

# Javna funkcija – privatna stvar?

Analiza o granicama  
privatnosti nosilaca  
javnih funkcija

# **Javna funkcija – privatna stvar?**

Analiza o granicama privatnosti  
nosilaca javnih funkcija

## **Javna funkcija – privatna stvar?**

### **Analiza o granicama privatnosti nosilaca javnih funkcija**

#### **Autori:**

Ana Toskić

dr Jelena Kleut

Kristina Kalajdžić

Uroš Mišljenović

#### **Izdavač:**

Partneri za demokratske promene Srbija

#### **Za izdavača:**

Blažo Nedić

#### **Dizajn i prelom:**

Kliker Dizajn, Beograd

#### **Štampa:**

Manuarta, Beograd

#### **Lektura:**

Tamara Ljubović

#### **Tiraž:**

500

Beograd, april 2018.



FONDACIJA ZA OTVORENO DRUŠTVO, SRBIJA  
OPEN SOCIETY FOUNDATION, SERBIA

Izrada ove publikacije omogućena je uz podršku Fondacije za otvoreno društvo, Srbija. Za sadržaj ove publikacije odgovorni su autori i on ne mora nužno odražavati stavove Fondacije za otvoreno društvo, Srbija.

\*\*\*

Svi pojmovi koji su u tekstu upotrebljeni u muškom gramatičkom rodu obuhvataju muški i ženski rod lica na koja se odnose.

# Sadržaj

<b>Predgovor .....</b>	<b>5</b>
<b>Analiza primene pravnog okvira u Republici Srbiji u kontekstu pristupa informacijama o nosiocima javnih funkcija .....</b>	<b>7</b>
1. Uvod .....	7
2. Teorijski i pravni okvir.....	7
3. Analiza prakse .....	16
3.1. Radne biografije .....	17
3.2. Obrazovanje i stručne kvalifikacije.....	20
3.3. Postupci funkcionera kojima se stvara povod za objavljivanje ličnih podataka ...	23
3.4. Zarade i angažovanje na konkretnim radnim zaduženjima .....	25
3.5. Imovina političara i funkcionera .....	36
4. Zaključci i preporuke.....	41
<b>Privatnost nosilaca javnih funkcija u medijima .....</b>	<b>45</b>
1. Uvod .....	45
2. Analiza medijske prakse.....	47
2.1. Deca nosilaca javnih funkcija.....	48
2.2. Zdravstveno stanje javnih funkcionera .....	54
2.3. Nosioci javnih funkcija na odmoru .....	58
2.4. Bračno stanje javnih funkcionera .....	62
3. Zaključci i preporuke.....	64
<b>U susret izmenama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.....</b>	<b>69</b>
1. Preporuke za izmene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja .....	74



# Predgovor

Pristup informacijama od javnog značaja i sloboda izražavanja predstavljaju jedan od temelja otvorenog i demokratskog društva zasnovanog na vladavini prava. Dalje, demokratska društva počivaju na garancijama i efektivnim mehanizmima zaštite prava na privatnost građana. Ova dva prava štite se kako bi se, sa jedne strane, omogućila kontrola rada organa vlasti, a sa druge, omogućila građanima efektivna kontrola nad upotrebom podataka o njima i zaštitu od neosnovanog upliva u zonu intime.

No, iako informacije o radu organa javne vlasti nesumnjivo predstavljaju informacije kojima javnost treba da ima pristup, ponekad te informacije sadrže lične podatke. U tom slučaju potrebno je odrediti kom pravu se daje prednost – pravu javnosti da zna ili pravu na privatnost. Posebno zanimljiv slučaj predstavljaju situacije u kojima građani, mediji, organizacije, pokreti, partije, žele da budu upoznati sa informacijama koje se odnose na nosioce javnih funkcija i donosioce odluka u javnom sektoru.

Srodne dileme javljaju se i kada mediji izveštavaju o privatnim životima građana. U takvim situacijama potrebno je građanima pružiti dovoljnu količinu informacija da bi se mogli smatrati informisanim, ali istovremeno zaštititi legitimnu zonu privatnosti lica o kojima se izveštava. Nalaženje ovakvog balansa posebno je osetljivo pitanje kada se objavljuju informacije o privatnim životima nosilaca javnih funkcija.

Partneri za demokratske promene Srbija (Partneri Srbija) nastoje da ove teme afirmišu u javnoj sferi i više godina doprinose diskusiji o granicama razumnog očekivanja u pogledu privatnosti, kako nosilaca javnih funkcija, tako i „običnih” građana. Projekat *Inicijativa za transparentnost informacija o nosiocima javnih funkcija* (Projekat) sproveden je kako bi se odgovorilo na problem koji sve više uzima maha u Republici Srbiji, da javne institucije otežavaju ili uskraćuju javnosti informacije od javnog značaja uz izgovor zaštite privatnosti nosilaca javnih funkcija i donosilaca odluka u javnom sektoru. Ovakvu praksu prepoznali smo koristeći se mehanizmima slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja i razmenjujući iskustva sa drugim organizacijama i medijima. Istovremeno, praćenjem medijskih sadržaja zaključuje se da je izveštavanje o privatnim životima nosilaca javnih funkcija opterećeno senzacionalističkim pristupom, dok neretko izostaje izveštavanje o legitimnim pitanjima iz domena privatnog života funkcionera. Konačno, u okviru Projekta detektovani su i analizirani i ključni problemi u primeni Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja koji nisu vezani isključivo za balans između privatnosti i transparentnosti, ali koji onemogućuju efektivnu zaštitu prava javnosti da zna kada ga uskrate organi vlasti.

Publikacija koja se nalazi pred vama sadrži nalaze istraživanja sprovedenog tokom 2017. i 2018. godine u okviru Projekta. Nadamo se da će njeni nalazi biti korisni svim zainteresovanim akterima (organima vlasti, medijima, organizacijama, građanima), posebno imajući u

vidu da su u toku procesi izmena pravnog okvira u oblastima slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja i zaštite podataka o ličnosti.

Zahvaljujemo se Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave, Upravnom sudu i prekršajnim sudovima na saradnji tokom realizacije Projekta, dostavljenoj dokumentaciji i učešćem na konsultativnim sastancima.

Zahvalnost izražavamo Fondaciji za otvoreno društvo, Srbija koja je podržala sprovođenje Projekta.

Zahvaljujemo se Mreži za istraživanje kriminala i korupcije (KRIK), Centru za istraživačko novinarstvo (CINS), Pokretu Dosta je bilo i inicijativi Ne da(vi)mo Beograd na konsultacijama i dostavljenoj dokumentaciji na osnovu koje su prikazani slučajevi u nastavku analize. Zahvaljujemo se i nizu udruženja građana i medija sa kojima smo se konsultovali u vezi sa problemima sa kojima su se suočavali u pokušajima da istražuju rad javnih institucija, koristeći mehanizme pristupa informacijama od javnog značaja.

# Analiza primene pravnog okvira u Republici Srbiji u kontekstu pristupa informacijama o nosiocima javnih funkcija

## 1. Uvod

Ova analiza se odnosi na problem koji sve više uzima maha u Republici Srbiji, a to je da javne institucije otežavaju ili uskraćuju javnosti informacije od javnog značaja uz izgovor zaštite privatnosti nosilaca javnih funkcija i donosilaca odluka u javnom sektoru. Ovakvu praksu prepoznali smo koristeći se mehanizmima slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja i razmenjujući iskustva sa drugim organizacijama i medijima. Upravo iz ovih razloga tokom 2016. godine Partneri Srbija su uz podršku Centra za evroatlantske studije<sup>1</sup> izradili inicijalnu analizu stanja u ovoj oblasti koja je poslužila da bolje prepoznamo srazmere opisanog problema, kao i činjenicu da u Srbiji još uvek nisu zaživele efektivni mehanizmi zaštite prava javnosti da zna kada do povrede ovog prava dođe.

Analizom nastojimo da u javnosti afirmišemo princip da nosioci javnih funkcija i donosioci odluka u javnom sektoru imaju pravo na privatnost, ali da se ono može jemčiti samo u odnosu na informacije i aktivnosti koje su u vezi sa njihovim privatnim životima, dok informacije koje su relevantne za posao koji te osobe obavljaju u ime javnosti i za potrebe javnosti, treba da budu dostupne javnosti.

Na početku analize predstavljen je teorijski i pravni okvir prava javnosti da zna i prava na privatnost. Potom je analizirano nekoliko slučajeva u kojima su javnosti uskraćene informacije o kvalifikacijama ili radu nosilaca javnih funkcija, sa obrazloženjem zaštite privatnosti. Na kraju su predstavljeni zaključci analize, kao i preporuke upućene javnim institucijama u cilju bolje primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

## 2. Teorijski i pravni okvir

Potreba za transparentnošću rada organa javne vlasti danas se u demokratskim društvima i ne preispituje. Pored ustavnih i zakonskih garancija prava na slobodan pristup informacijama, kao elementa slobode izražavanja, u savremenim društvenim sistemima sve više se insistira na proaktivnoj transparentnosti. Ovaj koncept podrazumeva da organi javne vlasti samoinicijativno, ažurno i tačno informišu javnost o svom radu putem web stranica, saopštenja, informatora, biltena, itd. Međutim, preduslov ovog koncepta je moderna, tehnički i kadrovski

---

1 Projekat *Advocacy for Open Government* je sproveden u šest zemalja regiona, pod pozivom Partnership Programmes for CSOs 2014 Evropske unije



„opremljena” uprava, koja prepoznaje značaj pravovremenog, istinitog i potpunog informisanja javnosti o svom radu, čime se značajno doprinosi povećanju poverenja građana u rad uprave, te smanjuje prostor za korupciju.

U Srbiji je proaktivna transparentnost organa javne vlasti i dalje na nezadovoljavajućem nivou, a propusti postoje čak i u pogledu ispunjenja obaveze organa javne vlasti da objavljuju i redovno ažuriraju informatore o radu, posebno kada su u pitanju javna preduzeća i privredna društva kojima su poverena javna ovlašćenja.<sup>2</sup>Takođe, obavezom objavljivanja informatora o radu propisanom članom 39. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (u daljem tekstu: ZOSPPIOIZ) nisu obuhvaćena, na primer, lokalna javna preduzeća, te preduzeća u čijem kapitalu država ima preovlađujući ili celokupni udeo, iako postoji jasan interes javnosti da ima uvid u njihovo poslovanje.<sup>3</sup>

Stoga, građani Srbije svoje pravo na informisanje o radu organa javne vlasti i dalje uglavnom ostvaruju kroz mehanizam slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja. Ovo pravo odnosi se na sve informacije kojima raspolažu organi javne vlasti, pod uslovom da su nastale u radu ili u vezi sa radom ovih organa, te opredmećene u određenom dokumentu. ZOSPPIOIZ predviđa oborivu zakonsku pretpostavku opravdanog interesa javnosti da zna, osim ukoliko se radi o informacijama koje se odnose na ugrožavanje, odnosno zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine, kada je ova pretpostavka neoboriva. To, dakle, podrazumeva da, ukoliko organ javne vlasti uskraćuje određenu informaciju tražiocu, mora i da dokaže i obazloži da u tom konkretnom slučaju opravdani interes javnosti ne postoji. U svakom slučaju, organ javne vlasti primenjuje test proporcionalnosti, tj. procenjuje koji je u konkretnom slučaju pretežniji interes. Odluka da se određena informacija uskrati tražiocu mora da bude zasnovana na sledećim kriterijumima:

- da postoji suprotstavljen interes pravu javnosti da zna,
- odavanjem informacije taj interes bi bio ozbiljno povređen (test štete),
- potreba zaštite drugog interesa preteže nad interesom javnosti da zna, i
- ako je to neophodno u demokratskom društvu (na primer, ako se zaštita datih interesa može podjednako ostvariti na drugi način).

Ograničenja prava moraju, dalje, biti predviđena ZOSPPIOIZ, koji propisuje situacije u kojima organ javne vlasti može uskratiti pravo na pristup informacijama, tj. interese koji se mogu suprotstaviti ovom pravu, i to:

---

2 Vidi. 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 2015. godinu, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, str. 32–35.

3 Ibid, str. 33.

- 1) ako bi davanjem informacije ugrozio život, zdravlje, sigurnost ili koje drugo važno dobro nekog lica; 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; ozbiljno ugrozio odbranu zemlje, nacionalnu ili javnu bezbednost, ili međunarodne odnose; bitno umanjio sposobnost države da upravlja ekonomskim procesima u zemlji, ili bitno otežao ostvarenje opravdanih ekonomskih interesa; 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;
- 2) ukoliko se radi o informaciji od javnog značaja koja je već dostupna javnosti;
- 3) ukoliko tražilac zloupotrebljava slobodan pristup informacijama od javnog značaja;
- 4) ako bi time povredio pravo na privatnost, pravo na ugled ili koje drugo pravo lica na koje se tražena informacija lično odnosi, osim:
  - ako je lice na to pristalo,
  - ako se radi o ličnosti, pojavi ili događaju od interesa za javnost, naročito ako se radi o nosiocu državne i političke funkcije i ako je informacija važna s obzirom na funkciju koju to lice vrši,
  - ako se radi o licu koje je svojim ponašanjem, naročito u vezi sa privatnim životom, dalo povoda za traženje informacije.

Zakon, dakle, prepoznaje pravo na privatnost kao potencijalno konfliktno pravo pravu na pristup informacijama od javnog značaja, i to u situacijama kada informacije o radu organa javne vlasti sadrže i lične podatke pojedinca. Naime, pored prava svakog pojedinca da bude informisan o radu organa javne vlasti, pravo na slobodan pristup informacijama štiti, dakle, i javni, tj. interes zajednice da ima uvid u funkcionisanje jednog sistema. Pravo na privatnost, sa druge strane, štiti lično dobro konkretnog pojedinca.

Međutim, za razliku od niza međunarodnih dokumenata – pre svih, Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima i Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda – domaćim pravnim okvirom nije garantovano niti regulisano pravo na privatnost, već samo njegovi pojedini aspekti, poput tajnosti pisama, ili prava na zaštitu podataka o ličnosti. Zbog toga se postavlja pitanje, kojim se principima i okvirima organi javne vlasti rukovode kada procenjuju da li bi objavljivanjem informacije bilo povređeno pravo na privatnost lica na koje se podaci sadržani u informaciji odnose. Jedan od koraka ka razumevanju ovog procesa jeste i razumevanje pojma i koncepta privatnosti. Za potrebe ove analize osnove pojma privatnosti, uz napomenu da se složenija klasifikacija može razlikovati od društva do društva u zavisnosti od niza kulturalnih ili političkih faktora ili pravne tradicije.<sup>4</sup>

---

4 Na primer, značajan doprinos shvatanju složenosti koncepta privatnosti u kontekstu Sjedinjenih američkih država dao je

Privatnost možemo posmatrati u kontekstu personalne autonomije i slobode izbora, što se uobičajeno vezuje za samostalnost u donošenju odluka u pogledu upotrebe kontracepcije, prekida trudnoće, upotrebe različite vrste dozvoljenih ili nedozvoljenih supstanci, stupanja u intimne odnose, itd.<sup>5</sup> Ovakvo shvatanje privatnosti u bliskoj je vezi sa privatnošću tela, koja podrazumeva zaštitu ljudskog tela od invanzivnih procedura (poput nevoljnih medicinskih testiranja).<sup>6</sup>

Privatno se može posmatrati kao ono što je suprotno javnom, pa tako možemo razvojiti privatnu i javnu sferu. Unutar privatne sfere individua može biti slobodna od upliva i mešanja drugih individua,<sup>7</sup> u skladu sa shvatanjem privatnosti kao prava da budemo ostavljeni na miru koje su advokati Brandeis i Warren afirmisali krajem XIX veka u eseju *Pravo na privatnost*.<sup>8</sup>

Ovakvo shvatanje blisko je konceptu teritorijalne privatnosti, koje podrazumeva uspostavljanje fizičkih granica ulasku trećih lica u lični prostor pojedinca.<sup>9</sup> Privatnost teritorije može se proširiti tako da obuhvata lokacijsku privatnost, što je naročito važno u savremenom digitalnom dobu kada je pomoću uređaja za praćenje geolokacija moguće utvrditi kretanje određene osobe.<sup>10</sup>

Privatnost komunikacija još jedna je oblast koja zauzima važno mesto u savremenim diskusijama o privatnosti. Ovo se odnosi na privatnost i poverljivost pisama, pošiljki, elektronske pošte, telefonskih razgovora i drugih vidova komunikacije. U ovim diskusijama važnu ulogu ima pitanje, pod kojim uslovima poverljivost komunikacija može biti narušena, ko to sme učiniti, na koji način, u kom vremenskom periodu.

Konačno, o privatnosti se učestalo govori u kontekstu obrade podataka o ličnosti. Alan Westin je privatnost posmatrao u kontekstu odluke – koje će informacije o našim privatnim životima i pod kojim uslovima biti poznate drugim osobama.<sup>11</sup> Privatnost se vezuje za okolnosti pod kojima će drugi prikupiti naše podatke i u koje svrhe će ih kasnije koristiti. Privatnost tako postaje pitanje kontrole nad upotrebom informacija – podataka o ličnosti – pa

---

Daniel Solove u: Daniel Solove, *A Taxonomy of Privacy*, University of Pennsylvania Law Review, 2006.

5 Raymond Wacks, *Privacy: A Very Short Introduction*, Oxford University Press, 2015., str: 34

6 D.Milenković, *Pristup informacijama, zaštita podataka o ličnosti i tajnost informacija*, Komitet pravnik za ljudska prava, Beograd 2009, str:62.

7 Vidi: Raymond Wacks, *Privacy: A Very Short Introduction*, Oxford University Press, 2015., str: 34-38

8 Louis Brandeis and Samuel Warren, *The Right to Privacy*, Harvard Law School, 1890. Dostupno na: <http://www.english.illinois.edu/~people-/faculty/debaron/582/582%20readings/right%20to%20privacy.pdf>

9 D.Milenković, *Pristup informacijama, zaštita podataka o ličnosti i tajnost informacija*, Komitet pravnik za ljudska prava, Beograd 2009, str:62.

10 Prema: Caitlin D. Cottrill, *Location Privacy: Who Protects?*, 2011. <http://ares.lids.mit.edu/fm/papers/Cottrill.URISA.pdf>

11 Alan Westin, *Privacy and Freedom*, 1967.

možemo govoriti o informacijskoj privatnosti.<sup>12</sup> Upravo ovakvo shvatanje je u primarnom fokusu analize jer povreda privatnosti u smislu ZOSPIONIZ može nastupiti usled objavljivanja podataka o ličnosti.

\*\*\*

Kako je ranije navedeno, pravni okvir Republike Srbije ne pruža jasne smernice za razumevanja šta sve pravo na privatnost obuhvata. Ustav Republike Srbije ne jemči pravo na privatnost kao posebno ljudsko pravo. Sam termin *privatnost* navodi se u dva člana Ustava. Prvi se odnosi na pravo na pravično suđenje i osnove za isključenje javnosti iz sudskog procesa (član 32), dok drugi utvrđuje zabranu preduzimanja radnji koje ugrožavaju privatnost potrošača (član 90).

Ipak, Ustav Republike Srbije u nekoliko članova garantuje prava za koja se na osnovu ranije predstavljenih shvatanja privatnosti može reći da *proističu* iz prava na privatnost. To su:

- Dostojanstvo i slobodan razvoj ličnosti (član 23 Ustava RS),
- Nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta (25),
- Nepovredivost stana (40)
- Tajnost pisama i drugih sredstva opštenja (41),
- Zaštita podataka o ličnosti (42),
- Sloboda misli i savesti (43),
- Sloboda mišljenja i izražavanja (46),
- Posebna zaštita porodice, majke, samohranog roditelja i deteta (66).

Za potrebe ove analize najrelevantniji je član 42. Ustava koji uređuje oblast zaštite podataka o ličnosti:

*Zajemčena je zaštita podataka o ličnosti. Prikupljanje, držanje, obrada i korišćenje podataka o ličnosti uređuje se zakonom.*

*Zabranjena je i kažnjiva upotreba podataka o ličnosti izvan svrhe za koju su prikupljeni, u skladu sa zakonom, osim za potrebe vođenja krivičnog postupka ili zaštite bezbednosti Republike Srbije, na način predviđen zakonom.*

*Svako ima pravo da bude obavešten o prikupljenim podacima o svojoj ličnosti, u skladu sa zakonom, i pravo na sudsku zaštitu zbog njihove zloupotrebe.*

---

12 A. F. Westin, *Social and Political Dimensions of Privacy*, Journal of Social Issues, Vol. 59, No. 2, 2003, <http://www.privacysymposium.com/reading/westin.pdf>

Obrada podataka o ličnosti uređena je Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti<sup>13</sup>. Za razumevanje predmeta ove analize naročito je važno predstaviti tri odredbe ovog zakona a potom i razmotriti kako se one primenjuju uporedo sa članom 14. ZOSP/OIZ.

Prvo, Zakon u članu 3. definiše podatak o ličnosti kao svaku informaciju „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.), po čijem nalogu, u čije ime, odnosno za čiji račun je informacija pohranjena, datum nastanka informacije, mesto pohranjivanja informacije, način saznavanja informacije (neposredno, putem slušanja, gledanja i sl, odnosno posredno, putem uvida u dokument u kojem je informacija sadržana i sl.), ili bez obzira na drugo svojstvo informacije.“ Dakle, podatkom o ličnosti smatra se svaka informacija na osnovu koje osoba može da bude određena ili određiva na posredan ili neposredan način. Svakako, ime i prezime javnog funkcionera ili državnog službenika predstavljaju podatke o ličnosti, baš kao i informacija u vezi sa njihovim radom.

Drugo, u članu 3. obrada podataka je definisana kao „svaka radnja preduzeta u vezi sa podacima kao što su: prikupljanje, beleženje, prepisivanje, umnožavanje, kopiranje, prenošenje, pretraživanje, razvrstavanje, pohranjivanje, razdvajanje, ukrštanje, objedinjavanje, upodobljavanje, menjanje, obezbeđivanje, korišćenje, stavljanje na uvid, otkrivanje, objavljivanje, širenje, snimanje, organizovanje, čuvanje, prilagođavanje, otkrivanje putem prenosa ili na drugi način činjenje dostupnim, prikrivanje, izmeštanje i na drugi način činjenje nedostupnim, kao i sprovođenje drugih radnji u vezi sa navedenim podacima, bez obzira da li se vrši automatski, poluautomatski ili na drugi način“. Praktično, ova odredba ukazuje da se izraz „obrada podataka o ličnosti“ odnosi na svaku zamislivu upotrebu podataka, uključujući i one radnje koje ne podrazumevaju izmenu sadržaja, već i uvid, umnožavanje i ustupanje podataka. Vidimo dakle da objavljivanje informacija u vezi sa radom javnih funkcionera ili državnih službenika predstavlja obradu podataka o ličnosti.

Konačno, član 8. ZZPL utvrđuje uslove za dozvoljenost obrade podataka o ličnosti, te predviđa da „Obrada nije dozvoljena ako [...] fizičko lice nije dalo pristanak za obradu, odnosno ako se obrada vrši bez zakonskog ovlašćenja“. Drugim rečima, ukoliko postoji zakonski osnov, nije potrebno pribaviti pristanak za obradu. Domaći pravni okvir sadrži niz zakona koji definiše način, svrhu i opseg obrade podataka o ličnosti. Na primer, Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije u članovima 46. i 47. utvrđuje koji se podaci o funkcionerima nalaze u Registru imovine koji vodi Agencija, te koji se podaci iz Registra smatraju javnim. Međutim, eksplicitan zakonski osnov za obradu podataka u vezi sa objavljivanjem ličnih podataka funkcionera vrlo često ne postoji. Imajući u vidu da neke javne institucije gotovo svakodnevno

---

13 Srbija je trenutno u procesu izrade novog Zakona o zaštiti podataka o ličnosti. Ovaj proces treba da doprinese prevazilaženju problema u primeni važećeg Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, kao i usklađivanju pravnog okvira Republike Srbije sa Opštom uredbom Evropske unije o zaštiti podataka o ličnosti, 2016/679.

dobijaju zahteve za pristup informacijama od javnog značaja, za mnoge se otvara dilema, kako postupiti po takvim zahtevima kada se oni odnose na lične podatke, pa tako i lične podatke funkcionera.

Ranije je opisano da jedan od osnova za ograničenje prava na pristup informacijama od javnog značaja predstavlja dužnost organa da spreči povredu privatnosti objavljivanjem informacije. Objavljivanje podataka o ličnosti – videli smo – predstavlja radnju obrade podataka o ličnosti. Međutim, važno je imati u vidu da **objavljivanje ličnog podatka samo po sebi ne konstituše povredu privatnosti** u smislu člana 14. ZOSPPIOIZ. Odnosno, činjenica da nešto jeste lični podatak ne znači nužno da se radi o podatku koji se odnosi na intimnu sferu lica i da po tom osnovu podatak treba zaštititi a ne objaviti. Na primer, ime i prezime sudije ili ministra nesumnjivo jesu podaci o ličnosti, ali ti podaci treba da budu dostupni kada se objavljuju sudske odluke ili kada se objavljuju akti koje donese ministar. Povredu privatnosti u tom smislu treba tumačiti na način da ona može nastupiti objavljivanjem ličnih podataka koji se odnose na okolnosti ili detalje iz privatnog života.

Kada se suoči sa zahtevom za pristup informacijama koje se odnose na lične podatke (pa tako i podatke o funkcionerima), a pod pretpostavkom da se radi o informaciji od javnog značaja, institucija treba da u konkretnom slučaju proceni kom pravu – pravu javnosti da zna ili pravu na privatnost – treba dati primat. Takva procena naziva se primenom *testa javnog interesa*. Pravilna procena da primat treba dati pravu javnosti da zna na posredan način kreira pravni osnov za obradu podataka, u smislu da zakonski osnov za obradu podataka predstavlja ZOSPPIOIZ. U takvim okolnostima (napominjemo – kada se test javnog interesa pravilno primeni) zakonski osnov za obradu podataka postoji, te nije potrebno pribaviti pristanak lica za obradu podataka. A kako postoji pravni osnov za obradu (objavljivanje) podataka, ne može doći do povrede privatnosti u smislu člana 14. ZOSPPIOIZ.

Test javnog interesa može se različito primeniti na različite vrste podataka. Na primer, interes javnosti da zna može da prevagne u pogledu informacija o visini prihoda određenog funkcionera, ali pravo na privatnost može da prevagne u pogledu informacije o broju bankovnog računa tog funkcionera na koji je izvršena uplata. U takvim situacijama potrebno je primeniti član 12. ZOSPPIOIZ koji utvrđuje pravila razdvajanja informacija: „Ako tražena informacija od javnog značaja može da se izdvoji od ostalih informacija u dokumentu u koje organ vlasti nije dužan tražiocu da omogući uvid, organ vlasti omogućiće tražiocu uvid u deo dokumenta koji sadrži samo izdvojenu informaciju, i obavestiće ga da ostala sadržina dokumenta nije dostupna.” Ovakvo razdvajanje može se sprovesti na jedan od sledećih načina:

- Prva opcija je fizičko razdvajanje strana određenog dokumenta, tako što bi se javnosti stavile na uvid samo one strane tog dokumenta u odnosu na čiji sadržaj preteže interes javnosti da zna.
- Druga opcija je anonimizacija podataka u odnosu na koje preteže pravo na privatnost.

Anonimizacija je radnja obrade podataka ličnosti sadržanih u određenom dokumentu ili zbirci podataka, kojom lice na koje se podaci odnose prestaje da bude određivo (eng: *identifiable*). Anonimizacija se sprovodi tako da osujeti povratnu identifikaciju (reidentifikaciju) lica čiji se podaci anonimizuju, čak i ukoliko se preduzmu određene mere poput ukrštanja ili spajanja informacija sa informacijama dostupnim iz drugih izvora. Anonimizacija se može sprovesti zamenom podataka primenom tehnika šifriranja ili generalizacije, ili izostavljanjem podataka, sve u zavisnosti od toga da li se dokumentacija nalazi u štampanom ili elektronskom obliku. Kada se sprovodi anonimizacija, potrebno je imati na umu njenu dvojaku svrhu: da se uklone mogućnosti identifikacije lica, a da ostale informacije pružene u dokumentaciji zadrže izvorno značenje i smisao, te da dokumentacija bude lako čitljiva i kontekstualno razumljiva. U suprotnom, sadržaj dokumentacije neće biti razumljiv, čime može biti uskraćeno pravo javnosti da zna.<sup>14</sup>

Takođe, za pravilno razumevanje odnosa između prava na pristup informacijama i prava na privatnost, ukazujemo da ona mogu biti i komplementarna prava. Naime, ukoliko informacija u posedu organa javne vlasti sadrži i nečije lične podatke, za dobijanje ovih informacija lice na raspolaganju ima kako mehanizam iz ZOSPPIOIZ, tako i mehanizam po osnovu Zakona o zaštiti podataka o ličnosti koji garantuje, između ostalog, i pravo na obaveštenje o obradi podataka. Razlika je, međutim, u činjenici da je prvi mehanizam dostupan svima, te da informacija dobijena po osnovu ZOSPPIOIZ može dalje biti stavljana na uvid i korišćena. Sa druge strane, prava povodom obrade podataka o ličnosti garantovana su samo licu na koje se podaci odnose (sa izuzetkom podataka o preminulom licu, kada prava može ostvarivati naslednik preminulog). Drugim rečima, ako funkcioner želi da pribavi informacije o sebi, osloniće se na prava iz ZZPL. Ako mi kao građani želimo da pribavimo informacije o tom funkcioneru, oslonićemo se na prava iz ZOSPPIOIZ.

ZOSPPIOIZ je u članu 14. predvideo da se informacije štite ukoliko mogu dovesti do povrede privatnosti lica, ali je od tog pravila izuzeo nosioce državnih i političkih funkcija ako je informacija relevantna za posao kojim se bave. Drugim rečima, ovaj izuzetak nije predviđen u odnosu na zaposlene u javnom sektoru koji se ne smatraju nosiocima funkcija. U nastavku ćemo ukratko precizirati na koji krug lica se ova analiza odnosi, to jest – ko sve u pravnom sistemu Srbije uživa status nosioca javne funkcije.<sup>15</sup>

Jedinstven akt u kojem su pobrojani svi subjekti koji se smatraju nosiocima javnih funkcija ne postoji. ZSPJOJZ predviđa poseban tretman nosilaca državnih i političkih funkcija ali ne daje definicije ovih izraza. Zbog toga je za razumevanje na koji krug lica se odredba odnosi potrebno konsultovati više propisa.

---

14 Za više informacija o metodama, tehnikama i postupcima anonimizacije podataka, vidi: Partneri za demokratske promene Srbija, *Transparentnost i privatnost u sudskim odlukama*, 2016., dostupno na: <http://www.partners-serbia.org/transparentnost-i-privatnost-u-sudskim-odlukama/>

15 Videti: Prof. dr Zoran Ivošević, *Pravni položaj javnih funkcionera*, Pravni fakultet Univerziteta Union, 2012.

Pre svega, Zakon o državnim službenicima definiše na koga se odnosi status državnog službenika. To su lica čije se radno mesto sastoji iz *poslova iz delokruga organa državne uprave, sudova, javnih tužilaštava, Republičkog javnog pravobranilaštva, službi Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda i službi organa čije članove bira Narodna skupština (u daljem tekstu: državni organi) ili s njima povezanih opštih pravnih, informatičkih, materijalno-finansijskih, računovodstvenih i administrativnih poslova.*

Dalje se u Zakonu navodi da *Državni službenici nisu narodni poslanici, predsednik Republike, sudije Ustavnog suda, članovi Vlade, sudije, javni tužioci, zamenici javnih tužilaca i druga lica koja na funkciju bira Narodna skupština ili postavlja Vlada i lica koja prema posebnim propisima imaju položaj funkcionera.*

Vidimo, dakle, da pomenuti krug lica spada u krug funkcionera. Ovoj listi treba dodati i one kategorije lica koje kao funkcionera prepoznaju još dva zakona:

Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave na sledeći način definiše poziciju funkcionera: *Funkcioner je izabrano, imenovano, odnosno postavljeno lice (osim službenika na položaju) u organima autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, odnosno u organima gradske opštine, kao i u službama i organizacijama koje oni osnivaju prema posebnom propisu.*

Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije u članu 2. na sledeći način definiše funkcionere i javnu funkciju

- „*funkcioner*” je svako izabrano, postavljeno ili imenovano lice u organe Republike Srbije, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave i organe javnih preduzeća i privrednih društava, ustanova i drugih organizacija čiji je osnivač, odnosno član Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave i drugo lice koje bira Narodna skupština;

- „*javna funkcija*” je funkcija u organima Republike Srbije, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave, organima javnih preduzeća i privrednih društava, ustanova i drugih organizacija, čiji je osnivač, odnosno član Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave, kao i funkcija drugih lica koje bira Narodna skupština, a podrazumeva ovlašćenja rukovođenja, odlučivanja, odnosno donošenja opštih ili pojedinačnih akata;

Za ovako definisan krug lica standardi zaštite privatnosti niži su nego za državne službenike i druga lica čiji se podaci mogu naći u dokumentaciji u posedu organa javne vlasti. No važno je ukazati da činjenica da neko obavlja javnu funkciju ne znači da je njegova ili njena privatnost suspendovana. Funkcioneri imaju pravo na privatnost, ali se ono može jemčiti samo u odnosu na informacije i aktivnosti koje su u vezi sa njihovim privatnim životima, dok informacije koje su relevantne za posao koji te osobe obavljaju u ime javnosti i za potrebe javnosti, treba da budu dostupne javnosti.



Privatnost državnih službenika i drugih lica zaposlenih u javnim institucijama zaštićenija je u odnosu na funkcionere. Ipak, i oni kada obavljaju posao u delokrugu svog radnog mesta ne mogu da očekuju da njihov rad bude skriven od očiju javnosti. Kako je ranije rečeno, objavljivanje njihovih podataka samo po sebi ne konstituiše povredu prava na privatnost. Okolnosti svakog slučaja treba sagledati i proceniti da li preteže interes prava javnosti da ostvari uvid u rad javnog službenika ili pak preteže interes da se zaštiti privatnost tog lica.

U nastavku ćemo razmotriti neke probleme u primeni ZSPIOJZ koji su u vezi sa tumačenjem odredaba zakona koji se odnose na balans prava javnosti da zna i prava na zaštitu podataka o ličnosti. U fokusu će pre svega biti tretman ličnih podataka funkcionera, ali ćemo se u manjem delu osvrnuti i na tretman državnih službenika u tom pogledu.

### 3. Analiza prakse

Tokom 2016. i 2017. godine nekoliko medija, udruženja građana, pokreta i neformalnih inicijativa izveštavalo je o slučajevima kada javne institucije nisu pružile informacije o svom radu, obrazlažući takvo postupanje zaštitom prava na privatnost nosilaca javnih funkcija na koje se tražene informacije odnose. Na primer, Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje (Fond PIO) nije pružio informacije o radnim biografijama predsednika Republike Srbije i predsednika Vlade Republike Srbije, ukazujući da od njih nije dobijen pristanak za ustupanje ličnih podataka trećim licima.<sup>16</sup> Jedan univerzitet je odbio da objavi doktorski rad aktuelne Guvernerke Narodne banke Srbije, tvrdeći da rad treba da bude dostupan samo ograničenom krugu ljudi koji bi bili u stanju da ga kvalitetno analiziraju.<sup>17</sup> Državno veće tužilaca odbilo je da dostavi prosečne ocene sa fakulteta kandidata za javnotužilačke funkcije, kako ne bi bilo prekršeno pravo na privatnost kandidata. Javna tužilaštva ponekad ne objavljuju informacije pozivajući se na ZZPL, što uključuje lične listove, biografije i diplome nosilaca javnotužilačkih funkcija, a odbijanje da se objavi informacija o postupajućem tužiocu u slučaju Savamala dobilo je značajnu medijsku pažnju.<sup>18</sup> Kroz analizu sudskih odluka, koju su u 2015. godini radili Partneri Srbija, ustanovljeno je da ne postoji ujednačena praksa u anonimizovanju sudskih odluka, pa tako i da neki sudovi u Republici Srbiji prikrivaju imena sudija koji su doneli presude, prilikom izdavanja presuda po zahtevu za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, štiteći na taj način privatnost sudija.<sup>19</sup> Takođe, jedan sud je odbio da

16 Krik, Kazna PIO fondu jer krije staž Vučića i Nikolića, 2 June 2016.

<https://www.krik.rs/kazna-pio-fondu-jer-krije-staz-vucica-i-nikolica/>

17 N1, Kazna Educonsu zbog doktorata Tabakovićeve, 9. jun 2016. <http://rs.n1info.com/a167338/Vesti/Vesti/Kazna-za-Univerzitet-Educons.html>

18 Stavovi i mišljenja Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Slučaj „Savamala” Poverenik izrekao kazne Višem javnom tužilaštvu, <http://www.poverenik.rs/sr/saopstenja-i-aktuelnosti/2545-slucaj-qsavamalaq-poverenik-izrekao-kazne-visem-javnom-tuzilastvu.html>

19 Ana Toskić i Uroš Mišljenović, *Transparentnost i privatnost u sudskim odlukama*, Partneri za demokratske promene Srbija,

dostavi informacije u vezi sa isplaćenim naknadama za angažovanje sudija u okviru dežurstava, pozivajući se na zaštitu privatnosti sudija.<sup>20</sup> Gradski zavod za veštačenje u Beogradu odbio je da stavi na uvid javnosti listu slučajeva u okviru kojih je jedna veštakinja bila angažovana, tvrdeći da bi drugačijim postupanjem ugrozio njenu privatnost.<sup>21</sup> Svi navedeni slučajevi će biti analizirani u nastavku, kako bi se utvrdilo da li javne institucije adekvatno interpretiraju pravo na privatnost kao osnov za ograničenje prava javnosti da zna.

### 3.1. Radne biografije

#### a) Radne biografije predsednika Republike i predsednika Vlade<sup>22</sup>

Mreža za istraživanje kriminala i korupcije (KRIK) u novembru 2014. zatražila je od Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje listing upisanog radnog staža za Tomislava Nikolića, tada predsednika i Aleksandra Vučića, tada premijera Republike Srbije. Iako nisu bili dužni da predstave razlog zbog kog traže ovakve informacije, novinari KRIK-a naveli su da je „za javnost izuzetno bitno da sazna da li su i od koga predsednik i premijer, i u kom periodu, primali novčana sredstva.” Takođe su u zahtevu naveli da, iako traže pristup ličnim podacima, „u ovom slučaju interes javnosti je opravdan i preteže nad zaštitom podataka o ličnosti.”

Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje rešenjem je odbio ovaj zahtev, navodeći da „poseduje tražene podatke, ali da ih neće dostaviti podnosiocu zahteva.” Fond je ovakav postupak obrazložio time da „bilo kakve informacije koje su u vezi sa osiguranicima ili korisnicima prava ne dostavlja trećim licima, osim u slučaju kada postoji izričita saglasnost, odnosno propisno overeno punomoćje koje je dalo lice o čijim podacima ili predmetu se radi, kao i na zahtev pravosudnih organa.” Fond se poziva i na član 149. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, koji propisuje da se „navedeni podaci koriste prilikom ostvarivanja prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja i za statistička istraživanja, a Fond je dužan da zaštitu tih podataka obezbedi na propisan način.”

Pored toga, Fond se u rešenju pozvao i na član 8. ZZPL, navodeći da bi „dostavljanje trećim licima podataka koji se odnose na određene ličnosti, a bez njihove saglasnosti, bilo povređeno pravo na privatnost i druga prava ličnosti koja su predviđena ZZPL”, odnosno

---

2015. dostupno na: <http://www.partners-serbia.org/wp-content/uploads/2016/03/Transparentnost-i-privatnost-u-sudskim-odlukama.pdf>

20 Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, *Slobodan pristup informacijama; Stavovi i mišljenja Poverenika, publikacija br 5*, 2016, str: 83-85.

21 Danas, Rok od pet dana za predmete stručenjaka sa sumnjivom diplomom, 26 jun 2016.  
[http://www.danas.rs/ekonomija.4.html?news\\_id=324380](http://www.danas.rs/ekonomija.4.html?news_id=324380)

22 Materijal prikupljen zahvaljujući novinarima KRIK-a.

da se „takva obrada podataka o nekom licu, bez njegovog pristanka, odnosno bez zakonskog ovlašćenja, prema odredbama člana 8. tačka 1. ZZPL smatra nedozvoljenom obradom podataka o ličnosti, pa su to, takođe, razlozi zbog kojih Fond neće dostaviti podatke koji su traženi zahtevom.“

Na kraju, Fond navodi da su izneti razlozi doveli do toga da su se „stekli uslovi predviđeni članom 14. ZOSPJZ, kojim je propisano da 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 odnosi.“

Novinari KRIK-a izjavili su žalbu Povereniku. Poverenik je tim povodom rešenjem poništio rešenje Fonda i naložio mu da u ponovnom postupku odgovori na zahtev novinara. U novom rešenju Fond odbija zahtev da dostavi kopije listinga, pored ostalog pozivajući se na to da „u pogledu informacija koje se odnose na poslodavce navedenih lica, periode rada, uplaćene doprinose i po kom osnovu je ostvaren staž, nije ispunjen uslov dasu važne sa obzirom na funkciju koju lice vrši, kao i da, sa aspekta važećih propisa koji regulišu funkcije predsednika Republike i predsednika Vlade Republike Srbije, traženi podaci nisu od značaja za njihov izbor, mandate, nadležnost ili pravne akte koje donose.“

Međutim, Poverenik kao drugostepeni organ procenio je da je Fond pogrešno primenio test javnog interesa u konkretnom slučaju, budući da „se traženi dokumenti odnose na vršioce najviših javnih funkcija u Republici Srbiji, a sadrže informacije o njihovom radu odnosno zaposlenju.“ Te informacije, konstatuje Poverenik, „jesu podaci o ličnosti, ali su isto tako i informacije o radnom iskustvu tih lica, pa su samim tim i deo njihovih radnih biografija. Kada su u pitanju najviši funkcioneri države, informacije o njihovim radnim biografijama su, van svake sumnje, informacije u pogledu kojih postoji interes javnosti da zna.“ Poverenik takođe podseća da su na sajtovima predsednika Republike i Vlade republike Srbije već objavljene biografije aktuelnog predsednika i premijera. Konačno, Poverenik konstatuje da je zbog svih navedenih razloga „u konkretnom slučaju ispunjen uslov iz člana 14. stav 2. ZSPIOJZ da se tražene informacije učine dostupnim javnosti, pri čemu interes javnosti da zna preteže nad interesom zaštite prava na privatnost i podataka o ličnosti lica na koje se ti podaci odnose“ u kontekstu relevantnih odredaba ZSPIOJZ. Takođe, Poverenik obrazlaže, „u situaciji kada je ispunjen navedeni uslov, ne može se govoriti o ugrožavanju prava na privatnost navedenih lica kao teškoj posledici do koje bi došlo omogućavanjem pristupa traženim informacijama u smislu odredbe člana 9. tačka 5. ZSPIOJZ. Inače, kada se podaci o ličnosti čine dostupnim javnosti na osnovu odredbi ZSPIOJZ, ne radi se o nedozvoljenoj obradi tih podataka u smislu člana 8. ZZPL.“ Imajući sve navedeno u vidu, Poverenik smatra da Fond treba da stavi na raspolaganje tražene informacije, te da izdvoji one lične podatke u odnosu na koje preteže interes javnosti da zna, dok ostale podatke (adresni podaci, JMBG, lični broj osiguranika, podaci o isplaćenim zaradama i naknadama, sl.) treba anonimizovati jer bi njihovo objavljivanje predstavljalo prekomernu obradu podataka o ličnosti.

Na žalost, i pored ovakvog rešenja Poverenika, koje je obavezujuće, konačno i izvršno, Fond duže od 18 meseci nije dostavio tražene informacije. Poverenik je tokom 2016. godine prvo doneo zaključak o dozvoli izvršenja, kojim je pod pretnjom novčane kazne pozvao Fond da obezbedni tražene informacije. Fond je ovaj zaključak ignorisao, nakon čega je Poverenik u dva navrata izrekao novčanu kaznu u ukupnom iznosu od 200.000 dinara, koje su naplaćene prinudno.

Autori analize mogu konstatovati da je u ovom slučaju nedvosmisleno potvrđeno da, kada je reč o informacijama o radnim biografijama najviših državnih funkcionera, interes javnosti da zna preteže u odnosu na pravo na privatnost tih funkcionera. Takođe, značajno je napomenuti da je u ovom slučaju Fond u više navrata postupio nesaglasno aktima Poverenika ili uz ignorisanje njegovih akata. Ovo je, konačno, rezultiralo izricanjem novčane kazne. Suma od 200.000 dinara svakako predstavlja neznatan iznos u odnosu na ukupna sredstva kojima raspolaže Fond. Međutim, zabrinjava to da su u periodu štednje poreski obveznici Srbije kao i neposredni korisnici državnih penzija primorani da kolektivno učestvuju u plaćanju kazne izrečene Fondu. Autorima analize nije poznato da je postupanje odgovornih lica Fonda ikada preispitano.

## **b) Radne biografije funkcionera koje postavlja i imenuje Vlada Republike Srbije**

Pokret Dosta je bilo tokom 2015. godine započeo je kampanju „Biografije na sunce”. Od Vlade Republike Srbije zatražene su biografije izabranih nosilaca javnih funkcija u više od 40 javnih institucija, među kojima su: Srbijagas, Srbijašume, Zavod za udžbenike, Agencija za osiguranje i finansiranje izvoza, Aerodrom Nikola Tesla, Elektromreže Srbije, Fond PIO, Klinički centar Srbije, Koridori Srbije, itd.

U analizi ćemo se osvrnuti na slučaj poslovne biografije članova Upravnog i Nadzornog odbora JP Elektromreže Srbije koja je zatražena od Vlade Republike Srbije. Svi drugi slučajevi dostupni istraživačima materijalno su vrlo slični, što uključuje sadržinu upućenih zahteva, odgovore Sekretarijata Vlade kao i odluke Upravnog suda.

U navedenom slučaju Sekretarijat Vlade je zahtev odbio, navodeći da neraspolaze traženom dokumentacijom, ali da je ona Vladi „službeno dostavljena isključivo radi postupka imenovanja.”<sup>23</sup> Pored toga, Sekretarijat se poziva na član 14. ZOSPIJZ, tvrdeći da se zahtev odnosi na „mnoštvo informacija privatnog karaktera određenih lica”, pa je „u obavezi da zaštiti garantovano pravo na zaštitu podataka o ličnosti svakog pojedinca pa i u vezi sa tim i privatnost lica.”

23 Autori nisu imali uvid u Rešenje kojim je odbijen zahtev. Navodi su preuzeti iz presude Upravnog suda br. 26 U.

14086/15 od 21.1.2016. godine. Presuda je doneta po tužbi koju je podneo tražilac informacije (Dosta je bilo). Tužbom se osporava Rešenje Generalnog sekretarijata Vlade Republike Srbije. Presuda je dostupna na: <http://dostajebilo.rs/sud-odlucio-nikola-petrovic-direktor-ems-da-objavi-biografiju/?lang=lat>

Nezadovoljni ovakvim odgovorom, pokret Dosta je bilo podneo je tužbu Upravnom sudu kojom je zatraženo poništenje rešenja Generalnog sekretarijata Vlade. Tužba je podneta Upravnom sudu imajući u vidu da član 22. ZSPIOJZ predviđa da se protiv rešenja Vlade Republike Srbije ne može izjaviti žalba Povereniku, već da se prava štite direktno pred Upravnim sudom.

U odluci od januara 2016. godine, Upravni sud je uvažio tužbu Pokreta, poništio rešenje Sekretarijata Vlade, naložio Sekretarijatu da dostavi tražene informacije kao i da Pokretu nadoknadi troškove upravnog spora. Po oceni suda, iz obrazloženja rešenja Sekretarijata Vlade nije jasno na koji način bi ostvarivanje prava na pristup traženim informacijama ugrozilo pravo na privatnost kandidata za koje su zatraženi podaci.

Nekoliko sličnih odluka Upravnog suda dostupne su na sajtu pokreta Dosta je bilo, u predmetima koji se odnose na radne biografije članova Upravnog odbora Agencije za privredne registre,<sup>24</sup> kao i na radne biografije Upravnog i Nadzornog odbora Javnog preduzeća Srbijagas.<sup>25</sup> Prema rečima sagovornika iz pokreta Dosta je bilo, do kraja 2016. Upravni sud je doneo ukupno 35 sličnih odluka.

Praksa Upravnog suda ukazuje da interes javnosti da zna preteže u odnosu na pravo na privatnost funkcionera koje imenuje Vlada Republike Srbije kada se radi o radnim biografijama tih lica. Autorima analize nije poznato da je Sekretarijat u ponovnom postupku stavio na raspolaganje tražene informacije. Na taj način javnost i dalje ostaje uskraćena za informacije o profesionalnim kompetencijama ljudi na odgovornim položajima u okviru institucija kojima su poverena javna ovlašćenja. Osim nesumnjivo štetnih posledica po informisanost građana, opisanim postupanjem Sekretarijata Vlade nastupila je i štetna finansijska posledica. U tri navedene presude Upravnog suda Sekretarijatu Vlade je naloženo da Pokretu Dosta je bilo nadoknadi troškove sudskog postupka u iznosu od, redom, 16.890, 17.870 i 17.870 dinara. Pretpostavka autora je da je u preostalim slučajevima iznos troškova sudskog postupka bio približne vrednosti. Svi ovi iznosi plaćeni su iz javnih fondova.

## 3.2. Obrazovanje i stručne kvalifikacije

### a) Doktorska disertacija guvernerke Narodne banke Srbije

Pored radnih biografija nosilaca javnih funkcija i donosilaca odluka u javnom sektoru, informacije od javnog značaja nesumnjivo se odnose i na njihovo formalno obrazovanje i stečene kvalifikacije. U tom smislu, ilustrativan je slučaj doktorske disertacije aktuelne Guvernerke Narodne banke Srbije, koji je zatražio Centar za istraživačko novinarstvo Srbije

24 <http://dostajebilo.rs/wp-content/uploads/presuda-Upravnog-suda-14-U-14064-15-.pdf?lang=lat>

25 <http://dostajebilo.rs/wp-content/uploads/Odluka-Upravnog-suda.pdf?lang=lat>

(CINS). Zahtev za pristup informaciji od javnog značaja CINS je još 2014. godine uputio Univerzitetu Educons iz Sremske Kamenice. Ovaj univerzitet, iako u privatnom vlasništvu, predstavlja obveznika Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, imajući u vidu da mu je Zakonom o visokom obrazovanju povereno vršenje javnih ovlašćenja. Konkretno, to se odnosi na ovlašćenje za izdavanje diploma o stečenom visokom obrazovanju koje imaju karakter javne isprave (član 99. Zakona).

Novinarica CINS-a zatražila je od ove ustanove da joj dostave doktorsku disertaciju Guvernerke u pisanoj ili elektronskoj formi. Univerzitet je najpre obavestio novinarku da može da ostvari uvid u disertaciju u prostorijama univerziteta po povratku zaposlene sa godišnjeg odmora. Nakon novog zahteva, Univerzitet je postavio dodatni uslov – da novinarka dostavi imena i kompetencije osoba koje bi ostvarile uvid u disertaciju i potom je analizirale, nakon čega bi Univerzitet utvrdio da li bi analiza disertacije bila kvalitetno sprovedena.

Poverenik je postupajući po žalbi utvrdio da Univerzitet nije dostavio traženu informaciju iako formalno nije odbio zahtev novinarkе, da ne postoje smetnje da se tražena informacija dostavi, te da je Univerzitet trebalo da poštom dostavi traženi dokument ukoliko ne poseduje elektronsku kopiju dokumenta.

Pored toga, Poverenik je utvrdio da Univerzitet ne može da postavlja uslove koji nisu zakonom utvrđeni da bi se ostvarilo pravo na pristup informacijama od javnog značaja. U tom smislu, Univerzitet nije postupio u skladu sa ZSPIOJZ kada je od novinarkе zatražio da dostavi informacije o kompetencijama osoba koje bi analizirale disertaciju i da odluku o tome hoće li traženu dokumentaciju dostaviti tim licima uslovi prethodnom proverom njihovih kompetencija. Poverenik u rešenju kojim nalaže Univerzitetu da dostavi tražene informacije poručuje da je „predmet ove upravne stvari ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja a ne stručna analiza predmetne disertacije, pri čemu pravo na pristup informacijama od javnog značaja [...] pripada svakome pod jednakim uslovima, u konkretnom slučaju i novinarki”.

Iako je ovo rešenje Poverenik doneo u avgustu 2015, novinari CINS-a su svoje pravo ostvarili tek u junu 2016. godine. Zbog toga što Univerzitet nije postupio po Poverenikovom rešenju, Poverenik je doneo zaključak o dozvoli izvršenja kojim je pod pretnjom novčane kazne pozvao univerzitet da obezbedni tražene informacije. Ubrzo nakon toga u junu 2016. godine Univerzitet je dostavio traženu informaciju, dakle, nešto više od dve godine nakon što su novinari CINS-a prvi put uputili zahtev za pristup informacijama od javnog značaja.

## **b) Prosečne ocene sa studija kandidata za javnotužilačke funkcije**

Pored slučaja sa doktoratom Guvernerke Narodne banke Srbije, ilustrativan primer je i postupanje Državnog veća tužilaca (DVT) koje je odbilo dva zahteva za pristup informacijama od javnog značaja Alumni kluba Pravosudne akademije (u daljem tekstu, Alumni klub), čiji

su se zahtevi odnosili na kriterijume korišćene prilikom odlučivanja o predlaganju kandidata za javnotužilačke funkcije.

Izbor na tužilačke funkcije iz maja 2017. godine prvi je koji je sproveden od donošenja Pravilnika o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata u postupku predlaganja za zamenika javnog tužioca koji se prvi put bira („*Sl. glasnik RS*”, br. 80/2016), a koji je Alumni klub osporio pred Ustavnim sudom kao suprotan Zakonu o javnom tužilaštvu.<sup>26</sup> Ispitujući zakonitost izbora Alumni klub je istraživao ko su predloženi kandidati i kakve su njihove kvalifikacije za mesta zamenika tužilaca, te koji su kriterijumi doveli do toga da baš ti kandidati budu predloženi, sumnjajući da novi Pravilnik ostavlja dosta prostora za arbitrarnost i subjektivnost članova izborne komisije. Prvi zahtev koji su podneli DVT-u odnosio se na prosečne fakultetske ocene 17 kandidata o čijem je izboru na mesto zamenika javnih tužilaca Narodna skupština Republike Srbije odlučivala 11. maja 2017. godine, smatrajući da su prosečne ocene uzimane u obzir prilikom odabira kandidata. Sa druge strane, DVT je negirao da su prosečne ocene kandidata bile od važnosti za izbor, i da te informacije predstavljaju podatke o ličnosti čijim bi se otkrivanjem povredilo pravo na privatnost kandidata. DVT je svoju odluku obrazložilo time da se ne radi o licima koja su već izabrana za zamenike tužilaca, odnosno zaposlena u tužilaštvu, nego o potencijalnim budućim zaposlenima, i da je u skladu sa tim pretežniji interes prava na privatnost od prava javnosti da zna. Nakon što je DVT odbilo da dostavi tražene informacije, Alumni klub je izjavio žalbu Povereniku, koji je potom usvojio žalbu i naložio DVT da pruži tražene informacije. Poverenik je odluku obrazložio na sledeći način: „Poverenik smatra da se Državno veće tužilaca neosnovano pozvalo na pravo na privatnost kandidata, te da izbor nosilaca javnotužilačke funkcije ima značaj ne samo za učesnike tog procesa nego i najširu javnost, te da bi dostupnost traženih informacija doprinela unapređenju mera za otklanjanje eventualnih propusta ubuduće”.<sup>27</sup> Nakon intervencije Poverenika, Alumni klub je saopštio da je zahvaljujući objavljenim podacima javnost mogla da sazna da „za elitna beogradska tužilaštva predloženi ispodprosečni kandidati, odnosno kandidati sa prosečnom ocenom na fakultetu koja je ispod 8.00, preciznije kandidati sa prosekom 6.54, 7.19, 7.23 i 7.42, od toga dvoje koji su studirali 10 godina”.<sup>28</sup>

Drugi zahtev koji je DVT odbio odnosio se na dostavu snimaka razgovora sa kandidatima koji su predloženi za zamenike javnih tužilaca. Povernik je i ovaj put usvojio žalbu Alumni

---

26 Ustavni sud Srbije obustavio je postupak za ocenu zakonitosti Pravilnika za izbor tužilaca koji se prvi put biraju, pošto je Državno veće tužilaca (DVT), u međuvremenu, stavilo van snage Pravilnik i donelo novi, čije odredbe ne sadrže sporna rešenja, prema mišljenju Ustavnog suda. Za više: Blic, Ustavni sud obustavio postupak o Pravilniku za izbor tužilaca, <http://www.blic.rs/vesti/drustvo/ustavni-sud-obustavio-postupak-o-pravilniku-za-izbor-tuzilaca/vf520zw>

27 <http://www.pravniportal.com/zahtev-za-informaciju-o-prosecnim-fakultetskim-ocenama-kandidata-za-zamenike-tuzilaca/>

28 <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/2727376/alumni-klub-prosecna-fakultetska-ocena-vazna-za-izbor-tuzioca.html>

kluba, naloživši DVT da dostavi tražene snimke.<sup>29</sup>Prema dostupnim informacijama, DVT još uvek nije postupilo po rešenju Poverenika.

### 3.3. Postupci funkcionera kojima se stvara povod za objavljivanje ličnih podataka

Partneri Srbija su u oktobru 2017. godine poslali zahtev za pristup informacijama od javnog značaja Ministarstvu odbrane. Deo zahteva odnosio se na informacije u vezi sa oslobađanjem od obaveza služenja vojnog roka ministra Aleksandra Vulina.

Naime, prilikom obilaska Drugog centra za obuku vojnika u Valjevu ministar Vulin izjavio je da je jedno od najvećih razočarenja kao mlad čovek doživeo kada se suočio s činjenicom da ga je komisija, zbog zdravstvenih razloga, proglasila nesposobnim za služenje vojnog roka: „Za mladog čoveka je teško kada shvati da ne može, a u godinama je kada misli da može sve, imao sam dioptriju više od 7, na jednom oku dva cilindra, a na drugom jedan[...] Stalo mi je šta vi mislite o meni, o Vojsci i državi, jer ja nisam služio Vojsku i beskrajno vam zavidim na tome što vi služite. Ništa u životu nisam više želeo nego da služim državi kao vi, u uniformi s oružjem i žao mi je što nisam, ali to ne znači da svoju državu ne volim.“<sup>30</sup> Međutim, na društvenim mrežama istog tog dana pojavio se arhivski snimak dokumentarne emisije RTS-a, pod nazivom „Bombardovanje Srbije – kako se vodio rat“ u kojoj je Vulin, govoreći o svojim aktivnostima kao funkcionera Jugoslovenske levice za vreme NATO agresije 1999, izjavio da se na početku bombardovanja prijavio kao dobrovoljac, ali da su ga odbili jer je bilo dosta ljudi njegove specijalnosti: „Kada je počelo bombardovanje, ja sam se prijavio u dobrovoljce, otišao u Bujanj Potok, proveo tamo neko vreme ali jednostavno nas je bilo previše. Pogotovu mog VES-a (vojno-evidencione specijalnosti), tražili su protivavionce, a ne pešadiju...“<sup>31</sup>

Imajući u vidu navedene izjave, naša pitanja upućena Ministarstvu su bila sledeća:

- Da li je ministar Aleksandar Vulin oslobođen obaveze služenja vojnog roka, odnosno, da li je proglašen nesposobnim za služenje vojnog roka, i ako jeste, iz kojih je razloga oslobođen obaveze služenja vojnog roka?
- Da li je Aleksandru Vulinu dodeljena vojno-evidenciona specijalnost (VES broj) i u kom trenutku, kao i da li je Aleksandar Vulin mogao biti primljen u redove Vojske Jugoslavije tokom NATO bombardovanja ukoliko pre toga nije služio vojni rok?

29 Danas, Šabić naložio da se dostave snimci razgovora za izbor zamenika tužioca [http://www.danas.rs/drustvo.55.html?news\\_id=355723&tide=+%C5%A0abi%C4%87+nalo%C5%BEio+da+se+dostave+snimci+razgovora+za+izbor+zamenika+tu%C5%BEioca](http://www.danas.rs/drustvo.55.html?news_id=355723&tide=+%C5%A0abi%C4%87+nalo%C5%BEio+da+se+dostave+snimci+razgovora+za+izbor+zamenika+tu%C5%BEioca)

30 Ministarstvo odbrane, 10.7.2017. <http://www.mod.gov.rs/lat/11240/cast-je-sluziti-otadzbini-11240>

31 N1, 11.7.2017, Kako je Vulin hteo da ratuje 1999, ako nije služio vojsku? <http://rs.n1info.com/Comment/StandardComment/509331/Vesti/Vesti/Kako-je-Vulin-hteo-da-ratuje-1999.-ako-nije-sluzio-vojsku.html>



U zahtevu smo posebno istakli da, iako bi u redovnim okolnostima traženi podaci uživali zaštitu na osnovu Zakona o zaštiti podataka o ličnosti (ZZPL), u ovoj situaciji to nije slučaj, jer se radi o podacima od kojih je deo ministar Vulin ranije sam objavio, te ovi podaci ne uživaju zaštitu na osnovu ZZPL (član 5. Zakona). U odnosu na podatke koji nisu dostupni javnosti, smatrali smo da je Ministar Vulin svojim kontradiktornim izjavama dao povoda da javnost ostvari uvid u informacije koje spadaju u podatke o ličnosti, imajući u vidu neophodnost da u demokratskom društvu rad nosilaca javnih funkcija bude izložen oceni javnosti, a naročito zbog funkcije koju obavlja i vrednosti koje ministar Vulin javno zastupa.

Ministarstvo odbrane je odbilo da dostavi traženu informaciju, uz obrazloženje da se one odnose na informacije koje su vezane za ličnost Aleksandra Vulina i da nemaju uticaja i nisu uslov za obavljanje državne funkcije, tako da po svojoj pravnoj prirodi ne predstavljaju informacije od javnog značaja u smislu člana 2. stav 1. ZOSPIJZ. Dalje, Ministarstvo se pozvalo i na to da tražene informacije predstavljaju podatke o ličnosti, u smislu Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, i da kao takve ne mogu biti javno dostupne, osim ukoliko lice na koje se podaci odnose ne da saglasnost za objavljivanje (član 8. ZZLP), kao i na ZOSPIJZ član 9. stav 1. tačku 5. i član 14. koji je više puta predstavljen u ovoj analizi. Ministarstvo je u svom odgovoru takođe naglasilo i da se traženi podaci o Aleksandru Vulinu nalaze u zbirci podataka „Informacioni sistem Vojevid”, da je u zbirci „uspostavljena evidencija lica koja podležu vojnoj, radnoj i materijalnoj obavezi u služenju u civilnoj službi”, te da objavljivanje takvih podataka nije dozvoljeno prilikom odgovaranja na zahteve za slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

Nakon dobijenog odgovora, Partneri Srbija izjavili su žalbu Povereniku smatrajući da odgovor Ministarstva nije u skladu sa ZOSPIJZ. U žalbi smo naveli da je Ministarstvo pogrešilo kada je primenilo test javnog interesa na podatke koji ne uživaju zaštitu na osnovu ZZPL. Takođe, ukazali smo i na to da se preuzeti citati nalaze na zvaničnoj veb strani Ministarstva odbrane. To ukazuje da je Ministarstvo odbrane moralo biti upoznato sa okolnošću da je Aleksandar Vulin navedene podatke o sebi prethodno objavio. Na osnovu toga smatrali smo da je Ministarstvo bilo dužno da nam dostavi te podatke, ukoliko te podatke poseduje. Takođe, ukazali smo da pravila primena testa javnog interesa, iz člana 14. ZOSPIJZ stvara pravni osnov za objavljivanje podataka, te da nisu opravdani navodi Ministarstva da ne postoji pravni osnov za objavljivanje podataka. Konačno, da je sve druge lične podatke, koji se možda nalaze među traženim dokumentima (na primer JMBG, nerelevantni zdravstveni podaci, i sl.), Ministarstvo moglo zaštititi primenom člana 12. ZOSPIJZ, ukoliko je smatralo da u odnosu na takve podatke preteže interes njihove zaštite u odnosu na pravo javnosti da zna.

Vagajući između interesa javnosti da zna i interesa zaštite prava na privatnost lica o čijim podacima je reč, u skladu sa članom 8. ZOSPIJZ, Poverenik je u konkretnom slučaju zauzeo stav da tražene podatke treba učiniti dostupnim tražiocu, odnosno javnosti, da su za to

ispunjeni uslovi za primenu izuzetaka od prava na privatnost iz čl. 14. tač. 2. ZOSP IJZ, budući da se radi o podacima lica koja se nalaze na javnoj i političkoj funkciji. U odluci Poverenika dalje se navodi da je Poverenik pri donošenju odluke imao u vidu činjenicu da su iste izazvale veliku pažnju javnosti i medija u vezi kojih su brojni mediji već informisali javnost, kao i da je ministar Vulin svojim ponašanjem i izjavama dao povoda za traženje istih, pa su u pogledu tih informacija ispunjeni i uslovi za primenu izuzetaka od prava na privatnost iz čl. 14. tač. 3. ZOSP IJZ. Poverenik je naveo: „Navod organa vlasti da se tražene informacije ne mogu učiniti dostupnim javnosti bez prethodnog pristanka lica na koje se podaci odnose, nije mogao uticati na drugačiju odluku u ovoj upravnoj stvari, iz razloga što uslovi za izuzetak od prava na privatnost, ugled ili koje drugo pravo nekog lica, propisani članom 14. ZOSP IJZ nisu kumulativno postavljeni, već je dovoljno da je ispunjen neki od propisanih uslova.“<sup>32</sup>

Nakon Poverenikovog rešenja, Ministarstvo je Partnerima Srbija dostavilo dokumentaciju iz koje se mogu izvući određeni odgovori na gore postavljena pitanja. Prema dostavljenoj dokumentaciji (regrutni karton, obrazac RG-10) Aleksandar Vulin je proglašen nesposobnim za vojnu službu 25. maja 1990. godine. Međutim u kopiji dokumenta koji su Partneri Srbija dobili nije naznačen razlog zbog kog je ministar Vulin proglašen nesposobnim za vojnu službu (polja u koja treba upisati razloge za takvu ocenu su ostavljena prazna).

Ovaj slučaj ukazuje da, kada se radi o nosiocima javnih funkcija, ponekad pravo javnosti da zna preteže čak i u odnosu na podatke koji se smatraju intimnim i koji nisu relevantni za stupanje na funkciju. Takođe, specifičnosti slučaja mogu poslužiti rukovaocima da bliže sagledaju uslove za primenu člana 14. Zakona, naročito u delu koji se odnosi na *davanje povoda* za objavljivanje ličnih podataka. Rešenje Poverenika u ovom slučaju ukazuje da bi se i u nekim budućim slučajevima, kada nosioci javnih funkcija daju kontradiktorne izjave, ovakav izuzetak mogao primeniti kako bi se omogućilo javnosti da oceni istinitost iznetih tvrdnji. Dakle, iako se radi o ličnim podacima, njihovo objavljivanje u takvim slučajevima u funkciji je konrole rada funkcionera.

### **3.4. Zarade i angažovanje na konkretnim radnim zaduženjima**

#### **a) Informacija o postupajućem tužiocu- slučaj Savamala**

Predstavnik inicijative Ne da(vi)mo Beograd u junu 2016. uputio je Višem javnom tužilaštvu u Beogradu zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, kojim je zatražio informacije o broju predmeta i ime i prezime postupajućeg tužioca koji vodi postupak u predmetu „Savamala“.

---

32 Rešenje Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti broj: 071-01-4027/2017-03 od 05.01.2018. godine.

Tužilaštvo je rešenjem odbilo zahtev, pozivajući se na član 9. stav 1. tačka 5. ZSPJOJZ, to jest da se „tražena informacija odnosi na podatak koji je dostupan samo određenom krugu lica.” Iako se tužilaštvo nije eksplicitno pozvalo na zaštitu prava na privatnost postupajućeg tužioca, ipak ukazujemo da je tužilaštvo odbilo upućeni zahtev navodeći da „treba imati u vidu da je ime i prezime lični podatak a da postupajući zamenik javnog tužioca postupa u ime Višeg javnog tužilaštva u Beogradu”. Oba navedena argumenta tužilaštvo je iskoristilo da obrazloži da bi „odavanjem navedenih podataka mogle nastupiti teške pravne ili druge posledice po interese zaštićene Zakonom”.

Nezadovoljan sadržinom odgovora, tražilac informacije izjavio je žalbu Povereniku. Poverenik je rešenjem poništio rešenje Višeg javnog tužilaštva i naložio tužilaštvu da dostavi tražene informacije. U obrazloženju Poverenik navodi nekoliko razloga zbog kojih smatra da je tužilaštvo pogrešilo kada je odlučilo da uskrati tražene informacije: da tužilaštvo nije pružilo dovoljno argumenata za tvrdnju da bi objavljivanjem informacija mogle nastupiti teže posledice po interese zaštićene zakonom koji pretežu nad interesom za pristup informaciji; da tužilaštvo nije navelo kojim propisom je određeno da se tražene informacije čuvaju kao tajna ili da su dostupne samo određenom krugu lica; te da relevantan izveštaj Zaštitnika građana u vezi sa slučajem Savamala „dodatno pojačava interes javnosti za informacije u vezi sa ovim događajem“. Za ovu analizu, međutim, posebno je značajno obrazloženje koje je Poverenik iskoristio sa ciljem pravilnog razumevanja odnosa prava javnosti da zna i prava na zaštitu podataka o ličnosti. Poverenik navodi da „u konkretnom slučaju tražene informacije o imenu i prezimenu postupajućeg tužioca su u vezi sa vršenjem ovlašćenja tužioca, propisanih Zakonom o javnom tužilaštvu, pa je u pogledu istih ispunjen usloviz člana 14. tačka 2. Zakona da se učine dostupnim javnosti.” Poverenik je dodatno naglasio da drugi lični podaci, za koje ne postoji opravdani interes javnosti da zna, treba da budu izostavljeni kada se dokumentacija stavlja na uvid tražiocu.

Više javno tužilaštvo je postupilo po rešenju Poverenika, te danas javnost zna ko je postupajući tužilac u predmetu Savamala. Predsednica Narodne skupštine Republike Srbije iznela je kritiku na navedeno rešenje Poverenika, tvrdeći da je objavljivanje imena postupajućeg tužioca „opasna stvar i da se vrši javni pritisak na osobu koja vrši istragu”.<sup>33</sup> U odgovoru na ove navode, Poverenik je saopštio da standardi opšte prihvaćeni u demokratskom svetu „čine nespornim prava javnosti na informacije o radu javnih funkcionera, što se svakako odnosi ina pravosudne funkcionere. Vreme u kome su moćni a „bezimeni” ljudi mogli voditi javne poslove, suditi ili voditi istragu, demokratski svet je davno ostavio iza sebe”.<sup>34</sup>

33 <http://rs.n1info.com/a199356/Vesti/Vesti/Maja-Gojkovic-i-Balsa-Bozovic-o-Savamali.html>

34 <http://www.poverenik.rs/sr/saopstenja-i-aktuelnosti/2456-javne-funkcije-ne-mogu-vrsiti-qbezimeniq-ljudi.html>

## **b) Izuzeće javnih tužilaca<sup>35</sup>**

Jednom OJT je 2015. godine upućen zahtev za pristup informacija od javnog značaja koji se odnosio na dokumentaciju na osnovu koje je zatraženo, a potom i odlučeno o izuzeću postupajućeg javnog tužioca u konkretnom predmetu. OJT je odbio da tražiocu informacije dostavi traženu informaciju iz dva razloga: zahtev za izuzeće javnog tužioca nije dostavljen uz obrazloženje da bi objavljivanjem informacije bila narušena privatnost javnog tužioca, dok je odluku o izuzeću tužilaštvo odbilo da dostavi zbog toga što ono formalno nije donelo tu odluku, već drugo tužilaštvo, te je uputilo tražioca da se obrati tom drugom tužilaštvu. Tražilac informacija je potom izjavio žalba Povereniku nezadovoljan odgovorom OJT. Poverenik je naložio OJT-u da objavi tražene informacije. Poverenik je naveo da „informacije koje se odnose na izuzeće javnog tužioca u određenim predmetima, odnosno postupanje nosioca javno-tužilačke funkcije, koje on obavlja kao poslove od opšteg interesa, jesu informacije koje treba da budu dostupne javnosti budući da su u vezi sa vršenjem javnih funkcija i izvršavanjem javnih ovlašćenja, a ne u vezi sa privatnim životom nosioca tih funkcija, kao i da su za to plaćeni javnim novcem.” Na taj način ispunjeni su uslovi iz člana 14. ZSPIOJZ. Poverenik je naložio tužilaštvu da dostavi i odluku o izuzeću tužioca, bez obzira na to što je odluku donelo drugo tužilaštvo, budući da je tražena dokumentacija bila u posedu organa kome je upućen zahtev.

Kao i u prethodnom slučaju, možemo videti da se javnost rada javnih tužilaštava ostvaruje ne samo objavljivanjem depersonalizovanih informacija o njegovom radu. Naprotiv, ovakvo redukovano shvatanje ponekad ugrožava pravo javnosti da zna. Umesto toga, javnost rada obezbeđuje se objavljivanjem informacija koje se odnose na pojedinačne javne tužioce (ili zamenike javnog tužioca), što se u prikazanom slučaju odnosi na zahtev i odluku o izuzeću tužioca u konkretnom predmetu.

## **c) Podaci o nosiocima pravosudnih funkcija u sudskim odlukama**

Pristup sudskim odlukama predstavlja mehanizam za ostvarivanje procesnih prava učesnika sudskih postupaka, ali i za ostvarivanje transparentnosti rada sudova, čime se u značajnoj meri može unaprediti i poverenje javnosti u rad sudstva. Osim što sudske odluke nesumnjivo predstavljaju informacije kojima javnost treba da ima pristup, one sadrže brojne lične podatke. Ti podaci odnose se na strane u postupku, ali i na druge učesnike, poput sudija, veštaka, advokata, svedoka, oštećenih, itd. Zbog toga je potrebno pronaći adekvatan balans između prava javnosti da zna i prava na privatnost tih lica.

---

35 Dostupno u: Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, *Slobodan pristup informacijama – stavovi i mišljenja Poverenika, publikacija br.5*, 2016.

U istraživanju koje su Partneri za demokratske promene Srbija sproveli tokom 2015. godine,<sup>36</sup> utvrđeno je da sudovi u Srbiji nemaju usaglašena pravila objavljivanja ličnih podataka sadržanih u sudskim odlukama. Istraživanje je sprovedeno na uzorku od 40 osnovnih, viših i prekršajnih sudova, kojima su upućeni zahtevi za slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Zahtevi su se odnosili na konkretne presude tih sudova. 36 od 40 sudova iz istraživačkog uzorka objavili su imena i prezimena sudija, ali zabrinjava činjenica da su ove podatke izostavili Osnovni sud u Gornjem Milanovcu, Osnovni sud u Vrbasu, Viši sud u Užicu i Viši sud u Smederevu. Zanimljivo je da interni akt Višeg suda u Smederevu, kojim se uređuju pravila anonimizacije podataka u sudskim odlukama predviđa da se takvi podaci ne anonimizuju odnosno da se objave, što očigledno nije primenjeno kada je sud odgovarao na upućene zahteve.<sup>37</sup>

Istraživanje koje su tada sproveli Partneri Srbija poslužilo je da radna grupa formirana u okviru projekta izradi Model pravilnika o standardima anonimizacije podataka u sudskim odlukama. Nedugo zatim Vrhovni kasacioni sud je u značajnoj meri uzeo u obzir istraživanje i Model Pravilnika kada je izradio sopstveni Pravilnik o standardima anonimizacije i pseudonimizacije podataka u sudskim odlukama.<sup>38</sup> Ovaj dokument, između ostalog, utvrđuje da imena sudija i javnih tužilaca (ili zamenika javnih tužilaca) treba da budu dostupne javnosti. Takvo rešenje saglasno je stavu koji Poverenik kontinuirano promovise, da lica koja se u sudskom postupku pojavljuju obavljajući službenu dužnost „uživaju manji stepen zaštite privatnosti u odnosu na tzv. obične građane i njihova imena treba da budu dostupna javnosti, budući da se radi o informacijama koje su u vezi sa vršenjem javnih funkcija, odnosno javnog posla, a ne u vezi sa privatnim životom”.<sup>39</sup> Predstavnici VKS-a u fazi javne rasprave izneli su stav da Pravilnik treba da doprinese usaglašavanju pravila zamene i izostavljanja podataka u sudskim odlukama u celokupnoj mreži sudova u Republici Srbiji. Iako Pravilnik VKS-a ne može biti obavezujući za druge sudove u Srbiji, očekivalo se da će niži sudovi prihvatiti primenu rešenja koja on uspostavlja. Na takav način zainteresovana javnost bila bi u prilici da kontroliše rad ne samo sudova, već i postupajućih sudija koji odlučuju „u ime naroda” u konkretnim predmetima.

- 
- 36 Ana Toskić i Uroš Mišljenović, *Transparentnost i privatnost u sudskim odlukama*, Partneri za demokratske promene Srbija, 2015. dostupno na: <http://www.partners-serbia.org/wp-content/uploads/2016/03/Transparentnost-i-privatnost-u-sudskim-odlukama.pdf>
- 37 Informacije o sudiji kome je dodeljen određeni predmet u periodu sprovođenja istraživanja bile su dostupne na Portalu sudova Srbije, u šta su se istraživači verovali prilikom izrade zahteva kojima su zatražene konkretne presude. U tom smislu, sudije koje su presuđivale u konkretnim predmetima bile su lako određive, uprkos izostavljanju ili zameni podataka iz predmetnih presuda.
- 38 Vrhovni kasacioni sud, Pravilnik o zameni i izostavljanju (pseudonimizaciji/anonimizaciji) podataka u sudskim odlukama, <http://www.vk.sud.rs/sr-lat/pravilnik-o-zameni-i-izostavljanju-pseudonimizacijianonimizaciji-podataka-u-sudskim-odlukama>
- 39 Poverenik, Mišljenje broj: 011-00-00320/2014-02 od 31.3.2014, dostupno na: <http://www.poverenik.rs/yyu/2011-05-24-08-28-59/1780-anonimizacija-presuda.html>

U nameri da utvrdimo da li je nakon sprovedenog istraživanja i usvajanja Pravilnika VKS-a došlo do promene u praksi anonimizacije podataka u sudskim odlukama, odlučili smo se da zahteve za slobodan pristup informacijama od javnog značaja uputimo sudovima koji su u okviru prethodnog istraživanja izostavili imena sudija.

Viši sud u Užicu predstavlja primer promene prakse u dobrom smeru jer je u međuvremenu doneo interni akt koji uređuje ovu oblast – Pravilniko zameni i izostavljanju podataka u sudskim odlukama. U dostavljenoj presudi ime i prezime sudije je dostupno, dok tretman ostalih podataka ukazuje da sud primenjuje usvojeni interni akt. Osnovni sud u Vrbasu takođe je pravilno anonimizovao podatke o učesnicima u predmetu, ostavljajući vidljivo ime i prezime sudije koji je doneo odluku. Iz pesude koju smo dobili od Višeg suda u Smederevu, vidi se nedosledna primena pravila anonimizacije, prema kojoj su na par mesta u presudi anonimizovana imena i prezimena okrivljenih i oštećenog, dok na drugima nisu. Ime postupajućeg sudije je dostupno, ali zabrinjava činjenica da je anonimizacija ostalih učeniska u postupku delimično sprovedena, što predstavlja kršenje prava na privatnost lica koja se pominju u presudi i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti. Za razliku od ovih sudova, Osnovni sud u Gornjem Milanovcu i dalje praktikuje prikrivanje imena sudije koji je doneo odluku, a što je u suprotnosti sa rešenjima iz pravilnika Vrhovnog kasacionog suda, relevantnom praksom Poverenika, kao i principima transparentnosti u radu državnih organa šire gledano.

Za potrebe ove analize slali smo zahteve za slobodan pristup informacijama od javnog značaja pretežno prekršajnim sudovima. Na osnovu dobijenih odgovora može se zaključiti da je praksa anonimizacije i kod prekršajnih sudova raznovrsna. Dok možemo da pohvalimo Prekršajni sud u Beogradu i Prekršajni sud u Novom Sadu, skrećemo pažnju na praksu Apelacionog prekršajnog suda i Prekršajnog suda u Nišu. Naime, Apelacioni prekršajni sud, koji bi kao najviši sud za oblast prekršaja trebao da bude tvorac dobre prakse, još uvek anonimizuje imena postupajućih sudija, pritom koristeći postupak anonimizacije posle kog ostaju vidljivi svi podaci. Prekršajni sud u Nišu takođe primenjuje sličan postupak aninizacije, pa tako podaci koji inače po Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti opravdano uživaju zaštitu, (p)ostaju javni.

#### **d) Dežurstvo sudija**

Javnost je ponekad zainteresovana ne samo za informacije o načinu na koji sudije presuđuju u konkretnim predmetima, već i u vezi sa isplaćenim naknadama za angažovanje sudija u okviru dežurstva. Upravo su takve informacije bile predmet zahteva za slobodan pristup informacijama koji je 2016. godine upućen jednom sudu.<sup>40</sup> Sud je zahtev odbio, uz obrazloženje da se takve infromacije ne mogu objaviti bez saglasnosti sudija, pa bi njihovo objavljivanje predstavljalo povredu prava na privatnost.

---

40 Dostupno u: Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, *Slobodan pristup informacijama; Stavovi i mišljenja Poverenika, publikacija br 5, 2016, str: 83-85.*

Tražilac informacije izjavio je žalbu Povereniku. Poverenik je utvrdio da se „tražene informacije odnose na sudije i u vezi su sa funkcijom koju ta lica vrše, a ne sa njihovim privatnim životom. Takođe, radi se o naknadama isplaćenim na ime dežurstava sudija koje se kao dodaci na platu isplaćuju iz javnih sredstava, pa tražene informacije treba da budu dostupne javnosti“. Poverenik dalje zaključuje da „saglasnost sudija na koje se podaci odnose nije ni potrebna, s obzirom na to da je ispunjen jedan od uslova za primenu izuzetaka od prava na privatnost“. Poverenik je takođe naložio da se zaštite oni podaci za koje ne postoji interes javnosti da ih zna, kao što su adresni podaci, JMBG, broj bankovnog računa, minulni rad, i drugi podaci sadržani u dokumentaciji koja sadrži tražene podatke.

#### **e) Učešće veštaka u predmetima**

Ova analiza je prvenstveno fokusirana na tretman informacija koje se odnose na nosioce javnih funkcija. Iako sudski veštaci ne uživaju status funkcionera, pristup informacijama o njihovom radu takođe je obuhvaćen analizom imajući u vidu društveni značaj ove profesije. Konkretno, uloga sudskih veštaka je da *sudu ili drugom organu koji vodi postupak pruže potrebna stručna znanja koja se koriste prilikom utvrđivanja, ocene ili razjašnjenja pravno relevantnih činjenica*.<sup>41</sup>

U aprilu 2016. godine dnevni list Danas uputio je Gradskom zavodu za veštačenje zahtev za pristup informacijama od javnog značaja koji se odnosio na angažovanje jedne veštakinje u sudskim predmetima. Zahtev se konkretno odnosio na brojeve predmeta, predmet veštačenja, pojedinačnu vrednost sporova i ko su stranke u postupku u predmetima u kojima je veštakinja u tom svojstvu učestvovala nakon 2011. godine. Povod za upućivanje zahteva predstavljale su sumnje u validnost diplome veštakinje o završenom fakultetu koje su izneli dnevni list Danas i jedan učesnik u postupku u kojem je učestvovala pomenuta veštakinja.<sup>42</sup>

Zavod nije u zakonom predviđenom roku odgovorio na zahtev pa je Danas izjavio žalbu Povereniku. Poverenik je Zavodu naložio da dostavi tražene informacije ukoliko ih poseduje. Nakon intervencije Poverenika Zavod je u odgovoru na upućeni zahtev naveo da „ne može omogućiti pravo na pristup informacijama od javnog značaja jer bi se time povredilo pravo na privatnost veštakinje shodno članu 14. Zakona, s obzirom da nije pristala na dostavljanje traženih podataka”.<sup>43</sup> Međutim, Poverenik je u novom rešenju ukazao da se tražene informacije ne odnose na privatni život osobe, već na okolnosti važne za obavljanje posla te osobe u ulozi veštakinje. „To što veštakinja nije dala saglasnost da se tražene informacije učine dostupnim, nije od uticaja iz razloga što saglasnost iste nije ni potrebna”, navedeno je u rešenju Poverenika kojim je naložio dostavljanje informacija.<sup>44</sup>

41 Zakon o sudskim veštacima, član 2.

42 [http://www.danas.rs/danasrs/ekonomija/zasto\\_cuti\\_gradski\\_zavod\\_za\\_vestacenje.4.html?news\\_id=320135](http://www.danas.rs/danasrs/ekonomija/zasto_cuti_gradski_zavod_za_vestacenje.4.html?news_id=320135)

43 [http://www.danas.rs/danasrs/ekonomija/zasto\\_cuti\\_gradski\\_zavod\\_za\\_vestacenje.4.html?news\\_id=320135](http://www.danas.rs/danasrs/ekonomija/zasto_cuti_gradski_zavod_za_vestacenje.4.html?news_id=320135)

44 [http://www.danas.rs/ekonomija.4.html?news\\_id=324380](http://www.danas.rs/ekonomija.4.html?news_id=324380)

Ni nakon ovakvog izričitog stava Poverenika, u formi rešenja koje je konačno, obavezujuće i izvršno, Zavod nije novinarima Danasa dostavio tražene informacije. Zavod je informisao Danas da im neće dostaviti informacije, kao i da je protiv Poverenikovog rešenja podneo tužbu Upravnom sudu.

Usled činjenice da Zavod u ovom slučaju predstavlja organ prvog stepena dok Poverenik predstavlja organ drugog stepena (koji postupa po žalbi na rešenje organa prvog stepena), ovakve tužbe Upravnom sudu već duži niz godina bivaju sa razlogom odbačene kao nedopuštene. U Saopštenju koje je ovim povodom objavio Poverenik navodi se: „Zavod nije stranka u postupku već prvostepeni organ i kao takav ne može protiv drugostepenog organa podnositi tužbe. Kao prvostepeni organ jedino, u zakonu predviđenom roku, može podneti inicijativu Republičkom javnom tužiocu da on, ako oceni da postoje zakonom predviđeni razlozi podnese tužbu, što Zavod nije učinio. Rešenje Poverenika je obavezujuće, konačno i izvršno (čak ni dopuštena, tužba sama po sebi ne odlaže izvršenje) i odlaganje izvršenja je moguće samo na osnovu posebne odluke suda.”<sup>45</sup>

Nedugo zatim Upravni sud očekivano je odbacio tužbu kao nedopuštenu. Nezavisno od ove okolnosti Poverenik je doneo zaključak o dozvoli izvršenja kojim je pod pretnjom novčane kazne pozvao Zavod da dostavi tražene informacije. Zavod to nije učinio, te je Poverenik koristeći svoja ovlašćenja Zavodu izrekao dve kazne u ukupnom iznosu od 200.000 dinara.

Zavod je na kraju ovog višemesečnog procesa dostavio tražene informacije Danasu. Ovakva reakcija Zavoda verovatno je u vezi sa dvema okolnostima. Prvo, u međuvremenu je promenjeno rukovodstvo institucije. Drugo, sedam narodnih poslanika pokreta Dveri, kao i nekoliko advokata i građana, uputilo je Zavodu ukupno 14 odvojenih zahteva identične sadržine. Na takav način Zavod se suočio sa rizikom od izricanja kazni u milionskom iznosu, u slučaju da ne promeni odnos prema traženoj informaciji.

Imajući sve okolnosti u vidu, konstatujemo da je rukovodstvo Zavoda nanelo štetu interesima javnosti tako što je nepotrebno odlagalo da dostavi javnosti tražene informacije. Isto tako, naneta je šteta samoj instituciji, imajući u vidu da je u javnosti stvoren utisak da Zavod učestvuje u skrivanju informacija o autentičnosti diplome veštakinje koja je dovedena u pitanje. Konačno, šteta je naneta korisnicima institucije koji su na posredan način podneli trošak kazni koje je Zavod platio zbog svog pogrešnog postupanja.

Tekstove koje je u vezi sa ovim slučajem napisao dnevni list Danas skrenule su pažnju Agencije za borbu protiv korupcije koja je zatim taj predmet prosledila na rad Prvom osnovnom javnom tužilaštvu u Beogradu. Nakon što je javni tužilac odbacio krivičnu prijavu, Danas je zatražio kopije diploma javnog tužioca i tužilačkog pomoćnika koji je izradio izveštaj

---

45 <http://www.poverenik.rs/sr/saopstenja-i-aktuelnosti/2421-kakav-se-interes-stiti-uskracivanjem-legitimnih-prava-javnosti.html>



o predmetu (tužilački pomoćnik u međuvremenu je postao zamenik javnog tužioca). Danas je zahtev argumentovao time što je tužilac završio fakultet u Prištini, kao i da je tužilački pomoćnik poreklom sa Kosova i Metohije, te sumnja da su i njihove diplome slične onoj već pomenute veštakinje, te da je to razlog zbog kog je krivična prijava možda bila odbačena.<sup>46</sup> Tužilaštvo im nije dostavilo tražene podatke. Prema navodima Danasa, javni tužilac se oglosio nenadležnim za postupanje po zahtevu u delu koji se odnosio na njega, navodeći da će u tom delu zahteva odluku doneti Više javno tužilaštvo. Pored toga, kopiju diplome tužilačkog pomoćnika javno tužilaštvo odbilo je da dostavi jer je našlo da: „postoji pretežniji interes, zasnovan na ustavu i zakonu, od interesa tražioca da mu se u smislu ovog zakona dostavi tražena informacija, a to je interes zaštite privatnosti imenovanog državnog službenika“<sup>47</sup>. Danas je zatim uložio žalbu Povereniku, koji je utvrdio da je reč o informacijama „koje treba da budu dostupne javnosti jer se odnose na lica koja obavljaju javnu funkciju ili pomažu u njenom obavljanju, u državnom organu koji po zakonu goni učinioce krivičnih dela“, kao i to da su njihovi poslovi plaćeni javnim novcem, „pa se ne radi o informacijama u vezi sa njihovim privatnim životom i ta lica ne mogu imati isti stepen zaštite privatnosti kao obični građani“<sup>48</sup>. Takođe, kada je reč o delu zahteva koji se odnosi na tužioca, Poverenik je konstatovao da su neosnovani razlozi zbog kojih nije postupljeno po zahtevu Danasa.

#### **f) Imena branilaca po službenoj dužnosti i naknade**

Kao i u vezi sa informacijama o angažovanju sudskih veštaka, i rad advokata može biti tema od javnog interesa, imajući u vidu društveni značaj ovog poziva. Ovo pitanje posebno dobija na značaju kada advokati pružaju usluge u okviru odbrana po službenoj dužnosti.

Centar za istraživačko novinarstvo Srbija (CINS) 2016. godine skrenuo je pažnju javnosti na favorizovanje advokata prilikom dodeljivanja odbrana po službenoj dužnosti. Za potrebe istraživanja slali su zahteve za slobodan pristup informacijama od javnog značaja sudovima i tužilaštvima na teritoriji grada Beograda. Naime, od suda su tražene informacije o imenima advokata koje je sud postavio za braniocima po službenoj dužnosti i podaci o isplaćenim naknadama za određeni period, uz napomenu da, ukoliko informacije nisu sadržane u jednom dokumentu, sud dostavi kopije dokumenata u kojima se tražene informacije nalaze.<sup>49</sup>

46 Danas, Tužilac da za tri dana dostavi Danasu diplomu,

[http://www.danas.rs/ekonomija.4.html?news\\_id=358908&title=TuC5%BEilac+za+tri+dana+da+dostavi+Danasu+diplomu](http://www.danas.rs/ekonomija.4.html?news_id=358908&title=TuC5%BEilac+za+tri+dana+da+dostavi+Danasu+diplomu)

47 Danas, Javni službenici kriju podatke o svom školovanju,

[http://www.danas.rs/ekonomija.4.html?news\\_id=347224&title=Javni+slu%C5%BEbenici+kriju+podatke+o+svom+%C5%A1kolovanju](http://www.danas.rs/ekonomija.4.html?news_id=347224&title=Javni+slu%C5%BEbenici+kriju+podatke+o+svom+%C5%A1kolovanju)

48 Danas, Tužilac da za tri dana dostavi Danasu diplomu,[http://www.danas.rs/ekonomija.4.html?news\\_id=358908&title=TuC5%BEilac+za+tri+dana+da+dostavi+Danasu+diplomu](http://www.danas.rs/ekonomija.4.html?news_id=358908&title=TuC5%BEilac+za+tri+dana+da+dostavi+Danasu+diplomu)

[ekonomija.4.html?news\\_id=358908&title=TuC5%BEilac+za+tri+dana+da+dostavi+Danasu+diplomu](http://www.danas.rs/ekonomija.4.html?news_id=358908&title=TuC5%BEilac+za+tri+dana+da+dostavi+Danasu+diplomu)

49 Za više videti Satvovi i mišljenja Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, publikacija br.5,

Sud je odgovorio da ne može da udovolji zahtevu zbog toga što je zahtev preobiman i zbog činjenice da shodno odredbama Zakona o zaštiti podataka o ličnosti ne može da dostavi imena i prezimena advokata. Dostavljen je deo dokumentacije, između ostalog jedan dokument koji sadrži imena i prezimena advokata i isplaćene naknade. Međutim, u dokumentu su anonimizovana imena i prezimena. Nakon toga, novinari su se obratili Povereniku, ističući u žalbi da su imena advokata i njihovi kontakti javno dostupni na sajtu Advokatske komore Beograda, kao i da su oni za zastupanje po službenoj dužnosti plaćeni iz bužetskih sredstava, te da ne vide razlog zašto bi se štitili kao podaci o ličnosti. Poverenik nije uvažio obrazloženje suda da se radi o podacima koji se ne mogu učiniti dostupnim javnosti prema Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti, jer se radi o advokatima koji su angažovani od strane suda po službenoj dužnosti i za svoj rad plaćeni iz budžeta Republike Srbije. Osim toga, Poverenik se pozvao i na odredbe člana 29. st. 1. i 5. Zakona o advokaturi, u kojima stoji da su ime i prezime advokata, kao i njegova adresa obavezni elementi advokatskog pečata, kao i da su upisani u imenik svake advokatske komore. Članom 130. Statuta Advokatske komore Srbije, imenik svake advokatske komore je javna knjiga, čija sadržina treba da bude svima dostupna. Kao važno, Poverenik je u svom rešenju istakao i da su advokati lica koja se u smislu člana 15. Zakona o advokaturi, bave advokaturom kao nezavisnom i samostalnom službom pružanja pravne pomoći fizičkim i pravnim licima, pa tražene informacije o angažovanju advokata od strane suda jesu u interesu za javnost i mogu se učiniti dostupnim na osnovu ZSPIOJZ već spomenutog člana 14, st. 1. tačka 2, što nije protivno zaštiti podataka o ličnosti koju propisuje ZZPL.<sup>50</sup>

Istraživanje koje je CINS sproveo pokazalo je da je troje advokata zaradilo koliko i njihovih 511 kolega zajedno.<sup>51</sup> Ovakvi nalazi dodatno daju na snazi argumentima u prilog objavljivanja traženih podataka, budući da su inicirali diskusiju u javnom prostoru o kriterijumima i načinu dodeljivanja poslova službene odbrane advokatima. Rezultati istraživanja predstavljeni su i u bazi podataka koja se nalazi na internet stranici CINS- a.<sup>52</sup>

Mišljenje Poverenika potvrđuje i presuda Evropskog suda za ljudska prava u slučaju Helsinškog komiteta Mađarske protiv Mađarske (*Magyar Helsinki Bizottsag v. Hungary* "Application no:18030/11"). Tema više projekata ove organizacije odnosila se na unapređenje kvaliteta usluga odbrane po službenoj dužnosti. Za potrebe istraživanja, 2008. godine, tražili su od svih policijskih uprava informacije, odnosno spiskove sa ličnim imenima advokata i brojem zastupanja, u svojstvu branilaca po službenoj dužnosti. Spiskove je dostavilo sedamnaest policijskih uprava, a pet je odbilo, pozivajući se na to da imena advokata predstavljaju podatke o ličnosti

---

Beograd 2016, str: 81-83.

50 Ibid.

51 Centar za istraživačko novinarstvo Srbije, Troje advokata zaradilo koliko i njihovih 511 kolega, [https://www.cins.rs/srpski/research\\_stories/article/troje-advokata-zaradilo-koliko-i-njihovih-511-kolega](https://www.cins.rs/srpski/research_stories/article/troje-advokata-zaradilo-koliko-i-njihovih-511-kolega)

52 Centar za istraživačko novinarstvo Srbije, baza podataka "Advokati u Beogradu", <https://www.cins.rs/srpski/search-advokati-po-sluzbenoj-duznosti-beograd>

i da branioci po službenoj dužnosti nisu direktni obveznici zakona, jer nisu državni organi, bez obzira na to što se njihove usluge u svojstvu javnih branilaca pokrivaju iz bužeta države. U tužbi upućenoj Evropskom sudu za ljudska prava, Helsinški komitet Mađarske pozvao se na član 10. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava, koji se odnosi na pristup informacijama od javnog značaja, kroz pravo na slobodu izražavanja. Sud je našao da je došlo do povrede prava te je doneo presudu u korist podnosioca predstavke.

Delimičan razlog zbog kog je u ovom slučaju prevagu odnelo pravo javnosti da zna nalazi se i u činjenici da nevladine organizacije imaju kontrolnu (“watchdog”) ulogu u odbrani demokratije, čiji je zadatak da budno motre na državne organe i druge organizacije kojima su poverena javna ovlašćenja.

Sušтина argumentacije većine sudija bila je da član 8. Konvencije, koji se odnosi na zaštitu podataka o ličnosti nije primenjiv u ovom slučaju. Ovo je jasno navedeno u paragrafu 196. presude: „interesi na koje se poziva Vlada Mađarske u vezi sa članom 8. Konvencije nisu takve prirode i stepena da se može pozivati na njih, kada sa druge strane postoje prava nevladine organizacije zaštićena stavom 1, člana 10. Konvencije“<sup>53</sup>.

Međutim, većina sudija veća deli zabrinutost koju je pokazala Mađarska u vezi sa zaštitom podataka o ličnosti: Tako se u obrazloženju odluke navodi: „Prema našem mišljenju, važnost zaštite podataka je umanjena na način koji nije u skladu sa stalnom sudskom praksom ovog Suda, još manje sa pristupom Suda pravde Evropske unije prilikom tumačenja zakonodavstva o zaštiti podataka. Bojimo se da bi ovo moglo stvoriti probleme u budućim slučajevima zaštite podataka i stoga se zalažemo za vrlo usko tumačenje ovog dela presude“<sup>54</sup>.

### **g) Informacije o zaposlenima u organima javne uprave**

Na kraju ovog poglavlja pozabavićemo se dilemama u vezi sa objavljivanjem informacija o radu zaposlenih u javnom sektoru koji ne uživaju status funkcionera. U fokusu će nam biti dve presude Upravnog suda.

Prva se odnosi na tužbu tražioca informacija protiv Kancelarije za evropske integracije iz 2014. godine. Tražilac informacije zatražio je od Kancelarije uvid u dokumenta koja sadrže informacije o radno pravnom statusu za sve zaposlene u Sektoru za prevođenje ovog organa. Smatrajući da tražene informacije predstavljaju informacije od javnog značaja, tražilac je naveo da se njihovim objavljivanjem ne bi ugrozilo bilo koje pravo lica na koje se podaci odnose. Takođe je naveo da se za pojedine osobe koje rade u Kancelariji na internet stranici već nalaze neki traženi podaci, poput naziva završenog fakulteta, datuma zasnivanja radnog odnosa u

53 Presuda ESLJP, br: 18030/11, str. 60.

54 Presuda ESLJP, br: 18030/11, mišljenja sudija Nussberger i Keller, str. 64

Kancelariji i informacije o godinama staža i radnog iskustva pre zaposlenja u Kancelariji. Ipak, Kancelarija je odbila da dostavi tražene informacije,<sup>55</sup>zbog čega je tražilac pokrenuo upravni spor.

Upravni sud je odbio tužbu. U obrazloženju odluke Sud je naveo da traženi podaci predstavljaju podatke o ličnosti „čijim pristupom bi se moglo ugroziti pravo na privatnost i druga prava ličnosti a da se pri tom nisu stekli uslovi za primenu izuzetka iz člana 14. ZSPIOJZ.” Dalje se navodi da je Kancelarija tražene podatke prikupila „u cilju ispunjenosti uslova za zasnivanje radnog odnosa, odnosno za angažovanje određenog lica u skladu sa Zakonom o državnim službenicima” te da bi obrada takvih podataka „u druge svrhe predstavljala oblik nedozvoljene obrade podataka.” Konačno, Sud je cenio i tvrdnju tražioca o tome da su neki podaci o osobama koje rade u Kancelariji već objavljeni na sajtu. Sud je konstatovao da se u već objavljenim sadržajima radi o „informacijama o ličnostima koje obavljaju funkciju od javnog značaja a u kom slučaju se može primeniti izuzetak iz člana 14. tačka 2. ZSPIOJZ jer se radi o nosiocima javne državne i političke funkcije.” Drugim rečima, Sud smatra da navedeni podaci o funkcionerima treba da budu javno dostupni, dok isti podaci o zaposlenima treba da budu zaštićeni.

U drugom predmetu Upravni sud odlučivao je po tužbi Zaštitnika građana, koju je u njegovo ime izjavilo Republičko javno tužilaštvo protiv Poverenika.<sup>56</sup>Tražilac informacije zatražio je od Zaštitnika građana da mu dostavi pisanu izjavu službenika Zaštitnika građana. Zaštitnik je dostavio traženi dokument ali je anonimizovao ime i prezime službenika. Ovakav postupak Zaštitnik je obrazložio time da traženi podatak za tražioca ima privatni karakter jer namerava da podnese tužbu i krivičnu prijavu protiv službenika, te da tražena informacija po tom osnovu ne predstavlja informaciju od javnog značaja. Takođe, Zaštitnik je naveo da zaposleni u stručnoj službi Zaštitnika „ne može da se svrsta u ličnosti iz člana 14. stav. 1. tačka 2. zakona za koje važi izuzimanje od pravila prava na privatnost.” Tražilac je izjavio žalbu koju je Poverenik uvažio i naložio dostavljanje traženog dokumenta, na način da se ime i prezime službenika učini dostupnim. Poverenik je odluku argumentovao tako što je prvo naveo da je Zaštitnik građana „propustio da dokaže da je opravdano da se uskrati pristup informaciji radi zaštite pretežnijeg interesa”, odnosno da „nije dovoljno da se samo navede da bi objavljivanje nanelo povedu, već je potrebno utvrditi da li je u konkretnom slučaju interes zaštite privatnosti pretežniji od prava na pristup informacijama od javnog značaja”. Takođe, Poverenik smatra da „ime i prezime službenog lica koje je sačinilo službenu belešku treba da bude dostupno javnosti, obzirom da su službena lica državnog organa javni službenici koji deluju u ime države, koji su plaćeni javnim novcem i iz čega proističe interes javnosti u pogledu njegovog rada, sa kog razloga ta lica ne mogu uživati potpunu zaštitu privatnosti.” Poverenik navodi i da je

---

55 Istraživačima nije bio dostupan odgovor Kancelarije za evropske integracije već samo odluka Upravnog suda.

56 Budući da prvostepeni organ ne može pokrenuti upravni spor protiv drugostepenog organa, Zaštitnik građana je podneo inicijativu Republičkoj javnom tužilaštvu da podnese tužbu u upravnom sporu protiv rešenja Poverenika.

tražena izjava „data u vezi sa obavljanjem poslova od strane tog lica, u vezi sa vršenjem javne vlasti, a ne u vezi sa njegovim privatnim životom, pa su ispunjeni uslovi za primenu izuzetka od pravila na privatnost, u skladu sa članom 14. stav 1. tačka 2. ZSPIOJZ.”

Upravni sud je uvažio tužbu RJT i poništio rešenje Poverenika. Ključni argument Upravnog suda bio je da se član 14 tačka 2. ZSPIOJZ odnosi na „ličnost od interesa za javnost, a naročito za nosioca državne i političke funkcije, što državni službenik Zaštitnika građana, koji je u ime tog organa sačinio službenu belešku, svakako nije.” S tim u vezi, Sud smatra da je Zaštitnik građana ispravno primenio član 14. ali i član 12, time što je informacije od javnog značaja razdvojio od informacija (ličnih podataka) koje treba zaštititi.

Vidimo da je Upravni sud u oba slučaja napravio razliku između podataka o zaposlenima i funkcionerima u javnoj instituciji, i to na način da u odnosu na zaposlene preteže pravo na privatnost dok u odnosu na nosioce funkcija preteže pravo javnosti da zna, iako se radi o istoj vrsti podataka.

### **3.5. Imovina političara i funkcionera**

Pristup informacijama o imovini nosilaca javnih funkcija i pretendenata na javne funkcije je važan mehanizam demokratske kontrole rada političara. Zajedno sa raznovrsnim institucionalnim mehanizmima kontrole imovinskog stanja političara i funkcionera, javni uvid doprinosi zaštiti demokratskog procesa i sprečavanju nedozvoljenog upliva novca u politiku. Istovremeno, podaci o imovini političara i funkcionera predstavljaju podatke o ličnosti što nameće dileme o obradi takvih podataka. Mi se u nastavku nećemo baviti načinom kontrole imovine koju preduzimaju nadležni državni organi, niti pitanjem koji podaci o funkcionerima i političarima treba da budu dostupni kontrolnim ili istražnim organima, već prvenstveno pitanjem, koji podaci o imovini političara i funkcionera treba da budu dostupni javnosti i na koji način.

#### **a) Podaci iz izveštaja o imovini i prihodima funkcionera - slučaj gradonačelnika Grada Beograda**

Na početku, važno je ukazati da su funkcioneri dužni da u propisanom roku nakon stupanja na funkciju Agenciji za borbu protiv korupcije podnesu izveštaj o svojoj imovini i prihodima. Član 46. Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije precizno utvrđuje vrstu podataka koji treba da se nađu u izveštaju. Među tim podacima su i podaci o pravu svojine na nepokretnostima i različitim predmetima, zatim o depozitima, akcijama, potraživanjima, itd. Međutim, svrha ovih izveštaja nije da automatski postanu dostupni javnosti, već da omogućе Agenciji da sprovodi aktivnosti iz delokruga svojih nadležnosti. Samo deo informacija sadržanih u izveštaju se objavljuju u Registru imovine koji vodi Agencija. Član 47. Zakona utvrđuje da su javni podaci o:

- plati i drugim prihodima koje funkcioner prima iz budžeta i drugih javnih izvora;
- pravu svojine na nepokretnim stvarima u zemlji i inostranstvu, bez navođenja adrese gde se nepokretnosti nalaze;
- pravu svojine na prevoznom sredstvu, bez navođenja registarskog broja;
- štednim ulozima, bez navođenja banke i broja računa;
- pravu korišćenja stana za službene potrebe.

Takođe, Zakon predviđa da su javni su i podaci o imovini funkcionera koji su javni u skladu sa drugim propisima, kao i drugi podaci za koje funkcioner, odnosno supružnik ili vanbračni partner da saglasnost da se objave. Svi drugi podaci iz Izveštaja „koji nisu javni ne mogu da se koriste u druge svrhe, osim u postupku u kome se odlučuje da li postoji povreda zakona”.

Upravo su informacije koje je Agencija za borbu protiv korupcije prikupila o Gradonačelniku Grada Beograda, Siniši Malom, bile predmet zahteva za slobodan pristup informacijama koji je ovoj nezavisnoj instituciji uputio portal Pištaljka. Zahtev Pištaljke odnosio se na izveštaj izrađen u okviru postupka provere podataka iz izveštaja o prihodima i imovine gradonačelnika Siniše Malog. Nakon provere svih podataka Agencija je utvrdila da postoji sumnja da je izvršeno krivično delo Neprijavlivanje imovine i davanje lažnih podataka o imovini (član 72. Zakona o ABPK), pa je podnela izveštaj o svojim nalazima Višem javnom tužilaštvu na dalje postupanje.

Agencija je svoju odluku da ograniči pristup traženim dokumentima obrazložila nizom razloga, među kojima su i odredbe citiranog člana 47. Zakona o agenciji za borbu protiv korupcije koji neke od traženih ličnih podataka tretira kao ne-javne. Takođe, Agencija je navela da informacije sadržane u izveštaju „predstavljaju indicije za postojanje osnova sumnje da su izvršena krivična dela koja se gone po službenoj dužnosti, te je verovatno da će biti korišćeni i kao dokaz u krivičnom postupku ukoliko takav postupak bude pokrenut. Objavlivanje ovakvih informacija bi u ovoj fazi postupka moglo da ugroziti ometa predistražni postupak i optuženje za krivično delo preduzimanjem radnji od strane osumnjičenog ili drugog lica koje bi mogle da osujete dalju istragu, kao i da stvori pritisak javnosti na rad organa gonjenja, jer je reč o slučaju za koji je javnost izrazito zainteresovana zbog javne funkcije koju Siniša Mali obavlja.”Konačno, objavljivanje izveštaja – koji se sastoji od niza ličnih podataka – po stavu Agencije moglo bi da dovede do povrede pravne sugirnosti i pretpostavke nevinosti lica na koje se podaci odnose.<sup>57</sup>

Poverenik je ipak naložio Agenciji da dostavi tražene podatke, ali tako što će zaštititi lične podatke kao što su imena i prezimena svih osim službenih lica i Siniše i Marije Mali (tadašnje supruge gradonačelnika), adrese, matične brojeve, bankovne račune, novčane iznosre na

57 <https://pistaljka.rs/scms/public/media/files/Drugo%20resenje%20agencija%20odbija.pdf>

bankovnim računima, podatke o adresi na kojoj se nepokretnosti nalaze i registrarske brojeve vozila.

Agencija je navedene podatke anonimizovala ali je učinila nedostupnim i niz drugih informacija koje, po proceni Poverenika, predstavljaju informacije od javnog značaja te je Poverenik naložio Agenciji da postupi po prethodnom rešenju. Agencija to do sada nije učinila, zbog čega je Poverenik u dva navrata izrekao kazne Agenciji u ukupnom iznosu od 200.000 dinara.

Novinari i istraživači Pištaljke pokušali su do informacija u vezi sa pomenutim predmetom dođu drugim putem, obraćajući se Višem javnom tužilaštvu. Konkretno, zatražene su informacije o broju predmeta, zbog kojih krivičnih dela se predmet vodi, u kojoj fazi se predmet nalazi, koje radnje je Tužilaštvo preduzelo, da li i kada je Siniša Mali saslušan, te šta je Tužilaštvo preduzelo povodom izveštaja Agencije za borbu protiv korupcije iz avgusta 2016.<sup>58</sup> Budući da tražene informacije ne predstavljaju podatke o ličnosti mi se dalje nećemo upuštati u analizu ovog predmeta, uz napomenu da je Poverenik VJT-u uputio rešenje o izvršenju kojim je, pod pretnjom novčanog kažnjavanja, pozvao tužilaštvo da dostavi tražene informacije.<sup>59</sup>

## **b) Baza imovine političara**

Nadovezujući se na informacije dostupne u Registru imovine funkcionera koji je dostupan na sajtu Agencije za borbu protiv korupcije, i u nameri da javnosti stavi na uvid dodatne informacije o funkcionerima i političarima, KRIK - Mreža za istraživanje kriminala i korupcije je 2016. godine uspostavio veb sajt Baza imovine političara. Ovaj sajt otkriva *šta poseduju, čime su se bavili i sa kim su poslovali ključni političari i članovi njihove uže porodice*. Svaki profil sadrži sledeće podatke na glavnoj stranici profila: ime i prezime, funkcija u Vladi, datum i mesto rođenja i stranačka pripadnost, kao i kratku biografiju. Zatim sledi tabela PRIHODI, koja sadrži podatke o prethodnim javnim funkcijama odnosno zaposlenjima, kao i mesečnim prihodima. Sledeća je tabela IMOVINA koja prikazuje sve prikupljene podatke o pokretnoj (motorna vozila) i nepokretnoj imovini konkretnog političara, odnosno članova njihove porodice. Profili pojedinih političara takođe sadrže i tabelu KREDITI, gde se navode podaci o kreditnim i lizing zaduženjima konkretnih političara, članova njihove šire porodice, kao i pravnih lica u kojima isti imaju određeni interes. Nakon toga sledi tabela KOMPANIJE, u kojoj se mogu naći podaci o privrednim društvima u kojima su osnivači ili vlasnici konkretni političari, odnosno članovi njihovih širih porodica, ili druga pravna lica gde političari ili članovi njihovih širih porodica imaju određeni interes. Glavnu stranicu svakog pojedinačnog profila zaključuje tabela POSTUPCI, gde su navedeni prekršajni, sudski i drugi postupci koji su vođeni protiv konkretnih političara i članova njihovih širih porodica. Nadalje, profil svakog od političara, sadrži i posebne rubrike „OSOBE KOJE SE POMINJU U PROFILU”,

58 <https://beta.rs/vesti/drustvo-vesti-srbija/63912-poverenik-izrekao-drugu-novcanu-kaznu-agenciji-za-borbu-protiv-korupcije>

59 <http://www.poverenik.rs/sr/saopstenja-i-aktuelnosti/2657-tuzilastvo-nastavlja-s-urusavanjem-sopstvenog-ugleda.html>

gde su data kratke informacije o drugim licima koja se pominju u konkretnom profilu, kao i DOKUMENTI, gde su prikazane skenirane kopije dokumenata sa podacima o imovini, povezanim privrednim društvima, obligacionopravnim ugovorima, sudskim i prekršajnim postupcima, imenovanjima na funkcije u javnim preduzećima, i drugo.

Bez namere da se upuštamo u analizu pojedinačnih profila i podataka koji su objavljeni u ovoj bazi, navodimo stav Poverenika u vezi sa uspostavljanjem ovakve baze i izvod iz jedne odluke Evropskog suda za ljudska prava. Tako Poverenik načelno smatra da „[j]avnost može biti zainteresovana da se objave informacije o ... životu tih lica (državnih i političkih funkcionera, prim. aut.), ali to svakako ne znači da automatski postoji i opravdani javni interes da budu objavljene... te da ... u svakoj konkretnoj situaciji treba procenjivati u odnosu na javni interes da li da se informacije o nekom licu i njegovom životu objave, kao i koje su to informacije.” Nešto konkretniji zaključak o tome, koje podatke treba objavljivati na ovakvih platformama, može se izvesti iz presude ESLJP *Hanover protiv Nemačke* (No. 3) (8772-10, 19.9.2013), kada je sud precizirao kriterijume za objavljivanje privatnih informacija državnih funkcionera u javnosti: Da li objavljena informacija doprinosi debati od opšteg interesa; koliko je osoba o kojoj je reč poznata u javnosti; kakvo je prethodno ponašanje osobe o kojoj je reč; kakvi su sadržaj, forma i posledice objavljivanja informacije; u kojim okolnostima je informacija nastala.

Podaci dostupni na sajtu potiču iz više različitih izvora. Konkretno, to su odgovori na zahteve za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, ali i podaci prikupljeni iz Katastra nepokretnosti i Agencije za privredne registre u okviru posebnih postupaka koji se, dakle, razlikuju od mehanizma pristupa informacijama od javnog značaja. Stoga je važno konstatovati da za podatke koji nisu prikupljeni na osnovu mehanizma iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja treba da važe još strožiji mehanizmi i načela zaštite ličnih podataka. Ovo zbog toga što koncept informacije od javnog značaja podrazumeva da se odnosi na informaciju *kojom raspolaze 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* (član 2. ZSPIOJZ). Takva informacija je namenjena svima (članovi 5. i 6. ZSPIOJZ) *radi ostvarenja i zaštite interesa javnosti da zna i ostvarenja slobodnog demokratskog poretka i otvorenog društva.* (član 1. ZSPIOJZ). Baš iz tog razloga, pristup informacijama od javnog značaja ne uslovljava se prethodno plaćenim taksama ili ispunjavanjem drugih obaveza koje bi zahtevale ulaganje određenih resursa, izuzev izrade jednostavnog zahteva koji služi da se precizira koja informacija se traži.<sup>60</sup>

Za razliku od toga, podaci sadržani u Katastru nepokretnosti se objedinjuju u *skup geoprостornih i drugih podataka o nepokretnostima, stvarnim pravima i određenim obligacionim pravima*

---

60 Takođe, u okviru načela proaktivne transparentnosti nastoji se da se sve informacije od javnog značaja objavljuju i pre nego što se uputi zvaničan zahtev. Ostvarivanje ovakve namere u demokratskom i otvorenom društvu danas je ograničeno pre svega zbog nedovoljnih resursa, te se može pretpostaviti da će sa razvojem novih tehnologija načelo proaktivne transparentnosti biti sve lakše i jeftinije ostvariti.



na njima (član 70. Zakona o državnom premeru i katastru). Svrha ovog registra, nije da bude neograničeno javan i dostupan svima u svakom trenutku. Zbog toga se pristup dokumentaciji uslovljava ispunjenjem određenih obaveza, to jest plaćanjem takse za pristup. Dakle, iako se radi o javnom registru, postoje različiti stepeni javnosti u situacijama kada se informacija stavi na uvid „zainteresovanom licu” (po slovu Zakona), ili kada se ona objavi na svima dostupnoj internet stranici, i time učini trajno dostupnom (i pretraživom) široj javnosti.

Iz tog razloga prigovor privatnosti ovde treba uvažiti u većoj meri, naročito u kontekstu dalje obrade prikupljenih podataka (na primer, objavljivanjem dokumentacije). Napomena posebno dobija na značaju ako se radi o podacima o licima koji nisu funkcioneri ali mogu biti tretirani kao povezana lica u smislu Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije,<sup>61</sup> a još više ako se radi o trećim licima za koje ovaj Zakon ne predviđa specifičan tretman. Upravo iz tih razloga KRIK je preduzeo određene mere zaštite ličnih podataka odnosno anonimizacije podataka i ove mere su uglavnom dosledno primenjene.

Generalni značaj ovakve baze podataka ogleda se u povećanoj informisanosti javnosti, a posebno dobija na značaju kada se u javnosti pojave informacije koje ukazuju na disproporciju između prihoda i rashoda političara ili funkcionera. Isto tako, ovakve platforme mogu javnosti pomoći da spozna i bolje razume veze između funkcionera i političara sa licima koja bi uticajem na politiku, različitim vidovima upliva u postupanje javnih institucija u fazi izrade ili primene propisa, mogla da ugroze zaštitu javnog interesa u korist privatnih.

### **c) Značaj javno dostupnih informacija o imovini funkcionera za kontrolu rada sudova**

Na kraju ovog poglavlja ukazujemo na još jedan važan dodatni razlog zbog kojeg je potrebno javnosti omogućiti uvid u imovinsko stanje funkcionera. Funkcioneri se po pravilu nalaze na poziciji odgovornog lica u pravnom licu – javnoj instituciji – te protiv njih nadležni državni organ može podneti zahtev za pokretanje prekršajnog postupka ukoliko smatra da je postupanje institucije dovelo do kršenja zakona. Slučaj koji je značajan za ovu analizu odnosi se na predmet koji je vođen pred Prekršajnim sudom u Beogradu protiv Klinike za psihijatrijske bolesti Laza Lazarević i odgovornog lica u ovoj ustanovi, Slavice Đukić Dejanović. Postupak je vođen zbog nedozvoljene upotrebe ličnih, naročito osetljivih zdravstvenih podataka jednog pacijenta koje je potom urednik jednog tabloida pročitao u živom programu televizije sa nacionalnom frekvencijom. Nakon sprovedenog nadzora nad primenom ZZPL Poverenik je podo krivičnu prijavu protiv više n.n. lica zbog kršenja člana 146. Krivičnog zakonika (Neovlašćeno prikupljanje ličnih podataka) kao i Zahtev za pokretanje prekršajnog postupka.

---

61 Čl. 2. Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije prepoznaje da su „povezana lica” *supružnik ili vanbračni partner funkcionera, krvni srodnik funkcionera u prvoj liniji, odnosno u pobočnoj liniji zaključno sa drugim stepenom srodstva, usvojitelj ili usvojenik funkcionera, kao i svako drugo pravno ili fizičko lice koje se prema drugim osnovama i okolnostima može opravdano smatrati interesno povezanim sa funkcionerom.*

Prekršajni sud presudio je da su institucija i odgovorno lice odgovorni za nezakonitu obradu podataka o ličnosti.<sup>62</sup> Tom prilikom sud je izrekao opomenu instituciji i odgovornom licu. Pored niza razloga kojim je obrazložena ovakva odluka, navodi se i da je „sudija imala u vidu činjenice koje se odnose na materijalne i porodične prilike okrivljenog odgovornog lica, i materijalni položaj pravnog lica i okolnosti da se radi o važnoj zdravstvenoj ustanovi, kao i činjenicu da do sada nisu prekršajno kažnjavani, pa na osnovu svega navedenog sudija smatra da će se u buduće i bez izricanja kazne kloniti vršenja ovakvih i sličnih prekršaja...”. U nastavku obrazloženja nije pojašnjeno kako su porodične prilike odgovornog lica relevantne za predmet, niti na koji način je imovinsko stanje u konkretnom slučaju doprinelo izricanju opomene a ne kazne. Registar imovine i prihoda funkcionera navodi da Slavica Đukić Dejanović mesečno prihoduje 198.989 dinara samo na osnovu statusa penzionera i ministra bez portfelja u Vladi Republike Srbije<sup>63</sup>. Prema dostupnim podacima ovaj iznos je četiri puta veći od nivoa prosečne zarade po zaposlenom u Republici Srbiji,<sup>64</sup> što daje razloga da se preispita ispravnost ove sudske odluke.

#### 4. Zaključci i preporuke

Iz slučajeva koji su do sada opisani može se zaključiti da primena Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i dalje nije na zadovoljavajućem nivou. Problem koji smo predstavili ukazuje da javne institucije neretko uskraćuju javnosti pristup informacijama od javnog značaja, pozivajući se na pravo na neophodnost zaštite privatnosti funkcionera i donosilaca odluka u javnom sektoru.

Ovakva praksa posebno zabrinjava kada je privatnost „običnih građana“ ugrožena na svakom koraku a nisu zaživeli mehanizmi sankcionisanja kršenja prava na privatnost. Ilustracija takvog stanja jeste činjenica da je 2015. godine kompromitovana baza sa ličnim podacima više od pet miliona punoletnih građana Srbije u posedu Agencije za privatizaciju, tako što je više meseci bila dostupna neograničenom broju korisnika interneta, te se samo može nagađati koliko je puta preuzeta i za koje i čije potrebe se podaci iz te baze danas koriste. U međuvremenu Agencija je prestala sa radom, prekršajni postupak je zastareo,<sup>65</sup> a nema informacija šta su MUP i javno tužilaštvo preduzeli u vezi sa krivičnom prijavom koju je tom prilikom podneo Poverenik. Drugi ilustrativni slučaj već je pomenut, kada su zdravstveni podaci korisnika Klinike Laza Lazarević prvo ustupljeni Ministarstvu zdravlja, potom prosleđeni nepoznatom

62 Presuda dostupna na: <https://www.krik.rs/wp-content/uploads/2017/10/Presuda-Slavica-%C4%90uki%C4%87-Dejanovi%C4%87-slu%C4%8Daj-Aleksandar-Kornic.pdf>

63 Podatak aktuelan u danu donošenja presude Prekršajnog suda u Beogradu, <http://www.acas.rs/acasPublic/izvestajDetails.htm?parent=pretragalZvestaja&izvestajId=36167>

64 <http://www.cekos.rs/prose%C4%8Dne-neto-zarade-plate-oktobar-2017-godine>

65 N1, 12.1.2017. *Zastareo postupak za curenje podataka iz Agencije*, <http://rs.n1info.com/a220880/Vesti/Vesti/Curenje-podataka-iz-Agencije-za-privatizaciju-zastarelo.html>

službeniku Ministarstva unutrašnjih poslova, zatim dostavljeni glavnom odgovornom uredniku tabloida koji ih je objavio u TV emisiji na televiziji sa nacionalnom frekvencijom. Ni u ovom slučaju nema epiloga po krivičnoj prijavi Poverenika, dok su – videli smo – klinika i odgovorno lice u klinici kažnjeni opomenom u prekršajnom postupku zbog nezakonite obrade naročito osetljivih ličnih podataka.

U takvim okolnostima, opravdano se može zaključiti da je u Srbiji privatnost nosilaca javnih funkcija zaštićenija u odnosu na isto pravo „običnih“ građana.

Nosioci javnih funkcija ne treba da očekuju da njihove radne biografije, kvalifikacije, kao odluke koje donose i aktivnosti u kojima učestvuju obavljajući javni poziv, budu sklonjene od očiju javnosti. Ovakav zaključak utemeljen je na stavovima Poverenika kao organa nadležnog za zaštitu ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama i poslove zaštite podataka o ličnosti, kao i na uporednoj praksi i praksi Evropskog suda za ljudska prava. Istovremeno, Upravni sud, pri uspostavljanju balansa između prava javnosti da zna i prava na privatnost kao najvažniji kriterijum uzima to da li se lice na koje se podaci odnose smatra funkcionerom ili javnim službenikom. I dok po našem mišljenju treba otvoriti stručnu javnu diskusiju o tretmanu ličnih podataka i domenu privatnosti javnih službenika dok obavljaju posao u ime javnosti, nema dileme da praksa Upravnog suda u vezi sa tretmanom ličnih podataka funkcionera favorizuje pravo javnosti da zna i utvrđuje obavezu javnih institucija da ovo pravo poštuju.

Kao u slučajevima radnih biografija predsednika Republike, predsednika Vlade, direktora javnih preduzeća i članova upravnih odbora javnih institucija, smatramo da interes javnosti da zna preteže nad pravom na privatnost i kod brojnih drugih nosilaca javnih funkcija, na primer u organima lokalne samouprave, ustanovama kulture, obrazovanja i zdravstva, nezavisnih institucija, komunalnim preduzećima, itd. Isti princip trebalo bi usvojiti i u vezi sa kvalifikacijama funkcionera. Ne želeći da prejudiciramo postupanje po svakom narednom zahtevu za slobodan pristup informacijama od javnog značaja koji bi mogao da bude upućen javnim institucijama, ukazujemo da bi test javnog interesa trebalo primenjivati u skladu sa ranije navedenim principom, da pravo na privatnost funkcionera treba tumačiti restriktivnije u odnosu na „obične“ građane, na način da se ono može jemčiti samo u odnosu na informacije i aktivnosti koje su u vezi sa njihovom privatnim životima.

Moramo konstatovati i da je pogrešna primena testa javnog interesa u nizu slučajeva prouzrokovala materijalne troškove koje su u konačnom platili građani Srbije, kako u vidu novčanih kazni koje je u skladu sa svojim nadležnostima izrekao Poverenik, tako i u skladu sa presudama Upravnog suda kojim se institucija obavezuje da tužiocu isplati troškove upravnog spora. Posebno zabrinjava što se ovakva praksa ponavlja kod istih institucija u istom ili vrlo sličnom činjeničnom stanju. Isto tako, ne postoje podaci da su odgovorna lica u javnim institucijama na bilo koji način snosili odgovornost zbog toga što nisu postupili po rešenjima Poverenika koja su konačna, obavezujuća i izvršna.

Motivi javnih institucija da uskrate informacije o javnim funkcionerima mogu biti različiti. Zasigurno, deo institucija koje pogrešno primenjuju test javnog interesa to čine zbog nedovoljnog poznavanja pravnog okvira, a naročito načina na koji istovremeno treba primeniti ZSPIOJZ i ZZPL. Zbog toga javne institucije ponekad mogu biti nesigurne kom pravu treba dati primat, pa se odlučuju da „prezaštite” privatnost, procenjujući da je takvo postupanje sigurnije i manje štetno, u smislu da se posledice pogrešne procene lakše mogu ispraviti kada se javnosti uskrati pravo da zna nego kada se povredi pravo lica na privatnost. U tom smislu nadamo se da ova analiza pruža pojašnjenja i smernice koje javne institucije mogu koristiti za prevazilaženje dilema u svom radu.

Ipak, pretpostavka autora je da je u nekim slučajevima predstavljenim u analizi pozivanje na pravo na privatnost iskorišćeno kao izgovor da se nosioci javnih funkcija zaštite od legitimne kritike javnosti i preispitivanja njihovih kompetencija i kvaliteta rada. Ovakav zaključak utemeljuje činjenica da institucije odbijaju da dostave tražene informacije čak i nakon što Poverenik primeni svoje zakonske nadležnosti – naloži dostavljanje informacija ili zapreti ili izrekne kaznu zbog odbijanja da se informacije dostave. U ovakvim slučajevima ključno je da se odblokiraju mehanizmi sprovođenja rešenja Poverenika.

No, bez obzira na motive, opisana praksa značajno ograničava kontrolnu ulogu javnosti, umanjuje odgovornost i transparentnost u radu javnih institucija i čini građane nedovoljno informisanim. Na taj način kompromituju se legitimna očekivanja u pogledu privatnosti u drugim kontekstima, dok kontroverzna pitanja od značaja za javnost ne dobijaju svoj epilog.

\*\*\*

Imajući u vidu predstavljene zaključke, mogu se izdvojiti sledeće preporuke javnim institucijama:

**Javne institucije** treba da ustanove **princip proaktivne transparentnosti**, kako u odnosu na opšte informacije o svom radu, tako i u odnosu na radne biografije, profesionalne kvalifikacije i aktivnosti nosilaca javnih funkcija i donosilaca odluka, to jest da ovakve informacije objavljuju na svojim internet prezentacijama. Na taj način javnost bi mogla da izgradi stav o načinu na koji se upravlja javnim resursima i bez oslanjanja na mehanizme predviđene Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Prilikom **balansiranja između prava javnosti da zna i prava na privatnost**, kada se informacija odnosi na nosioce javnih funkcija i donosioce odluka, prednost treba dati pravu javnosti da zna u odnosu na informacije koje su u vezi sa poslom koji ta osoba obavlja. Pravu na privatnost treba dati primat u odnosu na informacije koje se odnose na privatni život te osobe.

**Vlada Republike Srbije** treba da obezbedi izvršenje rešenja Poverenika kada javne institucije odbiju da postupe po rešenjima Poverenika.

Potrebno je **obezbediti dodatne resurse službi Poverenika** za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti u cilju unapređenja mandata ove institucije. Tako bi se omogućilo da Poverenik brže postupa po žalbama, što bi dovelo do bržeg ostvarivanja i zaštite prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, a samim ti i snažnije kontrole rada javnih institucija.

**Upravna inspekcija** Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave treba **intenzivnije da primenjuje svoja inspekcijska ovlašćenja** u odnosu na organe uprave koji ne postupaju po rešenjima Poverenika.

Potrebno je **ustanoviti mehanizam odgovornosti u javnim institucijama** za propuštanje da se postupi po rešenjima Poverenika koja su konačna, obavezujuća i izvršna. Ovaj mehanizam može se primenjivati u okviru javnih preduzeća shodno odredbama koje regulišu uslove razrešenja direktora (Direktor se razrešava pre isteka perioda na koji je imenovan ukoliko: 4) se utvrdi da deluje na štetu javnog preduzeća kršenjem direktorskih dužnosti, nesavesnim ponašanjem ili na drugi način, Član 49. Zakona o javnim preduzećima).

**Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja treba unaprediti**, tako da otkloni nejasnoće i olakša primenu testa javnog interesa u smislu člana 14. Zakona. Konkretno, potrebno je da se:

- Ustanove kriterijumi za procenu da li objavljivanje ličnih podataka konstituiše povredu privatnosti,
- Utvrde pravila za tretman podataka o javnim službenicima i njihovom radu u vezi sa razlozima za ograničenje prava javnosti da zna,
- Precizira da je obrada podataka o ličnosti zakonita kada preteže interes javnosti da zna.

# Privatnost nosilaca javnih funkcija u medijima

## 1. Uvod

Dva koncepta, koje nije lako jednoznačno odrediti, sučeljavaju se kada se mediji bave sferom privatnosti nosilaca javnih funkcionera – privatnost, sa jedne strane, i sloboda izražavanja, sa druge strane. Konceptu privatnosti posvećen je prvi deo publikacije i u teorijskom smislu se njime nećemo ovde baviti. Sloboda izražavanja podrazumeva slobodu misli i govora kao individualne slobode svih građana i građanki i, nešto užu slobodu koja podrazumeva i obaveze i odgovornosti – slobodu medija kao pravo medijskih kuća, urednika i novinara da bez spoljnih pritisaka ostvaruju svoju ključnu funkciju u demokratskom društvu – informišu javnost. Važno je istaći da određenje prava na privatnost i prava na slobodu izražavanja, zavisi od širih društveno-kulturnih okvira koji bivaju pretočeni u nacionalno zakonodavstvo i sudsku praksu, što je dovelo do razlika između normativnih okvira ali i do istorijskog razvoja oba prava<sup>66</sup>.

Sužavanje prava na privatnost nosilaca javnih funkcija proizilazi iz njihovog statusa javnih ličnosti, statusa koji u mnogim zemljama daje pravo novinarima, a posredno onda i javnosti, da o nekim ljudima znaju nešto više nego o drugima. Usporedni pregled zakona i sudske prakse pokazuje da balansiranje između privatnosti javnih ličnosti i slobode izražavanja u središtu ima nekoliko pitanja: ko je javna ličnost, šta je tema medijskog izveštavanja, koje su okolnosti objavljivanja informacija, kako se do informacija došlo i sa kojim ciljem se informacije objavljuju<sup>67</sup>. Kako se tačno definišu javne ličnosti u mnogim zemljama nije zakonom precizirano, izuzev u nemačkom zakonodavstvu u kojem se prepoznaju tri grupe javnih ličnosti. To su 1) stalne javne ličnosti, među njima i političari, koje su učestvovala u značajnim istorijskim, političkim, društvenim i kulturnim događajima izuzetno relevantnim za javni interes, 2) poznate javne ličnosti (takozvani selebritiji), glumci, sportisti, i 3) privremene javne ličnosti koje su relevantne za javni interes samo utoliko što učestvovala u događajima koji su od značaja za zajednicu<sup>68</sup>. U treću grupu ubrajaju se žrtve i mogući počinioci, ali i pojedinci koji su blisko povezani sa poznatima (članovi porodice, prijatelji, partneri), oni koji imaju javne funkcije (npr. javni tužioci) ili oni koji prirodom svog posla izađu na javnu scenu (recimo branioci).

66 Za razlike u filozofskim, kao i društveno-kulturnim okvirima poimanja privatnosti i slobode štampe, videti: Rozenberg, Joshua (2004). *Privacy and the Press*. Oxford: Oxford University Press.

Simon Dawes (2014) *Press Freedom, Privacy and The Public Sphere*, *Journalism Studies*, 15:1, 17-32, DOI: 10.1080/1461670X.2013.765637

67 Videti: Shackelford, Scott. J. (2012). *Fragile Merchandise: A Comparative Analysis of the Privacy Rights for Public Figures*. *American Business Law Journal*, 49(1), 125–208.

European Union Agency for Fundamental Rights (2014). *Handbook on European Data Protection Law*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

68 *Ibid*, str. 156

Stalne javne ličnosti uživaju veoma ograničeno pravo na privatnost, izuzev u domu i kada se radi o slikama u starosti. Druga grupa može se pozvati na pravo na privatnost kada se radi o intimnoj sferi, uključujući ovde i dom, dok treća grupa može biti od javnog interesa tokom ograničenog perioda i samo u kontekstu događaja koji ih je učinio javnim ličnostima<sup>69</sup>.

U francuskoj sudskoj praksi, a slično je i sa odlukama Evropskog suda za ljudska prava, značajan činilac je to u kom mediju i u kakvom maniru je informacija objavljena. Na taj se način razlikuje objavljivanje informacija o privatnom životu koje ima za cilj ostvarivanje prava javnosti da bude informisana, i objavljivanje informacija koje javnosti mogu biti interesantne ali ne služe njihovom informisanju već rasonodi. Iako se ova razlika može činiti zdravorazumskom i jednostavnom treba istaći da nju nije uvek lako načiniti i da to od suda traži da uradi jednu specifičnu procenu svojih sugrađana. Upravo složenost takve procene jeste jedan od ključnih razloga zašto sudska praksa u SAD obično ne ulazi u razliku između interesa i interesovanja i češće nego evropska praksa prati sentimente naroda, posledično umanjujući pravo na privatnost.<sup>70</sup>

U domaćem zakonodavstvu se, pored Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, koji su obrađeni u prethodnim poglavljima, ovom temom bavi i Zakon o javnom informisanju i medijima (ZOJIIM). Članom 80 ograničava se sloboda medija u kontekstu privatnog života i ličnog zapisa, ali se u članu 82 preciziraju se slučajevi kada interes javnosti preteže nad pravom na privatnost, odnosno kada nije potreban pristanak za objavljivanje informacije. Za predmet ovog istraživanja najvažniji je drugi stav u kojem se navodi da pristanak nije potreban akose radio informacijama koje se odnose na ličnosti, pojave ili događaje od interesa za javnost, a posebno na nosioce javnih ili političkih funkcija i kada je „objavljivanje informacije je u interesu nacionalne bezbednosti, javne sigurnosti ili ekonomske dobrobiti zemlje, radi sprečavanja nereda ili zločina, zaštite zdravlja ili morala, ili zaštite prava i sloboda drugih“ (ZOJIM, čl. 82, st. 2). Ko su sve nosioci javnih funkcija obrađeno je u prethodnom delu publikacije, a ovde samo dodajemo da ZOJIIM sadrži nedovoljno preciznu formulaciju „nosioci javne i političke funkcije“ koja nije usklađena sa terminologijom ostalih zakona i ostavlja dosta širok prostor za interpretaciju. Takođe treba primetiti da umesto javnog interesa – koji jeste zakonom definisana kategorija (Zakon o javnom informisanju i medijima, čl. 15), Zakon u članu 80. uvodi niz specifičnih okolnosti.

Zakonom su definisani i ostali izuzeci, kada novinar može slobodno da objavi informacije iz privatnog života: „ako je lice svojim javnim izjavama, odnosno ponašanjem u privatnom, porodičnom ili profesionalnom životu privuklo pažnju javnosti i na taj način dalo povoda za objavljivanje informacije, odnosno zapisa; ako je informacija saopštena, odnosno ako je zapis

---

69 Ibid, str. 186.

70 Ibid.

načinjen u javnoj skupštinskoj raspravi ili u javnoj raspravi u nekom skupštinskom telu; ako je objavljivanje u interesu pravosuđa, nacionalne bezbednosti ili javne bezbednosti; ako se lice nije protivilo pribavljanju informacije, odnosno pravljenju zapisa, iako je znalo da se to čini radi objavljivanja; ako je objavljivanje u interesu nauke ili obrazovanja; ako je objavljivanje potrebno radi upozorenja na opasnost (sprečavanje zarazne bolesti, pronalaženje nestalog lica, sprečavanja prevare i sl.) (ZOJIM, čl. 82, st. 3-11).

I Kodeks novinara Srbije, u glavi VII, poziva novinare da poštuju privatnost, dostojanstvo i integritet ljudi o kojima izveštavaju, ograničavajući privatnost javnih ličnosti i posebno nosilaca javnih funkcija. Uz ovaj stav Kodeksa navodi se pojašnjenje:

„Javne ličnosti unapred su svesne da im je pravo na privatnost donekle ograničeno, ali to istovremeno ne znači da mediji mogu da ga krše bez ikakvog razloga i objašnjenja.

Podaci iz privatnog života javnih ličnosti objavljuju se samo ukoliko je to u interesu javnosti, odnosno ukoliko imaju direktne posledice na više ljudi, ukoliko su u suprotnosti s duhom funkcije koju ta ličnost obavlja, ili idejama koje javno zastupa.“<sup>71</sup>

## 2. Analiza medijske prakse

Analiza medijske prakse urađena je na osnovu studija slučaja u kojima je problematizovano nekoliko najčešćih tema koje pojavljuju kada se potencijalno suprotstave interes javnosti da dobije neku informaciju o nosiocima javnih funkcija i pravo funkcionera na privatnost. U njih spadaju medijski tretman dece nosilaca javnih funkcija, izveštavanje o zdravstvenom stanju funkcionera, izveštavanje o njihovom bračnom stanju i o romantičnim vezama, kao i izveštavanje o godišnjem odmoru nosilaca javnih funkcija. Kombinacijom ključnih reči u vezi sa ovim temama pretraživane su arhive onlajn medija u Srbiji. Pri izboru slučajeva koji će biti dalje obrađeni vodili smo se sledećim kriterijumima: noviji slučajevi su imali prednost u odnosu na starije (posebno one koji su se desili pre donošenja relevantnih zakona), slučajevi koji se odnose na nosioce najviših državnih funkcija imali su prednost u odnosu na ostale slučajeve, slučajevi koji donose drugačije prakse su birani kako bi se istakli različiti pristupi medija.

Onlajn pretraga je pokazala da postoji niz tekstova u kojima se, opravdano ili ne, zalazi u privatnost javnih funkcionera, međutim mnogi od njih se objavljuju na portalima koji se ne mogu razumeti kao javna glasila. Ovi portali ne samo da nisu registrovani u bazi medija, već nemaju osnovne redakcijske strukture (pa ni impressum), a sami tekstovi pokazuju da iza njih ne stoji očekivana rutina novinarskog posla. Tekstovi objavljeni na ovakvim portalima nisu uzeti u razmatranje, već se diskutuju samo oni koji pripadaju klasično shvaćenim medijima. Ipak treba reći da se u njima učestaliije i intenzivnije zalazi u sferu privatnosti javnih funkcionera.

---

71 <http://www.savetzastampu.rs/latinica/kodeks-novinara-srbije/63/2012/08/14/kodeks-novinara-srbije.html>



## 2.1. Deca nosilaca javnih funkcija

Izveštavanje o deci nosilaca javnih funkcija predstavlja delikatno i složeno pitanje jer pored zakonskih odredbi o pravu na privatnost i pravu na slobodan pristup informacijama od javnog značaja uključuje i odredbe koje se odnose na zaštitu maloletnih lica. U članu 77. Zakona o javnom informisanju i medijima navodi se: „U cilju zaštite slobodnog razvoja ličnosti maloletnika, posebno se mora voditi računa da sadržaj medija i način distribucije medija ne naškode moralnom, intelektualnom, emotivnom ili socijalnom razvoju maloletnika.“ Takođe, u članu 80 ZoJIM, koji se odnosi na privatni život i lični zapis, drugim stavom se precizira da se maloletnik ne sme učiniti prepoznatljivim u informaciji koja može da povredi njegovo pravo ili interes. U oblasti elektronskih medija Regulatorno telo za elektronske medije REM je 2015. godine doneo *Pravilnik o zaštiti maloletnika u oblasti pružanja medijskih usluga*<sup>72</sup>. Pored uobičajenog određenja maloletnika, dokument prepoznaje i kategoriju „posebno osetljivog maloletnika“ koji „ima ozbiljne duševne probleme ili se pak nalazi u osetljivoj životnoj situaciji (npr. žrtva porodičnog, seksualnog, vršnjačkog ili drugog oblika nasilja, duševno oboljenje, izvršenje krivičnog dela, pokušaj samoubistva, bavljenje prostitucijom, zloupotreba alkohola ili opojnih droga, čiji roditelji se nalaze u zatvoru ili su ga napustili i sl.)“. U istom dokumentu precizira se da posebno osetljivi maloletnici u programu mogu učestvovati samo ako je obezbeđena zaštita njihovog identiteta (čl. 23) i da se mora poštovati njihovo dostojanstvo ličnosti (čl. 23). U odeljku „Zaštita maloletnika na koga se odnosi informacija“ pružaocima medijskih usluga nameće se dužnost da štite identitet maloletnika koji su učinioci, svedoci i žrtve nasilja, krivičnog dela ili drugog nedozvoljenog ponašanja ili ako su pokušali samoubistvo. Za ovu studiju verovatno je najznačajniji član 28. u kome se navodi: „Pružalac medijske usluge je dužan da posebnu pažnju obrati na privatnosti maloletnika, kao i da pri tom ima u vidu da njegovo pravo na privatnost ne prestaje time što njegov roditelj ili drugo blisko lice obavlja javnu funkciju, aktivno učestvuje u javnom životu ili je na drugi način poznato javnosti.“ Slične odredbe navode se i u *Kodeksu novinara Srbije*<sup>73</sup> i njima je uređen rad štampanih i onlajn medija, s tim što o poštovanju kodeksa brine samoregulatorno telo Savet za štampu.

Deca nosilaca javnih funkcija ne moraju biti maloletnici, i u tim slučajevima na njih se primenjuju odredbe drugih zakona koji tretiraju srodnike funkcionera (supružnike, roditelje, braću, sestre). Medijsko zakonodavstvo ne prepoznaje lica koja su u srodstvu sa nosiocima javnih ili političkih funkcija, ali ako se posmatraju odredbe Čl. 2. Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije može se smatrati da deca spadaju u „povezana lica“. U ovoj studiji diskutovaćemo nekoliko slučajeva u kojima su mediji izveštavali o maloletnoj i punoletnoj deci javnih funkcionera.

72 <http://rem.rs/uploads/files/Pravilnici/6075-Pravilnik%20o%20zastiti%20maloletnika%20u%20oblasti%20pruzanja%20medijskih%20usluga%20za%20sajt.pdf>

73 <http://www.savetzastampu.rs/cirilica/kodeks-novinara-srbije>

Novosadski radio 021 objavio je 9. decembra 2013. godine vest pod naslovom „Protekcije za ćerku Jorgovanke Tabaković u RFZO“<sup>74</sup> u kojoj se navodi da je guvernerkinjoj ćerki, zaposlenoj u Republičkom fondu za zdravstveno osiguranje, poslodavac obezbedio službeno vozilo i vozača kako bi pohađala nastavu u Beogradu:

*Milena Tabaković, ćerki guvernerke NBS Jorgovanke Tabaković, novosadska filijala Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje obezbedila je službeni automobil i vozača kako bi dva puta nedeljno išla u Beograd na predavanja.*

*Odluku o korišćenju službenog vozila potpisao je direktor RFZO Momčilo Babić, a ona se odnosi i na Lidiju Bjelovuk, koja takođe studira u Beogradu. Prema informacijama do kojih je došao Radio 021, njih dve petkom i subotom u Beograd vozi šofer, koji ih čeka dok ne završe s predavanjima, a zatim ih vraća u Novi Sad.*

Uz tekst je objavljena i Instrukcija o korišćenju službenih vozila koju je potpisao direktor RFZO, a navodi se i da je novinar pokušao da dobije komentar RFZO ali na upit nije odgovoreno. Informaciju su preneli i drugi mediji<sup>75</sup>, ali događaji koji su usledili dodatno su privukli pažnju javnosti. Prvo je Radio 021 sam sklonio tekst sa svog veb izdanja, a pratili su ga i neki drugi mediji<sup>76</sup>. Oni koji tekst nisu uklonili, poput portala CINS i Autonomija bili su izloženi hakerskim napadima<sup>77</sup>.

Na ove događaje reagovali su direktor Fonda, guvernerka, novinarska udruženja i OEBS. U otvorenom pismu medijima Jorgovanke Tabaković je pozvala RFZO da objave sve podatke o usavršavanju zaposlenih i navela da „njenu ćerku napadaju kao ćerku guvernera, ali da je ona brani kao majka“, te da je ćerku za poslove u RFZO „kvalifikovalo njeno obrazovanje, rad i zalaganje“<sup>78</sup>. Direktor RFZO, Momčilo Babić je u saopštenju naveo da je Fond iste uslove za stručno usavršavanje obezbedio za svojih 22 zaposlenih, a da se Fond „odlučio da koristi službeno vozilo, jer je jeftinije. Oni dolaze na stručna usavršavanja, ali istovremeno obavljaju i razne koordinacione poslove, donose dokumentaciju u RFZO. Službenim autom dolaze iz

---

74 <http://www.021.rs/story/Novi-Sad/Vesti/72106/Protekcije-za-cerku-Jorgovanke-Tabakovic-u-RFZO.html>

75 <http://www.kurir.rs/vesti/drustvo/2056871/da-se-ne-guzva-u-prevozu-službeni-auto-za-cerku-jorgovanke-tabakovic>

76 <https://www.cins.rs/srpski/news/article/hakovan-tekst-istina-ima-rok-trajanja/>

77 <http://www.autonomija.info/021-protekcije-za-cerku-jorgovanke-tabakovic-u-rfzo.html>

78 [http://www.rtv.rs/sr\\_lat/drustvo/rfzo-milena-tabakovic-na-usavršavanju-kao-i-ostali\\_444578.html](http://www.rtv.rs/sr_lat/drustvo/rfzo-milena-tabakovic-na-usavršavanju-kao-i-ostali_444578.html)

Pirota, Novog Pazara, Kraljeva, zašto ne bi i iz Novog Sada“.<sup>79</sup> U zajedničkom saopštenju<sup>80</sup>, NDNV i NUNS su osudili povlačenje vesti sa sajta radija 021 i okarakterisali događaj kao primer autocenzure koja nastaje pod političkim pritiskom.

Guvernerka je povodom objavljivanja vesti podnela žalbu Savetu za štampu i u njoj se navodi „objavljivanjem neistinite vesti kojom se direktno diskredituje moja ličnost zlonamer- no se navodi javnost da se mimo važećih pravila, korišćenjem položaja ili drugim vidovima nemoralnog ponašanja, članovima moje porodice omogućavaju privilegije zahvaljujući tome što su moja deca.“<sup>81</sup> U osnovi, žalba je podneta zbog kršenja odredbi o istinitosti izveštavanja i novinarskoj pažnji jer, kako smatra guvernerka, mediji su zatražili komentar od nje i njene ćerke i jer su zlonamer- no interpretirali odluku o stručnom usavršavanju zaposlenih naglašavajući da je povlastica data ćerki guvernerke.

Žalbena komisija odlučila je da nije bilo kršenja Kodeksa novinara Srbije jer su izneti isti- niti navodi. U obrazloženju odluke se navodi:

*Za javnost je svakako od značaja vest da, u zemlji koja je po nivou zdravstvene zaštite na poslednjem mestu u Evropi, Republički fond za zdravstveno osiguranje plaća prevoz i vozača zaposlenima koji se školuju u drugom gradu, a to što to pravo, odnosno privilegiju, nema samo ćerka guvernerke Tabaković, ništa ne menja u obavezi novinara da javnost upozna sa tim. Guvernerka Narodne banke jeste javna ličnost, čija je privatnost Kodeksom novinara manje zaštićena od privatnosti „običnih građana“, zbog čega je sasvim razumljivo da su mediji, objavljujući ovu informaciju, naveli da je reč o ćerki guvernerke NBS.*

Zanimljivo je da se u samoj žalbi guvernerka ne poziva na odredbe Kodeksa koje se odnose na privatnost, ali Komisija za žalbe pravilno uočava da se u ovom slučaju radi i o pitanjima iz oblasti privatnost nosilaca javnih funkcija. Zato verovatno i konstatuju da je „Komisija je

79 On je kazao da RFZO stalno šalje na usavršavanja svoje zaposlene na master ili doktorske studije iz menadžmenta u zdravstvu i da polovinu školarine plaćaju polaznici, a drugu polovinu RFZO, a da na teret zdravstvenog fonda idu i troškovi puta ili smeštaja u Beogradu.

Direktor RFZO pojašnjava da se nastava održava petkom i subotom na Medicinskom fakultetu i Fakultetu organizacionih nauka i da je uprava RFZO-a procenila da utrošak benzina službenih vozila predstavlja uštedu u odnosu na eventualno plaćanja smeštaja i hrane. Kako je naknadno saopšteno iz RFZO pravo na korišćenje službenog vozila za odlazak na predavanja u Beograd imaju oni čije je mesto stanovanja manje od 200 kilometara, tu spadaju Novi Sad i Požarevac, dok zaposlenima koji dolaze sa udaljenosti veće od 200 kilometara kao što je Niš, Novi pazar, Kruševac, plaćaju prenočište.

„Milena Tabaković, iz Novog Sada, jedna je od dvadeset dvoje zaposlenih koji su upućeni od strane RFZO na stručno usavršavanje i ima jednaka prava kao i svi ostali polaznici. Ona na predavanja putuje sa još jednom kolegicom iz Novog Sada”, navodi se u saopštenju. [http://www.rtv.rs/sr\\_lat/drustvo/rfzo-milena-tabakovic-na-usavršavanju-kao-i-ostali\\_444578.html](http://www.rtv.rs/sr_lat/drustvo/rfzo-milena-tabakovic-na-usavršavanju-kao-i-ostali_444578.html)

80 <http://www.nuns.rs/info/statements/20811/nuns-i-ndnv-zabrinuti-zbog-povlacenja-vesti-o-kcerki-jorgovanke-tabakovic.html>

81 <http://www.savetzastampu.rs/cirilica/zalbeni-postupci/1368>

odbacila žalbu u delu koji se odnosi na Milenu Tabaković kao oštećenu, budući da je reč o punoletnoj osobi koja može sama da se obrati Savetu za štampu“.<sup>82</sup>

Za razumevanje ovog slučaja potrebno je sagledati prvo šta uključene aktere čini javnim ličnosti. Guvernerka jeste nosilac javne funkcije i RFZO jeste ustanova koja bi po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja trebalo javnosti da dostavi podatke o plaćanju troškova školovanja svojih zaposlenih. Međutim, da li su – osim direktora – ostali zaposleni nosioci javnih funkcija. U analizi slučaja u kojem je traženo od Zaštitnika građana da saopšti ime službenika koji je sačinio službenu belešku, Poverenik i Upravni sud bili su različitog mišljenja – za Poverenika je službenik javna ličnost samim tim što deluju i ime države i plaćeni su iz javnog novca, dok za Upravni sud službenici nisu lica od interesa za javnost. Međutim, Radio 021 nije se bavio svim zaposlenima već je u naslovu apostrofirao jednu zaposlenu koja je povezana sa guvernerkom. Postavlja se pitanje opravdanosti ovakve odluke i ona bi imala mnogo snažnije utemeljenje da su novinari uspeali da pokažu da je ova povezanost, zaposlenoj u RFZO donela određene beneficije, kao što je plaćeno školovanje ili putnog troška za usavršavanje. Dakle, iako bavljenje načinom na koji RFZO troši sredstva nedvosmisleno spada u sferu javnog interesa, novinari su sa više dužne pažnje trebali da istraže slučaj pre nego što su naslovom istakli srodničke odnose.

Kada posmatramo način na koji mediji izveštavaju o maloletnoj deci nosilaca javnih funkcija možemo uočiti različite prakse. Uzdržano i faktografski mediji izveštavaju kada se zbog rođenja deteta skрати zvanična poseta<sup>83</sup>, bez detaljnih fotografija i zdravstvenih podataka. Senzacionalističko izveštavanje može se uočiti u slučajevima kada postoje i elementi mogućeg konflikta<sup>84</sup>. Pojedini mediji nastoje da zaštite identitet maloletnika, posebno ako je žrtva, ali isticanjem roditelja u prvi plan anonimizacija postaje besmislena mera zaštite jer je identitet u suštini otkriven<sup>85</sup>. Iz pozicije roditelja javni funkcioneri nastoje da odbrane decu od medijskih napisa i time često samo uvećavaju štetu koja se nanosi maloletniku. Problematika se dodatno usložnjava kada se ovakve priče politizuju, bilo da to rade roditelji ili njihovi politički oponenti.

Predmet političke borbe može biti i školovanje dece posebno kada postoji sumnja u postupanje javnih funkcionera u javnoj areni. Prvi takav slučaj je iz vremena kada nijedan od gorepomenutih zakona, pravilnika i kodeksa nije bio donet, kada je objavljeno da ćerka Miroljuba

---

82 <http://www.savetzastampu.rs/cirilica/zalbeni-postupci/1368>

83 Na primer o rođenju sina premijera Republike Srbije: <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuel-no.290.html:669769-Vucic-sa-aerodroma-otisa-o-pravo-u-posetu-supruzi-i-sinu>; <http://www.blic.rs/vesti/politika/vucic-sinu-dao-ime-vukan-po-najstarijem-sinu-stefana-nemanje/352xz4j>

84 <http://www.kurir.rs/vesti/politika/175818/pretucen-sin-ace-vucica>

85 <http://www.021.rs/story/Info/Srbija/41974/Pretucen-sin-Aleksandra-Vucica.html>

Labusa prima stipendiju firme Erikson<sup>86</sup>, koja je 2001. godine sa Telekomom Srbije potpisala ugovore o nabavci opreme. Aktuelniji primer je kada je u Skupštinskoj raspravi, posle iznošenja ekspozea i optužbi na račun prethodne vlasti budućem premijeru replicirao poslanik Bojan Pajtić navodima da se za ministara prosvete bira direktor škole koju je pohađao Vučićev sin. S obzirom da se radi o zasedanju skupštine, ovi navodi i odgovor na njih bili su u živom prenosu, a preneli su ih mnogi mediji. Dnevni list *Blic*, na primer, piše<sup>87</sup>:

- Brutalna je neistina da sam postavio ženu za direktora, ali je istina da ćemo direktora gimnazije u koju je išao sin gospodina Vučića birati za ministra prosvete. Istina je da Kori Udovički koja nije branila Vučićevog kuma više nije ministarka, ali jeste Ana Brnabić koju ćemo birati za ministarku...  
- kazao je Bojan Pajtić, odgovarajući na komentar mandatara da je bilo nepotizma u bivšoj vlasti.

- Napao mi je Bojan Pajtić dete, evo da čujemo zašto. Zato što je išao u školu gde je direktor bio gospodin Šarčević. Gospodina Šarčevića nisam ni video u životu. Sin mi je bio vrlo dobar đak, ajde da je bio odličan pa da kažemo da sam nešto platio ili šta već. Vi ste opasni! Posle reketiranja izmišljenim razgovorima se niste odazvali na poligraf. I vi mi napadate dete! Sram vas bilo! Vi postavljate kriminalce na direktorska mesta. Nije vas sramota da postavljate direktore, a pominjete mog sina, koji nije ni direktor, nego običan, vrlo dobar đak... A to što vređate Anu Brnabić - vređate jer niste vi niste imali takvog stručnjaka - kazao je Vučić.

Skupštinska debata nastavljena je potom u medijima, proširujući krug uključenih i na Vučićevu ženu.<sup>88</sup> Potrebno je primetiti da se ceo slučaj uokviruje i interpretira onako kako je u replici to uradio Vučić – kao napad na dete, a ne na način na koji se biraju ministri. Takođe, iako sam poslanik Pajtić u skupštinskom obraćanju nije naveo ime deteta, to kasnije čine mediji koji govore o „napadu“, pri tom objavljujući i fotografije. Tako smo svedoci dvostrukih standarda koji se primenjuju: sa jedne strane pominjanje deteta se smatra napadom, a sa druge strane njegov otac iznosi podatke upitne relevantnosti (kakav je bio đak), a potom mediji odlaze mnogo dalje u narušavanju privatnosti.

Poslednji slučaj o školovanju dece počinje tekstem na portalu Pištaljka u kojem se problematizuje imovina gradonačelnika Beograda Siniše Malog i između ostalog se iznosi sumnja o poreklu novca za školovanje njegove dece. U ovom tekstu ne navode se njihova imena, kao ni škole koje pohađaju, a već u prvom pasus teksta novinarka postavlja okvir u kome balansira

86 <http://www.blic.rs/vesti/tema-dana/erikson-mora-tuzilastvu-da-razjasni-slucaj/j08856/>; [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2005&mm=04&dd=22&nav\\_id=167014](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2005&mm=04&dd=22&nav_id=167014)

87 <http://www.blic.rs/vesti/politika/bura-u-skupstini-ostri-dueli-vucica-sa-pajticem-i-radulovicem-poslanici-djb-napustili/q04bnez>

88 <http://www.alo.rs/boli-kada-vam-dete-koriste-za-politicku-borbu/65445>  
<http://www.espreso.rs/vesti/politika/64357/vuciceva-zena-o-napadima-na-sina-boli-kad-vam-dete-koriste-za-politicku-borbu>  
<http://www.alo.rs/smeta-mi-kad-lazu-o-mojoj-deci-video/71845>

između javnog interesa (novac kojim raspolaže javni funkcioner) i privatnosti (brakorazvodna parnica):

*U privatnom sukobu tokom burne brakorazvodne parnice gradonačelnika Beograda Siniše Malog i njegove bivše supruge Marije Mali, u javnost su dospеле i informacije o gradonačelniku Beograda koje prevazilaze okvire privatnog i sa kojima javnost ima prava da bude upoznata. Iako ove informacije imaju javni značaj i sa njima su upoznate i Agencija za borbu protiv korupcije, i tužilaštvo, pa i sud, one bi verovatno i dalje bile sakrivene od javnosti da akteri ovog porodičnog sukoba, vođeni svojim motivima, nisu istupili u javnosti. Pištaljka je samo jedan od medija koji je imao uvid u dokumenta iz brakorazvodne parnice i koji su se, svako na svoj način, bavili ovim saznanjima.*

*Pištaljka je proveravala informacije (do kojih je došla uvidom u dokumentaciju koja, inače, nema karakter javnog dokumenta dostupnog javnosti po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja) koje mogu imati značaja za javnost, kao što su navodi gradonačelnika Siniše Malog da školovanje njegove dece koje košta 60.000 evra godišnje plaćaju njegovi anonimni prijatelji.<sup>89</sup>*

Obelodanjeni podaci potiču iz zapisnika sa ročišta u privatnom sporu kada je gradonačelnik Siniša Mali, kako navodi Pištaljka, rekao da njegovi prijatelji plaćaju školarinu za njegovu decu i da ta školarina godišnje iznosi 60.000 evra. Novinari Pištaljke su se ovim povodom obradili Agenciji za borbu protiv korupcije, ali ostali bez odgovora. Kasnije je na osnovu navoda portala, Agencija pokrenula postupak provere imovine i prihoda koji je obuhvatao navode o novcu za školarinu, ali i druge navode<sup>90</sup>. Podatke o primanjima i imovini Agencija je odbila da dostavi javnosti, pozivajući se između ostalog i na pravo na privatnost:

*Da se ne bi „ugrozio” predistražni postupak koji je u toku, da se ne bi povredilo **pravo na privatnost javnog funkcionera** i da se ne bi povredilo pravo na pretpostavku nevinosti gradonačelnika, Agencija je odbila da dostavi javne podatke o primanjima i imovini gradonačelnika i njegove bivše supruge Marije Mali, piše u odgovoru koji je Pištaljka dobila.<sup>91</sup>*

Iz odgovora nije jasno na koji način bi se povredila privatnost javnog funkcionera, te se čini da je uz ostala dva razlog ovaj dodat isključivo u svrhe nabiranja što više osnova da se informacija uskratiti, a ne zato što bi se ugrozila privatnost gradonačelnika. U ovom slučaju je jasno da medij oprezno barata podacima i ne navodi ni ime dece ni škole koje pohađaju.

89 <https://tanjug.info/skolovanje-dece-sinise-malog-koje-kosta-60-000-evra-placaju-njegovi-anonimni-prijatelji/>

90 <https://www.krik.rs/agencija-proverava-malog-zbog-skolarine/>

91 <https://jugpress.com/pistaljka-agencija-tuzilastvo-sud-stite-sinisu-malog/>

## 2.2. Zdravstveno stanje javnih funkcionera

Izveštavanje o zdravstvenom stanju bilo koje građanke i građana predstavlja zadiranje u njenu ili njegovu privatnost jer se ova vrsta podataka smatra naročito osetljivom. To medije ne sprečava da kada se radi poznatim ličnostima, a često i o običnim građanima kada su žrtve nesreća ili kriminalnih aktivnosti, iznose detalje iz zdravstvenih kartona, intervjuišu lekare i posećuju bolnice. Kada se radi o zdravstvenom stanju javnih funkcionera mediji su uzdržani i, poštujući njihovu privatnost, prenose tek onoliko informacija koliko je potrebno da se javnost informiše onda kada zdravstveni problemi poremete vršenje državnih poslova. U ovoj studiji pokazaćemo nekoliko ovakvih primera. Sa druge strane, ponekad informacije o zdravstvenom stanju otvore druga pitanja kao što je izvor prihoda, poverenje u domaći zdravstveni sistem ili zloupotreba službenog položaja. Ove slučajeve razmotrićemo na primerima Tomice Milosavljevića koji je u vreme pisanja medija bio ministar zdravlja i Slavice Đukić Dejanović koja je bila ministarka bez portfelja.

O zdravlju bivšeg predsednika Republike Srbije, kao i aktuelnom predsedniku mediji su izveštavali pozivajući se na zvanične izvore i odmereno. Takve su recimo vesti o Borisu Tadiću koji je operisao Ahilovu tetivu<sup>92</sup>. Mediji su, s pravom, više zaokupljeni povratkom predsednika na posao, ne ulazeći u detalje zdravstvenog stanja:

*PREDESEDNIK Srbije Boris Tadić ostaće još nekoliko dana u bolnici zbog rehabilitacije. To je preporuka konzilijuma lekara VMA koji nadgleda njegov oporavak posle operacije Ahilove tetive.*

*Kako je „Novostima” rečeno u Predsedništvu, Tadić se oseća dobro, u ponedeljak je imao sastanak sa svojim kabinetom u okviru obavljanja redovnih dužnosti, a radni sastanci biće održavani i narednih dana. Zasad, kako nam je rečeno, nije bilo potrebe da u radne posete dolaze premijer, članovi Vlade ili drugi visoki državni i stranački funkcioneri.<sup>93</sup>*

Slično mediji postupaju kada se radi o odlasku Aleksandra Vučića na pregled u Moskvu 2014. i 2016. godine. Međutim u ovim tekstovima izvori nisu zvanični već nezvanični, iz Srpske napredne stranke:

*PRVI potpredsednik Vlade i lider naprednjaka Aleksandar Vučić boravi u Rusiji na detaljnim zdravstvenim pregledima - saznaju nezvanično „Novosti“ od izvora u vrhu SNS.*

92 <http://www.blic.rs/vesti/politika/tadic-u-ponedeljak-izlazi-iz-bolnice/9lcf126>

<http://www.blic.rs/vesti/politika/tadic-izasao-iz-bolnice-otisao-odmah-na-posao/gx5wp19>

<http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/817782/tadic-se-oporavlja.html>

93 <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:313009-%D0%A2%D0%B0%D0%B4%D0%B8%D1%9B-%D0%B8%D0%BC%D0%B0-%D1%81%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%BA%D0%B5-%D1%83-%D0%B1%D0%BE%D0%BB%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B8>

*Prema našim informacijama, predsednik najjače partije u državi podvrgnut je višednevnim kontrolama zbog ranijih smetnji koje je imao zbog visokog krvnog pritiska. Rečeno nam je da je njegovo zdravstveno stanje dobro i da je samo reč o pregledima iz predostrožnosti, koji su ugovoreni neposredno uoči održavanja vanrednih parlamentarnih izbora.<sup>94</sup>*

Izostanak zvaničnog saopštenja podgrevalo je sumnje da posete Moskvi nisu povezane sa pregledima već da se radi o susretima sa ruskim zvaničnicima. Ovakvi navodi se intenziviraju 2016. godine kada prvo ruski portal Sputnjik navodi da je Vučić u privatnoj poseti tokom koje se i sastao sa predsednikom Ruske Federacije Vladimirom Putinom<sup>95</sup>. Kasnije mediji izveštavaju da je privatna poseta zapravo lekarski pregled, pa spekulišu i o zdravstvenom stanju i o karakteru posete<sup>96</sup>. Iako bi privatno-javni odlazak u inostranstvo mogao biti predmet javnog interesa mediji se ne bave detaljnije ovim slučajem.

Za razliku od prethodnih primera, zdravstveno stanje nekadašnjeg ministra zdravlja Tomice Milosavljevića zadobilo je značajniji publicitet u aprilu 2010. godini, kada su mediji ulazili u pojedinosti operacije kojoj je ministar podvrgnut u Minhenu. Upravo ovaj poslednji podatak, da se domaći ministar leči u inostranstvu, kao i pitanje o troškovima intervencije izazvalo je pažnju javnosti. Lekari u Srbiji iznosili celokupnu istoriju zdravstvenog problema kako bi objasnili okolnosti pod kojima je Milosavljeviću savetovano da se konsultuje sa lekarima u Minhenu. Na primer, u tekstu iz *Blica* sagovornik je načelnik neurološkog odeljenja u Kliničkom centru u Beogradu, a tekst se završava navodima iz saopštenja Ministarstva zdravlje:

*Ministar je, kako se navodi, u Minhen otputovao privatnim automobilom. „Trošak boravka i lečenja snosi porodica ministra“, saopštilo je Ministarstvo zdravlja<sup>97</sup>*

Nedeljnik *Vreme*, prenosi duži izvod iz saopštenja ministarstva u kojem se razjašnjava da ministar nije planski otišao na operaciju, već po drugo mišljenje a da je zbog pogoršanog stanja zadržan na operaciji:

*Pozvan je od kolega i prijatelja u jednu minhensku kliniku radi procene da li je moguća manje invazivna operacija od planirane u Beogradu. Uz saglasnost domaćih neurohirurga, odlučio se i za tu konsultaciju. Otputovao je privatnim automobilom. Posle dodatnih pregleda, zadržan je sa preporukom da se hitno operiše, jer svako odlaganje može dovesti do gubitka funkcije noge. Uspešno je operisan minimalno invazivnim načinom. Trošak boravka i lečenja snosi ministrova porodica.<sup>98</sup>*

94 <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:483750-Vucic-u-Moskvi-zbog-pregleda>

95 <http://rs.n1info.com/a163570/Vesti/Vesti/Vucic-se-sastaje-s-Putinom.html>

96 <http://www.alo.rs/vucic-u-moskvi-kod-lekara-i-putina/52554>

<http://www.blic.rs/vesti/politika/sta-znamo-o-vucicevom-zdravlju-zasto-je-premijer-srbije-posetio-lekare-u-moskvi/vxyx5h8>

97 <http://www.blic.rs/vesti/drustvo/ministar-zdravlja-operisao-kicnu-u-minhenu/7npq60f>

98 <http://www.vreme.com/cms/view.php?id=929621>



Pažnja javnosti se ubrzo orijentise ka troškovima operacije i ka pitanju da li je ministar mogao biti operisan u Srbiji. U tabloidnom maniru dnevni list Press objavljuje tekst sa naslovom „Skandalozno: Tomica Milosavljević tajno operisan u Minhenu“<sup>99</sup>. *Politika* organizuje anketu među lekarima, uključujući i Milosavljevićevog, koji različito ocenjuju postupak i diskutuju o tome da li je operacija o kojoj se radi rutinska ili ne. Jedna od sagovornica kaže: „Takav postupak se kosi sa mojim aspektom morala. Naravno da lečenje uvek uključuje izbor lekara i načina lečenja, ovakav izbor nemaju naši pacijenti u Srbiji.“<sup>100</sup> Kasnije će u intervjuu za isti list Milosavljević reći da nije unapred birao da se leči u Nemačkoj i dodati: „Da sam unapred birao ja bih to uradio da niko ne zna.“<sup>101</sup>

O troškovima operacije pisalo se nešto manje, kako *Večernje novosti* prenose: „Milosavljević, zbog „dogovora sa bolnicom” ne otkriva koliki će biti račun za lečenje u Nemačkoj“<sup>102</sup>. U kasnijim izjavama i intervjuima ministar je ostao pri ovoj tvrdnji<sup>103</sup>, uz pojašnjenje da je porodica procenila da troškove može da snosi samostalno.

Za ovaj slučaj je karakteristično to što su se mediji uglavnom vodili temama od javnog interesa kao što su poverenje ministra u zdravstveni sistem za koji je nadležan i troškovi operacije. Takođe, akteri odgovaraju na pitanja novinara, otvoreno i zvanično. U ovom kontekstu može se razumeti i učešće Milosavljevićevog lekara u javnoj debati jer ono pruža činjenice koje su važne da bi se razumela odluka ministra. Međutim, ako je lekar obelodanio podatke o zdravstvenom stanju bez saglasnosti pacijenta, onda ovo istupanje u javnosti predstavlja povredu privatnost nosioca javne funkcije.

Poslednji slučaj čini serija tekstova koji su objavljeni marta 2017. godine pošto je Slavica Đukić Dejanović, tada ministarka bez portfelja, doživela udes u službenom automobilu Vlade Republike Srbije dok se vraćala iz Vranja posle predizbornog mitinga predsedničkog kandidata Aleksandra Vučića. Već na samom početku vest o udesu oblikuje se senzacionalističkim manirima, sa naslovima poput „Čudom preživela udes VIDEO: Đukić Dejanović doživela tešku

---

99 <http://www.pressonline.rs/info/politika/114117/skandalozno-tomica-milosavljevic-tajno-operisan-u-minhenu.html>

100 <http://www.politika.rs/sr/clanak/132819/Razumljiva-ljudska-losa-ministarska-odluka>

101 <http://www.politika.co.rs/sr/clanak/132689/%D0%9C%D0%B8%D0%BB%D0%BE%D1%81%D0%B0%D0%B2%D1%99%D0%B5%D0%B2%D0%B8%D1%9B-%D0%97%D0%B0%D1%85%D0%B2%D0%B0%D1%99%D1%83%D1%98%D1%83%D1%9B%D0%B8-%D0%BE%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B8-%D1%83-%D0%9D%D0%B5%D0%BC%D0%B0%D1%87%D0%BA%D0%BE%D1%98-%D0%B1%D1%80%D0%B7%D0%BE-%D1%81%D0%B5-%D0%B2%D1%80%D0%B0%D1%9B%D0%B0%D0%BC-%D0%BD%D0%B0-%D0%BF%D0%BE%D1%81%D0%B0%D0%BE#>

102 <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/aktuelno.69.html:271888-Komfor-o-svom-trosku>

103 <http://www.vreme.com/cms/view.php?id=929621>; [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2010&mm=04&dd=26&nav\\_id=427163](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2010&mm=04&dd=26&nav_id=427163)

nesreću i lakši potres mozga, ne seća se ničega (FOTO + VIDEO)<sup>104</sup> ili „Prva fotografija posle udesa: Slavica Đukić Dejanović hitno prebačena za Beograd, sledi operacija (VIDEO)<sup>105</sup>. Na fotografijama najavljenim u naslovima su slike povređene ministarke na bolničkim nosilima<sup>106</sup>, a prate ih slike smrskanog automobila kao i video snimci nastali ubrzo posle nesreće.

Ovakvo medijsko izveštavanje u mnogome nalikuje već uočenu medijsku praksu da se žrtva nesreću višestruko obespravljuje iznošenjem detaljnih podataka (Mišljenović i Kleut, 2016). U ovom slučaju direktor Kliničkog centra u Nišu, a potom i direktor Ortopedske klinike u Beogradu daju izjave u kojima iznose mnogobrojne detalje o stanju povređene, informišu javnosti o pregledima na kojima je bila i daju prognoze o oporavku. Kako bi se vesti dodatno „začimile“, mediji prenose izjave stranačkih kolega iz SPS koji posećuju bolnicu<sup>107</sup>. Prateći već oprobanu praksu mediji uzimaju izjave od porodice i slikaju ih pored ambulantanah vozila i na ulazi u bolnice<sup>108</sup>. Portal *Telegraf* čak odlazi toliko daleko da spekulise o mogućim razlozima sudara<sup>109</sup>. Iako su pojedini mediji, poput *Politike* i *Radio-televizije Srbije* uzdržanije izveštavali o saobraćajnoj nesreći, bez izjave lekara i fotografija povređene, oni i dalje donose fotografija smrskanog automobila i video zapisa.<sup>110</sup>

Posle nesreće oglasila se ministarka ali u intervjuima i izjavama nije komentarisala pisanje medija, mada u jednom intervjuu kaže da je njenoj porodici bilo teže jer su videli slike polupanog automobila<sup>111</sup>. Verovatno je porodica fotografije i snimke videla u medijima koji, kao ni mnogo puta pre, nisu zastali da razmisle o porodici povređene koju video zapisi i tekstovi mogu dodatno uznemiriti.

---

104 <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/hronika/aktuelno.291.html:652876-Djukic-Dejanovic-doživela-udes-polomila-kljucnu-kost>

105 <http://www.telegraf.rs/vesti/2647338-slavicu-djukic-dejanovic-danas-prebacuju-u-beograd-ministarki-pukla-guma-pa-auto-mobil-udario-u-kamion>

106 <http://www.blic.rs/vesti/hronika/posle-teske-nesrece-slavica-djukic-dejanovic-prebacena-iz-niske-bolnice-u-beograd/zhs6lr>;  
<http://www.kurir.rs/crna-hronika/2711495/ekskluzivne-fotografije-slavice-dukic-dejanovic-ministarka-prebacena-na-banjicu-ne-seca-se-nesrece>

107 <http://www.kurir.rs/crna-hronika/2711205/vucic-o-nesreci-u-kojoj-je-povređena-ministarka-cuo-sam-se-sa-slavicom-nadam-se-da-ce-biti-dobro>;  
<http://www.alo.rs/slavica-dukic-dejanovic-doživela-tezak-udes-foto/97881>

108 <http://www.blic.rs/vesti/hronika/posle-teske-nesrece-slavica-djukic-dejanovic-prebacena-iz-niske-bolnice-u-beograd/zhs6lr>

109 <http://www.telegraf.rs/vesti/2647338-slavicu-djukic-dejanovic-danas-prebacuju-u-beograd-ministarki-pukla-guma-pa-auto-mobil-udario-u-kamion>

110 <http://www.politika.rs/sr/clanak/375423/Hronika/Slavica-Dukic-Dejanovic-doživela-saobraćajni-udes>;  
<http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/135/hronika/2650935/slavica-djukic-dejanovic-povređena-u-saobraćajnoj-nesreci.html>

111 <http://www.informer.rs/vesti/politika/122004/SLAVICA-DJUKIC-DEJANOVIC-OGLASILA-POSLE-NESRECE-Mislím-mojim-roditeljima-sinu-suprugu-teze-nego-meni>

U mnoštvu predočenih, obimnih, bogato opremljenih i detaljnih tekstova jedno pitanje ipak ostaje bez odgovora. Postavljaju ga tek retki mediji među kojima je i nedeljnik *Vreme* koji se ne bavi pojedinostima zdravstvenog stanja ministarske, već pita: *Da li je ministarka koristila službeno vozilo – na koje ima pravo po važećim zakonima i uredbama, kao i svi ostali članovi vlade i drugih institucija koji su se slikali na skupu u Vranju – da bi obavljala neki posao od javnog interesa ili je javno dobro koristila za uskostranačke interese?*<sup>112</sup>

U ovom slučaju postavljeno pitanje je jedino relevantno sa stanovišta javnog interesa, dok sve druge objavljene informacije služe jedino povećanju prodaje tabloidnih glasila.

Nekoliko obrađenih primera medijskog izveštavanja o zdravlju nosilaca javnih funkcija pokazuju različite pristupe koji, čini se, zavise od osobe o kojoj se izveštava. Tako najviši javni funkcioneri i najmoćniji ljudi u državi (u vreme nastanka tekstova) bivaju u potpunosti zaštićeni čak i u onim slučajevima kada bi javnost opravdano mogla da traži pojedine podatke – ne nužno o zdravstvenom stanju već o lečenju. Takav je na primer slučaj premijerovih poseta lekarima u Moskvi. Tezu o zaštićenosti potkrepljuje i slučaj medijskog izveštavanja o operaciji ministra zdravlja. Dok se mediji u ovom slučaju pitaju o poverenju u domaći zdravstveni sistem i troškovima inostranog lečenja, takva pitanja ne postavljaju kada se radi o premijeru.

Iako mediji izveštavaju o operaciji koju je ministar zdravlja imao u Minhenu, oni ne zadiru u privatnost ministra. Tekstovi nisu pisani senzacionalistički, ne postoje fotografije i najvažnije okviro u kojem se vodi diskusija postavljen je tako da nisu u fokusu pojedinosti operacije i postoperativnog oporavka, već teme od javnog značaja. U tom kontekstu treba tumačiti i izlazak lekara u javnost, pod uslovom da su imali dozvolu ministra, jer oni objašnjavaju kako je došlo do toga da je ministar operisan u inostranstvu.

Potpuno suprotno se dešava u slučaju medijskog tretmana saobraćajne nesreće ministarke bez portfelja. U nizu tekstova naglašavaju se za javnost nebitne informacije, ujedno one kojima mediji zadiru u privatnost ministarke. Kako smo već rekli, radi se o oprobanom modelu, onom koji prodaje sadržaj i donosi „klikove”, i onom u kojem se novinari ne libe da potresne snimke i intimu iznesu u javnost. U većini izveštaja izostaje diskusija o jedinom delu ovog događaja koji pripada polju javnog interesa, a to je zašto je ministarka, a sa njom i niz ostalih članova vlade, na predizborni skup jednog od kandidata išla službenim automobilom.

### 2.3. Nosioци javnih funkcija na odmoru

U ovoj studiji bavimo se načinom na koji mediji izveštavaju o nosiocima javnih funkcija na odmoru. Dok su na godišnjem odmoru funkcioneri ne obavljaju svoje javne poslove i zbog toga pitanja gde, sa kime i na koji način javni funkcioneri provode odmor ne spadaju u javni interes. Sa druge strane, uobičajena je praksa da u letnjoj nestašici vesti mediji sezonski prate

---

112 <http://www.vreme.com/cms/view.php?id=1480670>

javne ličnosti iz sveta zabave i kulture, a kao okosnice ovih priča najčešće se javljaju luksuzna letovališta i obnažene fotografije. Takođe sezonski, mediji izveste o tome gde će ministri provesti odmor<sup>113</sup>, a poslednjih godina narativ o letovanju funkcionise po principu posramljivanja onih koji letuju van Srbije, koji duže vreme provode na letovanju, koji odlaze u hotele koji se smatraju skupim. Zato u većini ovakvih tekstova članovi vlade najčešće saopštavaju da na odmor ne odlaze, a ako i odlaze to je onda negde u kraju. A ako već i idu na more, znači u inostranstvo, onda mora postojati neki razlog bolji od samog odmora (npr. da provedu vreme sa decom). U celini posmatrano u ovakvim tekstovima ne krši se privatnost nosilaca javnih funkcija.

U nekim od tekstova insistira se na raskoši u kojoj uživaju političari, pa tako portal *Alo* u tekstu koji se jednim delom bavi pitanjem od javnog interesa – da li odlasci na odmor usporavaju rad vlade – prenosi i ove navode:

*Odsela je u hotelu sa pet zvezdica, gde uživa u svim pogodnostima koje to luksuzno odmaralište pruža. Brnabićeva na raspolaganju ima nekoliko bazena, kao i saune, fitnes program, masaže i sve što tako luksuzni hoteli mogu da ponude svojim gostima. Brnabićeva će tokom odmora imati priliku da uživa u najraznovrsnijoj mediteranskoj hrani, ali i u njihovim svetski poznatim vinima.*<sup>114</sup>

Tematski sličan, ali po formi i jeziku drugačiji tekst objavljen je februara 2016. godine u *Infômeru*. U njemu se izveštava kako predsednik beogradskog odbora Demokratske strane letuje na Maldivima i kako je „uhvaćen“ u Londonu dok je bio u kupovini<sup>115</sup>. Ovu vest prati i paparaco fotografija iz Londona. Pored svih ovih informacija u tekstu se navode i primanja koja je funkcioner podneo Agenciji za borbu protiv korupcije te se može interpretirati da bavljenje odmorima pripada polju javnog interesa onda kada se troškovi odmora dovode u vezu sa imovinskom kartom. Takvih tekstova bilo je i ranije<sup>116</sup>, i ako se uz njih ne prenose lične fotografije, zapisi drugih lica i pojedinosti iz privatnog života, onda se ne krši pravo na privatnost nosilaca javnih funkcija.

Drugi slučaj kada, ne kršeći pravo na privatnost funkcionera, mediji mogu i treba da izveštavaju o letovanjima jeste kada postoji sumnja da su državna sredstva zloupotrebljena. Na primer Demokratska stranka je izdala saopštenje o letovanju predsednika Nikolića u kome se navodi:

—

113 <http://www.blic.rs/vesti/politika/i-vucic-mozda-na-odmoru-posle-pet-godina-kako-ce-drzavni-vrh-provesti-letovanje/8ec2vcf>;  
<http://informer.rs/vesti/politika/82592/TUGA-PREGOLEMA-Evo-srpski-politicari-ove-godine-ici-letovanje-zasto-nece>

114 <http://www.alo.rs/srbija-dve-nedelje-bez-vlade/118220>

115 <http://www.informer.rs/vesti/politika/54650/PRESEDNIK-BEOGRADSKIH-DEMOKRATA-ZIVI-TRULI-TAJKUN-BAHATI-BALSA-tajno-zimuje-Maldivima>

116 <http://www.telegraf.rs/vesti/294354-siroko-letovanje-zarka-obradovica-kosta-20-prosecnih-plata>

*Predsednik Srbije pre tri dana je sa suprugom i dva telohranitelja otputovao u Tursku na more, i to državnim avionom. Mediji su izračunali da će taj put, tamo i nazad, građane Srbije koštati oko 15.000 evra*<sup>117</sup>

Ovaj slučaj nije dobio epilog te se ne može tvrditi ni da jesu ni da nisu utrošeni javni resursi. Ovde posebno treba biti obazriv je određene javne funkcije podrazumevaju neprestanu zaštitu i neprekidnu upotrebu resursa za obezbeđenje. Sa dužnom pažnjom novinari treba da konsultuju odgovarajuće zakone i pravilnike kojima je ova oblast regulisana, kako ne bi obmanuli javnost.

Verovatno najpoznatiji slučaj predstavlja pisanje lista *Informera* o boravku Bojana Pajtića, tada predsednika vlade Autonomne Pokrajine Vojvodine, u Hrvatskoj<sup>118</sup>. U nekoliko tekstova iz 2015. godine *Informera* tvrdi da se Pajtić nalazi na Brionima, a celu priču postavlja ne samo u kontekst luksuznog letovanja već nastoji da posrami vojvođanskog funkcionera što u vreme loših odnosa Hrvatske i Srbije za letovanje bira baš ovu destinaciju. Pored konteksta i senzacionalističkog jezika, tekstovi su problematični jer se u njima objavljuju fotografije sa letovanja uz komentar: „Na fotografijama koje ekskluzivno objavljujemo vidi se da Pajtiću prija višenedeljni odmor u „lijepoj njihovoj”, s obzirom na to da je tokom letovanja „pustio stomak”<sup>119</sup>. U ovom prvom tekstu nalazi se cela galerija fotografija, ali foto zapisi drugih lica su zamučeni. I u tekstu objavljenom dan kasnije nalaze se isti navodi i fotografije<sup>120</sup>, a u trećem – koji nastaje pošto je Pajtić najavio tužbu – *Informera* objavljuje i slike Pajtićeve supruge<sup>121</sup>. Poslednji tekst iz 2015. godine sadrži navode redakcije *Informera* da u Srbiji vlada cenzura jer osim *Informera* i TV Pink nijedan drugi medij nije preneo fotografije.<sup>122</sup>

Objavljivanje informacije o tome gde se predsednik Vlade APV nalazi na odmoru po sebi nije problematično, ali sporno može biti objavljivanje fotografija sa plaže jer se na taj način ne doprinosi kvalitetu debate o stvarima od javnog interesa. Treba međutim dodati da je u jednom sličnom inostranom slučaju, kada je nemački mediji objavio fotografije princeze Karoline od Monaka sa skijanja, Evropski sud za ljudska prava presudio u korist medija. Činjenica se da se radi o važnoj javnoj ličnosti i da je u tekstu fokus na zdravstvenom stanju njenog supruga što je procenjeno da je tema od javnog značaja.

117 <http://www.blic.rs/vesti/politika/ds-nikolic-trosi-novac-gradana-na-svoje-letovanje/nj074ne>

118 Ovo nije prvi put da se izveštava o Pajtićevom letovanju u Istri, još 2013. godine Kurir prenosi ove informacije: <http://www.kurir.rs/vesti/politika/932301/pajtic-se-kao-tito-brcka-na-brionima>

119 <http://www.informer.rs/vesti/politika/26188/EKSKLUZIVNI-PAPARACO-PRONASLI-SMO-PAJTICA-Soli-muda-na-Brionima>

120 <http://www.informer.rs/vesti/politika/26505/SEF-TAJKUN-Bojan-Pajtic-hotel-placa-evra-dnevno>

121 <http://informer.rs/print/26626/vesti/politika/26626/FOTO-BRCKA-ZENOM-PRETI-Pajtic-hoce-tuzi-INFORMER>

122 <http://www.informer.rs/vesti/politika/26973/CENZURA-zabranio-slike-golog-Pajtica-Briona>

U analiziranim tekstovima, problematično je to što *Informer* objavljuje i fotografije drugih lica kršeći njihovo pravo na privatnost. Slučaj je, prema pisanju medija, dobio i sudski epilog jer je Bojan Pajtić tužio *Informer* za ovu seriju tekstova. Međutim, predmet tužbe nije bilo kršenje prava na privatnost već netačni podatak da je Pajtić letovao na Brionima<sup>123</sup>.

Ova dobijena tužba nije sprečila *Informer* da iste podatke i fotografije objavljuje i narednih godina<sup>124</sup>, a u tekstu „Samo bahato! Za njih nema krize: Pajtić na Brionima, Živković na brodu, Čeda na Mikonosu!“, koji je objavljen avgusta 2017. godine, ovaj dnevni list se bavi time gde letuju bivši vojvođanski premijer Bojan Pajtić, bivši premijer Srbije Zoran Živković i bivši potpredsednik vlade Čedomir Jovanović<sup>125</sup>. Tekst sadrži istu spornu fotografiju Bojana Pajtića, a prate je i privatne fotografije Živkovića i Jovanovića, koje su dodatno problematične jer se na njima nalaze i druga lica, među njima i jedno dete. Kao autori ove fotografija potpisani su „Informer/Instagram“ što znači da je list do njih došao preko naloga na internetskim društvenim mrežama. Ovde treba podsetiti da je Savet za štampu doneo „Smernice za primenu Kodeksa novinara Srbije u onlajn okruženju“<sup>126</sup> u kojem se navodi:

*„Prilikom preuzimanja informacije koju je na društvenim mrežama i drugim digitalnim platformama objavio pojedinac koji nije javna ličnost, novinar je u obavezi da pribavi njegovu/njenu prethodnu saglasnost, osim ako je objavljivanje od interesa za javnost i u vezi sa temom o kojoj se javnost izveštava.“*

*Ako je informaciju na društvenim mrežama i drugim digitalnim platformama objavila osoba koja je funkcioner, odnosno javna ličnost, taj sadržaj treba tretirati kao njenu izjavu, uz obavezno navođenje funkcije, odnosno položaja na kome je ta osoba, kao i kanala s kojeg je preuzeta informacija.*

Prateći „Smernice“ bilo koje informacije, a definicija je dovoljno široka da obuhvati i fotografije, koje na svojim nalozima postave javni funkcioneri mogu biti preneti bez obzira na to da li se radi o privatnoj ili javnoj sferi delovanja. O ovakvom rešenju može se razmisliti zato što i oni koji vrše javne funkcije imaju pravo na određenu privatnost i zato što bi pitanje pored toga da li se radi o javnoj ličnosti trebalo da bude i da li se radi o javnom interesu. Sa druge strane, može se tvrditi da javne ličnosti imaju svest o javnom karakteru svojih naloga te da i ne bi trebalo da objavljuju fotografije iz privatnog života ako žele da ga zaštite (ili da imaju paralelne privatne naloge). U analiziranom tekstu *Informera* ne znamo da li se radi o profilima koji su javni.

123 [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2016&mm=11&dd=30&nav\\_category=11&nav\\_id=1204927](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2016&mm=11&dd=30&nav_category=11&nav_id=1204927)

124 <http://informer.rs/vesti/politika/82592/TUGA-PREGOLEMA-Evo-srpski-politicari-ove-godine-ici-letovanje-zasto-nece;>  
<http://informer.rs/vesti/politika/79336/CEDA-PAJTIC-BALSA-BESNI-VUCICA-JER-MOGU-MORE-Otkrivamo-pravi-razlog-strasne-nervoze-lidera-opozicije>

125 <http://informer.rs/vesti/politika/149285/SAMO-BAHATO-NJIH-NEMA-KRIZE-Pajtic-Brionima-Zivkovic-brodu-Ceda-Mikonosu>

126 <http://www.savetzastampu.rs/cirilica/smernice-za-primenu-kodeksa-novinara-srbije-u-onlajn-okruzenju>

U „Smernicama za primenu Kodeksa novinara Srbije u onlajn okruženju“<sup>127</sup> previđa se situacija da jedna informacija sadrži zapise nekoliko osoba, te se navodi:

*„Ako se u okviru privatnih podataka i zapisa jedne osobe pominju ili nalaze privatni podaci ili zapisi drugih osoba (na primer, tagovi na društvenim mrežama), novinar i medij su dužni da takve osobe učine neprepoznatljivim, osim u slučaju da i za te osobe interes javnosti preteže nad pravom na privatnost.“*

To u analiziranom tekstu nije slučaj jer su lica pored bivših funkcionera prepoznatljiva. Međutim, mogu se čak u istom mediju naći i primeri u kojima su lica drugih osoba skrivena. Tako u drugom tekstu *Informer* prenosi informaciju da je Branko Ružić bio u Makedoniji na finalu Superkupa Evrope a uz tekst prenosi i fotografiju objavljenu na Tviteru. Na njoj se pored Ružića nalazi i njegov sin, što stoji u potpisu, ali lice sina je zamagljeno.

U već diskutovanom tekstu „Samo bahato! Za njih nema krize: Pajtić na Brionima, Živković na brodu, Čeda na Mikonosu!“ nalazi se i izjava Branka Ružića koji između ostalog kaže: „Nije u sferi mog interesovanja gde ko privatno boravi leti ili zimi, ali jeste jako važno za građane i građanke Srbije utvrditi efekte njihovog dugogodišnjeg bavljenja politikom“. Ovaj komentar postavlja značajno pitanje o tome da li se status javne ličnosti može izgubiti i da li sa prestankom javne funkcije prestaje o interes javnosti da se o nekome izveštava. Ovo pitanje nadilazi temu odmora i obuhvata i ostale slučajeve kao što je izveštavanje o deci, zdravstvenom stanju, primanjima isl.

## 2.4. Bračno stanje javnih funkcionera

Izveštavanje o bračnom stanju nosilaca javnih funkcija češće pripada sferi interesovanja javnosti nego javnom interesu. Upravo u duhu interesovanja, a ne interesa, mediji pišu o funkcionerskim ženama i muževima, brakovima i razvodima, kao i ljubavnim zgodama. Potrebno je ipak primetiti da u nekim slučajevima domaći mediji, među kojima mnogi ne prezaju od razotkrivanja intime običnih građana, kada se radi nosiocima najznačajnijih javnih funkcija pokazuju znakovitu uzdržanost. Ovde treba dodati da se ne radi samo o funkcijama kao takvim već o *de facto* najmoćnijim ljudima u zemlji iz čega se može zaključiti da razlog neizveštavanja nije briga o privatnost. Tako je recimo za vreme trajanja predsedničkog mandata Borisa Tadića javnost vrlo malo znala o njegovim suprugama. Osim komentara na opskurnim sajtovima koji se ne mogu smatrati javnim glasilima, i osim vesti u medijima iz susednih zemalja<sup>128</sup>, o bračnim prilikama predsednika mediji nisu pisali. Tek pošto je Tadić na izborima u maju 2012. godine ostao bez predsedničke funkcije, *Kurir* objavljuje informaciju o njegovom razvodu<sup>129</sup>.

127 <http://www.savetzastampu.rs/cirilica/smernice-za-primenu-kodeksa-novinarar-srbije-u-onlajn-okruzenju>

128 <http://www.nezavisne.com/magazin/jet-set/Borisa-Tadica-napustila-zena/170744>

129 <http://www.kurir.rs/vesti/politika/550401/boris-tadic-se-razvodi>

Činjenica da je bivši predsednik nedostupan za izjave, a da iz Demokratske stranke demantuju navode, nije sprečila ovaj tabloid da neproverenu informaciju objavi.

Slično ćutanje medija uočava se i u slučaju aktuelnog predsednika i bivšeg premijera Aleksandra Vučića. Pre predsedničke inauguracije kada se Vučićeva druga supruga prvi put zvanično pojavila u javnosti, jedino je još *Informer* imao, kako se navodi „ekskluzivnu“ foto vest o ženidbi.<sup>130</sup> Ovo odsustvo informacija dovelo je do toga da se u ozbiljnom nedeljniku *Vreme*, Dragoljub Žarković pozabavi razlozima za odsustvo tabloide znatiželje. Kako piše:

*Dakle, da li se „prvi potpredsednik vlade“ i „prvi čovek Srbije“ oženio po drugi put, s kim, kada i gde, to naše tabloide ne zanima, jer instinkt im govori, ili im je neko šapnuo, da ne diraju tu poverljivu informaciju od nacionalnog značaja za zaštitu lika i dela Aleksandra Vučića. (...)*

*Mene zbilja ne zanima da li se Vučić u dva dana razveo i ponovo oženio – mašala, brate – ali me zbilja zanima ta zavera ćutanja koja upućuje na činjenicu da on zapoveda tabloidima i daje naloge za artiljerijsku paljbu po svim oblicima protivnika, a on je zaštićen od obične ljudske znatiželje. I od vesti od javnog interesa.<sup>131</sup>*

Sa druge strane, neki – posebno ako su bivši – nosioci javnih funkcija nisu pošteđeni medijske pažnje. Ona je izraženija kada su njihove partnerke takođe javne ličnosti. Na taj način može da objasni medijski tretman veze bivšeg ministra Milutina Mrkonjića i pevačice Ane Bekute. Mediji prate istoriju njihovog poznanstva<sup>132</sup>, prate ih na javnim događajima, beleže kako su proveli praznike<sup>133</sup>, pa čak i njihove godišnjice<sup>134</sup>.

Tekstovi sporadično uključuju i Mrkonjićevu suprugu<sup>135</sup>, osobu koja nije javna ličnost i koja stoga ima razumno očekivanje da mediji poštuju njenu privatnost. Da mediji prekoračuju granicu svedoči i izjava bivšeg ministra:

*- Moja žena nikad nije dozvoljavala da nam novinari dolaze, jednostavno nije iz tog sveta. Ne voli da se eksponira. Nikad nisam mogao medije da dovedem kući jer ona nije želela, a ja sam to poštovao. Rekla mi je da stalno sedite u hotelu i pokušavate da je uslikate i tražite intervjua, ali ona*

130 <http://www.nspm.rs/hronika/informer-objavio-fotografiju-aleksandra-vucica-sa-novom-suprugom-tamarom.html?alphabet=1>

131 <http://www.vreme.com/cms/view.php?id=1161485&print=yes>

132 <http://www.blic.rs/zabava/vesti/sklonite-ruku-vi-ste-ozenjeni-ovako-je-izgledao-prvi-susret-ane-bekute-i-milutina/lh7qbxr>  
<http://www.kurir.rs/stars/2429765/ana-bekuta-konacno-priznala-evo-cime-je-milutin-mrkonjic-osvojio-pevacicu>

133 <http://www.blic.rs/zabava/vesti/pogledajte-kako-je-mrkonjic-iznenadio-anu-bekutu-za-dan-zaljubljenih/hmkgkl5>

134 <http://www.blic.rs/zabava/vesti/na-danasnji-dan-pao-prvi-poljubac-mrka-i-bekuta-slave-godisnjicu-veze/gyqjhew>

135 <http://www.blic.rs/zabava/vesti/zavodnik-godine-mrkonjic-vecerao-sa-zenom-pa-slavio-sa-anom-bekutom/5s3pt0l>;

<http://www.pulsonline.rs/puls-poznatih/zena-mu-ne-da-razvod-ali-je-ne-zanima-s-kim-se-vida/p94f62f>;

<http://www.kurir.rs/vesti/politika/382006/dragana-mrkonjic-trpim-muza-svalera>



će vam namerno kontrirati. Zvala me je danas i zakukala: „Molim te, zaštiti me!“ A ja je pitam: „Kako da te zaštitim?“ Ma, ostavite je na miru!<sup>136</sup>

Slična serija tabloidnih vesti stiže i o vezi bivšeg gradonačelnika Beograda Dragana Đilasa i košarkašice Ane Dabović. I njih su mediji danonoćno pratili i objavljivali ekskluzivne paparaco slike<sup>137</sup>. Izveštavali su posebno intenzivno kada o usponima i padovima veze<sup>138</sup>.

U oba slučaja vesti se plasiraju na stranama o estradi ili poznatima, pa i prate modele svojstvene ovim stranama. U glavnom fokusu je po pravilu fotografija ili video snimak, izvori su ili neimenovani ili sami akteri otkrivaju sočne pojedinosti. Ni u jednom trenutku tema i njen tretman nemaju dodirnih tačaka sa javnim interesom, osim što se radi o nosiocima javnih funkcija.

### 3. Zaključci i preporuke

Sagledavanje prakse medija kada se radi o izveštavanju o nosiocima javnih funkcija koje potencijalno zadire u zonu privatnosti potrebno je postaviti u širi okvir medijskog tretmana privatnosti svih građana i građanki. Druga istraživanja<sup>139</sup>, a među njima i dva istraživanja koja su sprovedli Partneri za demokratske promene Srbija<sup>140</sup> pokazuju da mediji bezočno – intenzivno i po učestalosti i po dubini zalaženja u privatnu sferu – krše prava ljudi koji su, najčešće sticajem nesretnih okolnosti, došli u žižu javnosti. Da je ovo preovlađujuće poslovni model

---

136 <http://www.kurir.rs/stars/2667727/mrkonjic-o-porodicnim-problemima-zena-me-moli-da-je-spasem-iz-hotela>

137 <http://www.kurir.rs/vesti/politika/1083267/ljubav-u-moskvi-dilas-u-vezi-s-kosarkasicom-anom-dabovic;>  
<http://www.pulsonline.rs/puls-poznatih/ne-kriju-emocije-ana-dabovic-i-dragan-djilas-u-zagrljaju-video/brhcbry>

138 <http://www.kurir.rs/sport/kosarka/2822665/ekskluzivno-raskinuli-dragan-dilas-i-ana-dabovic-kraj-romanse-bivseg-gradona-celnika-i-kosarkasice;>

<http://www.kurir.rs/sport/kosarka/2821395/otkrivamo-sada-je-definitivno-kraj-raskinuli-dilas-i-ana-dabovic;>

<http://www.informer.rs/zabava/zvezde/145343/FOTO-PONOVO-ZAJEDNO-DJilas-Ana-Dabovic-obnovili-romansu>

139 Božović, Dragana (2017). Novinarska etika i sekundarna viktimizacija u štampanim medijima u Srbiji. *CM: Communication and Media*, 12(40), 37-66.

Mršević, Zorica (2013). *Kvalitativna analiza medijskog izveštavanja o nasilju nad ženama u Srbiji*. Beograd: Program Ujedinjenih nacija za razvoj.

Savet za štampu (2017). *Monitoring poštovanja Kodeksa novinara Srbije*. URL:

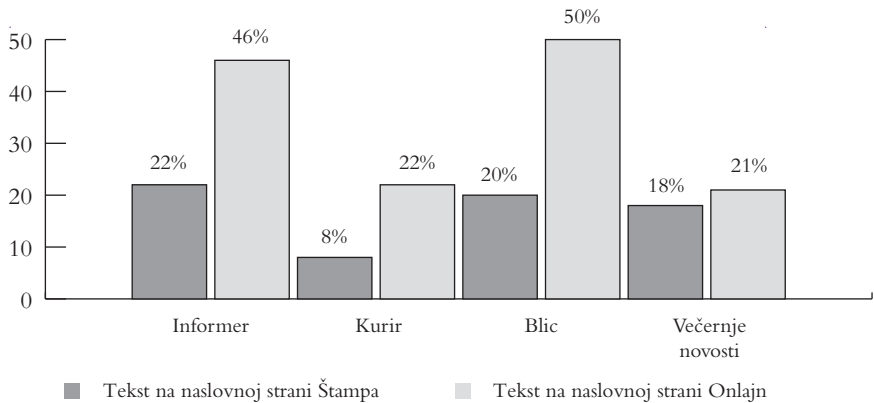
<http://www.savetazastampu.rs/cirilica/monitoring-postovanja-kodeksa-novinarasrbije/132/2017/01/25/1365/rezultatimonitoringa-postovanja-kodeksa-novinarau-dnevnim-novinama-od-marta-do-decembra-2016.html>.

140 Kleut, Jelena i Mišljenović, Uroš (2016). Zaštita privatnosti i pretpostavka nevinosti u medijima. Beograd: Partneri za demokratske promene Srbija.

Kleut, Jelena i Prodanović, Dragana (2017). *Monitoring medija: pretpostavka nevinosti i privatnost u medijima*. U: Uroš

Mišljenović i Ana Toskić (ur.), *Transparentnost, privatnost i pretpostavka nevinosti* (str. 33-62). Beograd: Partneri za demokratske promene Srbija.

pokazuju podaci o zastupljenosti tekstova u kojima se krši pravo na privatnost i pretpostavka nevinosti na naslovnim stranama (Grafikon 1).



Grafikon 1. Tekstovi u kojima se krši pravo na privatnost i pretpostavka nevinosti na naslovnim stranama štampanih i onlajn izdanja<sup>141</sup>

U istraživanju, kojim je obuhvaćeno četiri medija u onlajn i štampanim izdanjima, konstatuje se retko zadire u privatnost javnih ličnosti, dok se mnogo češće: „pojavljuju obični građani i građanke za koje javnost nikada ne bi saznala da se nisu našli u ulozi žrtava, osumnjičenih za krivičnih dela ili osoba iz njihovog najbližeg okruženja. Radikalna tabloidna uređivačka politika na ovaj način ljude koje je već zadesila nesreća, i koji najčešće nisu svesni moći medija i mogućih posledica njihovih razgovora sa novinarima i novinarkama u okolnostima povišene emocionalne napetosti, koriste kao mamce za čitanost i posećenost svojih štampanih i onlajn izdanja“<sup>142</sup>.

U oštrm kontrastu u odnosu na prethodna istraživanja, ključni nalaz predstavljenih studija slučaja jeste da **mediji ne zadiru u privatnost nosilaca javnih funkcija ni onda kada postoji javni interes**. Može se reći da je nezainteresovanost medija srazmerna političkoj moći političara, te oni koji bi opravdano trebalo da budu pod lupom medija kao ljudi koji direktno oblikuju političke, društvene, ekonomske i druge procese u zemlji uživaju pravo da budu „ostavljeni na miru” mnogo više nego njihovi sugrađani.

141 Kleut, Jelena i Prodanović, Dragana (2017). Monitoring medija: pretpostavka nevinosti i privatnost u medijima. U: Uroš Mišljenović i Ana Toskić (ur.), Transparentnost, privatnost i pretpostavka nevinosti (str. 33-62). Beograd: Partneri za demokratske promene Srbije, str. 41.

142 Ibid, str. 60.

Kako smo i uvodu naveli, nije dovoljno da je osoba javna ličnosti i konkretno nosilac neke javne ili političke funkcije, već je potrebno da postoji javni interes. Čuvena novinarska izreka „prati novac”, koja je popularizovana u filmskoj priči o aferi Votergejt, može se primeniti kao jedno od pravila pri utvrđivanju javnog interesa koji preteže nad privatnošću. Jednom rečju, javni interes postoji uvek kada se radi o mogućoj zloupotrebi javnih resursa, kada postoji sumnja na korupciju ili bilo koje druge zakulisne radnje koje se vrše sa pozicije funkcije koje osoba obavlja.

Javni interes može se razumeti i u nešto širem određenju, posebno značajnom za izabrane funkcionere, i tada može uključiti sve **informacije koje su značajne za vrednovanje političkih aktera**. U tom duhu, čini se, i Kodeks novinara Srbije navodi i stav da se podaci iz privatnog života javnih ličnosti objavljuju „ukoliko su u suprotnosti s duhom funkcije koju ta ličnost obavlja, ili idejama koje javno zastupa.”<sup>143</sup> U ovom kontekstu može se posmatrati medijski tretman operacije ministra zdravlja u inostranstvu: iako se ne radi o zloupotrebi položaja, reč je poverenju u sistem zdravstva koje ministar stvara, odnosno urušava odlaskom u drugu zemlju. Takođe, u ovom ključu može se interpretirati pravo javnosti da zna (van)bračne prilike osoba koje sutra treba da ocene na izborima.

Međutim, tema o kojoj se izveštava samo je jedan element u balansiranju prava na privatnost i slobode medija, odnosno prava javnosti da dobije informaciju. Drugi element je način na koji se teme obrađuju, a onda posredno cilj koji izveštavanje ispunjava. Jedan od zaključaka koji proizilazi iz studija slučaja jeste da **interes za senzacijom i lakom diskvalifikacijom preteže nad javnim interesom**. Ovo je vidljivo u slučaju medijskog tretmana saobraćajne nesreće ministarke bez portfelja ili u slučaju izveštavanja o odmoru političara. U prvom, mediji koriste manir senzacionalističkog izveštavanja koji pažnju pomera sa zloupotrebe javnih resursa (službeni automobil koji je korišćen za odlazak na stranački skup) na periferne teme poput bolničkih poseta. U drugom, mediji ne pokušavaju da analizom samere prihode i troškove odlaska na odmor već populistički nastupaju sa namerom da pokažu luksuz u kojem političke elite provode odmor. Da li ovakvi tekstovi služe informisanju ili zabavljanju čitalaca nije uvek lako proceniti jer bi ovakva procena morala da ispita i publiku. Ipak jasno je da fokus nije na temeljnom novinarstvu zasnovanom na profesionalnim načelima koje propisuje Kodeks novinara Srbije (recimo, istinitost i objektivnost, obaveza novinarske pažnje).

Na osnovu ovih uvida, prethodno izneti niz preporuka možemo dopuniti i sledećim:

- Kada izveštavaju o maloletnoj deci javnih funkcionera novinari moraju biti posebno oprezni, ceneći detetovo pravo na privatnosti više nego javni karakter nosioca funkcije. Funkcioneri ponekad sami saopštavaju informacije o svojoj deci jer time političkoj ulozi pridodaju ulogu roditelja sa kojom se publika i birači lakše identifikuju. Pominjanje

---

143 <http://www.savetzastampu.rs/latinica/kodeks-novinara-srbije/63/2012/08/14/kodeks-novinara-srbije.html>

dece dakle može biti efikasno sredstvo u političkom marketingu. Odgovornost je medija da bez obzira na to zaštite dečija prava bez i da ovakvu (zlo)upotrebu dece propitaju.

- Institucije bi trebalo da rade u službi javnosti, da štite sebe i svoj imidž, a ne pojedince – bez obzira to koliko visoke funkcije zauzimaju. Na taj način, institucije mogu doprineti povećanju poverenja javnosti.
- Medijski tretman zdravstvenog stanja nosilaca javnih funkcija, kao situacija kada se funkcioneri nađu u ulozi žrtve (nesreća) trebalo bi posebno formulisati u Kodeksu novinara Srbije, i u odnosu na ovu temu odrediti sve relevantne činioce testa javnog interesa.
- Potrebno je obrazovati javnost o svim nijansama prava na privatnost, posebno kada se radi o privatnosti nosilaca javnih funkcija. Ako je jedan od elemenata procene odnosa između prava na privatnost i slobode štampa uloga koju informacija ima u životu ljudi – da li ih informiše ili zabavlja – onda je od posebnog značaja opismenjivanje građana i građanki o različitim funkcijama medijskih sadržaja.
- Podsticati novinare da u praksi proveravaju granice između privatnog i javnog. Kako je u uvodu navedeno, šta sve čini privatnost, a šta opravdani javni interes neprestano se pregovara u društvu i posledično menja ili dodatno specifikuje. Ukoliko novinari, ne zbog osećaja za pravo na privatnost, već iz drugih razloga, ne propituju ove granice onda će one uvek ostati nedorečene.

## Literatura

- Božović, Dragana (2017). Novinarska etika i sekundarna viktimizacijau štampanim medijima u Srbiji. CM: CommunicationandMedia, 12(40): 37–66.
- Dawes, Simon (2014). PressFreedom, Privacy and The Public Sphere, *Journalism Studies*, 15:1, 17–32, DOI: 10.1080/1461670X.2013.765637
- European Union Agency for Fundamental Rights (2014). *Handbook on European Data Protection Law*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Kleut, Jelena i Mišljenović, Uroš (2016). *Zaštita privatnosti i pretpostavka nevinosti u medijima*. Beograd: Partneri za demokratske promene Srbija.
- Kleut, Jelena i Prodanović, Dragana (2017). Monitoring medija: pretpostavka nevinosti i privatnost u medijima. U: Uroš Mišljenović i Ana Toskić (ur.), *Transparentnost, privatnost i pretpostavka nevinosti* (str. 33–62). Beograd: Partneri za demokratske promene Srbija.
- Kodeks novinara Srbije (2012). Savet za štampu. URL:
- <http://www.savetzastampu.rs/latinica/kodeks-novinara-srbije/63/2012/08/14/kodeks-novinara-srbije.html>.
- Mršević, Zorica (2013). *Kvalitativna analiza medijskog izveštavanja o nasilju nadženama u Srbiji*. Beograd: Program Ujedinjenih nacija za razvoj.
- Rozenberg, Joshua (2004). *Privacy and thePress*. Oxford: OxfordUniversityPress.
- Savet za štampu (2017). Monitoring poštovanja Kodeksa novinara Srbije. URL:

<http://www.savetzastampu.rs/cirilica/monitoring-postovanja-kodeksa-novinara-srbije/132/2017/01/25/1365/rezultatimonitoringa-postovanja-kodeksa-novina-ra-u-dnevnim-novinama-od-marta-do-decembra-2016.html>.

- Savet za štampu (2017). Smernice za primenu Kodeksa novinara Srbije u onlajn okruženju. URL: <http://www.savetzastampu.rs/cirilica/smernice-za-primenu-kodeksa-novina-ra-srbije-u-onlajn-okruzenju>.
- Shackelford, Scott. J. (2012). Fragile Merchandise: A Comparative Analysis of the Privacy Rights for Public Figures. *American Business Law Journal*, 49(1): 125–208.
- Whitehouse, Ginny (2010). Newsgathering and Privacy: Expanding Ethics Codes to Reflect Change in the Digital Media Age. *Journal of Mass Media Ethics: Exploring Questions of Media Morality*, 25:4, 310-327.

## U susret izmenama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja

U prvom poglavlju publikacije predstavljeno je istraživanje o primeni testa javnog interesa u kontekstu pristupa informacijama od javnog značaja. Opisani problemi nastaju u praksi uglavnom zbog pogrešnog razumevanja balansa između prava javnosti da zna i prava na zaštitu podataka o ličnosti. Nadamo se da su nalazi istraživanja pomogli rukovodcima da razjasne dileme koje imaju u praksi, a tražiocima informacija da bolje razumeju svoja prava i sagledaju osnovanost odluka organa javne vlasti kada im uskrate ili ograniče pristup informacijama od javnog značaja, pozivajući se na neophodnost zaštite privatnosti lica.

No, neizostavni deo rasprave o navedenim problemima, šire gledano, jeste i to da organi javne vlasti ponekad ne postupaju po rešenjima Poverenika kao drugostepenog organa. Neki od takvih slučajeva već su navedeni u publikaciji, dok se drugi odnose na informacije o radu organa javne vlasti u vezi sa ugovorima koje su oni zaključili sa komercijalnim subjektima, zatim o dodeljivanju budžetskih sredstava, raspolaganjem javnim resursima, i sl.<sup>144</sup>

Poverenik je početkom aprila 2018. objavio da je tokom 2017. zabeležio 203 slučaja u kojima je rešenjem naložio dostavljanje traženih informacija, a da organi ili nisu postupili po nalogu iz rešenja, ili su propustili da obaveste Poverenika da to jesu učinili.<sup>145</sup> Na ovoj listi prednjači Ministarstvo unutrašnjih poslova koje je u 23 slučaja u 2017. godini odbilo da postupi po Poverenikovom rešenju, ili je propustilo da obavesti Poverenika o izvršenju rešenja, slede ga Ministarstvo odbrane i Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine sa po 8 slučajeva, zatim Ministarstvo finansija, Više javno tužilaštvo u Beogradu, Železnice Srbije i „AirSrbija“ sa po 6 slučajeva.

Da podsetimo, rešenje Poverenika je prema članu 28. ZSPIOJZ *obavezujuće, konačno i izvršno*, što ukazuje da organi vlasti kada ne postupe po rešenju Poverenika, krše Zakon.

Poverenik u takvim slučajevima može sprovesti administrativno izvršenje rešenja, prinudnim putem, odnosno novčanom kaznom, i to do iznosa od 200.000 dinara. Međutim, videli smo i na primerima u fokusu ove analize da se institucije odlučuju da plate kaznu, dok informacije ostaju i dalje nedostupne javnosti. Ovakav mehanizam kažnjavanja očigledno ne daje rezultate, imajući u vidu da kazne ne plaćaju odgovorna lica u organu vlasti, već se

---

144 Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Izveštaj o sporvođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, za 2016. godinu, str:9.

145 Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, „Pregled rešenja Poverenika donetih u 2017. godini koja nisu izvršena ili po kojima organ vlasti nije obavesti Poverenika da je postupio po nalogu iz rešenja“: [goo.gl/poZFGZ](http://goo.gl/poZFGZ)

naplaćuju iz budžeta institucije, dakle, novcem poreskih obveznika i/ili korisnika usluga tih organa vlasti.

Dodatni mehanizam da se osigura sprovođenje rešenja Poverenika predviđen je članom 28. Zakona: *Ako Poverenik ne može sprovesti svoje rešenje [...] Vlada mu na njegov zahtev pruža pomoć u postupku administrativnog izvršenja tog rešenja - primenom mera iz svoje nadležnosti, odnosno obezbeđivanjem izvršenja rešenja Poverenika neposrednom prinudom.*

Prema godišnjim izveštajima Poverenika, ali i brojnim člancima i apelima u javnosti, Vlada nikada nije pružila pomoć, tj. obezbedila izvršenje nekog od rešenja Poverenika, (iz Tabele br. 1. se vidi broj Poverenikovih zahteva za pomoć Vladi). U procesu izrade ove analize 6. novembra 2017. godine poslali smo Vladi zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, u kojem smo postavili sledeća pitanja:

- Koliki je broj slučajeva u kojima je Vlada primenom mera iz svoje nadležnosti obezbedila izvršenje rešenja Poverenika, i to tokom 2014, 2015. i 2016. godine, o kojim subjektima (državnim organima, javnim preduzećima i sl.) je reč, kao i koje je mere iz svoje nadležnosti primenila?

Vlada nije odgovorila na upućeni zahtev do zaključenja teksta ove publikacije.

Zbog svega navedenog, nužno je u okviru najavljenih izmena i dopuna Zakona utvrditi nove načine za efikasno izvršenje Poverenikovih rešenja, jer novčane kazne ne podstiču odgovorne u organima javne vlasti da postupaju po Poverenikovim rešenjima, a mehanizam prema kom Vlada primenjujući mere iz svoje nadležnosti pruža pomoć Povereniku, očigledno ne funkcioniše u praksi.

Sa druge strane ovlašćenje za pokretanje prekršajnog postupka poseduju Upravni inspektorat i fizičko lice čije je lično pravo povređeno,<sup>146</sup> dok Poverenik nema takvo ovlašćenje. Pa tako, od 2010 - 2014. godine Upravni inspektorat nijednom nije iskoristio svoje ovlašćenje pokretanja prekršajnog postupka, iako se, na primer, samo u 2013. godini Poverenik obraćao Upravnom inspektoratu čak 283 puta. U 2014. godini Upravna inspekcija našla je da ima povoda da pokrene tek 4 prekršajna postupka, od 350 obraćanja Poverenika za inspeksijski nadzor (pogledati Tabelu br. 1.).

---

146 Pravni stav usvojen na sednici Građanskog odeljenja Vrhovnog kasacionog suda, održanoj 06.12.2016. godine, Vrhovni kasacioni sud, <http://www.vk.sud.rs/sr/građanska-materija-0> (preuzeto 10.06.2017.)

Tabela 1.<sup>147</sup>

Vrste aktivnosti i mere	2013.	2014.	2015.	2016.
<b>Primljene žalbe u službi Poverenika</b>	3.300	3.929	3.821	3.474
<b>Predlozi Poverenika za prinudno izvršenje njegovih rešenja</b>	92	199	189	245
<b>Doneti zaključci o kažnjavanju u postupku izvršenja</b>	34	59	59	148
<b>Ukupan iznos novčanih kazni u postupku prinudnog izvršenja rešenja, u dinarima</b>	2.440.000	4.540.000	4.380.000	13.200.000
<b>Zahtevi Poverenika Vladi da pruži pomoć - obezbedi izvršenje rešenja</b>	7	13	24	61
<b>Broj predmeta po kojima je Poverenik zahtevao da Upravna inspekcija izvrši nadzor i pokrene prekršajni postupak</b>	283	350	306	318
<b>Broj podnetih zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka od strane Upravne inspekcije</b>	0	4	49	38

Pohvalno je to da Upravni inspektorat sve češće koristi svoja ovlašćenja i pokreće prekršajne postupke protiv nosilaca javnih ovlašćenja koji ne postupaju po rešenjima Poverenika, kako se to može videti iz Tabele 1. Međutim, smatramo da je neophodno Povereniku poveriti ulogu nadzornog organa i dati ovlašćenje za pokretanje prekršajnog postupka.

Ovo treba učiniti iz principijelnih i praktičnih razloga. Pre svega, aktuelno rešenje, prema kojem nadzor u domenu pristupa informacijama od javnog značaja sprovodi Ministarstvo DULS, sadrži rizike od (direktnih ili indirektnih) političkih i drugih pritisaka na Upravni inspektorat da primeni svoja ovlašćenja. Nadzor treba da sprovodi organ nezavisan u vršenju svojih nedležnosti, izdvojen iz izvršne vlasti. Takvo rešenje može da omogući neutralnost i neselektivnost u postupanju kada je predmet nadzora postupanje organa izvršne vlasti.

Praktični razlozi za ovakav predlog proističu iz primene Zakona od 2004. godine i činjenice da u politički osetljivim predmetima – kada organi izvršne vlasti ili državna preduzeća nisu postupala po Zakonu – Ministarstvo DULS nije uvek primenjivalo svoje nadležnosti u vezi sa pokretanjem prekršajnih postupaka, uprkos apelima Poverenika koji takve postupke, po važećem Zakonu, ne može pokretati.

<sup>147</sup> Iz Izveštaja o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, za 2013, 2014, 2015. i 2016. godinu, <http://www.poverenik.org.rs/sr/izvestaji-poverenika.html>



Treba dodati i to da su prekršajni sudovi koji su nadležni za vođenje postupka u slučaju kršenja prava propisanih ovim Zakonom, zatrpani predmetima iz raznih oblasti. Istovremeno, rokovi za zastarevanje su veoma kratki, kao i za većinu povreda prava koja se smatraju prekršajem. Pored toga, u situacijama u kojima je došlo do izricanja kazne, one su na granici zakonskog minimuma.<sup>148</sup> Jedan od načina za prevazilaženje ovog problema može biti produženje rokova zastarelosti za prekršaje utvrđene Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Prekršajnoj odgovornosti za kršenje Zakona ovde treba posvetiti dodatnu pažnju jer jedino ovakav mehanizam predviđa utvrđivanje odgovornosti odgovornog lica u organu koji krši Zakon. U okviru sprovedenog istraživanja nastojali smo da utvrdimo u kojim slučajevima su aktivirani svi postojeći mehanizmi sankcionisanja kršenja Zakona, koji uključuju:

- a) Izricanje mandatnih (novčanih) kazni Poverenika organu vlasti koji krši Zakon,
- b) Zahtev Poverenika Vladi Srbije da obezbedi izvršenje njegovih rešenja kod organa koji krši Zakon,
- c) Podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka od strane Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave protiv organa koji krši Zakon.

Podaci koje smo prikupili odnose se na nepostupanje organa vlasti po rešenjima Poverenika iz 2016. godine. Metodološki, istraživači su prvo od Poverenika pribavili informacije u vezi sa slučajevima za koje je zatražena pomoć od Vlade u 2016. godini. Ukupan broj takvih slučajeva bio je 61, kako je i navedeno u Tabeli 1. Sledeći korak bio je upućivanje zahteva za pristup informacijama od javnog značaja Upravnom inspektoratu u kojem smo tražili da nam dostave informacije o tome u kojim organima vlasti su tokom 2016. sprovodili nadzor nad primenom Zakona i u kojim slučajevima su podneli zahteve za pokretanje prekršajnog postupka.

Nakon upoređivanja podataka koje smo dobili, utvrdili smo da postoji ukupno deset slučajeva kršenja Zakona u kojima su pokrenuti svi pobrojani mehanizmi sankcionisanja kršenja Zakona. Radi se o sledećim organima vlasti:

- Telekom Srbija a.d, ukupno 6 zahteva u periodu od maja do decembra 2016.
- Institut za ratarstvo i povrtarstvo Novi Sad, april 2016.
- Fond za razvoj Republike Srbije Niš, novembar 2016.
- Železnice Srbije a.d. Beograd, decembar 2016. i
- JP Srbijagas, decembar 2016.

---

<sup>148</sup> Prema Izveštaju o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, za 2016. godinu, str:11, <http://www.poverenik.org.rs/sr/izvestaji-poverenika.html>

Ovako mali broj slučajeva daje razloga za zabrinutost, imajući u vidu podatke iz Tabele 1. koji ilustruju obim kršenja Zakona. Dodatni razlog za zabrinutost predstavlja i činjenica da neki predmeti nisu okončani, iako je od njihovog pokretanja proteklo više od godinu dana. U Tabeli 2. Prikazano je postupanje nadležnih prekršajnih sudova u vezi sa opisanim slučajevima.

Tabela 2.

Postupanje prekršajnog suda	Odbačen zahtev	Pravnosnažna presuda -osudjuća-	Pravnosnažna presuda -oslobađajuća-	Presuda nije postala pravnosnažna	Prekršajni postupak i dalje u toku
Prekršajni sud u Beogradu 02. april.2018. <sup>149</sup>	1- Telekom Srbija a.d. <sup>150</sup>	3- Telekom Srbija a.d.	/		2- Telekom Srbija a.d. 1- Železnice Srbije a.d. Beograd
Prekršajni sud u Novom Sadu 15. mart. 2018.		1- Institut za ratarstvo i povrtarstvo Novi Sad	/	1- JP Srbijagas	
Prekršajni sud u Nišu 12. mart. 2018.			/		1- Fond za razvoj Republike Srbije, Niš

Vidimo dakle da polovina prekršajih postupaka nije okončana, iako se radi o predmetima u kojima je još tokom 2016. godine Poverenik utvrdio kršenje zakona. Ova okolnost dodatno ilustruje da tražioci informacija i javnost generalno, po važećem Zakonu ne uživaju adekvatan nivo zaštite prava na pristup informacijama kada ovo pravo uskrate organi vlasti.

U vezi sa sankcionisanjem nezakonitog postupanja, treba uzeti u obzir još jedan faktor. Iz Tabele 2. vidimo da postoje pravnosnažne sudke odluke koje utvrđuju da su organ vlasti i odgovorno lice u organu vlasti prekršili Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Odgovorna lica u ovim organima i dalje obavljaju ove odgovorne funkcije, iako

149 Datumi u tabeli 2. predstavljaju datume kada su prekršajni sudovi odgovorili na zahteve za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, koje su uputili Partneri Srbija u toku istraživanja.

150 U međuvremenu izvršeno rešenje Poverenika.

su u dužem vremenskom periodu odbijali da postupe po obavezujućim, konačnim i izvršnim odlukama jednog nezavisnog organa, i iako je okončanim sudskim postupkom utvrđeno da su vršeci svoju dužnost prekršili Zakon. Zbog toga možemo konstatovati da su izostali drugi vidovi odgovornosti odgovornih lica u ovim organima. Ukoliko bi mehanizmi razrešenja odgovornih lica bili aktivirani, utemeljio bi se značajan motivišući faktor za primenu Zakona.

Sve navedeno ukazuje da postojeći kazneni mehanizmi za kršenje Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja nemaju željeni preventivni (odvrćajući) karakter. Novčane kazne koje Poverenik i prekršajni sudovi izriču institucijama naplaćuju se iz budžeta organa vlasti. Novčana kazna u prekršajnom postupku za odgovorno lice je niska, dok drugi vidovi odgovornosti najčešće nisu stavljeni u funkciju. U situacijama kada rukovodstvo organa vlasti ima interes da informaciju ne objavi, stiče se utisak da merenje koristi i štete ide u prilog odluci da se informacija ne objavi, to jest da se odgovornim licima u organu više „isplati“ da organ, pa čak i oni sami, budu kažnjeni, dok informacije ostaju i dalje nedostupne javnosti.

## **1. Preporuke za izmene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja**

Upravo zbog ovih sistemskih nedostataka važećeg Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Partneri Srbija odazvali su se pozivu Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave i uzeli učešće u procesu izmena i dopuna Zakona. Prvo smo to učinili dostavljanjem komentara na Polazne osnove za izradu Nacrta zakona o izmenama i dopunama zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.<sup>151</sup> Nakon što je Ministarstvo objavilo Nacrt zakona, dostavili smo komentare i predloge. Ukratko ih predstavljamo u nastavku:

- Odustati od predloženog rešenja iz Nacrta zakona, da se državna preduzeća – društva kapitala – izuzmu iz kruga obveznika Zakona.
- Odustati od predloženog rešenja iz Nacrta zakona, da obveznici zakona mogu pokretati upravne sporove protiv rešenja Poverenika.
- Urediti postupak u slučajevima kada je neophodno da Vlada obezbedi izvršenje rešenja Poverenika.
- Izmestiti nadzor nad sprovođenjem Zakona iz Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave i preneti ovu nadležnost na Poverenika. Proširene nadležnosti Poverenika treba da obuhvate pokretanje prekršajnog postupka.
- Pravnu i političku odgovornost za kršenje Zakona treba vezati za odgovorna fizička lica u organu vlasti.

---

<sup>151</sup> Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Akti na javnoj raspravi, Poziv za učešće u javnoj raspravi o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja <http://www.mduls.gov.rs/dokumenta-zakoni-javne-rasprave.php>

- Olakšati primenu testa javnog interesa u smislu člana 14. Zakona, tako da se:
  - Ustanove kriterijumi za procenu da li objavljivanje ličnih podataka konstituiše povredu privatnosti,
  - Utvrde pravila za tretman podataka o javnim službenicima i njihovom radu u vezi sa razlozima za ograničenje prava javnosti da zna,
  - Precizira da je obrada podataka o ličnosti zakonita kada preteže interes javnosti da zna.
- Predvideti duže rokove zastarelosti za pokretanje i vođenje prekršajnih postupaka u oblasti slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja, razmotriti mogućnost da prekršajni postupci u ovoj oblasti budu hitni i odgovarajuće izmeniti Zakon o prekršajima.
- Potrebno je uspostaviti standarde anonimizacije podataka o ličnosti prilikom primene Zakona.

Organizacija Partneri za demokratske promene Srbija (Partneri Srbija) bavi se unapređenjem vladavine prava, prevencijom i alternativnim rešavanjem sukoba, razvojem demokratije i zaštitom ljudskih prava. Partneri Srbija sprovode projekte u oblasti medijacije, reforme pravnog sistema, informacija od javnog značaja i zaštite podataka o ličnosti, anti-diskriminacije i anti-korupcije, i pružaju usluge medijacije, besplatne pravne pomoći, treninga, coaching-a, konsaltinga, kao i istraživanja, analitike i pisanja zakonodavnih predloga u ovim i drugim oblastima.

[www.partners-serbia.org](http://www.partners-serbia.org)