

Министарство унутрашње и спољне трговине
Немањина 11-13
Београд

КОМЕНТАРИ НА НАЦРТ ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О ОГЛАШАВАЊУ

Орган/организација/заинтересовано лице: **Удружење ЦРТА**
Седиште и адреса: Булевар краља Александра 70, 11111 Београд
Име и презиме лица које доставља предлоге: Владана Јараковић
Контакт телефон: 011/240 00 62
Е-пошта: office@crta.rs
Датум: 19.10.2024.

Орган/организација/заинтересовано лице: **Независно удружење новинара Србије**
Седиште и адреса: Ресавска 28, Београд
Име и презиме лица које доставља предлоге: Тамара Филиповић Стевановић
Контакт телефон: 066/8822009
Е-пошта: tamara.filipovic@nuns.rs
Датум: 19.10.2024..

Орган/организација/заинтересовано лице: **Асоцијација онлајн медија - АОМ**
Седиште и адреса: Раданска 10, 18000 Ниш
Име и презиме лица које доставља предлоге: Тања Максић
Контакт телефон: 063/7116693
Е-пошта: tanja.maksic@birnnetwork.org
Датум: 19.10.2024.

Орган/организација/заинтересовано лице: **Асоцијација медија - АС МЕДИ**
Седиште и адреса: Краљице Наталије 28, Београд
Име и презиме лица које доставља предлоге: Изабела Бранковић
Контакт телефон: 065-3334869
Е-пошта: izabela.brankovic@asmedi.org
Датум: 19.10.2024.

Орган/организација/заинтересовано лице: **Грански синдикат културе, уметности и медија "Независност"**
Седиште и адреса: Нушићева 23, Београд
Име и презиме лица које доставља предлоге: Дарко Шпер
Контакт телефон: 0648195648
Е-пошта: gskum@nezavisnost.org
Датум: 19.10.2024.

Орган/организација/заинтересовано лице: **Независно друштво новинара Војводине**

Седиште и адреса: Сутјеска 2, Нови Сад

Име и презиме лица које доставља предлоге: Вељко Милић

Контакт телефон: 063-7400438

Е-пошта: veljko.milic@ndnv.org

Датум: 19.10.2024.

Орган/организација/заинтересовано лице: **Славко Ђурувија фондација**

Седиште и адреса: Курсулина 7, Београд

Име и презиме лица које доставља предлоге: Ивана Стевановић

Контакт телефон: 064 25 89 601

Е-пошта: ivana@slavkocuruvijafondacija.rs

Датум: 19.10.2024.

Орган/организација/заинтересовано лице: **Пословно удружење асоцијације локалних независних медија Локал прес**

Седиште и адреса: Др Зорана Ђинђића 8/2/6, Крагујевац

Име и презиме лица које доставља предлоге: Снежана Милошевић

Контакт телефон: 060-3747049

Е-пошта: lokpres@eunet.rs

Датум: 19.10.2024.

Орган/организација/заинтересовано лице: **Транспарентност Србија**

Седиште и адреса: Палмотићева 31, Београд

Име и презиме лица које доставља предлоге: Немања Ненадић

Контакт телефон: 011 3033 827

Е-пошта: ts@transparentnost.org.rs

Датум: 19.10.2024.

Орган/организација/заинтересовано лице: **Пријатељи деце Србије**

Седиште и адреса: Немањина 4, Београд

Име и презиме лица које доставља предлоге: Ива Ераковић

Контакт телефон: 011/33-43-135, 011/33-43-247

Е-пошта: pds@eunet.rs

Датум: 19.10.2024.

I УВОД

Горе наведене организације се захваљују Министарству спољне и унутрашње трговине (у даљем тексту: Министарство) на прилици да учествују у јавној расправи поводом Нацрта закона о изменама и допунама закона о оглашавању (у даљем тексту: Нацрт закона).

Сматрамо да је Закон о оглашавању као кровни закон који уређује јако важну област морао да укључи широк дијапазон сви релевантних актера, укључујући ту и медијску заједницу. Медијска заједница је итекако заинтересована да активно партиципира у изради Нацрта закона, а, као што вам је познато, ту спремност је јасно изразила и у току израде радне верзије Нацрта закона, и на недавно одржаном округлом столу поводом Нацрта закона. Нажалост, у Министарству није пронађен адекватан саговорник, упркос томе што би овај Нацрт закона морао да имплементира одређене активности које су наведене у Стратегији развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2025. године („Службени гласник РС“, број , у даљем тексту: Медијска стратегија), а које се тичу потребе реформе регулаторног оквира у области оглашавања кроз регулисање три битна сегмента: 1) оглашавање јавних ентитета 2) политичко оглашавање и 3) питање учвршћивања корегулације и саморегулације. Поред тога, Нацрт закона би требало да имплементира Директиву ЕУ 2018/1808 (у даљем тексту АВМСД 2018)¹, у деловима која она већ није имплементирана Законом о електронским медијима („Службени гласник РС“, број 92/23, у даљем тексту: ЗЕМ).

Медијска стратегија тако:

1. Најпре, на страни 54 у оквиру Мере 2.3. (Смањен и учињен транспарентним утицај државе на медијском тржишту, како би постојали једнаки тржишни услови за све медије), предвиђа активност **креирања регулаторног оквира у области јавног обавештавања и оглашавања органа јавне власти и привредних друштава, којима је држава већински власник или их већински финансира**. Акциони план уз Медијску стратегију (у даљем тексту: Акциони план), у оквиру табеларног приказа везаног за меру 2.3 прописује следеће: *Након спровођења анализе регулаторног оквира у области оглашавања, с посебним освртом на проблеме у вези са оглашавањем, органа јавне власти и привредних друштава, којима је држава већински власник или их већински финансира, предложити или поднети иницијативу за доношење нове, **или измене постојеће регулативе**, као предуслова за стварање једнаких тржишних услова за све медије.*

Као носилац мере је наведено Министарство културе и информисања (односно сада Министарство информисања и телекомуникација), али се активност суштински тиче регулативе у области оглашавања, те је у сфери надлежности овог Министарства. Како

¹ Directive (EU) 2018/1808 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 amending Directive 2010/13/EU 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) in view of changing market realities.

ни ЗЕМ, али ни Закон о јавном информисању и медијима („Службени гласник РС“, број 92/23, у даљем тексту: ЗЈИМ) нису имплементирале ове активности, горенаведене „измене постојеће регулативе“ би се односиле на одговарајуће допуне управо овог Нацрта закона.

2. Даље, на страни 59 Медијске стратегије, у оквиру мере 2.6. (Створени услови да саморегулација и корегулација заживе у пуном обиму) као показатељ на нивоу мере предвиђа се **успостављен делотворан систем корегулације унутар кога су јасно постављене улоге органа јавне власти (Министарство културе и информисања и Министарство трговине, туризма и телекомуникација), регулаторних тела (РЕМ) и учесника на медијском тржишту.** Активност у оквиру мере подразумева подстицање, успостављање **и развијање корегулаторних инструмената, између осталог осмишљавањем корегулаторног/саморегулаторног институционалног оквира.** Закон о оглашавању не уређују питање корегулације/саморегулације на начин предвиђен Медијском стратегијом, а у том делу није усклађен са одговарајућим формулацијама АВМСД. Корегулација се делом тиче и питања оглашавања, а Министарство трговине је партнер на креирању оквира, па би Нацрт закона морао.
3. Најзад, на страни 75 Медијска стратегија, у оквиру мере 4.7. (Повећана медијска видљивост и недискриминаторно извештавање медија о женама и осетљивим друштвеним групама), предвиђа и следећу активност: *успоставити стандарде за позитивно приказивање припадника осетљивих друштвених група у оглашавању, вестима, извештајима, продукцији и емитовању програма. Партнер на мери је и Министарство трговине, о овој активности нема помена у закону, односно нема специфичне разраде у изменама и допунама закона.*

Дакле, управо у овим сегментима је Министарству требала помоћ медијске заједница која је узимала активно учешће и у процесу израде Медијске стратегије, али и у изради потоњих медијских закона (ЗЕМ и ЗЈИМ). Самим тим, као неопходност се наметала потреба да отпочетка учествује и у креирању регулаторног оквира из области оглашавања. Нажалост, то није био случај у процесу израде овог Нацрта закона.

Без обзира на горе наведено, а полазећи од темељних опредељења Медијске стратегије и њеног Акционог плана, горенаведене организације овим путем желе да дају конструктивне предлоге за побољшање текста Нацрта закона, а кроз предлоге који се тичу регулације јавног оглашавања, политичког оглашавања, као и потребе доследне хармонизације са АВМСД 2018. године

II КРЕИРАЊЕ РЕГУЛАТОРНОГ ОКВИРА У ОБЛАСТИ ЈАВНОГ ОБАВЕШТАВАЊА И ЈАВНОГ ОГЛАШАВАЊА

2.1 Начелне примедбе

Као удружења која своје циљеве остварују у области заштите слободе медија, нарочито указујемо на то да се без одговарајућих мера за заштиту независности медија **државно оглашавање** може употребљавати за вршење индиректног политичког притиска на медије и да се само успостављањем транспарентних и праведних критеријума за расподелу средстава за оглашавање ти ризици могу ублажити.

Потреба за креирањем регулаторног оквира у области јавног обавештавања и оглашавања органа јавне власти и привредних друштава у којима је држава већински власник или их већински финансира, као што смо већ истакли, препозната је у Медијској стратегији. Такође, питање неопходности регулације јавног обавештавања и оглашавања је било препознато и актуелно још 2015. године, у процесу израде претходног Закона о оглашавању², када су различити видови промотивних кампања јавних ентитета били препознати кроз сходну примену правила закона и на ове видове оглашавања³. Међутим, такав принцип у регулисању оглашавања јавних ентитета је показао приличне недостатке, пре свега 1) због немогућности да се правила која се махом тичу комерцијалног оглашавања адекватно уподобе јавном оглашавању, 2) због тога што се оваквим решењем нису адресирали проблеми на које је указао тадашњи стратешки оквир у области медија⁴.

Подаци о државном оглашавању за 2020. годину сугеришу да у Србији стратегија државног оглашавања на телевизијама које имају националну покривеност не прати уобичајене критеријуме за успешно улагање у медијска тржишта, као што је досег публике. У тој години, телевизија чији је домет гледаности био трећи по висини, добила је убедљиво највише средстава за оглашавање из јавних извора. Слично томе, у домену штампаних медија, највећи удео у државном оглашавању имао је дневни лист чија је читаност била тек пета по висини.⁵

Оглашавање институција подвучено је у [извештају ОДИХР-а и Венецијанске комисије](#) из децембра 2022. године, као један од проблема који кључно утиче на равноправност изборног процеса, и то на два начина: директно, кроз поруке које истичу постигнућа власти или друге поруке изборне природе, и индиректно, јер приходи од институционалног оглашавања могу фаворизовати провладине медије или кажњавати антивладине медије. Због тога је препоручено увођење дужег периода забране оваквих кампања током избора, као и разматрање законског регулисања институционалног оглашавања и ван изборних периода,

² Прилог Асоцијације независних медија – АНЕМ на Нацрт закона о оглашавању, 03.02.2015, доступно на интернет страници АНЕМ-а, путем следећег линка: <https://bit.ly/3X7FG01>.

³ Закон о оглашавању, члан 3 став 2 тач. 2)-5).

⁴ Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. Године.

⁵ Crta, Research Report Mapping the media landscape in Serbia 2020-2021, str. 61-63 <https://crta.rs/wp-content/uploads/2023/01/Mapping-the-media-landscape-in-Serbia-2020-2021.pdf>

како би се осигурала објективност у додели јавних уговора. Тиме би се спречило фаворизовање провладиних медија и казнено поступање према опозиционим медијима.⁶

О актуелности проблема у домену државног оглашавања у Србији говори и чињеница да је исти истакнут и у [Извештају](#) специјалне извештајке Уједињених нација за промоцију и заштиту права на слободу мишљења и изражавања из маја 2024. године. У извештају је препоручено да подаци о правилима, процесима и расподели државног оглашавања треба да буду редовно објављивани. Ова препорука се заснива на налазима да је финансијска одрживост медија угрожена, посебно независних и критичних медија, због тога што се државно оглашавање све више усмерава ка медијима који су наклоњени власти. У извештају се наводи да неправилна расподела може угрозити плурализам и разноврсност информација у медијима.⁷ Недавно се повела и јавна полемика око оглашавања РТС-а у про-владиним таблоидима, који су од стране кредибилних тела означени као они који не поштују професионална и етичка правила⁸.

У том смислу, транспарентност извршених плаћања која би требало да буде остварена уколико доследно буду примењене одредбе новог Закона о јавном информисању и медијима, јесте потребан али не и довољан услов да би се остварила правична расподела средстава из јавних извора.

Један од могућих праваца које би законодавац могао да следи садржан је у Европском закону о слободи медија у чијем је рециталу истакнуто да нетранспарентна и неправедна расподела државног оглашавања може нарушити унутрашње тржиште, фаворизујући медије наклоњене власти и подривајући конкуренцију. Закон има за циљ да обезбеди транспарентну, непристрасну и праведну расподелу државног оглашавања, како би се минимизирали ризици злоупотребе јавних средстава у политичке сврхе. Такође, предлог се допуњује правилима ЕУ о конкуренцији, обезбеђујући *ex ante* правила о транспарентности и фер алокацији ових ресурса.

У том смислу, предлажемо да се:

1. Приступи дефинисању појма државног/јавног оглашавања, на најширим основама, тако да обухвати спектар промотивних активности, у складу са Европским законом о слободи медија;
2. Одреди и пропишу предвидиви критеријуми за расподелу средстава за оглашавање јавних ентитета;

⁶ Venice Commission and ODIHR, Joint Opinion on the Constitutional and Legal Framework Governing the Functioning of Democratic Institutions Electoral Law and Electoral Administration, December 2022, para. 119-121. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2022\)046-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2022)046-e)

⁷ Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Irene Khan, 2. May 2024, para. 64, 65. <https://www.ohchr.org/en/documents/country-reports/ahrc5653add2-visit-serbia-and-kosovo-report-special-rapporteur-promotion>

⁸ Рекламирање РТС-а у таблоидима – разрађена стратегија за „преливање“ новца режимским медијима, N1, 28.01.2024. године

3. Смањи монетизацију садржаја медија који крше професионалне и етичке стандарде прописивањем забране државног оглашавања у оним медијима којима је изречена мера од стране регулаторног тела у случају електронских медија, или је донет акт саморегулаторног тела Савета за штампу - за штампане и онлајн медије, а којима је утврђено да је конкретни медиј прекршио законске одредбе, односно стандард професионалне етике;
4. Размотри могућност утврђивања обавезе јавних предузећа да одређени удео средстава из годишњих буџета предвиђених за оглашавање усмеравају ка регионалним и локалним медијима према јасно утврђеним критеријумима који обезбеђују равноправност свих медијских субјеката (активност 4) на нивоу мере 2.5. Медијске стратегије);
5. По угледу на Европски закон о слободи медија, пропишу правила о мерењу публике. У циљу спровођења активности 7) на нивоу мере 2.4. Медијске стратегије нарочито прописати обавезу спровођење мерења вредности локалних/регионалних тржишта оглашавања и удела локалних/регионалних медија у локалном/регионалном аудиторијуму (читаоци, гледаоци, слушаоци).

2.2 Конкретне примедбе

Поред наведених начелних предлога у погледу конкретних предлога за уређење политичког оглашавања упућујемо на документ „*Регулација промотивних активности јавних ентитета у медијском сектору*“⁹, где су дати конкретни предлози одредаба које би могле да буду инкорпориране у сегмент Нацрта закона о оглашавању који би се односио на државно/јавно оглашавање.

У том смислу предлажемо да се након члана 1 Нацрта закона дода члан 1а, који ће након Поглавља II, додати Поглавље IIа, на следећи начин:

„Члан 1а

После Поглавља II у Закону о оглашавању, додаје се поглавље IIа: ПОСЕБНА ПРАВИЛА О ЈАВНОМ ОБАВЕШТАВАЊУ И ЈАВНОМ ОГЛАШАВАЊЕ, као и следећи чланови у оквиру тог поглавља:

Дефиниције јавног обавештавања и јавног оглашавања

Члан X1

У смислу овог закона, поједини изрази имају следеће значење:

⁹ Регулација промотивних активности јавних ентитета у медијском сектору, Транспарентност Србија, М. Стојковић, Н. Ненадић, С. Варинац, Београд 2020, доступно на интернет страници Транспарентност Србија, путем следећег линка: <https://bit.ly/3Z3INLb>.

- 1) **Јавно оглашавање** подразумева промоцију комерцијалних и других активности Органа јавне власти, као и самих Органа јавне власти, ради продаје роба и услуга, или ради промовисања и представљања њихових програма, пројеката, акција, радова, друштвено одговорних кампања и сл.;
- 2) **Јавно обавештавање** подразумева активности обавештавања јавности у склопу остваривања послова из делокруга Органа јавне власти ради испуњавања законских обавеза или ради остваривања других циљева који се не односе на промоцију;
- 3) **Орган јавне власти** подразумева орган Републике Србије, територијалне аутономије, локалне самоуправе, јавне установе и јавна предузећа чији су они оснивачи, као и друго правно лице које је у претежној јавној својини, или код којег су други органи јавне власти у поседу акција или удела у обиму који омогућава ефективну контролу. Орган јавне власти је и други носилац јавних овлашћења као и лице које се у претежном делу финансира из јавних прихода, када спроводи активности које су у вези са вршењем јавних овлашћења односно спровођењем активности које се финансирају из јавних прихода.

Општа правила о транспарентности

Члан X2

(1) Орган јавне власти је дужан да обезбеди транспарентност јавног оглашавања и јавног обавештавања.

(2) Орган јавне власти, дужан је да на погодан начин и у разумљивом облику, на сопственој интернет страници, односно на интернет страницама органа власти који врши надзор над његовим радом, учини јавно доступним:

- 1) податак о укупним средствима опредељеним за јавно оглашавање и јавно обавештавање, као и податак колико је опредељено посебно за јавно оглашавање и посебно за јавно обавештавање у текућој календарској години, најкасније до 31. јануара текуће године;
- 2) податак о износу средстава која су опредељена за оглашавање путем медија, у смислу дефиниција закона који уређује јавно информисање и медије у једној календарској години, најкасније до 31. јануара текуће године;
- 3) услове и критеријуме за одабир медија путем којег ће се пласирати оглашавање/обавештавање, најкасније до 31. јануара текуће године;

(3) Орган јавне власти ће Регистру медија доставити податак о додељеним новчаним средствима медију која су медију додељена на име јавног оглашавања и јавног обавештавања, за сваку категорију посебно, а на начин и роковима прописаним законом који уређује област јавног информисања.

Начело доступности на интернет страници

Члан ХЗ

(1) Свако јавно обавештавање и јавно оглашавање које се врши другим средством мора извршено и објављивањем на интернет страници органа јавне власти, односно на интернет страници непосредно вишег органа власти или органа власти који врши надзор над његовим радом.

(2) Оглас из ст. 1. овог члана мора бити садржински истоветан огласу који је објављен на други начин, и када год је то могуће објављен у истом облику или у облику који представља верну копију оригинала.

(3) Орган власти објављује на интернет страници информацију о времену и месту другог вида обавештавања и оглашавања из ст. 1.

(4) Оглас из ст. 1. овог члана, као и податак из ст. 3. овог члана орган јавне власти чини трајно доступним на интернет страници или архиви интернет странице.

(5) Орган јавне власти је обавезан да омогући да огласна порука буде доступна за објављивање у сваком другом медију, под условом да се објављивање изврши у неизмењеном облику, без надокнаде и уз навођење извора и других података који од значаја за примаоце поруке (трајање огласа).

Примена правила о јавним набавкама

Члан Х4

(1) Орган јавне власти, који је наручилац у смислу закона којим се уређују јавне набавке, набавку услуга јавног обавештавања и јавног оглашавања врши у поступку јавне набавке, одређеном законом којим се уређују јавне набавке, као и на основу одредаба овог закона.

(2) Јавно оглашавање и/или Јавно обавештавање на које се примењују правила о јавним набавкама у смислу овог закона се врши тако да жељена информација доспе до прималаца којима је порука намењена, уз што рационалније коришћење јавних средстава и уз примену начела јавних набавки.

(3) Правна заштита у поступку доделе уговора из ст. 1. овог члана, мониторинг и надзор над извршењем уговора обезбеђују се у складу са законом којим се уређују јавне набавке.

(4) У вези са поступцима доделе уговора и закљученим уговорима из ст. 1. овог члана, примењују се казнене одредбе прописане законом којим се уређују јавне набавке, као и казнене одредбе прописане овим законом.

(5) Наручилац је дужан да посебним актом којим ближе уређује начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци ближе и уреди и сва питања од значаја за планирање, спровођење и праћење набавки, односно, уговора о набавкама из ст. 1. овог члана.

(6) Јавна набавка услуга из ст. 1. овог члана спроводи се и када је њена процењена вредност изнад 500.000 динара, а испод прагова за примену поступка јавне набавке одређеног у закону којим се уређују јавне набавке.

(7) Наручилац нема право да купује време за телевизијско, односно радијско емитовање, нити време за емитовање програмских садржаја од пружаоца медијских услуга, како би избегао примену одредаба овог закона.

(8) Уговор о набавци услуга јавног обавештавања и јавног оглашавања који је закључен супротно одредбама овог закона, као и уговор који наручилац закључи са другим правним основом, а који за предмет има и услуге јавног обавештавања или јавног оглашавања у смислу овог закона, ништав је и по њему не може бити извршено плаћање.

Обавезно јавно обавештавање и јавно оглашавање

Члан X5

(1) Обавезно јавно обавештавање и/или јавно оглашавање представља објављивање одређеног обавештења у медију, које орган јавне власти мора да изврши у одређеној ситуацији, на основу закона или другог прописа.

(2) Када је орган јавне власти обавезан да изврши јавно обавештавање и/или јавно оглашавање на својој интернет страници, односно на интернет страници или посебном порталу који води други орган власти, објављивање на сопственој интернет страници ће извршити најкасније истог дана.

(3) Када је прописана обавеза да се објављивање изврши у службеном гласилу или у медију, обавештење се објављује и на интернет страници органа јавне власти најкасније на дан објављивања у службеном гласилу, односно у медију.

(4) Обавештење из ст. 1. овог члана се сачињава тако да садржи елементе који су нужни ради испуњавања прописане обавезе, уз коришћење уобичајене дужине и начина представљања за одређену врсту медија.

Избор медија у којем ће бити вршено обавезно јавно обавештавање и јавно оглашавање

Члан X6

(1) Орган јавне власти ће у конкурсној документацији утврдити објективне и недискриминаторне критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта, критеријуме за доделу уговора, као и критеријуме за одабир медија у којем ће бити извршено обавезно јавно обавештавање и јавно оглашавање.

(2) У конкурсној документацији орган власти обавезно утврђује географску димензију обавештења, профил адресата који би поменуто обавештење требало да приме, назнаку да одређена врста медија, односно медиј који поседује одређена својства представља адекватно средство обавештавања тих адресата, односно да се путем таквог медија заиста може остварити сврха јавног обавештавања/оглашавања, као и да ли се та сврха може обезбедити на примерени начин, а све у складу са одредбама овог и посебних закона који ту обавезу прописују.

(3) Приликом израде конкурсне документације, а у циљу формулисања објективних и недискриминаторних критеријума из става 1. овог члана орган власти ће утврдити да ли постоје релевантни подаци о томе у којој мери поједини медији остварују приступ адресатима (нпр. припадници одређене професије, становници одређеног места), а пре спровођења јавне набавке ће спровести испитивање тржишта.

(4) Орган власти ће у конкурсној документацији предвидети искључење привредног субјекта због одговорности за тежак облик непрофесионалног поступања, као и у случајевима када не постоје гаранције привржености професионалним и етичким медијским стандардима одређеног медија. Као разлог за искључење ће нарочито бити предвиђено постојање доказа да је у години која претходи објављивању обавештења/оглашавања изречена мера од стране регулаторног тела (за електронске медије) или Савета за штампу (за штампане и онлајн медије), којом је утврђено да је медиј у којем би било вршено такво обавештавање/оглашавање прекршио законске одредбе, односно стандард професионалне етике у односу на заштиту људских права (попут кршења права на претпоставку невиности пре судске одлуке у медијским садржајима, кршења права на приватност објављивањем података из личног живота које не служи остваривању јавног интереса, кршење одредаба које се тичу посебне заштите малолетника, као и кршење осталих одредаба које штите људска права), да издавач медија на којем би обавештење било објављено има неизвршене обавезе на основу одлуке суда за објављивање одговора на информацију и/или исправке у смислу закона који уређује јавно информисање и медије, као и да има доспеле а неизмирене обавезе по основу коришћења средстава из јавних извора за суфинансирање медијских програма од јавног интереса.

(5) Орган јавне власти не може поставити привредним субјектима услове у погледу финансијског и економског капацитета, нити захтевати одређене референце.

(6) Орган власти ће у року од 48 сати од објављивања јавног позива упутити обавештење о покренутом поступку набавке свим регистрованим медијима за које је испитивањем тржишта утврдио да могу пружити услугу, користећи адресу за електронску пошту издавача објављену у регистру привредних друштава.

(7) Критеријуми за квалитативни избор привредног субјекта обавезно укључују капацитет медија да обавештење пренесе адресатима на одређеној територији.

(8) У циљу повећања конкуренције, орган власти ће друге критеријуме из ст. 1. користити првобитно као критеријуме за доделу уговора, осим када предмет и сврха набавке не изискују да се они утврде као критеријуми за избор привредног субјекта.

(9) Јавна набавка услуга оглашавања не може спроводити у оквиру истог поступка јавне набавке заједно са набавком услуга креирања огласне кампање (укључујући ту и израду огласних порука).

Необавезно јавно обавештавање и јавно оглашавање

Члан X7

(1) Необавезно јавно обавештавање и/или оглашавање је свако јавно обавештавање, односно јавно оглашавање, које није јавно обавештавање/оглашавање из члана X5 овог закона, а које предузима орган власти који је наручилац у смислу закона којим се уређују јавне набавке.

(2) Необавезно јавно обавештавање/оглашавање ће орган власти увек вршити путем канала комуникације који нису медиј (нпр. објављивањем на сопственој интернет страници).

(3) Изузетно, Орган јавне власти може да врши необавезно јавно обавештавање/јавно оглашавање путем медија уколико су испуњени следећи услови:

- 1) орган јавне власти је одредбама посебног прописа изричито овлашћен да на тај начин обавља послове из своје надлежности;*
- 2) орган јавне власти је пре отварања поступка јавне набавке спровео истраживање тржишта и у конкурсној документацији објавио информације које показује да је обавештавање потребно ради остваривања одређеног циља и да се тај циљ не може остварити у потребној мери без набавке услуге јавног обавештавања, односно јавног оглашавања;*
- 3) орган јавне власти је у конкурсној документацији утврдио мерљиве показатеље остваривања циља и начин праћења остварености циља које мора бити у директној вези са самим јавним обавештавањем, односно јавним оглашавањем.*

(4) Ако су испуњени услови из става 3. овог члана, на необавезно јавно обавештавање/оглашавање се сходно примењују одредбе члана X6 овог закона.

(5) Орган јавне власти може доделити више уговора у оквиру једне набавке услуга необавезног јавног обавештавања/оглашавања, односно може доделити један уговор којим се уговара такво обавештавање/оглашавање на више медија, уколико се на тај начин у већој мери

остварује сврха јавног обавештавања/оглашавања и уколико је истовремено обезбеђено рационално коришћење јавних средстава.

Ограничења за спровођење набавки

Члан X8

(1) Орган јавне власти не може започети поступак јавне набавке из члана X7 овог закона од дана расписивања до дана одржавања избора за народне посланике и избора за председника Републике.

(2) Орган јавне власти чији је оснивач Република Србија не може започети поступак јавне набавке из члана X7 овог закона од дана расписивања до дана одржавања избора за одборнике у више од половине јединица локалних самоуправа на територији Републике.

(3) Орган јавне власти чији је оснивач Република Србија, територијална аутономија и јединица локалне самоуправе са територије аутономне покрајине не може започети поступак јавне набавке из члана X6. овог закона од дана расписивања до дана одржавања избора за посланике у скупштини аутономне покрајине.

(4) Орган јавне власти чији је оснивач јединица локалне самоуправе не може започети поступак јавне набавке из члана X7 овог закона од дана расписивања до дана одржавања избора за одборнике у тој јединици локалне самоуправе или избора за одборнике на територији градске општине која је део те јединице локалне самоуправе.

(5) Када је услуга јавног обавештавања уговорена, она се не може извршити за време док траје забрана започињања поступка јавне набавке из става 1. до 4. овог члана.

Јавно оглашавање Органа јавне власти основаних у циљу задовољавања потреба које имају индустријски или трговински карактер

Члан X9

(1) Орган јавне власти основан у циљу задовољења потреба које имају индустријски или трговински карактер у смислу дефиниција закона којим се уређују јавне набавке, које послује у редовним тржишним условима, има за циљ остварење добити само сноси губитке које произлазе из његове делатности, код јавног оглашавања примењује начела закона који уређује јавне набавке и правила овог закона.

(2) Орган јавне власти из става 1 овог члана је дужан да пропише објективне и недискриминаторне критеријуме за одабир медија путем којих ће се пласирати јавно оглашавање.

(3) Критеријуми из става 1 овог члана обавезно садрже и гаранцију привржености професионалним и етичким медијским стандардима одређеног медија која се доказује

прибављањем података од надлежних тела да у години која претходи пласирању оглашавања није изречена мера од стране регулаторног тела (за електронске медије) или Савета за штампу (за штампане и онлајн медије), којима је утврђено да је конкретни медиј прекршио законске одредбе, односно стандард професионалне етике у односу на заштиту људских права (попут кршења права на претпоставку невиности пре судске одлуке у медијским садржајима, кршења права на приватност објављивањем података из личног живота које не служи остваривању јавног интереса, кршење одредаба које се тичу посебне заштите малолетника, као и кршење осталих одредаба које штите људска права).

(4) Орган јавне власти брижљивом оценом свих критеријума из овог члана, доноси одлуку о избору медија путем кога ће се пласирати огласна порука, с тим да лице чије је право или интерес угрожен или повређен таквом одлуком има право да захтева накнаду штете у складу са општим прописима који уређују облигационе односе.

(5) Примену правила из овог члана прати орган власти који врши оснивачка права и о томе једном годишње извештава јавност.

(6) Начин праћења и извештавања из става 4. овог члана ближе се уређује актом Владе Републике Србије, односно актима скупштине АП Војводине и актима скупштина јединица локалне самоуправе.

(7) Орган јавне власти брижљивом оценом свих критеријума из овог члана, доноси одлуку о избору медија путем кога ће се пласирати јавно оглашавање, с тим да лице чије је право или интерес угрожен или повређен таквом одлуком има право да захтева накнаду штете у складу са општим прописима који уређују облигационе односе.

Други видови јавног обавештавања и јавног оглашавања

Члан X10

Органи јавне власти који, изузев органа из члана X9, који нису наручиоци у смислу закона којим се уређују јавне набавке, примењује поступак јавне набавке у складу са одредбама овог закона и закона којима се уређују јавне набавке када спроводи обавезно, односно необавезно јавно обавештавање или јавно оглашавање, које је у вези са вршењем јавних овлашћења или коришћењем јавних средстава.

Слобода јавног оглашавања и јавног обавештавања

Члан X11

(1) Органи јавне власти имају право на јавно обавештавање и јавно оглашавања под условима и на начин прописан одредбама овог закона.

(2) У оквиру јавног оглашавања и јавног обавештавања не може се користити име, лик, глас или лично својство функционера органа јавне власти.

(3) Ако се јавно оглашавање и јавно обавештавање врши путем електронских медија, без накнаде, време трајања тог оглашавања не урачунава се у време трајања ТВ оглашавања и ТВ продаје.

Забрана прикривеног јавног оглашавања Члан X12

(1) Прикривено јавно оглашавање је забрањено.

(2) Под прикривеним јавним оглашавањем се подразумева представљање у форми медијског садржаја, органа јавне власти и функционера органа јавне власти или представљање органа јавне власти и функционера кроз форму јавног обавештавања са намером да то представљање има сврху оглашавања и да може да доведе јавност у заблуду у погледу његове стварне природе, а која нема уредничко оправдање.

(3) Сматраће се да уредничко оправдање не постоји ако се не ради о активностима о којима јавност има оправдан интерес да зна у смислу закона који уређује јавно информисање, а нарочито ако:

- 1) се не ради о саопштењима органа јавне власти која су хитне природе која се односе на угроженост живота, здравља, безбедности или имовине;*
- 2) је трајање или дужина медијског садржаја у вези са активностима органа јавне власти таквог обима да не оправдава остваривање права грађана на обавештеност у смислу закона који уређује јавно информисање;*
- 3) је представљање активности искључиво афирмативно;*
- 4) у другим случајевима када медијско праћење активности органа јавне власти и/или функционера нема уредничко оправдање.*

(4) Медији и друга средства јавног обавештавања на која се овај закон примењује, дужни су да поштују забрану прикривеног јавног оглашавања.

(5) Забране и ограничења из овог члана се односи на све врсте медијских садржаја.

(6) Уколико је јавно оглашавање јасно означено ознаком препознатљивости, искључује се примена одредби о прикривеном оглашавању у конкретној ситуацији, а такво оглашавање је дозвољено ако су испуњени услови који се тичу јавног оглашавања и јавног обавештавања из овог закона, као и други услови из овог закона.

Забрана обмањујућег јавног оглашавања и јавног обавештавања Члан X13

(1) Обмањујуће јавно оглашавање и обмањујуће јавно обавештавање је забрањено.

(2) Под Обмањујућим јавним оглашавањем и јавним обавештавањем, подразумева се свако јавно оглашавање и јавно обавештавање које, на било који начин, укључујући начин приказивања, обмањује или је вероватно да ће обманути примаоце таквог оглашавања, односно обавештавања.

(3) Лице чије је право или интерес угрожен или повређен обмањујућим јавним оглашавањем/јавним обавештавањем, може поднети тужбу надлежном суду којом захтева да суд наложи прекид обмањујућег оглашавања.

(4) На поступак судске заштите из става 3 овог члана сходно се примењују одредбе о судској заштити за обмањујуће и упоредно оглашавање из овог закона.“

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ: Предложеним изменама ни се у потпуности заокружила правила везана за јавно оглашавање и јавно обавештавање, те допринело испуњењу активности из Медијске стратегије којима је прописано креирање регулаторног оквира у овој области. У том смислу предложили смо формулације које се тичу:

- **Предлога дефиниција** јавног оглашавања, јавног обавештавања, као и органа јавне власти као онога ко врши јавно оглашавање/обавештавање (члан X1),
- **Захтева транспарентности**, који се тичу општих обавеза органа јавне власти у погледу обезбеђивања транспарентности информација које се тичу јавног обавештавања/оглашавања (члан X2 и члан X3),
- **Примене правила о јавним набавкама**, у односу на услуге јавног оглашавања/обавештавања¹⁰ где се суштински избегава ситуација да се на набавке која се тичу јавног обавештавања/јавног оглашавања примењују правила закона који уређује јавне набавке уз специфичности везане за ову област (члан X4),
- **Регулације јавног обавештавања/јавног оглашавања које се односи на испуњавање законских обавеза органа јавне власти**, а што се тиче дефинисања обавезног јавног оглашавања/јавног обавештавања и избора медија путем којег ће се такво оглашавање/обавештавање вршити (члан X5),
- **Регулације других видова јавног обавештавања/јавног оглашавања**, које се односи на јавно оглашавање/јавно обавештавање 1) органа јавне власти које није обавезно по закону а који су у том смислу наручиоци у контексту правила о јавним набавкама и ограничења за спровођење јавних набавки, 2) Јавно оглашавање Органа јавне власти основаних у циљу задовољавања потреба које имају индустријски или

¹⁰ Ибид, страна 31.

трговински карактер, као и на 3) друге видове јавног оглашавања/јавног обавештавања (Чл. X6- X10),

- **Регулације недозвољених видова јавног оглашавања/јавног обавештавања**, које потврђују слободу јавног оглашавања/јавног обавештавања и дефинишу изузетке када овај вид промотивних активности није дозвољен: 1) прикривено јавно оглашавање/јавно обавештавање 2) обмањујуће јавно оглашавање/јавно обавештавање (што представља специфичну разраду института прикривеног и обмањујућег оглашавања у области промотивних активности органа јавне власти) (Чл. X11- X13),

За додатно образложење предложених одредаба, упућујемо на документ „*Регулација промотивних активности јавних ентитета у медијском сектору*“¹¹, као и на начелне примедбе из одељка 2.1 овог документа

III ПОЛИТИЧКО ОГЛАШАВАЊЕ

3.1 Начелне примедбе

Не доводећи у питање неопходност хитног свеобухватног регулисања политичког оглашавања, што укључује и благовремено усклађивање домаћег законодавства са Уредбом (ЕУ) 2024/900 о транспарентности и циљању у политичком оглашавању, овај Нацрт закона би требало да обухвати и одредбе о политичком оглашавању.

Иако се важећи Закон о оглашавању сходно примењује и на изборне кампање, одредбе Закона у толикој су мери окренуте комерцијалном оглашавању да им је практично немогуће одредити смисао у контексту политичког оглашавања. Овај проблем био је уочљив током свих изборних кампања након доношења Закона о оглашавању 2016. године. У том периоду, Регулаторно тело за електронске медије (РЕМ) се, као орган надлежан за надзор над применом тог закона од стране пружалаца услуга електронских медија, у више наврата изјашњавало о садржини спотова председничких кандидата и тумачио одредбе Закона о оглашавању. Међутим, услед непостојања јасних прописа, начин на који је РЕМ тумачио недозвољене видове упоредног и обмањујућег оглашавања није био доследан.¹²

Неадекватно дефинисање појма прикривеног политичког оглашавања један је од кључних недостатака постојећег нормативног оквира. Устаљена је пракса пружалаца медијских услуга да са налога на друштвеним мрежама странака на власти или институција преузимају већ снимљене промотивне спотове који садрже елементе промоције политичких странака и приказују их у форми вести. Будући да се ради о садржају обликованом у сврху политичке

¹¹ Регулација промотивних активности јавних ентитета у медијском сектору, Транспарентност Србија, М. Стојковић, Н. Ненадић, С. Варинац, Београд 2020, доступно на интернет страници Транспарентност Србија, путем следећег линка: <https://bit.ly/3Z31NLb>.

¹² Анализа ефеката рада РЕМ-а 2017-2020, стр. 75 <https://www.slavkocuruvijafondacija.rs/wp-content/uploads/2020/10/Analiza-efekata-rada-REM-a-2017-2020-Slavko-%C4%86uruvija-fondacija.pdf>

промоције, који није настао као резултат редовне новинарске активности, неопходно је унапредити нормативни оквир и онемогућити овакав вид политичког оглашавања прикривеног у форму извештавања.¹³

Услед непостојања прецизног нормативног оквира који би онемогућио некажњиво приказивање огласних порука у којима политички субјект за потребе своје промоције злоупотребљава јавне ресурсе, РЕМ током изборне кампање 2020. године није санкционисао оне пружаоце медијских услуга који су у изборним блоковима емитовали огласне поруке у вези с којима је раније током кампање Агенција за спречавање корупције утврдила да представљају недозвољен начин политичке промоције.

Будући да је ова ситуација није регулисана ни након избора одржаних 2024. године, потребно је изменама и допунама Закона о оглашавању или усвајањем посебног закона чији би предмет био искључиво регулисање политичког оглашавања недвосмислено забранити емитовање огласних порука такве садржине.

Узевши у обзир да ће се усклађивањем постојећег члана 35. Закона о оглашавању са АВМСД 2018 отворити простор за дуготрајније оглашавање у току једног сата, потребно је одредити изузетак у погледу политичких огласних порука и експлицитно утврдити да иста не може трајати дуже од 20% у току једног сата. Током протеклих изборних кампања, поједини пружаоци медијских услуга су, изигравајући важеће прописе, омогућавали владајућој странци да се оглашава у непрекидном трајању од више десетина минута¹⁴, што је значајно допринело неравноправности учесника избора. Из тог разлога, неопходно је у закон унети одредбе које неће омогућити опстанак те праксе.

Коначно, изменама и допунама Закона требало би употпунити правила о транспарентности политичког оглашавања која су само донекле прописана одредбама ЗЕМ.

Наиме, Закон о електронским медијима из 2023. године¹⁵, прилично сведено регулише питање политичког оглашавања, и то у погледу:

- дефинисања политичког оглашавања, као програмског садржаја којим се уз надокнаду препоручују регистроване политичке странке, групе грађана, коалиције, кандидати или њихове активности, идеје или ставови у циљу успеха на изборима¹⁶;
- поштовања забране политичког оглашавања ван предизборне кампање и обавезе објављивања тарифе за политичко оглашавање (ако се одлучи за такав вид

¹³ Црта, Завршни извештај посматрачке мисије, 2022. стр. 85. <https://cрта.rs/wp-content/uploads/2023/01/Izbori-2022-godine-CRTA-Zavrсни-izvestaj-sa-preporukama.pdf>

¹⁴ Последњи забележен је случај закупљеног термина на ТВ Пинк током изборне кампање за изборе расписане за 2. јун 2024, када се владајућа коалиција оглашавала у непрекидном трајању од 153 минута. <https://cрта.rs/wp-content/uploads/2024/07/56.pdf>

¹⁵ Службени гласник РС, број 92/23.

¹⁶ Закон о електронским медијима, члан 4, тачка 19.

оглашавања, као и у погледу недискриминације у односу на критеријуме по којима се одређује цена политичког оглашавања и услови плаћања¹⁷,

- наговештаја забране прикривеног оглашавања и обавеза обележавања предизборног програма као таквог, што се не односи само на оглашавање¹⁸,
- индиција регулације тзв.“функционерске кампање“, кроз забрану извештавања са званичних јавних скупова где учествују јавни функционери који су кандидати на изборима¹⁹,

Дакле, закон који уређује електронске медије се није бавио ни подробним дефинисањем политичког оглашавања, нити је улазио у детаљну разраду садржине политичког оглашавања, те је стога потребно додатно уредити бројна питања садржинске природе, како би се адресирало незадовољавајуће стање у овој области. Ово тим пре што су предлози који су усмерени на регулацију ових питања на јавној расправи поводом Нацрта закона о електронским медијима, од стране ресорног министарства одбијени управо позивањем на то да би се ово требало да дефинисати и другим правни акти, где је посебно издвојен Закон о оглашавању²⁰.

Такође, допуном закона потребно је обавезати издаваче медија, као преносиоце огласне поруке, да Агенцији за спречавање корупције најкасније 15 дана од дана проглашења укупних резултата избора доставе уговоре којима су прецизирани услови закупа огласног простора за све политичке субјекте (политичке странке, коалиције и групе грађана) као и друга документа којима су предвиђени услови оглашавања у случају да они нису у потпуности предвиђени уговором или да уговор није био закључен као и да те уговоре односно документа објаве на својој интернет презентацији.

Имајући у виду наведено, потребно је:

1. Јасно одредити појам политичког оглашавања;
2. Недозвољене видове оглашавања (прикривено) оглашавање) одредити на начин који се може применити на политичко оглашавање;
3. Унапредити нормативни оквир како би се приказивање промотивних садржаја који имају елементе промоције политичких субјеката у информативном програму пружалаца медијских услуга сматрала прикривеним обликом политичког оглашавања које није дозвољено ван изборне кампање;
4. Забранити емитовање огласних порука у којима се јавни ресурси злоупотребљавају за потребе политичке промоције;

¹⁷ Закон о електронским медијима, члан 62 став 1 тач. 2) и 3) и став 7.

¹⁸ Закон о електронским медијима, члан 62, ст. 2 и 3.

¹⁹ Закон о електронским медијима, члан 62 став 8.

²⁰ Извештај о спроведеној јавној расправи на Нацрт закона о електронским медијима, доступан на интернет страници Министарства путем следећег линка: <https://bit.ly/4791wXL>, стр. 209-219.

5. Ограничити приказивање политичких огласних порука на исти начин како се то чини и за огласне поруке комерцијалне природе.

3.2 Конкретни коментари

Поред наведених начелних предлога, у погледу конкретних предлога за уређење политичког оглашавања упућујемо на прилог Независног удружења новинара Србије (НУНС) јавној расправи поводом Нацрта закона о електронским медијима²¹, где су дати конкретни предлози одредаба које би могле да буду инкорпориране у сегмент Нацрта закона који уређује Политичко оглашавање, и које адресирају питања наведена у тач. 1-3 горе

У том смислу предлажемо да се након члана 3 Нацрта закона дода члан 3а који би прописао забрану прикривеног политичког оглашавања на начин предложен у наставку текста.

„Члан 3а

Након члана 13 додаје се члан 13а који гласи:

„Прикривено политичко оглашавање

Члан 13а

(1) Под прикривеним политичким оглашавањем у смислу овог закона подразумева се представљање политичких субјеката и њихових активности, као и представљање активности јавних функционера у смислу прописа који уређују спречавање сукоба интереса (у даљем тексту: јавни функционер) у форми медијског садржаја са намером да то представљање има сврху оглашавања и да може да доведе јавност у заблуду у погледу његове стварне природе, а која нема уредничко оправдање.

(2) Медијско извештавање о активностима јавних функционера који су кандидати за председника републике, народне посланике, посланике у скупштини аутономне покрајине и одборнике у скупштини јединице локалне самоуправе односно који су истакнути представници политичких субјеката који су предлагачи кандидата односно подносиоци изборних иста преко редовних медијских садржаја, које је промотивног карактера и које нема уредничко оправдање није дозвољено током целокупног трајања изборне кампање и најмање две недеље пре почетка изборне кампање, што се нарочито односи на извештавање о званичним јавним скуповима на којима се отварају инфраструктурни и други објекти (путеви, мостови, школе, болнице, фабрике и сл.), односно обележавања почетка такве изградње таквих објеката.

²¹ Примедбе, предлози и сугестије на Нацрт закона о електронским медијима, НУНС, 07.10.2023. године, доступан на интернет страници Министарства информисања и телекомуникација, путем следећег линка: <https://bit.ly/4g1apqv>.

(3) Сматраће се да уредничко оправдање не постоји ако се не ради о активностима о којима јавност има оправдан интерес да зна у смислу закона који уређује јавно информисање, а нарочито ако:

- 1) се не ради о саопштењима органа јавне власти која су хитне природе која се односе на угроженост живота, здравља, безбедности или имовине;*
- 2) је трајање медијског садржаја у вези са активностима политичких субјеката и функционера таквог обима да не оправдава остваривање права грађана на обавештеност у смислу закона који уређује јавно информисање;*
- 3) се ради о директним или одложеним преносима страначких скупова, митинга и других активности које се односе на политичко деловање,*
- 4) се ради о директним или одложеним преносима активности функционера који немају директне везе са функцијом коју ти функционери обављају, а јавност нема оправдани интерес да зна о тим активностима у смислу закона који уређује јавно информисање;*
- 5) се ради о медијском праћењу активности политичких субјеката и функционера који немају директне везе са функцијом коју ти функционери обављају, а јавност нема оправдани интерес да зна о тим активностима у смислу закона који уређује јавно информисање;*
- 6) у другим случајевима када медијско праћење активности политичких субјеката и функционера превазилази оквире уобичајеног новинарског извештавања.*

(4) Изузетно, од забрана и ограничења из овог члана изузимају се кратки извештаји са изборног скупа у оквиру изборних медијских садржаја, по начелима транспарентности, објективности и недискриминаторног третмана свих политичких странака, кандидата и носилаца изборних листа, у смислу закона који уређује електронске медије.“

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ: Предложеним допунама се дефинише и забрањује специфични вид прикривеног оглашавања – политичко прикривено оглашавање, које подразумева представљање активности политичких субјеката укључујући ту и јавне функционере, у форми медијског садржаја са намером да то представљање има сврху оглашавања и да може да доведе јавност у заблуду у погледу његове стварне природе, а која нема уредничко оправдање. За детаљније образложење консултовати прилог Независног удружења новинара Србије (НУНС) јавној расправи поводом Нацрта закона о електронским медијима²², као и начелне коментаре из одељка 3.1 овог документа.

IV ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА АВМСД ДИРЕКТИВЕ

4.1 Начелни коментари

²² Примедбе, предлози и сугестије на Нацрт закона о електронским медијима, НУНС, 07.10.2023. године, доступан на интернет страници Министарства информисања и телекомуникација, путем следећег линка: <https://bit.ly/4g1apqv>.

Један од разлога за измену кровног Закона о оглашавању је потреба усклађивања са Директивом ЕУ 2018/1808 (у даљем тексту АВМСД 2018)²³. АВМСД 2018 уводи незнатне измене регулаторног оквира за оглашавање у електронским медијима у односу на претходну директиву из 2010. године (АВМСД 2010)²⁴. Постојећи Закон о оглашавању имплементира већину правила АВМСД 2010, а у одређеним сегментима проширује њена правила и на преносиоце огласне поруке који нису пружаоци аудиовизуелних медијских услуга. Нацрт закона у већој мери имплементира правила АВМСД 2018, али не у потпуности. Такође, АВМСД 2018 је делимично имплементирана и кроз одредбе ЗЕМ, па је неопходно да се изврши терминолошко усклађивање. У наставку ћемо дати наше предлоге појединих одредаба Нацрта закона у циљу пуног усклађивања са АВМСД 2018 и одредбама ЗЕМ-а.

4.2 Конкретни коментари

4.2.1 Измена чланова који у Закону о оглашавању регулишу саморегулацију и корегулацију. Предлажемо да се након члана 2 у Нацрт закона дода нови члан 2а којим би се обрисали досадашњи чланови 5 и 5а Закона о оглашавању и изменили са јединственим чланом који би регулисао питања корегулације и саморегулације у складу са релевантним одредбама АВМСД 2018, на следећи начин:

„Члан 2а

Члан 5 и члан 5а бришу се, а уместо њих се додаје нови члан 5 који гласи:

Корегулација и саморегулација

Члан 5

(1) Поједина питања регулисана овим законом могу се ближе уредити и путем механизма саморегулације и/или механизма корегулације.

(2) Саморегулација представља самостално ближе уређење поступања учесника у оглашавању у складу са обавезама из овог закона, путем кодекса понашања донетих на националном нивоу:

- 1) које добровољно прихватају сви учесници у оглашавању;*
- 2) који су општеприхваћени од стране свих учесника у оглашавању;*
- 3) којима су јасно дефинисани циљеви и прописано редовно, јавно, независно праћење и евалуација зацртаних циљева;*

²³ Directive (EU) 2018/1808 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 amending Directive 2010/13/EU 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) in view of changing market realities.

²⁴ Directive 2010/13/EU 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) in view of changing market realities

4) којима је предвиђена ефикасно спровођење, као и ефикасне и сразмерне санкције за непоступање по њима.

(3) Корегулација представља ближе уређење поступања преносилаца огласних порука који су истовремено пружаоци медијских услуга у смислу закона који уређује област електронских медија, у складу са обавезама из овог закона, путем одговарајућег документа који заједнички доносе такви пружаоци медијских услуга и регулаторно тело за електронске медије, а који задовољава исте услове као Кодекси регулације из става 2 тач 1)-4) овог члана.

(4) Регулаторно тело за електронске медије редовно прати кодексе саморегулације и одговарајуће документе корегулације на ЕУ нивоу и објављује их на својој интернет страници које се тичу преносилаца огласних порука који су пружаоци медијске услуге у смислу закона који уређује електронске медије. Национални кодекси саморегулације и одговарајући документи корегулације могу бити усклађени са одговарајућим документима на ЕУ нивоу.

(5) Регулаторно тело за електронске медије најмање једном у три године спроводи консултације са представницима преносилаца огласних порука који су пружаоци медијских услуга у смислу закона који уређује електронске медије, како би се дефинисао круг питања која могу бити уређена механизмима саморегулације и корегулације и објављује извештај са тих консултација, те предлаже питања која би могла да буду уређена путем корегулације.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ: Једна од новина АВСМД 2018²⁵ је подстицање механизма корегулације и саморегулације. Ови механизми обезбеђивања спровођења правила, због њихове флексибилности и прихватања од стране медијске заједнице, могу да буду чак и ефикасније средство од метода класичне регулације. Њихов потенцијал препознаје и Медијска стратегија која, између осталог наводи и мере препознавања и подстицања саморегулације и корегулације у области информисања и медија, мере подстицања успостављања и развијање корегулаторних инструмената, путем: израде и предлагања правила у виду кодекса понашања учесника на тржишту, осмишљавања корегулаторног институционалног оквира унутар кога би се тај кодекс понашања примењивао, подршке пројектима едукације медија о корегулаторним инструментима. Имајући то у виду предлаже се усклађивање са овим циљевима и предлаже члан који јасно препознаје и саморегулацију и корегулацију. Оно што је заједничко за оба инструмента је да они морају да се заснивају на принципима добровољности, транспарентности и сразмерности, те да не могу да се установе ако се са тиме не слаже индустрија.

Закон о оглашавању препознаје значај саморегулације и ко-регулације, кроз члан 5 (пословна правила) и 5а (корегулација). Пословна правила Закон о оглашавању поставља шире и везује их за све учеснике у оглашавању, док корегулацију везује за односе регулаторног тела за електронске медије и пружалаца (аудиовизуелне) медијске услуге из Закона о електронским медијима. Ради терминолошког и суштинског усклађивања са АВСМД 2018, предлажемо

²⁵АВСМД 2018, члан 4а.

измену брисање досадашњих чланова 5 и 5а) садашњег Закона о оглашавању и формулисање новог члана 5 ради усклађивања са одредбама члана 4а АВМСД 2018.

4.2.2. Усклађивање одредаба о пласирању производа са АВМСД 2018. Предлажемо да се након члана 8 у Нацрт закона дода нови члан 8а који би регулисао питање забрањеног начина пласирања производа у складу са чланом 11 АВМСД 2018, а којим би се мењао члан 29 Закона о оглашавању, на следећи начин:

„Члан 8а

Члан 29 мења се и гласи:

Забрањени начини пласирања производа у програмским садржајима **Члан 29**

(1) У програмским садржајима у којима се пласира производ забрањено је:

- 1) непосредно подстицање на куповину, закуп или коришћење робе или услуге која је предмет пласирања, нарочито путем специјалног промотивног референцирања на такву робу или услугу;*
- 2) непримерено појављивање робе, услуге или жига који је предмет пласирања, нарочито крупним кадровима робе или истицањем квалитета од стране водитеља, гостију или других учесника програма;*
- 3) утицање на садржај и распоред или распоред у оквиру каталога када се ради о аудиовизуелној медијској услузи на захтев у смислу закона који уређује електронске медије емитовања, на начин којим се угрожава уређивачка независност пружаоца медијске услуге телевизије.*

(2) Предмет пласирања производа не сме бити роба, услуга или жиг чије је оглашавање у електронским медијима забрањено, што се нарочито односи на:

- 1) лекове, медицинска средства и медицинске третмане који се издају или спроводе на рецепт,*
- 2) на цигарете и друге дуванске производе, електронске цигарете и посуде за допуну, или пласирање производа од стране предузећа чија је главна делатност производња или продаја тих производа;*
- 3) друге производе, услуге или жигове чије је оглашавање у електронским медијима забрањено.*

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ: АВМСД врши одређене измене у контексту пласирања производа, које је до сада било третирано као изузетак од опште забране. Сада забране више нема, па су извршена одређена нормативна усклађивања.

У наставку дајемо упоредни преглед одредаба о пласирању производа из садашњег Закона о оглашавању и АВМСД 2018 и напомињемо које су разлике које је потребно рефлектовати у оквиру члана 29 Закона о оглашавању.

Закон о оглашавању, члан 29	AVMSD 2018, члан 11
<p>Мора да испуни одређене услове:</p> <ul style="list-style-type: none"> • не сме да непосредно подстиче на куповину пласираног производа, • не сме да се непримерено приказује пласиран производ, • не сме да утиче на распоред програма и уређивачку независност, • обавештење о пласирању производа на почетку и на крају емисије која садржи пласирање 	<p>Нема значајније измене у погледу услова за пласирање производа али се прецизира да се оно односи и на медијске услуге на захтев, док дефиниција предвиђа и „пласирање производа у оквиру кориснички генерисаних видео записа“ (што је новина).</p>
<p>Забрањено пласирање производа за које је забрањено оглашавање: на пример дуван и дувански производи, лекови на рецепт, алкохолна пића у заштићеном времену.</p>	<p>Забрањено пласирање лекова на рецепт и дувана. За алкохол се државама чланицама даје генерална могућност да уведу строжија правила у оглашавање, па је могуће и за пласирање производа.</p>

Полазећи од наведеног прегледа, сматрамо да постоји потреба да се прилагоде члан 29 садашњег Закона о оглашавању.

4.2.3 Измене које се тичу ТВ оглашавања и ТВ продаје. Предлажемо додатне измене садашњих чланова 32 и 33 Закона о оглашавању, односно да се након члана 9 Нацрта закона дода члан 9а који би изменио досадашњи члан 32 Закона о оглашавању, као и да се измени члан 10 Нацрта закона, на следећи начин:

„Члан 9а

Члан 32 мења се и гласи:

Препознатљивост Члан 32

(1) ТВ оглашавање и ТВ продаја морају да буду лако препознатљиви, и да се разликују од уреднички обликованог садржаја.

(2) Невезано за коришћење нових техника оглашавања, ТВ оглашавање и ТВ продаја морају сликом, тоном или просторно бити јасно одвојени од осталих програмских садржаја.

„Члан 10

Члан 33 мења се и гласи:

Емитовање ТВ оглашавања и ТВ продаје између емисија или уз њихово прекидање **Члан 33**

(1) ТВ оглашавање и ТВ продаја, по правилу, емитује се у блоку и између појединачних емисија, тако што се без прекида емитује више огласних порука, односно порука ТВ продаје.

(2) Дозвољено је емитовање појединачне огласне поруке, односно поруке ТВ продаје, у оквиру спортских догађаја.

(3) Изузетно од става 1. овог члана дозвољено је емитовање појединачне огласне поруке, односно поруке ТВ продаје ако је то неопходно с обзиром на дужину трајања огласне поруке или поруке ТВ продаје или природу програмског садржаја чије се емитовање прекида.

(4) Изузетно од става 1. овог члана, емитовање одређене емисије може се прекинути ради емитовања ТВ оглашавања, односно ТВ продаје, ако се на тај начин не повређује интегритет емисије, имајући у виду природне паузе, њено трајање и природу, и права имаоца ауторског и сродног права.

(5) Ако су испуњени услови из става 3. овог члана, емитовање играног филма, телевизијског филма (изузимајући игране серије и документарне серије) и емисије вести може се прекинути ради емитовања ТВ оглашавања, односно ТВ продаје једном у сваком целокупном делу емисије чије предвиђено трајање износи најмање 30 минута.

*(6) Ако су испуњени услови из става 3. овог члана, емитовање дечије емисије може се прекинути ради емитовања ТВ оглашавања, односно ТВ продаје ако је предвиђено трајање емисије дужи од 30 минута, и то једном у сваком целокупном делу емисије чије предвиђено трајање износи најмање 30 минута. **Дечија емисија се не може прекидати ТВ продајом.***

(7) Пренос верског обреда не може се прекидати ради емитовања ТВ оглашавања, односно ТВ продаје.

(8) Одредбе овог члана не примењују се на телевизијске програме у целини намењене оглашавању и ТВ продаји, као и телевизијске програме у целини намењене самопромоцији

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ: АВМСД 2018 такође уносе одређене измене правила која се тичу ТВ оглашавања и ТВ продаје. У наставку дајемо упоредни преглед одредаба о пласирању производа из садашњег Закона о оглашавању и АВМСД 2018.

Закон о оглашавању ²⁶	АВМСД 2018 ²⁷
<p>Досадашњи члан 32 Закона о оглашавању прописује да ТВ оглашавање и ТВ продаја морају бити лако препознатљиви и јасно и уочљиво звуком, сликом или просторно одвојени од осталих програмских садржаја.</p>	<p>АВМСД 2018 прописује слична правила, с тим што наводи да ТВ оглашавање и ТВ продаја морају бити лако препознатљиви и да се разликују од уређивачки обликованог садржаја, и додаје да без обзира на коришћење нових техника оглашавања, реклама на телевизији и телешопинг морају бити јасно одвојени од осталих делова програма оптичким и/или звучним и/или просторним средствима.</p> <p>Стога су потребна извесна прилагођавања члана 32 садашњег Закона оглашавању</p>
<p>Члан 33 ст. 1 и 2 Закона о оглашавању прописују правило да се огласне поруке и ТВ продаја оглашавају у огласном блоку. Појединачне огласне поруке/ТВ продаја су били могући као изузеци ако је испуњено опште правило - ако је то неопходно с обзиром на дужину трајања огласне поруке или поруке ТВ продаје или природу програмског садржаја чије се емитовање прекида.</p>	<p>АВМСД 2018 такође прописује правило оглашавања у огласном блоку, а појединачно прописује изузетак за спортске догађаје, а ван тога засебне поруке остају изузеци.</p> <p>У том смислу измене Закона о оглашавању би требало да изричито предвиде појединачну огласну поруку за спортске догађаје, а у односу на остале изузетке, нема препрека да остану иста правила.</p>
<p>Члан 33 ст. 1 и 3-7 Закона о оглашавању уређују опште правило да се ТВ оглашавање и ТВ продаја емитују између емисија, а прописује одређене изузетке када се може прекидати емисија:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ако се на тај начин не повређује интегритет емисије, имајући у виду природне паузе, њено трајање и 	<p>АВМСД 2018 прописује слична правила, уз разлику да се дечији програми не могу прекидати ТВ продајом.</p>

²⁶ Закон о оглашавању, чл. 30-36.

²⁷ АВМСД, чл. 19-23.

<p>природу, и права имаоца ауторског и сродног права;</p> <ul style="list-style-type: none">• ако емисија траје дуже од 30 минута, прекидање могуће једном након истека сваких 30 минута предвиђеног трајања. <p>Верски програми не могу да се прекидају + ограничења се не односе на специјализоване канале посвећене ТВ продаји и самопромоцији.</p>	
--	--

Полазећи од наведеног прегледа, сматрамо да постоји потреба да се прилагоде чл. 32 и 33 садашњег Закона о оглашавању. Стога, предлажемо измену релевантних чланова Нацрта закона.