

III MONITORING PROCESA USVAJANJA NOVIH ZAKONA

U periodu na koji se ovaj izveštaj odnosi pokrenute su javne rasprave o nekoliko novih zakona, sa implikacijama po medijski sektor. Naročito je značajan rad na setu medijskih zakona i početak javne rasprave o Nacrtu Zakona o javnom informisanju i medijima.

1. *Nacrt Zakona o javnom informisanju i medijima*

Ministarstvo kulture i informisanja je 27. februara 2013. godine pokrenulo javnu raspravu o Nacrtu Zakona o javnom informisanju i medijima. Javna rasprava traje do 22. marta 2013. godine, a predviđeno je održavanje četiri okrugla stola u Novom Sadu, Novom Pazaru, Nišu i Beogradu. Na ovaj način, posle skoro deset godina od usvajanja Zakona o javnom informisanju, pristupilo se donošenju novog krovnog zakona koji bi trebalo da postavi pravne osnove medijske reforme koja je započeta donošenjem Strategije razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2016. godine. Nacrt zakona se oslanja na prethodni zakon, ali i uvodi brojne nove institute koji bi, po najavama iz Ministarstva, trebalo da omoguće dalji razvoj medijskog sektora. Međutim, uprkos u osnovi dobrim tendencijama, Nacrt zakona obiluje nedostacima na koje je Medijska koalicija koja okuplja najznačajnija medijska i novinarska udruženja, preko svojih predstavnika u radnoj grupi, ukazala u izdvojenom mišljenju. Pre svega, Nacrt se ne bavi u velikoj meri pravima novinara, a ukupan utisak je da je jako restriktivan po medije. Više se naglašavaju obaveze, dok prava ostaju na nivou načela koja nisu dovoljno razrađena. Ipak, veliki napredak je postavljanje principa po kojem se odredbe zakona tumače i primenjuju u skladu sa pravilima Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i odlukama Evropskog suda za ljudska prava (član 30. stav 2. Nacrta). Pored ovoga, Nacrt pokušava da, jasnije nego što je to do sada bio slučaj, definiše javni interes u medijskoj sferi i na taj način prepozna značajnu ulogu koju mediji moraju da imaju u demokratskom društvu. Ovakvo opredeljenje nije bitno samo sa aspekta načela, već otvara put odgovarajućim oblicima javno privatnog partnerstva, sve u interesu nalaženja najboljeg modela za izgradnju povoljnog okruženja za razvoj medija i slobode izražavanja uopšte. U daljem tekstu obrazložićemo i neka od konkretnih ponuđenih rešenja.

1.1. Medij, izdavač medija i izdavačka prava

Nacrt, umesto dosadašnjeg pojma: javno glasilo, uvodi pojam medija. Ovakvo opredeljenje nije puko terminološko usklađivanje sa evropskom regulativom, već bitno određuje i samu suštinu medija. Medij i dalje nema svojstvo pravnog lica, a umesto pojma „osnivač javnog glasila“, koristi se pojam: „izdavač medija“. Značajna novina odnosi se na definisanje izdavačkih prava nad medijem, i to kao prava na utvrđivanje i sprovođenje programske koncepcije medija, koje je kao takvo u pravnom prometu (član 31. Nacrta). Iako se prepoznaje intencija autora Nacrta da se omogući fleksibilniji sistem raspolaganja nad pojedinačnim medijem, ovako formulisana odredba može da dovede do problema u praksi jer nije jasno šta zapravo znači utvrđivanje i sprovođenje programske koncepcije. U ovom smislu je i Medijska koalicija iznela primedbe u izdvojenom mišljenju.

1.2. Projektno finansiranje

Druga značajna novina u Nacrtu je poglavlje o projektnom finansiranju koje na opšti način utvrđuje način raspodele sredstava iz javnih izvora, kriterijume za dodelu tih sredstava i postupak dodele sredstava. Osnovna namera autora Nacrta je da se jasno prekine sa praksom direktnog budžetskog finansiranja, a da finansiranje javnog interesa bude zasnovano na finansiranju kvalitetnog programskog sadržaja. Ovo je u korelaciji obaveza koje Srbija ima i u skladu sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju EU, kojim se Srbija obavezala da harmonizuje sa evropskim svoje propise u oblasti kontrole državne pomoći, uključujući i pomoć javnim preduzećima. Ipak, osnovna zamerka ovom delu zakona se ogleda u tome da su pravila o dodeli sredstava iz javnih prihoda previše opšte postavljena, što otvara mogućnost da se u praksi, na različitim nivoima vlasti, različito tumače. Medijska koalicija je ukazala da kriterijumi moraju da budu jasno postavljeni već u samom zakonu, da moraju biti jasni, merljivi i nediskriminatorni (naročito imajući u vidu nejednaku startnu poziciju za medije koji su u privatnom vlasništvu i one koji su do sada bili u javnom vlasništvu). To se naročito odnosi na značaj prepoznavanja poštovanja profesionalnih i etičkih standarda, koji se ogledaju u spremnosti da se prihvati nadležnost samoregulatornih tela, poštovanju odluka regulatornog tela iz oblasti elektronskih medija, ali i uvažavanje objektivnih i transparentnih pravila o merenju gledanosti i tiraža (nezavisna verifikacija tiraža i sl.). Pored toga, odredbe o načinu izbora komisije koja bi dodeljivala javna sredstva, nisu jasno postavljene i ne prepoznaju u dovoljnoj meri značaj nezavisnosti takve komisije. Pri tom, treba naglasiti da je odluka o dodeljivanju sredstava u krajnjoj liniji uvek na ovlašćenom licu nadležnog organa koji dodeljuje sredstva (ministar, nadležni organ autonomne pokrajine ili nadležni organ jedinice lokalne samouprave), a nije precizirano da li je odluka stručne komisije obavezujuća za nadležni organ ili

taj organ ima diskreciono pravo da donese odluku drugačiju od predloga komisije. Takođe, odredbe o postupku su jako neprecizno postavljene i mogu dovesti do nejednake primene u praksi u zavisnosti od organa vlasti. Na primer, u skladu sa Zakonom o opštem upravnom postupku, na rešenje koje donosi ministarstvo, postoji pravo žalbe ako je predviđena posebnim zakonom. Kako to nije predviđeno ovim Nacrtom, može se desiti da odluka o dodeli sredstava koju donosi ministar bude konačna i da se može napadati samo u upravnom sporu, a da odluke koje donose organi autonomne pokrajine ili lokalne samouprave mogu da se napadaju i žalbom (drugostepeni upravni postupak) i tužbom u upravnom sporu. Takođe, rešenje da različiti nivoi vlasti donose podzakonski akt kojim bliže uređuju postupak dodele sredstava nije dobro jer može dovesti do pravne nesigurnosti i neujednačene prakse u primeni zakona u odnosu na različite nivoe vlasti. Medijska koalicija je u izdvojenom mišljenju ukazala i na ovaj problem.

1.3. Javnost vlasništva, prekomerno objedinjavanje i Registar medija

Odredbe koje govore o javnosti vlasništva, prekomernom objedinjavanju i registru medija su takođe novina u medijskom zakonodavstvu i predstavljaju značajan iskorak. Javnost vlasništva je jedan od temeljnih principa i evropskog zakonodavstva u ovoj oblasti, ali se čini da su odredbe o registru jako prenormirane i prevazilaze svrhu uspostavljanja registra. Podaci koji su javni u registru, moraju se svesti na podatke koji omogućavaju javnosti da zna ko su vlasnici medija, kako bi formirali svoj sud o mediju čiji su oni vlasnici (odnosno izdavači). Medijska koalicija je ukazala da odredbe o registru u velikoj meri odstupaju od cilja uspostavljanja registra, a naročito u pogledu odredaba o povezanim licima (gde se postavlja i pitanje zaštite podataka o ličnosti). Slučajeve prekomernog objedinjavanja medija u skladu sa Nacrtom, rešava republički organ nadležan za zaštitu konkurencije (Komisija za zaštitu konkurencije). Međutim, u praksi se može desiti da pretpostavke za vođenje postupka od strane Komisije za zaštitu konkurencije neće biti ispunjene (posebno zbog nerazvijenosti medijskog tržišta i niskih prihoda koje medijski izdavači ostvaruju, čak i kada objektivno jesu dominantni na nekom medijskom tržištu). U tom slučaju Komisija neće moći da sprovede postupak i izrekne odgovarajuće mere iako je došlo do prekomernog objedinjavanja. Zato je neophodno da Nacrt prepozna i ovakve slučajeve koji nisu retki u praksi.

1.4. Opoziv

Opoziv, kao nov institut (pored odgovora na informaciju i ispravke informacije) je zamišljen kao mogućnost da se izbegne prečesto pribegavanje postupcima za naknadu štete. Na ovaj način su autori nacrtu pokušali da uvedu princip postupnosti različitih pravnih mera koje stoje na

raspolaganju licu na koje se informacija odnosi. Međutim, formulacija samog prava u Nacrtu je sporna, te se čini da bi mogla izazvati velike probleme u praksi i jako uticati na tok novinarskog istraživanja i izveštavanja.

1.5. Obaveza privatizacije medija

Rešenje Nacrta o privatizaciji medija obrađeno je u odeljku ovog izveštaja koji se bavi postupcima privatizacije.

2. Nacrt zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara

Ministarstvo finansija i privrede je 20. februara 2013. godine pokrenulo javnu raspravu o Nacrtu zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara. Za medije su posebno značajne odredbe koje se odnose na naknade regulatornim telima i naknade za javni radiodifuzni servis. U skladu sa ovim Nacrtom, radi se o tri naknade, i to: naknadi za emitovanje programa, naknadi za javni radio-difuzni servis (koje dve naknade su zbirno nazvane naknadama za korišćenje radio-difuznog prostora), i naknadi za korišćenje radio frekvencije. Nacrt predviđa da se obveznici plaćanja, visina naknade, raspodela, namena i druga značajna pitanja vezana za ove naknade uređuju zakonima o elektronskim medijima, odnosno elektronskim komunikacijama. Takođe, Nacrt predviđa da se, mimo Zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara, sektorskim propisima ne mogu uvoditi nove naknade, što bi trebalo da garantuje pravnu sigurnost obveznika. Čini se, međutim, da Nacrt meša potpuno različite stvari. Dok bi radio frekvencije, a donekle i javni radio-difuzni servis, mogli biti shvaćeni kao javno dobro, naknada za emitovanje programa je čista regulatorska naknada, odnosno čist trošak regulacije. Regulator, načelno, ovu naknadu može koristiti i kao sredstvo ostvarivanja regulatornih ciljeva, ali to samu naknadu opet ne čini naknadom za bilo kakvo javno dobro. Takođe, čak i ako prihvatimo da je namera da se uvede red u sistem naknada dobra, pojedine odredbe ovog Nacrta značajno ugrožavaju nezavisnost regulatornih tela (pre svega finansijski aspekt nezavisnosti). Tako, dok odredbe Nacrta koje se tiču načina utvrđivanja visine naknada i rokova plaćanja ne diraju u nezavisnost regulatora, odredbe koje se odnose na to kome pripadaju sredstva od naknada i koje uređuju samu tehniku plaćanja, nezavisnost ozbiljno dovode u pitanje. Nacrt predviđa da regulatornim telima pripadaju sredstva od naplaćenih naknada samo do planiranih rashoda predviđenih finansijskim planom. To je u suprotnosti sa oba sektorska zakona koja predviđaju da razlika prihoda nad rashodima pripada Budžetu Republike Srbije. Sama tehnika

naplate predviđa da se uplate usmeravaju na propisane uplatne račune javnih prihoda u Upravi za trezor. Sa tih uplatnih računa u Upravi za trezor sredstva se automatski usmeravaju na račun regulatornih tela dok ne dostignu nivo rashoda predviđenog finansijskim planom regulatora. Ovakvim rešenjem se suštinski zadire u finansijsku nezavisnost regulatornih tela i to na dva načina: smanjivanjem sredstava (samo do visine rashoda utvrđenih finansijskim planom) i tehnikom naplate koja više ne predviđa mogućnost da regulatorna tela ubiraju direktno prihode od naknada. Što se tiče javnih servisa, načelno se određuje da naknada za javni radio-difuzni servis pripada javnom radiodifuznom servisu na nacionalnom nivou, a naknada za javni radio-difuzni servis ostvarena u Vojvodini u iznosu od 70% pripada javnom radiodifuznom servisu autonomne pokrajine, ali uz izvesno ograničenje da eventualni višak prihoda nad rashodima pripada budžetu. Postupak naplate je isti kao i za regulatorna tela, pa su i javni servisi onemogućeni da primaju uplate direktno, već bi ih primale posredno, putem centralnog računa, a bez garancija i eventualnih propisanih sankcija za slučaj da prenos sredstava ne usledi po naplati. U javnoj raspravi, na ove nedostatke Nacrta je ukazao ANEM, čije su pisane primedbe i predloge za izmenu Nacrta podržala i druga udruženja iz Medijske koalicije.