

II MONITORING IMPLEMENTACIJE POSTOJEĆIH ZAKONA

1. Zakon o javnom informisanju

1.1. Implementacija Zakona o javnom informisanju, obrađena je jednim delom i kroz odeljak o slobodi izražavanja.

1.2. Ustavni sud je, na sednici održanoj 22. jula, odlučivao o ustavnosti Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom informisanju usvojenog 31. avgusta prošle godine. Podsetimo, predlog za ocenu ustavnosti ovog Zakona, žestoko kritikovanog u stručnoj javnosti, podneo je zaštitnik građana Saša Janković, a mimo ovog predloga, za pokretanje postupka povodom istog Zakona podnete su još tri inicijative. Iz saopštenja na sajtu Ustavnog suda Srbije, od 22. jula 2010, proizilazi da je Sud utvrdio da veći deo odredbi ovog Zakona nije u saglasnosti sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima. Odluka Ustavnog suda Srbije do zaključenja ovog Izveštaja nije objavljena u Službenom glasniku Srbije.

Prvo, Ustavni sud je našao da je odredba koja propisuje da javno glasilo može osnovati samo domaće pravno lice, a ne i fizičko lice ili strano pravno lice, nesaglasna sa odredbom člana 50. Ustava koja utvrđuje slobodu svakoga da bez odobrenja, na način predviđen zakonom, osniva novine i druga sredstva javnog obaveštavanja, te da je nesaglasna i sa odredbama članova 10. i 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i člana 19. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

Dalje, Ustavni sud je našao da su odredbe koje nalažu obaveze javnom tužiocu i sudu, u vidu određivanja mera koje ti organi imaju preduzeti u postupku za privredni prestup, nesaglasne sa odredbama čl. 4, 142. i 156. Ustava koje utvrđuju da je pravni poredak jedinstven, da uređenje vlasti počiva na podeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, da je sudska vlast nezavisna, da su sudovi samostalni i nezavisni u svom radu, da je javno tužilaštvo samostalni državni organ koji goni učinioce krivičnih i drugih kažnjivih dela. Ustavni sud je, imajući u vidu da je sistem odnosa u oblasti privrednih prestupa već uređen Zakonom o privrednim prestupima, našao da propisivanje drugačijih pravila postupka u toj oblasti kaznenog prava, ima za posledicu povredu principa jedinstva pravnog poretka kao i načela jednakosti pred zakonom zajemčenog članom 21. Ustava. Podsećanja radi, Ustavni sud ovde misli na odredbe Zakona kojima se javnom tužiocu nalaže da traži izricanje mere privremene obustave delatnosti izdavanja javnog glasila u slučaju izdavanja javnog glasila koje nije upisano u

Registar, odnosno odredbe kojima se postupajućem sudu nalaže da u roku od 12 sati od podnošenja predloga javnog tužioca izrekne osnivaču javnog glasila meru privremene obustave delatnosti izdavanja javnog glasila i pre pravosnažnog okončanja postupka, kao i odredbe kojom se postupajućem sudu nalaže da uz novčanu kaznu za privredni prestup obavezno izriče i zaštitnu meru zabrane obavljanja delatnosti izdavanja javnih glasila. Ustavni sud je našao i da je, propisivanjem obaveze izricanja mere privremene obustave delatnosti izdavanja javnog glasila za slučaj neupisivanja u Registar javnih glasila, upisivanje u Registar dobilo karakter konstitutivnog elementa postupka osnivanja javnog glasila što je nesaglasno odredbi člana 50. Ustava, kao i odredbama člana 10. Evropske konvencije i člana 19. Međunarodnog pakta.

Pored toga, Ustavni sud je našao i da su odredbe koje propisuju sankcije za privredne prestupe i prekršaje u vidu novčanih kazni za osnivača, odgovorno lice u osnivaču i odgovornog urednika javnog glasila, kao i odredbe koje propisuju obavezu suda da izrekne zaštitnu meru zabrane obavljanja delatnosti izdavanja javnih glasila odnosno obavezu da izrekne uslovnu osudu, u nesaglasnosti sa načelima jedinstva pravnog poretka, jednakosti svih pred Ustavom i zakonom, načelom podele vlasti i nezavisnosti sudstva, zajemčenom slobodom medija i zajemčenim pravom na pravnu sigurnost u kaznenom pravu, kao i da su propisanim sankcijama povređena i ustavna načela iz člana 20. Ustava koja određuju uslove odnosno granice za zakonsko ograničavanje ljudskih i manjinskih prava i sloboda, kakvi su inače, sadržani i u odredbama člana 10. Evropske konvencije. Na ovaj način, Sud je zapravo potvrdio kritiku da su Zakonom uvedene novčane kazne previsoke, odnosno da su nesrazmerne svrsi ograničenja koja je, u meri u kojoj jeste legitimna, mogla biti postignuta manjim zadiranjem u suštinu prava na slobodu izražavanja.

Sud je odbio predlog i nije prihvatio inicijative u odnosu na odredbe Zakona koje propisuju da se javno glasilo upisuje u Registar javnih glasila; koje propisuju zabranu za osnivača da raspolaže pravom na javno glasilo ili pravom na izdavanje javnog glasila i ništavost takvog ugovora; koje propisuju zabranu da se, do isteka jedne godine od dana kad je javno glasilo prestalo da postoji, ili je prestalo njegovo štampanje ili izdavanje, pod istim ili sličnim imenom osnuje novo javno glasilo; koje propisuju da Registar javnih glasila vodi Agencija za privredne registre; propisuju obaveze te Agencije prema Ministarstvu kulture, kao i obaveze koje se tiču dostavljanja podataka Ministarstvu kulture o osnivačima javnih glasila u postupku prinudne naplate, jer je ocenio da ne sadrže povredu prava zajemčenih Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima.

U delu u kome su inicijative za pokretanje postupka išle dalje od predloga za ocenu ustavnosti zaštitnika građana, Sud je prihvatio inicijativu i pokrenuo postupak za ocenjivanje ustavnosti odredbi koje propisuju da ministar kulture bliže uređuje način vođenja registra javnih glasila, kao i obaveze osnivača javnih glasila da podnesu prijave za upis u Registar, jer je ocenio da se osnovano postavlja pitanje saglasnosti ovlašćenja datog ministru sa Ustavom.

Pravna posledica ovakve odluke Ustavnog suda jeste da će odredbe Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom informisanju iz 2009. godine, koje su ocenjene neustavnim, prestati da važe danom objavljivanja odluke u Službenom glasniku Republike Srbije.

Iako je odluku Ustavnog suda moguće ceniti i kao veliki demokratski pomak i značajno dostignuće na polju zaštite prava na slobodu izražavanja u Srbiji, iza nje ostaje gorak ukus. Osnovano se, naime, postavlja pitanje zašto je ovakav Zakon uopšte morao biti donet, kada je od samog njegovog usvajanja svima bilo jasno da je neustavan. Da paradoks bude još veći, odredbe ovog Zakona, osim što je uveden Registar javnih glasila, u praksi i nisu zaživele. Jedine njegove posledice su izgubljena godina za srpsku medijsku scenu u dokazivanju njegove očigledne neustavnosti i narasla autocenzura u strahu od njegove eventualne primene.

2. Zakon o radiodifuziji

2.1. Implementacija Zakona o radiodifuziji biće obrađena u ovom izveštaju u jednom delu i kroz odeljak koji se bavi monitoringom rada nadležnog regulatornog tela, Republičke radiodifuzne agencije.

2.2. Savet Republičke radiodifuzne agencije saopštio je 12. jula, da je razmatrajući godišnji obračun za proteklu godinu utvrdio da su ukupno ostvareni prihodi Agencije veći od ostvarenih rashoda. Savet je, navodi se u saopštenju, na ime ostvarene razlike uplatio 139 miliona dinara u budžet Republike Srbije. Razlika sredstava će, kako se navodi, shodno Zakonu o radiodifuziji, biti raspoređena na jednake delove, za unapređenje i razvoj kulture, zdravstva, prosvete i socijalne zaštite.

Prihod Republičke radiodifuzne agencije čine sredstva ostvarena od naknade koju emiteri plaćaju za dozvole za emitovanje programa. U slučaju da Agencija ne ostvari planirani prihod iz tog izvora, Zakon o radiodifuziji predviđa da se nedostajuća sredstva obezbeđuju iz budžeta

Republike Srbije. U skladu sa članom 34. stav 7. Zakona, ukoliko su ukupno ostvareni prihodi od naknade koji plaćaju emiteri veći od rashoda Agencije, razlika se uplaćuje na račun budžeta Republike Srbije i raspoređuje na jednake delove, za unapređenje i razvoj kulture, zdravstva, prosvete i socijalne zaštite. Smisao ove odredbe nije, međutim, propisivanje obaveze za Republičku radiodifuznu agenciju da iz godine u godinu donosi finansijske planove koji predviđaju enormno više prihode od rashoda. Naprotiv, namera zakonodavca pri propisivanju obaveze plaćanja naknade za emitovanje, bila je da se iz tog izvora pokriju troškovi regulacije, to jest da se na taj način obezbedi finansijska nezavisnost Agencije od izvršne vlasti. Suprotno ovakvoj nameri zakonodavca i suprotno načelima regulisanja odnosa u ovoj oblasti, utvrđenim Zakonom o radiodifuziji, kojima se insistira na razvoju i podsticajima stvaralaštva u oblasti radija i televizije u Srbiji, RRA održavanjem naknada na nerazumno visokom nivou zapravo finansijski opstruira rad medija. Sve ankete rađene među medijskim profesionalcima u Srbiji, ukazuju da oni kao najozbiljniji teret i prepreku finansijskoj samoodrživosti medijskog sektora prepoznaju previsoke naknade za emitovanje programa i previsoke naknade kolektivnih organizacija za zaštitu autorskog i srodnih prava. U kojoj meri su ove naknade previsoke svedoči i činjenica da u periodu najteže krize u medijskom sektoru, kada već treću uzastopnu godinu prihodi medija od oglašavanja padaju za po bar 20% na godišnjem nivou, RRA iz naknada koje naplaćuje od emitera i dalje preliva milionske iznose u budžet, a pojedine kolektivne organizacije ponosno objavljuju da su vlasnicima prava koja štite podelila za četvrtinu novca više nego lane. Zato odluka RRA da prenese višak naplaćenih sredstava u budžet, iako na prvi pogled u skladu sa Zakonom, makar u meri da RRA razliku npr. ne bi smela da podeli kao bonuse svojim zaposlenima ili članovima Saveta, zapravo je sa njim duboko u raskoraku, jer može da ukazuje da Savetu RRA cilj regulacije zapravo nije da obezbedi zadovoljavanje potreba građana za kvalitetnim medijskim sadržajima, već da na uštrb takvih potreba građana, medije dodatno oporezuje zarad punjenja budžeta.

2.3. Mediji su početkom jula preneli da je Aleksandar Tijanić ponovo izabran za direktora RTS-a. Navedeno je i da je za Tijanića glasalo sedam, a da su protiv bila dva člana Upravnog odbora javnog servisa. Tijanić je na funkciji već šest godina, a prema izjavi koju je dao Tanjugu, rezultat od 7 glasova u Upravnom odboru za njegov izbor, obavezuje ga da izdrži i naredne četiri godine u nadi da će, kako kaže, opravdati poverenja gledalaca.

Izbor generalnog direktora Radiodifuzne ustanove Srbije je, u skladu sa Zakonom o radiodifuziji, u okviru nadležnosti Upravnog odbora ustanove, koji ima 9 članova. Članove Upravnog odbora imenuje i razrešava Republička radiodifuzna agencija, iz redova novinara i afirmisanih stručnjaka za medije, menadžment, pravo i finansije, kao i drugih uglednih

ličnosti. Članovi Upravnog odbora ne mogu biti poslanici, članovi Saveta RRA, članovi republičke ili pokrajinske Vlade, niti imenovana ili postavljena lica u organima izvršne vlasti ili republičkim, odnosno pokrajinskim organima, kao ni funkcioneri političkih stranaka. Zakon izričito predviđa da Upravni odbor imenuje i razrešava generalnog direktora Radiodifuzne ustanove Srbije dvotrećinskom većinom od ukupnog broja članova, pri čemu odluku o imenovanju donosi nakon sprovedenog javnog konkursa. Interesantno je, ali i krajnje problematično, da punih mesec dana od izbora, kome jeste prethodio javni konkurs, obrazložena odluka Upravnog odbora o ponovnom imenovanju Tijanića i razlozima koji su članove odbora rukovodili prilikom donošenja takve odluke, nisu objavljeni. Po saznanjima autora ovog izveštaja, obrazloženu odluku o izboru Aleksandra Tijanića nisu dobili ni drugi kandidati koji su se prijavili na javni konkurs, a koje Upravni odbor nije izabrao. Dodatno, ružnu sliku o netransparentnosti u radu Upravnog odbora javnog servisa, upotpunjuje i činjenica da se izveštaji ili zapisnici sa njegovih sednica već godinu i po dana ne postavljaju na Internet prezentaciji RTS-a, odnosno da je poslednja sednica Upravnog odbora sa koje je zapisnik dostupan javnosti, održana još 26. januara prošle godine.

3. Zakon o zaštiti konkurencije

U odsustvu posebnog zakona o medijskoj koncentraciji, mimo pravila koja se odnose na elektronske medije i unakrsno medijsko vlasništvo koja su sadržana u Zakonu o radiodifuziji, u periodu na koji se ovaj izveštaj odnosi, imali smo dva slučaja u kojima je, u odnosu na preuzimanja i fuzije u medijskom sektoru, primenjen opšti Zakon o zaštiti konkurencije koji sadrži pravila koja se tiču koncentracija nevezano za sektor u kome se one dešavaju.

Prvi slučaj odnosi se na kreiranje zajedničke kompanije Ringier Axel Springer Media AG sa sedištem u Švajcarskoj, u okviru koje su švajcarski Ringier AG i nemački Axel Springer AG, objedinili svoje investicije u Istočnoj Evropi. Axel Springer je u novu kompaniju uneo svoje operacije u Poljskoj, Češkoj i Mađarskoj, a Ringier svoje u Srbiji, Slovačkoj, Češkoj i Mađarskoj. Vest, kao i informaciju da je transakciju, između ostalih, odobrila i Komisija za zaštitu konkurencije Republike Srbije, našavši da ona neće ograničiti ovdašnju konkurenciju, preneo je Blic, najtiražniji dnevni list nove Ringier Axel Springer Media grupe u Srbiji.

Istovremeno, povodom problematičnog preuzimanja Novosti, oglasila se i Komisija za zaštitu konkurencije Republike Srbije. O ovom slučaju smo pisali u našim prethodnim izveštajima, gde smo preneli i izjavu ministra unutrašnjih poslova Srbije Ivice Dačića da je policija po nalogu tužilaštva pokrenula istragu u vezi privatizacije ove medijske kuće, kao i saopštenje

nemačke WAZ medijske grupe da je preuzela austrijsku kompaniju Ardos Holding GmbH, koja je jedan od akcionara Novosti, kao jedan od mehanizama kroz koji namerava da proda svoje učešće u Novostima i tako ostvari najavljeni izlazak sa srpskog tržišta. Komisija se naime, u polemiku između posloводства Novosti i WAZ-a o tome da li se njeno ćutanje po zahtevu WAZ-a za preuzimanje Novosti iz januara 2010. godine može smatrati odobrenjem koncentracije, uključila kroz izjavu svoje predsednice, Dijane Marković Bajalović, koja je za Betu potvrdila da je WAZ obavešten od strane Komisije da koncentracija nije odobrena. WAZ, naime, u Srbiji ima učešće i u beogradskoj Politici, kao i u novosadskom Dnevniku, a isključivi je vlasnik i distributivne mreže Štampa sistem. WAZ je prethodno tvrdio da je u januaru 2010. godine, nakon stupanja na snagu novog Zakona o zaštiti konkurencije, podneo novi zahtev za odobrenje koncentracije, te praktično odustao od zahteva podnetog po starom Zakonu u septembru prošle godine. Iz te činjenice, WAZ je izvlačio zaključak da je propuštanjem Komisije da o zahtevu iz januara odluči u roku od četiri meseca, koncentracija zapravo prećutno odobrena, što novim Zakonom zaista i jeste predviđeno. Iz izjave Dijane Marković Bajalović, međutim proizilazi, da je stav Komisije da se u ovom slučaju sve vreme radi o istom postupku, pokrenutom septembra 2009. godine po starom Zakonu o zaštiti konkurencije, koji se, u skladu sa prelaznim i završnim odredbama novog Zakona, ima i završiti po istom zakonu po kojem je i započet.

Ne ulazeći u tumačenje toga ko je u konkretnom slučaju u pravu, WAZ sa jedne, ili posloводство Novosti i Komisija za zaštitu konkurencije sa druge strane, podsetićemo da su upravo predstavnici izdavača najvećih štampanih medija svojevremeno bili najozbiljniji kritičari usvajanja Zakona o medijskoj koncentraciji. U odsustvu posebnih pravila koja regulišu objedinjavanje vlasništva štampanih medija, koja u odnosu na elektronske medije postoje u Zakonu o radiodifuziji i koja su dosta restriktivnija od opštih pravila Zakona o zaštiti konkurencije, danas u Srbiji realno imamo situaciju u kojoj je tržište štampanih medija u određenoj meri konsolidovano, za razliku od tržišta elektronskih medija, koje realno karakteriše preveliki broj medija i preveliki broj vlasnika medija. Polazeći od činjenice da koncentracija i u medijskom sektoru, kao i u bilo kom drugom, ima i pozitivne, a ne samo negativne aspekte, konsolidacija tržišta elektronskih medija svakako je jedno od pitanja koje zahteva ozbiljno razmatranje u budućnosti.