

III MONITORING PROCESA USVAJANJA NOVIH ZAKONA

Narodna skupština Republike Srbije je 2. avgusta 2014. godine usvojila set medijskih zakona – Zakon o javnom informisanju i medijima, Zakon o elektronskim medijima i Zakon o javnim medijskim servisima. Zakoni su stupili na snagu 13. avgusta. Usvajanje zakona je, podsetićemo, bila obaveza koju je na sebe država preuzela još 2011. godine usvajanjem Strategije razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2016. godine (Medijska strategija). Neki od osnovnih ciljeva ovog strateškog dokumenta, su: izlazak države iz vlasništva u medijima, uvođenje projektnog finansiranja programa od javnog interesa, zaštita medijskog pluralizma i javnost vlasništva u medijima, kreiranje pogodnog okruženja za razvoj nezavisnih javnih servisa, okončanje procesa digitalizacije i razvoj medijske pismenosti kao trajni cilj. Za medijske zakone se može reći da su stvorili korektan pravni okvir za ostvarivanje većine bitnih ciljeva Medijske strategije, ali će prava ocena reforme medijskog regulatornog okvira moći da se da tek kada bude usvojen novi Zakon o oglašavanju, kao i brojni podzakonski akti neophodni za implementaciju medijskih zakona. Ukazaćemo na najbitnije novine, kao i na određene nedostatke koji mogu da stvore probleme u praksi.

1. Konačan izlazak države iz medija

Država se u potpunosti jasno i nedvosmisleno opredelila da izađe iz vlasništva u medijima, i to do 1. jula 2015. godine. Do tada će svi preostali mediji u javnoj svojini (oko 80 medija) biti privatizovani u skladu sa opštim propisima o privatizaciji. Međutim, za razliku od opštih propisa, ako ne dođe do privatizacije prodajom kapitala, privatizacija će se sprovesti putem besplatne podele akcija zaposlenima, a u slučaju da zaposleni to ne prihvate, konkretan medij briše se iz registra i prestaje da postoji. Ovde je neophodno postaviti legitimno pitanje – zašto se čekala 2015. godina da se privatizacija okonča? Već nakon 2000. godine postalo je evidentno da su mediji u javnoj svojini u neopravdanoj prednosti u odnosu na privatne, pre svega u pogledu direktnog finansiranja iz lokalnih i državnog budžeta, ali i zbog indirektnog finansiranja putem oglašavanja od strane državnih preduzeća. Taj problem su prepoznali i Zakon o radiodifuziji i raniji Zakon o javnom informisanju, pa su predviđali obaveznu privatizaciju radija i televizija u javnoj svojini (lokalne radio i TV stanice) do 31. decembra 2007. godine, dok je za ostale medije predviđena obavezna privatizacija do 2006. godine. Drugim rečima, privatizacija je mogla i morala ranije da se okonča, ne samo zato što je to bila zakonska obaveza, nego i zbog toga što su tržišne prilike tada bile značajno povoljnije. Privatizacija je zato prilično zakasnela pa je potpuno neizvesno koliko će medija zaista biti u prilici da preživi svojinsku transformaciju.

2. Jedinstvo pravnog poretka

Jedan od razloga zašto privatizacija nije okončana u rokovima u kojima je bila predviđena je bila neusklađenost različitih zakona sa medijskim zakonima. Pre svega, radilo se o Zakonu o lokalnoj samoupravi, Zakonu o glavnom gradu, Zakonu o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina i Zakonu o nacionalnim savetima nacionalnih manjina. Sporne odredbe Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina i Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina već su prestale da važe u 2013. i 2014. godini jer su odlukama Ustavnog suda utvrđene kao nesaglasne s Ustavom. Novi zakon o javnom informisanju i medijima uklonio je sve nesaglasne odredbe i iz Zakona o lokalnoj samoupravi i Zakona o glavnom gradu, tako da je ponovo uspostavljeno jedinstvo pravnog poretka na kome su godinama novinarska i medijska udruženja insistirala.

3. Projektno finansiranje i javni interes

Novi regulatorni okvir, tačnije Zakon o javnom informisanju i medijima, po prvi put definiše javni interes u oblasti javnog informisanja i propisuje da ga Republika Srbija ostvaruje isključivo formiranjem javnih servisa na nacionalnom i pokrajinskom nivou i formiranjem ustanove koja će se baviti informisanjem građana na teritoriji Kosova i Metohije, omogućavanjem nacionalnim savetima nacionalnih manjina da osnivaju ustanove, privredna društva i fondacije radi ostvarivanja prava na javno informisanje na jeziku nacionalne manjine, odnosno radi njegovog unapređenja, kao i sufinansiranjem projekata - medijskih sadržaja od javnog interesa. Osnovna zamerka sistemu sufinansiranja projekata leži u samoj prirodi odlučivanja o sredstvima koja se dodeljuju medijima, budući da poslednju reč u raspodeli sredstava ima ministarstvo, organ autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave. Slično je i sa manjinskim medijima nacionalnih saveta nacionalnih manjina, za koje nije sigurno da postoje dovoljne garancije kojima bi se sprečilo da postanu instrumenti u rukama često politizovanih nacionalnih saveta. Važna novina je i zabrana direktnog finansiranja medija javnim sredstvima počev od 1.jula 2015. godine, koja ne važi samo za javne servise i ustanovu koje formira Republika i za medije čija su osnivačka prava preneti na nacionalne savete nacionalnih manjina do stupanja na snagu tog zakona.

4. Transparentnost i liberalizacija pragova medijske koncentracije

Novi zakoni predviđaju i novi, prilično unapređeni sistem koji se odnosi na registrovanje podataka o medijima. Umesto dosadašnjeg registra javnih glasila koji je sadržao šturu

informacije o vlasnicima medija, novi registar će obuhvatiti priličan broj novih podataka. Osnovna svrha takvog registra je da omogućí građanima da se upoznaju sa uticajima koji stoje iza konkretnih medija, i da na osnovu i takvih informacija vrednuju sadržaje koje mediji objavljuju. S druge strane, pravila o nedozvoljenoj medijskoj koncentraciji su značajno liberalizovana. Po tim pravilima nije dozvoljeno objedinjavanje vlasništva u dva štampana medija koja zajedno imaju preko 50% tiraža u kalendarskoj godini koja prethodi objedinjavanju, odnosno dva elektronska medija ako imaju udeo slušanosti ili gledanosti veći od 35% u zoni pokrivanja u kalendarskoj godini koja prethodi objedinjavanju. Ovo, naravno, ne isključuje primenu opšteg režima za koncentracije uređenog Zakonom o zaštiti konkurencije. Praktično, jedno objedinjavanje vlasništva nad dva medija moglo bi biti predmet analiza i provera kako Komisije za zaštitu konkurencije, tako i Ministarstva kulture i informisanja u slučaju štampanih, odnosno Regulatornog tela za elektronske medije u slučaju objedinjavanja radio i TV stanica. I dok bi Komisija koncentraciju analizirala iz ugla njenog uticaja na konkurenciju na tržištu, dotle bi se Ministarstvo, odnosno Regulatorno telo za elektronske medije, bavilo uticajem na medijski pluralizam. Zabranjeno je i unakrsno medijsko vlasništvo, odnosno objedinjavanje vlasništva nad dnevnim novinama sa tiražem većim od 50.000 primeraka i vlasništva nad elektronskim medijem. Zabrana vertikalnih integracija, konkretno – koncentracija operatora elektronskih komunikacija i pružalaca medijskih usluga, izostala je. Nesporno je da je u ovoj oblasti došlo do liberalizacije u odnosu na ranije važeće propise. Liberalizacija je verovatno bila neminovna, imajući u vidu da je, s jedne strane, raniji rigidni režim doveo do prikrivanja, odnosno netransparentnosti medijskog vlasništva, a da je, s druge strane, nesporno da je medija u Srbiji, posebno elektronskih, i dalje daleko više nego što tržište može da izdrži te da je država na određeni način dovedena u situaciju u kojoj mora da podstiče konsolidaciju. Ključni izazovi u implementaciji novog režima su kadrovska i stručna osposobljenost ministarstva i regulatornog tela da se ovim pitanjima bavi, kao i mera u kojoj će biti otporni na eventualne pritiske.

5. Nije svako Internet izdanje medij

Medij je, po Zakonu o javnom informisanju i medijima, sredstvo javnog obaveštavanja koje rečima, slikom, odnosno zvukom, prenosi urednički oblikovane informacije, ideje i mišljenja i druge sadržaje namenjene javnoj distribuciji i neodređenom broju korisnika. Medij su naročito novine, TV, radio, servisi novinskih agencija i njihova Internet izdanja. S druge strane, socijalne mreže, slobodne forme izražavanja na Internetu poput blogova, foruma i sl, nisu medij, osim ako se za to ne registruju. Ovo je jedan od progresivnih članova zakona, koji prepoznaje posebnost formi onlajn izražavanja dok, na drugoj strani, ostavlja mogućnost ovim formama izražavanja da postanu klasičan medij ako su za to zainteresovani, i to sa svim pripadajućim pravima i obavezama koje iz tog statusa proizilaze.

6. Opstanak javnih servisa

Javni servisi su najslabija karika medijske reforme, pre svega zbog provizornog finansiranja iz budžeta do početka 2016. godine. Nakon toga, Zakon o javnim medijskim servisima opredeljuje se za finansiranje javnih servisa participacijom građana u formi takse koju će javni servisi direktno naplaćivati i koja će služiti finansiranju samo onih funkcija javnog servisa koje se odnose na ostvarivanje javnog interesa u ovoj oblasti. Ovo rešenje nije sporno, ali činjenica da se odlaže do početka 2016. godine izaziva sumnju u postojanje političke volje da se ono stvarno implementira. Naime, sistem pretplate kakav je postojao do sada, iako ni ranije nije idealno funkcionisao, potpuno se urušio upravo zbog toga što su sami političari demagoški pozivali na neplaćanje pretplate, ili obećavali i najavljivali njeno ukidanje. Pored toga, čini se da javni servisi i dalje nemaju jasan plan sopstvenog restrukturiranja, te posebno rešavanja problema viška zaposlenih. S druge strane, zavisnost od budžeta, makar do 2016. godine a moguće i nakon toga, posebno ako se plaćanje takse ne bude stimulisalo između ostalog i prinudnim izvršenjima u slučajevima neplaćanja, povlači za sobom i ozbiljnu izloženost rizicima političkih pritisaka. Na kraju, najvažnije promene u novom Zakonu o javnim medijskim servisima tiču se usklađivanja sa evropskim standardima kontrole državne pomoći u ovoj oblasti. Sve ostalo manje ili više liči na ono što smo imali i do sada, što ne uliva preveliko poverenje u uspešnu transformaciju RTS-a i RTV-a u moderne javne servise.

7. Nezavisnost regulatora za elektronske medije

Zakon o elektronskim medijima pretrpeo je ozbiljne izmene u odnosu na ranije važeći Zakon o radiodifuziji, pre svega zbog harmonizacije sa evropskom Direktivom o audiovizuelnim medijskim uslugama. Uvedeni su brojni novi instituti koji nas približavaju pravilima koja važe na unutrašnjem tržištu EU u ovoj oblasti. Međutim, osnovna zamerka je način organizacije nezavisnog regulatornog tela za elektronske medije. Naime, Zakon o elektronskim medijima nije razdvojio upravljanje svakodnevnim poslovanjem tog tela od Saveta ovog tela. S druge strane, regulator je dobio brojne nove i drugačije nadležnosti koje će od tog tela tražiti unapređenje postojećih i razvoj novih kompetencija. Koliko je ovo spojivo sa rešenjem po kome se na zaposlene u regulatornom telu primenjuju propisi o državnoj upravi, posebno u kontekstu krize kroz koju zemlja prolazi i bolnih rezova u javnom sektoru, veliko je pitanje. Nerazumevanje posebnosti nezavisnih regulatornih tela i pokušaj da im se i po pitanju finansiranja nametnu ograničenja primerenija državnoj upravi nego autentičnoj „četvrtoj grani vlasti“, pretilo da umesto kadrovskog jačanja regulatornog tela dovede do osipanja kadrova u industriju koja je

profitabilnija, što bi za posledicu imalo nemogućnost regulatora da iznese nove nadležnosti koje su mu poverene.

8. Komplikovan sistema izdavanja dozvola

Sistem izdavanja dozvola je još jedno potencijalno „usko grlo“ novih medijskih zakona, budući da je samo konzervirano postojeće stanje, bez imalo vizije šta promena tehnologije može u budućnosti da donese. Naime, zadržan je zastareli koncept izdavanja različitih dozvola za različite platforme, umesto opredeljenja za tehnološki neutralan pristup. Naime, zakon predviđa tri vrste ovlašćenja za pružanje medijskih usluga. Prvi je dozvola po sprovedenom javnom konkursu za zemaljsko emitovanje, dozvola za kablovsko i satelitsko emitovanje po znatno uprošćenoj proceduri, kao i odobrenje koje je predviđeno za usluge na zahtev. Ako usluge na zahtev na trenutak ostavimo po strani, može se videti da se za iste, linearne usluge, različite dozvole i dalje izdaju za različite tehnološke platforme. Nesporno je da zemaljsko emitovanje podrazumeva korišćenje frekventnog spektra kao ograničenog resursa. No, pitanje je da li je to za sobom moralo vući najkomplikovaniju, konkursnu proceduru za način emitovanja koji je realno izgubio svoj primat. Naime, po poslednjim raspoloživim podacima, u Srbiji više od 60% domaćinstava televizijski signal više uopšte ne prima zemaljskim prenosom. Takođe, postavlja se pitanje kako će se u Srbiji tretirati novi servisi, poput Netflix-a, internet ili interaktivne televizije? Čini se da bi Zakon o elektronskim medijima mogao postati tehnološki prevaziđen pre nego što se u potpunosti implementira.

9. Obaveze operatora

Zakon po prvi put ograničava „suvereno“ pravo vlasnika infrastrukture da sam odlučuje o tome koga će pustiti u svoj sistem. On nameće brojne obaveze operatoru, a najvažnije su logička numeracija kanala (Logical Channel Numbering), obaveza prenosa (must carry) koja je preciznije definisana nego do sada, i na kraju obaveza pružanja usluga medijima na pravičan, transparentan i nediskriminatoran način. Ispunjenje ovih obaveza operatora će zavisiti od agilnosti regulatora za elektronske medije, odnosno njegove spremnosti i snage da iskoristi zakonske mehanizme kako operatori ne bi zloupotrebljavali svoj položaj imaoca infrastrukture za prenos.

10. Oglašavanje po Zakonu o elektronskim medijima

Budući da Direktiva o audiovizuelnim medijskim uslugama, sa kojom je Zakon o elektronskim medijima harmonizovan, između ostalog sadrži i pravila koja se tiču komercijalnih komunikacija, odnosno oglašavanja, zakonodavac je novim zakonom delimično uredio i materiju oglašavanja. U tom smislu, po prvi put prepoznaje neke institute poput plasiranja roba (product placement), ali i eksplicitno navodi nove forme oglašavanja, poput virtuelnog oglašavanja. Ipak, ova nova pravila se odnose na oglašavanje na elektronskim medijima, ne i na oglašavanje uopšte, pa je preostalo da se menja i krovni Zakon o oglašavanju koga je vreme takođe pregazilo, budući da je donet još 2005. godine. Ovakav parcijalni pristup regulaciji oglašavanja je već u prvim nedeljama primene Zakona o elektronskim medijima izazvao brojne kontroverze. Tako je pompezno najavljeno u medijima da će od sada biti moguće reklamiranje svih alkoholnih pića, a ne samo vina i piva, iako je odredba Zakona o oglašavanju koja drugačije reguliše ovo pitanje ostala na snazi. Zavladao je potpuna konfuzija oko toga koja će se pravila ubuduće primenjivati. Naime, član 68. još uvek važećeg Zakona o oglašavanju zabranjuje oglašavanje alkoholnih pića, osim izuzetno piva i vina, i ta zabrana nije eksplicitno derogirana Zakonom o elektronskim medijima. Po opštem pravilu *lex specialis derogat legi generali*, i ove odredbe bi mogle da budu stavljene van snage „posebnim” zakonom. Međutim, pitanje je da li je Zakon o elektronskim medijima takav zakon, posebno imajući u vidu da se on bavi samo načinom reklamiranja alkohola, a ne i pitanjem kojih alkoholnih pića je oglašavanje dozvoljeno, a kojih ne. Međutim, ekstenzivnijim tumačenjem, može se doći i do potpuno drugog zaključka – da je u potpunosti ukinuta zabrana reklamiranja alkohola. Ovakvo rešenje praktično dovodi do potpune pravne nesigurnosti koju ćemo po svemu sudeći imati sve do donošenja novog Zakona o oglašavanju.