

# POSLOVNE TAJNE JAVNIH PREDUZEĆA

## Paradoksi prakse u Crnoj Gori



*Ovaj projekat finansira Evropska unija i kofinansira  
Ministarstvo javne uprave.*



Ministarstvo javne uprave

Naziv publikacije:

**Poslovne tajne javnih preduzeća:  
Paradoksi prakse u Crnoj Gori**

Izdavač:

**Institut alternativa**

Bulevar Džordža Vašingtona 57,  
Podgorica, Crna Gora

Tel/fax: + 382 (0) 20 268 686

E-mail: [info@institut-alternativa.org](mailto:info@institut-alternativa.org)

Za izdavača:

**Stevo Muk**

Urednik:

**Stevo Muk**

Autori:

**Marko Sošić, Milena Muk**

Prelom i dizajn:

**Ana Jovović**

**Podgorica, jun 2019. godine.**



Ministarstvo javne uprave

*Ova analiza nastala je u okviru projekta „Money Watch: Civilno društvo, čuvar budžeta”, koji Institut alternativa sprovodi u saradnji sa Institutom za javne finansije i NVO Novi horizont, uz podršku Evropske unije i kofinansiranje Ministarstva javne uprave.*

*Sadržaj izvještaja predstavlja isključivu odgovornost autora i ni na koji način ne odražava stavove Evropske unije i Ministarstva javne uprave.*

CIP - KATALOGIZACIJA U PUBLIKACIJI  
NACIONALNA BIBLIOTEKA CRNE GORE, CETINJE

ISBN 978-9940-533-82-3  
COBISS.CG-ID 39279120

---

## SADRŽAJ

|  |    |
|--|----|
| Uvod .....   | 4  |
| Poslovna tajna je ono što se „proglasi poslovnom tajnom” ..... | 5  |
| Kad je javni interes iznad poslovne tajne? .....               | 8  |
| Standardi OECD za preduzeća u državnom vlasništvu .....        | 9  |
| Praksa jednako „dobra” kao i zakon. ....                       | 9  |
| Šta dalje? .....   | 11 |
| Preporuke .....  | 12 |
| Izvori .....   | 14 |
| Prilog 1: Normiranje poslovne tajne u posebnim zakonima. ....  | 15 |

## UVOD

U crnogorski Zakon o slobodnom pristupu informacijama 2017. godine uveden je pojam **poslovne i poreske tajne kao osnov ograničenja pristupa informacijama**. Prema Članu 14 ovog zakona, organ vlasti može ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije, između ostalog, ako je informacija poslovna ili poreska tajna u skladu sa zakonom. Za razliku od ostalih osnova za ograničenje pristupa informacijama,<sup>1</sup> Zakon nije propisao u kom roku je moguće ograničiti pristup informacijama po ovom osnovu. Takođe, iako odredba upućuje na posebne zakone („u skladu sa zakonom“), ne postoji jedinstvena definicija poslovne tajne u crnogorskom zakonodavstvu, što ostavlja prostor za zloupotrebu ovog instituta.

Dodatnu konfuziju u ovu oblast unosi činjenica što se poslovna tajna spominje na drugom mjestu u istom članu Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Naime, u tački 5 člana 14 navodi se i da se pristup informaciji ili dijelu informacije može ograničiti radi „zaštite trgovinskih i drugih ekonomskih interesa od objavljivanja podataka koji se odnose na zaštitu konkurencije kao i na poslovnu tajnu u vezi sa pravom intelektualne svojine“. **Nameće se razlikovanje pojma poslovne tajne u vezi sa zaštitom prava intelektualne svojine od „drugih poslovnih tajni“, pri čemu ta razlika nije dovoljno objašnjena.**

Institut alternativa je u analizi „Reprogram poreskog duga i upravljanje javnim finansijama: Kroz prizmu poreske tajne“ opisao kako je uvođenje „poreske tajne“ unazadilo transparentnost javnih finansija.<sup>2</sup> S obzirom na važnost pokretanja debate o ovim pitanjima, ovu analizu posvetili smo drugoj oblasti u kojoj se prepliću komercijalni i javni interes, uz mnogo nejasnoća, različitih tumačenja zakonskih normi, neopravdanog sužavanja prava građana da znaju kako se upravlja javnim novcem: **normiranju poslovne tajne od strane preduzeća čiji je većinski vlasnik država.**

Programom rada Vlade za 2019. godinu predviđene su izmjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama. S obzirom na to da je u toku rad na novom Zakonu, cilj nam je da ovom analizom pokažemo neutemeljnost pravne norme koja se odnosi na poslovnu tajnu i „konfuziju“ koju proizvodi u praksi, što na kraju „plaćaju“ građani nemogućnošću da raspoložu osnovnim informacijama koje bi trebalo da unaprijede polaganje računa od strane vlasti, a samim tim i odgovornost upravljanja javnim finansijama.

U naporu da osvijetlimo ovo pitanje, fokusirali smo se na preduzeća u vlasništvu države, koja ostaju zanemarena oblast u upravljanju javnim finansijama, uprkos tome što imaju značajan udio u javnoj potrošnji i ukupnoj ekonomiji. Iako ne postoje zvanični zbirni podaci o broju javnih preduzeća u Crnoj Gori, IA je 2015. godine prebrojao 37 preduzeća u većinskom vlasništvu države, dok ih je prema najnovijim podacima Ministarstva finansija iz 2019. godine

1 / Zaštita privatnosti; bezbjednosti odbrane, spoljne, monetarne i ekonomske politike Crne Gore; prevencije istrage i gonjenja izvršilaca krivičnih djela; vršenja službene dužnosti; zaštita trgovinskih i ekonomskih interesa

2 / Reforma javnih finansija i poreska tajna kroz prizmu poreskog duga, jun 2018, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/reforma-javnih-finansija-i-poreska-tajna-kroz-prizmu-opstinskog-duga/>

svoga 32.<sup>3</sup> Samo 21 preduzeće za koje postoje dostupni podaci na portalu Poreske uprave u 2018. godini zapošljavalo je **5 286 ljudi**, na čije zarade je potrošeno **preko 70 miliona eura**. Skoro polovina ovih preduzeća (njih devet) u prethodnoj godini poslovala je sa gubicima, koji ukupno iznose **preko osam miliona eura**.

Sa ciljem da rasvijetlimo pitanje na šta se sve odnose poslovne tajne javnih preduzeća, najprije smo prikupili javno dostupna dokumenta (statute preduzeća, pravilnike o poslovnoj tajni) a poslata su i dodatna 24 zahtjeva za slobodan pristup informacijama, kako bismo ostvarili uvide u odluke upravnih odbora ili druge interne akte kojima se normira upravljanje poslovnim tajnama u ovim preduzećima koje nisu javno dostupne. U **prvom dijelu** dajemo pregled kategorija informacija koje se najčešće označavaju poslovnom tajnom od strane crnogorskih „javnih“ preduzeća, a u **drugom dijelu** prikupljene podatke analiziramo u svjetlu međunarodnih standarda. **Na kraju**, ukazujemo na potrebu preciznijeg normiranja poslovne tajne u crnogorskom pravnom sistemu, ali i na detaljno propisivanje izuzetaka – kategorija informacija koje preduzeća u većinskom vlasništvu države i lokalnih samouprava ne smiju proglasiti poslovnom tajnom.

## **POSLOVNA TAJNA JE ONO ŠTO SE „PROGLASI POSLOVNOM TAJNOM”**

Crna Gora nema poseban zakon koji sistemski uređuje pitanje poslovne tajne, već razni zakoni (Zakon o zaštiti konkurencije, Zakon o privrednim društvima, Zakon o obligacionim odnosima, Zakon o javnim nabavkama, Zakon o zvaničnoj statistici, Zakon o carinskoj službi, Zakon o bankama, Zakon o zaštiti neobjavljenih informacija, Krivični zakonik...) na pojedinim mjestima posredno uvode pojam poslovne tajne, time što propisuju naručiocima javnih nabavki, zastupnicima, revizorima ili zaposlenima obavezu čuvanja poslovne tajne ili povjerljivih informacija i sl., ali najčešće bez bliže definicije šta one podrazumijevaju.

Dakle, privredna društva, uključujući ona čiji je većinski vlasnik država, **nemaju preciznu pravnu osnovu za definisanje dokumenata i podataka koji se mogu smatrati poslovnom tajnom**. U praksi, ona najčešće ova pitanja načelno utvrđuju statutima, a detaljnije posebnim odlukama upravljačkih tijela ili donošenjem posebnih pravilnika o poslovnoj tajni.

Internet pretragom i zahtjevima za slobodan pristup informacijama došli smo do dokumenata sedamnaest preduzeća (statuta, etičkih kodeksa, pravilnika o poslovnoj tajni), sa većinskim državnim vlasničkim udjelom, koja definišu poslovne tajne u njihovom posjedu,<sup>4</sup> dok su četiri preduzeća odgovorila da nemaju dokument kojim se definišu poslovne

3 / Podaci dostavljeni IA od Ministarstva finansija, 24. 6. 2019. godine

4 / JP Nacionalni parkovi Crne Gore, JP Regionalni vodovod Crnogorsko primorje, JP za upravljanje morskim dobrom Crne Gore, Elektroprivreda Crne Gore AD Nikšić, Monteput DOO Podgorica, Luka Bar AD Bar, HTP Ulcinjska rivijera Ulcinj, Institut crne metalurgije AD Nikšić, Barska plovidba AD Bar, DOO Centar za ekotoksikološka ispitivanja, Crnogorski elektroprenosni sistem, Pošta Crne Gore AD Podgorica, Održavanje željezničkih voznih sredstava, DOO Crnogorski operator tržišta električne energije, Montenegro Bonus DOO Cetinje, Željeznička infrastruktura Crne Gore AD Podgorica, Plantaže 13. Jul AD Podgorica

---

tajne.<sup>5</sup> Analizom ovih dokumenata, utvrđeno je da osim manjeg dijela podataka koji se odnose na zaštitu inovacija i eventualnih izuma, odnosno postupaka koji su u toku,<sup>6</sup> ovi akti često sadrže **preširoke formulacije** iz kojih proizilazi da poslovna tajna može biti bilo šta, **ili poslovnim tajnama proglašavaju informacije koje bi morale da budu javno dostupne**, u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama.

Podaci koji ne bi smjeli biti tajna, a javna preduzeća ih prepoznaju kao takve, između ostalog, uključuju:

- **podatke o zaradama** – odluke o mjesečnom uvećanju zarada zaposlenih, odluke o godišnjem uvećanju zarada (Javno preduzeće za upravljanje morskim dobrom Crne Gore); podaci o zaradama i drugim primanjima zaposlenih (Pošta Crne Gore AD Podgorica, Luka Bar AD Bar, Održavanje željezničkih vozničkih sredstava, HTP Ulcinjska rivijera Ulcinj, Plantaže 13. Jul AD Podgorica);
- **rad upravljačkih tijela** – JP morsko dobro je, primjera radi, unaprijed proglasilo poslovnom tajnom sve informacije o radu i odlučivanju Upravnog odbora do usvajanja odluke; Monteput DOO Podgorica sve materijale sa sjednice odbora direktora, zapisnike i odluke sa sjednica, akta kojima se definišu strategija i poslovna politika; Luka Bar sve podatke o radu i odlučivanju kolektivnih organa; Preduzeće Plantaže 13. Jul AD Podgorica takođe je proglasilo poslovnom tajnom zapisnike i odluke sa sjednica odbora direktora;
- **ugovore** – Monteput DOO je Pravilnikom o poslovnoj tajni obuhvatio ugovore o prodaji i sticanju imovine, Barska plovidba AD Bar podatke iz ugovora o zakupu, HTP Ulcinjska rivijera Ulcinj elemente ugovora o poslovno-tehničkoj saradnji, a Plantaže 13. Jul AD Podgorica kupoprodajne ugovore;
- **kapitalne i razvojne projekte od značaja za građane** – Monteput DOO, preduzeće koje upravlja projektom izgradnje auto-puta Bar-Boljare poslovnom tajnom je proglasilo informacije o kapitalnim projektima, a Crnogorski elektroprenosni sistem dokumentaciju i podatke vezane za realizaciju projekta izgradnje podmorske interkonekcije sa Italijom.

Proglašavanje ovih kategorija podataka poslovnim tajnama je u direktnoj suprotnosti sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, čiji su obveznici i privredna društva „čiji je osnivač, suosnivač ili većinski vlasnik država”. Štaviše, isti zakon definiše obaveze proaktivnog objavljivanja upravo onih skupova podataka, koje najznačajnija crnogorska javna preduzeća proglašavaju tajnama, uključujući ugovore o raspolaganju finansijskim sredstvima iz javnih

---

5 / Institut Dr Simo Miošević AD Igalo, Castello Montenegro AD Pljevlja, Radio-difuzni centar DOO Podgorica i Luka Kotor AD Kotor

6 / Primjera radi, Elektroprivreda Crne Gore Etičkim kodeksom svoje inovacije i patente proglašava poslovnom tajnom, a Pošta Crne Gore AD Podgorica podatke o izumu i tehničkom unapređenju

---

prihoda i državnom imovinom, spiskove javnih funkcionera sa obračunom njihovih zarada, nacрте, predloge i konačne tekstove planova, programa i strateških dokumenata.<sup>7</sup> Drugim riječima, iako nijedan zakon nije propisao šta poslovna tajna može biti, zakon jeste propisao šta mora biti proaktivno objavljeno.

Nadležni organi, Ministarstvo javne uprave i Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, nisu sistematski kontrolisali poštovanje obaveza proaktivnog objavljivanja informacija od strane javnih preduzeća. Prema analizi veb-sajtova 33 javna preduzeća u Crnoj Gori, koju je sprovela Mreža za afirmaciju nevladinog sektora u saradnji sa ekspertskom organizacijom Access Info Europe iz Madrida tokom 2018. godine, nijedno od analiziranih preduzeća proaktivno ne objavljuje sve kategorije informacija na zakonom propisan način. Utvrđeno je da samo dva javna preduzeća objavljuju nešto iznad polovine informacija predviđenih Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, dok čak devet preduzeća na svojim prezentacijama nema nijednu od ovih informacija.<sup>8</sup>

Međutim, ono što naročito zabrinjava je da osim proglašavanja konkretnih kategorija koje bi trebalo da budu proaktivno objavljene poslovnim tajnama, **većina analiziranih dokumenata javnih preduzeća sadrži neprecizne formulacije koje praktično onemogućavaju bilo kakav vid prethodne i naknadne kontrole donošenja odluka.** U tom smislu, najilustrativniji su primjeri Luke Bar, koja Pravilnikom o poslovnoj tajni proglašava dokumente i podatke koje Odbor direktora proglasi poslovnom tajnom, zatim Javnog preduzeća za upravljanje morskim dobrom, koje internim Pravilnikom o službenoj tajni obuhvata i sve podatke, „koji su kao takvi određeni aktom direktora”, Instituta crne metalurgije AD Nikšić („podaci koje nadležna tijela proglase tajnim”), DOO Centra za ekotoksikološka ispitivanja („dokumenta koje organi Centra proglase poslovnom tajnom”) i DOO Crnogorski operator tržišta električne energije (podaci čijim bi otkrivanjem neovlašćenim licima mogla nastupiti šteta za funkcionisanje preduzeća).

---

7 / Zakon o slobodnom pristupu informacijama, (Službeni list Crne Gore, br. 044/12 od 9. 8. 2012; br. 030/17 od 9. 5. 2017)

8 / Mreža za afirmaciju nevladinog sektora: Većina javnih preduzeća u Crnoj Gori proaktivno ne objavljuje ni polovinu informacija, 19. 11. 2018. godine, dostupno na: <http://www.mans.co.me/vecina-javnih-preduzeca-u-crnoj-gori-proaktivno-ne-objavljuje-ni-polovinu-informacija/> (pristupljeno 17. 4. 2019)

## KAD JE JAVNI INTERES IZNAD POSLOVNE TAJNE?

Zakon o slobodnom pristupu informacijama prepoznaje institut preovlađujućeg javnog interesa, koji podrazumijeva obavezu objavljivanja informacija, ako osnovano ukazuju na korupciju, nepoštovanje propisa, nezakonito korišćenje javnih sredstava ili zloupotrebu ovlašćenja u vršenju javne funkcije, sumnju da je izvršeno krivično djelo ili postojanje razloga za pobijanje sudske odluke, nezakonito dobijanje ili trošenje sredstava iz javnih prihoda, ugrožavanje javne bezbjednosti, ugrožavanje života, ugrožavanje javnog zdravlja i ugrožavanje životne sredine. Obavezno je i sprovođenje testa štetnosti prije odbijanja pristupa određenoj informaciji uz obrazloženje da je riječ o poslovnoj tajni. Međutim, interni akti javnih preduzeća, formulisani na gore opisani način, praktično onemogućavaju procjenu ugrožavanja javnog interesa, a i suprotni su suštini „testa štetnosti”, koji treba da utvrdi u svakom konkretnom slučaju da li je pravo javnosti da zna iznad potrebe javnih preduzeća da nešto označe poslovnom tajnom. U prilog tome ide činjenica da **ne postoji jedinstveni akt kojim bi poslovna tajna bila definisana u odnosu na njene ključne kriterijume i elemente, što je uslovilo i „anarhiju” regulisanja poslovne tajne aktima niže pravne snage (pravilnicima, odlukama i sl.).**

Evropska unija je 2016. godine usvojila posebnu Direktivu o zaštiti neotkrivenih znanja i iskustva, te poslovnih informacija (poslovne tajne) od nezakonitog pribavljanja, korištenja i otkrivanja.<sup>9</sup> Sam naziv Direktive upućuje na sadržaj pojma „poslovna tajna” u kontekstu EU, a u dokumentu se dalje pojašnjava da se ona odnosi prvenstveno na zaštitu prava intelektualnog vlasništva kao što su patenti, prava na dizajn ili autorska prava, odnosno na zaštitu pristupa znanju koje ima komercijalnu vrijednost za subjekta, a nije opštepoznato. Jedan od ključnih razloga za donošenje Direktive bio je taj što su inovativna preduzeća sve više izložena nepoštenim praksama s ciljem protivpravnog pribavljanja poslovnih tajni, iz čega proizilazi da se ona prvenstveno odnosi na inovativna komercijalna preduzeća koja posluju u konkurentnim tržišnim uslovima, što se ne može reći za većinu crnogorskih preduzeća koja su u većinskom vlasništvu države, od kojih značajan broj posluje uz gubitke i sredstva troši mahom na osnovne uslove poslovanja – zarade zaposlenih, a ne na inovacije. Dalje je jasno naznačeno da Direktiva ne bi trebalo da utiče na primjenu nacionalnih pravila kojima se zahtijeva otkrivanje informacija, uključujući poslovne tajne, javnosti. Drugim riječima, Direktiva ne bi trebalo da podrija pravo pristupa informacijama od javnog značaja i obaveze transparentnosti organa vlasti, što je preciznije pojašnjeno već u prvom članu ovog dokumenta.<sup>10</sup>

9 / Direktiva (EU) 2016/943 Evropskog parlamenta i Savjeta od 8. juna 2016. o zaštiti neotkrivenih znanja i iskustva te poslovnih informacija (poslovne tajne) od nezakonitog pribavljanja, korištenja i otkrivanja, Službeni list Evropske unije, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32016L0943> (pristupljeno 26. 5. 2019)

10 / „Ova Direktiva ne utiče na: (a) ostvarivanje prava na slobodu izražavanja i informisanja kako je utvrđeno u Povelji, uključujući poštovanje slobode i pluralizma medija; (b) primjenu pravila Unije ili nacionalnih pravila kojima se od nositelja poslovne tajne zahtijeva da zbog javnog interesa otkriju informacije, uključujući poslovne tajne, tijelima javne vlasti ili upravnim ili sudskim tijelima radi obavljanja dužnosti tih tijela.”



## ▪ STANDARDI OECD ZA PREDUZEĆA U DRŽAVNOM VLASNIŠTVU

U pogledu međunarodnih standarda transparentnosti preduzeća u državnom vlasništvu, smjernice koje je razvio OECD 2015. godine takođe predstavljaju dobar okvir za procjenu prakse u Crnoj Gori.<sup>11</sup> Naime, osim što razumijevanje poslovne tajne od strane crnogorskih javnih preduzeća ide na uštrb Zakona o slobodnom pristupu informacijama, ono podriva i opšteprihvaćene standarde transparentnosti.

Lista obaveza koju OECD definiše je dugačka i polazi od potrebe da se preduzeća u državnom vlasništvu pridržavaju prakse objavljivanja finansijskih i nefinansijskih informacija o poslovanju, naročito u oblastima od opšteg javnog interesa i odnosu na pružanje javnih usluga. Između ostalog, ove informacije bi trebalo da uključe finansijske i operativne rezultate, sa pregledom potrošnje u svrhu ostvarenja određenih ciljeva javnih politika; sadržaj internih akata i procedura i informacije o njihovoj primjeni; zarade rukovodilaca i članova upravljačkih tijela; informacije o garancijama i državnoj pomoći ali i o finansijskim aranžmanima pokrenutim od strane samih preduzeća, uključujući ugovorne obaveze i obaveze koje proizilaze iz javno-privatnog partnerstva, sve materijalne transakcije sa državom i ostalim povezanim subjektima.

## PRAKSA JEDNAKO „DOBRA” KAO I ZAKON

Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama nije vodila urednu evidenciju o odbijanju zahtjeva i žalbama uz pozivanje na poslovnu tajnu kao osnova ograničenja pristupa informacijama. Primjera radi, u Izvještaju o stanju zaštite ličnih podataka i stanju u oblasti pristupa informacijama za 2018. godinu, koji je Agencija pripremila i koji je u vrijeme pisanja ove analize bio u skupštinskoj proceduri, nema osvrt na efekte „poslovne tajne” na pristup informacijama.

IA je zahtjevom za slobodan pristup informacijama tražio pristup broju akata organa vlasti kojima je odbijen pristup informaciji uz pozivanje na tačku 6 člana 14 Zakona o slobodnom pristupu informacijama (poslovna i poreska tajna), po organima vlasti koji su donijeli te akte, od početka vođenja takve evidencije do 4. aprila 2019. godine. Međutim, dobili smo samo zbirnu informaciju, da je bilo ukupno preko 290 takvih akata, ali ne i detaljan prikaz po konkretnim organima vlasti, da bi se moglo utvrditi u kojoj mjeri se javna preduzeća pozivaju na ovu zakonsku odredbu. Kao što je već napomenuto, sadržaj i opravdanost akata u kojima se organi vlasti pozivaju na poslovnu tajnu takođe nisu posebno analizirani.

Dostupne pojedinačne odluke nadležnih organa, međutim, potvrđuju da se nepostojanje definicije poslovne tajne u Crnoj Gori negativno odražava na upravne postupke i sporove u ovoj oblasti. Žalbe koje je rješavala Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, kao drugostepeni organ, upućuju na slučajeve u kojima je podnosiocima

11 / OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 edition, dostupno na: <https://www.oecd.org/corporate/guidelines-corporate-governance-soes.htm> (pristupljeno 26. 5. 2019)

---

zahtjeva odbijan pristup informacijama kao što su kopije ugovora o nabavci električne energije, koje je sklapala Elektroprivreda Crne Gore; kopije ugovora o poravnanju između Elektroprivrede Crne Gore i kompanije A2A i uplatama na osnovu predmetnog ugovora o poravnanju; odluke Odbora direktora, kopije godišnjih izvještaja o radu i ugovora o kreditima preduzeća Barska plovidba; kopije ugovora o poslovno-tehničkoj saradnji sa Kombinatom aluminijuma Podgorica AD, koji je zaključen sa Montenegro Bonusom i Ministarstvom ekonomije; kopijama platnih lista zaposlenih, ugovorima sa agencijama za posredovanje u zapošljavanju i ugovora o sponzorstvu i donacijama preduzeća Plantaže 13 jul AD; kopije analitičkih kartica preduzeća Željeznički prevoz Crne Gore i sl.<sup>12</sup> Ovi primjeri pokazuju da se preduzeća i u odgovorima na zahtjeve pridržavaju širokih formulacija definisanih internim aktima, koji su suprotni Zakonu o slobodnom pristupu informacijama.

Iako je većina opisanih žalbi usvojena, pristup informacijama koje su bez osnova proglašene poslovnom tajnom ostaje otežan. Naime, dostupne odluke Upravnog suda u sporovima pokrenutim po slučajevima u kojima su se javna preduzeća i drugi organi vlasti pozivali na poslovnu tajnu, pokazuju da je, i kada sud ispravno odluči i utvrdi nepravilnosti u proglašavanju određenih informacija poslovnom tajnom, pravda sporo dostižna zbog nedostatka meritornog/konačnog odlučivanja u predmetima u vezi sa slobodnim pristupom informacijama.

Primjera radi, u predmetu protiv rješenja Savjeta za privatizaciju i kapitalne projekte kojim je odbijen pristup Ugovoru o dugoročnom zakupu dijela imovine HTP Ulcinjska rivijera AD Ulcinj, zaključenom sa privatnom kompanijom u septembru 2017. godine, Upravni sud je utvrdio da postoje propusti u obrazloženju rješenja. Naime, Savjet je traženu informaciju označio poslovnom tajnom uz objašnjenje da je riječ o tenderskoj dokumentaciji, iako je predmet zahtjeva bio ugovor o dugoročnom zakupu. Sud je i podsjetio da su **ograničenja pristupa informacijama „restriktivna”**, tj. da važe samo „ukoliko postoji mogućnost da bi objelodanjivanje informacije izazvalo štetne posljedice po interes koji je od većeg značaja od interesa javnosti da zna tu informaciju”.<sup>13</sup> Međutim, ova presuda je donijeta u februaru 2019. godine protiv rješenja iz novembra 2017. godine i njom se predmet vraća na ponovno odlučivanje što dodatno potvrđuje tezu o neadekvatnoj pravnoj zaštiti u ovim slučajevima.

Iako se Upravni sud donekle pridržava zakonskih odredaba koje utvrđuju procedure sprovođenja testa štetnosti od objavljivanja određenih informacija i upućuju na procjenu preovlađujućeg javnog interesa, u nizu odluka koje se odnose na informacije koje su Zakonom o carinskoj službi označene kao službena tajna (npr. carinske deklaracije), isti sud je zauzeo stav da je šteta od objavljivanja podataka koje pribavljaju carinski organi procijenjena odredbama tog posebnog zakona, pa je sprovođenje testa štetnosti irelevantno.<sup>14</sup> Imajući u

---

12 / Rješenja Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, dostupno na: <http://www.azlp.me/me/rjesenja-spi>

13 / Presuda Upravnog suda Crne Gore, br: U 12506/2017, 5. 2. 2019. godine

14 / Presuda Upravnog suda Crne Gore, br: U 8230/2017, 22. 1. 2019. godine

vidu neizvedene norme o poslovnoj tajni iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama, **ovakva praksa relativizuje institut preovlađujućeg javnog interesa i obavezu sprovođenja testa štetnosti**, što uz pingpong efekat (vraćanje predmeta na ponovno odlučivanje) otežava pristup informacijama.

## ŠTA DALJE?

Preduzeća koja su u većinskom vlasništvu države i uglavnom se finansiraju iz državnog budžeta imaju **posebne obaveze u polaganju računa građanima i ne smiju se izjednačavati sa privatnim sektorom**. U prilog tome govori i činjenica da se međunarodni standardi u ovoj oblasti posebno formulišu za ova preduzeća (OECD) ili da EU regulativa jasno upućuje da zaštita poslovne tajne ne smije narušiti ostvarivanje javnog interesa i obaveze informisanja javnosti.

Ipak, praksa u Crnoj Gori pokazuje da nepostojanje jedinstvene definicije poslovne tajne, nedostatak nadzora nad sadržajem internih akata koje donose preduzeća u državnom vlasništvu, praćeni nedovoljno efikasnom zaštitom prava na slobodan pristup informacijama i spornim izmjenama Zakona iz 2017. godine, osujećuje napore da se suštinski procijeni donošenje odluka i poslovanje javnih preduzeća.

Imajući u vidu primjere iz prakse, može se zaključiti da mnoga preduzeća smatraju da bilo šta što „ima veze sa poslom” može da se arbitrarno označi kao poslovna tajna. Time krše obaveze koje im nameću drugi zakoni i međunarodni standardi. Dodatno, javna preduzeća dominantno prepoznaju svoju poziciju „preduzeća” a zaboravljaju obaveze koje proizilaze iz toga što su „javna” a ne privatna.

Osim sporne sadržine internih akata o poslovnoj tajni, **treba napomenuti da oni uglavnom nisu javno dostupni**. Na početku našeg istraživanja, pretragom interneta uspjeli smo da pronađemo svega osam dokumenata, uglavnom opštih akata (statuta), kojima javna preduzeća načelno definišu poslovnu tajnu, uglavnom prepuštajući detaljnije definisanje drugim internim aktima koji nisu proaktivno objavljeni. To je u suprotnosti sa standardima dobrog upravljanja preduzećima u državnom vlasništvu, koje je razvio OECD, a koja ukazuju na obavezu proaktivnog objavljivanja svih internih akata i procedura. Ovaj naizgled tehnički propust ima za posljedicu **pravnu nesigurnost**, jer građani, prije pokretanja određenog postupka ili spora, ne mogu sa sigurnošću znati šta određeno preduzeće smatra poslovnom tajnom, a šta ne i u kojoj mjeri je odluka da se nešto proglasi poslovnom tajnom osnovana.

Dodatno, taksativno nabrojanje informacija i dokumenata koji predstavljaju poslovnu tajnu kosi se sa obavezom organa vlasti da sprovedu test štetnosti prije nego što odbiju pristup informaciji uz obrazloženje da predstavlja poslovnu tajnu. Drugim riječima, pravilnici i odluke javnih preduzeća o poslovnoj tajni **obesmišljavaju odredbu o preovlađujućem javnom interesu i obavezu sprovođenja testa štetnosti** koji bi trebalo da pokaže da li je u konkretnom slučaju javni interes iznad nekog od propisanih ograničenja pristupa traženoj informaciji.

## PREPORUKE:

### 1.

Vlada Crne Gore, kroz prijedlog izmjena Zakona o privrednim društvima ili prijedlog posebnog zakona o poslovnoj tajni, treba jasno da definiše šta se pod poslovnom tajnom podrazumijeva, stavljajući, između ostalog, naglasak na informacije:

- koje imaju **komercijalnu vrijednost**;
- sadrže neotkrivena znanja, izume, dostignuća (inovacije), **koje nisu nastale u okviru pružanja određene javne usluge i koje se ne odnose na raspolaganje finansijskim sredstvima iz javnih prihoda i državnom imovinom**;
- za koje **nije propisana obaveza proaktivnog objavljivanja u drugim posebnim zakonima**;
- odnosno, za čije objavljivanje ne postoji **preovlađujući javni interes**.

### 2.

Unaprijeđeni zakonski okvir treba da **ukine mogućnost** da preduzeća u većinskom vlasništvu države diskrecionim internim aktima definišu informacije/dokumenta koja se mogu proglasiti poslovnom tajnom;

### 3.

Unaprijeđeni zakonski okvir treba da **ukine „dvostruko“ definisanje poslovne tajne** kao osnova ograničenja pristupa informacijama, koje je prisutno u važećem Zakonu o slobodnom pristupu informacijama (tačka 5 i 6 člana 14);

### 4.

Prilikom izrade novog Zakona o slobodnom pristupu informacijama, Vlada Crne Gore, Ministarstvo javne uprave i Sekretarijat za zakonodavstvo treba da izvrše detaljnu analizu normiranja poslovne tajne u posebnim zakonima i **međusobno usklade definicije poslovne tajne** na način koji neće biti u suprotnosti sa obavezama proaktivne transparentnosti nosilaca javnih ovlašćenja, odnosno organa vlasti, u smislu Zakona o slobodnom pristupu informacijama;

## 5.

Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama treba da sprovede **inspekcijski nadzor** nad proaktivnim objavljivanjem informacija preduzeća u većinskom državnom vlasništvu i da proaktivno i precizno izvještava o poštovanju odredbi Zakona o slobodnom pristupu informacijama od strane javnih preduzeća i drugih organa vlasti;

## 6.

Na osnovu sprovedenog inspekcijskog nadzora, Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama treba da iskoristi zakonsku mogućnost pokretanja postupaka utvrđivanja prekršajne odgovornosti u preduzećima koja se ne pridržavaju obaveza proaktivnog objavljivanja informacija.

## IZVORI:

- Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, *Izveštaj o stanju zaštite ličnih podataka i stanju u oblasti pristupa informacijama za 2018. godinu*, Podgorica, mart 2019. godine, dostupno na:  
<http://skupstina.me/index.php/me/sjednice/zakoni-i-drugi-akti>;
- Direktiva (EU) 2016/943 Evropskog parlamenta i Savjeta od 8. juna 2016. o zaštiti neotkrivenih znanja i iskustva te poslovnih informacija (poslovne tajne) od nezakonitog pribavljanja, korištenja i otkrivanja, *Službeni list Evropske unije*, dostupno na:  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32016L0943>;
- Interni akti sljedećih preduzeća: JP Nacionalni parkovi Crne Gore, JP Regionalni vodovod Crnogorsko primorje, JP za upravljanje morskim dobrom Crne Gore, Elektroprivreda Crne Gore AD Nikšić, Monteput DOO Podgorica, Luka Bar AD Bar, HTP Ulcinjska rivijera Ulcinj, Institut crne metalurgije AD Nikšić, Barska plovidba AD Bar, DOO Centar za ekotoksikološka ispitivanja, Crnogorski elektroprenosni sistem, Pošta Crne Gore AD Podgorica, Održavanje željezničkih vozničkih sredstava Podgorica, DOO Crnogorski operator tržišta električne energije, Montenegro Bonus DOO Cetinje, Željeznička infrastruktura Crne Gore AD Podgorica, Plantaže 13. Jul AD Podgorica;
- Mreža za afirmaciju nevladinog sektora: *Većina javnih preduzeća u Crnoj Gori proaktivno ne objavljuje ni polovinu informacija*, 19. 11. 2018. godine, dostupno na:  
<http://www.mans.co.me/vecina-javnih-preduzeća-u-crnoj-gori-proaktivno-ne-objavljuje-ni-polovinu-informacija/>;
- OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 edition, dostupno na:  
<https://www.oecd.org/corporate/guidelines-corporate-governance-soes.htm>;
- Presuda Upravnog suda Crne Gore, br: U 12506/2017, 5. 2. 2019. godine;
- Presuda Upravnog suda Crne Gore, br: U 8230/2017, 22. 1. 2019. godine;
- Rješenja Agencija za zaštitu ličnih podataka i Slobodan pristup informacijama,  
<http://www.azlp.me/me/rjesenja-spi>;
- Zakon o slobodnom pristupu informacijama, (*Službeni list Crne Gore*, br. 044/12 od 9. 8. 2012; br. 030/17 od 9. 5. 2017).



upotreba mogla rezultirati ekonomskom prednošću za druge učesnike na tržištu. (...) Državni organi, organi državne uprave, organi lokalne uprave, organi lokalne samouprave i druga pravna lica koja obavljaju javna ovlaštenja, dužni su da, na zahtjev Agencije, bez naknade, obezbijede sve podatke neophodne u postupku odlučivanja Agencije u skladu sa ovim zakonom, uključujući podatke koji mogu predstavljati poslovnu tajnu, kao i druge povjerljive podatke, u roku do 15 dana od dana dostavljanja zahtjeva.”



## Krivični zakonik

### Neovlašćeno otkrivanje tajne

#### *Član 171*

- (1) Advokat, ljekar ili drugo lice koje neovlašćeno otkrije tajnu koju je saznalo u vršenju svog poziva, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do jedne godine.
- (2) Neće se kazniti za djelo iz stava 1. ovog člana ko otkrije tajnu u opštem interesu ili interesu drugog lica, koji je pretežnji od interesa čuvanja tajne.

### Odavanje poslovne tajne

#### *Član 280*

- (1) Ko neovlašćeno drugom saopšti, preda ili na drugi način učini dostupnim podatke koji predstavljaju poslovnu tajnu ili ko pribavlja takve podatke u namjeri da ih preda nepozvanom licu, kazniće se zatvorom od tri mjeseca do pet godina.
- (2) Kaznom iz stava 1. ovog člana kazniće se i nepozvano lice koje koristi podatke koji predstavljaju poslovnu tajnu pribavljene na način iz stava 1. ovog člana.
- (5) Poslovnom tajnom smatraju se podaci i dokumenti koji su zakonom, drugim propisom ili odlukom nadležnog organa donesenom na osnovu zakona proglašeni poslovnom tajnom, čije bi odavanje prouzrokovalo ili bi moglo da prouzrokuje štetne posljedice za privredno društvo ili drugi subjekt privrednog poslovanja.

#### *Član 368*

- (1) Ko tajne podatke ili dokumente saopšti, preda ili učini dostupnim stranoj državi, stranoj organizaciji ili licu koje im služi, kazniće se zatvorom od tri do petnaest godina.
- (2) Ko za stranu državu ili organizaciju stvara obavještajnu službu u Crnoj Gori ili njom rukovodi, kazniće se zatvorom od pet do petnaest godina.
- (3) Ko stupi u stranu obavještajnu službu, prikuplja za nju podatke ili na drugi način pomaže njen rad, kazniće se zatvorom od dvije do deset godina.
- (4) Ko pribavlja tajne podatke ili dokumente u namjeri da ih saopšti ili preda stranoj državi, stranoj organizaciji ili licu koje im služi, kazniće se zatvorom od jedne do osam godina.
- (5) Ako su usljed djela iz st. 1. i 2. ovog člana nastupile teške posljedice za bezbjednost, ekonomsku ili vojnu moć zemlje, učinilac će se kazniti zatvorom najmanje deset godina.
- (6) Tajnim podatkom smatra se podatak koji je označen jednim od sljedećih stepena tajnosti: „strogo tajno“, „tajno“, „povjerljivo“, „interno“, a čije bi odavanje prouzrokovalo ili bi moglo da prouzrokuje štetne posljedice po bezbjednost, odbranu ili političke ili ekonomske interese Crne Gore.

#### *Član 369*

- (1) Ko neovlašćeno nepozvanom licu saopšti, preda ili učini dostupnim tajne podatke koji su mu povjereni ili do kojih je na drugi način došao, kazniće se zatvorom od jedne do osam godina.
- (2) Ako je djelo iz stava 1. ovog člana izvršeno u odnosu na tajne podatke koji su označeni kao „strogo tajno“ ili je djelo učinjeno za vrijeme ratnog stanja, oružanog sukoba ili vanrednog stanja, učinilac će se kazniti zatvorom od tri do petnaest godina.
- (3) Ako je djelo iz st. 1. i 2. ovog člana učinjeno iz nehata, učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do šest godina.





**Institut alternativa (IA)** je nevladino udruženje osnovano septembra 2007. godine od strane grupe građana s iskustvom u civilnom društvu, javnoj administraciji i biznis sektoru.

**Naša misija** je snaženje demokratskih procesa i dobrog upravljanja u Crnoj Gori kroz istraživanje i analizu opcija javne politike, kao i monitoring rada javne uprave.

**Naši strateški ciljevi** su podizanje kvaliteta rada, odgovornosti, otvorenosti i efikasnosti javne uprave; podsticanje otvorene, javne, konstruktivne i argumentovane debate o javnim politikama i jačanje kapaciteta države i društva za njihov razvoj.

**Vrijednosti** koje slijedimo u svom radu su posvećenost misiji, nezavisnost, stalno učenje, umrežavanje, saradnja i timski rad.

Djelujemo kao **think tank**, odnosno istraživački centar, i u svom radu se bavimo oblastima dobrog upravljanja, transparentnosti i odgovornosti. Oblasti u kojima radimo i ostvarujemo uticaj strukturirane su u pet glavnih programa: javna uprava, odgovorne javne finansije, bezbjednost i odbrana i socijalna politika.

Na osnovu rada u naših pet programa, bavimo se praćenjem procesa pregovora o članstvu u EU, uz aktivno učešće u radnim grupama za Poglavlja: javne nabavke (6), pravosuđe i temeljna prava (23) i finansijski nadzor (32). Naša posebna aktivnost je Škola javnih politika koju organizujemo od 2012. godine, a 2018. godine organizovali smo i našu prvu školu Otvorenog budžeta.

U dosadašnjem radu, aktivno smo saradivali sa preko 40 organizacija u regionalnim mrežama Zapadnog Balkana i sa preko 100 organizacija u Crnoj Gori. Institut je aktivno uključen u regionalne mreže: Think for Europe (TEN), Pointpulse, SELDI, WeBER, Koalicija UNCAC, Global BTAP, PASOS i Koalicija za zaštitu zviždača Jugoistočne Evrope.

Rezultati našeg rada sumirani su u 107 publikacija, izvještaja i analiza, a donosiocima odluka uputili smo više od 1000 preporuka. Preko četiri hiljade puta u medijima smo izložili predloge i preporuke za bolje javne politike.

Pokrenuli smo i tri internet stranice. **Moj grad** je pionirski poduhvat prikaza budžetskih podataka lokalnih samouprava. Nakon njega, izrađena je **Moja uprava**, adresa za građane koji žele da prijave problem sa kojim su se susreli prilikom ostvarivanja prava pred javnom upravom. Najnoviji internet portal **Moj novac** rezultat je namjere da hiljade nepretraživih, „zaključanih“ podataka učinimo dostupnim.

Institut alternativa redovno objavljuje informacije o finansijama, projektima i donatorima koji su podržali rad organizacije. Zbog toga, Institut je tri godine zaredom dobio pet zvjezdica za transparentnost prema istraživanju koje je sproveda međunarodna neprofitna organizacija Transparify koja ocjenjuje transparentnost preko 200 istraživačkih centara.

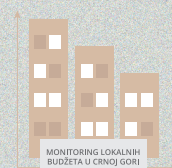
Predsjednik Upravnog odbora IA je Stevo Muk, a našu organizaciju trenutno čini desetočlani tim.

institut alternativa

[www.institut-alternativa.org](http://www.institut-alternativa.org)



[www.mojnovac.me](http://www.mojnovac.me)



MOJ GRAD

[www.mojgrad.me](http://www.mojgrad.me)