

ДОПУНЕ ЗАКОНА О ЈАВНОМ ИНФОРМИСАЊУ И МЕДИЈИМА – НАБАВКА МЕДИЈСКИХ УСЛУГА

Транспарентност Србија

јун 2025.

1

Садржај

Допуне Закона о јавном информисању и медијима – набавка медијских услуга	1
Предлози закона пред Народном скупштином – јун 2025.	3
„Преузимање докумената није безбедно“	3
Недостаци претходног поступка.....	4
Одсуство јавне расправе	4
Повезани Акциони план који није донет – шта је све требало уредити	5
Недостаци образложења предлога закона	5
Обавезни елементи предлога закона	5
Недостаци образложења	6
Анализа предложене допуне Закона.....	8
Анализирана норма	8
Одсуство повезаности са остатком норме.....	8
Нејасан однос са Законом о јавним набавкама.....	8
Проблеми које норма не решава	10
Примена професионалних и етичких стандарда	10
Злоупотребе у сврху политичке промоције.....	10
Потреба за оглашавањем и одабир медија преко кога ће бити вршено	10
Питања која измене Закона не покривају	11
Предлози амандмана	12
Јавност информација о другим видовима финансирања	12
Текст амандмана.....	12
Образложење амандмана	12
Набавке медијских услуга	13
Текст амандмана.....	13
Образложење.....	14

Предлози закона пред Народном скупштином – јун 2025.

„Преузимање докумената није безбедно“

Приликом покушаја преузимања докумената (предлога закона) са интернет странице Народне скупштине, корисник добија обавештење да „преузимање није безбедно“. Овај недостатак, на који смо упозорили у допису у фебруару 2025, постоји већ дуже од годину дана, и може да обесхрабри заинтересовану јавност да се упозна са садржајем предлога закона и радом Народне скупштине.

http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/doc/predlozi_zakona/14_saziv/1116-25.doc

Ово је садржај обавештења:

Google Chrome блокира нека преузимања

Chrome аутоматски блокира опасна преузимања и штити уређај и налоге од малвера или вируса. Упозорења о преузимању у Chrome-у вам помажу:

- да избегнете нежељене промене подешавања прегледача, рачунара или уређаја.
- да спречите неodobрене радње које могу да угрозе финансијске налоге и онлајн идентитет, попут Google налога или налога на друштвеним медијима.
- да спречите вирусе.
- да спречите цурење приватних података.

Када Chrome блокира преузимање, заштићени сте и не морате ништа да предузимате. Можете да уклоните упозорење из историје преузимања ако изаберете Избриши из историје. Ако ништа не предузмете, Chrome ће га уклонити из историје за један сат.

Увек можете да изаберете да преузмете фајл када добијете упозорење од Chrome-а, али озбиљно схватајте упозорења о преузимању. Нападачи могу да траже да искључите или занемарите упозорења да би избегли антивирусна откривања. [Сазнајте како Chrome и Безбедно прегледање штита приватност података прегледања.](#)

Зашто је преузимање блокирано

Преузимање фајла је можда блокирано због једног од следећих разлога:

Опасно:

- Малвер (злонамеран софтвер)
- Обмањујући софтвер који може да унесе нежељене промене на уређај или рачунар.

Сумњиво:

- Неуобичајен или непознат фајл
- Фајл који може да покуша да избегне откривање, на пример, скривањем малвера или вируса у фајловима архиве, као што су .zip или .rar. Може да се дода и лозинка да би се избегло откривање.

Неверификовано: Фајлови који се преузимају док је Безбедно прегледање искључено. [Сазнајте како да поново укључите Безбедно прегледање.](#)

Небезбедно:

- Везе са сајтовима који користе HTTPS су безбедније од оних који га не користе. [Сазнајте како да проверите да ли је веза сајта безбедна.](#)
- Чак и ако је страница на којој сте били када је преузимање започето безбедна, извор преузимања може да буде небезбедан.

3

Недостаци претходног поступка

Одсуство јавне расправе

Министарство информисања и телекомуникација и Влада Републике Србије су предложили измене и допуне Закона о јавном информисању и медијима **директно кршећи Закон о државној управи** (члан 77) и **Пословник саме Владе** (члан 41), јер јавна расправа о нацрту измена и допуна закона није организована, а била је обавезна.

У то се можете уверити увидом у Портал еУправа, на којем се може пронаћи само јавна расправа која је претходила усвајању овог закона 2023, као и увидом у страницу о јавним расправама Министарства:

<https://www.mit.gov.rs/tekst/358/javne-rasprave.php>

Јавна расправа је, иначе, била обавезна по оба основа (довољно је било да буде задовољен само један): реч је о изменама и допунама законе који на битно нов начин уређују одређена питања, као и о акту за који постоји интересовање јавности. Наиме, законска норма упућује на ближе уређивање организовања јавне расправе Пословником Владе, а тај Пословник прописује да је предлагач обавезан „да у припреми закона којим се битно мења уређење неког питања или уређује питање које посебно занима јавност спроведе јавну расправу“, та да о испуњености ових услова, на образложени предлог Министарства, одлучује надлежни одбор Владе, у сваком конкретном случају.

Пошто јавна расправа није организована, то значи да је Министарство информисања и телекомуникација сматрало да се овим изменама и допунама Закона о јавном информисању, које су домаћој и међународној јавности представљене као веома битне за европске интеграције, у том Закону не мења ништа битно, а да се Одбор Владе са тиме сагласио. Влада Републике Србије је поводом усвајања предлога измене закона издала саопштење, у којем се каже да би „ове измене и допуне требало да допринесу јачању јавног интереса у области информисања“.

<https://www.srbija.gov.rs/vest/885133/usvojeni-predlozi-izmena-i-dopuna-dva-medijska-zakona.php>

Ови наводи су у директној супротности са чињеницом да је Влада предложила измене Закона без јавне расправе. Наиме, немогуће је замислити да ће промене закона допринети јачању јавног интереса у области информисања, а да те измене уједно не мењају ништа битно у Закону. Поготово је немогуће поверовати да „јачање јавног интереса“ јавност не занима.

Да такво интересовање постоји, Министарство и Влада су несумњиво могли да утврде, у најмању руку, на основу изјава представника новинарских и медијских удружења. Видети, на пример, овде:

<https://europeanwesternbalkans.rs/sta-je-sporno-u-predlozenim-izmenama-medijskih-zakona/>

Према незваничним информацијама, ова хитност се правда потребом да се измене Закона што пре усвоје ради напретка Србије у европским интеграцијама. Међутим, образложење предлога закона не пружа основ за то. Наиме, из њега се не види због чега Министарство и Влада нису покренули процес измена знатно раније, како би одговорили на примедбе и сугестије дате из ЕУ након усвајања актуелног Закона.

Повезани Акциони план који није донет – шта је све требало уредити

У вези са консултовањем јавности о овим питањима, веома је битно напоменути да је Министарство организовало јавну расправу о *Нацрту акционог плана за праћење спровођења Стратегије развоја система јавног информисања у Републици Србији за период 2020-2025. година, у периоду 2024-2025. година* у периоду од 12.6. до 2.7.2024. године. Иако је од тада прошло скоро годину дана, извештај са те јавне расправе још увек није објављен, нити је Акциони план усвојен. Рок за објављивање извештаја је, иначе, 15 дана од дана њеног окончања.

<https://ekonsultacije.gov.rs/topicOfDiscussionPage/328/4>

Транспарентност Србија је доставила писане предлоге током ове јавне расправе, у којима је указано на проблеме који би се могли решити кроз измене и допуне Закона о јавном информисању и медијима.

https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Komentari_TS_na_Akcioni_plan_medijske_strategije_2025-2026.pdf

Једна од одредаба Закона чије измене сада предлаже Влада, тиче се неких питања којима смо се бавили у оквиру предлога за Акциони план Медијске стратегије (набавке медијских услуга и јавност информација о другим видовима финансирања рада медија од стране органа власти). Решења која Влада нуди су неадекватна.

Транспарентност Србија је Министарству такође доставила своје конкретне предлоге за измене и допуне Закона о јавном информисању и медијима, ради уређивања јавног оглашавања и јавног обавештавања, набавке медијских услуга, као и појединих других питања (донације, спонзорства, пословно – техничка сарадња) још раније – 12.5.2024. године. Анализа проблема, као и конкретни предлози за допуну Закона, објављени су на следећим линковима:

- [TS - Regulacija promotivnih aktivnosti javnih entiteta u medijima revizija 2024](#)
- [TS predlozi za dopune Zakon o javnom informisanju i medijima - javno oglašavanje i obaveštavanje 2024](#)

5

Недостаци образложења предлога закона

Обавезни елементи предлога закона

У члану 151. Пословника Народне скупштине прописано је да предлагач подноси предлог закона са образложењем, а у ставу 2. тог члана да образложење **мора да садржи** следеће информације:

- 1) уставни, односно правни основ за доношење прописа;
- 2) разлоге за доношење прописа, а у оквиру њих посебно: анализу садашњег стања, проблеме које пропис треба да реши, циљеве који се прописом постижу, разматране могућности да се проблем реши и без доношења прописа и одговор на питање зашто је доношење прописа најбољи начин за решавање проблема;
- 3) објашњење основних правних института и појединачних решења;
- 4) процену финансијских средстава потребних за спровођење прописа, која обухвата и изворе

обезбеђења тих средстава;

5) општи интерес због којег се предлаже повратно дејство, ако предлог закона садржи одредбе с повратним дејством;

6) разлоге за доношење закона по хитном поступку, ако је за доношење закона предложен хитни поступак;

7) разлоге због којих се предлаже да пропис ступи на снагу пре осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”;

8) преглед одредаба важећег прописа које се мењају, односно допуњују (припрема се тако што се прецртава део текста који се мења, а нови текст уписује великим словима).

Прописано је и да образложење **може да садржи** и анализу ефеката прописа, која садржи следећа објашњења: на кога ће и како ће највероватније утицати решења у пропису, какве трошкове ће примена прописа створити грађанима и привреди (нарочито малим и средњим предузећима), да ли су позитивне последице доношења прописа такве да оправдавају трошкове које ће он створити, да ли се прописом подржава стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишна конкуренција, да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о пропису и које ће се мере током примене прописа предузети да би се остварило оно што се доношењем прописа намерава (ст.3).

У члану 153. став 1. је прописано да ће председник Народне скупштине, ако предлог закона није припремљен у складу са Пословником, затражити од предлагача усклађивање. Као што се можете уверити, у питању је норма императивног карактера:

Члан 153.

Ако предлог закона није припремљен у складу с овим пословником, председник Народне скупштине затражиће од предлагача да га усклади с одредбама овог пословника, при чему ће прецизно навести у чему се састоји та неусклађеност.

Предлагач закона може, у року од 15 дана, да поднесе предлог закона усклађен с одредбама овог пословника или да, у случају неслагања с мишљењем председника Народне скупштине, затражи, писаним путем, да се Народна скупштина о том питању изјасни. Народна скупштина је дужна да се о том питању изјасни на првој наредној седници, пре преласка на дневни ред, без претреса. Пре одлучивања, предлагач закона има право да образложи свој став, у времену не дужем од пет минута.

Ако предлагач закона не поступи у складу с одредбама става 2. овог члана, предлог закона сматра се повученим.

Недостаци образложења

Напомена: у овом делу анализе бавимо се само питањем набавке медијских услуга, а не и евентуалним недостацима образложења у вези са другим предложеним изменама и допунама Закона.

Образложење не садржи, у оквиру тачке „II Разлози за доношење Закона“, нити у било ком другом делу разлоге за допуну прописа, анализу садашњег стања, проблеме које пропис треба да реши, циљеве који се прописом постижу, разматране могућности да се проблем реши и без доношења прописа и одговор на питање зашто је доношење прописа најбољи начин за решавање проблема, што су обавезни елементи.

Објашњење појединачног решења које је предложено је непотпуно.

За измену из члана 3. у Образложењу се може прочитати само следеће:

Чланом 3. Предлога закона додаје се став 8. у члану 47. Закона о јавном информисању и медијима који прописује да све јавне набавке медијских услуга од стране органа јавне власти морају бити реализоване на транспарентан, објективан, пропорционалан и недискриминаторан начин. Критеријуми за доделу ових набавки морају бити јавно објављени на веб сајту органа јавне власти, чиме се осигурава отвореност поступка. Поступци доделе такође морају бити отворени и обезбедити једнаке шансе за све учеснике, без дискриминације.

Како се може видети, овде је само препричан садржај предложене допуне. С друге стране, ни на који начин није образложено какво је тренутно стање када је реч о набавкама медијских услуга. Пошто се предлаже норма према којој би све јавне набавке медијских услуга од стране органа јавне власти требало да се реализују на „транспарентан, објективан, пропорционалан и недискриминаторан начин“ могло би се закључити да се тренутно неке од тих набавки реализују на начин који није транспарентан, да се уговори додељују применом неких субјективних и непропорционалних критеријума или на дискриминаторан начин. Управо такве појаве је предлагач требало да опише, те да наведе недостатке у постојећим прописима који то омогућавају. Пошто се набавке медијских услуга спроводе на основу Закона о јавним набавкама, предлагач је требало да упозна народне посланике са тиме који су недостаци овог закона који се штетно одржавају на набавке медијских услуга. Слично томе, пошто се у образложењу наводи да „критеријуми за доделу ових набавки морају бити јавно објављени на веб сајту органа јавне власти“, у образложењу је требало навести да ли се сада то чини, шта је разлог због којег се не чини и због чега је објављивање на веб сајту органа јавне власти пресудно битно, ако се информације о јавним набавкама већ морају објављивати на Порталу јавних набавки. У оквиру овог дела образложења је требало указати на прагове испод којих се поступак јавне набавке не примењују, као и на друге основе за изузимање медијских услуга из спровођења јавних набавки. Неке од разлога због којих је потребно мењати правила о набавкама медијских услуга предлагач је могао да нађе и у раније наведеним анализама ТС. Предложено решење има и друге бројне мањкавости, што ће бити детаљније објашњено у наставку анализе.

7

У оквиру ставке „IV. Финансијска средства потребна за спровођење Закона“ наводи се да за спровођење овог закона није потребно обезбедити средства у буџету Републике Србије. Истинитост те информације је спорна, јер се предлогом Закона уводе нове обавезе за наручиоце медијских услуга. Могуће је да предлагач сматра да ће те додатне послове моћи да изврше постојећи запослени код наручилаца, али ни то није наведено, што указује да процена потреба за додатним финансијским средствима за спровођење Закона није ни вршена.

У оквиру тачке „V. Разлози за доношење закона по хитном поступку“ паушално се наводи да се усвајање закона по хитном поступку предлаже „из разлога потребе за испуњавањем међународних обавеза и усклађивање прописа са прописима Европске уније“. Иако је тврдња можда тачна, она није образложена – на пример, када наступа рок за испуњавање међународне обавезе, да ли је тај рок већ истекао и ако јесте, када.

Из описаног се види да предлог закона не садржи поједине делове образложења који су обавезни на основу скупштинског Пословника, односно да у њему нису приказани уопште или нису приказани на разумљив начин: анализа садашњег стања, проблеми које пропис треба да реши, циљеви који се постижу прописом и процена финансијских средстава која су потребна за спровођење прописа.

Стога је неопходно затражити да Влада Републике Србије допуни предлог. У супротном, стављање овог предлога закона на дневни ред Народне скупштине, било би супротно раније наведеним одредбама Пословника НСПС.

Анализа предложене допуне Закона

Анализирана норма

У члану 47. после става 7. додаје се став 8. који гласи:

„Све јавне набавке медијских услуга од стране органа јавне власти додељују се у складу са транспарентним, објективним, пропорционалним и недискриминаторним критеријумима, који се унапред јавно објављују путем веб сајта органа јавне власти, као и путем отворених, пропорционалних и недискриминаторних поступака.”

Одсуство повезаности са остатком норме

Правило о јавним набавкама је придодато члану Закона који уређује друга питања – „садржина Регистра и Евиденције“, а са којим се не налази у логичној вези. У оквиру овог члана уређује се објављивање појединих информација о медијима и њиховом финансирању (међу којима су и набавке медијских услуга). Правила о набавци медијских услуга би требало да буду издвојена у посебан члан или чак главу Закона, као што су издвојена и правила о додели средстава за суфинансирање медијских садржаја ради задовољења јавног интереса.

Нејасан однос са Законом о јавним набавкама

Пошто циљеви које је предлагач имао нису образложени, није јасно ни да ли се ти циљеви остварују кроз предложену норму. Главна дилема је да ли ова одредба ствара неке обавезе које већ нису прописане Законом о јавним набавкама, и ако да, које су то обавезе и за кога.

Прва дилема се јавља око тога кога ова одредба обавезује. У норми се користи израз „орган јавне власти“, док се у Закону о јавним набавкама користи израз „наручилац“. Обухват ова два појма није идентичан. Иако је пожељно да се нормом обухвати било који орган јавне власти, препреку би могло да представља то што се норма везује за „јавну набавку“, јер би се тај појам вероватно тумачио у смислу Закона о јавним набавкама, у оквиру кога се примењује само на набавке „наручилаца“.

Друга дилема односи се на појам „јавне набавке“.

У члану 1. Закона о јавним набавкама пише следеће:

Јавна набавка, у смислу овог закона, је:

1) набавка на основу уговора о јавној набавци добара, услуга или радова које набавља један или више јавних наручилаца од привредних субјеката које су ти наручиоци одабрали без обзира да ли су добра, услуге или радови намењени за јавне сврхе;

2) набавка на основу уговора о јавној набавци добара, услуга или радова које набавља један или више секторских наручилаца од привредних субјеката које су ти наручиоци одабрали, под условом да су добра, услуге или радови намењени обављању неке од секторских делатности.

У истом Закону су прописани и изузеци, и то на различите начине. У члану 11. је побројано неколико изузетака, при чему је јасно да се говори о „јавним набавкама“ које су изузете: „Одредбе овог закона не примењују се на јавне набавке ...“. С друге стране, у члану 12. се користи другачија терминологија: „Одредбе овог закона наручиоци не примењују на:“ (након чега се у набрајању не помиње израз „јавне

набавке“, већ други, нпр. „куповина“). У члану 27, се такође не користи израз „јавне набавке“, већ само „набавке“: „Одредбе овог закона не примењују се на: 1) набавку добара ...“. У вези са тим може се навести и одредба члана 49. ст. 2. Закона о јавним набавкама: „Наручилац је дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања, спровођења **поступка јавне набавке** и праћења извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица), начин планирања и **спровођења набавки на које се закон не примењује**, као и набавки друштвених и других посебних услуга.“ Као што се може видети и овде се, прави разлика тако да се оне набавке на које се не примењује Закон не подводе под термин „јавна набавка“.

Да закључимо: иако је намера предлагача можда била да обавезе *све органе јавне власти* да спроводе одређени поступак (отворен, пропорционалан, недискриминаторан), за *све набавке медијских услуга*, постоји реална опасност да предложене допуне Закона не буду примењене на тај начин.

Та опасност додатно проистиче из чињенице да допуна не предвиђа, макар не изричито, обавезу да се на све набавке медијских услуга примени одређени поступак јавне набавке прописан Законом о јавним набавкама (нпр. „отворени поступак“ из члана 52.). Уместо тако прецизног одређења, прописује се дужност спровођења *неког* поступка, који има *неке* одлике („отворен, пропорционалан, недискриминаторан“). При том, остаје нејасно која процедурална правила би се применила у случају да орган јавне власти не спроводи правила која су прописана у Закону о јавним набавкама. Није предвиђено ни доношење подзаконског акта који би евентуално прецизирао начин спровођења поступка.

Све наведене одлике поступка који би требало применити већ су постављене на исти или врло сличан начин и у Закону о јавним набавкама (начела из чланова 5. – 10.). Та начела је наручилац и иначе у обавези да примењује у мери у којој је то могуће и сада (на то га обавезују последњи ставови у члановима 11, 12. и 27).

9

Исход усвајања ове норме би могао да буде следећи:

1. Ситуација: набавку медијске услуге спроводи наручилац у смислу ЗЈН, а вредност услуге је изнад прописаног прага и није изузета по основу члана 11. и 12. ЗЈН: нема промена, наручилац спроводи набавку по ЗЈН, осим што набавку поред Портала мора да огласи и на свом веб-сајту;
2. Ситуација: набавку медијске услуге спроводи наручилац у смислу ЗЈН, а вредност набавке је испод прага или је изузета по основу члана 11. и 12. ЗЈН: наручилац *можда мора* да спроведе поступак јавне набавке (нпр. отворени поступак), а *можда* може да спроводи исте поступке као што је чинио и до сада (једино што ће морати да набавку огласи на свом веб-сајту);
3. Ситуација: набавку медијске услуге спроводи орган јавне власти који није наручилац у смислу ЗЈН: орган јавне власти *можда* мора да примени неки поступак из Закона о јавним набавкама (нпр. отворени), а *можда* може да сам утврди неки поступак који ће имати одређене одлике („отворен, пропорционалан, недискриминаторан“). Орган јавне власти ће *можда* бити у обавези да огласи такву набавку на свом веб-сајту;
4. Ситуација: набавку медијске услуге спроводи привредно друштво које јесте наручилац у смислу Закона о јавним набавкама, али није „орган јавне власти“ у смислу ЗЈИМ: наручилац нема нове обавезе на основу измене ЗЈИМ.

Оваква правна неизвесност и недоследност је недопустива. Поред тога, постоји опасност да норма буде протумачена на начин који неће донети крупне промене у правни режим набавке медијских услуга.

Проблеми које норма не решава

Примена професионалних и етичких стандарда

Закон о јавном информисању и медијима из 2023. је увео обавезу да се на конкурсима за суфинансирање програма од јавног интереса који се реализују путем медија води рачуна и о поштовању професионалних и етичких стандарда. То је за последицу имало значајно смањење износа који су за ове намене определиле бројне локалне самоуправе, уз истовремено повећање трошкова за набавке медијских услуга, на које се овај критеријум не примењује.

Предложена норма не решава овај горући проблем, који угрожава остваривање циљева због којих је Закон донет. Решење је једноставно: међу обавезне критеријуме код набавке медијских услуга треба уврстити и онај који се примењује на конкурсима за пројекте (механизам из члана 24. Закона о јавном информисању и медијима).

Злоупотребе у сврху политичке промоције

Предложена норма не би спречила злоупотребе набавке услуга у сврху политичке промоције. Те злоупотребе могу имати разне облике:

- коришћење имена, лика, гласа или личног својства јавног функционера;
- представљање органа јавне власти и функционера у форми медијског садржаја, иако је реч о плаћеној пропаганди;
- вођење кампања од стране органа власти у доба изборне кампање или уговарање таквог посла у доба изборне кампање;
- расипање јавних ресурса на медијске услуге, ради „куповине подршке“ медија, и поред тога што не постоји потреба за јавним оглашавањем или не постоји потреба у том обиму;

10

Потреба за оглашавањем и одабир медија преко кога ће бити вршено

Норма не пружа гаранције да ће органи јавне власти вршити набавке медијских услуга само у случајевима када су претходно утврдили да је такво оглашавање потребно ради остваривања одређеног циља и да се тај циљ не може остварити без набавке такве услуге.

Слично томе, норма не обавезује орган јавне власти да у конкурсној документацији утврди мерљиве показатеље остваривања и циља (оглашавања) и начина на који ће пратити колико се тај циљ остварује.

Друга питања која измене Закона не покривају

Предложене измене и допуне Закона не решавају поједина битна питања којима се бави Медијска стратегија из 2020.

Између осталог, то је питање бесплатних давања (донација) и спонзорстава од стране органа јавне власти, као и ситуације у којима органи јавне власти са оснивачима медија закључују уговоре о пословно-техничкој сарадњи.

Насупрот предлогу, који предвиђа да се члану о Регистру и Евиденцијама прикључе правила о јавним набавкама, тај члан би требало допунити тако да се прошири круг доступних информација о финансирању медија од органа јавне власти и овим подацима.

Предлози амандмана

Јавност информација о другим видовима финансирања

Насупрот предлогу, који предвиђа да се члану о Регистру и Евиденцијама прикључе правила о јавним набавкама, тај члан би требало допунити тако да се прошири круг доступних информација о финансирању медија од органа јавне власти и овим подацима.

Текст амандмана

У члану 3. Предлога Закона о измена и допуна Закона о јавном информисању и медијима, којим се допуњава члан 47. Закона о јавном информисању и медијима, испред постојећег текста се уноси следећи:

„У члану 47. ст. 1., иза тачке 10) додаје се нова тачка 10а), која гласи:

„10а) подаци о другом уговору са органом јавне власти и са привредним друштвом у коме значајно учешће у основном капиталу, у смислу закона којим се уређује правни положај привредних друштава, има орган јавне власти, а који не подразумевају давања новчаних средстава издавачима медија“.

Образложење амандмана

Постојећа одредба члана 47. ст. 1. т.9) и 10) обухватају готово све знане облике давања јавног сектора према медијима. Норма, међутим, не обухвата случајеве када се издавачима медија не додељују новчана средства, или када такво давање није јасно видљиво.

Допуна која се предлаже има за циљ да се обезбеди јавност података о уговорима између органа власти и привредних друштава са значајним учешћем државе у основном капиталу, са једне, и издавача медија са друге стране, чак и када не постоји новчано давање.

Транспарентност информацијама о овим уговорима би смањила могућност изигравања законских правила – нпр. тако што би издавач медија, за одређене услуге које чини органу јавне власти, заузврат добио могућност коришћења просторија у власништву тог органа, закључивање уговора о пословно-техничкој сарадњи уместо уговора о пружању услуга и слично.

Ова допуна би такође омогућила да се спречи заобилажење правила која су прописана у тачци 10), где се појам „донација“ и „спонзорства“ везује искључиво давање новчаних средстава, иако се у пракси може испољити и на други начин.

Набавке медијских услуга

Одредбе о набавкама медијских услуга би требало битно допунити и разрадити. Овде је предложен један од могућих начина да се то учини.

Уз овај амандман би требало формулисати и допуну казних норми, као и посебну одредбу у којој би био прописан рок за доношење подзаконског акта.

Текст амандмана

Члан 3. Предлога Закона о измена и допуна Закона о јавном информисању и медијима, којим се допуњава члан 47. Закона о јавном информисању и медијима, мења се и гласи:

„У члану 47. после става 7. додају се нови ставови 8. до 17. који гласе:

Све набавке медијских услуга од стране органа јавне власти и привредног друштва у коме значајно учешће у основном капиталу, у смислу закона којим се уређује правни положај привредних друштава, има орган јавне власти, додељују се у складу са транспарентним, објективним, пропорционалним и недискриминаторним критеријумима, који се унапред јавно објављују путем веб сајта органа јавне власти и на посебној секцији Портала јавних набавки, као и путем отворених, пропорционалних и недискриминаторних поступака.

Орган власти и привредно друштво из става 8. овог члана ће у конкурсној документацији за набавку медијске услуге предвидети искључење привредног субјекта у случајевима када не постоје гаранције привржености професионалним и етичким медијским стандардима медија путем којег би било извршено обавезно јавно обавештавање и јавно оглашавање, при чему се на утврђивање испуњености критеријума у погледу постојања гаранције привржености професионалним и етичким медијским стандардима примењују се правила из члана 24. овог закона.

Орган власти и привредно друштво из ст. 8. овог члана, које је наручилац у смислу Закона о јавним набавкама, за набавку медијске услуге спроводи отворени поступак јавне набавке и у случају када је њена процењена вредност на годишњем нивоу испод прага за спровођење јавне набавке али је већа од 100.000 динара, као и у случају када је реч о набавци медијске услуге која је по другом основу изузета од спровођења јавне набавке.

За набавке из става 10. овог члана у конкурсној документацији се објављују мерљиви показатељи остваривања циља и начин праћења остварености циља који је у директној вези са траженом медијском услугом.

Утврђивање критеријума из става 8. овог члана, поступак спровођења набавке и извештавања о спроведеним набавкама ближе се уређују актом министра, уз прибављено мишљење органа управе надлежних за послове јавних набавки, државне управе и локалне самоуправе, привреде и трговине.

Забрањено је закључивање уговора о набавци медијске услуге које за циљ или за последицу има да се у форми медијског садржаја представља орган јавне власти и функционер на начин који може да доведе јавност у заблуду у погледу стварне природе ових садржаја, а нарочито објављивањем информација о органу јавне власти или његовим активностима у обиму који не оправдава остваривање права грађана на обавештеност или кроз искључиво афирмативно представљање органа јавне власти.

Забрањено је да се медијска услуга која је предмет набавке врши на било који начин, укључујући начин приказивања, који обмањује или је вероватно да ће обманути примаоце таквог обавештавања, односно оглашавања.

Медиј и друго средство јавног обавештавања на која се овај закон примењује, дужан је да поштује забрану прикривеног и обмањујућег јавног обавештавања и оглашавања.

Поступак набавке медијске услуге из става 10. овог члана не може се започети у периоду од дана расписивања до дана одржавања избора (изборна кампања), нити са таква услуга, ако је уговорена, може реализовати за време изборне кампање, изузев када се набавка спроводи ради испуњавања изричите законске обавезе органа јавне власти.

Уговор о набавци медијске услуге који је закључен супротно одредбама овог закона, као и уговор који наручилац закључи са другим правним основом, а који за предмет има и медијску услугу, ништав је и по њему не може бити извршено плаћање.“

Образложење

Амандман је конципиран као предлог за допуну постојећег члана 47. Једини разлог за то је чињеница да је предлагач (Влада) предложио допуну управо тог члана Закона о јавном информисању и медијима одредбом која се односи на јавне набавке.

Материја на коју се односи амандман иначе завређује да се нађе у посебној целини, односно да буде посебна глава овог закона. Међутим, тако нешто правно није могуће предложити у овој фази законодавног поступка. Стога је формулисан амандман, који полази од текста који је предложила Влада и битно га допуњује у циљу да се реше макар они проблеми који се тичу набавке медијских услуга, а који су најургентнији.

Став 8. представља модификовану верзију предлога Владе.

Допуне се односе на следеће:

а) избегава се назив „јавне набавке“ да би се спречило стварање конфузије око тога да ли ће одредбу примењивати и субјекти који нису наручиоци и да ли се она односи и на набавке које су изузете у ЗЈН;

б) уводи се обавеза примене постављених стандарда не само за „органе јавне власти“, већ и за набавке медијских услуга које врши привредно друштво у коме значајно учешће у основном капиталу, у смислу закона којим се уређује правни положај привредних друштава, има орган јавне власти;

в) поред обавезе објављивања на веб-сајту наручиоца, уводи се и обавеза објављивања на Порталу јавних набавки (у оквиру посебне секције која би била посвећена медијским набавкама).

На овај начин се отклањају неки од најкрупнијих недостатака решења која предлаже Влада, а нарочито у вези са обухватом примене нових правила.

Став 9. доноси битну новину, осмишљену да отклони недоследност у Закону. Док се, с једне стране, када је реч о суфинансирању медијских програма на конкурсима, води рачуна о томе да јавна средства не буду усмерена ка оним медијима који крше професионалне и етичке стандарде, то се не чини када се набављају медијске услуге. Због тога је предложено да се поштовање ових стандарда цени као један од критеријума при набавци медијских услуга и то на исти начин као што се чини када је реч о конкурсима, применом правила из члана 24. Закона. Ова обавеза би важила како за органе јавне власти, тако и за привредна друштва у власништву државе.

Неке од обавеза ипак би важиле само за субјекте који су и иначе дужни да примењују Закон о јавним набавкама, а не и на предузећа у власништву државе који послују на тржишту и који немају такву обавезу. Тако се у ставу 10. предвиђа да само такви органи власти морају да спроведу поступак јавне набавке медијских услуга, и да то морају да чине и онда када их Закон о јавним набавкама иначе не обавезује (изузеци из члана 11. и 12, набавке вредности испод 1.000.000, али вредније од 100.000 динара). На овај начин се прецизира оно што је Влада као предлагач можда желела да постигне, али није прецизно изразила – да ће се применити отворени поступак јавне набавке када се набављају медијске услуге, иако то иначе не би морало на основу ЗЈН. Ипак, постављен је лимит за спровођење таквог поступка, који је знатно мањи него што би иначе био по ЗЈН, како органи власти не би били изложени неразумним трошковима када врше набавке веома мале вредности.

У ставу 11. се прецизира да би за набавке које се спроводе у отвореном поступку у конкурсној документацији морали да се предвиде и мерљиви показатељи остваривања циља и начин праћења остварености циља који је у директној вези са траженом медијском услугом.

Став 12. пружа основ за детаљније уређење ових питања тако што би Министарство информисања и телекомуникација то учинило кроз правилник. Како би се сагледали сви потребни аспекти, за овај акт би Министарство требало да прибави мишљења од ширег круга органа – Канцеларије за јавне набавке (због везе са Законом о јавним набавкама), Министарства државне управе и локалне самоуправе (због тога што се обавезе односе на оглашавање државних органа и локалних самоуправа), Министарства привреде (због тога што се обавезе односе и на предузећа у државном власништву, као и локална јавна предузећа, за која такође постоје одређене обавезе у вези са оглашавањем) и министарства надлежног за послове трговине (због примене Закона о оглашавању).

Ставови 13. до 16 доносе забрану набавки појединих медијских услуга. Пре свега, забрањено би било закључивање уговора о набавци медијске услуге које за циљ или за последицу има да се у форми медијског садржаја представља орган јавне власти и функционер на начин који може да доведе јавност у заблуду у погледу стварне природе ових садржаја, а нарочито објављивањем информација о органу јавне власти или његовим активностима у обиму који не оправдава остваривање права грађана на обавештеност или кроз искључиво афирмативно представљање органа јавне власти. Слично томе, а у вези и са одредбама Закона о оглашавању, предвиђена је забрана медијска услуга врши на обмањујући начин, и то не само наручиоцу такве услуге, већ и медијима. Ове одредбе треба да пруже заштиту од штетних појава које су уочене у пракси, односно ситуација у којима су медијске услуге плаћане, наводно, како би се грађани информисали о битним локалним питањима, а у стварности, како би се у оквиру тих садржаја промовисали локални јавни функционери или поступање локалним власти.

У ставу 16, а што је посредно у вези и са испуњавањем препорука посматрачке мисије ОДИХР након локалних избора из јуна 2024. које се односе на трошкове јавних ресурса са кампањом, предвиђена је забрана набавке медијске услуге или забрана реализације уговорене медијске услуге у доба изборне кампање. Изузетак су ситуације када постоји законска обавеза органа јавне власти да на овај начин обавештава грађане о појединим питањима (нпр. оглашавање продаје имовине). На овај начин се смањује ризик да органи јавне власти, о трошку буџета спроводе кампање које би могле имати за циљ повећање популарности носилаца власти код бирача, односно, скривену политичку промоцију, или да темпирањем скупог оглашавања о трошку буџета скривено купују наклоност медија у периоду пред изборе.

У последњем ставу (17) се предвиђа последица незаконитог поступања – ништавост уговора који је закључен супротно одредбама овог закона, као и у случају да наручилац закључи уговор са другим правним основом, а који за предмет има и медијске услуге.

