

## II MONITORING IMPLEMENTACIJE POSTOJEĆIH PROPISA

### 1. Zakon o javnom informisanju i medijima

1.1. U avgustu je Nacionalna služba za zapošljavanje, nakon okončanja postupka javne nabavke, zaključila ugovor sa dnevnim listom „Informer“. Predmet javne nabavke bilo je „*insertovanje*“ publikacije „Poslovi“ i njena distribucija čitaocima zajedno sa dnevnim novinama. Vrednost nabavke iznosi oko 1,7 miliona dinara. U postupku su dostavljene dve validne ponude, i to privrednog društva DAN GRAF d.o.o, izdavača dnevnog lista „Danas“, i druga, privrednog društva INSAJDER TIM d.o.o, izdavača dnevnog lista „Informer“, a pobedila je ponuda sa nižom cenom budući da je to bio jedini kriterijum. Ponuda Insajder tima d.o.o. bila je jeftinija od ponude Dan Grafa za oko 302.400,00 dinara bez poreza na dodatu vrednost. Publikacija „Poslovi“ objavljuje oglase za radna mesta u državnim organima, organizacijama i javnim ustanovama, a do sada je bila distribuirana uz dnevni list „Danas“. Imajući u vidu zvanične statistike o broju nezaposlenih u Srbiji, distribucija ovakve publikacije uz dnevne novine svakako može doprineti rastu tiraža onih novina koje publikaciju distribuiraju.

Javna nabavka organizovana je i sprovedena u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama, a naručilac je procenio da je jedini kriterijum koji treba da ceni najniža ponuđena cena. Po tom kriterijumu je nesporno da je izdavač „Informer“ dao povoljniju ponudu, a naručilac u skladu s tim dodelio ugovor. Sama usluga je jednostavna usluga distribucije publikacije uz dnevne novine, a cilj bi trebalo da bude dostupnost informacija o zaposlenju što širem krugu ljudi, kako bi bili upoznati sa ponudom poslova u javnom sektoru. Zato ostaje nejasno zašto kao kriterijum nije predviđen i onaj koji će pružiti veću garanciju za distribuciju što širem krugu korisnika na teritoriji cele Srbije (na primer, kapacitet distributivne mreže, ravnomerna dostupnost lista na čitavoj teritoriji Srbije). Ipak, formalnopravno gledano, zahtevi Zakona o javnim nabavkama jesu ispoštovani.

Međutim, propisi o javnim nabavkama nisu jedini koje treba konsultovati budući da se radi o davanju novčanih sredstava mediju od strane javnog entiteta. Zakon o javnom informisanju i medijima je, na tragu Medijske strategije, imao intenciju da uspostavi sistem u kome neće biti netransparentnog finansiranja medija, odnosno da, uzimajući u obzir specifičnu ulogu medija, spreči da se o dodeli sredstava odlučuje bez uzimanja u obzir specifičnih kriterijuma za oblast medija. Tako su formulisana pravila o projektnom sufinansiranju, koja podrazumevaju obavezu svih organa javne vlasti (državnih, pokrajinskih i lokalnih) da opredeljuju sredstva za javne konkurse kojima će se finansirati javni interes u oblasti javnog informisanja. Posredno se može zaključiti da su jedini vid davanja organa javne vlasti medijima upravo sredstva koja se opredeljuju na javnim konkursima. Iz ovog sistema izostali su brojni javni entiteti, poput javnih ustanova, službi, javnih preduzeća i slično. Zato oni i dalje mogu i na druge načine da subvencionišu medije. Jedini uslov je, shodno članu 44. Zakona o javnom informisanju i

medijima, da medij bude upisan u registar. Važno je napomenuti da zbog nedorečene regulative nabavka usluga oglašavanja javnog sektora u medijima ostaje van domašaja Zakona o javnom informisanju i medijima, pa se primenjuju propisi o javnim nabavkama. Pitanje je, međutim, da li su javne nabavke uvek najpogodniji instrument za odabir medija u kojem će se javni sektor oglašavati, i da li je možda i u ovoj sferi trebalo tražiti neka drugačija rešenja.

Projektno sufinansiranje je samo jedan segment medijske reforme, a drugi je trebalo da bude javno oglašavanje. Zakonodavne inicijative u tom pogledu ne daju mnogo razloga za optimizam. Podsetićemo da još uvek važeći Zakon o oglašavanju ovu oblast reguliše samo na načelnom nivou. Nacrt novog zakona o oglašavanju, koji je bio na javnoj raspravi u januaru 2015. godine, napravio je još jedan korak ka pomeranju oglašavanja javnog sektora dalje ka sivoj zoni, budući da je, makar po tekstu Nacrta, primenu zakona ograničio na oglašivače koji imaju svojstvo trgovca u smislu zakona koji uređuje oblast trgovine. Tako, Nacrt isključuje državne organe, organe autonomne pokrajine, organe lokalne samouprave, ustanove ili javne službe od obaveze da se pridržavaju nekih opštih pravila o oglašavanju, regulišući u odnosu na javni sektor samo javna preduzeća u delu u kome su takva preduzeća trgovci u smislu Zakona o trgovini. Jedno od obrazloženja zakonopisca bilo je to da se taj zakon ne može baviti tokovima novca, odnosno da on reguliše sadržaj oglasne poruke i uslove pod kojima ona može da se plasira. Ovaj argument je samo donekle ubedljiv. Nedopustivo je da, u slučajevima kada je oglašivač sama država, sadržaj oglasne poruke i uslovi pod kojima ona može da se plasira ostanu neregulisani. Što se tokova novca tiče, odnosno mogućnosti da plasiranje oglasa bude zloupotrebjeno kao mehanizam finansiranja vlastima bliskih i prijateljskih medija, očigledno je da je tim pitanjima trebalo da se pozabavi Zakon o javnom informisanju i medijima, te da je propust da to bude urađeno jedna od ključnih zamerki koja se tom zakonu može staviti.

To je trebalo uraditi tim pre kada se ima u vidu da je još Medijska strategija, iz 2011. godine, predvidela da će Republika Srbija i jedinice lokalne samouprave, kao oglašivači, na svim nivoima na javan i nediskriminatoran način raspodeljivati oglase (javni pozivi, konkursi, oglasi itd.) u skladu s javnim interesom, a da će oglašavanje države, odnosno njenih organa biti efikasno uređeno pravilima učestvovanja na javnim konkursima, kojima će se sprečiti koncentracija oglasnih budžeta, odnosno njihova monopolizacija od strane pojedinih medija ili agencija. Dakle, Medijska strategija je prepoznala problem i predvidela mehanizme njegovog prevazilaženja (javni konkurs zasnovan na principima transparentnosti, objektivnosti i nediskriminacije). Ipak, novo medijsko zakonodavstvo, a po svemu sudeći i novi propisi iz oblasti oglašavanja, odlučili su da ignorišu problem koji je Medijska strategija prepoznala, što svakako nije dobro.

O tome da je ovo kao problem prepoznato i u Briselu svedoče *Izveštaj EK o napretku Srbije* objavljen u oktobru 2014. godine, u kom se konstatuje nastavak nedostatka transparentnosti u pogledu medijskog

vlasništva i izvora oglašavanja i finansiranja medija, kao i Izveštaj evropskog eksperta dr Katrin Nyman-Metcalf o medijima i slobodi izražavanja u Srbiji, od 20. februara 2014. godine, u kom se navodi da je potrebno propisati jasna uputstva i procedure za nabavke oglasnog prostora i vremena za emitovanje programa od strane države, a „kako bi se sprečilo korišćenje tih mehanizama za netransparentno finansiranje medija i diskriminaciju između njih”, kao i jasno uređivanje nadležnosti, kako bi se znalo ko je nadležan da vrši nadzor nad nabavkama oglasnog prostora i vremena za emitovanje programa od strane organa javne vlasti, i koja sredstva i mehanizmi za delotvoran nadzor tom telu stoje na raspolaganju.

Izveštaji EK i EU eksperta još jedan su dokaz da postojeći mehanizam oglašavanja javnog sektora nije dobar i da, shodno tome, propisi o javnim nabavkama ne zadovoljavaju u potpunosti mehanizme transparentnosti, objektivnosti i nediskriminacije, a javlja se i pitanje adekvatnog mehanizma nadzora i kontrole. Kako su kontrolni mehanizmi generalna slabost Zakona o javnim nabavkama, ne može se očekivati da će u oblasti medija biti bolje, te je važno razmišljati o reformi regulatornog okvira putem izmena Zakona o javnom informisanju i medijima, ili čak i donošenja posebnog zakona. Taj zakon bi trebalo da ustanovi obavezu objavljivanja podataka o sredstvima koja su raspoloživa za nabavke usluge oglašavanja za svaku kalendarsku godinu na svim nivoima vlasti i u svim drugim javnim entitetima (princip transparentnosti), kao i da propiše i učini unapred poznatim pravila za pribavljanje usluga oglašavanja, koja bi bila bazična i podjednako primenjiva bez razlike u odnosu na konkretne naručioce i njegove potrebe; možda bi čak trebalo da predvidi i neku vrstu javnog konkursa prilikom nabavke usluga oglašavanja, po uzoru na projektno sufinansiranje, da utvrdi sistem u kome će se nabavke usluga oglašavanja zasnivati na stvarnim potrebama oglašivača, i u kome neće predstavljati prikriveni vid finansiranja „podobnih medija” i, na kraju, da ustanovi jasan mehanizam kontrole i da snabde adekvatnim mehanizmima i ovlašćenjima telo koje će tu kontrolu vršiti.

1.2. Vajber, OTT platforma za razmenu instant poruka, izabrala je dnevni listi „Kurir” za medij koji će imati javni čet na ovoj platformi. Po rečima generalnog direktora Vajbera za Centralnu i Istočnu Srbiju Atanasa Rajkova, Vajber želi da proširi sadržaj namenjen društvenim platformama. „Kuriru” će ovo omogućiti još jedan kanal komunikacije putem kojeg će korisnici pratiti vesti, komentare urednika, novinara i saradnika.

Vajber je komunikaciona platforma koja svojim korisnicima omogućava slanje tekstualnih poruka i VoIP poziva. Vajber nema sopstvenu mrežu, već se komunikacija odvija preko Interneta, te je pristup Internetu preduslov da se usluga koristi. Saradnja operatora ovakvih platformi sa medijima otvara niz zanimljivih pitanja u vezi sa primenom propisa koji regulišu medije, a posebno i pravom na slobodu izražavanja. Član 19. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima propisuje da svako ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja, što, između ostalog, podrazumeva i pravo da se traže i primaju

informacije i to bez obzira na sredstvo kojim se to čini i bez obzira na granice. Član 14. Zakona o javnom informisanju i medijima propisuje da se odredbe tog zakona tumače i primenjuju u skladu sa opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, vežećim međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava, kao i praksom međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje. Treba napomenuti još i princip zaštite medijskog pluralizma i zabrane monopola u oblasti javnog informisanja, iz člana 6. Zakona o javnom informisanju, koji podrazumeva „raznovrsnost izvora informacija i medijskih sadržaja”, kao i zabranu „svakog vida monopola u oblasti javnog informisanja”, i to, i u pogledu osnivanja, i u pogledu distribucije medija.

Vajber bi u ovom slučaju nesumnjivo bio „sredstvo” putem kog se saznaju informacije, posebno za mlađu populaciju koja menja preferencije u pogledu komunikacije i izvora iz kojih saznaje vesti. Istovremeno, Vajber bi predstavljao i vid distribucije. Iz izjava dostupnih u medijima može se uočiti da će sadržaj koji se distribuira putem Vajbera biti sadržaj „Kurira” kao medija, pa se kao opravdano može postaviti pitanje da li je na ovaj način izvršena svojevrsna monopolizacija kanala distribucije, koja je u suprotnosti sa citiranim zakonskim odredbama, jer je „Kurir” jedini medij (makar za sada) čiji se sadržaj distribuira putem Vajbera.

Pitanje sažimanja telekomunikacionih i medijskih (pa i usluga informacionog društva) jedno je od bitnijih u debatama koje se odnose na reformu regulatornog okvira EU, tako da će se u tom smislu veoma brzo postaviti pitanje podobnosti srpskog medijskog pravnog okvira u novonastalim okolnostima, a novi medijski zakoni vrlo brzo neće biti kadri da odgovore izazovima koje proces konvergencije sa sobom nosi.

## **2. Zakon o elektronskim medijima**

2.1. SOS kanal je u avgustu objavio saopštenje u kojem je naveo da grupa domaćih emitera (oko 30 televizija) pokušava mesecima da dobije odgovor od Regulatornog tela za elektronske medije zašto ne primenjuje zakon i dozvoljava da se program prekograničnih kanala u Srbiji menja i prekraja, iako to zakon eksplicitno zabranjuje. Zahtev REM-u je usmeren na to da se utvrdi da li je oglašavanje na tim kanalima u skladu sa zakonom.

Radi se o već poznatom problemu koji se tiče pravnog osnova za umetanje lokalizovanih oglasnih poruka u programe prekograničnih kanala koji se u Srbiji distribuiraju posredstvom mreža za distribuciju medijskih sadržaja, prevashodno kablovskih, ali ne samo njih. Pitanja koja se postavljaju su sledeća - koja su ovlašćenja Regulatornog tela u odnosu na takvu praksu i koje su pravne mogućnosti tog, ili nekih drugih tela, da u slučajevima takve prakse reaguju. Ovde treba pre svega uočiti da ugovori o osnivanju EU uređuju osnove funkcionisanja internog tržišta, te da je jedan od

bitnih principa takvog tržišta sloboda obavljanja delatnosti u bilo kojoj zemlji Evropske unije ako je registracija izvršena u makar jednoj od zemalja članica. Ti principi implementirani su i u medijskom biznisu. Srbija nije članica EU, ali je Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju, između ostalog, prihvatila obavezu da svoj regulatorni okvir usklađuje sa pravnim tekovinama EU (fr. *acquis communautaire*). Tako je Zakon o elektronskim medijima u priličnoj meri usklađen sa Direktivom o audio-vizuelnim medijskim uslugama 2010/13 koja razrađuje koncept slobode obavljanja delatnosti na celoj teritoriji EU. Od relevantnih međunarodnih izvora treba pomenuti i Konvenciju Saveta Evrope o prekograničnoj televiziji, koja ustanovljava principe slobode prijema programa i minimalne zajedničke standarde u vezi sa oglašavanjem. Problem na koji ukazuje SOS kanal nije nov, i njegovo rešavanje je više puta pokušavano, između ostalog i po inicijativama ANEM-a. Ispostavilo se, međutim, da rešenje, koje bi, s jedne strane poštovalo slobodu obavljanja delatnosti bez obzira na granice, a s druge, obezbedilo ravnopravne uslove za sve učesnike na tržištu, nije jednostavno naći. O čemu se zapravo radi. Ratifikacijom Evropske konvencije o prekograničnoj televiziji Srbija se obavezala da neće na svojoj teritoriji ograničavati reemitovanje programskih usluga koje su u skladu sa odredbama te konvencije. Zakonom o elektronskim medijima dalje je propisano da medijsku uslugu bez prethodno pribavljenog odobrenja, odnosno dozvole, pružaju, između ostalog, pružaoci medijske usluge čiji se program reemituje na teritoriji Republike Srbije, u skladu sa odredbama Evropske konvencije o prekograničnoj televiziji. Zakonom se dalje utvrđuje da reemitovanje ne postoji ako je izvorni program izmenjen, odnosno ako je prekinut originalni tok signala objavljivanjem audio-vizuelne komercijalne komunikacije ili drugog programskog sadržaja koji nije deo izvornog programa. Saopštenje SOS kanala govori upravo o takvom slučaju. Dakle, strani kanali, sa dozvolama izdatim u inostranstvu, u zemljama za koje se ne spori da su potpisnice Evropske konvencije o prekograničnoj televiziji, distribuiraju se na srpskim kablovskim mrežama bez pribavljanja dozvole u Srbiji, kao da je reč o reemitovanju, s tom razlikom što izvorni program biva izmenjen, odnosno što se originalni tok signala prekida i u takve sadržaje umeću reklame namenjene publici u Srbiji, koje nisu deo izvornog programa iz inostranstva.

Postavlja se pitanje kako se ovaj problem može rešiti. Jedan od načina podrazumevao bi emitovanje prekograničnih kanala u svojoj autentičnoj formi, odnosno pravo reemitovanja bez insertovanja lokalnih reklama. Drugi način podrazumevao bi obavezu izdavača lokalizovanih kanala da Regulatornom telu za elektronske medije podnose zahteve za dobijanje dozvole, kojom bi stekli pravo pružanja medijske usluge u Srbiji. U prvom slučaju, neko bi trebalo da se odrekne prihoda koji se ostvaruju prodajom reklama, a u drugom, da se izloži troškovima koje pribavljanje dozvole u Srbiji nužno vuče za sobom. O tome koliko su ti troškovi visoki svedoči činjenica da smo poslednjih godina svedoci svojevrsnog egzodusa autentično srpskih medija u inostranstvo, npr. u Bosnu i Hercegovinu, u Mađarsku ili Rumuniju, pa se tako, npr. većina Pinkovih kablovskih kanala u Srbiji na srpskim kablovskim mrežama zapravo reemituje u skladu sa odredbama Evropske konvencije o prekograničnoj televiziji, na osnovu dozvola iz BiH, a ne originalno, na osnovu dozvola koje bi izdalo srpsko Regulatorno telo za elektronske medije. Zbog ovoga bi prva mera u cilju uvođenja reda u

kablovsku distribuciju medijskih sadržaja morala biti pojeftinjenje zakonskih naknada koje pružaoci medijskih usluga plaćaju, u meri koja bi dovela do izjednačavanja visine tih naknada u regionu. Takođe bi trebalo razmišljati i o relaksiranju zahteva koji se postavljaju za izdavanje dozvola (npr. u odnosu na obavezu da se programski sadržaji objavljuju na srpskom jeziku, ili prevedeni na srpski jezik). Cilj bi morao biti očuvanje bogate ponude stranih kanala koji su dostupni u Srbiji. Istovremeno, domaćim kanalima mora se omogućiti da budu konkurentni na tržištu oglašavanja, a oni to neće biti sve dok u Srbiji plaćaju naknade koje su skuplje od onih koje njihovi konkurenti plaćaju u inostranstvu. Što se tiče pravnih sredstava koja Regulatoru stoje na raspolaganju za reagovanje na nezakonitu praksu umetanja lokalizovanih oglasnih poruka u programe prekograničnih kanala koji nisu licencirani u Srbiji, ta sredstva postoje – Regulator može pred nadležnim organima pokrenuti ili postupak za privredni prestup iz člana 107. Zakona o elektronskim medijima, koji predviđa novčanu kaznu u rasponu od 2.000.000 do 3.000.000 dinara za pravno lice ako pruža uslugu bez dozvole, ili postupak za krivično delo iz člana 353. Krivičnog zakonika - neovlašćeno bavljenje delatnošću za čije obavljanje je po zakonu ili drugim propisima donetim na osnovu zakona potrebna dozvola nadležnog organa, za koje je zaprećena novčana kazna ili kazna zatvora u trajanju do dve godine.

2.2. U avgustu je Adria Media Grupa najavila da će svoje poslovanje proširiti i na televiziju i saopštila da je okončala pregovore o kupovini pružaoca medijske usluge Moja TV. Moja TV se u Registru Regulatornog tela za elektronske medije vodi kao kablovski emiter celokupnog programa, odnosno, po terminologiji Zakona o elektronskim medijima, pružalac opšte medijske usluge televizije, koji se distribuira u kablovskoj mreži SBB-a i IPTV mreži Telekoma Srbije.

Adria Media Grupa je izdavač dnevnog lista „Kurir“, nedeljnika „Newsweek“, „Mens Health“, „Elle“ i drugih izdanja. Do sada je ova kompanija bila aktivna samo na tržištu štampanih medija. Najavljena medijska koncentracija predstavlja prvi slučaj tzv. unakrsne medijske koncentracije, odnosno objedinjavanja vlasničkih ili upravljačkih prava između izdavača štampanih i elektronskog medija, nakon usvajanja novih medijskih propisa. Član 46. stav 1. Zakona o javnom informisanju i medijima propisuje da nije dozvoljeno sticanje učešća preko 50% u osnivačkom kapitalu između izdavača dnevnih novina koje objavljuju informacije iz svih oblasti društvenog života, s prosečnim dnevnim realizovanim tiražom većim od 50.000 primeraka godišnje, i izdavača koji pruža audio i audio-vizuelne medijske usluge. Član 47. Zakona o javnom informisanju i medijima propisuje da u slučaju unakrsnog sticanja učešća čiji je učesnik najmanje jedan elektronski medij, postojanje ugrožavanja medijskog pluralizma utvrđuje nezavisno regulatorno telo nadležno za elektronske medije, u skladu sa zakonom kojim se uređuje oblast elektronskih medija. Član 103. Zakona o elektronskim medijima propisuje da u slučaju unakrsnog sticanja učešća čiji je učesnik najmanje jedan elektronski medij, Regulator, po prijavi zainteresovanog lica ili po službenoj dužnosti, utvrđuje narušavanje medijskog pluralizma, a ako utvrdi da je došlo do narušavanja, upozorava na to imaoca dozvole za pružanje medijske usluge i nalaže 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. Upozorenje o narušavanju medijskog pluralizma REM objavljuje na svojoj Internet stranici i o tome obaveštava organ nadležan za vođenje Registra medija (Agencija za privredne registre). Nepostupanje po upozorenju je osnov za oduzimanje dozvole. Član 105. Zakona o elektronskim medijima propisuje da imalac dozvole za pružanje medijske usluge treba da prethodno prijavi REM-u svaku promenu vlasničke strukture u osnovnom kapitalu (promena osnivača ili promena visine učešća osnivača u kapitalu), a ako REM utvrdi da bi planiranim promenama strukture učešća u osnovnom kapitalu moglo nastati stanje kojim se narušava medijski pluralizam, preporučiće imaocu dozvole za pružanje medijske usluge da promene uskladi na način kojim bi se izbeglo to stanje. Ako imalac dozvole za pružanje medijske usluge ne postupi u skladu sa preporukom, i zbog toga dođe do narušavanja medijskog pluralizma, REM oduzima dozvolu u skladu sa odredbama tog zakona.

Na osnovu saopštenja Adria Media može se zaključiti da su pregovori sa izdavačem Moja TV (Preduzeće za promet i usluge Moja TV d.o.o.) o kupovini te televizije uspešno okončani. U konkretnom slučaju pregovori bi mogli dovesti ili do prenosa prava na izdavanje medija Moja TV (u smislu člana 33. Zakona o javnom informisanju i medijima), ili o prostoj promeni u osnivačkom kapitalu istog izdavača. U svakom slučaju, promena vlasničke strukture u Moja TV mora se prijaviti Regulatornom telu za elektronske medije, koje ispituje da li tom promenom dolazi do narušavanja medijskog pluralizma, konkretno, da li dolazi do objedinjavanja suprotnog odredbama člana 46. Zakona o javnom informisanju i medijima. Ako pretpostavimo da dnevni list „Kurir“ ima realizovani tiraž od preko 50.000 primeraka dnevno na godišnjem nivou, izdavač „Kurira“ Adria Media ne bi mogao da uđe u vlasništvo izdavača Moja TV sa više od 50%. Međutim, ovde postoji izvesna nedorečenost regulative i pitanje je kako će se propis tumačiti u praksi. Naime, kako je formulisana, odredba zabranjuje samo objedinjavanje vlasništva između (neposrednih) izdavača dva medija. Hipotetički, to bi značilo da Adria Media, kao izdavač „Kurira“, ne bi mogla da stiče vlasništvo preko 50%, ali bi povezano lice („ćerka“ firma) teoretski moglo to da učini jer Zakon o javnom informisanju i medijima nije izričito zabranio posredno sticanje vlasništva preko povezanih lica. U svakom slučaju, interesantna će biti odluka Regulatornog tela u postupku povodom objedinjavanja vlasništva, pa je treba sačekati i videti kakva će se praksa u ovakvim slučajevima uspostaviti.