

### III MONITORING PROCESA USVAJANJA NOVIH ZAKONA

#### 1. Zakon o elektronskim medijima, Zakon o javnim medijskim servisima, Zakon o javnom informisanju i medijima

Nakon javne rasprave o Nacrtu zakona o elektronskim medijima i Nacrtu zakona o javnim servisima, u novembru je, na osnovu raspoloživih informacija iz medija, nadležno ministarstvo formiralo mini radnu grupu koju čine predstavnici Ministarstva, RRA, javnih servisa i stručnjaka iz oblasti medijskog prava, a koju su podržali i eksperti Evropske komisije. Zadatak radne grupe bio je da prouči komentare i da dâ svoje viđenje tih komentara, kako bi neke od njih implementirala i eventualno poboljšala tekst nacрта. Podsetićemo da je na oba nacrtu došlo prekog 400 strana sugestija, preporuka i komentara, pa je posao te radne grupe u najmanju ruku bio jako zahtevan. Grupa je svoj posao privela kraju, a očekuje se da se u decembru i januaru poslednje verzije oba nacrtu pošalju na mišljenje nadležnim ministarstvima, a preko Vladine kancelarije za pridruživanje, i Evropskoj komisiji. S druge strane, Nacrt zakona o javnom informisanju i medijima poslat je u „drugi krug konsultacija” jednom broju ministarstava i Sekretarijatu za zakonodavstvo, kako bi nakon toga, takođe preko Vladine kancelarije za pridruživanje, bio poslat i Evropskoj komisiji. Iako je nezahvalno davati bilo kakve prognoze, za očekivati je da bi se svi medijski zakoni mogli naći u skupštinskoj proceduri krajem februara ili početkom marta 2014. godine, što će značiti da će za to predviđen rok iz Medijske strategije biti prekoračen za godinu dana. Probijanje rokova dovodi u sumnju blagovremeno ostvarivanje ključnih zadataka medijske reforme, odnosno konkretno, da li će se privatizacija još uvek neprivatizovanih državnih medija zaista okončati do 31. decembra 2014. godine, kao i da li će sistem projektnog finansiranja medija iz javnih izvora u 2014. godini, uopšte zaživeti.

Najviše pažnje medija u novembru ipak nije izazvao rad radne grupe i nagađanja kada bi medijski zakoni mogli da se usvoje, već član 109. Nacrtu zakona o elektronskim medijima, koji propisuje pravila o nedozvoljenoj medijskoj koncentraciji. U prethodnim izveštajima već smo pisali o ovom članu, ali o njegovim odredbama koje se odnose na zabranu da jedan entitet poseduje dve dozvole za nacionalno emitovanje, po čemu je Nacrt rigidniji i od važećeg Zakona o radiodifuziji. Takođe, pisali smo i o tome kako je iz Nacrtu, na nejasan način, nestala odredba koja je prag koncentracije vezivala za „tehnološki neutralan” kriterijum (35% gledanosti/slušanosti u zoni pokrivanja u toku jedne kalendarske godine). Medijska pažnja je ovaj put bila usmerena na druga pravila koja se odnose na nedozvoljenu medijsku koncentraciju, odnosno na konkretnu odredbu o zabrani da operator elektronske komunikacione mreže koju koristi za distribuciju medijske usluge, istovremeno bude i osnivač medija opšteg karaktera ili medija koji pruža medijske usluge informativnog programa. Ovakva odredba bi onemogućila jednog od najvećih operatora u Srbiji da realizuje projekat koji bi se odnosio na kreiranje

informativnog kanala za područje regiona, a koji bi koristio format američkog news kanala CNN. U poređnom analizom prakse EU zaista se može reći da je Nacrt zakona u ovom pogledu krajnje restriktivan, jer zabranjuje vertikalnu integraciju operatora i pružaoca medijske usluge, i to isključivo po tipu sadržaja koji se emituje, u slučaju opšte medijske usluge i informativnih sadržaja. Iako se pojam medijskog pluralizma (koji bi se štitio ovakvom odredbom) odnosi na raznovrsnost prevashodno informativnih sadržaja, ne postoje dovoljno ubedljivi razlozi da se zabrana vertikalne integracije striktno veže za informativne programe. Naime, u slučaju da sporna odredba ostane u Nacrtu, operator bi mogao da ima 100 muzičkih, 100 sportskih ili 100 zabavnih programa, što po mišljenju autora konkretne odredbe ne bi nepovoljno uticalo na pluralizam ideja, stavova i mišljenja, ali bi posedovanjem makar jednog informativnog kanala već ostvario nedopušten „preovlađujući uticaj na javno mnjenje”. Pored toga, Nacrt ne sadrži preciznu definiciju „opšte medijske usluge” i „specijalizovane usluge informativnog sadržaja”. Kriterijumi razvrstavanja su opšte postavljeni, pa ostavljaju mogućnost arbitrarnog tumačenja, što je u ovako osetljivim stvarima nedopustivo. Takođe, ako se obezbede mehanizmi po kojima drugi pružaoci medijske usluge mogu da ostvare pristup elektronskoj komunikacionoj mreži operatora koji ima i svoj kanal, vlasnička kontrola ne mora nužno da bude ključna u ostvarivanju preovlađujućeg uticaja na javno mnjenje. Uslovi pristupa, i u slučaju da se radi o sopstvenim kanalima, i u slučaju da se radi o kanalima koji to nisu, trebalo bi da se baziraju na tržišnim kriterijumima, tako da svi pružaoci usluge imaju jednako pravo da konkurišu za mesto u kablju, na satelitu, ili u multipleksu. Ipak, čini se da po sadašnjem sistemu, prethodna regulacija prava na pristup distributivnoj platformi nije moguća ni po Zakonu o elektronskim komunikacijama, niti po Nacrtu zakona o elektronskim medijima. Jedino što preostaje je primena ex post pravila iz Zakona o zaštiti konkurencije, u slučaju da operator pruža povoljnije uslove svom kanalu nego nekom drugom. Naime, pristup mreži morao bi biti zasnovan na objektivnim, merljivim, jasnim i nediskriminatornim kriterijumima, uz poštovanje slobodne tržišne utakmice i uz jak nadzor Komisije za zaštitu konkurencije, koja bi svaku povredu sankcionisala ex post (naknadno), a ne preventivno. Dva su ključna problema vertikalne integracije. Prvi je favorizovanje sopstvenih kanala u odnosu na druge, a drugi, unakrsno „subvencionisanje” svoje medijske usluge iz prihoda koji se ostvaruju iz telekomunikacione delatnosti. Prvi problem mogao bi biti rešen tako da se pristup svima, pa i sopstvenim sadržajima, nudi pod jednakim uslovima (nediskriminatorno, transparentno i objektivno), što uključuje i nediskriminatorni pristup usluzi logičke numeracije kanala (LCN, logical channel numbering), i jasnije regulisanje obaveze prenosa (must carry), kako operatori tom obavezom ne bi bili previše opterećeni, kao i pravila o odvojenom računovodstvenom praćenju poslovnih aktivnosti (prihoda) koji potiču od pružanja medijske usluge i onih koji potiču od pružanja telekomunikacione usluge. Imajući u vidu da se radi o institutima prava konkurencije, u odsustvu osnova za prethodnu regulaciju u telekomunikacionim ili medijskim propisima nadzor bi morao da bude na Komisiji za zaštitu konkurencije. Nažalost, čini se da telo za zaštitu konkurencije nema kapacitete da se sa ovim izazovom uhvati u koštac, niti su pak prilike na tržištu takve da se diskriminatorni tretman operatora prema pružaocima usluge koji nisu pod njegovom vlasničkom kontrolom može apsolutno isključiti.

Zato, načelno nije loše rešenje da određena pravila koja bi se ticala vertikalne integracije budu sadržana u medijskim zakonima. Rešenje koje je ušlo u nacrt Zakona o elektronskim medijima, međutim, neprihvatljivo je jer uvodi barijere za određene tipove sadržaja, a realno niti štiti medijski pluralizam, niti sprečava operatore mreža da diskriminišu nepovezane pružaoce sadržaja. Minimum pravila koja bi morala biti sadržana u medijskim zakonima, a u cilju očuvanja medijskog pluralizma, jasno bi definisala minimalan skup kanala koje bi svaki distributer morao da ima u osnovnom paketu usluga, kao i pravila logičke numeracije kanala, a kako bi se sprečilo da se, kao kod jednog operatora nedavno, na mestu na kome smo godinama pratili drugi program javnog servisa, preko noći pojavi novopokrenuti komercijalni kablovski kanal.

## **2. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o autorskom i srodnim pravima**

Krajem novembra 2013. godine Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja predstavilo je Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o autorskom i srodnim pravima, što je za 4 godine ukupno treća izmena ovog akta. Izmene se odnose pre svega na produženje rokova trajanja zaštite sa 50 na 70 godina, čime se naše zakonodavstvo usklađuje sa relevantnim preporukama EU. Promene se odnose takođe i na proširenje liste za računarsku opremu za koju se smatra da se koristi za umnožavanje primeraka autorskih dela, koja stoga potpada pod režim tzv. posebne naknade.

Što se tiče odredaba koje su relevantne za medije, izdvaja se izmena u dosadašnjem članu 6. Zakona o autorskom i srodnim pravima, i izvesne promene u pogledu kriterijuma za određivanje tarife za iskorišćavanje predmeta autorskog i srodnih prava. Izmene člana 6. Zakona o autorskim i srodnim pravima neopravdano uvodi novu kategoriju izuzetka od onoga šta se smatra autorskim delom, predviđajući da se autorskim delom ne smatraju „dnevne novosti i druge vesti koje imaju karakter medijskih informacija”. Obrazloženje uz Nacrt zakona navodi da je ova promena posledica usklađivanja našeg zakonodavstva sa članom 2. stav 8. Bernske konvencije koji u engleskoj verziji glasi: „The protection of this Convention shall not apply to news of the day or to miscellaneous facts having the character of mere items of press information”. Razlika predložene formulacije zakona i teksta same Bernske konvencije je očigledna, jer Nacrt zakona pominje „dnevne novosti i druge vesti koje imaju karakter medijskih informacija”, dok Konvencija govori samo o činjenicama (miscellaneous facts) koje imaju karakter običnih stavki, drugim rečima, delova informacija objavljenih u štampi (mere items of press information). Dakle, pre svega se radi o izuzimanju od autorskopravne zaštite vesti ili, još preciznije, činjeničnih navoda koji su delovi medijskih izveštaja (što nije sporno u praksi). Nejasno je međutim kakvu promenu u praksi autori Nacrta žele da postignu izuzimanjem od autorskopravne zaštite „vesti koje imaju karakter medijskih informacija”. Ova definicija je jako široka i neprecizna, pa u praksi može dovesti do toga da se od autorskopravne zaštite izuzmu gotovo svi medijski sadržaji. Pored toga, Konvencija se ograničava na „obične izveštaje štampe”, što znači na

dnevne izveštaje štampanih medija, što je i razumljivo imajući u vidu da je ova konvencija nastala 1886. godine, a poslednji put revidirana još 1971. Ako se uzme u obzir i „godište” ove konvencije, proširenje izuzetka na sve medijske sadržaje je apsolutno neprimereno. *Ratio legis* odredbe Konvencije je da se onemogućiti da zaštita autorskih prava spreči slobodan protok dnevnih informacija (fakata, odn. činjenica), a ne da poriče karakter autorskog dela svim medijskim sadržajima. Ovaj cilj se i inače, jednim delom, već postiže postojećom formulacijom člana 43. stav 1. važećeg Zakona o autorskim i srodnim pravima, koja propisuje da je, uz određene uslove, dozvoljeno korišćenje predmeta autorskog prava bez dozvole autora i bez plaćanja autorske naknade u okviru izveštavanja javnosti putem štampe, radija, televizije i drugih medija o tekućim događajima, u obimu koji odgovara svrsi i načinu izveštavanja o tekućem događaju. Zbog toga, izmena nije ni potrebna ni opravdana, a s druge strane, može izazvati velike probleme za novinare i medije jer će se njihovi autorski sadržaji slobodno deliti, umnožavati i modifikovati, i to bez obaveze da se navede izvor informacije i autor (kako je to do sada bilo predviđeno odredbom člana 41. Zakona). Takođe, uvođenjem ovog izuzetka se praktično suspenduju članovi 41 (u odnosu na medijske informacije) i 43, pa nije jasno ni kakav je odnos izmena člana 6. i ovih članova, budući da se izmene i dopune Zakona njima uopšte ne bave.

Druga bitna izmena od značaja za medijski sektor je izmena člana 170. stav 5. Zakona o autorskom i srodnim pravima, odnosno izmena kriterijuma za određivanje tarifa koje kolektivne organizacije uzimaju u obzir prilikom pregovora sa reprezentativnim udruženjem korisnika. Do sada je kriterijum bio bruto društveni proizvod, pri čemu nije bilo precizirano da li se radi o bruto društvenom proizvodu po glavi stanovnika (*per capita*) ili ukupnom bruto društvenom proizvodu, što je u pregovorima omogućavalo svakoj strani da se poziva na primere zemalja koje njima odgovaraju, a posredno otežavalo postizanje sporazuma. Umesto da otklone ovu nejasnoću, zakonopisci su se opredelili za još neodređeniji kriterijum koji može samo dodatno da oteža postizanje sporazuma kolektivnih organizacija i reprezentativnog udruženja korisnika. Međutim, čak i kada bi kriterijumi u pogledu benchmarking-a bili jasni i nedvosmisleni, ostaje problem neprepoznavanja specifičnih uslova relevantnih tržišta na kojima se predmet zaštite autorskog i srodnih prava iskorišćava. Na primer, medijsko tržište Hrvatske nije uporedivo sa našim, jer manji broj radio i TV stanica konkuriše na tržištu veće vrednosti, pa mediji mogu da izdrže veće naknade. Specifičnost našeg medijskog tržišta čini više od 500 elektronskih medija, po čemu je Srbija lider u Evropi. Zbog toga je teško da se u tom smislu nađe zemlja koja je ogledna i na čiju praksu bi se Srbija mogla pozvati. Takođe, reprezentativna udruženja korisnika imaju problem i zbog toga što im podaci o tarifama kolektivnih organizacija drugih zemalja nisu dostupni, što u startu uspostavlja neravnopravnu početnu pregovaračku poziciju.

Na posletku, zakonopisac je propustio da bliže uredi proceduru za određivanje tarife u slučajevima kada se pregovori okončaju neuspešno. Naime, važeći član 176. Zakona predviđa da Upravni odbor kolektivne organizacije utvrđuje predlog tarife, ako se dogovor ne postigne, a da na taj Predlog tarife

potom Zavod za intelektualnu svojinu daje saglasnost. Kako je sada definisan, član 176. ostavlja Zavodu samo dve mogućnosti, da pruži saglasnost ili da je uskrati. To znači da Zavod nema nikakvu mogućnost da predlog tarife izmeni, a samim tim nema ni garancije da će se predlozi reprezentativnog udruženja uopšte uvažiti. Kako bi interesi obe strane u postupku pred Zavodom bili zaštićeni, samom Zavodu se mora dati ovlašćenje da proceduru okonča donošenjem odluke o Tarifi (ne samo davanjem saglasnosti na predlog kolektivne organizacije) u slučaju neuspeha pregovora, poštujući kriterijume iz Zakona i uzimajući u obzir tok pregovora i argumentaciju koja je tom prilikom izneta.