
Tajni podaci: nužnost i (ili) informativna diskriminacija?

ALEN RAJKO*

Sažetak

Ključno pitanje proučavanja predmeta tajnosti podataka je utvrđivanje crte razgraničenja između interesa građana za saznavanjem podataka ("pravo znati") i općeg interesa za držanjem određenih informacija u tajnosti, tj. između opravdanih i neopravdanih tajni. Radi se o području koje obuhvaća dijelove upravnoga i medijskog prava te teorije javnog prava.

Rad je ograničen na analizu pitanja tajnih podataka koje čuva država (državna, vojna i službena tajna), na tri razine: teorijskoj, komparativnoj te razini hrvatskog zakonodavstva. Bitni elementi teorijskog koncepta tajnosti jesu: posjedovanje informacije, zatajene od drugih; namjerno zatajivanje; društveni kontekst. Tajna se pojavljuje kao strategijska, privatna, neposredna, serijska, kolektivna, plitka, duboka, jednostavna, rabljena te tajna kao urota. Teorijska analiza tajnosti bavi se i pitanjima suvremenih oblika informativne manipulacije (određivanje dnevnih redova i relevantnosti, "zagušivanje količinom", lobiranje), kao i generičkim problemom procesa odlučivanja, lažima i poluistinama.

Autor zaključno nudi elemente koncepta zakonodavstva na području tajnih podataka.

1. Uvod: na granici sukobljenih interesa

Treba li javnost biti detaljno upoznata s brojnošću, rasporedom i naožujanjem oružanih snaga svoje zemlje? Mora li građanin znati zašto mu nije izdana dozvola za građenje? Je li jači interes javnosti za identitet osobe osumnjičene da je počinila krivično djelo ili pravo na zaštitu privatnosti te iste osobe? Smije li se, radi sprječavanja smanjivanja obrambene spremnosti, zatajiti podatak o pronevjeri u vojnim skladištima? Ima li građanin bezuvjetno pravo uvida u policijske podatke na temelju kojih mu je odbijen upis u državljanstvo?

Velika većina ljudi nedvojbeno će na prvo pitanje odgovoriti "ne", a na drugo "da". Preostala tri pitanja, međutim, kompliciraju mogućnost davanja nedvosmislenoga i znatnoj većini prihvatljivog odgovora. Tu ulazimo u područje koje obuhvaća dijelove upravnoga i medijskog prava te teorije javnog prava, dosad gotovo neistraženo u hrvatskoj pravnoj teoriji, područje pristupa podacima, tajni i tajnosti. Opći cilj istraživanja ovog predmeta,

* *Alen Rajko*, dipl. pravnik, načelnik Odjela pravnih poslova Policijske uprave primorsko-goranske Rijeka.

prema Rowatu¹, dvojak je: definirati granicu između opravdanih i neopravdanih tajni te pronaći prihvatljivu crtu razgraničenja između legitimnih zahtjeva znanosti, gospodarstva i opće javnosti, s jedne, te potrebe očuvanja određenih informacija povjerljivima ili tajnima, s druge strane. U predgovoru istog djela Andre Heilbronner² ističe potrebu pronalazjenja metode rješavanja ili umanjivanja sukoba uprave (općih interesa) i građanina (njegovih legitimnih privatnih interesa). Interesi obiju strana legitimni su, ali do određenih granica. Koje su to granice?

Cilj je ovog rada analizirati ključne teorijske postavke tajnosti i iskustva usporednih zakonodavstava i prakse. Pisanje rada podudarilo se s donošenjem prvoga hrvatskog općeg zakona o ovoj materiji (Zakon o zaštiti tajnosti podataka /NN 108/96./, u nastavku teksta: ZZTP), a nedugo nakon donošenja Zakona o javnom priopćavanju (NN 83/96., koji razrađuje ustavnu odredbu o slobodi pristupa informacijama /čl. 38. Ustava RH/, određuje okvire zaštite privatnosti, jamči tajnost izvora novinarske informacije i utvrđuje slučajeve oslobođenja nakladnika od odgovornosti za naknadu štete).

Analiza je ograničena na pitanje pristupa podacima koje čuva država - ZZTP³ ih određuje kao državnu, vojnu, odnosno službenu tajnu (u nastavku za sve njih rabimo pojam "tajna"), dok predmet poslovnih i profesionalnih tajni nije obuhvaćen ovih radom. Pod pojmom "klasifikacija" za potrebe ovog rada smatra se postupak određivanja tajnih podataka i označavanja njihova stupnja.

"Stvaranje i destrukcija ljudskih društvenih odnosa povezana je s tajnama koje su povjerene i tajnama koje su izdane"⁴. I suvremenu demokratsku državu karakterizira nepovjerenje prema stanovništvu. To nepovjerenje može se temeljiti na proporciji: što više ljudi zna, veća je opasnost da podatak dođe u neprijateljske ruke⁵, ili na strahu od kompromitacije vlasti. Neprijeporno je da postoje podaci koje država treba tajiti. Neprijeporno je i da postoji legitimni interes puka za ono što čini vlast koju je izabrao. Primjereno rješenje u ovoj materiji olakšava kontrolu djelovanja vlasti i štiti građane od arbitrarnosti⁶.

¹Rowat, Donald (ed.), *Administrative Secrecy in Developed Countries*, New York: Columbia University Press, 1979., XIX.

²Ibid., X.

³Zakon o zaštiti tajnosti podataka, NN 108/96., čl. 3.

⁴Scheppele, Kim L., *Legal Secrets: Equality and Efficiency in the Common Law*, Chicago: Chicago University Press, 1988., 5.

⁵Ibid., 14.

⁶Rowat, X.

Teorijska razmatranja izložena u nastavku nude dodatne argumente o važnosti i reperkusijama određivanja, čuvanja i otkrivanja tajni. Uostalom, “Ima li javnost pravo ne znati ili biti loše informirana - to je više od akademskog pitanja”⁷.

2. Teorija tajne: nejednakost u znanju

2.1. Javnost i “pravo znati”

2.1.1. Paternalizam - “oblaci oko Olimpa”

Informiranost javnosti neodvojivo je od ideje javnosti same. Javnost nije slučajna skupina pojedinaca - za postojanje javnosti potrebna je barem minimalna svjesnost zajedništva. Potreba takve javnosti da bude informirana ne proteže se na sva pitanja (što bi bilo pravom na privatnost, primjerice?), nego obuhvaća “javne poslove”⁸, a pravo javnosti da zna (u nastavku spomenuto navodimo kao “pravo znati”) “obuhvaća više od odluka i djela političkih vođa: pitanje je radi li se o javnom pitanju, a ne o javnom službeniku”⁹. Paternalistički koncept demokracije počiva na načelu da moramo vjerovati i nadati se najboljem, ne znajući “što se krije iza oblaka koji okružuju Olimp”¹⁰. Ograničeni pristup podacima ne može, međutim, ostati bez neželjenih učinaka: zbunjenosti i nesigurnosti unutar same uprave (shizofreni mentalni sukobi - objaviti informaciju ili ne), onemogućavanja građana u pristupu podacima u vlastitom slučaju, otežavanja djelovanja novinara (pouzdanje u neproverene usmene informacije tajnog izvora), sudaca i odvjetnika (otežano prikupljanje dokaza), znanstvenika (tajni podaci iz prirodnih znanosti - od interesa za obranu, ili iz društvenih - podaci o društvenim problemima) i povjesničara (nedostupna građa potrebna za povijesne analize).

2.1.2. Građanin izgubljen u gužvi

Želimo li odrediti odnos stanovitog režima ili komunikacije spram prava znati, potrebno je postaviti pitanje: informira li on doista *ovaj* puk u *ovo* vrijeme¹¹? Masovnim informacijama istodobno se šire vizije i sužavaju fo-

⁷Bathory, Peter Denis - McWilliams, Wilson Carey, “Political Theory and the People’s Right to Know”, u: Itzhak Galnoor (ed.), *Government Secrecy in Democracies*, New York, Harper & Row, 1977., 4.

⁸Ibid., 4-5.

⁹Sudac William O. Douglas, slučaj *Branzburg v. Hayes*, 408 U.S. 665 (1972.), cit. u Galnoor, 3-4.

¹⁰Rowat, op. cit., 23.

¹¹Bathory - McWilliams, op. cit., 12.

kusi specijalista. Baraža informacija tehničkog karaktera dosaduje ljudima, usaduje im osjećaj nekompetentnosti, odvrćajući tako građane od političkog informiranja i javnog života. Mnoštvo iluzornih podataka može blokirati pristup realnim informacijama¹².

“Demokratski poredak sastoji se od malog broja građana”, tvrdi Rousseau¹³. “Zakonodavstvo ovisi o onome na što su ljudi pripravnici. To nije sud o idealnom pravu, već o pravu ograničenom činjenicama”, dodaje Lindsay¹⁴. U nedostatku masovnog građanskog sudjelovanja ne možemo se osloniti na to da će građani ograničavati ili voditi vode, pa Sartori¹⁵ zaključuje da demokracija treba biti poliarhija izabranih elita (natjecanje izabranih manjina - demokratski elitizam). Slične su i postavke zagovornika sistemske teorije elita (Michels, Pareto, Mosca), čiji “željezni zakon oligarhije” kaže da je oligarhija predodređeni oblik ljudskog življenja u većim udruženjima¹⁶. Analizirajući etiologiju vodstva, Michels¹⁷ navodi tehničko-administrativne, psihološke i intelektualne uzroke. “U doba masovne jednakosti, pojedinci postaju manje važni, građanin je izgubljen u gužvi”, upozorava Tocqueville¹⁸. Sve je to hrana uvjerenju da je politika neizbježno pokvarena, građanin nemoćan, a umiješa li se, samo će biti izigran.

Pišući prije više od stoljeća i pol “Demokraciju u Americi”, Tocqueville opisuje vlast “koja ne uništava, ali ometa postojanje; ne tiranizira, ali steže, slabi, guši i zaglupljuje ljude, sve dok svaka nacija nije ograničena tek na stado bojažljivih i marljivih životinja, čiji je pastir vlast”¹⁹, dodajući da je “slobodan tisak posljednja nada potlačenih u masovnom društvu”. Pri tome je “tisak samo sredstvo”²⁰. Slobodni tisak ne može stvoriti slobodne ljude, a bez njih ne može ostati slobodan²¹.

¹²Bay, Christian, “Access to Political Knowledge as a Human Right”, u Galnorr, 23.

¹³Ibid., 11.

¹⁴Ibid., 12.

¹⁵Ibid., 19.

¹⁶Michels, Robert, *Sociologija partija u suvremenoj demokraciji*, Zagreb, Informator, 1990., 317.

¹⁷Ibid., 20.

¹⁸Bathory - McWilliams, op. cit., 17.

¹⁹Ibid., 18.

²⁰Ibid., 20.

²¹Loc. cit.

2.2. *Pristup podacima kao ljudsko pravo*

2.2.1. Legitimnost političkog sustava

Razmatrajući pretpostavke o ciljevima politike, Bay²² drži da je neki politički sustav legitiman utoliko ukoliko čuva i širi sferu zaštićenih sloboda za svakog pojedinca. Jedini prihvatljivi temelj politike je zaštita ljudskog života i slobodan razvitak ljudskog duha. Želi li se takav koncept politike u stvarnosti učiniti smislenim i dosljednim, potrebno je riješiti najmanje tri pitanja:

a) shema prihvatljivih prioriteta: nečija manje bitna prava ne mogu imati prednost u odnosu prema tuđim bitnijim pravima;

b) gotovo univerzalni pristup i relevantnima i navodnim činjenicama te slobodna rasprava o njihovom značenju i političkim implikacijama;

c) politika vlasti mora odgovarati većini koncepcija o tome što je točno i pravedno; kad je, međutim, u pitanju pojedinačni ili kolektivni opstanak, a najbolja dostupna profesionalna saznanja su u opreci s većinskim stajalištima, vlast mora dati prednost zaštiti života u odnosu prema većinskim gledištima.

2.2.2. “Nacionalni interes” i činjenice kao javno dobro

Logika predstavničke vlasti traži da sve bitne političke činjenice budu javno dobro - kako se, inače, mogu očekivati racionalne odluke? U usporedbi s time, suvremeno prakticiranje “lukavstva” državnih tajni “u nacionalnom interesu” na niskom je stupnju²³. U čemu je bitna važnost pristupa podacima?

“Dugoročno, svi smo mi mrtvi”, primijetio je jednom Keynes²⁴. Nekad se ta činjenica odnosila samo na pojedince. U današnjem svijetu u pitanju je ljudski život uopće, smatra Bay²⁵. Postoji nekoliko globalnih vremenskih bombi: rizici tehnološkog razvitka, neograničena utrka za privatnim bogatstvom, opasnost nenaseljivosti (populacijski rast, zagađenje, iscrpljivanje sirovina, nuklearni rizik). U takvim okolnostima pogrešni odgovori mogu biti smrtonosni. Prema istom mišljenju, ne možemo si još dugo priuštiti luksuz da nacionalne politike budu određene tek izbornom većinom, postavljajući se poput sudaca između interesnih grupa. Neosiguravanje odgovornog vodstva obeshrabruje i samu potragu za njim, a politika se svodi na natjecanje između grupa ograničenih vizija, uz uvjerenje da je sve u

²²Bay, op. cit., 23-24.

²³Ibid., 29.

²⁴Loc. cit.

²⁵Ibid., 29-31.

redu dokle god se poštuju pravila igre. Suvremeni mediji omogućuju da nam činjenice budu dostupne “u poplavi”, ali bez koherentnog konteksta emitiranih informacija. Na slično ukazuje i sociolingvistika: često se govor ne može razumjeti neovisno o kontekstu, a kontekst ne mogu shvatiti oni kojima povijest odnosa nije zajednička²⁶. S obzirom na uporabu i funkciju jezika, kontekst je primarno sociološka kategorija²⁷.

Pojave li se alternativne vizije društva, dovoljno je zauzeti stav da samo ekstremisti diskutiraju o tome, a većina je ljudi “cijepljena” protiv svega što se proglasi ekstremnim. Istodobno s prividom javne obaviještenosti, bitni dnevnici tendiraju čvrstoj kontroli. Bay²⁸ smatra kako je teza o mogućnosti svakoga da utječe na politiku vlasti i da izborni rezultati predstavljaju većinsku volju, mit o demokraciji. Uskraćivanjem značajnih saznanja, građanstvo se čini “politički impotentnim”. Svaki režim i društvena organizacija stanovite veličine i moći teže reduciranju pojedinaca na objekte. Organizacije daju prednost zaposlenicima koji su inteligentni ali nekritični, koji pitaju kako najbolje obaviti posao a ne postavljaju pitanja o sustavu. Škole najčešće služe obučavanju i socijalizaciji, a ne oslobađanju inteligencije. De Charms²⁹ ipak tvrdi da pojedinci, pruži li im se prilika, žele postati nešto više od pijuna: “Primarna je čovjekova motivacijska sklonost biti učinkovit u stvaranju promjena u svom okružju”. U kojoj je mjeri moguće prevladati “kulturu tišine”, vjeru da je u vlasti sila, izvan čovjekove kontrole, a često i razumijevanja, i omogućiti pristup saznanjima koja puk oslobađaju da razumije i djeluje? Koja je u tome uloga vlasti, medija i lobija? Iduće poglavlje nudi neke od odgovora.

2.3. Informacija - izvor, značenje i razmjena

2.3.1. Informacija, energija i funkcionalni feudalizam

“Informacija se najproduktivnije može povezati s političkim procesima, definira li se kao izvor. Dok god to puk visoko vrednuje, gotovo sve može biti politički izvor. Ali izvori se razlikuju u tome što se neki pretvaraju u stvarnu političku moć lakše od drugih”³⁰. Pojava svakoga novog izvora može znatno promijeniti političku strukturu (širenje prava glasa, primjerice, pretvorilo je ljude iz tek ekonomskoga u politički izvor). Tako se mijenja i sastav političkih elita. U suvremenom razdoblju dolazi do velikog priljeva novih članova elita: tehničko osoblje (specijalizirano znanje), tehnološko

²⁶Bernstein, Basil, *Jezik i društvene klase*, Beograd, BIGZ, 1979., 131.

²⁷Dell Hymes, *Etnografija komunikacije*, Beograd, BIGZ, 1980., 141.

²⁸Bay, op. cit., 32-35.

²⁹Ibid., 34.

³⁰Lowi, Theodore J., “The Information Revolution, Politics and the Prospects for an Open Society”, u: Galnoor, 41.

(mehanizmi), tehnokratsko/tehnotronsko (informacije koje prolaze kroz mehanizme i organizacije). Usporedi li se informacija kao izvor s energijom kao izvorom, uočavaju se posebnosti informacije: ne iscrpljuje se uporabom; kako ima mnogo oblika, informacija je heterogeni izvor; uskraćivanje informacije može dovesti do posljedica koje su važnije od učinkovitosti ili tjelesne udobnosti³¹.

Od početka suvremenih izbora, masovni stavovi distribuiraju se oko središnjih tendencija, što je važno za političke i poslovne strategije. Masmediji pritom homogeniziraju vrijednosti. Može se očekivati porast mogućnosti mirne kontrole manipuliranjem informacijama (“manipulirani konsenzus”). Za to su, primjerice, pogodne generalizacije (generalizacija internalizirana u puku više djeluje *unutar* pojedinca, negoli *na* njega)³².

U takvim okolnostima na važnosti dobivaju interesne grupe koje Lowi³³ smatra privatnim grupama, a koje interveniraju između izoliranih, atomiziranih osoba i državne vlasti. Informatička revolucija omogućila je da kontroli okoline obavljaju sve manje grupe. U SAD, na primjer, osobito je jak utjecaj liječničkih i pravničkih udruga. Takvo stanje može dovesti do funkcionalnog feudalizma, prije negoli do jakog sustava natjecanja grupa. Pojava kompjutorskih sustava istodobno dovodi do pluralizacije (koja teži decentralizaciji) i mobilizacije (centralizacija). Uz dovoljnu tehnologiju, privatne grupe mogu postati privatne vlade³⁴. Pritom su moguća tri neprihvatljiva ekstrema: tzv. decentralizirani sustav, s minimalnom strukturom, što može voditi u anarhiju, a ona u novu mobilizaciju; centralizirani sustav; kombinirani, moguće tiranski sustav (ako se javna politika svede na politiku sponzoriranih grupa - profesionalnih udruga, trgovačkih komora, sindikata). Upravljanje se javlja tek kao naziv za efektivno korištenje informacija kao izvora moći. Prema Lowiju³⁵, potrebna je vlada koja je sposobna maksimalizirati dobiti i pravedno raspodijeliti troškove, koja je prije svega neovisna, kako bi mogla učinkovito regulirati monopole. Prilika postoji sve dok postoje zahtjevi za autonomijom i ograničavanjem tajnosti, pri čemu je potrebno spriječiti centralizaciju proizvodnje informatičke tehnologije, ograničiti pravne mogućnosti vlade na ograničavanje pristupa informacijama o svojim planovima i djelovanju te o podacima što ih vodi o pojedincima. Niti samo postojanje odgovarajućih propisa, međutim, nije dovoljno. Njihovo nepoznavanje ostavlja i novinare i građane u milosti vladinih službenika³⁶.

³¹Ibid., 42-43.

³²Ibid., 46-50.

³³Ibid., 50.

³⁴Ibid., 51.

³⁵Ibid., 55.

³⁶Teeter, Dwight L., Jr. - Don R. Le Duc, *Law of Mass Communications*,

2.3.2. Službena verzija, relevantni podaci i prikrivanje količinom

Prema liberalnoj shemi, uloga medija je predstavljanje neutralnog sažetka činjenica korištenih kao zajednički temelj za raspravu o alternativama. Građani demokratskih država, međutim, najčešće se nalaze u položaju potvrđivanja tuđe odluke, a ne izbora između alternativnih vladinih politika. Svaka aktualna vlast svoju politiku predstavlja kao optimum, najčešće zauzimajući umjerenu političku poziciju, radi osiguravanja većine. Izbori su sa svojom simbolikom rezervoar legitimnosti, ali i razdoblje skretanja pozornosti s bitnih pitanja na kandidate i stranke³⁷. Prema Rosenbergu³⁸, središnje pitanje slobode govora nakon Drugog svjetskog rata predstavlja rastuća moć monopolske komunikacijske industrije i problem njihovih veza s drugim privatnim središtima moći.

Činjenici da su službena objašnjenja “prinudnija” od inih tumačenja, Edelman³⁹ nalazi izvor u razlici između značenja i informacije. Značenje je povezano s poretkom, kalupnom, kognitivnom strukturom, koja dopušta predviđanje budućih događaja, uz očekivane i neiznenadujuće percepcije. Informacija uključuje komplikacije i nedostatak poretka, nemogućnost predviđanja, izostanak jednostavnih klišeja i čvrstog temelja za promišljanje stvarnosti. Službena verzija, pak, predstavlja se kao jedina moguća u danim okolnostima, što je ujedno i temelj legitimnosti vladine odluke. Najčešća objašnjenja o razlozima tajnosti odnose se na “zaštitu nacionalne sigurnosti”, a taj se interes sukobljava s interesom građana u demokratskoj državi da znaju kako vlada vodi vojne i diplomatske poslove⁴⁰. Diskrecijsko odlučivanje o informacijama opravdava se općim dobrom, nestašicama, krizama, poštivanjem prihvaćene procedure. Skupljanje informacija rutinska je funkcija, a činjenice se građanima nude kao opravdanje političkih odluka. Pritom je glavni način kontrole informacija odlučivanje o tome koji su podaci “relevantni”. Kontrola odlučivanja o relevantnosti moćnija je i manje sumnjiva od tehnika tajnosti i propagande. Rutinsko djelovanje vlasti postaje temelj priznavanja njezina autoriteta. Optimalna strategija demokratskih vlada jest potpuna otvorenost, uz istodobno prikrivanje važnosti pojedinih tema golemom količinom podataka (najviše važnih podataka može se dobiti iz državnog proračuna, ali malobrojni ga žele i znaju “čitati”)⁴¹.

2.3.3. Informacija kao roba; lobiranje

Freedom and Control of Print and Broadcast Media, New York, The Foundation Press, 1992., 628.

³⁷Rothman, Rozan, “The Symbolic Uses of Public Information”, u Galnoor, 61.

³⁸Teeter - Le Duc, op. cit., 617-618.

³⁹Rothman, 64-65.

⁴⁰Carter, T. Barter - Franklin, Marc A. - Wright, Jay B., *The First Amendment and the Fourth Estate*, New York, The Foundation Press, 1991., 319.

⁴¹Rothman, op. cit., 66-76.

Informacija se može promatrati kao roba na političkome i upravnom tržištu. Najveći opskrbljivač i kupac je vlast, a cijenu čine koristi koje primatelj očekuje od informacije. Pritom se zanemaruje činjenica da na takvom tržištu postoji tajna kao “dodana vrijednost” informacijskoj robi, a vrijednost se mijenja ovisno o broju onih koji znaju. Informacija kao takva nije tajna. U praksi, malo stvari može ostati tajnom u dužem razdoblju. Brojne su mogućnosti za zaobilaženje organizacijske odanosti i prisega o čuvanju tajni (npr., “otjecanje” podataka, povlaštene skupine, “bučne” ostavke, memoari). S druge strane, svjedoci smo i tendenciji “tajnosti unutar tajnosti” - unutar vlasti ne traži se mišljenje drugog tijela ili se podaci međusobno prikriju radi manipuliranja. Jedna od najjačih manipulativnih moći vlasti u suvremenoj demokratskoj državi je mogućnost prikriivanja podatka od drugog tijela i određivanja s kime će se dijeliti⁴².

Doista važna javnost, barem što se vlasti tiče, sastoji se od stavova uobličjenih u “priznatim grupama”. Dahl⁴³ piše o konsenzusu profesionalnih vođa u visokoorganiziranim elitama (koje čine mali dio građanstva), kao i o kompromisima postignutim u procesu tehničkog pogađanja. Takve komunikacije temelje se na selektivnosti organizacija, grupa i članova medija.

Nepisana su pravila vladine tajnosti⁴⁴:

- zahtjeve za podacima odbacivati na samom početku, osim ako ne postoje posebna opravdanja za pristup;
- pravne odredbe i praktične prepreke koristiti kad god nema razmjene;
- bez obzira na pravne odredbe, službena informacija može se odati odabranim pouzdanicima u zamjenu za određeni ekvivalent i na temelju uzajamnog interesa.

Tome možemo dodati često korištenu praksu (pre)kasnog odgovaranja na upite o podacima ili, pak, davanja odgovora koji uopće nisu bili traženi, prikrijujući tako prave informacije⁴⁵.

Novinarima se, s druge strane, nude sljedeći savjeti⁴⁶:

- poznavati odgovarajuće propise o pristupu podacima;
- pisati pojedinačno svim članovima javnog tijela koje uskraćuje podatak, pitajući ih vjeruju li još da je tajnost nužna;

⁴²Galnoor, Itzhak, “The Information Marketplace”, u: Galnoor, 77-79.

⁴³Ibid., 79.

⁴⁴Ibid., 91-92.

⁴⁵Teeter - Le Duc, op. cit., 619.

⁴⁶Francois, William E., *Mass Media Law and Regulation*, New York, Macmillan Publishing Co., 1986., 319-320.

- fotografirati zatvorena vrata.

Odgovarajući na pitanje koliko su, primjerice, neovisni američki mediji, Teeter&Le Duc procjenjuju⁴⁷: postoji visoka autonomija spram direktne političke kontrole, ali su kroz proces prikupljanja informacija novinari istodobno duboko povezani s djelovanjem vlade.

U okružju selektivnih komunikacija na važnosti dobiva lobiranje, koje Galnoor⁴⁸ smatra stalno prisutnim sukobom između protivničkih i suradničkih odnosa s vlašću. Neke su grupe već utemeljene i učvršćene, pa opciju otvorenog sukoba zamjenjuju stanovitim oblikom međusobnog sporazuma s donositeljima vladinih odluka. Finer⁴⁹ postavlja dvije “zapovijedi lobija”: prva je pribavljati obavještenja unaprijed, a druga ekskluzivnost, kao glavna briga utemeljenog lobija. Utemeljeni lobi faktički postaje dio upravnog stroja, ne dijeleći samo informacije, već i odgovornost. Prema Beeru⁵⁰, u tom slučaju postoje stalni svakodnevni kontakti između javnih birokrata u vladinim uredima i privatnih birokrata u uredima velikih grupa za pritisak. Tom je obrascu blizak i stroj vladinih savjetodavnih tijela, od kojih vlast, tvrdi Seideman⁵¹, najčešće ne želi stručne savjete, već potporu. Institucionalizaciju simbiotskog odnosa između vlasti i takvih grupa čine eksperti koje vlada angažira. Ishod simbiotskog odnosa nije nužno dominacija vlasti: obratno, može doći do “kolonizacije vlade” od strane interesne grupe.

Kada je izbor između simbiotskog i neovisnog odnosa s vlašću još moguć, radi se, prema Galnoorovoj podjeli⁵², o manje utemeljenom lobiju. U pokušajima zadobivanja vladina priznanja, neophodnog za sudjelovanje u diobi vladinog povjerenja, politička cijena neovisnosti takvih grupa može biti neprihvatljivo velika. S takvim se kušnjama redovito susreću novinari, čija je informiranost neslužbenim podacima (koji predstavljaju profitabilnu robu u medijskoj utakmici) nerijetko razmjerna njihovoj “kooperativnosti”. Praktični izvjestitelji znaju da je razvijanje dobrih radnih odnosa s političarima korisno za pristup informacijama, kao i uzdanje u propise koji ograničavaju tajnost⁵³.

⁴⁷Teeter - Le Duc, op. cit., 625.

⁴⁸Galnoor, op. cit., 80.

⁴⁹Loc. cit.

⁵⁰Ibid., 82.

⁵¹Loc. cit.

⁵²Ibid., 85.

⁵³Teeter - Le Duc, op. cit., 630.

Kad grupa nije uključena u razmjenu s čuvarima javnih informacija, radi se o neutemeljenom lobiju. Oni su ili nesposobni, odnosno preslabi za takvu igru, ili, pak, odlučuju koristiti publicitet, umjesto tajne suradnje.

2.4. Tajnost odlučivanja

Sa stanovišta ljudske naravi otpor državnih službenika prema otkrivanju tajni posve je očekivan: prirodno je da ne žele ispasti glupi, niti otkrivati svoje pogreške⁵⁴. Što, međutim, kriju tajne dogovora koji prethode donošenju odluke određenog tijela vlasti, sadržane najčešće u izvješćima, prijepisima, sažecima, snimkama? Građanin odgovara, prema utvrđenome pravnom sustavu, za štetu koju uzrokuje svojom nepažnjom. Može li nepažnja, glupost ili zlonamjernost visokih službenika biti izvan sustava sudske kontrole?

Analizirajući generički problem procesa odlučivanja (kod odluka političke razine), David Curzon⁵⁵ preuzima Simonov⁵⁶ kategorijalni aparat:

- pretpostavke realnosti: pretpostavke o svijetu izvan kruga koji odlučuje (pretpostavke o činjenicama, koje mogu biti pogrešne);
- pretpostavke vrijednosti: javljaju se kao ciljevi (pri čemu je bitno čiji i koji interesi su u njima utjelovljeni) i ograničenja (npr., proračun, pravo, moral, izborni ili drugi obziri);
- koncept djelovanja (ili alternative): strategiju čini više koncepata djelovanja (rasprava, pogađanje, modifikacija);
- racionalnost: u smislu ovoga kategorijalnog aparata, odluka je racionalna ako ima unutarnju konzistentnost, ukoliko je odabrano djelovanje kompatibilno s ciljevima, ograničenjima i pretpostavkama realnosti - takva racionalnost nije uvjetovana moralnošću;
- vezano dogovaranje: opisana racionalnost osigurava kriterije za završetak dogovaranja; cilj je doći do sporazuma između sudionika u obliku zajedničke racionalizacije za djelovanje.

Prema Curzonu⁵⁷, tri su faze procesa odlučivanja: uočavanje problema; dogovorno traženje rješenja; završetak, donošenjem odluke.

Koji problemi mogu biti skriveni, možda i uvećani, čuvanjem tajnosti njihova sadržaja? Čuvatelji takvih tajni mogu se bojati kako će javnost

⁵⁴Ibid., 617.

⁵⁵Curzon, David, "The Generic Secrets of Government Decision Making", u: Galnoor, 94-95.

⁵⁶Ibid., 94-99.

⁵⁷Ibid., 99.

spoznati da su pretpostavke realnosti bile pogrešne ili opterećene pred-uvjerenjima, predrasudama i (ili) ideologijom. Može se otkriti da pretpostavke vrijednosti predstavljaju interese male grupe, klase ili osobne interese izabranih/imenovanih službenika. Javnim uvidom u koncept djelovanja moglo bi se zaključiti koje su alternative razmotrene i odbijene, odnosno koje moguće alternative (iako možda kvalitetnije) nisu uopće razmatrane. Postoji mogućnost da je racionalnost bila pod utjecajem ideologije. Napokon, na razini vezanog dogovaranja, javnost bi se možda uvjerala u moralne ili intelektualne nedostatke sudionika u odlučivanju (djelovanje neke osobe u posebnim okolnostima može dovesti do manifestiranja posve različitog karaktera i sposobnosti od njezina djelovanja u “statičkim okolnostima”)⁵⁸.

2.5. *Tajna, laž i poluistina*

U prethodnim odjeljcima ovog poglavlja prikazali smo neka od temeljnih pitanja teorije i društvene prakse u vezi s pristupom tajnama, načinima njihova prikrivanja i zlorabe, njihovom “tržišnom vrijednošću” te položajem koji u sustavu državnih/javnih informacija imaju njihovi “čuvari” (i njihovi pouzdanci), odnosno građani. Mogli smo se uvjeriti u dvostruki karakter tajni: one čine velike dijelove društvenog svijeta stvarajući saveze i podjele, podijeljene i odvojene društvene prostore, utemeljujući grupe “nas” i “njih”; tajne su, istodobno, oruđe moći i vlasti, daju prednost spram neupućenog ponašanja drugih⁵⁹. U nastavku donosimo zaključna teorijska razmatranja tajne, njene definicije, vrste, oblike i opravdanja.

2.5.1. Što je tajna?

Prema Galnooru⁶⁰, tajna je “rezultat namjernog čina A (koji drži informaciju) da spriječi B (koji ne zna) da sazna nešto (tajnu) u određenom vremenu”.

Za Scheppelea⁶¹ je tajna “društveni mehanizam preko kojeg interesi i nakane određenih društvenih aktera, donoseći odluke svakodnevno, bivaju pretvoreni u nejednakost u znanju”. U svojoj analizi Scheppele tajnu uzima kao “dio informacije koji jedan ili više društvenih aktera namjerno skriva od jednoga ili više drugih društvenih aktera”⁶². (Scheppele rabi pojam

⁵⁸Ibid., 100-106.

⁵⁹Scheppele, op. cit., 5.

⁶⁰Galnoor, op. cit., 275.

⁶¹Scheppele, op. cit., 23.

⁶²Ibid., 12.

“akter” namjesto “osoba” radi isticanja činjenice da i kolektiviteti, a ne samo pojedinci, traže, stvaraju i taje informacije⁶³).

Galnoor⁶⁴ definira i sljedeće pojmove:

- službena tajna - u demokracijama rezultat je namjernog čina onoga koji upravlja da spriječi upravljanje da saznaju nešto u određenom vremenu;
- vladina ovlast prikrivanja podataka - mjera radi zaštite javnog interesa, za koju se prosuđuje da je važnija od drugih javnih interesa;
- pravo znati - uvjet sudjelovanja građana, koji im omogućuje pribavljanje činjenica o vladinom djelovanju, kako bi formirali svoje preferencije.

Razvijajući svoj koncept tajnosti, Scheppele⁶⁵ navodi njegove važne elemente:

a) posjedovanje informacije, zatajene od drugih;

b) namjerno zatajivanje (informacija u isključivom posjedu jedne osobe nije nužno tajna; osim toga, mogućnost da ljudi nešto ne znaju zbog mnogih razloga: psiholoških činitelja, percepcijskih propusta, nesporazuma, izobličenja primljene informacije, ekonomskih razloga (ne mogu si priuštiti pribavljanje informacije), zakazivanja tehnologije; međutim, kad je podatak zatajen, saznanje je uporabljeno kao društveni izvor u postizanju određenog cilja);

c) tajna je uvijek smještena u određeni društveni kontekst (najčešće dolazi do selektivnog otkrivanja, bez čega nema stvaranja posebne zajednice saznanja).

2.5.2. Oblici tajni

Za potrebe ovog rada koristimo Scheppeleov koncept podjele tajni⁶⁶. Primjenjujući kriterij svrhe tajne, Scheppele dijeli tajne na strategijske i privatne:

- strategijska tajna - čuva se radi utjecaja na djelovanje ili osjećaje drugih;
- privatna tajna - čuva se zbog osjećaja da informacija nije relevantna, da se drugih ne tiče ili radi postizanja simboličke važnosti (nije podijeljena s drugim).

⁶³Ibid., 15.

⁶⁴Galnoor, upravljane 276-277.

⁶⁵Scheppele, upravljane 12-15.

⁶⁶Ibid., 11 i dalje.

Čuvanje strategijske tajne motivirano je kontroliranjem drugih, a privatne tajne stvaranjem ili očuvanjem unutarnjega i (ili) djelomice podijeljenog simboličkog života.

Razvijajući dalje svoj koncept, Scheppele navodi sljedeće oblike tajni:

1. neposredna tajna (A traži tajnu od B);
2. serijska tajna (A i B dijele tajnu, C želi doznati tajnu A od B);
3. kolektivna (podijeljena) tajna (A i B zajednički stvaraju tajnu, a C je želi doznati od bilo kojega).

Dodatno je moguća podjela na *plitke* tajne (zna se za njihovo postojanje, ali ne i za sadržaj) i na *duboke* tajne (ne zna se niti za njihovo postojanje).

U svim slučajevima, čuvar tajne može djelovati na više načina:

1. tajnu može odati
 - 1.1. A kaže B neposrednu tajnu (otkrivanje)
 - 1.2. B kaže C serijsku tajnu (izdaja)
 - 1.3. A ili B kažu C kolektivnu tajnu (otjecanje)
2. tajnu može sakriti
 - 2.1. A sakrije od B neposrednu tajnu (jednostavna tajna)
 - 2.2. B sakrije od C serijsku tajnu (rabljena tajna)
 - 2.3. A ili B sakriju od C kolektivnu tajnu (urota).

2.5.3. Opravdanja za tajne

Moguća opravdanja za odavanje tajne (A odaje tajnu B):

- B ima uvjerljiv argument zašto treba znati;
- skidanje tereta sa sebe;
- nakon odavanja tajne A može promijeniti mišljenje, tvrdeći da mu je nanesena šteta podatkom koji ima B (npr., sporovi između prijašnjih poslodavaca i zaposlenika u vezi s poslovnim tajnama).

Moguća opravdanja za izdaju: B tvrdi da tajna A pripada njemu ili da ne pripada isključivo A (pritom C može biti pojedinac ili grupa, opća javnost, npr.). U praksi, najčešće se radi o privatnosti A.

Moguća opravdanja za otjecanje: A ili B otkriva C tajnu bez znanja "sučuvatelja". Preostali "sučuvatelj" može tvrditi da se to nije smjelo uraditi jednostrano (npr., sporovi poslodavaca i prijašnjih zaposlenika-izumitelja).

Moguća opravdanja za jednostavne tajne: B tvrdi da mu A treba povjeriti tajnu. Pritom A može isticati zaštitu privatnosti, a B smatrati da je prevaren šutnjom A (npr., odbijanje odgovora na neprimjerena pitanja u upitniku za zapošljavanje).

Moguća opravdanja za rabljene tajne: B se nalazi između objašnjenja A zašto ne treba odati tajnu i razloga C za otkrivanje tajne (npr., ispovjedna, liječnička ili novinarska tajna).

Moguća opravdanja za urotu: A i B imaju zajednički interes, a C ih pokušava podijeliti, tvrdeći da ima pravo znati. Za A i B radi se o kombinaciji jednostavne i rabljene tajne (npr., nemogućnost prisiljavanja na svjedočenje protiv supružnika).

2.5.4. Laži i poluistine

Na kraju teorijskog razmatranja problema tajne donosimo i kratak osvrt o lažima i poluistinama⁶⁷. Cilj laganja često je upravo čuvanje tajne. U tom se slučaju laž javlja samo kao kompliciraniji oblik tajne (laž kao tajna s pričom na vrhu). Kod poluistine namjerno se otkrivaju točni podaci, ali ukupni dojam ostaje zametnut (skrivanjem pojašnjavajućeg dijela). Poluistinu i laž povezuje konačni dojam, dok s tajnom dijele uporabu prikriivanja kao sredstva radi postizanja toga dojma. I laž i poluistina tipovi su tajne (laž zamjenjuje informaciju, a poluistina selektivno otkriva istinu).

3. Zaključak: htjeti i moći znati

Razmatranje teorije tajne bitan je element u shvaćanju važnosti dostupne informacije i njezina udjela u čovjekovoj slobodi, moći i vlasti koju daje tajna, unutarnje logike djelovanja državnog sustava, povlastica u pristupu podacima. Pokazalo je vrijednost informacije i tajne - političku, psihološku, tržišnu. Pritom sljedeće držimo najbitnijim.

1. I pravo znati i potreba držanja određenih podataka u tajnosti legitimni su interesi. Bez obzira na normativna ograničenja, čuvari tajni po prirodi stvari uvijek su u prednosti u ostvarivanju svoga interesa u odnosu prema javnosti. Stoga se sustav treba temeljiti na što širem pristupu informacijama i mogućnosti slobodne i upućene rasprave o njima.

2. Paternalistička koncepcija - bez obzira na koje vrijednosti i ciljeve se pozivala, redovito je podloga arbitrarnosti, što nužno vodi u zlorabe i manipulaciju.

3. Potrebna je ne samo odgovorna i kontrolirana vlast nego i nezavisna od povlaštenih i (ili) monopolskih skupina, koje nemaju političkog legitimi-

⁶⁷Ibid., 22-23.

teta, a moć crpe iz informativne povlaštenosti, ekonomske snage i (ili) personalne povezanosti.

4. I načelni i praktični razlozi govore u prilog predmnijeve dostupnosti podataka. Tajnost mora biti iznimka.

5. Klasični “kišobran” za “pokrivanje” svih slučajeva (ne)opravdane državne tajnosti je “nacionalna sigurnost”. U suvremenim demokracijama, međutim, pristup podacima najčešće se ne ograničava zabranama, nego manipuliranjem informacijama, određivanjem njihove (ne)relevantnosti i “zagušivanjem” njihovom količinom, određivanjem dnevnih redova. Stoga je neophodno osigurati konkurenciju medija. Natjecanje medija u utrci za prestižom i profitom ne jamči uvijek pravu informaciju, ali znatno otežava neopravdano uskraćivanje podatka. “Savezništvo” konkurentskih medija u zatajivanju određene teme rijetko se može očekivati.

6. Jedan od glavnih “rezervoara tajnosti” skriven je u redovito tajnom procesu donošenja relevantnih odluka.

7. Po logici svoga djelovanja, uprava je najzatvoreniji dio vlasti, najčvršće hijerarhijski povezan i tradicionalno sklon diskrecijskom odlučivanju. Potrebno je, zato, jačanje uloge sudova (pod uvjetom postojanja neovisnog pravosuđa, dakako) na području tajnosti podataka.

8. Najvažniji kriterij u prosudbi određenoga nacionalnog zakonodavstva na području državnih i službenih tajni je (ne)postajanje predmnijeve pristupa podacima.

9. U zaštiti privatnosti opravdano je razlikovanje javnih osoba od “običnih ljudi”.

10. Dobro zakonodavstvo na ovom području je dobar instrument, ali samo po sebi ne znači mnogo. Traži se, između ostaloga, odgovorna i aktivna javnost.

Zakonodavstvo je samo jedan od instrumenata u sferi slobodnog pristupa podacima, čije klasificiranje nije opravdano, ali instrument koji se može relativno jednostavno kreirati. Smatramo da su, pritom, neophodni elementi koncepta takvog zakonodavstva:

- predmnijeve dostupnosti podataka;
- ograničenje iznimaka prava pristupa enumeracijom (obrana, nacionalna sigurnost, zaštita privatnosti, određene vrste sudbenih postupaka);
- restriktivno propisivanje ovlaštenja za klasifikaciju podataka;
- tijelo koje odlučuje o opravdanosti klasifikacije s javnim ovlastima, a ne savjetodavnog karaktera, uz prizivni postupak;
- obvezatna pismena forma odbijanja zahtjeva za pristup podacima, uz poku o pravnom lijeku;

- točno određivanje roka za odlučivanje o zahtjevu za pristup podacima;
- teret dokazivanja na javnom tijelu u sporovima radi utvrđivanja opravdanosti klasifikacije;
- uvrštenje odlučivanja o dostupnosti arhivske građe u opća pravila o pristupu podacima;
- propisivanje pretpostavke postojanja interesa za razgledavanje spisa u kaznenom postupku, a samo iznimno u parničnome i upravnom;
- mogućnost oslobađanja odgovornosti za odavanje tajne u slučajevima kad je interes javnosti za objavljivanjem tajne važniji i opravdaniji od interesa pridržavanja zabrane njezina odavanja (uz posebnu varijantu za pripadnike sigurnosnih službi);
- radi praktičnosti, obvezivanje javnih tijela na sastavljanje i objavu kataloga podataka koji se kod njih mogu dobiti.

Posljedice neznanja onoga što se treba htjeti i moći znati previše su ozbiljne da bismo se prepustili inerciji rutiniziranih obrazaca i “kulturi tišine”. Možda nije moguće dati definitivne odgovore na zadnja tri pitanja iz uvoda ovog rada. Sigurno je da nikada neće biti moguće povući jasnu i nepromjenljivu crtu između interesa tajnosti i interesa javnosti. Međutim, u svijetu institucionaliziranih i više-manje uhodanih demokratskih standarda, koji su znatno prigušili nebrojene oblike diskriminacije, informativna diskriminacija ostaje jedna od glavnih kušnji.

Literatura:

Basil Bernstein, *Jezik i društvene klase*, Beograd, BIGZ, 1979.

T. Barton Carter & Marc A. Franklin & Jay B. Wright, *The First Amendment and the Fourth Estate, The Law of Mass Media*, New York, The Foundation Press, 1991.

William E. Francois, *Mass Media Law and Regulation*, New York, Macmillan Publishing Co., 1986.

Itzhak Galnoor (ed.), *Government Secrecy in Democracies*, New York, Harper & Row, 1977.

Dell Hymes, *Etnografija komunikacije*, Beograd, BIGZ, 1980.

Robert Michels, *Sociologija partija u suvremenoj demokraciji*, Zagreb, Informator, 1990.

Donald Rowat (ed.), *Administrative Secrecy in Developed Countries*, New York, Columbia University Press, 1979.

Kim L. Scheppele, *Legal Secrets: Equality and Efficiency in the Common Law*, Chicago, University of Chicago Press, 1988.

Skupina autora, *Press Law and Practice, A Comparative Study of Press Freedom in European and Other Democracies*, London, Article 19, The International Centre Against Censorship, 1993.

Dwight L. Teeter, Jr. & Don R. Le Duc, *Law of Mass Media Communications, Freedom and Control of Print and Broadcast Media*, New York, The Foundation Press, 1992.

Ustav Republike Hrvatske, *NN* 56/90.

Zakon o zaštiti tajnosti podataka, *NN* 108/96.

Zakon o javnom priopćavanju, *NN* 83/96.

Alen Rajko

*CLASSIFIED INFORMATION: NECESSITY
AND/OR DISCRIMINATION?*

Summary

The central question in teaching the subject of confidential information is to define the borderline between the citizens' interest in learning certain information ("the right to know") and the general interest of keeping certain information confidential - in a word, between the justifiable and unjustifiable secrets. This is an area which includes parts of administrative and public media law and the theory of public law.

This paper is limited to the analysis of the issue of the classified information in state possession (state, military and official secret) on three levels: theoretical, comparative and on the level of Croatian legislation. The essential elements of the theoretical concept of confidentiality are: the possession of the information kept secret from others; deliberate concealment; social context. A secret can have different forms: strategic, private, pressing, sequential, collective, petty, deep, simple, exploited and as conspiratorial as a plot. The theoretical analysis of confidentiality deals with the questions of contemporary forms of the manipulation of information (defining agendas and priorities, "quantitative overload", lobbying) and with the generic issue of the process of decision-making, lies and half-truths.

In the end, the author offers certain elements for the legislation regarding classified information.