



ALTERNATIVNI IZVORI ZVANIČNIH INFORMACIJA O RADU DRUŠTAVA KAPITALA I JAVNIH PREDUZEĆA

**ALTERNATIVNI IZVORI ZVANIČNIH
INFORMACIJA O RADU DRUŠTAVA KAPITALA
I JAVNIH PREDUZEĆA**



Izdavač:

Partneri za demokratske promene Srbija

<https://www.partners-serbia.org/>

Za izdavača:

Ana Toskić Cvetinović

Autori:

Rade Đurić

Kristina Kalajdžić

Istraživači:

Ana Toskić Cvetinović

Uroš Mišljenović

Damjan Mileusnić

Lektura i korektura:

Nastasija Stojanović

Dizajn i prelom:

Dosije Studio Beograd

Beograd, novembar 2020.



FONDACIJA ZA OTVORENO DRUŠTVO, SRBIJA
OPEN SOCIETY FOUNDATION, SERBIA

Ova publikacija je proizvedena uz finansijsku pomoć Fondacije za otvoreno društvo, Srbija. Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost Partnera Srbija i ne može se, ni pod kojim uslovima, smatrati odrazom stavova 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

UVODNE NAPOMENE I RAZLOZI ZA SPOVOĐENJE ISTRAŽIVANJA	5
ZADATAK I METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA	9
NALAZI ISTRAŽIVANJA	12
Javne institucije koji su postupile po zahtevima za slobodan pristup informacijama od javnog značaja Partnera Srbija i dostavili tražene informacije	12
Institucije Republike Srbije koje su dostavile određene informacije ali ne i sve što je traženo	17
Institucije Republike Srbije koje nisu dostavile tražene informacije	21
Odgovori društava kapitala i javnih preduzeća	33
ZAKLJUČCI ISTRAŽIVANJA	36
PREPORUKE	40

UVODNE NAPOMENE I RAZLOZI ZA SPOVOĐENJE ISTRAŽIVANJA

Pristup informacijama od javnog značaja predstavlja jedno od osnovnih ljudskih prava i stubova savremene države koja počiva na principima otvorenog društva, demokratije i vladavine prava. U Republici Srbiji pravo na pristup informacijama garantovano je Ustavom a detaljnije uređeno kroz Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (Zakon) koji se primenjuje od 2004. godine. Srbija je u dužem periodu bila jedna od najbolje rangiranih država u svetu u pogledu sadržine zakona koji uređuju materiju pristupa informacijama od javnog značaja.¹ Kroz šesnaestogodišnju primenu Zakona, njegovi korisnici – udruženja i mediji pre svih, ali i „obični“ građani - prepoznali su mogućnosti pribavljanja informacija i dokumenata kojima se upoznaju sa radom institucija u Republici Srbiji.

Međutim, primena Zakona i dalje nije na zadovoljavajućem nivou, a kao prepoznati problemi u ovoj oblasti izdvajaju se sledeće pojave:²

- ▶ Vlada Republike Srbije bez izuzetka ne obezbeđuje izvršenje rešenja Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (u daljem tekstu: Poverenik),
- ▶ Mogućnost da Poverenik izriče kazne organima javne vlasti koji krše Zakon je blokirana usled neusaglašenosti propisa,
- ▶ Upravni inspektorat učestalo propušta da primeni svoja inspeksijska ovlašćenja i inicira prekršajne postupke,

1 Prema podacima sa sajta Global right to Information Rating, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja Republike Srbije je 2012. godine ocenjen kao najbolji na svetu. <https://www.rti-rating.org/historical/>

The global RTI meri kvalitet zakonodavnog okvira država u oblasti slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja, na osnovu preko 60 indikatora.

2 Milan Stefanović i Kristina Kalajdžić, Analiza postupanja Upravnog inspektorata i prekršajnih sudova u oblasti slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja, Partneri Srbija, Beograd, 2019: <https://www.partners-serbia.org/public/news/analiza-postupanja.pdf>

- ▶ Prekršajni postupci pred preopterećenim prekršajnim sudovima traju predugo ili se obustavljaju zbog zastare, dok oni koji se okončaju, najčešće rezultiraju izricanjem minimalne sankcije.

Zbog svega navedenog ne treba da čudi da i dalje postoje ogani javne vlasti koji propuštaju da odgovore na upućene zahteve za pristup informacijama od javnog značaja, ili ih neosnovano odbijaju odnosno uskraćuju tražene informacija bez uporišta u propisima.

Negativan trend u oblasti pristupa informacijama od javnog značaja nastavljen je 2018. godine procesom izmena i dopuna Zakona. Naime, prva verzija Nacrta o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja isključivala je iz kruga obveznika Zakona društva kapitala u javnom vlasništvu (u daljem tekstu: društva kapitala).³ Nakon pritisaka stručne javnosti, u prvom redu organizacija civilnog društva i istraživačkih novinara kao i Poverenika, ovaj predlog je povučen, a Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (MDULS) u novembru 2019. godine objavilo je dokument: Pregled odredba koje se menjaju u Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja⁴. Iako u Pregledu nema sporne odredbe koja se odnosila na izuzimanje društava kapitala iz kruga obveznika Zakona, uvedena su nova ograničenja od prava na pristup informacijama od javnog značaja. U članu 9. Pregleda navodi se da organ vlasti neće tražiocu omogućiti ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja, ako bi dostavljanje informacije dovelo do ugrožavanja **jednakog pravnog položaja društava kapitala koja posluju u skladu sa propisima o privrednim društvima na tržištu (član 9, st. 6), ili povredilo poslovne interese fizičkih ili pravih lica koja su obveznici zakona (član 9, st 7).**⁵

- 3 Jedna od bitnijih (ako ne i najbitnija) izmena iz Nacrta koji je predložilo Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave odnosila se na izuzimanje pojedinih organa javne vlasti iz primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Za razliku od još uvek važeće odredbe Zakona koja predviđa da će se organom javne vlasti smatrati državni organ kao i pravno lice koje osniva ili finansira u celini, odnosno u pretežnom delu državni organ, član 3. Nacrta, koji definisao da se organom vlasti u smislu ovog Zakona *neće smatrati društvo kapitala koje posluje na tržištu u skladu sa propisima o privrednim društvima, bez obzira na to ko je njegov član ili akcionar.*
- 4 Dokument *Pregled odredaba koje se menjaju u Zakonu slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, prvi put je objavljen na internet stranici Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave u okviru sledeće vesti: <http://mduls.gov.rs/javne-rasprave-i-konsultacije/informacija-o-radu-na-izmenama-i-dopunama-zakona-o-slobodnom-pristupu-informacijama-od-javnog-znacaja/?script=lat>
- 5 Paragraf Lex, *Pregled odredaba koje se menjaju u Zakonu slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, član 9: https://www.paragraflex.co.rs/nacrti_i_predlozi/pregled-odredaba-koje-se-menjaju-u-zakonu-o-slobodnom-pristupu-informacijama-od-javnog-znacaja.pdf

Ukoliko bi ovakvo rešenje bilo prihvaćeno, moglo bi se očekivati da se na takav novi osnov za ograničenje prava javnosti da zna pozivaju naročito društva kapitala u javnom vlasništvu. Tumačenje ove odredbe i mogućih efekata njene primene, u slučaju da se ona nađe u finalnom tekstu novog Zakona, predmet su detaljne analize na kojoj su uporedo sa ovom analizom radili eksperti Partnera Srbija.⁶

Iz ugla kontrole rada organa javne vlasti, informacije o radu društava kapitala u javnom vlasništvu su od velikog značaja jer ona prvenstveno pružaju javne usluge. Kroz društva kapitala protiče velika količina javnih i drugih sredstava, dok sa druge strane, javnost ima malo podataka o raspolaganju tim resursima i rezultatima rada društava kapitala. Upravo ovi subjekti često uskraćuju informacije tražiocima, odnosno krše Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Telekom Srbija već duži niz godina smatra da ne treba da postupa po zahtevima za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, niti da proaktivno objavljuje podatke za koje postoji opravdani interes javnosti da zna (na primer, informacije o sprovedenim javnim nabavkama koje su objavljivane do 2014. godine).⁷ Železnice Srbije predstavljaju jedan od najviše kažnjanih organa javne vlasti zbog nepostupanja ili nedostavljanja informacija, dok preduzeća poput Air Serbia ili Srbijagasa odbijaju da dostave veoma važne ugovore od nacionalnog značaja smatrajući da se na taj način ugrožava njihovo poslovanje.⁸ Poslednji u nizu sličnih primera je odgovor D.O.O. „Park Palić“ na zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja koji je uputila organizacija Transparentnost Srbija. Kao razloge za odbijanja zahteva „Park Palić“ je naveo da se ne smatra obveznikom Zakona jer je osnovan od strane tri subjekta: Grada Subotice, AP Vojvodine, i Republike Srbije, u jednakim udelima od po 1/3, te da se samo jedan od navedena tri osnivača - AP Vojvodina, smatra „državnim organom“ u smislu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.⁹

6 Nenad Kovačević, Analiza Pregleda odredaba koje se menjaju u Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja sa preporukama za postupanje: <https://www.partners-serbia.org/public/news/Analiza-Pregleda-odredbi-koje-se-menjaju-u-Zakonu-o-slobodnom-pristupu-informacijama-od-javnog-zna%C4%8Daja-sa-preporukama-za-postupanje.pdf>

7 Milan Stefanović i Kristina Kalajdžić, Analiza postupanja Upravnog inspektorata i prekršajnih sudova u oblasti slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja, Beograd, 2019: <https://www.partners-serbia.org/public/news/analiza-postupanja.pdf>

8 Rade Đurić i Ivan Radojević (Ne)Odgovornost institucija za skrivanje informacija, Partneri Srbija, Beograd 2019, strana 12: <https://www.partners-serbia.org/public/news/Partneri-Srbija-Neodgovornost-institucija-za-skrivanje-informacija.pdf>

9 Odgovor D.O.O. „Park Palić“ na zahtev upućen od strane organizacije Transparentnost Srbija možete pogledati na internet stranici organizacije: https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Park_Pali%C4%87_odgovor.pdf

Zbog sve češćeg odbijanja društava kapitala u javnom vlasništvu da primenjuju Zakon, brojnih problema oko procesuiranja prekršilaca Zakona, ali i predloženih odredbi koje bi dodatno ograničile pristup važnim informacijama, u prvi plan dolaze javne institucije u Republici Srbiji koje u svom posedu imaju informacije i dokumentaciju u vezi sa radom društava kapitala i javnih preduzeća a koje bi mogle postati novi - alternativni izvori podataka. „Alternativni” izvori podataka¹⁰ postaju aktuelni onog trenutka kada društva kapitala i javna preduzeća odbijaju da dostave informacije o svom radu, a koje se smatraju informacijama od javnog značaja u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Suočeni sa čestim negativnim odgovorima, tražioci su praktično prinuđeni da posegnu za drugim izvorima podataka, odnosno da se obrate drugim telima, organima ili institucijama koje bi mogle imati sve ili barem deo informacija koje je tražilac inicijalno zahtevao. Neke od tih institucija prate rad svih pravnih lica registrovanih u Republici Srbiji pa tako i rad društava kapitala kao svoju redovnu nadležnost, dok su druge institucije u obavezi da prate i kontrolišu rad društava kapitala na osnovu posebnih nadležnosti određenih zakonima.

Analiza koja se nalazi pred vama predstavlja prikaz upotrebljivosti takvih alternativnih izvora informacija o radu društava kapitala i javnih preduzeća. Ona se oslanja na prethodno istraživanje „Kako do odgovornijeg i transparentnijeg rada društava kapitala u javnom vlasništvu?“, koje je poslužilo da se detaljno mapiraju institucije koje mogu biti alternativni izvori informacija o radu društava kapitala.¹¹ U nastavku predstavljamo nalaze koji prikazuju u kojoj meri mapirani izvori informacija poseduju informacije o radu društava kapitala i javnih preduzeća i koliko su spremni da ih dostave, na osnovu čega se iznose zaključci o delotvornosti ovakvog alternativnog načina pribavljanja informacija.

Istraživanje je sprovedeno u okviru projekta „Gde je javnost u javnim preduzećima?“ koji sprovode Partneri Srbija uz podršku Fondacije za otvoreno društvo, Srbija.

10 Institucije u Republici Srbiji kao organi javne vlasti koji su u posedu imaju informacije o radu drugih organa, u ovom slučaju društava kapitala i javnih preduzeća.

11 Rade Đurić i Nenad Kovačević, Kako do odgovornijeg i transparentnijeg rada društava kapitala u javnom vlasništvu? Partneri Srbija, 2019, dostupno na: [https://www.partners-serbia.org/public/news/odgovoran-i-transparentan-rad\(1\).pdf](https://www.partners-serbia.org/public/news/odgovoran-i-transparentan-rad(1).pdf)

ZADATAK I METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

Osnovni zadatak ovog istraživanja je da utvrdi delotvornost prikupljanja informacija u vezi sa radom društava kapitala i javnih preduzeća od alternativnih izvora – drugih organa vlasti (javnih institucija) koje mogu posedovati takve informacije.

Da bi se utvrdila delotvornost ovakvog mehanizma prikupljanja informacija, bilo je neophodno:

1. Utvrditi stepen spremnosti i otvorenosti javnih institucija da dozvole pristup podacima koje poseduju (način postupanja po upućenim zahtevima),
2. Utvrditi koje su to vrste podataka o radu društava kapitala koji se nalaze u posedu alternativnih izvora, ali i
3. Uporediti postupanje društava kapitala i alternativnih izvora podataka, po upućenim zahtevima koji su se odnosili na iste tražene informacije i dokumente.

Ujedno, sprovedeno istraživanje predstavljalo je test postavljene metodologije iz prethodnog istraživanja u vezi sa informacijama u posedu alternativnih izvora informacija.

Za potrebe ovog istraživanja, odabrani su primaoci zahteva - institucije koje poseduju različite vrste podataka u vezi sa radom društava kapitala. Upućeno je 34 zahteva za pristup informacijama od javnog značaja na adrese 13 institucija koje na osnovu svojih opštih ili posebnih nadležnosti poseduju ili mogu da poseduju određene informacije od javnog značaja o radu društava kapitala i javnih preduzeća.¹² Zahtevi su upućeni na adrese:

1. Prekršajnog suda u Beogradu,
2. Privrednog suda u Beogradu,
3. Komisije za zaštitu konkurencije,
4. Državne revizorske institucije,

12 Od ukupnog broja upućenih zahteva šest zahteva je ponovljeno na osnovu uputstava primalaca zahteva.

5. Regulatorne agencije za elektronske komunikacije i poštanske usluge (RATEL),
6. Generalnog sekretarijata Vlade Republike Srbije,
7. Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja,
8. Ministarstva privrede - Sektoru za kontrolu i nadzor javnih preduzeća,
9. Ministarstva finansija - Poreskoj upravi,
10. Državnog pravobranilaštva,
11. Sekretarijata za poslove komunalne milicije u Beogradu,
12. Kancelarija za javne nabavke (ranije: Uprave za javne nabavke),
13. Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki.

Zahtevima su tražene informacije i kopije dokumenata koji se odnose na rad odabranih društava kapitala i javnih preduzeća a koji su u vezi sa nadležnostima institucija - primalaca zahteva. Predmeti zahteva sadržali su informacije i kopije dokumenata u vezi sa:

- ▶ sprovedenim postupcima javnih nabavki,
- ▶ zahtevima za zaštitu prava ponuđača u postupcima u kojima su društva kapitala podnosioci ili učesnici,
- ▶ predlozi ili kopije sačinjenih ugovora,
- ▶ podaci iz sprovedenih revizija finasijskih izveštaja društava kapitala i javnih preduzeća,
- ▶ izveštaji o radu,
- ▶ sprovedeni nadzori nad radom društava kapitala i javnih preduzeća u pojedinačnim segmentima,
- ▶ sudski i drugi postupci protiv odgovornih lica u preduzećima, itd.

Svi zahtevi odnosili su se na rad sledećih društava kapitala:

1. Telekom Srbija a.d. Beograd,
2. Akcionarsko društvo za vazdušni saobraćaj Air SERBIA Beograd,
3. Javno preduzeće Srbijagas, Novi Sad,
4. Železnice Srbije akcionarsko društvo, Beograd,
5. Telus a.d, Beograd,
6. Zavod za ispitivanje oružja i municije d.o.o, Kragujevac,

7. Holding korporacija Krušik a.d, Valjevo,
8. Društvo sa ograničenom odgovornošću Park prirode, Mokra Gora,
9. Infrastruktura železnice Srbije, i
10. Javno preduzeće Putevi Srbije, Beograd.

Ova javna preduzeća/ društva kapitala odabrana su jer je interesovanje javnosti za njihovo poslovanje veliko, a sa druge strane veoma često baš ova preduzeća odbijaju da dostave informacije tražiocima. Prethodno je potvrđeno i kroz nekoliko istraživanja koje su sprovedi Partneri Srbija,¹³ kao i na osnovu godišnjih izveštaja Poverenika, u kojima se za ova preduzeća navodi da ne postupaju po rešenjima koja Poverenik donosi po žalbama tražilaca informacija.¹⁴

Uporedo sa zahtevima upućenim gorenavedenim alternativnim izvorima informacija, poslali su i zahtevi za pristup informacijama od javnog značaja na adrese samih društava kapitala i javnih preduzeća, kojima su tražene iste vrste informacija.

Zahteve za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, dokumenta koja su prikupljena od strane institucija i društava kapitala, kao i izjavljene žalbe možete pronaći na internet stranici Partnera Srbija: [„Koje informacije o radu javnih preduzeća i društava kapitala u javnom vlasništvu poseduju druge institucije?“](#).

13 Milan Stefanović i Kristina Kalajdžić, Analiza postupanja Upravnog inspektorata i prekršajnih sudova u oblasti slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja, Beograd, 2019: <https://www.partners-serbia.org/public/news/analiza-postupanja.pdf>; Rade Đurić i Nenad Kovačević, Kako do odgovornijeg i transparentnijeg rada društava kapitala u javnom vlasništvu? Partneri Srbija, 2019, dostupno na: [https://www.partners-serbia.org/public/news/odgovoran-i-transparentan-rad\(1\).pdf](https://www.partners-serbia.org/public/news/odgovoran-i-transparentan-rad(1).pdf); Ivan Radojević i Rade Đurić, Analiza Neodgovornost institucija za skrivanje informacija, Beograd 2018, <https://www.partners-serbia.org/public/news/Partneri-Srbija-Neodgovornost-institucija-za-skrivanje-informacija.pdf>

14 U Dokumentu: Pregled rešenja Poverenika donetih u 2018. godini koja nisu izvršena ili po kojima organ vlasti nije obavestio Poverenika po nalogu za izvršenje, se nalazi lista svih organa koji nisu postupili po rešenjima Poverenika u toku 2018, između ostalog tu se nalaze i neka od javnih preduzeća/društava kapitala iz uzorka. Takođe, u godišnjem izveštaju Poverenika za 2019. godinu može se naći lista organa javne vlasti koji nisu izvršili rešenja Poverenika tokom 2019. godine, oba dokumenta je moguće preuzeti na sledećem linku: <https://www.partners-serbia.org/public/news/Partneri-Srbija-Neodgovornost-institucija-za-skrivanje-informacija.pdf>

NALAZI ISTRAŽIVANJA

U nastavku predstavljamo na koji način su javne institucije, kao alternativni izvori informacija, postupali po primljenim zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja. Analizirali smo njihovo postupanje sa stanovišta primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, kao i sadržinu dobijenih odgovora u pogledu informacija kojima raspolažu o primarnom fokusu ovog istraživanja – poslovanju društava kapitala.

Javne institucije koji su postupile po zahtevima za slobodan pristup informacijama od javnog značaja Partnera Srbija i dostavili tražene informacije

- U grupi institucija koje su dostavile tražene informacije po upućenim zahtevima su Prekršajni sud u Beogradu, Državna revizorska institucija, Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, Uprava za javne nabavke i Sekretarijat za poslove komunalne milicije u okviru Gradske uprave grada Beograda.
- Izuzev Sekretarijata, prethodno nabrojane institucije su, uz usmenu ili pisanu komunikaciju u vezi traženih informacija, postupile po primljenim zahtevima, dok je pribavljanje informacija od Sekretarijata u početku bilo otežano ali je saradnjom tražioca i institucije ovaj problem prevaziđen.

Od Prekršajnog suda u Beogradu tražene su informacije i kopije dokumenta u vezi sa primljenim zahtevima za pokretanje prekršajnih postupaka protiv odgovornih lica, kao i informacije o pokrenutim postupcima i donetim odlukama koje se odnose na odgovorna lica iz društava kapitala i javnih preduzeća iz istraživačkog uzorka.

Sud je na upućeni dopis odgovorio pozivom da se zahtev dodatno pojaśni i precizira usled prevelikog broja traženih informacija, nakon čega su usmenim dogovorom utvrđeni detalji u vezi sa podacima koji su potrebni tražiocu,

moogućnostima Suda da odgovori u primerenom roku i načinom dostavljanja traženog. Prekršajni sud u Beogradu je dobar primer javne institucije koja ima nameru da udovolji zahtevu tražioca, poštujući procedure, i dostavi tražene informacije i dokumente u onoj meri u kojoj je to moguće.

- Istraživanje je pokazalo da je od Prekršajnog suda u Beogradu moguće pribaviti informacije o postupcima koji su okončani a čiji su učesnici odgovorna lica iz društava kapitala i javnih preduzeća, dokaznom materijalu koji se sastoji od dokumenata nastalih u radu preduzeća (ukoliko su takva dokumenta od važnosti za sam prekršajni postupak) i podatke o izvršenim rešenjima. U postupcima koji se još uvek nalaze u radu kod sudija za prekršaje takođe je moguće dobiti kopije određenih dokumenata ali se napominje da je za takve odgovore potrebno znatno više vremena.¹⁵

Od Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki (RKZP) tražene su informacije i kopije podnetih zahteva za zaštitu prava, doneta rešenja, prekršajne prijave i druga akta u kojima se kao naručioc, ponuđači, zainteresovana lica koja imaju aktivnu legitimaciju ili pravna lica označena kao prekršioci Zakona o javnim nabavkama, pojavljuju društva kapitala iz uzorka.

Komisija je u odgovoru na zahtev ukazala na preveliki broj traženih informacija, te je uputila na delove godišnjeg izveštaja u kojem je moguće dodatno precizirati i suziti tražene informacije. U dogovoru sa ovlašćenim licima Komisije rešenje je pronađeno u uvidu u tražene dokumente, te, nakon izvršenog uvida, pripremi, izdavanju, i dostavljanju dela pregledane dokumentacije.

- Istraživanje je pokazalo da je od RKZP moguće dobiti sve podatke iz predmeta koji se odnose na zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, koji se vode ili su okončani, uz napomenu da informacije i dokumenti kojima se dokazuju tvrdnje u postupcima zaštite prava, mogu biti različiti od slučaja do slučaja (prema rečima predstavnika Komisije - u zavisnosti od toga šta se dokazuje). Najčešće se radi o podnetim zahtevima za zaštitu prava, odgovorima naručilaca na podnete zahteve, dodatnim pojašnjenjima traženim od strane Komisije, delovima ponuda ponuđača koje Komisija koristi u svrhu dokazivanja, ali i dodatnim informacijama u cilju donošenja odluka. Sva dokumenta iz postupka moguće je dobiti uz poštovanje zaštite

15 Dokumentacija koju su Partneri Srbija prikupili tokom istraživanja dostupna je na sledećem linku: <https://www.partners-serbia.org/public/documentations/Prekr%C5%A1ajni%20sud%20u%20Beogradu.pdf>

podataka o ličnosti učesnika u postupku i poslovnih podataka za koje su ponuđači u postupcima zahtevali da budu tajni.¹⁶

Od Državne revizorske institucije (DRI) tražene su informacije i kopije dokumentacije u vezi sa sprovedenim revizijama javnih preduzeća i društava kapitala u periodu od 2017. do 2019. godine. U okviru sprovedenih postupaka revizije traženi su podaci o dokumentaciji koju su društva dostavila, preduzetim pravnim merama i radnjama u odnosu na uočene nepravilnosti, podnetim zahtevima za pokretanje prekršajnog postupka, podnetim krivičnim prijavama nadležnim organima ako su u postupku revizije otkrivene materijalno značajne radnje koje ukazuju na postojanje elemenata prekršaja ili krivičnog dela, i eventualna obaveštenja javnom pravobranocu o slučajevima kada je radnjom koju je načinio subjekt revizije naneta šteta javnoj imovini.

DRI je dostavio pisanim putem u zakonskom roku sve tražene odgovore. Istraživanje je pokazalo da je od DRI moguće dobiti najveći deo podataka koji su korišćeni u postupku revizije. Ti podaci mogu biti raznovrsni, a pre svega zavise od zahteva revizora prema revidiranim društvima i preduzećima. Najpouzdanije informacije o dokumentima koje je DRI koristila u svojim pojedinačnim postupcima revizija i koje ima u svom posedu moguće je dobiti uvidom u objavljene izveštaje koji se nalaze na veb stranici ove institucije.

- Od DRI moguće je dobiti informacije o radu društava kapitala i javnih preduzeća kojima su revizori imali pristup u toku sprovođenja postupaka revizije. Ti podaci odnose se na finansijsko poslovanje, izveštaje o radu, podatke o planiranim i sprovedenim javnim i drugim nabavkama preduzeća, sačinjene ugovore, izjašnjenja preduzeća na zaključke o reviziji i dalje preduzete pravne mere i radnje.¹⁷

Od Uprave za javne nabavke (UJN) (naziv izmenjen u „Kancelarija za javne nabavke“, poslednjim izmenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama)¹⁸ tražene su informacije i kopije dokumenata koji se odnose na sprovedene nadzore, podnete zahteve za zaštitu prava, obaveštenja Državne revizorske institucije i budžetske inspekcije u situacijama kada je utvrđena nepravilnost u sprovođenju postupaka javnih nabavki i

16 Dokumentacija koju su Partneri Srbija prikupili tokom istraživanja dostupna je na sledećem linku: <https://www.partners-serbia.org/public/documentations/Republi%C4%8Dka%20komisija%20za%20za%C5%A1titu%20prava%20u%20potupcima%20javnih.pdf>

17 Dokumentacija koju su Partneri Srbija prikupili tokom istraživanja dostupna je na sledećem linku: <https://www.partners-serbia.org/public/documentations/Dr%C5%BEavna%20revizorska%20institucija.pdf>

18 Izmenjeni i dopunjeni Zakon o javnim nabavkama objavljen je 24. decembra 2019. godine u Službenom glasniku RS broj 91/2019. Primena Zakona započeta je 1. jula 2020. godine: <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-javnim-nabavkama.html>

dostavljanju izveštaja o javnim nabavkama, pokrenutim prekršajnim postupcima u slučajevima kada je UJN na bilo koji način saznala da je učinjena povreda zakona (iz opsega nadležnosti UJN) koja može biti osnov prekršajne odgovornosti, uključujući i prijave i postupke pokrenute od strane drugih subjekata. Tražene su i informacije o pokrenutim postupcima za utvrđivanje ništavosti ugovora o javnoj nabavci u slučajevima kada se kao naručioc, ponuđači, zainteresovana lica koja imaju aktivnu legitimaciju ili kao mogući prekršioci pojavljuju društva kapitala ili javna preduzeća koja su bila predmet istraživanja. Traženi su podaci za 2019. godinu koji su se odnosili na nadležnost UJN određenu Zakonom o javnim nabavkama.

Uprava je odgovorila na upućeni zahtev ukazujući da u trenutku prijema zahteva nema u svom posedu tražene informacije. Iz UJN su objasnili koje je okvirno vreme sačinjavanja izveštaja koji će sadržati tražene podatke, uputivši tražioca da nakon toga ponovi svoj zahtev. Usmenim kontaktom u vezi sa traženim informacijama ukazano je da se iste informacije mogu dobiti za periode od 2018. godine i ranije.

- Od Uprave za javne nabavke moguće je dobiti periodične i godišnje izveštaje o radu naručilaca - društava kapitala i javnih preduzeća, godišnji izveštaj o monitoringu nad primenom propisa o javnim nabavkama, podnete zahteve za pokretanje prekršajnog postupka za prekršaje propisane Zakonom o javnim nabavkama, podnete zahteve za zaštitu prava i druge inicirane odgovarajuće postupke pred nadležnim organima kada se na osnovu monitoringa uoče nepravilnosti u primeni propisa od strane naručilaca - društava kapitala i javnih preduzeća, informacije i dokumente u vezi sa ishodima ovih postupaka.¹⁹

Od **Sekretarijata za poslove komunalne milicije u okviru Gradske uprave grada Beograda** tražene su informacije i kopije dokumenata u vezi sa primljenim prijavama i sprovedenim nadzorima u vezi sa nadležnostima prema Zakonu o komunalnoj miliciji, kao i pokrenutim prekršajnim i drugim postupcima protiv odgovornih lica u vezi sa radom društava kapitala i javnih preduzeća koja su istraživana. Sekretarijat je u odgovoru naveo statističke podatke o ukupnom i pojedinačnim brojevima traženih predmeta po kojima su kao nadležna institucija postupali (ukupno 283 predmeta, od čega 12 po prijavama a 271 slučaj po sprovedenoj samostalnoj kontroli). Međutim, izdavanje kopija i/ili uvid u podatke

19 Dokumentacija koju su Partneri Srbija prikupili tokom istraživanja dostupna je na sledećem linku: [https://www.partners-serbia.org/public/documentations/Kancelarija%20za%20javne%20nabavke%20\(ranije%20Uprava%20za%20javne%20nabavke\).pdf](https://www.partners-serbia.org/public/documentations/Kancelarija%20za%20javne%20nabavke%20(ranije%20Uprava%20za%20javne%20nabavke).pdf)

Sekretarijat je uslovio uplatom takse, pozivajući se na Odluku o lokalnim administrativnim taksama, prema kojoj se određuje naknada za izdavanje spisa i druge radnje koje se odnose na poslove koje obavlja grad Beograd i gradske opštine na teritoriji grada Beograda.²⁰ Partneri Srbija su nakon toga uputili novi zahtev Sekretarijatu, u kojem je sužen obim tražene dokumentacije, i ukazano Sekretarijatu da se gorenavedeni propis o taksama, ne odnosi na postupanje po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Naime, Zakonom je propisano da je uvid u dokument koji sadrži traženu informaciju besplatan, te da se kopije dokumenata koja sadrže tražene informacije izdaju uz obavezu tražioca da plati naknadu nužnih troškova izrade te kopije, te da Vlada određuje poseban troškovnik u te svrhe. Troškovnik Vlade Republike Srbije za ove namene propisan je Uredbom o visini naknade nužnih troškova za izdavanje kopije dokumenata na kojima se nalaze informacije od javnog značaja,²¹ a Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (član 17) od obaveza naknade ovih troškova oslobođeni su novinari, kada kopiju dokumenta zahtevaju radi obavljanja svog poziva, kao i udruženja za zaštitu ljudskih prava, kada kopiju dokumenta zahtevaju radi ostvarivanja ciljeva udruženja.

U odgovoru na naknadno poslat zahtev, a vodeći se primljenim dopisom, Sekretarijat je bez uslovljavanja dostavio statističke podatke o svim evidentiranim postupcima, primljenim prijavama i postupcima na osnovu samostalne kontrole koje je imao u svom posedu.

Prema primljenom odgovoru zaključujemo da se od Sekretarijata, uz predstavljene poteškoće, ipak mogu dobiti traženi podaci vezani sa rad društava kapitala i javnih preduzeća.

- Od Sekretarijata za komunalne poslove moguće je dobiti informacije i kopije dokumenata o izvršenim nadzorima nad radom preduzeća, prekršajnim i drugim prijavama podnetim protiv odgovornih lica u preduzećima, podatke o drugim dokumentima koji su pribavljeni u postupcima koje komunalna milicija sprovodi u okviru svojih nadležnosti.²²

20 Odluka o administrativnim taksama (službeni list grada Beograda broj: 50/14, 77/14, 17/15, 61/15, 61/15, 96/16, 67/17 85/18, 26/19 I 85/19) http://bgsaobračaj.rs/dokumenti/14_Odlukaolokalnimadministr.taksama.pdf

21 Uredba o visini naknade nužnih troškova za izdavanje kopije dokumenata na kojima se nalaze informacije od javnog značaja («Sl. glasnik RS», br. 8/2006) https://www.paragraf.rs/propisi/uredba_o_visini_naknade_nuznih_troskova_za_izdavanje_kopije_dokumenata_na_kojima_se_nalaze_informacije_od_javnog_znacaja.html

22 Dokumentacija koju su Partneri Srbija prikupili tokom istraživanja dostupna je na sledećem linku: <https://www.partners-serbia.org/public/documentations/Sekretarijat%20za%20komunalne%20poslove%20milicije%20u%20Beogradu.pdf>

Kod javnih institucija koje postupaju i imaju stvarnu nameru da dostave tražene informacije i dokumentaciju je prilikom analize uočeno sledeće:

- ▶ Izostanak preterano formalne komunikacije, mogućnost usmene komunikacije radi pojašnjenja onoga što je traženo sa ciljem što efikasnijeg postupanja po zahtevima. To ne znači da pisana komunikacija i tražena forma izostaje, naprotiv, pisani odgovori su rezultat prethodno ostvarene pisane i usmene komunikacije;
- ▶ Jednostavnost u postupanju bez problema u komunikaciji i olakšavanje tražiocima da pristupe podacima;
- ▶ Pozitivna praksa u radu sa građanima/tražiocima informacija, od kojih se ne očekuje da poznaju rad institucija na način na koji to čine zaposleni profesionalci u samoj instituciji,
- ▶ Visok stepen volje i namere da se omogući pristup traženim informacijama.

Imajući u vidu gorenavedeno, Prekršajni sud u Beogradu, Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, Državna revizorska institucija, Uprava za javne nabavke i Sekretarijat za poslove komunalne milicije grada Beograda su primeri institucija koje mogu predstavljati dobar alternativni izvor podataka o radu društava kapitala i javnih preduzeća.

Institucije Republike Srbije koje su dostavile određene informacije ali ne i sve što je traženo

U drugu grupu javnih institucija svrstali smo one koje se delom ponašaju kao i prethodno navedeni, odnosno postupaju u određenoj meri na obraćanja i dostavljaju deo tražene dokumentacije, ali ne dostavljaju u potpunosti ono što je traženo i zahtevaju od tražioca informacija da zahtev precizira na osnovu podataka koje u tom trenutku veoma verovatno ne može imati. Primeri za takvko postupanje su Privredni sud u Beogradu i RATEL.

Od Privrednog suda u Beogradu zatražene su informacije i kopije svih sudskih rešenja u vezi sa sporovima u kojima se kao stranka pojavljuju preduzeća koja su predmet istraživanja, a u skladu sa nadležnostima privrednog suda. Predmet zahteva se odnosio na dostavljanje kopija sudskih rešenja, odluka i postupaka u skladu sa nadležnošću suda.

Sud je u svom odgovoru najpre obaveštenjem zatražio preciziranje i dopunu zahteva, tražeći da podnosilac precizno navede konkretne odluke prema određenoj materiji sa pozivom na broj predmeta. U nastavku odgovora Sud je dostavio statističke podatke o ukupnom broju predmeta koji se vode pred ovom javnom institucijom u odnosu na svako preduzeće za koje su traženi podaci u Zahtevu.

Na osnovu dostavljenog odgovora Partneri Srbija su precizirali zahtev, ponovo navodeći konkretna društva kapitala (ona koja su navedena kao uzorak istraživanja) i ograničavajući svoj upit na kopije poslednje tri sudske presude odnosno rešenja, donete u periodu od 2019 do 2020. godine. U odgovoru na novi zahtev Privredni sud u Beogradu je naveo da: „*Paušalno traženje kopija sudskih rešenja i presuda u vezi sa sporovima sa pravnim i fizičkim licima u kojima se kao stranke u postupku u poslednja tri sudska rešenja ili presude u periodu 2019. ili 2020. godina, pojavljuju napred navedena javna preduzeća ili društva kapitala, ne može biti osnov za postupanje ovog suda*“. Dalje se u odgovoru navodi da nije jasno da li tražimo za svako pravno lice po tri poslednje presude odnosno rešenja, ili ukupno tri presude.

Kako istraživački tim Partnera Srbija ima dugogodišnju praksu slanja zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja sudovima, često se u zahtevima upotrebljava jezička konstrukcija *poslednje X (na primer, 3) presude/rešenja/odluke suda*, jer istraživači nemaju informacije o brojevima pod kojim su označeni sudski predmeti, a tražene odluke služe da se stekne uvid u praksu konkretnog suda u nekoj oblasti, ili kao u ovom slučaju, utvrdi da li su konkretna pravna lica (društva kapitala) učesnici postupaka pred sudom, i da li je moguće dobiti kopije odluka suda za te postupke.

Na osnovu celemekupnog postupanja Privrednog suda u Beogradu, proizlazi da je od Suda moguće dobiti statističke informacije o broju postupaka koji se vode, odnosno su se vodili, a da su učesnici postupka društva kapitala iz našeg uzorka. Međutim za dobijanje konkretnih kopija sudskih odluka je potrebno dostaviti više informacija Sudu, a najbolje konkretne brojeve pod kojima se vode sudski postupci. Kako se nismo upuštali u dalju komunikaciju sa Sudom, ne možemo tvrditi da li bi Sud tako preciziran zahtev odbio ili bi postupio po njemu. Zbunjuje deo odgovora Suda u kome navodi da „*paušalno traženje kopija sudskih odluka ne može biti osnov za postupanje suda*“ iz čega se može izvući i zaključak da Sud traži obrazloženje zašto se konkretne sudske odluke traže, što bi bilo u suprotnosti sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

S obzirom da se često dešava da podnosilac zahteva nema saznanja o broju konkretnog predmeta, te da je do takvih podataka često veoma teško doći, Privredni sud u Beogradu bi na određeni način mogao da pomogne i

olakša pristup takvim predmetima. Privredni sud je primer institucije koji je strogo formalan u svom postupanju i stiče se utisak da nema stvarnu nameru da pomogne tražiocima i dostavi odgovore u vezi sa radom društava kapitala i javnih preduzeća. Ovakav zaključak formiramo i na osnovu postupanja Prekršajnog suda u Beogradu, od koga je u okviru istraživanja zatražena ista vrsta informacija, a koji prilikom postupanja po zahtevu nije uslovljavao tražioce na način koji je to uradio Privredni sud u Beogradu. Imajući prethodno u vidu, stiče se utisak da Privredni sud ne razume suštinske principe Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, te da informacije o radu organa javnih vlasti (u koje spada i Privredni sud) treba i proaktivno, a i kroz postupanje po zahtevima za slobodan pristup informacijama od javnog značaja učiniti dostupnim javnosti, kao i da su sudske odluke nedvosmisleno informacije od javnog značaja, posebno kada se kao učesnici postupaka pojavljuju organi javne vlasti, ili u ovom slučaju javna preduzeća za koja javnost ima pojačano interesovanje. Posebno je važno da imalac informacije, u ovom slučaju sud ne sme da preispituje zbog čega tražilac traži konkretnu informaciju, iznosi pretpostavke, ili ulazi u ocenjivanje da li su razlozi za traženje informacija „adekvatni“ da bi sud postupio po zahtevu.

Međutim, prema podacima iz dobijenog odgovora, ukoliko bi tražilac informacije dostavio Privrednom sudu u Beogradu odgovarajuće podatke o brojevima predmeta i precizne datume zavođenja ili donošenja sudske odluke (koje bi prethodno morao pribaviti na drugi način), možemo da zaključimo da bi trebalo da dobije uvid ili informacije i kopije iz predmetnih postupaka.²³

Od **RATEL-a** je zahtevom traženo da dostave odluke, pritužbe, primedbe, tužbe, sudska i druga rešenja i druge donete i primljene akte u vezi sa cenama, tarifnim sistemom i drugim obavezama iz nadležnosti ove Agencije a u vezi sa radom preduzeća Telekom Srbija.

U svom odgovoru RATEL je naglasio da je tražen preveliki broj informacija, kao i da je deo zahteva nerazuman ali je u odgovoru naveo statističke podatke u vezi sa delom traženih informacija i kopija dokumenata, kao i podatke u kojima opisuje gde bi se druge informacije i dokumenti mogli nalaziti.²⁴

23 Dokumentacija koja se odnosi na postupanje Privrednog suda dostupna je na sledećem linku: <https://www.partners-serbia.org/public/documentations/Privredni%20sud%20u%20Beogradu.pdf>

24 Dokumentacija koja se odnosi na postupanje RATEL-a dostupna je na sledećem linku: [https://www.partners-serbia.org/public/documentations/Regulatorna%20agencija%20za%20elektronske%20komunikacije%20i%20po%20C5%A1tanske%20usluge%20\(RATEL\).pdf](https://www.partners-serbia.org/public/documentations/Regulatorna%20agencija%20za%20elektronske%20komunikacije%20i%20po%20C5%A1tanske%20usluge%20(RATEL).pdf)

Kako smo videli, postupanje ove grupe institucija karakteriše sledeće:

- Nedovoljno resursa za dostavljanje informacija tražiocu (kada je predmet zahteva veća količina informacija). Jedan od načina za prevazilaženje ovakve situacije, ako postoji dobra volja na strani institucije, je da se izvrši brza elektronska pretraga predmeta koji se traže, gde institucija navodi osnovne podatke o predmetima, statističke i druge podatke na osnovu kojih može da se zaključi da takvi podaci postoje, da institucija ima jasnu sliku stanja u predmetima, da podaci postoje i u elektronskoj formi, međutim, da dostavljanje iziskuje resurse koje institucija nema. Ukoliko uzmemo kao činjenicu da institucija zaista nema dovoljno resursa, svakako je izvodljivo upitati podnosioca da li je moguće da se smanji obim ili pokuša da se na neki manje zahtevan način dođe do dostavljanja traženih odgovora. Primer pozitivne prakse, kao što je ranije navedeno, bi u ovom slučaju bilo postupanje Prekršajnog suda u Beogradu, koji je kroz telefonski poziv poučio tražioca kako da precizira i smanji zahtev i nakon toga postupio po istom.
- Tretman podnosilaca zahteva kao lica koja prema stavovima postupajuće institucije mora da ima nivo poznavanja predmeta iz nadležnosti institucija na način na koji ga imaju sami zaposleni. Primer za ovakvo postupanje je Privredni sud u Beogradu.
- Insistiranje na detaljnom navođenju brojeva i datuma predmeta (na primer, datumi kada su predmeti zavedeni ili rešeni) iako za tim često nema potrebe, niti o tome nužno tražilac može imati informacije.
- Primaoci zahteva su imali dovoljno podataka da bi razumeli šta tražioci žele da dobiju i jedan od zaključaka je da uz manja usmena ili pisana pojašnjenja, institucije mogu valjano odgovoriti na zahtev, čak i kad on na početku nije dovoljno precizan. Primer za ovakvo postupanje je Privredni sud u Beogradu.

Na kraju, ukazujemo da je prilikom uskraćivanja traženih informacija, u postupanju ovih institucija izostalo formalno postupanje u skladu sa Zakonom, budući da nije doneto rešenje o odbijanju (dela) zahteva, u skladu sa članom 16. Zakona.

Institucije Republike Srbije koje nisu dostavile tražene informacije

U grupi institucija koje nisu dostavile tražene informacije razlikujemo:

- Javne institucije koje su odmah naglasile da smatraju da ne treba da dostave odgovore: Ministarstvo privrede - Sektor za nadzor i kontrolu javnih preduzeća, Državno pravobranilaštvo i Ministarstvo finansija - Poreska uprava;
- Javne institucije koje su na primljeni zahtev odgovorile dopisom u kojem se tražilo preciziranje predmeta zahteva nakon čega ipak nisu dostavile tražene informacije: Komisija za zaštitu konkurencije i Generalni sekretarijat Vlade Republike Srbije;
- Javne institucije koje uopšte nisu odgovorile na upućeni zahtev: Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja.

Ministarstvo privrede, Sektor za nadzor i kontrolu javnih preduzeća

U zahtevu koji je upućen resornom Ministarstvu privrede, u okviru kojeg deluje Sektor za kontrolu javnih preduzeća, tražene su informacije i kopije dokumentacije u vezi sa radom nabrojanih društava kapitala i javnih preduzeća i to:

- ▶ godišnje izveštaje o radu za 2018. godinu,
- ▶ izveštaje o realizaciji godišnjeg i trogodišnjeg plana poslovanja društava kapitala i javnih preduzeća za 2018. godinu (poslednje trogodišnje izveštaje),
- ▶ analize poslovanja javnih preduzeća, sa preduzetim merama za otklanjanje poremećaja u poslovanju javnog preduzeća za 2018. godinu,
- ▶ u slučaju utvrđivanja poremećaja u poslovanju javnog preduzeća, kopije mera koje je preduzeo osnivač u cilju obezbeđivanja uslova za nesmetano obavljanje delatnosti od opšteg interesa,
- ▶ prikupljenu dokumentaciju u vezi sa sistematskom analizom poslovanja preduzeća, praćenjem i kontrolom prihoda i rashoda preduzeća, strukture troškova, poslovnih prihoda i rashoda i drugih vrednosnih pokazatelja poslovanja,
- ▶ tromesečnim i godišnjim praćenjem poslovanja i godišnjih izveštaja o finansijskom poslovanju i realizaciji programa poslovanja javnih investicija iz delokruga Sektora za kontrolu i nadzor javnih preduzeća, praćenja ključnih pokazatelja performansi javnih preduzeća čiji je osnivač Republika Srbija u periodu od 2018 do 2019. godine.

Ministarstvo privrede odgovorilo je da prati poslovanje navedenih javnih preduzeća i društava kapitala, ali i da ne postoji obaveza dostavljanja godišnjih izveštaja o radu, kao ni izveštaja o realizaciji godišnjeg ili trogodišnjeg plana poslovanja javnih preduzeća, tako da tim dokumentima Ministarstvo ne raspolaže.

U nastavku odgovora navodi se da u skladu sa članom 64. Zakona o javnim preduzećima obavezu da jednom godišnje Ministarstvu privrede dostavljaju analizu poslovanja javnih preduzeća, sa preduzetim merama za otklanjanje poremećaja u poslovanju javnih preduzeća, imaju nadležni organi autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave za javna preduzeća čiji su osnivači.

Takođe, u obaveštenju stoji i da u poslovanju preduzeća za koja se traže podaci nije bilo poremećaja u poslovanju, a samim tim ni mera za njihovo otklanjanje. Na kraju se zaključuje da ne postoji mogućnost ostvarivanja prava tražiocu na pristup informacijama od javnog značaja, s obzirom na pre svega preveliki broj traženih informacija, koje pri tom nisu precizirane, te je nemoguće navesti niti dati konkretan odgovor.

Na osnovu odgovora Ministarstva privrede može se zaključiti sledeće:

- ▶ Da javna institucija nije dostavila tražene informacije, međutim nije ni zatražila preciziranje. Ministarstvo nije donelo rešenje o odbijanju zahteva, iako se iz odgovora može zaključiti da ovo jeste faktičko odbijanje.
- ▶ Da Ministarstvo sprovodi nadzor nad radom preduzeća, ali da u svom posedu nema tražene kopije dokumentacije ni informacije u vezi sa svojom nadzornom ulogom u odnosu na ta preduzeća. Ovo se nameće kao zaključak samom činjenicom da takva dokumentacija nije dostavljena, ali deluje gotovo neverovatno da nadležno ministarstvo nema te podatke u nekom obliku.
- ▶ Da Ministarstvo zapravo poseduje samo analize poslovanja javnih preduzeća, kao i informaciju da nije bilo poremećaja u poslovanju tih preduzeća. Iz čega proizilazi pitanje kako onda suštinski Ministarstvo prati i nadzire rad društava i javnih preduzeća ako ne poseduje osnovna dokumenta na osnovu kojih se analiza vrši (a koji su bili predmet zahteva).
- ▶ Na kraju odgovora se navodi i da je tražen preveliki broj informacija koje nisu precizirane, bez isticanja zahteva da se predmet precizira. To onda može da znači i da Ministarstvo zapravo u svom posedu ima tražene informacije ili deo informacija, na primer određene dokumente (odgovor je dat samo za izveštaje i analize, ne i za druge informacije i dokumente). Ministarstvo ne navodi da

li ih ima ili nema u svom posedu, međutim jasno stavlja do znanja da ne treba da ih deli zbog prevelikog broja traženih informacija. Tako je onda moguće zaključiti i da, u slučaju da je zahtev bio precizniji, Ministarstvo bi (možda) delimično odgovorilo na zahtev.²⁵

- ▶ Na osnovu odgovora može da se zaključi i da Sektor za kontrolu rada javnih preduzeća u okviru Ministarstva, bez obzira na svoju nadzornu i kontrolnu ulogu, ima u posedu značajno manje podataka nego što bi se to moglo očekivati, što nije dobro, ne nužno sa stanovišta transparentnosti koliko u pogledu primene svojih osnovnih nadležnosti utvrđenih Zakonom o javnim preduzećima.

Iako bi trebalo da preuzme ključnu ulogu u prikupljanju i raspolaganju informacijama o radu društava kapitala i javnih preduzeća čiji rad prati, Ministarstvo privrede se nije pokazalo kao delotvoran alternativni izvor podataka o radu društava kapitala.

Ministarstvo je primer institucije koja u tehničkom smislu postupa, međutim propušta da dostavi tražene informacije ili odbije zahtev rešenjem, što je obaveza koja proističe iz člana 16. Zakona.²⁶

Komisija za zaštitu konkurencije Republike Srbije

Od Komisije za zaštitu konkurencije traženi su podaci u vezi sa podnetim prijavama, ugovorima, dokazima o svojinskom statusu, periodičnim i godišnjim izveštajima, analizama, studijama, rešenjima i drugi aktima koje je Komisija primila ili pribavila u konkretnim slučajevima u postupcima ispitivanja koncentracije, zaštite konkurencije i davanja mišljenja u vezi sa radom preduzeća u slučajevima kada se kao jedna od strana učesnica ili lice nad kojom se sprovodi kontrola pojavljuju navedena društva kapitala i javna preduzeća.

Komisija za zaštitu konkurencije je u odgovoru najpre obavestila podnosioca zahteva da je neophodno da precizira svoj zahtev u pogledu predmeta na koji se zahtev odnosi kao i na vremenski period za koji se traži dokumentacija. U dopunjenom zahtevu, istaknuto je ono što je Komisija zatražila: navođenje i opis predmeta brojem i nazivom, sa navedenim datumima koji su preuzeti sa internet stranice Komisije, a odnose se na tražene predmete.

25 Što ponovo otvara pitanje realne potrebe tražioca da zna ono što zna organ javne vlasti, pa na osnovu toga i formira predmet zahteva. Organ javne vlasti ne vrednuje polaznu tačku tražioca koji raspolaže sa mnogo manje podataka o unutrašnjem radu institucija.

26 Dokumentacija koja se odnosi na postupanje Ministarstva privrede dostupna je na sledećem linku: <https://www.partners-serbia.org/public/documentations/Ministarstvo%20privrede%20-%20Sektor%20za%20kontrolu%20i%20nadzor%20javnih%20preduze%C4%87a.pdf>

Komisija je dopunjeni zahtev odbila rešenjem u čijem obrazloženju se navodi da se dostavljanjem podataka, koji nisu nigde objavljeni, trećim licima, može naneti znatna šteta učesnicima na tržištu, zbog čega Komisija ne može da postupi, odnosno da objavi niti stavi na raspolaganje tražene podatke koji sadrže poslovne tajne ili druge poverljive podatke za koje Komisija smatra da ih ne treba otkrivati u cilju zaštite poslovnih interesa učesnika na tržištu. Komisija dalje navodi da je podnosilac tražio dokumentaciju za koju istovremeno ima saznanja gde je objavljena, pa dalje obaveštava podnosioca da su godišnji i periodični izveštaji javnih preduzeća i privrednih društava objavljeni na njihovim internet stranicama, a da su podaci o svojinskom statusu objavljeni na internet stranici Agencije za privredne registre.

Na osnovu dobijenih odgovora od Komisije može se zaključiti:

- ▶ Komisija je postupila po primljenom zahtevu, ne smatrajući da zahtev treba odbiti, već je isti razmatran kao neprecizan zahtev, te je podnosilac zahteva poučen da zahtev učini što preciznijim.
- ▶ Komisiji je nakon toga upućen preciziran zahtev sa podacima koje je Komisija već objavila kako bi se zahtev učinio što preciznijim i kako bi Komisija imala što jasniju sliku o predmetu za koji se traže informacije i kopije dokumenata. Traženi su isti podaci kao i u prvobitnom zahtevu koje Komisija nije odbila.
- ▶ Komisija je rešenjem odbila dopunjen zahtev za pristup informacijama jer se u njemu traži da se dostave podaci „*koji nisu nigde objavljeni*”, sa argumentacijom da se dostavljanjem podataka može naneti znatna šteta učesnicima na tržištu jer se navodi da podaci sadrže poslovne tajne ili druge poverljive podatke. Dalje se navodi da podnosilac traži podatke koji su već negde objavljeni. Ukoliko to jeste tačno i podaci su negde objavljeni, Komisija je propustila da dostavi podatke ili jasno ukaže gde se tačno ti podaci nalaze. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja u svom članu 10, stav 2, obavezuje organ javne vlasti da pouči tražioca, te u odgovoru na zahtev označi nosač informacije (broj službenog glasila, naziv publikacije i sl.), tj. navede gde je i kada tražena informacija objavljena, osim ako je to opštepoznato.
- ▶ Komisija je postupila suprotno Zakonu jer nije navela koja dokumenta ne mogu biti dostavljena jer su označena kao poslovna tajna ili sadrže poverljive podatke, iz čega se može zaključiti da sve tražene informacije i dokumenta predstavljaju poslovnu tajnu (izuzev onog što je već objavljeno na veb stranici). Naime, Komisija se samo paušalno pozvala na poverljivost kao osnov za odbijanje zahteva, i nije dokazala da su sve tražene informacije odnosno

dokumentacija označeni kao poverljivi, kao i da bi otkrivanjem ovih informacija (čak i ukoliko su sve poverljive) nastupile pravne ili druge posledice po interese koji pretežu nad pravom javnosti na informacije. Takođe, ukoliko deo dokumentacije jeste označen kao poverljiv, bilo je moguće, shodno članu 12. Zakona dostaviti tražiocu deo dokumentacije, izuzimajući informacije koje se smatraju poverljivim²⁷. Ostaje nejasno zašto Komisija nije odmah donela rešenje o odbijanju ako je već po prijemu zahteva bilo jasno da su sve informacije tražene zahtevom, odnosno informacije koje nastaju u radu Komisije, poverljive.²⁸ Postavlja se pitanje šta je u ovom slučaju tražilac mogao da precizira u svom zahtevu, a da se pritom radi o materijalu (informacijama, dokumentima) koje je moguće dobiti od Komisije za zaštitu konkurencije.

Na osnovu dobijenih odgovora od javne institucije i prethodo iznetog, Komisija za zaštitu konkurencije je primer institucije koja suštinski ne postupa u skladu sa načelom transparentnosti. Jasno je da javna institucija ima u svom posedu veliku količinu korisnih informacija, međutim na osnovu predstavljenog iskustva, smatramo da ne predstavlja delotvoran alternativni izvor podataka.²⁹

Državno pravobranilaštvo Republike Srbije

Od Državnog pravobranilaštva tražene su informacije i kopije dokumenata u vezi sa svim primljenim predlozima ugovora i drugim pravnim aktima, datim mišljenjima za period 2016-2019. godine u vezi sa radom navedenih društava kapitala ili javnih preduzeća. Pravobranilaštvo je dostavilo deo tražene dokumentacije tek nakon što su Partneri Srbija izjavili žalbu Povereniku, a Poverenik doneo rešenje u kom stoji da sva tražena dokumentacija treba biti dostavljena tražiocu. U trenutku zaključenja ove publikacije, Pravobranilaštvo i dalje nije dostavilo sve tražene informacije.

Naime, Pravobranilaštvo je prvo rešenjem odbilo zahtev Partnera Srbija navodeći da bi u konkretnom slučaju bile povređene odredbe člana 22.

27 Naime, Zakon u članu 12. poziva organe javne vlasti da ukoliko je moguće tražene informacije učine dostupnim tražiocu, tako što će omogućiti tražiocu pristup delu dokumenta koji sadrži samo izdvojenu informaciju, i obavestiti ga da ostala sadržina dokumenta nije dostupna.

28 Na ovaj način institucija troši svoje i resurse tražioca informacija kreirajući privid postupanja.

29 Dokumentacija koja se odnosi na postupanje Komisije za konkurenciju dostupna je na sledećem linku: <https://www.partners-serbia.org/public/documentations/Komisija%20za%20zastitu%20konkurencije%20u%20postupcima%20javnih%20nabavki.pdf>

Zakona o pravobranilaštvu³⁰ i odredbe članova 8. i 9. Zakona o slobodnom pristupu informacijama do javnog značaja, te da je pravo zaštite interesa Republike Srbije pretežnije u odnosu na interes javnost da zna, odnosno da ima uvid u tražene informacije. U odgovoru su navedene i nadležnosti Državnog pravobranilaštva te da je Državno pravobranilaštvo zakonski zastupnik, advokat Republike Srbije, a između ostalog posebno je istaknuto da ova institucija ne može suprotnim stranama i trećim licima dostavljati podatke iz predmeta. Dalje, Pravobranilaštvo je u rešenju primenilo tzv. test javnog interesa, pozivajući se na trodelni test³¹ i na osnovu toga zaključilo da je dovedena u pitanje pretpostavka o opravdanom interesu javnosti da zna, te je zaštita imovinsko-pravnih interesa Republike Srbije po svojoj suštini u konkretnom slučaju pretežnija u odnosu na interes javnost da zna.

U nastavku izvodimo ključne elemente u postupanju Državnog pravobranilaštva u vezi sa podnetim zahtevima i naše zaključke u vezi sa tim:

- ▶ Javna institucija je pogrešno zaključila da je samo i isključivo zastupnik društava kapitala i javnih preduzeća, vodeći se time da je zastupnik imovinskih interesa Republike Srbije. Društva kapitala i javna preduzeća imaju svoje (zakonske) zastupnike, a Državno pravobranilaštvo zastupa imovinske interese Republike Srbije (iz čega bi se moglo zaključiti da je Pravobranilaštvo zapravo zastupnik građana u čijem interesu rade institucije Republike Srbije).

30 U Članu 22. Zakona o pravobranilaštvu se navodi da: Državno pravobranilaštvo ne može suprotnoj strani u pregovorima u postupku za sporazumno rešavanje spora, odnosno u sudskom, upravnom ili drugom postupku, kao ni trećim licima, davati podatke dobijene od zastupanog subjekta, osim ako zastupani subjekat nije to prethodno odobrio. https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_pravobranilastvu.html

31 Tzv. **trodelni test** je svojevrsni putokaz organima javne vlasti, kojim standardnima treba da se služe kada smatraju da treba uskratiti pravo na informacije. U vodiču kroz Zakon o slobodnom pristupu informacijama, koji je izradio Poverenik stoji: „Organ javne vlasti nije dužan da omogući pristup traženoj informaciji ako su u konkretnom slučaju **ispunjena tri uslova** (čl.8, st.1): 1. ako je jedan od interesa nabrojanih u Zakonu suprotstavljen interesu tražioca da zna; 2. ako bi pristupom informaciji ovaj suprotan interes bio ozbiljno povređen; 3. ako potreba zaštite suprotnog interesa preteže nad potrebom zaštite interesa tražioca da zna, prosuđujući neophodnost uskraćivanja pristupa po merilima demokratskog društva. Ispitivanje (test) da li organ javne vlasti u skladu sa zakonom uskraćuje traženi pristup, ima, zato, tri dela: 1. da li se traženi pristup uskraćuje radi zaštite nekog od Zakonom nabrojanih interesa (čl.9, 13. i 14), i, ako se utvrdi da je tako, 2. da li bi omogućavanjem traženog pristupa taj interes bio ozbiljno povređen u konkretnom slučaju, 3. i da li je po merilima demokratskog društva neophodno uskratiti pristup informaciji“. https://www.poverenik.rs/images/stories/Dokumentacija/16_ldok.pdf

- ▶ U odgovoru je primenjen trodelni test, i protumačen tako da objavljivanje svih informacija koje su tražene zahtevom u vezi sa navedenim društvima kapitala i javnim preduzećima, predstavlja ugrožavanje imovinsko-pravnih interesa Republike Srbije. Iz perspektive javnosti deluje gotovo neverovatno da je svaka informacija i dokument do te mere poverljiv da makar u jednom svom delu ne može biti javan. Iz tog razloga svaka institucija treba da vrednuje svaki traženi dokument zasebno, vodeći računa da li bi se javnim objavljivanjem ugrozio neki drugi, pretežniji interes, te da li su svi traženi dokumenti poverljivi.
- ▶ Zbog okolnosti da ne znamo koje sve vrste informacija u vezi sa poslovanjem društava kapitala Državno pravobranilaštvo poseduje, možemo pretpostaviti da se rad Državnog pravobranilaštva odnosio na davanje mišljenja na predloge ugovora i drugih dokumenata. Međutim kako nemamo uvid u bilo kakav zahtev u vezi sa kojim je Pravobranilaštvo postupalo, ne možemo ni da znamo koji bi stepen poverljivosti bio ugrožen.

Protiv dostavljenog rešenja Državnog pravobranilaštva o odbijanju zahteva Partneri Srbija su izjavili žalbu Povereniku. Imajući u vidu postupanje institucije, pravo na podnošenje pravnog leka je iskorišćeno zbog toga što javna institucija nije adekvatno primenila članove 8. i 9. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, odnosno nije dobro primenila test javnog interesa jer nije navela argumentaciju i dokaze za tvrdnje da bi ustupanje traženih informacija dovelo do ozbiljne povrede imovinsko-pravnih interesa Republike Srbije i imalo druge posledice po interese zemlje. Pravobranilaštvo nije na odgovarajući način primenilo ni članove 2. i 3. Zakona jer je pored svojstva da je zakonski zastupnik RS u pravnim postupcima, Pravobranilaštvo i organ javne vlasti u smislu člana 3. Zakona tako da javnost ima opravdani interes za uvid u informacije kojima ovaj organ raspolaže. Odbijanjem Državnog pravobranilaštva da dostavi informacije odnosno barem deo dokumentacije koja je nastala u njegovom radu, stiče se utisak da celokupan rad Državnog pravobranilaštva, a u odnosu na gore navedena društva kapitala i javna preduzeća, treba da bude uskraćen javnosti, odnosno da javnost nema pravo uvida u rad Državnog pravobranilaštva. I ne manje važno, u žalbi je naglašeno da se tražena dokumenta odnose na rad javnih preduzeća, i predmete u kojima se odlučuje o upravljanju javnim resursima. To ukazuje da je sadržaj tražene dokumentacije od povećanog interesa za javnost, zbog čega takvi podaci i treba da budu dostupni javnosti.

Postupajući po žalbi, Poverenik je doneo rešenje u kojem je naloženo Državnom pravobranilaštvu da Partnerima Srbija dostavi tražene informacije. U obrazloženju Poverenikovog rešenja između ostalog stoji:

„ (...) da bi prvostepeni organ (Državno pravobranilaštvo) uskratio pristup traženim informacijama, obavezan je da dokaže da je u konkretnom slučaju opravdano da to učini radi zaštite pretežnijih interesa iz člana 9. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, na koji se pozvao u obrazloženju ožalbenog zahteva. Prvostepeni organ je naveo da je pravo zaštite interesa Republike Srbije pretežnije u odnosu na na interes javnosti da zna, ali nije pružio valjan dokaz, 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 odredaba člana 9. Zakona. Ovo naročito imajući u vidu da se tražene informacije odnose na pomenute predloge ugovora i pravnih akata, kao i data mišljenja, u vezi sa radom navedenih društava kapitala i javnih preduzeća, te kao informacije koje govore o radu organa javne vlasti, treba da budu dostupne javnosti“.

Nakon rešenja Poverenika, Pravobranilaštvo je dostavilo Partnerima Srbija deo traženih informacija - oko 50 mišljenja³² koja je izradilo na zahtev različitih državnih organa, a koja se odnose na poslovanje društava kapitala iz uzorka, dok je još jednom uskratilo pristup informacijama koja se odnose na kopije predloga ugovora i drugih pravnih akata koja su u vezi sa poslovanjem društava kapitala iz uzorka. U pogledu ostalih dokumenata Državno pravobranilaštvo je navelo da kada je reč o predlozima ugovora i drugim pravnim aktima koja im dostavljaju resorna ministarstva, odn. drugi državni organi koja zastupaju, ista ne mogu biti dostupna trećim licima, jer prema članu 22. Zakona o pravobranilaštvu za to mora postojati prethodna saglasnost zastupanog organa. Ovo znači da se Pravobranilaštvo oglušilo i na Poverenikovo rešenje koje je obavezujuće, konačno i izvršno, čime je direktno prekršen član 28. Zakona. Zbog toga su se Partneri Srbija obratili ponovo Povereniku dopisom, ali i Upravnom inspektoratu u čijoj je nadležnosti sporovođenje inspekcijskog nadzora i pokretanje prekršajnih postupaka protiv organa javne vlasti u situacijama kada ne postupe po rešenjima Poverenika. Nakon ovih obraćanja, Pravobranilaštvo je Partnerima Srbija dostavilo predloge ugovora i dokumentaciju za jedan projekat u kojem učestvuju 2 javna preduzeća iz uzorka, uz obrazloženje da za tu dokumentaciju imaju saglasnost nadležnog ministarstva. Međutim, Pravobranilaštvo je još jednom propustilo da dostavi svu traženu dokumentaciju. Postupci pred Poverenikom i Upravnim inspektoratom nisu okončani tokom pisanja analize.

32 Ovdje se misli na pravna mišljenja koja Državno pravobranilaštvo izrađuje na ugovore i druge akte državnih organa, što prizilazi iz člana 17. Zakona o pravobranilaštvu u kom se navodi da se Državnom pravobranilaštvu mogu dostaviti radi davanja pravnog mišljenja nacrti pravnih poslova koje zaključuju subjekti koje zastupa, ako ti pravni poslovi za predmet imaju imovinska prava i obaveze Republike Srbije, odnosno tih subjekata. https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_pravobranilastvu.html

Važno je napomenuti, da dobijena mišljenja od Državnog pravobranilaštva predstavljaju potencijalno korisne informacije za istraživače i novinare. Pravobranilaštvo je Partnerima Srbija dostavilo samo svoja mišljenja na različite predloge ugovora, zaključaka i dr. državnih organa, bez dostavljanja dokumenata na koja su mišljenja data i eventualnih priloga tih dokumenata. Međutim, iz samih mišljenja moguće je doneti zaključke o prirodi posla ili obaveze koju društva kapitala iz uzorka imaju sa, odnosno prema državnom organu koji je tražio izjašnjenje Pravobranilaštva, što može biti veoma korisno istraživačima i novinarima kao polazna tačka za prikupljanje informacija u situacijama kada konkretno društvo kapitala odbija da dostavi tražene podatke. U toj situaciji tražilac se može obratiti Pravobranilaštvu sa zahtevom da dostavi svoja eventualna mišljenja ili druge akte koje je izradilo u vezi sa radom konkretnog društva kapitala.

Iz dobijenih mišljenja može se saznati da je Pravobranilaštvo razmatralo:

- ▶ Predloge zaključaka o beskamatnim pozajmicama javnim preduzećima iz uzorka;
- ▶ Predloge zaključaka o konverziji dugovanja društava kapitala iz uzorka, i drugim vidovima otplate različitih dugovanja društava kapitala iz uzroka;
- ▶ Predlog zaključaka o produženju rokova otplate dugovanja društava kapitala iz uzorka;
- ▶ Predloge dokumenata kojima se ovim društvima kapitala daju investitorska prava, ili ustanovljavaju stvarne službenosti na odednim državnim zemljištima/dobrima, itd.

Najzad, ne možemo reći da je Državno pravobranilaštvo delotvoran alternativni mehanizam za prikupljanje podataka jer je Pravobranilaštvo dostavilo deo tražene dokumentacije tek nakon rešenja Poverenika, što obesmišljava svrhu i osnovne principe Zakona, i odvrća potencijalnog tražioca informacije, koji nema vremena i/ili resursa da ulazi u postupak pred Poverenikom. Ipak, evidentno je da se značajne informacije o radu društava kapitala nalaze u posedu Državnog pravobranilaštva. U tom smislu, očekujemo da proces zaštite prava koji smo pokrenuli pred više nadležnih organa utiče na primenu standarda transparentnosti u Državnom pravobranilaštvu, što posredno može da dovede i do veće mogućnosti kontrole rada društava kapitala u javnom vlasništvu.³³

33 Dokumentacija koja se odnosi na postupanje Državnog pravobranilaštva, kao i na postupak zaštite prava pred Poverenikom, dostupna je na sledećem linku: <https://www.partners-serbia.org/public/documentations/Dr%C5%BEavno%20pravobranila%C5%A1tvo.pdf>

Ministarstvo finansija - Poreska uprava

Od Poreske uprave, koja je u sastavu Ministarstva finansija, tražene su informacije o primljenim obrascima za kontrolu obračuna i isplate zarada, sprovedenim kontrolama, donetim i sprovedenim pravnim merama i radnjama, kao i podnete prijave protiv društava kapitala iz uzorka, a sve za period od 2018. do 2019. godine.

Ministarstvo je na primljeni zahtev za pristup informacijama od javnog značaja donelo rešenje o odbijanju zahteva. U obrazloženju rešenja. Ministarstvo se pozvalo na odluku Poreske uprave koja je navela da bi davanje informacija koje se odnose na poreske prijave koje svakog meseca društva kapitala iz uzorka podnose Poreskoj upravi zahtevalo prekomerno angažovanje ljudskih kapaciteta ove institucije, jer se radi o preduzećima koja imaju veliki broj zaposlenih, kao i da poreske prijave sadrže lične podatke. U pogledu ostalih informacija i dokumentacije, Poreska uprava se nije posebno izjašnjavala, već se pozvala na član 7. Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji kojim je propisano da su službena lica i sva druga lica koja učestvuju u poreskom postupku dužna da **kao tajni podatak čuvaju svaki dokument, informaciju, podatak ili drugu činjenicu o poreskom obvezniku do kojih su došla u poreskom, poresko-prekršajnom ili sudskom postupku**. Ovo praktično znači da javnost ne bi trebalo uopšte da ima uvid u informacije koje se odnose na poresko poslovanje i poštovanje zakona u oblasti poreskog poslovanja od strane društava kapitala. Ovakav odgovor može da navede i na zaključak da je rad Poreske uprave sam po sebi tajan, jer je Poreska uprava odbila da dostavi informacije koje se, pored toga što se odnose na društva kapitala, odnose i na rad same institucije. Malo je verovatno da se sve tražene informacije mogu smatrati tajnim podacima, posebno imajući u vidu da se deo traženih informacija odnosio na donete pravne mere, kao i podnete prijave protiv društava kapitala. Na primer, informacije o pokrenutim prekršajnim postupcima protiv društava kapitala, prema praksi Poverenika, ali i postupanju prekršajnih sudova, smatraju se informacijama od javnog značaja, koje prekršajni sudovi dostavljaju po zahtevima tražilaca, što Poreska uprava, pak, u ovom slučaju nije učinila.

Generalni sekretarijat Vlade Republike Srbije

Od Generalnog sekretarijata Vlade Republike Srbije tražene su informacije i kopije dokumentacije u vezi sa radom društava kapitala iz uzorka. Predmet zahteva su bile informacije i dokumentacija o garancijama, jemstvima, i drugim sredstvima obezbeđenja koja je Vlada dala za poslove društava kapitala iz uzorka, raspolaganju sredstvima u javnoj svojini, a koja su preneti u svojini društva kapitala/preduzeća, ulaganju kapitala u ista, itd.

Sve tražene informacije odnosile su se na period od 2018. do 2019. godine, kako bi se izbeglo prekomerno prikupljanje podataka, jer je cilj zahteva

bilo testiranje da li će javne institucije iz uzorka odgovoriti na upućene zahteve. Generalni sekretarijat Vlade je odgovorio da je zahtevom tražen preveliki broj dokumenata, kao i da je potreban *što precizniji opis informacije koja se traži*.

Imajući u vidu da je zahtevom precizirano koja vrsta informacija se traži, u vezi sa kojim subjektima, kao i da je zahtevom bio naznačen period za koji se informacije traže, gotovo je nemoguće tumačenje po kom je upućeni zahtev u celini neprecizan odnosno nejasan. Generalni sekretarijat Vlade RS je imao dovoljnu količinu informacija da dostavi bar deo traženih informacija, a da u nekom delu (koji je možda nedovoljno precizan) zatraži dodatna pojašnjenja. Umesto toga Generalni sekretarijat je zauzeo paušalan stav da je zahtev u potpunosti nejasan, uprkos tome što su u zahtevu navedene specifične vrste informacija odnosno dokumentacije koja se traži. Ovakvo, *pro forme* postupanje, ne može se smatrati poštovanjem Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.³⁴

Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja

Zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja koji je upućen Ministarstvu za rad, boračka i socijalna pitanja odnosio se na sve primljene zahteve za sprovođenje nadzora, primljene prijave, sprovedene postupke nadzora, sačinjene zapisnike, donete pravne mere i preduzete radnje, podnete prekršajne i krivične prijave i doneta rešenja u vezi sa radom društava kapitala iz uzorka. Ova institucija nije odgovorila na upućeni zahtev i protiv ove institucije podneta je žalba Povereniku zbog nepostupanja u zakonskom roku (tzv. žalba zbog „ćutanja uprave“). Povodom žalbe Poverenik je 14.08.2020. godine doneo rešenje u kojem je naložio Ministarstvu da Partnerima Srbija dostavi tražene informacije. Ministarstvo do zaključenja ove publikacije nije postupilo po rešenju Poverenika, odnosno dostavilo tražene informacije.

Ono što posebno zabrinjava je da se Ministarstvo „brnilo ćutanjem” i tokom žalbenog postupka. Iz rešenja Poverenika se vidi da Ministarstvo nije dostavilo izjašnjenje na žalbu koje je od njega zatražio Poverenik. Na ovaj način Ministarstvo je pokazalo potpuno odsustvo volje za postupanjem u skladu sa Zakonom.³⁵

34 Dokumentacija koja se odnosi na postupanje Generalnog sekretarijata Vlade Republike Srbije dostupna je na sledećem linku: <https://www.partners-serbia.org/public/documentations/Generalni%20sekretarijat%20Vlade%20Republike%20Srbije.pdf>

35 Dokumentacija koja se odnosi na postupanje Ministarstva za rad dostupna je na sledećem linku: <https://www.partners-serbia.org/public/documentations/Ministarstvo%20za%20rad%20bora%C4%8Dka%20i%20socijalna%20pitanja.pdf>

Javne institucije koje ne dostavljaju traženu dokumentaciju odlikuju sledeći elementi:

- Visok stepen formalizma u postupanju i komunikaciji, uz korišćenje svih dozvoljenih sredstava kako bi se usporilo davanje podataka. Primer za ovakvu komunikaciju je Komisija za zaštitu konkurencije. Takođe, neke od institucija iz uzorka koje inače odlikuje (izuzetan/preterani) formalizam u postupanju, u isto vreme propuštaju da primene svoje procesne obaveze iz Zakona, tako što prilikom dostavljanja odgovora tražioca informiše da ne može dobiti sve tražene informacije, bez donošenja rešenja o odbijanju (dela) zahteva. Primer za takvo postupanje jeste Ministarstvo privrede.
- Insistiranje na pisanoj komunikaciji i to u obliku štampanih odgovora koji se razmenjuju putem pošte ili drugih oblika dostave bez dodatne mogućnosti da se na drugi način pojašne i razmene detalji traženih informacija (uprkos ostavljenim podacima za kontaktiranje u upućenim zahtevima).
- Tretman podnosilaca zahteva kao lica koja prema stavovima institucija iz uzorka moraju da imaju nivo poznavanja predmeta iz nadležnosti institucija na način na koji ga imaju zaposleni u instituciji. Primeri za ovakvo postupanje u ovoj grupi institucija su Ministarstvo privrede i Komisija za zaštitu konkurencije.
- U vezi sa prethodnim je i nepostojanje stvarne ili suštinske otvorenosti institucija, koje prethodno ne daju dovoljno podataka potencijalnim tražiocima da izvrše pripremu i preciziranje zahteva. Primeri za ovakvo postupanje su Ministarstvo privrede i Komisija za zaštitu konkurencije.
- Odbijanje dostavljanja podataka i nakon preciziranja. Primer za ovakvo postupanje je Komisija za zaštitu konkurencije.
- Upotreba argumentacije da se radi o poslovnim tajnama i drugim oblicima poverljivosti podataka kao osnova za odbijanje zahteva. Tražene informacije i dokumentacija se često ne analiziraju detaljno sa aspekta poverljivosti, već se davanje informacije odbija paušalnom ocenom da se poslovne tajne i poverljivost mogu narušiti. Primeri za ovakvo postupanje su Državno pravobranilaštvo, a donekle i Ministarstvo finansija.
- Privid postupanja koji se završava formalnim delom postupanja koji se sastoji u poučavanju i upućivanju na preciziranje, bez stvarne namere da se postupi i primaocu dostave traženi podaci. Primeri za ovakvo postupanje su Komisija za zaštitu konkurencije, Ministarstvo finansija i Generalni sekretarijat Vlade Republike Srbije.

Odgovori društava kapitala i javnih preduzeća

S obzirom na to da je jedan od ciljeva ove analize bio i upoređivanje dobijenih odgovora od institucija Republike Srbije sa odgovorima dobijenim od društava kapitala i javnih preduzeća, u ovom delu opisaćemo postupanje društava kapitala po upućenim zahtevima.

Preduzeće Telekom Srbija a.d. odgovorilo je u svoje i u ime povezanog preduzeća **Telus a.d.** da ova dva preduzeća nisu organi javne vlasti i da nemaju obaveza da postupaju po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Interesantno je da su naveli i da je opšte poznata i nesporna činjenica da Telekom Srbija ne spada u krug obveznika Zakona, iako višegodišnja praksa svih nadležnih organa u ovoj oblasti pokazuje suprotno. Napominjemo da od Telusa a.d. nismo dobili odgovor na dostavljeni zahtev.³⁶

Holding kompanija Krušik a.d. Valjevo je na pet upućenih zahteva u svakom odgovoru dostavila rešenje o odbijanju zahteva i u obrazloženjima na isti način navela da je Krušik određeno kao „društvo od posebnog značaja za odbranu i bezbednost zemlje” koje je prema član 9. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja isključeno ili ograničeno u vezi davanja određenih informacija. Dalje su u obrazloženju naveli da tražene informacije o poslovanju ne mogu dostaviti tražiocu jer su iste zaštićene određenim stepenom tajnosti i smatraju se poslovnom tajnom društva. Za ostale informacije čija sadržina nije određena kao poslovna tajna, u Krušiku smatraju da nisu dužni da tražiocu informacija učine dostupnim podatke kojima raspolažu drugi državni organi kao organi javne vlasti, te da se isti mogu tražiti od nadležnih organa koji zastupaju opšti javni interes.

Iako je Krušik u svom odgovoru na zahteve naveo da su tražene informacije zaštićene određenim stepenom tajnosti, u odgovoru nedostaje obrazloženje zašto se tražene informacije smatraju tajnim, kao i koji dokument je prema kojem osnovu zaštićen i kojim stepenom tajnosti. S obzirom da se u obrazloženju odbijanja zahteva Krušik poziva i na akte kojima određuje i stepen tajnosti dokumenata, nejasno je da li su svi dokumenti za koje se odbija dostavljanje u potpunosti tajni ili su tajni samo određeni delovi tih dokumenata.

U svakom slučaju, ne ulazeći u opravdanost tajnosti dokumenata, odgovoru Krušika nedostaje precizno obrazloženje i pojašnjenje stepena tajnosti za svaku informaciju i dokument. Interesantno je da se Krušik o mišljenjima i izveštajima koje ima u svom posedu ali se nalaze i u

36 Dokumentaciju koja se odnosi na postupanje Telekoma Srbija nalazi se na sledećem linku: <https://www.partners-serbia.org/public/documentations/Telekom%20Srbija.pdf>

posedu drugih institucija (Državnog pravobranilaštva i Državne revizorske institucije) ne izjašnjava kao o tajnim, međutim propušta da ih dostavi, i upućuje tražioca da je ove dokumente moguće zatražiti i dobiti od drugih institucija.

Upravo iz tih razloga Partneri Srbija su izjavili žalbu Povereniku protiv postupanja Krušika. Poverenik je 14.08.2020. godine doneo rešenje u kom nalaže Krušiku da nam dostavi tražene informacije. U rešenju Poverenika, se između ostalog navodi: „*Prvostepeni organ (Krušik)... 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 od javnog značaja(...). Naime, da bi organ vlasti uskratio pristup traženim informacijama iz razloga tajnosti, obavezan je da dokaže da je, pored uslova da se radi o informaciji ili dokumentu za koji je propisom ili službenim aktom zasnovanim na zakonu određeno da se čuva kao tajna, odnosno koji je dostupan samo određenom krugu lica, ispunjen i drugi uslov da se radi o informaciji ili dokumentu zbog čijeg bi odavanja mogle nastupiti teže pravne ili druge posledice po interese zaštićene zakonom, koji pretežu nad interesom za pristup informacijama, odnosno neophodno je utvrditi da bi taj interes pristupom informaciji bio ozbiljno ugrožen. Pri tome se ne misli na hipotetičku mogućnost nastupanja štete, već na stvarnu, realnu štetu.*“ Ovime je potvrđen stav Partnera Srbija da informacija o radu Krušika, koje su tražene zahtevom, treba da budu dostupne javnosti.

U rešenju Poverenika se takođe navodi i da tražilac informacija ima pravo da izabere kojem organu će uputiti zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja u situacijama kada više organa vlasti poseduje traženu informaciju, a da organ vlasti ne sme tražioca upućivati na drugi organ ukoliko poseduje traženu informaciju. Do zaključivanja ove publikacije, Krušik nije postupio po rešenju Poverenika, odnosno nije nam dostavio tražene informacije.³⁷

Infrastrukture železnica Srbije rešenjem su odbile zahtev smatrajući da je tražen prevelik broj informacija.³⁸

Zavod za ispitivanje oružja i municije iz Kragujevca je u postupanju na upućeni zahtev najpre usmenim putem zatražio pojašnjenje u vezi sa ra-

37 Dokumentacija koja se odnosi na postupanje Holding korporacije Krušik, kao i na postupak zaštite prava pred Poverenikom, dostupna je na sledećem linku: <https://www.partners-serbia.org/public/documentations/Holding%20Korporacija%20Kru%C5%A1ik.pdf>

38 Dokumentacija koja se odnosi na postupanje Infrastruktura železnice Srbije dostupna je na sledećem linku: <https://www.partners-serbia.org/public/documentations/Infrastruktura%20%C5%BDeleznice%20Srbije.pdf>

zlozima za traženje ovih informacija (iako po članu 15. stav 4 Zakona o slobodnom pristup informacijama od javnog značaja nije obavezujuće za dobijanje traženih informacija navoditi razloge), uz navođenje da će odgovore dostaviti. Međutim, pisani odgovor do zaključenja rada na ovoj analizi nije dostavljen.

JP Putevi Srbije su u svom odgovoru dostavili određeni deo podataka u vezi sa traženim informacijama, uputili tražioca na veb stranice na kojima se nalaze traženi odgovori, i zatražili pojašnjenje i preciziranje (navođenje dopunskih podataka) u vezi sa postavljenim pitanjima, pre svega zbog obimnosti traženih podataka. Za veći broj pitanja u odgovoru su naveli da ne raspolažu traženim informacijama.³⁹

Železnice Srbije a.d. su u svojim odgovorima dostavili deo tražene dokumentacije, naveli su da veliki deo informacija nije moguće dostaviti zbog obimnosti traženih podataka, da ne poseduju veliki deo tražene dokumentacije, i uputili na veb stranicu Železnica na kojoj je moguće pronaći deo traženih informacija i dokumenata. U formalnom/procesnom smislu Železnice su propustile da postupe u skladu sa članom 16. st. 10 Zakona, odnosno da doneseu rešenje o odbijanju (dela) zahteva.⁴⁰

Preduzeća **JP Srbijagas, Air Serbia i Park prirode Mokra gora d.o.o.** do zaključenja analize nisu dostavila odgovore na primljene zahteve.

Navedeno postupanje društava kapitala još jednom je pokazalo opravdanost korišćenja alternativnih mehanizama za prikupljanje informacija. Iz prikazanog se vidi da značajna većina navedenih obveznika Zakona ne postupa u skladu sa Zakonom, bilo tako što odbija da prihvati svoj status obveznika Zakona, bilo tako što u odgovorima propušta da primeni procesne ili materijalne preduslove iz Zakona kada uskraćuje informacije, ili tako što uopšte ne postupi po zahtevu (ćutanje uprave). Takođe, iz priloženog se vidi da smo u nekim slučajevima istu vrstu informacije uspevali da dobijemo od alternativnih izvora informacija, dok su nam ih primarni izvori – društva kapitala - uskratili.

39 Dokumentacija koja se odnosi na postupanje JP Putevi Srbije dostupna je na sledećem linku: <https://www.partners-serbia.org/public/documentations/JP%20Putevi%20Srbije.pdf>

40 Dokumentacija koja se odnosi na postupanje Železnice Srbije dostupna je na sledećem linku: <https://www.partners-serbia.org/public/documentations/%C5%BDeleznice%20Srbije.pdf>

ZAKLJUČCI ISTRAŽIVANJA

36

Alternativni izvori zvaničnih informacija o radu društava kapitala i javnih preduzeća

Prva grupa zaključaka odnosi se na upotrebljivost predstavljenog istraživačkog pristupa, koji se zasniva na prikupljanju informacija o radu društava kapitala iz drugih izvora, odnosno od drugih javnih institucija. Druga grupa zaključaka odnosi se na specifičnosti u postupanju tih alternativnih izvora informacija.

- a) Dometi istraživačkog pristupa zasnovanog na prikupljanju informacija od alternativnih izvora informacija o radu društava kapitala

Istraživanje je pokazalo da deo javnih institucija (koje su u ovoj analizi navedene kao alternativni izvori informacija) predstavlja dobar izvor informacija o radu društava kapitala. Metodologija koja predviđa prikupljanje informacija od alternativnih izvora u praksi se pokazala veoma uspešnom i korisnom kod institucija koje dostavljaju tražene podatke.

Primenom predstavljene istraživačke metodologije, pokazalo se da možemo doći do dokumentacije iz sudskih i drugih postupaka iniciranih protiv odgovornih lica u društvima kapitala, zatim dokumentacije u vezi sa različitim fazama procesa javnih nabavki, ishoda revizije i dokumentacije koja je predmet revizije, dokumentacije u okviru finansijskog poslovanja, izveštaja o radu, itd.

U tom smilu, korišćenje alternativnih mehanizama za pribavljanje informacija pokazalo se kao delotvoran pristup za novinare i medije, istraživače, udruženja građana, aktiviste, sindikate, i sve druge koji su zainteresovani da se informišu i istraže na koji način društva kapitala u javnom vlasništvu upravljaju javnim resursima.

Upotrebljivost ovakvog pristupa se pokazala manje delotvornom kod dela institucija koje su uskratile deo ili sve tražene informacije. Međutim, ovakvo postupanje institucija ne umanjuje značaj i ispravnost nastojanja da se korišćenjem alternativnih mehanizama dođe do informacija o radu društava kapitala, već ukazuje da i među drugim javnim institucijama postoje problemi u primeni pravnog okvira u oblasti prava javnosti da zna.

Postupci zaštite prava koji su preduzeti u okviru ovog istraživanja (kada su alternativni izvori informacija neosnovano uskraćivali informacije) deli-

mično su urodili plodom. Neki od postupaka su do zaključenja ove analize okončani u korist istraživača, dok su neki postupci još u toku. Ovo sugeriše da tražioci informacija treba da koriste sve raspoložive pravne mehanizme koji im stoje na raspolaganju, naročito ukoliko se time mogu napraviti strateške promene u postupanju određenih institucija, što posledično dovodi i do veće transparentnosti institucija.

b) Način postupanja alternativnih izvora informacija o radu društava kapitala

Postupanje Prekršajnog suda u Beogradu i Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki upućuje na to koliko je važna usmena komunikacija između tražioca i primaoca zahteva, kao i mogućnost uvida u dokumentaciju institucije, kao model postupanja, radi utvrđivanja šta tražilac želi da dobije, a šta javna institucija može da ustupi. Proaktivan stav javnih institucija kakve su ove dve u smislu otvorenog i direktnog odnosa sa tražiocima informacija, usmenih i pisanih razjašnjenja sa ciljem što preciznijeg i boljeg odgovora, pokazuje transparentnost rada ovih javnih institucija. Ovo je značajan pokazatelj budućih postupanja obveznika Zakona, a tražiocima put za precizno pripremanje zahteva i kreiranje realnih očekivanja od institucija.

Državna revizorska institucija i Uprava za javne nabavke su primer institucija koje postupaju i dostavljaju sve ono što imaju u posedu od traženih dokumenata, a što je moguće dostaviti u trenutku prijema zahteva za pristup informacijama, i svakako jesu dobar alternativni izvor podataka o radu društava kapitala i javnih preduzeća. Sekretarijat za komunalne poslove grada Beograda predstavlja primer javne institucije koja ima nameru da postupa, i dostavlja sve tražene dokumente. Istovremeno, postupanje ove institucije ukazuje da pristup informacijama može biti otežan usled uslovljavanja dostavljanja informacija plaćanjem taksi. Ovakvim praksama tražioci informacija treba da se suprotstave utemeljenom pravnom argumentacijom zasnovanom na Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Ovakvo postupanje u isto vreme potvrđuje da organi javne vlasti nedovoljno poznaju propise koji se odnose na oblast pristupa informacijama od javnog značaja.

Zajednički imenitelj za nabrojane institucije je da postupaju u okviru zakonskih rokova, podstiču usmenu ili pisanu komunikaciju i brzo rešavaju probleme koji mogu nastati kao posledica nerazumevanja predmeta zahteva. Izlaze u susret podnosiocima zahteva koji nisu u potpunosti precizno odredili predmet zahteva, prilagođavaju se potrebama tražilaca i u velikoj meri postupaju po principima transparentnosti. Deluju proaktivno pa se veliki broj podataka o radu koji sadrži i informacije o radu društava kapitala i javnih preduzeća može pronaći u okviru njihovih izveštaja o radu i in-

ternet stranica koji mogu biti odličan izvor ali i dobra osnova za pripremu zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

Institucije koje ne dostavljaju informacije po zahtevima za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i nisu dobri alternativni izvori podataka o radu društava kapitala i javnih preduzeća su Komisija za zaštitu konkurencije, Državno pravobranilaštvo, Ministarstvo privrede (konkretno Sektor za kontrolu i nadzor rada javnih preduzeća), Ministarstvo finansija- Poreska uprava, Generalni sekretarijat Vlade Republike Srbije i Ministarstvo za rad, boračka i socijalna pitanja. Nabrojane institucije Republike Srbije ne postupaju uopšte po zahtevima ili nemaju stvarnu nameru da dostave informacije koje nastaju u njihovom radu ili ih imaju u posedu, iako predstavljaju veoma dobar potencijalni izvor podataka.

Analizom je uočen problem u pribavljanju informacija jer deo ovih institucija formalno postupa po zahtevima ali ne dostavlja tražene informacije. Na ovaj način troše se resursi na takozvano *pro forma* postupanje, dakle bez stvarne namere da se dostave traženi podaci. Ove institucije odlikuje postupanje u okviru zakonskih rokova uz visok stepen formalnosti, koji se ogleda i u postavljanju neracionalnih zahteva da tražilac ima znanje o radu institucije na nivou lica koja su u njoj zaposlena.

Ono što je karakteristično za ove javne institucije je da svojim izuzetnim formalizmom, zahtevima za pojašnjavanje ili preciziranjem (čime donekle i zloupotrebljavju svoju poziciju, umesto da tražiocima informacija kao „neuke stranke“ pouče o njihovim pravima) i izostankom detaljnih obrazloženja, pristup informacijama čine znatno težim. Umesto da podstiču i na taj način olakšavaju pristup i dostavljanje podataka tako što pružaju podršku i pomoć tražiocima (svi traženi podaci su u osnovi javni dok se ne utvrdi da postoje razlozi za nedostavljanje tražiocima), ove institucije se *de facto* zatvaraju, čime direktno utiču na porast nepoverenja stručne javnosti, a posledično i građana u rad institucija.

Javne institucije poput Komisije za zaštitu konkurencije i Državnog pravobranilaštva u razlozima za odbijanje zahteva pozivaju se na poverljivost dokumenata koje imaju u svom posedu.

Međutim, ono što zapravo jeste sporno nije sama poverljivost, već izostanak detalja o tome koji deo dokumenta je poverljiv ili da li se to odnosi na čitav dokument i/ ili čitav zahtev. Propust da se svaki dokument individualno proceni i obrazloži ostavlja prostor za nastavak reakcije i ulaženje u postupke po redovnim pravnim lekovima. Paušalno pozivanje na pretežniji interes u odnosu na pravo javnosti da zna, i to bez detaljne provere svakog pojedinačnog dokumenta nije ni dobro ni opravdano,

ali ni zakonito. To je naročito važno kad ne postoji prethodno određena poverljivost u skladu sa zakonom (prilikom sačinjavanja dokumenta).

U načelu, javne institucije, kao i drugi organi javne vlasti bi trebalo da dozvole uvid ili dostave sve one informacije koje nisu označene kao tajni dokumenti/informacije tj. da obrazloži zašto je određen dokument označen na taj način. To se posebno odnosi na dokumente koji zapravo nemaju oznaku poverljivosti ili gde se poslovna tajna mora u svakom pojedinačnom slučaju tumačiti. Tražena dokumenta sadrže veliki broj informacija koje nisu tajna, pa se na primer, dva ili tri sporna dela (pasusa) mogu ukloniti ili zaštititi, a ostatak dokumenta ustupiti tražiocu. S obzirom na predmet traženja, deo institucija iz uzorka nije posebno utvrđivao da li se i na koji način nanosi šteta društvima čije su informacije o radu bile predmet zahteva, bez obzira na to da li su ti podaci i dokumenti zvanično označeni kao tajni/poverljivi. U slučaju Komisije vidimo da je institucija nastupila sa opštom pretpostavkom da se može naneti znatna šteta bez preciznog utvrđivanja i procene da li bi se to zaista dogodilo kada bi se informacija i dokumenta javno objavila.

Javne institucije koje uopšte ne postupaju ili koje na kraju komunikacije ne dostave ono što je traženo, ne vrednuju princip koji znači da je podatak koji imaju u posedu važan zbog funkcionisanja sistema u korist građana kao tražilaca, a ne zbog same institucije ili informacije koja je u njenom posedu. Uskraćivanjem informacija o radu društava kapitala, a posredno i svom radu, ove institucije grade, demokratskom društvu nesvojestvenu, sliku o sebi kao vlasniku informacija i veoma subjektivnom donosiocu odluke o tome ko treba da ima uvid u podatke.

PREPORUKE

Imajući u vidu zaključke istraživanja, moguće je formulisati sledeće preporuke, grupisane u četiri celine.

Preporuke za tražioce informacija

Kako je ovo istraživanje pokazalo, brojne javne institucije imaju u svom posedu raznovrsne informacije o radu društava kapitala i javnih preduzeća. Sledeće preporuke su posebno upućene istaživačkim novinarima, udruženjima građana, aktivistima, sindikatima i drugima koji koriste mehanizme iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja za prukupljanje informacijama o radu organa javne vlasti:

1. Upućivati zahteve svim javnim institucijama koje u svom posedu imaju ili mogu imati informacije o radu društava kapitala i javnih preduzeća.
2. Radi uštede vremena u postupku traženja informacija, važno je da predmet zahteva budu jasan i precizan (u meri u kojoj je to moguće), što se može obezbediti koristeći izveštaje o radu ili druge specijalizovane dokumente koje javne institucije sačinjavaju u vezi sa poslovima koje obavljaju.
3. Iskoristiti sva dozvoljena pravna sredstva protiv javnih institucija koje ne odgovaraju na primljene zahteve za pristup informacijama od javnog značaja, ili postupaju ali ne dostavljaju tražene informacije.
4. Kod dostavljanja odgovora od strane institucija, insistirati da se poverljivi podaci, ukoliko su deo traženih dokumenata, dostave u zaštićenoj formi odnosno da deo podataka koji predstavlja poverljive podatke bude izostavljen prilikom postupanja po zahtevu.
5. Zahtevati dostavljanje preciznih obrazloženja i detaljnih podataka u vezi sa razlozima za poverljivost/tajnost podataka kod informacija i dokumenata koji sadrže te informacije a za koje organi smatraju da ne postoji opravdan interes da budu dostupni javnosti. Od javnih institucija tražiti dodatno i precizno obrazloženje razloga za poverljivost svakog pojedinačnog dokumenta a tek ukoliko takvo obrazloženje izostane, izjaviti žalbu Povereniku.

6. Istraživati povezane informacije i dokumente koji su objavljeni, a u vezi sa kojim institucije odbijaju da objave podatke i kopije dokumenata (ukoliko je određen dokument objavljen, načelno nema razloga da povezani dokumenti budu poverljivi).
7. Koristiti dobijene odgovore i dokumentaciju za dalje istraživanje s obzirom da postoji velika mogućnost da se ista ili povezana dokumenta nalaze u posedu drugih institucija sa povezanim nadležnostima. Objavljivati dobijene odgovore i informacije kako bi se pomoglo i drugim potencijalnim tražiocima koji nisu u posedu ovakvih podataka.

Preporuke za javne institucije kao alternativne izvore informacija o radu društava kapitala i javnih preduzeća

1. Dostavljati tražene informacije, bez obzira na to što nisu nastale u radu same javne institucije već su deo podataka koji služe da bi institucija obavljala poslove iz svojih nadležnosti.
2. S obzirom na to da su najvećim delom u ulozi kontrolnih organa u okviru nadležnosti koje imaju, javne institucije treba da postupaju po primljenim zahtevima i dostave sve podatke koji se odnose na donete pravne akte u vezi sa radom ili postupcima društava kapitala i javnih preduzeća.
3. Dostavljati detaljna obrazloženja u vezi sa informacijama i dokumentima za koje smatraju da nema interesa da budu objavljeni, odnosno obrazloženje zbog čega se deo traženih informacija ne može dostaviti, naročito kada kod takvih dokumenata ne postoji prethodno utvrđena poverljivost ili tajnost prema posebnim zakonima, već je predmet ocene imaoca informacije i dokumenta o tome koji interes preteže u odnosu na lice na koje se informacija odnosi.
4. Ukoliko lice koje postupa po zahtevu za slobodan pristup informacijama od javnog značaja ima dileme ili smatra da zahtev nije dovoljno jasan, smatramo da bi u cilju efikasnijeg postupanja, primer dobre prakse bilo direktno obraćanje tražiocu informacija putem telefona (ukoliko je on naznačen). Na taj način ubrzava se postupak dobijanja informacija ali i umanjuje trošenja resursa institucije na postupanje.

Preporuke za društva kapitala i javna preduzeća kao osnovne izvore informacija

1. Poštovati osnovne misije i ciljeve zbog kojih su društva kapitala i javna preduzeća preduzeća i osnovana, a to je rad u interesu građana i Republike Srbije, pa u tom smislu preporučuje se pro-

aktivno postupanje i objavljivanje informacija i dokumenata o svom radu.

2. Poštovati Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, smanjiti bespotrebno trošenje vremena i resursa odbijanjem postupanja i žalbenim procesima od strane nezadovoljnih tražilaca pred Poverenikom ili u postupcima pred nadležnim prekršajnim sudovima.
3. Takođe, kao i kod alternativnih izvora podataka, tražiocima dostavljati detaljna obrazloženja u vezi sa informacijama i dokumentima za koje smatra da ne postoji interes javnosti da budu objavljena. Ovo je naročito bitno kada kod takvih dokumenata ne postoji prethodno utvrđena poverljivost ili tajnost prema posebnim zakonima, već je predmet ocene organa vlasti o tome koji interes preteže u odnosu na objavljivanje konkretne informacije odnosno dokumentacije.
4. U ovom smislu, pozivamo društva kapitala, odnosno njihove rukovodioce, da objektivno tumače privatni i javni interes i ne budu „vlasnici” informacija, već da u skladu sa svojim nadležnostima, ulogom u društvu i vlasničkom strukturom, prihvate da upravljaju javnim resursima, da stoga treba da polažu račun građanima za svoj rad, tako što će svoj rad učiniti transparentnim.
5. Kontinuirano revidirati svoje postupke i na osnovu toga unapređivati sopstvene akte kojima se uređuju pravila i procedure u vezi sa internim postupanjima (u tom smislu izmeniti i dopuniti pravilnike ili poslovnike o radu osnaživanjem interne kontrole i revizije, predvideti u planovima rada za narednu godinu posebno razmatranje postupanja odgovornih lica).

Preporuke za predlagače, donosiocje propisa i nadzorne organe

1. Ponovo pokrenuti javnu raspravu o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i rešiti pitanja koja i dalje ostaju otvorena, pre svega u vezi sa najavljenim novim osnovama ograničenja prava javnosti da zna, pitanjem izmeštanja inspekcijskog nadzora na instituciju Poverenika, ali i najboljim načinima da se omogući izvršenje Poverenikovih rešenja.
2. Redovno sprovoditi nadzor kod javnih institucija, društava kapitala i javnih preduzeća koji češće odbijaju da postupe po primljenim zahtevima, odnosno ne dostavljaju tražene informacije, ili se ne smatraju obveznicima Zakona (primer Telekom Srbija i Telus).

3. Nadzor učiniti efikasnim i efektivnim, učiniti sve što je moguće da se izbegne status i praktični osećaj „nekažnjivosti” kod javnih institucija (odnosno njihovih rukovodilaca) koje su uporne u izbegavanju primene pravnog okvira prava javnosti da zna. U tom smislu, potrebno je redovno procesuirati i kažnjavati prekršioce Zakona, i na taj način ne dozvoliti uspostavljanje redovnog nepostupanja kao modela ponašanja kod društava kapitala i javnih preduzeća.
4. Kroz izmene i dopune postojeće i predložene regulative Zakona, unaprediti proaktivnu komponentu ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama izmenom važećeg člana 39. Zakona koji propisuje objavljivanje informatora o radu koji bi trebao da sadrži više korisnih informacija o radu organa javne vlasti.
5. Ustanoviti stalni i efikasan mehanizam koji će kontinuiranim radom na više nivoa unaprediti ostvarivanje prava (nadležni skupštinski odbori i druga stalna tela koja treba da doprinesu poboljšanju kontrole postupanja organa javne vlasti).

