

Kako unaprediti transparentnost medijskih sadržaja sufinansiranih javnim novcem?

Ivan Grujić
Aleksandar Ivić

Novembar 2020.



Izradu ove analize pomogla je Misija OEBS-a u Srbiji. Stavovi izrečeni u analizi pripadaju isključivo autoru i njegovim saradnicima i ne predstavljaju nužno zvaničan stav Misije OEBS-a.

Sadržaj

Analiza pravnog okvira za pristup medijskim sadržajima sufinansiranih javnim novcem

Uvod.....	1
Zakon o javnom informisanju i medijima.....	3
Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.....	4
Zakon o autorskim i srodnim pravima.....	5
Zakon o elektronskoj upravi.....	7
Zakon o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju.....	11
Zakon o kontroli državne pomoći.....	13
Strategija reforme javnog informisanja 2020-2025.....	14
Strategija reforme javne uprave.....	14
Strategija razvoja informacionog društva 2010-2020.....	15
Strategija razvoja mreža nove generacije 2018-2023.....	16
Plan rada Vlade za 2020. godinu.....	16
Program razvoja elektronske uprave u Republici Srbiji 2020-2022.....	17
Glavni nalazi intervjua o transparentnosti medijskih sadržaja od javnog interesa.....	18
Inicijativa za digitalizacijom državne pomoći u konkursima za sufinansiranje medijskih sadržaja u Akcionom planu Partnerstva za otvorenu upravu 2020-2022.....	21
Preporuke.....	22

Analiza pravnog okvira za pristup medijskim sadržajima sufinansiranih javnim novcem

Uvod

Odbor za ljudska prava Niš dobio je podršku Misije OEBS-a u Srbiji da istraži pravne i tehničke prepreke i mogućnosti za unapređenje transparentnosti medijskih sadržaja sufinansiranih javnim novcem. Nakon istraživanja urađene su preporuke kako povećati transparentnost medijskih sadržaja u cilju unapređenja konkursa radi ostvarivanja javnog interesa u oblasti javnog informisanja.

Nova pravila za sprovođenje konkursa za sufinansiranje medijskih sadržaja od javnog interesa primenjuju se od 2015.g. U prvoj godini odvojeno je oko dve milijarde dinara za sufinansiranje medijskih sadržaja na svim nivoima vlasti (lokalni, pokrajinski i republički nivo). Koalicija novinarskih i medijskih udruženja koju čine Udruženje novinara Srbije (UNS), Nezavisno udruženje novinara Srbije (NUNS), Nezavisno društvo novinara Vojvodine (NDNV), Lokal Pres (LP) i Asocijacija nezavisnih elektronskih medija (ANEM) prva je radila analizu projektnog sufinansiranja medijskog sadržaja od javnog interesa. Na osnovu rada Medijske koalicije nastao je Priručnik za članove komisija za ocenjivanje projekata za ostvarivanje javnog interesa u javnom informisanju¹ i Bela knjiga konkursnog sufinansiranja javnog interesa u sferi javnog informisanja². **U Beloj knjizi su istaknuti problemi nedovoljne transparentnosti procesa, nepostojanja obavezne evaluacije projekata i nedorečene zakonske regulative.** UNS je u saradnji sa partnerima (NUNS, NDNV, Lokal Pres i ANEM) napravio bazu projekata kojima su sufinansirani medijski sadržaji od javnog interesa <https://finansiranjemedija.rs>. Baza ima pretragu po nazivu medija, po konkursu, po podnosiocu projekta i po komisiji.

U 2018.g. BIRN Srbija, Fondacija Slavko Ćuruvija i NUNS objavili su istraživanje o transparentnosti projektnog sufinansiranja medijskih sadržaja.³ Jedan od ključnih nalaza je da su **javne institucije koje dodeljuju sredstva za sufinansiranje medijskih sadržaja potpuno netransparentne u delu**

¹ Priručnik za članove komisija za ocenjivanje projekata za ostvarivanje javnog interesa u javnom informisanju (2016), Nezavisno društvo novinara Vojvodine, <http://www.ndnv.org/wp-content/uploads/2016/12/Prirucnik.pdf>.

² Bela knjiga konkursnog sufinansiranja javnog interesa u sferi javnog informisa (2016), Nezavisno društvo novinara Vojvodine, <http://www.ndnv.org/wp-content/uploads/2016/06/BelaKnjigaWEB.pdf>.

³ BIRN Srbija (2018) „Transparentnost projektnog sufinansiranja medijskih sadržaja“, <https://kazitrasi.rs/wp-content/uploads/2018/03/Transparentnost-projektnog-sufinansiranja-medijskih-sadrzaja.pdf>.

praćenja i kontrole odobrenih, odnosno finansiranih medijskih projekata. Istraživači su ocenili učinak institucija u ovoj oblasti sa 3%.

Centar za održive zajednice iz Novog Sada realizuje projekat „Otvorenim podacima do kvalitetnijeg projektnog sufinansiranja medijskih sadržaja“. Cilj projekta je prikupljanje i verifikacija podataka o rezultatima konkursnog sufinansiranja medija na svim nivoima vlasti od 2015. godine, razvoj otvorene baze i veb aplikacije za njeno korišćenje koja će sadržati korisna uputstva državnim organima nadležnim za sufinansiranje medija za otvaranje ovih podataka širem krugu korisnika i njihovo objavljivanje na internet stranici otvorenih podataka Republike Srbije (data.gov.rs). Projekat po prvi put uvodi u klasifikaciju odobrenih projekata po osam tema: ekologija, ekonomija, informativni program, kultura, ne privilegovane grupe, ostalo, sadržaj na manjinskim jezicima i sport.

Postoji potreba da se unapredi transparentnost i pristupačnost medijskim sadržajima sufinansiranim javnim novcem. Odbor za ljudska prava Niš izneo je predlog da svi medijski sadržaji budu besplatno dostupni preko interneta za konzumiranje. Ovo znači da građani koji koriste internet mogu besplatno da čitaju novinarske tekstove, slušaju radio emisije ili gledaju TV emisije koje su sufinansirane novcem građana. **U ovim delu analiziraćemo određene propise i njihov uticaj na predlog da medijski sadržaji od javnog interesa budu dostupniji građanima na internetu. Predložićemo šta je potrebno izmeniti da bi se unapredila dostupnost i transparentnost medijskih sadržaja od javnog interesa.** Lakši pristup medijskim sadržajima treba da unapredi kvalitet i smanji potencijalne zloupotrebe.

Zakon o javnom informisanju i medijima

Pravilnik o sufinansiranju projekata za ostvarivanje javnog interesa u javnom informisanju

Zakon o javnom informisanju i medijima⁴ je propis koji sadrži najveći broj pravila o procesu sufinansiranja medijskih sadržaja od javnog interesa. Prvi put se definiše šta je javni interes u javnom informisanju⁵. Sufinansiranje medijskih sadržaja je jedan od načina za ostvarivanje javnog interesa u javnom informisanju⁶.

Organi nadležan za poslove javnog informisanja Republike Srbije, autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave nadležni su za konkurse za sufinansiranje medijskih sadržaja. Zakon određuje da se konkursi za sufinansiranje projekata u oblasti javnog informisanja organizuju za: (1) proizvodnju medijskih sadržaja i (2) organizovanja i učešća na stručnim, naučnim i prigodnim skupovima kao i unapređivanja profesionalnih i etičkih standarda u oblasti javnog informisanja. Najmanje 90% opredeljenih sredstava iz konkursa organ javne vlasti mora da se opredeli za sufinansiranje medijskih sadržaja.⁷

Glavni cilj konkursa je proizvodnja medijskih sadržaja od javnog interesa. Zakon ne predviđa obavezu procene kvaliteta (evaluaciju) medijskih sadržaja sufinansiranih javnim novcem. U Pravilniku o sufinansiranju projekata za ostvarivanje javnog interesa u javnom informisanju⁸ predviđena je da organ javne vlasti, po završetku projektnog sufinansiranja, može da uradi izveštaj o sprovedenom konkursu i analizu kvaliteta podržanih projekata. Za analizu kvaliteta podržanih projekata, organ javne vlasti može da angažuje nezavisne stručnjake za medije ili medijske radnike.⁹ Proizvođači medijskih sadržaja dužni su da dostave narativni i finansijski izveštaj organu javne vlasti. Zakon kaže da su dužni da dostave i dokaze o realizaciji projekta.¹⁰ Pretpostavljamo da su dokazi o realizaciji projekta medijski sadržaji nastali u okviru projekta, ali to ne piše izričito u zakoni ili pravilniku.

Na osnovu analize Zakona o javnom informisanju i medijima zaključujemo da ne postoje pravne prepreke za objavljivanje medijskih sadržaja sufinansiranih javnim novcem. Međutim, zbog pravne sigurnosti, potrebno je jasno definisati obavezu objavljivanja medijskih sadržaja od javnog interes ukoliko se želi njihovo proaktivno objavljivanje.

⁴ "Sl. glasnik RS", br. 83/2014, 58/2015 i 12/2016.

⁵ Član 15. Zakona o javnom informisanju i medijima.

⁶ Član 16. Zakona o javnom informisanju i medijima.

⁷ Član 18. Zakona o javnom informisanju i medijima i član 15. Pravilnika o sufinansiranju projekata za ostvarivanje javnog interesa u javnom informisanju.

⁸ "Sl. glasnik RS", br. 16/2016 i 8/2017.

⁹ Član 41a Pravilnika o sufinansiranju projekata za ostvarivanje javnog interesa u javnom informisanju.

¹⁰ Član 26. Zakona o javnom informisanju i medijima.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja¹¹ definiše informaciju od javnog značaja, kao informaciju kojom raspolaže organ javne vlasti, nastala u radu ili u vezi sa radom organa javne vlasti. Nije važno kako je organ javne vlasti došao u posed informacije od javnog značaja, niti je bitan nosač informacije (papir, traka, film, elektronski mediji i sl.) na kome se nalazi dokument koji sadrži informaciju, datum nastanka informacije, niti su bitna druga slična svojstva informacije.¹²

Međutim, u praksi pojedini organi javne vlasti osporavaju pristup informacijama iz konkursa za sufinansiranje medijskih sadržaja. **Kao najčešći argument za uskraćivanje informacija navodi se „zaštita intelektualnih prava podnosioca projekata“.** Ovo je bio osnov za pokretanje žalbe, Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, zbog odbijanja opštine Pirot da dostavi predloge projekta i budžete iz konkursa 2015.g. U drugostepenom postupku, Poverenik je doneo rešenje kojim je naloženo opštini Pirot da dostavi tražiocu informacija (Predragu Blagojeviću iz Južnih vesti) svu dokumentaciju iz konkursa za sufinansiranje medijskih sadržaja od javnog interesa. Poverenik je vagajući između interesa prava javnosti da zna i zaštite intelektualne svojine¹³ zauzeo je stav da tražene informacije treba da budu dostupne javnosti. Tražene informacije su značajne za ostvarivanje zakonitosti sprovedenog postupka za sufinansiranje javnog interesa u javnom informisanju, kao i ispunjenje uslova konkursa i donošenje odluke od strane organa javne vlasti.

Drugi argument koji su koristili organi javne vlasti da uskrate dokumentaciju iz konkursa za sufinansiranje medijskih sadržaja je da „neke informacije nisu informacije od javnog značaja“. Ministarstvo kulture i informisanja u odgovoru na zahtev Odbora za ljudska prava Niš iz 2017.g. kojim su tražene kopije medijskih sadržaja od javnog interesa iz 2015. i 2016.g. odgovorilo je da to nisu informacije od javnog značaja jer ih nije napravio organ javne vlasti. Ministarstvo je odgovorilo da su medijski sadržaji autorska dela i da bez saglasnosti autora ne smeju dozvoliti kopiranje drugim licima. Odlučujući u drugom stepenu Poverenik je zaključio da su navodi Ministarstva za odbijanje dostavljanja informacija neosnovani. I u ovom slučaju, Poverenik je zaključio da su tražene informacije (medijski sadržaji) značajne za procenu zakonitosti procesa konkursnog sufinansiranja javnog interesa u javnom informisanju. Vagajući između interesa prava javnosti da zna i autorskih prava nad medijskim sadržajima¹⁴, Poverenik je zauzeo stav da medijske sadržaje treba učiniti dostupnim tražiocu, odnosno javnosti. Ovakav stav ne zadire u

¹¹ "Sl. glasnik RS", br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010.

¹² Član 2. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

¹³ Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti nije bio siguran da li nad projektnom dokumentacijom postoji pravo intelektualne svojina. U analizi Zakona o autorskim i srodnim pravima, pokazaćemo da ne može postojati pravo intelektualne svojina nad dokumentima u upravom postupku.

¹⁴ I u ovom slučaju Poverenik nije bio siguran da postoje autorska prava nad medijskim sadržajima nastalim u konkursima za sufinansiranje javnog interesa u javnom informisanju.

prava koje autor medijskog sadržaja ima na osnovu Zakona o autorskim i srodnim pravima ili drugim propisima, niti isključuje odgovornost žalioca u slučaju da zloupotrebi dobijene informacije.

Možemo zaključiti da na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja sve informacije nastale na osnovu konkursa za sufinansiranje medijskih sadržaja su informacije od javnog značaja (predlozi projekta, budžeti, medijski sadržaji, narativni i finansijski izveštaji). Svako može da traži pomenute informacije i organi javne vlasti su dužni da ih dostave tražiocu. Tražilac informacije ima „pravo konzumiranja“ dobijene informacije (npr. da gleda snimka TV emisije). Međutim, tražioca informacije nema imovinska prava nad dobijenim medijskim sadržajima.

Zakon o autorskim i srodnim pravima

Zakon o autorskim i srodnim pravima¹⁵ definiše šta se smatra autorskim delom i koja imovinska prava ima nosilac autorskih prava. Autorsko delo je originalna duhovna tvorevina autora, izražena u određenoj formi, bez obzira na njegovu umetničku, naučnu ili drugu vrednost, njegovu namenu, veličinu, sadržinu i način ispoljavanja, kao i dopuštenost javnog saopštavanja njegove sadržine.¹⁶

Zanimljivo je pitanje da li su medijski sadržaji sufinansirani javnim novcem podnesci u upravnom postupku?¹⁷ Medijski sadržaji se podnose kao dokazi za realizaciju projekta uz narativni i finansijski izveštaj.¹⁸ Zakon o autorskim i srodnim pravima kaže da podnesci u upravnom postupku nisu autorska dela.¹⁹ **Dokumenta u vezi konkursa za sufinansiranje medijskih sadržaja (predlog projekta, budžet, narativni i finansijski izveštaj) jesu podnesci u upravnom postupku i ne mogu se smatrati autorskim delom.**

Medijski sadržaji se smatraju autorskim delima i nad njima se primenjuje zaštita moralnih i imovinskih prava. Za objavljivanje medijskih sadržaja od javnog interesa potrebna je saglasnost autora, odnosno nosioca imovinskih prava. Imovinska prava medijskih sadržaja koje su autori napravili na osnovu ugovora o radu, pripadaju poslodavcima u roku od pet godina od završetka dela (ako opštim aktom ili ugovorom o radu nije drugačije određeno). Autor ima pravo na

¹⁵ "Sl. glasnik RS", br. 104/2009, 99/2011, 119/2012, 29/2016 - odluka US i 66/2019.

¹⁶ Član 2. Zakona o autorskim i srodnim pravima.

¹⁷ Podnesci su zahtevi, predlozi, obrasci, prijave, molbe, žalbe, predstavke, prigovori, obaveštenja, saopštenja i druge vrste pisanog obraćanja stranke organu. Podnesak može imati i drukčiju sadržinu, ako je to propisom određeno (član 58. Zakona o opštem upravnom postupku).

¹⁸ Član 26. Zakona o javnom informisanju i medijima.

¹⁹ Član 6. Zakona o autorskim i srodnim pravima.

posebnu naknadu zavisno od efekata iskorišćavanja dela i tokom pomenutog perioda od pet godina. Posle isteka roka, isključiva imovinska prava na delu ima autor.²⁰

Za unapređenje pristupa medijskim sadržajima sufinansiranim novcem građana možemo razlikovati dva pravna slučaja. Prvi slučaj je kada nosilac imovinskih prava sam objavi medijski sadržaj na svojoj veb stranici ili nekom drugom veb sajtu (npr. YouTube). U ovom slučaju može se napraviti baza linkova sa medijskim sadržajima koji vode ka veb sajtu medija ili YouTube kanalu, ako imalac imovinskih prava to nije izričito zabranio. **Drugi slučaj je kada medijski sadržaj sufinansiran javnim novcem nije objavljen na internetu.** Za objavljivanje ovih medijskih sadržaja potreban je pristanak autora, odnosno nosioca imovinskih prava.

Pristanak imaoca imovinskih prava moguć je na osnovu ugovora o sufinansiranju medijskih sadržaja. Grad Niš od 2018.g. u ugovorima za sufinansiranje projekata proizvodnje medijskih sadržaja u oblasti javnom informisanju uveo je obavezu proizvođačima medijskih sadržaja da po završetku projekta učine trajno i besplatno dostupnim medijske sadržaje na internetu i da o tome (internet adresama) obaveste Sekretarijat za kulturu i informisanje. Niko od proizvođača medijskih sadržaja, koji su dobili sredstva na konkursu grada Niša u poslednje tri godine, nije se žalio na pomenutu obavezu u ugovoru. Od predstavnika grada Niša dobili smo informaciju da mediji objavljuju medijske sadržaje na internetu i dostavljaju gradu linkove. Objavljivanje medijskih sadržaja usvojeno je na predlog Odbora za ljudska prava Niš.

Možemo zaključiti ukoliko se uvede pravna obaveza objavljivanja medijskih sadržaja na internetu (Zakon o javnom informisanju i medijima) to ne bi bilo u suprotnosti sa Zakonom o autorskim i srodnim pravima, jer imaocima se ne isključuju prava. Po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama medijskih sadržaji su informacije od javnog značaja. Od 2015.g. mediji objavljuju na internetu medijske sadržaje sufinansirane javnim novcem i nisu zabeležene velike zloupotrebe imovinskih prava kod pomenutih sadržaja.

²⁰ Član 98. Zakona o autorskim i srodnim pravima.

Zakon o elektronskoj upravi

Uredba o bližim uslovima za izradu i održavanje veb prezentacije organa

Uredba o bližim uslovima za uspostavljanje elektronske uprave

Uredba o organizacionim i tehničkim standardima za održavanje i unapređenje Jedinствene informaciono-komunikacione mreže elektronske uprave i povezivanje organa na tu mrežu

Uredba o načinu vođenja Metaregistra, načinu odobravanja, suspendovanja i ukidanja pristupa servisnoj magistrali organa i načinu rada na Portalu eUprava

Uredba o načinu rada Portala otvorenih podataka

Zakon o elektronskoj upravi²¹ određuje šta su otvoreni podaci²² i uvedena mogućnost podnošenja zahteva za ponovnu upotrebu podataka u komercijalne ili nekomercijalne svrhe.²³

1. **Ko može podneti zahtev?** Bilo koje fizičko ili pravno lice može podneti zahtev za ponovnu upotrebu podataka.
2. **Kome se podnosi zahtev?** Zahtev može da se odnosi na podatke u posedu državnih organa i organizacija, organa i organizacija pokrajinske autonomije, organa i organizacija jedinica lokalne samouprave, ustanova, javnih preduzeća, posebnih organa preko kojih se ostvaruje regulatorna funkcija i pravnih i fizičkih lica kojima su poverena javna ovlašćenja i podnosi se tim organima.
3. **Sadržina zahteva.** Zahtev mora da sadrži sledeće podatke: naziv organa, lično ime podnosioca zahteva, adresu, precizan opis podataka za koje se traži ponovna upotreba, kao i oblik i način dobijanja podataka za ponovnu upotrebu. U zahtevu se navodi i svrha ponovne upotrebe traženih podataka. Navođenje svrhe za korišćenje podataka ne isključuje pravo korisnika da upotrebljava podatke i za nešto drugo.
4. **Rok za odlučivanje.** Zakon o elektronskoj upravi propisao je da se na postupak za ostvarivanje zahteva za ponovnu upotrebu podataka primenjuju pravila iz postupaka za ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Odluka o zahtevu na ponovnu upotrebu podataka treba da se donese u roku od 15 dana od prijema zahteva. Ako organ nije u mogućnosti da odluči u navodnom roku, može produžiti rok, ali ne duže od 40 dana od dana prijema zahteva.
5. **Prihvatanje zahteva za ponovnu upotrebu podataka.** Kada organ odluči da prihvati zahtev za ponovnu upotrebu podatka donosi službenu belešku²⁴. Odgovor na prihvatanje zahteva može da bude uvid u podatke ili dostavljanje kopije podataka. U skladu sa

²¹ "Sl. glasnik RS", br. 27/2018.

²² Član 4. Zakona o elektronskoj upravi.

²³ Član 25. Zakona o elektronskoj upravi.

²⁴ Član 16. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

zahtevom, organ bi trebao da tražiocu dostavi podatke pogodne za ponovnu upotrebu (mašinski čitljivom formatu).

6. **Odbijanje zahteva za ponovnu upotrebu podataka.** U slučaju odbijanja, organ je dužan da donese rešenje na koje tražilac ima pravo podnošenja žalbe Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti u roku od 15 dana od dostavljanja rešenja. U slučaju „ćutanja uprave“ žalba Povereniku može se podneti nakon isteka roka od 15 dana za odgovor organa.

Razlozi za odbijanje zahteva za ponovnu upotrebu podataka su:

- *Odbijanje zahteva koja se primenjuju za pristup informacijama od javnog značaja: ugrožavanje zdravlja, sigurnosti ili nekog drugog važnog prava lica; ugrožavanje sudskog postupka, izvršenja presude ili sprovođenja kazne; ozbiljno ugrožavanje nacionalne ili javne bezbednosti i međunarodnih odnosa; bitno umanjenje sposobnost države da upravlja ekonomskim odnosima ili ostvaruje ekonomske interese i učini dostupnim dokument kojom se otkriva klasifikovana (tajna) informacija zbog čega mogu nastupiti teške pravne i druge posledice po interese zaštićene zakonom²⁵. Razlog za odbijanje može da bude i ukoliko se traži javno dostupna informacija ili ukoliko tražilac zloupotrebljava zakon (traži preveliki broj informacija, često ponavlja isti ili sličan zahtev).*
- *Ako je podatke napravio neko drugi, a nalaze se u posedu organa. Ukoliko je podatke napravio neko drugi, a nalaze se u posedu organa u skladu sa nadležnostima, to ne može biti razlog za odbijanje zahteva za ponovnu upotrebu podataka.*
- *Ako se traže podaci nad kojima postoji pravo izričite intelektualne svojine. U ovom slučaju organ je dužan da podnosioca zahteva obavesti ko je nosilac prava intelektualne svojine. Ako je organ kome je upućen zahtev za ponovnu upotrebu podataka nosilac intelektualnih prava može odbiti ili odlučiti da prihvati zahtev. Autorsko delo (npr. u bazi podataka) može biti razlog za odbijanje zahteva za ponovnu upotrebu podataka ako se autor ne složi sa umnožavanjem ili menjanjem integriteta autorskog dela.*
- *Ako su predmet zahteva podaci organa koji pružaju usluge javnih medijskih servisa ili obavljaju radiodifuznu delatnost, a odnose se na medijske usluge koje pružaju u skladu sa zakonom o javnim medijskim servisima i elektronskim medijima. Pomenuti izuzetak se ne odnosi na medijske sadržaje sufinansirane javnim novcem na osnovu konkursa po Zakonu o javnom informisanju i medijima.*
- *Ako su podaci rezultat istraživanja obrazovnih i naučnih ustanova, osim biblioteka u ustanovama visokog obrazovanja.*

²⁵ Član 9. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („Sl. glasnik RS“ br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010).

Portal otvorenih podataka²⁶ počeo je sa radom 2017.g. a Zakonom o elektronskoj upravi definisana je obaveza javnog sektora da objavi podatke iz svoje nadležnosti na portalu i omogućí pristup bez nadoknade²⁷. Postoji izuzetak od izrade ili prilagođavanja baze podataka u otvorenoj formi ako to zahteva nesrazmeran utrošak vremena ili sredstava. **Krajem 2018.g. Vlada je usvojila Uredbu o načinu rada Portala otvorenih podataka²⁸** kojom su uređuje detaljnije način rada Portala, organizacioni i tehnički standardi. Uredba definiše komunikaciju subjekata iz javnog sektora sa Kancelarijom za IT i eUpravu: dobijanje korisničkih prava, obaveze organa na Portalu, korišćenje podataka i tehnički standardi skupova (otvorenih) podataka.

Dve godine od usvajanja Zakona o elektronskoj upravi, nije poznato kako se u praksi primenjuje pravo na podnošenje zahteva za ponovnu upotrebu podataka. Na Portalu otvorenih podataka objavljeno je 274 skupova podatka od 58 subjekata, od kojih je 46 iz javnog sektora.²⁹

Republika Srbije je članica međunarodne inicijative Partnerstva za otvorenu upravu (Open Government Partnership)³⁰. Po pravilima Partnerstva za otvorenu upravu, države članice usvajaju dvogodišnje akcione planove u kojima, u saradnji sa civilnim sektorom, preuzimaju obaveze iz određenih oblasti (otvoreni podaci, fiskalna transparentnost, integritet vlasti, javne usluge, pristup informacijama i učešće javnosti). Na osnovu inicijative Odbora za ljudska prava Niš usvojena je mera 4 – otvaranje podataka iz konkursa za finansiranje rada udruženja i sufinansiranje izrade medijskih sadržaja od javnog interesa u Akcionom planu za period 2018-2020. Ideja je da podaci, o konkursnom sufinansiranju medijskih sadržaja, koje organi javne vlasti objavljuju na svojim internet prezentacijama budu u formi otvorenih podataka. Sada su oni javno dostupni i transparentni (najčešće u formi PDF dokumenta), a cilj je da budu u formi otvorenih podataka.

U cilju ispunjenja mere 4 Akcionog plana Partnerstva za otvorenu upravu 2018-2020³¹, krajem 2018.g. Vlada Srbije usvojila je Uredbu o bližim uslovima za izradu i održavanje veb prezentacije organa³². Pravni osnov za usvajanje uredbe je Zakona o elektronskoj upravi. Odredbe zakona odnose se na ceo javni sektor: državni organi i organizacije, organi i organizacije pokrajinske autonomije, organi i organizacije jedinica lokalne samouprave, ustanove, javna preduzeća, posebni organi preko kojih se ostvaruje regulatorna funkcija i pravna i fizička lica kojima su poverena javna ovlašćenja. Zakon je ovlastio Vladu da usvoji podzakonski akt kojim će detaljnije biti uređena izrada i održavanje internet prezentacija organa³³. Uredba je odredila uslove koje

²⁶ Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu (2017) *Portal otvorenih podataka*, <https://data.gov.rs/>.

²⁷ Član 27. Zakona o elektronskoj upravi.

²⁸ "Sl. glasnik RS", br. 104/2018.

²⁹ Podaci su na dan 06. novembar 2020.g.

³⁰ Više informacija o inicijativi na <https://www.opengovpartnership.org/>, <http://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave/unapredjenje-transparentnosti-uprave/partnerstvo-za-otvorenu-upravu/?script=lat> i <https://ogp.rs/>.

³¹ Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (2018), Akcioni plan Partnerstva za otvorenu upravu 2018-2020, <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/AP-OGP-2018%E2%80%932020..pdf?script=lat>.

³² "Sl. glasnik RS", br. 104/2018.

³³ Član 28. Zakona o elektronskoj upravi.

treba da ispuni sadržaj veb prezentacije organa. Jedan od uslova je i da sadržaj bude u mašinski čitljivom obliku³⁴. Možemo reći da postoji obaveza za javni sektor u Srbiji da ceo sadržaj na internet prezentacijama bude u mašinski čitljivom formatu. Međutim, organima nije jasno kako da sprovedu novo pravilo? Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu trebala je da pojasni kako sadržaj veb prezentacija da bude u mašinski čitljivom formatu, ali se to još nije urađeno. Podaci treba da budu u mašinski čitljivom formatu da bi program mogao da ih obrađuje. Na ovaj način omogućava se brza obrada velike količine podataka. **Možemo zaključiti da je usvojen pravni okvir za primenu mere 4 iz Akcionog plana Partnerstva za otvorenu upravu 2018-2020, ali se ne primenjuje u praksi.**³⁵ Na tri meseca održavaju se sastanci radne grupe Partnerstva za otvorenu upravu. Odbor za ljudska prava pratiće primenu pomenute mere iz Akcionog plana Partnerstva za otvorenu upravu 2018-2020.

Uredba o bližim uslovima za uspostavljanje elektronske uprave³⁶ uvodi obaveze koje se odnose na ceo javni sektor³⁷. Organ javne vlasti dužan je da obezbedi stručne kadrove i obuku zaposlenima za korišćenje informaciono-komunikacionih tehnologija, informacione bezbednosti, otvorenih podataka i informacija od javnog značaja. Propisana je obaveza za organe javne vlasti da su dužni da koriste infrastrukturu elektronske uprave koju obezbeđuje služba Vlade³⁸. Na osnovu pomenute pravne norme, možemo reći da su i jedinice lokalne samouprave dužne da koriste infrastrukturu eUprave koju napravi Vlada. **Ukoliko Vlada napravi centralno tehničko rešenje za podnošenje predloga projekta, izveštavanje i objavljivanje linkova medijskih sadržaja iz konkursa za sufinansirane javnog interesa u javnom informisanju, onda svi nivoi javne vlasti imaju obavezu korišćenja (lokalni, pokrajinski i republički).** Potrebno je i izmeniti Zakon o javnom informisanju i medijima. Ranije nije postojala ovako definisana obaveza lokalnih samouprava da koriste centralna tehnička rešenja kod izvornih nadležnosti. Uredba uvodi i obavezu organima javne vlasti da imaju elektronsku pisanicu³⁹. Postojanje ePisanice olakšalo bi uvođenje centralnog tehničkog rešenja za sprovođenje konkursa za sufinansiranje javnog interesa u javnom informisanju, ali moguće je napraviti tehničko rešenje i bez ePisanice.

Uredbom o organizacionim i tehničkim standardima za održavanje i unapređenje Jedinствene informaciono-komunikacione mreže elektronske uprave i povezivanje organa na tu mrežu⁴⁰ definišu se organizacioni i tehnički uslovi za održavanja i unapređivanje Mreže elektronske

³⁴ Član 3. Uredbe o bližim uslovima za izradu i održavanje veb prezentacije organa.

³⁵ Uredba kao mera nalazi se u Akcionom planu Partnerstva za otvorenu upravu 2018-2020 i Akcionom planu za sprovođenje Strategije reforme javne uprave 2018-2020.

³⁶ "Sl. glasnik RS", br. 104/2018.

³⁷ Ovom uredbom bliže se uređuju uslovi za uspostavljanje elektronske uprave, odnosno izvršavanje dužnosti državnih organa i organizacija, organa i organizacija pokrajinske autonomije, organa i organizacija jedinica lokalne samouprave, ustanova, javnih preduzeća, posebnih organa preko kojih se ostvaruje regulatorna funkcija i pravnih i fizičkih lica kojima su poverena javna ovlašćenja radi uspostavljanja elektronske uprave (član 1).

³⁸ Član 4. Uredbe o bližim uslovima za uspostavljanje elektronske uprave.

³⁹ Član 6. Uredbe o bližim uslovima za uspostavljanje elektronske uprave.

⁴⁰ "Sl. glasnik RS", br. 104/2018.

uprave. I ova Uredba se odnosi na ceo javni sektor, ali se bavi tehničkim uslovima za povezivanje, korišćenje i isključivanje sa Mreže elektronske uprave.

Uredba o načinu vođenja Metaregistra, načinu odobravanja, suspendovanja i ukidanja pristupa servisnoj magistrali organa i načinu rada na Portalu eUprava⁴¹ uređuje način upisa u registar i evidenciju u elektronskom obliku u Metaregistar. Definišu se procedure dodavanja, suspendovanja i ukidanja pristupa na Jedinstvenu informaciono-komunikacionu mrežu elektronske uprave koja se nalaze se u Državnom centru za upravljanje i čuvanje podataka. Uredbom je propisano kako organi javne vlasti objavljuju svoje elektronske usluge na Portalu eUprava, elektronsku dostavu, sadržaj potvrde o dostavi i uslove korišćenja Portala eUprava. Pomenuta Uredba uređuje uslove i procedure korišćenja Portala eUprava od strane subjekata iz javnog sektora u Srbiji.

Analizom Zakona o elektronskoj upravi i pomenutih uredbi nisu pronađene prepreke za unapređenje transparentnosti medijskih sadržaja od javnog interesa.

Zakon o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju

Uredba o uslovima za pripremu dokumenta za pouzdano elektronsko čuvanje i formatima dokumenta koji su pogodni za dugotrajno čuvanje

Zakon o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju⁴² određuje kako se elektronski potpisuje dokument, kako se koristi ePečat, eŽig, kako se potvrđuje prijem elektronskog dokumenta, kako se arhivira i druga pitanja u vezi elektronske komunikacije.

Kada se krene u izradu centralnog sistema za prijavu projekata i objavljivanja linkova medijskih sadržaja sufinansiranih javnim novcem moraju se uzeti u obzir odredbe pomenutog zakona. Potrebno je da se omogući podnošenje predloga projekata i izveštaja korišćenjem elektronskog potpisa. Elektronski potpis koriste pravna lica za podnošenje godišnjih finansijskih izveštaja Agenciji za privredne registre, tako da to neće biti nešto novo za medije⁴³. Proizvođač medijskog sadržaja može biti i preduzetnik. Preduzetnici koji se paušalno oporezuju nemaju obavezu podnošenja godišnjih finansijskih izveštaja. Ukoliko do sada nisu koristili ePotpis, za njih će to predstavljati novinu. Mislimo da nije potrebno koristiti ePečat i eŽig za podnošenje projekata i

⁴¹ "Sl. glasnik RS", br. 104/2018.

⁴² "Sl. glasnik RS", br. 94/2017.

⁴³ Po podacima Republičkog zavoda za statistiku 98,6% firmi je 2016. koristio neki servis eUprave.

izveštaja. Dovoljno je da dokumenta elektronski potpiše ovlašćeno lice. I za podnošenje godišnjih izveštaja u APR dovoljno je da ovlašćeno lice firme elektronski potpiše izveštaj.

Arhiviranje dokumenata u elektronskom obliku treba da olakša organima javne vlasti sprovođenje konkurse za sufinansiranje medijskih sadržaja od javnog interesa. **Uredba o uslovima za pripremu dokumenta za pouzdano elektronsko čuvanje i formatima dokumenta koji su pogodni za dugotrajno čuvanje uređuje postupke elektronskog arhiviranja.**⁴⁴ Rukovodilac u organu javne vlasti treba da utvrdi oblik i način pripreme dokumenta za pouzdano čuvanje. Uredba razlikuje tri slučaja elektronskog arhiviranja u zavisnosti od izvornog oblika dokumenta: (1) iz oblika koji nije elektronski, (2) iz elektronskog oblika koji nije pogodan za čuvanje i (3) iz elektronskog oblika koji je pogodan za čuvanje.⁴⁵ U prvom slučaju, rukovodilac pripreme vrši digitalizaciju dokumenta u elektronskom obliku pogodnom za čuvanje. Rukovodilac je dužan da prilikom digitalizacije dokumenta sačuva autentičnost dokumenta i da navede metapodatke (datum nastanka, poreklo, datum digitalizacije i dr).⁴⁶ U drugom slučaju, rukovodilac pripreme vrši konverziju dokumenta u obliku pogodnom za čuvanje. I u ovom slučaju važno je obezbediti izvorni sadržaj dokumenta, upotrebljivost i metapodatke.⁴⁷ U trećem slučaju, kada je izvorni dokument u elektronskom obliku i pogodan za čuvanja, rukovodilac proverava integritet dokumenta i dodaje metapodatke.⁴⁸ Uredba definiše formate u kojima se čuvaju tekstovi, slike, dokumenta koji sadrže tekst i sliku, binarni format dokumenata i građevinska, geodetska i druga projektna dokumentacija. **Nije naveden standard za čuvanje audio i video sadržaja. Dugotrajno čuvanje u elektronskom obliku audio i video sadržaja, nije predviđeno kao pogodni format.**⁴⁹ Ovo se ne odnosi na čuvanje CD-a na kome se nalazi audio ili video snimak.

Na osnovu analize Zakon o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju i Uredbe o arhiviranju eDokumenta smatramo da ne postoje prepreke za arhiviranje linkova (tekstova) medijskih sadržaja. Za eArhiviranje video ili audio sadržaja, potrebno je dopuniti pomenutu Uredbu navođenjem elektronskog arhiviranja audio i video dokumenata.

⁴⁴ "Sl. glasnik RS", br. 86/2018.

⁴⁵ Član 5. Uredbe o uslovima za pripremu dokumenta za pouzdano elektronsko čuvanje i formatima dokumenta koji su pogodni za dugotrajno čuvanje.

⁴⁶ Član 6. Uredbe o uslovima za pripremu dokumenta za pouzdano elektronsko čuvanje i formatima dokumenta koji su pogodni za dugotrajno čuvanje.

⁴⁷ Član 7. Uredbe o uslovima za pripremu dokumenta za pouzdano elektronsko čuvanje i formatima dokumenta koji su pogodni za dugotrajno čuvanje.

⁴⁸ Član 8. Uredbe o uslovima za pripremu dokumenta za pouzdano elektronsko čuvanje i formatima dokumenta koji su pogodni za dugotrajno čuvanje.

⁴⁹ Član 13. Uredbe o uslovima za pripremu dokumenta za pouzdano elektronsko čuvanje i formatima dokumenta koji su pogodni za dugotrajno čuvanje.

Zakon o kontroli državne pomoći

Uredba o pravilima za dodelu državne pomoći

Sistem kontrole državne pomoći donet je na osnovu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Srbije EU⁵⁰ prvi put pre deset godina. U 2019.g. usvojen je novi Zakon o kontroli državne pomoći⁵¹ koji je počeo da se primenjuje od početka 2020.g.

Državna pomoć je svaki stvarni ili potencijalni javni rashod ili umanjeno ostvarenje javnog prihoda koju dodeljuje davalac državne pomoći u bilo kom obliku, kojom se određeni učesnik na tržištu stavlja u povoljniji položaj u odnosu na konkurente ili se daje prednost proizvodnji određene robe ili usluga, kojom se narušava ili postoji opasnost od narušavanja konkurencije na tržištu i utiče na trgovinu između Republike Srbije i zemalja članica Evropske unije. Subvencija (bespovratna sredstva) su navedena kao jedan od načina državne pomoći⁵².

Davalac državne pomoći može biti Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave. Korisnik državne pomoći je učesnik na tržištu, odnosno svako pravno i fizičko lice koje obavlja ekonomsku delatnost⁵³. Ukoliko korisnik realizuje projekat od posebnog značaja za Republiku Srbiju (kao što je javno informisanje) može dobiti državnu pomoć⁵⁴.

Na konkurse za ostvarivanje javnog interesa u javnom informisanju primenjuju se pravila o kontroli državne pomoći. Međutim, projekti su najčešće male vrednosti, odnosno ispod visine „de minimis“ koji iznosi 23 miliona državne pomoći za prethodne tri fiskalne godine. To znači da davalac državne pomoći nema obavezu prijavljivanja Komisiji za kontrolu državne pomoći. Međutim, postoji obaveza davaoca da obavesti Komisiju o dodeli „de minimis“ pomoći⁵⁵. Državna pomoć može da se dodeli za produkciju filma i TV programa i iznad visine „de minimis“ na konkursima za sufinansiranje medijskih sadržaja od javnog interesa⁵⁶. Strategija razvoja sistema javnog informisanja 2020-2025 predviđa da se državna pomoć za sufinansiranje medijskih sadržaja ubuduće daje po šemi državne pomoći.

Analizom sistema državne pomoći nismo našli odredbe koji sprečavaju digitalizaciju procesa dodele državne pomoći od strane nekog ministarstva. Postoje propisi koji izjednačavaju elektronsko potpisivanje i elektronski dokument što podstiče digitalizaciju dodele? državne pomoći. Zakon o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u

⁵⁰ "Sl. glasnik RS", br. 83/2008.

⁵¹ "Sl. glasnik RS", br. 73/2019.

⁵² Član 3. Zakona o kontroli državne pomoći.

⁵³ Član 4. Zakona o kontroli državne pomoći.

⁵⁴ Član 5. Zakona o kontroli državne pomoći.

⁵⁵ Član 8. Zakona o kontroli državne pomoći.

⁵⁶ Član 87. Uredbe o pravilima za dodelu državne pomoći.

elektronskom poslovanju⁵⁷ skoro u potpunosti izjednačava elektronski dokument i elektronski potpis sa papirnim dokumentom, odnosno svojeručnim potpisom⁵⁸. Do marta 2021.g. treba da bude završena ePisarnice Vlade za sva ministarstva što može značajno da ubrza proces digitalizacije državne pomoći.

Strategija reforme javnog informisanja 2020-2025

Problemi u pristupu medijskim sadržajima sufinansiranih javnim novcem navedeni su i tokom izrade Strategije razvoja javnog informisanja u Republici Srbiji za period 2020-2025.⁵⁹ U okviru mere 4.4. predviđeno je obezbeđenje adekvatnog ostvarivanja svrhe projektnog sufinansiranja – podrška proizvodnji i distribuciji (nedostajućih) sadržaja u javnom interesu.

Predviđeno je da se napravi centralna aplikacija za prijavu predloga projekta koja sadrži i linkove emitovanih medijskih sadržaja: „*uvođenje mogućnosti centralizovanog sistema apliciranja posredstvom jedinstvene informacione platforme, čime bi se, između ostalog, omogućila primena zakonskih odredaba koje zabranjuju finansiranje, preko određenog procenta, istih projekata od različitih nivoa vlasti, ali i dostupnost na ovaj način finansiranih sadržaja svima, na širim područjima od onih na kojima se određeni mediji distribuiraju, i to na način što bi informaciona platforma davala mogućnost pretraživanja projekata, prijava i odluka po njima, te sadržala linkove na emitovane, odnosno objavljene na ovaj način finansirane sadržaje*“.

Inicijativa za proaktivno objavljivanje na internetu medijskih sadržaja od javnog interesa u skladu je sa Strategijom reforme javnog informisanja 2020-2025. nadamo se da će Akcioni plan urediti što skorije ispunjenje mere 4.4. Strategije.

Strategija reforme javne uprave

Strategija reforme javne uprave⁶⁰ usvojena je 2014. godine. Međutim, u tekstu Strategije nije jasno označeno do kada važi? Na osnovu Akcionog plana za sprovođenje Strategije koji važi od 2018. do 2020. godine⁶¹, pretpostavljamo da i Strategija reforme javne uprave važi najmanje do

⁵⁷ "Sl. glasnik RS", br. 94/2017.

⁵⁸ Elektronski potpis ne koristi se kod ugovora iz naslednog prava, prenosa svojine, ugovora koji uređuju odnose između bračnih drugova i dr.

⁵⁹ Vlada Srbije (2020), Strategiji razvoja javnog informisanja u Republici Srbiji 2020-2025, <https://www.srbija.gov.rs/dokument/45678/strategije-programi-planovi-.php>.

⁶⁰ "Sl. glasnik RS", br. 9/2014, 42/2014 - ispr. i 54/2018.

⁶¹ Akcioni plan za sprovođenje Strategije reforme javne uprave 2018-2020, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/AP-RJU-narativni-deo-2018-2020.pdf>.

kraja ove godine. **Deo III A 4. posvećen je upotrebi informaciono-komunikacionih tehnologija za povećanje ekonomičnosti i efikasnosti pružanja javnih usluga građanima i pravnim licima.** U Strategiji je prepoznat značaj eUprave u vođenju evidencije o organima i organizacijama javne uprave, podatka o konkursima, praćenja toka predmeta i evidenciji donetih odluka. Pružanje usluga treba biti prilagođeno potrebama građana i privredi, a ne samo javnoj upravi. Strategija je prevaziđen dokument i postoji potreba za usvajanje novog.

Na osnovu Akcionog plan za sprovođenje Strategije 2018-2020 usvojeni su pravni propisi koji uređuju elektronsku upravu i analizirani su u ovom tekstu⁶². Zanimljivo da u četvrtom kvartalu 2020.g. treba da budu pripremljeno oko 270 zakona zbog usaglašavanja posebnih upravnih postupaka sa Zakonom o upravnom postupku (ZUP)⁶³. Koordinaciono telo za usklađivanje posebnih zakona sa ZUP-om je Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave – Sektor za dobru upravu. Do kraja 2019.g. Republika Srbija trebalo je da je da pristupi Povelji za otvorene podatke – Open Data Charter, ali se to još uvek nije dogodilo⁶⁴.

Ne postoji ništa u Strategiji reforme javne uprave što je protiv inicijative za proaktivno objavljivanje na internetu medijskih sadržaja sufinansiranih javnim novcem.

Strategija razvoja informacionog društva 2010-2020

Strategija razvoja informacionog društva usvojena je 2010. i važi do 2020.g.⁶⁵. Jedan od prioriteta Strategije je i razvoj eUprave⁶⁶. **Postavljen je rok do 2020.g. da svi kontakti građana sa organima uprave, imaocima javnih ovlašćenja, sudovima i sistemom zdravstvene zaštite, osim onih kontakata koji po svojoj prirodi zahtevaju fizičko prisustvo, mogu da se obave elektronskim putem, bez napuštanja stana, odnosno radnog mesta.** U upravnim postupcima treba još puno da se radi za dostizanje postavljenog cilja. Nakon parlamentarnih izbora 2020.g. i sa izborom nove Vlade očekuje se početak izrade nove Strategije razvoja informacionog društva.

⁶² Uredba o bližim uslovima za izradu i održavanje veb prezentacije organa, Uredba o bližim uslovima za uspostavljanje elektronske uprave, Uredba o organizacionim i tehničkim standardima za održavanje i unapređenje Jedinственe informaciono-komunikacione mreže elektronske uprave i povezivanje organa na tu mrežu, Uredba o načinu vođenja Metaregistra, načinu odobravanja, suspendovanja i ukidanja pristupa servisnoj magistrali organa i načinu rada na Portalu eUprava i Uredba o načinu rada Portala otvorenih podataka.

⁶³ Mera 4.1. Unapređenje upravnih procedura i obezbeđivanje postupanja organa državne uprave i organa i organizacija javne uprave u odlučivanju o pravima, obavezama i pravnim interesima građana i drugih subjekata u skladu sa principima dobre uprave.

⁶⁴ Mera 5.1. Unapređenje uslova za učešće zainteresovane javnosti u radu javne uprave uz povećanje dostupnosti informacija o radu javne uprave i javnim finansijama.

⁶⁵ "Sl. glasnik RS", br. 51/2010.

⁶⁶ Prioritet broj 2. eUprava, eZdravstvo i ePravosuđe.

I kod ove Strategije nismo našli ništa što je protivno proaktivnom objavljivanju medijskih sadržaja od javnog interesa na internetu.

Strategija razvoja mreža nove generacije 2018-2023

Strategija razvoja mreža nove generacije do 2023.g. usvojena je 2018.g.⁶⁷ I ova Strategija ističe značaj razvoja servisa eUprave i kaže da oni treba da se razvijaju na zajedničkoj platformi koristeći klastere servera, tj. infrastrukturni cloud⁶⁸. Ova odredba je u skladu sa merom 4.4. Strategije razvoja javnog informisanja 2020-2025 koja predviđa izradu centralnog sistema prijavljivanja, izveštavanja i objavljivanja linkova medijskih sadržaja nastalih iz konkursa za sufinansiranje javnog interesa u javnom informisanju.

Strategija podstiče uvođenje otvorenih podataka gde god je moguće.⁶⁹ Ističe se neophodnost primene standarda interoperabilnosti za bolju upotrebu podataka. Pominju se i podaci koji ne mogu da se objavljuju u formi otvorenih podataka (lični podaci). Sa druge strane, korišćenje materijala iskazanog u snimcima, na primer vitalnih signala ili slika, očišćenih od informacije o ličnosti, treba da budu na raspolaganju medicinskom osoblju u cilju komparativnih dijagnostika ili edukacije.

Analizom Strategije razvoja mreža nove generacije nisu pronađene odredbe protivne inicijativi za proaktivno objavljivanje medijskih sadržaja od javnog interesa na internetu.

Plan rada Vlade za 2020. godinu

U planu rada Vlade Republike Srbije piše da krajem 2020.g. treba da predloži Narodnoj skupštini usvajanje Predloga zakona o izmeni i dopuni Zakona o javnom informisanju i medijima.⁷⁰ Ovaj rok će biti pomećen najmanje do kraja 2021.g. Ima dovoljno vremena da se analiziraju i pripreme predlozi za unapređenje transparentnosti medijskih sadržaja od javnog interesa.

Ukoliko ima potrebe da se neka aktivnost za unapređenje transparentnosti medijskih sadržaja od javnog interesa nađe u Akcionom planu Partnerstva za otvorenu upravu, rok za usvajanje plana je kraj 2020.g. Krajem godine treba da se usvoji Uredba o kancelarijskom poslovanju organa

⁶⁷ "Sl. glasnik RS", br. 33/2018.

⁶⁸ 3.3.1. Osnovne tehnologije Jedinstvenog digitalnog tržišta, Strategija razvoja mreža nove generacije do 2023.g.

⁶⁹ 5.1.4.3. Rad sa velikim količinama otvorenih podataka (Big Data), Strategija razvoja mreža nove generacije do 2023.g.

⁷⁰ Plan rada Vlade za 2020.g. https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/370541/plan-rada-vlade-srbije-za-2020_cyr.pdf.

državne uprave. Uredba treba dodatno da reguliše elektronsko arhiviranje dokumenata, što je važno za proces ePrijavljivanja i izveštavanja projekata. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave je nadležno za predlaganje uredbe.

Program razvoja elektronske uprave u Republici Srbiji za period od 2020. do 2022. godine sa Akcionim planom za njegovo sprovođenje

Program razvoja elektronske uprave 2020-2022, sa Akcionim planom⁷¹ usvojen je u junu 2020.g. Ovo je obiman i dobro napisan program razvoja eUprave koji je urađen je na osnovu Zakona o planskom sistemu.⁷² U programu razvoja navedeni su rezultati istraživanja NALED-a o razvoju eUprave i istraživanje stavova građana i privrede o eUpravi koju je radio IPSOS-a. **U anketi u kojoj je učestvovalo dvadeset jedna institucija rečeno je da koriste 80.000 m2 prostora za arhiviranje, sa iskorišćenje od 85% kapaciteta.** Na osnovu konkursa za sufinansiranje medijskih sadržaja od javnog interesa, svake godine, proizvede se velika količina papira i drugog materijala koji mora da čuva godinama. Digitalizacijom procesa ostvariće se uštede u novcu i prostoru za arhiviranje u organima javne vlasti i kod proizvođača medijskih sadržaja.

Istraživanje IPSOS-a pokazalo je da korisnici usluga javne uprave nisu skloni promenama, baš kao ni zaposleni u javnoj upravi. Sugerisano je da se eUsluge, uključujući i eProcedure uspostavljaju tako da se strankama ne ostavi mogućnost izbora klasičnih oblika. **Ako se u jednom organu javne vlasti uvodi elektronsko prijavljivanje i izveštavanje projekata, onda je potrebno isključiti korišćenje papira.** Kada se uvodi elektronska usluga za pravna lica i preduzetnike, ovo ne bi trebao da bude veliki problem. Prelazak na potpunu digitalizaciju je najteži kada se uvodi elektronska usluga za opštu populaciju.

Jedan od četiri posebna cilja Programa razvoja eUprave je otvaranje podataka u javnoj upravi. Mere za ostvarenje cilja su: obezbeđenje implementacije zakonskog okvira za otvorene podatke, unapređenje Portala otvorenih podataka, podrška korišćenju otvorenih podataka i uvođenje koncepta "pametnog grada" / eGrad. Ekonomski potencijal otvorenih podataka u Srbiji 2017.g. procenjen je između jednog i dva procenta bruto nacionalnog dohodak (414-829 miliona USD). Pokazatelj rezultata mere 4.2. unapređenje Portala otvorenih podataka je broj mašinski čitljivih setova podataka koji su objavljeni na Portalu i redovno se ažuriraju. Po Akcionom planu za ostvarenje Programa razvoja eUprave u 2020.g. treba da bude objavljeno 2400 (do sada je objavljeno 274), sledeće godine 2800, a 2022.g. 3200 setova otvorenih podataka. **Predlog za otvaranje podataka iz konkursa za sufinansiranje medijskih sadržaja od javnog interesa u**

⁷¹ "Sl. glasnik RS", br. 85/2020.

⁷² "Sl. glasnik RS", br. 30/2018.

skladu je sa planom razvoja eUprave i može da pomogne ostvarivanje ambicioznog plana do 2022.g.

Glavni nalazi intervjuja o transparentnosti medijskih sadržaja od javnog interesa

Od juna do septembra 2020.g. intervjuisano je jedanaest osoba na temu transparentnosti medijskih sadržaja sufinansiranih javnim novcem. Tri osobe iz ministarstava, jedna iz posebne organizacije uprave, jedna iz AP Vojvodine, tri iz lokalnih samouprava, dve iz novinarskih udruženja i jedna iz organizacije koja se bavi transparentnošću medijskih sadržaja. Intervjui su bili polustruktuisani. Umesto strogo definisanih i preciznih pitanja razgovaralo se na nekoliko tema. Ovako postavljen vodič za intervju omogućio je prikupljanje detaljnih i kontekstualizovanih informacija o trenutnom stanju i predlozima za unapređenje transparentnosti medijskih sadržaja od javnog interesa. Cilj je bio da sakupimo stavove učesnika, uz što manji uticaj na njihove odgovore. Nećemo objaviti imena učesnika intervjuja i gde tačno rade, jer smo želeli da imaju slobodu da što iskrenije odgovore na pitanja.

Vodič za intervju sadržao je sledeće teme:

1. Stavovi o trenutnom stanju dostupnosti i transparentnosti medijskih sadržaja
2. Upoznatost sa Strategijom razvoja javnog informisanja 2020-2025
3. Uticaj imovinskih (autorskih) prava na unapređenje transparentnosti medijskih sadržaja
4. Upoznatost sa Uredbom o bližim uslovima za izradu i održavanje veb prezentacije organa
5. Koje su koristi za vas od veće dostupnosti medijskih sadržaja (za učesnike koji ne rade u javnom sektoru)
6. Glavne prepreke za veću transparentnost medijskih sadržaja

Glavni nalazi

1. Stavovi o trenutnom stanju transparentnosti medijskih sadržaja

Četiri petine sagovornika misli da treba unaprediti dostupnost i transparentnost medijskih sadržaja od javnog interesa. Jedan učesnik je rekao da su medijski sadržaji dovoljno dostupni i transparentni: „U našem kraju 80% ljudi imaju najviše trogodišnju srednju školu. Stalno dostupni medijski sadržaji interesovali bi samo istraživače i ljude sa diplomom fakulteta“. Drugi učesnik smatra da „internet nije pravo mesto za neke medijske sadržaje kao što su radio emisije i feljtoni iz štampe“.

Četiri petine sagovornika misli da treba unaprediti dostupnost i transparentnost medijskih sadržaja od javnog interesa.

2. Upoznatost sa Strategijom razvoja javnog informisanja 2020-2025

Svi učesnici intervjua čuli su da je usvojena nova Strategija razvoja javnog informisanja. Međutim, dve trećine učesnika upoznato je da postoji odredba u Strategiji koja predviđa izradu centralne aplikacije za prijavu projekata i objavljivanje linkova medijskih sadržaja (mera 4.4). Jedan od učesnika koji nije čuo za pomenutu meru rekao je: „ja ne pratim šta piše u strategiji, zanima me samo šta piše u zakonu“.

Dve trećine učesnika upoznato je da postoji odredba u Strategiji koja predviđa izradu centralne aplikacije za prijavu projekata i objavljivanje linkova medijskih sadržaja.

3. Uticaj imovinskih (autorskih) prava na unapređenje transparentnosti medijskih sadržaja

Mogućnost zloupotrebe imovinskih (autorskih) prava zbog objavljivanja medijskih sadržaja na internetu je prepoznata od skoro svih učesnika. Samo je jedan učesnik rekao „da ne vidim problem, jer smatra da skoro niko nije registrovao emisiju kao autorsko delo (u Zavodu za intelektualnu svojinu)“. Zaštita intelektualnih prava je glavni razlog za odbijanje nekih organa javne vlasti da dostave tražiocima medijske sadržaje od javnog interesa. Bez obzira što postoje odluke Poverenika za pristup informacijama i zaštitu podataka o ličnosti, neki organi javne vlasti i dalje odbijaju da dostave kopije medijskih sadržaja. Dodatna zabuna nastala je kada su neki organi javne vlasti sufinansirali medijske sadržaje u iznosu od 5 ili 10% budžeta i nisu znali da li smeju da dostave kopije promenih medijskih sadržaja. Neki učesnici smatraju da država treba da finansira 100% izradu medijskih sadržaja i da ona bude vlasnik imovinskih prava. Od jednog učesnika smo čuli da je sada trend u svetu da država finansira 100% medijskih sadržaja.

Mogućnost zloupotrebe imovinskih (autorskih) prava zbog objavljivanja medijskih sadržaja na internetu je prepoznata od skoro svih učesnika.

4. Upoznatost sa Uredbom o bližim uslovima za izradu i održavanje veb prezentacije organa

Uredba je usvojena krajem 2018.g. i uvela obavezu da sav sadržaj na internet prezentacijama celog javnog sektora u Srbiji bude u mašinski čitljivom formatu. Nažalost nije se ništa više uradilo od usvajanja Uredbe. Zato je razumljiv podatak, da četiri petine učesnika nije čulo za postojanje ove pravne obaveze. Kada bi se Uredba primenivala, podaci o objavljenim konkursima i rezultatima bili bi u mašinski čitljivom formatu što bi omogućilo veći transparentnost celog konkursa za sufinansiranje medijskih sadržaja.

Četiri petine učesnika nije čulo za postojanje Uredbe o bližim uslovima za izradu i održavanje veb prezentacije organa.

5. Koje su koristi za vas od veće dostupnosti medijskih sadržaja?

Ovo pitanje postavili smo samo učesnicima koji nisu iz javnog sektora. Dobili smo odgovore koje smo i ranije čuli, kao što su da će to unaprediti kvalitet medijskih sadržaja, smanjiti zloupotrebe i da će pomoći u analitici medijskih sadržaja. Jedan od intervjuisanih je naveo da je država najveći korisnik analize medijskih sadržaja. Prvi put smo čuli da dostupnost medijskih sadržaja treba da pomogne i evaluaciju rada članova konkursnih komisija. To je važno za novinarska udruženja da procene rad ljudi koje su poslali da ocenjuju predloge projekata.

Koristi od veće dostupnosti medijskih sadržaja: povećanje kvaliteta medijskih sadržaja, smanjenje zloupotreba, bolja analitika i evaluacija odluka konkursnih komisija.

6. Glavne prepreke za veću transparentnost medijskih sadržaja

Pitali smo sve učesnike da navedu koja je najveća prepreka za objavljivanje medijskih sadržaja na jednom mestu na internetu: 1) politička volja, 2) pravna regulativa, 3) ljudski kapaciteti ili 4) tehničke mogućnosti? Najveći broj intervjuisanih misli da je glavni problem pravna regulativa, oko 72%, 19% misli da je nedostatak političke volje, a 9% tehničke mogućnosti. Zanimljivo da mali broj ispitanika misli da je politička volja glavni problem za unapređenje transparentnosti medijskih sadržaja od javnog interesa. Jedan od učesnika je rekao „političari nemaju problem da se vide medijski sadržaji (sufinansirani javnim novcem) jer oni njih ne gađaju“.

Najveća prepreka za objavljivanje medijskih sadržaja sufinansiranih javnim novcem na internetu je nedovoljna pravne regulative (72%), ne postojanje političke volje (19%) i tehničke mogućnosti (9%).

Inicijativa za digitalizacijom državne pomoći u konkursima za sufinansiranje medijskih sadržaja u Akcionom planu Partnerstva za otvorenu upravu 2020-2022

Od juna 2020.g. pokrenut je proces izrade novog Akcionog plana Partnerstva za otvorenu upravu 2020-2022. učestovali smo na sastancima radne grupe o unapređenju transparentnosti rada organa javne vlasti. Na jednom od online sastanaka predloženo je uvođenje meru digitalizacije procesa dodele državne pomoći. Predlog je prihvaćen, kao jedna od 25 mera⁷³.

Po metodologiji Partnerstva za otvorenu upravu ovo je „transformativna mera“ koja značajno menja neku oblast. Predloženo je da se izabere jedan proces dodele državne pomoći i da to bude pilot projekat za digitalizaciju. Razgovarali smo da se digitalizuje proces sufinansiranja medijskih sadržaja od javnog interesa iz dva razloga. Prvi je što Ministarstvo kulture i informisanje godišnje dobije oko 1.500 predloga projekta i broj se povećava 10% svake godine. Zaposleni u Ministarstvu kulture i informisanja imaju potrebu za digitalizacijom pomenutog procesa i smanjenjem radnih sati u administrativnim procesima. Drugi razlog je da usvojena Strategija za reformu javnog informisanja predviđa izradu centralne aplikacije za prijavu i izveštavanje o projektima.

Naziv je: Obaveza 17. Formiranje jedinstvene informacione platforme za praćenje projektnog sufinansiranja u oblasti javnog informisanja. Obavezaće doprineti unapređenju nekoliko osnovnih vrednosti Partnerstva za otvorenu upravu.

Pre svega, obaveza je relevantna u odnosu na unapređenje fiskalne transparentnosti s obzirom da se njenom realizacijom omogućava javna dostupnost podataka o trošenju budžetskih sredstava namenjenih sufinansiranju medijskih sadržaja. Istovremeno, ona je relevantna i sa aspekta unapređenja pristupa informacijama kojima raspolažu organi javne vlasti, jer će se kroz informacionu platformu koja je obuhvaćena obavezom učiniti dostupnim znatno veći skup informacija i podataka o načinu trošenja budžetskih sredstava u oblasti proizvodnje medijskih sadržaja. Dodatno, ti podaci biće centralizovani i dostupni na jednom mestu, što će građanima i svim ostalim zainteresovanim stranama omogućiti jednostavan pristup.

Obaveza je takođe relevantna i u odnosu na unapređenje odgovornosti javne vlasti, s obzirom da podrazumeva kreiranje jasnih pravila za objavljivanje podataka o trošenju budžetskih sredstava kroz izmene zakonskog okvira, ali stvaranje uslova za efikasniji nadzor nad sprovođenjem zakona.

Konačno, imajući u vidu da obaveza podrazumeva izradu odgovarajuće informacione platforme, ona je direktno vezana za upotrebu tehnologija i inovacija kao posebnu vrednost Partnerstva za otvorenu upravu.

⁷³ Radna grupa za izradu Akcionog plana sigurno će smanjiti listu predloženih mera.

Predstavnici Ministarstva kulture i informisanja načelno su prihvatili predlog da se u okviru Akcionog plana Partnerstva za otvorenu upravu digitalizuju konkursi za sufinansiranje medijskih sadržaja. Kada se jedan proces digitalizuje, uz manje izmene, moguće je lako digitalizovati i druge konkurse za dodelu državne pomoći.

Novi Akcioni plan Partnerstva za otvorenu upravu trebao bi da bude usvojen do kraja 2020.g.

Preporuke

Predlažemo da se transparentnost medijskih sadržaja sufinansiranih javnim novcem unapredi:

1. Digitalizacija procesa sufinansiranje medijskih sadržaja od javnog interesa

Izrada centralizovanog sistema apliciranja za projekte, posredstvom jedinstvenog informacionog sistema⁷⁴, je digitalizacija jednog procesa državne pomoći. Digitalizacija podrazumeva ePrijavlivanje predloga projekta, korišćenje ePotpisa, elektronski pristup i odlučivanje članova komisije, izrada eRešenja, edukaciju zaposlenih u državnoj upravi i druga pitanja. Kada Ministarstvo kulture i informisanja počne sa realizacijom mere 4.4. trebaće im vremena, stručne i finansijske pomoću za digitalizaciju konkursa. Međutim, kada se digitalizuje jedan konkurs za dodelu državne pomoći, uz manje tehničke izmene, ista logika se primenjuje i na druge procese.

U procesu izrade Akcionog plana Partnerstva za otvorenu upravu 2020-2022. predložena je obaveza 17. koja je realizacija mere 4.4. iz Strategije reforme javnog informisanja. **Ministarstvo kulture i informisanja prihvatilo je obavezu digitalizacije konkursa za sufinansiranje medijskih sadržaja u naredne dve godine.** Za primenu centralne aplikacije potrebno je izmeniti Zakon o javnom informisanju i medijima. Ovo je uobičajena procedura kada se digitalizuje neki proces. Zbog uštede vremena, kreće se odmah sa izradom tehničkog rešenja, a paralelno se radi na izmeni pravnog okvira.

Digitalizacija konkursa za sufinansiranje medijskih sadržaja je najbolji način za unapređenje transparentnosti celog procesa. Strategija reforme javnog informisanja 2020-2025. predviđa da centralna informaciona platforma sadrži i linkove na emitovane, odnosno objavljene medijske sadržaje.

Što se tiče tehničkih kapaciteta za digitalizaciju konkursa za sufinansiranje medijskih sadržaja, država već ima razvijen neka tehničke rešenja koja se mogu iskoristiti. Na prvom mestu to je portal eUprava <https://euprava.gov.rs/> koji je zakonski prepoznat kao jedinstveno mesto za predaju zahteva prema organima uprave. Kancelarija za IT i eUpravu

⁷⁴ Mera 4.4. Obezbeđeno adekvatno ostvarivanje svrhe projektnog sufinansiranja – podrška proizvodnji i distribuciji (nedostajućih) sadržaja u javnom interesu, Strategija reforme javnog informisanja 2020-2025.

ima razvijeno tehničko rešenje za elektronsku autentifikaciju korisnika korišćenjem kvalifikovanog elektronskog sertifikata <https://eid.gov.rs/>. Država ima razvijeno i tehničko rešenje za ePotpisivanje dokumenata što može da se koristi prilikom digitalizacije konkursa. Postoji razvijen sistem eDostave koji preko eSandučeta može da se koristi za komunikaciju organa uprave i podnosioca projekta. Potrebno je razviti informaciono rešenje koje će koristeći pomenuta tehnička rešenja i razviti nova kao što su: eFormular, pristup eDokumentima članovima komisije za čitanje i ocenjivanje, izrada zajedničkog eRešenja, objavljivanje linkova medijskih sadržaja i dr. Postojeći serveri koje koristi država dovoljni su za digitalizaciju konkursa za sufinansiranje medijskih sadržaja.

Ukoliko Vlada ne usvoji u Akcionom planu Partnerstva za otvorenu upravu 2020-2022 pomenutu meru 17, predlažemo usvajanje druge preporuke u prvim sledećim izmenama i dopunama Zakona o javnom informisanju i medijima.

2. Uvođenje obaveze objavljivanja medijskih sadržaja na internetu

Grad Niš je od 2018.g. uveo obavezu u ugovoru o sufinansiranju da mediji „učine trajno i besplatno dostupnim medijske sadržaje, a informaciju o internet adresi na kojoj je sadržaj objavljen dostave Gradskoj upravi“. Za tri godine primene niko se nije žalio na pomenutu obavezu i mediji objavljuju svoje medijske sadržaje na internetu.

Predlog je da se proširi član 26. Zakona o javnom i informisanju i medijima:

„Narativni i finansijski izveštaj o sprovedenim projektnim aktivnostima dostavlja se organu koji je doneo odluku o raspodeli sredstava, u skladu sa ugovorenim obavezama.

Uz izveštaj iz stava 1. ovog člana dostavlja se i dokaz o realizaciji projekta.

Medijski sadržaji nastali na osnovu ovog zakona moraju biti slobodno dostupni preko interneta, a linkovi na kojima su objavljeni dostavljeni organu koji raspisuje konkurs.

Kada se zakonom uvede nova obaveza, Pravilnikom o sufinansiranju projekata mogu se bliže urediti druga pitanja kao što su: minimalno vreme dostupnosti medijskih sadržaja preko interneta (npr. vreme arhiviranja), obaveza medija da obavesti organ javne vlasti o promeni linka prema medijskom sadržaju i dr.

Kao što je navedeno u analizi, medijski sadržaji sufinansirani javnim novcem su informacije od javnog značaja. Na ovaj način bi bili proaktivno objavljeni i dostupni za konzumiranje i analizu. Predložena dopuna Zakona o javnom informisanju i medijima ne menja pravni režim zaštite imovinskih (autorskih) prava. Dalje korišćenje medijskih sadržaja zahteva saglasnost imaooca imovinskih prava. Ovaj predlog je u skladu sa merom 4.4. Strategije reforme javnog informisanja jer i ona predviđa objavljivanje linkova medijskih sadržaja.