

## II MONITORING IMPLEMENTACIJE POSTOJEĆIH ZAKONA

### 1. Zakon o javnom informisanju

1.1. Implementacija Zakona o javnom informisanju, obrađena je kroz odeljak o slobodi izražavanja.

### 2. Zakon o radiodifuziji

2.1. Savet Republičke radiodifuzne agencije je 13. jula 2011. godine uputio poziv svim kablovskim operatorima da u svoju ponudu uvrste programe svih regionalnih i lokalnih emitera, u onim područjima u kojima ti emiteri imaju dozvolu za zemaljsko emitovanje. U saopštenju objavljenom tim povodom, navodi se da ova oblast nije uređena i da je odgovarajuća regulativa još u pripremi, te da stoga Savet RRA preporučuje da se uvrštavanjem programa regionalnih i lokalnih emitera sa dozvolom za zemaljsko emitovanje u kablovsku ponudu na područjima na koja se dozvola za zemaljsko emitovanje odnosi, doprinese punom informisanju građana i zaštiti pluralizma mišljenja. Ovome je prethodilo saopštenje Udruženja novinara Srbije, koje je od RRA tražilo reakciju nakon što je 5. jula kablovski operator SBB isključio program TV K 9 koja ima dozvolu za lokalno emitovanje u Novom Sadu. Po navodima UNS-a, u mreži ovog kablovskog distributera u Novom Sadu je više od 50 odsto domaćinstava. ANEM je u svom saopštenju ukazao da ovo nije jedini slučaj, budući da je ista sudbina zadesila i TV VK koja ima dozvolu za lokalno emitovanje u Kikindi.

Zakon o radiodifuziji ne predviđa obavezu prenosa kanala sa dozvolom za zemaljsko emitovanje u kablovskim sistemima. Zakon jedino predviđa da su operatori koji ispune uslove za pružanje usluge distribucije televizijskih programa u skladu sa telekomunikacionim propisima, obavezni da pribave prava i dozvole za distribuciju programa, pri čemu se dozvola za kablovsko emitovanje ne pribavlja za one kanale koji se mogu primati putem slobodnog (nekodiranog) satelitskog emitovanja na teritoriji Republike Srbije, kao ni za one koji imaju dozvolu za zemaljsko emitovanje na području za koje je dozvola za emitovanje izdata, kao i da se programi javnih servisa besplatno emituju. U praksi se, međutim, dozvole za kablovsko emitovanje još uvek ne izdaju, a kablovski operatori ugovorima slobodno regulišu svoje odnose sa televizijama čije programe emituju. Pri tome, postoje ozbiljni razlozi za sumnju u diskriminatorski odnos kablovskih operatora prema domaćim kanalima i to posebno domaćim kanalima sa dozvolama za lokalno pokrivanje. Naime, stranim televizijskim kanalima, kablovski operatori plaćaju prava na distribuciju u svojim sistemima, dok se od

domaćih kanala, uključivanje u kablovsku ponudu naplaćuje. Pojedine televizije sa dozvolama za zemaljsko emitovanje, koje odbiju da plate naknadu, na kraju ostaju bez ovog vida distribucije. U situaciji kada tek oko 50% stanovništva televizijske programa prima putem zemaljskog prenosa, izbacivanje iz kablovske ponude predstavlja ozbiljan problem svakom emiteru, a sloboda ugovaranja na koju se kablovski operatori pozivaju, preti da postane usko grlo i mesto na kome bi se, uz pozivanje na čisto ekonomske razloge, mogla vršiti selekcija informacija koje dolaze do građana. Takođe, ovakvo postupanje kablovskih operatora moglo bi da predstavlja i povredu konkurencije. Naime, Zakon o zaštiti konkurencije predviđa da je primenjivanje nejednakih uslova poslovanja na iste poslove u odnosu na različite učesnike na tržištu, čime se učesnici na tržištu dovode u nepovoljniji položaj u odnosu na konkurente, restriktivna praksa koja je neposredno na osnovu zakona zabranjena. Komisija za zaštitu konkurencije, kojoj je Zakon stavio u nadležnost da prati i analizira uslove konkurencije, kao i da preduzima mere kojima se obezbeđuje zaštita konkurencije, do sada se u nekoliko navrata bavila kablovskim operatorima. Po pravilu se, međutim, radilo o postupcima vođenim po prijavama jednih operatora protiv drugih i uglavnom povodom ugovora koji su predviđali ekskluzivnu distribuciju pojedinih televizijskih kanala. U međuvremenu, Republička agencija za elektronske komunikacije, 7. jula 2011. godine, donela je Odluku o određivanju relevantnih tržišta podložnih prethodnoj regulaciji. Tom odlukom, za jedno od tržišta koje podleže prethodnoj regulaciji, određeno je i maloprodajno tržište distribucije medijskih sadržaja. Više reči o ovoj odluci biće u narednom delu ovog izveštaja, koji se bavi analizom implementacije Zakona o elektronskim komunikacijama.

### **3. Zakon o elektronskim komunikacijama**

3.1. Upravni odbor Republičke agencije za elektronske komunikacije, 7. jula 2011. godine, doneo je Odluku o određivanju relevantnih tržišta podložnih prethodnoj regulaciji. Odluka je od značaja za medijski sektor prevashodno zbog toga što predviđa da maloprodajno tržište distribucije medijskih sadržaja podleže prethodnoj regulaciji. U izveštaju o analizi ovog tržišta, koju je RATEL vršio u skladu sa odredbama Zakona o elektronskim komunikacijama, zaključuje se da postoje strukturne barijere za ulazak na tržište kablovske distribucije, koje se ogledaju u odsustvu ekonomskog interesa operatora za izgradnju sopstvene kablovske distributivne mreže u područjima gde već postoji mreža drugog operatora. Pored ovog, po RATEL-u, postoje i regulatorne ulazne barijere, i to u IPTV segmentu, budući da je Telekom Srbija vlasnik celokupne fiksne telefonijske mreže na teritoriji Republike Srbije. Analizom se SBB, kao operator sa tržišnim učešćem većim od 50%, utvđuje kao operator sa značajnom tržišnom snagom, te se najavljuje donošenje odluke kojom će mu biti uvedene regulatorne obaveze zabrane obračunavanja prekomernih cena, zabrane ometanja ulaska na tržište ili

ograničavanja konkurencije previsokim ili preniskim cenama, zabrane davanja neopravdane prednosti određenim krajnjim korisnicima, ograničavanja visine maloprodajnih cena, pribavljanja formalne saglasnosti od Agencije za formiranje i promenu sadržaja i cena paketa usluga, određivanja mera kontrole individualnih tarifa, kao i zasnivanja cena na troškovima pružanja usluga ili na cenama na uporedivim tržištima.

U izveštaju o analizi se navodi da je broj kablovskih, IPTV i DTH satelitskih pretplatnika u 2009. godini, iznosio oko 1,1 milion domaćinstava, sa penetracijom od oko 42%. Uslugu distribucije nudi 81 registrovan operator, od toga 76 kablovskih operatora, 2 IPTV operatora i 3 DTH operatora. Preko 85% tržišta zauzima svega 7 operatora, a sam SBB ima tržišno učešće veće od 50%. Cilj prethodne regulacije, koju RATEL najavljuje, je sprečavanje SBB-a da koristi svoju tržišnu snagu i odsustvo realne konkurencije tako što bi manje investirao, povećavao troškove i snižavao nivo kvaliteta usluge. Takođe, po RATEL-u, SBB bi, u odsustvu regulacije, bio u poziciji da neopravdano povećava cene svojih usluga, što bi ostali operatori mogli shvatiti kao signal da treba da se ponašaju isto, što bi takođe išlo na štetu krajnjim korisnicima. Najavljene regulatorne obaveze, međutim, neće uticati na aktuelni problem diskriminacije pojedinih medija čiji se programi isključuju iz kablovske ponude. Za njegovo rešavanje, Zakon o elektronskim komunikacijama predviđa drugačiji put, kroz predviđanje mogućnosti da RATEL, na zahtev Republičke radiodifuzne agencije, odredi operatora koji je dužan da prenosi jedan ili više radijskih ili televizijskih programa na nacionalnom, pokrajinskom, regionalnom ili lokalnom nivou. RATEL bi ovu meru mogao da donese kada značajan broj krajnjih korisnika koristi elektronsku komunikacionu mrežu konkretnog operatora kao jedini ili prvenstveni način za primanje medijskih sadržaja i kada je to neophodno radi ostvarivanja jasno određenih ciljeva od opšteg interesa, što, poštujući načela srazmernosti i javnosti, utvrđuje Republička radiodifuzna agencija. Ovakva odluka do sada nikada nije doneta, a Republička radiodifuzna agencija se, umesto ove mere, kako je u ovom izveštaju već navedeno, opredelila za neobavezujuću preporuku kablovskim operatorima.

3.2. Ministarstvo kulture, informisanja i informacionog društva pokrenulo je 21. jula javne konsultacije o Predlogu pravilnika o tehničkim zahtevima za uređaje i programsku podršku za zakonito presretanje elektronskih komunikacija i zadržavanje podataka o elektronskim komunikacijama. Pravilnik se donosi na osnovu člana 127. stav 5. i člana 129. stav 4. Zakona o elektronskim komunikacijama, a Ministarstvo je predvidelo da javne konsultacije traju do 4. avgusta.

Članom 127. Zakona o elektronskim komunikacijama, predviđeno je da su operatori elektronskih komunikacija dužni da omoguće zakonito presretanje komunikacija. Radi se

zapravo o otkrivanju sadržaja komunikacije, koje je, bez pristanka korisnika, dopušteno samo na određeno vreme i samo na osnovu odluke suda, a ako je to neophodno radi vođenja krivičnog postupka ili zaštite bezbednosti Republike Srbije, na način predviđen zakonom. Operatori su dužni da, radi ostvarivanja obaveze da omoguće zakonito presretanje elektronskih komunikacija, o svom trošku obezbede neophodne tehničke i organizacione uslove (uređaje i programsku podršku), a Ministarstvo kulture, informisanja i informacionog društva, po pribavljenom mišljenju Ministarstva pravde, Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva odbrane, Bezbednosno-informativne agencije i Poverenika za zaštitu podataka o ličnosti, bliže propisuje zahteve za te uređaje i programsku podršku. Članom 129. stav 4. Zakona o elektronskim komunikacijama, predviđeno je da Ministarstvo kulture, informisanja i informacionog društva, ponovo po pribavljenom mišljenju Ministarstva pravde, Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva odbrane, Bezbednosno-informativne agencije i Poverenika za zaštitu podataka o ličnosti, bliže propisuje zahteve u vezi sa zadržavanjem podataka potrebnih za praćenje i utvrđivanje izvora komunikacije, utvrđivanje određišta komunikacije, utvrđivanje početka, trajanja i završetka komunikacije, utvrđivanje vrste komunikacije, identifikaciju terminalne opreme korisnika i utvrđivanje lokacije mobilne terminalne opreme korisnika. Ove podatke, operatori su dužni da zadrže za potrebe sprovođenja istrage, otkrivanja krivičnih dela i vođenja krivičnog postupka, u skladu sa zakonom kojim se uređuje krivični postupak, kao i za potrebe zaštite nacionalne i javne bezbednosti Republike Srbije, u skladu sa zakonima kojima se uređuje rad službi bezbednosti Republike Srbije i rad organa unutrašnjih poslova. Obaveza zadržavanja podataka traje 12 meseci od dana obavljene komunikacije, a operator je dužan da ih zadrži na način da im se bez odlaganja može pristupiti, odnosno da se bez odlaganja mogu dostaviti. Presretanje komunikacija, odnosno otkrivanje njihovog sadržaja bez pristanka korisnika, kao i zadržavanje podataka koji se tiču izvora, određišta i trajanja komunikacije, njene vrste, vrste opreme koja se za takve komunikacije koristi i njene lokacije, čak i kada je reč o mobilnoj opremi, ako se zloupotrebe i sprovode mimo ustavnog jemstva zaštite tajnosti komunikacija, u velikoj meri mogu ugroziti osnovna ljudska prava. Zato je za svaku pohvalu da se o Predlogu ovog pravilnika vode javne konsultacije. Ono što zabrinjava je što se vode tokom leta, u jeku godišnjih odmora i što traju samo 10 radnih, a ne punih 30 dana, koliko je Zakonom predviđeno kada se radi o aktima koji se odnose na određivanje opštih uslova za obavljanje delatnosti elektronskih komunikacija. Dalje, ustavnost odredbi koje predstavljaju osnov za donošenje ovog Pravilnika, u jednom delu je osporena Predlogom za ocenu ustavnosti, koga su Poverenik za zaštitu podataka o ličnosti i Zaštitnik građana, podneli još 30. septembra 2010. godine Ustavnom sudu Republike Srbije. U takvim okolnostima, valjalo je da Ministarstvo ili sačeka odluku Ustavnog suda po predlogu Poverenika i Zaštitnika građana, ili da makar javne konsultacije održi sa dužim periodom trajanja i u vreme kada veći broj zainteresovanih može da učestvuje u njima. Osnovna zamerka koja tekstu Predloga

pravilnika već sada može da se stavi, odnosi se na činjenicu da Predlog zapravo i ne specificira tehnički zahteve za uređaje i opremu, kao što bi se to čak i po njegovom imenu moglo pretpostaviti, već naprotiv, pravo na propisivanje funkcionalne specifikacije opreme, uređaja i programske podrške prenosi na Bezbednosno-informativnu agenciju, što izlazi daleko izvan okvira propisanog Zakonom o elektronskim komunikacijama. Ono što ovaj Pravilnik čini posebno interesantnim za medije, jeste okolnost da bi se njegovom zloupotrebom bespovratno kompromitovalo zakonom priznato pravo na zaštitu novinarskih izvora.