

IV MONITORING RADA REGULATORNIH TELA, DRŽAVNIH ORGANA I KOLEKTIVNIH ORGANIZACIJA ZA ZAŠTITU AUTORSKOG I SRODNIH PRAVA

REGULATORNA TELA

1. *Republička radiodifuzna agencija (RRA)*

1.1. Aktivnostima Republičke radiodifuzne agencije bavili smo se i u delu ovog izveštaja koji se odnosi na implementaciju Zakona o radiodifuziji.

1.2. Savet RRA je, pred same prvomajske praznike, 30. aprila, raspisao Javni konkurs za izdavanje dozvole za emitovanje televizijskog programa sa nacionalnim pokrivanjem u mreži K5. Reč je o nacionalnoj analognoj mreži koja je ostala upražnjena nakon oduzimanja dozvole Televiziji Avala. Uticajem ove odluke na proces digitalizacije bavićemo se u delu monitoringa posvećenom tom procesu. Ovde ćemo se baviti analizom ovlašćenja za donošenje odluke o raspisivanju javnog konkursa.

Član 49. stav 2. Zakona o radiodifuziji propisuje da se javni konkurs za izdavanje dozvole za emitovanje obavezno raspisuje kada na osnovu Plana raspodele radio frekvencija postoje mogućnosti za izdavanje novih dozvola za emitovanje programa. Smisao ovakve odredbe, u vreme kada je Zakon o radiodifuziji donošten, pre više od jedne decenije, bio je da onemogući situaciju u kojoj bi RRA odbijala da raspiše javni konkurs u situaciji kada postoje i raspoložive frekvencije i jedno ili više lica zainteresovanih da učestvuju na tenderu. Pretpostavljalo se da bi sloboda izražavanja mogla biti ugrožena i na taj način što bi se neraspisivanjem tendera sprečavao ulazak novih igrača na medijsko tržište. Međutim, u proteklih desetak godina dosta toga se promenilo. Penetracija kablovske, IPTV i satelitske DTH distribucije premašila je 50 procenata domaćinstava. S druge strane, dugotrajna kriza rezultirala je činjenicom da je i inače jako malo novih igrača zainteresovanih za ulazak na tržište. Ozbiljni igrači su se sa medijskog tržišta u Srbiji pre povlačili, nego što su na njega dolazili. O tome u sektoru štampe svedoči povlačenje nemačke WAZ grupe, a kod elektronskih medija povlačenje News Corporation. Takođe, već godinama, posebno u odnosu na elektronske medije, gotovo svi u Srbiji slažu se da imamo više emitera nego što tržište može da podrži. Da prežive, televizije su prinuđene da smanjuju troškove, a to za prvu žrtvu ima kvalitetne programe, koji su po pravilu i skupi programi. Razlika u kvalitetu i bogatstvu ponude koju bi gledaoci trebalo da dobiju, u situaciji

koju imamo u Srbiji, ne stvara se izdavanjem novih licenci, već stvaranjem okruženja u kome će mediji moći da pronađu održive poslovne modele. Na medijima prezasićenom, a marketinškim budžetima siromašnom tržištu, tržištu na koje država žestoko utiče prikrivenom ili makar netransparentnom državnom pomoći, raspisivanje konkursa za izdavanje nove licence odaje utisak promašenog i nepromišljenog poteza.

Ostaje, međutim, pitanje da li je RRA uopšte imala izbora, odnosno, da li je obavezno raspisivanje konkursa iz člana 49. stav 2. Zakona o radiodifuziji zaista obavezno. Izgleda nam da nije. Ne možemo da zanemarimo činjenicu da frekvencije Televizije Avala nisu jedine frekvencije koje su u prethodnom periodu ostale upražnjene, a da se konkurs sada raspisuje samo za njih. Podsetimo, samo četiri dana nakon oduzimanja dozvole Televiziji Avala, u oktobru prošle godine, oduzete su i dozvole TV Zoni iz Niša, Televiziji S iz Beograda, Radiju Prick iz Grdelice i Radio Vinexu iz Rekovca. Da li RRA krši Zakon o radiodifuziji neraspisivanjem konkursa za nove televizije u Nišu i Beogradu, ili nove radio stanice u Grdelici i Rekovcu, ili možda RRA zakon samo primenjuje arbitrarno i selektivno? Drugi problem leži u tome što zakon kaže da se konkurs obavezno raspisuje kada na osnovu Plana raspodele radio frekvencija postoje mogućnosti za izdavanje novih dozvola za emitovanje programa. Plan raspodele radio frekvencija je živa stvar, podložna izmenama, a po Zakonu o elektronskim komunikacijama, donosi ga Ministarstvo spoljne i unutrašnje trgovine i telekomunikacija, na predlog Agencije za elektronske komunikacije (Ratel). Pri donošenju Plana raspodele, opet po Zakonu o elektronskim komunikacijama, uzimaju se u obzir, između ostalog, i međunarodni sporazumi i preporuke. Ti međunarodni sporazumi i preporuke, u konkretnom slučaju, sadržani su u Završnim akatima Regionalne konferencije o radio-komunikacijama za planiranje digitalne terestrijalne radiodifuzne službe u delovima Regiona 1 i 3, u frekvencijskim opsezima 174-230 MHz i 470-862 MHz (RRC-06). Srbija je čak donela i Zakon o potvrđivanju završnih akata Regionalne konferencije RRC-06, taj Zakon je objavljen u „Službenom glasniku RS - Međunarodni ugovori” broj 4/10. Potvrđivanjem završnih akata Regionalne konferencije RRC-06, Republika Srbija je preuzela obavezu da prelazak na digitalno emitovanje TV programa okonča najkasnije do 17. juna 2015. godine. Raspisivanjem konkursa za izdavanje dozvola za analogno pokrivanje, samo dve godine pre isteka poslednjeg roka za prelazak na digitalno emitovanje, Srbija zapravo pokazuje čitavom svetu da nije solidan partner i da ne namerava da se pridržava svojih međunarodno preuzetih obaveza. Da sve bude još gore, raspisivanje konkursa usledilo je ni mesec dana nakon okončanja Ratel-ovih javnih konsultacija o Pravilniku o izmenama i dopunama Pravilnika o utvrđivanju Plana raspodele frekvencija/lokacija za terestričke analogne FM i TV radiodifuzne stanice za teritoriju Republike Srbije. Naime, Ratel je već bio pripremio Nacrt pravilnika kojim je bilo predviđeno da se upražnjene frekvencije Televizije Avala iskoriste

za širenje Inicijalne mreže za testiranje digitalnog TV signala, i o tom Nacrtu su se vodile konsultacije od 21. marta do 5. aprila 2013. Na javnim konsultacijama jedino je RRA bila protiv ovakvog načina korišćenja upražnjenih frekvencija Televizije Avala. I dok su svi očekivali da Ministarstvo spoljne i unutrašnje trgovine i telekomunikacija usvoji novi pravilnik po Ratel-ovom Nacrtu, RRA ga je očigledno preduhitrio.

Postavlja se pitanje šta dalje. Nerealno je očekivati da bi bilo koji ozbiljni investitor ulazio u troškove izgradnje nacionalne analogne mreže u situaciji u kojoj je prelazak na digitalno emitovanje neminovan proces u kome Srbija ne sme da ostane poslednje analogno ostrvo u Evropi. Stoga izdavanje dozvole može da dovede do dva podjednako loša scenarija – izdavanja dozvole kandidatu koji ničim ne garantuje da će unaprediti kvalitet i raznovrsnost ponude građanima, ili izdavanja dozvole kandidatu koji se neće ozbiljno ni potruditi da ustanovi analognu mrežu, već će kupovati vreme do digitalizacije i koristiti je na nekakvom zakonskom minimumu, istovremeno onemogućavajući širenje Inicijalne mreže za testiranje digitalnog TV signala Javnog preduzeća „Emisiona tehnika i veze“, i dovodeći u pitanje uspeh digitalizacije. I jedan i drugi ishod na štetu je javnog interesa, ali ono što još uvek nije jasno, jeste na čiju je korist. Čini se da bi jedini logičan i dostojanstven izlaz iz nesumnjive greške napravljene raspisivanjem konkursa, bila odluka ministra spoljne i unutrašnje trgovine i telekomunikacija, Rasima Ljajića, da ipak usvoji Ratel-ov Nacrt pravilnika o utvrđivanju Plana raspodele frekvencija/lokacija za terestričke analogne FM i TV radiodifuzne stanice za teritoriju Republike Srbije, i tako, ako već nije sprečio raspisivanje konkursa, spreči da na njemu bude izdata dozvola.

2. *Republička agencija za elektronske komunikacije (Ratel)*

Ratel je 5. aprila okončao javne konsultacije o Nacrtu pravilnika o izmenama i dopunama Pravilnika o utvrđivanju Plana raspodele frekvencija/lokacija za terestričke analogne FM i TV radiodifuzne stanice za teritoriju Republike Srbije. Izmenama je predviđeno da se upražnjene frekvencije Televizije Avala iskoriste za širenje Inicijalne mreže za testiranje digitalnog TV signala. Raspisivanjem, od strane RRA, Javnog konkursa za izdavanje dozvole za emitovanje televizijskog programa sa nacionalnim pokrivanjem na upravo tim frekvencijama, kreirana je nejasna pravna situacija u pogledu dalje procedure o usvajanju Pravilnika, tako da će konačnu odluku imati Ministarstvo spoljne i unutrašnje trgovine i telekomunikacija. Član 84. Zakona o elektronskim komunikacijama propisuje da planove raspodele donosi ministarstvo nadležno za oblast elektronskih komunikacija, uz učešće nadležnog organa autonomne pokrajine, na predlog Agencije, a da u postupku pripreme predloga planova raspodele, Ratel sprovodi javne

konsultacije i traži mišljenje organa odbrane, bezbednosti i službi za hitne intervencije. Zakonske pretpostavke za usvajanje Plana raspodele postoje. Član 84. Zakona ne daje nikakvu formalnu prednost mišljenju RRA u postupku javnih konsultacija, tako da Ministarstvo spoljne i unutrašnje trgovine i telekomunikacija ima završnu reč u pogledu odlučivanja o usvajanju predloga. Odluka RRA je iskomplikovala situaciju, ali nije nužno prejudicirala odluku Ministarstva.

DRŽAVNI ORGANI

3. *Zaštitnik građana*

Zaštitnik građana je 2. aprila 2013. godine podsetio da je Zakonom o oglašavanju zabranjeno da se lik, glas ili lično svojstvo funkcionera koristi u oglašavanju aktivnosti i mera državnih organa od značaja za građane, i konstatovao da se to ipak dešava. U saopštenju je naveo da su jedini oglašivači za koje Zakonom o oglašavanju nije predviđena kazna u slučaju povrede tog zakona, upravo državni funkcioneri koji prekrše zakonsku zabranu. Zbog toga je Zaštitnik građana od Republičke radiodifuzne agencije zatražio da zabrani emitovanje oglasnih poruka kojima se krši zakon, a na funkcionere, kako republičke, tako i pokrajinske i lokalne, javno apelovao da poštuju vladavinu prava u svakoj oblasti, pa i u oglašavanju.

Član 86. Zakona o oglašavanju zaista predviđa izvesna ograničenja kada državni organi i organizacije, organi teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, javne službe i javna preduzeća, obaveštenja o svojim aktivnostima čine dostupnim javnosti. U oglasnoj poruci kojom se takve aktivnosti promovišu, ne može da se koristi ime, lik, glas ili lično svojstvo državnog funkcionera, odnosno funkcionera državnog organa i organizacije, organa teritorijalne autonomije i lokalne samouprave i ne može se posredno ili neposredno oglašavati politička organizacija ili druga organizacija koju je osnovao državni organ, politička partija ili političar. Takođe, Zakonom o oglašavanju nije predviđena prekršajna odgovornost za kršenje obaveza iz člana 86. za funkcionere, tako da je potpuno opravdano ukazivanje na ovaj nedostatak zakona i obraćanje Zaštitnika građana, nezavisnom regulatoru iz oblasti elektronskih medija. I inače smo u ovim izveštajima više puta ukazivali da se regulacija oglašavanja u Srbiji po pravilu lomi na medijima, kao prenosiocima oglasnih poruka. Lanac učesnika u oglašavanju je i širi i složeniji, te je Ombudsman ispravno primetio paradoks da su političari praktično abolirani od odgovornosti za kršenje Zakona o oglašavanju. Kako je Ministarstvo spoljne i unutrašnje trgovine i telekomunikacija formiralo Radnu grupu za izradu Nacrta novog zakona o oglašavanju,



preporuka Zaštitinika građana trebalo bi svakako da bude razmotrena i od strane te Radne grupe, a kako bi se sprečile zloupotrebe koje postoje i koje je Ombudsman dobro uočio.