



Organizacija za europsku sigurnost i suradnju

Predstavnik za slobodu medija

Komentari na hrvatski Prijedlog zakona o tajnosti podataka¹

David Banisar
ravnatelj, projekt “Sloboda informiranja” Privacy Internationala²

Travanj 2007.

Pregled

Nacionalna sigurnost i sloboda trebaju biti uravnotežene. Zamjena postojećeg zakona iz 1996. godine je dobrodošla, ali trenutni Prijedlog zakona je manjkav i predstavlja izgublenu mogućnost za donošenjem zakona koji je u skladu s modernim zapadnim standardima o zaštiti državnih tajni. Kako se u ovom trenutku čini, Prijedlog zakona dovodi u ozbiljnu sumnju njegove učinke na pristup javnosti Vladinim podacima te bi ga trebalo u značajnoj mjeri dopuniti prije nego što bude proslijeđen u saborsku raspravu.

Tajnost i njezina cijena

Zaštita informacija koje se odnose na nacionalnu sigurnost važna je funkcija u svakoj državi. Međutim, zaštita mora biti ograničena po opsegu, razumna, te uravnotežena s potrebom pristupa javnosti informacijama kako bi se osiguralo slobodno i demokratsko društvo. Sustav sigurnosti informacija koji funkcionira na pravilan način svjestan je toga kako postoji ograničena količina osjetljivih informacija koje je potrebno zaštititi i to samo tijekom onog razdoblja dok su osjetljive. Manje osjetljive informacije dobivaju manji stupanj zaštite ili je uopće ne dobivaju.

Već je dugo vremena prepoznata činjenica kako je pretjerana tajnost od strane Vladinih tijela u konačnici kontraproduktivna. Najvažnija posljedica je ta da se njome potkopava povjerenje javnosti, posebice onda kada se zlorabi, kao na primjer u pružanju potpore političkim agendama ili u pokušaju prikrivanja zloporaba, korupcije i lošeg upravljanja. Ukoliko, zbog pretjerane tajnosti, javnost vjeruje kako Vlada radi nešto samo za vlastitu dobrobit, vjerodostojnost i legitimitet takve Vlade ozbiljno su narušeni i ona će imati ozbiljnih poteškoća u dobivanju javne potpore za bilo koju od svojih aktivnosti.

¹ Ova analiza temelji se na prijevodu Prijedloga zakona o tajnosti podataka koji je autor dobio u ožujku 2007.

² Web stranica: <http://www.privacyinternational.org/foi>

Kao što je sudac američkog Vrhovnog suda, Potter Stewart, primijetio u predmetu *Pentagon Papers* 1971. godine, “Jer onda kada je sve klasificirano, onda ništa nije klasificirano; sustav tada zanemaruju cinični ili neoprezni, a njime manipuliraju oni čija je namjera samozaštita ili samopromocija. Pretpostavljam, ukratko, kako bi značajka doista učinkovitog sustava unutarnje sigurnosti bilo najveće moguće otkrivanje, prihvaćajući činjenicu kako se tajnost može najbolje očuvati samo kada je vjerodostojnost doista očuvana.”³

Neke od drugih opasnosti pretjerane tajnosti su:

- *Slabljenje zaštite važnih informacija.* Čak i najtajniji od spisa mogu procuriti onda kada sustav klasifikacije nije pažljivo organiziran. U travnju 2003., mnogi sigurnosni spisi UDDBE, bivše jugoslavenske tajne policije, objavljeni su na web stranici u Tajlandu.⁴
- *Sprečavanje Vladinih agencija i vanjskih tijela da saznaju važne informacije i lekcije.* Povjerenstvo za 11. rujna u Sjedinjenim Američkim Državama pronašlo je mnogo primjera pretjerane klasifikacije koja je sprečavala razmjenu informacija između Vladinih tijela što je možda moglo spriječiti napade.⁵
- *Izravni financijski troškovi.* Stvaranje i zaštita klasificiranih informacija nameće znatno opterećenje javnim vlastima. To opterećenje uključuje sigurnost osoblja, fizičku sigurnost, sigurnost informacija, obuku te upravljanje i planiranje. U Americi je trošak stvaranja i zaštite klasificiranih informacija procijenjen na više od \$8 milijardi 2005. godine.

Preširok opseg

Najvažniji problem s Prijedlogom zakona je njegov preširok opseg. On se primjenjuje na mnoga područja informacija koje nisu državne tajne u tradicionalnom smislu te nije na adekvatan način uspostavio jasna razgraničenja između državnih tajni i nedržavnih tajni.

Široka područja klasifikacije

Vrste informacija koje se mogu podvesti pod klasificirane informacije su preširoke i krše međunarodne norme. Članak 5. definira da moguće državne tajne obuhvaćaju područja poput kaznenih istraga te područja znanosti, istraživanja, tehnologije, gospodarstva i financija. Članak 6. obuhvaća područja poput zaštite “međunarodnog ugleda” te gospodarskog i financijskog sustava.

Ova široka područja javne politike nije prikladno uključiti u zakon o državnim tajnama. To ne traži niti NATO niti Europska unija i vjerojatno će ozbiljno ugroziti pristup informacijama.

³ NY Times protiv Sjedinjenih Američkih Država, 403 US 713 (1971). Za više detalja, vidjeti Pismohranu Nacionalne sigurnosti, predmet The Pentagon Papers. <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB48/>

⁴ REF/RL Izvješće o Balkanu, 25. travnja 2003.

⁵ Nacionalno povjerenstvo za terorističke napade na Sjedinjene Američke Države, Konačno izvješće. <http://www.9-11commission.gov/report/index.htm>

Ona također predstavljaju povredu međunarodnih normi. Uporabu širokih kategorija klasifikacije poput onih u zakonima o državnim tajnama Odbor Ujedinjenih naroda za ljudska prava smatra kršenjem članka 19. Međunarodne povelje o građanskim i političkim pravima. U reviziji uzbekistanskog Zakona o zaštiti državnih tajni od strane Odbora stoji sljedeće:

Odbor je posebice zabrinut zbog definicije "državnih tajni i drugih tajni" kako je definirano u Zakonu o zaštiti državnih tajni. Odbor je uočio kako predmetna definicija obuhvaća pitanja koja se odnose, između ostalog, na znanost, bankarstvo i komercijalni sektor te je zabrinut zbog toga što su ta ograničenja slobode primanja i širenja informacija preširoka da bi bila u skladu s člankom 19. Povelje [...] Država bi trebala izmijeniti i dopuniti Zakon o zaštiti državnih tajni kako bi se njime definirale i u značajnoj mjeri smanjile vrste pitanja koje su definirane kao "državne tajne i druge tajne", čime bi se ovaj zakon uskladio s člankom 19. Povelje.⁶

Ograničena kategorija

Posebnu zabrinutost pobuđuje stvaranje nove kategorije informacija stupnja "ograničeno" koje obuhvaćaju sve vrste informacija čime se dopušta klasifikacija informacija onda kada bi one "naštetile djelovanju i izvršavanju zadaća državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba s javnim ovlastima". Članak je problematičan jer je širok u opsegu i jer mu nedostaju ograničenja. Usvajanje ovog standarda ozbiljno bi ugrozilo pravo javnosti na pristup informacijama prema Zakonu o pravu na pristup informacijama, članku 38. Ustava i međunarodnim obvezama.

Za razliku od članaka 6., 7. i 8., članak 9. ne definira konkretno vrste informacija koje su obuhvaćene tim člankom. Stoga se on vjerojatno primjenjuje na sve kategorije navedene u članku 5.

Članak 9. daje javnim tijelima gotovo neograničenu ovlast za njegovu primjenu. Veoma nizak prag pri kojemu bi otkrivanje informacija "naštetilo djelovanju i izvršavanju zadaća" mogli bi primijeniti državni ili lokalni dužnosnici u gotovo svakoj odluci kada smatraju kako bi kontroverza mogla poremetiti njihove planove. Ovu odredbu nije potrebno uključiti u zakon o zaštiti mnogo osjetljivijih informacija te će ona vrlo vjerojatno dovesti do znatnog ograničenja pristupa informacijama.

Bolji pristup već postoji u hrvatskom zakonu o pristupu informacijama koje nisu vezane uz nacionalnu sigurnost. Članak 8. Zakona o pravu na pristup informacijama sadrži jasan popis kako vrsta informacija, tako i konkretnih opasnosti čije je postojanje neophodno prije nego se ograniči pristup javnosti informacijama:

(2) Tijela javne vlasti mogu uskratiti pravo pristupa informacijama ukoliko postoji osnovana sumnja kako bi njezino objavljivanje:

1) Onemogućilo poduzimanje mjera ili provedbu aktivnosti kojima se sprečavaju i otkrivaju kaznena djela ili za procesuiranje počinitelja kaznenih djela;

⁶ Zaključne primjedbe Odbora za ljudska prava: Uzbekistan. 26. travnja 2001., CCPR/CO/71/UZB.

- 2) onemogućilo na učinkovit i neovisan način ili bez predrasuda provoditi sudske, upravne ili druge zakonski utemeljene postupke, kako bi se izvršile sudske odluke ili kazne;
- 3) onemogućio rad tijela koja provode upravni nadzor, ili nadzor nad zakonitošću;
- 4) prouzrokovalo ozbiljnu štetu životu, zdravlju i sigurnosti ljudi ili okoliša;
- 5) onemogućilo provedbu gospodarske ili monetarne politike;
- 6) ugrozilo pravo na intelektualno vlasništvo, izuzev u slučajevima izričitog pisanog dopuštenja autora ili vlasnika.

Ovaj pristup trebalo bi usvojiti i uskladiti između dva zakona kako bi se osiguralo načelo maksimalnog pristupa informacijama.

One informacije dobivene od međunarodnih organizacija koje trebaju biti zaštićene u skladu s obvezama prema NATO-u i EU trebalo bi odvojiti od ostalih te izuzeti samo ukoliko to traže predmetni međunarodni sporazumi. Slična kategorija ograničenih informacija razmatrala se u Albaniji 2006. godine na temelju istih uočenih pretpostavljenih potreba za usklađivanjem s NATO-om i EU. U konačnici, Parlament je odbacio široki prijedlog i ograničio tu kategoriju tajnosti na informacije koje su vezane uz nacionalnu sigurnost.

Primjena na nevladine stranke

Jedna od temeljnih bojazni oko ovih novih kategorija je kako će se one primijeniti na medije i one izvan Vlade koji su došli u posjed neovlaštenih informacija. Prijedlog zakona ništa ne govori o primjeni sadašnjih odredbi Kaznenog zakona na otkrivanje državnih i službenih tajni koje se primjenjuju na osobe koje nisu dužnosnici a rukuju informacijama. Hoće li nova ograničenja na objavljivanje klasificiranih ili “ograničenih” informacija biti kazneno djelo za pripadnike medija i članove NVO-a?

Članak 21. stavak 2. čini se zahtijeva da vanjske stranke obavještavaju vlasnika podatka ukoliko zaprima neovlaštenu informaciju te zahtijeva od vlasnika podatka poduzimanje mjera za “otklanjanje mogućih štetnih posljedica.” Ovo bi imalo ozbiljne posljedice na medije od kojih bi se tražilo da osiguraju kako sve informacije koje dobivaju iz svojih izvora budu autorizirane. Ova primjena bila bi jasno kršenje članka 10. Europske konvencije o ljudskim pravima.

Preporuke

- *Određivanje podataka klasificiranim ne bi se trebalo primjenjivati na kaznene istrage, znanost, istraživanja, tehnologije, gospodarstvo ili financije osim ako predmetni podatak izravno ne utječe na državnu sigurnost nacije.*
- *Kategorija ograničenih podataka trebala bi se primjenjivati samo na konkretno određene podatke koji se odnose na NATO, nacionalnu sigurnost EU ili uz to vezane podatke te se ne bi trebalo primjenjivati na domaće isključivo državne podatke.*

- *Trebalo bi usvojiti izmjene i dopune Kaznenog zakona kako bi se osiguralo da se on odnosi samo na osobe koje imaju izravnu zakonsku obvezu ne otkriti podatke uslijed svojeg položaja ili zaposlenja.*

Neograničeno trajanje tajni

Prijedlog zakona ne sadrži učinkovita ograničenja koliko dugo informacije, uključujući najnižu kategoriju Ograničenih informacija, mogu biti klasificirane. On dopušta samo rijetke procjene i ne postavlja nikakve vremenske rokove koliko dugo informacije trebaju biti klasificirane. Ovi će propusti vrlo vjerojatno imati za posljedicu pretjeranu klasifikaciju informacija za dulja vremenska razdoblja.

Članak 14. Prijedloga zakona propisuje periodične procjene informacija. Vrlo tajne informacije procjenjuju se najmanje jednom svakih pet godina, Tajne i Povjerljive informacije procjenjuju se svake 4 godine, a ograničene informacije procjenjuju se svake 2 godine. Većina modernih zakonskih propisa koji se bave zaštitom državne tajne uključuju ovu funkciju, ali vremenski okviri sadržani u Prijedlogu zakona mnogo su duži nego što je to najbolja praksa drugih demokratskih nacija. Gruzijски i estonski Zakon o državnim tajnama nalaže da svatko tko je u posjedu tajni preispituje klasifikaciju svake godine i bilježi kada je pojedini podatak deklasificiran. U Švedskoj, klasifikacija se procjenjuje svaki put kada se pristupi dokumentu. U Moldaviji, procjene tajnosti moraju se obavljati "redovito".

Još jedan značajan propust je nedostatak ograničenja u smislu koliko dugo informacija može biti klasificirana. Ovo je u suprotnosti s gotovo svakim zakonom o državnim tajnama u demokratskom svijetu. Većina zakona o tajnosti propisuje kako maksimalan vremenski okvir treba biti određen za svaku kategoriju klasifikacije jer u suprotnom informacija vjerojatno nikada neće biti deklasificirana. Čak i prema sadašnjem nacionalnom zakonu postoje ograničenja. Zakon o pravu na pristup informacijama propisuje kako izuzete informacije, poput onih koje se mogu pronaći u kategoriji Ograničeno, ne bi trebale biti zatvorene za javnost dulje od 20 godina ili kada prestanu važiti razlozi zbog kojih su te informacije zatvorene za javnost.

Sadašnji međunarodni trend je utvrditi granice maksimalnog trajanja klasificiranih informacija između deset i dvadeset godina. Na primjer, u bivšoj jugoslavenskoj republici Makedoniji, Zakon o klasificiranim informacijama određuje trajanje "državne tajne" na deset godina, "vrlo povjerljivih" podataka na pet godina, "povjerljivih" na tri godine i "Internih" na dvije godine. U Albaniji i Sjedinjenim Američkim Državama, vremenski rok za trajanje klasifikacije određen je na deset godina osim ukoliko osoba koja obavlja klasifikaciju može odrediti raniji datum ili događaj zbog kojega deklasifikacija može nastupiti ranije ili donese posebno rješenje kako je osjetljivo približiti se kasnijem datumu. U Americi, pedeset posto svih informacija određeno je za deklasifikaciju po isteku 10 godina ili manje.⁷

Preporuke

⁷ Ured za nadzor nad sigurnošću informacija, Godišnje izvješće za 2003. godinu.

- *Podatke bi trebalo preispitivati svake godine kako bi se utvrdilo je li još uvijek potrebno da ostanu klasificirani. Kada ta potreba više ne postoji, podaci bi se trebali dostaviti Državnom arhivu za objavljivanje.*
- *Trajanje kategorija trebalo bi odrediti prema njihovoj osjetljivosti.*
 - *Vrlo tajno –10 godina*
 - *Tajno – 5 godina*
 - *Povjerljivo – 2 godine*
 - *Ograničeno – bez vremenskog ograničenja*
- *Trebalo bi zakonom ograničiti maksimalan broj produženja tajnosti podataka. Za svako produženje trebalo bi zahtijevati dodatna opravdanja.*
- *Svi spisi preostali iz vremena prije demokratskih vlasti trebali bi se deklasificirati i objaviti.*

Kategorije informacija koje je zabranjeno proglasiti državnom tajnom

Prijedlog zakona također sadrži tek ograničene izuzetke kada je riječ o tome što se može klasificirati, što ne udovoljava međunarodnim obvezama i najboljoj praksi demokratskih zemalja. U članku 3 Prijedloga zakona zabranjuje se klasifikacija podataka „radi prikrivanja kaznenog djela, prekoračenja ili zlouporabe ovlasti ili bilo kojeg drugog nezakonitog djelovanja.” Iako je spoznaja kako se klasifikacijski sustavi mogu zlorabiti važna, kategorije podataka previše su uske. Postoje i druge obveze javnih vlasti kao što je UNECE-ova Konvencija o pristupu informacijama, javnom sudjelovanju u odlučivanju i pristupu pravosuđu u stvarima koje se odnose na okoliš, o otkrivanju mogućih opasnosti za javno zdravlje ili okoliš koje prema tom članku ne bi bile dopuštene.

Neki drugi primjeri podataka koje se ne može klasificirati u drugim zemljama uključuju sljedeće:

- *Neučinkovitost i greške.* Moldavijski Zakon o državnim tajnama zabranjuje klasifikaciju podataka o neaktivnosti javnih vlasti i dužnosnika.⁸ Prema rumunjskom Zakonu o zaštiti podataka, podatke se ne može proglasiti državnom tajnom u svrhu skrivanja „administrativnih pogrešaka, ograničenja pristupa podacima od javnog interesa, nezakonitog ograničenja ostvarivanja prava bilo koje osobe ili nanošenja štete drugim legitimnim interesima.”⁹
- *Beneficije i naknada.* Gruzijски Zakon o državnim tajnama zabranjuje klasifikaciju podataka o državnim povlasticama, naknadama i beneficijama pojedinaca, dužnosnika, tvrtki, ustanova i organizacija.¹⁰

⁸ Zakon o državnim tajnama br. 106-XIII od 17. svibnja 1994.
<http://www.ijnet.org/Director.aspx?P=MediaLaws&ID=25362&LID=1>

⁹ Zakon br. 182 od 12. travnja 2002. o zaštiti klasificiranih podataka. Objavljen u Službenom listu, Dio 1. br. 248 od 12. travnja 2002.

¹⁰ Ogleđni Zakon o državnim tajnama. Usvojen na 21. Plenarnoj sjednici Međuparlamentarne skupštine CIS-a (odluka br. 21-10 od 16. lipnja 2003.)

- *Ljudska prava.* U ogleđnom Zakonu Međuparlamentarne skupštine Zajednice neovisnih država (CIS/IPA) o državnim tajnama preporučuje se da se podaci o „masovnim represijama iz političkih, društvenih i drugih razloga“ ne klasificiraju kao državna tajna.¹¹
- *Temeljni znanstveni podaci.* Rumunjskim Zakonom o zaštiti podataka i Izvršnim nalogom o klasificiranim podacima od važnosti za nacionalnu sigurnost SAD-a zabranjena je klasifikacija temeljnih znanstvenih podataka koji se ne odnose na nacionalnu sigurnost.¹²
- *Osnovni statistički podaci i informacije.* Litvanski Zakon o državnim tajnama zabranjuje klasifikaciju „statističkih podataka koji se odnose na stanje gospodarstva i financija [...] kao i stanje zdravstva, obrazovanja, ekologije, društvenu i demografsku situaciju [i] rezultate društvenih studija.“¹³ Gruzija ne dopušta klasifikaciju međunarodnih sporazuma i ugovora, većine normativnih akata i nevojnih zemljovida. Zakoni Gruzije, Zajednice neovisnih država i Rusije redom zabranjuju klasifikaciju podataka o novčanim i zlatnim rezervama.
- *Neugodnost.* Izvršni nalog SAD-a zabranjuje klasifikaciju podataka kako bi se „spriječila neugodnost za osobu, organizaciju ili agenciju, ili zadržala konkurentnost.

Preporuka

- *Trebalo bi proširiti kategorije podataka koji se ne mogu klasificirati.*

Nedostatak ocjena javnog interesa

Dodatna slabost Prijedloga zakona odnosi se na nedostatno uvažavanje činjenice kako postoje slučajevi kada bi se podaci trebali objaviti zbog velikog javnog interesa, čak i ako su propisno klasificirani i ako njihovo objavljivanje može prouzročiti štetne posljedice. To je također i slabost postojećeg Zakona o pravu na pristup informacijama iz 2003. godine.

Člankom 19., stavak 2. dopušta se ublažavanje obveze čuvanja tajnosti, ali čini se kako se njime dopušta tek uklanjanje ograničenja u slučajevima na koje članci 6.-9. nisu primjenjivi. Time se obrće uobičajeno prihvaćanje kako je javni interes potreba višeg reda.

Za usporedbu, druge države uvrstile su ispitivanja javnog interesa u svoje zakone o informacijama, što se odnosi i na klasificirane informacije. Na primjer, u Sloveniji, ispitivanje javnog interesa prema Zakonu o pristupu javnim informacijama primjenjuje se na klasificirane informacije stupnja nižeg od „Tajne.“¹⁴ U Novom Zelandu i Velikoj Britaniji samo proglašenje nečega klasificiranim ne sprečava njegovo razmatranje i moguće objavljivanje temeljem zakona o pristupu informacijama.

¹¹ Ibid.

¹² Izvršni nalog 12958-Klasificirani podaci od važnosti za nacionalnu sigurnost, izmijenjen i dopunjen. <http://www.archives.gov/isoo/policy-documents/eo-12958-amendment.html>

¹³ Zakon o državnim tajnama i njihovoj zaštiti. Br. I – 1074 od 25. listopada 1995.

¹⁴ Zakon o pristupu javnom interesu, članak 6., stavak 2.

Preporuka

- *Trebalo bi uključiti ispitivanje kako bi se osiguralo da se podaci objavljuju kada za to postoji interes javnosti čak i kada su propisno klasificirani.*

Postupci vezano uz odavanje podataka

Na sličan način, nema zaštite za dužnosnike i ostale osobe koje odaju podatke o mogućim štetnim posljedicama za javnost koji nisu obuhvaćeni člankom 3. poput opasnosti za okoliš, pronevjere ili sumnjive prakse. To nije u skladu niti s europskim niti s međunarodnim zakonima.

U međunarodnom pravu postoje jake spoznaje o potrebi zaštite osoba koje odaju podatke. Građanskopravna konvencija o korupciji Vijeća Europe (CETS br. 174) prepoznaje kako zaposlenici koji otkriju podatke o mogućoj korupciji ne bi trebali podlijevati sankcijama.¹⁵ Isto se također priznaje u Konvenciji UN-a protiv korupcije i drugim međunarodnim instrumentima, kao i u Deklaraciji Pakta o stabilnosti o “10 zajedničkih mjera za suzbijanje korupcije u jugoistočnoj Europi” o kojoj je postignut dogovor u svibnju 2005. godine.¹⁶

Nepostojanje zaštite za osobe koje odaju podatke također predstavlja povredu međunarodnog zakona o ljudskim pravima. Odbor UN-a za ljudska prava izrazio je kritike na račun država koje se zakonima o državnim tajnama koriste kako bi spriječile objavljivanje važnih informacija. Tako je 2001. godine kritizirao Vladu Velike Britanije zbog uporabe Zakona o službenim tajnama protiv osoba koje odaju podatke i novinara:

Odbor izražava bojazan kako su se ovlasti propisane Zakonom o službenim tajnama iz 1989. godine koristile za odvracanje bivših zaposlenika Krune od iznošenja u javnost pitanja od istinskog javnog interesa, te za sprečavanje novinara u objavljivanju takvih materijala.

Država bi trebala osigurati da se njezine ovlasti da štiti podatke istinski povezane s pitanjima nacionalne sigurnosti koriste u uskom smislu te ograniče na slučajeve u kojima se to pokazalo neophodnim za suzbijanje objavljivanja informacije.¹⁷

Druge zemlje u Europi izričito su uključile ovu odredbu u svoje državne zakone. Na primjer, prema Kaznenom zakonu Danske dopušteno je odavanje klasificiranih podataka ako osoba “postupa u svrhu zakonite zaštite očiglednog javnog interesa, te svojih ili interesa drugih osoba.”¹⁸ U Moldaviji se Zakonom o pristupu informacijama štiti čak i neovlašteno objavljivanje državnih sigurnosnih informacija kada za to postoji javni interes:

¹⁵ Građanskopravna konvencija o korupciji Vijeća Europe (ETS br. 174)
<http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/174.htm>

¹⁶ Ministarska konferencija o zajedničkim mjerama za suzbijanje korupcije u jugoistočnoj Europi, Deklaracija o 10 zajedničkih mjera za suzbijanje korupcije u jugoistočnoj Europi, 12. svibnja 2005.

¹⁷ Zaključne primjedbe Odbora za ljudska prava: Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Sjeverne Irske. 05/11/2001. CCPR/CO/73/UK,CCPR/CO/73/UKOT.

¹⁸ Kazneni zakon, članak 152.e, stavak 2.

7(5) Nitko ne može biti kažnjen zbog činjenice da je on ili ona objavila javnosti informaciju kojoj je ograničen pristup, ako se objavom te informacije ne nanosi šteta ili ako ne može naštetiti legitimnim interesima vezanim uz nacionalnu sigurnost, ili ako je javni interes za saznanjem te informacije veći od štete koju njezino širenje može prouzročiti.

Slične odredbe također postoje i u zakonima o slobodi informiranja u Crnoj Gori i bivšoj jugoslavenskoj republici Makedoniji.

Preporuka

- *Trebalo bi uvrstiti odredbu kojom se dopušta zaštita osoba koje odaju podatke od javnog interesa.*

Nedostatak odgovarajućeg nadzora

Prijedlogom zakona ovlašćuje se Ured Odbora za nacionalnu sigurnost za nadzor nad klasifikacijom i deklasifikacijom podataka dok je većina zadaća decentralizirana, a velik broj konkretnih zadaća dodijeljen državnim i lokalnim tijelima.

Područje koje pobuđuje posebnu zabrinutost je decentralizacija pravila za klasifikaciju. Prema članku 16. svako državno, područno i lokalno tijelo donosi svoj vlastiti "Pravilnik o kriterijima za određivanje stupnjeva tajnosti." Tijela imaju samo 60 dana za izradu tih pravilnika nakon usvajanja Zakona koje zatim mora odobriti Ured. Ovo će vjerojatno dovesti do vrlo nedosljednog razvoja pravila. Mnoga će biti prekomjerno ograničavajuća osim ako se ne izrade pravila na središnjoj razini uz priloge stručnjaka kao i javnosti.

Bolji je pristup također osigurati nadzor nad sustavom neovisnim tijelima izvan obavještajnih i obrambenih službi. Sve se više prihvaća stajalište kako ta tijela predstavljaju najučinkovitije sredstvo za osiguranje uravnotežene klasifikacijske politike. Mogućnost da ta tijela nalože deklasifikaciju od posebne je važnosti.

- U Sjedinjenim Državama, Ured za nadzor nad sigurnošću informacija, jedan od odjela unutar Državnog arhiva, ima široke ovlasti koje uključuju provedbu uredbi, naputaka i propisa; inspekcije i opći nadzor; obrazovanje i obuku o sigurnosti; zaprimanje i poduzimanje radnji povodom pritužbi, žalbi i sugestija od strane osoba unutar ili izvan izvršnih vlasti; statističko prikupljanje podataka, analiziranje i izvješćivanje; djelovanje u svojstvu glasnogovornika za Vladinu sigurnosnu politiku; provedbu posebnih studija i projekata; preporučivanje promjene politike Predsjedniku; te sazivanje i predsjedavanje međuagencijskim sastancima u svrhu raspravljanja o pitanjima.¹⁹ Odbor za otkrivanje podataka od javnog interesa može preporučiti deklasifikaciju bilo koje informacije na temelju zahtjeva podnesenog od strane člana Kongresa.
- Drugdje je povjerenicima za informacije dodijeljena ovlast deklasifikacije podataka. U Sloveniji je Zakon o pristupu javnim informacijama izmijenjen i dopunjen 2005. godine

¹⁹ Web stranica Ureda za nadzor nad sigurnošću informacija: <http://www.archives.gov/isoo/>

kako bi se Povjereniku za informacije dodijelila ovlast preispitivanja informacija kako bi utvrdio je li nepravilno klasificirana. U Mađarskoj je prema Zakonu o tajnosti podataka iz 1995. godine parlamentarnom Povjereniku za zaštitu podataka i slobodu informacija dodijeljena ovlast da mijenja klasifikaciju državnih tajni.

Drugo područje koje nedostaje je bilo koji oblik javne odgovornosti vezano uz tajnost. U Sjedinjenim Državama, Ured za nadzor nad sigurnošću informacija prikuplja statističke podatke o klasifikaciji i deklasifikaciji informacija svake godine te predstavlja javni dokument o količini klasificiranih podataka te o procjeni troškova klasifikacije. Taj dokument igra važnu ulogu u javnoj raspravi o tom sustavu.

Preporuke

- *Trebalo bi ojačati ulogu Ureda Odbora za državnu sigurnost kako bi se osigurao odgovarajući nadzor i dosljednost pravila.*
- *Sva pravila i propisi o klasificiranim informacijama trebali bi se objaviti i biti podložni preispitivanju i komentarima stručnjaka i javnosti prije usvajanja.*
- *Statistički podaci o količini klasificiranih i deklasificiranih podataka te troškovima trebali bi se objavljivati svake godine.*
- *Trebalo bi osnovati neovisno povjerenstvo za informacije koje bi nadziralo pristup informacijama i preispitivalo odluke o deklasifikaciji.*

Zaključak i preporuke

Sadašnji Prijedlog zakona ne ispunjava svoje zadane ciljeve usvajanja “suvremenih standarda tajnosti podataka zemalja članica EU-a i NATO-a te drugih razvijenih demokratskih zemalja.” On omogućava preširoku zaštitu podataka, stvara nepotrebne nove kategorije, ne propisuje učinkovito ograničenje razdoblja trajanja tajnosti podatka, ne priznaje javni interes ili osobe koje odaju podatke te propisuje premalen opseg nadzora. Umjesto omogućavanja učinkovite zaštite klasificiranih informacija, on pomiče jezičac vage na stranu prekomjerne tajnosti. Prijedlog zakona trebalo bi preispitati kroz raspravu kako bi se osiguralo da pristup informacijama ne bude nepotrebno ograničen.

Preporuke

- *Određivanje podataka klasificiranima ne bi se trebalo primjenjivati na kaznene istrage, znanost, istraživanja, tehnologije, gospodarstvo ili financije osim ako predmetni podatak izravno ne utječe na državnu sigurnost nacije.*
- *Kategorija ograničenih podataka trebala bi se primjenjivati samo na konkretno određene podatke koji se odnose na NATO, nacionalnu sigurnost EU ili uz to vezane podatke te se ne bi trebalo primjenjivati na domaće isključivo državne podatke.*

- *Trebalo bi usvojiti izmjene i dopune Kaznenog zakona kako bi se osiguralo da se on odnosi samo na osobe koje imaju izravnu zakonsku obvezu ne otkriti podatke uslijed svojeg položaja ili zaposlenja.*
- *Podatke bi trebalo preispitivati svake godine kako bi se utvrdilo je li još uvijek potrebno da ostanu klasificirani. Kada ta potreba više ne postoji, podaci bi se trebali dostaviti Državnom arhivu za objavljivanje.*
- *Trajanje kategorija trebalo bi odrediti prema njihovoj osjetljivosti.*
 - *Vrlo tajno – 10 godina*
 - *Tajno – 5 godina*
 - *Povjerljivo – 2 godine*
 - *Ograničeno – bez vremenskog ograničenja.*
- *Trebalo bi zakonom ograničiti maksimalan broj produženja tajnosti podataka. Za svako produženje trebalo bi zahtijevati dodatna opravdanja.*
- *Svi spisi preostali iz vremena prije demokratskih vlasti trebali bi se deklasificirati i objaviti.*
- *Trebalo bi proširiti kategorije podataka koji se ne mogu klasificirati.*
- *Trebalo bi uključiti ispitivanje kako bi se osiguralo da se podaci objavljuju kada za to postoji interes javnosti čak i kada su propisno klasificirani.*
- *Trebalo bi uvrstiti odredbu kojom se dopušta zaštita osoba koje odaju podatke od javnog interesa.*
- *Trebalo bi ojačati ulogu Ureda Odbora za državnu sigurnost kako bi se osigurao odgovarajući nadzor i dosljednost pravila.*
- *Sva pravila i propisi o klasificiranim informacijama trebali bi se objaviti i biti podložni preispitivanju i komentarima stručnjaka i javnosti prije usvajanja.*
- *Statistički podaci o količini klasificiranih i deklasificiranih podataka te troškovima trebali bi se objavljivati svake godine.*
- *Trebalo bi osnovati neovisno povjerenstvo za informacije koje bi nadziralo pristup informacijama i preispitalo odluke o deklasifikaciji.*

○