

Naslov:

Slobodan pristup informacijama i tajnost podataka
Komentari zakona sa preporukama

Autor:

Helen Darbshire
Access Info Europe
Mreža za afirmaciju nevladinog sektora – MANS

Dizajn i prelom:

Dejan Milovac

Štampa:

"Lider" – 069 016 054

Kontakt:

Mreža za afirmaciju nevladinog sektora – MANS
Bohinjska bb, Stari aerodrom, Podgorica, Montenegro
Tel/fax +381.81.652.265
mans@cg.yu, www.mans.cg.yu

**SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA
I TAJNOST PODATAKA U CRNOJ GORI**

Komentari zakona sa preporukama

2007

3

SADRŽAJ

DIO I: ZAKON O SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA

Uvod	6
1.1. Odredbe Zakona koje se odnose na pravo na dobijanje informacija	7
1.2. Odgovorna lica i obaveza za pružanje pomoći	7
1.3. Zahtjevi za informacijom: pismeni i usmeni	9
1.4. Oblici pristupa	10
1.5. Vremenski rokovi	11
1.6. Troškovi postupka	13
1.7. Izuzeci: Informacije koje se ne mogu uskratiti	14
1.8. Objavljivanje informacija po službenoj dužnosti	14
1.9. Informacije o životnoj sredini	17
1.10. Veza sa Zakonom o arhivskoj građi	18
1.11. Zaštita onih koji objelodane informacije	18
1.12. Kazne	19
1.13. Zaštita ličnih podataka	20
1.14. Komisija za informacije ili Komesar za informacije	21

DIO II - ODREDBE O TAJNOSTI INFORMACIJA I IZUZECI U CRNOGORSKOM ZAKONU O SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA I ODNOSNIM PROPISIMA

Uvod	25
2.1. Izuzeci u pravu na pristup informacijama koje dozvoljava međunarodno pravo	25
2.2. Izuzeci u odredbama crnogorskog Zakona o slobodnom pristupu informacijama	31
2.3. Priroda i struktura zakona o državnim tajnama	38
2.4. Zaštita komercijalnih interesa i službena tajna	40
Podaci o autoru	45

DIO I

ZAKON O SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA

Uvod

Cilj ove analize i preporuka jesteo da predloži načine na koji crnogorski Zakon o slobodnom pristupu informacijama (ZSPI) može biti izmijenjen i dopunjen kako bi se obezbijedilo potpunije poštovanje prava na pristup informacijama. ZSPI koji je usvojen u novembru 2005. godine već se pokazao korisnim time što je omogućio da informacije koje ranije u Crnoj Gori nisu bile javne sada budu pristupačne javnosti. Ovo uključuje informacije koje se odnose na privatizaciju državnih kompanija i osnovne informacije o finansiranju i organizaciji tajnih službi.

Međutim, postoji čitav niz odredbi ovog Zakona koje su i dalje nejasne, neprecizne ili kontradiktorne i koje ne zadovoljavaju međunarodne standarde. Ovo se odnosi na odredbe o kopiranju i cijenama, na potrebu da se postave službenici za informacije u svakom organu vlasti i potrebu da se razjasne i dorade pitanja u vezi sa vremenskim rokovima. Postoje i neki elementi obezbjeđivanja prava na informacije kojih nema u ovom Zakonu, a koji bi pomogli lakšem radu i onih koji traže i onih koji pružaju informacije. To se odnosi na obavezu da se pomogne podnosiocu zahtjeva za informacije, na pružanje informacije po službenoj dužnosti, na više detalja u vezi sa zaštitom ličnih podataka, boljem pojašnjenju prava na informacije o zaštiti životne sredine i uvođenju institucije Komesara za informacije.

U sprovođenju ove analize rukovodili smo se utvrđenim međunarodnim standardima, uključujući i odredbe Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, Evropskog suda za ljudska prava i Preporuke 2002(2) Savjeta Evrope koja se odnosi na Pristup službenim dokumentima. Takođe smo se pozvali na komparativnu pravnu i sudsku praksu, posebno onu iz država članica Evropske Unije.

Međunarodno pravo je jasno odredilo ne samo pravo na pristup informacijama, već i na pozitivnu obavezu organa vlasti da poštuju ovo pravo i preduzmu odgovarajuće mjere kako bi obezbijedili da informacije budu dostupne javnosti. Inter-Američki sud za ljudska prava, donoseći odluku u slučaju "Klod Rejs protiv Čilea", potvrdio je

"pravo svih pojedinaca da traže pristup informacijama u državnom posjedu... (i) pravo pojedinca da dobije takvu informaciju, kao i pozitivnu obavezu države da je ozbezbijedi, tako da pojedinac može da ima pristup toj informaciji ili primi odgovor koji uključuje objašnjenje kada, iz nekog od razloga koje dozvoljava Konvencija, država ima pravo da ograniči pristup informaciji u nekom konkretnom slučaju. ("Klod protiv Čilea", stav 77 presude od 19. septembra 2006.)

U skladu sa ovim, pozitivno je to što crnogorski Zakon o slobodnom pristupu informacijama u članu 1, stav 3 jasno definiše da će se u obezbjeđivanju ovog prava uzimati u obzir odredbe međunarodnog prava vezane za ljudska prava. Ova odredba je važna jer treba da pruži smjernice sudu u tumačenju prava (kao što se već desilo sa barem jednom odlukom Vrhovnog suda), kao i da autorima Zakona pomogne u njegovoj reviziji.

1.1. Odredbe Zakona koje se odnose na pravo na dobijanje informacija

U skladu sa obavezama Crne Gore, na osnovu odredbi međunarodnog prava o ljudskim pravima, ZSPI sadrži jedan broj dobro sročениh odredbi o principima koji jasno uspostavljaju pravo na informacije. Ovo se odnosi na:

- Princip javnosti informacija u posjedu organa vlasti (član 1, stav 1 i član 2.1);
- Princip da svako (sva pravna i fizička lica) mogu tražiti informaciju (član 1, stav 2; član 4.5);
- Princip nediskriminacije protiv onih koji ostvaruju svoje pravo na informaciju (član 2.2);
- Pravo na pristup, osim u slučajevima predviđenim zakonom, svim informacijama u posjedu organa vlasti (član 1, stav 2; član 4.1);
- Definicija organa vlasti koja uključuje sve organe koji obavljaju javne funkcije ili čiji se radi finansira iz javnih prihoda (član 4.3);
- Princip omogućavanja lakog ostvarivanja ovog prava, sadržan u Preporuci 2002(2) Savjeta Evrope, u Principu V koji glasi da "*formalnosti u vezi sa zahtjevom treba da budu svedene na minimum*". Crnogorski Zakon poštuje ovaj princip u članu 2.3 i 2.4;
- Princip da pristup informacijama treba da bude brz (član 2.4); vremenski rok koji je utvrđen Zakonom (8 dana za prvu odluku) u skladu je sa komparativnim standardima.

Međutim, kao što je primijećeno u narednim poglavljima, neki od ovih principa nisu podržani detaljnim odredbama Zakona vezanim za postupak pristupu informacijama. Na primjer, kako primjećujemo u Poglavlju 4, postoje u stvari problemi sa odredbama Zakona vezano za pristup kad je u pitanju pravo na kopiranje.

1.2. Odgovorna lica i obaveza za pružanje pomoći

U odredbama vezanim za definicije (član 4), ZSPI pominje i "odgovorno lice" za postupanje po zahtjevu za pristup informacijama. Zakon takođe nalaže svim organima vlasti da objave "imena lica ovlašćenih za postupanje po zahtjevu za pristup informacijama" (član 5). Međutim, ove odredbe ne definišu preciznu obavezu svakog organa vlasti da postavi barem jednu osobu koja je zadužena za rad sa zahtjevima za informacije. Većina zakona o pristupu informacijama sadrži obavezu da u svakom organu vlasti barem jedna osoba, na osnovu zakona, bude imenovana kao Službenik za informacije koji je odgovoran za primanje zahtjeva za informacije i postupanje po njima, kao i da obezbijedi poštovanje drugih odredbi Zakona, kao što je službeno objavljivanje materijala i vođenje statistike o broju zahtjeva i pruženim informacijama.

Ta osoba ne treba da bude osoba zadužena za odnose s javnošću tog organa, jer se radi o sasvim drugačijoj vrsti posla. U većim institucijama to treba da bude osoba koja će se isključivo baviti ovim poslovima, a u većim centralnim organima vlasti, za ove poslove trebalo bi postaviti više od jedne osobe. U svim slučajevima trebalo bi postaviti zamjenika ili pomoćnika kako bi se omogućilo da kada je Službenik za informacije odsutan sa posla više od jedan dan (sastanci, putovanja, odmor, bolovanje) postoji neko ko može postupati po zahtjevima.

Organ vlasti treba da ima obavezu da objavi imena, e-mail i službeni telefonski broj i Službenika za informacije i njegovog zamjenika na web sajtu, drugim javnim mjestima i u svim materijalima o pravu na pristup informacijama koje taj organ priprema.

Takođe primjećujemo da postojanje Službenika za informacije ne podrazumijeva umanjeње krajnje odgovornosti koju ima rukovodilac organa u smislu poštovanja Zakona. Ipak, Službenik za informacije treba da bude dovoljno obučen da donosi odluke o pružanju informacije, posebno rutinskih informacija (vidi Poglavlje 8), bez potrebe da se konsultuje sa nadređenima. U suštini, neki zakoni zahtijevaju da su samo za odluke o nepružanju informacije potrebne interne konsultacije, a da formalne odluke i odluke za pružanje informacije treba da budu više automatske.

Druga funkcija Službenika za informacije jeste da pruži pomoć onima koji traže informacije. Primjećujemo da član 17 dozvoljava državnim organima da traže pojašnjenje od podnosioca zahtjeva u vezi sa prirodom njegovog zahtjeva, ali se ne traži da im se mora pružiti pomoć u formulisanju zahtjeva kako bi državnom organu taj zahtjev bio dovoljno jasan da može postupiti po njemu. Primjećujemo da Preporuka 2002(2) Savjeta Evrope u Principu VI.5 ovo jasno definiše:

Organ vlasti treba da pomogne podnosiocu zahtjeva, koliko je god to moguće, da identifikuje traženi službeni dokument, ali organ vlasti nema obavezu da izađe u susret zahtjevu ako se radi o dokumentu koji se ne može identifikovati.

ZSPI sadrži drugi dio ovog principa, ali ne uključuje i prvi dio. Ovo bi trebalo promijeniti. Ako podnositelj zahtjeva vjeruje da je zahtjev dovoljno jasan, organ vlasti ima obavezu da ga prihvati i da pokuša da procesuiraj zahtjev. Organ vlasti može odbaciti zahtjev pozivajući se na njegovu nejasnoću samo ako pokaže da je organ uložio napor da pomogne podnosiocu zahtjeva da identifikuje informaciju i dobru volju da odgovori na zahtjev.

Ovlašćenja Službenika za informacije uključuju donošenje odluka da pruži informaciju bez apsolutne obaveze da konsultuje rukovodioca organa ili druga nadležna lica. Međutim, preporučuje se da oni nemaju pravo da odbiju pristup na informaciju i da odluku o nepružanju informacije može donijeti ili rukovodilac institucije (koji u svakom slučaju ima zakonsku obavezu u odnosu na odluku) ili komisije koja se sastoji od rukovodilaca tog organa.

Preporuke:

- Unijeti jasnu odredbu kojom se obavezuje svaki organ vlasti da imenuje službenika odgovornog za proces pristupa informacijama ("Službenik za informacije") i da objavi njegovo/njeno ime na web sajtu, kao i službeni telefon, e-mail adresu i mail adresu za slanje zahtjeva.
- Treba imenovati zamjenika/pomoćnika službenika za informacije, a njegovo/njeno ime i kontakt detalje treba učiniti dostupnim javnosti.
- U Zakon treba unijeti odredbe o utvrđivanju obaveze da se pomogne podnosiocu zahtjeva. Ova obaveza treba da uključuje pomoć svim podnosiocima u formulisanju zahtjeva, pomoć podnosiocima da identifikuju tačan organ kome se upućuje zahtjev i da pomognu licima sa invaliditetom i nepismenim podnosiocima zahtjeva da napišu svoj zahtjev. Nepružanje ovakve pomoći trebalo bi smatrati kršenjem ZSPI i to bi povlačilo za sobom kaznu koju odredi institucija.

1.3. Zahtjevi za informacijom: pismeni i usmeni

Zakon definiše odredbe o zahtjevu za informacijama koje su, generalno gledano, u skladu sa međunarodnim i komparativnim standardima. Pozitivno je to što podnosilac zahtjeva ne mora da plaća taksu za pristup informaciji, a podrazumijeva se (iako nije eksplicitno rečeno) da podnosioci ne moraju da pruže razloge za traženje informacije.

U pogledu informacije koju podnosilac mora da pruži, pozitivno je to što poznosilac zahtjeva samo treba da pruži osnovnu informaciju koja se traži i, ukoliko želi, bilo koju dodatnu informaciju koja može pomoći da se identifikuju podaci koje traži. Takođe je pozitivno i to što organ vlasti ne može da nameće način traženja informacije.

S druge strane, Zakon obavezuje podnosioca zahtjeva da pruži osnovne podatke o sebi (ime i adresu). Preporučujemo da je dovoljno tražiti e-mail adresu za zahtjeve koji se podnose e-mailom.

Zakon omogućava da se zahtjevi mogu podnijeti u pisanoj formi ili e-mailom, ali, na žalost, ne dozvoljava usmene zahtjeve. Preporučujemo usmene zahtjeve kada podnosilac zahtjeva traži neku informaciju koja bi mogla ili trebalo da bude dostupna odmah (vidjeti poglavlje o objavljivanju informacija po službenoj dužnosti). Na primjer, podnosiocu be trebalo omogućiti da ode u organ vlasti i usmeno traži informaciju kao što je godišnji izvještaj, bez potrebe da popunjava zahtjev. Na sličan način, trebalo bi omogućiti da se iste informacije mogu dobiti telefonom ili putem pošte. Samo u slučajevima kada informacija nije neposredno dostupna ili kada je potrebno prikupiti informacije da bi se odgovorilo na zahtjev, od podnosioca zahtjeva se može tražiti da zahtjev podnese u pisanoj formi.

Pravo na podnošenje usmenog zahtjeva posebno bi trebalo da se primjenjuje na sve podnosioca zahtjeva sa invaliditetom za koje pisanje predstavlja problem. Oni koji su nepismeni ili imaju nizak nivo pismenosti trebalo bi takođe da imaju pravo na usmeni zahtjev. U ovakvim slučajevima, Službenik za informacije ili drugi službenik koji radi sa javnošću treba da ima obavezu da za ova lica sam sroči zahtjev u pisanom obliku.

Preporuke:

- Zakon treba dopuniti kako bi se definisalo da je e-mail adresa dovoljna za odgovor na zahtjeve.
- Treba odobriti usmene zahtjeve kada se traže informacije koje treba da budu dostupne po službenoj dužnosti ili besplatno (vidjeti Poglavlje 8 o proaktivnim publikacijama i rutinskim informacijama)
- Zakon treba da utvrdi mogućnost podnošenja usmenih zahtjeva za lica sa invaliditetom ili lica koja imaju nizak stepen pismenosti. Zakon bi trebalo da omogući da u tim slučajevima Službenik za informacije ili drugo službeno lice imaju obavezu da za podnosioca napišu zahtjev u pisanoj formi.

1.4. Oblici pristupa

Jedan od nedostataka ovog Zakona koji je već izazvao značajne probleme jeste nedovoljna jasnost vezano za oblike pristupa informacijama u trenutku kada je zahtjev za pristup odobren. U članu 12.2, Zakon jasno omogućava podnosiocu da navede oblik pristupa (u smislu formata u kome je informacija sadržana), a član 13 utvrđuje načine dobijanja informacije (uvid, prepis, kopije). Član 13 takođe definiše da će u slučaju djelimičnog pristupa biti dozvoljene samo kopije, jer uvid očigledno nije moguć, što je prihvatljivo. Međutim, član 18 otvara prostor da organ vlasti donese odluku o pristupu koji ograničava pristup samo na uvid.

Ove odredbe prouzrokovale su u praksi probleme sa nekim institucijama koje omogućavaju samo pravo na uvid u dokumente (što je dovelo do ozbiljnih problema u praksi za podnosiocima zahtjeva koji traže informacije koje su jasno u javnom interesu, a nije im bilo dozvoljeno čak ni da prepisu podatke, fotografišu ili naprave zvučni snimak tokom uvida).

U ovom slučaju, Vrhovni sud je u svojoj presudi od 19. decembra 2006. godine (Vrhovni sud Republike Crne Gore, br. 83/2006) naveo sljedeće:

"Odredbe člana 13 Zakona o slobodnom pristupu informacijama definišu način ostvarivanja prava na pristup informacijama, gdje jedna od predviđenih mogućnosti jeste direktan uvid u javne spise, original ili kopiju informacije, u prostorijama organa vlasti. Ovo, međutim, ne podrazumijeva da organ vlasti može proizvoljno da odredi način pristupa po vlastitoj procjeni. Organ vlasti ima prvenstveno obavezu da razmotri mogućnost za ostvarivanje ovog prava na način naveden u zahtjevu."

Ova odluka Vrhovnog suda je u skladu sa međunarodnim pravom koje obezbjeđuje pravo da se "traži, primi i saopšti" informacija. Prijem i saopštavanje informacije može biti jasno ometeno uskraćivanjem kopije informacije. Takva interpretacija odražava komparativne standarde, gdje većina zakona dozvoljava podnosiocima zahtjeva da dobiju kopiju dokumenata koji sadrže tražene informacije. I zaista, problem koje se javio u Crnoj Gori jeste prilično neobičan po tome što postoji uobičajen problem sa uvidom u originale kod slučajeva gdje takav uvid može dovesti do oštećenja istorijskih dokumenata.

Ako organ vlasti nema mogućnost fotokopiranja za sve tražene informacije, on bi trebalo da ima obavezu da u dogovoru sa drugim državnim organom obezbijedi takve kopije. Potreba za tom eksternom pomoći u obezbjeđivanju kopija nikada ne treba da bude razlog za odbijanje zahtjeva ili za produženje vremenskog perioda u okviru kojeg je potrebno obezbijediti pristup.

pozitivno je to što Zakon definiše (član 7) da lica sa invaliditetom treba da dobiju informacije u takvom obliku da ih mogu koristiti i da organ vlasti ne može od njih tražiti da plate taksu za ovu konverziju (član 12, stav 2).

Preporuke:

- Dopune Zakona kojima će se razjasniti da postoji pravo na dobijanje kopije dokumenata.
- Zakon treba da jasno naznači da je uvid skoro uvijek jedna od opcija, pored prava da se dobiju kopije, ali da oni jedno drugo ne isključuju (tj. podnosilac zahtjeva može tražiti da vidi originale na licu mjesta i onda tražiti kopije).
- Zakon treba da jasno propiše obavezu državnog organa da pronade rješenje za problem kopiranja.
- Član 18, stav 1 treba da se dopuni kako bi se jasno odredilo da pristup putem uvida ili prepisivanja treba omogućiti samo ako to traži podnosilac zahtjeva. Zakon treba da zadrži neograničeni vremenski period za ostvarivanje prava na takav pristup.

1.5. Vremenski rokovi

Rok od 8 dana za odgovor na zahtjev, definisan članom 16, u skladu je sa međunarodnim standardima na pristup informacijama. U praksi, ukoliko poslednji dan određenog roka pada u neradni dan, dan za pružanje odgovora treba da bude prvi naredni radni dan. Međutim, kada se računaju rokovi, neradni dani su uključeni u ukupni zbir dana.

Takođe je pozitivno i to što postoji rok od 48 sati za hitne informacije (kao i kod pravila navedenog u prethodnom pasusu, ukoliko je zahtjev predat u petak popodne, odgovor bi trebalo da bude dostupan u ponedjeljak).

Primjećujemo da rok stupa na snagu na dan kada je organ vlasti primio zahtjev. U slučaju da je zahtjev lično uručen, ovo će biti jasno, jer se prilikom predaje zahtjeva daje potvrda sa brojem pod kojim je zahtjev zaveden. Ukoliko je zahtjev poslat poštom (preporučeno ili na neki drugi način) ili putem e-maila, preporučujemo da organ vlasti ima obavezu da izda potvrdu u formi obavještenja (pismo ili e-mail koji sadrže broj pod kojim je zahtjev zaveden), kako bi potvrdio datum prijema i olakšao naknadno traženje zahtjeva.

Član 18, stav 4 definiše da kada se donese odluka o pristupu, pristup će se omogućiti u okviru tri kalendarska dana u slučaju da se obezbjeđuje kopija (član 18, stav 5 određuje neograničen rok za uvid). To znači da će maksimalni rok za pristup biti 11 kalendarskih dana od dana podnošenja zahtjeva.

Primijetili smo da član 15 određuje da zahtjevi treba da budu rješavani "u skraćenom postupku". Bilo bi dobro da ova norma stoji u početnim odredbama Zakona, jer je njeno smještanje u član 15 možda suvišno.

Produženje za zahtjeve kojim se traži veći obim informacija do 15 kalendarskih dana je razuman rok i uklapa se u komparativne standarde i vremenske okvire. Međutim, Zakon bi trebalo da sadrži obavezu da ukoliko se takvo produženje primjenjuje, podnosilac zahtjeva treba da bude obaviješten u roku od prvih 8 dana predviđenih Zakonom za pružanje odgovora, da bude informisan koliko dugo će trajati produženje, kao i da mu se izda jasno sročeno obrazloženje u pisanoj formi zašto se produžava rok.

Razjašnjenje: Još jedan rok utvrđen je u odredbi člana 17 u vezi sa "otklanjanjem nedostataka" iz zahtjeva (preporučujemo "razjašnjenje" kao bolji termin u engleskom jeziku). Odbredba kaže

da ukoliko je zahtjev nepotpun ili nerazumljiv, organ vlasti može tražiti od podnosioca zahtjeva da zahtjev razjasni u roku od 8 kalendarskih dana (mada član 17, stav 3 nije u potpunosti jasan).

Međutim, Zakon ne određuje rok u kome organ vlasti mora da odgovori podnosiocu zahtjeva. Pretpostavljamo da to može biti 8 dana koji su prvobitno određeni za odgovor, ali smatramo da je to previše dug period i prepoučujemo da se odredi kraći rok, na primjer 3 kalendarska dana. Podnosilac zahtjeva bi onda imao mogućnost da podnese preformulisani zahtjev u roku koji sam odredi, a kada primi zahtjev, organ vlasti ima osam dana na odgovor.

Vremenski rokovi i osnova za žalbe: Pozitivno je to što, kada se podnese žalba, prvostepeni organ (protiv kojeg se podnosi žalba) ima samo tri dana da odluči o žalbi (član 21) i da žalbu prosljedi odgovarajućem drugostepenom organu zajedno sa svim dokumentima koja se odnose na taj slučaj. Drugostepeni organ onda donosi odluku u roku od 15 dana od dana podnošenja žalbe (član 22). Ovo su razumni rokovi za bitne stvari kao što je žalba, ukoliko organ odbije ili ne uspije da pruži informaciju.

Međutim, primjećujemo da Zakon u članu 20 utvrđuje da se žalba može izjaviti protiv "bilo kog akta... kojim se odlučuje o bilo kom zahtjevu za pružanjem informacije". Zakon bi trebalo dopuniti kako bi se razjasnilo da se i protiv ćutanja administracije može izjaviti žalba i da ukoliko organ podnosiocu žalbe nije pružio nikakvo obavještenje u roku od 8 dana od dana podnošenja zahtjeva (ili organi nije informisao podnosioca o produženju roka za još 15 dana), onda treba da postoji automatsko pravo na žalbu. Zakon bi takođe trebalo da utvrdi da li je ćutanje administracije pozitivno ili negativno. Naglašavamo da u nekim zemljama zakon o pristupu informacijama određuje ćutanje administracije kao pozitivno (nešto što je uobičajeno i u Zakonu o administraciji), što olakšava podnošenje direktne žalbe Komesaru za informacije koji onda može naložiti da se traženi dokument odmah stavi na uvid. Drugi zakoni o slobodnom pristupu informacijama određuju ćutanje administracije kao negativno (nešto što je protiv normi Zakona o administraciji) kako bi obezbijedili pravnu osnovu za direktnu žalbu u slučajevima kada organ ne odgovori na zahtjev.

Preporuke:

- Preporučujemo da se Zakon dopuni kako bi se utvrdilo da u slučajevima produženja roka, organ vlasti mora da o tome obavijesti podnosioca zahtjeva u roku od 8 kalendarskih dana, da informiše podnosioca o razlozima za produženje i njegovom trajanju (svako produženje neće trajati 15 dana; za svako produženje treba da postoji obrazloženje, a za neka se može opravdati rok od samo nekoliko dodatnih dana).
- Postoje određeni dodatni rokovi koji su uobičajeni u drugim zakonima o slobodnom pristupu informacijama kojih nema u crnogorskom Zakonu, a koji su nepohodni za potpunu efektivnu primjenu Zakona. Oni uključuju sljedeće:
 - Preporučujemo uvođenje kratkog roka za početno razmatranje žalbe. Ako organ odluči da informaciju koja se traži posjeduje drugi organ vlasti, onda bi taj organ trebalo da ima obavezu da zahtjev prosljedi drugom organu u roku od **3 kalendarska dana** i da informiše podnosioca zahtjeva da je to urađeno.
 - Ako se ne dobije odgovor na zahtjev u roku od 8 kalendarski dana od dana podnošenja zahtjeva (ili dodatnih 15 dana u slučaju da je podnosilac obaviješten o produženju roka), onda podnosilac zahtjeva može odmah izjaviti žalbu.
 - Zakon treba da odredi da li je ćutanje administracije pozitivno ili negativno.

1.6. Troškovi postupka

Pozitivno je što Zakon ne dozvoljava naplatu takse prilikom predaje zahtjeva (član 11, stav 3) i što se mogu naplatiti jedino troškovi reprodukcije informacije (kopiranje, prepisivanje) (član 19, stav 2).

Međutim, shvatamo da nije donešen nikakav propis za određivanje cijene koja bi se naplaćivala, uprkos činjenici da se član 19 odnosi na poseban propis. Ovo stvara probleme u praksi, jer različite institucije određuju različite cijene, uključujući i one koje ne predstavljaju realne troškove: na primjer, postoje slučajevi kada kopiranje jedne strane naplaćuju 0,50 eura, iako je realna cijena maksimum 0,01 euro (kopiranje u fotokopirnicama je oko 10 centi; s obzirom da su kopirnice komercijalne firme, troškovi organa vlasti trebalo bi da budu niži od toga).

Velika slabost Zakona je i to što on ne precizira ko je odgovoran za donošenje takvog propisa, niti da on treba da bude unificiran za sve institucije. Preporučujemo da ili Ministarstvo Finansija ili Ministarstvo kulture i medija, institucija koja je odgovorna za ZSPI, donesu harmonizovan propis o minimalnoj cijeni.

Uz to, preporučujemo da informacije koje su predmet proaktivnog pristupa po članu 5 (spisak vrsta informacija koje se nalaze u posjedu, procedure pristupa), kao i nove odredbe Proaktivne publikacije o informacijama (vidjeti Poglavlje 8) uvedu i grupu informacija koje ne podležu naplati. Na ovaj način se obezbjeđuje da osnovna informacija koja je već stvorena zahvaljujući novcu poreskih obveznika (na primjer, godišnji izvještaj i računi državnih organa, informacije o njihovim ključnim aktivnostima itd.) bude dostupna cjelokupnoj javnosti, bez potrebe za dodatnim plaćanjem (što bi praktično značilo dvostruku naplatu takse).

Takođe preporučujemo da se razmotri ukidanje naplate:

i. za mali broj kopija gdje je novac koji prikuplja država manji od troškova naplate. U nekim zemljama prvih 20 ili 50 strana su po zakonu besplatne, a u praksi dokumenti koji imaju do 200 strana često se dobijaju besplatno.

ii. za jako siromašne podnosiocje zahtjeva (trebalo bi da se vidi kako bi se ovo dokazalo; npr. ako osoba već prima socijalna pomoć od države). Kriterijumi treba da uključe, na primjer, one čiji je prihod (plata ili drugi prihod poput penzije) niži od zvanične granice ekstremnog siromaštva od 117 eura po osobi mjesečno, prihoda nezaposlenih ili onih koji primaju socijalnu pomoć).

Komesar za informacije trebalo bi da revidira cijene koje svaki organ naplaćuje za fotokopiranje ili materijali i da napravi preporuke, a u nekim slučajevima preporučiti i kazne, ukoliko se dobijeni novac na bilo koji način koristi kao prepreka u sticanju prava na pristup informacijama.

Preporuke:

- Uvesti propis kojim se određuju maksimalne cijene fotokopiranja i cijene drugog materijala, precizirajući da direktni uvid ili elektronsko slanje informacije uvijek treba da budu besplatni;
- Ukinuti naplatu za mali broj kopija i za siromašne podnosiocje zahtjeva;
- Dopuniti Zakon kako bi se obezbijedilo da sve informacije koje treba da se objavljuju po službenoj dužnosti budu dostupne besplatno;
- Stvoriti uslove da Komesar za informacije može da izvrši uvid u naplaćene troškove i da preporuke, kao i da sankcioniše organe za koje utvrdi da krše odredbe o naplati troškova.

1.7. Izuzeci: Informacije koje se ne mogu uskratiti

Posebna analiza bavi se detaljno odredbama ZSPI koje se odnose na izuzetke i njihovim odnosom prema drugim zakonima. U ovom trenutku primjećujemo da je pozitivno to što Zakon sadrži test štetnosti i test javnog interesa.

Takođe primjećujemo da je posebno pozitivno to što član 10 određuje da određene informacije ne mogu ni pod kojim okolnostima biti izuzete od objavljivanja. Ovdje je naglasak na grupama informacija koje bi mogle da potvrde zloupotrebu ovlašćenja ili korupciju, uključujući i dokaze o "nepoštovanju materijalnih propisa, neovlašćenom korišćenju javnih sredstava, zloupotrebi ovlašćenja, nesavjesnom vršenju službene dužnosti, postojanju osnova sumnje da je izvršeno krivično djelo ili postojanje razloga za pobijanje sudske odluke. Takva informacija mora se objaviti u svim slučajevima, "bez obzira na visinu štete po interese iz člana 9 stav 1 ovog Zakona (o izuzecima i zaštićenim interesima)".

Iako je potrebno neko vrijeme da ove odredbe postignu svoju punu vrijednost, vjerujemo da je to ključni element zakona i da će vremenom doprinijeti važnosti prava na pristup informacijama u borbi protiv korupcije u Crnoj Gori.

Postoji, međutim, nekoliko drugih grupa informacija koje bi trebalo pomenuti u članu 10 kao izuzetke od bilo kakvih ograničenja u vezi sa objavljivanjem. Ove odredbe se, po pravilu, odnose na informacije pomoću kojih bi se vidjelo da postoje kršenja ljudskih prava (ranija, sadašnja ili buduća kršenja), prijetnji javnom zdravlju i sigurnosti i štete po životnu sredinu.

1.8. Objavljivanje informacija po službenoj dužnosti

Crnogorski Zakon ne sadrži skoro ni jednu obavezu u vezi sa onim što je poznato kao objavljivanje informacija po službenoj dužnosti ili *ex officio*, informacija koje se moraju objaviti bez potrebe za podnošenjem zahtjeva. Po ZSPI, jedina informacija koja se, po članu 5 ovog Zakona, mora objaviti jeste obaveza da se sastavi i objavi:

- pregled vrsta informacija koje organ ima u svom posjedu (uključujući javne registre i evidencije)
- podatke o proceduri pristupa informacijama
- imena lica ovlašćenih za postupanje po zahtjevu za pristup informacijama
- druge podatke od značaja za ostvarivanje prava na pristup informacijama (vodič za pristup informacijama).

Iako je ovaj osnovni zahtjev pozitivan, on nije u skladu sa komparativnim standardima; većina savremenih zakona o pristupu informacijama sadrži širi spisak informacija koje bi trebalo da budu dostupne po službenoj dužnosti.

U vrijeme prije Interneta, zahtjevi za pristup informacijama obično su podrazumijevali obavezno objavljivanje ključne informacije na papiru koja se odnosila na funkcionisanje organa vlasti. Kako većina evropskih organa vlasti sada ima obimne web sajtove, proširili su se i zahtjevi za pružanje informacija po službenoj dužnosti, usvojeni su zakoni poznati kao FOIA (elektronska sloboda informacija).

Takvi komparativni rezultati doveli su i do Preporuke 2002(2) Savjeta Evrope koja uključuje jedan broj bitnih principa, kao što su sljedeći:

- države članice treba da preduzmu neophodne mjere da "informišu javnost o njenim pravima za pristup službenim dokumentima i kako se ta prava mogu ostvariti" (Princip X "Dodatne mjere", 1.i),
- države članice takođe treba "da, što je više moguće, čine dostupnim informacije o aktivnostima za koje su odgovorne, npr. pravljenje spiska registara dokumenata koje drže u posjedu" (Princip X, 2.iii).

Pored doga, posebna odredba, Princip X, posvećena "informacijama koje se objavljuju na inicijativu organa vlasti", kaže sljedeće:

Organ vlasti treba da, na svoju vlastitu inicijativu i kada je to moguće, preduzme neophodne mjere da objavi informacije koje ima u posjedu kada je odredba takve informacije u interesu promovisanja transparentnosti državne uprave i efikasnosti unutar uprave ili kada će to objavljivanje podstaći argumentovano učešće javnosti u pitanjima od javnog interesa.

Po pravilu, postoji nekoliko broj grupa informacija koja treba učiniti dostupnim.

(i) Informacije potrebne za ostvarivanje prava na pristup informacijama: takve informacije treba da uključe spiskove ili registre informacija koje se drže u posjedu. Ovde takođe treba uključiti ime i kontakt informacije o Službeniku za informacije i detaljima o mehanizmima za traženje informacija. Ovaj zahtjev je već uključen u ZSPI.

(ii) Finansijske, organizacione i administrativne informacije: ovo se odnosi na informacije o budžetu i organizaciji institucije, koje bi trebalo da uključe:

- **Organizacionu strukturu:** Organizaciona struktura organa vlasti koja prikazuje sve organizacione cjeline, uključujući odeljenja i agencije u sklopu institucije, sa zadacima svake pojedinačne organizacione cjeline. Informacije treba da sadrže ime, rang i kontakt detalje (broj telefona i faksa, e-mail adresu) rukovodioca organa vlasti ili rukovodioca pojedinačnih organizacionih jedinica, agencija itd.
- **Izveštaje o budžetu:** Godišnji izvještaj i finansijske izveštaje organa vlasti, kao i projektovani budžet za tekuću godinu i sve izvještaje o realnim prihodima i rashodima budžeta za tekuću godinu do sada, uključujući i budžetske i vanbudžetske prihode i rashode.
- **Informacije o finansijama zaposlenih:** Pregled koji se odnosi na broj zaposlenih i njihove naknade (po položaju i/ili imenu u skladu sa domaćim zakonom, ali najbolje bi bilo po imenu), kao i pregled vrsta i iznosa beneficija koje se daju zaposlenima. Za menadžere i rukovodioce treba uključiti informacije o platama, dodatnim beneficijama, redovnim beneficijama i nadoknadama troškova.

(iii) Informacije o upravnim poslovima, donošenju odluka bitnih za participativni proces: Informacije koje se odnose na ključne aktivnosti organa vlasti su uvijek bile dostupne. Informacije su često dostupne nakon što se donesu odluke. U savremenim demokratijama očekuje se da te informacije o odlukama koje se donose budu takođe dostupne unaprijed da bi se omogućila javna rasprava i učešće u raspravi. Takođe bi trebalo da budu dostupne i informacije o strategijama koje se razmatraju, nacrtima propisa ili planiranoj budžetskoj potrošnji.

(iv) Informacije potrebne za obezbjeđivanje istinitosti (informacije usmjerene protiv korupcije)

Još jedna grupa informacija čije objavljivanje se sve češće traži po osnovu zakona jesu informacije potrebne da bi se obezbijedila finansijska transparentnost. Opšteprihvaćeno ke da transparentnost informacija o finansijama smanjuje potencijalni prostor za korupciju. Takve informacije po pravilu treba da uključuje:

- **Izjavu o imovini:** izjava o imovini barem rukovodioca ili rukovodećeg kadra organa. Svi postavljeni javni rukovodioci odgovorni za poslove gdje postoji visok rizik za pojavu korupcije trebalo bi da imaju obavezu da podnose izjavu o imovini.
- **Izjavu o interesima:** izjava o spoljnim interesima viših rukovodioca, posebno kada može doći do pojave konflikta interesa, kao što je članstvo u upravnim odborima preduzeća koje zaključuju ugovore o javnim nabavkama.
- **Izjavu o poklonima:** izjava o poklonima koje je rukovodilac dobio, sa informacijama o izvoru i vrijednosti poklona (u nekim zemljama pokloni iznad određene vrijednosti moraju se predati organu vlasti, i ministri i drugi funkcioneri ih ne mogu zadržati za sebe).

(v) Informacije o procesu javnih nabavki

Organ vlasti treba da objavljuje ključne informacije koje se odnose na proces javnih nabavki. Ove informacije treba da uključuje:

- **Spisak ugovora:** organ vlasti treba da objavi spisak svih ugovora zaključenih sa spoljnim snabdevačima roba, usluga itd., uključujući i imena osoba sa kojima je potpisan ugovor, vrijednost ugovora i pregled vrste nabavljenih roba/usluga.
- **Spisak koncesija/licenci:** Spisak svih koncesija/licenci koje je dodijelila državna institucija, zajedno sa vrijednošću, opisom tipa i trajanjem koncesije/licence.
- **Detalje o javnim nabavkama/tenderskom procedurom,** uključujući i **detalje o predstojećim tenderima,** smjernicama i uslovima javnih nadmetanja, finansijskim i tehničkim detaljima, kriterijumima za izbor i važnosti koja se daje ovim kriterijumima. Detalji bi trebalo da budu dostupni svima onima koji su učestvovali na tenderu, sa potpunijim detaljima o licu koje je dobilo na tenderu, kao i samom ugovoru. U ovom smislu mogu postojati i određene službene tajne, ali zakon jasno definiše da većina informacija o ugovorima mora biti javna.
- **Evaluaciju o poštovanju svih uslova ugovora,** kao i sankcije koje organ vlasti izriče za nepoštovanje ugovora ili nepoštovanje rokova.

Preporuke:

- ZSPI treba dopuniti, kako bi se uključile i odredbe kojima se zahtijeva pružanje informacija po službenoj dužnosti.
- ZSPI treba dopuniti kako bi se odredilo da sve informacije koje se daju po službenoj dužnosti treba obezbijediti besplatno.

1.9. Informacije o životnoj sredini

Crnogorski Ustav u članu 1 utvrđuje, između ostalog, da je Crna Gora "ekološka država". Važnost pristupa informacijama o životnoj sredini je takva da postoji i jedan međunarodni ugovor posvećen ovoj oblasti, a to je Konvencija o pristupu informacijama, učešću javnosti u donošenju odluka i pristupu pravdi u pitanjima životne sredine, donijete od strane Ujedinjenih nacija i Ekonomske komisije za Evropu, poznate kao Arhuska konvencija. Crna Gora još nije potpisala Arhusku konvenciju.

Direktiva Evropske Unije 2003/4/EC (Evropskog Parlamenta i Savjeta) od 28. januara 2003. godine o javnom pristupu informacijama o životnoj sredini uključuje principe iz Arhuske konvencije. Podsjećamo da je Evropska Unija potpisala Arhusku konvenciju 25. juna 1998. godine, čiji je rezultat da odredbe prava Zajednice moraju biti u skladu sa tom Konvencijom, tako da će, u smislu svog budućeg članstva, Crna Gora morati da harmonizuje svoje zakonodavstvo sa ovim odredbama.

U međuvremenu, Crna Gora može da se pripremi za ratifikaciju Arhuske konvencije i uskladi svoje zakonodavstvo sa standardima EU kroz stvaranje mogućnosti da ono sadrži zahtjeve o potrebi objavljivanja informacija o životnoj sredini (i o paralelnom procesu učešća javnosti). Takve odredbe trebalo bi da se odnose i na privatna tijela, u mjeri u kojoj to zahtijeva Arhuska konvencija. Bitne odredbe Arhuske konvencije glase:

3. "Informacija o životnoj sredini" podrazumijeva sve informacije u pisanom, govorenom, elektronskom ili bilo kom drugom materijalnom obliku, vezano za:

(a) Stanje elemenata životne sredine, kao što su vazduh i atmosfera, voda, zemljište, zemlja, prirodni predeli i lokacije, biodiverzitet i njegove komponente, uključujući i genetski modifikovane organizme, i interakciju između ovih elementa;

(b) Faktore kao što su materija, energija, buka, radijacija i određene aktivnosti ili mjere, uključujući i administrativne mjere, ugovore o životnoj sredini, strategije, zakone, planove i programe koji utiču ili mogu da utiču na elemente životne sredine sadržane u tački (a) ovog člana, i finansijske i druge ekonomske analize i pretpostavke korišćenje u donošenju odluka o pitanjima životne sredine;

(c) Stanje ljudskog zdravlja i sigurnosti, uslove života ljudi, kulturne lokacije i građevine, u mjeri u kojoj na njih može uticati stanje elemenata životne sredine ili, putem ovih elemenata, faktori, aktivnosti ili mjere navedene u tački (b) ovog člana.

Preporuke:

- Crnogorski Zakon treba da obezbijedi pun pristup informacijama o životnoj sredini u skladu sa Arhuskom konvencijom i Evropskim pravom. Ovo je posebno bitno za državu koja je i ustavom proglašena ekološkom.

1.10. Veza sa Zakonom o arhivskoj građi

Postoji potreba da se razjasni da li će se ili ne Zakon o slobodnom pristupu informacijama primjenjivati na sve informacije u posjedu istorijskih arhiva u Crnoj Gori. Preporučujemo da se pravo na informacije ne primjenjuje na sve informacije koje su u posjedu svih organa vlasti, uključujući i neophodne izuzetke kao što je pristup istorijskim dokumentima koja su u osjetljivom fizičkom stanju. Pravo pristupa kakvo je definisano međunarodnim pravom odnosi se ne samo na dokumenta u opticaju, već na sva dokumenta u posjedu organa vlasti, bez obzira kada su nastala.

1.11. Zaštita onih koji objelodane informacije

ZSPI sadrži odredbu o "zaposlenima koji objelodane informacije" u članu 25 Zakona, koji definiše da bilo koji zaposleni, koji savjesno vršeci dužnost u skladu sa svojim obavezama, objelodani informaciju koja otkriva zloupotrebu ili neregularnost u vršenju javne funkcije od strane drugog zaposlenog, ne može biti kažnjen za objavljivanje informacije, pod uslovom da o tome obavijesti starješinu organa vlasti ili nadležni organ koji sprovodi istragu.

Odredba kaže da bilo koji zaposleni koji objelodani informaciju ne može odgovarati za to. Pretpostavlja se da se informacija ne daje na osnovu priloženog zahtjeva, ali bi ovo trebalo preciznije definisati.

Međutim, mjesto ove odredbe u Zakonu o pristupu informacijama podrazumijeva da se ona može odnositi i na zaposlene koji objelodane informaciju u javnosti nakon zahtjeva za informaciju. U tom slučaju, zaposleni neće odgovarati ako takođe informiše i nadređenog ili istražni organ. Ovo bi moglo biti vrlo složeno u praksi. Na primjer, zamislite slučaj u kome se od zaposlenog traži da objavi informaciju koja uključuje detalje o budžetskoj potrošnji, kopije ugovora o javnim radovima i druge informacije koje određeni organ vlasti ima u posjedu. Zatim zamislite da se, kada podnosilac zahtjeva prouči informaciju (novinar-istražitelj ili nevladina organizacija, na primjer), ispostavi da je bilo nedozvoljenih radnji. Međutim, državni službenik koji je prenio informaciju nije bio svjestan ovoga dok je sakupljao različita dokumenta i analizirao ih, već je jednostavno obezbijedio zbirku dokumenata kao odgovor na zahtjev. U tom slučaju, službenik nije mogao informisati svoga nadređenog ili neki drugi organ, i ova odredba se onda ne bi odnosila na njega/nju.

Preporuke:

- Pozitivno je to što crnogorski Zakon sadrži odredbe kojima se štite lica koja objelodane informaciju. Trebalo bi unijeti dodatno razjašnjenje kako bi se obezbijedilo da Zakon nudi punu zaštitu službeniku koji objavi informaciju na osnovu zakona.
- Paralelno s tim, u Crnoj Gori bi trebalo usvojiti i kompletan zakon vezan za službenike koji objelodanjuju informacije, koji bi takođe štiti i one koji rade u privatnim preduzećima a koji objavljuju informacije od javnog interesa, kao što su informacije kojima se otkrivaju zloupotrebe ili neregularnosti. Zakon o osobama koje objelodanjuju informacije trebalo bi da sadrži i mehanizme zaštite u slučaju unutrašnjeg objavljivanja informacija, kao i za organe kojima se zaposleni koji objelodane informaciju mogu obratiti za pomoć i zaštitu.

1.12. Kazne

Zakon definiše i određen broj kaznenih odredbi u obliku novčanih kazni koje se mogu izreći za kršenje zakona. Organ vlasti i odgovorno lice mogu biti novčano kažnjeni.

Kršenja koja su do sada identifikovana uključuju objavljivanje vodiča za pristup informacijama koje svaki organ mora da sačini (član 5); nedozvoljavanje uvida u javne registre i evidencije (član 6); nepružanje informacija u formi koju su zahtijevala lica sa invaliditetom (član 7); i nepružanje pristupa podnosiocu zahtjeva (član 8 koji kaže da se pristup mora omogućiti, osim u slučajevima predviđenim ovim Zakonom).

Postoje i novčane kazne za kršenje člana 9 (izuzeci u primjeni) i člana 10 (zahtjev da se objave sve informacije kojima se objelodanjuju nedozvoljene radnje), kao i člana 25 (odredba koja kaže da niko ne može biti kažnjen zbog iznošenja informacija o nezakonitim radnjama drugih zaposlenih).

Ono što nije jasno jeste ko pokreće postupak za neke od ovih kazni. Na primjer, jedan broj organa nije objavio svoje vodiče za pristup informacijama, ali do sada nije bilo nikakvih sankcija. Pokretani postupci pred sudom zbog nepružanja odgovara na zahtjeve za informacijama ili pogrešnu primjenu odredbi o izuzecima više su rezultirali odlukama da se pruže informacije ili ponovo razmotre odluke organa nego da se organi vlasti novčano kazne.

Takođe primjećujemo da se ne pravi razlika između manjih i ozbiljnijih prekršaja. Na primjer, neobjavljivanje vodiča za pristup informacijama je možda manji prekršaj od stalnog odbijanja zahtjeva ili preduzimanja mjera protiv zaposlenih koji su objelodanili slučajeve korupcije. Neki prekršaji koje definišu drugi zakoni o pristupu informacijama, a koji su posebno ozbiljni, jesu namjerno uništavanje dokumenata, nisu sadržani u ovom Zakonu i trebalo bi ih uvesti.

Naša glavna preporuka je da bi Komisija za informacije, čije osnivanje se predlaže u Poglavlju 14, trebalo da preporuči primjenu ovih kazni. Ova komisija zatim može da preduzme i odgovarajuće mjere. Na primjer, manji organi vlasti možda nisu objavili vodiče za pristup informacijama jer nisu imali dovoljno zaposlenih i nisu stručni za tu oblast. U takvom slučaju, bilo bi bolje kada bi im Komisija obezbijedila pomoć nego ako bi bili novčano kažnjeni.

Smatramo da bi cilj blažih sankcija trebalo da bude da se podstakne objavljivanje informacija, a ne da se stvara strah među državnim službenicima da će biti kažnjeni ako objave informaciju. Kazne bi trebalo izricati obzirivo i naročito za ponovljene slučajeve kršenja zakona.

Preporuke:

- Revidirati kazne kako bi se omogućilo da se obuhvate svi mogući prekršaji kojima se krši pravo na informacije i uvesti grupe kazni na osnovu težine prekršaja;
- Ovaj Zakon treba da uključi i ozbiljniji prekršaje, kao što su namjerno uništavanje dokumenata, a takođe bi trebalo utvrditi i krivičnu odgovornost za određena dela.
- Budućem Komesaru za informacije dati ovlašćenja da postupa po službenoj dužnosti u slučajevima kršenja zakona i da preporuči kazne.

1.13. Zaštita ličnih podataka

Zakon pominje zaštitu ličnih podataka u smislu jednog od izuzetaka u odnosu na pravo na informacije. Član 9.3 posebno definiše da informacije ne bi trebalo objelodaniti ako bi to značajno ugrozilo:

privatnost i druga lična prava pojedinaca, osim za potrebe sudskog ili upravnog postupka, i to:

- a. informacijama o privatnom životu stranke i svjedoka u postupku, žrtvama i licima oštećenim krivičnim djelom, kao i podacima o osuđivanim licima;*
- b. podacima sadržanim u personalnim i medicinskim dosijeima lica, rezultatima psihijatrijskih pregleda, psiholoških testova i testova sposobnosti lica;*
- c. informacijama u vezi sa utvrđivanjem roditeljskog prava, usvojenjem deteta i dr.;*
- d. informacijama o zaposlenju, zaradi, penziji, pomoći po osnovu materijalnog obezbjeđenja ili drugim socijalnim primanjima lica;*
- e. informacijama o broju telefona, boravštu ili prebivalištu lica ili njegove porodice, ako je kod nadležnog organa tražilo tajnost tih informacija iz razloga što osnovano vjeruje da mu je ugrožena bezbjednost ili bezbjednost njegove porodice.*

pozitivno je to što ZSPI prepoznaje pravo na privatnost i definiše što to pravo podrazumijeva, ali takva odredba ne predstavlja zamjenu za poseban zakon o zaštiti podataka. Crnoj Gori je potreban poseban zakon o zaštiti podataka koji je usklađen za evropskim standardima o pravu na zaštitu podataka. Ovaj zahtjev će se morati apsolutno ispuniti ako se Crna Gora kandiduje za članstvo u EU.

Glavni elementi takvog zakona definišu da svi lični podaci u posjedu bilo kog državnog ili privatnog organa podležu pravilima u vezi s tim kako se podaci procesuiraju, čuvaju, koriste, razmjenjuju ili prenose iz jedne zemlje u drugu. Pojedinci bi trebalo da imaju pravo da znaju koji podaci o njima se čuvaju i da dobiju kopiju o tim podacima. Građani bi takođe trebalo da imaju pravo da dovedu u pitanje tačnost tih podataka i da traže unošenje izmjena ili komentara kao dodatak uz podatke. Takvo pravo sigurno zahtijeva dodatne pravne mehanizme koji ne mogu biti sadržani u zakonu o pristupu informacijama.

Pored toga, činjenica da zakon o zaštiti podataka obavezuje privatne organe na isti način kao i državne, zahtijeva da se usvoji novi zakon.

Zakon o zaštiti podataka je složen zakonski tekst koji se stalno razvija i na evropskom i na globalnom nivou. Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim a slobodama prepoznaje u članu 8 pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života:

- 1. Svako ima pravo na poštovanje svog privatnog i porodičnog života, doma i prepiske.*
- 2. Organi vlasti neće se miješati u vršenje ovog prava sem ako to nije u skladu sa zakonom i neophodno u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbjednosti, javne bezbjednosti ili ekonomske dobrobiti zemlje, radi sprječavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih.*

U okviru brojnih slučajeva Evropskog suda za ljudska prava obrazlagan je opseg ovog prava.

U okviru EU, potrebe unutrašnjeg tržišta i prekograničnog karaktera protoka informacija doveli su do toga da zakoni o zaštiti podataka budu ujednačeni u svim zemljama članicama EU u skladu sa direktivama EU (prva je Direktiva 95/46 EC Evropskog parlamenta i Savjeta od 24. oktobra 1995. o zaštiti pojedinaca u vezi sa procesuiranjem ličnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka) i kompetencijama Evropskog suda za ljudska prava (više informacija može se naći na http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/law/index_en.htm).

Postoji i zahtjev EU da svaka zemlja treba da ima svog Komesara za zaštitu podataka koji prati primjenu zakona o zaštiti podataka i razmatra žalbe. U mnogim zemljama takvo praćenje se kombinuje sa praćenjem primjene prava na informacije unutar zajedničke službe Komesara za informisanje u okviru koje postoje posebne jedinice specijalizovane za ova dva pitanja. Preporučujemo ovo kao odgovarajuće rješenje za Crnu Goru. Dobar model koji treba proučiti jeste slovenački Komesar za informacije koji, od januara 2006. godine, pokriva i poslove pristupa informacijama i poslove zaštite podataka.

Preporuke:

- Crna Gora bi trebalo da donese zakon o zaštiti ličnih podataka.
- Vlada bi trebalo da radi sa civilnim društvom na donošenju ovog zakona.
- BIlo bi dobro ako bi Komesar za informacije bio takođe zadužen i za praćenje primjene zakona o zaštiti podataka.

1.14. Komisija za informacije ili Komesar za informacije

Sve veći broj zemalja širom svijeta ima komisiju ili komesara za informacije koji nadgleda sprovođenje zakona o pristupu informacijama. Primjeri evropskih zemalja koje imaju komesare su Velika Britanija, Irska, Njemačka i Mađarska, a Francuska i Portugalija imaju komisije. Na globalnom nivou, Kanada i Australija imaju komesare na državnom i regionalnom nivou, a Meksiko ima komisije na federalnom nivou i nivou država. Na području bivše Jugoslavije, Srbija i Slovenija imaju Komesare, Makedonija ima komisiju, a Bosna zamjenika ombudsmana zaduženog za ovo pitanje. Velika prednost ovih institucija je u tome što pomažu administraciji u primjeni zakona i obezbjeđuju brzi i jeftini forum za odlučivanje o sporovima u vezi s pitanjem zahtjeva za informacije. Smatramo da zemlje koje imaju Komesara za informacije generalno imaju više uspjeha u implementaciji zakona o pristupu informacijama. Ovo je efikasniji mehanizam od ombudsmana, jer ombudsman ima mnoge druge dužnosti i ne može da posveti dovoljno resursa pravu na informacije.

Crnoj Gori se proporučuje da slijedi ovaj trend i osnuje tijelo koje će nadgledati implementaciju ovog Zakona. Postoji mala razlika između Komesara i Komisije u smislu njihovih ovlašćenja. Komisija ima prednost zato što ima više članova koji mogu da se specijalizuju za razna područja (pristup informacijama, zaštita podataka, upravljanje informacijama, e-vlada) i pomažu jedni drugima u donošenju odluka. Time se takođe stvara mogućnost biranja rotirajućih članova, čime je teže ostvariti politički pritisak na komisiju.

Bez obzira da li postoji jedna komisija ili više od jednog komesara, odgovorne osobe treba da budu birane u okviru otvorenog procesa u kome različiti sektori društva, uključujući i civilno društvo, imaju svoje kandidate i gdje se obavljaju javna saslušanja prije nego što se određena osoba postavi na to mjesto. Kandidati za komesare trebalo bi da budu osobe koje imaju iskustva u sličnim profesijama i koji nisu politički angažovani. Na primjer, u Velikoj Britaniji komesar je pravnik sa iskustvom u oblasti prava potrošača, a njegova dva zamjenika su radila u lokalnoj upravi, odnosno sindikatu. Mađarski komesar bio je pravnik koje se bavio istraživanjima u oblasti politike i koji je još osamdesetih godina radio na promovisanju prava na informacije. Irski komesar je bio politički dopisnik. Slovenački komesar dolazi iz oblasti prava i komunikacija.

Uloga komesara nije da brani ni podnosiocima zahtjeva ni vladu, već da brani pravo na informacije. Ovo znači odbranu principa otvorene vlade ali i zaštitu legitimnih interesa kao što su nacionalna bezbjednost, službena tajna i zaštita ličnih podataka. Posao komesara je da obezbijedi da pravo na informacije funkcioniše bez problema u praksi i da se sva ograničenja primjenjuju u skladu sa zakonom i na osnovu testa javnog interesa. Korist postojanja komesara je što on vremenom stiče iskustvo i može da obezbijedi stručni uvid u razna pitanja, bez obzira da li ima zadatak da preporuči sistem upravljanja informacijama ili presudi u vezi sa problematičnim zahtjevom za informacijama.

Mandat komesara bi trebalo da bude da promoviše i štiti pravo na informacije, pravo na žalbu protiv odluka o uskraćivanju informacija i promoviše pravo na privatnost i zaštitu podataka u posjedu organa vlasti i privatnih organa. Komesar bi trebalo da ima sljedeća ovlašćenja i dužnosti koje su izvučene iz komparativne analize kancelarija komesara širom svijeta;

- Nezavisnost u radu: kreira svoja unutrašnja pravila rada; određuje budžet i strukturu zaposlenih;
- Izvještava parlament jednom godišnje o implementaciji zakona, uključujući i statističke podatke dobijene od svakog organa vlasti i druge vrste istraživanja koje sprovodi;
- Promoviše javnu svijest o pravu na informacije kroz pravljenje i distribuciju vodiča o tome kako se podnosi zahtjev, o promotivnim materijalima i kroz učešće u javnim raspravama o pravu na informacije;
- Tumači određene aspekte zakona i situacije u vezi sa primjenom izuzetaka (videti, na primjer, odlične vodiče koje je napravila Kancelarija Komesara Velike Britanije na sajtu http://www.ico.gov.uk/tools_and_resources/document_library/freedom_of_information.aspx);
- Pomaže administraciji u osmišljavanju sistema podnošenja zahtjeva elektronskim putem (moguće kroz jedinstven elektronski sistem podnošenja zahtjeva kakav ima Meksiko);
- Nadgleda poštovanje odredbi zakona od strane organa vlasti u vezi sa objavljivanjem informacija po službenoj dužnosti i pravljenjem vodiča za građane;
- Promoviše odgovarajuću klasifikaciju informacija (što će biti definisano budućim zakonom o državnoj tajni u Crnoj Gori, kao i zakonima kojima se definiše službena tajna), uključujući i i ovlašćenje da razmatra tajne dokumente i po službenoj dužnosti i kada postoji spor u vezi sa zahtjevom za informacijama;
- Prima i razmatra žalbe podnosioca zahtjeva u vezi sa odbijanjem, delimičnim odgovorima, nepotpunim odgovorima, ćutanju administracije (odsustvo bilo kakvog odgovora na zahtjev) i drugim navodnim kršenjima prava na informacije. Komesar postaje prva instanca za saslušanja i donošenje odluka o žalbama na način na koji to sada u Crnoj Gori rade sudovi.

- Komesar odlučuje o nekom slučaju potvrđivanjem ili odbijanjem odluka upravnih organa, a kada je to potrebno nalogom za objavljivanje informacije;
- Preporučuje kazne protiv organa vlasti koji su prekršili zakon;
 - Učestvuje u sudskim procesima vezanim za pravo na informacije i zaštitu podataka ili kao stručni svjedok ili podnošenjem izvještaja u svojstvu "prijatelja suda", prema potrebi;
 - Predlaže parlamentu zakonodavne reforme neophodne za obezbjeđivanje boljeg poštovanja prava na informacije i prava na zaštitu ličnih podataka;
 - Predstavlja Crnu Goru u međunarodnim forumima u kojima se raspravlja o pravu na informacije i pravu na zaštitu podataka;
 - Povezuje se sa svim članovima društva, uključujući institucije državne uprave i civilnog društva u cilju omogućavanja punog poštovanja prava na informacije u Crnoj Gori.

Dodatne informacije o funkcionisanju izabranih primjera komisija i komesara mogu se dobiti na sljedećim web sajtovima (svi sajtovi su na engleskom i/ili na jednom od južnoslovenskih jezika)

Kancelarija Komesara za informacije Velike Britanije	http://www.ico.gov.uk/
Komesar za informacije [kotske	http://www.itspublicknowledge.info/
Komesar za informacije Slovenije	http://www.ip-rs.si/index.php?id=126
Irski komesar za informacije	http://www.oic.gov.ie/en/
Berlinski komesar za informacije	http://www.datenschutz-berlin.de/ueber/aktuelle/inheng.htm
Srbijanski komesar za informacije	www.poverenik.org.yu
Francuski CADA	www.cada.fr
Meksička komisija za informacije	http://www.ifai.org.mx/
Makedonska komisija za informacije	http://www.sinf.gov.mk/

Preporuke:

- Crna Gora treba da donese amandmane na Zakon o slobodnom pristupu informacijama koji će rezultirati osnivanjem Komisije ili Komesara za informacije. Ovo bi trebalo shvatiti kao prioritet u cilju obezbjeđivanja pune implementacije ZSPI.
- Vlada bi, zajedno sa civilnim društvom, trebalo da radi na daljoj razradi ovog zakona i uzme u obzir iskustvo drugih evropskih zemalja koje imaju takve zakone, uključujući i zemlje regiona Jugoistočne Evorpe.
- Bilo bi dobro kada bi Komesar za informacije bio odgovoran i za praćenje implementacije zakona o zaštiti podataka.

DIO II

ODREDBE O TAJNOSTI INFORMACIJA I IZUZECI U CRNOGORSKOM ZAKONU O SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA I ODNOSNIM PROPISIMA

Uvod

Svrha ove analize i preporuka je da predloži načine da se crnogorski Zakon o slobodnom pristupu informacijama i odnosni propisi tumače i mijenjaju sa ciljem da se obezbijedi puno poštovanje prava na pristup informacijama.

Crna Gora ima Zakon o pristupu informacijama od 2005. godine i on sadrži spisak izuzetaka u javnom objelodanjivanju podataka. Crna Gora od svoje nezavisnosti nije usvojila novi zakon o državnoj tajni niti je uskladila zakone o poslovnoj tajni sa modernim evropskim standardima.

U ovoj analizi prvo predstavljamo standarde koje Crna Gora obavezno mora da ispuni kad bude donosila propise o tajni, onda analiziramo odredbe o izuzecima u postojećem Zakonu o slobodnom pristupu informacijama u kontekstu ovih standarda, i konačno razmatramo glavne elemente u drugim propisima koje bi trebalo uvesti/izmijeniti, posebno u zakonu o državnoj tajni.

U izradi ove analize rukovodili smo se ustanovljenim međunarodnim standardima, uključujući odredbe iz Međunarodne povelje o građanskim i političkim pravima (ICCPR) i Evropske povelje o ljudskim pravima (ECHR), i iz Preporuka 2002(2) Savjeta Evrope o pristupu službenim dokumentima. Takođe smo se oslanjali na komparativno pravo i sudsku praksu, posebno u zemljama članicama Evropske unije.

2.1. Izuzeci u pravu na pristup informacijama koje dozvoljava međunarodno pravo

Pravo na informaciju je fundamentalno ali ne apsolutno pravo. Ovo se jasno ustanovljava odredbama međunarodnog prava koje se odnose na pravo na pristup informacijama. Na primjer, Član 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima i fundamentalnim slobodama propisuje pravo da se »primaju i saopštavaju informacije i ideje bez miješanja javnih organa i bez obzira na granice«.

Dozvoljena ograničenja propisana su u Članu 10(2) koji propisuje da: »korištenje ovih sloboda povlači za sobom dužnosti i odgovornosti, ono se može podvrgnuti formalnostima, uslovima, ograničenjima ili kaznama propisanim zakonom i neophodnim u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbjednosti, teritorijalnog integriteta ili javne bezbjednosti, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, zaštite ugleda ili prava drugih, sprečavanja otkrivanja obavještenja dobijenih u povjerenju ili radi očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva«.

U praksi evropskih država koje su usvojile zakone o slobodi informisanja, ovi zakoni su definisali neznatno različite spiskove izuzetaka koji još logičnije funkcionišu u praksi, onda kada dođe do realizacije prava na informisanje. Ovaj spisak uobličava Preporuku 2002(2) Savjeta Evrope koju je usvojio Komitet ministara 2002. god. i koja se upravo sada transformiše u obavezujući sporazum koji bi, očekuje se, trebalo da potpišu i ratifikuju sve zemlje članice Savjeta Evrope (uključujući i Crnu Goru, kada na nju dođe red). Ovaj će sporazum biti značajan zbog toga što će se njime ustanoviti limitirani režim izuzetaka u odnosu na pravo pristupa informacijama i neće dozvoliti da bilo koji drugi propis ustanovi širi režim ograničenja. Drugim riječima, zemlje članice Savjeta Evrope moraće da usklade svoje propise sa tim setom izuzetaka.

Preporuka Savjeta Evrope 2002(2) o Principu IV koji određuje dozvoljene izuzetke:

IV. Moguća ograničenja pristupa službenim dokumentima*

1. Zemlje članice mogu da ograniče pravo na pristup službenim informacijama. Ograničenja bi trebalo precizno definisati u zakonu, kao takva moraju biti nužna u demokratskom društvu i srazmjerna svrsi zaštite:
 - i. nacionalne bezbjednosti, odbrane i međunarodnih odnosa;
 - ii. javne bezbjednosti;
 - iii. sprečavanja, istrage i gonjenja krivičnih djela;
 - iv. privatnosti i ostalih legitimnih privatnih interesa;
 - v. komercijalnih i ostalih ekonomskih interesa, bez obzira da li se radi o privatnim ili javnim interesima;
 - vi. jednakosti stranaka u postupcima pred sudovima;
 - vii. [prirode];
 - viii. inspekcije, kontrole i nadzora koje vrše javni organi;
 - ix. ekonomske, monetarne i devizne politike u državi;
 - x. povjerljivost rasprava u/među javnim organima tokom interne pripreme materijala.
2. Pristup dokumentu može biti odbijen ukoliko bi obznanjivanje te informacije sadržane u službenom dokumentu moglo ili bi vjerovatno moglo nanijeti štetu bilo kojem od interesa pomenutih u članu 1, osim ukoliko ovo nadilazi javni interes objavljivanja te informacije u interesu javnosti.
3. Zemlje članice bi trebalo da razmotre uspostavljanje rokova poslije kojih ograničenja iz stava 1 ne bi važila.

** NB: Kao što je pomenuto na drugom mjestu u ovom dokumentu, ovaj spisak se sada revidira pa se savjetuje crnogorskim zakonodavcima da verifikuju aktuelni tekst budućeg ugovora koji sada radi Savjet Evrope.*

Iako će pretrpjeti izvjesne izmjene tokom procesa rada na sporazumu, suština tih izuzetaka vrlo će vjerovatno ostati. U glavi N** u donjem tekstu, mi analiziramo crnogorski zakon koji je na snazi u odnosu na ta ograničenja.

Zemlje Savjeta Evrope nalaze se u procesu reformisanja njihovih zakona o tajnim informacijama kako bi obezbijedile bolju harmonizaciju sa pravom na pristup informacijama; ovo nije izazov samo za Crnu Goru. Kao što u svom nedavno objavljenom izvještaju OEBS-ov Izvjestilac za slobodu medija primjećuje:

Moderni principi slobode informisanja predstavljaju Kopernikansku revoluciju u razvoju slobodne štampe. Njihovim usvajanjem u obliku ustavnih amandmana ili osnovnih zakona, države se odriču apsolutnog prava da zadrže informaciju, te daju prednost pravu građana da se upoznaju sa onim što radi vlada, i jedino prave izuzetak ako je to definisano u zakonu, čime je vlada zadržala pravo da zaštiti informacije.¹

¹ »Pristup informacijama i mediji u regionu OEBS-a: trendovi i preporuke«, Beč – 30. IV 2007.str. 1;

Realnost je, međutim, takva da je OEBS-ov Izvjestilac zaključio da ova »Koprenikanska revolucija« - pomjeranje paradigme – nije još dovršena: »*Nažalost, mnoge zemlje... još nijesu prilagodile svoja pravila o zaštiti informacija principima slobode informisanja, što znači da su zanemarile primat prava javnosti da zna.*«²

Da bi se prevazišla ova situacija OEBS je napravio niz preporuka koje se direktno odnose na Crnu Goru s obzirom na to da je ona u ovom trenutku u postupku reformisanja zakona. Prvi su na redu principi koje bi trebalo da sadrži svaki zakon o pristupu informacijama:

Režim pristupa informacijama trebalo bi da obezbijedi da...

- Neke informacije koje su po prirodi osjetljive mogu da budu zadržane na ograničen, tačno naznačen vremenski period dok im traje status osjetljivih informacija.
- Izuzeci bi trebalo da budu ograničenog karaktera.
- Zvaničnici koji žele da zadrže informaciju moraju naznačiti koja bi to šteta nastala za svaki pojedini slučaj zadržavanja informacija.
- Javni interes u pogledu saznavanja informacije mora se razmatrati za svaki pojedini slučaj.
- U slučajevima kada se informacija smatra osjetljivom po bilo kojem drugom zakonu, zakon o slobodi informisanja mora imati prednost.

Ovaj princip prati niz preporuka za svaku državnu tajnu i odnosne propise, što bi Crna Gora trebalo da ugradi u svoje buduće zakone:

Preporuke OEBS-a o pravilima zaštite informacija:

- Definisane državne tajne bi trebalo ograničiti samo na podatke koji se direktno odnose na nacionalnu bezbjednost države i gdje bi njihovo neovlašćeno objavljivanje imalo posledice koje se mogu identifikovati i koje su ozbiljne. Informacije koje su označene kao »službene« ili »poslovne« tajne, ne bi trebalo uzimati u obzir za potrebe njihove zaštite u statusu državne tajne. Ograničenje u pogledu njihovog objavljivanja trebalo bi naći u zakonu o pristupu informacijama.
- Informacije koje se odnose na kršenje zakona o ljudskim pravima, lošu administraciju ili administrativnu grešku, prijetnje javnom zdravlju ili životnoj sredini, zdravlje visokih zvaničnika, statističke, društveno-ekonomske ili kulturne informacije, osnovne naučne informacije ili nešto što bi definitivno nanijelo neprijatnost pojedincima ili organizacijama ne bi trebalo zaštititi kao državnu ili službenu tajnu.
- Informacije bi trebalo zaštititi kao državne tajne na ograničeno vrijeme sve dotle dok bi objavljivanje te informacije nanijelo ozbiljnu štetu interesima nacije.
- Informacija koja je zaštićena trebalo bi da se redovno revidira i da se naznači datum nakon kojega može biti izbrisana iz te klasifikacije ili objavljena. Trebalo bi pretpostaviti da nijedna informacija ne bi trebalo da se klasifikuje kao tajna na period duži od 15 godina, osim ako ne postoje razlozi koji nužnim čine njeno dalje zadržavanje.
- Vlade bi trebalo da uvedu reviziju svih tajnih informacija koje su starije od 15 godina i da ih automatski skine sa režima zaštite i objavi. Svaka informacija koja je u prethodnom nedemokratskom režimu nosila oznaku tajnosti trebala bi biti skinuta iz te klasifikacije i

² »*Pristup informacijama i mediji u regionu OEBS-a: trendovi i preporuke*«, Beč – 30. aprila 2007. god., str. 4;

- prezumptivno objavljena, osim ako bi se pokazalo da bi njeno objavljivanje moglo ugroziti nacionalnu bezbjednost ili bi mogla da pretpostavlja neovlašćeno ugrožavanje privatnosti.
- Nezavisno tijelo koje nije dio obavještajne službe, vojske ili drugih bezbjednosnih struktura trebalo bi da ima nadzor nad povjerljivim informacijama i da obezbijedi da sistem valjano funkcionise, da se žalbe primaju u slučaju kada informacija nije zaštićena kako valja, i da se vrši pregled stanja da bi se informacije skinule sa režima tajne.

Izveštaj OEBS-a važan je zbog toga što predstavlja sintezu postojećih standarda u Evropi i direktno se odnosi na Crnu Goru.

Još jedan izvor propisa o tajnosti informacija u Evropi jesu obaveze zaštite tajnosti dokumenata koje razmjenjuju države koje su članice NATO. Iako se direktno odnose samo na zemlje članice NATO, i članice Partnerstva za mir, ovi standardi su ipak korisni za razmatranje kada se budu radili budući zakoni o tajnosti informacija u Crnoj Gori. NATO standardi ustanovljavaju četiri nivoa zaštite informacija: državna tajna, tajna, povjerljivo i zaštićeno. Postoji zapravo i peta kategorija koja se zove »nezaštićena informacija«. Prema NATO komentarima u tekstu Bezbjednost informacija, iz 2002. god.:

»zaštita statusom tajne odnosi se na fizičku bezbjednost koja se dodjeljuje informaciji u pogledu njenog čuvanja i prenošenja, distribuiranja, uništenja i ograničenog broja lica koja imaju pristup istoj. Otuda bi u interesu djelotvorne bezbjednosti informacija i efikasnosti rada trebalo izbjegavati pretjeranu zaštitu informacija režimom tajne i nedovoljnu zaštićenost informacija.«³

NATO preporučuje da se svaka zaštita tajnom pregleda najmanje svake pete godine, izuzev ako prvobitni status nalaže da se ona automatski prebacuje u niži nivo nakon dvije godine⁴. Važno je istaći da su ovakvi vremenski okviri u pogledu bezbjednosno osjetljivih organizacija, kao što je NATO, u direktnoj suprotnosti sa tendencijom da se određuju duži periodi zaštite u mnogim zemljama širom svijeta. Ovo ukazuje na to da tamo gdje postoji potreba da se napravi ravnoteža prave bezbjednosti sa efikasnošću bezbjednosnih operacija, onda bi u većini slučajeva informacija samo potencijalno mogla da bude uzrok štete i to na veoma ograničeni vremenski rok.

Kao što je navedeno u prethodnom tekstu, OEBS preporučuje da zakon o slobodnom pristupu informacijama treba uvijek da ima prednost u odnosu na državni zakon o tajni, a otuda je i vremenski period za zaštitu tajnosti na neki način manje važan nego činjenica da kada se primi zahtjev u kojem se traži ta informacija, određeni službenik analizira informaciju da bi utvrdio da li bi njeno objavljivanje zaista proizvelo štetu zaštićenim interesima.

Najzad, još jedan izvor standarda u pogledu zaštite informacija po osnovu nacionalne bezbjednosti čine Principi iz Johanesburga⁵. Usvojeni su 1996. god. od strane stručnjaka za međunarodna ljudska prava. Principe je 1996. god. podržao Abid Husein, specijalni Izvjestilac o

³ NATO, Prilog »E« do C-M (2002)49 u pasusu 4.

⁴ NATO, Prilog »E« do C-M (2002)49 u pasusu 6.

⁵ Principi iz Johanesburga usvojeni su 1. oktobra 1995. god. nakon konsultacija sa 35 eksperata za međunarodno pravo, nacionalnu bezbjednost i ljudska prava sa kojima je održan sastanak u organizaciji Article 19 (London). <http://www.article19.org/pdfs/standards/joburgprinciples.pdf>

slobodi mišljenja i izražavanja u izvještajima iz 1996., 1998., 1999. i 2002. god. u povodu održavanja sjednica UN o ljudskim pravima, a pomenula je to i Komisija u svojim godišnjim odlukama o slobodi izražavanja svake godine od 1996.

Osnov za Principe iz Johannesburga isti je kao i onaj koji se nalazi u drugim oblastima međunarodnog prava: naime, »ne može se uvesti bilo kakvo ograničenje slobode izražavanja i (pristupa) informacijama po osnovu nacionalne bezbjednosti osim ako vlada može pokazati da je takvo ograničenje propisano zakonom i ako je neophodno u demokratskom društvu štiti legitimne interese nacionalne bezbjednosti. Na vladi je teret dokazivanja validnosti ograničenja.«

Johanesburgski principi o nacionalnoj bezbjednosti⁶

Glava III. Ograničenja slobode informisanja

Princip 11: Opšta pravila o slobodi informisanja

Svako ima pravo da pribavi informaciju od javnih organa, uključujući informacije o nacionalnoj bezbjednosti. Ne može se uvesti ograničenje ovog prava po osnovu nacionalne bezbjednosti osim ako vlada može da dokaže da je ograničenje koje propisuje zakon neophodno da bi se u demokratskom društvu zaštitio legitimni interes nacionalne bezbjednosti.

Princip 12: Usko odredjenje izuzetka po osnovu bezbjednosti

Država ne može kategorički odbiti pristup svim informacijama koje se odnose na nacionalnu bezbjednost ali mora u zakonu odrediti samo one konkretne i usko definisane kategorije informacija koje je neophodno zadržati kako bi se zaštitio legitimni interes nacionalne bezbjednosti.

Princip 13: Javni interes u objelodanjivanju informacija

U svim zakonima i odlukama koje se odnose na pravo na pribavljanje informacije, prvenstveno će se razmotriti javni interes da se neka informacija sazna.

Princip 14: Pravo na nezavisno preispitivanje odluke o odbijanju davanja informacije

Država je obavezna da usvoji adekvatne mjere koje će omogućiti da se realizuje pravo na pribavljanje informacije. Ove mjere će od svih organa zahtijevati da, ukoliko odbiju zahtjev za informaciju, precizno navedu razloge zbog kojih su to uradili i to učine u pisanom obliku i u najkraćem razumnom roku; i da obezbijede pravo na preispitivanje osnova i validnosti odbijanja da daju informaciju i to pred nezavisnim organom, uključujući i neki oblik sudske revizije legalnosti odbijanja. Organi koji vrši preispitivanje moraju imati pravo da prouče uskraćenu informaciju.

Princip 15: Opšta pravila o objelodanjivanju tajne informacije

Ni jedna osoba ne može se kazniti po osnovu ugrožavanja nacionalne bezbjednosti u vezi objelodanjivanja informacije (1) ako objelodanjivanje informacije na nanosi konkretnu štetu, niti postoji vjerovatnoća da će štetiti legitimnom interesu nacionalne bezbjednosti, ili (2) ako je javni interes da se informacija sazna jači od štete koja bi nastala objelodanjivanjem informacije.

⁶ Integralni tekst se nalazi na sajtu Article 19 (London)
<http://www.article19.org/pdfs/standards/joburgprinciples.pdf>.

Princip 16: Informacije pribavljene od javnih organa

Ni jednom licu po osnovu ugrožavanja nacionalne bezbjednosti ne smije biti nanijeta šteta zbog objelodanjene informacije ako je tu informaciju saznalo preko vladinih organa i ako je javni interes da se informacija sazna odnosi prevagu nad štetom koja bi nastala objelodanjivanjem informacije.

Princip 17: Informacije u posjedu javnosti

Onda kada informacija postane dostupna svima, na bilo koji način, bez obzira da li je zakonit ili ne, svaki pokušaj da se zaustavi njeno dalje objavljivanje ima manju važnost od samog interesa javnosti da informaciju sazna.

Princip 18: Zaštita novinarovog izvora

Zaštita nacionalne bezbjednosti se ne može koristiti kao razlog da se prisili novinar da otkrije povjerljivi izvor.

Princip 19: Pristup zaštićenim mjestima

Ni jedno ograničenje slobodnog protoka informacija ne može biti takve prirode da osujeti ciljeve postojanja ljudskih prava i humanitarnog prava. Vlade pogotovu ne smiju spriječiti novinare ili predstavnike međjuvladinih ili nevladinih organizacija koje imaju mandat da prate poštovanje ljudskih prava ili humanitarnih standarda da udju na mjesta za osnovano vjeruju da su poprišta kršenja ljudskih ili humanitarnih prava ili su to u prošlosti bila. Vlade ne mogu novinarima ili predstavnicima takvih organizacija onemogućiti pristup mjestima gdje se dešava nasilje ili oružani sukob, osim ukoliko bi njihovo prisustvo predstavljalo nedvosmisleni rizik za bezbjednost ostalih lica.

2.2. Izuzeci u odredbama crnogorskog Zakona o slobodnom pristupu informacijama

U ovom poglavlju ispitujemo izuzetke u odredbama crnogorskog Zakona o slobodnom pristupu informacijama u svijetlu standarda koje smo izložili u gornjem tekstu.

Izuzeci u Zakonu o slobodnom pristupu informacijama dati su u Članu 9 sa srodnim odredbama koje su sadržane u članovima 10, 13 i 14. Jedan od najvećih problema sa Članom 9 je što on miješa dva koncepta. Jedan je onaj koji ustanovljava legitimni interes koji se može koristiti kao opravdanje za ne pružanje informacije ukoliko bi takva informacija nanijela štetu («značajno ugrozila») ovim interesima – i to: nacionalnoj bezbjednosti, međunarodnim odnosima, javnoj bezbjednosti i komercijalnim interesima. Drugi je taj što ovaj član nabraja izvore ili vrste informacija za koje se smatra da mogu štetiti takvim interesima.

Na primjer, Član 9 – paragraf 1, koji je dat u donjem tekstu, navodi da se informacije ne moraju pružiti ako bi njihovim objelodanjivanje značajno bila ugrožene:

nacionalna bezbjednost, odbrana i međunarodni odnosi, i to:

- a) informacijama bezbjedonosno informativnih i obavještajnih agencija za nacionalnu bezbjednost;*
- b) informacijama vojno-obavještajnih službi;*
- c) informacijama o operacijama oružanih snaga;*
- d) informacijama o objektima, instalacijama i sistemima koji se isključivo koriste u odbrani zemlje;*
- e) informacijama od značaja za rad međunarodnih sudova, međunarodnih istražnih organa i drugih međunarodnih organa i organizacija;*

Iako zaštita nacionalne bezbjednosti, odbrane i međunarodnih odnosa jesu prihvatljiva ograničenja prava na pristup informacijama u nekim okolnostima, apsolutno je neprihvatljivo propisivati da sve informacije koje se nalaze u posjedu tajnih obavještajnih službi obavezno predstavljaju opasnost za ove interese (tj. nanijeli bi štetu nacionalnoj bezbjednosti). Zaista, kao što je već ustanovljeno kroz jedan slučaj kod suda u Crnoj Gori, informacije koje se odnose na budžet i neke operativne aktivnosti državne bezbjednosti (broj ljudi koji su pod prismotrom u toku jedne godine) mogu se objaviti po osnovu legitimnog javnog interesa bez opasnosti da one mogu nanijeti štetu državnoj bezbjednosti.

U ovom pogledu je, bar kroz ograničenje po osnovu stava 1, iskorišćena kvalifikacija u posljednjem stavu Člana 9 koji propisuje da:

«Interesi iz stava 1 ovog člana su značajno ugroženi ako bi objelodanjivanjem informacije po njih nastala šteta značajno veća od javnog interesa za objavljivanjem te informacije».

Međutim, nažalost, kvalifikacija koju propisuje ovaj stav ne ondosi se na ostalih šest stavova Člana 9, iako bi trebalo (sa mogućim izuzetkom stava (6) o privatnosti, uprkos tome što podliježe jednom ograničenom testu postojanja javnog interesa, kao na primjer kada se radi o javnoj ličnosti, kada je neki drugi vitalni interes u pitanju ili kada je informacija iz drugih razloga postala dostupna javnosti).

Potreba da se utvrdi postojanje javnog interesa i na ostale djelove Člana 9 može se demonstrirati kroz ispitivanje nekih drugih stavova. Na primjer, stav 4.b izgleda nalaže da se ne objelodanjuju informacije u posjedu vlade ako se one odnose na «tržište kapitala i finansijsko tržište» zbog potreba da se time štiti «ekonomska, monetarna i devizna politika države». Jasno je da vlada ima puno informacija koje se odnose na tržište kapitala i finansijsko tržište koje ni na koji način neće narušiti ekonomsku, monetarnu i deviznu politiku države. U ovom smislu pod-stav (b) Člana 9, stav 4 potpuno je suvišan. Jedino što je ovdje potrebno je navesti da bi ona informacija koja bi mogla predstavljati značajnu štetu zaštićenim interesima (ekonomske, monetarne i devizne politike države) mogla biti ograničena ukoliko javni interes za objavljivanje te informacije nije važniji. Obje potencijalne štete i prevaga javnog interesa trebale bi da podliježu procjeni od slučaja do slučaja i to po prijemu zahtjeva za dobijanje odnosne informacije.

Slično tome, dok međunarodno pravo dozvoljava ograničenja informacija koje bi nanijele štetu «javnoj bezbjednosti» apsurdno je tvrditi da bi objelodanjivanje informacija «koje se odnose na bezbjednost pojedinaca» nužno nanijele štetu javnoj bezbjednosti (Član 9, stav 2b). Zaista, u mnogim slučajevima javna bezbjednost se nabolje štiti brzim objelodanjivanjem i širokom distribucijom informacija koje se odnose na javnu bezbjednost. Na primjer, davanje savjeta javnosti o tome kako da se ljudi zaštite u slučaju prirodne nepogode kao što je zemljotres ili kako da spriječe epidemiju.

Očigledno je da su autori crnogorskog Zakona o slobodnom pristupu informacijama preuzeli jezik iz komparativne međunarodne prakse (kao što je Preporuka 2002(2) Savjeta Evrope) i protkali ga kroz tekst. Ovo nije strategija koja je bila neophodna, a zapravo je proširila odredbe o izuzecima izvan jasno definisanih limita propisanih međunarodnim standardima. Tako su i nastale odredbe koje je teže tumačiti u praksi i koje će vrlo vjerovatno dovesti do toga da javni zvaničnici odbiju da otkriju informacije koje su zapravo potpuno bezazlene i koje pripadaju javnosti.

Posebnu brigu zadaje široko tumačenje «poslovne tajne» koja je unešena u Član 9, stav 3b. Dok privatne kompanije imaju legitimne poslovne tajne, kad uđu u posao sa državom, kao što je slučaj sa ugovorima o javnim nabavkama, one moraju da prihvate da neke komercijalno osjetljive informacije mogu biti objelodanjene u interesu garantovanja transparentnosti i zaštite postupka nabavki od zloupotrebe, nepotizma i korupcije. Postaće na primjer poznato kolike su bile ponuđene cijene, kolika je cijena tendera koji je pobijedio, mnogo drugih značajnih detalja o cijenama, strukturi kompanije, informacije koje normalno ne bi dospjele u javnost, ali koje su ključne za obezbjeđivanje poštenog i efikasnog trošenja novca poreskih obveznika.

Prerađivanje Člana 9 uzimajući u obzir ove primjedbe može doprinijeti da formulacija bude slična sledećoj:

Član 9

Pristup informacijama biće ograničen ukoliko bi se njihovim objelodanjivanjem značajno i nepovratno ugrozio jedan od sledećih zaštićenih interesa, i ukoliko za objelodanjivanje te informacije ne postoji javni interes koji nadilazi ovo ograničenje:

- 1) nacionalna bezbjednost i odbrana ili međunarodni odnosi,
- 2) javna bezbjednost,

- 3) legitimni interesi konkurencije u odnosu na javno ili privatno preduzeće u mjeri u kojoj se to uklapa u potrebu javnosti da nadzire procese nabavki,
- 4) ekonomska, monetarna i devizna politika države,
- 5) sprečavanje, istraga i gonjenje krivičnih dela,
- 6) funkcionisanje pravosuđa,
- 7) mogućnost da javni organi verifikuju ispoštovanost pravnih regula kroz postojanje inspekcije i kontrole i obavljanje testova ili ispitivanja,
- 8) povjerljivost postupka razmatranja određenih pitanja u samom organu ili u njihovoj komunikaciji sa drugima u pripremi određenih materijala,
- 9) privatnost i druga privatna prava pojedinaca.

Informacije koje su zaštićene po ostalim propisima: Nije više prihvatljivo da Član 9 sadrži upućuje na zaštićene informacijama ili informacije čije je objelodanjivanje ograničeno po drugim propisima (Član 9, stav 3c odnosi se na informacije koje su sadržane u posebnom zakonu o povjerljivim informacijama). Kao što je primijećeno u međunarodnim standardima datim u gornjem tekstu (Poglavlje I) i OEBS i Savjet Evrope u preporukama traže da zakoni o pristupu informacijama imaju prvenstvo u odnosu na svaki propis koji se odnosi na zaštitu podataka. U izvjesnom broju sistema koji definišu pristup informacijama u Evropi, informacija koja je zaštićena mora proći postupak preispitivanja takvog statusa svaki put kada se pojavi zahtjev za dobijanje te informacije (u izgrađenim sistemima kao što je onaj u Švedskoj, na primjer, ovo je rutinski posao kojeg obavljaju službenici; u Mađarskoj imaju Komesara za zaštitu informacija koji može obaviti reviziju statusa zaštićenosti informacije). Ni u kom slučaju ne smije se desiti da zakon o pristupu informacijama direktno upućuje na neki drugi zakon: razlog za to je što pristup informacijama predstavlja mehanizam za ostvarivanje fundamentalnog ljudskog prava i bilo koji propis koji bi predstavljao ograničenje tog prava ne smije imati prednost u odnosu na ovaj zakon a da se ne omogući bar pravo na preispitivanje ovog statusa zaštićenosti informacije kod organa uprave, ili pravo na podnošenje žalbe kod tijela koje vrši nadzor nad primjenom ovog zakona, ili konačno kod suda.

Dokumenta u postupku izrade/Interni pregovori: U Članu 9, stav 7, miješaju se dva aspekta međunarodnih standarda kojima se dozvoljava izvjesno ograničenje pristupa informacijama. Prvi aspekt je taj da dokumenta koja se odnose na ono što Savjet Evrope definiše kao "povjerljivost rasprava koje se vode unutar jednog ili između dva javna organa tokom priprema koje se u vezi sa određenim predmetom vrše u samim organima" ne podliježu objelodanjivanju isključivo tokom trajanja dotičnih rasprava. Svrha ovog izuzetka jeste da se zaštiti otvoreno izražavanje mišljenja tokom političkih debata u vladi. Druga odredba, ugrađena u Član 9, stav 7, odnosi se na akta čija je izrada u toku (ili, kao što se kaže u Članu 9, stav 7.b, "informacije ... koje su u postupku obrade, odnosno informacije koje nemaju formu zvaničnog akta, osim zakona i drugih opštih akata".

Potrebno je objasniti razliku između ova dva pojma. U vezi sa drugim konceptom, konceptom akata čija je izrada u toku, iako se u nekim zemljama (kao u Francuskoj, Švedskoj) akta zavode kao "službena" tako da se akta koja nisu zavedena ne smatraju aktima koja podliježu primjeni zakona, u najvećem broju zemalja se sve *informacije*, bez obzira na oblik u kojem se nalaze, smatraju informacijama koje podliježu zakonima. U svijetlu tendencija prisutnih širom svijeta da

se uvaži pravo na informisanje (umjesto ranije uže odrednice "pristupa aktima") u većini zakona širom svijeta se uopšte ne isključuju bilo kakva akta ili informacije na osnovu prvog utiska. Tokom jednog istraživanja ustanovljeno je da u 18 od ukupnog broja zemalja obuhvaćenih istraživanjem definicija informacije **obuhvata** akta čija je izrada u toku u smislu nezavršenih dokumenata. I zaista, u jednom broju zemalja se i u zakonu i u praksi jasno ukazuje na to da ona spadaju u široku definiciju informacija koje podliježu zakonu. U Ujedinjenom Kraljevstvu, na primjer, definicija informacije obuhvata akta čija je izrada u toku, odnosno nacрте akata⁷.

S druge strane, sasvim je prihvatljivo ograničiti na određeni vremenski period, dok je u toku proces kreiranja politike, razmjenu informacija ili mišljenja koja se ugrađuju u samu politiku. Međutim, kada se jednom donese odluka, sve informacije u vezi sa tom odlukom treba da budu javne. Član 9, stav 7, trebalo bi izmijeniti kako bi se ovo pojasnilo i kako bi se zahtijevalo da u slučajevima kada se informacije odnose na pregovore ili definisanje politike, takve informacije kasnije moraju postati javne. Kada neko lice traži takve informacije, treba da budu obaviješteno o tome kada će informacije biti dostupne. Uz to, u slučajevima takvih zahtjeva, potreba da se zaštiti proces kreiranja politike ili pregovori treba da obuhvati i test o interesu javnosti tako da u nekom slučaju informacija bude javna. Primjer za ovo može biti slučaj pregovora koji su u toku o privatizaciji nekog većeg državnog preduzeća kada je jasno da postoji značajan interes javnosti da proces privatizacije bude u najvećoj mogućoj mjeri transparentan.

Ko donosi odluku u primjeni izuzetaka? Nekoliko zakona o pristupu informacijama predviđaju da svaki službenik može da objelodani informaciju, dok se ograničenja mogu utvrditi tek nakon internih konsultacija (meksički Savezni zakon o transparentnosti i pristupu javnim informacijama iz 2002. ovo dobro ilustruje, tj. portparoli mogu da objelodane informacije, dok je interni odbor taj koji donosi odluke o odbijanju i koji brani takve odluke pred Komisijom za informisanje ukoliko kasnije dođe do ulaganja žalbe). Preporučuje se da se u crnogorskom zakonu pojasni da iako Portparol ili drugi državni službenik ima pravo da objelodani informacije u skladu sa zakonom, pri čemu se ne mora konsultovati sa nadređenim službenicima, samo određeno lice, kao što je rukovodilac organa, može da zabrani pristup, pri čemu će to lice biti lično odgovorno za odluku o zabrani ukoliko se utvrdi da je ona u suprotnosti sa odredbama zakona.

Šta treba da sadrži obavještenje o zabrani pristupa? ZSPI predviđa da organi uprave izdaju rješenje o tome da li će objelodaniti informaciju licu koje to traži ili ne. Preporučuje se da u slučaju donošenja rješenja o odbijanju pristupa informaciji, rješenje mora da sadrži kako konkretnu odredbu na osnovu koje se takva informacija zadržava (nije dovoljno uopšteno citirati Član 9) kao i obrazloženje štete koju bi objelodanjivanje prouzrokovalo, kao i pokazati da je uzet u obzir interes javnosti. Obavještenje o odbijanju zahtjeva takođe treba da sadrži informacije o žalbenom postupku (žalba u upravnom postupku, komisija za informisanje, sudovi, itd), kao i vremenske rokove do kada treba započeti žalbeni postupak.

⁷ Vidjeti „*Brifing o razradi sporazuma Savjeta Evrope o pristupu službenim aktima*“ koji su pripremile organizacije Access Info Europe, Article 19 i Justice Initiative u novembru 2006.

Član 10 – Informacije čije se objelodanjivanje nikada ne može ograničavati

Član 10 je odredba vrijedna svake hvale koja predviđa koje informacije nikada ne mogu predstavljati izuzetak od pravila o objelodanjivanju, čak i ako bi se takvim informacijama ugrozile nacionalna bezbjednost, odbrana ili međunarodni odnosima (Član 9, stav 1). Ona glasi:

Organ vlasti dužan je da omogući pristup informaciji odnosno njenom dijelu iz Člana 9, stav 1 ovog zakona, ako ona sadrži podatke koji očigledno ukazuju na: nepoštovanje materijalnih propisa, neovlašćeno korišćenje javnih sredstava, zloupotrebu ovlašćenja; nesavjesno vršenje službene dužnosti; postojanje osnovane sumnje da je izvršeno krivično djelo ili postojanje razloga za pobijanje sudske odluke, bez obzira na visinu štete po interese iz Člana 9, stav 1 ovog člana.

Ovaj stav može da postane moćno sredstvo u nastojanjima da se poboljša dobra, efikasna i uspješna uprava u Crnoj Gori i da se iskorijeni korupcija. Međutim, uopšte nije jasno zašto se ova odredba odnosi samo na izuzetke u vezi sa nacionalnom bezbjednošću /odbranom/ međunarodnim odnosima, a ne i na ostatak Člana 9. I za ovaj član važi ista zabrinutost kao u slučaju posljednjeg stava Člana 9 (vidi gore u tekstu). Napokon, dosta informacija odnosi se na pitanja javne bezbjednosti, ekonomske politike zemlje, sprečavanja kriminalnih djela, itd. kojima se takođe može otkriti "nesavjesno vršenje službene dužnosti" i gdje bi postojao značajan interes javnosti da se ostvari pristup takvim informacijama. Ne postoji nikakvo opravdanje za ograničavanje odredbe o širem javnom interesu za pitanja nacionalne bezbjednosti.

Napominjeno da drugi zakoni koji imaju slične odredbe često navode sljedeće:

- informacija o zaprijećenoj ili stvarnoj šteti po životnu sredinu
- informacija koja utiče na život, zdravlje i bezbjednost lica
- informacija koja se odnosi na prethodna, sadašnja ili eventualna buduća kršenja ljudskih prava.

Preporučujemo da se ove kategorije informacija dodaju spisku iz Člana 10 gdje se navode informacije koje nikada ne mogu biti ograničene.

Odredbe o djelimičnom pristupu – Član 13

Član 13 predviđa oblik pristupa informaciji nakon što je zahtjev uvažen. Takođe pominje i ono što se naziva "djelimičan pristup" ili "brisanje" koje se u Članu 19 definiše shodno tome: "ako je dijelu informacije pristup ograničen, organ vlasti će omogućiti pristup informaciji nakon brisanja dijela informacija kojem je pristup ograničen."

U Članu 13 dalje se navodi da ukoliko se pravilo o ograničenom pristupu odnosi na dokument, na takav dokument će se staviti napomena "izvršeno brisanje" i dati obavještenje o obimu izvršenog brisanja. U slučajevima kada je došlo do brisanja, jedini dozvoljeni oblik pristupa jeste pristup prepisu, fotokopiji ili prevodu koji se podnosiocu zahtjeva dostavlja neposredno, putem pošte ili elektronskim putem."

Preporučujemo da bi možda bilo uputno da se u Članu 9 zakona pomene djelimični pristup i da se u Članu 9 jasno stavi do znanja da u slučajevima kada bi objelodanjivanje neke informacije u

dokumentu nanijelo štetu javnom interesu i pod uslovom da ne postoji značajan interes javnosti, da je službeno lice **dužno** da dostavi tražiocu zahtjeva ostatak dokumenta, nakon što je na odgovarajući način izvršeno brisanje.

Drugi osnovi za uskraćivanje pristupa informaciji – Član 14

Članom 14 predviđa se da organ vlasti nije dužan da omogućiti pristup informaciji koja je već javno objavljena i dostupna na drugim mjestima u zemlji ili na internetu. U takvim slučajevima organ vlasti je dužan da obavijesti podnosioca zahtjeva o tome gdje se takva informacija može naći (kao, npr. u Službenom listu ili drugom zvaničnom organu ili publikaciji ili štampanom mediju“).

Problem s ovom odredbom jeste u tome što može *de facto* da dovede do toga da podnosilac zahtjeva nema pristup informaciji, što u stvari predstavlja uskraćivanje informacije. Uzmite u obzir, na primjer, podnosioca zahtjeva koji nema pristup Internetu. Podaci govore da je stepen zastupljenosti Interneta u Crnoj Gori 17,6%, što je oko polovinu evropskog prosjeka od 38,9%⁸. Ukoliko su navedeni podaci tačni, čak 80% stanovništva može biti uskraćeno pristup informacijama objavljenim na Internetu; čak i ako su realni podaci veći ili ako se uzme u obzir pristup u internet kafeima, gotovo je sigurno da nekih 50% stanovnika nema jednostavan pristup internetu. Stoga je neprihvatljivo da se korisnici upućuju na izvore na internetu a da se prethodno ne provjeri da li oni imaju relativno jednostavan pristup internetu.

Slično tome, iako je Crna Gora mala zemlja, ne mogu svi podnosioci zahtjeva lako ostvariti pristup službenim publikacijama (da bi neko ostvario pristup jednostavnoj informaciji koja bi se mogla poslati na jednoj stranici nekada je potrebno da se putuje cijeli dan do glavnog grada Podgorice ukoliko je podnosiocu zahtjeva koji živi u udaljenom području potrebno da ostvari pristup službenoj publikaciji koju ne može naći u lokalnoj narodnoj biblioteci). Princip stoga ne treba da bude to da je informacija prethodno objavljena, već da je datom podnosiocu zahtjeva zaista lako dostupna. Dio dužnosti svakog portparola da pomogne, što se pominje u opštoj analizi ZSPI, trebalo bi da bude obaveza da se postara da podnosilac zahtjeva može da ostvari pristup informaciji i ako ne može, da donese odluku da mu se dostavi kopija.

Član 14 treba izmijeniti tako da se jasno stavi do znanja da prethodno objavljivanje informacije nije dovoljno; umjesto toga, portparol bi trebalo da se postara da prethodno objavljene informacije kako (a) direktno odgovaraju na zahtjev koji je dato lice podnijelo, tako i (b) da su informacije lako dostupne tom određenom licu.

⁸ Izvor podatka je InternetWorldStats.com na <http://www.internetworldstats.com/stats4.htm> koji prikuplja podatke iz različitih izvora, uključujući objavljene statističke podatke koje objavljuje Nielsen//NetRatings, ITU, C-I-A, i lokalni statistički zavodi.

Sugestije za izmjenu Člana 9

- Preporučuje se da se Član 9 izmijeni tako da bude jasno da svi mogući osnovi za izuzetak podliježu kako testu za štetu tako i testu za interes javnosti, tj. da bi posljednji stav Člana 9 trebalo da se primjenjuje na sve prethodne stavove od 1 do 7 (uz eventualno izuzimanje nekih djelova Člana 6).
- Možda bi bilo dobro da se Član 9, stav 6, izdvoji u zaseban član o zaštiti privatnosti i ličnih podataka, uz odgovarajuće pozivanje na druge odredbe o zaštiti podataka kada budu uvedene u Crnoj Gori (vidjeti opštu analizu ZSPI).
- Preporučuje se da se Član 9 izmijeni tako da se uklone oni rečenični djelovi kojima se upućuje na to da je određena kategorija informacija izuzeta od pravila o objelodanjivanju, ili informacija posebnog porijekla ili informacija koja je već kategorisana u skladu sa nekim drugim (neodređenim) zakonom. U osnovi, Član 9 trebalo bi da sadrži sveobuhvatan spisak prihvatljivih zaštićenih interesa koji opravdavaju ograničenje pristupa informacijama, kao i mehanizam pomoću kojeg se takva ograničenja mogu primijeniti.
- Član 9, stav 7, treba izmijeniti tako što će se brisati upućivanje na akta čija je priprema u toku i objasniti da član ima za cilj da zaštiti pregovore koji se vode unutar organa i da se može primjenjivati isključivo u toku određenog vremenskog perioda (obično je to period od nekoliko dana, najviše par sedmica).
- Član 9 (ili drugi relevantni član) trebalo bi da sadrži i pravilo da iako portparol ili drugo službeno lice imaju pravo da objelodane informacije u skladu sa zakonom, pri čemu nisu dužni da se konsultuju sa pretpostavljenima, isključivo imenovano lice, kao što je rukovodilac organa, ima pravo da izda zabranu, kao i da će to lice biti lično odgovorno za donošenje odluke kojom se odbija pristup ako se ustanovi da je to u suprotnosti sa odredbama zakona.
- Član 9 (ili drugi relevantni član) treba da predvidi da u slučaju da se donese odluka da se omogući pristup informaciji, takva odluka mora da sadrži kako određenu odredbu o tome šta je osnov za zadržavanje informacije (nije dovoljno u opštim okvirima citirati Član 9) kao i obrazloženje o tome kakvu bi štetu to nanijelo, kao i da pokaže da je uzet u obzir test interesa javnosti. Obavještenje o ograničenju pristupa takođe treba da obavijesti podnosioca zahtjeva o žalbenom postupku (žalbi u upravnom postupku, komisiji za informisanje, sudovima, itd) kao i vremenskim rokovima do kada treba započeti žalbeni postupak.

Sugestija za Član 9 / Član 13

- Savjetujemo da se u Članu 9 pomene delimičan pristup i da se u istom članu jasno stavi do znanja da u slučajevima kada bi se objelodanjivanjem neke informacije u dokumentu ugrozio zaštićeni interes, službeno je lice **dužno** da dostavi podnosiocu zahtjeva ostatak dokumenta nakon što izvrši odgovarajuće brisanje.

Sugestija za Član 10

- Predlažemo da se doda još kategorija informacija (u vezi sa životnom sredinom, životom, zdravljem i bezbjednošću, kršenjem ljudskih prava) na postojeći spisak u Članu 10 koji navodi informacije kojima se nikada ne mogu ograničiti pristup.

Sugestija za Član 14

- Član 14 treba izmijeniti tako da se jasno stavi do znanja da samo prethodno objavljivanje informacije nije dovoljno; umjesto toga, službeno lice treba da se postara da prethodno objavljene informacije kako (a) direktno odgovaraju na zahtjev za pristup informaciji koji je podnio podnositelj zahtjeva tako i (b) lako dostupne dotičnom licu.

2.3. Priroda i struktura zakona o državnim tajnama

Crna Gora uskoro treba da usvoji zakon o državnim tajnama. Stoga je potrebno da se jasno postavi svrha takvog zakona. Osnovi cilj zakona o državnim tajnama jeste da obezbijedi da informacije koje će ugroziti nacionalne interese (nacionalna bezbjednost, teritorijalni integritet, međunarodni odnosi, javna bezbjednost) budu zaštićene tako da ne dođu u pogrešne ruke.

Obim informacija koje treba zaštititi zakonom o državnim tajnama treba da bude mali procenat svih informacija u posjedu vlasti. Postoje dva razloga za ovo. Jedan je taj da većina informacija koje se nalaze u posjedu vlasti neće ozbiljno ugroziti nacionalne interese. U savremenom demokratskom društvu sve informacije za koje ne postoji apsolutna potreba da budu držane u tajnosti treba automatski da budu u javnom domenu. Drugi razlog je taj da je vrlo teško obezbijediti da se informacije koje zaista mogu izazvati štetu države u tajnosti ukoliko se sve informacije liberalno kategoriju kao "državna tajna" ili "strogo povjerljivo" – u tom slučaju postaje nemoguće napraviti razliku između zaista štetnih informacija i informacija koje u stvari nisu opasne.

Tu su i troškovi čuvanja informacija u tajnosti: neophodni su posebni postupci za korišćenje takvih informacija, treba ih držati na bezbjednim mjestima, držati u sefu ili drugom bezbjednom mjestu tokom noći, dok ih mogu obrađivati i čitati samo ona lica koja imaju dozvolu da rade sa povjerljivim informacijama. Ukoliko je potrebno da se na takav način tretira velika količina informacija, moguća su dva ishoda: prvi je taj da se informacijama neće pravilno rukovati i da se time značajno povećava rizik da će one pasti u pogrešne ruke. Drugi ishod jeste taj da se informacijama pravilno rukuje, ali da se time značano uvećavaju troškovi.

Upravo iz tog razloga se u dokumentu NATO-a citiranom u Odjeljku 1 kaže da:

*"»zaštita statusom tajne odnosi se na fizičku bezbjednost koja se dodjeljuje informaciji u pogledu njenog čuvanja i prenošenja, distribuiranja, uništenja i ograničenog broja lica koja imaju pristup istoj. Otuda bi u interesu djelatvorne bezbjednosti informacija i efikasnosti rada trebalo izbjegavati pretjeranu zaštitu informacija režimom tajne i nedovoljnu zaštićenost informacija.."*⁹

Upravo iz ovih razloga i OEBS u svojim preporukama koje se navode u Odjeljku 1 gore u ovom tekstu kaže da:

"Definisanje državne tajne bi trebalo ograničiti samo na podatke koji se direktno odnose na nacionalnu bezbjednost države i gdje bi njihovo neovlašćeno objavljivanje imalo posledice koje se mogu identifikovati i koje su ozbiljne. Informacije koje su označene kao »službene« ili »poslovne« tajne, ne bi trebalo uzimati u obzir za potrebe njihove zaštite u statusu državne tajne."

Svrha zakona o državnim tajnama bi stoga trebalo da bude da se uspostave postupci za kategorizaciju informacija kako bi se obezbijedilo da se informacija čiji protok zaista treba da bude ograničen na valjani način obilježi i da se njome valjano rukuje.

Zakon o državnim tajnama obično sadrži sljedeće elemente:

⁹ NATO, Prilog „E“ do C-M(2002)49 u stavu 4.

- definiciju nivoa kategorija, a to su obično: Državna tajna, Tajna, Povjerljivo i Ograničen pristup (pri čemu ne treba zaboraviti V kategoriju "dokument za opštu upotrebu", koju nije potrebno posebno označavati na svim dokumentima zato što se to samo po sebi podrazumijeva, ako na drugačiji način nije obilježeno).
- postupke za primjenu kategorizacije – uključujući i informaciju o tome ko predlaže i ko odobrava kategorizaciju nekog dokumenta, izdavanje "uvjerenja o kategorizaciji" ili drugo ovlaštenje kojim se potvrđuje klasifikacija.
- postupci za način kategorisanja dokumenta koji sadrži više od jednog nivoa povjerljivih informacija
- pravila o primjeni vremenskih rokova za kategorizaciju (i automatskom brisanju iz te kategorije)
- pravila o periodičnoj reviziji kategorizacije
- postupak za rukovanje i zaštitu povjerljivih informacija, pri čemu se mora obezbijediti zaštita informacija od neovlašćenog objelodanjivanja. Postupci kojima se definiše način upravljanja informacijama treba da uključe informacije o tome kako se takve informacije identifikuju, kontrolišu, prenose, pohranjuju, kako se na njih upućuje, kako se arhiviraju i/ili konačno uništavaju. U takvim postupcima se opisuje i kako se fizički obezbjeđuju mjesta gdje se čuvaju povjerljive informacije kako bi se neovlašćenim licima spriječio pristup.
- posebne mjere koje se odnose na rukovanje povjerljivim informacijama koje se čuvaju u elektronskom obliku i stoga zahtijevaju posebna sredstva za čuvanje, prenos, obradu, korišćenje i zajedničko korišćenje informacija. Bezbjednost informacionih sistema podrazumijeva posebnu zaštitu od neovlašćenog pristupa ili izmjena povjerljivih informacija. Potrebno je posebno razmotriti pitanje zaštite hardvera i softvera.
- postupci za uzdavanje odobrenja za rukovanje povjerljivim informacijama odgovarajućem osoblju. Ovaj proces može biti prilično složen zato što različite kategorije povjerljivosti podrazumijevaju različite nivoe odobrenja za rukovanje povjerljivim informacijama; tako se, na primjer, manjem broju ljudi može odobriti pristup dokumentu koji predstavlja državnu tajnu, dok se većem broju ljudi može odobriti pristup dokumentima koja nose oznaku 'povjerljivo' ili 'ograničen pristup'. U zakonu o državnim tajnama takođe se razmatra i automatsko odobrenje za korišćenje povjerljivih informacija onim licima koja su izabrana na visoke funkcije u vlasti.
- stvaranje tijela za kontrolu, koje bi kako OEBS preporučuje trebalo da predstavlja "nezavisno tijelo koje nije dio obavještajnih, vojnih ili bezbjednosnih službi i koje kontroliše povjerljive informacije i obezbjeđuje pravilan rad sistema, prima žalbe o informacijama koje su kategorisane na neodgovarajući način, razmatra žalbe i daje nalog da se informacija briše iz date kategorije."

Dobar zakon o državnim tajnama treba da bude dopuna, a ne nikako pobijanje zakona o pristupu informacijama. Zakonom o državnim tajnama prosto se utvrđuju postupci za rukovanje i zaštitu informacija za koje je utvrđeno da mogu da ugroze nacionalne interese. Zakon o pristupu informacijama, s druge strane, reguliše pravo na pristup informacijama. U funkcionalnom demokratskom sistemu, relativno se rijetko dešava da se zahtjevom za pristupom informaciji zapravo traži pristup informaciji koja, ukoliko je valjano kategorisana, nosi oznaku "državna tajna" ili "tajna". Na primjer, podnosioci zahtjeva obično ne traže da saznaju pojedinosti

postojećeg sistema za šifrovanje osjetljivih poruka koje se koriste u vojsci. Stoga, pod uslovom da je informacija pravilno kategorisana, biće veoma jasno koja informacija treba a koja ne treba da bude dio javnog domena. Međutim, dešavaće se i da podnosilac zahtjeva traži informaciju koja je kategorisana kao povjerljiva. To može biti iz razloga što podnosilac vjeruje da postoji interes javnosti da zna tu određenu informaciju ili (što se često dešava) da je informacija kategorisana na određeni način iz političkih, a ne bezbjednosnih razloga. U takvim slučajevima, od presudnog je značaja da se zahtjev za informacijom pažljivo razmotri u skladu sa odredbama zakona o pristupu informacijama i da podnosilac zahtjeva ima pravo žalbe u slučaju odbijanja pristupa i to višim instancama i konačno sudovima. Nijedna informacija ne bi trebalo da po automatizmu bude izuzeta od razmatranja u odnosu na odredbe zakona o pristupu informacijama samo zato što je kategorisana u skladu sa zakonom o državnim tajnama.

2.4. Zaštita komercijalnih interesa i službena tajna

Cilj zaštite komercijalnih interesa je da se omoguće jednaki uslovi poslovanja i da preduzeća mogu da zadrže pravednu konkurentsku prednost zasnovanu na njihovom ulaganju vještina, istraživanja i resursa u razvoj i marketing svojih proizvoda.

Preporuka Savjeta Evrope definiše izuzeće za "komercijalne i druge ekonomske interese" i objašnjava ih kao "poslovna pitanja koja treba da ostanu tajna iz razloga konkurencije, kao što je povjerljiva priroda poslovnih pregovora".

Generalno govoreći, komercijalni interesi su širi termin od trgovinskih tajni koje znače pažljivo čuvane tajne koje firmi daju značajnu konkurentsku prednost, kao što je tajna formula Koka-kole. Definicija ovih pojmova postaje prilično teška kada se pokuša napraviti poređenje između pravnih sistema, zbog nijansi u razlikama između različitih sistema, ali je jasno da "trgovinska" ili "poslovna" tajna predstavlja mnogo uži pojam od "komercijalnih interesa". "Trgovinska tajna" će često biti podložna pravnom sistemu koji zahtijeva da ona bude registrovana kako bi se omogućila njena dalja pravna zaštita, kao što je slučaj i sa patentima i zaštitnim znacima ili drugim oblicima autorskih prava.

Takođe je jasno da sve informacije koje kompanijama daju komparativnu prednost treba da ostanu van javnog domena. Većina preduzeća mora da preda neki oblik godišnjeg izvještaja i računa, a neke od ovih informacija su u oblasti javnog domena u većini zemalja, sa značajno većom količinom informacija koje su dostupne akcionarima, pa time i javnosti za kompanije koje su na javnom listingu (kompanije na listingu berze u određenoj zemlji).

U javni domen rutinski ulazi čitav spektar drugih informacija o privatnim preduzećima. Na primjer, ako se uvidi da kompanija koja proizvodi elektronske uređaje široke potrošnje (televizore ili frižidere, na primjer) ozbiljno i stalno zagađuje okolinu, ova informacija može da šteti njenoj reputaciji, a time i prodaji proizvoda kompanije, ali očigledno je da javnost ima pravo na informacije i pravljenje izbora zasnovano na potpunim informacijama.

Na sličan način, u SAD lokalne novine redovno prenose informacije o tome koje su kuhinje u restoranima novčano kažnjene tokom prethodnog mjeseca jer nisu prošle zdravstvenu provjeru inspekcije koja se sprovodi za kuhinje. Takva informacija će skoro sigurno dovesti do pada broja

Ljudi koji idu u te restorane, što ima štetne posljedice za poslovanje, ali je takođe očigledno zašto te informacije treba da uđu u javni domen.

U Argentini, požar u jednom noćnom klubu 2004. godine u kome je poginulo 175, a povrijeđeno 700 ljudi, od kojih mnogi ozbiljno, doveo je do skandala kada se otkrilo da ovo mjesto nije imalo dozvolu za organizaciju velikih događaja i nije pravilno primjenjivalo proceduru u vezi sa zaštitom od požara. Kao rezultat toga, ljudi su počeli da podnose zahtjeve za pristup informacijama o drugim takvim mjestima, kako bi dobili podatke o prirodi dozvola koje ta mjesta posjeduju, a ove akcije su podstakle kampanje za donošenje posebnih zakona o pristupu informacijama.

Ipak, puno informacija o radu, finansijama i strukturi radnih mjesta privatnih kompanija ostaće tajna u normalnim okolnostima. Ovo se drastično mijenja kada kompanija uđe u finansijski aranžman sa nekim državnim organom, kroz, na primjer ugovor o javnim nabavkama.

Ovdje postoji isti princip kao i kada javni funkcioner stupi na dužnost: dok fizičko lice ima pravo da određene informacije drži kao povjerljive, kao što su informacije o imovini, prihodu, poslovnim stvarima itd, neko ko postane javni funkcioner ne može da očekuje isti stepen privatnosti. Tako, na primjer, nosioci javnih funkcija i viši funkcioneri moraju da prijave svoju imovinu i interese.

Ovo se odnosi i na privatne kompanije koje, kada stupe u određeni odnos sa državnim organima i počnu da primaju državni novac, moraju očekivati da postoji isti nivo kontrole. Ova kontrola je opravdana, jer u ovim slučajevima komercijalni interesi kompanije u smislu tajnosti podataka ustupaju mjesto javnom interesu za transparentnost u potrošnji javnih fondova.

Komercijalni interesi nasuprot transparentnosti javnih nabavki

Novi standardi pokazuju da su granice komercijalne povjerljivosti mnogo uže kada privatne kompanije posluju sa vlastima. Pored zakona i prakse u mnogim zemljama Evropske Unije, za jedan broj važnih slučajeva kojima su se bavili Komesari za informacije donešena je odluka da komercijalne informacije treba objaviti u interesu transparentnosti ugovora o javnim nabavkama i omogućiti javnosti da zna kako se troše javna sredstva.

Irski slučaj o strukturi cijena u ugovorima

2003. godine, irski komesar za slobodu informacija donio je odluku da informacije u ugovorima između vlade i privatnih kompanije treba da budu javne, čak i ako je to moglo da šteti konkurentskoj prednosti te kompanije.¹⁰

Slučaj je proistekao iz zahtjeva kojim je, po irskom Zakonu o slobodi informacija iz 1997. godine, tražen ugovor između irskog Ministarstva finansija i finansijskih savjetnika, ABN Amro i McCann Fitzgerald Solicitors, u iznosu od 850, 247 eura, što je, po zaključku komesara, bila "velika količina državnog novca".

¹⁰ Irska komisija za slobodu informacija, slučaj 99183 - McKeever Rowan Solicitors i Ministarstvo finansija.

Ministar finansija je već bio objavio ukupne plaćene iznose (vidi sliku 5), ali je podnosilac zahtjeva tražio detalje ugovora. Finansijski savjetnici prigovorili su na mogućnost objavljivanja ugovora jer bi to otkrilo njihove honorare i cjenovnu strukturu koja bi, kako su tvrdili, dala prednost konkurentima.

Irski komesar za informacije odlučio je da jednom kad se ugovor potpiše, "informacije uspješnog tendera gube tajnost u vezi sa iznosima honorara i drugim detaljima potrebnim da se shvati priroda usluge koja je predmet ugovora". On je zaključio da je ovo tačno, čak iako je štetno za konkurentsku prednost strana u ugovoru: "Kad se razmotre sve činjenice, mnogo je više u javnom interesu da se objave ove informacije, u svijetlu značajne potrebe za otvorenošću i odgovornošću u vezi sa ovim ugovorom".

Slovenački slučaj u vezi sa pristupom ugovorima

U jednom drugom slučaju, slovenački komesar za informacije potvrdio je da ugovori o nabavkama između organa vlasti i privatnih snabdjevača predstavljaju javnu informaciju, osim kada su u pitanju trgovinske tajne koje omogućavaju konkurentsku prednost.¹¹ Slučaj je proizašao iz zahtjeva za informacijama koji je podnešen 22. februara 2004. godine od strane fizičkog lica koje je tražilo kopiju ugovora između opštine i privatne kompanije, ALPDOM Inženiring, u vezi sa upravljanjem stambenom zgradama koja je bila u vlasništvu opštine. Opština Radovljica je odbila zahtjev uz obrazloženje da se radi o povjerljivom dokumentu na osnovu slovenačkog Zakona o preduzećima iz 1993. godine. Opština je takođe navela član 6 slovenačkog Zakona o pristupu informacijama koji je omogućavao zaštitu trgovinskih tajni.

Podnosilac zahtjeva sa žalio, tvrdeći da ugovor mora da bude dostupan kako bi omogućio javnosti učešće u odlukama koje se odnose na upravljanje zgradama u vlasništvu države. Dodatna zabrinjavajuća činjenica bila je ta što je rukovodilac ALPDOM Inženiringa takođe bio zamjenik gradonačelnika te opštine, čime je postojalo jasno preklapanje između javnog i privatnog interesa.

Komesar za informacije je odlučio da se ugovor mora objaviti.

Principi rada slovenačkog komesara za informacije

Slovenački komesar za informacije naveo je jedan broj činjenica koje odražavaju komparativne standarde u vezi sa transparentnošću ugovora o javnim nabavkama:

- informacija u ugovoru koja ne utiče na konkurentsku tržišnu poziciju izabranog ponuđača ne može se smatrati trgovinskom tajnom;
- podaci ne mogu biti definisani kao trgovinska tajna ako drugi zakoni zahtijevaju da oni budu javni (u ovom slučaju to je slovenački Zakon o javnim nabavkama iz 2000. godine);
- podaci ne mogu biti definisani kao trgovinska tajna ako se oni odnose na kršenje zakona ili kršenje principa dobre poslovne prakse;

¹¹ Slovenački komesar za informacije, slučaj br. 020-18/2004/3, od 28.10.2004. Podnosilac žalbe protiv ponašanja i odluke Opštine Radovljica.

- čitav ugovor ne može se smatrati trgovinskom tajnom, jer dio informacija sadržanih u ugovoru moraju biti objavljene tokom javnog nadmetanja;
- ukupna finansijska vrijednost ugovora ne može se prikriti;
- predmet tendera i opis usluga/roba koje se pružaju ne može se prikriti;
- dodatne reference moraju biti objavljenije, pošto se one odnose na usklađenost uslova nabavke sa kriterijumima;
- Procjena prihvatljivosti ponuđača i usklađenost sa traženim kriterijumima na može se prikriti, pošto su ovo neophodne komponente dodjele javnog ugovora, a javnost ima pravo da zna da li je procedura izbora sprovedena pravilno i da li je izabrani ponuđač dao najbolju moguću ponudu.

Komesar za informacije takođe je primijetio da, pored gore navedenih činjenica, informacija se može smatrati trgovinskom tajnom jedino ako je konkretno specifikovana kao takva od strane snabdjevača i ako se ne odnosi direktno na nabavku koja je u pitanju. Komesar je preporučio da, ukoliko ponuđači proglase trgovinskom tajnom veliki dio informacija koja pružaju, agencija koja sklapa ugovor treba da isključi njihove ponude. Kada ugovori zaista sadrže neke trgovinske tajne, te informacije se moraju zaštititi, ili fizičkim uklanjanjem ili precrtavanjem, ili elektronskim brisanjem u obliku koji je zaštićen passwordom, kako bi se omogućilo da preostali dio informacija budu objavljene.

Standardi Velike Britanije o privatnim i javnim komercijalnim interesima

Sličan princip primjenjuje se u Velikoj Britaniji. Preporuka br. 2 koju je izdala Kancelarija za slobodu informacija pri instituciji Komesara za informacije potvrđuje preporuku koju je dao Ministar pravde u vezi sa postupanjem po zahtjevima za informacijama:

Kada sklapaju ugovor, organi vlasti treba da odbiju da u ugovor unesu uslove koji mogu da ograniče objavljivanje informacija u posjedu organa vlasti, a koje se odnose na djelove ugovora na koje se ne odnose ograničenja definisana Zakonom. Organi vlasti ne mogu po zakonu da svoje obaveze izuzmu iz ugovora. Ukoliko zakon ne definiše izuzetak u vezi sa nekom određenom informacijom, organ vlasti ima obavezu da objavi tu informaciju kao odgovor na zahtjev, bez obzira na uslove ugovora.

U nekim slučajevima, sam organ vlasti može da tvrdi da ima komercijalne interese koje želi da zaštiti. Ovo je u Velikoj Britaniji dovelo do slučaja kada je jedan organ vlasti (galerija "Nacionalni pomorski muzej" u javnom vlasništvu odbila da otkrije iznos novca koji plaća umjetnicima koji izlažu u muzeju, tvrdeći da bi se to negativno odrazilo na njihovu pregovaračku poziciju sa drugim umjetnicima. Sud za informacije Velike Britanije (sud koji odlučuje o žalbama protiv odluka Komesara za informacije) odlučio je da se, s obzirom da je svaki slučaj i svako pregovaranje drugačije u određenoj mjeri, ne može pretpostaviti da postoji rizik i naglasio: "U skladu s tim, mi smo zaključili da Nacionalni pomorski muzej nije pokazao da postoji dovoljno rizika za njihove komercijalne interese da bi mogao da opravda primjenu izuzetka". Očigledno je prevladao javni interes da se sazna kako se troše javna sredstva i koliko su umjetnici plaćeni za svoje izložbe.

Crnogorski izuzeci u vezi sa komercijalnom tajnom

Član 9 crnogorskog Zakona o slobodnom pristupu informacijama, u stavu 3, kaže da se informacije mogu uskratiti ukoliko bi se njihovim objavljivanjem značajno ugrozili:

3) komercijalni i drugi ekonomski, privatni i javni interesi, i to:

- a. informacije koje se odnose na finansijske, monetarne ili komercijalne poslove države sa drugim državama, međunarodnim organizacijama ili drugim pravnim i fizičkim licima;*
- b. informacije koje predstavljaju poslovnu tajnu;*
- c. informacije koje su obuhvaćene posebnim zakonom o tajnosti podataka;*

Prva formulacija u članu 9, stav 3, u skladu je sa standardima Savjeta Evrope i Propisom 1049/2001 o pristupu dokumentima EU koji dozvoljavaju izuzetke, kako bi se zaštitili "komercijalni interesi fizičkih i pravnih lica... osim ako ne preovla javni interes da se oni objave" (čl. 4).

Međutim, kao i kod drugih članova u dijelu koji se odnosi na izuzetke u crnogorskom Zakonu, dodatne tačke su donekle problematične. Tačka 3(a) kao da briše razliku između tradicionalnog pojma komercijalnog interesa s jedne strane i finansijske ili monetarne politike države i međunarodnih odnosa, s druge strane. Radi se o nepotrebnom preklapanju i konfuziji početne formulacije stava 3 i to bi trebalo brisati.

Tačka 3(b) je opravdana zbog pominjanja da su poslovne tajne u smislu trgovinskih tajni (formula za Koka-kolu) jasno i usko definisane u crnogorskom Zakonu i da svaki zahtjev za informacijama uzima u obzir javni interes za informacijom, kako je to gore navedeno. Posebno bi trebalo da bude jasna razlika između "poslovnih tajni" u poslovanju privatnih preduzeća i potrebi da se objave informacije kada takvo preduzeće sklapa ugovor sa organom vlasti. Kako bi se ovo postiglo, test javnog interesa treba proširiti kako bi se primjenjivao i na stav 3, kao što smo već preporučili u Poglavlju II.

Tačka 3(b) je vrlo problematična. Ona uopšteno upućuje na drugi zakon. Nije jasno da li ovakav zakon postoji. U svakom slučaju, kao što je rečeno u Poglavlju II, Zakon o slobodnom pristupu informacijama na može da tako nejasno upućuje na drugi zakon. Određeni stepeni povjerljivosti mogu biti zaštićeni (advokat - klijent, na primjer), ali to onda treba definisati kao jedan od zaštićenih interesa po ovom zakonu koji treba da bude podložan testu javnog interesa.

Preporuke:

- Uskladiti član 9, stav 3 sa standardima Savjeta Evrope; sve formulacije osim prve treba izbrisati.
- Crnoj Gori je potreban dobar zakon o trgovinskoj i poslovnoj tajni ukoliko nema takvog zakona.

Podaci o autoru

Helen Darbišir, izvršni direktor organizacije "Access Info Europe", stručnjak je za ljudska prava, čija specijalizacija pokriva pristup informacijama, slobodu izražavanja i slobodu medija. Bila je uključena u pisanje i rad brojnih zakona o pristupu informacijama u Evropi, Latinskoj Americi i Africi, i kao jedan od eksperata OEBS-a u pisanju bosanskog zakona o slobodnom pristupu informacijama. Takođe je radila analize zakona o medijima, radiodifuziji, državnoj tajni i zaštiti podataka.



Gospođa Dabišir je vodila brojne projekte usmjerene na promovisanje korišćenja i poštovanja prava na informacije, kao i projekte obuke civilnog društva i državnih funkcionera, pružanja tehničke pomoći vladinim organima i pisanja i implementacije monitoring studija u cilju evaluacije poštovanja zakona o pristupu informacijama. U velikoj mjeri učestvuje i u sudskim sporovima u vezi sa odbranom prava na informacije, uključujući i njen doprinos "prijatelja suda" putem predloga u slučajevima pred međunarodnim sudovima i ekspertsku pomoć u izradi ugovora o pristupu službenim dokumentima na kojemu sada radi Savjet Evrope.

2005. godine Helen Darbišir je pomogla u osnivanju organizacije "Access Info Europe" i postala njen prvi direktor. Helen je takođe osnivač, član i sadašnja predsjedavajuća Mreže zastupnika slobode informisanja.

Iskustvo gospođe Darbišir u oblasti ljudskih prava pokriva period od 17 godina, u okviru kojeg je prvo radila sa organizacijom "Article 19" iz Londona i Pariza (1989-1998), sa Institutom za otvoreno društvo sa sjedištem u Budimpešti i Njujorku (1999-2005), kao konsultant za međudržavne organizacije (uključujući UNESCO i Savjet Evrope) i brojne nevladine organizacije. U velikoj mjeri se bavi objavljivanjem publikacija i držanjem predavanja o slobodi izražavanja i pitanjima demokratizacije. Diplomirala je iz oblasti istorije, filozofije nauke i psihologije na Univerzitetu Daram u Velikoj Britaniji.

Helen živi u Madridu, Španija.

Access Info Europe



Calle Príncipe de Anglona 5, 2o centro
28005 Madrid, Spain
e-mail: info@access-info.org
www.access-info.org