

II MONITORING IMPLEMENTACIJE POSTOJEĆIH PROPISA

1. Zakon o javnom informisanju i medijima

1.1. *Dodela sredstava na javnom konkursu koji je raspisala gradska uprava Grada Beograda*

Grad Beograd je u decembru dodelio sredstva po Konkursu za sufinansiranje projekata proizvodnje medijskih sadržaja iz oblasti javnog informisanja na teritoriji grada Beograda u 2015. godini. Konkurs je raspisan u septembru, a rok za konkurisanje je najpre bio 19. oktobar, da bi nakon toga bio pomeren na 30. oktobar. Na konkursu je 23 od ukupno 45 miliona dinara dodeljeno RTV Studio B i to za programski sadržaj „*Beograde, dobar dan*”, koji se već emituje na programu TV Studio B. Projekte na ovom konkursu je razmatrala konkursna komisija u kojoj nije bilo predstavnika najvećih novinarskih i medijskih udruženja, iako su ona uredno poslala svoje predloge za članove. Za članove komisije su izabrani: voditeljka jutarnjeg programa TV Pink, predstavnik Asocijacije medija i novinar Studija B. Rešenje o dodeljivanju sredstava sastoji se od spiska programskih sadržaja i medija koji su sredstva dobili. U obrazloženju odluke navedeno je tek da je komisija održala sastanke 24. novembra, 27. novembra i 1. decembra 2015. godine, da je projekte ocenjivala na osnovu kriterijuma iz konkursa a imajući u vidu njegovu namenu i cilj, kao i to da su zapisnici sa sednice i obrazloženi predlog odluke o raspodeli sredstava dostavljeni direktoru službe za informisanje, koji je na osnovu istih doneo rešenje.

Zakon o javnom informisanju i medijima, u članu 24. stav 4, izričito navodi da se većina članova komisije imenuje na predlog novinarskih i medijskih udruženja, ukoliko takav predlog postoji, i ukoliko predložena lica ispunjavaju zakonom predviđene uslove. U konkretnom slučaju, predlozi najvećih novinarskih i medijskih udruženja u formiranju komisije ignorisani su, a u tu komisiju imenovan je novinar Studija B, medijske kuće koja je, kako se kasnije ispostavilo, dobila više od 50% novca na konkursu, što logično ukazuje na mogući sukob interesa. Podsećamo, Zakon o javnom informisanju i medijima izričito propisuje da se članovi komisije imenuju iz reda nezavisnih stručnjaka za medije i medijskih radnika koji, pored toga što ne obavljaju javnu funkciju, nisu ni u sukobu interesa. Dodatni problem predstavlja obrazloženje rešenja koje je samo formalno, a suštinski ne iznosi razloge na kojima se bazirao izbor projekata, a posebno ne obrazlaže zašto je jedna emisija televizije Studio B dobila više od pola iznosa opredeljenog za konkurs. Zanimljivo je da su pored Studija B, sredstva na konkursu dobili i Hit FM i

Radio Karolina (ukupno 4 miliona dinara), a izdavači obe ove radio stanice su u vlasništvu iste porodice Krdžić, koja je nakon privatizacije postala vlasnik i RTV Studio B.

Iznos opredeljenih sredstava pobuđuje sumnju da je konkurs zapravo i raspisan samo da bi se novac dodelio novim vlasnicima Studija B. Slične sumnje javile su se i povodom dodeljivanja sredstava RTV Kruševac i RTV Kragujevac. Naime, RTV Kruševac je prodat za iznos od 14.000 evra Radoici Milosavljeviću, a kupac, odnosno novi vlasnik po okončanju privatizacije, dobio je na konkursu sredstva u iznosu od 2.100.000 dinara, što je nešto više od 17.000 evra. Od ukupno 7 projekata na kruševačkom konkursu, samo četiri su dobila sredstva, pri čemu je RTV Kruševac dobio četiri puta više sredstava od svih ostalih dobitnika zajedno. U Kragujevcu je konkurs najpre raspisan, pa poništen, a potom je rebalansom gradskog budžeta već privatizovanoj RTV Kragujevac, čiji vlasnik je takođe postao Radoica Milosavljević, dodeljeno 30 miliona dinara po osnovu subvencija, što je u direktnoj suprotnosti sa Zakonom o javnom informisanju i medijima.

Postavlja se pitanje kako sačuvati projektno sufinansiranje, a sprečiti ovakvu neprihvatljivu praksu. Rešenje bi, čini se, trebalo tražiti u tome da se:

- predvide sankcije za neispunjavanje obaveza organa javnih vlasti, a naročito onih koje se odnose na obaveze opredeljivanja sredstava u budžetu za projektno sufinansiranje i raspisivanja javnih konkursa;
- obezbedi transparentnost celog procesa javnog konkursa, od njegovog raspisivanja, pa do donošenja odluke (uključujući tu i objavljivanje zapisnika stručnih komisija, kako bi se javnosti stavio na uvid način na koji je komisija „merila” konkretne projekte u pogledu ostvarivanja javnog interesa);
- adekvatno vrši evaluacija projekta, predviđanjem pravila o evaluaciji, rokovima i ocenama nadležnih državnih organa o tome da li je javni interes u skladu sa projektom ostvaren, što bi i samim organima koji raspisuju konkurse omogućilo da u narednim projektnim ciklusima zahteve na konkursu bolje formulišu.

Pored navedenog, valjalo bi razmisliti i o standardizaciji projektnog sufinansiranja, kako bi se izbegle drastične razlike u konkursima koje raspisuju Republika, Autonomna pokrajina i jedinice lokalne samouprave, što bi se moglo postići i podzakonskim aktom, bez izmene zakona. Takođe, valjalo bi razmotriti i mogućnost uvođenja dvostepenosti u odlučivanje o dodeli sredstava, budući da se tužba u upravnom sporu teško može smatrati delotvornim, a nikako dovoljno brzim pravnim sredstvom. Promene su neophodne i u Registru medija. Pokazalo se da proklamovana transparentnost podataka o novčanim davanjima medijima, u praksi nije zaživela. Na sajtu Agencije za privredne

registre trenutno se mogu videti samo iznosi sredstava, datumi kada su primljena i naznaka da se radi o državnoj pomoći ili davanjima od strane organa javne vlasti. Ne vidi se, međutim, da li je u svakom konkretnom slučaju reč o sredstvima dobijenim po osnovu projektnog sufinansiranja ili na drugi način, a ne vidi se ni od kog organa su sredstva dobijena. Nedostajuće informacije presudne su za ostvarivanje svrhe zbog koje je registracija podataka o državnoj pomoći medijima i predviđena, a to je omogućavanje konzumentima medija da na osnovu uvida u moguće uticaje na uređivačku nezavisnost cene relevantnost informacija koje im konkretan medij plasira.

1.2. Informisanje na manjinskim jezicima

U Novom Sadu je sredinom decembra održana konferencija „*Manjinsko i višejezično informisanje u kontekstu sprovođenja medijskih zakona*“, u organizaciji Nezavisnog društva novinara Vojvodine. Među najvažnijim zaključcima učesnici konferencije istakli su da se u pripremi i izradi seta medijskih zakona nije dovoljno posvetila pažnja informisanju na jezicima nacionalnih manjina, kao i to da su medijski zakoni propustili da prepoznaju vrednost interkulturalnog društva, odnosno međuetničke komunikacije. Pored toga, nadležni državni organi pozvani su da primenjuju odredbe zakona koje se odnose na prenos besplatnih akcija zaposlenima u medijima, da prepoznajući manjinske i višejezične medije civilnog društva, otklone prepreke za njihovo osnivanje i razvoj, kao i da država izmenama zakona obezbedi precizne mehanizme za ostvarivanje informisanja na manjinskim jezicima.

Kao što smo više puta pisali u ovim izveštajima, način na koji je manjinsko informisanje rešeno medijskim zakonima trpeo je određene kritike. Najveći problem nije posledica samo nedostatka političke volje i pogrešne implementaciju zakona, već i nedostataka samih zakonskih rešenja koja su morala više pažnje da posvete održavanju manjinskog informisanja u izmenjenim tržišnim uslovima. Probleme manjinskog informisanje valjalo bi rešavati na više koloseka. Pre svega, obezbeđivanjem suštinske uređivačke autonomije medija koje su posredno osnovali nacionalni saveti nacionalnih manjina, koji, iako zamišljeni kao organi kulturne autonomije, zapravo predstavljaju politička tela koja su nesporno vršila neprimeren uticaj na uređivačku nezavisnost. Ovo pitanje je kompleksno i nije dovoljan jedan član Zakona o javnom informisanju i medijima kako bi ga rešio. Drugi kolosek bi podrazumevao promovisanje i davanje olakšica za nezavisne medije koji informišu na manjinskim jezicima, temeljnijom razradom koncepta medija civilnog sektora i to ne samo u zakonu koji uređuje elektronske medije. Pored toga, valjalo bi razmisliti i o tome da konkursi namenjeni manjinskom informisanju budu odvojeni od drugih konkursa i tretirani kao posebna mera afirmativne akcije u cilju obezbeđivanja

jednakih prava na informisanje građanima koji nisu pripadnici većinskog naroda. Na kraju, pitanje svih pitanja je pronalaženje održivog finansijskog modela za finansiranje ovakvih medija, što ostaje veliki izazov.

2. Zakon o elektronskim medijima

2.1. Izbor kandidata za članove Saveta Regulatornog tela za elektronske medije

U periodu na koji se ovaj izveštaj odnosi još uvek nisu izabrana dva kandidata za mesto u Savetu Regulatornog tela za elektronske medije (REM), a koji bi trebalo da budu izabrani od strane udruženja koja se bave zaštitom dece i slobodom izražavanja, a sam postupak njihovog izbora je bespotrebno kompromitovan i odužen.

Odbor za kulturu i informisanje u novembru je saopštio da je većinom glasova utvrdio listu kandidata i uputio je ovlašćenim predlagačima kako bi postigli dogovor i utvrdili ko će biti dva kandidata o kojima će se Narodna skupština izjasniti. Udruženja su se opredeljivala između Gorana Pekovića (sadašnjeg člana Saveta REM-a), Dalibora Bunjevića, Bojana Molnara, Maje Divac, Snežane Stojanović Plavšić, Dragana Popovića, Milana Antonijevića i Prvoslava S. Plavšića. Udruženja su, na sastanku održanom 10. decembra 2015. godine u Narodnoj skupštini, kao kandidate izabrala Snežanu Stojanović-Plavšić i Milana Antonijevića, a zapisnik sa sastanka potpisali su predstavnici svih prisutnih udruženja. Međutim, na ishod glasanja uloženi su prigovori koje je nadležni odbor trebalo da razmatra na sednici 16. decembra, ali je ta sednica odložena, a u međuvremenu je, na predlog poslanice SNS-a Dušice Stojković, upućen zahtev za autentično tumačenje člana 11. Zakona o elektronskim medijima koji uređuje postupak izbora ovlašćenih kandidata. Član 11. Zakona o elektronskim medijima propisuje da nadležna služba Narodne skupštine obezbeđuje organizacijama koje zajedno čine jedinstvenog ovlašćenog predlagača prostor za održavanje sastanka radi utvrđivanja zajedničkog predloga kandidata, da organizacije dogovorom utvrđuju konačan predlog dva kandidata za člana Saveta, a ako se dogovor ne može postići saglasnošću svih organizacija, konačan predlog zajedničkog kandidata utvrđuje se glasanjem, a kandidat postaje ono lice koje je dobilo najveći broj glasova. U konkretnoj situaciji nije došlo do zajedničkog dogovora svih organizacija, pristupilo se glasanju, a Snežana Stojanović-Plavšić i Milan Antonijevića nesporno su dobili najviše glasova. Mehanizam glasanja bio je takav da je svaka organizacija glasala za po dva kandidata, što je u skladu sa odredbom člana 10 stav 2 Zakona o elektronskim medijima, koji upravo predviđa da svaka organizacija koja ulazi u krug organizacija koje zajedno čine jedinstvenog ovlašćenog

predlagača, kandiduje dva kandidata za člana Saveta. Poslanica Stojković, međutim, predlaže autentično tumačenje kojim bi se organizacije koje ulaze u krug organizacija koje zajedno čine jedinstvenog ovlašćenog predlagača, ako dogovorom ne uspeju da utvrde konačan predlog dva kandidata za člana Saveta, naterale da glasaju za samo jednog kandidata. Prvo što se primećuje je da je tumačenje krajnje slobodno, odnosno da, najblaže rečeno, ne proizilazi iz teksta zakona. Čini se da bi same organizacije koje ulaze u krug organizacija koje zajedno čine jedinstvenog ovlašćenog predlagača, morale da imaju slobodu da same izaberu način na koji će utvrditi predlog dva kandidata. Nažalost, Odbor za kulturu i informisanje podržao je predlog poslanice Stojković, pa će se Skupština o ovom pitanju izjašnjavati u plenumu, a proces izbora je do tada u zastoju. Posebno je sporno što su za člana Saveta koji se bira na predlog ovih ovlašćenih kandidata probijeni svi zakonski rokovi, a dosadašnjem članu Saveta Goranu Pekoviću je mandat u decembru već istekao.

Nažalost, izbor članova Saveta je i u ovom slučaju pokazao nespremnost centara političke moći da se uzdrže od neprimerenih uticaja na sastav Saveta Regulatornog tela za elektronske medije.

S druge strane, članovi nadležnog odbora obavili su razgovore sa kandidatima koje predlažu Autonomna pokrajina Vojvodine i crkve i verske zajednice, što je poslednji proceduralni korak pre nego što se te kandidatske liste upute na glasanje na plenarnoj sednici Skupštine.

2.2. Javna rasprava o Nacrtu predloga strategije razvoja medijskih usluga

U decembru je Regulatorno telo za elektronske medije održalo javnu raspravu o Nacrtu strategije razvoja medijskih usluga. Član 23. Zakona o elektronskim medijima propisuje da će Regulatorno telo za elektronske medije, na osnovu sagledavanja različitih potreba građana i društvenih grupa na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou za informisanjem, obrazovanjem, kulturnim, sportskim i drugim sadržajima, na srpskom i jezicima nacionalnih manjina, u saradnji sa regulatornim telom nadležnim za elektronske komunikacije i telom nadležnim za zaštitu konkurencije, utvrditi Predlog strategije razvoja medijske usluge radija i audio-vizuelnih medijskih usluga u Republici Srbiji za period od sedam godina. U odnosu na Zakon o radiodifuziji, Regulatorno telo za elektronske medije ne donosi Strategiju, nego utvrđuje njen Predlog, koji potom usvaja Vlada.

Nacrt strategije predstavlja obiman dokument (preko 90 strana), koji po prvi put uključuje i prikaz stanja tržišta elektronskih medija, što je veliki pomak u formulisanju ovog strateškog dokumenta. S druge strane, stiče se utisak da je Nacrt formulisan na način da praktično predstavlja nadogradnju i pojašnjenje obaveza Regulatornog tela i pružalaca medijskih usluga koje su već predviđene Zakonom o elektronskim medijima. Takva „konzervacija stanja” strategijom koja bi trebalo više da bude usmerena na budućnost, vrlo brzo može da dovede do toga da Strategija već u narednim godinama bude prevaziđena. Naime, okončani procesi digitalizacije i privatizacije, liberalniji režim za medijske koncentracije, izostanak ograničenja za umrežavanje, a naročito ubrzane tehnološke promene, već su temeljno preoblikovale medijsku scenu, a u narednim godinama te promene mogu da budu još drastičnije i brže. Podsećamo da se Strategija donosi za period od 7 godina, što je nešto što je možda i greška zakonodavca, uzimajući u obzir dinamiku kojom se medijski sektor menja. U takvim zadatim zakonodavnim okvirima smanjen je manevarski prostor REM-a, ali ovo telo ipak mora da ima proaktivan pristup u formulisanju medijske politike u sektoru elektronskih medija, i da pomenute promene prati i blagovremeno inicira izmene Strategije (ali i drugih propisa) u saradnji i uz učešće najbitnijih medijskih aktera, uključujući tu i nove tržišne učesnike, a sve u cilju stalne adaptacije novim tržišnim okolnostima i razvoju tehnologije.

U tom smislu jako je interesantna praksa stvaranja boljeg regulatornog okvira u oblasti elektronskih medija koja se već uspešno sprovodi u Evropskoj uniji u okviru programa *Reffit – Regulatory Fitness and Performance Program*. Ovakva praksa bi, u procesu pridruživanja Srbije EU, mogla da se uspešno implementira i u Srbiji ako Regulatorno telo za elektronske medije bude u tom smislu imalo inicijativu. Suština ovakvog programa, koji bi bio primeren za naše prilike ogledala bi se u:

- konstantnom praćenju razvoja medijskog sektora, a naročito novih tehnologija za distribuciju medijskih usluga;
- mapiranju najvećih izazova koji sprečavaju razvoj slobodnog medijskog prostora, naročito u kontekstu interesa medijskih konzumenata;
- periodičnim analizama tržišta medijskih usluga;
- periodičnim (možda čak i godišnjim) analizama implementacije Zakona o elektronskim medijima, podzakonskih akata, a posebno analizama ostvarenosti ciljeva same strategije;
- uključivanju zainteresovane javnosti u formulisanje preporuka za bolji medijski sektor, poput Green Paper inicijativa u EU.

Ovakav pristup bi na duge staze zaista mogao da doprinese kreiranju povoljnog okruženja za dalji razvoj sektora elektronskih medija, a olakšao bi posao i Regulatornom telu prilikom formulisanja sektorske politike.

2.3. Javna rasprava o Nacrtu uputstva koje se odnosi na vreme emitovanja rijalitija prisilnog okruženja

Nakon Preporuke o vremenu emitovanja rijalitija „*prisilnog okruženja*“, koju je Regulatorno telo za elektronske medije donelo u novembru, u decembru je održana javna rasprava o Nacrtu uputstva sa istom tematikom.

U Nacrtu uputstva navodi se da je Regulatorno telo utvrdilo da se rijaliti programi prisilnog okruženja *odlikuju učestalim, dugim, veoma intenzivnim i veoma detaljnim prikazivanjem scena nasilja, nepristojnog ponašanja, neumerenog konzumiranja alkoholnih pića, golotinje i sl*, te da su zbog toga nepodesni za osobe mlađe od 18 godina, i da će ubuduće morati da se emituju nakon 23h sa odgovarajućom oznakom.

Ono što je sporno u ovom Nacrtu uputstva je da se „*rijaliti prisilnog okruženja*“ nigde ne definišu, nego se samo nabrajaju postojeći rijaliti sadržaji u trenutnoj ponudi nacionalnih televizija (Farma, Parovi, Maldivi, Veliki brat i sl.). Pored toga, ovo uputstvo donosi donekle specifičan režim kada se poredi sa Zakonom o elektronskim medijima i Pravilnikom o zaštiti prava maloletnika u oblasti pružanja medijske usluge. Član 25. stav 2. Zakona o elektronskim medijima propisuje da se Uputstvom *bliže uređuje način na koji Regulator primenjuje odredbe zakona ili drugog propisa koji se odnosi na obaveze u vezi sa programskim sadržajima*. Nacrt uputstva navodi da se njime uređuje način na koji Regulatorno telo primenjuje:

- član 68. stav 6 Zakona o elektronskim medijima, koji glasi: „Programski sadržaji nepodesni za maloletnike mlađe od 16 godina ne smeju da se emituju pre 22,00 sata ni posle 6,00 sati, a nepodesni za maloletnike mlađe od 18 godina, pre 23,00 sata, ni posle 6,00 sati”
- član 7. Pravilnika o zaštiti prava maloletnika u oblasti pružanja medijske usluge (u daljem tekstu: Pravilnik), koji glasi: “Pružalac medijske usluge kategorizuje programske sadržaje koji mogu naškoditi razvoju maloletnika u sledeće kategorije: programski sadržaj nepodesan za maloletnike mlađe od 12 godina; programski sadržaj nepodesan za maloletnike mlađe od 16 godina; programski sadržaj nepodesan za osobe mlađe od 18 godina”

- član 13. Pravilnika, koji se odnosi na merila koje pružalac medijske usluge primenjuje prilikom kategorizacije programa;
- član 14. Pravilnika, koji se odnosi na kategorizaciju programa nepodesnih za mlade od 12 godina;
- član 15. Pravilnika, koji se odnosi na kategorizaciju programa nepodesnih za mlade od 16 godina;
- član 16. Pravilnika, koji se odnosi na kategorizaciju programa nepodesnih za mlade od 18 godina, i
- član 17. Pravilnika, koji se odnosi na bliže određivanje onoga šta se smatra rijaliti sadržajem.

Član 68. stav 10. Zakona o elektronskim medijima propisuje da su pružaoci medijske usluge *dužni da jasno označe programe koji su u stanju da ugroze maloletnike ili su za njih neprikladni, kao i da na to upozore staratelje*. Polazeći od odredbi Pravilnika, koji je sam REM usvojio, obaveza označavanja programa je primarno obaveza pružalaca medijske usluge. Član 7. Pravilnika izričito predviđa da programske sadržaje koji mogu naškoditi razvoju maloletnika kategorizuje pružalac medijske usluge, a ne REM. Član 68. stav 5. ZEM propisuje da REM, na zahtev pružaoca medijske usluge, daje mišljenje o usklađenosti određenog programskog sadržaja sa pravilima o zaštiti maloletnika, odnosno uslovima da se taj sadržaj učini dostupnim (vreme emitovanja, način najave i sl.).

Zbog svega navedenog ovde se zapravo ne radi o bližem uređivanju načina na koji Regulator primenjuje odredbe zakona i pomenutog Pravilnika, nego se propisuje obaveza za pružaoce medijske usluge, koja ni u Zakonu ni u Pravilniku ne postoji, da rijaliti programe prisilnog okruženja uvek i stalno označavaju kao nepodesne za mlade od 18 godina. Nije sporno da pružaoci medijske usluge moraju da poštuju obaveze koje se odnose na kategorizaciju programa, nije sporan ni osnov za propisivanje Uputstva, ali je način na koji je ono formulisano mogao da bude drugačiji. Na primer, Uputstvo je moglo da potvrdi da kategorizacija programskih sadržaja i dalje ostaje obaveza pružalaca medijske usluge, da će REM i dalje, na zahtev pružaoca medijske usluge, davati mišljenje o usklađenosti određenog programskog sadržaja sa pravilima o zaštiti maloletnika, odnosno uslovima da se taj sadržaj učini dostupnim, te da se polazeći od toga *bliže urediti* da će REM rijaliti sadržaje prisilnog okruženja, ako ih pružalac medijske usluge neadekvatno kategorizuje, po pravilu (jako je bitno izbeći generalizacije) smatrati nepodesnim za osobe mlade od 18 godina. Pri navedenom je bilo nužno definisati šta REM smatra rijaliti sadržajima prisilnog okruženja, na način da to ne bude tek lista do sada emitovanih takvih programa. Takođe nije jasno da li je pojam prisilno okruženje

samo pokušaj prevoda engleskog termina *confined environment*, koji bi možda mogao biti adekvatnije preveden tako da obuhvati slučajeve u kojima nema prisile, ali ima izolacije i ograničene interakcije sa spoljnim svetom, što sve nesumnjivo utiče na ponašanje učesnika, i to na način da se sa velikom dozom izvesnosti može pretpostaviti da će doći do nasilja, patnje i drugih posledica nasilja, agresivnosti, neumerenog konzumiranja alkoholnih pića, pušenja, itd.