



Empowered lives.
Resilient nations.

Obezbeđivanje pristupa informacijama za potrebe istraživanja

Komparativna analiza

Autor:
Toby Mendel

Beograd, maj 2012.

Autor:

Toby Mendel

Izvršni direktor,

Centar za pravo i demokratiju (Center for Law and Democracy)

Copyright © 2012

Program Ujedinjenih nacija za razvoj

Internacionalnih Brigada 69

11000 Beograd, Srbija

www.undp.org.rs

communications.rs@undp.org

Ovaj izveštaj je objavljen u okviru projekta *“Jačanje mehanizama odgovornosti u javnim finansijama”* koji sprovodi Program Ujedinjenih nacija za razvoj u Srbiji, u saradnji sa Poverenikom za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, a finansira Vlada Kraljevine Norveške.

Svi stavovi izneti u ovom izveštaju su stavovi autora i ne odražavaju nužno stav Programa Ujedinjenih nacija za razvoj.



Empowered lives.
Resilient nations.

Sadržaj

Uvod.....	4
1. Međunarodni standardi o pravu na pristup informacijama	4
Prepoznavanje prava.....	4
Dva ključna principa.....	5
Potencijalni konflikti	10
2. Zakoni o pravu na pristup informacijama	11
Anonimizovanje	12
Test javnog interesa.....	14
Specijalni režimi prava na pristup informacijama za tražioce.....	18
3. Režimi zaštite podataka	21
4. Režimi specijalnog pristupa	24
5. Pristup sudskim dokumentima	27
Zakoni o pravu na pristup informacijama	28
Sudska praksa izvan Zakona o pravu na pristup informacijama	32
Zaključak	34
Beleška o autoru.....	38

Obezbeđivanje pristupa informacijama za potrebe istraživanja: komparativna analiza

Uvod

Istraživanje je u svakoj zemlji važna društvena delatnost koja u današnjem složenom svetu bogatom informacijama samo dobija na značaju. Informacija je srž istraživanja i podaci nagoveštavaju da su istraživači važna grupa korisnika zakona o pravu na informacije.¹ Izuzeci od prava pristupa, posebno iz razloga zaštite prava na privatnost, ali i drugih, istovremeno istraživačima ograničavaju pristup informacijama. Ovakve okolnosti samim tim istraživačima umanjuju mogućnost sprovođenja predloženih istraživačkih aktivnosti.

Ovaj Izveštaj sagledava niz teoretskih, ili principijelnih pitanja koja podržavaju ideju specijalnog pristupa informacijama za istraživače, pod određenim uslovima. Ona su zasnovana na ideji o pravu na pristup informacijama kao jednom od ljudskih prava, kao i na analitičkom okviru koji iz te ideje proističe. On takođe ocenjuje i niz potencijalnih problema koji mogu proizaći iz tog konteksta. Izveštaj opisuje i ocenjuje niz praktičnih sistema koji se primenjuju u raznim zemljama s ciljem da istraživačima omoguće specijalni pristup informacijama. Oni se uglavnom bave balansiranjem potrebe za zaštitom privatnosti i javnog interesa za obezbeđivanje pristupa podacima o ličnosti istraživačima.

1. Međunarodni standardi o pravu na pristup informacijama

Prepoznavanje prava

Danas je jasno da pojedinac po međunarodnom pravu ima pravo na pristup informacijama od javnog značaja (pravo na pristup informacijama). Ovo pravo je međunarodni sud prvi put zvanično priznao 2006. godine tokom spora *Klod Rejes i ostali protiv Čilea*.² Sud je u tom sporu zauzeo jasan stav da pravo na slobodu izražavanja, dato u Članu 13 *Američke konvencije o ljudskim pravima* (ACHR),³ takođe garantuje pravo na pristup informacijama. U objašnjenju obima i prirode ovog prava, Sud je naveo sledeće:

¹ Vidite, na primer, opis istraživanja Ustavnog odseka Londonskog koledža, koje možete naći na adresi: <http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/research/foi/foi-universities>.

² 19. septembar 2006, Serija C, br. 151. Na adresi: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_ing.doc.

³ Usvojena u San Hozeu, Kostarika, 22. novembra 1969, O.A.S. Ugovori, serija br. 36, stupila na snagu 18. jula 1978.

Uzimajući u obzir činjenice u ovom slučaju, Sud smatra da Član 13 Konvencije, izričito garantujući pravo na „traženje“ i na „dobijanje“ „informacije“, štiti pravo svakog pojedinca da zahteva pravo na pristup informacijama koje su pod kontrolom Države, s izuzecima koji su obuhvaćeni režimom restrikcija u Konvenciji. Shodno tome, navedeni Član obuhvata prava pojedinca da prime navedene informacije, kao i pozitivnu obavezu Države da ih obezbedi, i to u obliku u kojem pojedinac može da im pristupi kako bi se upoznao s informacijom, ili da navede razlog u slučaju da postoji razlog koji Konvencija prepoznaje, u kojem slučaju Država može pojedincu da ograniči pristup informaciji. Informacija mora biti pružena bez potrebe za navođenjem razloga, dokazivanjem direktnog interesa ili lične involviranosti kako bi se dobio pristup, osim u slučajevima kada se primenjuje zakonito ograničenje.⁴

Aprila 2009. godine je Evropski sud za ljudska prava sudio o slučaju i prepoznao pravo na pristup informacijama isključivo na osnovu Člana 10. *Evropske konvencije o ljudskim pravima* (ECHR),⁵ koja garantuje pravo na slobodu izražavanja.⁶ Takođe, tužena država u ovom slučaju, Mađarska, nije čak ni osporavala tvrdnju da Član 10. štiti pravo na pristup informacijama, već se ograničila na tvrdnju da se na spornu informaciju odnose izuzeci od ovog prava (odnosno da je odbijanje pružanja informacije bilo zakonito ograničenje slobode izražavanja. U skorijem slučaju, *Gilberg protiv Švedske*, Veliko veće Evropskog suda za ljudska prava je potvrdilo da pravo na slobodu izražavanja obuhvata i pravo na pristup informacijama.⁷

Komitet UN za ljudska prava, telo čiji je zadatak promovisanje primene prava iznesenih u *Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima* (ICCPR),⁸ relativno je kasno sasvim jasno prepoznao pravo na pristup informacijama. Međutim, nov Opšti komentar na Član 19. ICCPR, koji je usvojen septembra 2011. godine, sledećim rečima upravo to prepoznaje:

Član 19. stav 2. obuhvata pravo na pristup informacijama koje su pohranjene u javnim telima.⁹

Dva ključna principa

Već je iz gore navedenog citata Inter-američkog suda jasno da oni koji traže informaciju (tražioci) nisu dužni da obrazlože svoj zahtev, niti da daju svoj razlog za traženje informacije. Ovo je saglasno s viđenjem ljudskog prava da pristupi informacijama, što ne mora biti zasnovano na bilo kakvom konkretnom interesu (osim same činjenice traženja, kao i interesa društva da poštuje ljudska prava). Pored toga, obzirom da navođenje razloga može dovesti do nepoželjne razlike u

⁴ *Claude Reyes and Others v. Chile*, napomena 2, stav 77.

⁵ E.T.S. br. 5, usvojen 4. novembra 1950. godine, stupio na snagu 3. septembra 1953.

⁶ *Társaság A Szabadságjogokért v. Hungary*, 14. april 2009, predstavka br. 37374/05.

⁷ 2. April 2012, predstavka br. 41723/06, stav 3.

⁸ Rezolucija Generalne skupštine UN 2200A(XXI). 16. decembar 1966, stupila na snagu 23. marta 1976.

⁹ Opšta primedba br. 34, 12. septembar 2011, CCPR/C/GC/34, stav 18.

tretmanu tražilaca, zahtev za navođenjem razloga bi mogao voditi ka diskriminaciji u uživanju prava, što prema međunarodnom pravu nije dozvoljeno.¹⁰

Drugi međunarodni standardi podržavaju ideju da se od tražioca ne treba zahtevati navođenje razloga. Stoga, na primer Princip V(1) Preporuke Komiteta ministara Saveta Evrope iz 2002. godine navodi sledeće o pristupu informacijama¹¹:

Tražilac zvaničnog dokumenta ne mora obrazložiti svoj zahtev da bi dobio pristup zvaničnom dokumentu.

Principi o pravu na pristup informacijama koje je usvojio Inter-američki odbor za pravna pitanja podržava ovakvo mišljenje: „Treba uspostaviti jasna, fer, nediskriminatorna i jednostavna pravila o obradi zahteva za pristupu informaciji.“¹² Ovo podržava i praksa u državama, s velikom većinom zakona o pravu na pristup informacijama koji eksplicitno isključuju gde je izričito odbačen zahtev za navođenjem razloga za traženja informacije.

Mogu se dozvoliti i anonimna traženja informacije kako bi se potpuno osigurao princip nediskriminacije. Istraživači su uočili da se različiti obrasci primenjuju na zahteve za koje službenici veruju da dolaze iz različitih sektora, kao što su recimo novinarski zahtevi. Upravo je to vrsta diskriminacije koju treba da spreči pravilo o zabrani zahteva za navođenjem razloga.¹³ Uprkos tome međunarodni standardi nemaju jasno prepoznavanje prava na anonimno traženje informacije. U ovom delu praksa država ja manje razvijena, jer svega nekoliko zemalja, kao na primer Meksiko, obavezuje javna tela na obradu anonimnih zahteva za informacijom.

Drugi ključni princip prava na pristup informacijama je da izuzeci od ovog prava moraju biti predmet testa javnog interesa, da bi zadovoljili standarde međunarodnog prava. Drugim rečima, tamo gde je u opštem javnom interesu da informacije budu objavljene, informacija i mora biti učinjena dostupnom, čak i ukoliko inače podleže izuzimanju od prava na pristup.

Ovo proizilazi iz principijelne analize prava na pristup informacijama i dozvoljenih izuzetaka od istog. Po međunarodnom pravu, ograničenja na slobodu izražavanja, da bi bila zakonita, moraju biti samo biti obrazložena kao „neophodna“.¹⁴ Ovo, između ostalog, implicira da je ograničenje proporcionalno, u smislu da su koristi od ograničenja, s aspekta stepena zaštite koju pružaju zakonitom cilju prepoznatom međunarodnim pravom – odnosno prava i ugled drugih lica, nacionalna bezbednost,

¹⁰ Vidi Član 2.(1) ICCPR, Član 14. ECHR i Član 1.(1) ACHR.

¹¹ Preporuka R(2002)2 Komiteta ministara zemalja članica o pristupu zvaničnim dokumentima, 21. februar 2002.

¹² CJI/RES.147 (LXXIII-O/08), usvojena na 73. Redovnoj sednici, 7. avgusta 2008, Princip 5.

¹³ Videti, na primer, Roberts, Alasdair "Administrative Discretion and the Access to Information Act: An internal law on open government?" 45 *Canadian Public Administration*, 175 i 'Spin control and freedom of information: Lessons for the United Kingdom from Canada', 83 *Public Administration* 1.

¹⁴ Videti Član 19.(3) u ICCPR i Član 10.(2) u ECHR.

pitanja javnog reda, javnog zdravlja ili morala – veće od štete koju ono nanosi pravu na slobodu izražavanja.¹⁵ Ovaj test se prevodi u test javnog interesa u odnosu na pravo na pristup informacijama, jer kad ukupni javni interes leži u otkrivanju informacije, čuvanje tajne bi po definiciji proizvelo veću štetu od koristi, čime bi primena izuzetka i odbijanje otkrivanja informacije ne bi zadovoljilo standard proporcionalnosti.

Test javnog interesa se takođe ogleda u merodavnim stavovima o pravu na pristup informaciji. Princip IV(1) Preporuke Saveta Evrope, kojim se postavlja opseg zakonitog ograničavanja prava na pristup informacijama, navodi da ovakva ograničenja moraju biti proporcionalna. Princip IV(2) je još direktniji, propisujući da se pristup može uskratiti samo ukoliko bi objavljivanje dokumenta moglo da nanese štetu jednom od navedenih zakonitih interesa, „osim ukoliko postoji test javnog interesa u objavljivanju“. Slično, u Zajedničkoj deklaraciji o pristupu informacijama koju su izdala tadašnja tri specijalna međunarodna tela za zaštitu slobode izražavanja u UN, OEBS i OAS stoji:

Izuzetke treba primeniti samo ukoliko postoji rizik od suštinske štete zaštićenom interesu i tamo gde je ta šteta veća od sveukupnog javnog interesa da postoji pristup informaciji.¹⁶

U kontekstu istraživanja, zakoniti interes o kojem je reč je najčešće privatnost, s obzirom da veliki broj podataka za koje istraživači traže pristup sadrži i lične informacije. Ideja balansiranja javnog interesa u konkretnom kontekstu privatnosti i prava na slobodu izražavanja (i iz njega proizišlog prava na pristup informacijama) nalazi uporište u jurisprudenciji Evropskog suda za ljudska prava.

Vodeći slučaj o privatnosti i slobodi izraza u Evropi, *Fon Hanover protiv Nemačke (br. 2)*, zaključen u februaru 2012,¹⁷ uključio je i komentare i fotografije iz medija koji su se odnosili na bolest princa Rainieja od Monaka, i na negu koju mu porodica pruža tokom bolesti. Veliko veće Evropskog suda za ljudska prava navelo je spisak faktora koje treba uzeti u obzir kada se balansiraju interesi prava na privatnost i na slobodu izražavanja. Prvi i najvažniji princip je stepen u kojem izraz doprinosi diskusiji o pitanju od javnog interesa: „Početni, ključni kriterijum je doprinos diskusiji o pitanju od javnog interesa fotografija ili članaka objavljenih u novinama”.¹⁸ Sud je u ovom slučaju istakao i sledeće faktore:

- Mera slave osobe koja je predmet izveštaja (stav 110.);
- Ponašanje lica koja su uključena (stav 111.);
- Sadržaj, forma i posledice objavljivanja (stav 112.); i
- Okolnosti pod kojima su fotografije snimljene (stav 113.).

¹⁵ Videti na primer stave 22. i 34. Opšte primedbe Komiteta UN za ljudska prava br. 34, napomena 9. Videti takođe *Lingens v. Austria*, 8. jul 1986, Podnesak br.9815/82, stavovi 39-40. (Evropski sud za ljudska prava).

¹⁶ Usvojena 6. decembra 2004. Može se naći na adresi: <http://www.OEBS.org/fom/66176>.

¹⁷ 7. februar 2012, Podnesci br. 40660/08 i 60641/08.

¹⁸ *Ibid.*, stav 109.

Iako prilagođeni specifičnim činjenicama konkretnog slučaja, ovo su suštinski ključna pitanja javnog interesa koja je trebalo uzeti u obzir. Ovaj se slučaj bavio tradicionalnijim pitanjem slobode izražavanja, međutim nema razloga da se pretpostavi da bi pitanja koja se uzimaju u obzir trebalo da budu drugačija prilikom balansiranja prava na privatnost i prava na pristup informacijama.

Podrška za ovaj predlog se može naći u slučaju *Gilberg protiv Švedske*, na kojem je presudu Treće sekcije Evropskog suda¹⁹ potvrdilo Veliko veće.²⁰ Činjenice iznesene u ovom slučaju su komplikovane; okosnica žalbe je krivična osuda istraživača zbog odbijanja da određene podatke istraživanja preda trećim licima, kako su mu naložile švedske vlasti, čime su povređeni njegovo prava na privatnost i slobodu izražavanja. Sud je smatrao da nijedno od ovih prava nije povezano s činjenicama slučaja.

U Saglasnom mišljenju sudije u prvostepenoj odluci nalazi se niz komentara koji su relevantni za ovo pitanje. Ona je navela:

Javnost ima očigledan interes u nalazima i implikacijama istraživanja. Napredak naučnog znanja bi bio bespotrebno ometen ukoliko metode i nalazi korišćeni tokom istraživanja nisu otvoreni za analizu, diskusiju i debatu. Stoga je zahtev za pristup, po mom mišljenju, predstavljao važna pitanja od javnog interesa.

Samim tim su švedski sudovi bili „suočeni sa dva konkurentna javna interesa“, zaštitom privatnosti i interesom društva za istraživanje. Sudija je podržala pristup lokalnog suda: „Prilikom donošenja odluke, sud je izbalansirao konkurentne interese“. Ona je takođe napomenula, ponovo s odobravanjem, da se sudovi više instance često bave ovakvim balansiranjem:

Praksa iz različitih jurisdikcija pokazuje da se zahtevi za otkrivanjem „poverljivih“ arhiva često podnose sudovima i da se sudovi često bave balansiranjem konkurentnih interesa u pitanju. [fusnota sklonjena]²¹

Iako odluka Velikog veća razmatra eksplicitno ovo balansiranje, činjenica je da je potvrdilo odluku lokalnih sudova da nalože objavljivanje, što se može uzeti kao implicitno odobravanje ovakvog pristupa. Sud je konkretno naveo da bi podržavanje „negativnog“ prava tražioca iz Člana 10. (sloboda izražavanja) da ne otkrije podatke povredila prava trećih lica na pristup informacijama.²² To ne bi bio slučaj da je ovo drugo pravo pretežno nad pravom na privatnost (drugih) trećih lica koja su bila predmet istraživanja.

Ovaj slučaj takođe stoji uz predlog da se test balansiranja javnog interesa koji se često primenjuje u slučajevima koji se odnose na slobodu izražavanja uključuju i

¹⁹ Podnesak br. 41723/06, 2. novembar 2010.

²⁰ Napomena 7.

²¹ Napomena 19, Saglasno mišljenje.

²² Napomena 7, stav 93.

pitanje prava na privatnost, takođe primenjuje i na slučajeve koji se odnose na slobodu izražavanja, a uključuju i pitanje prava na pristup koja se nalaze u posedu javnih vlasti (bar kada se pokrene pitanje prava na privatnost).

Uprkos činjenici da se danas ne smatra kontroverznim da je pravo na pristup informacijama prema međunarodnom pravu zaštićeno ljudsko pravo, i dalje se implikacije iz ove oblasti ne odražavaju u potpunosti u sudskoj praksi na nacionalnom nivou, pa čak ni u analitičkom radu. Na nivou Evropskog suda, dugo vremena je vladalo opiranje da se prizna opšte pravo na pristup informacijama zasnovano na pravu na slobodu izražavanja. Upravo je stoga niz slučajeva koji je stigao pred Sud od 1987, sve do slučaja koji je to pravo prepoznao, *Társaság A Szabadságjogokért protiv Mađarske* 2009. godine, gde je Sud naveo da Član 10. ECHR, štiteći pravo na slobodu izražavanja, garantuje pravo pojedinca na pristup informacijama koje drugi žele da mu uskrate, pre nego što pojedincu daje samostalno pravo na pristup informacijama u posedu javne vlasti.²³ Čak i u slučaju *Társaság A Szabadságjogokért protiv Mađarske*, odluka je bila manje neiskrena u prepoznavanju prava na pristup informacijama, pri čemu je jedan od autora komentara naveo: „Sud još uvek nerado eksplicitno potvrđuje [pravo na pristup informacijama]”.²⁴ Ova nevoljnost se verovatno takođe sreće u opštijem obliku kod nacionalnih sudova u zapadnim zemljama. Na primer, isti je stav zauzet vezano za pomalo nevoljno priznanje prava na informisanje u odluci Vrhovnog suda Kanade iz juna 2010.²⁵

Deluje verovatno da kombinacija relativno zakasnelog prepoznavanja prava – što znači da Evropski sud ili nacionalni sudovi tek treba da istraže njegove pune implikacije – manje od entuzijastičnog prihvatanje ovog prava od strane Evropskog suda i bar nekog od nacionalnih sudova, znači da u praksi još uvek nije ostvarena odgovarajuća ravnoteža između prava na informisanje i drugih društvenih interesa pre svega prava na privatnost. Ovo može takođe biti tačno i za okvire pravila za zaštitu privatnosti i zaštitu podataka, uključujući i ona koja se trenutno revidiraju u Evropskoj Uniji (vidi dole). Ovo je tvrdnja određenog broja istraživača koji veruju da pravila o zaštiti podataka unazađuju njihov rad u većoj meri nego što analogno pravo na privatnost utiče na rad novinara.²⁶

²³ Videti *Leander v. Sweden*, 26. mart 1987, Podnesak br. 9248/81, *Gaskin v. United Kingdom*, 7. jul 1989, Podnesak br. 10454/83, *Guerra and Ors. v. Italy*, 19. februar 1998, Podnesak br. 14967/89, *McGinley and Egan v. United Kingdom*, 9. jun 1998, Podnesak br. 21825/93 i 23414/94, *Odièvre v. France*, 13. februar 2003, Podnesak br. 42326/98, *Sîrbu and others v. Moldova*, 15. jun 2004, Podnesak br. 73562/01, 73565/01, 73712/01, 73744/01, 73972/01 i 73973/01, i *Roche v. United Kingdom*, 19. oktobar 2005, Podnesak br. 32555/96.

²⁴ Dirk Voorhoof, “European Court of Human Rights: Case of TASZ v. Hungary”, IRIS 2009-7:2/1. Može se naći na adresi: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2009/7/article1>.

²⁵ *Ontario (public Safety and Security) v. Criminal Lawyers’ Association*, 2010 SCC 23. Može se naći na adresi: <http://www.canlii.org/en/ca/scc/doc/2010/2010scc23/2010scc23.html>. Videti Toby Mendel, “Supreme Court Upholds a Constitutional Right to Information” (2010) 3(4) *The Winston Report* 18.

²⁶ Videti na primer, Claes-Goran Westrin and Tore Nilstun, “The ethics of data utilisation: a comparison between epidemiology and journalism” (1994) 308 *British Medical Journal* 522. Može se naći na adresi: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2542838/pdf/bmj00428-0046.pdf>.

Ovaj Izveštaj nije napisan da bi detaljno ocenio složen fenomen. On međutim ukazuje na potrebu rigorozne analize izuzetaka od prava na informisanje na osnovu trodelnog testa za ograničenja slobode izražavanja prema međunarodnom pravu, kao i izbegavanja lakog prihvatanja prethodno ustanovljene analize. Takav pristup, pogotovo u odnosu na privatnost, mogao bi pomoći u promovisanju boljeg pristupa informacijama za istraživače.

Potencijalni konflikti

Može se uočiti da postoji potencijal za dva gore navedena principa prava na informisanje – onog koji zastupa da pojedinac ne mora da navodi razlog svog traženja i onog da informacija mora biti objavljena kad postoji ukupni javni interes – budu u konfliktu. Ovo posebno važi u slučaju kada se analizi doda opšteprihvaćeni princip da na javnim vlastima leži teret obrazloženja bilo kakvog odbijanja da se objavi informacija. Javne vlasti očigledno mogu da uzmu obzir samo javne interese koji su njima očigledni i, osim ukoliko ih tražilac ne obavesti o upotrebi koju želi za ovu informaciju, one ne mogu biti svesne nekih od koristi javnog interesa koje su povezane s objavljivanjem informacije.

Primer bi mogao da bude kad bi informacija, kombinovana s drugim informacijama, otkrila obrazac korupcije. Bilo bi veoma teško javnim vlastima da to znaju ukoliko nisu prethodno bile obaveštene o tome od strane tražioca. Isti ovaj primer međutim ilustruje i drugi deo potencijalnog konflikta, jer nije teško shvatiti zašto tražilac ne bi želeo da da precizan razlog svog traženja informacije.

Ovo pokreće šire pitanje jednakosti tretmana za sve zahteve i test javnog interesa. Opšte gledano, ocena da li se izuzetak primenjuje ili ne, ne zavisi od okolnosti u kojima je zahtev podnesen. Postoje mnogi razlozi za to, uključujući i princip nedskriminacije, koji je gore pomenut, kao i to da tražioci (obično) mogu da dalje objave informacije koje su dobili na zahtev, tako da bi, ako se smatra osetljivim u određenim rukama, bilo osetljivo u bilo čijim rukama.

Međutim, test javnog interesa, iz nužde uzima u obzir okolnosti vezane za zahtev, jer upravo te okolnosti, a ne sam zahtev, obično stvaraju interes za test. U određenim slučajevima, informacija može biti tesno povezana sa spoljnim faktorima da je objavljivanje očigledno u javnom interesu, na primer kad ukazuje na korupciju ili na zloupotrebu ljudskih prava. U drugim slučajevima međutim, specifične okolnosti koje se odnose na tražioca, a posebno od toga za šta namerava da upotrebi informaciju, mogu stvoriti važan javni interes koji će morati da se uzme u obzir. Ovo će često biti povezano sa zahtevom za inače poverljive informacije koji je podnesen za potrebe istraživanja, jer su upravo one dodata vrednost istraživanju koje je u javnom interesu.

Dva glavna gore navedena razloga iz kojih okolnosti nisu relevantne mogu biti sagledana, ukoliko je potrebno, u slučajevima od javnog interesa. Tražiocima treba biti omogućeno da navedu razlog ukoliko to žele, kad će im to, na primer, pomoći da pruže argument od javnog interesa kako bi informacija bila objavljena. Potreba da se izbegne ili minimalizuje diskriminacija se može bar delom osigurati strogim poštovanjem dobrovoljne prirode pružanja razloga.²⁷ Tamo gde je tražilac zabrinut zbog eventualne diskriminacije upravo na osnovu razloga, on ili ona mogu da se opredele da ne pruže razlog, iako uz rizik da neće angažovati javni interes koji zavisi od tih razloga.

Drugi razlog – da su tražioci slobodni da dalje objavljuju informaciju – može se rešiti postavljanjem granica na takvo dalje objavljivanje, i to se zaista i čini u mnogim jurisdikcijama, posebno u kontekstu istraživanja. Takve granice mogu biti opravdane, čak i sa strogom analizom prava na pristup informacijama zasnovanom na ljudskim pravima, kada je test javnog interesa ustanovljen samo zbog tih granica. Drugim rečima, tamo gde pristup informaciji nije mogao biti omogućen zbog nedostatka takvih ograničenja daljeg objavljivanja, jer se zbog nepostojanja takvih ograničenja ne vrši test javnog interesa, ponuda pristupa takvim informacijama širi opseg pristupa i stoga se ne može smatrati nezakonitim ograničenjem prava na pristup informacijama.

Da damo konkretan primer, može biti da javni interes u određenom istraživanju koje zavisi od pristupa podacima o ličnosti nije toliki da preteže nad štetom od objavljivanja ličnih informacija svetu, ali jeste veći od relativno male štete od objavljivanja ličnih informacija samom istraživaču. U ovom slučaju je pružanje informacije istraživaču, ali bez dozvole daljeg objavljivanja ličnih informacija je način davanja pristupa koji ne bi bio moguć bez ovog ograničenja (odnosno, ono pruža veće mogućnosti otvorenosti). Ukoliko objavljivanje ličnih informacija nije neophodno za izveštaj o nalazima istraživanja, što je često slučaj, nametanje ovog zahteva je minimalna neugodnost za istraživača.

2. Zakoni o pravu na pristup informacijama

Nije kontroverzno da istraživači imaju pristup informacijama koje se nalaze u posedu javne vlasti, kao što to imaju i svi ostali. Tamo gde se ne pojavi pitanje povrede zaštićenog zakonskog interesa, njima treba obezbediti pristup. I dalje se raspravlja širom sveta o pitanjima kao što je plaćanje troškova pristupanja bazama podataka, kao i pitanjima koja se odnose na oblik pristupanja – pogotovo o tome da li pristup treba da bude u formatu koji je čitljiv mašinama – kao i o ponovnoj upotrebi podataka.²⁸ Sva ova pitanja su izvan opsega ovog Izveštaja. Ono što želimo

²⁷ Kao što je gore navedeno, da se ovaj problem potpunije reši, potrebno je uvesti anonimne zahteve.

²⁸ Videti na primer, Access Info Europe and the Open Knowledge Foundation, *Beyond Access: The Right to (Re)Use Public Information*. Može se naći na adresi: http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/Advancing/Beyond_Access_7_January_2011_web.pdf.

da naglasimo u ovom Izveštaju je da istraživači imaju primarno pravo na pristup informacijama, koje isključivo podleže režimu izuzetaka.

Anonimizovanje

Imajući u vidu gore opisano, ovaj odeljak Izveštaja je fokusiran na slučajeve u kojima istraživači imaju posebna prava na pristup informacijama prema uspostavljenim zakonima i sistemima o pravu na pristup informacijama, ili ukoliko nastanu posebna pitanja pod tim sistemima u odnosu na istraživača. U odnosu na ovo drugo, bitno je ispitati pitanja deljivosti i anonimizovanja podataka.

Bilo je dosta zabuna o uticaju anonimizovanja na prava pristupa, bar u Ujedinjenom Kraljevstvu. Stoga je u slučaju *Ministarstvo zdravlja protiv Poverenika za informacije*, Tribunal za informacije, koji je prvi stepen za žalbe na odluke Poverenika za informisanje, prvobitno smatrao da su anonimizovani statistički podaci o abortusima lične informacije koje se ipak mogu objaviti, jer je „izuzetno mala“ verovatnoća da ih javnost očit. Tokom postupka po žalbi, sudija je podržao odluku, međutim obrazloženje Tribunala je ocenio kao pogrešno i naveo da propisno anonimizovani podaci uopšte „nisu lična informacija“, te se samim tim pravila o zaštiti podataka ne primenjuju.²⁹

Ova vrsta odluka se može naći i u drugim jurisdikcijama, U slučaju koji je sadržao i zahtev za objavljivanjem zvaničnih dnevnika ministra, novozelandski Ombudsman je odlučio da, kad se uklone lične informacije, ovi dokumenti više ne potpadaju pod opseg izuzeća zbog privatnosti.³⁰ U drugom slučaju, indijski Poverenik za informacije je ocenio da podaci o odmorima zaposlenih u konkretnoj vladinoj agenciji, iz kojih su uklonjena imena pojedinačnih službenika, nisu lični podaci.³¹

Nekoliko stavova o anonimizovanju deluje jasno. Prvo, čak i kad su podaci propisno anonimizovani, oni ostaju lični podaci u rukama primarnog kontrolora podataka, sve dok to telo drži u posedu kompletan set podataka.³² S druge strane, pitanje da li

²⁹ [2011] EWHC 1430 (Admin). Može se naći na adresi:

<http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2011/1430.html>.

³⁰ Vidi beleške slučaja [W47385, W47386, W47387, W47389, W47390, W47391, W47544], 14. Rezime [str. 101-104] 2007. Može se naći na adresi:

http://softlinkhosting.co.nz/OMBlberty3/gateway/gateway.gbw?TIMESTAMP=11212165423&X_=00ea&displayform=opac/local/libraryDetailXtraT&docno=1.

³¹ Srinivas Madhav, *Central Information Commission Yearly Digest 2006: Important Decisions of the Central Information Commission of India: The Right to Information Act 2005*, Slučaj 174/ICPB/2006-4.12.2006, str. 51. Može se naći na adresi:

http://www.rti.gateway.org.in/Documents/CaseLaw/INDIA_INFORMATION_REPORTER.pdf.

³² Videti na primer, *All Party Parliamentary Group on Extraordinary Rendition v The Information Commissioner & The Ministry of Defence*, [2011] UKUT 153 (AAC). Može se naći na adresi:

<http://www.ossesc.gov.uk/judgmentfiles/j3247/GI%20150%202011.doc>.

U ovom slučaju je Tribunal za informacije ujedinjenog Kraljevstva smatrao da anonimizovani podaci Minisarstva odbrane o ljudima koje su zarobile oružane snage Ujedinjenog Kraljevstva više nisu lične informacije. Međutim, oni su i dalje ostali lični podaci u rukama Ministarstva odbrane, tako da su sva pravila o držanju i obradi ovakvih podataka nastavila da se primenjuju na njih.

su podaci dovoljno anonimizovani je pitanje da li neko ko ne drži primarne podatke – odnosno neko ko nije „naoružan daljim informacijama koje drži“ primarni kontrolor podataka – može iz tih podataka identifikovati pojedince. Međutim: „Može identifikovati znači može identifikovati, ne odnoseći se na tražioca već na bilo koje treće lice koje može takvu informaciju povezati sa svojim znanjem ili iskustvom. Objavljivanje je za celu javnost.”³³

Pored toga, mnogo se raspravljalo o propisnom anonimizovanju podataka u moderno vreme, s obzirom na mogućnost elektronskog poređenja i opšte dostupnosti drugih podataka. Nekoliko studija nagoveštava da je danas teško potpuno anonimizovati podatke. Studija koju je 2000. godine objavio univerzitet Karnegi Melon pokazala je da su istraživači uspeali da odrede identitet 87% stanovništva SAD na osnovu njihovog pola, poštanskog broja i datuma rođenja. U to vreme je komisija Osiguranja Grupe Masačusets pustila anonimizovane medicinske podatke o odlascima u bolnicu državnih službenika, međutim, gore navedeni podaci nisu izbrisani. Istraživač je upotrebio glasačke spiskove kako bi otkrio koji je od „anonimnih“ službenika Guverner Viljem Veld, i svoju je studiju zaključio tako što je u kancelariju Guvernera poslao njegovu kompletnu zdravstvenu i terapijsku.³⁴ Izgleda da druge studije ovo potvrđuju.³⁵

I druge tehnike su dostupne za anonimizovanje podataka pored ribanja podataka (data scrubbing) (odnosno uklanjanja određenih ključnih delova informacije). Ribanje podataka ima svoje nedostatke, kao što je taj da inhibira dosledno identifikovanje pojedinačnih podataka, što je neophodno za određene tipove istraživanja. Druga tehnika je pseudonimovanje, što uključuje razdvajanje ličnih podataka od evidencije podataka i njihovu zamenu pseudonimom ili kôdom. Ovo sobom nosi manji rizik po privatnost pojedinca, poštujući istovremeno u većini slučajeva zahteve istraživanja. Zaokruživanje je još jedna tehnika koja se može koristiti kako bi se održala ravnoteža između davanja istraživačima pristup onome što im je potrebno i očuvanja privatnosti. Ovo uključuje zaokruživanje brojeva tako da oni više nisu egzaktni. Na primer, umesto da se kaže da selo od 200 stanovnika ima 43 stanovnika u nekoj grupi, ovaj broj se može zaokružiti na 50. Ova tehnika ima tu prednost da otežava precizno spajanje i povezivanje podataka prilikom propuštanja kroz druge filtere i setove podataka, iako može da ne zadovolji potrebe pojedinih istraživanja.

³³ *Beckles v. Information Commission*, Information Tribunal, Žalba br. EA/2011/0073 & 0074, 7. septembar 2011, stavovi 31-33. Može se naći na adresi: <http://www.informationtribunal.gov.uk/DBFiles/Decision/i565/20110907%20%20Decision%20%20EA20110073%20&%200074.pdf>.

³⁴ Latanya Sweeney, *Uniqueness of Simple Demographics in the U.S. Population*, LIDAP WP4. Carnegie Mellon University. Referenca u Karin Retzer, decembar 2011, *Navigating the sea of data protection law in European clinical research*. Može se naći na adresi: <http://www.mofo.com/files/Uploads/Images/111201-Data-Privacy-SRC.pdf>.

³⁵ Vidi Nate Anderson, "Anonymized" data really isn't—and here's why not. („Anonimizovani podaci zapravo nisu – a evo i zašto“) Može se naći na adresi: <http://arstechnica.com/tech-policy/news/2009/09/your-secrets-live-online-in-databases-of-ruin.ars>.

Ovaj Izveštaj nema opseg za detaljnu analizu anonimizovanja. Ono što je ovde važno je da pravo na pristup informacijama postavlja pred javnu vlast obavezu, pri razumnom ograničenju resursa, da uključi odgovarajuće tehnike anonimizovanja, kako bi mogla da objavi podatke u obliku koji je i dalje relevantan istraživaču, dok istovremeno štiti privatnost. Ovo je zapravo posebna primena pravila o deljivosti, koje se može naći u većini zakona o pravu na pristup informacijama, koja od javne vlasti zahteva da ukloni izuzete informacije iz dokumenta kada je samo deo dokumenta osetljiv.

U ovom slučaju, kao i kod testa javnog interesa, može biti neophodno da se identifikuje predložena upotreba podataka kako bi mogla da se sprovede odgovarajuća anonimizacija. U takvim slučajevima, ostaje na istraživaču da odluči hoće li otkriti svrhu upotrebe ili ne, pri čemu rizikuje da, ako odbije, ne dobije podatke, ili da ih ne dobije u odgovarajućem formatu za potrebe svog istraživanja.

Test javnog interesa

Gore data analiza međunarodnog prava nagoveštava da bi tražioci trebalo da budu u mogućnosti da predstave obrazloženje javnog interesa povezanog s njihovim istraživanjem kako bi prevazišli izuzetke u zakonima o pravu na pristup informacijama, s rezultatom da mogu da dobiju „specijalni“ pristup nekim vrstama informacija koji drugi pojedinci nemaju. Ovo i jeste slučaj, a par zemalja i eksplicitno prepoznaje ovu mogućnost u okviru zakona o pravu na pristup informacijama.

Jasno je da su bar neki tipovi istraživanja od velikog javnog značaja. Predstavljeni su i argumenti u prilog opštem prepoznavanju značaja istraživanja. Na primer, dva britanska profesora su se zauzela za sledeće:

Pošto se velike svote javnih sredstava izdvajaju za istraživanje, postoji jasan javni interes za uspeh tih istraživanja... U izrazito konkurentnom okruženju pod koji se istraživanje vodi, ovo bi mogao da bude faktor u proveru javnog interesa. Međutim, drugi faktori koji se odnose na konkretan slučaj bi se takođe primenili, tako da bi odluka mogla da krene u bilo kojem pravcu.³⁶

Osim očiglednog društvenog interesa u istraživanje, niz studija ističe značaj dostupnosti informacija za istraživače koji bi otkrili javne prestupe. Stoga Dejvid Prajs navodi:

Možda je najpoznatija upotreba Zakona o pristupu informacijama primer sociologa-istoričara Zigmunda Dajmonda i njegovog istraživanja o tome kako su FBI, CIA Stejt dipartment regrutovali naučnike s Harvarda, Kolumbije i Jela tokom 40-ih i 50-ih godina 20. veka (Dajmond, 1992). Dajmondov rad je otkrio uznemirujuće dokumente

³⁶ Chris Rusbridge i Andrew Charlesworth, *FOI & Research Data: Researchers' Questions and Answers: Q13 What's this Public Interest Test?* Može se naći na adresi: <http://foiresearchdata.jiscpress.org/q13-whats-this-public-interest-test/>.

koji ukazuju da su pojedini antropolozi tajno sarađivali sa obaveštajnom zajednicom na početku Hladnog rata.³⁷

On navodi par primera.

U SAD su se sudovi uglavnom fokusirali na prilično uski koncept javnog interesa. Tako u slučaju *Istraživačka grupa Javno zdravlje građana protiv Administracije za hranu i lekove (FDA)*, koji je vodeći slučaj iz slobode informisanja, sud je smatrao da:

Drugim rečima, Kongres je već odredio relevantan javni interes: ukoliko će objavljivanjem „javnost saznati nešto direktno o radu Vlade,“ onda ta informacija treba da bude objavljena osim u slučaju da podleže konkretnom izuzeću... strana javnog interesa nije funkcija identiteta tražioca, niti su to bilo kakve eventualne negativne posledice koje bi objavljivanje moglo imati po javnost, kao ni kolateralna korist od objavljivanja.³⁸ [referenca uklonjena]

Ovo bi očigledno pokrilo samo mali deo istraživanja koja bi mogla da zavise od javnih izvora podataka, konkretno, na istraživanja koja su povezana s radom vlade.

Sudovi u drugim zemljama su bili malo otvoreniji u prepoznavanju javnog interesa u istraživanju koji bi mogli da prevaziđu izuzetke od prava na pristup informacijama. Tako je u kanadskom slučaju *Gombu protiv Ontarija (pomoćnik Poverenika za informacije i privatnost)*, predmet bio zahtev novinara za pristup evidenciji o donacijama za opštinsku kampanju, za potrebe istraživanja o tome jesu li limiti za donacije probijeni tokom kampanje. Sud je zauzeo stav da je neosnovana odluka pomoćnika Poverenika za informacije i privatnost da nema snažnog javnog interesa za objavljivanje, jer je evidencija neophodna novinaru da ispita donacije, te je njegovo istraživanje od velikog javnog značaja.³⁹

Ovo potvrđuje par odluka iz Australije. U slučaju *Humano društvo internešnal protiv Službe za nacionalne parkove i divljač i Drugih*, australijski sud je prepoznao potencijalnu, mada ograničenu, pretnju privatnosti objavljivanjem određene informacije. Tražilac je tražio informaciju koja otkriva adrese nosilaca dozvole za odstrel slepih miševa, u svrhu zaštite komercijalnih voćnjaka. Ove dozvole je izdala Služba za nacionalne parkove i divljač. Sud je naveo:

Iako postoji jasan javni interes u očuvanju privatnosti pojedinca u njegovom odnosu s izvršnom vladom, taj interes mora biti izbalansiran s posebnim interesima i motivima tražioca, kao i drugih okolnosti u korist tražioca.⁴⁰

³⁷ David Price, “Anthropological Research and the Freedom of Information Act” (1997) 9(1) *Cultural Anthropology Methods* 12. Može se naći na adresi: http://homepages.stmartin.edu/fac_staff/dprice/foia.docs/cam-foia.htm.

³⁸ 185 F. 3d 898 (1999) (Court of Appeals, Dist. of Columbia Circuit), str. 904.

³⁹ [2002] O.J. br. 1776, paras. 30-32. Može se naći na adresi: http://www.ipc.on.ca/english/decisions-and-resolutions/judicial-review-of-municipal-orders/images/Findings/up-1MO1366_DivCt.pdf.

⁴⁰ [2000] NSWADT 133, 19 Septembar 2000, stav 56. Može se naći na adresi: <http://www.austlii.edu.au/au/cases/nsw/NSWADT/2000/133.html>.

Sud se konkretno pozvao na činjenicu da: „Određena objektivna naučna vrednost leži u tome što tražilac svoje istraživanje sprovodi ovde. On nije samo znatiželjan, niti želi da profitira od ove informacije“.⁴¹

Kancelarija Poverenika za informacije države Kvinslend u Australiji je u velikom broju slučajeva naredila objavljivanje ličnih medicinskih podataka za potrebe istraživanja putem testa javnog interesa kako bi se prevazišao inače primenljiv izuzetak na osnovu poštovanja privatnosti. Na primer, *Votson i Dom Zdravlja Vest Moreton (Ministarstvo zdravlja)* gde je istoričar tražio zdravstvene podatke svoje pokojne majke vezane za projekat o grupi Barjai Arts i Novom pozorištu u Brizbejnu, čiji je ona bila osnivač. Poverenik je odlučio da se većina podataka može objaviti na osnovu javnog interesa:

Moje gledište je da pitanje javnog interesa ide u prilog objavljivanju podataka tražiocu, s izuzetkom fascikle 1, i da objavljivanje kod balansiranja preteže javni interes za zaštitu privatnosti zdravstvenih kartona pokojnice.⁴²

Centralna kancelarija poverenika za informacije u Indiji je imala sličan pristup kada je naložila objavljivanje informacija koje se odnose na istraživanje i testiranje genetski modifikovanih kultura, studije i testove nekih od kultura na alergene/toksičnost, ističući javni interes istraživanja vezano za ove informacije.⁴³

Dakle, sudovi i druga tela koja odlučuju, a posebno nadzorna tela, su u praksi često prepoznavala javni interes za istraživanje i primenjivala test javnog interesa kako bi zaobišla inače primenljiv izuzetak, uglavnom u slučajevima koji se odnose na pravo na privatnost.

U svakom od gore navedenih slučajeva, svrha zahteva je donosiocima odluka nekako bila jasna.⁴⁴ Međutim, u većini zemalja, tražilac prema zakonu o pravu na pristup informacijama nije dužan da pruži objašnjenje za svoj zahtev. Evo primera u izmenjenom i dopunjenom Zakonu o slobodi informisanja iz 1997. godine, odeljak 8(4):

U skladu s odredbama ovog Zakona, u odlučivanju da li da odobri ili da odbije zahtev na osnovu Člana 7 –
(a) bilo koji razlog tražilac daje za zahtev, i

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Odluka br. 05/2005, Podnesak br. 209/04, 23. jun 2005, stav 52. Može se naći na adresi: [http://www.oic.qld.gov.au/files/decisions/pdf/\[2004_F0209\]_\[Watson\]_\[23_06_2005\].pdf](http://www.oic.qld.gov.au/files/decisions/pdf/[2004_F0209]_[Watson]_[23_06_2005].pdf). Vidi i: *Fotheringham and Queensland Health*, Decision br. 95024, Podnesak br. S75 of 1993, može se naći na adresi: [http://www.oic.qld.gov.au/files/decisions/pdf/\[1993_S0075\]_\[Fotheringham\]_\[19_10_1995\].pdf](http://www.oic.qld.gov.au/files/decisions/pdf/[1993_S0075]_[Fotheringham]_[19_10_1995].pdf) i *McGrath and West Moreton Health Service District*, Podnesak br. 453/05, 28 February 2006.

⁴³ Pritužba br: CIC/WB/C/2006/00063 & CIC/WB/C/2006/00064, 30. mart 2006. Može se naći na adresi: http://cic.gov.in/CIC-Orders/Decision_30052006.pdf. Slučaj se formalno nije vodio o prekoračenju javnog interesa, već o činjenici da javna vlast nije obradila pritužbu u skladu s relevantnim proceduralnim pravilima.

⁴⁴ Slučajevi ne pokazuju kako je do toga došlo već je jasno iz samih odluka da su sudovi i nadzorna tela razumeli da je informacija korištena u svrhe istraživanja.

(b) bilo koje verovanje ili mišljenje rukovodioca o tome koji su razlozi tražioca za zahtev, ne uzimaju se u obzir.⁴⁵

Slične odredbe se mogu naći u većini drugih zakona o pravu na pristup informacijama.

Istovremeno, moguće koristi u smislu testa javnog interesa u pružanju razloga za zahtev su očigledne, čak i iz gore navedenog slučaja. Novozelandski ombudsman je ovo eksplicitno izneo u uvodniku biltena iz 1997:

Ne postoji uslov u OIA [Zakonu o zvaničnim informacijama] niti u LGOIMA [Zakonu o zvaničnim informacijama i sastancima lokalne samouprave] da tražioci pruže objašnjenje ili svrhu upotrebe.

Međutim, u mnogim slučajevima može biti od pomoći ukoliko tražilac može prilikom podnošenja zahteva da objasni razloge iz kojih traže informacije.

Objašnjenje razloge iz kojih se traži informacija može da:

...

- Pomogne agenciji da identifikuje bilo koju od okolnosti koje idu u prilog objavljivanju informacije u javnom interesu i da proceni da li one prevazilaze bilo kakve razloge za uskraćivanje.⁴⁶

U uvodniku se ističe i niz potencijalnih koristi od navođenja razloga iz kojih se traži informacija. Ovaj pristup, koji istraživačima omogućava, ali im ne nalaže da navedu svrhu svog zahteva, izgleda da uspeva da ostvari odgovarajući balans o kojem smo već govorili, između zaštite prava na pristup informacijama i omogućavanja tražiocu da uvede širi spektar obzira u procenu testa javnog interesa.

Poglavlje 2. švedskog Zakona o slobodi štampe, s naslovom „O javnoj prirodi zvaničnih dokumenata“, sadrži osnovne odredbe o pravu na pristup informacijama, dok se njegova celina smatra delom Ustava. Član 14., Poglavlje 2. navodi:

Nijednoj javnoj vlasti nije dozvoljeno da ispituje identitet osobe na osnovu podnesenog zahteva za uvid u zvanični dokument, niti da ispituje svrhu njegovog ili njenog zahteva, izuzev ukoliko to ispitivanje nije neophodno kako bi nadležnoj vlasti omogućilo da proceni da li postoje neke prepreke za objavljivanje tog dokumenta.

Ovo se u praksi može koristiti kako se od pojedinca ne bi tražilo da pruži informacije o sebi ili o svojim razlozima, međutim ti isti pojedinci rizikuju da snose posledice ukoliko to ne učine. To je opisano u zvaničnoj publikaciji, *Zakon o javnom pristupu informacijama i poverljivosti podataka: Informacije koje se odnose na propise o javnom pristupu informacijama i poverljivosti*:

Nadležne vlasti ne moraju da traže od osobe koja želi uvid u zvanični dokument da tražilo da pruži informacije o sebi ili o tome za šta će se dokument koristiti. Međutim,

⁴⁵ br. 13. of 1997.

⁴⁶ Ombudsmanov bilten, Knjiga 13, broj 2, jun 2007, uvodnik. Može se naći na adresi: <http://www.ombudsmen.parliament.nz/imagelibrary/100240.pdf>.

ukoliko se to odnosi na dokument koji potpada pod neku od odredbi Zakona o javnom pristupu informacijama i poverljivosti podataka, nadležne vlasti nekad moraju da budu upućene u to ko želi te informacije i za šta će ih koristiti. U suprotnom, nadležne vlasti neće moći da odluče da li mogu da objave dokument. U tom slučaju tražilac može ili da navede svoj identitet i namenu datog dokumenta (za istraživanje, na primer) ili da odbaci svaku mogućnost da taj dokument i dobije.⁴⁷

Specijalni režimi prava na pristup informacijama za tražioce

Bar su dve jurisdikcije, Švedska i SAD, u svoje zakone o pravu na pristup informacijama ugradile i specijalni režim pristupa za istraživače. U Švedskoj, Član 2., Poglavlje 2., Zakona o slobodi štampe predviđa ograničenja na pravo pristupa, ali isto tako pruža:

Bez obzira na odredbe stava 2, Skupština ili Vlada mogu biti ovlašćene, prema propisu iz stava 2, da odobre objavljivanje određenog dokumenta, uzimajući u obzir date okolnosti.

Ova odredba u sprezi s Poglavljem 14., Odeljak 9., Zakona o poverljivosti podataka, koji detaljnije navodi izuzetke od prava pristupa informacijama, često se koristi za odobravanje specijalnog pristupa dokumentima za potrebe istraživanja, ali pod uslovima koji mogu ublažiti štetu koja bi inače nastala otkrivanjem. Kako je navedeno u zvaničnoj publikaciji, *Zakon o javnom pristupu informacijama i poverljivosti podataka: Informacije koje se odnose na propise o javnom pristupu informacijama i poverljivosti*:

Nadležna vlast ima, u određenim okolnostima, mogućnost da objavi dokument koji je podleže uslovima ograničenja tražiočevog prava na upotrebu informacija koje se nalaze u dokumentu. Nadležna vlast može, na primer, zabraniti tražiocu da informaciju objavi ili da je koristi u druge svrhe izvan istraživanja.⁴⁸

Činjenice u slučaju *Gilberg protiv Švedske* proizašle su iz odluke u skladu s ovim pravilima. Kako je Evropski sud naveo:

Administrativni apelacioni sud je u dve odvojene presude od 6. februara 2003. godine našao da su K i E pokazali legitiman interes u dobijanju pristupa dotičnom materijalu i da se može pretpostaviti da su dobro upoznati sa rukovanjem poverljivim podacima. Dakle, treba odobriti pristup K i E, ali pod uslovima koje odredi Univerzitet u Gotenburgu, kako bi se zaštitili interesi pojedinaca o kojima je reč, a u skladu s različitim navedenim odredbama Zakona o poverljivosti..⁴⁹

Uslovi koji su nametnuti istraživačima u ovom slučaju su uključili i to da se informacija može koristiti samo za jedan konkretan i odobren projekat, da se primerci dokumenta sa predmetnom informacijom ne smeju iznositi izvan zgrade,

⁴⁷ Ministry of Justice, 2009, str. 15. Može se naći na adresi:
<http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/13/13/97/aa5c1d4c.pdf>.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Napomena 19, stav 17.

kao i da se svi prepisi i beleške moraju uništiti po završetku projekta, ili do određenog datuma.⁵⁰

Shodno Članu 15. Odeljka 2. Zakona o slobodi štampe, istraživač ima pravo žalbe na odluku da mu se nametnu ograničenja na upotrebu informacije.

Zaštita od daljeg objavljivanja informacije koja je otkrivena pod određenim uslovima je obezbeđena činjenicom da je povreda tih uslova kažnjiva po Krivičnom zakonu, i to na isti način kao povreda poverljivosti.⁵¹ Istraživači koji rade za javne vlasti su direktno pokriveni režimom poverljivosti koji se na njih odnosi, koji takođe uključuje krivičnu odgovornost.

U odnosu na lične podatke, pravila iz Zakona o slobodi štampe su dopunjena pravilima iz Zakona o ličnim podacima. Ovo obezbeđuje da lični podaci mogu biti obrađeni uz pristanak, ili ukoliko je to neophodno za obavljanje delatnosti koja je od javnog interesa.⁵² Osetljivi lični podaci – definisani kao podaci koji otkrivaju rasnu ili etničku pripadnost, politička mišljenja, verska ili filozofska uverenja, članstvo u sindikalnim organizacijama, kao i podaci koji se odnose na zdravlje ili seksualni život – ne mogu se obrađivati, izuzev pod veoma ograničenim uslovima, uključujući i slučaj kada je lice dalo *eksplicitni* pristanak⁵³

Međutim, zvanično izdanje, *Zaštita ličnih podataka: Informacija o Zakonu o ličnim podacima* navodi:

Osetljivi lični podaci se mogu obrađivati uz pristanak registrovane osobe za potrebe istraživanja i statistike, pod uslovom da je obrada neophodna i da javni interes u projektu značajno prevazilazi rizik nepropisne povrede integriteta ličnosti. Ukoliko je obradu odobrila istraživačka komisija, smatraće se da su ove mere predostrožnosti ispunjene.

Osetljivi lični podaci se mogu obrađivati bez pristanka registrovane osobe za potrebe istraživanja, pod uslovom da je etički odbor dao svoju saglasnost na obradu, u skladu sa specijalnim propisima o etičkim obzirima istraživanja u odnosu na ljude.⁵⁴

Ova druga mogućnost je tumačena kao primenjiva samo ukoliko bi pristanak ozbiljno ugrozio istraživanje, uključujući i to da unosi predrasude prema uzorku, što se može desiti ukoliko tip osobe koja bi najverovatnije dala pristanak nije reprezentativan za celu grupu.⁵⁵ Pravila takođe omogućavaju pojedincima koji su se

⁵⁰ *Ibid.*, stav 22.

⁵¹ Vidi Poglavlje 20, Odeljak 3. Krivičnog zakona.

⁵² Vidi Ministarstvo pravde, 2006, *Personal Data Protection: Information on the Personal Data Act*, str. 16. Može se naći na adresi: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/07/43/63/0ea2c0eb.pdf>.

⁵³ *Ibid.*, str. 17.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Vidi Claes-Goran Westrin and Tore Nilstun, napomena 26.

odrekli poverljivosti svojih ličnih podataka, da nametnu uslove na njihovo korišćenje.⁵⁶

Švedski režim time predviđa opšte odbacivanje izuzetaka na pravo pristupa za istraživače, kao i specijalni režim za istraživače u slučaju pristupanja i korišćenja ličnih podataka data, koji zavisi od pristanka, ili kad je to neophodno radi očuvanja integriteta istraživanja, i bez pristanka, i uz odobrenje istraživanja od strane nadzornih tela. Ovaj režim dakle daje istraživačima širok prostor za rad, uz pribavljene relevantne dozvole.

U SAD, pravila u Zakonu o slobodi informisanja iz 1996. su na važne načine dopunjena izvršnim naređenjima koje je usvojio Predsednik. Konkretno, pododjeljak (b) Zakona daje Predsedniku pravo da putem izvršnog naređenja pruži informaciju koja se odnosi na tajnu iz oblasti nacionalne odbrane ili spoljne politike.

Aktuelna pravila se nalaze u Izvršnoj naredbi 13526 – Poverljive informacije o nacionalnoj bezbednosti.⁵⁷ Naredba opisuje sistem za klasifikovanje informacija neophodan radi zaštite nacionalne odbrane ili spoljne politike, i odeljak 4.1 navodi stroga ograničenja na to ko može imati pristup tim informacijama, uglavnom samo zvaničnici i na osnovi „treba da zna“.⁵⁸ Odeljak 4.4, naslovljen „Pristup za istraživače u oblasti istorije i određene bivše službenike vlade“ predviđa da pravilo „treba da zna“ može pod određenim okolnostima biti odbačeno. Drugi zahtevi za pristup, kao što su saglasnost šefa relevantne agencije i potpisivanje „odobrenog sporazuma o čuvanju tajne“ ostaju na snazi.

Shodno odeljku 4.4(a)(1), sistem odricanja se primenjuje na lica koja se „bave istraživanjem za istorijske projekte“. Odricanja se primenjuju na istraživače samo kada šef ili viši zvaničnik vlasti, koji je izvor informacije:

- (1) pismeno odluči da je pristup u skladu s interesom nacionalne bezbednosti;
- (2) preduzme odgovarajuće korake da poverljive informacije zaštiti od neovlašćenog objavljivanja ili kompromitovanja i obezbedi da se informacija čuva na način dosledan ovom naređenju.⁵⁹

Ova šema se u mnogome razlikuje od švedske u tome što zavisi od odluke ili dozvole višeg zvaničnika u telu koje čuva informaciju. U ovom aspektu to može izgledati kao sistem u kojem javne vlasti mogu da zaobiđu pravila relevantnog izvršnog naređenja jer ovlašćuju istraživača da pristupi informaciji. On istovremeno predstavlja poseban sistem u okviru konteksta Zakona o pravu na pristup informacijama jer istraživačima daje pravo pristupa informaciji.

⁵⁶ *Public Access to Information and Secrecy Act: Information concerning public access to information and secrecy legislation, etc.*, napomena 47, str. 23.

⁵⁷ Usvojen 29. decembra 2009. Može se naći na: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/executive-order-classified-national-security-information>.

⁵⁸ Vidi odeljak 4.1(a)(3).

⁵⁹ Odeljak 4.1(b).

Par zemalja predviđa oslobađanje od troškova za istraživanja, što može biti od posebne vrednosti kad se uzme u obzir da su troškovi veoma visoki za velika istraživanja. Takav je slučaj na primer s Estonijom.⁶⁰ U SAD, za zahteve „obrazovnih i naučnih institucija“ koji nisu u komercijalne svrhe mogu se naplatiti „troškovi kopiranja po razumnim tarifama“.⁶¹ Prva dva sata rada ili kopiranje prvih 100 strana dokumenata se za ove kategorije zahteva ne smeju naplatiti. A ni u kojem slučaju se ne sme naplatiti trošak čija je cena naplate viša od njegove vrednosti.⁶²

Da bi ušao u ovu kategoriju, tražilac mora da pokaže da: (1) je zahtev odobrila i podržala nadležna institucija; i (2) se dokumenti ne traže za komercijalnu upotrebu, već radi unapređenja akademskog (ukoliko je zahtev iz obrazovne ustanove) ili naučnog istraživanja (ukoliko je zahtev iz nekomercijalne naučne ustanove). Šef odeljenja kojem pripada tražilac obično mora da potpiše izjavu kojim potvrđuje gore navedeno, kao i činjenicu da se zahtev podnosi u ime ustanove.

3. Režimi zaštite podataka

Pravila iz zakona o pravu na pristup informacijama su u mnogim zemljama artikulisana – kroz eksplicitne odredbe, kao opšta pravila ili pitanje tumačenja – s pravilima u zakonu o pravu na privatnost ili o zaštiti podataka. U Evropskoj Uniji, ključni okvir za zaštitu podataka se nalazi u Direktivi 95/46/EC Evropskog parlamenta i Saveta, o zaštiti pojedinaca s aspekta obrade ličnih podataka i o slobodnom kretanju ovih podataka, koja je formalno obavezujuća za svih 27 zemalja članica.⁶³ Pravila iz Direktive 95/46 su slična onima koja je usvojio Savet Evrope, a koja se nalaze u *Konvenciji za zaštitu pojedinca s obzirom na automatsku obradu ličnih podataka* iz 1981. godine,⁶⁴ izmenjene 2001. godine *Dodatnim protokolom konvencije za zaštitu pojedinca s obzirom na automatsku obradu ličnih podataka, u odnosu na nadzorne organe i prekogranične tokove podataka*.⁶⁵

Pravila o zaštiti podataka veoma široko definišu lične informacije kao bilo koje podatke koji se odnose na fizičko lice koje jeste ili može biti identifikovano. Kao takve, one su mnogo šire od ideje ličnih informacija koja bi trebalo da definiše opseg relevantnog izuzetka u zakonima o pravu na pristup informacijama. Evropski sud za ljudska prava je izbegavao da definiše privatnost, navodeći: „Sud ne smatra

⁶⁰ Vidi <http://right2info.org/procedural-issues-re-information-requests/costs>.

⁶¹ Klauzula (a)(4)(A)(ii) Zakona.

⁶² Klauzula (a)(4)(A)(iv) Zakona.

⁶³ Usvojena 24. oktobra 1995, OJ L 281, str. 31, dopunjena Direktivom 2002/58/EC Evropskog parlamenta i Saveta od 12. jula 2002. vezano za obradu ličnih podataka i zaštitu privatnosti u sektoru elektronskih komunikacija, OJ L 201, str. 37, i Direktivom 2006/24/EC Evropskog parlamenta i Saveta od 15. marta 2006. o zadržavanju podataka koji su generisani ili obrađeni u vezi s pružanjem javno dostupnih elektronskih komunikacionih usluga ili mreža za javnu komunikaciju i Direktive 2002/58/EC, OJ L 105, str. 54.

⁶⁴ Usvojena 28. januara 1981, E.T.S. br. 108, stupila na snagu 1. oktobra 1985.

⁶⁵ Usvojena 8. novembra 2001, E.T.S. br. 181, stupila na snagu 1. jula 2004.

mogućim, ni neophodnim, da pokuša da da iscrpnu definiciju ideje „privatnog života“.”⁶⁶ Jasno je da to ne pokriva sve informacije koje identifikuju. Na primer, Evropski sud je istakao da „razumna očekivanja privatnosti mogu biti značajan ali ne nužno i odlučujući faktor.”⁶⁷

U nekim zemljama je granica između strogih pitanja pristupa i prava na obradu podataka malo nejasna. Nisu svi zakoni o pravu na pristup informacijama jasni u razgraničavanju ličnih podataka i privatnih podataka. Relativno mali broj uvodi jasnu referencu na ideju štete (po privatnost) u izuzetak. To čini južnoafrički zakon, gde je izuzetak opisan rečima koje uključuju „nerazumno objavljivanje ličnih informacija o trećem licu”.⁶⁸ Rizik od mešanja (propisnog) obima izuzetka od prava na pristup informacijama zbog privatnosti i pravila o zaštiti podataka mogu biti poseban rizik kada su nadzorna tela odgovorna i za pristup informacijama i za zaštitu informacija, kao što je na primer slučaj kancelarijom Poverenika za informacije u Ujedinjenom Kraljevstvu.

Čak i kada su izuzetak od prava na pristup informacijama zbog privatnosti i pravilo o zaštiti podataka jasno razgraničeni, za istraživače je odlučujući ovaj drugi set pravila, jer ona postavljaju obavezujuća pravila za obradu informacija, široko opisana kao bilo kakvo rukovanje ličnim podacima (uključujući sakupljanje, pohranjivanje i sl). Pored toga, režimi zaštite podataka definišu okolnosti u kojima će pristup informacijama biti značajan za istraživače, u smislu da će moći da ih koriste. Najzad, koliko jasne granice postave pravila o držanju podataka, toliko su direktno relevantna za pitanje pristupa, jer pojedinac može pristupiti informacijama koje čuvaju javne vlasti.

Član 7. Direktive 95/46 postavlja glavna pravila za obradu podataka. Primarno pravilo je da se podaci mogu obrađivati samo kada je subjekat podataka dao pristanak na to, međutim Član 7. takođe pruža, između ostalog, i mogućnost da se podaci mogu obraditi kad je to „neophodno za obavljanje zadatka koji je u javnom interesu” ili kada je to „neophodno za potrebe legitimnih interesa kojima teži kontrolor ili treća strana kojima se podaci objavljuju, osim ukoliko su ove interese overridden interesi osnovnih prava i sloboda subjekta podataka”. Takođe postoji i uslov da se podaci ne čuvaju duže nego što je to neophodno za zakonite svrhe obrade u obliku koji omogućava da se subjekat podataka identifikuje (Član 6.).

Jasno je i iz tekstova koji se odnose na javni interes, uključujući i gore citirane, i iz drugih odredbi Direktive, da je istraživanje i zadatak od javnog interesa i, tamo gde je to relevantno, legitimni interes kontrolora ili treće strane. Stoga stav 34. preambule Direktive 95/46 govori o „naučnom istraživanju i državnoj statistici” kao „važnim razlozima od javnog interesa” koji mogu opravdati izuzeće od „zabrane obrade osetljivih kategorija podataka”. Član 13(2) Direktive dozvoljava Državama

⁶⁶ *Niemietz v. Germany*, 16 December 1992, Podnesak br. 13710/88, stav 29.

⁶⁷ *STR.G. AND J.H. v. United Kingdom*, 25. septembar 2001, Podnesak br. 44787/98, stav 57.

⁶⁸ Promotion of Access to Information Act, br. 2, 2000, odeljak 34.

da ograniče pravo subjekta podataka da pristupe i ispravljaju ili obrišu podatke iz Člana 12. pod određenim okolnostima, uključujući „kada se podaci obrađuju isključivo za potrebe naučnog istraživanja“. Selektivno brisanje određenih podataka iz uzorka bi verovatno moglo da uvede predrasude u podatke.

Ova pravila koja Državama daju neku slobodu odlučivanja u pogledu primene, dovela su do šarenila različitih pravila o obradi ličnih podataka u zemljama Evropske Unije. To stanje je kritikovano jer stvara ozbiljne prepreke za regionalne istraživačke projekte koji su veoma važni u harmonizovanoj i integriranoj Evropi.⁶⁹ Nekoliko istraživača se takođe žalilo da su im postojeća pravila o zaštiti podataka, kako se primenjuju u različitim zemljama, prouzrokovala ozbiljne probleme i da ona ne ostvaruju odgovarajući balans potreba istraživanja i interesa subjekata zaštite podataka.⁷⁰ U Estoniji su pojedini istraživači čak tvrdili da im pravila o zaštiti podataka onemogućavaju vođenje precizne statistike o smrtnosti prouzrokovanoj rakom, kao i saradnju sa SZO.⁷¹ U meri u kojoj su ove tvrdnje tačne, problemi postaju još ozbiljniji zbog sklonosti nadzornih tela da nameću, nekad i veoma oštre kazne za kršenje pravila.⁷²

Evropska Unija je izradila novi nacrt Propisa o zaštiti podataka u januaru 2012. godine koji će značajno izmeniti pravila i pomoći u rešavanju problema različite primene u različitim zemljama koji je gore naveden, jer će ovaj propis biti direktno obavezujući za sve zemlje članice EU.⁷³ Nacrt Propisa obuhvata i jasnija i detaljnija pravila o upotrebi podataka za potrebe istraživanja. Član 5(e) eksplicitno predviđa čuvanje podataka duže nego što bi to inače bilo dozvoljeno za potrebe istorijskih, statističkih ili naučnih istraživanja. U skladu s Članom 6(2):

Obrada ličnih podataka za potrebe istorijskih, statističkih ili naučnih istraživanja će biti zakonski predmet uslova i zaštita opisanih u Članu 83.

Slična odredba se primenjuje na obradu „specijalnih kategorija“ ličnih podataka (često nazivanih osetljivi lični podaci) (Član 9(2)(i)) i izuzetak od prava subjekta

⁶⁹ Vidi Karin Retzer, *Navigating the sea of data protection law in European clinical research*. Može se naći na adresi: <http://www.mofo.com/files/Uploads/Images/111201-Data-Privacy-SRC.pdf>.

⁷⁰ Videti na primer, Mati Rahu i Martin McKee (2008) “Epidemiological research labelled as a violation of privacy: the case of Estonia” 37(3) *International Journal of Epidemiology* 678, može se naći na adresi: <http://ije.oxfordjournals.org/content/37/3/678.full>; Amy Iversen, Kathleen Liddell, Nicola Fear, Matthew Hotopf i Simon Wessely (2006) “Consent, confidentiality, and the Data Protection Act” 332 *British Medical Journal* 165, može se naći na adresi: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1336771/pdf/bmj33200165.pdf>; and Tómas Helgason, “Epidemiological Research Needs Access to Data” (1992) 20(3) *Scandinavian Journal of Public Health* 129, može se naći na adresi: <http://sjstr.sagepub.com/content/20/3/129.abstract>.

⁷¹ *Ibid.*, Mati Rahu i Martin McKee.

⁷² Vidi *ibid.*, koji opisuje nametanje visokih kazni za kršenje pravila o zaštiti podataka tokom 18 meseci u Ujedinjenom Kraljevstvu, Španiji i Italiji i koji nagoveštava da postoji tendencija ka strožoj primeni pravila i izricanju viših kazni.

⁷³ Predlog Propisa Evropskog parlamenta i Saveta o zaštiti pojedinaca s obzirom na lične podatke i slobodno kretanje tih podataka (Propis o zaštiti opštih podataka), 25. januar 2012, COM(2012) 11 finalni, 2012/0011 (COD).

podataka da izbriše (pravo da se bude zaboravljen) se prepoznaje za potrebe istraživanja (Član 17(3)(c)).

Član 83 daje veoma specifična pravila za obradu podataka za potrebe istorijskih, statističkih ili naučnih istraživanja. On dozvoljava ovakvu obradu samo ako: a) svrha ne može biti ispunjena obradom podataka koja ne dozvoljava identifikaciju subjekta podataka; i b) se podaci koji omogućavaju identifikaciju drže odvojeno od drugih podataka, dokle god to ne remeti istraživanje. Objavljivanje istraživanja koji sadrže lične podatke (za razliku od same obrade tih podataka) dozvoljeno je samo ukoliko je subjekat podataka dao dozvolu ili je sam objavio te podatke, ili ukoliko je takvo objavljivanje neophodno kako bi se predstavili rezultati istraživanja i ovaj interes nije premošten interesom subjekta podataka.

Ovaj sistem dakle efektivno uključuje niz zaštitnih mera koje dozvoljavaju obradu i objavljivanje ličnih podataka u meri u kojoj je to neophodno za potrebe istraživanja, pored jednog oblika testa balansa javnog interesa između interesa istraživanja i prava subjekta podataka. Ovo bi bilo po prirodi slično testu koji se trenutno primenjuje u Evropskom sudu za ljudska prava, kada se balansiraju pravo na slobodu izražavanja i pravo na privatnost. Ovaj sistem izgleda da uspostavlja odgovarajuću ravnotežu između različitih konkurentnih interesa, bar u principu, iako mnogo toga zavisi od načina na koji su ova pravila protumačena u praksi.

4. Režimi specijalnog pristupa

Niz zemalja je uspostavio specijalne sisteme kako bi omogućili istraživačima da pristupe informacijama koje su sakupile centralne statističke službe. Ovde su prikazane tri takve šeme, iz Kanade, Novog Zelanda i Slovenije.

U Kanadi, StatsCan upravlja nacionalnim sistemom Centara za istraživanje podataka (RDC),⁷⁴ koji čine 15 kancelarija RDC, šest ogranaka RDC, i Savezni centar u Otavi. Četrdeset i tri post sekundarne institucije pripadaju ovoj mreži. RDC su uglavnom bazirani u univerzitetskim bibliotekama i zapošljavaju službenike StatsCan, dok troškove pokrivaju korisnici, kao što su univerziteti, i drugi grantovi. Istraživači koji žele pristup inače poverljivim informacijama, podnose predlog projekta komisiji koja, nakon usvajanja predloga, određuje vreme za istraživanje u RDC na osnovu kapaciteta, potreba i doprinosa istraživanja.⁷⁵

Poverljivost se obezbeđuje time što se istraživači smatraju „privremeno zaposlenim“ u StatsCan. Ovaj sistem počiva na Zakonu o statistici, i istraživači su dužni da polože istu zakletvu koju polažu i službenici StatsCan. Oni zauzvrat dobijaju dozvolu da uđu u RDC i pristupe sirovim podacima kojima raspolaže StatsCan⁷⁶ i čuva u centralnoj bazi podataka. Oni koriste posebne radne prostore. Ovakvi „privremeni“ zaposleni u

⁷⁴ <http://www.statcan.gc.ca/rdc-cdr/index-eng.htm>

⁷⁵ Opis ARDC: http://atlanticresearchdatacentre.dal.ca/rdc_program/

⁷⁶ Spisak anketa se može naći na adresi: http://atlanticresearchdatacentre.dal.ca/resources/data_set.html

slučaju povrede poverljivosti podležu istim krivičnim sankcijama kao zaposleni u StatsCan. Ukoliko istraživač želi da izvadi informaciju iz RDC, štampanjem ili kopiranjem, prethodno mora da zatraži „analizu rizika od objavljivanja“ i onda će analitičar StatsCan da odluči šta se može izvaditi iz baze.⁷⁷ Istraživači koji imaju pristup RDC se obavezuju da jedan primerak proizvoda istraživanja predaju u StatsCan, koji ima pravo da ga objavi, čime se pomaže građenje istraživačke baze podataka. StatsCan jedini u kanadskoj administraciji pruža ovu vrstu usluga (odnosno nijedna druga javna ustanova u Kanadi ne pruža pristup informacijama koje ona drži na ovaj način).

Sličan sistem se koristi i na Novom Zelandu, međutim s ograničenim opsegom, kroz Microdata Access sistem,⁷⁸ koji daje pristup podacima sakupljenim u anketama, popisima ili administrativnim procesima koji se inače ne mogu objaviti iz razloga poverljivosti. Istraživači koji koriste mikropodatke moraju da poštuju određena pravila (navedena na sajtu), kao što je da ne pokušavaju da prekrše anonimnost subjekta, da omoguće Statističkom zavodu Novog Zelanda uvid u rad pre objavljivanja i poštovanje mera bezbednosti.

Istraživače koji žele da dobiju pristup Microdata mora da podrži priznata institucija. Takođe moraju da popune i formular Data Lab,⁷⁹ koji se obrađuje 15 radnih dana. Nakon dobijene saglasnosti, moraju da plate troškove i potpišu ugovor kako bi dobili pristup informacijama u jednoj od vladinih Data Lab (laboratorije podataka). Istraživači moraju da potpišu izjavu o poverljivosti i da prođu uvodnu obuku. Strogi kriterijumi za usvajanje istraživanja obuhvataju i sledeće:

- Statistički zavod Novog Zelanda smatra da predloženo istraživanje podržava svrhu Statističkog zavoda Novog Zelanda.
- Predloženo istraživanje je od značajnog javnog interesa.
- Predloženo istraživanje će proizvesti rezultate koji će imati značajnu korist za Statistički zavod Novog Zelanda.
- Projekat ima statističku namenu.
- Istraživači imaju dokumentovano istraživačko iskustvo, ili će njihov rad nadgledati neko s takvim iskustvom.
- Istraživače podržava organizacija koja ih zapošljava (univerzitet ili nezavisna istraživačka firma).

Statistički zavod Novog Zelanda takođe sagledava značaj istraživanja (s aspekta javnog interesa) i neophodnost pristupa poverljivim informacijama za uspeh projekta.

⁷⁷ Opis procedure za rad na ARDC:

http://atlanticresearchdatacentre.dal.ca/rdc_program/Working%20In%20the%20ARDC.html.

⁷⁸ http://www.statistics.govt.nz/tools_and_services/services/microdata-access.aspx

⁷⁹ http://www.statistics.govt.nz/tools_and_services/services/microdata-access/data-lab.aspx. Formular: <http://www.statistics.govt.nz/~media/Statistics/services/microdata-access/data-lab/snz-data-lab-application-form-v2.doc>

Istraživači u državnim organima moraju da zadovolje različite kriterijume:

- Pristup je „isključivo za bona fide istraživanje ili statističke potrebe u skladu sa funkcijama i dužnostima državnog organa”.
- Istraživanje će biti sprovedeno odvojeno od bilo kakve regulatorne funkcije organa.
- Istraživač ima dokumentovano istraživačko iskustvo, ili će njegov rad nadgledati neko s takvim iskustvom.

Pristup Data Labs odobrava Direktor Statističkog zavoda i strogo je ograničen kao bi se zaštitila poverljivost.

Manje naporan put za pristup statističkim informacijama je preko arhive poverljivih podataka, Confidentialised Unit Record Files (CURF).⁸⁰ Ovi kompleti podataka su modifikovani kako bi se smanjila osetljivost informacija koje oni sadrže i koje se istraživačima daju na kompakt diskovima. Istraživači imaju obavezu da unište CD po završetku istraživanja. Pristup i ovde odobrava Direktor Statističkog zavoda, ali su kriterijumi manje strogi:

- Istraživanje se vodi u statističke svrhe.
- CURF će se koristiti samo na Novom Zelandu.
- Istraživač ima dokumentovano istraživačko iskustvo, ili će njegov rad nadgledati neko s takvim iskustvom.
- Istraživača podržava organizacija koja ga zapošljava (državna ustanova, univerzitet ili nezavisna istraživačka firma).

Sličan sistem je uspostavljen u Sloveniji, i vodi ga državni Statistički zavod.⁸¹ Za pristup inače zaštićenim statističkim mikropodacima, istraživači, istraživačke ustanove, i državne ustanove moraju da registruju istraživački projekat. Postupak prijavljivanja je isti za pojedince, institute i državne agencije, a u formular se unose standardne informacije kao što su priroda istraživanja, opis instituta ili pojedinca koji je uključen u projekat, kako će se podaci koristiti i analizirati, kako i kad će izveštaj biti objavljen.

Zaštita poverljivosti se obezbeđuje na nekoliko načina. Istraživači moraju da koriste podatke samo za statističko-analiitičke svrhe povezane s istraživanjem i podaci se ne smeju koristiti ni za kakve druge namene (na sajtu su navedene poreske, pravne, poslovne i administrativne namene kao zabranjene). Objavljivanje funkcionise na osnovu „mora da zna” principa: istraživači moraju da navedu svrhu objavljivanja i svoj zahtev treba što konkretnije da formulišu; podaci se tada sakupljaju na osnovu formulisanih potreba. Međutim, za potrebe anketiranja, registrovani istraživači i

⁸⁰ http://www.statistics.govt.nz/tools_and_services/services/microdata-access/confidentialised-unit-record-files.aspx. Formular za prijavu se nalazi na adresi:

<http://www.statistics.govt.nz/~media/Statistics/services/microdata-access/curfs/curf-application-form.doc>. Takođe možete koristiti i uputstva za različite setove podataka koji pružaju više informacija o pripremi za objavljivanje na adresi: http://www.statistics.govt.nz/tools_and_services/services/microdata-access/user-guides-for-curfs.aspx.

⁸¹ http://www.stat.si/eng/drz_stat_mikro.asstr.

istraživačke ustanove mogu dobiti i pristup imenu, adresi, godini rođenja, polu i profesiji pojedinca. Istraživači moraju takođe da garantuju zaštitu podataka. Ne smeju nikome da otkriju podatke, čak ni drugim istraživačima na istom projektu; svaki istraživač mora da popuni posebnu prijavu za pristup. Oni takođe ne smeju da koriste podatke za više od jednog projekta, osim u slučaju da je u prijavi navedeno da će se raditi na više projekata. Podaci moraju da se unište po okončanju projekta. Potpisuju se poseban ugovor i izjava o poverljivosti pre nego što se obezbedi pristup.

Sam pristup može biti direktan u sigurnoj sobi, ili daljinski. U sigurnoj sobi, istraživači pristupaju dokumentima na specijalnom kompjuteru koji nije povezan ni s internetom ni s intranetom, i koji nema štampač. Daljinski pristup se obavlja uz pomoć lozinke koja omogućava pristup posebnom serveru. Na sajtu se navodi da je uspostavljanje sistema bilo skupo, ali da se troškovi ne prebacuju na istraživače. Formulari takođe omogućavaju zahtev za pristup preko CD-a.

Svaka od ovih šema sadrži i mere zaštite kako bi se balansirala prava na privatnost subjekata podataka i društveni interes za olakšavanje istraživanja. U svakom od slučajeva, ove mere se sastoje od posebnih procedura za odobrenje pristupa, ograničenja prirode i obima pristupa, obično prilagođenih potrebama istraživanja, pravila o upotrebi podataka i sistema za nametanje zakonskih obaveza, obično krivične prirode, istraživačima koji prekrše pravila poverljivosti.

5. *Pristup sudskim dokumentima*

Sa sudskim dokumentima nastaju posebni obziri. Princip „otvorene pravde“ je fundamentalan i prepoznat u svim demokratijama. Međutim, fokus je bio veći na usko polje javne dostupnosti sudskih procesa nego na mnogo šire polje javne dostupnosti sudskih dokumenata. Ovo se ogleda i u međunarodnom zakonu o ljudskim pravima, gde Član 14(1) ICCPR glasi:

Prilikom presuđivanja o krivičnoj optužbi protiv njega, odnosno o njegovim pravima i obavezama u sudskom procesu, svako ima pravo na pravično i javno saslušanje od strane nadležnog, nezavisnog i nepristrasnog, zakonom ustanovljenog suda. Štampa i javnost mogu biti isključeni iz celog ili jednog dela suđenja bilo u interesu morala, javnog poretka (*ordre public*) ili nacionalne bezbednosti u demokratskom društvu, ili kada interes privatnog života stranaka zahteva, ili u meri strogo neophodnoj po mišljenju suda, u posebnim okolnostima kada bi objavljivanje moglo da naškodi interesima pravde; ali svaka presuda doneta u krivičnom predmetu ili sudskom procesu moraju biti javna, osim ako interes maloletnika zahteva drugačije ili se postupak tiče bračnih sporova ili starateljstva nad decom.

Član 6(1) ECHR je po prirodi veoma sličan. Ni ICCPR ni ECHR ne pominju eksplicitno pristup sudskim dokumentima.

Može se konstatovati da su izuzeci od prava na javno saslušanje uži od dozvoljenih ograničenja prava na slobodu izražavanja, kao i potencijalno širi. Oni su uži pošto

drugi mogu biti zasnovani na bilo kakvom pravu datom pojedincu („pravo i ugled drugih”), dok su jedini pojedinačni interesi koji mogu rezultirati u zatvorenoj raspravi privatni životi stranke ili interesi pravde. Oni su širi utoliko što provera neophodnosti nije izričito uključena u pravilo, mada je u praksi sudovi uglavnom uključuju.

Sudovi godinama elokventno govore o prednostima otvorenih saslušanja. Jedna izjava je izjava Predsednika Vrhovnog suda SAD, Vorena Burgera:

Civilizovana društva povlače i od žrtve i od osvetnika izvršenje krivičnih zakona, ali ne mogu izbrisati iz svesti ljudi osnovnu, prirodnu čežnju da se zadovolji pravda - ili čak nagon za odmazdu. Ključni profilaktički aspekti sprovođenja pravde ne mogu da funkcionišu u mraku; ne može doći do katarze zajednice ako se pravda „dogodila u nekom zapečku (ili) tajno.“ Nije dovoljno samo reći da će sami rezultati zasititi prirodnu želju zajednice za „zadovoljenjem“. Rezultat koji se smatra nedostojnim može da podrije poverenje javnosti, i kad je suđenje skriveno od javnosti neočekivani ishod u najboljem slučaju može izazvati reakciju da sistem nije uspeo a u najgorem da je sistem korumpiran. Za efikasan rad važno je da krivični proces „zadovoljava izgled pravde”, a izgled pravde najbolje se može obezbediti tako što omogućavaju ljudima da ga posmatraju.⁸² [citirano izbačen]

U moderno doba, još jedno moćno obrazloženje je prepoznato od strane sudova, a to je da javnost ima pravo da sama odluči, na osnovu dokaza, da li je pravda sprovedena (nasuprot ostavljanja utiska da jeste). Kako je Vrhovni sud Novog Zelanda naveo u slučaju podržavanja TV stanice u zahtevu da emituje traku do koje je došla policija, a koja nije bila prihvaćena na sudu kao dokazni materijal u krivičnom postupku zbog okolnosti u kojima je traka uzeta:

Javnost takođe ima pravo da samo oceni da li zakon u opštem smislu i njegova primena u ovom slučaju postižu balans između kršenja Zakona o pravima i efektivnog krivičnog gonjenja.⁸³

Ovo drugo objašnjenje je mnogo jači argument za pristupanje sudskim dokumentima, koji mogu da pruže bolju nezavisnu procenu ispravnosti sudske odluke od samog prisustvovanja slučaju.

Zakoni o pravu na pristup informacijama

Zakoni o pravu na pristup informacijama se dele u tri kategorije u odnosu na pitanje pristupa sudskim dokumentima:

- Zakoni koji pokrivaju sudove u celosti (podležu, naravno režimu izuzetaka).
- Zakoni koji pokrivaju sudove samo u njihovim administrativnim funkcijama.
- Zakoni koji uopšte ne pokrivaju sudove.

⁸² *Richmond Newspapers, Inc. v. Virginia*, 448 U.S. 555, 571-72 (1980).

⁸³ *Rogers v Television New Zealand Limited*, [2007] NZSC 91, stav 72.

U Evropskoj Uniji, trećina zakona o pravu na pristup informacijama, uključujući i slovenački i bugarski, se primenjuje na sve sudske dokumente. U drugim zemljama, kao što su Nemačka i Ujedinjeno Kraljevstvo, zakoni dozvoljavaju pristup samo dokumentima administrativne prirode, dok drugi zakoni, kao na primer grčki, potpuno isključuju sudove. U slučaju Ujedinjenog Kraljevstva, isključivanje ne-administrativnih funkcija suda iz delokruga zakona, dopunjeno je sveobuhvatnim nacrtom izuzetaka, koji ne podležu testu javnog interesa, a odnose se na dokumente koje drže druga javna tela a zavedeni su u sudovima, i odnose se na pravne slučajeve ili su čak i sačinjeni u sudovima.⁸⁴

Nije jasno zašto bi sudovi bili isključeni, delom ili u celini, iz modernih zakona o pravu na pristup informacijama. Ista obrazloženja potrebe za otvorenošću drugih delova javne vlasti – odgovornost i kontrola korupcije, zloupotreba i nestručnosti – u velikoj meri su primenjiva i u sudovima. Zapravo su standardi koje društvo primenjuje na sudije znatno viši od onih koji se primenjuju na druge službenike. Kao što je indijski Visoki sud naveo:

Kad sudija odstupi od standarda poštenja i nepristrasnosti, on je izdao poverenje koje mu je dato.... Skandal u sudstvu je uvek posmatran kao mnogo jadniji od skandala koji uključuju predstavnike izvršne ili zakonodavne vlasti.⁸⁵

Pored toga, nezavisnost sudstva znači da postoji relativno malo mehanizama koji će držati sudove odgovornima. Transparentnost je jedan od tih nekoliko alata. Kao što je poznati filozof i sudija, Džeremi Bentam rekao:

Javnost je duša pravde. Ona je najžešći podsticaj za napor i najčistija od svih zaštita. Ona sudiju drži pod lupom dok sudi.⁸⁶

Međunarodni standardi podržavaju uključivanje sudova u zakone o pravu na pristup informacijama. Na primer, Princip 2. *Principa o pravu na pristup informacijama* koje je usvojio Inter-američki sudski komitet glasi:

Pravo pristupa se odnosi na sva javna tela, uključujući izvršnu, zakonodavnu i pravosudnu granu na svim nivoima vladinih, ustavnih i statutarnih tela koja su u vlasništvu i pod kontrolom vlade, kao i organizacija koje koriste javna sredstva ili obavljaju javne funkcije.⁸⁷

Konvencija o pristupu zvaničnim dokumentima Saveta Evrope zauzima prilično

⁸⁴ Još uvek se raspravlja o tome šta određuje sudski dokument, pri čemu neka tela tvrde da su i presude, kao sudski dokument, izuzete. Vidi Philip Leith and Maeve McDonagh, "New Technology and Researchers' Access to Court and Tribunal Information: the need for European analysis" (2009) 6:1 *SCRIPTed* 33, str. 51.

⁸⁵ *The CPIO, Supreme Court of India vs. Subhash Chandra Agarwal and Anr.*, LPA 501/2009, 12. januar 2010. Može se naći na adresi: <http://indiankanoon.org/doc/1342199/>. Vidi i JurixIn, *Chief Justice of India (CJI) comes under RTI, rules Delhi High Court*. Može se naći na adresi: <http://www.jurix.in/chief-justice-of-india-cji-comes-under-rti-rules-delhi-high-court>.

⁸⁶ Citirano u *Scott and Anor v. Scott*, [1913] UKHL 2.

⁸⁷ Napomena 12.

dvosmisleni poziciju po ovom pitanju, navodeći kao svoje osnovno pravilo da „javne vlasti“ uključuju „sudstvo dok obavlja svoju administrativnu funkciju prema nacionalnom zakonu“, dodajući, međutim, da Države članice mogu, prilikom ratifikovanja Konvencije, da prošire „sudsku vlast i na druge aktivnosti“.⁸⁸ Ovo može velikim delom biti zbog načina na koji se o Konvenciji pregovaralo, kada se jedan broj Zemalja članica sa starijim zakonima o pristupu informacijama borio da ograniči opseg Konvencije na onaj koji je garantovan njihovim zakonima o pravu na pristup informacijama, te se stoga ne mora nužno smatrati stavom međunarodnih standarda u ovoj oblasti.

U nekim jurisdikcijama su sudovi pokrenuli pitanje primedbi na odvajanja moći (raspodele različitih moći različitim granama vlade) kako bi sprečili primenu zakona o pravu na pristup informacijama na sudove.⁸⁹ Iako će ovo zavisiti od ustavnih pravila, u principu nema problema iz perspektive održavanja nezavisnosti sudstva, kada im se nametne obaveza otvorenosti preko zakona o pravu na pristup informacijama.

Mogu se međutim pojaviti ustavni ili drugi problemi davanjem moći nezavisnom administrativnom nadzornom telu da odlučuje o žalbama na sudske odluke da uskrate pristup informacijama. U Meksiku ustav zahteva reviziju žalbi na zahteve za informacijom, i to od strane „organa ili tela koja su specijalizovani i nepristrasni, s autonomijom u radu, upravi i odlučivanju“. Međutim, ustavne odluke o razdvajanju moći znače da nadzorno telo koje je osnovalo zakonodavstvo ne može da odlučuje o žalbama koje se odnose na obradu zahteva na sudovima, te su onda sudovi dužni da sami stvore svoj sistem nadzora.

U Indiji se mnogo raspravljalo o pitanju otvorenosti sudova prema Zakonu o pravu na pristup informacijama. Slučaj *Vrhovni sud Indije protiv Subhaš Čandra Agarwal i dr.* proizašao je iz podnošenja zahteva za pristup odluci Vrhovnog suda iz 1997. godine, koja traži od sudija da popune imovinske izjave, i informaciji o tome da li su sudije Vrhovnog suda i Visokog suda popunile ove izjave. Odluka iz 1997. je data tražiocu, ali je ostatak zahteva odbijen.

Predmet je najzad stigao i do Visokog suda u Delhiju, koji je odlučio da se dokumenti objave. Odluka sadrži obimnu tehničku analizu ali i veoma važne komentare o nezavisnosti sudstva koji su ovde relevantni. Sud je pažljivo ispitao nezavisnost sudstva i najzad zaključio da u tom konceptu ne postoji ništa što bi sprečilo objavljivanje tražene informacije. Između ostalog, Sud je rekao :

⁸⁸ E.T.S. br. 205, 18. jun 2009, još uvek nije na snazi. Član 1.(2)(a).

⁸⁹ Vidi Open Society Justice Initiative, *Report on Access to Judicial Information*, March 2009, str. 32. Može se naći na adresi:

<http://www.right2info.org/resources/publications/Access%20to%20Judicial%20Information%20Report%20OR-G%203.09.DOC/view>.

Nezavisnost sudstva nije lična privilegija, niti povlastica pojedinačnog sudije. Ona je odgovornost nametnuta svakom sudiji kako bi mu omogućila da pošteno i nepristrasno presuđuje na osnovu zakona i dokaza.⁹⁰

Slučaj ostaje nerešen pred Vrhovnim sudom, po žalbi na odluku iz januara 2010. U zanimljivom obrtu, sudije Vrhovnog suda su, pod pritiskom, obelodanile svoje imovinske izjave čak i pre odluke Visokog suda, iako to nije ni traženo u tom slučaju.

Indija je takođe raspravljala o pitanju nadzora zahteva komisija za informisanje sudovima. U odluci od januara 2011., glavni Poverenik za informacije je naveo da, iako je Zakon o pravu na pristup informacijama eksplicitno odbacio nesaglasno zakonodavstvo, odluka Vrhovnog suda o davanju informacija bila je u skladu sa zakonom i da on treba da prevagne.⁹¹

Međutim, u kasnijem predmetu posle nekoliko meseci, Centralna Komisija za Informacije je efektivno ukinula svoju raniju odluku, smatrajući da Vrhovni sud treba da odgovori na zahteve u okviru Zakona o pravu na pristup informacijama, umesto da ih upućuje na sisteme pod sudskim pravilima i ukazuje da je do tražioca da odluči koji sistem pristupa on ili ona preferira da koristi.⁹²

Bar jedan sud u Ujedinjenom Kraljevstvu je izrazio mišljenje protiv nadzornih organa uprave za razmatranje odluka sudova da ne objave informacije. Apelacioni sud je smatrao da je isključenje ne-administrativnih funkcija sudova iz Zakona o pravu na pristup informacijama irelevantno u odnosu na pitanje da li su sudski dokumenti predmet objavljivanja ili ne. Pri tome, Sud je konstatovao da je ova informacija bila uključena u zakon, odluke sudova u vezi objavljivanja bi išle Komisiji za informacije, a zatim se vratile sudovima:

Bilo bi zaista neobično da se o pitanju da li sud treba da odobri pristup dokumentu pohranjenom u tom sudu odlučuje na tako zaobilazan način.⁹³

Problem sa ostavljanjem ovog pitanja u sudovima nije u tome da li su oni nezavisni u odnosu na objavljivanje svojih informacija. I citat iz Apelacionog suda ne uzima u obzir važan element pritiska koji bi nadzorno telo (nezavisno od suda) moglo da stvori. Najzad, ostavljajući sudu da reši ovo pitanje, što je uglavnom učinjeno u većini jurisdikcija, nije uspeo da osigura doslednost u ovoj oblasti, kao što će pokazati sledeći odeljak.

⁹⁰ Napomena 85, str. 50.

⁹¹ Vidi Deccan Herald, "RTI not to be used for judicial orders: CIC", January 2011. Može se naći na adresi: <http://www.deccanherald.com/content/218565/rti-not-used-judicial-orders.html>.

⁹² Vidi oneindianews, "Supreme Court cannot deny information under RTI Act: CIC", 15 Maj 2011. Može se naći na adresi: <http://news.oneindia.in/2011/05/15/supremecourt-cannot-deny-information-under-rti-actcic-aid0126.html>.

⁹³ *Guardian News and Media Ltd. V. City of Westminster Magistrates' Court*, [2012] EWCA Civ 420, 3 April 2012, stav 72.

Sudska praksa izvan Zakona o pravu na pristup informacijama

Pored pitanja primene Zakona o pravu na pristup informacijama u rukama suda, pravila o pristupu sudskim dokumentima su šarolika, ne samo od zemlje do zemlje, već i u istoj zemlji. Kako uviđa jedan izveštaj:

[Izgleda da je malo sudskih sistema koji su razvili sveobuhvatni i uniformni sistem objavljivanja. Kao što opisi u prilogu ovog izveštaja pokazuju, šeme pristupanja su često ad hoc i dolaze iz mnogih izvora, samo je mali broj sudova uspeo da razvije sveobuhvatni sistem pristupanja sudskim informacijama koji u potpunosti prepoznaje dole navedene principe.⁹⁴

Drugi izveštaj koji se fokusira konkretno na implikacije za istraživače prilikom pristupanja sudskim dokumentima:

Pristup sudskim arhivama je trenutno određen na diskrecionoj osnovi, ili na osnovi tumačenja pravila suda kad su oni osporeni u pravnom postupku. Praksa pokazuje da postoje mnoge varijacije u meri u kojoj su sudski dokumenti kao što su molbe, transkripti, pismene izjave i sl, opšte učinjeni dostupnim prema sudskim pravilima ili kao rezultat spora u različitim instancama, ili, u različitim sudovima iste instance. Ovakav nedostatak jasnoće samo može da ohrabri eroziju vrednosti istraživanja koje bi inače moglo da bude dragoceno.⁹⁵

Čitav niz komparativnih studija o pristupu sudskim dokumentima ide u prilog ovim zaključcima.⁹⁶ Nedavno su učinjeni neki naponi da se pokuša sa promovisanjem veće doslednosti među sudovima po pitanju objavljivanja informacija. Na primer, u SAD, Konferencija Vrhovnih sudija/Konferencija Državnih sudskih administratora (CCJ/COSCA) izdala je smernice u oktobru 2002. kako bi pomogla državnim sudovima u izradi politika za pružanje javnog pristupa sudskim arhivama.⁹⁷ Ali čak su i ovi naponi skloni tome da prepuste visok stepen slobode odlučivanja pojedinačnim sudovima.

U mnogim zemljama su odluke o objavljivanju informacija većim delom zasnovane na pretpostavci objavljivanja balansiranoj u odnosu na principijelnu procenu kompenzatornih društvenih interesa, kao što je slučaj po zakonu o pravu na pristup informacijama, ali na daleko manjoj naučnoj mešavini različitih obzira, uključujući istorijsku praksu i nelagodnost, kao i često *ad hoc pregled* drugih interesa. U slučaju

⁹⁴ Napomena 89, str. v.

⁹⁵ Napomena 84, Abstrakt.

⁹⁶ Videti na primer, Álvaro Herrero Gaspar López, *Access to information and Transparency in the Judiciary: A Guide to Good Practices from Latin America* (2010: World Bank Institute and Asociación por los Derechos Civiles), može se naći na adresi: http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250334206/Transparency_Judiciary.pdf; Philip Leith and Maeve McDonagh, napomena 84; Open Society Justice Initiative, napomena 89; i Due Process of Law Foundation, *Disclosing Justice: A Study on Access to Judicial Information in Latin America* (2007: Open Society Institute), može se naći na adresi: <http://www.dplf.org/uploads/1196288246.pdf>.

⁹⁷ National Conference of State Courts, "Developing CCJ/COSCA Guidelines for Public Access to Court Records: A National Project to Assist State Courts," (18. oktobar, 2002). Vidi http://www.ndcourts.gov/court/committees/ct_tech/Attach_3a.pdf.

koji je nedavno došao pred sud u Ujedinjenom Kraljevstvu, sudija prvostepenog suda je odbio da zahtev za pristup dokumentima, uz različita obrazloženja, ali sa snažnim fokusom na praktične probleme s kojima bi se sudovi: „Sud ima ograničen broj radnih sati i kapaciteta za fotokopiranje.“⁹⁸ Ovo očigledno nije pristup s pozicija ljudskih prava i Apelacioni sud se čak nije složio ni s tim da postoje značajni praktični problemi.

Potreba za principijelnijim pristupom je možda najočiglednija u odnosu na pitanje privatnosti, gde nastaju konflikti između otvorenog pravosuđa, čak i u odnosu na pristup raspravama i velikih obzira prema privatnosti koji se ogledaju u mnogim modernim zakonima o zaštiti podataka. U Ujedinjenom Kraljevstvu na primer, Pravila građanske parnice ukinula su javni pristup raspravama u porodičnim sudovima, koji je potez bio predmet ozbiljnih kritika.⁹⁹

Evropski sud za ljudska prava je podržao zabranu, napominjući da oni koji imaju legitimni interes za slučaj mogu da dobiju pristup presudama.¹⁰⁰

Briga za privatnost pred sudove stavlja teška pitanja. Uključen je niz različitih igrača – koji mogu biti pojedinci optuženi ili kasnije osuđeni zbog krivičnog dela – i drugi učesnici u procesu. Postoje snažni konkurentni interesi, kao što su otvoreno sudstvo i privatnost; izbor između ova dva nije sličan izboru izborima koje druge javne vlasti moraju da prave.¹⁰¹ Kao što je Vrhovni sud SAD rekao: „Sloboda govora i fer suđenja su dve najvrednije politike naše civilizacije, i zaista bi bio izazovan zadatak pokušati da izaberete između njih.“¹⁰²

Pojava interneta i onlajn izveštaja o slučajevima dodatno komplikuju situaciju. Jedno je kad objavite u lokalnim novinama imena pojedinaca koji su osuđeni zbog počinjenog dela, drugo je kad ovu informaciju učinite dostupnom čitavom svetu uz pomoć interneta.¹⁰³ Jedan komentator je napomenuo da je u SAD, koje su omogućile bolji internet pristup sudskim dokumentima nego druge zemlje, rastuća zabrinutost oko privatnosti negativno uticala na rast onlajn pristupa. Florida je na primer proglasila moratorijum na napore da se proširi onlajn pristup iz razloga brige za privatnost.¹⁰⁴

U slučaju iz Kalifornije, pitanje je bilo da li primena može da obezbedi pristup kompjuterskim arhivama koje sadrže informacije o svim optuženima za krivična dela, umesto da se ide od suda do suda radi sakupljanja informacija. Sud je smatrao

⁹⁸ Napomena 93, stav 11. Ovu oduku je kasnije poništio Apelacioni sud.

⁹⁹ Vidi Philip Leith and Maeve McDonagh, napomena 84, str. 48.

¹⁰⁰ *B and P v The United Kingdom*, 24. april 2001, Podnesci br. 36337/97 i 35974/97, stav 47.

¹⁰¹ Na primer, važno je kad se javnost isključuje sa sudskog procesa, ali je inače teško zaštititi privatnost učesnika.

¹⁰² *Bridges v. California*, 314 U.S. 252 (1941), str. 260.

¹⁰³ Onlajn širenje ove informacije može, na primer, pojedincu koji je bio osuđivan da oteža nalaženje posla, iako se pokazalo da značajno povećava stopu ponovnog integrisanja u zajednicu.

¹⁰⁴ Open Society Justice Initiative, napomena 89, str. 35.

da je upravo činjenica da informaciji može da se pristupi pomoću kompjutera zapravo budi brigu za privatnost:

Postoji kvalitativna razlika između dobijanja informacija o određenom popisu ili konkretnom pojedincu, a dobijanje podataka s popisa o svakom pojedincu protiv kojeg se vodi krivični postupak u opštinskom sudu... To je priroda informacije koji je čini vrednom za tražioca; to je upravo taj kvalitet koji širenje čini ustavno opasnim.¹⁰⁵

Pravilo otvorenosti sudskih postupaka i dokumenata, a posebno pitanje gde staviti razdelnu liniju u oblasti privatnosti, još uvek nisu u potpunosti ispitani.

Očigledno postoji potreba da se promovišu i dosledan i principijelan pristup objavljivanju informacija od strane sudova. To treba da bude zasnovano na standardima ljudskog prava na informaciju, koje je, kao pitanje međunarodnog prava, primenjivo na sudu kao što je primenjivo u drugim javnim telima, balansirano prema konkurentnim interesima, umesto postojećih *ad hoc* aranžmana koji se primenjuju u većini zemalja.

Tamo gde su sudovi pokriveni zakonom o pravu na pristup informacijama, relevantan je gornji odeljak o primeni takvih zakona kako bi se istraživačima osigurao odgovarajući pristup informacijama. U suprotnom, izgleda da nema mnogo mogućnosti u smislu specijalnih sistema koji istraživačima obezbeđuju pristup sudskim informacijama.

Zaključak

Svi činioци društva bi trebalo da imaju koristi od ljudskog prava na pristup informacijama, koje stvara pretpostavku u prilog pristupa informacijama koje drže javne vlasti. Svi činioци jasno obuhvataju i istraživače. Međutim, istraživači često traže poseban pristup informacijama, često podacima koji sadrže lične podatke koji se odnose na treća lica. Ovo pokreće teško pitanje da li treba i kako treba istraživačima dati poseban pristup informacijama koje se ne bi objavile drugima.

Davanje privilegovanog pristupa informacijama istraživačima može u odgovarajućim slučajevima biti opravdano na osnovu uspostavljenog principa koji se odnosi na pravo na pristup informacijama. Konkretno, istraživanje kao delatnost može da uključi test javnog interesa, koji inače informaciju drži zaštićenom, pod izuzetkom od prava na pristup, a koja ipak treba biti objavljena ukoliko je to u ukupnom javnom interesu. Po ovoj teoriji, javni interes u vođenju istraživanja može biti veći od štete po interes zaštite, kao što je privatnost trećih lica.

U nekim slučajevima istraživači mogu biti u poziciji da moraju da predstave svoje razloge za traženje pristupa informaciji kako bi mogli da iskoriste mogućnost testa

¹⁰⁵ Westbrooke v. County of Los Angeles (1994) 27 Cal. Apstr. 4th 157, str. 165.

javnog interesa, jer to inače ne bi bilo očigledno onima čiji je zadatak da odluče da li da objave informaciju ili na i koji će javni interes biti zadovoljen. Dokle god je pitanje hoće li se navesti razlog ili ne prepušteno odluci istraživača – drugim rečima, dokle god je davanje razloga strogo dobrovoljno – to ne bi trebalo da krši ustanovljene principe prava na pristup informacijama.

Prilično jedinstvena osobina proračuna ovog posebnog tipa javnog interesa je balansiranje na koje može da utiče nametanje ograničenja na opseg pristupa, kao i ograničenja na (ponovnu) upotrebu informacije. Stoga, ograničavanje pristupa na opseg koji je strogo neophodan za sprovođenje istraživanja i/ili nametanje restrikcija na to koje lične informacije istraživač sme da objavi može ograničiti štetu načinjenu po privatnost i time učiniti da koristi od istraživanja imaju veću težinu. Iako ograničenja na ponovnu upotrebu objavljenih informacija nisu dosledna s pravom na informisanje, mogu biti opravdana u konkretnom kontekstu istraživanja. Konkretno, ukoliko bi balansiranje javnog interesa ukazalo na uskraćivanje pristupa informaciji istraživaču bez ograničenja na ponovnu upotrebu, teško je razumeti kako bi omogućavanje pristupa uvođenjem takvih restrikcija moglo da bude povreda prava na pristup informacijama.

Švedska je jedina ispitana zemlja koja eksplicitno u svom zakonu o pravu na pristup informacijama prepoznaje ove posebne osobine pristupa informacijama za istraživače. Dok je otvorena mogućnost onima čiji je zadatak da tumače zakone o pravu na pristup informacijama – uključujući službenike, nadzorna tela (komisije za informacije) i sudovi – da unesu ovu analizu u svoje zakone o pravu na pristup informacijama, čineći da ona bude eksplicitna u zakonu ima određene prednosti. Između ostalog, ona omogućava uspostavljanje jasnih procedura – na primer, ko može da nametne uslove i na pristup i na ponovnu upotrebu informacije, i kako – kao i sisteme za nametanje sankcija istraživačima u slučaju da ne poštuju pravila (n.p. koji otkriju poverljivu informaciju). Ona takođe sprečava moguće dvoznačnosti i konfliktna tumačenja.

U nekoliko država su razvijeni posebni režimi za pružanje pristupa informacijama istraživačima u okviru nacionalnih tela za statistiku. Iako korisna, ograničena priroda ovih šema- jer se one samo primenjuju na podatke koje su sakupila i pohranila tela za statistiku – je problematična. Nema razloga da ove šeme ne budu proširene na sve javne vlasti, kao što je u suštini uradila Švedska.

U mnogim zemljama raste tenzija između pristupa informacijama uopšte i pristupa za istraživače posebno s jedne strane, i zaštite privatnosti s druge. Ovo pokreće mnoga praktična pitanja i pitanja balansiranja, ali izgleda da ima dosta zabune vezano za primenljive principe koji su relativno jednostavni. Vodeći sudovi za ljudska prava, uključujući Evropski sud za ljudska prava, prepoznali su da konflikte između prava na privatnost i prava na slobodu izražavanja, na kojima počiva pravo na pristup informacijama, treba rešavati preko ocene ukupnog javnog interesa. To je potpuno u skladu s ovom analizom. Propisno balansiranje interesa se mora pažljivo

primeniti tokom odlučivanja o zahtevu za informacijom prema zakonima o pravu na pristup informacijama koja pokreću pitanja privatnosti.

Režimi zaštite podataka u nekim zemljama prilično prevazilaze opseg privatnosti tako što pokrivaju sve informacije koje identifikuju, oni nisu u skladu sa gore navedenim ključnim standardom za balansiranje interesa, a opet se koriste kao standard prilikom odlučivanju o pristupu informacijama. S druge strane, evropska pravila o zaštiti podataka, koja pružaju snažnu zaštitu privatnosti, izgleda da takođe doprinose ovoj vrsti ravnoteže, bar u kontekstu istraživača. Ovo je još jasnije kod novih predloga evropskih propisa o zaštiti podataka, što može biti korisno drugim zemljama jer mogu da ih preuzmu u ovoj oblasti.

Najzad, pitanje pristupa informaciji koju drži sud i dalje ostaje problematičan u mnogim zemljama, sa šarenilom u standardima koji se primenjuju u različitim zemljama, ali čak i između različitih sudova. U mnogim slučajevima odluke nisu zasnovane na standardima ljudskih prava vezano za pravo na informaciju ili na privatnost, već na postojeću praksu i *ad hoc* obzire. U tim zemljama gde sudovi potpadaju u opseg zakona o pravu na pristup informacijama, principi prava na informaciju moraju biti primenjeni na sudove kao što su primenjeni na druga tela. U drugim zemljama treba učiniti napore kako bi se osiguralo da odluke o pristupanju sudskim informacijama počivaju na osnovi uspostavljenih standarda ljudskih prava.

Beleška o autoru

Tobi Mendel je Izvršni direktor u Centru za pravo i demokratiju (Center for Law and Democracy), međunarodnoj nevladinoj organizaciji za ljudska prava sa sedištem u Kanadi, koja se fokusira na pružanje pravnih saveta koji se odnose na osnovna demokratska prava, uključujući pravo na pristup informacijama, slobodu izražavanja, pravo na učešće i pravo na udruživanje i okupljanje. Prethodno je 12 godina bio Direktor za pravna pitanja u NVO za ljudska prava ARTICLE 19 (ČLAN 19), koja se fokusira na slobodu izražavanja i pravo na pristup informacijama. Kao vrhunski ekspert za ova pitanja, sarađivao je sa raznovrsnim akterima, kao što su Svetska banka, različita tela UN i druga međuvladina tela, kao i sa mnogim vladama i nevladinim organizacijama širom sveta. Pre nego što se pridružio timu u ARTICLE 19, radio je kao viši konsultant za ljudska prava u Oxfam Canada i kao analitičar politike za ljudska prava u Kanadskoj agenciji za međunarodni razvoj (CIDA). Objavio je mnoge radove na temu slobode izražavanja, prava na pristup informacijama, prava na komunikaciju, uključujući komparativne pravne i analitičke studije o javnim servisima, pravu na pristup informacijama i politici emitovanja.