

Dokument je nastao u okviru projekta *Da li se zloupotrebljavaju javna sredstva? Monitoring procesa državnog finansiranja medijskih projekata* koji BIRN realizuje u partnerstvu sa Nezavisnim udruženjem novinara Srbije, a koji je podržala Fondacija za otvoreno društvo, Srbija. Bavi se monitoringom potrošnje javnog novca u medijskom sektoru i potencijalnim zloupotrebama i korupcijom koji u tom procesu mogu da se jave. Netransparentna, nekontrolisana i arbitrarna potrošnja javnog novca prepoznata je kao jedan od najefikasnijih mehanizama tzv. meke cenzure, koji negativno utiče na ekonomsku održivost medija, a time i na njihovu nezavisnost. Dokument donosi i preporuke kako da se ova oblast bolje reguliše.

Autori: Rade Đurić i Tanja Maksić

Urednik: Dragana Žarković Obradović

Saradnici: Milica Milić, Tamara Filipović Stevanović

Beograd, 2021



FONDACIJA ZA OTVORENO DRUŠTVO - SRBIJA
FUND FOR AN OPEN SOCIETY - SERBIA

*Stavovi i informacije iznete u dokumentu isključiva su odgovornost BIRN-a
i ne izražavaju stavove Fondacije za otvoreno društvo, Srbija.*

SADRŽAJ

I REZIME.....	4
II UVOD.....	6
III GDE PRONAĆI PODATKE O DRŽAVNOJ POTROŠNJI ZA MEDIJE.....	9
IV PRIMERI NEPRIMERENOG POSTUPANJA INSTITUCIJA.....	15
V PREPORUKE.....	21

I REZIME

Državni novac, koji se putem različitih mehanizama (javnih konkursa, javnih nabavki, direktnih ugovora i sl.) troši u medijskom sektoru glavni je kanal finansiranja i održivosti brojnih medijskih kuća, a ujedno i glavni kanal (ne)dozvoljenog uticaja na uređivačke politike.

Umesto da ovaj novac bude podrška unapređenju prava na informisanje, on je, u velikom broju slučajeva, mehanizam „meke” cenzure, nedozvoljenog uticaja na tržište ili alat kojim se kupuje „prijateljsko” izveštavanje.

Dostupnost podataka i transparentnost u trošenju novca, prvi je korak ka otkrivanju ovih nedopuštenih praksi.

Podaci o državnom finansiranju medija nalaze se u nekoliko zvaničnih baza podataka (na primer Registru medija koji vodi Agencija za privredne registre, baza de minimis državne pomoći koju vodi Komisija za kontrolu državne pomoći, portal Uprave za javne nabavke), kao i nekoliko otvorenih, onlajn baza podataka koji su kreirali predstavnici organizacija civilnog društva.

Ni jedna od ovih, ipak, nije sveobuhvatna niti daje potpuni uvid u javnu potrošnju.

Proaktivno objavljivanje podataka (na primer, na zvaničnim sajtovima institucija ili drugih organa, javnih preduzeća i sl.) ili podataka u otvorenom formatu zadovoljava samo minimum transparentnosti i krug informacija koji je u javnom domenu vrlo skroman.

Istraživači i zainteresovana javnost zato vrlo često koriste mehanizam zahteva za pristup informacijama od javnog značaja kako bi pratili trag potrošnje novca u medijskom sektoru.

Uspešnost ovog mehanizma može biti ugrožena najavljenim izmenama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (javna debata završena u junu 2021. godine, dok se usvajanje u Skupštini još uvek čeka) koje prete da ugroze dostignuti nivo prava. Ukoliko najavljene izmene budu usvojene, ne samo da će medijima biti teže da izveštavaju, jer se uvodi niz novih ograničenja na informacije koje mogu da se nađu u javnom domenu, već će biti i otežan pristup informacijama o budžetskom finansiranju medija.

Najavljene izmene zakona mogu da daju legitimitet već stečenoj lošoj praksi brojnih institucija koje se sve više „zatvaraju”, tj. neopravdano izbegavaju da odgovaraju na zahteve ili onemogućavaju građane i zainteresovane strane da dođu do informacija. U nastavku izveštaja predstavljena su tri takva slučaja. Ćutanje administracije, pozivanje na zaštitu autorskih prava, traženje legitimacije onoga ko zahtev šalje, odbijanje odgovora na ime obimnosti tražene dokumentacije - samo su neki od primera neadekvatnog postupanja institucija sa kojima se istraživači godinama unazad sreću tražeći podatke o državnom finansiranju medija.

Preporuke ovog izveštaja idu u pravcu proaktivnog objavljivanja podataka i uklanjanju nepotrebnih administrativnih barijera koje otežavaju pristup podacima.

II UVOD

Državne institucije i javna preduzeća imaju na raspolaganju više kanala finansiranja medija: javne konkurse za podršku proizvodnji medijskog sadržaja, i uz njih pojedinačna davanja koja čine do 5% novca od ukupne sume novca određene za javne konkurse koji se dele diskreciono; javne nabavke za medijske usluge; direktne ugovore koje obično sklapaju javna preduzeća za različite vrste medijskih, promotivnih i oglasnih usluga.

Ovaj novac ima višestruki uticaj na medijsku sferu. Najpre, on treba da se koristi za unapređenje javnog informisanja (javni konkursi) i podršku ekonomskoj održivosti medija (ugovori za različite medijske usluge).

Ujedno, postoji i veliki potencijal za njegovu zloupotrebu ukoliko se usmerava bez jasnih pravila i kriterijuma, diskreciono i ka „prijateljskim” medijima kao nagrada za pozitivno izveštavanje.

Kako je istaknuto u [BIRN-ovim prethodnim izveštajima o mekoj cenzuri](#), „netransparentan, nekontrolisan i nejednak pristup državnoj pomoći (koji uključuje selektivan pristup subvencijama i fondovima za oglašavanje iz državnih izvora), kao i diskrecionu primenu regulatornog okvira je teško vidljiv, ali vrlo efikasan mehanizam koji utiče na novinarsku nezavisnost, slobodu uređivanja i kvalitet informisanja.”

Upravo zato, od ključne je važnosti transparentnost podataka o državnom finansiranju medija, jer je to prvi korak u sprečavanju nedozvoljenog uticaja i meke cenzure, kao i korak ka odgovornijem trošenju javnog novca.

Podaci o finansiranju medija u posedu su različitih državnih institucija i organizacija: republičkih ministarstava, pokrajinskih i lokalnih vlasti, kao i javnih preduzeća i ustanova.

Ove institucije podatke mogu da objavljuju:

- 1) proaktivno, čineći podatke o finansiranju medija dostupnim javnosti putem zvaničnih veb prezentacija ili informatora, kao i specijalizovanih platformi (na primer, Registar medija APR-a ili portal Uprave za javne nabavke i sl.);
- 2) na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, što je jedan od mehanizama koji je dostupan svim građanima i zainteresovanim stranama koji žele

da dobiju kopije ili imaju uvid u dokumentaciju koja je u posedu državnih organa/institucija/preduzeća.

Kako pokazuju prethodna istraživanja koja su imala u fokusu državno finansiranje medija, zahtev za pristup informacijama od javnog značaja je tek delimično uspešan mehanizam pristupu podacima, dok je obim podataka o finansiranju medija na zvaničnim veb sajtovima krajnje skroman. [Indeks transparentnosti](#), istraživanje BIRN-a iz 2018. godine, pokazuje da su najbolje ocenjeni javni konkursi i javne nabavke za medijske usluge, dok su ostali modeli državnog finansiranja medija ocenjeni sa 50% od ukupne ocene. Isto istraživanje pokazuje da se lakše dolazi do podataka o planiranju budžetske potrošnje nego do podataka o realizaciji ugovora, izveštajima o kvalitetu proizvedenog sadržaja ili medijske usluge. Istraživači su se u ovom istraživanju u oko 10% odabranog uzorka susreli sa ćutanjem administracije, pre svih, od strane javnih preduzeća, gde je odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja potpuno izostao.

Dve godine kasnije, u BIRN-ovom i NUNS-ovom istraživanju iz 2021. u vezi sa javnim nabavkama i direktnim ugovorima za medijske usluge, situacija se ponovila, a odgovori institucija i javnih preduzeća, kao što pokazuju primeri u nastavku izveštaja, postaju sve neprimereniji.

[Nacrt izmena Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja](#) koji je predložilo Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu, i čije se izmene tek očekuju u Skupštini Srbije, umesto da odgovori na postojeće loše prakse, preti da dodatno umanja obim podataka o finansiranju medija, kao i obim podataka koji su dostupni medijima, novinarima i javnosti.

Nacrt predviđa, u članu 9., brojna ograničenja i mogućnost da institucije uskrate informaciju („organ vlasti može tražiocu uskratiti pravo na informaciju...”) ukoliko bi se na taj način ugrozio položaj na tržištu društava kapitala koja posluju na tržištu, ili ukoliko bi se na taj način povredilo pravo intelektualne ili industrijske svojine, odnosno ugrozila zaštita umetničkih, kulturnih ili prirodnih dobara.

Ukoliko bi ove izmene zaista i bile usvojene u Skupštini Srbije, između ostalog, i znatna količina relevantnih podataka o finansiranju medija od strane društva kapitala i drugih javnih preduzeća bi ostala van domašaja javnosti, kao i, na primer, delovi konkursne

dokumentacije koja se podnosi u okviru javnih konkursa (na primer, predlozi projekata ili narativni i finansijski izveštaji) koji bi se mogli smatrati intelektualnom svojinom.

Ovome treba dodati i praksu pojedinih lokalnih samouprava da istraživačima ne dozvoljavaju uvid u konkursnu dokumentaciju ili medijski sadržaj koji je nastao na osnovu javnih konkursa, zbog zaštite autorskih prava, iako pravo javnosti da bude upoznata sa javnom potrošnjom i njenim stvarnim efektima u ovakvim slučajevima preteže.

Izmene zakona umesto da unaprede stečena prava i prošire krug informacija u javnom domenu, zapravo bi legitimisale postojeću lošu praksu postupanja pojedinih institucija/ javnih preduzeća. Ovakva praksa konstatovana je u [godišnjem izveštaju](#) Poverenika za pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti u 2020. godini u kom se navodi da je „Najveći broj žalbi, njih 1.908 ili 53,23% od ukupnog broja izjavljeno zbog potpunog ignorisanja zahteva tražilaca informacija ili dostavljanja negativnog odgovora, bez donošenja rešenja sa razlozima odbijanja zahteva i poukom o pravnom leku, kako zakon nalaže”.

Strategija razvoja javnog informisanja u Republici Srbiji od 2020. do 2025. godine (Medijska strategija) prepoznaje sličan problem u glavi 3.4.

Opštem trendu zatvaranja institucija treba dodati i proglašenje vanredne situacije (mart 2020. godine) za vreme pandemije korona virusa kada je promovisana najdramatičnija praksa uskraćivanja informacija. Naime, prema jednoj od odluka Vlade, a koja je kasnije povučena, podatke o broju obolelih može javno da saopštava samo Krizni štab Vlade, medijima su ukinute konferencije za štampu, već su pitanja mogli da šalju isključivo mailom i sl.

III GDE PRONAĆI PODATKE O DRŽAVNOJ POTROŠNJI ZA MEDIJE

Javni konkursi

Tip potrošnje: podrška javnom informisanju i proizvodnji medijskog sadržaja koji zadovoljava javni interes; podrška projektima za unapređenje profesionalnih standarda.

Zakon o javnom informisanju i medijima u članu 15. daje definiciju javnog interesa (pravovremeno, tačno i objektivno informisanje različitih društvenih grupa o svim pitanjima relevantnim za društvo), u članovima 16. do 28. daje smernice o sprovođenju konkursne procedure.

Javni konkursi su glavni državni mehanizam za finansiranje medija, godišnje se u proseku potroši više od 1.6 milijardi dinara ovim modelom finansiranja.

Javne konkurse sprovode: Ministarstvo kulture i informisanja, Pokrajinski sekretarijat za javno informisanje i odnose sa verskim zajednicama, kao i 169 jedinica lokalne samouprave.

Tip podataka i dokumentacije koji treba da budu dostupni javnosti:

- Gore navedene institucije raspisuju javni poziv, donose rešenje o formiranju komisije koja ocenjuje projekte, izrađuju rešenje/odluku o dodeli sredstava i sklapaju ugovore sa medijima čiji su projekti odobreni za finansiranje.
- Mediji pišu i podnose predlog projekta i odgovarajući budžet, a ukoliko njihov projekat bude odobren za finansiranje, na njegovom kraju, podnose finansijski i narativni izveštaj, kao i medijski sadržaj nastao na osnovu konkursa.
- Sva gore navedena dokumentacija treba da bude dostupna zainteresovanoj javnosti, koja može dobiti kopije ili uvid u dokumentaciju. Osim toga, zakon propisuje da se na veb sajtovima institucija koje sprovode konkurse objavljuje: javni poziv, rešenje/odluka o dodeljenom novcu, ali ništa više od toga.

Osim dokumentacije koja se u papirnom obliku nalazi u institucijama, postoji i nekoliko onlajn baza podataka u kojima se nalaze podaci o konkursima. Ni jedna od navedenih nije celovita, niti daje potpun pregled.

[Registar medija](#) koji vodi Agencija za privredne registre treba da bude jedinstvena, centralizovana, elektronska baza podataka o medijima (ukupno registrovano 2 627 medija zaključno sa julom 2021.) na kojem, između ostalog, može da se pronade:

- podatak o vlasništvu;
- podatak o uredništvu;
- ostali podaci važni za rad medija (na primer, jezik na kom se izveštava, tiraž i sl.);
- podatak o iznosu novčanih sredstava dodeljenih mediju na ime državne pomoći, tj. podatak o konkursima za svaki pojedinačni medij, zbirni podaci ne postoje.

[Komisija za kontrolu državne pomoći](#) je operativno nezavisno telo Vlade i nadležna je da odlučuje o dozvoljenosti državne pomoći. Javni konkursi su deo šeme državne pomoći male vrednosti (de minimis), što znači da jedan korisnik ne može dobiti više od 23 miliona dinara za tri uzastopne budžetske godine putem javnih konkursa. Komisija za kontrolu državne pomoći podatke o korisnicima državne pomoći objavljuje u excel formatu koji je pogodan za dalju obradu i analizu podataka. Komisija objavljuje podatke o svim korisnicima de minimis državne pomoći, između ostalog, i korisnicima iz medijskog sektora.

[Istraživanje BIRN-a](#) pokazalo je da bar 16 medija (na primer, Regionalna TV Novi Pazar, Novosadska TV, Sremska TV Šid, RTV Belle Amie Niš, TV Rubin Kruševac i sl.) prešlo ovu granicu i ostaje otvoreno pitanje da li one mogu da se finansiraju i u narednoj budžetskoj godini ili prelaze u drugi režim kontrole državne pomoći.

Imajući u vidu važnost javnih konkursa, ali i sve brojnije slučajeve zloupotrebe, organizacije civilnog društva kreirale su nekoliko onlajn baza podataka o konkursima:

- [Sufinansiranje medija](#) - baza koju su kreirala medijska i novinarska udruženja (UNS, NUNS, ANEM, NDNV i Lokal Press) koja omogućava pretraživanje konkursa na osnovu visine budžeta namenjenih sufinansiranju medijskih sadržaja, kojim medijima su dodeljena sredstva, sastav komisije koji je odlučivao o rasporedu budžeta i sl.

- [Projektno sufinansiranje medija u Srbiji](#) – Centra za održive zajednice je prva baza otvorenih podataka na kojoj mogu da se pronađu sumirani podaci za 5 godina trajanja projektnog sufinansiranja, zastupljeni su svi organi vlasti koji su dodeljivali novac medijima na osnovu Zakona o javnom informisanju i medijima.
- [Kešformisanje](#) - Baza podataka o sufinansiranju medija kroz projekte koju je kreirao i podatke prikupio portal Raskrikavanje, a koji pre svega, prati medije koji su dobitnici novca na konkursima, a istovremeno krše Kodeks novinara Srbije i objavljuju lažne vesti.
- [Javno o javnim konkursima](#) - BIRN-ova baza koja prati javne konkurse u četiri oblasti od javnog interesa, između ostalog, i medije i javno informisanje. U bazi se nalaze podaci o više od 3 hiljade projekata i više od 2,7 milijardi dinara budžetskih para potrošenih u medijskom sektoru u dve godine (2019. i 2020. godini) u 161 lokalnoj samoupravi.

Javne nabavke

Tip potrošnje: javne nabavke medijskih usluga, a tipične usluge koje državni organi i institucije nabavljaju putem javnih nabavki su televizijski prenosi sednica skupština i usluge marketinga i oglašavanja.

Zakon o javnim nabavkama u članu 12., u kom su propisani izuzeci od primene zakona, svrstava i medijske usluge - kupovinu vremena za televizijsko, odnosno radijsko emitovanje, odnosno vremena za emitovanje programskih sadržaja, od pružaoca medijskih usluga. Od primene Zakona o javnim nabavkama izuzimaju se i postupci u kojima se na medijske usluge utroši manje od predviđenih pragova (ispod milion dinara) za primenu Zakona. U tim slučajevima naručiocu primenjuju procedure koje su predviđene internim pravilnicima za primenu javnih i nabavki koje se ne odnose na zakon.

Javne nabavke sprovode: javni i sektorski naručiocu kao što su republička, pokrajinska i lokalna administracija, javna i javno-komunalna preduzeća i ustanove, i druge državne institucije.

Tip podataka i dokumentacije koji treba da budu dostupni javnosti:

U odnosu na tip podataka i dokumentacije koji nastaju u postupku javnih nabavki, razlikujemo dve vrste dokumenata, onih za koje postoji obaveza objavljivanja na Portalu javnih nabavki, i drugih koji su dostupni zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja.

Naručioci su u obavezi da objave:

- Plan javnih nabavki, izmene i dopune plana;
- Poziv kojim se oglašava javna nabavka - javni poziv za podnošenje ponuda;
- Podatke iz plana javnih nabavki koji se odnose na konkretnu javnu nabavku, stavke sa kojih se finansira predviđena javna nabavka;
- Kompletnu konkursnu dokumentaciju sa svim svojim delovima, izmenama i dopunama koje se učine;
- Pitanja i odgovore zainteresovanih lica u vezi sa javnom nabavkom;
- Podatke o podnetim ponudama i eventualnoj zaštiti prava;
- Odluku o dodeli ugovora ili obustavi postupka;
- Obaveštenje o zaključenju ugovora, o izmenama ugovora, te još 11 drugih različitih obaveštenja.

Što se tiče drugih podataka i dokumenata za koje ne postoji obaveza objavljivanja, a koji su od značaja za razumevanje jednog postupka javne nabavke, putem zahteva za pristup informacijama moguće je dobiti:

- odluku o formiranju komisije za predmetnu javnu nabavku;
- istraživanja i analize tržišta i druge dokumente u vezi sa pripremom javne nabavke;
- informacije o sadržini ponuda i kopije ponuda koje su podnete;
- zapisnik sa otvaranja ponuda;

- izveštaj o postupku javne nabavke (dokument o postupku stručne ocene ponuda);
- odluku o isključenju, zaključene okvirne sporazume i kopije zaključenih ugovora;
- izveštaje i druge dokumente u vezi sa izvršenjem ugovora;
- izmene i dopune zaključenih ugovora;
- primljene zahteve za zaštitu prava i donete odluke Republičke komisije;
- podatke o upravnim sporovima i prekršajnim postupcima u vezi sa javnim nabavkama.

Portal javnih nabavki - Portal je zakonom predviđena elektronska platforma za sprovođenje postupaka javnih nabavki. Dostupne su procedure i ugovori koje su mediji sklopili sa naručiocem. Zakon prepoznaje dve vrste naručilaca:

1. javni naručilac: Republika Srbija, odnosno republički organi; organi autonomne pokrajine; organi jedinice lokalne samouprave; pravna lica osnovana u cilju zadovoljavanja potreba u opštem interesu, koje nemaju industrijski ili trgovinski karakter;
2. sektorski naručilac: javni naručioci koji obavljaju sektorsku delatnost; privredna društva koja obavljaju sektorsku delatnost nad kojima javni naručilac može imati, direktno ili indirektno, preovlađujući uticaj na osnovu svojine, finansijskog udela ili pravila na osnovu kojih je organizovano; drugi subjekti koji obavljaju sektorsku delatnost na osnovu isključivih ili posebnih prava.

Prema važećem Zakonu iz 2019. godine, naručioci više nisu u obavezi da postupke javnih nabavki koje sprovode objavljuju na svojim zvaničnim veb prezentacijama (veb sajtovima). Stari Zakon iz 2012. godine predviđao je obavezno uporedno objavljivanje zakonom predviđenih podataka na Portalu javnih nabavki i veb stranicama naručilaca.

Nedostaci: Zakon ne predviđa beleženje podataka i sprovođenje procedura ispod praga za primenu Zakona o javnim nabavkama. Ovo predstavlja problem zato što se najveći deo istovrsnih postupaka koji se na godišnjem nivou sprovedu (jedna ili više nabavki istovrsnih u ovom slučaju medijskih usluga ispod 1 miliona dinara prema ZJN iz 2019.) ostaje van domašaja javnosti i sprovodi se kroz netransparentne postupke.

Direktna ugovaranja

Tip potrošnje: ugovori za medijske usluge (usluge marketinga, zakupa prostora, oglasi i obaveštenja, proizvodnja promotivnog materijala, učešće u javnim kampanjama i sl.)

Zakon o oglašavanju tretira državno oglašavanje jednako kao i komercijalno, navodi se u članu 3. ovog zakona. Osim toga, kao deo zakonodavnog okvira koji uređuje oglašavanje treba uzeti i odredbe Zakona o javnim preduzećima koje se odnose na javno objavljivanje podataka o oglašavanju i javnost rada preduzeća.

Nema javnih niti centralizovanih podataka o tome koliko se novca potroši na ovaj način. Iako je zakonska obaveza institucija i javnih preduzeća da ovaj tip davanja prijavljuju Registru medija, ta praksa po pravilu izostaje.

Takođe, podataka o kupovini medijskih usluga nema ni na zvaničnim veb sajtovima institucija.

Podaci se mogu dobiti na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, ali čak ni to ne garantuje da će zainteresovana javnost doći do podataka. Može se desiti da dođe do „ćutanja administracije” ili pak odbijanja zahteva po osnovu obimnosti podataka, uticaja na položaj određenog preduzeća na tržištu ili prostog nepoštovanja zakona i namernog uskraćivanja podataka.

Ovaj tip finansiranja pati od nedovoljne transparentnosti kojim bi se olakšao pristup podacima i informacijama, a time i praćenje traga novca, kao i problem neadekvatnog zakonskog okvira koji potpuno ignoriše ovu oblast.

IV PRIMERI NEPRIMERENOG POSTUPANJA INSTITUCIJA

Slučajevi koji su predstavljeni u nastavku deo su istraživačkog projekta „[Da li se zloupotrebljavaju javna sredstva?](#)” koji realizuju BIRN i NUNS, čiji je cilj povećanje transparentnosti i odgovornosti u trošenju javnog novca u medijskom sektoru. Istraživačka komponenta projekta obuhvatila je: 1) javne nabavke i 2) direktna ugovaranja za medijske usluge, na uzorku od više od 110 institucija¹.

Istraživači su podatke prikupljali na dva načina, pregledom zvaničnih veb stranica i slanjem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. Za podatke koji nisu bili javno dostupni (veb stranice institucija, Portal javnih nabavki i drugi javno dostupni izvori) upućivani su zahtevi za pristup informacijama od javnog značaja². Organi javne vlasti su usled oblika u kojem su uskladištili podatke bili u mogućnosti da sami odrede način na koji će dostavljati informacije i dokumente (dokumente u elektronskoj formi ili u papirnom obliku koji bi bili dostavljeni poštom).

Organi javne vlasti su po primljenim zahtevima postupali različito. S obzirom da je period upućivanja zahteva obuhvatio izmenjene uslove rada usled pandemije Kovid virusa, najveći broj organa je zbog smanjenja radnih kapaciteta odložio dostavljanje odgovora na zakonom dozvoljenih 40 dana, ali u međuvremenu i dostavio najveći broj traženih informacija. Pojedini organi javne vlasti su ignorisali upućene zahteve, drugi nisu dostavljali sve tražene informacije, ali je najveći deo njih prihvatio postupanje.

Sa druge strane bilo je i negativnih, moglo bi se reći i „bizarnih” primera.

¹ Uzorak je obuhvatio 20 gradova sa najvećim brojem stanovnika. Analizirani su podaci za organe lokalne samouprave (gradske i opštinske skupštine, veća i predsedništva, ukupno 20), i po 4 javna i javno-komunalna preduzeća sa najvećim budžetima (ukupno 80). U uzorak su ušla i ministarstava/kancelarije: Ministarstvo odbrane, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo kulture, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Ministarstvo omladine i sporta, Ministarstvo prosvete nauke i tehnološkog razvoja, Ministarstvo privrede, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija, Kancelarija za Kosovo i Metohiju.

² 1) Kopije svih Ugovora sklopljenih sa odabranim ponuđačem/ima za javnu/e i drugu/e nabavku/e u oblasti medijskih usluga (pod ovim se podrazumevaju i usluge oglašavanja, promocije, snimanja, reklame i propagande i sl.) u 2020. godini i trećem i četvrtom kvartalu 2019. godine; 2) Kopije svih ugovora (uključujući ugovore o poslovno-tehničkoj saradnji) sa pratećim aneksima, zaključenih sa medijima za bilo koje vrste medijskih usluga ili usluga oglašavanja, promocije i sl. u 2020. godini; 3) Kopije računa, faktura, priznanica, narudžbenica, analitičkih kartica i ostalih dokumenata sa podacima o izvršenim transakcijama medijima za medijske usluge u 2020. godini.

Prvi primer

Odgovarajući na upućeni zahtev, JKP Čistoća Sombor je dostavilo odgovor u kojem se navodi da zbog prevelikog broja traženih informacija za više poslovnih godina sa zahtevom za dostavu traženih podataka predstavlja povredu člana 13. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, odnosno **predstavlja zloupotrebu prava na dostupnost informacije od javnog značaja** i u tom smislu **preduzeće JKP Čistoća Sombor će se obratiti Povereniku**, te da **ubuduće neće omogućiti pristup za taj broj informacija, jer to onemogućava njihov redovan rad**, kao i zbog zdravstvenih razloga izazvanih virusom Kovid 19 znatan broj zaposlenih privremeno sprečen za rad. Napominjemo da je organ javne vlasti:

- a) Dostavio odgovor u kojem obaveštava tražioca da će se, najverovatnije nezadovoljan primljenim zahtevom, obratiti Povereniku za informacije od javnog značaja;
- b) Iako je „de facto” prihvatio postupanje po zahtevu, organ nije dostavio sve tražene informacije;
- c) Organ javne vlasti nije rešenjem odbacio zahtev tražioca, iako je smatrao da je tražilac zloupotrebio svoje pravo.

Posle 17 godina primene zakona, količina traženih dokumenata i informacija danas predstavlja gotovo relativnu situaciju i stvar obostranog razumevanja i dogovora tražioca i primaoca zahteva, pogotovo jer organ javne vlasti u nastavku navodi da je „zbog zdravstvenih razloga znatan broj zaposlenih privremeno sprečen za rad.” Isti broj upućenih zahteva mogao je da se podeli na dodatnih 4 ili 5, te da se uputi od strane različitih pošiljalaca čime bi se zloupotreba u potpunosti obesmislila.

Prema stavu Poverenika za informacija od javnog značaja iz 2012. godine, traženje velikog broja informacija, samo po sebi, ne može predstavljati osnov za odbijanje zahteva tražioca, ali može predstavljati osnov za produženje zakonskog roka za postupanje organa vlasti, u smislu člana 16. stav 3. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, koji organu vlasti daje mogućnost da po zahtevu postupi u naknadnom roku koji ne može biti duži od 40 dana od podnošenja zahteva, kada za to postoje opravdani razlozi.

Navodi organa vlasti, da postupanje po zahtevu tražioca zahteva veliko dodatno angažovanje, bez dokaza o konkretnom obimu spisa te potrebnom vremenu i opterećenju organa, po oceni Poverenika, ne može biti dovoljan razlog odbijanja zahteva s pozivom na zloupotrebu prava koja, u smislu člana 13. Zakona i opšteprihvaćenih pravnih standarda u ovoj oblasti, podrazumeva izuzetne situacije očigledno nerazumnog zahteva koji nalaže nesrazmerno velike napore organa u postupanju i u kojima sam organ vlasti iskazuje spremnost da zahtevu tražioca udovolji na način koji ne ugrožava normalan rad organa. Organ vlasti, prema odredbama čl. 4. Zakona o slobodnom pristupu informacijama ima teret dokazivanja da se radi o nerazumnom zadatku u postupanju.

Praksa Evropskog suda pravde takođe sugeriše da je na organu vlasti, pre nego što odbije zahtev s pozivom na zloupotrebu prava, da najpre dokaže obim svog zadatka, da on prevazilazi granice onoga što može razumno da bude traženo, zatim da je pokušao da se konsultuje sa podnosiocem zahteva da bi se zahtev usvojio u meri koja je manje nepovoljna od odbijanja zahteva u celosti, u smislu da npr. omogući uvid u spise uz odgovarajuće mere garancije o zaštiti podataka o ličnosti, pa da tražilac, nakon pregleda, opredeli dokumenta čije kopije zahteva.

Osnovna svrha prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja jeste interes javnosti da zna i interes razvijanja slobodnog demokratskog poretka i otvorenog društva. Pri tome, funkcija ovog prava nije priznata isključivo u interesu tražioca informacije već i u interesu društva da bi se ostvarivala demokratska i nadzorna funkcija koju pravo na pristup informacijama ima. Zbog toga je ovo pravo po Ustavu Srbije i po zakonu o pristupu informacijama priznato svakome i u tom kontekstu, razloge ograničenja prava javnosti da zna koji su predviđeni zakonom, ne treba dovoditi u vezu sa ličnim interesima i motivima tražioca već sa prirodom samog zahteva i interesom javnosti da se informacije učine opšte dostupnim.

Međutim, ostvarivanje prava tražioca ne sme da ugrožava pravo i obavezu državnog organa da izvršava svoje redovne funkcije. Zbog toga je zakon predvideo mehanizam zloupotrebe prava kojim se organ vlasti može izuzetno štititi kada zahtevi za pristup predstavljaju nerazuman zadatak za organ u odnosu na učestalost i obim traženja pri čemu zakon ne definiše obim informacija čije se traženje smatra prekomernim. Zakon i međunarodni standardi u oblasti slobode pristupa informacijama nalažu da se ta činjenica mora sagledati u konkretnim okolnostima, kao npr. da li tražene informacije

postoje u elektronskoj verziji ili ne, koliko je otežano pronalaženje dokumenata, koliko bi konkretno postupanje po zahtevu predstavljalo opterećenje za organ u odnosu na ukupnu opterećenost redovnim zadacima i u odnosu na raspoložive ljudske i druge kapacitete organa. Učestalost obraćanja, takođe, sama po sebi ne predstavlja zloupotrebu prava, osim ukoliko su zahtevi očigledno nerazumni, previše neodređeni ili nalažu nesrazmerno velike napore za pronalaženje traženih informacija ili obuhvataju previše široku oblast ili se ponavljaju istovetni zahtevi kojima se remeti normalan rad organa.

Kako je, u slučaju odbijanja zahteva s pozivom na zloupotrebu prava (i druge razloge) teret dokazivanja na organu javne vlasti, odluka Poverenika po žalbi zbog povrede prava zavisi isključivo od argumenata i dokaza koje mu organ prezentuje o tome da se radi o nerazumnom opterećenju za organ u konkretnoj situaciji.

(Mišljenje Poverenika iz 2015. godine)

Drugi primer

JKP Beogradput je na primljeni zahtev tražiocu Ognjenu Gogiću (jednom od 10 istraživača koji su učestvovali u ovom projektu) dostavio uputstvo o dopuni u čijem obrazloženju zaključuje da imenovani tražilac sa navedenim nazivom udruženja Europolis iz Novog Sada u čije ime upućuje zahtev ***ne sadrži u okviru zahteva naznaku da li je Ognjen Gogić zakonski zastupnik tražioca ili drugo ovlašćeno lice tražioca u kom slučaju je neophodno da se dostavi i punomoćje za zastupanje udruženja Europolis.*** Od tražioca se zahtevalo da u zakonskom roku dopuni zahtev pod pretnjom odbijanja.

S obzirom da je osnovni princip i suština prava na pristup informacijama od javnog značaja **upravo sam pristup informacijama koje su u potpunosti javne**, neke od traženih bi već trebalo da budu proaktivno objavljene.

Umesto toga, baveći se dodatnim poslom i poučavanjem tražioca, organ javne vlasti objašnjava sposobnost i status pravnih lica kao procesno nesposobnih, otežava i komplikuje čitav proces pristupa informacijama za tražioca od koga se očekuje da dostavi punomoćje za zastupanje.

Na taj način organ javne vlasti usporava i dodatno opterećuje tražioca što predstavlja jedan od načina na koji je moguće odvratiti korisnike od podnošenja zahteva. **Princip prava na pristup je da se informacija dostavi tražiocima zbog kojih zakon i postoji,**

ali i da se to učini što brže i jednostavnije sa ciljem olakšavanja pristupa podatku za koji postoji interes da bude objavljen.

Iz ovakvih ili sličnih razloga u zahtevima se ostavljaju se podaci o mejlovima, telefonima ili, u krajnjem slučaju, tražene podatke je moguće dobiti i uvidom u pretragu udruženja u Agenciji za privredne registre.

Zamislimo samo udruženje koje se bavi zaštitom javnog interesa sa svojih 20 istraživača ili aktivista, od kojih bi svako od njih morao da dostavlja originalne dokumente i dokaze u vezi sa zastupanjem udruženja koje predstavlja zbog pribavljanja informacije za koju primalac ima ustavnu i zakonsku obaveza objavljivanja.

Treći primer

Od JP Gradsko stambeno iz Beograda, tražilac informacije je na upućeni zahtev dobio odgovor da **nije precizirao informaciju koja se zahteva**, te je shodno tome obavješten da je njegov zahtev neuređan, i pozvan da u zakonskom roku otkloni uočene nedostatke.

Iako je u predmetu zahteva jasno i precizno navedeno da se radi o kopijama dokumenata **u vezi sa izvršenjem medijskih usluga i izvršenim plaćanjima medijima, uz precizan opis šta bi medijske usluge trebalo da znače**, što bi trebalo da bude dovoljno za iskusni organ javne vlasti da razume o kakvoj je informaciji reč.

Organ javne vlasti je insistirao da se zahtev formuliše tako što treba da navede o kojoj se informaciji radi, jer informacija od javnog značaja, u smislu ovog zakona, jeste informacija kojom raspolaže organ javne vlasti, nastala u radu ili u vezi sa radom organa javne vlasti, sadržana u određenom dokumentu, a odnosi se na sve ono o čemu javnost ima opravdan interes da zna.

Zahtev zaista mora da sadrži i što precizniji opis informacije koja se traži a kopija dokumentacije treba da predstavlja dokaz o traženoj informaciji, međutim gotovo je neverovatno da organ javne vlasti nije razumeo da se radi o **utrošenim sredstvima na usluge medijima**.

Ovaj primer predstavlja još jedna od načina na koje organi javne vlasti otežavaju, usporavaju ili odvrćaju tražioce otežavajući im pristup, što je bilo posebno izraženo kada je tražilac nakon učinjene dopune dobio odgovor:

Preduzeće ne evidentira informacije na način kako ih zahtevom za informacije od javnog značaja potražujete. Sledstveno, JP Gradsko stambeno Beograd ne poseduje informacije od javnog značaja u formi u kojoj je vaš zahtev formulisan.

Organ javne vlasti je zloupotrebio svoje pravo i iskoristio subjektivni zaključak da nije navedena informacija na koju se kopije dokumenata odnose te potpuno pogrešno obavestio da nema informaciju u formi u kojoj je zahtev podnet. To što organ ne evidentira informacije na način na koji ih neko traži, ne znači da ih nema, te nije ispravno da „sledstveno” tome zaključiti da ih zaista nema.

Prema informacijama dostupnim u [Priručniku kancelarije Poverenika](#) *Obaveze organa vlasti utvrđene Zakonom odnose se na opredmećene informacije, tj. informacije koje su sadržane u postojećim dokumentima kojima organ javne vlasti raspolaže, pri čemu te informacije ne moraju biti sadržane u jednom dokumentu i pod određenim nazivom, kako ga je označio tražilac informacija. Formalno, organ vlasti, prema Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, nema obavezu da vrši analize, izrađuje uporedne preglede i slično, ili da sačinjava određene izveštaje samo zato da bi postupio po zahtevu tražioca, ali jeste u obavezi da raspoložive informacije koje su predmet zahteva učini dostupnim tražiocu, bez obzira na to što ne postoje u formi dokumenta pod traženim nazivom.*

V PREPORUKE

Proaktivno postupanje organa javne vlasti koji treba da objavljuju što više podataka za koje postoji opravdani interes da budu objavljene. Ukoliko institucije objave podatke kao što su podaci o poslovanju, programski budžeti sa opisima aktivnosti i podacima o realizaciji, informacije o realizaciji ugovora o javnim nabavkama, dobiće manji broj zahteva za pristup informacijama od javnog značaja i smanjiće se pritisak na organe javne vlasti.

Informatore o radu organa javne vlasti je potrebno redovno ažurirati, kao i zvanične veb prezentacije koje treba da sadrže sve podatke propisane Uredbom o bližim uslovima za izradu i održavanje veb prezentacije organa.

Realizacija budžeta treba da bude u potpunosti javna. Institucije treba da redovno objavljuju podatke o realizaciji budžeta, i to ne samo izveštaje u smislu dokumenta sa linijskim stavkama, već i u formatu već obaveznih programskih budžeta kod kojih se opisuju predviđene i realizovane aktivnosti, rokovi za izvršenje i utrošena sredstva. Realizacija budžeta treba da se redovno ažurira i kroz informatore o radu.

Kontrola postupanja organa javne vlasti treba da bude ustaljena praksa, i to tako da Poverenik za informacije od javnog značaja proverava postupanje organa po primljenim zahtevima. Poverenik treba da vrši kontrolu organa javne vlasti posebno po pitanju odgovornosti rukovodilaca koji svojim nepostupanjem nanose štetu organu. Nepostupanjem i odbijanjem da se dostave informacije od javnog značaja rukovodioci kao odgovorna lica nanose materijalnu i drugu štetu institucija u čije ime odbijaju da dostave tražene informacije.

Izmene zakona ne smeju da umanjuju stečena prava. Potrebno je da se u potpunosti očuva postojeće pravo i obim pristupa informaciji kroz dalje umanjene osnova za ograničenje prava na pristup informaciji umesto da se uvećavaju ograničenja.

Izmenama zakona i usvajanjem internog pravilnika dodatno osigurati da Vlada obezbedi konačna izvršenja rešenja Poverenika.

Potrebno je uvesti ponovne obuke lica koja odgovaraju na primljene zahteve za pristup informacijama od javnog značaja, zbog toga što je uočeno da se osnovne obaveze i aktivnosti primaoca ne obavljaju u skladu sa Zakonom. Ovlašćena lica i rukovodioci odeljenja koji saraduju u okviru postupanja po primljenim zahtevima treba da učestvuju na povremenim obukama i zajedničkim sastancima sa korisnicima.

Interne procedure kod organa javne vlasti pojednostaviti jer je uočeno da prilikom postupanja unutar roka od 15 dana primalac zahteva nailazi na proceduralne poteškoće u radu. Zbog komplikovanih i dugih procedura koje oduzimaju puno radnog vremena što vodi kao dodatnom otežavanju posla službenicima i kašnjenju u postupanju, preporučujemo da se procedure pojednostave i skrate.