



Република Србија
ВЛАДА

Канцеларија за регулаторну реформу и
анализу ефеката прописа
Број: 011-00-00056/2013-02
Београд, Булевар краља Александра 15/V
Датум: 23.08.2013. године
Београд

ПРЕДМЕТ: Мишљење о томе да ли Нацрт закона о јавном информисању и медијима садржи анализу ефеката у складу са чл. 40. и 46. Пословника Владе („Сл. гласник РС“, бр. 61/06 - пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11 и 30/13).

У складу са чланом 2. Уредбе о Канцеларији за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа („Сл. гласник РС“, број 89/10), даје се:

МИШЉЕЊЕ

Приложена анализа ефекта Нацрта закона о јавном информисању и медијима, коју је Канцеларији за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа поднело на мишљење Министарство културе и информисања, под бројем 011-00-61/2013-04 од 10.07.2013. године **НЕ САДРЖИ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА ПРОПИСА.**

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Министарство културе и информисања (у даљем тексту: обрађивач прописа) доставило је Канцеларији за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа (у даљем тексту: Канцеларија) на мишљење Нацрт закона о јавном информисању и медијима (у даљем тексту: Нацрт закона), са Образложењем и Анализом ефеката прописа.

У Образложењу и Анализи ефеката закона, обрађивач прописа је одговорио на сва питања формулисана у складу са чланом 40. Пословника Владе („Сл. гласник РС“, бр. 61/06 - пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11 и 30/13), међутим, одговори на нека питања су непотпунији, а на нека неодговарајући.

ПРИМЕДБЕ КАНЦЕЛАРИЈЕ НА ДОСТАВЉЕНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА НАЦРТА ЗАКОНА

Обрађивач прописа је у делу о разлозима израде Нацрта закона навео да је пракса спровођења важећег закона који уређује област јавног информисања показала одређене недостатке и некохерентности. Међутим, **обрађивач прописа није набројао**

конкретне проблеме у овој области, нити је предочио анализу истих. Обрађивач прописа је ово требало да учини, нарочито имајући у виду да је у оквиру Стратегије развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године („Сл. гласник РС“, бр. 75/2011) идентификован и анализиран један део проблема који постоје у предметној области. Стога, Канцеларија позива обрађивача прописа да детаљно анализира постојеће проблеме у области јавног информисања, како би могао правилно да идентификује циљеве које треба постићи доношењем новог закона. У супротном, **поставља се питање у којој мери су циљеви које је обрађивач прописа идентификовао као пожељне, уствари - реални, мерљиви и оствариви у роковима предвиђеним Нацртом закона** (на пример, да издавачи које је непосредно или посредно основала Република, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, као и установа, предузеће и друго правно лице које је у целини или делом у државној својини или које се у целини или делом финансира из јавних прихода, буду приватизовани до 31.12.2014. године).

У одговору на питање *на кога ће и како ће највероватније утицати решења у закону*, **обрађивач прописа није анализирао ефекте предложених решења на неке од кључних субјеката на које се предложена решења односе, као што су дистрибутери медија, издавачи и одговорни уредници медија.** Такође, **обрађивач прописа није анализирао негативне ефекте које би решења предложена у Нацрту закона могла да проузрокују током примене у пракси.** На пример, потенцијални негативни ефекти процеса приватизације по субјекте приватизације и остале заинтересоване стране нису поменути ни анализирани у Анализи ефеката прописа.

На питање *какве трошкове ће примена закона створити грађанима и привреди (нарочито средњим и малим предузећима)*, обрађивач прописа је навео да примена закона неће створити трошкове ни грађанима ни привреди.

Канцеларија, међутим, наглашава да **обрађивач прописа**, имајући у виду чињеницу да је у питању системски закон, **треба да изврши детаљан преглед трошкова свих субјеката на које се регулатива односи.** Пре свега, обрађивач прописа треба да наведе и анализира трошкове које ће субјекти приватизације у складу са Нацртом закона и прописима којима се уређује приватизација, морати да снесу (као што су израда проспекта за приватизацију, програма приватизације, тендерске документације, објављивање и спровођење јавног тендера или јавне аукције и сл.). Обрађивач прописа треба да пружи увид и у број субјеката чија се приватизација очекује, изворе финансирања приватизационог процеса, као и пројекцију очекиваних буџетских прихода од приватизације поменутих субјеката.

Такође, обрађивач прописа треба да пружи податке о висини трошкова за успостављање Регистра медија, односно да ли ће гашење Регистра јавних гласила и формирање Регистра медија створити додатне трошкове за привредне субјекте, посебно имајући у виду да се проширује листа обавезних података који су предмет уписа у Регистар медија (члан 39. и 144. став 5. Нацрта закона). С обзиром на наведено, Канцеларија позива обрађивача прописа да уради детаљнију анализу везано за увођење Регистра медија како би се сагледали сви кључни позитивни и негативни ефекти овакве регулаторне промене, како по субјекте који ће имати обавезу да се региструју, тако и по самог регистратора у телу надлежном за регистрацију привредних субјеката.

Коначно, обрађивач прописа је сходно чл. 47. и 48. Закона о буџетском систему („Сл. гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11 и 93/12), требало да изврши анализу утицаја законских решења на буџет Републике Србије, као што су, на пример, решења којим се предвиђа остваривање права особа са инвалидитетом и права националних

мањина и етичких заједница (чл. 12. и 13. Нацрта закона), али и решења која се односе на суфинансирање пројеката у области јавног информисања ради остваривања јавног интереса путем појединачних давања (чл. 17. Нацрта закона). Наиме, Нацртом закона нису утврђени критеријуми - у којим ситуацијама је могуће расподељивати појединачна давања, што може да доведе до нецелисходног трошења буџетских средстава због расподељивања појединачних давања на основу одлуке руководиоца органа јавне власти, која се доноси без спровођења јавног конкурса, и неравноправног положаја учесника заинтересованих за суфинансирање пројеката путем појединачних давања. Стога, Канцеларија обрађивача прописа позива да допуни Анализу ефеката прописа овим анализама и образложењима.

На питање *да ли су позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити*, обрађивач прописа треба да пружи потпун одговор на основу одговарајуће анализе, а не само изјаву да се Нацртом закона подстиче стварање нових медија, трансформација постојећих државних медија у комерцијалне медије и медије цивилног сектора, и тржишна конкуренција стварањем равноправних услова за деловање свих медија. **Међутим, за пружање потпуног одговора на постављено питање, обрађивач прописа треба, пре свега, да предочи све потенцијалне позитивне и негативне последице предложених решења, да квантификује могуће користи и трошкове, затим да их упореди, и тек онда донесе коначан, аргументован став о томе да ли позитивне последице оправдавају трошкове које ће предложена решења створити субјектима на које се регулатива односи.**

Одговор на питање *да ли се законом подржава стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишна конкуренција*, **непотпун је, с обзиром на чињеницу да ће овај закон, ако буде примењен у потпуности, имати изузетно значајне ефекте по конкуренцију у области јавног информисања.** Стога, позивамо обрађивача прописа да допуни одговор на ово питање детаљним, и по могућству - квантификованим проценама ефеката предложених решења на тржишну конкуренцију у предметној области.

На питање *да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о закону*, обрађивач прописа је, поред осталог, навео да је организована јавна расправа, да је текст Нацрта закона објављен на сајту Министарства културе и информисања и да је електронским путем било могуће достављати примедбе, предлоге и сугестије, као и то да је Министарство културе и информисања дало одговор на све писмено пристигле сугестије.

Канцеларија истиче да је у оквиру одговора на ово питање требало навести које су заинтересоване стране доставиле своје примедбе, предлоге и сугестије путем интернета, а које су заинтересоване стране учествовале у округлим столовима организованим у оквиру јавне расправе (нарочито - да ли су у јавној расправи учествовала струковна удружења), које су примедбе, предлози и сугестије прихваћене и уврштене у текст Нацрта закона, а које нису и из којих разлога. Позивамо обрађивача прописа да допуни овај део Анализе ефеката прописа, као и да достави Извештај о спроведеној јавној расправи.

На питање *које ће се мере током примене закона предузети да би се остварило оно што се доношењем закона намерава*, обрађивач прописа је навео да ће се донети подзаконски акти који ће омогућити потпуну примену овог закона, али и да ће се урадити измене и допуне систематизација радних места како би се обезбедили

извршиоци економске струке за праћење трошења буџетских средстава, која су дата на основу јавних конкурса, а у циљу подстицања и заштите јавног интереса у сфери информисања.

Канцеларија, пре свега, истиче да из изјаве обрађивача прописа није јасно који субјекти ће морати да ураде измене и допуне систематизације радних места како би се обезбедили извршиоци економске струке за праћење трошења буџетских средстава. У сваком случају, обрађивач прописа је требало да наведе оквирни број лица који ће обављати ове послове, те да квантификује трошкове који ће настати по овом основу.

Такође, с обзиром на то да ће примена предложених решења зависити од значајног броја државних органа као што су министарства надлежна за област јавног информисања и унутрашњих послова, и организација као што су регулаторно тело надлежно за област електронских комуникација и тела надлежна за регистрацију привредних субјеката и послове приватизације, обрађивач прописа треба да наведе да ли су и који су то механизми координације и мере надзора предвиђени у циљу пуне примене предложених решења. Такође, имајући у виду да Нацрт закона упућује на сходну примену прописа којима се, између осталог, уређују процес приватизације, област електронских медија, државна помоћ и заштита конкуренције, Канцеларија истиче да је обрађивач прописа требало да наведе механизме усаглашавања примене свих ових прописа са предложеним Нацртом закона, како би се достигла пуна примена решења предложених Нацртом закона.

Када су потенцијални ефекти појединачних предложених решења из Нацрта закона у питању, Канцеларија истиче да је обрађивач прописа пропустио да анализира ефекте следећих предложених решења:

- **Члан 25. став 3. Нацрта закона** предвиђа да је одлука, односно решење, о расподели средстава за суфинансирање пројеката у области јавног информисања, коначно. Међутим, из Образложења Нацрта закона не види се зашто се обрађивач прописа определио за једноступеност приликом доношења ове одлуке, односно да ли је разматрана могућност увођења двоступености у оквиру овог поступка, и ако јесте, зашто се обрађивач прописа определио за предложено законско решење.
- Као што је већ наведено, обрађивач прописа није формулисао критеријуме на основу којих ће се расподељивати појединачна давања из **члана 27. Нацрта закона** приликом суфинансирања пројеката у области јавног информисања ради остваривања јавног интереса. Анализа ефеката оваквог решења је од суштинске важности, нарочито имајући у виду да је обрађивач прописа предвидео да се појединачна давања расподељују одлуком руководиоца органа јавне власти, која се доноси без спровођења јавног конкурса.
- **Чл. 50. - 52. Нацрта закона** регулишу право новинара на објављивање тврдњи и изношење ставова и мишљења, право новинара да одбије извршење налога и право новинара на аутентичност прилога. Међутим, из самог Нацрта закона није јасно који су то механизми заштите и мере које ће бити примењене у циљу поштовања поменутих права новинара.
- **Члан 121. Нацрта закона** предвиђа да, ако је објављеном информацијом, односно записом повређено лично достојанство, аутентичност, односно приватност лица, повређени има право да од издавача тужбом захтева део добити остварене објављивањем информације, односно записа, сразмерно томе колико је објављивање допринело остварењу добити, и то независно од других средстава правне заштите која том лицу стоје на располагању у

складу са одредбама овог закона. Међутим, није јасно који су то критеријуми на основу којих ће се обрачунавати део добити остварене објављивањем информације, односно записа који ће представљати надокнаду повређених лица. Имајући у виду да ово решење постоји у тренутно важећем Закону о јавном информисању, обрађивач прописа је требало да достави податке о броју парница које су покренуте по овом основу, исходу истих, те да ли је заузет неки став по питању обрачуна остварене добити.

- **Члан 145. став 2. Нацрта закона** предвиђа да ће услови приватизације медија бити регулисани подзаконским актом у року од 30 дана од дана ступања на снагу Закона. Поставља се питање из којих разлога обрађивач прописа није прописао услове приватизације медија самим Нацртом закона у складу са начелом транспарентности које је једно од кључних начела добре регулаторне праксе. Исто питање поставља се у вези **члана 43. Нацрта закона**, који предвиђа да ће документација која се прилаже у поступку регистрације медија у Регистар медија бити прописана подзаконским актом.
- **Члан 145. став 5. Нацрта закона** предвиђа да одлуку о методу приватизације издавача кога је непосредно или посредно основала Република, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, као и установе, предузећа и другог правног лица које је у целини или делом у државној својини или које се у целини или делом финансира из јавних прихода, доноси Агенција за приватизацију. Канцеларија нарочито скреће пажњу обрађивачу прописа на усвојену Националну стратегију борбе против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године, у којој је констатовано да је непостојање било каквих принципа око одлучивања о методу приватизације довело до тога да су се процеси приватизације у Републици Србији показали као једна од најризичнијих области корупције.

Имајући у виду све наведено, Канцеларија констатује да анализа ефеката Нацрта закона о јавном информисању и медијима коју је Канцеларији за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа поднело на мишљење Министарство културе и информисања **НЕ САДРЖИ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА ПРОПИСА**, те позива обрађивача прописа да усвоји изнете сугестије, и уради и предочи детаљнију анализу ефеката предложеног Нацрта закона.

ДИРЕКТОР

Мира Прокопијевић

