

III MONITORING PROCESA USVAJANJA NOVIH ZAKONA

1. Zakon o kinematografiji

U periodu na koji se ovaj izveštaj odnosi, Narodna skupština Republike Srbije usvojila je Zakon o kinematografiji, čije se pojedine odredbe neposredno tiču medijskog sektora. U delu koji se odnosi na podsticanje domaće kinematografije, Nacrt ovog zakona predviđao je da se sredstva za tu namenu obezbeđuju, između ostalog, i iz radio televizijske pretplate, naknada koje emiteri plaćaju Republičkoj radiodifuznoj agenciji za dobijeno pravo na emitovanje programa, kao i iz naknada koje operatori elektronskih komunikacija plaćaju Republičkoj agenciji za elektronske komunikacije. Bilo je predloženo da zahvatanje u pretplatu, po ovom osnovu, iznosi 1,5%, zahvatanje u naknade RRA - 20%, a zahvatanje u naknade Ratelu - 10%. Predlog je žestoko kritikovan, kako od strane medijske zajednice, tako i od samih regulatornih tela, prevashodno kao udar na osnov i garancije njihove finansijske nezavisnosti. Pod pritiskom, na kraju je Predlog zakona izmenjen amandmanima, isključivo u odnosu na zahvatanje iz prihoda RRA, tako da sporni član sada predviđa da se 20% sredstava od naknada koje emiteri plaćaju za dobijeno pravo na emitovanje programa, izdvaja za podsticanje domaće kinematografije, ali samo ukoliko taj iznos ne prelazi razliku sredstava između ostvarenih prihoda i rashoda agencije. Profesor Jovan Radunović, predsednik Upravnog odbora Ratela, najavio je da će se to regulatorno telo obratiti Ustavnom sudu radi ocene ustavnosti Zakona o kinematografiji u spornom delu. „Šest meseci smo pokušavali da dođemo do Predraga Markovića, ministra kulture, šest meseci nismo uspeli da razgovaramo. Niko nas ništa ne pita. Mi imamo obavezu da ih tužimo“, izjavio je Radunović.

Valja ukazati da je zahvatanje u pretplatu, u iznosu od 1,5%, već predviđeno Zakonom o radiodifuziji, te u tom smislu ne predstavlja novinu. Član 83. stav 6. tog Zakona i inače predviđa da deo sredstava, u iznosu od 1,5% od ukupno ostvarene mesečne pretplate, Radiodifuzna ustanova Srbije uplaćuje na račun budžeta Republike Srbije za razvoj domaće kinematografije. Sporne su, međutim, odredbe koje se odnose na zahvatanja u prihode RRA i Ratela. Regulatori su isticali dve vrste prigovora. Prvi, da zahvatanje predstavlja udar na osnov i garancije njihove finansijske nezavisnosti. RRA je ukazao da je suficit Agencije svake godine sve manji, usled čitavog niza faktora, od kojih je posebno izdvojio finansijsku krizu, pad naplate naknada, opadanje broja emitera usled oduzimanja jednog broja dozvola, po pravilu, zbog neplaćanja naknada, kao i neizdavanja novih dozvola, budući da se frekvencije čuvaju za potrebe digitalizacije. RRA predviđa da će prihodi naplaćeni od naknada vrlo brzo pasti na nivo golog pokrivanja troškova regulacije, odnosno čak i ispod njega. Iz Ratela tvrde da će poslovnu 2011. godinu završiti sa suficitom od nešto više od pet miliona evra. Za 2010.

godinu suficit je iznosio 13 miliona evra, ali je on smanjen kao posledica značajnog snižavanja cena usluga Ratela, čime je ovo telo reagovalo na otežane uslove poslovanja operatora, uzrokovane finansijskom krizom. Oni koji podržavaju predlog Zakona o kinematografiji, tvrde da izdvajanje sredstava predviđenih Predlogom ne predstavlja dodatni namet. Reditelj Boban Skerlić, predsednik Udruženja filmskih reditelja Srbije, koji je učestvovao u izradi Predloga, u izjavi za dnevni list „Politika“, kaže da je pitanje samo kuda se usmeravaju sredstva koja se i inače naplaćuju. „Predlogom bi, umesto u budžet, novac bio uplaćivan Filmskom centru Srbije“, ističe Skerlić. Čini se, međutim, da je zakonodavac zanemario razloge zbog kojih su nezavisna regulatorna tela, kako za radiodifuziju, tako i za elektronske komunikacije, osnovana. Podsetimo, RRA je osnovana radi obezbeđivanja uslova za efikasno sprovođenje i unapređivanje utvrđene radiodifuzne politike u Republici Srbiji na način primeren demokratskom društvu, a Ratel, radi efikasnog sprovođenja utvrđene politike u oblasti elektronskih komunikacija, podsticanja konkurencije elektronskih komunikacionih mreža i usluga, unapređivanja njihovog kapaciteta, odnosno kvaliteta, doprinosa razvoju tržišta elektronskih komunikacija i zaštite interesa korisnika. Ova tela nisu formirana kao profitni centri iz kojih bi se finansirale potrebe države u nekim drugim oblastima. Takođe, odredbe Zakona o kinematografiji u suprotnosti su sa važećim odredbama Zakona o radiodifuziji koje predviđaju drugačiju namenu eventualnih viškova koje regulatori ostvaruju. Naime, po Zakonu o radiodifuziji, razlika između prihoda i rashoda RRA uplaćuje se na račun budžeta Republike Srbije i raspoređuje, na jednake delove, za unapređenje i razvoj kulture, zdravstva, prosvete i socijalne zaštite. Upaćivanjem razlike Filmskom centru Srbije, RRA bi možda postupala u skladu sa Zakonom o kinematografiji, ali bi istovremeno kršila izričite odredbe svog matičnog zakona, Zakona o radiodifuziji. Slično ovome, i Zakonom o elektronskim komunikacijama predviđeno je da se razlika prihoda i rashoda Ratela uplaćuje na račun budžeta i koristi preko Ministarstva kulture, informisanja i informacionog društva za unapređenje i razvoj oblasti elektronskih komunikacija i informacionog društva. Usvajanjem ovakvog Zakona, Skupština Srbije, samo par meseci po usvajanju Medijske strategije, umesto da harmonizuje rešenja u različitim zakonima koja su neusaglašena i koja su u pravnoj koliziji, što, kako sama Strategija konstatuje, uzrokuje ozbiljne poremećaje u funkcionisanju sistema javnog informisanja, kreira nove probleme. Kako je Ustavni sud u više svojih ranijih odluka insistirao na jedinstvenosti pravnog poretka i neprihvatljivosti prakse da se posebnim zakonima narušavaju temeljna rešenja predviđena sistemskim propisima koji regulišu pojedine oblasti, što Zakon o radiodifuziji i Zakon o elektronskim komunikacijama svakako jesu, moglo bi se očekivati da će, kada bude preispitivao ustavnost Zakona o kinematografiji, što će se sudeći po najavama iz Ratela nesumnjivo desiti, naći da su sporne odredbe Zakona o kinematografiji i neustavne. Ono što, međutim, posebno zabrinjava je kratkovidost Vlade kao predlagača zakona. Naime, upornim insistiranjem da se u konkretnom slučaju radi samo o preusmeravanju sredstava koja se i inače naplaćuju, a ne o

novim nametima, vlast apsolutno zanemaruje činjenicu da su ta sredstva već bila korišćena za neke druge zakonom utvrđene namene, te da je bilo neophodno da se analiziraju posledice koje bi ovakvo rešenje imalo po zdravstvo, prosvetu, socijalnu zaštitu, odnosno unapređenje i razvoj elektronskih komunikacija i informacionog društva, od kojih se sredstva na koja su računali, sada oduzimaju. U već citiranom intervjuu dnevnom listu „Danas“, predsednik Upravnog odbora Ratela ukazuje da je od suficita tog regulatora u 2009. godini, oko devet miliona evra upotrebljeno za digitalizaciju televizije. Mišljenje Ratela bilo je da ovogodišnji suficit treba usmeriti na razvoj sistema 112, službe za hitne intervencije. Kakve bi posledice Zakon o kinematografiji mogao imati po digitalizaciju radiodifuzije ili funkcionisanje službi za hitne intervencije, po svemu sudeći, zakonodavac uopšte nije uzeo u obzir.