

Прилог за консултације о изменама и допунама Закона о оглашавању – државно и политичко оглашавање

Транспарентност Србија

Београд, 20.8.2024.

Консултативни процес

„У поступку припреме за израду Нацрта закона о изменама и допунама Закона о оглашавању која обухвата транспоновање ЕУ Директиве 2018/1808, преглед и анализу постојећег стања, Министарство унутрашње и спољне трговине покреће консултативни процес. Консултације о изради Нацрта закона о изменама и допунама Закона о оглашавању спровешће се у периоду од 22. јула до 20. августа 2024. године.

Током трајања консултација представници органа и организација, правосудних органа, међународних организација, удружења грађана и других представника цивилног друштва, стручне јавности, као и професори, академици, научници и друга заинтересована лица имаће прилику да дају предлоге, коментаре и сугестије путем електронске поште на следећу адресу: trgovina@must.gov.rs“

<https://ekonsultacije.gov.rs/topicOfDiscussionPage/354/3>

Уз ово обавештење нису објављене додатне информације. Иако се наводи да су измене и допуне повезане са транспоновањем одређене директиве ЕУ, а помиње се и преглед и анализа постојећег стања, није објављен ни један документ који би се односио, било на поменути директиву, тако ни на постојеће стање у области оглашавања.

С обзиром на то, наш прилог у консултацијама се односи на питања која су у вези са уоченим недостацима у правном оквиру за поједине видове оглашавања, а на које би се могло утицати кроз измене и допуне Закона о оглашавању или доношење / измену других прописа.

Ранији предлози и анализе

Транспарентност Србија је у прошлости у многим приликама објављивала анализе и давала предлоге у вези са појединим питањима од значаја за оглашавање.

Пре готово десет година, када је доношен актуелни Закон о оглашавању, доставили смо коментаре на Нацрт:

<https://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/Predlozi%20na%20Nacrt%20zakona%20o%20oglasavanju.%20Transparentnost%20Srbija.%20februar%202015.doc>

Тај Нацрт је промењен, али не на начин који је решио само до проблема (примена основних правила која се односе на оглашавање и код државног и политичког оглашавања).

Анализу оглашавања јавног сектора (јавних предузећа) објавили смо 2017:

<https://www.transparentnost.org.rs/images/publikacije/Politi%C4%8Dki%20uticaj%20na%20JP%20i%20medije.pdf>

Конкретне предлоге за уређивање „државног оглашавања“ давали смо у више наврата, између осталог и у публикацији која је објављена 2020.

<https://www.transparentnost.org.rs/images/publikacije/REGULACIJA%20PROMOTIVNIH%20AKTIVNOSTI,%20MEDIJSKI%20SEKTOR.pdf>

Ова публикација је ажурирана у јулу 2024, и достављена на разматрање министарству надлежном за послове информисања, заједно са освртом на поједина решења из нацрта Акционог плана за Медијску стратегију и предлозима за измене и допуне Закона о јавном информисању и медијима.

Када је реч о политичком оглашавању, предлоге и коментаре смо давали приликом посматрања сваког изборног процеса, као и у другим приликама када се водила расправа о правном оквиру за спровођење избора.

Део тих налаза је сумиран у анализама и предлозима током дијалога о изборним условима који је вођен 2019/2020 године:

https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Transparentnost_Srbija_mediji_i_nadzor_-_prilog_za_dijalog_o_izborima.pdf

https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_glavni_problemi_u_vezi_sa_finansiranjem_izborne_kampanje.pdf

Транспарентност Србија учествује у раду Радне групе за унапређење изборног процеса, која треба да формулише предлоге за испуњење свих препорука ОДИХР. Део тих препорука односи се на непосредно или посредно на материју коју уређује Закон о оглашавању.

https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_dopis_RG_jul_2024_ODIHR_preporuke.pdf

Услед тога наглашавамо да је неопходно да се све измене и допуне Закона о оглашавању врше координисано за изменама прописа који се односе на изборе.

3

Зашто су решења из актуелног Закона неодговарајућа или недовољна

У члану 3. ст. 2. актуелног Закона је прописано да се одредбе овог закона „*примењују и на активности које немају својство оглашавања у смислу члана 2. став 1. тачка 1) овог закона, као што су:*

1) објављивање порука личне природе, односно други огласи физичких лица који нису везани за њихову пословну нити професионалну делатност;

2) јавно обавештавање које врше државни органи, односно други носиоци јавних власти, у склопу остваривања послова из свог делокруга (нпр. јавни позиви, јавно оглашавање за продају расходованог наоружања и војне опреме, обавештења, јавне кампање и сл.), у складу са законом који уређује област јавног обавештавања и других видова активности које, у циљу промовисања и представљања својих програма, пројеката, акција, радова и сл. врше Република Србија, Аутономна покрајина, јединице локалне самоуправе, као и установе и друга правна лица која су у претежном делу у државној својини или која се у целини или претежним делом финансирају из јавних прихода;

3) изборне кампање и друге промотивне активности политичких организација, које се врше у складу са прописима који уређују изборе, као и прописима који уређују електронске медије;

4) јавно обавештавање које врше удружења, синдикати, и друга правна лица, у склопу делатности

која се не односи на продају робе и услуга укључујући активности, продају непокретности, као и пренос права и обавеза;

5) информисање јавности о активностима друштвено одговорног понашања, осим ако се у тој активности стичу елементи спонзорства у смислу овог закона.

Иако је, уопште узев, добро то што је кроз ову одредбу обезбеђена примена неких правила на државно и политичко оглашавање, то решење није потпуно и није увек адекватно.

Оглашавање јавног сектора

Одредба члана 3. ст. 2. т. 2) упућује на примену општих правила о оглашавању када је реч о „јавном обавештавању“ „носилаца јавних власти“. У истој норми се појам „јавног обавештавања“ везује за „закон који уређује област јавног обавештавања и других видова активности, које, у циљу промовисања и представљања својих програма, пројеката, акција, радова и слично ...“ врше поједини органи јавне власти. **Такав закон не постоји.** Као што је раније описано, Транспарентност Србија је објавила анализу и дала низ конкретних предлога да се ово питање уреди, кроз доношење посебног закона, кроз допуне у Закону о јавним набавкама или кроз допуне Закона о јавном информисању и медијима. Ова питања би могла бити уређена и кроз допуне Закона о оглашавању. Наиме, реч је о материји која је везана за надлежности више државних органа и чија ће међусобна сарадња бити неопходна, без обзира на то у којем правном акту су прописана правила.

Уређење ових питања, које би требало да има и шири захват од поменутог, планирано је и у оквиру Медијске стратегије (Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији у периоду од 2020. до 2025. године¹), али у вези са тим до сада није ништа уређено.

Кључна питања која су предмет уређивања у овом делу су следећа:

- Када се може вршити јавно обавештавање и јавно оглашавање које не представља утврђену обавезу органа јавне власти
- На које начине се врши јавно обавештавање и јавно оглашавање (поред набавке медијских услуга)
- На који начин и по којим критеријумима се врши одабир понуђача и одабир медија преко којих ће бити вршено јавно обавештавање и јавно оглашавање
- Које информације о планираном и извршеном јавном обавештавању и јавном оглашавању ће бити доступне јавности
- Који органи су надлежни за надзор на примени правила

Циљеви које би требало постићи уређивањем области односе се, између осталог, на спречавање злоупотребе јавних ресурса, делотворније коришћење јавних ресурса кроз јавно обавештавање и јавно оглашавање које треба да допре до корисника којима је намењено, спречавање куповине утицаја у медијима и изигравања правила о финансирању медијских програма од јавног интереса, као и обезбеђивање веће транспарентности коришћења јавних средстава и ефикаснијег надзора.

¹ Службени гласник РС, број 11/20.

Коришћење термина

Термини који се користе у овом члану нису у потпуности у складу са одредбама других прописа. Између осталог, то је случај са синтагмом „носиоци јавних власти“ („орган јавне власти“), као и „политичка организација“ („политички субјект“).

Политичко оглашавање

Постоји неколико група проблема када је реч о уређивању политичког оглашавања.

Примена општих правила

Иако је пракса надлежних органа у примени општих норми о оглашавању на политичко оглашавање, ограничена, она се у неким случајевима показала као неадекватна, или барем дискутабилна. На пример, постоји случај да је емитовање огласа једног кандидата на председничким изборима било забрањено од стране РЕМ уз позивање на правила о „упоредном оглашавању“, иако је поређење са политичким противницима уобичајени и саставни део сваке кампање.

Када би се вршио целовит надзор над применом свих правила из Закона о оглашавању на политичко оглашавање, поставило би се питање у вези са поштовањем забране обмањујућег оглашавања (нпр. када је реч о обећањима која дају политички субјекти на изборима). То не значи да би унапред требало одустати од спречавања обмане грађана, али би правила из члана 11. требало да буду прецизирана тако да више одговарају политичком оглашавању. На сличан начин, мада у мањој мери, дилеме се могу јавити и у вези са примерном других забрана из Закона о оглашавању.

Стога је неопходно **размотрити на који начин би се ова правила могла модификовати тако да боље одговарају природи политичког оглашавања.**

Неоправдано различит ниво регулације за поједине видове политичког оглашавања

Правила о политичком оглашавању су значајно детаљније уређена када је реч о оглашавању на ТВ и радио станицама (електронски медији), него на другим медијима или када је реч о оглашавању које се не врши путем медија. Те разлике нису оправдане. Као пример се може навести следеће: пружаоци медијских услуга, на основу Закона о електронским медијима, морају да објаве ценовник политичког оглашавања за изборну кампању, а таква обавеза не постоји ни за осниваче других медија, ни за друга лица која пружају услуге оглашавања (нпр. путем билборда).

Слично томе, поједини видови политичког оглашавања су ограничени само на период изборне кампање (ТВ и радио), док се други видови таквог оглашавања могу вршити и у преосталом периоду,

што такође нема логично оправдање.

Различита спорна питања у вези са финансирањем оглашавања

Иако у Републици Србији постоје правила која се тичу финансирања изборне кампање и политичких субјеката, она нису потпуна и у пракси се јављају бројна спорна питања у вези са оглашавањем, која се само делимично могу решити изменом правила у Закону о финансирању политичких активности. Између осталог је реч о следећем:

- Идентификација субјекта који врши оглашавање, када није јасно назначен
- Утврђивање субјекта који финансира оглашавање када се оно врши без уговора
- Утврђивање субјекта који пружа бесплатну услугу или даје нетржишни попуст код оглашавања када се оно врши преко посредника
- Промоција политичког субјекта уз коришћење његових промотивних материјала, а од стране других лица (нарочито на друштвеним мрежама)
- Појаве које по суштини имају елементе прикривеног оглашавања, али се не третирају на тај начин (нпр. коришћење материјала који су припремили политички субјекти за медијско извештавање и слично)

Имајући све наведено у виду, предлагемо да се политичко оглашавање уреди у посебној глави Закона о оглашавању, при чему реформе у овој области треба да се врше упоредо са променама у Закону о финансирању политичких активности.

Напомињемо да је у оквиру Радне групе за унапређење изборног процеса, а на основу препорука ОДИХР, уочена потреба за изменама, како Закона о финансирању политичких активности, тако и Закона о оглашавању. Реч је о следећим препорукама: број 19 након избора из 2020, број 6, након избора из 2022 и 16. после избора из 2023. године.