

III MONITORING PROCESA USVAJANJA NOVIH ZAKONA

Početak avgusta Ministarstvo kulture i informisanja je na svojoj Internet prezentaciji objavilo Nacrte zakona o elektronskim medijima i zakona o javnim medijskim servisima, uz obrazloženje da to čini u cilju pripreme javne rasprave o ovim aktima. Deo javnosti reagovao je na taj čin Ministarstva kritikujući netransparentnost i nedemokratskost procedure u kojoj se medijski zakoni pišu, odnosno donose, budući da se radilo o bitno drugačijim nacrtima u odnosu na one koje je izradila Radna grupa Ministarstva. Nažalost, izostala je kvalitativna analiza ovih nacrti, koji, iako imaju pojedine veoma sporne odredbe, u pojedinim delovima predstavljaju korak napred u odnosu na nacрте Radne grupe. S druge strane, nije jasan argument da su nacrti donošeni netransparentno, s obzirom na to da je Radna grupa svoj rad završila početkom maja, te da je posle toga samo nadležno ministarstvo imalo ovlašćenja da formuliše Nacrt jer je, u krajnjoj liniji, ono odgovorno za sprovođenje politike u oblasti medija i informisanja. Dakle, postupak Ministarstva sa pravnog stanovišta nije sporan, a pitanje legitimnosti je potpuno drugo pitanje i nažalost odgovara stanju kulture transparentnosti u donošenju zakona, koja je usko vezana za demokratsko sazrevanje društva. Pitanje transparentnosti i demokratskosti postupka usvajanja medijskih zakona jeste jako bitno, ali je bitno i to da se ovi zakoni, čije usvajanje kasni već pet meseci, što pre donesu. Ne ulazeći dalje u polemiku oko transparentnosti postupka, činjenica je da je Ministarstvo moralo makar da se potruži oko toga da obrazloži pobude iz kojih je menjalo pojedina rešenja iz ranijeg nacrti, kako se u javnosti ne bi stvarao utisak da je Nacrt menjan u cilju zadovoljavanja bilo čijih pojedinačnih interesa. Kako god, pokušaćemo da skrenemo pažnju na pojedine odredbe koje mogu imati jake implikacije na medijsko tržište, ali i na slobodu izražavanja uopšte.

3.1. Nacrt zakona o elektronskim medijima

Osnova za izradu Nacrti zakona o elektronskim medijima je Direktiva EK o audio-vizuelnim medijskim servisima. Nacrt u velikoj meri prati tu Direktivu, ali pojedina rešenja Direktive implementira na takav način da se nezavisnom regulatoru (RRA) daju prevelika ovlašćenja. Odredba člana 24 stav 3 Nacrti zakona predviđa da Regulator sprovodi kontrolu nad elektronskim izdanjima (u smislu Zakona o elektronskim medijima), izuzev ako je reč o elektronskim izdanjima štampanih medija i samostalnim elektronskim izdanjima nad kojima nadzor vrši ministarstvo nadležno za poslove informisanja. To konkretno znači da kontrolu nad Internet portalima radio i TV emitera, u kontekstu ostvarivanja obaveza iz Zakona o elektronskim medijima (zaštita maloletnika, zabrana govora mržnje i sl.), ostvaruje RRA, dok sličnu kontrolu nad samostalnim elektronskim izdanjima i onlajn verzijama štampanih glasila vrši Ministarstvo. Čini se da su oba rešenja sporna. Naime, nije sporno to da se interesi poput zaštite maloletnika, zabrane govora mržnje i sl. moraju štiti, ali je sporno zasnivanje

nadležnosti nad onlajn izdanjima, jer ono ima značajne implikacije na zaštitu prava na slobodu izražavanja na Internetu, i to bez opravdanog razloga. Pravo na slobodu izražavanja može se ograničavati samo ako je to propisano zakonom i ako je neophodno u demokratskom društvu i to radi zaštite najvažnijih interesa tog društva (nacionalna bezbednost, javno zdravlje, prava i slobode drugih i sl.), uz obavezno postojanje srazmernosti između mere ograničenja i cilja koji treba da se postigne, a to su standardi koje je i Republika Srbija svojim članstvom u Savetu Evrope, kao potpisnica Evropske konvencije o ljudskim pravim i osnovnim slobodama, prihvatila. Sporno je pre svega to kako Ministarstvo kulture i informisanja može da vrši nadzor nad ostvarivanjem obaveza iz Zakona o elektronskim medijama kada je reč o onlajn verzijama štampanih izdanja ako to ovlašćenje nema prema štampanim verzijama tih medija? Ovo pitanje je jako bitno zato što su štampana izdanja regulisana na potpuno drugačiji način, pa se može kreirati situacija u kojoj za identičan sadržaj u štampanoj i elektronskoj formi na Internetu važe različiti režimi. S druge strane, sporno je i ovlašćenje RRA da vrši kontrolu nad Internet portalima radio i TV stanica zato što priroda sadržaja Internet portala elektronskih medija može biti potpuno drugačija od prirode klasične usluge TV-a i radija i između njih nije uvek moguće povlačiti paralele. Internet portali emitira radio i TV stanica u Srbiji u praksi su slični Internet portalima štampanih medija i samostalnim Internet izdanjima. Svi oni, po pravilu, sadrže vesti, linkove na odgovarajuće video sadržaje, komentare i slično. Sa širokim ovlašćenjima predviđenim Nacrtom, a polazeći od legitimnog interesa zabrane govora mržnje ili zaštite maloletnika, RRA može kreirati mehanizme koji bitno ograničavaju slobodu izražavanja ili dovode do autocenzure, što je, imajući u vidu prirodu i značaj Interneta kao medija, veoma opasno. Takođe, nije jasno ni to koja je intencija zakonodavca kad je reč o uvođenju ovakve kontrole. Da li je zaista neophodno da se onlajn mediji na silu uvode u kalupe u kojima tretiramo tradicionalne medije? Ako se pažljivo analizira regulativa u regionu, nesumnjiva je tendencija jačanja mehanizama kontrole medija na Internetu. U Hrvatskoj i Crnoj Gori uvedena je obaveza registracije tzv. elektronskih publikacija, što uzrokuje brojne probleme. Takođe, treba jasno napomenuti i to da se Direktiva o audiovizuelnim medijskim uslugama, kao što joj i ime govori, odnosi pre svega na audiovizuelne medijske usluge, kako linearne (televizija), tako i nelinearne (usluge na zahtev). Direktiva dozvoljava zemljama članicama da opseg primene proširi i na druge medijske usluge, ali se postavlja pitanje mere u kojoj je opseg primene Direktive, makar u Srbiji, celishodno širiti dalje od radija. Ministarstvo je javnosti ostalo dužno da objasni koji ga razlozi navode na to da na taj način zadire u ostvarivanje slobode izražavanja na Internetu. Pored toga, pojedine odredbe Nacrta zakona teško su primenjive na Internet medije. Na primer, član 27 Nacrta, koji predviđa mehanizam prijave nedoličnog sadržaja i postupanje RRA po takvoj prijavi, propisuje rok za podnošenje prijave koji traje 30 dana od dana premijernog ili ponovljenog emitovanja spornog sadržaja. Sadržaj se na Internet strani skladišti na serveru i traje neodređeno vreme, što otvara mogućnost da se Internet portali medija prijavljuju za „nedolični sadržaj” bez vremenskog ograničenja, odnosno i nakon isteka rokova koji važe za emitovanje istih sadržaja na radiju ili televiziji. Takođe, ostaje potpuno otvoreno pitanje tretmana korisnički generisanog sadržaja na sajtovima elektronskih medija, budući da regulator za radiodifuziju

nema nikakva iskustva koja bi mogla biti primenjiva na takav vid interaktivnosti. Pitanje odgovornosti za komentare koji se objavljuju na portalima medija predmet je diskusije i u stranoj stručnoj javnosti, tako da rešenja i jedinstvenog odgovora na pitanje kako je regulisati nema ni na globalnom nivou. Ovakvi – korisnički generisan sadržaji – povlače čitav niz pitanja. Da li je komentar deo objavljene vesti? Da li portal, kao posrednik u komunikaciji, može da odgovara za korisnički generisan sadržaj? Na kraju, da li je sadašnji sistem moderacije komentara uspešan ili možda predstavlja jedan vid cenzure? Na sva ova pitanja tek treba dati odgovor. Sa svakim novim pitanjem otvara se nova kontroverza, pa je ta pitanja neophodno rešavati širim konsenzusom stručne, ali i opšte javnosti, imajući u vidu i potrebu održavanja „demokratičnosti” Interneta, koja je u interesu svakog individualnog korisnika. Pored toga, jako zadiranje u slobodu izražavanja u ovom smislu može da utiče i na biznis modele medija, pa će, osim implikacija po slobodu izražavanja, biti pogođeno i medijsko tržište, čija je vrednost i ovako u konstantnom padu.

U Nacrtu zakona sporno je i nerazdvajanje funkcije predsednika Saveta regulatora od funkcije direktora službi koje obavljaju stručne i tehničke poslove za potrebe rada Agencije. Radna grupa je u prethodnoj verziji Nacrta stajala na suprotnom stanovištu. Osim toga što rešenje koje predviđa spajanje funkcija izgleda nedemokratsko i što daje prevelika ovlašćenja jednoj osobi, čini se, iz prakse dosadašnjeg rada RRA, da okolnost u kojoj su predsednici Saveta istovremeno bili direktori Agencije nije donela nikakvu posebnu vrednost regulaciji radiodifuzije u Srbiji. S druge strane, čini se da bi razdvajanje funkcija moglo da doprinese operativnosti Agencije na dnevnom nivou, te izgradnji i jačanju njenih kapaciteta. Za razdvajanje funkcija opredelile su se i druge zemlje u regionu, poput Hrvatske i Crne Gore. Takođe, evropska praksa nekonvergentnih regulatora, odnosno regulatora koji nemaju istovremeno nadležnosti i u odnosu na elektronske komunikacije, ide u smeru razdvajanja ovih funkcija. Suprotno rešenje otvara prostor uzurpaciji isuviše velikih ovlašćenja od strane jednog lica, te potencijalno i pretvaranju savetodavnih i tehničkih službi regulatornog tela u savetodavne i tehničke službe jednog čoveka.

Poseban nedostatak Nacrta zakona o elektronskim medijima, koji je Ministarstvo kulture i informisanja objavilo početkom avgusta, predstavlja sistemska neujednačenost kriterijuma za ocenjivanje nedozvoljene medijske koncentracije u odnosu na one predviđene Nacrtom zakona o javnom informisanju i medijima koji je već prošao javnu raspravu. U odnosu na prethodne nacрте, Ministarstvo je u tekstu koji je sačinila radna grupa najviše intervenisalo ovde, propisujući nove pragove nedozvoljene medijske koncentracije koji su rigidniji i od onih u važećem Zakonu o radiodifuziji. U prvobitnim nacrtima medijskih zakona sva pravila o medijskoj koncentraciji nalazila su se u Nacrtu zakona o javnom informisanju i medijima, a potom su iz poslednje verzije tog nacrta izostavljene odredbe koje se odnose na elektronske medije, da bi na kraju nova rešenja u Nacrtu zakona o elektronskim medijima predstavljala zapravo pravi „kopernikanski” obrt u odnosu na sve

ono što se po ovom pitanju moglo čuti poslednjih godina, još od (nikad usvojenog) Nacrta zakona o javnosti i nedozvoljenom objedinjavanju medijskog vlasništva iz 2008. godine. Ukratko, za razliku od zabrane vertikalne integracije izdavača štampanih medija i distributera štampe, Nacrt zakona o elektronskim medijima dopušta vertikalnu integraciju emitera i vlasnika kablovskih ili drugih distributivnih sistema. Takođe, u situaciji u kojoj predstojeća digitalizacija zemaljskog emitovanja treba da otvori više prostora u etru u odnosu na analogno doba, predlažu se stroža ograničenja medijske koncentracije od onih koja postoje danas, kada je terestrijalna frekvencija daleko oskudniji resurs. Takođe, stroža ograničenja u zemaljskom emitovanju nisu praćena i strožim ograničenjima u kablovskom emitovanju, iako je broj domaćinstava koja primaju TV signal preko zemaljskog prenosa, po zvaničnom podacima RATEL-a za 2012. godinu, pao na oko 40 %, sa tendencijom daljeg opadanja. Ovo, zapravo, kreira situaciju u kojoj Ministarstvo, u cilju navodne zaštite medijskog pluralizma, pokazuje nameru da strožim pravilima štiti taj pluralizam u sve manje značajnom terestrijalnom prijemu, a zanemaruje ga u sve zastupljenijem kablovskom, IPTV, odnosno satelitskom DTH prijemu. Ako ovakva rešenja budu prošla, posledica je sledeća – isti vlasnik neće moći da ima više kanala koji bi bili dostupni manjini građana, ali će moći da ima gotovo neograničen broj kanala koji bi bili dostupni većini građana. Preregulisanje načina prenosa, koji je izgubio svoj dominantan karakter, a u bliskoj budućnosti izgubiće i svojstvo oskudnog resursa, uz istovremenu deregulaciju dominantnog načina prenosa i otvaranje prostora daljoj vertikalnoj integraciji medija i telekomunikacionih operatora, teško da može doneti bilo šta dobro.

3.2. Nacrt zakona o javnim medijskim servisima

Nacrt zakona o javnim servisima izazvao je polemike u jednom delu javnosti, te je ubrzo povučen sa sajta Ministarstva. Formirana je nova mini-radna grupa, koja je trebalo da otkloni njegove nedostatke. Ono je što je u Nacrtu posebno bilo sporno jeste budžetsko finansiranje javnih medijskih servisa. Nažalost, nisu imali efekta brojni argumentovani prigovori, niti ukazivanja na negativne primere iz međunarodne prakse, koji pokazuju kako je finansiranje iz budžeta omogućilo visok stepen političkog uticaja na uređivačku politiku javnih servisa i na njihovo dalje zaduživanje. Pored toga, budžetsko finansiranje u Nacrtu nije uređeno na način koji bi bio u skladu sa evropskim standardima – nije isključena mogućnost uslovljavanja i političkih pritisaka prilikom svake pojedinačne uplate, a predviđeno je da se sredstva uplaćuju mesečno. Pri tom, ni datumi do kojih se vrši isplata nisu precizirani, niti su predviđeni mehanizmi koji bi omogućili da kriterijumi na osnovu kojih bi se utvrđivali iznosi za uplatu javnim servisima budu objektivni, unapred poznati, javni i usklađeni sa najboljom međunarodnom, a pre svega evropskom praksom. Takođe, Nacrt je potpuno zanemario Medijskom strategijom predviđen princip balansiranja prihoda iz javnih i iz komercijalnih izvora. Podsetimo, Medijskom strategijom bilo je predviđeno ograničavanje prihoda javnih servisa iz

komercijalnih izvora, kada prihodi po osnovu pretplate dostignu nivo dovoljan za ostvarivanje osnovnih funkcija javnih servisa.

Nadležnosti Republičke radiodifuzne agencije koje se tiču ostvarivanja programskih funkcija javnih servisa takođe su sporne. Iako su odredbe o monitoringu programa javnih servisa, koji vrši Agencija, kao instrument kontrole na mestu, u nekim rešenjima sporno je to kako se taj monitoring ostvaruje, odnosno kakva je svrha postupaka koji se protiv javnih servisa pokreću zbog neizvršavanja programskih funkcija. Na primer, javni servisi moraju da dostavljaju Agenciji pritužbe na svoj rad koje primaju od gledalaca i slušalaca, kao i izjašnjenja po tim pritužbama, ali nije jasno utvrđeno šta Agencija sa tim pritužbama i izjašnjenjima radi. Takođe, zabranjuju se uticaji na nezavisnost uređivačke politike javnih servisa, što je dobro, ali se ne propisuje na koji način Radiodifuzna agencija reaguje ukoliko oceni da je do takvih uticaja došlo. Povrh svega, zakon nema odgovarajuće kaznene odredbe, pa tako ne postoje sankcije ni u slučaju u kome javni servis krši svoje obaveze, niti u slučaju u kome RRA ne vrši svoja ovlašćenja.

Član 15 Nacrta posebno izaziva pažnju jer se njim propisuje to da se javni medijski servisi mogu ukidati. Iako je to moguće da se uradi samo zakonom, ova odredba mogla bi se čitati i kao recept za to kako da se, na primer, pravdajući to merama štednje, a suštinski zbog neslaganja sa uređivačkom politikom, javni servis zaista ukine.

Poseban kuriozitet predstavlja činjenica da Nacrt zakona u nekim delovima sadrži norme koje su toliko uopštene da je čak i Medijska strategija od njih preciznija i konkretnija. Na primer, Strategija predviđa to da je pokretanje novih kanala javnih servisa izuzetno moguće posle prelaska na digitalno emitovanje i to ako je to isključivo u funkciji ostvarivanja obaveza javnog servisa; da se novi kanali pokreću na osnovu zahteva javnih servisa, koje razmatra i o kojima odluku donosi nezavisno regulatorno telo u skladu sa zakonom i vodeći računa o programskim načelima i obavezama u ostvarivanju javnog interesa, a na osnovu prethodne analize o tome koliko ta načela i obaveze ispunjavaju postojeći programi i uz garancije da pokretanje novih kanala ne bi dovelo do poremećaja na medijskom tržištu. Nacrt od svega toga odustaje i opredeljuje se za rešenje po kojem republički javni servis programske funkcije ostvaruje na najmanje dva opšta i dva specijalizovana televizijska kanala (više nego što ih u ovom trenutku ima) i na tri radijska programa. Pri ovome, jedina obaveza koju javni servis ima kod uvođenja novih usluga jeste da dostavi programski elaborat regulatoru, pri čemu uopšte nije propisano kakve su nadležnosti i ovlašćenja regulatora u odnosu na takav elaborat.