

II MONITORING IMPLEMENTACIJE POSTOJEĆIH PROPISA

1. Zakon o javnom informisanju i medijima

Implementacija Zakona o javnom informisanju i medijima obrađena je kroz odeljak o slobodi izražavanja.

2. Zakon o elektronskim medijima

2.1. Savet Regulatornog tela za elektronske medije (REM) je, nakon sednice održane 29. juna 2015. godine, izdao saopštenje u kojem se navodi da je to telo dalo saglasnost za objedinjavanje vlasništva dve televizije sa nacionalnom dozvolom – TV Prva i TV B92, kao i da većinski vlasnik oba pružaoca medijskih usluga može da postane privredno društvo Antena group BV iz Holandije čiji su osnivači članovi porodice Kirjaku. U saopštenju se navodi da je u razgovoru sa predstavnicima obe televizije Regulator naglasio potrebu da se očuva programska posebnost dva pružaoca medijske usluge, bez obzira na vlasničko povezivanje, te da moraju da nastave da funkcionišu kao zasebni subjekti, sa jasno razdvojenim programskim sadržajima, menadžmentom, uredništvom, redakcijama i tehničkim kapacitetima, insistirajući na poštovanju programskih elaborata na osnovu kojih su TV Prvoj i TV B92 izdate dozvole. REM je posebno naglasio obavezu da broj zaposlenih u ovim stanicama koji je naveden u elaboratima ne bude smanjen objedinjavanjem vlasništva.

Član 45. Zakona o javnom informisanju i medijima propisuje nekoliko pravila koja se odnose na pitanje nedozvoljene medijske koncentracije. Pre svega, zabranjeno je objedinjavanje osnivačkih odnosno upravljačkih prava u dva ili više izdavača koji pružaju audio, odnosno audio-vizuelne medijske usluge čiji zbirni udeo u slušanosti, odnosno gledanosti prelazi 35% od ukupne slušanosti, odnosno gledanosti u zoni pokrivanja u kalendarskoj godini koja prethodi objedinjavanju. Član 46. Zakona o javnom informisanju i medijima zabranjuje tzv. unakrsno objedinjavanje - sticanje učešća preko 50% u osnivačkom kapitalu između izdavača dnevnih novina koje objavljuju informacije iz svih oblasti života, s prosečnim dnevnim realizovanim tiražom većim od 50.000 primeraka godišne, i izdavača elektronskog medija, a propisuje takođe i da je izdavač medija, ako se bavi i distribucijom medijskih sadržaja, dužan da delatnost izdavača medija obavlja preko zasebnog povezanog pravnog lica. Član 47. Zakona o javnom informisanju i medijima propisuje da je REM nadležan da utvrđuje ugrožavanje medijskog pluralizma kada u objedinjavanju učestvuje makar jedan elektronski medij. Član 103. Zakona o

elektronskim medijima precizira ovlašćenja REM-a u utvrđivanju ugrožavanja medijskog pluralizma, navodeći da ovo telo to radi po službenoj dužnosti ili po prijavi zainteresovanog lica, i da je ovlašćeno da, u slučaju da utvrdi postojanje narušavanja medijskog pluralizma, na to upozori imaoca dozvole za pružanje medijske usluge i naloži mu da u roku od šest meseci od dana prijema upozorenja podnese dokaze o tome da je svojim radnjama okončao stanje koje je dovelo do narušavanja medijskog pluralizma. U slučaju da imalac dozvole za pružanje medijske usluge ne postupi po upozorenju, REM mu oduzima dozvolu u skladu sa odredbama Zakona. Za ovaj slučaj je relevantan i član 105. Zakona o elektronskim medijima koji predviđa obavezu pružaoca medijske usluge da prethodno prijavi svaku promenu u vlasničkoj strukturi, kao i ovlašćenje REM-a da preporuči imaocu dozvole za pružanje medijske usluge da promene uskladi na način kojim bi se izbeglo narušavanje medijskog pluralizma. Preporuka je obavezujuća i njeno nepoštovanje je osnov za oduzimanje dozvole. Takođe, promena vlasničke strukture ne može da utiče na promenu programske koncepcije na osnovu koje je dozvola izdata. Na svaku promenu programskog koncepta neophodno je da REM da prethodnu saglasnost. Objedinjavanje se prijavljuje i Komisiji za zaštitu konkurencije, u skladu sa Zakonom o zaštiti konkurencije, koja daje odobrenje za koncentraciju kao nužan preduslov za faktičko preuzimanje. Ono što je nesporno je to da saopštenje koje je REM objavio sadrži grešku budući da je Savet samo dao prethodnu saglasnost za objedinjavanje, a da do njega nije već došlo.

Što se tiče medijskog aspekta objedinjavanja, ovo je prvi slučaj na koji se primenjuju odredbe novih medijskih zakona. Važno je istaći da su pravila o medijskoj koncentraciji znatno liberalnija nego što su bila po starom Zakonu o radiodifuziji koji je u tom pogledu bio krajnje restriktivan i pragove vezivao za broj dozvola. U ovom slučaju Savet je utvrdio da su ispunjeni zakonski uslovi za objedinjavanje vlasništva budući da je ukupan udeo u gledanosti pomenutih stanica u 2014. godini bio oko 21%, što je znatno manje od zakonskog praga od 35%. REM je u ovom slučaju samo pratio zakonsko rešenje koje je otvorilo prostor za konsolidaciju medijskog tržišta i za sveže investicije u posrnuli medijski sektor. Ono što je neophodno u narednom periodu jeste pomno praćenje dugoročnih efekata liberalizovanog režima medijskih koncentracija. Naime, nesporno je da je medijsko tržište u Srbiji bilo isuviše usitnjeno i da je njegova konsolidacija bila neophodna. S druge strane, odlazak u suprotnu krajnost i eventualno svođenje čitave medijske scene na ograničeni broj učesnika, takođe ne bi doneo ništa dobro. Imajući sve ovo u vidu, postaje jasno koliko je zapravo značajna analiza tržišta koja, po Zakonu o elektronskim medijima, treba da posluži kao podloga budućoj Strategiji razvoja medijske usluge radija i audiovizuelnih medijskih usluga u Republici Srbiji. Analiza bi trebalo da pokaže gde se u ovom momentu nalazimo i pomogne u definisanju buduće javne politike u ovoj oblasti koja bi obezbedila i oporavak tržišta i željeni nivo medijskog pluralizma. S druge strane, grupacija koju bi činili TV Prva i B92 približila bi se glavnim konkurentima (RTS i Pink), ali nijedan učesnik na tržištu elektronskih medija (ni RTS, ni Pink, ni grupacija TV Prva i B92) ne bi prelazio udeo u

gledanosti ni od 25%, što je i dalje daleko od zakonom propisanog praga nedozvoljene medijske koncentracije od 35%. Ovo bi trebalo da garantuje i to da do neprimerenog rasta uticaja pojedinih vlasnika privatnih medija neće doći ni nakon sprovedene privatizacije preostalih državnih medija i sprovedenog prelaska na projektno umesto budžetskog, politički motivisanog, finansiranja medija iz javnih izvora. Kada bi bilo drugačije, pozitivni efekat potencijalno smanjenog uticaja države, odnosno izvršne vlasti na medijski sektor, koji se od ta dva procesa očekuje, bio bi potpuno neutralisan neprimerenim rastom uticaja novih medijskih mogula. Da li će tako i biti, ostaje da se prati i vidi.

Posebno pitanje ostaje i to da li Savet REM-a razume promene koje novi medijski zakoni podrazumevaju, a posebno i ulogu i ovlašćenja koja u skladu sa tim zakonima ima. Naime, u njihovom saopštenju se navodi da TV Prva i B92 moraju da nastave da funkcionišu kao zasebni subjekti, što strogo zakonski gledano nije tačno. Naime, Zakon o elektronskim medijima dopušta prenos dozvola izdatih na javnom konkursu u slučaju statusnih promena. Hipotetički, u slučaju spajanja izdavača TV Prve i B92 ili pripajanja jednog izdavača drugom, REM ne bi mogao da spreči da dve nacionalne televizije prestanu da funkcionišu kao zasebni i počnu da rade kao jedinstveni subjekt. Do toga najverovatnije neće doći, iz brojnih razloga, ali sama mogućnost nije ni isključena ni nezakonita, šta god REM objavljivao u svojim saopštenjima. Takođe, nije jasno po kom osnovu bi REM mogao sprečiti TV Prvu i B92 da dele tehničke i produkcione kapacitete ili da ne menjaju broj zaposlenih naveden u elaboratima na osnovu kojih su dozvole originalno izdate 2006. godine. Čini se da je ključno pitanje koje muči REM zapravo to za koje sadržaje su izdate trenutno važeće dozvole, i to posebno one za zemaljsko *free to air* emitovanje. Po ranije važećem Zakonu o radiodifuziji bilo je predviđeno da će tadašnji RRA, u saradnji sa Ratelom, doneti Strategiju razvoja radiodifuzije kojom bi, na osnovu sagledavanja različitih potreba građana i društvenih grupa za informisanjem, obrazovanjem, kulturnim, sportskim i drugim sadržajima, utvrdio broj i vrstu emitera, željene zone servisa (opsluživanja) i druge parametre za koje se raspisuje javni konkurs. Javni konkurs iz 2006. godine bio je raspisan na osnovu Strategije razvoja radiodifuzije iz 2005. godine koja je sagledavanje različitih potreba izvršila samo formalno, ali ne i suštinski. U toj Strategiji bilo je navedeno „da za potrebe komercijalne radiodifuzije na svim nivoima treba obezbediti što više mesta u etru”. Stav RRA bio je da je „maksimalni broj emitera na svim nivoima u saglasnosti sa principima slobodnog tržišta, sa stavom da zdrava konkurencija može doneti samo kvalitet programa domaćih emitera, ali i sa zainteresovanošću auditorijuma”. Što se sadržajnog aspekta tiče, RRA Strategijom nije zapravo zauzela nikakav strateški stav. Taj dokument samo pomirljivo konstatuje „da će u oblasti televizije, posle završenih konkursa, biti najveći broj emitera celokupnih programa”. Tako je RRA prihvatila da umesto programa koji bi odgovarali potrebama, dobijemo ono što se nudilo. Regulator je, zapravo, odlučio da apstinira od regulacije i sve prepusti slobodnom tržištu. Ono što je očekivao, a što se nažalost nije dogodilo, bili su zdrava konkurencija i kvalitet domaćih

programa. Snašlo nas je upravo suprotno. Niti je konkurencija bila zdrava, niti je kvalitet unapređen. Zato je novi Zakon o elektronskim medijima izričito predvideo da nova Strategija, koja bi se sada zvala Strategija razvoja medijske usluge radija i audio-vizuelnih medijskih usluga, bude zasnovana ne samo na tehničkim mogućnostima i analizi potreba stanovništva već i na analizi tržišta, kako bi umesto maksimalno mogućeg broja emitera i prepuštanja tržištu da iznedri kvalitet (koji tržište, kao što se videlo, nije izrodilo) dobili optimalan broj raznovrsnih medija, pred koje onda Regulator s punim pravom može postavljati strože programske uslove. Nažalost, ni u novom Zakonu nije sve savršeno. Predviđeno je, recimo, da se Strategija usvaja za period od sedam godina, što je u industriji, dinamičnoj i podložnoj stalnim tehnološkim promenama, kao što je medijska, predug period. I tehničke mogućnosti, i potrebe stanovništva, i tržište, trebalo bi analizirati češće, imajući u vidu to koliko se te kategorije brzo menjaju i koliko su dinamične. Regulator bi, umesto što protestuje zbog toga što televizije nakon 9 godina od izdavanja dozvola koriguju svoje programske koncepcije, morao sam da anticipira promene i da ih usmerava u meri i pravcu koji bi odgovarao i uslovima tržišta i potrebama stanovništva. To jeste teško, ali nije nemoguće. Da li je REM takvom zadatku dorastao, drugo je pitanje.

2.2. Savet REM-a je krajem juna, nakon pozitivnog mišljenja nezavisnog revizora, doneo odluku o uplati suficita po završnom računu za 2014. godinu u budžet Republike Srbije. Shodno odluci, u budžet je uplaćeno 61,6 miliona dinara, odnosno oko tri puta više nego što je bilo planirano. REM je takođe saopštio da će se za narednu godinu prihodi i rashodi planirati na nivou stvarnih troškova regulacije, što bi značilo da se suficit neće planirati, a što otvara prostor za umanjenja naknada koje pružaoci medijskih usluga plaćaju Regulatoru.

Član 34. Zakona o elektronskim medijima propisuje da se finansiranje REM-a vrši u skladu sa finansijskim planom, čiji predlog za svaku godinu donosi Savet, a kojim se utvrđuju ukupni prihodi i rashodi, rezerve za nepredviđene izdatke, kao i elementi za celovito sagledavanje politike zarada i zaposlenosti kod Regulatora. Finansijski plan se dostavlja odboru Narodne skupštine do 1. novembra tekuće godine za narednu, a Skupština potom daje saglasnost na taj plan. Ukoliko se finansijski plan ne donese ili skupštinska saglasnost izostane, primenjuje se plan iz prethodne godine. Član 35. Zakona o elektronskim medijima predviđa da prihod Regulatora čine sredstva ostvarena od naknade koju pružaoci medijske usluge plaćaju za pravo na pružanje usluge u skladu sa zakonom, a član 36. da se visina naknade za pravo na pružanje medijske usluge utvrđuje polazeći od stvarnih troškova regulacije, po načelu proporcionalnosti. Nažalost, praksa koju smo do sada imali bila je takva da Regulator na vreme podnese finansijski plan Skupštini, a da ona kasni i po nekoliko meseci sa davanjem saglasnosti, što dovodi u pitanje finansijsku nezavisnost Regulatornog tela, ali i kvalitet regulacije. Takva je situacija i sa trenutnim finansijskim planom koji još uvek nije dobio saglasnost, čime je REM stavljen na privremeno finansiranje shodno finansijskom planu iz prošle godine. Kako je finansijski plan iz

prošle godine donet pre usvajanja Zakona o elektronskim medijima, to je REM doveden u situaciju da finansije za sve nove nadležnosti koje je dobio Zakonom o elektronskim medijima uopšte nisu predviđene planom koji mora da primenjuje. Tako je, na primer, po novom zakonu, REM obavezan da izvrši analizu tržišta na kojoj bi zasnovao predlog Strategije razvoja medijske usluge radija i audio-vizuelnih medijskih usluga, dok u finansijskom planu iz prošle godine, koji mora da primenjuje, sredstva za takvu analizu uopšte nisu predviđena.

2.3. U periodu na koji se ovaj izveštaj odnosi REM je okončao javnu raspravu o nacrtima dva podzakonska akta, i to Pravilnika o kriterijumima i načinu povećanja udela evropskih audio-vizuelnih dela i Uputstva o načinu primene odredaba Zakona o elektronskim medijima kojima se uređuje sopstvena produkcija. Pravilnik bliže uređuje pitanje povećanja udela evropskih produkcija i evropskih nezavisnih produkcija u programima domaćih pružalaca medijske usluge televizije i audio- vizuelnih medijskih usluga na zahtev. Nacrt pravilnika uglavnom prati ovlašćenje iz Zakona, uz par iskoraka. Prvo, pružaocima medijske usluge daje se rok od pet godina da dostignu zakonom propisanu kvotu, iako Zakon takav vremenski okvir ne predviđa. Takođe, za pojedine definicije, kao što je, na primer, definicija povezanog lica, sporno je da li ih je moguće definisati ovim podzakonskim aktom. Takođe, iz Nacrta pravilnika ne vidi se da li su lokalne televizije, koje su prelaskom na digitalno emitovanje praktično postale regionalne, dužne da poštuju i ovu obavezu, ili ne. U odnosu na odredbe Zakona o elektronskim medijima kojima se uređuje sopstvena produkcija, REM je odlučio da Uputstvom bliže uredi način na koji će ih primeniti. Sadržaj Uputstva ima potencijal da razjasni brojne dileme koje su se javljale u praksi. Ono što je i dalje sporno jesu kriterijumi kojima se REM rukovodi kada odlučuje da pojedina pitanja uredi pravilnicima, a neka druga uputstvima. U ovom konkretnom slučaju čini se da je doneta dobra odluka, za razliku od nekih ranijih slučajeva kada je REM donosio pravilnike (recimo o sprovođenju nagradnih takmičenja, zaštiti ljudskih prava i obavezama tokom predizborne kampanje), a takođe je mogao doneti uputstva.