

Pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja

Epidemija tajnosti



Pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja

Epidemija tajnosti

Autor: Kristina Kalajdžić

Saradnici na istraživanju: Damjan Mileusnić
Uroš Mišljenović

Recenzent: Ana Toskić Cvetinović

Izdavač: Partneri Srbija

Za izdavača: Blažo Nedić

Prelom i dizajn: Marko Miličević. Kliker Dizajn

Beograd, jun 2021. godine

**FONDACIJA ZA
OTVORENO DRUŠTVO**
SRBIJA

Izrada ove publikacije omogućena je uz podršku Fondacije za otvoreno društvo, Srbija. Za sadržaj ove publikacije odgovorni su autori i on ne mora nužno odražavati stavove Fondacije za otvoreno društvo, Srbija.

Svi pojmovi koji su u tekstu upotrebljeni u muškom gramatičkom rodu obuhvataju muški i ženski rod lica na koja se odnose.

SADRŽAJ

Uvod	7
Postupanje Poverenika i tajnost podataka	9
Tajnost podataka koji se odnose na pandemiju virus COVID-19	12
Zaključci i preporuke	17

Uvod

Godišnji izveštaji Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti ukazuju da se veliki procenat žalbi ovoj instituciji upućuje zbog nedostavljanja informacija, uz argument da su traženi podaci tajni ili poverljivi. Javnost je preispitivala opravdanost odluka organa javne vlasti da kao tajne označe informacije u vezi sa cenom spomenika Stefanu Nemanji, informacije u vezi sa epidemiološkom situacijom u Republici Srbiji, te brojne ugovore i sporazume koje je Republika Srbija sklopila sa stranim partnerima, poput onog koji se odnosi na saradnju sa kompanijom HUAWEI na projektu „Siguran grad“. U većini ovih situacija reagovao je i Poverenik, koji je u više rešenja potvrdio da ove vrste informacija treba da budu javno dostupne svim građanima Republike Srbije.

U toku su i izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, a najnoviji Nacrt Zakona predviđa brisanje testa javnog interesa u slučajevima kada se pristup informacijama uskraćuje zbog postojanja oznake tajnosti, a koji je obavezivao organe vlasti da u svakom konkretnom slučaju procenjuju da li je interes javnosti da zna pretežniji u odnosu na neki od interesa koji se štite oznakom tajnosti, kao i da li bi odavanjem informacije nastale teške pravne ili druge posledice po te interese. Ovom intervencijom, prema stavu organizacija koje aktivno prate izmene Zakona i koje su okupljene u Koaliciju za slobodu pristupa informacijama, otežava se postupak opoziva tajnosti na inicijativu javnosti i značajno otežava građanska kontrola sistema tajnosti podataka^[1].

Da tu nije kraj problemima u vezi sa tajnošću podataka pokazuje i analiza Partnera Srbija „Primena Zakona o tajnosti podataka u Republici Srbiji - Nadzor i sudska praksa“^[2], u kojoj je analizirano postupanje Ministarstva pravde kome je poveren nadzor nad primenom Zakona o tajnosti podataka. Rezultati Analize pokazuju „da nakon više od 10 godina od donošenja Zakona o tajnosti podataka i dalje nisu uspostavljeni funkcionalni mehanizmi kontrole nad primenom Zakona. Ministarstvo pravde ne sprovodi nadzor nad primenom Zakona, a sledstveno tome ni u sudove ne dolaze predmeti iz ove oblasti. Uprkos navedenom, Vlada Republike Srbije kojoj Ministarstvo pravde podnosi godišnje izveštaje o radu, niti Narodna skupština i nadležni Odbor za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu do sada nisu razmatrali problem nedostatka nadzora u oblasti tajnosti podataka.“^[3]

[1] Koalicija za slobodu pristupa informacijama, Izmene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja – crvene linije i propuštene prilike, https://www.partners-serbia.org/public/documents/Izmene_ZoSPIJZ_-_Crvene_linije.pdf

[2] Partneri Srbija, Analiza: „Primena Zakona o tajnosti podataka u Republici Srbiji - Nadzor i sudska praksa“, <https://www.partners-serbia.org/public/news/primena-zakona-o-tajnosti-podataka.pdf>

[3] Analiza Partnera Srbija pokazala da se ne sprovodi nadzor nad primenom Zakona o tajnosti podataka: <https://www.partners-serbia.org/post?id=344>

Analizom koja je pred vama želeli smo da utvrdimo u kojim se to situacijama organi javne vlasti pozivaju na tajnost podataka kada ograničavaju pristup tražiocima, o kojim vrstama informacija se najčešće radi, kao i da utvrdimo, da li je i u kojoj meri tokom vanrednog stanja i nakon njega pravo na pristup informacijama od javnog značaja u Srbiji bilo ugroženo.

Postupanje Poverenika i tajnost podataka

Godišnji Izveštaji Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (u daljem tekstu: Poverenik) ukazuju na zabrinjavajući trend da se veliki broj žalbi tražilaca informacija odnosi na poverljivost podataka. Poverenik ne vodi posebnu statistiku za informacije kojima je pristup odbijen zbog argumenta tajnosti koja je definisana Zakonom o tajnosti podataka, već ovde spada šira grupa žalbi, koje se odnose na član 9. stav 5. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, u kojem se navodi da organ vlasti neće tražiocu omogućiti ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja, ako bi time:

- učinio dostupnim informaciju ili dokument za koji je propisima ili službenim aktom zasnovanim na zakonu određeno da se čuva kao državna, službena, poslovna ili druga tajna, odnosno koji je dostupan samo određenom krugu lica, a zbog čijeg bi odavanja mogle nastupiti teške pravne ili druge posledice po interese zaštićene zakonom koji pretežu nad interesom za pristup informaciji.^[4]

Broj žalbi po godinama	Ukupan broj primljenih žalbi	Broj žalbi koje su se odnosile na tajnost i poverljivost propisanu čl. 9 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja
2019. godina	5275	1526
2020. godina	3286	580

Izvor: Godišnji izveštaji Poverenika

Od ukupnog broja žalbi u 2019. godini čak 28.94 % se odnosilo na ovo ograničenje iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, što je skoro jedna trećina svih žalbi i argument koji je najčešće korišćen za nedostavljanje informacija. U 2020. godini situacija je bila nešto bolja pa ovaj procenat iznosi 17.66 % od ukupnog broja žalbi. Međutim i dalje se radi o značajnom broju predmeta, kao što se može videti u priloženoj tabeli.

[4] Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 9, stav 5: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_slobodnom_pristupu_informacijama_od_javnog_znacaja.html

Ono što posebno zabrinjava jeste da organi javne vlasti uskraćuju uvid u informacije i dokumenta i Povereniku, koji shodno članu 26. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, ima pravo ostvarivanja uvida u dokumenta kako bi mogao da postupi po žalbi tražioca. Godišnji izveštaji Poverenika za 2019. i 2020. godinu pokazuju da je Povereniku odbijen pristup podacima koji su označeni kao tajni u više od polovine slučajeva u kojima je zatražio spise na uvid.^[5]

Zbog ovakvog stanja Partneri Srbija su uputili zahtev Povereniku kako bi utvrdili u kojim to slučajevima su organi javne vlasti uskratili pravo uvida u dokumente označene tajnim čak i Povereniku.

Poverenik je u 2019. godini u postupku rešavanja po žalbama zbog povrede prava na pristup informacijama u 13 slučajeva primenio ovlašćenje iz člana 26. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i od organa vlasti zatražio, radi uvida, dokumente sa informacijama koje su predmet zahteva žalioca, kako bi utvrdio da li se informacije sadržane u dokumentima mogu učiniti dostupnim na zahtev žalioca ili ne.

Šest organa vlasti je postupilo po zahtevu Poverenika i dostavilo tražene spise, dok sedam to nije učinilo. Slična je situacija i u 2020. godini, 4 organa javne vlasti su omogućila Povereniku uvid, dok 5 organa to nije učinilo. U nastavku je pregled pojedinih slučajeva:

MUP je potpuno uskratilo ili delimično uskratilo Povereniku uvid u spise, u dva slučaja koja se odnose na akte o sistematizaciji radnih mesta. U jednom od navedenih slučajeva koji se odnose na akte o sistematizaciji, MUP nije odgovorio na zahtev Poverenika^[6], a u drugom je dostavio odgovor bez akta u prilogu.^[7]

MUP je uskratilo Povereniku pravo na uvid i u dokumenta povezana za projektom „Siguran grad“, koja se odnose na saradnju sa kineskom kompanijom HUAWEI: Memorandum o razumevanju potpisan sa kompanijom HUAWEI, i Sporazum o strateškom partnerstvu za uvođenje tehnologije i rešenja za u sistemu javne bezbednosti“.^[8]

Vojnobezbednosna agencija (VBA) Ministarstva odbrane nije dostavila Povereniku ni na ponovljeni i obrazloženi zahtev radi uvida dokument VBA st.pov. br. 44-123 od

[5] Godišnji izveštaj Poverenika za 2019, str 43; Godišnji izveštaj Poverenika za 2020. godinu, str: 25. <https://www.poverenik.rs/sr-yu/o-nama/godisnji-izvestaji.html>

[6] Br. predmeta Poverenika; 071-01-272/2019-03 od 30.09.2019; 071-01-5010/2019-03 od 15.11.2019;

[7] Br. predmeta Poverenika: 071-01-5010/2019-03 od 15.11.2019. godine

[8] Broj predmeta Poverenika: 071-01-5422-1/2019-03, od 20.02.2020. godine.

7.10.2014. god, koji je bio predmet zahteva novinara. Obrazloženje Agencije je da se radi o tajnim podacima koji se, prema njihovom tumačenju propisa o posebnim merama fizičko-tehničke zaštite tajnih podataka, mogu iznositi iz prostorija, što, kako su naveli u odgovoru Povereniku znači i da „nužno, ne moraju“.^[9]

Bezbednosno-informativna agencija u Beogradu nije dostavila dokumenta iz kojih se može saznati kada je Saša Pavlov (gradonačelnik Grada Pančeva) zasnovao radni odnos u Bezbednosno-informativnoj agenciji i kada je radni odnos raskinut, kao i spisak pozicija na kojima je radio i u kom periodu.^[10]

Ministarstvo odbrane nije dostavilo dokaz da su tražene informacije određene i označene kao tajne, između ostalog i dokument „Zaključak Saveta za nacionalnu bezbednost RS broj 2-3-2/17 od 13.03.2017. godine.“^[11]

Zavod za plućne bolesti i tuberkulozu u Nišu nije dostavio rešenje o određivanju privrednih društava i drugih pravnih lica koja proizvode predmete i vrše usluge od značaja za odbranu RS Pov. br. 00326/2015 od 28.11.2015. godine, jer su, kako je navedeno, tražena dokumenta u međuvremenu uništena.^[12]

Visoki savet sudstva, odbio je da omogući uvid Povereniku u audio snimke razgovara sa kandidatima na konkursu za izbor sudija u Prekršajnom sudu u Valjevu.^[13]

Više javno tužilaštvo u Beogradu (VJT), nije dozvolilo Povereniku uvid u dokumenta, odnosno službenu belešku postupajućeg tužioca u predmetu protiv Siniše Malog (Ministar finansija RS) pokrenutog po inicijativi Agencije za borbu protiv korupcije, uz obrazloženje da su dokumenta iz postupka označena kao tajna (str.pov) od strane Agencije za borbu protiv korupcije, te da pošto VJT nije organ koji je označio dokumenta kao tajna ne može ih ni dostaviti Povereniku na uvid. Ovo je posebno interesantno imajući u vidu da službena beleška nastala u radu postupajućeg tužioca nije dokument sačinjen od strane Agencije, već dokument VJT-a.^[14]

[9] Br. predmeta Poverenika: 071-012721/2019-03

[10] Godišnji izveštaj poverenika za 2020. godinu, str 28.

[11] Ibid

[12] Ibid

[13] Ibid

[14] Br. predmeta Poverenika: 071-01-4423/2018-03 od 25.12.2018. godine

Tajnost podataka koji se odnose na pandemiju virusa COVID-19

Od početka pandemije, novinari, organizacije, udruženja i građani pokušavali su da dođu do različitih vrsta informacija povezanih sa izbijanjem pandemije virusa COVID-19 i merama koje država sprovodi u cilju suzbijanja pandemije.

Vanredno stanje zbog pandemije virusa COVID-19 proglašeno je 15. marta 2020. godine,^[15] a ukinuto 6. maja 2020. godine^[16]. Tokom nešto manje od dva meseca koliko je vanredno stanje trajalo, Vlada Republike Srbije i ministarstva pojedinačno, doneli su preko 100 propisa (uredbe, odluke, zaključci, rešenja, itd) koji su se odnosili na suzbijanje širenja pandemije u najširem smislu^[17]. Ovim propisima obuhvaćene su mere koje su se odnosile na regulisanje ponašanja građana, rad institucija tokom trajanja pandemije i vanrednog stanja, itd. Najveću pažnju javnosti, u pogledu ugrožavanja ljudskih prava, izazvale su različite mere koje su se ticale slobode kretanja, slobode izražavanja, prava na informisanje u vezi sa pandemijom, prava na pravično suđenje, zaštitu privatnosti i druge, kao i velika brzina kojom su se uvođene mere smenjivale što je za posledicu imalo to da građani često nisu bili svesni obaveza koje im se nameću^[18]. Kako je pravo na informisanje od izuzetnog značaja u situacijama poput pandemije sa kojom se suočavamo, posebno je sporan zaključak o informisanju u vreme pandemije virusa koji je Vlada Srbije usvojila je 28. marta 2020. godine i ukinula samo četiri dana kasnije, a „kojim se obaveštavanje javnosti centralizuje, a svima koji objave informacije koje se odnose na lečenje ove bolesti, a koje su saopštila „neovlašćena lica” pretili sankcijama koje važe za period vanrednog stanja“^[19] Ovaj zaključak je predviđao da je za informacije o pandemiji zadužen isključivo Krizni štab na čelu sa predsednicom Vlade, kao i da lokalne samouprave sve upite u vezi sa

-
- [15] Odluka o proglašenju vanrednog stanja, „Službeni glasnik RS” br: 29, od 15. marta 2020: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/predsednik/odluka/2020/29/1/reg>
- [16] Odluka o ukidanju vanrednog stanja, „Službeni glasnik RS” br: 65, od 6. maja 2020: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/odluka/2020/65/1/reg>
- [17] Pregled propisa donetih neposredno pre i posle proglašenja vanrednog stanja u Republici Srbiji usled bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2: <https://www.paragraf.rs/koronavirus/strucni-komentari/pregled-svih-propisa-donetih-pre-i-posle-proglašenja-vanrednog-stanja.html>
- [18] Za više pogledati: Ljudska prava i slobode u vanrednom stanju – CRTA, YUCOM, Građanske inicijative, Partneri Srbija, SHARE, YIHR <https://talas.rs/2020/04/07/ljudska-prava-i-slobode-u-vanrednom-stanju/>; LJUDSKA PRAVA I COVID-19, Analiza izmene pravnog okvira tokom vanrednog stanja i uticaj na uživanje ljudskih prava, YUCOM: <https://www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2020/05/LJUDSKA-PRAVA-I-COVID-sloboda-izra%C5%BEavanja-sloboda-medija-pravo-na-obave%C5%A1tenost.pdf>; LJUDSKA PRAVA I COVID-19 – Pravo na pravično suđenje, YUCOM: <https://www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2020/05/LJUDSKA-PRAVA-I-COVID-Pravo-na-pravi%C4%8Dno-su%C4%91enje-30.04.2020.pdf>
- [19] Portal Danas, Odluka Vlade o stavljanju pod kontrolu informisanja o pandemiji: <https://www.danas.rs/drustvo/tajna-odluka-vlade-o-stavljanju-pod-kontrolu-informisanja-o-pandemiji/>

COVID-19 virusom usmeravaju na Krizni štab.^[20] Međutim, naredni meseci potvrdili su da je osim informacija koje iznosi Krizni štab i predstavnici Vlade, teško doći do relevantnih informacija i od drugih nadležnih organa i institucija.

Kako bismo ustanovili koliko su se mehanizmi iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja koristili tokom pandemije, da li je pravo na pristup informacijama od javnog značaja bilo otežano ili ugroženo tokom trajanja pandemije, te kako je Poverenik kao najvažniji organ u lancu zaštite prava na pristup informacijama od javnog značaja javno istupao u periodu trajanja pandemije, a sve u cilju zaštite ovog prava, analizirali smo godišnje izveštaje Poverenika, vršili pretrage zvaničnog sajta Poverenika i poslali zahtev za pristup informacijama Povereniku.

U periodu od početka 2020. godine, a naročito od 15. marta 2020. godine tj. od datuma proglašenja vanrednog stanja zbog pandemije virusa COVID-19 u Republici Srbiji, na sajtu Poverenika objavljeno je 17 saopštenja i aktuelnosti u vezi sa pandemijom korona virusa.

Jedna od najznačajnijih vesti iz tog perioda odnosila se na primenu rokova u postupcima u oblasti pristupa informacijama, preciznije: da će se tokom vanrednog stanja u Republici Srbiji primenjivati Uredba o primeni rokova u upravnom postupcima za vreme vanrednog stanja, u kojoj se između ostalog navodi da će rokovi koji ističu za vreme vanrednog stanja, a odnose se na preduzimanje upravnih radnji, okončanje upravnih postupaka i odlučivanje po izjavljenim pravnim sredstvima, smatrati isteklim kad istekne 30 dana od prestanka vanrednog stanja.^[21]

Pored ovoga, važno je napomenuti i da su u periodu od 1. januara 2020. godine do datuma pregleda sajta (1. jun 2021. godine) u odeljku Aktuelnosti objavljene samo dve vesti^[22] koje su za temu imale pravo na pristup informacijama u kontekstu pandemije.

Međutim, Poverenik je u više saopštenja i izjava za medije navodio da su informacije kojima raspolažu organi vlasti, a koje se odnose na ugrožavanje, odnosno zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine, hitnog karaktera, kakav je slučaj sa informacijama u vezi sa pandemijom virusa COVID-19, naglašavajući da u odnosu na ovu vrstu informacija opravdani interes javnosti da zna uvek postoji, kao i da su po takvim zahtevima za pristup informacijama, organi javne vlasti dužni da postupe bez odlaganja, a najkasnije u roku od 48 sati od prijema zahteva (član 16. stav 2. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja).^[23]

[20] Šta sve nismo saznali u 2020. godini, Partneri Srbija <https://www.partners-serbia.org/post?id=171>

[21] Vest je dostupna na sajtu Poverenika, na sledećem linku: <https://www.poverenik.rs/sr-yu/saopstenja>

[22] Vesti su dostupne na sajtu Poverenika na sledećim linkovima:

- [Održan forum o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja](#)
- [Uredba o primeni rokova u upravnim postupcima za vreme vanrednog stanja](#)

[23] Saopštenje Poverenika možete pogledati na sledećem linku: <https://www.poverenik.rs/sr-yu/saopstenja/3274>

U jednom od saopštenja Poverenika navodi se da je nakon ukidanja vanrednog stanja povećan broj žalbi izjavljenih ovom organu zbog nedobijanja informacija u vezi sa epidemijom, te da je do 7. maja 2020. godine izjavljeno 10 žalbi, a od tada 43 žalbe, povodom ove vrste informacija (vest objavljena 2. jula 2020). Interesantan je i podatak da je najveći broj ovih žalbi izjavljen protiv organa javne vlasti na lokalnom nivou.^[24]

U septembru 2020. godine, povodom obeležavanja Međunarodnog dana prava javnosti da zna, Poverenik je u saopštenju istakao da, uprkos činjenici da se Međunarodni dan prava javnosti da zna obeležava u neuobičajenim okolnostima usled pandemije virusa COVID-19, pravo na pristup informacijama od javnog značaja nije bilo ograničeno ni u jednom trenutku čak ni u vanrednom stanju.^[25] Nije jasno da li se ova tvrdnja odnosi na dodatna formalna ograničenja prava, imajući u vidu da gore navedena statistika predmeta govori da su, u praksi, organi dodatno koristili svoje postojeće zakonske mogućnosti za ograničenje prava tražiocima informacija.

U prilog tvrdnji da je pravo na pristup informacijama bilo ograničeno tokom trajanja vanrednog stanja, ali i nakon njega posebno kada su u pitanju informacije koje se odnose na epidemiološku situaciju u RS, kao i mere Vlade za suzbijanje epidemije, govore slučajevi koje nam je Poverenik dostavio po zahtevu za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, u kojima su se organi javne vlasti pozvali na tajnost podataka kao argument za nedostavljanje informacija, pa smo tako ostali uskraćeni za sledeće informacije:

Spisak medicinskih sredstava koja su u Srbiji nabavljena, u upotrebi ili primenjena u lečenju na osnovu Uredbe o posebnim tehničkim zahtevima, standardima i primeni medicinskih sredstava za vreme vanrednog stanja nastalog usled bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-COV-2, koju je Vlada Republike Srbije usvojila 24. marta 2020. godine, kao i naziv medicinskog sredstva, proizvođača i distributera, količina i opis medicinskog sredstva.

Zahtev je bio upućen Republičkom zavodu za zdravstveno osiguranje, koji je zahtev odbio pozivajući se na član 9. tačka 5. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, te istakao da su podaci o medicinskim sredstvima koja su u Srbiji nabavljena za vreme vanrednog stanja nastalog usled virusa COVID-19, kao i dokumentacija o tome, označeni oznakom stepena tajnosti „strogo poverljivo“, shodno zaključku Vlade Republike Srbije SP 05 broj: 00-96/2020-1 od 15. marta 2020. godine.

Poverenik je poništio rešenje Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje i naložio bez odlaganja, a najkasnije u roku od pet dana od dana prijema rešenja, dostavljanje gore navedenih informacija novinarki Radija Slobodna Evropa, jer je utvrdio da je u

[24] Vest dostupna na sajtu Poverenika, na sledećem linku: <https://www.poverenik.rs/sr-yu/covid-19>

[25] Ibid <https://www.poverenik.rs/sr-yu/saopstenja/3403>

konkretnom slučaju interes javnosti da zna pretežnji od interesa na koje se prvostepeni organ poziva.^[26]

Sličan zahtev Republičkom fondu za zdravstveno osiguranje uputili su i novinari Centra za istraživačko novinarstvo Srbije, koji se odnosio na kopije dokumenata u kojima su iste sadržane (spisak ili drugi dokumenti) iz kojih se može videti: **od koga, kada, za koliko novca i koju vrstu medicinske opreme (respiratora, zaštitnih maski, rukavica i dr.) je Republički fond za zdravstveno osiguranje u Beogradu nabavljao u periodu od 12.03.2020. godine do 15.04.2020. godine.** Poverenik je u i ovom slučaju zaključio da tražene informacije treba da budu javno dostupne. U odluci Poverenika se, između ostalog, navodi: „Prvostepeni organ nije pružio valjan dokaz o opravdanosti isključenja, u konkretnom slučaju, pristupa traženim informacijama odnosno nije dokazao da bi objavljivanjem istih mogle nastupiti teške pravne ili druge posledice po interese zaštićene zakonom koji pretežu nad interesom za pristup informacijama, a Poverenik ne nalazi da su tražene informacije takvog karaktera da bi morale biti isključene slobodnog pristupa na osnovu člana 9. tačka 5. Zakona. Ovo stoga što se, konkretnom slučaju, **radi o informacijama u vezi sa pandemijom odnosno epidemijom zarazne bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-COV-2 koja izaziva ogroman strah kod građana, posebno zbog nastavljenog povećanja broj zaraženih i umrlih lica, kao i lica na respiratoru. Takođe, ignorisanje obaveze obaveštavanja javnosti o tim informacijama izaziva nezadovoljstvo javnosti i sumnju u verodostojnost i onih informacija koje su organi vlasti učinili dostupnim, o čemu su i mediji već informisali javnost. Iz navedenog proizilazi da u pogledu traženih informacija nesumnjivo postoji pojačan interes javnosti da sa istima bude upoznata, kao i da informacije koje govore o radu organa javne vlasti i trošenju javnih sredstava treba da budu dostupne javnosti, čime bi se ostvarilo i puno poverenje građana u postupanje organa vlasti radi što uspešnije zaštite zdravlja stanovništva**“.^[27]

U trećem slučaju, Poverenik je takođe poništio rešenje Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje u Beogradu i naložio da bez odlaganja, a najkasnije u roku od pet dana od dana prijema rešenja, dostavi novinarki Radio Slobodna Evropa tražene informacije odnosno kopije dokumenata u kojima su iste sadržane, i to:

- » **ugovore koje je Fond, u periodu 01.01.2020.–23.09.2020. godine, zaključio o kupovini PCR testova marke „Sansure Biotech“, kao i dokumenata iz kojih se može saznati:**
- » **koje PCR testove, odnosno testove kojih proizvođača, po specifikaciji, može da koristi aparat „MGISP-960“ (za koji je Fond naručivao PCR testove marke „Sansure Biotech“), i**

[26] Rešenje Poverenika br. 071-01-1354/2020-03 od 27.07.2020. godine

[27] Rešenje Poverenika br. 071-01-1774/2020-03 od 28.07.2020. godine

- » **koje PCR testove, odnosno testove kojih proizvođača, po specifikaciji, može da koristi aparat „Abott RT“ (za koji je Fond naručivao PCR testove).**

RFZO je i ovaj zahtev odbio, pozivajući se na član 9. tačka 5. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, navodeći da su podaci o medicinskim sredstvima, medicinskoj opremi, ličnoj i zaštitnoj opremi, sanitetskom i medicinskom potrošnom materijalu, koja su u Srbiji nabavljena za vreme vanrednog stanja nastalog kao posledica virusa COVID-19, kao i dokumentacija o tome, označeni oznakom stepena tajnosti „strogo poverljivo“, shodno zaključku Vlade Republike Srbije SP 05 broj: 00-96/2020-1 od 15. marta 2020. godine. Poverenik je, međutim, i u ovam slučaju doneo odluku da informacije treba da budu javno dostupne. ^[28]

[28] Rešenje Poverenika br. 071-01-3117/2020-03 od 04.11.2020. godine

Zaključci i preporuke

U slučajevima koji su opisani u analizi, a koji se odnose na informacije u vezi sa epidemijom virusa COVID-19, tražioci nisu dobili informacije ni nakon rešenja Poverenika, koje je konačno, izvršno i obavezujuće. Na osnovu predstavljenog u analizi, ali i druge dokumentacije i analiza kojima su Partneri Srbija imali pristup, u nastavku ukazujemo na okolnosti za koje smatramo da posebno utiču na pravo na pristup informacijama od javnog značaja.

- » **Povećanje broja slučajeva u kojima se organi javne vlasti proizvoljno pozivaju na tajnost podataka prilikom odbijanja zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja**

Na ovo ukazuju izveštaji Poverenika i statistika žalbi upućenih Povereniku predstavljena u analizi. Posebno zabrinjava da se tajnost koristi kao argument za nedostavljanje informacija koje možemo svrstati u red najvažnijih informacija za javnost a koje se odnose na zaštitu zdravlja stanovništva, što pokazuju i primeri navedeni u analizi. Pored toga, argument tajnosti se koristi u slučajevima koji su za javnost posebno interesantni jer ukazuju na moguću korupciju i nezakonito trošenje javnog novca, poput ugovora sa Fijatom o fabrici automobila, aerodromima u Beogradu i Nišu, cenom spomenika Stefanu Nemanji, što znamo na osnovu pisanja medija. Međutim, sve i kada postoji legitiman državni interes da određene informacije budu tajne, važno je naglasiti i da prilikom označavanja dokumenata za tajne treba utvrditi i period tajnosti, kako bi javnost, u trenutku kada prođe neposredna opasnost po narušavanje legitimnih interesa države, mogla da preispita odluke i postupke organa javne vlasti.

U prilog tome, govori i nedavna izjava Poverenika, koji je komentarišući nedostupnost informacija o cenama vakcina, istakao da nabavka vakcina jeste kompleksnija situacija, jer čitav svet juri vakcine, te da je svuda prioritet da se građani vakcinišu što pre, međutim da to ne znači da informacije u vezi sa nabavkom vakcina treba da ostanu tajna zauvek^[29].

- » **Uskraćivanje uvida u tajna dokumenta Povereniku**

Za uvid u dokumenta koja su označena određenim stepenom tajnosti Poverenik je ovlašćen i na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i na osnovu Zakona o tajnosti podataka. Poverenik ovo ovlašćenje koristi u situacijama kada treba da postupi po žalbi za situacije kada tražilac izjavljuje žalbu zbog toga što

[29] <https://rs.n1info.com/vesti/marinovic-i-brkic-nabavka-vakcina-kompleksnija-i-skakljivija-od-spomenika/>

mu je zahtev odbijen uz argument tajnosti. Prema članu 38. Zakona o tajnosti podataka ovlašćenja Poverenika iz člana 26. stav 2. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja da izvrši uvid u svaki nosač informacije su delimično ograničena, tako što je za određene informacije najvišeg stepena tajnosti, Povereniku neophodan sertifikat o bezbednosnoj proverbi koji izdaje Kancelarija Saveta za nacionalnu bezbednost i zaštitu tajnih podataka^[30]. Poverenik i drugi zaposleni u službi Poverenika poseduju navedene sertifikate, međutim, kao što primeri pokazuju, u praksi se neretko dešava da organi javne vlasti uskrate uvid u tajna dokumenta, čime direktno krše Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Ova praksa veoma je štetna po prava tražilaca, jer bi na ovoj način Poverenik mogao da utiče da dokument koji je neopravdano označen kao tajna, postane dostupan javnosti.

Zabrinjava i činjenica da navedeni primeri kršenja Zakona nisu sankcionisani. Nadležni inspeksijski organ – Upravni inspektorat u sastavu Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave – vrlo retko sprovodi postupak inspeksijskog nadzora, čak i kada od Poverenika dobije informacije o kršenju Zakona. Samim tim, ne dolazi do pokretanja prekršajnih postupaka protiv odgovornih lica, čime se dobrinosi razvoju kulture nekažnjivosti i daljem zatvaranju institucija.

» **Najavljene izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i izostanak nadzora nad tajnošću podataka**

Opisani problemi u postupanju Poverenika po žalbi mogu da budu uvećani ukoliko se usvoje najavljene izmene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Novim Nacrtom Zakona, koje je izradilo Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, predviđeno je brisanje tzv. testa javnog interesa. Test javnog interesa odnosi se na obavezu institucija da prilikom odgovora na zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, ukoliko imaju sumnje da li tražene informacije treba dostaviti, urade test javnog interesa, odnosno preispitaju da li je interes javnosti da zna pretežniji u odnosu na neki od interesa koji se štite oznakom tajnosti, kao i da li bi odavanjem informacije nastale teške pravne ili druge posledice po te interese. U slučaju da se test javnog interesa „obriše“ iz Zakona, kako se planira Nacrtom, gotovo se isključuje mogućnost opoziva tajnosti na inicijativu javnosti i značajno otežava građanska kontrola sistema tajnosti podataka.^[31]

[30] Zvanična internet stranica Poverenika: <https://www.poverenik.rs/sr-yu/pristup-informacijama/ovlascenja-poverenika-di.html>

[31] Videti: Izmene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja – crvene linije i propuštene prilike, dostupno na: https://www.partners-serbia.org/public/documents/Izmene_ZoSPIJZ_-_Crvene_linije.pdf

S druge strane, proces izmena i dopuna Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja treba iskoristiti da se otklone ključni problemi, uočeni primenom Zakona, poput problema neizvršenja Poverenikovih rešenja, problema nemogućnosti naplate kazni koje izriče Poverenik za kršenje Zakona, nedostatka nadzora nad primenom Zakona koji je u nadležnosti Upravnog inspektorata Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, itd. Stoga pozivamo Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, da u tekst Nacrta Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja vrate odredbu vezanu za sprovođenje tzv. testa javnog interesa, a tokom procesa izmena i dopuna Zakona, uvaži predloge civilnog sektora i stručne javnosti za rešavanje problema uočenih u primeni Zakona.

Dodatan problem u primeni standarda tajnosti podataka predstavlja odnos Ministarstva pravde prema primeni svojih nadležnosti utvrđenih Zakonom o tajnosti podataka. Ovo Ministarstvo već više godina ne sprovodi nadzor nad tajnošću podataka, sa obrazloženjem da Zakon o tajnosti podataka i Zakon o inspekcijском nadzoru nisu usklađeni i da to praktično onemogućuje rad Grupe za nadzor nad tajnošću podataka u ovoj oblasti. Odsustvo nadzora proizvodi štetne posledice po Republiku Srbiju i njene građane, i zbog toga je neophodno da Ministarstvo pravde što pre otpočne sprovođenje nadzora, odnosno primenu svojih nadležnosti u oblasti nadzora nad primenom Zakona o tajnosti podataka, na način koji je utvrđen Zakonom o tajnosti podataka i Zakonom o inspekcijском nadzoru.

U međuvremenu, preispitivanje tajnosti koje vrši Poverenik u postupcima po žalbama, jedini je institucionalni „sistem nadzora“ u oblasti tajnosti podataka.

