija za istinu i drugih istražnih organa.⁴³

Međunarodnopravni okvir

A. Instrumenti UN

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, koji obavezuje Srbiju i njene organe, definiše slobodu izražavanja na sledeći način: “Svako ima pravo na slobodu izražavanja; to pravo podrazumeva slobodu *traženja, primanja* i širenja obaveštenja”⁴⁴ [kurziv FHP]. Komitet za ljudska prava UN, koji je ovlašćen da tumači odredbe navedenog pakta, u svom generalnom komentaru za član 19 koji se odnosi na slobodu izražavanja istakao je da je sloboda izražavanja neophodan uslov za realizaciju principa transparentnosti i odgovornosti koji su, zauzvrat, od suštinske važnosti za promociju i zaštitu ljudskih prava.⁴⁵ Dalje se od država potpisnica zahteva da same učine dostupnim informacije od javnog značaja i da ulože svaki napor kako bi se obezbedio lak, brz, efektivan i praktičan pristup takvim informacijama.⁴⁶

17

42 Izveštaj Visokog komesara UN za ljudska prava o seminaru o iskustvima sa arhivama kao sredstvom za osiguranje prava na istinu (A/HRC/17/21), 14. april 2011. godine, str 3.

43 Ažurirani skup principa za zaštitu i promociju ljudskih prava kroz borbu protiv nekažnjivosti (E/CN.4/2005/102/Add.1), 8. februar 2005. godine; dostupno na <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/109/00/PDF/G0510900.pdf?OpenElement>, pristupljeno dana 23. marta 2016. godine.

44 Član 19, stav 2, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima. Usvojen i otvoren za potpisivanje i ratifikovanje ili pristupanje rezolucijom Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 2200A (XXI) od 16. decembra 1966 godine. Stupio na snagu 23. marta 1976. godine u skladu sa članom 49. *Službeni list SFRJ* (Međunarodni ugovori) br. 7/1971.

45 Komitet za ljudska prava UN, Generalni komentar br. 34, 12. septembar 2011. godine, par. 3, dostupno na <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf> pristupljeno dana 23. marta 2016. godine.

46 *Ibid.*



Ažurirani skup principa za zaštitu i promociju ljudskih prava kroz borbu protiv nekažnjivosti Komisije UN za ljudska prava predviđa niz principa koji se odnose na pristup i očuvanje arhiva o povredama ljudskih prava kao garancija za ostvarenje ljudskih prava.⁴⁷

Princip 2 predviđa da „svaki narod ima neotuđivo pravo da zna istinu o prošlim događajima koji se tiču počinjenih teških zločina i o okolnostima i razlozima koji su doveli do tih zločina. Potpuno i delotvorno ostvarenje prava na istinu jeste vitalna garancija protiv ponavljanja takvih kršenja prava.“

Princip 3 obavezuje države da čuvaju svoje arhive: „Znanje jednog naroda o sopstvenoj represiji je deo njegovog nasleđstva i kao takvo mora biti obezbeđeno adekvatnim merama kroz izvršenje obaveze države da sačuva arhive i druge dokaze o kršenjima ljudskih prava i odredaba humanitarnog prava i da olakša sticanje znanja o ovim kršenjima. Takve mere usmerene su na očuvanje kolektivnog pamćenja, a posebno na sprečavanje revizionističkih i negirajućih ideja.“

Princip 4 predviđa pravo žrtava da znaju: „Nezavisno od bilo kakvih pravnih procesa, žrtve i njihove porodice imaju pravo koje ne zastareva da znaju istinu o okolnostima u kojima su se dogodila kršenja prava i, u slučaju nestanka ili smrti, o sudbini žrtve.“

Konačno, princip 5 se odnosi na garancije delotvornosti prava na istinu: „[D]ruštva u čijoj su prošlosti počinjeni strašni zločini kroz sistemsko ili masovno kršenje prava mogu imati posebnih koristi od formiranja komisija za istinu ili bilo kakvih drugih istražnih komisija čiji je cilj da ustanove činjenice vezane za kršenja prava kako bi se utvrdila istina i sprečio nestanak dokaza. Nezavisno od formiranja takvih tela *država mora da obezbedi očuvanje i pristup arhivama koje se tiču kršenja ljudskih prava ili humanitarnog prava*“ [kurziv FHP].

Princip 14 naglašava: “Pravo da se zna podrazumeva da arhive moraju biti očuvane. Treba predvideti tehničke i kaznene mere kako bi se sprečilo uklanjanje, uništenje, prikrivanje ili falsifikovanje arhiva, naročito u cilju obezbeđivanja nekažnjivosti počinilaca kršenja ljudskih prava i/ili humanitarnog prava.”

Specijalni izvestilac UN za slobodu mišljenja i izražavanja, predstavnik OEBS-a za slobodu medija i specijalni izvestilac Organizacije američkih država za slobodu izražavanja, usvojili su 2004. godine **zajedničku deklaraciju o dostupnosti informacija i državnoj tajni** u kojoj se ističe, između ostalog, da je pravo na pristup informacijama organa javne vlasti fundamentalno ljudsko pravo; da su državni organi dužni da objave, i bez prethodnog zahteva, informacije od javnog značaja; da zakon o pristupu informacijama treba da, u slučaju nedoslednosti, prevlada u odnosu na druge zakone; kao i da treba da se predvide mere sankcionisanja onih koji namerno onemogućavaju pristup informacijama. Deklaracija naglašava i da država treba precizno da definiše zakone o državnoj tajni i da jasno definiše

47 Ažurirani skup principa za zaštitu i promociju ljudskih prava kroz borbu protiv nekažnjivosti (E/CN.4/2005/102/Add.1), 8. februar 2005. godine; dostupno na <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/109/00/PDF/G0510900.pdf?OpenElement> pristupljeno dana 23. marta 2016. godine.



kriterijume po kojima će se utvrđivati da li neka informacija može biti proglašena tajnom ili ne, kako bi se sprečila zloupotreba kategorije "tajna", u cilju onemogućavanja obelodanjivanja nekih informacija koje su od javnog interesa.⁴⁸

Specijalni izvestilac UN za promovisanje istine, pravde, reparacija i garancija neponavljanja je u nedavnom izveštaju istakao da arhive koje sadrže podatke o masovnim kršenjima ljudskih prava mogu da doprinesu prevenciji. Pristup dobro očuvanim i zaštićenim arhivama je edukativno sredstvo protiv poricanja i revizionizma, kao i garancija pristupa primarnim izvorima za buduće generacije, što je od direktnog značaja za učenje istorije. Otvaranje arhiva direktno doprinosi procesu društvene reforme.⁴⁹

Specijalni izvestilac je objavio set preporuka koje se odnose na arhive i istakao da se mnoga post-autoritarna i post-konfliktna društva suočavaju sa ogromnim izazovima u očuvanju i pristupu arhivama koje sadrže informacije o teškim kršenjima ljudskih prava i ozbiljnim kršenjima međunarodnog humanitarnog prava. Kako navodi, „u mnogim slučajevima, na putu prava na istinu stoje tajnost, pitanja nacionalne bezbednosti i loše arhivske prakse“.⁵⁰

Komiteta Ujedinjenih nacija za prisilne nestanke je u svojim zaključnim nalazima izrazio zabrinutost jer Srbija još uvek nije pronašla odgovorne za skrivanje stotina mrtvih tela pronađenih u masovnim grobnicama u Batajnici, Petrovom Selu, jezeru Perućac i Rudnici. Komitet je takođe izdao preporuku Srbiji da osigura temeljnu i nepristrasnu istragu svih slučajeva prisilno nestalih lica za koje postoji sumnja da su počinjeni od strane službenika Srbije ili od strane lica ili grupa koje su delovale po njihovom naređenju, uz njihovu podršku ili dozvolu, uključujući tu i **garancije za slobodan pristup relevantnim arhivama**.⁵¹

19

B. Instrumenti Evropske unije

Smernice Evropske unije o pravu na slobodu izražavanja iz 2014. godine naglašavaju:

Pravo na slobodu izražavanja uključuje slobodu da se traži i dobije informacija. Ono je ključna komponenta demokratskog upravljanja s obzirom na to da je proces participativnog odlučivanja nedostižan bez adekvatnog pristupa informacijama. Na primer, *obelodanjivanje informacija u posedu državnih subjekata može, u nekim okolnostima, pomoći otkrivanju*

48 Zajednička deklaracija Specijalnog izvestioca UN za slobodu mišljenja i izražavanja, predstavnika OEBS-a za slobodu medija i specijalnog izvestioca Organizacije američkih država za slobodu izražavanja, 6. decembar 2004. godine, dostupno na http://www.poverenik.rs/images/stories/Dokumentacija/48_ldok.pdf pristupljeno dana 23. marta 2016. godine.

49 Specijalni izvestilac UN za promovisanje istine, pravde, reparacija i garancija neponavljanja, Set generalnih principa za komisije za istinu i arhive (A/HRC/30/42), par. 96, dostupno na <http://www.recom.link/wp-content/uploads/2015/10/Annex-Set-of-general-recommendations-for-truth-commissions-and-archives-.pdf>, pristupljeno 27. januara 2016. godine.

50 *Ibid*, par. 1.

51 Zaključni nalazi Komiteta UN protiv prisilnih nestanaka povodom izveštaja Republike Srbije, 12. februar 2015. godine, par. 13-14. http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/SRB/INT_CED_COC_SRB_19624_E.pdf pristupljeno dana 23. marta 2016. godine.



*kršenja ljudskih prava. Obezbeđivanje pristupa informacijama može poslužiti ostvarivanju pravde i reparacija, naročito nakon perioda teških kršenja ljudskih prava*⁵² [kurziv FHP].

U Smernicama se ističe da je sloboda izražavanja prioritet za zemlje kandidate; da će Evropska komisija pratiti stanje u ovoj oblasti; da ovo pitanje treba otvoriti u ranoj fazi pregovora za Poglavlje 23 o vladavini prava i ljudskim pravima i da će EU osuditi svako ograničenje prava na slobodu izražavanja⁵³

Rezolucija Evropskog parlamenta o izveštaju o napretku Srbije za 2014. godinu pozvala je Srbiju da pojača saradnju sa susednim zemljama i da pojača napore u potrazi za nestalim osobama, te da omogući potpuni pristup svim bitnim podacima. U istom duhu ona poziva i srpske vlasti da otvore arhive Jugoslovenske narodne armije i nacionalne arhive kako bi se utvrdila istina o tragičnim događajima iz prošlosti i prikupili podaci o njima i da omoguće transparentan pristup arhivama Jugoslavije i njene bivše obavestajne agencije, UDBA-e, te da ih dostave zainteresovanim vladama.⁵⁴ Evropski parlament je isti zahtev u pogledu državnih arhiva izneo i u izveštaju o napretku Srbije za 2015. godinu.⁵⁵

C. Instrumenti Saveta Evrope

Evropska konvencija o pristupu zvaničnim dokumentima iz 2009. godine predviđa da će svaka država potpisnica garantovati pravo svakome, bez diskriminacije po bilo kom osnovu, da ima pristup zvaničnim dokumentima u posedu organa vlasti.⁵⁶ Ova Konvencija je prvi obavezujući međunarodni ugovor koji prepoznaje opšte pravo na pristup službenim dokumentima u posedu organa javne vlasti. Ova konvencija još uvek nije stupila na pravnu snagu u Srbiji. Naime, Srbija ju je potpisala, ali je nije ratifikovala. Međutim, u skladu sa Bečkom konvencijom o međunarodnim ugovorima, Srbija je kao potpisnica dužna da se uzdrži od akata protivnih predmetu i cilju ove konvencije.⁵⁷

Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama u članu 10 predviđa da svako ima pravo na slobodu izražavanja i da ovo pravo uključuje slobodu mišljenja i *slobodu primanja* i prenošenja informacija i ideja. Ovo pravo može izuzetno biti opovrgnuto samo kada je (1) takvo ograničenje previđeno zakonom, koji mora biti precizan; (2) to neophodno u demokratskom društvu;

52 Savet Evropske Unije, Smernice o ljudskim pravima o pravu na slobodu izražavanja onlajn i oflajn, usvojeno 12. maja 2014. godine, str. 3, dostupno na http://eeas.europa.eu/delegations/documents/eu_human_rights_guidelines_on_freedom_of_expression_online_and_offline_en.pdf pristupljeno dana 23. marta 2016. godine.

53 *Ibid*, str. 7 i 14.

54 Rezolucija Evropskog parlamenta (T8-0065/2015) od 11. marta 2015. godine.

55 Rezolucija Evropskog parlamenta (2015/2892(RSP) od 4. februara 2016. godine, par. 24.

56 Evropska konvencija o pristupu zvaničnim dokumentima, 18. maj 2009. godine, član 2, dostupno na http://paketpomociocd.bos.rs/uploads/library/1400153089_seopristupuzvanicnimdoklat.pdf pristupljeno dana 23. marta 2016. godine.

57 Bečka konvencija o ugovornom pravu, član 18, potpisana 23. marta 1969. godine u Beču, ratifikovana i objavljena u *Sl. listu SFRJ* - Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, br. 30/72, stupila na snagu 27. januara 1980.



i (3) u interesu nacionalne bezbednosti, zaštite prava drugih, itd.⁵⁸ Osim toga, ograničenje mora biti proporcionalno legitimnom cilju koji država želi postići tom merom⁵⁹ i mora biti obrazloženo „dovoljnim i relevantnim razlozima“.⁶⁰

Smernice Komiteta ministara Saveta Evrope o iskorenjivanju nekažnjivosti za teške povrede ljudskih prava predviđaju sledeće mere kao ključne za borbu protiv nekažnjivosti: pružanje informacije javnosti o povredama ljudskih prava, prezervacija arhiva i omogućavanje njihovom pristupu.⁶¹

Parlamentarna skupština Saveta Evrope je 2. oktobra 2013. godine usvojila **Rezoluciju 1954**, kojom je predviđeno da se pružanje informacija u posedu države može odbijati po osnovu nacionalne bezbednosti *samo onoliko dugo koliko je to neophodno* radi zaštite legitimnih interesa nacionalne bezbednosti. Takođe se u rezoluciji navodi da javne arhive koje sadrže tajne informacije treba da budu podvrgnute periodičnoj reviziji kako bi se ustanovilo da li legitimnost tajnosti po osnovu zaštite nacionalne bezbednosti još uvek postoji. Rezolucija ističe: “Pružanje informacije o ozbiljnim kršenjima ljudskih prava ili odredaba humanitarnog prava *ne sme se odbiti po osnovu nacionalne bezbednosti ni u kakvim okolnostima*”⁶² [kurziv FHP].

Rezolucija Parlamentarne skupštine Saveta Evrope o zloupotrebi državne tajne i nacionalne bezbednosti navodi: “Dok Parlamentarna skupština razume potrebu država da određene informacije koje se tiču nacionalne bezbednosti zaštititi kao tajne, informacije koje se odnose na odgovornost državnih službenika za *teška kršenja ljudskih prava, poput ubistva, prisilnih nestanaka, torture ili otmice, ne mogu da budu zaštićene kao tajne*. Takve informacije ne smeju da ostanu van parlamentarne ili sudske istrage pod maskom ‘državne tajne’”⁶³ [kurziv FHP].

Komesar za ljudska prava Saveta Evrope je u svom Izveštaju o poseti Srbiji iz 2015. godine izrazio zabrinutost, jer nedostatak informacija o potencijalnim grobnicama i teškoće u identifikaciji ekshumiranih ljudskih ostataka otežavaju napredak u ovoj oblasti. U tom smislu, u svom razgovoru

58 Član 10, stav 2 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama; Član 19, stav 3 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

59 Evropski sud za ljudska prava: *Bladet Tromsø i Stensaas protiv Norveške* [GC], br. 21980/93, presuda od 20. maja 1999. godine, Reports 1999-III; *Roemen i Schmit protiv Luksemburga*, br. 51772/99, presuda od 25. februara 2003. godine, Reports 2003-IV.

60 Evropski sud za ljudska prava: *Perna protiv Italije* [GC], br. 48898/99, presuda od 6. maja 2003. godine, Reports 2003-V; predstavka br. 10746/84, *Verein Alternatives Lokalradio Bern i Verein Radio Dreyeckland Basel protiv Švajcarske*, presuda od 16. oktobra 1986. godine, DR49, p. 126; *Marlow protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 42015/98, 5. decembar 2000. godine.

61 Smernice Komiteta ministara Saveta Evrope o iskorenjivanju nekažnjivosti za teške povrede ljudskih prava od 30. marta 2011. godine, str. 9, dostupno na http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Publications/Impunity_en.pdf pristupljeno dana 23. marta 2016. godine.

62 Rezolucija 1954(2013) Parlamentarne skupštine Saveta Evrope o nacionalnoj bezbednosti i pristupu informacijama, 2. oktobar 2013. godine; dostupno na <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=20190&lang=en> pristupljeno dana 23. marta 2016. godine.

63 Parlamentarna skupština Saveta Evrope, Rezolucija 1838 (2011); dostupno na <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=18033&lang=en> pristupljeno dana 23. marta 2016. godine.



sa Poverenikom za informacije od javnog značaja, Komesar je naglasio značaj otvaranja vojnih i policijskih arhiva koji sadrže bitne informacije.⁶⁴

▪ Evropski sud za ljudska prava

U predmetu *Inicijativa mladih za ljudska prava protiv Srbije*, ta organizacija za ljudska prava je od Bezbednosno informativne agencije zatražila da im, po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, dostavi informacije o broju ljudi koji su bili predmet elektronskog nadzora od strane agencije tokom 2005. godine. Agencija je odbila da dostavi informaciju, prvobitno tvrdeći da su tražene informacije tajne, a potom da ih zapravo ne poseduje. Evropski sud je našao da je Srbija u ovom slučaju prekršila pravo na slobodu izražavanja garantovano konvencijom.

U zajedničkom izdvojenom mišljenju u presudi u ovom predmetu, sudije su posebno istakle da „[s]lučaj postavlja pitanje pozitivnih obaveza države, koje se javljaju u pogledu dostupnosti podataka koje su u posedu države. Vlasti su odgovorne za čuvanje takvih podataka i *gubitak podataka ne može biti izgovor*, kako su domaće vlasti pogrešno tvrdile u ovom predmetu”⁶⁵ [kurziv FHP].

D. Ostali relevantni dokumenti i praksa

Međunarodni Savet o arhivama je 2009. godine objavio studiju „Arhivske politike u službi zaštite ljudskih prava“, koja pruža pregled politika koje se tiču arhiva represivnih režima. U njoj se ističe: „Imajući u vidu važnost arhiva u procesu političke tranzicije, one postaju ključne za ostvarenje kolektivnih i individualnih prava. Efikasnost mera koje se koriste za obezbeđivanje reparacija i odštete žrtvama represije, kao i mere za lustriranje odgovornih ili koji drugi proces tranzicione pravde, u velikoj će meri biti uslovljena upotrebom dokumentacije represivnih institucija. Podrška za njihovo očuvanje i unapređenje institucija odgovornih za njihovo čuvanje će biti od odlučujućeg značaja u procesu konsolidacije demokratije.”⁶⁶

Studija Saveta predviđa i niz preporuka državama, uključujući i sledeće:

- 1) Dokumentacija koja se odnosi na teška kršenja ljudskih prava treba biti sačuvana;
- 2) Dokumentacija koja svedoči o povredama ljudskih prava treba biti javno dostupna kako bi se olakšalo ostvarivanje ljudskih prava u demokratskom društvu; [...]

64 Komesar za ljudska prava Saveta Evrope, Izveštaj o poseti Srbiji od 16. do 20. marta 2015. godine, 8. jul 2015. godine, par. 37, dostupno na <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2779015&SecMode=1&DocId=2277394&Usage=2> pristupljeno dana 23. marta 2016. godine.

65 Evropski sud za ljudska prava: *Inicijativa mladih za ljudska prava protiv Srbije*, Presuda, br. 48135/06, 25. septembar 2013, dostupno na [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-120955#{"item_id":\["001-120955"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-120955#{) pristupljeno dana 23. marta 2016. godine.

66 Međunarodni Savet o arhivama, „Arhivske politike u službi zaštite ljudskih prava“, 2009, str. 56, dostupno na <http://www.ica.org/download.php?id=971> pristupljeno dana 23. marta 2016. godine.



- 6) Treba tražiti rešenja za očuvanje arhiva sudova uspostavljenih za procesuiranje ratnih zločina i zločina protiv čovečnosti; [...]
- 8) Arhive koje sadrže dokumentaciju o represiji bi trebalo da uživaju jednaku pravnu zaštitu kao kulturna dobra; [...]
- 11) Arhive državnih organa involviranih u povrede ljudskih prava treba da budu identifikovane i registrovane [...]

Globalni principi o nacionalnoj bezbednosti i pravu na informacije (Tshwane principi) usvojeni su 2013. godine.⁶⁷ U njihovoj izradi učestvovalo je preko 500 eksperata iz preko 70 zemalja tokom dve godine rada. Principi uvažavaju izuzetke od prava na pristup informacijama od javnog značaja, međutim ističu da postoje određeni slučajevi u kojima postoji jaka presumpcija da je interes javnosti da zna pretežniji, kao što su slučajevi kršenja međunarodnog prava ljudskih prava i humanitarnog prava. U relevantnim delovima **Princip 10A**, koji se odnosi na slučajeve kršenja međunarodnih odredaba o ljudskim pravima i humanitarnog prava, predviđa:

- 1) Postoji pretežni interes da budu objavljeni podaci koji se tiču masovnog kršenja ljudskih prava i odredaba humanitarnog prava, uključujući zločine prema međunarodnom pravu [...] **Pristup takvim podacima se ni u kom slučaju ne može zabraniti po osnovu interesa nacionalne bezbednosti.**
- 2) Informacije o drugim kršenjima ljudskih prava ili humanitarnog prava su predmet snažne pretpostavke u korist obelodanjivanja i, u svakom slučaju, **ne mogu se uskratiti na osnovu razloga nacionalne bezbednosti na način koji bi sprečio da odgovorni za kršenja prođu nekažnjeno ili bi žrtvama uskratio pravo na pravni lek.**
- 3) Kada se država nalazi u procesu tranzicione pravde u okviru kog ima posebnu obavezu da ustanovi istinu, pravdu, reparacije i garancije neponavljanja, **postoji pretežan javni interes da se informacije koje se odnose na kršenje ljudskih prava i humanitarnog prava učine dostupnim društvu u celini [...]**
- 4) Gde je kršenje prava osporavano ili se na njega sumnja a još uvek nije dokazano, ovaj Princip se odnosi na podatke koji, samostalno ili zajedno s drugim podacima, mogu da rasvetle istinu o navodnim kršenjima prava [...]
- 6) Informacije o povredama pokrivene ovim Principom obuhvataju, ali se ne ograničavaju na, sledeće:

23

⁶⁷ Globalni principi o nacionalnoj bezbednosti i pravu na informacije (Tshwane Principi), 12. jun 2013. godine, dostupno na <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/global-principles-national-security-10232013.pdf> pristupljeno dana 23. marta 2016. godine.



- a) Potpun opis i svaki zapis koji prikazuje dela ili propuste koji predstavljaju povrede, kao i datume i okolnosti u kojima su se one desile i, gde je to moguće, lokacije bilo nestalih lica ili posmrtnih ostataka.
- b) Identitet žrtava, uz poštovanje privatnosti i drugih prava žrtava, njihovih rođaka i svedoka; kao i zbirke anonimnih podataka o njihovom broju i karakteristikama koje bi mogle biti relevantne za zaštitu ljudskih prava.

Napomena: [...] Ovaj princip treba tumačiti imajući u vidu realnost, odnosno da su različite države nekada krile kršenja ljudskih prava od javnosti pozivajući se na pravo na privatnost, uključujući i pravo na privatnost onih osoba čija se prava krše ili su grubo kršena, ne uzimajući u obzir stvarne želje pojedinaca o kojima je reč.

- c) Imena organa i pojedinaca koji su počinili ili su na drugi način odgovorni za povrede, kao i generalno bilo koje jedinice sektora bezbednosti prisutne u trenutku kršenja, ili na drugi način umešane u kršenja, kao i imena njihovih nadređenih i komandanata, a takođe i informacije o obimu njihove komande i kontrole.
- d) Informacije o uzrocima povreda i propustima da se spreče.⁶⁸

Principe su podržali Specijalni izvestilac o slobodi mišljenja i izražavanja Ujedinjenih nacija i Specijalni izvestilac o slobodi izražavanja i pristupa informacijama Afrike i Organizacije američkih država,⁶⁹ kao i Parlamentarna skupština Saveta Evrope Rezolucijom 1954(2013).⁷⁰

Afrički model zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja u članu 30 predviđa:

- (1) Ovlašćeno lice može odbiti pristup informaciji ukoliko bi otkrivanje informacije značajno ugrozilo bezbednost ili odbranu države.
- (2) Za potrebe ovog člana, *bezbednost ili odbrana države* podrazumeva
 - (a) vojne taktike ili strategiju ili vojne vežbe ili operacije preduzete u cilju pripreme za sukobe ili u vezi sa otkrivanjem, prevencijom, suzbijanjem ili ograničavanjem subverzivnih ili neprijateljskih aktivnosti;

⁶⁸ *Ibid*, str. 21-23.

⁶⁹ Podrška Globalim principima, dostupno na <http://www.opensocietyfoundations.org/press-releases/new-principles-address-balance-between-national-security-and-publics-right-know>, pristupljeno 22. marta 2016. godine.

⁷⁰ Rezolucija 1954(2013) Parlamentarne skupštine Saveta Evrope o nacionalnoj bezbednosti i pristupu informacijama, 2. oktobar 2013. godine; dostupno na <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=20190&lang=en>, pristupljeno 22. marta 2016. godine.



- (b) obaveštajne podatke u vezi sa
 - (i) odbranom države; ili
 - (ii) otkrivanjem, prevencijom, suzbijanjem ili ograničavanjem subverzivnih ili neprijateljskih aktivnosti;
- (c) metode i naučnu ili tehničku opremu za prikupljanje, procenu ili rukovanje podacima iz stava (b);
- (d) identitet poverljivih izvora; ili
- (e) količinu, karakteristike, sposobnosti, ranjivosti ili raspoređivanje svega što je dizajnirano, razvijeno, proizvedeno ili namenjeno za upotrebu kao oružje ili slična oprema, osim nuklearnog oružja [...] ⁷¹

Ovaj Model dalje precizira i šta se podrazumeva pod subverzivnim ili neprijateljskim aktivnostima, itd.

▪ Inter-američki sud za ljudska prava

U sistemu zaštite ljudskih prava u okviru Američke konvencije o ljudskim pravima (AKLJP), kao i u nekim unutrašnjim pravnim sistemima država Južne Amerike, pravo na istinu razvilo se u kontekstu prisilnih nestanaka, ali je postepeno prevazišlo te okvire da bi bilo priznato i u odnosu na druga teška kršenja ljudskih prava. ⁷²

25

Inter-američki sud za ljudska prava je u nizu slučajeva priznao pravo na istinu žrtava, njihovih bližnjih, ali i društva kao celine. ⁷³ U slučaju *Myrna Mack Chang protiv Čilea* sud je naglasio da

[...] svako lice, uključujući i rodbinu žrtava teških kršenja ljudskih prava, ima pravo na istinu. To znači da rodbina žrtava i društvo kao celina moraju biti obavešteni o svemu što se desilo vezano za pomenuta kršenja ljudskih prava. ⁷⁴

71 Afrička komisija za ljudska prava i prava naroda, Model zakona o pristupu informacijama za Afriku, član 30, dostupno na http://www.achpr.org/files/news/2013/04/d84/model_law.pdf, pristupljeno dana 5. februara 2016. godine.

72 Kancelarija Visokog komesarijata UN za ljudska prava, *Studija o pravu na istinu*, 8. februar 2006. godine, par. 8.

73 Sud se prvi put sa ovim pitanjem susreo u slučaju *Velásquez Rodríguez protiv Hondurasa*, gde je ustanovio obavezu države da obavesti porodicu žrtve o okolnostima zločina. *Velásquez Rodríguez protiv Hondurasa*, presuda Inter-američkog suda za ljudska prava od 29. jula 1988. godine, para. 181; dostupno na <http://www.refworld.org/docid/40279a9e4.html>. U slučaju *Bámaca Velásquez protiv Gvatemale* sud je pravo na istinu rodbine žrtve izveo iz prava na pravično suđenje i prava na sudsku zaštitu. *Bámaca Velásquez protiv Guatemala*, presuda Inter-američkog suda za ljudska prava od 25. novembra 2000. godine, par. 197 – 202; dostupno na http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_70_ing.pdf pristupljeno dana 23. marta 2016. godine.

74 *Myrna Mack Chang protiv Čilea*, presuda Inter-američkog suda za ljudska prava od 25. novembra 2003. godine, par. 274; dostupno na http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_101_ing.pdf pristupljeno dana 23. marta 2016. godine.



U praksi Inter-američkog suda za ljudska prava, pravo na istinu odnosi se na širok opseg informacija: sudbinu žrtve i, ukoliko je relevantno, vreme i mesto smrti,⁷⁵ mesto na kom se nalaze posmrtni ostaci žrtve, a često, kada te informacije nisu dostupne državi, sud zahteva da država preduzme odgovarajuće mere kako bi do njih došla.⁷⁶ Informacije o okolnostima pod kojima je došlo do zločina mogu da podrazumevaju činjenice o događajima koji su doveli do zločina, broj odgovornih lica, njihovu ulogu u organizaciji, u čije ime su delovali, itd.⁷⁷

*Gomes Lund i dr. protiv Brazila*⁷⁸ je prvi slučaj Inter-američkog suda za ljudska prava koji eksplicitno vezuje pravo na istinu za odredbe o slobodi izražavanja u okviru kojih je sadržano i pravo na slobodan pristup informacijama. Sud je našao da je uskraćivanjem informacija o teškim kršenjima ljudskih prava (tačnije, o prisilnim nestancima), Brazil prekršio pravo na slobodu izražavanja, kao i obavezu poštovanja ljudskih prava, pravo na pravično suđenje i pravo na sudsku zaštitu.⁷⁹

Sud je potvrdio važnost i postojanje regionalnog konsenzusa kako o pravu na istinu, tako i o pravu na slobodan pristup informacijama od javnog značaja.⁸⁰ Sud je takođe podsetio da je „u demokratskom društvu neophodno da se državne institucije rukovode principom maksimalnog obelodanjivanja informacija, čime se uspostavlja pretpostavka da su sve informacije dostupne osim u slučajevima koji spadaju u okvire uskog sistema izuzetaka“.⁸¹ U kontekstu prava na istinu sud je podsetio da „sva lica, uključujući rodbinu žrtava masovnih kršenja ljudskih prava, imaju pravo da znaju istinu [te da shodno tome] rodbina žrtava i društvo moraju biti informisani o svemu što se dogodilo u vezi sa pomenutim kršenjima prava“.⁸²

Sud je takođe postavio bitne smernice o pitanju slobodnog pristupa informacijama koje se tiču teških kršenja ljudskih prava. Pre svega, kada organ vlasti tvrdi da ne poseduje određene informacije, dužan je da opravda osnovanost takvog obrazloženja tako što će pokazati da je upotrebio sve mere koje mu stoje na raspolaganju kako bi dokazao da tražena informacija zaista ne postoji. Sud je naglasio da je,

75 *Trujillo-Oroza protiv Bolivije*, presuda Inter-američkog suda za ljudska prava od 27. februara 2002. godine, par. 114, dostupno na http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_92_ing.pdf pristupljeno dana 23. marta 2016. godine.

76 *Bámaca Velásquez protiv Guatemala*, presuda Inter-američkog suda za ljudska prava od 25. novembra 2000. godine, par. 83, dostupno na http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_70_ing.pdf pristupljeno dana 23. marta 2016. godine.

77 *Ibid*; *Trujillo-Oroza protiv Bolivije*, presuda Inter-američkog suda za ljudska prava od 27. februara 2002. godine, par. 100, dostupno na http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_92_ing.pdf; *Myrna Mack Chang protiv Čilea*, presuda Inter-američkog suda za ljudska prava od 25. novembra 2003. godine, par. 275; dostupno na http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_101_ing.pdf pristupljeno dana 23. marta 2016. godine.

78 *Gomes Lund i drugi protiv Brazila*, presuda Inter-američkog suda za ljudska prava od 24. novembra 2010. godine; dostupno na http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_ing.pdf pristupljeno dana 23. marta 2016. godine.

79 *Ibid*, par. 325(5).

80 *Ibid*, par. 198.

81 *Ibid*, par. 199.

82 *Ibid*, par. 200.



[k]ako bi garantovali pravo na pristup informacijama, neophodno [...] da državni organi delaju u duhu dobre volje i revnosno sprovode sve radnje neophodne za delotvorno ostvarenje ovog prava, naročito u slučajevima vezanim za pravo na istinu o masivnim kršenjima ljudskih prava [...] Pozivati se u sudskom postupku [...] na nedostatak dokaza o postojanju određenih podataka, a pritom ne navesti makar koje su radnje preduzete kako bi se to nepostojanje zaista utvrdilo, stvara prostor za diskreciono i proizvoljno ponašanje države u odnosu na obelodanjivanje traženih podataka, čime se pak stvara pravna nesigurnost u pogledu ostvarenja prava na pristup informacijama.⁸³

Štaviše, Sud je stao na stanovište da, kada se radi o istragama o krivičnim delima, odluka da se podaci klasifikuju kao tajni ili da se odbije njihova predaja ne može biti u isključivoj nadležnosti organa čiji su pripadnici optuženi da su počinili pomenuta dela. U tom smislu, konačna odluka o postojanju informacija ne može biti u diskreciji takvog organa.⁸⁴

Ponuda države da određena dokumenta učini dostupnim javnom tužiocu i sudijama na ročištu bez prisustva javnosti, prema stanovištu Suda nije dovoljna da se ispune obaveze države iz člana 13 AKLJP (sloboda izražavanja), jer takvo ročište ne može delotvorno zadovoljiti pravo rodbine žrtava na istinu.⁸⁵

Sud je ponovio zaključak iz prethodne prakse da u slučajevima kršenja ljudskih prava, država ne može da pribegne mehanizmima kao što su državna tajna ili poverljivost informacija kako bi odbila da pruži informacije.⁸⁶

27

Praksa drugih post-konfliktnih zemalja

A. Ustavni sud Kolumbije

Relevantni izvod iz presude c-872/03 o ispitivanju ustavnosti tajnosti postupka i odluka komisije za procenu podobnosti vojnih službenika za napredovanje:⁸⁷

Poslednje tendencije u razvoju ljudskih prava i međunarodnog humanitarnog prava usko vezuju osnovno pravo na pristup javnim informacijama sa pravom žrtava kršenja ljudskih prava, genocida i ratnih zločina na pravdu, reparaciju, a posebno sa njihovim pravom na istinu.

Osnovni izvor ovih prava je ispunjenje međunarodnih ugovora u dobroj volji - da se države uzdržavaju od kršenja ovih prava (negativne obaveze), ali i da garantuju ostvarenje ovih

⁸³ *Ibid*, par. 211.

⁸⁴ *Ibid*, par. 202.

⁸⁵ *Ibid*, par. 215.

⁸⁶ *Ibid*, par. 202 i 230.

⁸⁷ Presuda C-872/03, Ustavni sud Republike Kolumbije, 30. septembar 2003. godine; dostupno na <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-872-03.htm> pristupljeno dana 23. marta 2016. godine.



prava (pozitivna obaveza) - što podrazumeva kažnjavanje kršenja prava proporcionalno težini dela, istragu, suđenje i osudu odgovornih za isto, kao i potpunu reparaciju žrtava.

Samim tim, iako svako od osnovnih ljudskih prava ima različitu sadržinu i domet, svakim od njih teži se da se spreči nekažnjivost [...]

U tom kontekstu, pravo na istinu, pravo na pravdu i reparacije proizilazi iz opšte obaveze države da garantuje poštovanje ljudskih prava navedenih u različitim međunarodnim ugovorima. Štaviše, sva ona čine jednu neraskidivu celinu, jer samo jedna ozbiljna i nezavisna istraga koja rezultira kažnjavanjem odgovornih lica može otkriti šta se desilo i garantovati pravo žrtava na adekvatnu reparaciju.

U tom smislu treba precizirati da pravo na istinu ima dvostruko značenje, jer ima svoj kolektivni i individualni aspekt. U prvom smislu, pravo na istinu znači pravo svih ljudi da znaju svoju istoriju, istinu o događajima iz prošlosti, okolnosti i motive koji su doveli do sistemskog i masovnog kršenja ljudskih prava i odredaba međunarodnog humanitarnog prava. Ovo pravo podrazumeva očuvanje kolektivne memorije kako bi se, između ostalog, sprečile revizionističke i teorije poricanja zločina.

Pravo na istinu kao kolektivno pravo zahteva određene garancije kojima se obezbeđuje njegovo poštovanje – među njima posebno očuvanje i javna konsultacija relevantnih arhiva. U tom smislu trebalo bi preduzeti mere predostrožnosti kako bi se sprečili uništenje, izmena ili falsifikovanje registara u kojima su sakupljene informacije o učinjenim kršenjima prava i javne vlasti se ne mogu pozivati na tajnost podataka ili nacionalnu bezbednost kako bi se negirao pristup arhivama sudskim organima ili žrtvama.

Isto tako, pravo na istinu ima i subjektivni aspekt koji podrazumeva da, nezavisno od sudskih procesa, žrtve kao i njihove porodice i rodbina imaju pravo da saznaju istinu o okolnostima u kojima su počinjeni zločini i, u slučajevima nestanka ili smrti, o sudbini žrtve. [...] Garancija ovog individualnog aspekta prava na istinu postoji upravo kako bi žrtve i njihove porodice mogle da pristupe javnim dokumentima koji sadrže informacije o učinjenim zločinima.

Ukratko, u jednom demokratskom društvu, opšte pravilo je dopuštenost pristupa svim javnim dokumentima. Odatle proizilazi ustavna obaveza javnih vlasti da učine dostupnim onima koji ih traže jasne, potpune, blagovremene, tačne i ažurne informacije o svim aktivnostima države. Pored toga, mora postojati, u odnosu na celokupnu javnu vlast, javna politika očuvanja i održavanja takvih dokumenata, a posebno onih koji se direktno odnose na sistemsko i masovno kršenje ljudskih prava i međunarodnog humanitarnog prava.⁸⁸

88 *Ibid*, str. 32-34.



B. Ustavni sud Gvatemale

SUĐENJE BIVŠEM PREDSEDNIKU GVATEMALE EFRAINU RIOS MONTEU ZA GENOCID⁸⁹

Član 30 Ustava Gvatemale garantuje pravo na slobodan pristup informacijama koje poseduju državni organi, osim kada se te informacije tiču vojnih ili diplomatskih pitanja od značaja za nacionalnu bezbednost ili se radi o informacijama koje su dostavili pojedinci uz garanciju poverljivosti. Zakon o slobodnom pristupu informacijama usvojen 2008. godine u Gvatemali zabranjuje klasifikaciju informacija koje se odnose na istragu o teškim kršenjima ljudskih prava ili zločinima protiv čovečnosti kao tajne.⁹⁰

Tokom postupka, odbrana je uložila žalbu Ustavnom sudu na odluku apelacionog suda kojom je naloženo Ministarstvu odbrane da tužilaštvu dostavi tražene izveštaje o relevantnim vojnim operacijama, a što je Ministarstvo odbilo pozivajući se na poverljivost tih informacija.

U odluci na koju je podneta žalba Ustavnom sudu, sud niže instance je zaključio kako, s obzirom na to da traženi dokumenti nisu **ni na koji način povezani sa aktuelnom politikom** očuvanja fizičkog integriteta nacije, niti se država nalazi u situaciji gde postoji neposredna pretnja njenom fizičkom integritetu, niti je podnosilac žalbe dokazao da postoje opravdani razlozi za tajnost tih dokumenata, nema razloga da Sud ne naloži dostavljanje traženih dokumenata javnom tužiocu.⁹¹

Ustavni sud je konačno odbio žalbu i podsetio da državni organi koji odbijaju da pruže tražene informacije pozivajući se na tajnost podataka iz razloga nacionalne bezbednosti ili nekih drugih razloga **moraju dokazati** ugroženost navedenih interesa, što u ovom slučaju nije učinjeno.⁹²

29

C. Argentina

4. januara 2010. godine, argentinska predsednica potpisala je Uredbu 4/2010⁹³ kojom je deklasifikovala sve informacije i dokumenta koja se odnose na aktivnosti vojske u periodu između 1976. i 1983. godine, odnosno koja su nastala kasnije a tiču se tog perioda.

Uredbom se posebno naglašava da bi očuvanje tajnosti ovih informacija bilo u suprotnosti sa politikom pamćenja, istine i pravde za koju se Argentina zalaže od 2003. godine i da, s obzirom da je prošlo 25 godina od kada je Argentina postala demokratska država, zadržavanje tih informacija se ne može

89 Presuda Ustavnog suda Gvatemale od 5. marta 2008. godine, dostupno na http://www.right2info.org/resources/publications/case-pdfs/guatemala_rios-montt pristupljeno dana 23. marta 2016. godine.

90 Član 24, Zakon o slobodnom pristupu informacijama Gvatemale (2008), dostupno na http://www.minfin.gob.gt/laip_mfp/docs/decreto_5708b.pdf pristupljeno dana 23. marta 2016. godine.

91 Presuda Ustavnog suda Gvatemale od 5. marta 2008. godine, str. 2-4, dostupno na http://www.right2info.org/resources/publications/case-pdfs/guatemala_rios-montt pristupljeno dana 23. marta 2016. godine.

92 *Ibid*, str 7-8.

93 Uredba predsednice Argentine br. 4/2010 od 5. januara 2010. godine, dostupno na [http://www.mindef.gov.ar/pdf/decretos/2010/Decreto-4\(2010\).pdf](http://www.mindef.gov.ar/pdf/decretos/2010/Decreto-4(2010).pdf) pristupljeno dana 23. marta 2016. godine.



opravdati nikakvom potrebom za tajnošću kada to sprečava narod da se suoči sa svojom prošalošću i krši njegovo pravo na istinu. Dalje se navodi da same aktivnosti vojske iz tog perioda pokazuju kako klasifikacija podataka za cilj nije imala zaštitu legitimnih interesa jedne demokratske države, već je služila kako bi se prikriale nezakonite aktivnosti vlade iz tog vremena. Na kraju, Argentina ima međunarodnu obavezu da razjasni okolnosti zločina, da sprovede postupak protiv i osudi odgovorna lica,⁹⁴ a bilo kakva ograničenja pristupa informacijama o zločinima mogu da spreče sveobuhvatnu istragu koja mora biti sprovedena u tom cilju.

Iako su iz Uredbe 4/2010 bile izuzete informacije koje su se odnosile na rat na Foklandskim ostrvima, predsednica Kiršner je u aprilu 2015. godine deklasifikovala i ove podatke.⁹⁵

D. Meksiko

Visente Foks, tadašnji predsednik Meksika, 2001. godine potpisao je Uredbu⁹⁶ kojom je deklasifikovao podatke koji su se nalazili u posedu Federalne direkcije za bezbednost i Generalne direkcije za politička i socijalna pitanja,⁹⁷ a koji se odnose na period do 1985. godine (period tzv. prljavog rata).

Kao argument za deklasifikaciju podataka između ostalog je naveo da zahtevi za pravdu prisilno nestalih lica nalažu snažan i jasan odgovor vlasti kako bi se otkrila istina, a posebno radi uspostavljanja pomirenja koje će poštovati sećanje i zadovoljiti pravdu. U odnosu na svako ponašanje kojim se krše ljudska prava ne postoji samo obaveza utvrđivanja činjenica, već i obaveza sudske istrage.

Takođe, član 14 meksičkog Zakona o slobodnom pristupu informacijama zabranjuje pozivanje na tajnost podataka kao na razlog za odbijanje pristupa informacijama kada se radi o istragama o teškim kršenjima ljudskih prava ili o zločinima protiv čovečnosti.

E. Brazil

Brazilski Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja predviđa da se ni u kom slučaju ne sme ograničiti pristup informacijama i dokumentima koji se tiču aktivnosti koje ukazuju na kršenja ljudskih prava od strane državnih službenika ili po naredbi državnih organa.⁹⁸

94 Ta obaveza posebno je ustanovljena u okvirima Organizacije američkih država, odlukama Inter-američkog suda za ljudska prava na koje se Uredba poziva.

95 Uredba predsednice Argentine br. 503/2015 od 1. aprila 2015. godine, dostupno na <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/245000-249999/245527/norma.htm> pristupljeno dana 23. marta 2016. godine.

96 Sporazum o usvajanju mera za postizanje pravde za zločine počinjene nad licima povezanim sa društvenim i političkim pokretima iz prošlosti, Diario Oficial de la Federacion, 27. novembar 2001. godine, dostupno na http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=758894&fecha=27/11/2001 pristupljeno dana 23. marta 2016. godine.

97 Radi se o meksičkoj bezbednosno-informativnoj agenciji. Federalna agencija za bezbednost je nastala 1947. godine, a 1967. godine reorganizovana je u Generalnu direkciju za politička i socijalna istraživanja. Danas je to Centar za istraživanje i nacionalnu bezbednost, koji je poslednji put reformisan upravo pod Foksovom administracijom kako bi se njegov rad usaglasio sa zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

98 Član 21 Zakona br. 12.527/2011, 18. novembar 2011. godine, dostupno na http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm pristupljeno dana 23. marta 2016. godine.



F. Peru

Peruanski Zakon o slobodnom pristupu informacijama predviđa da se neće smatrati tajnom informacije o teškim kršenjima ljudskih prava ili odredaba Ženevskih konvencija iz 1949. godine, bez obzira na okolnosti ili počinioca.⁹⁹

III. Relevantni zakoni u Srbiji i problemi u njihovoj primeni

Relevantni zakonski okvir u Srbiji za ostvarivanje prava javnosti na uvid u arhive koje se tiču zločina iz 1990-ih čine tri zakona – Zakon o pristupu informacijama od javnog značaja, Zakon o tajnosti podataka i Zakon o zaštiti podataka o ličnosti. Generalno, ovi zakoni pružaju solidan normativni okvir za ostvarenje prava javnosti da zna. Međutim, njihov efekat u praksi značajno je umanjen usled proizvoljnog tumačenja pojedinih odredbi od strane relevantnih državnih organa i odsustva efikasnog mehanizma izvršenja zakonskih odredbi.

1. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja

Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja uređuju se prava na pristup informacijama od javnog značaja kojima raspolažu organi javne vlasti,¹⁰⁰ „radi ostvarenja i zaštite interesa javnosti da zna i ostvarenja slobodnog demokratskog poretka i otvorenog društva”. Zakonom je informacija od javnog značaja definisana kao „informacija kojom raspolaže organ javne vlasti, nastala u radu ili u vezi sa radom organa javne vlasti, sadržana u određenom dokumentu, a odnosi se na sve ono o čemu javnost ima opravdan interes da zna”.

31

Građanima se zakonom garantuju sledeća prava u odnosu na organ javne vlasti: (1) pravo da im bude saopšteno da li organ vlasti poseduje određenu informaciju od javnog značaja i (2) da im se informacija učini dostupnom. Ukoliko organ vlasti ne postupi po zahtevu za pristup informaciji u skladu sa Zakonom, podnosilac zahteva ima pravo da uloži žalbu Povereniku za informacije od javnog značaja.

Zakon predviđa da se ova prava mogu izuzetno ograničiti „ako je to neophodno u demokratskom društvu radi zaštite od ozbiljne povrede pretežnijeg interesa zasnovanog na ustavu ili zakonu”. Zakon dalje precizira to ograničenje na sledeći način:

99 Član 15, Zakon o transparentnosti i slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja Perua, 2002, dostupno na <http://www.minedu.gob.pe/normatividad/leyes/Ley27806.php> pristupljeno dana 23. marta 2016. godine.

100 Prema članu 3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, organ javne vlasti je: 1) državni organ, organ teritorijalne autonomije, organ lokalne samouprave, kao i organizacija kojoj je povereno vršenje javnih ovlašćenja; 2) pravno lice koje osniva ili finansira u celini, odnosno u pretežnom delu državni organ.



Organ vlasti neće tražiocu omogućiti ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja, ako bi time:

- 1) ugrozio život, zdravlje, sigurnost ili koje drugo važno dobro nekog lica;
- 2) ugrozio, omeo ili otežao sprečavanje ili otkrivanje krivičnog dela, optuženje za krivično delo, vođenje pretkrivičnog postupka, vođenje sudskog postupka, izvršenje presude ili sprovođenje kazne, ili koji drugi pravno uređeni postupak, ili fer postupanje i pravično suđenje;
- 3) *ozbiljno ugrozio odbranu zemlje, nacionalnu ili javnu bezbednost, ili međunarodne odnose;*
- 4) bitno umanjio sposobnost države da upravlja ekonomskim procesima u zemlji, ili bitno otežao ostvarenje opravdanih ekonomskih interesa;
- 5) *učinio dostupnim informaciju ili dokument za koji je propisima ili službenim aktom zasnovanim na zakonu određeno da se čuva kao državna, službena, poslovna ili druga tajna, odnosno koji je dostupan samo određenom krugu lica, a zbog čijeg bi odavanja mogle nastupiti teške pravne ili druge posledice po interese zaštićene zakonom koji pretežu nad interesom za pristup informaciji* [kurziv FHP]¹⁰¹.

32

Za predmet ovog izveštaja, posebno su relevantni stavovi 3 i 5 citiranog člana Zakona, jer se državni organi pre svega pozivaju na te članove prilikom odbijanja da dostave informaciju od javnog značaja.

Osim navedenih stavova koji omogućavaju ograničenja pristupu informacijama zbog navodnog interesa odbrane zemlje i tajnosti, državni organi se redovno pozivaju i na član 14 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, koji propisuje mogućnost odbijanja pristupa informaciji zbog povrede prava na privatnost.

Međutim, državni organi po pravilu u svojim odgovorima previde izuzetke od ovog ograničenja sadržane u istom članu, a koji predviđaju da će se pristup informacijama od javnog značaja omogućiti i kada je reč o ličnim podacima ako se radi o „ličnosti, pojavi ili događaju od interesa za javnost, a naročito ako se radi o nosiocu državne i političke funkcije i ako je informacija važna s obzirom na funkciju koju to lice vrši“. O primeni ovog izuzetka u praksi biće više reči u delu „Praksa državnih organa Republike Srbije“.

101 Član 9 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.



1.1. Problemi u praksi

a. Neadekvatna kontrola nad organima javne vlasti

Organ vlasti je prema Zakonu dužan da tražioca obavesti o posedovanju informacije, stavi mu na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju, odnosno izda mu ili uputi kopiju tog dokumenta. Ukoliko organ vlasti ne postupi na ovaj način, tražilac informacije može da se žali Povereniku.¹⁰² Ukoliko Poverenik utvrdi da je žalba osnovana, on će rešenjem naložiti organu vlasti da tražiocu omogući slobodan pristup informacijama od javnog značaja.¹⁰³

Međutim, najveći problem u praksi predstavlja situacija u kojoj **organ vlasti, u cilju onemogućavanja pristupa javnosti nekoj informaciji ili dokumentu, u zakonskom roku obavesti tražioca da ne poseduje traženu informaciju ili da ona ne postoji.**

Na ovaj problem ukazao je i Poverenik u svom poslednjem godišnjem izveštaju o radu:

Posebno se ukazuje na sve češću pojavu da se organi izjašnjavaju da nemaju traženu informaciju, pri čemu takvi odgovori po pravilu nisu argumentovani niti potkrepljeni dokazima, u smislu da je npr. protekao propisani rok čuvanja dokumenta uz prezentiranje dokaza o izlučenju dokumenta iz predmeta i dokaza o njegovom uništenju ili npr. dokaz da je predmet dostavljen višem organu na odlučivanje i slično. To s pravom kod tražioca izaziva sumnju u tačnost takvih navoda. Takve situacije zahtevaju nadzor nadležnog organa, tj. upravne inspekcije i to stvarnu proveru činjenica na licu mesta, u organu vlasti, a ne tzv. posredni nadzor zasnovan samo na pisanom izjašnjenju organa, kakva je praksa Upravne inspekcije i preduzimanje mera za utvrđivanje odgovornosti za davanje netačnih podataka, odnosno sačinjavanje isprave sa neistinitim sadržajem.¹⁰⁴

33

Iako nadležni organi imaju nesumnjivu odgovornost u vršenju nadzora nad sprovođenjem Zakona o pristupu informacijama od javnog značaja, i sam Poverenik kao nezavisni organ bi u ovako „sumnjivim” slučajevima morao koristiti sva ovlašćenja koja ima po Zakonu. Naime, članom 26 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisano je da Poverenik preduzima radnje za utvrđivanje

¹⁰² *Ibid*, članovi 16 i 22.

¹⁰³ *Ibid*, član 24.

¹⁰⁴ Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2014. godinu, str. 28, dostupno na <http://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2015/g.izvestaj2014.pdf>. Upravni inspektorat je organ uprave u sastavu Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, obrazovan Zakonom o upravnoj inspekciji (*Službeni glasnik RS*, broj 87/11). Upravna inspekcija je oblik nadzora nad sprovođenjem zakona i drugih propisa i postupanjem organa državne uprave, službi sudova, javnih tužilaštava, Republičkog javnog pravobranilaštva, službi Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda i službi organa čije članove bira Narodna skupština, kao i organa teritorijalne autonomije i jedinica lokalne samouprave u vršenju poverenih poslova državne uprave i drugih imalaca javnih ovlašćenja, čije su sadržina, granice i ovlašćenja utvrđeni Zakonom o upravnoj inspekciji i posebnim zakonima. Videti više na <http://www.mduls.gov.rs/latinica/upravni-inspektorat.php> pristupljeno dana 23. marta 2016. godine.



činjeničnog stanja koje su neophodne radi donošenja rešenja po žalbi, kao i da će Povereniku „**radi utvrđivanja činjeničnog stanja biti omogućen uvid u svaki nosač informacije na koji se ovaj Zakon primenjuje**“.

U skladu sa ovim članom, kada postoji osnovana sumnja da organ vlasti poseduje traženu informaciju, ali odbija da je učini dostupnom javnosti, Poverenik je ovlašćen da izvrši uvid u nosač informacije, odnosno da utvrdi da li organ vlasti poseduje tu informaciju. U praksi, međutim, Poverenik ovo zakonsko ovlašćenje ne koristi (više o ovome u odeljku Praksa državnih organa).

b. Izigravanje obaveza iz pristupnih pregovora

Smernice Evropske unije o pravu na slobodu izražavanja naglašavaju da je sloboda izražavanja (koja uključuje i obavezu obelodanjivanja informacija koje mogu pomoći otkrivanju kršenja ljudskih prava) prioritet za zemlje kandidate i da će Evropska komisija pratiti stanje u ovoj oblasti¹⁰⁵ [detaljnije o smernicama videti u odeljku „Međunarodnopravni okvir“]. U skladu sa navedenim smernicama, Izveštajem o skriningu i Akcionim planom za Poglavlje 23, Srbija se obavezala da će „poboljšati pravila slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja i njihovo sprovođenje u praksi“.¹⁰⁶ U okviru ove obaveze, predviđena je „izmena Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja na osnovu obavljene analize dosadašnje primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, **u skladu sa Zaključkom Narodne skupštine za 2014. godinu.**“¹⁰⁷

Međutim, navedeni Zaključak nadležnog odbora skupštine sadrži ukupno tri tačke i obrazloženje od jedne strane, bez ijedne konkretne preporuke za ispravljanje mnoštva vrlo ozbiljnih problema u primeni Zakona o slobodnom pristupu informacijama na koje ukazuje Godišnji izveštaj Poverenika. Da pomenutu aktivnost u akcionom planu ne prati suštinska spremnost Vlade da istu bez rezerve i u skladu sa normama EU ispuni, može se utvrditi i iz procesa koji je prethodio usvajanju konačnog teksta zaključka.

Naime, u opticaju su bila tri predloga zaključaka, od kojih je konačno usvojen najnekritičniji. Usvojeni predlog u prvoj tački konstatuje da je Poverenik predstavio aktivnosti tog organa u oblasti pristupa informacijama; u drugoj tački se praktično samo konstatuje opšte mesto, odnosno ponavlja temeljni zakonski princip „da je dužnost organa izvršne vlasti da sprovode zakonske odredbe u vezi sa obezbeđivanjem prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja“; a u trećoj tački

105 Savet Evropske unije, Smernice o ljudskim pravima o pravu na slobodu izražavanja onlajn i oflajn, usvojeno 12. maja 2014. godine, str. 14 i 7, dostupno na http://eeas.europa.eu/delegations/documents/eu_human_rights_guidelines_on_freedom_of_expression_online_and_offline_en.pdf pristupljeno dana 23. marta 2016. godine.

106 Aktivnost 2.2.5. iz Finalne verzije Akcionog plana za pregovaranje Poglavlja 23 koja je potvrđena od strane Evropske komisije, ali nije usvojena od strane Saveta Evropske unije, dostupno na <http://www.mpravde.gov.rs/files/Akcionni%20plan%20PG%2023%20Treci%20nacr-%20Konacna%20verzija1.pdf> pristupljeno dana 23. marta 2016. godine.

107 *Ibid*, aktivnost 2.2.5.2.



se preporučuje Vladi, bez određenog roka, da obavesti skupštinu koliko je izvršenih i neizvršenih preporuka Poverenika upućeno državnim organima.¹⁰⁸

Nasuprot tome, drugi predlozi zaključaka su bili pisani imperativnim jezikom, predviđali su naloge umesto preporuka, konkretne rokove za dalje Vladine korake, dužnost poštovanja zakona i odluka Poverenika, kao i obavezu sankcionisanja drugačijeg postupanja. U potpunosti je nestala tačka br. 2 prvobitnog predloga koja je sadržala konkretne preporuke Vladi za suštinsko unapređenje zakona. Između ostalih preporuke su bile i da se ustanovi ovlašćenje Poverenika za davanje mišljenja u postupku donošenja propisa i za podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka zbog povrede prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, kao i da se propiše način prinudnog izvršenja odluka Poverenika.¹⁰⁹

2. Zakon o tajnosti podataka

Zakonom o tajnosti podataka se uređuju sistem određivanja i zaštite tajnih podataka, pristup tajnim podacima i prestanak njihove tajnosti, nadležnost organa i nadzor nad sprovođenjem Zakona, kao i odgovornost za neizvršavanje obaveza iz Zakona. Prema Zakonu, „tajni podatak je podatak od interesa za Republiku Srbiju koji je zakonom, drugim propisom ili odlukom nadležnog organa donesenom u skladu sa zakonom, određen i označen određenim stepenom tajnosti”.¹¹⁰ Nadzor nad sprovođenjem Zakona i propisa donetih na osnovu zakona vrše Ministarstvo pravde i Kancelarija Saveta za nacionalnu bezbednost i zaštitu tajnih podataka.¹¹¹ Nadležnost Kancelarije Saveta u vršenju nadzora se u najvećoj meri odnosi na bezbednosne sertifikate i dozvole za pristup tajnim podacima,¹¹² dok se nadležnost Ministarstva pravde odnosi na praćenje stanja u ovoj oblasti, predlaganje propisa, sankcionisanje kršenja Zakona, i sl.¹¹³

35

Zakon izričito navodi **koji se podaci ne mogu smatrati tajnim:**

Tajnim podatkom ne smatra se podatak koji je označen kao tajna ***radi prikrivanja krivičnog dela***, prekoračenja ovlašćenja ili zloupotrebe službenog položaja ili drugog nezakonitog akta ili postupanja organa javne vlasti. [kurziv FHP]¹¹⁴

108 Usvojeni predlog zaključaka na sednici Odbora za kulturu povodom razmatranja godišnjeg izveštaja Poverenika za informacije od javnog značaja za 2014. godinu. Saopštenje Transparentnost Srbija, „Skupštinski odbor neodređeno o pristupu informacijama – odsustvo želje da se vrši stvarni nadzor izvršne vlasti“, dostupno na <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/59-srpski/naslovna/7636-skupstinski-odbor-neodređeno-o-pristupu-informacijama-odsustvo-zelje-da-se-vrsi-stvarni-nadzor-izvrsne-vlasti>, pristupljeno dana 5. februara 2016. godine.

109 Saopštenje Transparentnost Srbija, „Skupštinski odbor neodređeno o pristupu informacijama – odsustvo želje da se vrši stvarni nadzor izvršne vlasti“, dostupno na <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/59-srpski/naslovna/7636-skupstinski-odbor-neodređeno-o-pristupu-informacijama-odsustvo-zelje-da-se-vrsi-stvarni-nadzor-izvrsne-vlasti>, pristupljeno dana 5. februara 2016. godine.

110 Član 2, stav 1, tačka 2 Zakona o tajnosti podataka.

111 *Ibid*, članovi 86-87 i 97.

112 *Ibid*, član 87.

113 *Ibid*, član 97.

114 *Ibid*, član 3.



Zakon predviđa četiri stepena tajnosti podataka (videti tabelu). Svaki stepen tajnosti podataka utvrđuje ovlašćeno lice,¹¹⁵ u skladu sa kriterijumima koje određuje Vlada.¹¹⁶

Stepen tajnosti	Svrha uvođenja
“Državna tajna“	Određuje se radi sprečavanja nastanka neotklonjive teške štete po interese Republike Srbije
“Strogo poverljivo“	Određuje se radi sprečavanja nastanka teške štete po interese Republike Srbije
“Poverljivo“	Određuje se radi sprečavanja nastanka štete po interese Republike Srbije
“Interno“	Određuje se radi sprečavanja nastanka štete za rad, odnosno obavljanje zadataka i poslova organa javne vlasti koji ih je odredio ¹¹⁷

Pravo opoziva tajnosti

Zakon predviđa da se tajnost podatka može opozvati „na osnovu rešenja Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti u postupku po žalbi, odnosno na osnovu odluke nadležnog suda u postupku po tužbi, u skladu sa zakonom kojim se uređuje slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zakonom koji uređuje zaštitu podataka o ličnosti“ [kurziv FHP].¹¹⁸

Zakon predviđa i da „Narodna skupština, predsednik Republike i Vlada mogu sa pojedinih dokumenata opozvati oznaku tajnosti, bez obzira na stepen tajnosti, **ako je to u javnom interesu ili zbog izvršavanja međunarodnih obaveza**“.¹¹⁹

2.1. Problemi u normativnom okviru i njegovoj primeni u praksi

Ključni nedostaci Zakona o tajnosti podataka tiču se netransparentnosti najvažnijih procedura koje su predviđene ovim zakonom, što otvara prostor za zloupotrebu i značajno ograničavanje pristupa dokumentima od značaja za javnost.

115 Prema članu 9 Zakona o tajnosti podataka, ovlašćena lica su: 1) predsednik Narodne skupštine; 2) predsednik Republike; 3) predsednik Vlade; 4) rukovodilac organa javne vlasti; 5) izabrani, postavljeni ili imenovani funkcioner organa javne vlasti koji je za određivanje tajnih podataka ovlašćen zakonom, odnosno propisom donesenim na osnovu zakona, ili ga je za to pismeno ovlastio rukovodilac organa javne vlasti; 6) lice zaposleno u organu javne vlasti koje je za to pismeno ovlastio rukovodilac tog organa.

116 Član 14 Zakona o tajnosti podataka.

117 *Ibid.*

118 *Ibid.*, član 25.

119 *Ibid.*, član 26.



a. Nedovoljno precizni kriterijumi za određivanje tajnosti

Prema Zakonu o tajnosti podataka, bliže kriterijume za određivanje stepena tajnosti određuje Vlada.¹²⁰ Prateće Uredbe koje je usvojila Vlada u skladu sa ovom odredbom Zakona predviđaju neprecizne kriterijume za određivanje tajnosti podataka, koji ostavljaju širok prostor za diskreciju organima javne vlasti.¹²¹ Na primer, Uredba o kriterijumima za određivanje stepena tajnosti „DRŽAVNA TAJNA“ i „STROGO POVERLJIVO“ ne definiše značenje izraza „ozbiljno ugrožavanje međunarodnog položaja Republike Srbije“ ili „teška šteta po srednjoročne ekonomske interese Republike Srbije“, mada su to sve osnovi za označavanje podataka najvišim stepenima tajnosti.¹²²

Međutim, diskreciju državnih organa, barem teorijski, limitira Zakon o tajnosti podataka koji zahteva da se u svakom konkretnom slučaju izvrši procena pretežnosti interesa – interesa javnosti da zna s jedne strane i interesa RS koji se štiti tajnošću podatka. U tom smislu je relevantan član 8 Zakona o tajnosti podataka:

Kao tajni podatak može se odrediti podatak od interesa za Republiku Srbiju čijim bi otkrivanjem neovlašćenom licu nastala šteta, *ako je potreba zaštite interesa Republike Srbije pretežnija od interesa za slobodan pristup informacijama od javnog značaja* [kurziv FHP].

U tom smislu, Zakon nalaže ovlašćenim licima za određivanje tajnosti podataka da pre donošenja odluke o tajnosti odmere dva interesa – interes zaštite podataka i interes javnosti da zna. Takva ocena bi se morala naći u obrazloženju za određivanje tajnosti podataka, koje svako ovlašćeno lice mora da navede u odluci, pod pretnjom prekršaja.¹²³ Iako bi se jezičkim tumačenjem ove odredbe moglo zaključiti da se njome favorizuje pristup informacijama od javnog značaja, državni organi u praksi odredbe zakona ne tumače na takav način.

37

¹²⁰ *Ibid*, član 14.

¹²¹ Uredba Vlade RS o kriterijumima za određivanje stepena tajnosti „DRŽAVNA TAJNA“ i „STROGO POVERLJIVO“ stupila je na snagu 1. juna 2013. godine (**videti Prilog III**). Uredba Vlade RS o bližim kriterijumima za određivanje stepena tajnosti „POVERLJIVO“ i „INTERNO“ u Ministarstvu odbrane, dostupno na <http://www.nsa.gov.rs/doc/domz/Propisi%20sluzbeni%20glasnik%20-%20srpski/22%20-%20Uredba%20POV%20i%20INT%20MO.pdf>; Uredba Vlade RS o bližim kriterijumima za određivanje stepena tajnosti „POVERLJIVO“ i „INTERNO“ u Bezbednosno-informativnoj agenciji, dostupno na <http://www.nsa.gov.rs/doc/domz/Propisi%20sluzbeni%20glasnik%20-%20srpski/21%20-%20Uredba%20o%20blizim%20kriterijumima%20za%20odredjivanje%20stepena%20tajnosti%20POV-INT%20BIA.pdf>; Uredba Vlade RS o bližim kriterijumima za određivanje stepena tajnosti „POVERLJIVO“ i „INTERNO“ u Ministarstvu unutrašnjih poslova (**videti Prilog II**). (Svi podzakonski akti uz Zakon o tajnosti podataka dostupni su na web stranici <http://www.nsa.gov.rs/domace-zakonodavstvo.php>)

¹²² Uredba Vlade RS o kriterijumima za određivanje stepena tajnosti „DRŽAVNA TAJNA“ i „STROGO POVERLJIVO“ stupila je na snagu 1. juna 2013. godine. Videti u Prilogu III.

¹²³ Član 99, stav 1, tačka 4 Zakona o tajnosti podataka.



b. Problem evidencije tajnih podataka

Evidenciju tajnih podataka vodi sâm organ vlasti koji je podatke klasifikovao.¹²⁴ S druge strane, određene institucije vrše spoljnu kontrolu primene zakona. Kao što je već rečeno, Ministarstvo pravde i Kancelarija Saveta za nacionalnu bezbednost i zaštitu tajnih podataka vrše nadzor nad sprovođenjem zakona, a Poverenik za informacije od javnog značaja ima delimična kontrolna ovlašćenja, odnosno ovlašćenje da rešenjem opozove tajnost podatka.¹²⁵ Međutim, samo postojanje formalnih procedura za spoljašnju kontrolu nije dovoljno kako bi se garantovalo sprečavanje zloupotrebe klasifikacije podataka, naročito u pogledu osetljivih informacija koje se odnose na masovna kršenja ljudskih prava i humanitarnog prava iz tog perioda. Naime, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, postupajući po uloženoj žalbi, ima ovlašćenje da pristupi klasifikovanim informacijama i čak naloži njihovu deklasifikaciju.¹²⁶ Uprkos takvim ovlašćenjima nadzornih organa, teško da možemo govoriti o delotvornoj spoljašnjoj kontroli u okolnostima u kojima organi koji treba da je sprovede nemaju nikakva saznanja o tome koje informacije organi javne vlasti poseduju i označavaju kao tajne.

3. Zakon o zaštiti podataka o ličnosti

Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti uređuju se uslovi za prikupljanje i obradu podataka o ličnosti, prava lica i zaštita prava lica čiji se podaci prikupljaju i obrađuju, kao i ograničenja zaštite podataka o ličnosti. Nadzor nad sprovođenjem i izvršavanjem ovog Zakona vrši Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.¹²⁷

Podatak o ličnosti je svaka informacija koja se odnosi na fizičko lice, bez obzira na oblik u kome je izražena i na nosač informacije (papir, traka, film, elektronski medij i sl). Obrada podataka uključuje: prikupljanje, pretraživanje, stavljanje na uvid, otkrivanje, objavljivanje, prikrivanje podataka, i sl.¹²⁸

Za obradu podataka o ličnosti neophodan je pristanak ličnosti čiji se podaci obrađuju. Međutim, predviđena su četiri izuzetka, od kojih su za predmet izveštaja najrelevantnija dva: „**da bi se ostvarili ili zaštitili životno važni interesi lica ili drugog lica**“ i „**radi ostvarenja pretežnog opravdanog interesa lica, rukovaoca ili korisnika**“ koji je određen u samom zakonu.¹²⁹

124 *Ibid*, članovi 32-35; član 10, Uredba o načinu i postupku označavanja tajnosti podataka, odnosno dokumenata, *Sl. glasnik RS*, br. 8/2011 (pri čemu u elektronskoj verziji uredbe na sajtu Kancelarije saveta za nacionalnu bezbednost vidno nedostaje obrazac evidencije tajnih podataka koji je njen sastavni deo).

125 Član 25, Zakon o tajnosti podataka.

126 *Ibid*.

127 Član 54 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.

128 *Ibid*, član 3, stav 1, tačka 1.

129 *Ibid*, član 12.



3.1. Problemi

a. Nejasnoće oko domašaja dva zakona

I Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakon o zaštiti podataka o ličnosti uređuju postupak pristupa javnosti informacijama koje su u posedu organa vlasti, kada je tražena informacija podatak o ličnosti. Međutim, ni jedan od ta dva zakona ne precizira koji zakon ima snagu *lex specialis*, odnosno primat u regulisanju spornih situacija.

Na prvi pogled, Zakon o zaštiti podataka o ličnosti se čini rigoroznijim i otežava javnosti pristup informacijama koje predstavljaju podatak o ličnosti. Zbog toga se državni organi po pravilu pozivaju na zaštitu podataka o ličnosti prilikom odbijanja zahteva za informaciju od javnog značaja. Takav pristup organa vlasti, međutim, nije u skladu ni sa samim Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti, niti sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama.

Kao što je već napomenuto, obrada podataka o ličnosti bez njenog pristanka dozvoljena je, prema Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti, samo u nekoliko izuzetnih situacija, od kojih je najrelevantnija ona koja se tiče ostvarivanja **pretežnog opravdanog interesa drugih lica određenog u samom zakonu**.¹³⁰ Među interesima koji su određeni u zakonu je i interes „**zaštite prava i sloboda i drugog javnog interesa**”.¹³¹

U smislu navedenih izuzetaka od zabrane obrade podataka o ličnosti, pod interesom zaštite „prava i sloboda i drugog javnog interesa” se, osim međunarodnih konvencija i standarda koji se tiču prava javnosti, nesumnjivo mogu podvesti i odredbe Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Ovaj Zakon precizira situaciju u kojoj pravo javnosti preteže nad zaštitom podataka o ličnosti:

Organ vlasti neće tražiocu omogućiti ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja ako bi time povredio pravo na privatnost, pravo na ugled ili koje drugo pravo lica na koje se tražena informacija lično odnosi, *osim* [...] ako se radi o ličnosti, pojavi ili događaju od interesa za javnost, *a naročito ako se radi o nosiocu državne i političke funkcije i ako je informacija važna s obzirom na funkciju koju to lice vrši...* [kurziv FHP].¹³²

Stoga, iz svega navedenog proističe da Zakon o zaštiti podataka o ličnosti i Zakon o pristupu informacijama od javnog značaja nedvosmisleno potvrđuju i garantuju pravo javnosti na pristup određenim podacima koji se tiču zaštite prava i sloboda, kao i drugog javnog interesa poput prava na informacije koje se tiču nosilaca određene javne funkcije u vezi sa vršenjem te funkcije. U taj korpus informacija svakako ulaze i informacije o bivšim ili aktivnim pripadnicima MUP-a ili MO koje se tiču

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ *Ibid.*, član 13.

¹³² Član 14 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.



isključivo njihovog profesionalnog angažovanja u vreme sukoba, jer su one relevantne za utvrđivanje okolnosti o masovnim kršenjima ljudskih prava tokom sukoba.¹³³

IV. Praksa državnih organa Republike Srbije

FHP se tokom istraživanja o počinjenim zločinima redovno obraća MO i MUP sa zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja, budući da su prevashodno pripadnici tih institucija učestvovali u ratnim operacijama i da one poseduju najrelevantnije arhive za rasvetljavanje okolnosti počinjenih zločina.

Uprkos međunarodnom i nacionalnom pravnom okviru koji garantuju pravo javnosti da zna činjenice o počinjenim zločinima protiv međunarodnog prava i činjenici da je ovo pravo, u skladu sa pomenutim normama, pretežnije u odnosu na pravo države da ih čuva u tajnosti, MUP i MO su uspostavili praksu nezakonitog odbijanja zahteva za uvid u dokumente iz svojih arhiva.

Prilikom postupanja po zahtevima FHP-a za pristup informacijama iz njihovih arhiva koje se odnose na period sukoba, MUP i MO se koriste nizom različitih i, po pravilu, neosnovanih argumenata u cilju izigravanja svojih zakonskih obaveza. Štaviše, ovi državni organi odbijaju da postupe u skladu sa konačnim i obavezujućim rešenjima Poverenika za informacije od javnog značaja, koja ih obavezuju da omoguće FHP-u uvid u dokumente, čime se stavljaju iznad vladavine prava.

U daljem tekstu će biti predstavljena praksa MUP-a i MO, uključujući njihova obrazloženja za odbijanje zahteva za pristup informacijama od javnog značaja koje se odnose na pristup njihovim arhivama. Takođe će biti predstavljena praksa Poverenika za informacije od javnog značaja i odluke po žalbama FHP-a na rešenja MUP-a i MO.

Ministarstvo unutrašnjih poslova

U okviru istraživanja zločina počinjenih tokom ratova u bivšoj Jugoslaviji, FHP se redovno obraća MUP-u sa zahtevima za informacije od javnog značaja koji se tiču učešća jedinica i pripadnika MUP-a u policijskim operacijama u okviru kojih su počinjeni zločini. Zahtevi se uglavnom odnose na delovanje određenih jedinica MUP-a tokom ratova na Kosovu – naročito Posebnih jedinica policije (PJP), kao i na njihovu strukturu, komandante i sl. Osim toga, FHP redovno od MUP-a zahteva informacije o njegovim pripadnicima za koje postoje indicije da su učesnici pomenutih operacija, i to: (1) njihov položaj u vreme zločina; (2) njihov položaj nakon zločina, odnosno da li su unapređeni i zadržani u državnoj službi; i (3) njihova imena, ukoliko FHP poseduje samo informacije o njihovom položaju u vreme zločina (npr. komandant određenog odreda PJP i sl).

¹³³ Ovakav zaključak je u skladu sa Rešenjem Poverenika za informacije od javnog značaja broj 07-00-04185/2013-03 od 19. maja 2014. godine.



FHP je tokom dosadašnjih istraživanja za dosjee o ratnim zločinima i krivične prijave podneo **oko 300 zahteva za informaciju od javnog značaja MUP-u**. U najvećem broju slučajeva MUP je na zahteve FHP-a odgovarao ili da ne poseduje podatke, ili da je potrebno da se zahtev dodatno precizira.

1. ODGOVOR: TRAŽENE INFORMACIJE NISU U POSEDU MUP-A

Prilikom istraživanja o angažovanju odreda PJP tokom sukoba na Kosovu, FHP je MUP-u uputio preko 30 zahteva. Cilj zahteva je bio da se utvrde način formiranja, struktura, nadležnosti, broj i period postojanja ovih odreda, njihovi komandanti i zamenici komandanata, kao i to da li se ta lica i dalje nalaze u službi u MUP-u.

Po pravilu, MUP je na ove zahteve odgovarao da ne poseduje dokumentaciju vezanu za postojanje ovih odreda, odnosno da ne poseduje dokumentaciju vezanu za njihov broj, formiranje, period postojanja i vreme do kada su postojali.¹³⁴ Isti je bio odgovor MUP-a i na zahteve koji su se odnosili na komandante odreda PJP tokom sukoba na Kosovu.¹³⁵

Preciznije, MUP u svojim odgovorima tvrdi da ne poseduje dokumentaciju, odnosno ne zna odgovor ni na jedno od sledećih pitanja:

- 1) Koliko je odreda PJP postojalo tokom 1998. i 1999. godine?
- 2) Koji su bili nazivi odreda PJP tokom 1998. i 1999. godine?
- 3) Po kom principu su se određivali nazivi odreda?
- 4) Da li je promena naziva povlačila i promenu strukture?
- 5) Rešenje ministra unutrašnjih poslova o osnivanju odreda PJP, kao i njenih brigada¹³⁶
- 6) Kada su formirani pojedinačno navedeni odredi PJP?¹³⁷
- 7) Kada su rasformirani pojedinačno navedeni odredi PJP?¹³⁸
- 8) Koje su bile zone odgovornosti pojedinačno navedenih odreda PJP?¹³⁹

41

134 Videti npr. MUP, odgovor br. 4275/14-3 od 13. maja 2014. godine; odgovor br. 9144/14-2 od 15. septembra 2014. godine; odgovori br. 3480/14-4, 3475-14-4 i 3473/14-4, svi od 23. aprila 2014. godine.

135 Zahtevi su se odnosili na angažovanje Borislava Josipovića, komandanta 23. odreda PJP i Branka Prljevića, komandanta 35. odreda PJP; videti MUP, odgovor br. 1465/14-6 od 4. aprila 2014. godine; MUP, odgovor br. 3474/14-4 od 23. aprila 2014. godine.

136 MUP, rešenje br. 4275/14-3 od 13. maja 2014. godine; MUP, rešenje br. 9022/14-2 od 15. septembra 2014. godine.

137 MUP, rešenje br. 3480/14-4 od 23. aprila 2014. godine; MUP, rešenje br. 3475/14-4 od 23. aprila 2014. godine; MUP, rešenje br. 3473/14-4 od 23. aprila 2014. godine; MUP, rešenje br. 7160/14-3 od 22. avgusta 2014. godine.

138 MUP, rešenje br. 3480/14-4 od 23. aprila 2014. godine; MUP, rešenje br. 3475/14-4 od 23. aprila 2014. godine; MUP, rešenje br. 3473/14-4 od 23. aprila 2014. godine; MUP, rešenje br. 7160/14-3 od 22. avgusta 2014. godine.

139 *Ibid.*



- 9) Ko su bili komandanti pojedinačno navedenih odreda PJP, kada su imenovani i do kada su se nalazili na toj funkciji?¹⁴⁰
- 10) Ko su bili zamenici komandanata pojedinačno navedenih odreda PJP, kada su imenovani i do kada su se nalazili na toj funkciji?¹⁴¹
- 11) Koliko su pripadnika imali pojedinačno navedeni odredi PJP?¹⁴²
- 12) Iz kojih su Odeljenja unutrašnjih poslova upućivani pripadnici MUP-a u pojedinačno navedene odrede PJP?¹⁴³
- 13) Koliko četa, vodova i odeljenja su imali pojedinačno navedeni odredi PJP?¹⁴⁴
- 14) Ko su bili komandanti četa, vodova i odeljenja u pojedinačno navedenim odredima PJP, kada su imenovani i do kada su se nalazili na toj poziciji?¹⁴⁵
- 15) Gde su se nalazila komandna mesta pojedinačno navedenih odreda PJP?¹⁴⁶
- 16) Koji su čin komandanti pojedinačno navedenih odreda PJP imali u vreme vršenja te funkcije?¹⁴⁷
- 17) Kada su rasformirane PJP i koji dokumenti govore u prilog tome?¹⁴⁸ itd.

42

Ovde je važno napomenuti da su odredi PJP redovna formacija MUP-a, uspostavljena još 1993. godine.¹⁴⁹ Tokom sukoba na Kosovu, pored VJ, odredi PJP su bili preovlađujuća formacija delovanja srpskih oružanih snaga i brojali su više hiljada pripadnika MUP-a. Pored toga, Srbija je MKSJ-u dostavila veliki broj dokumenata koji se odnose na PJP, a neki od njih su dostupni i u javnoj bazi podataka MKSJ. Najzad, niz zakona i drugih MUP-ovih propisa obavezuju ovaj državni organ da čuva podatke o svojim zaposlenima i zvanična dokumenta o radu.¹⁵⁰

Iz svega rečenog, jasno proizilazi da su odgovori MUP-a da ne raspolaže dokumentima o PJP **neuverljivi i čine se sračunatim na izigravanje obaveza iz Zakona** o slobodnom pristupu informacijama od

140 MUP, rešenje br. 4095/14-4 od 4. avgusta 2014. godine; MUP, rešenje br. 7160/14-3 od 22. avgusta 2014. godine.

141 MUP, rešenje br. 3480/14-4 od 23. aprila 2014. godine; MUP, rešenje br. 3475/14-4 od 23. aprila 2014. godine; MUP, rešenje br. 3473/14-4 od 23. aprila 2014. godine; MUP, rešenje br. 7160/14-3 od 22. avgusta 2014. godine.

142 *Ibid.*

143 *Ibid.*

144 *Ibid.*

145 *Ibid.*

146 *Ibid.*

147 MUP, rešenje br. 4095/14-4 od 4. avgusta 2014. godine.

148 MUP, rešenje br. 9144/14-2 od 15. septembra 2014. godine.

149 Rešenje o obrazovanju posebnih jedinica milicije, dokazni predmet broj P58, *Đorđević*.

150 Zakon o policiji (*Sl. glasnik RS* br. 101/2005, 63/2009 - odluka US, 92/2011 i 64/2015), čl. 110; Direktiva o načinu utvrđivanja ispunjenosti uslova i izboru kandidata za direktora policije, pristupljeno dana 21. januara 2016. godine, <http://www.mup.gov.rs/domino/zakoni.nsf/prdirektorl.pdf>.



javnog značaja, odnosno na zaštitu potencijalnih počinilaca krivičnih dela koji su radili ili još uvek rade u MUP-u.

Za pravnu ocenu odgovora i argumentacije MUP-a relevantna je i pravnosnažna presuda Evropskog suda protiv Srbije u predmetu *Inicijativa mladih za ljudska prava protiv Srbije*, u kojoj su sudije utvrdile da su vlasti odgovorne za čuvanje podataka koji su u posedu države, te da neposredovanje podataka (gubitak, uništenje i sl.) ne može biti izgovor, odnosno ne može osloboditi državu od odgovornosti [više o ovom slučaju videti Odeljak „Međunarodnopravni okvir“].¹⁵¹

1.1. Dokazi o prikrivanju dokumentacije

Zbog snažnih indicija da su odgovori MUP-a, u kojima tvrdi da ne poseduje tražene informacije, neistiniti i usmereni na skrivanje dokumentacije o osobama i jedinicama umešanim u izvršenje teških krivičnih dela, FHP je testirao njihovu verodostojnost.

Naime, FHP je MUP-u poslao niz zahteva za informaciju od javnog značaja u kojima je **zahtevao dokumenta za koje FHP pouzdano zna da ih MUP poseduje** - zato što ih je MUP predao MKSJ-u, te se oni nalaze u javnoj onlajn sudskoj Bazi podataka ovog suda. FHP je u novembru 2014. godine poslao sedam zahteva MUP-u u kojima je tražio da mu se dostavi sedam depeša čiji je autor MUP Republike Srbije, a koje su u vezi sa angažovanjem policijskih snaga na Kosovu 1999. godine. U zahtevima je precizno naveden broj depeše, datum izdavanja i primalac.

MUP je na sve zahteve odgovorio da „**ne poseduje traženi dokument**“¹⁵² (primeri zahteva FHP-a, odgovora MUP-a i traženog dokumenta u Prilogu I).

1.2. Praksa Poverenika za informacije od javnog značaja

FHP je uložio niz žalbi na MUP-ova rešenja o odbijanju i Povereniku ukazao na njihovu očiglednu neistinitost. U žalbama je zahtevao od Poverenika da iskoristi svoja zakonska ovlašćenja i utvrdi da li MUP zaista ne poseduje traženu dokumentaciju.

Naime, kao što je već ukazano, članom 26 Zakona o slobodnom pristupu informacijama je propisano da Poverenik preduzima radnje za utvrđivanje činjeničnog stanja koje su neophodne radi donošenja rešenja po žalbi, kao i da će Povereniku **radi utvrđivanja činjeničnog stanja biti omogućen uvid u svaki nosač informacije na koji se ovaj Zakon primenjuje**. U skladu sa ovim članom, kada postoji osnovana sumnja da organ vlasti poseduje traženu informaciju, ali odbija da je učini dostupnom

151 Evropski sud za ljudska prava: *Inicijativa mladih za ljudska prava protiv Srbije*, Presuda, broj 48135/06, 25. septembar 2013; [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-120955#{"itemid":\["001-120955"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-120955#{) pristupljeno dana 23. marta 2016. godine.

152 MUP, rešenje br. 12312/14-2 od 05.12.2014. godine; MUP, rešenje br. 12311/14-2 od 05.12.2014. godine; MUP, rešenje br. 12305/14-3 od 05.12.2014. godine; MUP, rešenje br. 12316/14-2 od 05.12.2014. godine; MUP, rešenje br. 12307/14-2 od 05.12.2014. godine; MUP, rešenje br. 12314/14-2 od 05.12.2014. godine; MUP, rešenje br. 12315/14-2 od 05.12.2014. godine.



javnosti, Poverenik je ovlašćen da izvrši uvid u nosač informacije, odnosno da utvrdi da li organ vlasti poseduje informaciju.

Poverenik međutim ni u jednom od ovih slučajeva nije iskoristio svoje zakonsko ovlašćenje. Naime, Poverenik je odbio žalbu FHP-a kao neosnovanu i zaključio: "Činjenica da je žalilac povodom odgovora organa vlasti [...] izrazio sumnju u isti, nije mogla uticati na drugačiju odluku u ovoj upravnoj stvari, s obzirom da *eventualno davanje netačne informacije može biti relevantno sa stanovišta prekršajne ili druge odgovornosti*, nezavisno od odluke u ovom upravnom postupku [kurziv FHP]."¹⁵³

Poverenik je u obrazloženju rešenja naveo i da je MUP samim odgovorom na zahtev FHP-a ispunio svoju obavezu prema Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

1.3. Postupak protiv rešenja Poverenika za informacije od javnog značaja

FHP je u decembru 2015. godine podneo sedam tužbi Upravnom sudu protiv pomenutih rešenja Poverenika. FHP je tužbama zahtevao da se rešenja Poverenika ponište i vrate na ponovni postupak, u kojem će Poverenik iskoristiti svoje zakonsko ovlašćenje i izvršiti uvid u arhive MUP-a.

Naime, FHP je u tužbama, između ostalog, istakao da su povredena načela istine i ocene dokaza, jer je Poverenik u skladu sa Zakonom bio dužan da prilikom odlučivanja po žalbi FHP-a pravilno i potpuno utvrdi sve činjenice od značaja za donošenje zakonitog rešenja i preduzme sve radnje na koje je ovlašćen po zakonu radi utvrđivanja činjeničnog stanja, odnosno postojanja tražene dokumentacije u arhivama MUP-a. Štaviše, u konkretnim rešenjima nije dat nikakav odgovor na zahtev FHP-a da Poverenik preduzme sve radnje na koje je ovlašćen po osnovu čl. 26 Zakona - da izvrši uvid u nosač informacije odnosno da pravilno utvrdi sve bitne činjenice za odlučivanje po žalbi tužioca.

Najzad, FHP je u tužbama naglasio da puko davanje odgovora MUP-a na zahtev FHP-a, bez obzira na njegovu sadržinu, iako predstavlja formalno ispunjavanje zahteva iz Zakona, ne znači da je organ vlasti postupio u skladu sa svojim suštinskim obavezama po Zakonu. Ukoliko bi se ovakav postupak organa vlasti smatrao zakonitim, onda bi cilj Zakona i intencija zakonodavca bili obesmišljeni.

Do dana objavljivanja Izveštaja, upravni sud je doneo dve presude povodom sedam tužbi FHP-a protiv Poverenika za informacije od javnog značaja. Upravni sud u Beogradu je presudama iz januara

153 Poverenik za informacije od javnog značaja, rešenje br.07-00-04850/2014-03 od 05.11.2015. godine; Poverenik za informacije od javnog značaja, rešenje br.07-00-04846/2014-03 od 04.11.2015. godine; Poverenik za informacije od javnog značaja, rešenje br.07-00-04851/2014-03 od 04.11.2015. godine; Poverenik za informacije od javnog značaja, rešenje br.07-00-04849/2014-03 od 04.11.2015. godine; Poverenik za informacije od javnog značaja, rešenje br.07-00-04848/2014-03 od 05.11.2015. godine; Poverenik za informacije od javnog značaja, rešenje br.07-00-04853/2014-03 od 04.11.2015. godine; Poverenik za informacije od javnog značaja, rešenje br.07-00-04852/2014-03 od 04.11.2015. godine.



i februara 2016. godine odbio FHP-ove tužbe, smatrajući ih neosnovanim.¹⁵⁴ FHP će protiv ovih presuda podneti žalbe Ustavnom sudu Srbije.

2. ODGOVOR: NEOPHODNA DOPUNA ZAHTEVA

Osim odgovora da ne poseduje tražene informacije, MUP na zahteve FHP-a za pristup informacijama od javnog značaja koje se tiču arhiva o angažovanju pripadnika MUP-a na Kosovu, odgovara sa protivzahtevom da se zahtev dopuni određenim informacijama.

Naime, MUP u odgovorima često od FHP-a traži da dopuni svoj zahtev tako što će dostaviti dodatne podatke za identifikaciju ovih policijskih službenika, i to: **njihov datum, godinu i mesto rođenja, ime jednog roditelja ili jedinstveni matični broj.**¹⁵⁵ Kao obrazloženje za ovaj zahtev, MUP tvrdi da je u „Jedinstvenom informacionom sistemu MUP-a R Srbije evidentirano više lica sa istim imenom i prezimenom“.¹⁵⁶ Međutim, MUP traži ovakvu dopunu zahteva **čak i kada FHP u zahtevu navede ime osobe i njenu tačnu poziciju u MUP-u u tačno određenom vremenskom periodu.**¹⁵⁷ Čak i ukoliko u MUP-ovoj evidenciji postoji više osoba sa istim imenom i prezimenom, sasvim sigurno nisu sve te osobe radile na istoj poziciji u istom vremenskom periodu.

Kako FHP nema na raspolaganju zakonit način da pribavi lične podatke poput datuma i mesta rođenja, imena roditelja i jedinstvenog matičnog broja, MUP u ovim situacijama redovno odbacuje zahteve FHP-a za informaciju od javnog značaja.¹⁵⁸

2.1. Praksa Poverenika za informacije od javnog značaja

FHP je Povereniku uložio žalbe na sve ove zaključke MUP-a u kojima on dostavljanje tražene informacije uslovljava dopunom zahteva. Odlučujući po žalbama FHP-a, Poverenik je poništio ove zaključke MUP-a i predmete vratio na ponovni postupak, a u obrazloženju je naveo da „ovako formulisan zahtev [FHP-a] sadrži dovoljno podataka o licu na koje se informacija odnosi, pa se po mišljenju Poverenika ne radi o zahtevu po kom se nije moglo postupiti“.¹⁵⁹

154 Presuda Upravnog suda u Beogradu br. 26 U. 16888/15 od 28. januara 2016. godine; Presuda Upravnog suda u Beogradu br. 6 U. 16889/15 od 11. februara 2016. godine.

155 MUP, odgovori br. 6714/15-2, 6713/15-2, 6712/15-3, 6711/15-3, 6710/15-3 svi do 2. jula 2015. godine.

156 MUP, zaključci broj 6455/15-3 od 6. jula 2015. godine, 5517/15-2, 5459/15-2, 5863/15-2 svi od 7. jula 2015. godine; 4090/2014-2 od 20. maja 2014. godine, itd.

157 FHP, zahtev br. 170-F111063 od 29. maja 2015. godine; FHP, zahtev br. 170-F110511 od 14. maja 2015. godine.

158 MUP, zaključci broj 6455/15-3 od 6. jula 2015. godine, 5517/15-2, 5459/15-2, 5863/15-2 svi od 7. jula 2015. godine; 4090/2014-2 od 20. maja 2014. godine, itd.

159 Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, rešenja br. 07-00-02661/2015-03, 07-00-02929/2015-03, 07-00-02922/2015-03, 07-00-02924/2015-03, sva od 23. novembra 2015. godine.



Međutim, iako je Poverenik svojim rešenjem naložio MUP-u da ponovo uzme u razmatranje zahteve FHP-a, MUP je u ponovnom postupku navodno utvrdio da „ne raspolaže dokumentom u kome se nalaze informacije o profesionalnom angažovanju“ lica koja su predmet zahteva.¹⁶⁰

Ovakvi odgovori MUP-a, i pored rešenja Poverenika, ozbiljno dovode u sumnju verodostojnost MUP-a i istinitost njegovih odgovora. Naime, da zaista ne poseduje informacije o ovim licima, logično je za očekivati da MUP ne bi od FHP-a tražio da dopuni svoje zahteve, već bi odmah odgovorio da ne poseduje dokumente koji su bili predmet zahteva.

Izvesno je da su ovo metode kojima se državni organi redovno služe kako bi izigrali svoje zakonske obaveze. Tako je i u predmetu *Inicijativa mladih za ljudska prava protiv Srbije* Bezbednosno-informativna agencija prvobitno odbila da dostavi traženu informaciju pozivajući se na tajnost podataka, a kada je Poverenik odbacio osnovanost takvog argumenta i naložio ponovno odlučivanje, agencija je tvrdila da zapravo ne poseduje tražene podatke. Evropski sud je zatim odlučio da ni takva „odbrana“ u ovakvim slučajevima nije osnovana, odnosno da je država dužna da čuva svoju dokumentaciju, te da je neposedovanje iz ma kog razloga ne ekskulpira [videti gore odeljak „Međunarodnopravni okvir“].

Najzad, treba imati u vidu i da niz zakona i drugih MUP-ovih propisa obavezuju ovaj državni organ da čuva podatke o svojim zaposlenima i zvanična dokumenta o radu,¹⁶¹ te je malo verovatno da su baš dokumenta koja se odnose na angažovanje pripadnika ove institucije u ratnim operacijama, tokom kojih je zabeležen značajan broj nezakonitih postupaka, nestala/uništena/izgubljena i sl.

Ministarstvo odbrane

Pored MUP-a, FHP je najveći broj zahteva za pristup informacijama od javnog značaja uputio Ministarstvu odbrane (MO). Zahtevi su se uglavnom odnosili na dobijanje informacija vezanih za delovanje određenih jedinica VJ tokom ratova u bivšoj Jugoslaviji, njihovu zonu odgovornosti, ali i informacije vezane za komandnu strukturu tih jedinica.

FHP je tokom istraživanja podneo preko 100 zahteva za informaciju od javnog značaja MO-u. Po pravilu, MO je donosilo rešenja kojima je odbijalo da FHP-u dostavi podatke koji su bili predmet zahteva, uz četiri različita obrazloženja koja su analizirana u daljem tekstu. Ni jedno od ovih obrazloženja nije u skladu sa pozitivnim propisima Republike Srbije, kao ni međunarodnim normama koje garantuju pravo javnosti na uvid u arhive o kršenjima ljudskih prava.

¹⁶⁰ MUP, odgovor br. 6451/15-5 od 17. novembra 2015. godine; MUP, odgovor br. 6455/15-5 od 18. novembra 2015. godine; MUP, odgovor br. 6714/15-6 od 30. novembra 2015. godine; MUP, odgovor br. 5862/15-5 od 14. decembra 2015. godine.

¹⁶¹ Evropski sud za ljudska prava: *Inicijativa mladih za ljudska prava protiv Srbije*, Presuda, broj 48135/06, 25. septembar 2013; [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-120955#{"itemid":\["001-120955"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-120955#{) pristupljeno dana 23. marta 2016. godine.



1. ODGOVOR: TAJNOST PODATAKA

Tajnost podataka je pravni osnov koji MO redovno ističe prilikom odbijanja zahteva FHP-a za informaciju od javnog značaja. Čak i u slučajevima kada se MO poziva na zaštitu podataka o ličnosti kao na osnov za odbijanje zahteva (videti dole odeljak „Zaštita ličnih podataka“), ono se redovno poziva i na tajnost podataka, npr. da su „podaci o profesionalnim vojnim licima sadržani u dokumentima personalne evidencije [a koji su] označeni kao 'Poverljivi'”.¹⁶²

MO se u svojim rešenjima kojima odbija zahteve FHP-a poziva na odredbu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja kojom je propisano da se tražiocu neće omogućiti ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja ako bi time

...učinio dostupnim informaciju ili dokument za koji je propisima ili službenim aktom zasnovanim na zakonu određeno da se čuva kao državna, službena, poslovna ili druga tajna, odnosno koji je dostupan samo određenom krugu lica, a zbog čijeg bi odavanja mogle nastupiti teške pravne ili druge posledice po interese zaštićene zakonom koji pretežu nad interesom za pristup informaciji¹⁶³.

Naime, prema tumačenju MO, uvid FHP-a u traženu dokumentaciju proizveo bi „teške posledice“ po odbranu zemlje. Najveći broj odgovora MO na zahteve FHP-a sadrži obrazloženje da MO ne može da dostavi tražene informacije jer „bi se time nanela šteta operativnoj i funkcionalnoj sposobnosti Vojske za vršenje zakonom i Ustavom Republike Srbije određenih zadataka i misija, odnosno njihovim odavanjem bi se nanela šteta interesima odbrane Republike Srbije koji pretežu nad interesima za slobodan pristup informacijama od javnog značaja”.¹⁶⁴

47

¹⁶² MO, rešenje br. 5869-4 od 15. septembra 2015. godine; MO, rešenje br. 4157-2 od 18. septembra 2014. godine; MO, rešenje br. 316-4/15 od 17. marta 2015. godine.

¹⁶³ Član 9, stav 1, tačka 5 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

¹⁶⁴ MO, rešenja br. 3582-2, 3581-2, 3585-2 od 10. avgusta 2015. godine, 316-4/15 od 17. marta 2015. godine; Kabinet načelnika Generalštaba VJ, rešenja br. 6421-3 od 1. oktobra 2015. godine, 6967-4 od 4. novembra 2015. godine, 6420-4 od 7. oktobra 2015. godine.



Sudeći prema odgovorima MO, pružanje uvida javnosti u sledeće podatke bi prouzrokovalo štetu odbrani države:

Primeri traženih dokumenata	Stepen tajnosti dodeljen od MO
Ime komandanta brigade Vojske Jugoslavije	„državna tajna” ¹⁶⁵
Informacija o kretanju u službi pripadnika vojske nakon rata – da li su napredovali i da li su i dalje zaposleni u državnoj službi	„državna tajna” ¹⁶⁶
Izveštaj Komande 3. armije Vojske Jugoslavije o izvršenim asanacijama bojišta na teritoriji Kosova i Metohije od 18. maja 2001. godine i Izveštaj Komande Prištinskog korpusa o izvršenim asanacijama bojišta na teritoriji Kosova i Metohije od 16. maja 2001. godine	„strogo poverljivo” ¹⁶⁷
Imena komandanata brigada, bataljona i kasarni vojske	„poverljivo” ¹⁶⁸
Informacija o tome da li je vojna kasarna u čijoj neposrednoj blizini su pronađene masovne grobnice bila u funkciji u vreme pokopavanja tela	„državna tajna” ¹⁶⁹
Borbeni izveštaji brigada Vojske Jugoslavije	„strogo poverljivo” ¹⁷⁰

MO u svojim odgovorima zanemaruje zakonsku obavezu (član 9, stav 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja) da obrazloži na koji način nedostavljanje informacije može dovesti do nastanka teške štete po interese odbrane Srbije, čija je zaštita pretežnija od prava javnosti da zna.¹⁷¹ MO ni u jednom rešenju kojim se odbija zahtev FHP-a nije navelo na koji bi način dostavljanje podataka o jedinici vojske koja više ne postoji moglo da ugrozi interese današnje Vojske Srbije, odnosno na koji bi se način nanela teška šteta po interese odbrane zemlje.

¹⁶⁵ MO, rešenje br. 837-4/14 od 10. oktobra 2014. godine.

¹⁶⁶ MO, rešenje br. 560-3/14 od 31. jula 2014. godine; MO, rešenje br. 4157-2 od 18. septembra 2014. godine; MO, rešenje br. 4350-9 od 12. decembra 2014. godine; MO, rešenje br. 4347-2 od 27. oktobra 2014. godine.

¹⁶⁷ MO, rešenja br. 1148-5/14 i 1146-5/14 od 12. februara 2015. godine.

¹⁶⁸ MO, rešenje br. 5869-4 od 15. septembra 2015. godine; MO, rešenje br. 4157-2 od 18. septembra 2014. godine; MO, rešenje br. 316-4/15 od 17. marta 2015. godine.

¹⁶⁹ MO, rešenje br. 5869-4 od 15. septembra 2015. godine.

¹⁷⁰ MO, rešenje br. 553-6/14 od 31. jula 2014. godine; MO, rešenje br. 958-4/14 od 17. novembra 2014. godine.

¹⁷¹ Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (*Sl. glasnik RS* br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010), čl. 9.



Ovakvo proizvoljno postupanje MO i tumačenje relevantnih zakonskih normi ima za direktnu posledicu izigravanje smisla i cilja Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Naime, sama zakonska mogućnost da MO samostalno i bez kontrole utvrdi postojanje vrlo apstraktnog kriterijuma kao što je opasnost po odbranu zemlje u situaciji u kojoj ima jasno izraženi interes da skriva dokumentaciju, fundamentalno podriva pravo javnosti na slobodan pristup informacijama u posedu vlasti. U praksi, to znači da MO ima objektivnu mogućnost da pod izgovorom zaštite „nacionalne bezbednosti“ od javnosti skriva informacije o učešću ove institucije i njenih pripadnika u sistemskim kršenjima ljudskih prava. Kao što se može videti iz prakse FHP-a, MO tu mogućnost i koristi.

MO takođe, suprotno Zakonu o tajnosti podataka, tvrdi da su imena vojnika i borbeni izveštaji vojnih jedinica tajna, iako je mnoštvo takvih podataka već javno dostupno preko baze podataka MKSJ ili preko medija. Naime, prema Zakonu, „tajnost podataka prestaje ako je podatak učinjen dostupnim javnosti“.¹⁷²

Ilustrativan slučaj je odbijanje MO da odgovori na zahtev FHP-a za informaciju o tome ko je bio komandant 63. padobranske brigade Vojske Jugoslavije u periodu od 14. marta do 20. juna 1999. godine.¹⁷³ Naime, uprkos tome što su mediji objavili¹⁷⁴ članke o biografiji pukovnika Ilije Todorova (tadašnjeg komandanta 63. padobranske, a kasnije komandanta specijalne brigade Vojske Srbije), MO je odbilo FHP-ov zahtev navodeći da je traženi podatak zaštićen dvema oznakama tajnosti – „državna tajna“ i „poverljivo“.¹⁷⁵ Prema obrazloženju MO, ovaj podatak je označen kao državna tajna jer je reč o „podacima o ratnom rasporedu, u koje, između ostalog, spadaju podaci o dužnosti po ratnoj formaciji kao i podaci – imena profesionalnih vojnih lica raspoređenih na ove dužnosti“. Oznaku „poverljivo“ nosi jer je reč o podacima iz personalne evidencije o profesionalnim vojnim licima.¹⁷⁶

49

U odgovorima na zahteve FHP-a kojima je tražen uvid u izveštaje o izvršenim asanacijama, MO se po prvi i jedini put u odgovorima na zahteve FHP-a osvrnulo na mogućnost opoziva tajnosti. Naime, kako je već navedeno, prema Zakonu o tajnosti podataka, ovlašćeno lice u državnom organu može da „opozove tajnost podatka, odnosno dokumenta koji sadrži tajni podatak i omogućiti ostvarivanje prava tražiocu [...] u skladu sa zakonom kojim se uređuje slobodan pristup informacijama od javnog značaja

172 Član 16 Zakona o tajnosti podataka.

173 Zahtev FHP-a br. 170-F100338 od 19. septembra 2014. godine.

174 „Pukovnik Todorov komandant specijalaca“, *Politika*, 12. septembar 2006. godine, dostupno na <http://www.politika.rs/scc/clanak/14996/%D0%9F%D1%83%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D0%BA-%D0%A2%D0%BE%D0%B4%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B2-%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D1%82-%D1%81%D0%BE%D0%B5%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0%D0%BB%D0%B0%D1%86%D0%B0>

175 MO, rešenje br. 837-4/14 od 10. oktobra 2014. godine.

176 *Ibid.*



i zakonom koji uređuje zaštitu podataka o ličnosti”.¹⁷⁷ Zakon daje ovakvo ovlašćenje državnom organu ukoliko „nastupe činjenice i okolnosti usled kojih podatak prestaje da bude od interesa za Republiku Srbiju”.¹⁷⁸ FHP veruje da je jedini razlog zbog kog se MO u ovom slučaju upustilo u takvu analizu to što u slučaju ovog izveštaja tajnost podatka ističe već u maju 2016. godine. Uprkos tome, ali i činjenici da je ovaj izveštaj već delimično objavljen u publikaciji *Vojske*¹⁷⁹ i da bi potencijalno značajno pomogao u potrazi za nestalima iz rata [videti gore, odeljak „Uvod“], MO je našlo da nema mesta opozivu tajnosti pomenutog dokumenta koji nosi oznaku „strogo poverljivo“ pre isteka roka zaštite.¹⁸⁰

1.1. Praksa Poverenika za informacije od javnog značaja

Poverenik za informacije od javnog značaja je, postupajući po žalbama FHP-a protiv rešenja MO u kojima se poziva na tajnost podataka, odluke i obrazloženja MO proglasio nezakonitim:

Prvostepeni organ [MO] nije pružio valjan dokaz o opravdanosti ograničenja, u konkretnom slučaju, pristupa traženim informacijama, odnosno nije dokazao kakva bi se predvidljiva šteta mogla naneti operativnoj i funkcionalnoj osposobljenosti Vojske, za vršenje Ustavom Republike Srbije određenih zadataka, činjenje dostupnih informacija koje se odnose na imenovane pripadnike Vojske Srbije, a Poverenik nalazi da iste nisu takvog karaktera da bi bile isključene ili ograničene slobodnog pristupa[...]¹⁸¹

Nepostupanje po rešenju Poverenika

Uprkos ovakvom rešenju Poverenika koje je konačno i po kojem MO u skladu sa zakonom mora postupiti, MO odbija da ga primeni. Štaviše, MO zahteve FHP-a koji su podneti nakon citiranog rešenja Poverenika odbija na osnovu istih argumenata koje je Poverenik ocenio nezakonitim.

MO do sada nije izvršilo četiri rešenja Poverenika u ovakvim slučajevima.¹⁸²

177 Član 25 Zakona o tajnosti podataka: „Ovlašćeno lice organa javne vlasti opoziva tajnost podatka, odnosno dokumenta koji sadrži tajni podatak i omogućava ostvarivanje prava tražiocu, odnosno podnosiocu zahteva na osnovu rešenja Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti u postupku po žalbi, odnosno na osnovu odluke nadležnog suda u postupku po tužbi, u skladu sa zakonom kojim se uređuje slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zakonom koji uređuje zaštitu podataka o ličnosti.“

178 Član 21, stav 2 Zakona o tajnosti podataka: „Odluka o opozivu tajnosti podatka donosi se ako nastupe činjenice i okolnosti usled kojih podatak prestaje da bude od interesa za Republiku Srbiju.“

179 Vojska Jugoslavije i Kosovo i Metohija 1998-1999, „Primena pravila međunarodnog prava oružanih sukoba“, priredio Ivan Marković, *Vojska*, 2001. godina, dostupno kao dokazni predmet broj P01011 u predmetu *Šainović i dr.*

180 MO, rešenja br. 1148-5/14 i 1146-5/14 od 12. februara 2015. godine.

181 Rešenje Poverenika za informacije od javnog značaja broj 07-00-04185/2013-03 od 19. maja 2014. godine.

182 Rešenja Poverenika za informacije od javnog značaja, brojevi: 07-00-04223/2014-03 od 19. februara 2016. godine; 07-00-03528/2014-03 od 19. februara 2016. godine; 07-00-02970/2014-03 od 4. decembra 2015. godine; 07-00-04185/2013-03 od 19. maja 2015. godine.



1.2. Tajnost podataka kao sredstvo zaštite kompromitovanih jedinica

Posebno alarmantne primere zloupotrebe pravila o tajnosti podataka predstavljaju odluke MO da se celokupne arhive pojedinih vojnih jedinica sakriju od uvida javnosti. Naime, ministar odbrane Bratislav Gašić je 2014. godine doneo dve odluke kojima se celokupne arhive 125. motorizovane brigade VJ i 37. motorizovane brigade VJ proglašavaju državnim tajnom, odnosno najvišim mogućim stepenom zaštite.

Odluke ministra nisu u saglasnosti ni sa proceduralnim ni sa materijalnim odredbama Zakona o tajnosti podataka.¹⁸³ Prema Zakonu, da bi se određeni podatak proglasio za „državnu tajnu“, kao što je ovde slučaj, potrebno je utvrditi, odnosno obrazložiti kako bi odavanje tog podatka prouzrokovalo *neotklonjivu tešku štetu* interesima Republike Srbije.¹⁸⁴

Nasuprot tome, odluka koju je ministar Gašić doneo uopšte ne sadrži obrazloženje, pa ni argumente o tome kako bi dostavljanje borbenih izveštaja ili imena komandanata ovih brigada nanelo *neotklonjivu tešku štetu* interesima države.¹⁸⁵ Imajući u vidu da se traženi podaci odnose na period od pre 17 godina i na vojsku koja više ne postoji, kao i da je veliki broj sličnih podataka već dostupan javnosti preko javne baze MKSJ, sasvim je sigurno da MO nema ubedljive argumente da dokaže potencijalnu neotklonjivu tešku štetu.

Odluka ministra odbrane da arhive ovih brigada proglasi tajnom ukazuje na nameru skrivanja dokumentacije koja je dragocena za rekonstrukciju počinjenih zločina, budući da odluka Ministra koincidira sa javnim zahtevima FHP-a da se istraži umešanost pojedinih pripadnika ovih brigada u zločine nad hiljadama civila tokom rata na Kosovu.¹⁸⁶ Protiv jednog od komandanata ovih brigada Tužilaštvo za ratne zločine već vodi istragu¹⁸⁷, a postupanje pripadnika i oficira 37. motorizovane brigade predmet je predistražnog postupka.¹⁸⁸

51

1.2.1. Prekršajna prijava protiv ministra odbrane RS Bratislava Gašića

Neposredno pre donošenja odluke o tajnosti arhive 37. mtbr VJ, FHP je tokom istraživanja za Dosije „Rudnica“ uputio zahteve MO za dostavljanje dokumenata 37. mtbr VJ (ratni dnevni, borbeni

183 Videti članove 3 i 11, stav 4, kao i član 99, stav 1, tačka 4 Zakona o tajnosti podataka.

184 *Ibid*, član 14.

185 MO, Odluka o zaštiti arhivske građe nastale u radu rasformirane Komande 37. motorizovane brigade Vojske Jugoslavije označena oznakom „E“ broj 553-5/14 od 31. jula 2014. godine;

186 Videti Dosije FHP, „125. motorizovana brigada Vojske Jugoslavije“, dostupno na <http://www.hlc-rdc.org/wp-content/uploads/2013/10/Dosije-125.pdf>; FHP, „Dosije Ljubiša Diković“, dostupno na <http://www.hlc-rdc.org/wp-content/uploads/2012/10/Ljubisa-Dikovic-Dosije-and-Prilog.pdf>; FHP, „Dosije Rudnica“, dostupno na http://www.hlc-rdc.org/wp-content/uploads/2015/01/Dosije_Rudnica_sr.pdf

187 Saopštenje TRZ od 5. avgusta 2014. godine, dostupno na http://tuzilastvorz.org.rs/html_trz/VESTI_SAOPSTENJA_2014/VS_2014_08_05_CIR.pdf, pristupljeno 7. maja 2015. godine.

188 Saopštenje TRZ od 11. novembra 2015. godine, dostupno na http://www.tuzilastvorz.org.rs/html_trz/VESTI_SAOPSTENJA_2015/VS_2015_11_11_CIR.pdf, pristupljeno dana 9. februara 2016. godine; Dopis TRZ, Ktr br. 77/15, 12. oktobar 2015. godine.



izveštaji i imena komandanata bataljona) iz kojih je bilo evidentno da FHP istražuje okolnosti ubistava i prenošenja tela kosovskih Albanaca u masovnu grobnicu u Rudnici (Srbija). Gotovo odmah nakon prvih zahteva FHP-a, ministar odbrane je doneo odluku o proglašenju čitave arhive 37. mtbr VJ državnom tajnom, što je MO potom koristilo kao osnov za odbijanje FHP-ovih zahteva.¹⁸⁹

Trenutak u kome je ministar doneo odluku o tajnosti, kao i činjenica da je tajnom označio samo dokumentaciju koja se odnosi na 37. mtbr VJ, ukazuje na to da je ministar svojom odlukom nastojao da spreči istraživanje ratnih zločina, odnosno da je postupio suprotno članu 3 Zakona o tajnosti podataka, kojim je propisano da se „tajnim podatkom ne smatra podatak koji je označen kao tajna radi prikrivanja krivičnog dela“.

Relevantna okolnost koju treba uzeti u obzir kada je reč o razlogu donošenja očigledno nezakonite odluke ministra treba tražiti u činjenici da je bivši komandant 37. mtbr VJ tokom sukoba na Kosovu trenutno načelnik Generalštaba Vojske Srbije – Ljubiša Diković.

FHP je 12. juna 2015. godine podneo prekršajnu prijavu protiv ministra odbrane Bratislava Gašića zbog nezakonitog označavanja arhive 37. mtbr VJ najvišim stepenom tajnosti podataka.¹⁹⁰ Naime, u pomenutoj odluci nisu navedeni razlozi za označavanje navedene arhive najvišim stepenom tajnosti, iako je ministar u skladu sa Zakonom o tajnosti podataka morao da obrazloži na koji način bi interesi države mogli biti „neotklonjivo i teško oštećeni“, što on nije učinio.¹⁹¹

52

FHP je prekršajnu prijavu uputio Prvom osnovnom javnom tužilaštvu i Ministarstvu pravde, kao nadzornom organu prema Zakonu o tajnosti podataka. Ministarstvo pravde nikada nije odgovorilo, dok je tužilaštvo dopisom iz jula 2015. godine obavestilo FHP da „nema mesta pokretanju prekršajnog postupka“, na šta je FHP uputio prigovor Višem javnom tužilaštvu u Beogradu. Međutim, do objavljivanja ovog izveštaja FHP nije dobio odgovor.

FHP je stoga u septembru 2015. godine podneo zahtev za pokretanje prekršajnog postupka prekršajnom sudu. Prekršajni sud je rešenjem od 30. novembra 2015. godine odbacio FHP-ov zahtev za pokretanje prekršajnog postupka kao zastareo, na šta je FHP uložio žalbu. Naime, Zakon o prekršajima propisuje da se prekršajni postupak ne može pokrenuti ako protekne jedna godina od dana kada je prekršaj učinjen¹⁹² i, zaista, FHP je zahtev za pokretanje prekršajnog postupka podneo posle tog roka. Međutim, sud je potpuno zanemario činjenicu da je FHP prekršaj *prijavio* odgovornom organu u roku, da je nadležnim organima uputio prigovore i urgencije, te da je zahtev za pokretanje prekršajnog postupka podneo tek kad je uvideo nezainteresovanost nadležnih organa za vođenje ovog postupka, a što je bilo nakon roka.

189 MO, rešenje br. 1145-5/14 od 5. februara 2015. godine.

190 Saopštenje FHP-a, „Ministar odbrane dokumente o aktivnostima 37. motorizovane brigade VJ na Kosovu proglasio državnim tajnom“, 12. jun 2015. godine, dostupno na <http://www.hlc-rdc.org/?p=29345> pristupljeno dana 23. marta 2016. godine.

191 Zakon o tajnosti podataka, član 11, stav 4.

192 Zakon o prekršajima (*Sl. glasnik RS*, br. 65/2013) član 84, stav 1.



Odluka suda je i nezakonita jer u potpunosti zanemaruje odredbu Zakona o prekršajima koja eksplicitno dozvoljava pokretanje postupka nakon roka u slučaju pasivnosti nadležnih organa, kao što je ovde slučaj: „Prekršajna prijava oštećenog podneta nadležnom organu pod uslovima iz ovog zakona smatraće se zahtevom za pokretanje prekršajnog postupka ako ovlašćeni organ sam ne inicira pokretanje prekršajnog postupka.”¹⁹³

Prekršajni apelacioni sud u Beogradu je presudom iz januara 2016. godine odbio FHP-ovu žalbu protiv protiv presude prvostepenog prekršajnog suda.¹⁹⁴ FHP će uložiti žalbu Ustavnom sudu Srbije povodom ove presude i nepostupanja javnog tužilaštva.

Prekršaj koji je ministar odbrane učinio apsolutno zastareva u julu 2016. godine.

1.3. Tajnost podataka kao sredstvo zaštite kompromitovanih lica

Tužilaštvo za ratne zločine je u novembru 2013. godine podiglo optužnicu protiv **aktivnih pripadnika Vojske Srbije** (VS) i bivših pripadnika 549. mtbr VJ Pavla Gavrilovića i Rajka Kozline zbog sumnje da su izvršili krivično delo ratni zločin protiv civilnog stanovništva u selu Trnje (opština Suva Reka) 25. marta 1999. godine, kada je ubijeno najmanje 27 civila – kosovskih Albanaca.¹⁹⁵ Prema optužnici, Pavle Gavrilović je izdao naređenje da u selu „ne sme biti preživeli“, a Rajko Kozlina je jednom starcu pucao u glavu kako bi drugim vojnicima pokazao kako da ubijaju civile.¹⁹⁶

FHP je odmah nakon podizanja optužnice uputio apel načelniku Generalštaba VS Ljubiši Dikoviću da okrivljene suspenduje za vreme trajanja postupka, u skladu sa Zakonom o Vojski Srbije.¹⁹⁷ Naime, zakonom je predviđeno da vojno lice može biti udaljeno sa dužnosti ako je krivično delo za koje je optuženo „takve prirode da bi bilo štetno po interes službe da takvo lice i dalje ostane na dužnosti”.¹⁹⁸ Do danas, FHP nije dobio nikakav odgovor.

FHP je stoga uputio zahtev za informaciju od javnog značaja MO, da li su optuženi i dalje aktivni pripadnici VS. Ministarstvo je odbilo zahtev navodeći da su traženi podaci zaštićeni kao lični podaci i podaci „značajni za odbranu zemlje”.

53

¹⁹³ *Ibid*, član 180, stav 5.

¹⁹⁴ Presuda Prekršajnog apelacionog suda br. 12 Prž. br. 994/16 od 22. januara 2016. godine.

¹⁹⁵ Tužilaštvo za ratne zločine, optužnica KTO br. 7/2013 od 4. novembra 2013. godine, dostupno na: http://www.hlc-rdc.org/wp-content/uploads/2014/06/Optuznica_Trnje.pdf pristupljeno dana 23. marta 2016. godine.

¹⁹⁶ *Ibid*.

¹⁹⁷ Saopštenje FHP, „Udaljiti oficire optužene za zločine nad civilima u Trnju iz Vojske Srbije“, 20. novembar 2013. godine, dostupno na <http://www.hlc-rdc.org/?p=25527> pristupljeno dana 23. marta 2016. godine.

¹⁹⁸ Zakon o Vojski Srbije *Službeni glasnik Republike Srbije* br. 116/2007, 88/2007, 101/2010, - dr. zakon, 10/2015 I 88/2015 – odluka Ustavnog suda, član 77.



1.3.1. Praksa Poverenika za informacije od javnog značaja

Rešavajući po žalbi FHP-a, Poverenik za informacije od javnog značaja je odbio argumente Ministarstva i naložio mu da tražene podatke dostavi FHP-u u roku od pet dana. Poverenik je u obrazloženju ukazao da MO nije dokazalo „kakva bi se predvidljiva šteta mogla naneti operativnoj i funkcionalnoj osposobljenosti Vojske“, kao i da se zahtev FHP-a odnosi na informacije o profesionalnim vojnim licima u vršenju službene dužnosti, a ne o njihovom privatnom životu, te da oni nisu zaštićeni [videti dole odeljak „Zaštita ličnih podataka“]. Poverenik je istakao i da se

...u konkretnom slučaju radi o informacijama u vezi sa preduzetim krivičnim gonjenjem Tužilaštva za ratne zločine, odnosno podizanjem optužnice protiv navedenih lica, koje su već javno objavljene putem medija. Naime, pored drugih, su i „online“ izdanja Politike i Kurira dana 06.11.2013. godine, pod naslovima „Oficir i podoficir VS optuženi za ratni zločin na Kosovu“, odnosno „Starešine Vojske Srbije osumnjičene za ratni zločin“, između ostalog objavili da je srpsko Tužilaštvo za ratne zločine podiglo optužnicu protiv navedenih lica za ubistvo civila u selu Trnje kod Suve Reke na Kosovu, 25. marta 1999. godine.¹⁹⁹

Nepostupanje po rešenju Poverenika

Rok za izvršenje Poverenikovog rešenja je istekao pre skoro godinu i po dana, a MO još uvek nije dostavilo tražene podatke. Poverenik je stoga 22. septembra 2015. godine doneo zaključak o dozvoli izvršenja u kom se MO-u nalaže da FHP-u dostavi tražene podatke u roku od dva dana, pod pretnjom novčane kazne.²⁰⁰ FHP još uvek nije primio odgovor MO.

2. ODGOVOR: ZAŠTITA LIČNIH PODATAKA

Prilikom istraživanja zločina počinjenih tokom i u vezi sa ratovima u bivšoj Jugoslaviji, FHP redovno od MO traži podatke o vojnicima za koje postoje indicije ili dokazi o umešanosti u izvršene zločine. Informacije koje FHP zahteva se tiču (1) njihovog službenog položaja u vreme počinjenih zločina; (2) njihovog službenog položaja nakon sukoba, odnosno da li su unapređeni i zadržani u državnoj službi; i (3) njihovih imena, ukoliko FHP poseduje samo informacije o njihovom službenom položaju u vreme počinjenih zločina (npr. komandant brigade, bataljona, voda, i sl).

MO ove zahteve FHP-a redovno odbija pozivajući se na zaštitu podataka o ličnosti, odnosno tvrdeći da oni odgovor ne mogu dati bez saglasnosti osobe o kojoj se radi. Prema stavu MO, svi navedeni podaci predstavljaju zaštićene podatke o ličnosti:

¹⁹⁹ Rešenje Poverenika za informacije od javnog značaja broj 07-00-04185/2013-03 od 19. maja 2014. godine.

²⁰⁰ Zaključak o dozvoli izvršenja Poverenika za pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnost broj 07-00-02047/2014-03 od 22. septembra 2015. godine.



- 1) Status i kretanje u službi profesionalnog pripadnika Vojske²⁰¹;
- 2) Ime komandanta brigade Vojske Jugoslavije²⁰²;
- 3) Imena komandanata bataljona Vojske Jugoslavije²⁰³;
- 4) Ime komandanta kasarne²⁰⁴, itd.

MO u svojim odgovorima potpuno zanemaruje odredbe Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, koji dozvoljava ustupanje podataka o ličnosti bez njenog pristanka **ako se radi o ličnosti, pojavi ili događaju od interesa za javnost, a naročito ako se radi o nosiocu državne i(li) političke funkcije i ako je informacija važna s obzirom na funkciju koju to lice vrši**²⁰⁵ [videti gore, odeljak 3.1.a – „Nejasnoće oko domašaja dva zakona“].

Informacije o bivšim ili aktivnim pripadnicima MO - o njihovom profesionalnom angažovanju, ne mogu biti zaštićeni podaci o ličnosti, odnosno ti podaci spadaju u izuzetak prema Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti i javnost ima pravo da u njih izvrši uvid. Ovakav zaključak je ujedno u skladu sa praksom Poverenika.

2.1. Praksa Poverenika za informacije od javnog značaja

Poverenik za informacije od javnog značaja je, postupajući po žalbama FHP-a protiv odbijajućih rešenja MO, odluke i obrazloženja MO proglasio nezakonitim:

55

Imajući u vidu da se radi o informacijama koje se odnose na pripadnike Vojske koji kao profesionalna vojna lica obavljaju službu u Vojsci, a kako žalilac [FHP] nije tražio da mu se učine dostupnim bilo koji drugi personalni podaci istih lica kao što su adrese, lični matični broj i slično, te kako su tražene informacije u vezi sa vršenjem dužnosti profesionalnih pripadnika Vojske, a ne u vezi sa njihovim privatnim životom, Poverenik nalazi da je u konkretnom slučaju ispunjen uslov [...] da se tražene informacije učine dostupnim. U tom smislu, saglasnost istih lica nije potrebna...²⁰⁶

Nepostupanje po rešenju Poverenika

Citirano rešenje Poverenika je konačno. MO bi, saglasno zakonu, na osnovu ovog rešenja moralo omogućiti uvid FHP-u u tražene podatke. Međutim, MO skoro dve godine odbija da postupi u skladu sa ovim rešenjem. Štaviše, MO je – koristeći ista obrazloženja koja je Poverenik u navedenom

201 MO, rešenje br. 4350-9 od 12. decembra 2014. godine; MO, rešenje br. 4347-2 od 27. oktobra 2014. godine.

202 MO, rešenje br. 837-4/14 od 10. oktobra 2014. godine.

203 MO, rešenje br. 4157-2 od 18. septembra 2014. godine; MO, rešenje br. 316-4/15 od 17. marta 2015. godine.

204 MO, rešenje br. 5869-4 od 15. septembra 2015. godine.

205 Član 14 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

206 Rešenje Poverenika za informacije od javnog značaja broj 07-00-04185/2013-03 od 19. maja 2014. godine.



rešenju proglasio neosnovanim – odbilo i preko 30 zahteva FHP-a koji su naknadno upućeni ovom ministarstvu.²⁰⁷

3. ODGOVOR: MO NE POSEDUJE PODATKE

Za razliku od MUP-a, MO vrlo retko odbija zahteve za informacije od javnog značaja na osnovu tvrdnje da takav podatak ne poseduje. Međutim, MO se služilo i ovom argumentacijom u jednom slučaju do sada. U tom odgovoru, MO je tvrdilo da ne poseduje informacije o zonama odgovornosti brigada Vojske Jugoslavije tokom rata na Kosovu²⁰⁸, što iznenađuje budući da je ovo ministarstvo tokom 1998-1999. godine bilo nosilac borbenih operacija na Kosovu kao organ nadređen Vojsci Jugoslavije. Ovakvu argumentaciju MO je moguće interpretirati i u kontekstu pravnosnažne presude Evropskog suda protiv Srbije u predmetu *Inicijativa mladih za ljudska prava protiv Srbije*, u kojoj su sudije zaključile da su vlasti odgovorne za čuvanje podataka koji su u posedu države, te da neposedovanje podataka (gubitak, uništenje i sl.) ne može biti izgovor, odnosno ne može osloboditi državu od odgovornosti [videti odeljak „Međunarodnopravni okvir“].²⁰⁹

Poverenik se do sada nije izjasnio u pogledu ove argumentacije MO.

4. ODGOVOR: UPUĆIVANJE ZAHTEVA FHP-A „NA PRAVU ADRESU“

Prema Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, „[k]ada organ vlasti ne poseduje dokument koji sadrži traženu informaciju, proslediće zahtev Povereniku i obavestiće Poverenika i tražioca o tome u čijem se posedu, po njegovom znanju, dokument nalazi.”²¹⁰ Poverenik zatim prosleđuje zahtev za informaciju tom organu ili upućuje tražioca informacije na taj organ.²¹¹ U praksi, u cilju ekonomičnosti državni organi nekada skraćuju ovu proceduru i sami nadležnom organu prosleđuju zahtev, **ali o tome obaveštavaju tražioca**.²¹² Međutim, u praksi FHP-a se pokazalo da MO grubo zloupotrebljava ovu proceduru.

Naime, blatantan primer izigravanja zakona o pristupu informacijama od javnog značaja radi zaštite kompromitovanih državnih zvaničnika, predstavlja praksa državnih organa da pristigli zahtev za informaciju proslede osobi koja je predmet FHP-ovog istraživanja. Na primer, kada je FHP istraživao umešanost Ljubiše Dikovića, odnosno njegove jedinice u određene zločine, iako je FHP zahteve

207 MO, rešenje br. 316-4/15 od 17. marta 2015. godine; 116-2 od 19. januara 2016. godine; 114-3 od 19. januara 2016. godine; 4345-2 od 27. oktobra 2016. godine; 4342-2 od 27. oktobra 2016. godine; 4343-2 od 27. oktobra 2016. godine; 4351-2 od 27. oktobra 2016. godine; 4347-2 od 27. oktobra 2016. godine; 4156-5 od 27. oktobra 2016. godine; 4344-2 od 27. oktobra 2016. godine; 4346-2 od 27. oktobra 2016. godine; 837-47/14 od 10. oktobra 2014. godine; 4350-9 od 12. decembra 2014. godine, itd.

208 MO, rešenje br. 837-5/2014 od 14. oktobra 2014. godine.

209 Evropski sud za ljudska prava: *Inicijativa mladih za ljudska prava protiv Srbije*, Presuda, broj 48135/06, 25. septembar 2013; [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-120955#{"itemid":\["001-120955"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-120955#{).

210 Član 19 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

211 *Ibid*, član 20.

212 Obaveštenje MO da je FHP-ov zahtev za pristup informacijama od javnog značaja prosleđen nadležnom državnom organu – Bezbednosno-informativnoj agenciji; 1765-2 od 22. septembra 2014. godine.



upućivao MO, na njih je odgovarano iz Kabineta načelnika Generalštaba VS - Ljubiše Dikovića.²¹³

Svi odgovori su, očekivano, bili odbijajući. Po pravilu, iz Kabineta načelnika je odgovarano da „ne raspolaže traženim informacijama“,²¹⁴ odnosno „da u raspoloživoj arhivskoj građi nisu pronašli ni jedan podatak“,²¹⁵ kao i da bi se „nanela šteta operativnoj i funkcionalnoj sposobnosti Vojske za vršenje zakonom i Ustavom Republike Srbije određenih zadataka i misija, odnosno njihovim odavanjem bi se nanela šteta interesima odbrane Republike Srbije koji pretežu nad interesima za slobodan pristup informacijama od javnog značaja“²¹⁶ [videti odeljak „Praksa državnih organa Republike Srbije“].

V. Zaključak

Cilj ovog Izveštaja je da ukaže na potrebu otvaranja državnih arhiva koje sadrže dokumentaciju o teškim kršenjima ljudskih prava počinjenim tokom ratova u bivšoj Jugoslaviji 1990-ih godina, čime bi se omogućilo ostvarivanje prava na istinu porodicama žrtava i društvu, a takođe i pomoglo borbi protiv nekažnjivosti za zločine.

U izveštaju je identifikovan niz ozbiljnih nedostataka u zakonskom okviru koji uređuje pristup arhivama, kao i nezakonitost i proizvoljnost u primeni zakona od strane relevantnih institucija kojima se onemogućava ostvarivanje prava na istinu i utvrđivanje odgovornosti za zločine iz prošlosti.

Generalno gledano, postoje dva rešenja za prevazilaženje ovih problema: 1) izmene postojećeg zakonskog okvira kako bi se otklonile sve mogućnosti proizvoljnog tumačenja zakonskih normi, odnosno diskrecionog postupanja i utvrdile sankcije za nepoštovanje zakona; 2) uspostavljanje novog institucionalnog mehanizma čiji je cilj stavljanje javnosti na uvid arhiva koje sadrže građu relevantnu za utvrđivanje činjenica o događajima iz 1990-ih godina.

FHP smatra da eventualne izmene zakonskog okvira neće same po sebi omogućiti ostvarenje prava na istinu i doprineti smanjenju nekažnjivosti. Razlozi za to proističu iz dosadašnje prakse relevantnih institucija, kao i iz odsustva procedura za proveru ratne prošlosti zaposlenih u tim institucijama. Radi zaštite svojih pripadnika od krivične odgovornosti, MO i MUP ne prezaju ni od blatantnog kršenja zakona, o čemu su u izveštaju izneti konkretni primeri. Uz to, u državnim organima i dalje su zaposlene osobe sa kompromitovanim biografijama, kojima potencijalno pretil procesuiranje za ratne zločine.

U tom smislu, pooštrevanje prekršajnih kazni ili neke slične mere ne mogu biti efikasne naspram

213 Od 13 upućenih zahteva MO, kabinet načelnika Generalštaba VS je odgovorio na devet zahteva.

214 Kabinet načelnika Generalštaba VS, odgovori br. 6875-4 i 6871-5 oba od 4. novembra 2015. godine.

215 Kabinet načelnika Generalštaba VS, odgovori br. 6876-6 i 6877-6 oba od 3. novembra 2015. godine i odgovor br. 6873-6 od 4. novembra 2015. godine.

216 MO, rešenja br. 3582-2, 3581-2, 3585-2 od 10. avgusta 2015. godine, 316-4/15 od 17. marta 2015. godine; Kabinet načelnika Generalštaba VJ, rešenja br. 6421-3 od 1. oktobra 2015. godine, 6967-4 od 4. novembra 2015. godine, 6420-4 od 7. oktobra 2015. godine.



pojedinaца koji se suočavaju sa odgovornošću za najteža krivična dela. Dokle god zakonodavac ne uvaži stvarnost, odnosno postojanje „zavere ćutanja“ u okviru pomenutih institucija i činjenicu da su u organima nadležnim za sprovođenje zakona zaposlene osobe koje imaju direktan lični interes u skrivanju dokumentacije, pravo javnosti da zna istinu o prošlosti nikada neće nadjačati interese i moć ovih institucija, te će to pravo ostati iluzorno i praktično neostvarivo.

FHP smatra da je stoga neophodno, uz snažnu i iskrenu političku podršku, uspostaviti poseban mehanizam za otvaranje arhiva državnih organa koje sadrže podatke o zločinima počinjenim tokom ratova u bivšoj Jugoslaviji, koji će uzeti u obzir sve specifičnosti i delikatnost ovog procesa. U tom smislu, FHP poziva Narodnu skupštinu, predsednika Vlade i predsednika Republike da, u interesu ostvarenja prava na istinu porodica žrtava i čitavog društva, opozovu oznake tajnosti, u skladu sa članom 26 Zakona o tajnosti podataka,²¹⁷ sa svih dokumenata koji se nalaze u posedu MUP-a, MO, Vojnog arhiva, VBA i drugih institucija a koji se tiču učešća predstavnika ovih institucija u oružanim sukobima u bivšoj Jugoslaviji.

217 „Narodna skupština, predsednik Republike i Vlada mogu sa pojedinih dokumenata opozvati oznaku tajnosti, bez obzira na stepen tajnosti, ako je to u javnom interesu ili zbog izvršavanja međunarodnih obaveza.“



VI. Prilozi



Fond za humanitarno pravo

HlcIndexOut: 170-F102649
Beograd, 18.11.2014.Ministarstvo unutrašnjih poslova
Republika Srbija**ZAHTEV**
za pristup informaciji od javnog značaja

Na osnovu člana 15. stav 1. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja («Službeni glasnik RS», broj 120/04, 54/07, 104/09, 36/10), tražimo da nam dostavite Depešu Resora javne bezbednosti Ministarstva unutrašnjih poslova Srbije broj 567 od 18. marta 1999. godine.

Fond za humanitarno pravo (FHP) je nevladina organizacija koja se bavi dokumentovanjem kršenja ljudskih prava u vreme oružanih sukoba na teritoriji bivše Jugoslavije, zastupanjem žrtava kršenja ljudskih prava u ostvarivanju njihovih prava na istinu i pravdu, praćenjem suđenja za ratne zločine, ubistva i druga krivična dela u kontekstu oružanih sukoba i podsticanjem institucija i društva na suočavanje sa prošlošću na temelju vladavine prava i poštovanje ljudskih prava.

S poštovanjem,

Milica Kostić
Pravna savetnica

59



*Prilozak: 79-F.103526
Београд, 09.12.2014.*

Република Србија
МИНИСТАРСТВО УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА
Кабинет министра
Биро за информације од јавног значаја
01 број: 12307/14-2
05.12.2014. године
Београд

ФОНД ЗА ХУМАНИТАРНО ПРАВО
Милица Костић, правна саветница

11000 БЕОГРАД
Ул. Дечанска бр.12

Поштована,

У вези захтева за слободан приступ информацијама од јавног значаја, који сте упутили Министарству унутрашњих послова Републике Србије, дана 19.11.2014. године, а којим сте захтевали достављање депеше Ресора јавне безбедности Министарства унутрашњих послова Републике Србије број 567 од 18.03.1999.године, обавештавамо Вас о следећем:

Министарство унутрашњих послова Републике Србије, не поседује тражени документ.

С поштовањем

ОВЛАШЋЕНО ЛИЦЕ
Драган Поповић
Драган Поповић



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
МИНИСТАРСТВО УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА

(Назив и седиште пошиљача)

МИНИСТАРСТВО
УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА

БРОЈ: 01-12304/14 ВВ

Предмет пошиљке: допис

ОБАВЕЗНО ЛИЧНО ДОСТАВЉАЊЕ

(ПЕЧАТ)

УПРАВНИ ПОСТУПАК
ОУП - 16

8

БЕОГРАД
2.12.14

СРБИЈА
04640
СРБИЈА

Фонд ЗА ХУМАНИТАРНО ПРАВО
Прималац ПРАВНА САВЕТНИЦА
Милица Костић
ул. ДЕЧАНСКА бр. 12
11000 Београд

3



МУП РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
Ресор јавне безбедности
Депеша број: 567
18.03.1999. године
Београд

СУП у БЕОГРАДУ, НОВОМ САДУ и ПРИШТИНИ - начелнику
КОМАНДА 21., 22. ОДРЕДА ПЈП у БЕОГРАДУ - команданту
ШТАБ МУП-а у ПРИШТИНИ - руководиоцу
СРЕДЊА ШКОЛА у СРЕМСКОЈ КАМЕНИЦИ - директору

Ради извршавања посебних безбедносних задатака на подручју АП Косово и Метохија, потребно је дана 19.03.1999. године, упутити две чете из 21. и 22. одреда ПЈП (јачине од по шест водова) из Секретаријата у Београду на испомоћ Секретаријату у Приштини.

На извршавању задатка припадници ПЈП остају до 40 дана, без права одсуства из јединице у току смене.

Припаднике ПЈП упутити у у интервентној униформи за урбане услове (са собом да понесу интервентну униформу за теренске услове), са колективним наоружањем по одлуци команданта одреда, кратким и дугим наоружањем са по два б/к муниције, службеном палицом, средствима за везивање, заштитним прслуком, заштитном маском, шлемом, шаторским крилом, плитким ципелама, чизмама, прибором за чишћење оружја и обуће и осталом опремом потребном за боравак на терену у зимским условима.

Превозење јединице до Приштине извршити аутобусима секретаријата у Београду, Новом Саду (1), СШУП (1), и изнајмљеним превозним средствима тако да на одредишту буду 19.03.1999. године до 17,00 сати.

Возаче са аутобусима упутити тако да у Београду буду 19.03.1999. године до 07,30 сати.

У Секретаријату у Београду припадницима ПЈП обезбедити два obroка и исплатити по 10 дневница пре упућивања, а преостале по повратку са задатка. Потребна финансијска средства благовремено обезбедити преко Управе за заједничке послове Министарства.

Припаднике ПЈП који се упућују на задатак, ослободити редовне службе 18.03.1999. године од 07,00 сати

О времену упућивања, марш-рути кретања, броју упућених радника и возила, о радницима (поименично) који нису пошли на задатак са разлогом изостанка, депешом извести Команду ПЈП Министарства.

ПОМОЋНИК МИНИСТРА
НАЧЕЛНИК РЕСОРА
ЈАВНЕ БЕЗБЕДНОСТИ
генерал-пуковник
Властимир Ђорђевић

Властимир Ђорђевић



"Службени гласник РС", бр. 105/2013

На основу члана 14. став 4. Закона о тајности података ("Службени гласник РС", број 104/09) и члана 42. став 1. Закона о Влади ("Службени гласник РС", бр. 55/05, 71/05 - исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 - УС и 72/12),

Влада доноси

УРЕДБУ

о ближим критеријумима за одређивање степена тајности "ПОВЕРЉИВО" и "ИНТЕРНО" у Министарству унутрашњих послова

Члан 1.

Овом уредбом прописују се ближи критеријуми за одређивање тајних података степена тајности "ПОВЕРЉИВО" и "ИНТЕРНО" у Министарству унутрашњих послова (у даљем тексту: Министарство).

Члан 2.

Тајни податак из члана 1. ове уредбе одређује се и означава степеном тајности "ПОВЕРЉИВО" или степеном тајности "ИНТЕРНО" у зависности од процене настанка могуће штете по интересе Републике Србије, односно настанка могуће штете по рад и обављање послова и задатака из законом прописане надлежности Министарства у случају његовог откривања неовлашћеном лицу, његове злоупотребе или уништавања.

Члан 3.

Тајни податак из члана 1. ове уредбе може се одредити и означити степеном тајности "ПОВЕРЉИВО" ако би његовим откривањем неовлашћеном лицу његовом злоупотребом или уништавањем настала штета по интересе Републике Србије, која за последицу може имати:

- 1) угрожавање територијалног интегритета и суверености Републике Србије;
- 2) угрожавање уставног поретка и демократских принципа Републике Србије;



- 3) угрожавање јавног реда, угрожавање реаговања у ванредним ситуацијама и пружање помоћи у случају опасности;
- 4) непосредну опасност по живот или здравље људи и заштиту имовине;
- 5) штету за економске интересе Републике Србије;
- 6) угрожавање националне и јавне безбедности;
- 7) угрожавање спровођења полицијских мера и активности у борби против криминала, сузбијању прекршаја и других деликата;
- 8) угрожавање међународне полицијске сарадње и ангажовање полиције у извршавању полицијских и других мирнодопских задатака у иностранству;
- 9) угрожавање надзора и обезбеђивања државне границе, контроле прелажења државне границе, проузроковање граничних инцидената и кршење прописа о кретању и боравку странаца, остваривање њихових права, као и права азиланата;
- 10) угрожавање послова регулисања, надзора и контроле саобраћаја на путевима;
- 11) угрожавање обезбеђивања јавних скупова;
- 12) угрожавање вршења безбедносних провера;
- 13) угрожавање функционисања и оперативне употребљивости информационог, радиокомуникационог и телекомуникационог система у обављању полицијских послова.

Члан 4.

Тајни податак из члана 1. ове уредбе може се одредити и означити степеном тајности "ИНТЕРНО" ако би његовим откривањем неовлашћеном лицу његовом злоупотребом или уништавањем настала штета за рад односно обављање задатака и послова Министарства, која за последицу може имати:

- 1) опасност по живот или здравље људи и заштиту имовине;
- 2) штету за рад односно обављање задатака и послова Министарства;
- 3) ометање спровођења полицијских мера и активности у борби против криминала, сузбијању прекршаја и других деликата;
- 4) ометање спровођења мера и активности у ванредним ситуацијама и пружања помоћи у случају опасности;



- 5) ометање међународне полицијске сарадње и ангажовање полиције у извршавању полицијских и других мирнодопских задатака у иностранству;
- 6) ометање надзора и обезбеђивања државне границе, контроле прелажења државне границе, проузроковање граничних инцидената и кршење прописа о кретању и боравку странаца, остваривање њихових права, као и права азиланата;
- 7) ометање послова регулисања, надзора и контроле саобраћаја на путевима;
- 8) смањење оперативне и функционалне способности Министарства.

Члан 5.

Овлашћено лице Министарства, у складу са законом који уређује тајност података, а на основу критеријума из чл. 3. и 4. ове уредбе, доноси одлуку о одређивању степена тајности податка Министарства, уз претходну процену могуће штете по интересе Републике Србије, односно могуће штете по рад и обављање задатака и послова Министарства.

Одлука из става 1. овог члана се преиспитује у складу са законом, периодично, и то за податке означене степеном тајности "ПОВЕРЉИВО" најмање једном у три године, а за податке означене степеном тајности "ИНТЕРНО" најмање једном годишње.

Члан 6.

Ова уредба ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у "Службеном гласнику Републике Србије", а примењује се по истеку три месеца од дана ступања на снагу.

65

05 број 110-9911/2013
У Београду, 25. новембра 2013. године
Влада
Први потпредседник Владе,
Александар Вучић, с.р.



„Службени гласник РС“, број 46/2013

На основу члана 14. став 3. Закона о тајности података („Службени гласник РС“, број 104/09) и члана 42. став 1. Закона о Влади („Службени гласник РС“, бр. 55/05, 71/05 - исправка, 101/07, 65/08, 68/12 - УС и 72/12), уз претходно прибављено мишљење Савета за националну безбедност,

Влада доноси

УРЕДБУ

о ближим критеријумима за одређивање степена тајности „ДРЖАВНА ТАЈНА” и „СТРОГО ПОВЕРЉИВО”¹

Члан 1.

Овом уредбом прописују се ближи критеријуми за одређивање тајних података степена тајности „ДРЖАВНА ТАЈНА” и „СТРОГО ПОВЕРЉИВО”.

Члан 2.

Тајни податак из члана 1. ове уредбе одређује се и означава степеном тајности „ДРЖАВНА ТАЈНА” или степеном тајности „СТРОГО ПОВЕРЉИВО” у зависности од процене озбиљности настанка могуће штете по интересе Републике Србије у случају његовог откривања неовлашћеном лицу, његове злоупотребе или уништавања.

За потребе одређивања тајних података степена тајности из става 1. овог члана, процена озбиљности настанка могуће штете по интересе Републике Србије креће се у распону од неотклоњиве тешке штете до тешке штете за територијални интегритет и сувереност Републике Србије, заштиту уставног поретка, људских и мањинских права и слобода, националну и јавну безбедност, одбрану, унутрашње и спољне послове.

¹ * Уредба је објављена у „Службеном гласнику РС“ број 46/13 (од 24. маја 2013. године) ступила на снагу 1. јуна 2013. године



Члан 3.

Тајни податак из члана 1. ове уредбе може се одредити и означити степеном тајности „ДРЖАВНА ТАЈНА” ако би његовим откривањем неовлашћеном лицу, његовом злоупотребом или уништавањем настала неотклоњива тешка штета по интересе Републике Србије, која за последицу може имати:

- 1) непосредно и изузетно озбиљно угрожавање територијалног интегритета и суверености Републике Србије;
- 2) непосредно и изузетно озбиљно угрожавање уставног поретка и демократских принципа Републике Србије;
- 3) масован губитак људских живота или изузетно озбиљну претњу по живот или здравље људи или имовину великог обима;
- 4) изузетно озбиљну и дугорочну штету по економске интересе Републике Србије;
- 5) изузетно озбиљно угрожавање националне и јавне безбедности, одбране или активности безбедносних и обавештајних служби;
- 6) изузетно озбиљно угрожавање интереса кривичног гоњења, сузбијања кривичних дела и функционисања правосуђа;
- 7) изузетно озбиљно угрожавање оперативних и функционалних способности Војске Србије и других снага одбране Републике Србије;
- 8) изузетно озбиљно угрожавање међународног положаја Републике Србије и сарадње са другим државама, међународним организацијама и другим међународним субјектима.

67

Члан 4.

Тајни податак из члана 1. ове уредбе може се одредити и означити степеном тајности „СТРОГО ПОВЕРЉИВО” ако би његовим откривањем неовлашћеном лицу, његовом злоупотребом или уништавањем настала тешка штета по интересе Републике Србије, која за последицу може имати:

- 1) изузетно озбиљно угрожавање територијалног интегритета и суверености Републике Србије;
- 2) изузетно озбиљно угрожавање уставног поретка и демократских принципа Републике Србије;
- 3) губитак људских живота у већем броју или претњу по живот или здравље људи или неко друго важно добро већег броја лица;



- 4) тешку штету по средњорочне економске интересе Републике Србије;
- 5) озбиљно угрожавање активности безбедносних и обавештајних служби;
- 6) озбиљно угрожавање интереса кривичног гоњења, сузбијања кривичних дела и функционисања правосуђа;
- 7) озбиљно угрожавање оперативних и функционалних способности Војске Србије и других снага одбране Републике Србије;
- 8) озбиљно угрожавање међународног положаја Републике Србије и сарадње са другим државама, међународним организацијама и другим међународним субјектима;
- 9) озбиљно погоршање ситуације које изазива међународне тензије.

Члан 5.

Овлашћено лице органа јавне власти, у складу са законом који уређује тајност података, а на основу критеријума из чл. 3. и 4. ове уредбе, доноси одлуку о одређивању степена тајности податка у органу јавне власти, уз претходне процене могуће штете по интерес Републике Србије.

Одлука из става 1. овог члана се преиспитује у складу са периодичном проценом тајности.

Члан 6.

Ова уредба ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”, а примењује се по истеку три месеца од дана ступања на снагу.

05 број 110-4119/2013 У Београду,
20. маја 2013. године

Влада
Председник,
Ивица Дачић, с.р.



Izdavač:

Fond za humanitarno pravo

Za izdavača:

Sandra Orlović

Lektura:

Predrag Ivanović

Tiraž:

300

Grafički dizajn:

Milica Dervišević

Štampa:

Instant System doo

ISBN 978-86-7932-071-1

CIP - Каталогизacija у публикацији - Народна библиотека Србије, Београд

347.136:341.231.14(497.11)

342.727(497.11)

341.322.5(497.1)"1991/2000"

PRISTUP dokumentima o zločinima protiv međunarodnog prava u posedu institucija Srbije : državna tajna jača od prava na istinu / [priredio] Fond za humanitarno pravo. - Beograd : Fond za humanitarno pravo, 2016 (Beograd : Instant System). - 68 str. ; 21 cm

Tiraž 300. - Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-7932-071-1

1. Фонд за хуманитарно право (Београд)

а) Право на информисање - Србија б) Људска права - Кршење -

Документи с) Ратни злочини - Југославија - 1991-2000

COBISS.SR-ID 222392588

