

**Име и презиме:** Милорад Тадић, председник Асоцијације независних електронских медија (АНЕМ)

**Име организације и институције (ако постоји):** Асоцијација независних електронских медија - АНЕМ, Таковска 9, 11000 Београд

**Контакт телефон:** 011/32-25-852, 011/ 30-38-383, 011/ 30-38-384

**Е-пошта:** [anem@anem.org.rs](mailto:anem@anem.org.rs)

**Нацрт закона о електронским медијима**

**Датум:** 31. Октобар 2013. године

## **1. Општи коментари и сугестије у односу на Нацрт закона о електронским медијима као целину**

Асоцијација независних електронских медија – АНЕМ је детаљно анализирила Нацрт закона о електронским медијима. АНЕМ сматра да је Нацрт закона добра полазна основа али да су поједина решења јако спорна.

### **Опште примедбе**

1. Неопходно је прецизирање одредаба које се односе на Независног регулатора у погледу ојачавања капацитета тог тела да заиста буде стручно, *sui generis* тело, које је функционално и финансијски независно од државних органа, организација, пружалаца медијске услуге, као и оператора који дистрибуирају ту услугу.

2. Управна и извршна функција у оквиру организације органа Независног регулатора за област електронских медија, мора бити раздвојена и то на начин да се предвиде два тела: Савет, као носилац управне функције и Директор као носилац извршне функције са јасним разграничењем делокруга рада та два органа, а у циљу остваривања начела поделе власти, демократичности и ефикасности у раду независног регулатора.

3. Поједине одредбе које се односе на одређена овлашћења која по Нацрту има независни регулатор, треба или избрисати или додатно прецизирати, јер не постоје гаранције које штите од арбитрерног поступања приликом одлучивања о правима и обавезама пружалаца медијских услуга. Ово се нарочито односи на проширење надлежности независног регулатора и министарства на тзв. електронска издања, која су дефинисана јако широко да практично могу да се односе на све интернет портале који преносе информације из медија, а што може да представља несразмерно ограничавање Права на слободу изражавања, али и угрожавање правне сигурности, уз јаку могућност утицаја независног регулатора на већ развијене бизнис моделе информисања на Интернету.

4. Правила у погледу критеријума за процењивање преовлађујућег утицаја на медијски плурализам су јако ригидно постављена и дискриминаторна су према земаљском емитовању, а посебно због тога што не уважавају технолошки развој и промене које су се у погледу технике дистрибуције медијских садржаја догодиле од 2003. године до данас.

5. Поступак оцене медијске концентрације је у потпуности измештен из компетенције Комисије за заштиту конкуренције и пребачен је на независног регулатора, поставља се питање да ли независни регулатор има пун капацитет да врши секторску анализу, посебно у погледу унакрсног власништва (штампани и електронски медији) и вертикалне интеграције (оператори и пружаоци медијске услуге). Неопходно је предвидети одредбе које ће обавезати независног регулатора да у поступку секторске анализе и утврђивања недозвољене медијске концентрације консултује Комисију за заштиту конкуренције.

6. У Нацрту закона не постоје заштитни механизми да се спрече злоупотребе Конвенције о прекограничној телевизије у погледу реемитовања страних програма. Наиме, страни програми се на територији Републике Србије, углавном слободно емитују у складу са Конвенцијом Савета Европе о прекограничној телевизији. Проблем настаје код питања надлежности независног регулаторног тела из области медија у погледу мониторинга ових програма. Конвенција дозвољава реемитовање страних програма у „изворном облику“. У пракси се у последње време дешава да се тај програм „сече“ и да се умећу рекламе домаћих оглашивача. У тој ситуацији није јасно да ли РРА има надлежност да реагује или не, и који се закон примењује на те огласне поруке. Такође је нејасно да ли је и после интервенције (уметања домаћих реклама) и даље у питању програм „у изворном облику“. Зато је неопходно обезбедити механизам да независни регулатор из области електронских медија може да реагује кад долази до оваквог „локализовања“ страних програма који се реемитују слободно, а све у циљу остваривања једнаке позиције на тржишту оглашавања за све пружаоце медијских услуга који емитују огласне поруке.

7. Неопходно је детаљније регулисати поједине институте који се први пут прописују у нашим медијским законима. То се пре свега односи на аудиовизуелну комерцијалну комуникацију (оглашавање, пласирање производа, корегулацију исл.)

8. Неопходно је прецизирати одредбе које се односе на медије цивилног сектора како се ова форма не би злоупотребљавала и довела до још већих поремећаја конкуренције на медијском тржишту.

**2. Конкретан део Нацрта закона о електронским медијима чију измену предлагете и Ваш предлог за измену**

**Дефиницију из Члана 5. Тачка 1) Нацрта треба изменити тако да гласи:**

1) електронски медиј је програм радија, телевизије, као и програмски садржај доступан на захтев путем мрежа електронских комуникација;

**Дефиницију из Члана 5. Тачка 8) Нацрта треба изменити тако да гласи:**

8) оператор је лице које обавља или је овлашћено да обавља електронску комуникациону услугу дистрибуције медијских садржаја;

**Дефиницију електронског издања из члана 5. тачка 17) Нацрта закона треба избрисати.**

**Члан 7. Нацрта закона треба изменити тако да гласи:**

(1) Органи Регулатора су Савет и Директор.

(2) Савет Регулатора има Председника Савета који руководи седницама Савета и потписује одлуке Савета, а у случају његове спречености то чини заменик председника Савета.

**Члан 8. Нацрта закона треба изменити тако да гласи:**

(1) Савет Регулатора (даље:Савет) има девет чланова који се бирају из реда угледних стручњака из области које су од значаја за обављање послова из надлежности Регулатора (медијски стручњаци, економисти, правници, инжењери телекомуникација и сл.).

(2) Члан Савета има право на накнаду за рад у Савету, која се одређује у складу са Статутом Регулатора.

(3) Члан Савета може бити само лице које има високу стручну спрему, које је држављанин Републике Србије и има пребивалиште на територији Републике Србије.

**Члан 12. став 6. Нацрта закона треба изменити тако да гласи:**

Кандидати нису из реда овлашћених предлагача, осим када за то постоје нарочито оправдани разлози који морају да се наведу у образложењу приложеном листи кандидата.

**Члан 20. Нацрта закона треба изменити тако да гласи:**

(1) Рад Савета је јаван.

(2) Савет одлучује већином гласова од укупног броја чланова, изузев у случајевима када је законом другачије одређено.

(3) У случају једнаког броја гласова, одлучујући је глас председника Савета, а у његовом одсуству глас заменика председника.

(4) Председника и заменика председника Савет бира из својих редова двотрећинском већином гласова од укупног броја чланова.

**Члан 21. Нацрта закона избрисати и додати чланове који се односе на директора Регулатора, и то на следећи начин:**

#### **Делокруг и трајање дужности**

##### **Члан 21а**

(1) Директор заступа и представља Агенцију, руководи радом и пословањем Агенције, одлучује о правима, обавезама и одговорностима запослених у Агенцији, припрема и спроводи одлуке Савета и врши друге послове одређене овим или посебним законом.

(2) Директор доноси правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места, уз сагласност Савета.

(3) Директор се бира на пет година и може бити поново изабран.

(4) Директор је за време трајања мандата у сталном радном односу.

##### **Члан 21б**

(1) Директор је одговоран за законитост рада Агенције.

(2) Директор је дужан да најмање једном годишње, као и на захтев Савета, поднесе извештај о свом раду.

##### **Члан 21в**

(1) За Директора може бити изабрано лице које испуњава услове за избор за члана Савета и које има најмање пет година радног искуства у једној или више области од значаја за рад Агенције.

(2) За Директора не може бити изабрано лице које је током последње три године до почетка поступка избора било члан Савета.

##### **Члан 21г**

(1) Директора бира Савет после спроведеног јавног конкурса.

(2) Савет расписује јавни конкурс из става 1. овог члана и објављује га у Службеном гласнику Републике Србије, и без одлагања на интернет страници Агенције.

(3) Рок за подношење пријаве на конкурс је 15 дана од дана објављивања конкурса у Службеном гласнику Републике Србије.

(4) Оглас о јавном конкурсy нарочито садржи:

- 1) услове које кандидат мора да испуњава за избор;
- 2) доказе који се прилажу уз пријаву на јавни конкурс;
- 3) рок за подношење пријава;
- 4) орган коме се пријаве подносе;

- 5) податке о изборном поступку
- 6) рок у коме се кандидати обавештавају о томе када почиње изборни поступак;
- 7) друге податке значајне за поступак именовања.

#### **Члан 21д**

- (1) Савет, по пријему пријаве на конкурс из члана 23. овог закона, саставља листу кандидата који испуњавају услове за избор.
- (2) Савет, са листе из става 1. овог члана, бира директора двотрећинском већином.
- (3) Решење о избору директора Савет доставља свим кандидатима који су се пријавили на конкурс.
- (4) Ако ниједан кандидат не испуњава услове конкурса, односно не добије већину из става 2. овог члана, цео поступак се понавља.

#### **Члан 21ђ**

Мандат директора престаје у следећим случајевима:

- 1) истеком времена на које је изабран;
- 2) разрешењем из разлога предвиђених овим законом;
- 3) отказом уговора о раду из разлога предвиђених законом који уређује радне односе;
- 4) смрћу.

#### **Члан 21е**

Савет Агенције разрешава директора:

- 1) ако је због болести или другог разлога неспособан за обављање дужности дуже од шест месеци непрекидно;
- 2) ако му је одузета пословна способност;
- 3) ако буде правноснажно осуђен на казну затвора у трајању дужем од шест месеци или буде осуђен за кривично дело злоупотребе службеног положаја, преваре, корупције, крађе, фалсификовање исправе или друго кривично дело које га чини недостојним за обављање функције;
- 4) ако утврди да је у пријави за конкурс кандидат о себи изнео неистините податке или пропустио да изнесе податке о околностима битним за избор;
- 5) ако утврди да је у току трајања мандата повредио правила о неспојивости функција предвиђена овим законом;
- 6) ако несавесним или неправилним радом отежа или онемогући рад Агенције, проузрокује већу штету Агенцији, поступа противно овом закону и прописима донетим на основу њега или тако занемарује или несавесно извршава своје обавезе да настану или могу настати веће сметње у раду Агенције.

#### **Члан 22. Став 1. Тачку 14) Нацрта закона треба изменити тако да гласи:**

14) врши анализе релевантног медијског тржишта, у сарадњи са телом надлежним за заштиту конкуренције, а у складу са методологијом прописаном актом који доноси Регулатор;

**Члан 24. став 3. Нацрта закона треба избрисати.**

**Члан 26. став 3. Нацрта закона треба изменити тако да гласи:**

(3) Регулатор је дужан да на својој интернет страници, пружа редовне и ажуриране информације о активностима везаним за корегулацију одређених питања у складу са овим чланом.

**Рубрум члана 31. Нацрта закона треба изменити тако да гласи: *Условно изрицање мере***

**Члан 33. Нацрта закона треба изменити тако да гласи:**

Ако одлука Регулатора зависи од претходног решења питања да ли постоји неко право, правни однос или повреда права, а о том питању суд или други надлежни орган пред којим тече поступак још није донео одлуку (претходно питање), Савет је дужан да застане са поступком до правоснажности одлуке суда односно коначности одлуке другог надлежног органа.

**Члан 38. став 7. Нацрта закона треба изменити тако да гласи:**

(7) Средства која представљају разлику прихода и расхода утврђених годишњим финансијским извештајем Регулатора уплаћују се на одговарајући рачун прописан за уплату јавних прихода буџета Републике Србије и користе се преко Министарства надлежног за област информисања за потребе суфинансирања пројеката за остваривање јавног интереса у области информисања, у складу са законом који уређује јавно информисање.

**Члан 40. став 1. тачка 1) Нацрта закона треба изменити тако да гласи:**

1. број становника на подручју на коме се пружа медијска услуга, на основу званичних података органа надлежног за послове статистике и података о стварној зони покривања који се добијају од независног регулаторног тела надлежног за област електронских комуникација;

**Члан 40. став 1. тачка 2) Нацрта закона треба изменити тако да гласи:**

2. врсту електронског медија (радио, телевизија, друге аудио-визуелне медијске услуге и друго);

**Члан 45. став 2. Нацрта закона треба избрисати**

**Члан 57. Нацрта закона треба изменити тако да гласи:**

Одредбе чланова 49. до 56. овог закона сходно се примењују на услуге телетекста и на интерактивне услуге у вези са програмским садржајима.

**Члан 58. став 2. Нацрта закона треба изменити тако да гласи:**

(9) Пружаоци медијских услуга могу самостално уредити питања која се односе на непромерене аудио визуелне комерцијалне комуникације које су укључене у дечје програме, или их прате, а које се односе на храну и пића која садрже састојке или супстанце с хранљивим или физиолошким дејством, а посебно масноће, трансмасне киселине, со, односно натријум и шећере, чија се претерана употреба у исхрани не препоручује.

**Члан 72. став 7. Нацрта закона треба изменити тако да гласи:**

(7) Средства за пружање медијске услуге из става 1. овог члана могу се обезбеђивати из донација, прилога грађана, спонзорства и из других извора прихода, уз поштовање одредаба закона и прописа који се односе на заштиту конкуренције и контролу државне помоћи.

**Члан 73. Нацрта закона треба изменити тако да гласи:**

(1) Медијске услуге се пружају без претходно прибављене дозволе:

1. ако се пружају искључиво путем глобалне информатичке мреже (Web casting, live streaming и др.), или
2. у случају реемитовања услуга у складу са одредбама Европске конвенције о прекограничној телевизији.

(1а) реемитовањем из става 1. Тачке 2. овог члана не сматра се прекид реемитованог програма ради емитовања аудиовизуелне комерцијалне комуникације која није део изворног реемитованог програма.

(2) Медијске услуге на захтев пружају се на основу одобрења.

**Члан 84. Нацрта закона треба изменити тако да гласи:**

(1) Подносилац захтева коме је издата дозвола за пружање медијске услуге дужан је да поднесе Регулатору уговор са оператором, без одлагања, а најкасније у року од 15 дана од дана његовог закључења.

(2) Обавеза из става 1. овог члана односи се и на све измене уговора, као и на сваки накнадно закључени уговор са оператором.

**Члан 88. став 4. Нацрта закона треба изменити тако да гласи:**

(4) Регулатор о продужењу дозволе одлучује имајући у виду испуњеност услова у члану 79. став 3. овог закона, као и поступање имаоца дозволе током периода важења дозволе.

**Члан 105. Нацрта закона треба избрисати и уместо њега додати нови члан 105. који гласи:**

### Члан 105

У циљу спречавања настанка или јачања претежног утицаја у области јавног информисања, који значајно ограничава медијски плурализам, забрањује се обједињавање оснивачких, односно управљачких права у два или више издавача који пружају аудио, односно аудио-визуелне медијске услуге, чији удео у слушаности, односно гледаности прелази 35% од укупне слушаности, односно гледаности у зони покривања у периоду од једне календарске године.

### Члан 106. став 1. Нацрта закона треба изменити тако да гласи:

(1) Регулатор, по пријави или по службеној дужности, у сарадњи са телом надлежним за заштиту конкуренције, утврђује постојање нарушавања медијског плурализма предвиђеног одредбама члана 105. овог закона, као и одредбама закона којим се уређују јавно информисање и медији.

### Члан 118. Треба допунити на начин да се предвиди доношење Стратегије развоја, на следећи начин:

(3а) Савет Регулатора доноси Стратегију развоја аудио и аудио-визуелних медијских услуга, најкасније у року од 6 месеци од дана ступања на снагу овог закона.

### Члан 122. Нацрта закона треба избрисати

## 3. Образложење упућеног предлога за измену Нацрта закона о електронским медијима

**Образложење за промену дефиниције из члана 5. Тачка 1), брисање дефиниције електронског издања из члана 5. тачка 17) и аргументација за брисање члана 24. Став 3. Нацрта закона и измене чланова 40. Став 1. Тачка 2) и члана 57. Нацрта закона који су сви у правно-логичкој вези.**

### Аргументација:

**Одредба члана 24. став 3. Нацрта закона** предвиђа да Регулатор спроводи контролу над електронским издањима (у смислу Закона о електронским медијима) изузев ако је реч о електронским издањима штампаних медија и самосталним електронским издањима над којима надзор врши министарство надлежно за послове информисања. Та контрола се односи на контролу РРА над Интернет порталима радио и тв емitera, а у контексту остваривања обавеза из Закона о електронским медијима (заштита малолетника, забрана говора мржње исл.). Са друге стране, сличну контролу над самосталним електронским издањима и онлајн верзијама штампаних гласила врши министарство. Оба решења су спорна. Наиме, није спорно да се интереси попут заштите малолетника, забране говора мржње исл,



морају штитити, али је спорно заснивање надлежности над онлајн издањима, јер има значајне импликације на заштиту Права на слободу изражавања на интернету и то без оправданог разлога. **Право на Слободу изражавања се може ограничавати само ако је прописано законом, неопходно у демократском друштву, ради заштите најважнијих интереса тог друштва (национална безбедност, јавно здравље, права и слободе других исл.) уз обавезно постојање сразмерности између мере ограничења и циља који треба да се постигне (ЛЕГИТИМНОСТ), што су стандарди које је и Република Србија прихватила својим чланство у Савету Европе, као потписница Европске конвенције о људским правим и основним слободама (тзб. Тест 3 критеријума).**

Покушаћемо да ову спорну одредбу анализирамо са тог аспекта. С тим што брисање члана 24. става 3. повлачи за собом и брисање или измену осталих одредаба које смо цитирали на почетку.

Спорно је пре свега, како Министарство информисања може да врши надзор над остваривањем обавеза из Закона о електронским медијима, и то над онлајн верзијама штампаних издања, ако то овлашћење нема према штампаним верзијама тих медија?!? Ово питање је јако битно, јер су штампана издања и код нас и у Европи регулисана путем режима тзв. Саморегулације, успостављањем добровољних квази-судских механизма и етичких кодекса. Недавно је Савет за штампу изменама статута омогућио да и интернет портали буду под мониторингом везаним за остваривање обавеза из етичког кодекса. Са друге стране, спорно је и овлашћење за РРА да врши контролу над онлајн верзијама Радио и ТВ емитера, јер је природа интернет портала потпуно другачија од природе класичне услуге ТВ-а и радија и немогуће је једноставно повлачити паралеле. Интернет портали емитера су малтене идентични интернет порталима штампаних медија и самосталним интернет издањима. Наиме, сви они имају вести, видео линкове, коментаре и слично. Са овако широким овлашћењима, РРА може, полазећи од легитимног интереса забране говора мржње или заштите малолетника да уведе механизме цензуре и ауто-цензуре што је веома опасно, посебно узимајући у обзир распрострањеност интернета и популарност појединих онлајн сајтова. Европска комисија је, на пример, критиковала Мађарску због њеног контроверзног закона о медијима, који уводи интегрисани систем контроле над свим медијима (штампа, емитери и онлајн медији), што је уз сва решења тог закона заправо постала цензура невиђених размера у модерној историји. Сличне замерке је Комисија имала и на медијске законе Француске, Италије итд, који су такође покушали да уведу овакву врсту контроле (видети више на: [http://medialaws.ceu.hu/media\\_law\\_scope.html](http://medialaws.ceu.hu/media_law_scope.html)).

Посебно није јасно која је интенција законодавца у увођењу овакве контроле. Да ли је заиста неопходно да се онлајн портали на силу сместе у „калупе“ традиционалних медија? Ако се пажљиво анализира регулатива у региону, несумњива је тенденција успостављања извесне контроле над интернет јавним гласилима која нема неку јаку потпору. Поред тога, у Хрватској и Црној Гори, у којима је уведена обавеза регистрације тзв. Електронских публикација, постоје бројни проблеми у практичној имплементацији.

Такође, треба јасно напоменути и то да се Директива о АВМС односи пре свега на услугу телевизије, и то линеарне и На захтев (*On Demand*). Директива дозвољава земљама чланицама да опсег примене прошири и на друге медије, али се ту пре свега мисли на медијску услугу радија која је јако слична медијској услузи телевизије (погледати нарочито рецитале од 21 до 29 Директиве). Интернет медији заиста нису подобни за овакву врсту задирања регулатора и законодавца.

Поред тога, поједине одредбе Нацрта закона, ако се системски тумаче, постају међусобно неусклађене и самим тим непримењиве. На пример, члан 27. Нацрта закона, који предвиђа поступак пријаве и поступање РРА по пријави недоличног садржаја. Пријава се може поднети најкасније у року од 30 дана од дана премијерног или поновљеног емитовања спорног садржаја. Садржај се на интернет страни складишти на серверу и траје неодређено време, па отвара могућност да се интернет портали медија туже за „недолични садржај“ без временског ограничења јер овде нису примењиве категорије „премијерног“ и „поновљеног“ емитовања с обзиром да је садржај континуирано доступан на серверу. Могуће је замислити да ће РРА реаговати и по пријави на одређене коментаре недоличног садржаја које нису део вести али се налазе на неком сајту. Како је могуће применити исте аршине за ТВ и радио на једној и интернет на другој страни, ако ТВ и радио немају такву опцију. Питање одговорности за коментаре који се објављују на онлајн порталима је предмет дискусије и у страној стручној јавности, па ни на глобалном нивоу нема решења и уједначеног одговора на питање како регулисати одговорност за садржај. Поставићемо само неколико питања. Да ли је коментар део објављене вести? Да ли онлајн портал, као посредник у комуникацији, може да одговара за садржај на свом порталу? На крају, да ли је садашњи систем модерације коментара успешан и да ли представља један вид цензуре?

На сва ова питања тек треба дати одговор. Са сваким новим питањем се отвара нова контроверза, зато је неопходно да се она решавају ширим концензусом стручне али и опште јавности, имајући у виду одржавање „демократичности интернета“, која је у интересу сваког индивидуалног корисника. Поред тога, јако задирање у слободу изражавања у овом смислу, може да утиче и на бизнис моделе медија, па ће, осим импликација по слободу изражавања бити погођено и медијско тржиште, чија је вредност и овако у константном паду.

**Треба скренути пажњу на различите форме изражавања на Интернету. Ако се направи подела, може се рећи да постоје следеће форме:**

- 1) интернет портали традиционалних медија (новина, радија и телевизије)**
- 2) Информативни портали који не постоје као традиционални медиј али личе на њега (на пример имају импресум)**
- 3) Канали друштвених мрежа (*Youtube, FB isl*),**
- 4) Агрегатори вести (*News agregators*),**

5) Дигитални медији у ужем смислу, који се заснивају на UGC (User Generated Content), на пример Блогови или Форуми,

6) Интернет радио и Интернет телевизија (Web Casting, Live streaming).

Једино решење које се овде мора применити је решење по коме ће интернет издања медија бити потпуно ван опсега Закона о електронским медијима из разлога које смо навели. Довољна је заштита коју предвиђа Закон о јавном информисању уз промовисање саморегулације у области интернета. Свако друго решење је несразмерни удар на Право на слободу изражавања, посебно на интернету који је и иначе специфичан јер се већи део изражавања темељи на принципима UGC (User generated content).

Зато сви побројани Интернет медији од 1) до 5) морају да буду ван опсега примене Закона о електронским медијима и да се у складу са добром праксом у Европи и свету подведу под режим Саморегулације који ће се темељити или на проширењу надлежности постојећих тела (Савета за штампу) или путем формирања потпуно нових тела. Са друге стране, РРА остаје надлежан за услуге Интернет ТВ-а и Интернет радија над којим може да заснује надлежност.

#### **Образложење промене дефиниције из Члана 5. Тачка 8) Нацрта закона**

Предложена дефиниција је усклађена са дефиницијом оператора из Закона о електронским комуникацијама која је знатно ужа од оне коју предлаже Нацрт закона о електронским медијима. Будући да је Закон о електронским комуникацијама „кровни закон“, који регулише електронске комуникације, дефиниција оператора мора да буде идентична.

#### **Образложење за промену члана 7. и 20. Нацрта закона, брисање члана 21. и додавање нових чланова 21а-21е који су у правно-логичкој вези.**

Решење, по коме се функција Председника Савета и Директора агенције сажимају у једну, је јако спорно јер је недемократско, непрактично и може да доведе до парализе рада независног регулатора.

Неопходно је раздвојити управну и извршну функцију регулатора, односно неопходно је предвидети да су органи регулатора Савет (који је носилац управне функције) и директор који је носилац извршне функције. Сваки од ових органа има сопствени делокруг рада и сваки у оквиру тог делокруга одговара (органу који их је изабрао/именовао)

Треба поменути да и хрватски Закон о електроничким медијима, на који се у појединим деловима наслања и овај нацрт, прави разлику између два органа: Вијећа (као управног) и Равнатеља (као извршног). Исти је случај и са Црном Гором, која разликује Савјет и Директора. Такође, европска пракса регулатора, који није конвергентно тело за медије и електронске комуникације, иде управо у смеру раздвајања ове две функције. Ако се не прихвати раздвајање, може доћи до узурпације, на начин да једно лице који је председник савета руководи седницама

савета, његов глас је одлучујући у случају поделе гласова, а истовремено одговара за законитост рада регулатора, стара се о свакодневним активностима регулатора, доноси акт о систематизацији радних места и слично.

Поставља се и питање на који начин одговара Председник савета у погледу своје извршне функције. Практично, у ситуацији када се расправља о раду Председника савета у функцији пословања, заступања и других надлежности (традиционално резервисаних за директора), није могуће да се рад оцени као негативан јер би у том сегменту глас председника савета, по доброј пракси био изузет. Тако би могло да се деси да се исти број чланова савета и позитивно и негативно изјасни о раду Председника савета, или је могуће замислити још невероватнију ситуацију да се председник савета изјашњава сам о свом раду. Треба још напоменути да је код другог регулаторног тела, Републичке агенције за електронске комуникације, Законом о електронским комуникацијама, предвиђено да постоје оба органа. Чини се да нема довољно разлога да се код регулатора за електронске медије другачије регулише.

Члан 20. Треба мењати јер неадекватно конципира директора као руководиоца стручне службе, што није његова суштина. Такође, на запослене у Регулатору не могу да се примењују прописи о државној управи јер Регулатор није орган државне управе. Оваква аналогија може угрозити и прокламовано начело функционалне и финансијске независности Регулатора.

Предложене одредбе од 21а-21е су неопходне јер регулишу сва битна питања везана за положај директора (избор, мандат, делокруг послова, одговорност и разрешење).

#### **Образложење за промену члана 8. Нацрта закона**

Члан Савета је лице које је изабрано на функцију за неки временски период, које по правилу већ има заснован радни однос. Друго, Савет, као управни орган, не заседа сваки дан него кад за тим постоји потреба. Треће, ова материја није за закон него подзаконски акт (Статут). Дакле, члан Савета као функционер може остваривати право на накнаду и евентуално нека друга права из радног односа (попут рачунања стажа социјалног осигурања, ако није на другом месту запослен), али то треба регулисати подзаконским актом.

#### **Образложење за измену Члана 12. став 6. Нацрта закона**

Ова одредба предвиђа да су кандидати за чланове Савета из „реда овлашћених предлагача“ по правилу а само изузетно могу да не буду из реда овлашћених предлагача, што је потпуно супротно логици и потоњим одредбама (члан 13. Нацрта закона) које прописују неспојивост функција. Ако би оваква одредба остала, то би значило велику политизацију Савета и потпуно нарушавање основног начела функционалне независности регулатора.

Зато треба подвући да кандидати нису из реда овлашћених предлагача, осим када за то постоје нарочито оправдани разлози који морају да се наведу у образложењу приложеном листи кандидата.

### **Образложење уз измену Члана 22. став 1. тачке 14) Нацрта закона**

Анализа медијског тржишта је јако захтеван посао који подразумева примену разних критеријума који нису само из области медијског законодавства него и из области заштите конкуренције, те је неопходно да у анализи тржишта учествује и Комисија за заштиту конкуренције, која је независно регулаторно тело за ту област. Посебно што постоји сличан пример сарадње РАТЕЛ-а и КЗК у Закону о електронским комуникацијама.

### **Образложење уз измену члана 26. став 3. Нацрта закона**

Суштина корегулације није у доношењу аката него у сарадњи различитих друштвених група као што су: друштва за заштиту потрошача, удружења оглашивача, медији, на једној и Регулатора на другој страни. Преговори различитих актера у корегулацији не морају да доведу до доношења било каквог акта. Такође, треба напоменути да је и корегулација добровољни механизам, који се не може наметати, него се до њега долази заједничким договором. У том смислу треба посебно скренути пажњу на рецитал 44 и Члан 4. став 7. Директиве о АВМС који корегулацију и саморегулацију једнако третирају. Наиме, једина разлика између ова два добровољна механизма је у актерима. У саморегулацији учествују само актери на неком тржишту, а код регулације и Регулатор, али који није ни иницијатор ни онај који води процес, већ само „први међу једнакима“. Због тога и овај члан Нацрта закона треба тако да се тумачи.

### **Образложење за измену Рубрума члана 31. Нацрта закона у Условно изрицање мере**

Правни институт који се описује у овом члану се односи не на прекид поступка, него на активирање мере у случају да у неком периоду понови неко понашање које је у супротности са обавезама из закона. Зато му је правна природа ближа условној мери, па овај члан треба да носи то име.

### **Образложење за измену члана 33. Нацрта закона**

Савет регулатора, као стручно тело које чине, пре свега стручњаци из области медија, и које одлучује већином гласова, не може самостално да уреди правно питање, да реши правни однос или констатује повреду права. Имајући у виду да Независни регулатор није орган државне управе. Без обзира што и Регулатор сходно примењује одредбе Закона о општем управном поступку, и што тај закон предвиђа овакву могућност за органе државне управе пред које се постави претходно питање, повлачење паралеле би овде било опасно и водило би политизацији питања које је чисто правно. Нема довољно гаранција да неће бити злоупотреба. На пример, да ли је ван сваког степена сумње утврђена повреда ауторског права као претходног питања у поступку који води Регулатор, ако 5 чланова Савета гласа да је било повреде а 4 да није. Овде није релевантно што стручна служба припрема мишљење јер је у питању одговорност за решавање претходног питања и то што је ипак одлучивање на Савету. Зато Савет РРА, кад му се

појави претходно питање мора увек да застане са поступком и сачека одлуку надлежног органа (органа управе или суда).

#### **Образложење узизмену члана 38. став 7. Нацрта закона**

Регулатор је независна, стручна и **непрофитна организација** која због тих својих карактеристика не може да присвоји вишак прихода над расходима, а средства може да троши само у мери у којој представљају **трошак регулације**. Предложено решење мири два принципа, финансијске независности и непрофитног карактера независног регулатора. Такође, има логике да се вишак средстава уплаћује на посебан рачун јавних прихода (или буџетски фонд) који ће се преко ресорног министарства користити за суфинансирање пројеката из области јавног информисања а у функцији остваривања јавног интереса у складу са Законом о јавном информисању и медијима.

#### **Образложење уз измену члана 40. став 1. тачка 1) Нацрта закона**

У пракси је постојао проблем да зона покривања не одговара административној подели радиодифузних области што је доводило до тога да се накнада за емитовање наплаћује рачунањем и насељених места која уопште не улазе у ефективну зону покривања конкретног емитера. Зато је неопходно у одређивању накнаде као корективни фактор користити податке Републичке агенције за електронске комуникације (РАТЕЛ-а) који има технику да израчуна колика је стварна покривеност насељених места ТВ/Радио сигналом, али и колики је број корисника KDS/DTH или IPTV, што је реалнији и праведнији начин обрачуна.

#### **Образложење за брисање члана 45. став 2. Нацрта Закона**

У пракси је у великом броју случајева дозвола привремено одузимана због немогућности емитера да плаћа накнаду за емитовање. Одлагање извршења решења као могућност коју предвиђа Закон о управним споровима је само изузетно дозвољена. Наиме, Закон о управним споровима у члану 23. став 2. прописује да по захтеву тужиоца, суд може одложити извршење коначног управног акта којим је мериторно одлучено у управној ствари, до доношења судске одлуке, ако би извршење нанело тужиоцу штету која би се тешко могла надокнадити, а одлагање није противно јавном интересу, нити би се одлагањем нанела већа или ненадокнадива штета противној странци, односно заинтересованом лицу.

Дакле, услови су веома строги, а ни суд није у пракси благонаклон ка одлагању извршења. Због тога нема довољно разлога да се Законом о електронским медијима ова могућност укине, јер се чини да разлози ефикасног извршења решења нису сразмерни последицама које могу у одређеним ситуацијама да наступе ако се извршење решења не одложи.

#### **Образложење за измену Члана 58. став 2. Нацрта закона**

Регулатор не може и не треба да подстиче саморегулацију. То је добровољни механизам којем приступају учесници на тржишту и остали заинтересовани

субјекти. Сваки притисак у том смеру који долази од Регулатора би био контрапродуктиван и у супротности са овим системом. Зато тежиште овог члана треба преbacити на пружаоце медијских услуга који могу, али не морају да пропишу посебна правила која се односе на рекламирање побројаних производа. У прилог овом ставу иде и сама Директива која указује да „државе чланице“ у складу са својим правним системом треба да „препознају улогу саморегулације“ у појединим областима пружања аудиовизуелне медијске услуге и аудиовизуелне комерцијалне комуникације. Дакле, осим препознавања значаја саморегулације, односно отклањања законских и других препрека да се овај систем развија, држава треба да се држи пасивно. То се такође односи и на Регулатора.

#### **Образложење за измену члана 72. став 7. Нацрта закона**

Медијске услуге цивилног сектора и форма организације таквог медија се не смеју злоупотребљавати на такав начин да се створи могућност да се из јавних прихода, нетранспарентно и кршењем правила о контроли државне помоћи, опет нарушава конкуренција на медијском тржишту. Зато је предложено прецизирање неопходно.

#### **Образложење за измену члана 73. Нацрта закона**

Видети Општу примедбу бр. 6 која се односи на злоупотребу Конвенције о прекограничној телевизији и проблем „локализованих аудиовизуелних комерцијалних комуникација.“

#### **Образложење за измену члана 84. Нацрта закона**

Решење Нацрта закона је јако рестриктивно и системски дискриминаторно према пружаоцу медијске услуге. Пре свега, што се отвара могућност да оператор, посебно онај који има доминантан положај на тржишту, уцењује пружаоца медијске услуге, а да се због тога кажњава пружалац а не оператор. Посебно због тога што није јасно какав је смисао одредбе која је предложена у Нацрту. У интересу је пружаоца медијске услуге да склопи уговор и започне са пружањем медијске услуге. Зато није неопходно да се он додатно оптерећује. Довољно је да пружалац медијске услуге има обавезу да обавести Регулатора о закључењу уговора у одређеном року, да би потом Регулатор имао увид у то да ли је започето пружање услуге и да би обављао своје законске функције.

#### **Образложење за измену члана 88. став 4. Нацрта закона**

Већина случајева привременог одузимања дозволе у 10-годишњој пракси примене Закона о радиодфузији се односила на неплаћање накнаде. Ако би садашња формулација остала, пружалац услуге не би могао да конкурише за продужење дозволе ако му је макар једном привремено одузета дозвола и то без обзира колико је његов програм квалитетан. Зато је предложена измена реалнија и праведнија.

#### **Образложење за измену члана 105. Нацрта закона**

**Критеријум укупне слушаности/гледаности је технолошки неутралан, односно подједнако је примењив на све платформе за дистрибуцију медијских садржаја и независно од тога на који је начин добијена дозвола, нити о којој услузи се ради (радио/TV/On Demand итд.).**

Посебно напомињемо системску неуједначеност критеријума за оцењивање недозвољене медијске концентрације у односу на оне предвиђене Нацртом закона о јавном информисању и медијима који је већ прошао јавну расправу и за које је у оквиру радне групе постојао висок степен консензуса.

Наиме, у односу на претходне нацрте, Министарство је у тексту који је сачинила радна група највише интервенисало овде, прописујући нове прагове недозвољене медијске концентрације који су ригиднији и од оних у важећем Закону о радиодифузији. У првобитним нацртима медијских закона сва правила о медијској концентрацији налазила су се у Нацрту закона о јавном информисању и медијима, а потом су из последње верзије тог нацрта изостављене одредбе које се односе на електронске медије, да би на крају нова решења у Нацрту закона о електронским медијима представљала заправо обрт у односу на све оно што се по овом питању могло чути последњих година, још од (никад усвојеног) Нацрта закона о јавности и недозвољеном обједињавању медијског власништва из 2008. године.

Такође, у ситуацији у којој предстојећа дигитализација земаљског емитовања треба да отвори више простора у етру у односу на аналогно доба, предлажу се строжа ограничења медијске концентрације од оних која постоје данас, када је терестријална фреквенција далеко оскуднији ресурс. Такође, строжа ограничења у земаљском емитовању нису праћена и строжим ограничењима у кабловском емитовању, иако је број домаћинстава која примају ТВ сигнал преко земаљског преноса, по званичном подацима РАТЕЛ-а за 2012. годину, пао на око 40 %, са тенденцијом даљег опадања. Ово, заправо, креира ситуацију да се строжим правилима штити медијски плурализам у све мање значајном терестријалном пријему, а да се са друге стране занемарује у све заступљенијем кабловском, IPTV, односно сателитском DTH пријему. Ако оваква решења у Нацрту закона буду остала, у пракси ће наступити следеће последице – исти власник неће моћи да има више канала који би били доступни мањини грађана, али ће моћи да има готово неограничен број канала који би били доступни већини грађана. Пререгулисање начина преноса, који је изгубио свој доминантан карактер, а у блиској будућности изгубиће и својство оскудног ресурса, уз истовремену дерегулацију доминантног начина преноса и отварање простора даљој вертикалној интеграцији медија и телекомуникационих оператора, тешко да може донети било шта добро.

#### **Образложење за измену члана 106. став 1. Нацрта закона**

Видети општу пирмедбу 5. Која се односи на учешће КЗК у поступку анализе медијског тржишта.

#### **Образложење за измену члана 118. Нацрта закона**



Стратегија развоја аудио и аудио-визуелних медијских услуга, је кључни регулаторни документ после усвајања закона, па треба утврдити и рок у коме се она доноси.

**Образложење за брисање члана 122. Нацрта закона**

Чланом 65. Закона о јавним предузећима је предвиђено да ЈП из области јавног информисања, до њихове власничке трансформације (приватизације), свој рад усклађују са одредбама тог закона, који предвиђа и њихову организациону структуру (Надзорни одбор уместо Управног одбора). Надзорни одбори оваквих јавних предузећа су или већ изабрани или су у поступку избора, зато је због правне сигурности неопходно да се у постојећи систем не дира, до момента приватизације (31. 01. 2014. Године).