

Име и презиме, односно назив организације и институције: Транспарентност Србија

Контакт телефон: 011 3033827

Е-пошта: ts@transparentnost.org.rs

**Назив документа на који упућујете предлоге и сугестије: Нацрт акционог плана за праћење спровођења Стратегије развоја система јавног информисања у Републици Србији за период 2020-2025. година, у периоду 2024-2025. година
Датум: 1.7.2024.**

1. Општи коментари и сугестије у односу на Нацрт акционог плана као целине

Неопходно је конкретизовати поједине активности и рокове и изменити начин праћења реализације, како би се могло верификовати да ли постоји стварни напредак.

Потребно је да Акциони план предвиди решења за проблеме који су се додатно актуелизовали или постали тежи у периоду од доношења Стратегије до данас.

Ту пре свега мислимо на појаву да јавни функционери отворено одбијају да дају изјаве за поједине медије, не само када су им оне тражене преко прес-службе или другим званичним путем, већ и на конференцијама за штампу. Одредбе Закона о јавном информисању и медијима које забрањују дискриминацију очигледно нису довољно операционализоване да би спречиле такву појаву.

Уједно, подсећамо на препоруке из студије „Процена система друштвеног интегритета“ – Србија 2023 (препоруке за део који се односи на област Медији):

<https://www.transparentnost.org.rs/images/publikacije/NIS-2023-SR.pdf>

Влада и Скупштина би требало да поштују Медијску стратегију и окончају законодавни процес изменама и допунама новоусвојених закона, посебно у погледу власништва над медијима и механизма заштите медијског плурализма, тако што ће:

» поштовати медијске слободе и увести правне гаранције;

» законски гарантовати да државно власништво неће угрозити разноврсност медијског садржаја и уклонити одредбе

које омогућавају компанијама у државном власништву, попут Телекома, да поседују медије;

» омогућити видљивост свих ТВ канала свим грађанима Србије, почев од тога да макар једној ТВ станици која

има критички однос према власти додели пету националну фреквенцију за емитовање програма;

» осигурати потпуно независно функционисање РЕМ-а, укључујући:

— одредбе које омогућавају судску и грађанску контролу поступања РЕМ-а по притужбама грађана и

организација;

— увођење одредби које прописују критеријуме и методологију на основу којих РЕМ прати извештавање

медија током изборних кампања, како би се избегла злоупотреба државних институција и функција;

» отклањање свих облика „прикривене контроле“ кроз пристрасно коришћење буџетског новца у пројектном

финансирању медијских пројеката;

• Влада и Скупштина би требало да коначно усвоје Закон о јавним медијским сервисима, у складу са Медијском

стратегијом, а не да само периодично мењају одредбе којима се континуирано продужава плаћање ТВ претплате;

- Влада би требало да обезбеди независност и ефикасност правосудних институција у складу са Медијском стратегијом

и усвајањем акционог плана за 2023-2005, када су у питању заштита новинара и слобода медија (напади, тужбе, судски поступци или оптужнице), тако што ће:

- » усвојити обавезујућа правила за тужиоце да хитно предузму мере у случајевима насиља над новинарима;
- » обезбедити услове за брзо и регуларно спровођење тих мера;
- Агенција за спречавање корупције и експерти у области борбе против корупције требало би да сарађују са медијима како би организовали и обезбедили сталне обуке/радионице за новинаре о извештавању о корупцији, како на националном тако и на локалном нивоу;
- Медијски пројекти унутар медија и од стране донатора и буџета требало би да буду осмишљени тако да пруже свеобухватну и континуирану подршку истраживачком новинарству.

2. Конкретан део Нацрт акционог плана чију измену предлагете и Ваш предлог за измену

Због бројних предлога, ради лакшег праћења, све предложене измене и допуне су образложене непосредно иза предлога.

2.3.1. Трeбалo би изменити речи „предложити или поднети иницијативу за доношење нове или измене постојеће регулативе“ у „предложити и усвојити допуне Закона о јавном информисању и медијима, а по потреби и других прописа“.

Нема потребе да се доношење нових законских решења одлаже за период после овог Акционог плана. На основу искустава досадашње примене Медијске стратегије јасно је да не постоји спремност за измене и допуне других прописа који би могли да буду адекватно место за уређење питања оглашавања јавног сектора. С друге стране, Закон о јавном информисању и медијима већ садржи нека правила која се тичу ове материје (објављивање информација о давањима јавног сектора). Уз све то, као што су указали бројни медији и њихова удружења, набавке медијских услуга се све учесталије користе као механизам за финансирање оних медија који не би могли да испуне професионалне стандарде које је прокламовао нови ЗЈИМ. Размeре овог проблема, уз истовремено смањење издвајања из локалних буџета за финансирање програма од јавног интереса, изискују да се што пре пронађе адекватно законско решење (до краја 2024. године). Регулисање питања оглашавања јавног сектора у ЗЈИМ је целисходно јер би се критеријуми за одабир

пружалаца услуга могли повезати са критеријумима гаранција у погледу поштовања професионалних стандарда, који су прописани у истом акту.

2.3.2. Прву реченицу, након постојећег текста допунити речима: „и других видова пословања кроз партнерство између јавног сектора и медија“. У другој колони треба додати МИТ (поред Министарства привреде).

Министарство привреде поседује податке о „јавно-приватним партнерствима“ која се остварују на основу одредаба Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама. Међутим, у пракси су забележени и случајеви уговорних аранжмана који су унеколико слични јавно-приватном партнерству, али се не реализују на основу одредаба тог закона (нпр. зато што су краткорочни и не односе се ни једну од области које су препознате као области ЈПП). При том пре свега мислимо на област која није ближе уређена прописима у погледу процедуре која претходи закључењу уговора, а где се уговори најчешће именују као „уговори о пословно – техничкој сарадњи“. Због тога је потребно обезбедити не само објављивање информација о свим уговорним аранжманима који су обухваћени чланом 47. ст. 1. т. 10) ЗЈИМ, већ и праћење праксе у том погледу, како би се благовремено уочило евентуално изигравање правила из ЗЈИМ.

2.3.3. Требало би заменити речи „покренути иницијативу и“ речима „Кроз допуне Закона о јавном информисању и медијима“

Аргументи за ову промену су исти као и код тачке 2.3.1. Целисходно је да се кроз ЗЈИМ пропишу ограничења за донације и спонзорства тако да код постављених критеријума успостави веза са оним критеријумима који су већ прописани за суфинансирање медијских пројеката.

Активност 2.5.4. треба да се стави у везу са активношћу 2.3.1, јер би регулатива која се односи на оглашавање јавних предузећа требало да буде уређена кроз допуне Закона, па би ту требало решавати и питање средстава која би била намењена за услуге које се прибављају од регионалних и локалних медија.

Циљ који би требало да се оствари кроз ову активност ће се на најбољи начин остварити уколико буду прецизирани критеријуми за оглашавање јавних предузећа и других привредних друштава јавног сектора. Наиме, уколико се дефинише обавеза да се при одабиру медија преко којих ће бити вршено оглашавање води рачуна о циљној групи према којој се врши оглашавање (нпр. корисници услуга на одређеном подручју), може се очекивати да ће то донети предност локалним и регионалним медијима са дате територије.

Посебан циљ 3. би требало да мери, поред неизвршених решења Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности у новинарским жалбама и „новинарске жалбе по којима није одлучено у законском року“.

Заштита права новинара који траже информације може једнако бити угрожена тиме што се орган власти није повиновао решењу Повереника по жалби, као и у ситуацији када новинар уложи жалбу, али Повереник (због проблема који се наводе у годишњим извештајима те институције) не успе да о жалби одлучи у прописаном року. Стога би требало мерити напредак и по једном и по другом индикатору.

У оквиру Мере 3.2. показатељ „број предузетих мера од стране РЕМ према пружаоцима медијских услуга који су прекршили своје обавезе“ треба изменити тако да гласи: „број предузетих мера од стране РЕМ према пружаоцима медијских услуга који су прекршили своје обавезе у односу на укупан број кршења које је утврдила служба РЕМ“. Циљ би требало да буде 100%.

Мерење броја мера које је РЕМ предузео неће показати напредак током времена или може да прикаже лажну слику. Циљ стога треба да буде да се измери у којој мери је РЕМ испуњавао своју законску обавезу да предузме мере за које је уочено да су прекршили своје обавезе. То се може учинити тако што би се поредило, с једне стране, колико је повреда правила уочила кроз свој мониторинг Служба РЕМ и колико је покренуто прекршајних

поступака за те повреде. Могуће је да би индикатор требало додатно разрадити како би се пратило поступање и у другим случајевима, а не само када је реч о прописаним прекршајима.

Индикатор „успостављени канали комуникације РЕМ са јавношћу“ би требало да буде прецизиран – који облик комуникације, колико редован и слично.

Није јасно шта се сада мери, јер неки канали комуникације постоје, али би требало утврдити стандард коме се тежи и мерити колико је остварен.

Треба додати нови индикатор: „РЕМ испуњава обавезе из извештаја посматрачких мисија ОДИХР“, а као средство верификације би требало да послуже извештаји ОДИХР или домаћих посматрача избора (за случај да током 2025 и 2026 буду организовани неки републички, покрајински или локални избори).

Неколико препорука ОДИХР након избора који су одржани у периоду 2017-2023 се односи на РЕМ, односно његово „проактивно поступање“ и оне су оцењене као неиспуњене. Очекује се да ће и након локалних избора бити дата препорука која се односи на РЕМ. Пошто није познато да ли ће и када бити одржани следећи избори, нити да ли ће их ОДИХР пратити, показатељ успешности треба поставити условно.

У оквиру мере 3.4. није јасно шта се тачно мери у оквиру првог показатеља: „грађанима и медијима обезбеђен једноставан и доступан механизам за пуно остваривање права на слободан приступ информацијама од јавног значаја“, имајући у виду да је почетна вредност за 2023. годину „да“. И из извештаја Повереника јасно се види да грађанима није доступан механизам за „пуно остваривање“ права на слободан приступ информацијама од јавног значаја, односно да степен остваривања тог права зависи у великој мери од спремности органа власти да поступи по захтевима или да то учине на прописани начин и у прописаном року.

Требало би размотрити формулисање прецизнијег индикатора. Нема сумње да уставно и законско право на приступ информацијама постоји, али треба мерити степен његовог остваривања у прописаним роковима, ако се већ нешто мери.

Кад је реч о другом индикатору (процент изјављених жалби новинара због „ћутања управе“), циљ је недовољно амбициозан, и не би требало да буде виши од 10%.

Једна од битних измена ЗОСПИ из 2021. односила се управо на „ћутање управе“, где је најављено да би издавање прекршајних налога могло да буде ефикасно решење за тај проблем. Имајући то у виду, као и чињеницу да је игнорисање захтева један од најтежих видова повреде права, циљ би требало поставити знатно амбициозније.

Индикатор „број издатих прекршајних налога и поднетих захтева за покретање прекршајног поступка“ садржи податке о укупном броју таквих поступака од стране Повереника, што није релевантно за овај документ. Требало би мерити: „број издатих прекршајних налога у односу на број новинарских жалби због „ћутања управе“, а циљ би требало да буде 100%.

Пошто је реч о АП за медијску стратегију треба се фокусирати на медијске захтеве. Такође, треба мерити да ли су у свим случајевима када су органи власти игнорисали новинарске захтеве (а новинари поднели жалбу) издати прекршајни налози. Може се такође, на сличан начин, мерити покретање прекршајних поступака од стране Повереника у другим ситуацијама када су новинари указали на прекршај, за поступак који покреће Повереник.

Индикатор „број управних спорова ...“ треба допунити временским одредницама да би могла да се да оцена напретка током времена и да би се одредило шта је задовољавајуће стање: „нпр. број решених спорова у року не дужем од 60 дана“

Постојећи индикатор је солидан када је реч о подацима које треба прикупити. Међутим, да би се мерио напредак, било би упутно увести и додатни критеријум – да ли је Управни суд одлучио у року од 60 дана по тужби. Управни суд нема рок за поступање у овим тужбама, па

је предложено да се прати поступање у року који има Повереник за решавање по жалбама, јер је овде реч о ситуацијама када је искључена могућност жалбе Поверенику, то јест, где је покретање управног спора једини правни лек.

Индикатор „подаци у поседу органа јавне власти се објављују у машински читљивом облику“ би морао да се прецизира, јер се свакако може очекивати да ће неки органи објављивати податке на овај начин, а други не. На пример, да се утврди колико органа јавне власти то сада чини, и да се поставе циљеви да то чине сви органи јавне власти или веома висок проценат органа до краја спровођења АП.

Идеално би било мерити не само број органа јавне власти који објављују (неке) податке на овај начин, већ и да ли су објавили све шта је требало, али за почетак би и укупан број органа који објављују податке на Порталу отворених података био основ за доношење закључака о реализацији.

Активност 3.4.1. треба прецизирати тако да закон буде измењен до краја 2024. године, и да се истом приликом предвиде и измене Закона ради испуњавања међународних обавеза (Пети круг евалуације GRECO). Сама активност треба да се преформулише: „изменити Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, како би се решио проблем учесталог подношења захтева и коришћења правних средстава које је превасходно мотивисано наплатом трошкова поступка, као и ради испуњавања међународних обавеза Републике Србије“

Предложена измена боље одражава суштину проблема. Уместо да се задире у осетљиво питање да ли је то што је неко користио своје право „злоупотреба“, треба указати на то да је проблем у подношењу захтева и коришћењу правних средстава ради наплате трошкова поступка. Сходно томе, и решење би било законско укидање или ограничење могућности за наплату тих трошкова. У другом делу предлог је везан за обавезу из препоруке GRECO, којом се тражи увођење права на жалбу када захтев одбије неко од највиших органа извршне власти (Влада, председник Републике). Рок за испуњење ове обавезе је истекао 30.9.2023, а ускоро се очекује нови извештај GRECO у којем ће бити констатовано да она није испуњена.

Активност 3.4.2. није довољно јасно формулисана (на које све мере се мисли, колико предузетих мера, треба дефинисати у односу на број органа власти који нису поштовали обавезе).

На пример, активност се може везати са питањем информатора о раду и њихове неажурности.

Активност 3.4.4. је дефинисана као обавеза свих органа јавне власти, али би такође требало формулисати обавезу Владине Канцеларије или другог органа којем би била пренета надлежност, да покреће поступке против органа који не поштују ову своју обавезу (тренутно је то у надлежности МДУЛС – Управног инспектората, али овај орган не врши надзор у пракси). Стога би можда требало преформулисати активност тако да се „кроз измене Закона о електронску управи обезбедити вршење надзора над органима јавне власти у погледу објављивања података у машински читљивом облику“, са идејом да надзор врши Владина Канцеларија, а не МДУЛС.

Као што је објашњено, најпримереније решење је измена Закона о електронској управи и поверавање послова надзора другом органу, јер МДУЛС тај надзор није вршио од доношења Закона (2018), нити има стручна знања да их врши. Други орган би могла бити Владина Канцеларија за информационе технологије.

Активност 4.5.1. треба прецизирати. Предлажемо да се дода: „Измене Закона, између осталог, треба да обезбеде да РЕМ покреће поступке чим повреде буду уочене од стране Службе и да се подаци о мониторингу објављују у редовним периодима (дневно или недељно), без потребе да о њима претходно расправља Савет РЕМ“. Такође, треба допунити активност на следећи начин: „РЕМ без одлагања објављује налазе свог мониторинга за све претходне изборе, у машински читљивом облику.“

Један од главних (правних) узрока многих проблема који су у вези са радом РЕМ јесте то што Закон о електронским медијима (исто као и ранији прописи из те области), прописује као правило да Савет РЕМ одлучује и о питањима где то није оправдано. Наиме, ако је ПМУ прекршио неко правило, што је Служба РЕМ констатовала на основу мониторинга који врши, није целисходно да се чека да председник Савета РЕМ ово питање предложи за дневни ред, па затим да Савет РЕМ одлучује о томе да ли ће против прекршиоца бити предузете мере, попут покретања прекршајног поступка.

У другом делу, АП треба да предвиди решење за проблем са којим се суочавају грађани и медији – да РЕМ није објавио целовите информације које је прикупио током изборних кампања за неколико ранијих изборних кампања, а и када их је објављивао да то није чинио у машински читљивом облику, погодном за даљу обраду од стране заинтересованих медија и грађана.

3. Образложење упућеног предлога за измену Нацрт акционог плана

