

REGULACIJA PROMOTIVNIH AKTIVNOSTI JAVNIH ENTITETA U MEDIJSKOM SEKTORU

Transparentnost Srbija

oktobar 2020

Za izdavača:

Bojana Medenica

Autori:

Miloš Stojković

Nemanja Nenadić

Saša Varinac



Organizacija za evropsku
bezbednost i saradnju
Misija u Srbiji

Objavlivanje ovog istraživanja pomogla je Misija OEBS-a u Srbiji. Stavovi izraženi u ovom istraživanju pripadaju isključivo autorima i ne predstavljaju zvaničan stav Misije OEBS-a u Srbiji.

Sadržaj

UVOD.....	3
Odnos javnog oglašavanja i sufinansiranja medijskih programa	3
Dosadašnji predlozi organizacije Transparentnost – Srbija.....	4
Prepoznavanje problema u Medijskoj strategiji.....	4
Mogući načini realizacije mere 2.3. iz Medijske strategije.....	6
Raniji pokušaji regulacije	9
1. DEFINICIJE I POJAVNI OBLICI JAVNOG OGLAŠAVANJA I JAVNOG OBAVEŠTAVANJA.....	13
2. TRANSPARENTNOST	17
3. OBJEKTIVNOST I OPRAVDANOST JAVNOG OGLAŠAVANJA/OBAVEŠTAVANJA I ZABRANA DISKRIMINACIJE.....	21
4. DEFINISANJE NEDOZVOLJENIH VIDOVA PROMOCIJE	28
5. POJEDINA OTVORENA PITANJA	33
Prenosi skupštinskih sednica	33
(Ne)mogućnost javno-privatnog partnerstva	34
Ugovori o poslovno-tehničkoj saradnji.....	36
6. NAČIN UREĐENJA I NADZOR	37

UVOD

Odnos javnog oglašavanja i sufinansiranja medijskih programa

U dosadašnjim pokušajima medijske reforme nedovoljno je pažnje bilo posvećeno pitanju javnog oglašavanja i obaveštavanja. U toku izrade zakona koji tangiraju medijski sektor, često se moglo čuti da je ova oblast ostala neregulisana, iako se kroz razne oblike poslovanja sa državom medijima dodeljuju značajna sredstva. Zbog visine tih sredstava i značajnog udela u prihodima pojedinih medija, sa jedne strane, i neuređenog načina dodele sredstava, javlja se mogućnost ugrožavanja nezavisnosti medija i stvaranja nejednakog položaj aktera na medijskom tržištu.

Sredstva namenjena javnom oglašavanju treba razmatrati zajedno sa različitim vidovima državne pomoći, a naročito sa projektnim sufinansiranjem, jer se jedino na taj način može steći celovita predstava, kako o državnim davanjima za medije, tako i o politici u ovoj oblasti. Međutim, u dosadašnjem planskim, normativnim i analitičkim dokumentima daleko više pažnje bilo poklonjeno projektnom sufinansiranju. Pojedini dokumenti čak i problem državnog finansiranja medija svode na preciznije uređenje sistema projektnog sufinansiranja i uređenje pitanja, i potenciraju potrebu transparentnosti i ove vrste davanja iz javnih sredstava prema medijskom sektoru.¹ U drugim dokumentima se u javnom oglašavanju prepoznaje svojevrsna „opasnost“ po sistem projektnog sufinansiranja².

Mada su pravni osnovi i svrha finansiranja medija od strane javnih entiteta različiti kod javnog oglašavanja i kod projektnog sufinansiranja, među njima postoji povezanost, kako iz ugla države, kao davaoca sredstava, tako i iz ugla medija, kao primalaca. Oglašavanje javnih entita obuhvata i one vidove aktivnosti čija je svrha ostavriavanje nekog segmenta javnog interesa koji je utvrđen u propisima (npr. kod obaveznog oglašavanja javnih prodaja ili zapošljavanja), odnosno aktivnosti koje imaju svrhu informisanja građana o naročito bitnim pitanjima koja se odnose na njihovu oblast rada (npr. promocija novih zakonskih mehanizama, informisanje građana o promeni procedura). U tim slučajevima je javni entitet onaj ko određuje sadržinu oglašavanja i javni interes koji se ostvaruje tim oglašavanjem. S druge strane, kada je reč o projektnom sufinansiranju, mediji su ti koji bi trebalo da ostvare javni interes, putem proizvodnje i plasiranja (nedostajućih) medijskih koji predstavljaju javnim entitetima svoje planirane programe i traže za njih budžetsku podršku.

Iako ukupna visina sredstava koja će u krajnjoj liniji doći do medija na jedan ili na drugi način nije ograničena, niti je formalno međusobno uslovljena, određeni uticaj jednog izdvajanja na drugo u praksi postoji. Ukoliko javni entiteti troše veću količinu raspoloživih javnih sredstava na oglašavanja, sponzorstva i druge vidove finansiranja medija, biće manje novca koji se može iskoristiti za finansiranje svih drugih potreba, uključujući i sufinansiranje medijskih sadržaja od javnog interesa. To važi ne samo

¹ Videti dokument Prilozi za izradu strategije razvoja sistema javnog informisanja u Srbiji za period 2018 – 2022, Zajednički stavovi Nezavisnog udruženja novinara Srbije, Nezavisnog društva novinara Vojvodine, Asocijacije nezavisnih elektronskih medija, Asocijacije lokalnih nezavisnih medija “Lokal press” i Asocijacije onlajn medija, avgust 2017. godine.

² Videti na primer dokument Javne nabavke u medijskoj sferi, koji je nastao u okviru projekta „Javni novac za javni interes“, koji zajednički realizuju BIRN, Fondacija „Slavko Ćuruvija“ i NUNS, koji je dostupan na internet stranici kazitrazi.rs, putem sledećeg linka: <https://bit.ly/2TlOnW9>.

za korisnike budžeta, već posredno i za sredstva kojima raspolažu javna preduzeća – ukoliko budu izdvajali više novca nego što je realno potrebno za oglašavanje (uključujući i sponzorstva), biće manji deo viška prihoda koji će na kraju preneti u budžet svojih osnivača.

Slično tome, kroz javno finansiranje medija na druge načine, smanjuju se njihove potrebe za drugim vidovima finansiranja. Kada prihodi po osnovu javnog oglašavanja, za ono što javni entiteti nametnu kao prioritet, postanu značajan ili dominantan izvor finansiranja, to smanjuje potrebu da se sredstva traže za podršku kvalitetnim programima od javnog interesa čiju sadržinu kreiraju sami mediji.

Dosadašnji predlozi organizacije Transparentnost – Srbija

Transparentnost Srbija se ovim pitanjima intenzivno bavi od vremena donošenja aktuelnog paketa medijskih zakona i Zakona o oglašavanju 2015. godine. U okviru posebne analize³, uočena je potreba da se, između ostalog, postave čvršće garancije javnosti rada državnih organa, da se isključe neopravdani izuzeci u Zakonu o javnim nabavkama i urede specifičnosti državnog oglašavanja u posebnom pravnom aktu, da se smanji prostor za diskreciono odlučivanje kod oglašavanja i sponzorstava javnih preduzeća i uspostavljanje nadzora kod preduzeća koja nisu monopolisti. U posebnoj studiji Transparentnost je utvrdila ozbiljne nedoslednosti, neracionalno upravljanje javnim resursima, nedovoljnu javnost podataka i nadzor, kao i pojedine slučajeve kršenja postojećih zakona od strane republičkih javnih preduzeća.⁴ Predlozi koji su dati u procesu donošenja novog Zakona o javnim nabavkama su samo delimično prihvaćeni⁵. TS takođe uređivanje ovih pitanja posmatra kao jedan od 15 prioriteta za Vladu i Skupštinu Srbije za borbu protiv korupcije⁶.

Prepoznavanje problema u Medijskoj strategiji

Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji u periodu od 2020. do 2025. godine⁷ (Medijska strategija) prepoznaje različite vidove dodele sredstava medijskom sektoru. Strategija ukazuje da poremećaje na medijskom tržištu, odnosno funkcionisanju tržišnih mehanizama uslovljavaju i različiti vidovi dodele javnih sredstava, a naročito stvarni ili potencijalni javni rashod ili umanjenja ostvarenja javnog prihoda, kojim izdavači medija stiču povoljniji položaj na tržištu u odnosu na konkurente, a čiji pojavni oblici mogu biti različiti⁸.

³ Začarani krug oglašavanja javnog sektora – davno poznati problemi i neznano vreme rešavanja, Transparentnost-Srbija, 2017, dostupno na internet stranici Transparentnost Srbija, putem sledećeg linka: <https://bit.ly/2TwCJYL>, pristupljeno 28.10.2020.

⁴ Politički uticaj na javna preduzeća i medije, Transparentnost Srbija, 2017, dostupno na internet stranici Transparentnost Srbija, putem sledećeg linka: <https://bit.ly/2HxTVLb>, pristupljeno 28.10.2020.

⁵ Više o tome: Komentari i predlozi za dopunu predloga ZoJN, dostupno na internet stranici Transparentnost Srbija, putem sledećeg linka: <https://bit.ly/3kFfJCW>, i Primedbe na Nacrt zakona o javnim nabavkama, dostupno na internet stranici Transparentnost Srbija, putem sledećeg linka: <https://bit.ly/3kDfVCq>, pristupljeno 28.10.2020. godine.

⁶ Prioriteti u borbi protiv korupcije u Srbiji 2020-2024 i glavni zadaci za 2020/2021, Transparentnost Srbija, 2020, dostupno na internet stranici Transparentnost Srbija, putem sledećeg linka: <https://bit.ly/35NsSUi>, pristupljeno 28.10.2020. godine.

⁷ Službeni glasnik RS, broj 11/20.

⁸ Medijska strategija, strana 19.

Radi prevazilaženja problema poremećaja na medijskom tržištu, Medijska strategija predlaže meru smanjena i činjenja transparentnim uticaja države na medijskom tržištu, a kako bi postojali jednaki tržišni uslovi za sve medije⁹. Indikatori za ostvarivanje ove mere se odnose prevashodno na kreiranje ili izmenu regulatornog okvira. Između ostalog, planira se i kreiranje regulatornog okvira u oblasti javnog obaveštavanja i oglašavanja organa javne vlasti i privrednih društava kojima je država većinski vlasnik ili ih većinski finansira, kao i propisivanje ograničenja za dodelu sredstava izdavačima medija u obliku donacija i sponzorstva od strane organa javne vlasti i javnih preduzeća, javnih ustanova i drugih preduzeća koja su u većinskom vlasništvu organa javne vlasti.

Dakle, kao jedan od indikatora za ostvarenost ciljeva Medijske strategije navodi se i kreiranje regulatornog okvira za javno oglašavanje i javno obaveštavanje (i sponzorstvo koje predstavlja jedan vid oglašavanja), koji do sada nisu specifično regulisani pa su se na njih primenjivali najrazličitiji (opšti) zakoni, čiji primarni fokus nije rešavanje problema koje prepoznaje medijska strategija.

Naime, u oblasti javnog obaveštavanja i javnog oglašavanja, problem se, kao i kod svih drugih vidova dodele javnih sredstava medijima, svodi na problem potencijalne „kupovine medijskog uticaja“ (u smislu koruptivnog potencijala javnih sredstava po medije), samim tim i na posredan negativan uticaj na medijski pluralizam. Na drugoj strani se problem odnosi i na potencijalni negativni uticaj na tržište, odnosno na realnu mogućnost da dodeljena sredstva dovedu do neravnopravnosti tržišnih aktera, odnosno do favorizovanja određenih medija i poremećaja na tržištu.

Ako se posmatraju dosadašnji pokušaji da se ova oblast zakondavno uredi, može se zaključiti da su postojali propisi koji su regulisali neki od segmenata oglašavanja javnih entiteta. Ipak, kada se posmatra problem „kupovine uticaja u medijima“, odnosno potencijalni negativni uticaj na uređivačku nezavisnost i medijski pluralizam, čini se da je vrlo malo urađeno na regulatornom planu. U ovom dokumentu ćemo zato navesti i te ranije pokušaje regulacije, koji sadrže rešenja koja mogu da se iskoriste kao moguć pravac uređenja određenog segmenta javnog oglašavanja/obaveštavanja. Analiziraćemo i trenutni okvir koji uređuje pitanje javnog obaveštavanja i oglašavanja, a potom dati i predloge kako bi pojedina zakonodavna rešenja mogla da izgledaju.

Polazeći od ciljeva Medijske strategije, čini se da se osnovni izazovi na koje bi trebalo odgovoriti u postupku izmene ili donošenja nove regulative mogu svesti na sledeća pitanja:

- **Definisanje javnog obaveštavanja i javnog oglašavanja** koje bi trebalo regulisati specifičnom regulativom;
- **Transparentnost:** Omogućavanje dostupnosti podataka o javnom obaveštavanju i javnom oglašavanju kroz postojeće registre ili kroz nove evidencije;
- **Objektivnost i opravdanost javnog oglašavanja/obaveštavanja i zabrana diskriminacije:** kroz razmatranje koji bi bili objektivni i proverljivi kriterijumimi za odabir medija kroz koje će se plasirati javno oglašavanje i javno obaveštavanje, kao i odgovor na pitanje da li su neki vidovi ovih vrsta promocije uopšte dozvoljeni i opravdani;
- **Definisanje nedozvoljenih vidova promocije,** koji se često mogu naći u praksi dodele javnih sredstava, o čemu će dole biti više reči;

⁹ Ibid, strana 54.

Kao dodatno pitanje nameće se i to u kom zakonu bi se regulisala ta pitanja, ko bi bio zvanični predlagač tog zakona, i, u krajnjoj liniji ko bi bio ovlašćen da sprovodi nadzor nad zakonom. Ova pitanja nisu sporedna i formalna, kako na prvi pogled izgledaju, budući da su u prethodnom periodu, naročito nakon usvajanja medijskih zakona (2014. godine), intenzivirana neslaganja dva ministarstva – Ministarstva kulture i informisanja (koje je ovlašćeni predlagač medijskih zakona) i Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija (koje je ovlašćeni predlagač zakona o oglašavanju). Pored toga, za uređivanje pitanja javnog oglašavanja od velikog značaja su i odredbe brojnih drugih propisa, za čije donošenje, izmenu i sprovođenje su nadležni drugi organi.

Mogući načini realizacije mere 2.3. iz Medijske strategije

U očekivanju skorog donošenja Akcionog plana za sprovođenje „Strategije razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period 2020-2025. godina“, koji će ova pitanja detaljnije urediti, predstavljamo kratku analizu činilaca koje bi pri tome trebalo imati u vidu.

Najsigurniji put za uspešnu realizaciju aktivnosti u okviru mere 2.3. „Smanjen i učinjen transparentnim uticaj države na medijskom tržištu kako bi postojali jednaki tržišni uslovi za sve medije“, koji bi obezbedio što veći nivo koordinacije pri njihovom sprovođenju i najbolje razumevanje specifičnih problema koje bi trebalo rešiti, jeste onaj kod kojeg bi vodeću ulogu imao organ državne uprave koji je resorno nadležan za pitanja u vezi sa radom medija – Ministarstvo kulture i informisanja. Druga resorna ministarstva i drugi državni organi bi kod takvih reformi imali veoma bitnu ulogu, da obezbede da rešenja budu konzistentna sa ostatkom pravnog sistema, ali se od njih ne može očekivati da na pravi način prepoznaju specifične izazove koje treba rešiti u medijskoj sferi.

Reforme koje su potrebne u ovoj oblasti tiču se pitanja koja na sistemski način uređuje nekoliko zakona. Između ostalog, to su oblast dodele državne pomoći, javnih nabavki, javno-privatnih partnerstava i oglašavanje. Međutim, cilj reformi na osnovu Medijske strategije nije uređivanje tih oblasti na sistemski način, već samo onih pitanja koja je neophodno razrešiti sa stanovišta zadovoljenja javnog interesa u medijskoj sferi. Pri tom, to treba učiniti tako da se ne remeti ostvarivanje onih ciljeva zbog kojih je donet Zakon o javnom informisanju i medijima, a pre svega sistema koji kada je reč o finansiranju rada medija iz javnih izvora daje primat finansiranju medijskih sadržaja od javnog interesa koji se ostvaruje preko medija. Sve problematične pojave u ovoj oblasti, koje su identifikovane tokom izrade Medijske strategije i koje bi trebalo rešavati u njoj primeni imaju za zajedničku karakteristiku da remete upravo ostvarivanje tog cilja.

Zbog toga bi reforme koje su potrebne u ovoj oblasti bilo najprimerenije uređivati bilo kroz opšti zakon koji uređuje rad medija, Zakon o javnom informisanju i medijima, ili kroz poseban zakon koji bi se bavio samo tim pitanjima. Druga rešenja su takođe pravno moguća, to jest da se reforme realizuju kroz promene u pojedinim sistemskim zakonima (dopune Zakona o kontroli državne pomoći, Zakona o javnim nabavkama, Zakona o oglašavanju itd.), ali bi se one daleko teže sprovele. Iskustvo u primeni prethodne Medijske strategije pokazuje da je značajno teže obezbediti odgovarajući nivo razumevanja specifičnih medijskih problema i volje da se oni reše prilikom donošenja sistemskih zakona u pojedinim oblastima za koja su nadležni drugi organi državne uprave. Pored toga, svaka izmena sistemskih zakona u tim oblastima podleže procesu usaglašavanja, gde značajnu ulogu pored državnih organa Republike

Srbije i zainteresovane domaće javnosti imaju i relevantne međunarodne organizacije (npr. međunarodne finansijske institucije, Evropska unija), zbog čega su ti procesi nužno sporiji. Taj niz činilaca može značajno omesti ostvarivanje ciljeva Medijske strategije.

Tako bi, u okviru tačke 2.3.1¹⁰, rešavanje problema zahtevalo dopunu Zakona o kontroli državne pomoći¹¹, koji je donet pre manje od godinu dana, nakon dugotrajnog procesa usaglašavanja. Umesto toga, bilo bi bolje da se pitanja uredi kroz dopune (ili donošenje posebnog) zakona iz medijske sfere, pri čemu bi se propisala samo ona pravila koja su specifična za oblast medija, bez zadiranja u opšti sistem dodele i kontrole dodele državne pomoći. Uređivanje tih pitanja u medijskom zakonu omogućilo bi da se obuhvate i ona pitanja koja su zbog vrednosti ili načina dodele sredstava izuzeta iz opšteg režima kontrole državne pomoći, a bez krupnijih intervencija u samom sistemskom Zakonu o kontroli državne pomoći. Nosilac bi zato trebalo da bude Ministarstvo kulture i informisanja, a Ministarstvo finansija bi bilo partner u sprovođenju.

Slično stoje stvari i kada je reč o aktivnosti 2.3.2¹², jer bi tu posebna pravila o javnom oglašavanju i javnom obaveštavanju predstavljala zakonsku intervenciju po pitanjima koja aktuelni Zakon o oglašavanju gotovo da ne uređuje uopšte. Pored Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija, kao glavne partnerske institucije, ovde bi značajnu ulogu trebalo da imaju i drugi državni organi, kao partneri, zato što bi zakonska intervencija zadirala u pitanja obaveza ili samostalnih odluka državnih organa i privrednih društava u državnom vlasništvu da vrše oglašavanje, pa tek potom načina na koji će to činiti (sadržina oglasne poruke). Taj širi krug partnerskih organa iz državne uprave podrazumevao bi ministarstva u čijim nadležnostima je propisivanje obaveze oglašavanja ili davanje mogućnosti organima i organizacijama javnog sektora da se oglašavaju. Među njima pre svega treba izdvojiti Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave i Ministarstvo privrede (zbog nadležnosti u oblasti javnih preduzeća i drugih preduzeća u državnom vlasništvu).

Zbog potrebe da se ove norme usklade i sa drugim obavezama obaveštavanja građana o bitnim pitanjima o njihovom radu (ne samo kroz plaćeno ili neplaćeno oglašavanje), imalo bi smisla uključiti u konsultacije i druge institucije, poput Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, kao i službe i kancelarije Vlade koje se bave pitanjima reformi u oblasti elektronskih komunikacija.

¹⁰ izmenama regulative unaprediti sistem državne pomoći u medijskom sektoru, koji bi se zasnivao na principima transparentnosti, objektivnosti, predvidivosti, preciznosti i nediskriminacije (ravnopravnog tretmana svih medija) i uz neremećenje tržišnih mehanizama, a naročito u pogledu uspostavljanja jasnih, transparentnih i nediskriminatornih uslova za kreditiranje poreskih obaveza i drugih obaveza prema javnom sektoru;

¹¹ Službeni glasnik RS, broj 73/19

¹² kreirati regulatorni okvir u oblasti javnog obaveštavanja i oglašavanja organa javne vlasti i privrednih društava kojima je država većinski vlasnik ili ih većinski finansira.

Kada je reč o aktivnosti 2.3.3¹³, slično kao i kod tačke 2.3.1, Zakon o javnim nabavkama¹⁴ je tek nedavno počeo da se primenjuje (1.7.2020), nakon višegodišnjeg čekanja na donošenje novog akta i konsultacija, kako sa domaćim, tako i sa međunarodnim akterima. Prilikom tih reformi nisu bile uzete u obzir sve opravdane primedbe i inicijative medijskog sektora. Osnovni razlog za to je činjenica da je Zakon usklađivan sa pravilima EU, koja ne uređuju sva bitna pitanja i specifične probleme koji su prepoznati u Republici Srbiji u vezi sa nabavkom medijskih usluga. Nesumnjivo, kao partneri Ministarstva kulture i informisanja u zakonodavnoj reformi u ovoj oblasti, trebalo bi da budu prepoznati Ministarstvo finansija, zatim Kancelarija za javne nabavke (organ državne uprave sa statusom posebne organizacije), ali i drugi organi koji uređuju pojedina pitanja od značaja za ovu oblast (npr. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave u vezi sa pojedinim tipovima nabavki usluga koje vrše državni organi i lokalne samouprave, Ministarstvo privrede, kada je reč o javnim preduzećima, Ministarstvo zdravlja, kada je reč o zdravstvenim ustanovama i slično).

U vezi sa ovom tačkom, takođe bi bilo korisno koordinisati rad na izmenama propisa sa Ministarstvom privrede, koje je resorno nadležno za izradu, odnosno za izmene i dopune Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama¹⁵, kako bi se u taj zakon uvela neophodna ograničenja slobode ugovaranja za partnere iz javnog sektora i obaveze kod sprovođenja postupaka koji prethode ugovaranju. Ovde su izmene zakona planirane godinama unazad¹⁶, pre svega zbog usklađivanja sa regulativom EU¹⁷, ali još uvek nije izrađen ni nacrt. S obzirom na iskustva sa donošenjem Zakona o javnim nabavkama, bilo bi primerenije da se oblast uredi kroz poseban akt, kada je reč o medijskoj sferi, ali da te promene budu usklađene sa izmenama Zakona o JPP i koncesijama, ukoliko do njih dođe u istom periodu.

Oblast donacija, na koju se odnosi aktivnost 2.3.4.¹⁸ trenutno nije adekvatno i na sistemski način uređena za ceo javni sektor, bez obzira na to da li su primaoci mediji ili neki drugi subjekti. Takva reforma je potrebna, ali nije poznato da li postoji spremnost i planovi da se ona preduzme. U tom smislu je neophodno utvrditi da li postoji namera kod organa državne uprave da se takve aktivnosti sprovedu u narednom periodu, i to pre svega kada je reč o Ministarstvu finansija (za donacije koje bi

¹³ izmenama regulative urediti oblast javnih nabavki u medijskom sektoru, a naročito: 54 - obezbediti da se svi podaci o sredstvima dodeljenim medijima i pravnim licima, odnosno preduzetnicima koji se bave proizvodnjom medijskih sadržaja u postupcima nabavki, na koji se propisi o javnim nabavkama ne primenjuje, budu registrovani u odgovarajućem registru, - utvrditi krug usluga koje naručioc, u smislu Zakona o javnim nabavkama mogu nabavljati od medija i pravnih lica, odnosno preduzetnika koji se bave proizvodnjom medijskih sadržaja, - ograničiti slučajeve u kojima naručioc (javni partneri) mogu zaključivati ugovore o poslovno tehničkoj saradnji i drugim vidovima javno-privatnog partnerstva sa izdavačima medija i pravnim licima, odnosno preduzetnicima koji se bave proizvodnjom medijskih sadržaja, - precizirati kriterijume za odabir medija i pravnih lica, odnosno preduzetnika koji se bave proizvodnjom medijskih sadržaja koji pružaju usluge naručiocima;

¹⁴ Službeni glasnik RS, br. 91/19

¹⁵ Službeni glasnik RS, br. 88/11, 15/16 i 104/16.

¹⁶ Prema poslednjem aktuelnom planu rada Vlade rok je bio oktobar mesec 2020. godine, dostupno na internet stranici Vlade putem sledećeg linka: <https://bit.ly/37NXGGX>, pristupljeno dana 26.10.2020. godine.

¹⁷ Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts Text with EEA relevance, dostupno na internet stranici EUR-Lex, putem sledećeg linka: <https://bit.ly/37OfLEX>, pristupljeno 26.10.2020. godine.

¹⁸ izmenama regulative propisati uslove (odnosno ograničenja) za dodelu sredstava izdavačima medija u obliku donacija i sponzorstva od strane organa javne vlasti i javnih preduzeća, javnih ustanova i drugih preduzeća koja su u većinskom vlasništvu organa javne vlasti;

se vršile iz budžetskih sredstava), odnosno kod Ministarstva privrede (koje je nadležno za javna preduzeća i druga preduzeća u državnom vlasništvu i koje trenutno preko mehanizama za izveštavanje o radu javnih preduzeća priprema, a Vlada kroz uredbe¹⁹ usvaja, određene preporuke i pravila kojih javna preduzeća treba da se pridržavaju, pod pretnjom neodobravanja plana). Ukoliko je odgovor negativan, bilo bi uputnije da se sada reformama obuhvate samo one donacije čiji su primaoci mediji i njihovi osnivači, do donošenja sveobuhvatne regulative u ovoj oblasti, ukoliko do toga uopšte dođe. Kao partnere za ovu aktivnost je potrebno uključiti takođe i Državnu revizorsku instituciju i Agenciju za sprečavanje korupcije, zbog njihovih iskustava u dosadašnjem prepoznavanju problema u ovoj oblasti.

Kada je reč o tački 2.3.6.²⁰ potrebno je obezbediti da postanu vidljivi podaci o svim sredstvima koja su dodeljena pravnim licima, odnosno preduzetnicima koji se bave proizvodnjom medijskih sadržaja. To se može učiniti uvođenjem novog registra, na osnovu izmena Zakona o javnom informisanju i medijima, pri čemu je neophodno da pored resornog Ministarstva kulture i informisanja u pripremi tog registra učestvuju i svi drugi državni organi koji prikupljaju i poseduju takve informacije. Jedan od ciljeva reformskih aktivnosti bi trebalo da bude da se kroz stvaranje jedinstvenog registra u što manjoj meri opteretite kako izdavači, tako i državni organi, odnosno da se omogući automatsko preuzimanje što većeg broja podataka iz već postojećih baza i registara (npr. sa Portala javnih nabavki).

Raniji pokušaji regulacije

Ranije važeća Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2016. godine²¹, se na nekoliko mesta bavila problemom javnog oglašavanja i obaveštavanja. Među ciljevima medijske politike proklamovanim ovim dokumentom je predviđeno i to da će:

- Republika Srbija i jedinice lokalne samouprave, kao oglašivači, na svim nivoima na javan i nediskriminatoran način raspodeljivati oglase (javni pozivi, konkursi, oglasi itd.) u skladu s javnim interesom jednako tretirajući medije u privatnom vlasništvu i delimičnom i potpunom vlasništvu države, kao i da će Oglašavanje države, odnosno njenih organa biti efikasno uređeno pravilima učestvovanja na javnim konkursima, kojima će se sprečiti koncentracija oglasnih budžeta, odnosno njihova monopolizacija od strane pojedinih medija ili agencija za oglašavanje, te tako sprečiti i mogući uticaj države na profesionalni i finansijski integritet medija²²;

¹⁹ Trenutno je na snazi Uredba o utvrđivanju elemenata godišnjeg programa poslovanja za 2020. godinu, odnosno trogodišnjeg programa poslovanja za period 2020-2022. godine javnih preduzeća i drugih oblika organizovanja koji obavljaju delatnost od opšteg interesa (*"Sl. glasnik RS", br. 74/2019*)

²⁰ izmenama regulative obezbediti da podaci o sredstvima dodeljenim pravnim licima, odnosno preduzetnicima koji se bave proizvodnjom medijskih sadržaja budu vidljivi u odgovarajućem registru.

²¹ Službeni glasnik RS, broj 75/11.

²² Strategija sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2016. godine, Poglavlje II Ciljevi, Deo V Javna glasila, Odeljak 1 Štampana javna glasila i novinske agencije.

- država nastojati da utvrdi specifične podsticajne mere, između ostalog i u odnosu na obavezivanje državnih organa da oglašni prostor u medijima kupuju direktno od javnih glasila, bez posrednika²³.

Od mera predviđenih Akcionim planom, u ovoj oblasti specifično se pominje samo mogućnost preispitivanja izmene Zakona o oglašavanju, bez preciziranja u kom bi smeru te izmene trebalo da idu²⁴.

Iako ovaj dokument prepoznaje da problem uticaja države na profesionalni i finansijski integritet medija postoji, i da postoji i potreba da se taj problem reši kroz transparentne i nediskriminatorne procedure, na regulatornom planu se u periodu važenja prethodne Medijske strategije stvari nisu mnogo popravile. Ipak, vredi pomenuti da je još pre gotovo decenije u planskom dokumentu Republike Srbije bio prepoznat problem netransparentnosti i koncentracije oglasnih budžeta, te da je, makar načelno, pomenuta mogućnost specifičnih podsticajnih mera za prevazilaženje problema.

Ranije važeći Zakon o oglašavanju²⁵, je specifično regulisao oglašavanje putem javnih medijskih servisa, kao i jedan segment državnog oglašavanja. Ovaj zakon je tako propisivao ograničenja „prodaje usluga TV oglašavanja i TV prodaje“ u programima ustanova radiodifuznog servisa“, propisivajući ograničenja koncentracije oglasnih budžeta u rukama jednog ili više povezanih lica, kako kroz vremenski period u kom je ta usluga mogla da se proda trećim licima, tako i kroz kvantitativna ograničenja i za javni medijski servis, i za lica koje je pribavilo pravo na dalje ustupanje prava na emitovanje oglasnih poruka ili TV prodaje (zabrana „preprodaje“ oglasnog prostora po ceni većoj od cene utvrđene cenovnikom)²⁶. Pored te odredbe, isti zakon je propisivao ograničenja za emitovanje oglasnih poruka i TV prodaje u programima javnih medijskih servisa kroz propisivanje ograničenja za ukupno vreme oglašavanja (10% od ukupno emitovanog programa), kao i ograničenje emitovanja u punom satu (6 minuta), te kroz vremensko ograničenje emitovanja TV prodaje (samo u periodu od 00:00 do 06:00)²⁷. Kršenje obe ove odredbe je povlačilo za sobom odgovornost za prekršaj.

Takođe, zakon je uređivao i pitanje „oglašavanja državnih organa i organizacija“²⁸ koje je definisao kao: državne organe i organizacije, organe teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, javne službe i javna preduzeća. U tim odredbama su korišćeni izrazi oglašavanje i obaveštavanje, a propisano je da pomenuti javni entiteti „obaveštavanje o svojim aktivnostima“ vrše u skladu sa zakonom, te da mogu da oglašavaju aktivnosti i mere koje su od značaja za građane, za većinu građana ili za manjinsku društvenu grupu²⁹, da se u oglasnoj poruci ne može koristiti ime, lik, glas ili lično svojstvo funkcionera,

²³ Ibid, Poglavlje VII Državna pomoć, Odeljak 3. Specifične podsticajne mere (tačka 5).

²⁴ Ibid, Poglavlje IX Akcioni plan, tačka 8.

²⁵ Službeni glasnik RS, broj 79/05, pre izmena koje su usledile stupanjem na snagu Zakona o elektronskim medijima.

²⁶ Zakon o oglašavanju („Službeni glasnik RS“, broj 79/05), član 20.

²⁷ Ibid, član 16.

²⁸ Ibid, član 86.

²⁹ Kao primer se navodi da ovi javni entiteti mogu da oglašavaju 1) izbore, odnosno referendum ako oglasna poruka preporučuje učešće na izborima, odnosno referendumu; 2) mere za postupanje građana u slučaju opšte opasnosti, kao što su poplava, požar, zemljotres, epidemija, teroristički napad i dr.; 3) humanitarnu akciju, odnosno akciju za zaštitu i unapređenje zdravlja, kao i poziv za pomoć neposredno ugroženim licima; 4) konkurs i poziv za upis đaka i studenata; 5) ekonomske aktivnosti kao što su kupovina robnih rezervi, otkup pšenice, ako oglasna poruka sadrži poziv za učešće u tim aktivnostima.

niti da se njome mogu posredno ili neposredno preporučivati politička partija ili političar. Ova odredba nije imala nikakvu sankciju, niti je bilo propisano ko vrši nadzor nad njenom primenom.

Odredbe o Načinu prodaje usluga TV oglašavanja i TV prodaje na programima ustanova javnog radiodifuznog servisa su prestale da važe u avgustu 2014. godine donošenjem Zakona o elektronskim medijima, i pre formalnog donošenja aktuelnog Zakona o oglašavanju. Te odredbe su bez mnogo razmatranja, po automatizmu “uklonjene” iz Zakona o oglašavanju. Kako je predlagač u tom propisu u potpunosti pratio normativni deo Direktive EU o audiovizuelnim medijskim servisima³⁰, za odredbe koje nisu propisane tim normativnim delom Direktive više nije bilo mesta. Odredbe o državnom oglašavanju su ostale u Zakonu o oglašavanju i nakon donošenja medijskih zakona, ali ni one nisu zadržane u novom zakonu³¹. Tokom javne rasprave u januaru 2015. godine, pojedini učesnici (pre svega Asocijacija nezavisnih elektronskih medija – ANEM) su ukazivali na to da je neophodno da ove odredbe ostanu u novom zakonu³², ali su takođe ukazivali na potrebu dodatne regulacije javnog oglašavanja i predložili smer u kome bi trebalo da se zakon dopuni. Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija, se, kao predlagač zakona, samo uzgredno osvrnulo na ove komentare, zajedno uz komentare drugih učesnika koje nije prihvatila, uz obrazloženje da predlozi “nisu prihvaćeni jer su u suprotnosti sa pozitivno pravnim propisima ili nisu predmet regulacije ovog zakona.”³³ Po svemu sudeći, predlozi koji se tiču javnog oglašavanja nisu prihvaćeni zbog tendencije predlagača da Zakonom o oglašavanju uredi isključivo komercijalno oglašavanje, što se, iako nije eksplicitno navedeno, može zaključiti iz obrazloženja uz Nacrt zakona³⁴. Tako je ova oblast, nakon novih medijskih zakona i zakona o oglašavanju, paradoksalno ostala još manje uređena nego što je bilo do tog momenta.

Bez obzira na to temeljno protivljenje eksplicitnoj regulaciji javnog oglašavanja, novi Zakon o oglašavanju se ipak, dotakao ove teme. Naime, makar načelno, Zakon o oglašavanju se primenjuje i na druge vidove promocije koje ne potpadaju pod pojam (komercijalnog) oglašavanja, pa i na: “javno obaveštavanje koje vrše državni organi, odnosno drugi nosioci javnih vlasti, u sklopu ostvarivanja poslova iz svog delokruga (npr. javni pozivi, javno oglašavanje za prodaju rashodovanog naoružanja i vojne opreme, obaveštenja, javne kampanje i sl.), u skladu sa zakonom koji uređuje oblast javnog obaveštavanja i drugih vidova aktivnosti koje, u cilju promovisanja i predstavljanja svojih programa, projekata, akcija, radova i sl. vrše Republika Srbija, Autonomna pokrajina, jedinice lokalne samouprave, kao i ustanove i druga pravna lica koja su u pretežnom delu u državnoj svojini ili koja se u celini ili pretežnim delom finansiraju iz javnih prihoda.”³⁵ Ovo određenje promocije u vezi sa “javnim obaveštavanjem” je dovoljno široko da pokrije najrazličitije vidove promocije javnih entita, a interesantno je da Zakon o oglašavanju pominje i odrednicu “u skladu sa zakonom kojim se uređuje oblast “javnog obaveštavanja”, čime je posredno ipak izašao u susret predlozima u javnoj raspravi da

³⁰ Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive) (Text with EEA relevance).

³¹ Službeni glasnik RS, 06/16 i 52/19.

³² Videti Prilog ANEM-a javnoj raspravi na Nacrt Zakona o oglašavanju iz februara 2015. godine, dostupan na internet stranici ANEM-a, putem sledećeg linka: <https://bit.ly/2IZ6EHb>, pristupljeno 22.10.2020. godine.

³³ Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi je dostupan na internet stranici Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija, putem sledećeg linka: <https://bit.ly/3meNQIA>, pristupljeno 22.10.2020. godine.

³⁴ Nacrt zakona o oglašavanju je dostupan na internet stranici Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija, putem sledećeg linka: <https://bit.ly/37xZvYy>, pristupljeno 22.10.2020. godine.

³⁵ Zakon o oglašavanju, član 3 stav 2 tačka 2).

oblast javnog oglašavanja mora da bude regulisana, i to posebnim zakonom, a na šta posredno ukazuju i nova Medijska strategija koja govori o “kreiranju regulatornog okvira”.

Pored ove opšte odrednice o načelnoj primeni zakona na različite vidove promocije javnih entiteta, trebalo bi napomenuti da zakon reguliše izuzimanje “saopštenja od javnog interesa” iz ukupnog vremena trajanja oglašavanja u elektronskim medijima kojim državni organi ili drugi nosioci javne vlasti, u okviru vršenja poslova iz svog delokruga, vrše javno obaveštavanje o aktivnostima i merama koje su od značaja za građane (npr. javni pozivi, obaveštenja, javne kampanje i sl.)³⁶, te zabranu sponzorisavanja medijskih usluga i programskih sadržaja od strane državnih organa i organizacija³⁷

Moglo bi se zaključiti da postojeći Zakon o oglašavanju ne rešava problem “kupovine uticaja” u medijima putem oglašavanja i zaštite slobodne tržišne utakmice, budući da taj zakon uređuje mahom ograničenja sadržinske prirode. Ipak, neki instituti Zakona mogu da “pomognu” u budućoj regulaciji oblasti javnog oglašavanja, o čemu će dole biti više reči. Na kraju, zadržano je i ograničenje vremena oglašavanja putem javnih medijskih servisa³⁸.

Takođe, trebalo bi napomenuti opštu obavezu pružalaca medijskih usluga (elektronski mediji) da prenesu saopštenja organa javne vlasti hitne prirode koja se odnose na ugroženost života, zdravlja, bezbednosti ili imovine³⁹, kao i zabranu oglašavanja za javne entitete u medijima koji nisu upisani u Registar medija⁴⁰ i obavezu registrovanja podataka “o iznosu novčanih sredstava dobijenih od organa javne vlasti pod kojima se podrazumevaju državni organi, organi teritorijalne autonomije, organi jedinica lokalne samouprave, organizacije kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja, kao i pravna lica koje osniva ili finansira u celini, odnosno u pretežnom delu Republika Srbija, autonomna pokrajina, odnosno jedinica lokalne samouprave”⁴¹.

U nastavku teksta će biti razmatrana pitanja definisanje javnog obaveštavanja i javnog oglašavanja, transparentnosti ovih aktivnosti, potreba utvrđivanja objektivnih i nediskriminatornih kriterijuma kod dodele sredstava po osnovu javnog obaveštavanja i javnog oglašavanja, te definisanje nedozvoljenih vidova promocije organa javne vlasti. Uz svako od ovih pitanja biće predložena odgovarajuća rešenja kako bi konkretno ona mogla biti uređena. Pored toga, imajući u vidu da se oblast javnog obaveštavanja i javnog oglašavanja prepliće sa drugim propisima, pre svega sa Zakonom o javnim nabavkama, Zakonom o oglašavanju i Zakonom o javnom informisanju i medijima, na odgovarajućim mestima će biti referisano na te propise. Takođe, ovi propisi će poslužiti kao uzor za formulisanje određenih predloga.

³⁶ Zakon o oglašavanju, član 36 stav 4.

³⁷ Zakon o oglašavanju. Član 65 stav 6.

³⁸ Zakon o oglašavanju, član 35.

³⁹ Zakon o elektronskim medijima, član 47 stav 2 tačka 2).

⁴⁰ Zakon o javnom informisanju i medijima, član 44 stav 2.

⁴¹ Zakon o javnom informisanju i medijima, član 39 stav 1 tačka 10.

1. DEFINICIJE I POJAVNI OBLICI JAVNOG OGLAŠAVANJA I JAVNOG OBAVEŠTAVANJA

Kao što je već rečeno, u propisima koji uređuju oglašavanje, definicije postoje samo za komercijalno oglašavanje. Po tim definicijama, oglašavanje je *“predstavljanje u bilo kom obliku u vezi sa poslovanjem odnosno profesionalnom ili poslovnom delatnošću, radi podsticanja prodaje robe i usluga, prodaje nepokretnosti, kao i prenosa prava i obaveza”*⁴², dok je oglašivač *“lice koje se oglašava, a koje ima svojstvo trgovca u skladu sa propisima koji uređuju trgovinu ili radi u ime i za račun trgovca, odnosno koje obavlja profesionalnu ili poslovnu delatnost prodaje robe i usluga, nepokretnosti, kao i prenosa prava i obaveza, u skladu sa posebnim propisima”*⁴³. Kako je trgovac lice koje obavlja trgovinu, jasno je da je su iz definicije zakona izbačene promotivne aktivnosti javnih entiteta koje se ne odnose na *“podsticanje prodaje roba i usluga, prodaje nepokretnosti, kao i prenosa prava i obaveza”*.

Dokument Javno oglašavanje pravna analiza i preporuke⁴⁴ iz decembra 2019. godine, u okviru preporuka, definiše različite pojave aktivnosti organa javne vlasti, koji bi mogli da budu dobra polazna osnova za utvrđivanje definicije javnog obaveštavanja i javnog oglašavanja, a čiji je zajednički element prisustvo organa javne vlasti i postojanje određenog medijskog sadržaja.

Pomenuti dokument tako prepoznaje u praksi sledeće pojave:

1. javno obaveštavanje koje predstavlja zakonsku obavezu;
2. komercijalno oglašavanje radi podsticanja prodaje roba i usluga;
3. komercijalno oglašavanje privrednih subjekata koji su jedini pružalac određene usluge na određenom tržištu (na primer aktivnosti javnog komunalnog preduzeća koje je osnovano radi pružanja pijačnih usluga);
4. oglašavanja koje bi zapravo bilo zabranjeno, na osnovu važećih medijskih propisa, a koje se svodi na različite oblike medijskog praćenja rada javnih entiteta, bez obzira šta je pravni osnov takvog praćenja;
5. plaćeno izveštavanje medija o pitanjima koja bi trebalo da potpadaju pod redovnu aktivnost medija;
6. prenose sednica skupština lokalnih samouprava;

Pored pomenutih šest pojava, kao poseban fenomen bi zbog specifičnosti ugovornog odnosa trebalo izdvojiti zaključivanje ugovora o poslovno-tehničkoj saradnji između javnih entiteta i pružalaca medijskih usluga.

Što se tiče pojavnog oblika iz tačke 1, koje vrši organi javne vlasti kao zakonsku obavezu, on nema za cilj promociju prodaje robe i usluga, nego ostvarivanje obaveza iz zakona pa bi potpadao pod javno obaveštavanje. U zavisnosti od vrednosti, kako pojedinačnog oglašavanja, tako i ukupnog oglašavanja

⁴² Zakon o oglašavanju, član 2 stav 1 tačka 1).

⁴³ Zakon o oglašavanju, član 2 stav 1 tačka 1).

⁴⁴ Dokument je nastao u okviru projekta „Javni novac za javni interes“, koji zajednički realizuju BIRN, Fondacija „Slavko Ćuruvija“ i NUNS, koji je dostupan na internet stranici kazitrazi.rs, putem sledećeg linka: <https://bit.ly/3kr7iee>, pristupljeno 22.10.2020. godine.

koje organ javne vlasti vrši na godišnjem nivou, kod ovog vida ugovaranja se mora primeniti postupak javne nabavke prilikom odabira pružaoca usluge. U pogledu odabira ponuđača, sam propis koji stvara obavezu oglašavanja u nekim situacijama usmerava naručioca na vrstu medija u kojem će oglašavanje biti izvršeno (npr. distribucija na teritoriji cele Republike). Prostor za diskreciono odlučivanje ipak postoji i kod ovog vida oglašavanja, kada je reč o dodatnim kriterijumima na osnovu kojih će biti izvršen izbor, ali i prilikom formulisanja samog predmeta nabavke (npr. veličina zakupljenog oglasnog prostora). Pored toga, propisi ne obezbeđuju uvek da ova oglasna poruka bude objavljena i na internet prezentaciji samog naručioca.

Pored situacija u kojima javni entiteti vrše oglašavanje zato što na osnovu zakona ili drugog propisa to moraju da čine, postoji čitav niz situacija u kojima oni nemaju takvu obavezu, ali ni zabranu da na taj način iskoriste deo javnih sredstava kojima raspolažu. Ovde je prostor za diskreciono odlučivanje, pa samim tim i rizik od nastanka korupcije ili kupovinu uticaja u medijima daleko veći, jer organ javne vlasti sam donosi odluku o tome da li će se uopšte oglašavati, kada će to činiti, u kojem obimu, u kojoj vrsti medija i tome slično. Slično kao i kod gore opisanog obaveznog oglašavanja, primenjuju se postupci javnih nabavki ukoliko je vrednost usluga veća od propisanih pragova. Međutim, iako bi po opštim pravilima takve usluge trebalo da budu ugovorene na način koji će obezbediti najveću vrednost za uloženi novac, a uslovi koji se stavljaju pred pružaoca usluga i kriterijumi za izbor ponuđača da budu primereni predmetu nabavke, postojeći zakonski mehanizmi ne pružaju dovoljno garancija da će tako i biti. Između ostalog, kao sporna pitanja kod ovih nabavki se mogu javiti pitanje da li je organ vlasti uopšte ovlašćen da na taj način troši javne resurse (npr. da li postoji zakonski osnov da sprovodi kampanje informisanja javnosti o pojedinim pitanjima), da li je nabavka takvih usluga celishodna (da li je potrebno da se vrši imajući u vidu da su građani na bi građane i privredne subjekte trebalo i na drugi način informisati o istim pitanjima, npr. objavama na veb-prezentacijama, organizovanjem stručnih skupova u okviru nadležnosti organa vlasti), kako je određena svrha oglašavanja (ciljna grupa kojoj se organ obraća), kako se uslovi i kriterijumi za izbor medija stavljaju u vezu sa tom svrhom, kako se meri ostvarivanje ciljeva promotivne kampanje i slično. Imajući u vidu da se kroz ovakve kampanje vrši i promocija organa javne vlasti javnim sredstvima posebno je važno pitanje vremena njihovog sprovođenja zbog mogućih zloupotreba javnih resursa u političko-promotivne svrhe (npr. tokom izborne kampanje).

Na načelnom nivou, i komercijalno oglašavanje javnih entiteta iz tačke 2, koje prati kakva-takva tržišna logika, ima potencijal da bude koruptivno, ako utiče na uređivačku nezavisnost medija, odnosno ako taj novac služi za „kupovinu uticaja“ ili drugom vidu zloupotrebe javnih resursa (npr. „odlivanje“ javnih resursa ka izdavačima medija koji su povezani sa donosiocima odluka u javnom sektoru. Ipak, teško bi se moglo naći opravdanje da se ovaj vid oglašavanja podvrgne zabranama ili krutim ograničenjima. Što ne znači da nije moguće uvesti neku vrstu dodatnih zahteva koja ne postoje za oglašivače koji nisu javni entiteti.

Primeri takvih ograničenja već sada ima u medijskim zakonima. Tako je, na primer, zakonodavac uveo ograničenje plasiranja oglašavanja u medijima koji nisu upisani u Registar medija⁴⁵. Ova restrikcija ima opravdanje u potrebi obezbeđivanja javnosti podataka o medijima kroz registar a sve „radi formiranja sopstvenog mišljenja o verodostojnosti i pouzdanosti informacija, ideja i mišljenja objavljenih u

⁴⁵ Zakon o javnom informisanju i medijima, član 44 stav 2.

medijima, radi sagledavanja mogućeg uticaja medija na javno mnjenje, kao i radi zaštite medijskog pluralizma”.⁴⁶ Samim tim, čak i pozivanjem na isti cilj, nesporno se mogu uvesti određena ograničenja i u komercijalno oglašavanje javnih entiteta, pa i onih koji su korporativizovani, da bi se sprečio neprimereni uticaj na uređivačku politiku medija ili umanjile mogućnosti da do njega dođe. U tom smislu, predmet regulacije u određenom obimu može i treba da bude i komercijalno oglašavanje javnih entiteta. U tom smislu, minimalna intervencija se odnosi na obezbeđivanje elementarne transparentnosti i uvođenja mera za sprečavanje diskriminacije izdavača medija. Kod drugog vida komercijalnog oglašavanja se može postaviti pitanje da li je komercijalno oglašavanje javnog preduzeća ili privrednog društva u javnom vlasništvu u smislu promocije robe i usluge zaista neophodno, ali načelno nema neke velike razlike u smislu njihove regulacije, pa će se nadalje posmatrati zajedno.

Imajući u vidu da se pojavni oblik plaćene promocije iz tačke 4 približava pojmu prikrivenog oglašavanja, a pojavni oblik iz tačke 5 na plaćeno izveštavanje medija koje je zapravo zabranjeno, smatramo da ovi oblici ne bi trebalo da budu uključeni u definiciju javnog oglašavanja. Ovi pojavni oblici zapravo samo imitiraju oglašavanje, a vrlo često se maskiraju u medijski sadržaj. U tom smislu, ovi pojavni oblici bi morali da budu zabranjeni. Samo medijsko praćenje promotivnih aktivnosti organa javne vlasti bi trebalo da bude svedeno na legitimno predstavljanje aktivnosti organa javne vlasti uz ograničenja po uzoru na odredbe nekadašnjeg člana 86 Zakona o oglašavanju iz 2005. godine. Takođe, prenosi sednica skupština lokalnih samouprava, pošto nemaju neposredni element promocije, ne bi mogli da budu uključeni u definiciju javnog oglašavanja, nego pre imaju karakter javnog obaveštavanja usmerenog ka omogućavanju transparentnosti rada najviših organa lokalne samouprave. Ipak, u kontekstu ovog dokumenta, ovaj pojavni oblik nema neku samostalnu prirodu, pa će biti razmatran zajedno sa ostalim vidovima javnog obaveštavanja.

PREDLOG DEFINICIJA

U smislu ovog zakona, pojedini izrazi imaju sledeće značenje:

- 1) **Javno oglašavanje** podrazumeva promociju komercijalnih i drugih aktivnosti Organa javne vlasti, kao i samih Organa javne vlasti, radi prodaje roba i usluga, ili radi promovisanja i predstavljanja njihovih programa, projekata, akcija, radova, društveno odgovornih kampanja i sl.;
- 2) **Javno obaveštavanje** podrazumeva aktivnosti obaveštavanja javnosti u sklopu ostvarivanja poslova iz delokruga Organa javne vlasti radi ispunjavanja zakonskih obaveza ili radi ostvarivanja drugih ciljeva koji se ne odnose na promociju;
- 3) **Organ javne vlasti** podrazumeva Republiku Srbiju, Autonomnu pokrajinu, jedinicu lokalne samouprave, kao i ustanove, javna preduzeća i druga pravna lica koja su u javnoj svojini u takvom obimu koji omogućava efektivnu kontrolu od strane Republike Srbije, Autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave ili drugog osnivača koji je javni entitet, ili pravna lica koja se u celini ili pretežnim delom finansiraju iz javnih prihoda;

Alternativno:

⁴⁶ Zakon o javnom informisanju i medijima, čl.7 i 38.

„**Organ javne vlasti**“ je organ Republike Srbije, teritorijalne autonomije, lokalne samouprave, javne ustanove i javna preduzeća čiji su oni osnivači, kao i drugo pravno lice koje je u pretežnoj javnoj svojini, ili kod kojeg su drugi organi javne vlasti u posedu akcija ili udela u obimu koji omogućava efektivnu kontrolu. Organ javne vlasti je i drugi nosilac javnih ovlašćenja kao i lice koje se u pretežnom delu finansira iz javnih prihoda, kada sprovodi aktivnosti koje su u vezi sa vršenjem javnih ovlašćenja odnosno sprovođenjem aktivnosti koje se finansiraju iz javnih prihoda.

4) **Funkcioner** podrazumeva svako izabrano, postavljeno ili imenovano lice u Organu javne vlasti.

2. TRANSPARENTNOST

Zahtev za transparentnošću novčanih sredstava koje javni entiteti dodeljuju po raznim osnovama medijima, predstavlja jedno od temeljnih opredeljenja medijske reforme, uključujući tu i raniju Medijsku strategiju iz 2011, medijske zakone iz 2014. i novu Medijsku strategiju iz 2020. godine.

Suštinski, preneto na oblast javnog oglašavanja i javnog obaveštavanja, zahtevi za transparentnošću se ogledaju u:

- **incijalnoj transparentnosti** gde bi organ javne vlasti trebalo da učini javno dostupnim podatke o sredstvima predviđenim za oglašavanje/obaveštavanje na nivou kalendarske godine, koji će se plasirati putem medija⁴⁷;
- **transparentnosti kriterijuma za odabir medija u kojima će se plasirati oglašavanje**, putem objavljivanja na pogodni način informacija o tome šta će se uzimati u obzir prilikom odabira medija;
- **transparentnosti dodele sredstava**, kroz javno objavljivanje podataka koliko je sredstava koji medij dobio, od kog organa javne vlasti, na osnovu kog akta, uz obrazloženje na koji način je izvršena procena kriterijuma za dodelu itd.

Zakon o javnom informisanju i medijima⁴⁸ propisuje brojna pravila koja se tiču obezbeđivanja transparentnosti podataka o medijima, uključujući tu i novčana sredstva koja mediji dobijaju od organa javne vlasti, ali bi se moglo zaključiti da detaljno reguliše samo sredstva koja organ javne vlasti ne dodeljuje po pravilima projektnog sufinansiranja/pojedinačnih davanja. Tako član 39. Zakona propisuje da se u Registar medija upisuju podaci o iznosu novčanih sredstava dobijenih od organa javne vlasti, kao i da je podnosilac prijave za upis ovih podataka Organ javne vlasti, a ne izdavač medija. Formulacija ovog člana je dovoljno široka da uključi i sredstva koja izdavač medija dobije po osnovu javnog oglašavanja/obaveštavanja. Član 4. Pravilnika o dokumentaciji koja se prilaže u postupku registracije medija u registar medija⁴⁹, propisuje da se uz registracionu prijavu prilaže i akt organa javne vlasti „na osnovu koga se sredstva dodeljuju mediju kao i iznos novčanih sredstava dobijenih po bilo kom osnovu, neposredno ili posredno, a koja se ne dodeljuju na osnovu pravila o dodeli državne pomoći”.

Dakle, u ovu kategoriju bi trebalo da spadaju i sredstva pribavljena po osnovu javnog obaveštavanja/oglašavanja, i to bez obzira na to da li su te aktivnosti komercijalnog karaktera ili usmerene ka ostvarivanju nekog drugog cilja, i to za sve Organe javne vlasti, uključujući tu i javna preduzeća i privredna društva u javnom vlasništvu. Ipak, praksa Registra medija, iako je ona u prethodnim godinama unapređena u pogledu forme prikaza, pokazuje da se ova “druga sredstva” faktički ne prikazuju, što može da ukaže na to da ili organi javne vlasti ne dostavljaju ove podatke smatrajući da ovde nije u pitanju dodela nego plaćanje usluge koja podrazumeva protivčinidbu, ili da

⁴⁷ Videti na primer Prilog ANEM-a javnoj raspravi na Nacrt Zakona o oglašavanju iz februara 2015. godine, dostupan na internet stranici ANEM-a, putem sledećeg linka: <https://bit.ly/2IZ6EHb>, strana 4, pristupljeno 22.10.2020. godine, koji predlaže objavljivanje podataka o opredeljenim sredstvima za oglašavanje za jednu kalendarsku godinu.

⁴⁸ Službeni glasnik RS, broj 83/14, 58/15 i 12/16 - autentično tumačenje.

⁴⁹ Službeni glasnik RS, broj 126/14, 61/15 i 40/19.

podatke dostavljaju, ali da ih Registar javno ne prikazuje. Bez obzira šta je uzrok, evidentno je da su neophodna određena preciziranja u regulativi.

Drugi vid transparentnosti koji postoji u aktuelnom pravnom poretku odnosi se na objavljivanje informacija o nabavkama. U tom smislu, neki od organa javne vlasti, to jest oni koji u smislu člana 3. Zakona o javnim nabavkama imaju svojstvo naručioca⁵⁰, imaju obavezu da izrade plan javnih nabavki, da nabavke koje su iznad Zakonom postavljenog praga⁵¹ vrše u jednom od propisanih postupaka javne nabavke i da objavljuju tražene informacije (konkursna dokumentacija, obaveštenja o izboru ponuđača itd), da posebnim aktom⁵² bliže urede način planiranja, sprovođenja postupka javne nabavke i praćenja izvršenja ugovora o javnoj nabavci (način komunikacije, pravila, obaveze i odgovornost lica i organizacionih jedinica), način planiranja i sprovođenja nabavki na koje se zakon ne primenjuje, kao i nabavki društvenih i drugih posebnih usluga. Pisana komunikacija je postavljena kao pravilo u javnim nabavkama, što bi trebalo da omogući da i oni dokumenti koji inicijalno nisu objavljeni postanu javno dostupni na osnovu zahteva za slobodan pristup informacijama. Slično tome, i Zakon o javno – privatnom partnerstvu i koncesijama (član 20) propisuje obavezu sprovođenja postupka javne nabavke pre dodele javnog ugovora čija je procenja vrednost iznad istog praga koji važi i za javne nabavke, pa samim tim i primenu brojnih pravila koja obezbeđuju transparentnost takvog postupka.

Zahtev za transparentnošću se može kroz opšta pravila primeniti kako na javno obaveštavanje tako i na javno oglašavanje.

PREDLOG NOVE ODREDBE:

Opšta pravila o transparentnosti

ČLAN X1

(1) Organ javne vlasti je dužan da obezbedi transparentnost javnog oglašavanja i javnog obaveštavanja.

(2) Organ javne vlasti, dužan je da na pogodan način i u razumljivom obliku, na sopstvenoj internet stranici, odnosno na internet stranicama organa vlasti koji vrši nadzor nad njegovim radom, učini javno dostupnim:

- 1) podatak o ukupnim sredstvima opredeljenim za javno oglašavanje i javno obaveštavanje, kao i podatak koliko je opredeljeno posebno za javno oglašavanje i posebno za javno obaveštavanje u tekućoj kalendarskoj godini, najkasnije do 31. januara tekuće godine;*
- 2) podatak o iznosu sredstava koja su opredeljena za oglašavanje putem medija, u smislu definicija zakona koji uređuje javno informisanje i medije u jednoj kalendarskoj godini, najkasnije do 31. januara tekuće godine;*
- 3) uslove i kriterijume za odabir medija putem kojeg će se plasirati oglašavanje/obaveštavanje, najkasnije do 31. januara tekuće godine;*

⁵⁰ ZJN, član 3.

⁵¹ ZJN, član 27 propisuje prag od 1.000.00 dinara za nabavku usluga, ispod kojeg se, osim načela zakona, primereno okolnostima, ne primenjuju odredbe ZJN.

⁵² ZJN, član 49. st. 2.

(3) Organ javne vlasti će Registru medija dostaviti podatak o dodeljenim novčanim sredstvima mediju koja su mediju dodeljena na ime javnog oglašavanja i javnog obaveštavanja, za svaku kategoriju posebno, a na način i rokovima propisanim zakonom koji uređuje oblast javnog informisanja.

Načelo dostupnosti na internet stranici

ČLAN X2

(1) Svako javno obaveštavanje i javno oglašavanje koje se vrši drugim sredstvom mora izvršeno i objavljivanjem na internet stranici organa javne vlasti, odnosno na internet stranici neposredno višeg organa vlasti ili organa vlasti koji vrši nadzor nad njegovim radom.

(2) Oglas iz st. 1. ovog člana mora biti sadržinski istovetan oglasu koji je objavljen na drugi način, i kada god je to moguće objavljen u istom obliku ili u obliku koji predstavlja vernu kopiju originala.

(3) Organ vlasti objavljuje na internet stranici informaciju o vremenu i mestu drugog vida obaveštavanja i oglašavanja iz st. 1.

(4) Oglas iz st. 1. ovog člana, kao i podatak iz st. 3. ovog člana organ javne vlasti čini trajno dostupnim na internet stranici ili arhivi internet stranice.

(5) Organ javne vlasti je obavezan da omogući da oglasna poruka bude dostupna za objavljivanje u svakom drugom mediju, pod uslovom da se objavljivanje izvrši u neizmenjenom obliku, bez nadoknade i uz navođenje izvora i drugih podataka koji od značaja za primaoca poruke (trajanje oglasa).

PREKRŠAJNA ODREDBA: Novčanom kaznom od _____ dinara do _____ dinara kazniće se za prekršaj odgovorno lice u organu javne vlasti⁵³ ako Organ javne vlasti ne objavi podatke iz člana X1 stav 2 ovog Zakona ili ako organ javne vlasti javno obaveštavanje i javno oglašavanje koje se vrši drugim sredstvom ne objavi i putem internet stranice organa javne vlasti u skladu sa članom X2.

⁵³ Shodno članu 17 stav 2 Zakona o prekršajima, Republika Srbija, teritorijalne autonomije i jedinice lokalne samouprave i njihovi organi ne mogu biti odgovorni za prekršaj, s tim da zakonom može biti propisano da za prekršaj odgovara odgovorno lice u državnom organu, organu teritorijalne autonomije ili organu jedinice lokalne samouprave. Zbog toga je propisana prekršajna odgovornost odgovornog lica u organu javne vlasti. Ipak, smatramo da je moguće propisati prekršajnu odgovornost i za pravna lica koja nisu Republika Srbija, Autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave, državni organi, organi teritorijalne autonomije i lokalne samouprave. Zbog toga, ostavljamo otvorenu mogućnost za ovu vrstu organa javne vlasti da budu prekršajnu odgovorna i kao pravna lica.

PREDLOG IZMENA I DOPUNA ZAKONA O JAVNOM INFORMISANJU:**ČLAN 39⁵⁴****U Članu 39, stav 1 tačka 10) menja se i glasi:**

*“10) podatke o iznosu novčanih sredstava po drugim osnovima koji nisu projektno sufinansiranje/pojedinačna davanja organa javne vlasti pod kojima se podrazumevaju državni organi, organi teritorijalne autonomije, organi jedinica lokalne samouprave, organizacije kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja, kao i **pravna lica koja su u u državnoj svojini**, pravna lica koje osniva ili finansira u celini, odnosno u pretežnom delu Republika Srbija, autonomna pokrajina, odnosno jedinica lokalne samouprave (u daljem tekstu: organ javne vlasti), **uključujući poreska oslobođenja i finansijske podsticaje, usluge od medija po osnovu primene propisa iz oblasti javnih nabavki, besplatne usluge zakupa koje organi javne vlasti pružaju izdavačima medija, javno oglašavanje i javno obaveštavanje, drugi osnovi koji podrazumevaju davanja sredstava izdavačima medija.**”*

U članu 39 stav 4 menja se i glasi:

*“Podaci o novčanim sredstvima iz stava 1. tač. 9) i 10) ovog člana prijavljuju se Registru najkasnije 15 dana od dana donošenja odluke o dodeli sredstava. **Prijava sadrži najmanje sledeće podatke: naziv izdavača medija kojem su dodeljena novčana sredstva, iznos novčanih sredstava koja su dodeljena, naznaka osnova po kom su sredstva dodeljena (poreska oslobođenja i finansijske podsticaje, usluge od medija po osnovu primene propisa iz oblasti javnih nabavki, besplatne usluge zakupa koje organi javne vlasti pružaju izdavačima medija, javno oglašavanje i javno obaveštavanje, drugi osnovi koji podrazumevaju davanja sredstava izdavačima medija), vrsta akta kojim se dodeljuju sredstva (odluka, rešenje, ugovor itd.), broj akta i datum njegovog donošenja, dokumentaciju koja potvrđuje podatke, drugi relevantni podaci.**”*

U članu 39 stav 6 menja se i glasi:

“Podaci iz stava 1 tačka 1) ovog člana javno su dostupni, osim kada se radi o podacima o ličnosti koji nisu lično ime.”

⁵⁴ Zakon o javnom informisanju i medijima, između ostalog, reguliše i Registar medija i dostupnost podataka o medijima u tom registru, pa i onih koji se tiču podataka o dobijenim sredstvima od organa javne vlasti. Budući da se „podatak o novčanim sredstvima dobijenih od organa javne vlasti“ odnosi na različite kategorije novčanih davanja prema medijima, ne samo na javno oglašavanje i javno obaveštavanje, ovaj predlog odredbe je ekstenzivnije postavljen da obuhvati pojavne oblike javnih davanja prema medijima, a na tragu nove Medijske strategije. Dakle, ova odredba treba da obuhvati sva takva davanja, ne samo javno obaveštavanje i oglašavanje, pa zato u ovom delu, predlog prevazilazi opseg ovog dokumenta.

3. OBJEKTIVNOST I OPRAVDANOST JAVNOG OGLAŠAVANJA/OBAVEŠTAVANJA I ZABRANA DISKRIMINACIJE

Pored zahteva transparentnosti, neophodno je propisati minimalne kriterijume za odabir medija u kojima će se plasirati javno oglašavanje i javno obaveštavanje. Uniformno uređenje kriterijuma nije moguće postaviti jedinstveno za sve vidove javnog oglašavanja i javnog obaveštavanja, a posebno kada se radi o restrikcijama, imajući u vidu različitu pravnu prirodu pojedinih naručilaca.

Međutim, kao što je već rečeno, u medijskim zakonima postoje restrikcije koje zadiru i u oblast oglašavanja, i to u odnosu na konkretno svojstvo medija. Naime, član 44. stav 2. Zakona o javnom informisanju i medijima, u cilju pospešivanja transparentnosti podataka o medijima propisuje zabranu oglašavanja u medijima koji nisu upisani u Registar.

Ta odredba važi podjednako na sve organe javne vlasti, bez obzira na to da li se radi o klasičnom organu državne uprave, javnom preduzeću, ustanovi ili privrednom društvu u vlasništvu države, i bez obzira da li ti subjekti obavljaju komercijalnu delatnost ili ne. Imajući u vidu ovo postojeće ograničenje, jasno je da je moguće propisati obavezu da pored kriterijuma koje organ javne vlasti koji se javlja kao trgovac i u tom svojstvu promoviše svoje aktivnosti, uzme u obzir i kriterijume koji će biti u vezi sa ostvarivanjem nekog cilja od javnog interesa.

Najpogodniji kriterijumi u tom smislu bi se odnosili na garanciju privrženosti profesionalnim i etičkim medijskim standardima, odnosno na to da li su izrečene mere od strane regulatora i ponašanje medija nakon izrečene mere (za elektronske medije) i izrečene mere Saveta za štampu i ponašanje medija nakon te izrečene mere (za štampare i elektronske medije). Ovi kriterijumi su već propisani kod projektnog sufinansiranja, i to članom 23. Zakona o javnom informisanju i medijima i članom 36. stav 1. tačka 2. i stav 3. Pravilnika o sufinansiranju projekata za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja.⁵⁵

Dodatno, iz aspekta promovisanja odgovornog pružanja medijske usluge, sadržaj koji medij plasira bi takođe trebalo uzeti kao kriterijum za odabir medija, a koji bi zapravo bio razrada kriterijuma privrženosti etičkim i profesionalnim standardima. U tom smislu, moglo bi se razmišljati o uspostavljanju kriterijuma koji je podjednako primenjiv kako na javno obaveštavanje tako i na javno oglašavanje, dok bi drugi kriterijumi bili specifično određeni za svaki od ova dva pojavna oblika.

U odnosu na javno obaveštavanje, dokument Javno oglašavanje pravna analiza i preporuke⁵⁶, primera radi navodi odredbe iz različitih zakona koji propisuju obavezu objavljivanja određenih podataka, i navodi da je zajednička karakteristika tim nasumično odabranim primerima "potreba da se obezbedi transparentnost određenog procesa koji sprovodi organ javne vlasti"⁵⁷, kao i da u tim zakonima

⁵⁵ Službeni glasnik RS, br. 16/16 i 8/17.

⁵⁶ Dokument je nastao u okviru projekta „Javni novac za javni interes“, koji zajednički realizuju BIRN, Fondacija „Slavko Ćuruvija“ i NUNS, koji je dostupan na internet stranici kazitrasi.rs, putem sledećeg linka: <https://bit.ly/3kr7iee>, strana 12, pristupljeno 22.10.2020. godine.

⁵⁷ Ibid.

nedostaju “bliži kriterijumi za odabir medija putem kojih će se ovi javni pozivi distribuirati”⁵⁸. Zanimljiva je i opservacija da svaki organ javne vlasti dužan da ima internet stranicu, te da se postavlja pitanje opravdanosti ovakvog načina oglašavanja. Iz ovih primera je vidljivo da brojni zakoni i u uslovima izrazitog tehnološkog napretka i diverzifikacije platformi i medija, i dalje insistiraju na “dnevним novinama sa nacionalnim pokrivanjem”.

Sušтина plasmana javnog obaveštavanja jeste da poruka stigne do najšireg mogućeg kruga građana kojima je upućena. U tom smislu se izdvaja kriterijum usmerenosti obaveštenja. Ovo je posebno primenjivo na obaveštavanje koje nije zakonska obaveza, i za koje se može postaviti i pitanje svrsishodnosti⁵⁹. Dakle, bitan je kriterijum razlikovanja obaveznih obaveštenja od onih koji to nisu, a ove druge bi trebalo na neki način ograničiti.

U odnosu na javno oglašavanje, odabir oglasne platforme se, u redovnom toku stvari, vodi različitim kriterijumima, poput realizovanog tiraža, pokrivenosti medija, udela određenog medija u publici (audience share, odnosno čitanost, slušanost i gledanost, broj poseta), preko interakcija sa medijem (vezano za onlajn medije), prisustva medija na više platformi, popusta koji određeni medij obezbeđuje itd. U tom smislu bi svako nametanje strogih i restriktivnih ograničenja komercijalnom oglašavanju koje vrše organi javne vlasti moglo lako da predstavlja ograničenje njihove slobode poslovanja, te bi propisivanju ograničenja trebalo oprezno pristupiti.

PREDLOG ČLANA

Primena pravila o javnim nabavkama

Član X3

(1) Organ javne vlasti, koji je naručilac u smislu zakona kojim se uređuju javne nabavke, nabavku usluga javnog obaveštavanja i javnog oglašavanja vrši u postupku javne nabavke, određenom zakonom kojim se uređuju javne nabavke, kao i na osnovu odredaba ovog zakona.

(2) Javno oglašavanje i/ili Javno obaveštavanje na koje se primenjuju pravila o javnim nabavkama u smislu ovog zakona se vrši tako da željena informacija dospe do primalaca kojima je poruka namenjena, uz što racionalnije korišćenje javnih sredstava i uz primenu načela javnih nabavki.

(3) Pravna zaštita u postupku dodele ugovora iz st. 1. ovog člana, monitoring i nadzor nad izvršenjem ugovora obezbeđuju se u skladu sa zakonom kojim se uređuju javne nabavke.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Na primer, Dokument Javno oglašavanje pravna analiza i preporuke, citira delove istraživanja BIRN-a iz 2018. godine koje je rađeno na uzorku koje su činile javne institucije na centralnom i lokalnom nivou, uključujući tu i 20 lokalnih samouprava⁵⁹, gde je utvrđeno da značajna sredstva koje ti organi javne vlasti plasiraju ka medijima “odlaze” na emitovanje prazničnih čestitki, za koje se svakako može postaviti pitanje svrsishodnosti njihovog plasmana putem medija, posebno ako se uzme u obzir da većina organa javne vlasti poseduje internet stranicu, ali ima mogućnost korišćenja drugih komunikacionih platformi preko kojih tu poruku može da uputi, a da pri tom ne angažuje medije.

(4) U vezi sa postupcima dodele ugovora i zaključenim ugovorima iz st. 1. ovog člana, primenjuju se kaznene odredbe propisane zakonom kojim se uređuju javne nabavke, kao i kaznene odredbe propisane ovim zakonom.

(5) Naručilac je dužan da posebnim aktom kojim bliže uređuje način planiranja, sprovođenja postupka javne nabavke i praćenja izvršenja ugovora o javnoj nabavci bliže i uredi i sva pitanja od značaja za planiranje, sprovođenje i praćenje nabavki, odnosno, ugovora o nabavkama iz st. 1. ovog člana.

(6) Javna nabavka usluga iz st. 1. ovog člana sprovodi se i kada je njena procenjena vrednost iznad 500.000 dinara, a ispod pragova za primenu postupka javne nabavke određenog u zakonu kojim se uređuju javne nabavke.

(7) Naručilac nema pravo da kupuje vreme za televizijsko, odnosno radijsko emitovanje, niti vreme za emitovanje programskih sadržaja od pružaoca medijskih usluga, kako bi izbegao primenu odredaba ovog zakona.

(8) Ugovor o nabavci usluga javnog obaveštavanja i javnog oglašavanja koji je zaključen suprotno odredbama ovog zakona, kao i ugovor koji naručilac zaključi sa drugim pravnim osnovom, a koji za predmet ima i usluge javnog obaveštavanja ili javnog oglašavanja u smislu ovog zakona, ništav je i po njemu ne može biti izvršeno plaćanje.

Obavezno javno obaveštavanje i javno oglašavanje

Član X4

(1) Obavezno javno obaveštavanje i/ili javno oglašavanje predstavlja objavljivanje određenog obaveštenja u mediju, koje organ javne vlasti mora da izvrši u određenoj situaciji, na osnovu zakona ili drugog propisa.

(2) Kada je organ javne vlasti obavezan da izvrši javno obaveštavanje i/ili javno oglašavanje na svojoj internet stranici, odnosno na internet stranici ili posebnom portalu koji vodi drugi organ vlasti, objavljivanje na sopstvenoj internet stranici će izvršiti najkasnije istog dana.

(3) Kada je propisana obaveza da se objavljivanje izvrši u službenom glasilu ili u mediju, obaveštenje se objavljuje i na internet stranici organa javne vlasti najkasnije na dan objavljivanja u službenom glasilu, odnosno u mediju.

(4) Obaveštenje iz st. 1. ovog člana se sačinjava tako da sadrži elemente koji su nužni radi ispunjavanja propisane obaveze, uz korišćenje uobičajene dužine i načina predstavljanja za određenu vrstu medija.

Izbor medija u kojem će biti vršeno obavezno javno obaveštavanje i javno oglašavanje

Član X5

(1) Organ javne vlasti će u konkursnoj dokumentaciji utvrditi objektivne i nediskriminatorne kriterijume za kvalitativni izbor privrednog subjekta, kriterijume za dodelu ugovora, kao i kriterijume za odabir medija u kojem će biti izvršeno obavezno javno obaveštavanje i javno oglašavanje.

(2) U konkursnoj dokumentaciji organ vlasti obavezno utvrđuje geografsku dimenziju obaveštenja, profil adresata koji bi pomenuto obaveštenje trebalo da prime, naznaku da određena vrsta medija, odnosno medij koji poseduje određena svojstva predstavlja adekvatno sredstvo obaveštavanja tih adresata, odnosno da se putem takvog medija zaista može ostvariti svrha javnog obaveštavanja/oglašavanja, kao i da li se ta svrha može obezbediti na primereni način, a sve u skladu sa odredbama ovog i posebnih zakona koji tu obavezu propisuju.

(3) Prilikom izrade konkursne dokumentacije, a u cilju formulisanja objektivnih i nediskriminatornih kriterijuma iz stava 1. ovog člana organ vlasti će utvrditi da li postoje relevantni podaci o tome u kojoj meri pojedini mediji ostvaruju pristup adresatima (npr. pripadnici određene profesije, stanovnici određenog mesta), a pre sprovođenja javne nabavke će sprovesti ispitivanje tržišta.

(4) Organ vlasti će u konkursnoj dokumentaciji predvideti isključenje privrednog subjekta zbog odgovornosti za težak oblik neprofesionalnog postupanja, kao i u slučajevima kada ne postoje garancije privrženosti profesionalnim i etičkim medijskim standardima određenog medija. Kao razlog za isključenje će naročito biti predviđeno postojanje dokaza da je u godini koja prethodi objavljivanju obaveštenja/oglašavanja izrečena mera od strane regulatornog tela (za elektronske medije) ili Saveta za štampu (za štampane i onlajn medije), kojom je utvrđeno da je medij u kojem bi bilo vršeno takvo obaveštavanje/oglašavanje prekršio zakonske odredbe, odnosno standard profesionalne etike u odnosu na zaštitu ljudskih prava (poput kršenja prava na pretpostavku nevinosti pre sudske odluke u medijskim sadržajima, kršenja prava na privatnost objavljivanjem podataka iz ličnog života koje ne služi ostvarivanju javnog interesa, kršenje odredaba koje se tiču posebne zaštite maloletnika, kao i kršenje ostalih odredaba koje štite ljudska prava), da izdavač medija na kojem bi obaveštenje bilo objavljeno ima neizvršene obaveze na osnovu odluke suda za objavljivanje odgovora na informaciju i/ili ispravke u smislu zakona koji uređuje javno informisanje i medije, kao i da ima dospеле a neizmirene obaveze po osnovu korišćenja sredstava iz javnih izvora za sufinansiranje medijskih programa od javnog interesa.

(5) Organ javne vlasti ne može postaviti privrednim subjektima uslove u pogledu finansijskog i ekonomskog kapaciteta, niti zahtevati određene reference.

(6) Organ vlasti će u roku od 48 sati od objavljivanja javnog poziva uputiti obaveštenje o pokrenutom postupku nabavke svim registrovanim medijima za koje je ispitivanjem tržišta utvrdio da mogu pružiti uslugu, koristeći adresu za elektronsku poštu izdavača objavljenu u registru privrednih društava.

(7) Kriterijumi za kvalitativni izbor privrednog subjekta obavezno uključuju kapacitet medija da obaveštenje prenese adresatima na određenoj teritoriji.

(8) U cilju povećanja konkurencije, organ vlasti će druge kriterijume iz st. 1. koristiti prevashodno kao kriterijume za dodelu ugovora, osim kada predmet i svrha nabavke ne iziskuju da se oni utvrde kao kriterijumi za izbor privrednog subjekta.

(9) Javna nabavka usluga oglašavanja ne može sprovoditi u okviru istog postupka javne nabavke zajedno sa nabavkom usluga kreiranja oglasne kampanje (uključujući tu i izradu oglasnih poruka).

Neobavezno javno obaveštavanje i javno oglašavanje**Član X6**

(1) *Neobavezno javno obaveštavanje i/ili oglašavanje je svako javno obaveštavanje, odnosno javno oglašavanje, koje nije javno obaveštavanje/oglašavanje iz člana X4 ovog zakona, a koje preduzima organ vlasti koji je naručilac u smislu zakona kojim se uređuju javne nabavke.*

(2) *Neobavezno javno obaveštavanje/oglašavanje će organ vlasti uvek vršiti putem kanala komunikacije koji nisu medij (npr. objavljivanjem na sopstvenoj internet stranici).*

(3) *Izuzetno, Organ javne vlasti može da vrši neobavezno javno obaveštavanje/javno oglašavanje putem medija ukoliko su ispunjeni sledeći uslovi:*

- 1) organ javne vlasti je odredbama posebnog propisa izričito ovlašćen da na taj način obavlja poslove iz svoje nadležnosti;*
- 2) organ javne vlasti je pre otvaranja postupka javne nabavke sproveo istraživanje tržišta i u konkursnoj dokumentaciji objavio informacije koje pokazuje da je obaveštavanje potrebno radi ostvarivanja određenog cilja i da se taj cilj ne može ostvariti u potrebnoj meri bez nabavke usluge javnog obaveštavanja, odnosno javnog oglašavanja;*
- 3) organ javne vlasti je u konkursnoj dokumentaciji utvrdio merljive pokazatelje ostvarivanja cilja i način praćenja ostvarenosti cilja koje mora biti u direktnoj vezi sa samim javnim obaveštavanjem, odnosno javnim oglašavanjem.*

(4) *Ako su ispunjeni uslovi iz stava 3. ovog člana, na neobavezno javno obaveštavanje/oglašavanje se shodno primenjuju odredbe člana X5 ovog zakona.*

(5) *Organ javne vlasti može dodeliti više ugovora u okviru jedne nabavke usluga neobaveznog javnog obaveštavanja/oglašavanja, odnosno može dodeliti jedan ugovor kojim se ugovara takvo obaveštavanje/oglašavanje na više medija, ukoliko se na taj način u većoj meri ostvaruje svrha javnog obaveštavanja/oglašavanja i ukoliko je istovremeno obezbeđeno racionalno korišćenje javnih sredstava.*

Ograničenja za sprovođenje nabavki**Član X7**

(1) *Organ javne vlasti ne može započeti postupak javne nabavke iz člana X6. ovog zakona od dana raspisivanja do dana održavanja izbora za narodne poslanike i izbora za predsednika Republike.*

(2) *Organ javne vlasti čiji je osnivač Republika Srbija ne može započeti postupak javne nabavke iz člana X6. ovog zakona od dana raspisivanja do dana održavanja izbora za odbornike u više od polovine jedinica lokalnih samouprava na teritoriji Republike.*

(3) *Organ javne vlasti čiji je osnivač Republika Srbija, teritorijalna autonomija i jedinica lokalne samouprave sa teritorije autonomne pokrajine ne može započeti postupak javne nabavke iz člana X6.*

ovog zakona od dana raspisivanja do dana održavanja izbora za poslanike u skupštini autonomne pokrajine.

(4) Organ javne vlasti čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave ne može započeti postupak javne nabavke iz člana X6. ovog zakona od dana raspisivanja do dana održavanja izbora za odbornike u toj jedinici lokalne samouprave ili izbora za odbornike na teritoriji gradske opštine koja je deo te jedinice lokalne samouprave.

(5) Kada je usluga javnog obaveštavanja ugovorena, ona se ne može izvršiti za vreme dok traje zabrana započinjanja postupka javne nabavke iz stava 1. do 4. ovog člana.

Javno oglašavanje Organa javne vlasti osnovanih u cilju zadovoljavanja potreba koje imaju industrijski ili trgovinski karakter

Član X8

(1) Organ javne vlasti osnovan u cilju zadovoljenja potreba koje imaju industrijski ili trgovinski karakter u smislu definicija zakona kojim se uređuju javne nabavke, koje posluje u redovnim tržišnim uslovima, ima za cilj ostvarenje dobiti samo snosi gubitke koje proizlaze iz njegove delatnosti, kod javnog oglašavanja primenjuje načela zakona koji uređuje javne nabavke i pravila ovog zakona.

(2) Organ javne vlasti iz stava 1 ovog člana je dužan da propiše objektivne i nediskriminatorne kriterijume za odabir medija putem kojih će se plasirati javno oglašavanje.

(3) Kriterijumi iz stava 1 ovog člana obavezno sadrže i garanciju privrženosti profesionalnim i etičkim medijskim standardima određenog medija koja se dokazuje pribavljanjem podataka od nadležnih tela da u godini koja prethodi plasiranju oglašavanja nije izrečena mera od strane regulatornog tela (za elektronske medije) ili Saveta za štampu (za štampane i onlajn medije), kojima je utvrđeno da je konkretni medij prekršio zakonske odredbe, odnosno standard profesionalne etike u odnosu na zaštitu ljudskih prava (poput kršenja prava na pretpostavku nevinosti pre sudske odluke u medijskim sadržajima, kršenja prava na privatnost objavljivanjem podataka iz ličnog života koje ne služi ostvarivanju javnog interesa, kršenje odredaba koje se tiču posebne zaštite maloletnika, kao i kršenje ostalih odredaba koje štite ljudska prava).

(4) Organ javne vlasti brižljivom ocenom svih kriterijuma iz ovog člana, donosi odluku o izboru medija putem koga će se plasirati oglasna poruka, s tim da lice čije je pravo ili interes ugrožen ili povređen takvom odlukom ima pravo da zahteva naknadu štete u skladu sa opštim propisima koji uređuju obligacione odnose.

(5) Primenu pravila iz ovog člana prati organ vlasti koji vrši osnivačka prava i o tome jednom godišnje izveštava javnost.

(6) Način praćenja i izveštavanja iz stava 4. ovog člana bliže se uređuje aktom Vlade Republike Srbije, odnosno aktima skupštine AP Vojvodine i aktima skupština jedinica lokalne samouprave.

(7) Organ javne vlasti brižljivo ocenom svih kriterijuma iz ovog člana, donosi odluku o izboru medija putem koga će se plasirati javno oglašavanje, s tim da lice čije je pravo ili interes ugrožen ili povređen takvom odlukom ima pravo da zahteva naknadu štete u skladu sa opštim propisima koji uređuju obligacione odnose.

Drugi vidovi javnog obaveštavanja i javnog oglašavanja

Član X9

Organi javne vlasti koji, izuzev organa iz člana X8, koji nisu naručioci u smislu zakona kojim se uređuju javne nabavke, primenjuje postupak javne nabavke u skladu sa odredbama ovog zakona i zakona kojima se uređuju javne nabavke kada sprovodi obavezno, odnosno neobavezno javno obaveštavanje ili javno oglašavanje, koje je u vezi sa vršenjem javnih ovlašćenja ili korišćenjem javnih sredstava.

PREKRŠAJNE ODREDBE: Novčanom kaznom od _____ dinara do _____ dinara kazniće se za prekršaj odgovorno lice u organu javne vlasti ako:

- 1) ne primeni pravila o sprovođenju javne nabavke kod usluga javnog obaveštavanja i/ili javnog oglašavanja (član X3);
- 2) ne primeni pravila koja se tiču načina objavljivanja obaveznog javnog obaveštavanja i javnog oglašavanja (član X4)
- 3) ne utvrdi objektivne i nediskriminatorne kriterijume za kvalitativni izbor privrednog subjekta, kriterijume za dodelu ugovora, kao i kriterijume za odabir medija i/ili ne primeni druga pravila koja se tiču Izbor medija u kojem će biti vršeno obavezno javno obaveštavanje i javno oglašavanje (član X5);
- 4) ne primeni pravila koja se tiču neobaveznog javnog obaveštavanja i javnog oglašavanja (član X6);
- 5) postupi suprotno ograničenjima i zabranama vezanim za neobavezno javnoobaveštavanje i javno oglašavanje (član X7);
- 6) ne primeni pravila koja se tiču javnog oglašavanja organa javne vlasti Organa javne vlasti osnovanog u cilju zadovoljenja potreba koje imaju industrijski ili trgovinski karakter u smislu definicija zakona kojim se uređuju javne nabavke (član X8);
- 7) ne primeni postupak javne nabavke u kada sprovodi obavezno, odnosno neobavezno javno obaveštavanje ili javno oglašavanje, koje je u vezi sa vršenjem javnih ovlašćenja ili korišćenjem javnih sredstava kada se radi o organima javne vlasti koji nisu Organi javne vlasti iz člana X8 i koji nisu naručioci u smislu zakona koji uređuje javne nabavke.

4. DEFINISANJE NEDOZVOLJENIH VIDOVA PROMOCIJE

Dokument Javne nabavke u medijskoj sferi⁶⁰ iz decembra 2018. godine se, između ostalog bavi pitanjem nepodobnosti određenih „medijskih usluga“ da budu predmet javne nabavke, gde se citiraju brojni izveštaji koji pokazuju tu tendenciju. Ti izveštaji „apostrofiraju dva osnovna problema u primeni ZJN na ove specifične usluge: 1) nepodobnost „medijskih usluga“ koje promovišu rad organa javne vlasti da uopšte budu predmet javne nabavke i 2) posredni uticaj na projektno sufinansiranje, koje se svesno zaobilazi da bi se preko javnih nabavki opet finansirali mediji koji se percipiraju kao podobni.“⁶¹

Pomenuti dokument detaljno elaborira zašto pomenute usluge ne mogu da budu predmet javne nabavke, ali isti argumenti bi se mogli upotrebiti u kontekstu zabranjenosti određene promotivne aktivnosti organa javne vlasti, i to u kontekstu primene Zakona o javnom informisanju i medijima i Zakona o oglašavanju.

Medijske usluge koje pominje pomenuti dokument se uglavnom odnose na „audiovizuelne medijske sadržaje koji promovišu rad organa javne vlasti u formi urednički oblikovanog sadržaja, koji zapravo predstavlja vid oglašavanja (prikrivenog)“⁶². Isti dokument navodi da postojanje promotivnog elementa kod nabavke ovih usluga, te usluge zapravo kvalifikuje kao usluge oglašavanja.

Kao što je već rečeno, definicije Zakona o oglašavanju na jednoj strani svode oglašavanje na komercijalno oglašavanje lica koja imaju svojstvo trgovca, ali takođe navodi da se taj zakon primenjuje i na organe javne vlasti.⁶³ To faktički znači da su promotivne aktivnosti organa javne vlasti u zakonskom smislu izjednačene sa (komercijalnim) oglašavanjem, što dovodi do primene odredbi zakona, pa i onih koji uređuju prikriveno oglašavanje. Prikriveno oglašavanje je definisano kao „predstavljanje robe, usluge, poslovnog imena, žiga ili druge oznake, odnosno aktivnosti fizičkog ili pravnog lica koje se bavi proizvodnjom roba ili pružanjem usluga, sa namerom da to predstavljanje ima svrhu oglašavanja i da može da dovede javnost u zabludu u pogledu njegove stvarne prirode, s tim da se smatra da namera naročito postoji, ako se obavlja uz novčanu ili drugu naknadu“⁶⁴. Kao jedan od kriterijuma za određivanje da li je neko oglašavanje prikriveno, koristi se i kriterijum uredničkog opravdanja⁶⁵. Iako je ova odredba formulisana za komercijalno oglašavanje zbog (shodne) primene pravila oglašavanja na druge vidove promotivnih aktivnosti, pa i na promotivne aktivnosti organa javne vlasti. Da neko oglašavanje ne bi bilo prikriveno, mora da ima tzv. „oznaku prepoznatljivosti“, koja zapravo konkretni sadržaj klasifikuje kao oglašavanje⁶⁶. Ukoliko nema oznake prepoznatljivosti, prikriveno oglašavanje je zabranjeno⁶⁷, a kršenje te zabrane je osnov za prekršajnu odgovornost⁶⁸.

⁶⁰ Dokument je nastao u okviru projekta „Javni novac za javni interes“, koji zajednički realizuju BIRN, Fondacija „Slavko Ćuruvija“ i NUNS, koji je dostupan na internet stranici kazitrazi.rs, putem sledećeg linka: <https://bit.ly/2TlOnW9>, str. 9-12, pristupljeno 22.10.2020. godine.

⁶¹ Ibid, strana

⁶² Ibid, strana 10.

⁶³ Zakon zapravo pominje „**javno obaveštavanje koje vrše državni organi, odnosno drugi nosioci javnih vlasti**“, ali suštinski taj izraz odgovara pojmu organi javne vlasti, pa je ovde tako i upotrebljen (prim.aut.).

⁶⁴ Zakon o oglašavanju, član 12 stav 2.

⁶⁵ Zakon o oglašavanju, član 12 stav 3.

⁶⁶ Zakon o oglašavanju, član 13.

⁶⁷ Zakon o oglašavanju, član 12 stav 1.

⁶⁸ Zakon o oglašavanju, član 78 stav 1 tač. 3 i 4.

Pomenuti dokument apostrofira da medijske usluge koje se “pribavljaju” putem javnih nabavki:

- imaju promotivni element (na primer praćenje rada organa lokalne samouprave), suštinski takve “usluge” imaju za cilj da oglašavaju aktivnosti organa javne vlasti, i uz to imaju novčani ekvivalent (vrednost konkretne javne nabavke);
- da dovode u zabludu primaoca, budući da se mešaju urednički oblikovani i promotivni sadržaji;
- da su suprotna opštim načelima Zakona o javnom informisanju i medijima⁶⁹, a polazeći od toga da je plaćena promocija organa javne vlasti, po prirodi afirmativna, a ne kritička, te predstavlja oblik uticaja na uređivačku autonomiju, i sporna je i iz ugla objektivnosti – ako se uzme u obzir da se radi o plaćenju činidbi.

Uz sve to promotivne aktivnosti uglavnom ne prati oznaka prepoznatljivosti, pa dokument zaključuje da je ovaj predmet javne nabavke u takvoj situaciji zapravo zabranjen⁷⁰.

U tom pogledu su ilustrativni i nalazi iz istraživanja⁷¹ koje je 2018. objavilo Poslovno udruženje asocijacije lokalnih i nezavisnih medija „Lokal pres”, u okviru kojeg se analiziraju podaci o medijskom finansiranju u 40 lokalnih samouprava. U ovom istraživanju su uočeni razni oblici poslovnih ugovora lokalnih samouprava sa medijima u 25 od 40 posmatranih opština, koji nisu realizovani ni kao konkursi za sufinansiranje, ni kao javne nabavke usluga, među kojima su i neke JLS koje uopšte nisu raspisivale konkurse za sufinansiranje medijskih sadržaja.

Dakle, u praksi je evidentno postojanje medijskog praćenja rada organa javne vlasti afirmativnog promotivnog karaktera, koje se nabavlja kao usluga za koju se plaća naknada. Ali takođe je evidentno i to da ova ograničenja nisu eksplicitno uređena zakonom, i da je neophodno da budu precizirana. Takođe, nekad postoji legitimna potreba organa javne vlasti da predstavi određene aktivnosti, ali ne na taj način da budu promocija funkcionera. Ako se svi ovi interesi izbalansiraju, i ako se pođe od odredbi koje su ranije regulisali ovo oblast (Zakon o oglašavanju iz 2015. godine), može se doći do zadovoljavajuće formulacije.

⁶⁹ Pre svega u kontekstu člana 4 stav 3 ZJIM koji propisuje da se “ne sme ugrožavati slobodan protok informacija putem medija, kao ni uređivačka autonomija medija...”, kao i člana 5 ZJIM koji propisuje da se putem medija objavljuju “informacije, ideje i mišljenja o pojavama, događajima i ličnostima o kojima javnost ima opravdan interes da zna, bez obzira na način na koji su pribavljene informacije, u skladu sa odredbama ovog zakona”, te da “svako ima pravo da istinito, potpuno i blagovremeno bude obavešten o pitanjima od javnog značaja i sredstva javnog obaveštavanja su dužna da to pravo poštuju”.

⁷⁰ Dokument je nastao u okviru projekta „Javni novac za javni interes”, koji zajednički realizuju BIRN, Fondacija „Slavko Ćuruvija” i NUNS, koji je dostupan na internet stranici kazitrazi.rs, putem sledećeg linka: <https://bit.ly/2TlOnW9>, strana 11 i 12, pristupljeno 22.10.2020. godine.

⁷¹ Istraživanje o primeni Zakona o javnom informisanju i medijima u lokalnim sredinama sa posebnim osvrtom na projektno sufinansiranje, “Lokal pres” i Civil Rights Defenders, decembar 2018. Izveštaj je dostupan na internet stranici PU Lokal Pres, putem sledećeg linka: <https://bit.ly/2TuqGLB>, pristupljeno 28.10.2020. godine.

Takođe, isključivo afirmativno prikazivanje rada organa javne vlasti koje nije zasnovano na činjenicama vodi i ka mogućoj primeni odredbi koje se odnose na obmanjujuće oglašavanje⁷². Budući da su i te odredbe primerenije komercijalnom oglašavanju, ima smisla predvideti posebna pravila za javno oglašavanje i javno obaveštavanja ovog tipa.

PREDLOG ČLANOVA

Sloboda javnog oglašavanja i javnog obaveštavanja

ČLAN X10

(1) Organi javne vlasti imaju pravo na javno obaveštavanje i javno oglašavanja pod uslovima i na način propisan odredbama ovog zakona i zakona koji uređuje oblast oglašavanja.

(2) U okviru javnog oglašavanja i javnog obaveštavanja ne može se koristiti ime, lik, glas ili lično svojstvo funkcionera organa javne vlasti.

(3) Ako se javno oglašavanje i javno obaveštavanje vrši putem elektronskih medija, bez naknade, vreme trajanja tog oglašavanja ne uračunava se u vreme trajanja TV oglašavanja i TV prodaje u smislu zakona koji uređuje oglašavanje.

Zabrana prikrivenog javnog oglašavanja

Član X11

(1) Prikriveno javno oglašavanje je zabranjeno.

(2) Pod prikrivenim javnim oglašavanjem se podrazumeva predstavljanje u formi medijskog sadržaja, organa javne vlasti i funkcionera organa javne vlasti ili predstavljanje organa javne vlasti i funkcionera kroz formu javnog obaveštavanja sa namerom da to predstavljanje ima svrhu oglašavanja i da može da dovede javnost u zabludu u pogledu njegove stvarne prirode, a koja nema uredničko opravdanje.

(3) Smatraće se da uredničko opravdanje ne postoji ako se ne radi o aktivnostima o kojima javnost ima opravdan interes da zna u smislu zakona koji uređuje javno informisanje, a naročito ako:

- 1) se ne radi o saopštenjima organa javne vlasti koja su hitne prirode koja se odnose na ugroženost života, zdravlja, bezbednosti ili imovine;*
- 2) je trajanje ili dužina medijskog sadržaja u vezi sa aktivnostima organa javne vlasti takvog obima da ne opravdava ostvarivanje prava građana na obaveštenost u smislu zakona koji uređuje javno informisanje;*
- 3) je predstavljanje aktivnosti isključivo afirmativno;*
- 4) u drugim slučajevima kada medijsko praćenje aktivnosti organa javne vlasti i/ili funkcionera nema uredničko opravdanje.*

⁷² Zakon o oglašavanju, član 11 propisuje da svako oglašavanje koje na bilo koji način, uključujući način prikazivanja, obmanjuje ili je verovatno da će obmanuti primaoca oglasne poruke, koje zbog takve obmanjujuće prirode može da utiče na njihovo ekonomsko ponašanje ili koje zbog toga škodi ili je verovatno da će naškoditi konkurentu oglašivača.

(4) Mediji i druga sredstva javnog obaveštavanja na koja se ovaj zakon primenjuje, dužni su da poštuju zabranu prikrivenog javnog oglašavanja.

(5) Zabrane i ograničenja iz ovog člana se odnosi na sve vrste medijskih sadržaja.

(6) Ukoliko je javno oglašavanje jasno označeno oznakom prepoznatljivosti, isključuje se primena odredbi o prikrivenom oglašavanju u konkretnoj situaciji, a takvo oglašavanje je dozvoljeno ako su ispunjeni uslovi koji se tiču javnog oglašavanja i javnog obaveštavanja iz ovog zakona, kao i uslovi iz zakona koji uređuje oglašavanje.

Zabrana obmanjujućeg javnog oglašavanja i javnog obaveštavanja

Član X12

(1) Obmanjujuće javno oglašavanje i obmanjujuće javno obaveštavanje je zabranjeno.

(2) Pod Obmanjujućim javnim oglašavanjem i javnim obaveštavanjem, podrazumeva se svako javno oglašavanje i javno obaveštavanje koje, na bilo koji način, uključujući način prikazivanja, obmanjuje ili je verovatno da će obmanuti primaoca takvog oglašavanja, odnosno obaveštavanja.

(3) Lice čije je pravo ili interes ugrožen ili povređen obmanjujućim javnim oglašavanjem/javnim obaveštavanjem, može podneti tužbu nadležnom sudu kojom zahteva da sud naloži prekid obmanjujućeg oglašavanja.

(4) Na postupak sudske zaštite iz stava 3 ovog člana shodno se primenjuju odredbe o sudskoj zaštiti za obmanjujuće i uporedno oglašavanje iz zakona koji uređuje oglašavanje.

PREKRŠAJNA ODREDBA: Novčanom kaznom u iznosu od _____ dinara do _____ kazniće se za prekršaj pravno lice ako postupi suprotno odredbama člana X10-X12.

Za radnje iz stava 1. ovog člana kazniće se fizičko lice ili odgovorno lice u pravnom licu novčanom kaznom od 50.000,00 do 150.000,00 dinara.

Za radnje iz stava 1. ovog člana kazniće se preduzetnik novčanom kaznom od 50.000,00 do 500.000,00 dinara.

Za radnje iz stava 1. ovog člana kazniće se odgovorno lice u organu Republike Srbije, Autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave novčanom kaznom od 50.000,00 do 150.000,00 dinara.

Uz prekršajnu kaznu iz člana Y stav 1 ovog člana, pravnom licu se može izreći zaštitna mera zabrane vršenja određene delatnosti u trajanju od šest meseci do godinu dana, kao i zaštitna mera javnog objavljivanja presude.

Uz prekršajnu kaznu iz člana Y stav 2 ovog člana, odgovornom licu u pravnom licu može se izreći zaštitna mera zabrane vršenja određenih poslova u trajanju od šest meseci do godinu dana.

Uz prekršajnu kaznu iz člana Y stav 3 ovog člana, preduzetniku se može izreći zaštitna mera zabrane vršenja određenih delatnosti u trajanju od šest meseci do godinu dana.

5. POJEDINA OTVORENA PITANJA

Prenosi skupštinskih sednica

Jedan od čestih vidova nabavki medijskih usluga u praksi jeste ugovaranje prenosa sednica lokalnih skupština. Preuzimanje ovakve obaveze ne predstavlja teret samo za gradove i opštine koje ovu aktivnost finansiraju, već i za medije koji radi ispunjenja obaveze moraju znatno da izmene svoju programsku šemu, često i nekoliko dana za redom. Sa druge strane, takođe mogu da budu podobno sredstvo da se izbegne primena propisa o projektnom sufinansiranju, ali i sredstvo „kupovine uticaja u mediju“.

Regulatorno telo za elektronske medije je mišljenja⁷³ da nema prepreke da pružaoci medijske usluge prikazuju ovakve programske sadržaje, ukoliko to čine u okvirima dozvole za pružanje usluga. Tako se ovakvi programi mogu emitovati na onim medijima koji su specijalizovani za informativni program, kao i oni koji su dozvolu dobili za pružanje opštih medijskih usluga. Međutim, to rešava samo pitanje da li neki medij načelno može da ima ovu vrstu programa u okviru pružanja medijske usluge, ali ne i pitanje da li sredstva koja se dodeljuju po ovom osnovu mogu da imaju neposredni ili posredni neprimereni uticaj na uređivačku nezavisnost. Evidentno je da postoji javni interes da građani budu informisani o radu predstavničkog tela, budući da na taj način, makar na teorijskom i načelnom nivou, imaju mogućnost da saznaju ideje, stavove i mišljenja opozicionih političkih aktera, ne samo vladajućih. Ipak, sa druge strane i kod ovog vida davanja postoji koruptivni potencijal, pa je pravo pitanje da li bi zaista ova „usluga“ morala da bude plaćena, ili predstavlja redovnu aktivnost medija.

Sudeći po navedenom stavu REM, ne postoji prepreka da se takvom praksom nastavi, ukoliko bi se pružanje ovakvih usluga ugovaralo kroz javne nabavke, koje omogućavaju konkurenciju i odabir ponuđača koji može da obezbedi postizanje željenog cilja. Kod takvih nabavki i njihovog praćenja bi u svemu trebalo slediti pravila opisana u modelu predloženog zakona za neobavezno javno obaveštavanje i javnog oglašavanje. Između ostalog, to podrazumeva i ponovno promišljanje celishodnosti ovakvog vida komunikacije sa javnošću, imajući u vidu tehnološki napredak, kao i mogućnosti da se javnost rada lokalnih skupština obezbedi i na druge načine (na primer putem posebnog specijalizovanog TV kanala, koji bi pratio aktivnosti predstavničkih tela na svim nivoima vlasti sa različitim „strimovima“, u zavisnosti od toga kojoj lokalnoj zajednici je program posvećen).

Sa pravne strane, situacija bi bila znatno jasnija kada bi postojala jedinstvena zakonska rešenja (npr. u Zakonu o lokalnoj samoupravi) i praksa na nivou cele Srbije, a ne da o ovim pitanjima odlučuje svaka JLS zasebno. Naime, u odsustvu zakonskih rešenja, veoma bi teško bilo braniti stav da u jednoj opštini postoji opravdanje da se javna sredstva koriste za potrebe emitovanja skupštinskih sednica, a da u drugoj opštini takva potreba ne postoji.

⁷³ Dopis REM broj 07.1955/20-1 od 28.10.2020.

(Ne)mogućnost javno-privatnog partnerstva

Zakon o javno-privatnim partnerstvima i koncesijama⁷⁴ uređuje, između ostalog, uslove i način izrade, predlaganja i odobravanja projekata javno-privatnog partnerstva, subjekte koji su nadležni ili ovlašćeni za predlaganje i realizaciju projekata javno-privatnog partnerstva, prava i obaveze javnih i privatnih partnera, oblik i sadržinu javnog ugovora, kao i pravnu zaštitu u postupcima dodele javnih ugovora. Već dugo se planiraju izmene i dopune tog zakona, prevashodno radi usaglašavanja sa važećim EU direktivama. Javno – privatna partnerstva se ugovaraju u postupku javne nabavke ili u posebnom postupku za koncesije.

Članom 7. tog zakona je javno-privatno partnerstvo definisano kao „dugoročna saradnja između javnog i privatnog partnera radi obezbeđivanja finansiranja, izgradnje, rekonstrukcije, upravljanja ili održavanja infrastrukturnih i drugih objekata od javnog značaja i pružanja usluga od javnog značaja, koje može biti ugovorno ili institucionalno. Predmet JPP ne može biti isključivo komercijalno korišćenje dobra u opštoj upotrebi ili drugog dobra niti isključiva isporuka dobara.

Osnovni oblici su institucionalno JPP, ugovorno JPP i koncesija. Obaveza privatnog partnera može se, između ostalog, sadržati u obavljanju usluga od javnog značaja, sa jednom ili više obaveza kao što su: finansiranje, upravljanje i održavanje, u cilju pružanja usluga od javnog značaja krajnjim korisnicima iz okvira nadležnosti javnog partnera, ili u cilju obezbeđivanja neophodnih preduslova javnom partneru za pružanje usluga od javnog značaja iz okvira njegovih nadležnosti, ili pružanje usluga od javnog značaja iz okvira nadležnosti javnog partnera krajnjim korisnicima.

Postoji mogućnost da javni partner privatnom partneru za preuzete obaveze izvrši prenošenje određenih stvarnih prava ili da mu dodeli koncesiju ili da mu za preuzete obaveze vrši plaćanje u novcu ili da mu dozvoli naplatu naknade krajnjim korisnicima za pružene usluge, ako je tako predviđeno predlogom projekta JPP/koncesionim aktom. Takođe postoji mogućnost da javni partner privatnom partneru dozvoli da obavlja komercijalnu delatnost ili izgradi druge objekte u okviru realizacije projekta JPP, ali samo u slučaju da na drugi način nije moguće obezbediti potreban nivo isplativosti realizacije projekta javno-privatnog partnerstva i povraćaj uložених sredstava.

Šta sve može biti predmet javno-privatnog partnerstva u ovom zakonu nije takstativno navedeno, pa tako nije propisana ni izričita zabrana da javni partneri na ovaj način zaključuju ugovore sa pružaocima medijskih usluga. Međutim, neke zabrane proističu bilo iz izričitih normi drugih propisa, ili iz prirode ugovora koji bi se zaključivao na ovaj način.

U tom smislu, ne bi moglo biti zakonito ugovaranje institucionalnog javno-privatnog partnerstva između javnog i privatnog partnera, budući da bi ono podrazumevalo osnivanje zajedničkog preduzeća. S druge strane, izričitom odredbom člana 32. st. 4. Zakona o javnom informisanju i medijima, zabranjeno je da se kao izdavač medija pojavi pravno lice koje je neposredno ili posredno osnovala Republika, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave, kao ni ustanova, preduzeće i drugo pravno lice koje je u celini ili delu u državnoj svojini, odnosno koje se u celini ili delom finansira iz javnih prihoda.

⁷⁴ Službeni glasnik RS, br. 88/11, 15/16 i 104/16.

Kada je reč o koncesiji, u članu 10. Zakona je propisano da se javnim ugovorom uređuje komercijalno korišćenje prirodnog bogatstva, dobra u opštoj upotrebi koja su u javnoj svojini, odnosno dobra u svojini javnog tela ili obavljanja delatnosti od opšteg interesa, koje javni partner ustupa privatnom partneru, na određeno vreme, pod posebno propisanim uslovima, uz plaćanje koncesione naknade od strane privatnog, odnosno javnog partnera, pri čemu privatni partner snosi rizik vezan za komercijalno korišćenje predmeta koncesije. Koncesija za javne usluge, u smislu ovog zakona je ugovorni odnos istovetan ugovoru o javnoj nabavci usluga u skladu sa zakonom kojim se uređuju javne nabavke, ako se naknada za pružene usluge sastoji ili od samog prava na komercijalno korišćenje, odnosno pružanje usluga ili od tog prava zajedno sa plaćanjem.

Bilo bi veoma teško zamisliti situaciju u kojoj bi javni partner uopšte mogao da razmatra mogućnost da prenese obavljanje delatnosti od opšteg interesa nekom izdavaču medija. Svakako, takvo razmatranje ne bi moglo imati potporu u Zakonu o javnom informisanju i medijima. Naime, članom 16. tog Zakona je propisano da Republika Srbija ostvaruje javni interes u oblasti javnog informisanja isključivo formiranjem javnih medijskih servisa, odnosno ustanove na teritoriji KiM, omogućavanjem nacionalnim savetima nacionalnih manjina da osnivaju ustanove, privredna društva i fondacije sa propisanim ciljem, kao i sufinansiranjem projekata u oblasti javnog informisanja radi ostvarivanja javnog interesa. Samim tim, ne postoji prostor da se obavljanje delatnosti od opšteg interesa, za koje bi inače bio nadležan državni organ ili drugi organ vlasti, poveri kroz koncesiju nekom privatnom partneru.

Kada je reč o trećem obliku JPP, ugovornom javno-privatnom partnerstvu, bitno je sagledati naročito odredbe člana 18. Zakona o JPP. Tu je propisano da se rok na koji se zaključuje javni ugovor određuje na način „koji ne ograničava tržišnu utakmicu više nego što je to potrebno da se obezbedi amortizacija ulaganja privatnog partnera i razuman povraćaj uloženog kapitala, istovremeno uzimajući u obzir rizik koji je povezan sa komercijalnim korišćenjem predmeta ugovora.“ Taj rok ne može biti kraći od pet, niti duži od 50 godina.

Mogla bi se zamisliti situacija u kojoj bi organ vlasti pozeleo da dugoročno zadovolji neku potrebu time što bi ušao u dugoročni aranžman sa izdavačem određenog medija. Međutim, nije moguće zamisliti da bi javni partner to mogao da učini bez ozbiljnog narušavanja tržišne konkurencije, čak i kada bi bio primenjen najkraći zakonski rok (pet godina). Sve i da su zakonski rokovi u JPP kraći, veliko je pitanje da li bi mogla postojati situacija u kojoj bi ovakav vid ugovaranja saradnje bio opravdan.

Tako, organ vlasti koji želi da dopre do javnosti sa određenim sadržajima, ima mogućnost da to učini kroz javno obaveštavanje i javno oglašavanje, primenjujući postupak javne nabavke za svaku konkretnu situaciju. Još pre nego što uopšte uđe u postupak javne nabavke, naručilac treba da pokuša da do adresata dopre na drugi način – objavljivanjem informacija na svojoj internet prezentaciji i slično. Potreba za postojanjem nekog vida javno-privatnog partnerstva bi se mogla razmatrati tek ako uopšte ne postoje mediji koji mogu da dopru do adresata oglašavanja i ukoliko ne postoji komercijalni interes da se takvi mediji pojave⁷⁵. Teško je zamisliti da takva situacija mogla biti realna kada se imaju u vidu

⁷⁵ Za JPP u načelu, ne bi bilo opravdanja čak ni u slučaju da mediji trenutno ne nalaze interes da prenose obaveštenja i oglase organa vlasti, jer bi to mogao biti pokazatelj da je naručilac pogrešno procenio vrednost nabavke, odnosno da je za nju planirao nedovoljno sredstava.

sve šire mogućnosti za informisanje putem raznih vrsta medija, uključujući i kablovske i onlajn medije, koji su vidljivi i van svog sedišta.

Pojedine specijalizovane usluge za kojima postoji opravdana potreba kod organa vlasti, mediji možda neće moći da zadovolje u potpunosti, bilo zbog ograničenja iz medijskih zakona ili nedovoljnog komercijalnog interesa, pa to može biti oblast u kojoj se razmatra javno-privatno partnerstvo. Za primer se može uzeti potreba jedinica lokalnih samouprava da obezbede vidljivost rada svojih skupština. Ta potreba se u jednom broju gradova i opština zadovoljava plaćanjem TV i radio stanicama da vrše prenose ovih sednica, pri čemu oni ozbiljno remete svoje programske šeme. Očigledno je da se potreba za informisanjem građana i ovde primarno može obezbediti omogućavanjem praćenja sednica uživo i postavljanjem snimaka sednica na internet prezentacije organa vlasti, uz neznatna ulaganja. Kada taj vid obaveštavanja ne bi bio pristupačan značajnom broju zainteresovanih građana, vredelo bi razmišljati o alternativnim rešenjima.

U svakom slučaju, ukoliko bi se jasno utvrdilo da ne postoji mogućnost da se potrebe naručioca zadovolje na drugi način nego kroz ugovorno JPP, onda bi za ugovaranje takvog angažmana trebalo primeniti ne samo odredbe Zakona o javnim nabavkama, već i odredbe ovog zakona, koje postavljaju dodatna pravila i spuštaju prag iznad koga se mora sprovesti kompetitivni postupak (500.000, umesto 1.000.000 dinara).

Ugovori o poslovno-tehničkoj saradnji

Kao što je već bilo reči, ugovori o poslovno – tehničkoj saradnji u praksi se koriste kao vid finansiranja medija od strane organa vlasti. Ova vrsta ugovora je uobičajena u privatnom sektoru. Kada je reč o takvim ugovorima koje bi zaključivao subjekt javnog sektora, prividno postoji pravna praznina, jer ovaj vid ugovora nije bliže uređen ni jednim propisom. U odustvu izričitih propisa, mora se sagledati suština svakog ugovornog odnosa, kako bi se utvrdilo da li su predmet ugovora i način na koji su utvrđene međusobna prava i obaveze dopušteni organu vlasti.

Postoje brojne situacije gde su kroz ovaj vid ugovaranja organi vlasti izbegli primenu drugih propisa. Kao odlična ilustracija u tom pogledu može da posluži nalaz Državne revizorske institucije u vezi sa ugovorom o poslovno tehničkoj saradnji koji je u vezi sa medijskim predstavljanjem i organizacijom sabora trubača u Guči opština Lučani zaključila sa marketinškom agencijom i pružaocem medijske usluge.⁷⁶

Model zakona predviđa rešenja koja bi još jasnije ukazala na to da ne bi bilo dozvoljeno da se kroz ovaj vid ugovaranja izbegne obavezna primena javnih nabavki. Takva zabrana bi postojala i u slučaju da se kroz poslovno-tehničku saradnju ugovara više vrsta usluga, od kojih samo neke predstavljaju javno obaveštavanje ili javno oglašavanje. U takvim situacijama, naručilac bi trebalo da sprovede postupak odabira medija (ili drugog subjekta) sa kojim će ostvariti saradnju za svaku vrstu usluga pojedinačno (npr. za oglašavanje, za organizovanje javnog događaja, za izradu promotivnog materijala),

⁷⁶ Napomene uz Izveštaj o reviziji konsolidovanih finansijskih izveštaja završnog računa budžeta i pravilnosti poslovanja opštine Lučani za 2016. godinu, stranica 49-54, dostupno na internet stranici Državne revizorske institucije, putem sledećeg linka: <https://bit.ly/31R7QTP>, pristupljeno 28.10.2020.

6. NAČIN UREĐENJA I NADZOR

Kao što je već rečeno, u ranijim godinama je zapaženo svojevrsno „prebacivanje” nadležnosti za formulisanje predloga zakona koji bi trebalo da uređuje ovu spornu oblast. Medijski zakoni nisu uredili oblast javnog oglašavanja i obaveštavanja, dok je novi Zakon o oglašavanju, isti “isčistio” od svih onih odredbi koji se ne odnose na komercijalno oglašavanje. To je vidljivo i iz držanja Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija tokom trajanja javne rasprave na Nacrt zakona o oglašavanju u januaru 2015. godine⁷⁷. Ipak, novi Zakon o oglašavanju je otvorio prostor za donošenje novog zakona⁷⁸, a i nova Medijska strategija formulacijom o “kreiranju regulatornog okvira” u oblasti javnog oglašavanja implicira potrebu za donošenjem novog zakona. Predložena rešenja je, sa druge strane, moguće implementirati i kroz postojeće zakone, odnosno konkretno kroz Zakon o javnom informisanju i medijima i kroz Zakon o oglašavanju. Tako da je suštinski svejedno koja forma regulacije će biti izabrana.

Čini se da je važnije pitanje, ko će vršiti nadzor nad primenom ovih odredaba. Imajući u vidu kompleksnost materije, koja u sebi sažima i pitanja relevantna za sprečavanje neprimerenog uticaja na uređivačku nezavisnost, ali i pitanja u kojima je iskustvo u primeni Zakona o oglašavanju dragoceno (poput prikrivenog oglašavanja i obmanjujućeg oglašavanja), kao logična posledica se nameće da nadzor moraju da sprovode oba ministarstva, ali dodatno i regulatorno telo za elektronske medije (kada se radi o pružaocima medijske usluge) i dodatno i inspekcija Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija. S obzirom na uvođenje obaveze primene načela i konkretnih odredaba Zakona o javnim nabavkama, očigledno je da bi bilo u značajnoj meri potrebno angažovanje i institucija koje su nadležne za praćenje primene tog zakona, a pre svega Kancelarije za javne nabavke (nadležna za „monitoring”), kao i Ministarstva finansija (nadležno za praćenje izvršenja ugovora).

Ovakva podela odgovornosti bi značila da bi više organa državne uprave moralo da bude uključeno i u proces izrade predloga zakonskih rešenja, bez obzira koja se forma izabere (poseban zakon ili dopuna postojećih). Ako se ovde doda još i to da je propisivanje ovih odredaba u uskoj vezi sa sprečavanje koruptivnog uticaja na medije, kao i uticaj na odredbe brojnih drugih propisa, nameće se potreba za uključanjem još šireg kruga aktera. Među nezavisnim državnim organima to su Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, Državna revizorska institucija, Komisija za zaštitu konkurencije, Agencija za sprečavanje korupcije, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti kao i Regulatorno telo za elektronske medije. Od ministarstva bi pored već pobrajanih bilo potrebno da se uključi naročito Ministarstvo privrede zbog velikog udela javnih preduzeća u javnom oglašavanju, kao i zbog pravila koja bi se odnosila na oglašavanje onih državnih preduzeća koja posluju na tržištu. Značajno je i uključenje Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, zbog uređenja ovih pitanja od strane gradova i opština i njihove prakse postupanja. Najzad, pojedina pitanja iziskuju angažovanje službi Vlade i posebnih organizacija, između ostalih, Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo i Kancelarije za informacione tehnologije i elektronsku upravu.

⁷⁷ Videti Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi je dostupan na internet stranici Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija, putem sledećeg linka: <https://bit.ly/3meNQIA>, pristupljeno 22.10.2020. godine.

⁷⁸ Kroz definisanje promotivnih aktivnosti koje nemaju svojstvo oglašavanja iz člana 3 Zakona o oglašavanju.