

IV MONITORING RADA REGULATORNIH TELA, DRŽAVNIH ORGANA I KOLEKTIVNIH ORGANIZACIJA ZA ZAŠTITU AUTORSKOG I SRODNIH PRAVA

REGULATORNA TELA

1. Regulatorno telo za elektronske medije

Aktivnostima Regulatornog tela za elektronske medije bavili smo se u delu koji se odnosi na implementaciju Zakona o elektronskim medijima.

DRŽAVNI ORGANI

2. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti

2.1. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti je, povodom desetogodišnjice primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, održao konferenciju za novinare, gde je istakao da je taj propis značajno uticao na otvaranje državnih organa i drugih entiteta na koje se zakon primenjuje prema javnosti. Njegovoj primeni je doprinela agilnost građana, nevladinih organizacija i medija koji se bave istraživačkim novinarstvom, koji su kroz prethodnih deset godina doprineli tome da se danas više ne postavlja pitanje da li rad državnih organa mora da bude transparentan. Ono što ostaje problem jeste to da državni organi reaguju, po pravilu, tek kada u žalbenom postupku to naloži Poverenik, a da bi „prava pobeda” bila situacija u kojoj bi državni organi bez zadržke i bez potrebe da se tražilac informacije žali Povereniku obezbeđivali pristup zahtevanim informacijama i dokumentima.

2.2. Poverenik je u novembru objavio Izveštaj o usklađenosti informatora o radu ministarstava sa obavezama iz Zakona i Uputstva za izradu i objavljivanje informatora o radu. Tom prilikom je ukazao da je neophodno redovno ažurirati informatore, naročito u pogledu raspolaganja javnim sredstvima, ali da se, generalno, ministarstva prema svojoj zakonskoj obavezi odnose mnogo odgovornije. Jedino dva ministarstva nisu imala objavljene informatore na svojim internet stranicama, zbog čega su dobila i pisano upozorenje. Po prijemu pisanog upozorenja reagovala su i postupila u skladu sa svojim obavezama prema zakonu. Poverenik ističe da je u ovoj oblasti najveći problem neprikazivanje podataka o budžetu i javnim nabavkama, što su jako značajne informacije koje moraju da budu dostupne javnosti.

Jasno je da u delovanju državnih organa često ima otpora prema obavezama iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Taj otpor vrlo često nema nikakvog opravdanog razloga, na primer u slučaju upornog odbijanja Bezbednosno-informativne agencije da dostavi podatak o broju prisluškivanih lica u 2005. godini, zbog čega se država našla pred Evropskim sudom za ljudska prava u predmetu Inicijativa mladih za ljudska prava protiv Republike Srbije, 48135/06 (http://www.paragraf.rs/zastupnik/48135_06.htm). Takođe, državni organi, kao po nekom „uslovnom refleksu”, gotovo uvek odluče da čekaju odluku Poverenika da bi se „sakrili” iza nje, umesto da ispune zahtev za pristup informaciji odmah. Slično je i sa informatorima o radu ministarstva, ali je tu još vidljivije budući da se radi o novcu poreskih obveznika i potrebi da se tačno zna na koje aktivnosti i na koji način se taj novac troši. U tom smislu, možemo da se nadamo da će za narednih deset godina žalba Povereniku i njegova reakcija biti samo teorijska mogućnost koja se retko koristi.

3. Odbor za kulturu i informisanje Narodne skupštine Republike Srbije

3.1. Sednica Odbora za kulturu i informisanje Skupštine Srbije o slobodi medija napokon je, posle tri neuspešna pokušaja, održana 6. novembra. Odbor je analizirao primenu člana 4. Zakona o javnom informisanju i medijima koji se generalno odnosi na slobodu javnog informisanja i zabranu cenzure. Članovi Odbora i drugi prisutni narodni poslanici diskutovali su o pitanju medijskih sloboda, uređivačkoj autonomiji medija i kontroli primene medijskih zakona, a sednici su, između ostalih, prisustvovali ministar kulture i informisanja Ivan Tasovac, predsednik NUNSA Vukašin Obradović, predsednica UNS-a Ljiljana Smajlović, direktor Centra za istraživačko novinarstvo (CINS) Branko Čečen, profesorka Fakulteta političkih nauka Snježana Milivojević, predsednica Sindikata novinara Srbije Dragana Čabarkapa, glavni i odgovorni urednik Studija B Ivana Vučićević, urednik dnevnog lista „Informer” Dragan Vučićević, kao i novinari Predrag Sarapa i Aleksandar Timofejev.

Odbor je formulisao sledeće zaključke:

- Mediji u Srbiji imaju zakonom garantovanu slobodu, jer su samo takvi garant daljeg demokratskog razvoja našeg društva;
- Odbor očekuje da svi nadležni državni organi u skladu sa zakonom reaguju na svaki eventualni pokušaj ugrožavanja uređivačke autonomije i nezavisnosti medija i energično rade na rasvetljavanju svih slučajeva napada na urednike, novinare i druga lica koja učestvuju u prikupljanju informacija, kao i na same medije;

- Odbor je svojom sednicom od 6. novembra želeo da ohrabri sve medijske radnike da svojim radom doprinesu razvoju pluralizma medija, što će doprineti demokratskom razvoju našeg društva;
- Odbor smatra da je potrebno da sve nadležne institucije i mediji povedu računa o javnom interesu u oblasti javnog informisanja;
- Odbor se obavezuje da sprovede svoju raniju odluku o održavanju javnih slušanja u oblasti medija.

Odbor je, drugim rečima, uradio ono što je u njegovoj nadležnosti. Sednicu je obeležio sukob poslanika opozicije i vladajućih stranaka, ali i disonanti tonovi u pogledu pitanja slobode informisanja između samih medijskih poslenika. Višečasovna rasprava često je bila ispod svakog nivoa pristojnosti, a način prezentovanja problema iskompromitovao je temu i sprečio da se o njoj razgovara bez predrasuda, ozbiljno i argumentovano.

3.2. Naredna sednica Odbora za kulturu i informisanje, održana 24. novembra, nije izazvala toliku medijsku pažnju, iako se i ona bavila izuzetno bitnim pitanjem funkcionisanja javnog medijskog servisa. Na sednici je utvrđen Predlog odluke o pravilima o sprovođenju javnog konkursa za izbor kandidata za članove Programskog saveta Javne medijske ustanove „Radio-televizija Srbije”. Taj predlog odluke biće potom upućen Narodnoj skupštini na usvajanje, nakon čega će otpočeti postupak izbora članova Programskog saveta RTS-a, i to po prvi put po odredbama novog Zakona o javnim medijskim servisima. Podsetićemo da član 59. Zakona o javnim medijskim servisima propisuje da članove Programskog saveta bira Upravni odbor javnog medijskog servisa, na osnovu predloga nadležnog odbora Narodne skupštine koji raspisuje i sprovodi javni konkurs i utvrđuje listu kandidata, sa koje, potom, Upravni odbor bira članove. Sastav Programskog saveta će svakako biti drugačiji nego do sada budući da je po prethodnom Zakonu o radiodifuziji u sastav ovog tela ulazilo sedam narodnih poslanika, dok po novom zakonu nosioci javnih i političkih funkcija uopšte ne mogu biti članovi Programskog saveta. Ipak, Narodna skupština vrši selekciju kandidata, što ukazuje da će određena vrsta političkog uticaja na sastav ovog tela i dalje postojati. Uzimajući u obzir svrhu i prirodu Programskog saveta, da bude spona između gledalaca/slušalaca i javnog servisa, možda je njegov izbor trebalo u potpunosti prepustiti Upravnom odboru.

4. Ministarstvo kulture i informisanja

Ministarstvo je u periodu na koji se ovaj izveštaj odnosi donelo tri pravilnika za implementaciju Zakona o javnom informisanju i medijima, i to: Pravilnik o sufinansiranju projekata za

ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja, Pravilnik o dokumentaciji koja se prilaže u postupku registracije medija u Registar medija, Pravilnik o načinu vođenja i upisu u evidenciju predstavnika inostranih medija i dopisništava inostranih medija.

4.1. Pravilnik o sufinansiranju projekata za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja

Pravilnik o sufinansiranju projekata za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja uređuje bliže kriterijume i proceduru u vezi sa dodeljivanjem sredstava po osnovu projektnog finansiranja na republičkom, pokrajinskom i lokalnom nivou. Pravilnik suštinski prati strukturu Zakona o javnom informisanju i medijima, te daje jasnije smernice o tome na koji način se sprovodi postupak i na koji način se stiže do sredstava iz javnih fondova namenjenih ostvarivanju javnog interesa u oblasti javnog informisanja. Treba napomenuti da su Pravilnikom bliže definisani kriterijumi i da su identični bez obzira na to da li se radi o javnom konkursu za određenu vrstu projekta ili se radi o pojedinačnim davanjima. Tako se, prilikom donošenja odluke o tome kome će pripasti sredstva, ceni mera u kojoj je predložena projektna aktivnost podobna da ostvari javni interes u oblasti javnog informisanja, pod čime se podrazumeva ocena mere u kojoj su predložena aktivnost i izloženi ciljevi podobni za namenu konkursa, da li je verovatno da će predložene projektne aktivnosti dovesti do ostvarivanja postavljenog cilja, kao i ocena o tome da li će sredstva za ostvarivanje javnog interesa biti racionalno korišćena. Drugi kriterijum se odnosi na stepen privrženosti profesionalnim i etičkim medijskim standardima, kao opšti kriterijum, pod čime se naročito podrazumeva da li je učesniku na konkursu ranije izrečena neka mera državnog organa, regulatornog ili samoregulatornog tela, kao i dokazi da se posle izrečene mere povreda neće ponoviti. Pravilnik takođe predviđa sastav, i broj članova konkursne komisije koji zavisi od broja podnetih konkursnih prijava. Što se tiče sredstava koja se raspodeljuju putem pojedinačnih davanja, kriterijumi su identični, samo je procedura jednostavnija utoliko što nema javnog konkursa. S druge strane, kada se posmatraju i Zakon i Pravilnik, jasno je da su pojedinačna davanja izuzetak od javnog konkursa, te da ih treba koristiti samo izuzetno, u slučajevima vanrednih okolnosti, hitnosti realizacije i slično. U pogledu procedure Pravilnik ne odstupa od Zakona i predviđa da se po objavljivanju konkursa formira komisija sastavljena od nezavisnih članova koji nisu u sukobu interesa, koja potom daje predlog o dodeli sredstava, da bi na kraju rukovodilac organa, koji je raspisao konkurs, doneo obrazloženo rešenje o dodeli sredstava, protiv koga se može pokrenuti upravni spor. Rešenje je osnov da se zaključi ugovor. Po zaključivanju ugovora, korisnici sredstava preuzimaju obaveze vezane za implementaciju, evaluaciju i izveštavanje u odnosu na projekat.

Moglo bi se reći da je donošenjem ovog pravilnika zaokružena regulativa koja se odnosi na projektno finansiranje, čime je dat odgovor na pitanje kako će se finansirati ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja. Međutim, trenutno više aktuelno pitanje je to od čega će se finansirati javni interes u oblasti javnog informisanja. Čak i pre nego što su doneti novi medijski zakoni, lokalne samouprave su, svesno ili nesvesno, „lutale” u praksi po kojoj su dodeljivale sredstva medijima. S druge strane, prelazak na nov način finansiranja medija iz javnih sredstava doveo je do automatske reakcije lokalnih samouprava, koje su masovno počele da smanjuju ili potpuno eliminišu sredstva namenjena ostvarivanju javnog interesa u oblasti javnog informisanja u lokalnim budžetima. U vreme usvajanja zakona, inicijativa novinarskih udruženja da se ustanovi minimum sredstava u lokalnim budžetima za javno informisanja (2%) nije bila prihvaćena, mahom zbog toga što nije imala opravdanje u Zakonu o lokalnoj samoupravi. Ipak, potreba minimalne zakonske garancije je sve više evidentna, imajući u vidu da smo došli u situaciju da lokalne samouprave mogu potpuno bez kontrole da preusmere sredstva koja su pre bila namenjena medijima za neke druge namene, ili čak u budžetske rezerve, što opet može dovesti do toga da se sa praksom netransparentnog i nezakonitog finansiranja „podobnih medija” nastavi.

4.2. Pravilnik o dokumentaciji koja se prilaže u postupku registracije medija u Registar

Pravilnik o dokumentaciji koja se prilaže u postupku registracije medija u Registar u velikoj meri je ispratio strukturu i ovlašćenje iz Zakona o javnom informisanju i medijima. Ipak, mogu mu se uputiti kritike u pogledu formulacije člana 4 koji govori o podacima o sredstvima dobijenim od organa javne vlasti. Ova odredba, naime, propisuje da se uz registracionu prijavu prilaže i dokumentacija o novčanim sredstvima dodeljenim i dobijenim od organa javne vlasti. Ovako formulisana, ukazuje na to da je obaveza dostavljanja ovih podataka na mediju. Takvo rešenje je suprotno Zakonu o javnom informisanju i medijima, budući da član 39. stav 3. i 4. zakona izričito propisuje da je organ javne vlasti podnosilac prijave za registraciju i da se ti podaci prijavljuju Registru najkasnije 15 dana od dana donošenja odluke. Dakle, sam organ javne vlasti mora da prijavi ove podatke. Pravilnikom, kao podzakonskim aktom, ne mogu se propisivati nove obaveze, a pogotovo ne one koje su suprotne zakonu. Pri tom, medij lako može da se ogлуši o ovu obavezu budući da kaznene odredbe zakona ne propisuju odgovornost za neprijavlivanje ovih podataka, a čak i da to čine, odgovoran bi trebalo da bude organ koji je doneo odluku o državnoj pomoći pa propustio da to prijavi u zakonskom roku, a ne medij. Takođe, Zakon govori o dve vrste podataka koji se odnose na davanja iz javnih prihoda, i to o podacima koji se tiču državne pomoći, i o podacima o drugim novčanim sredstvima dobijenim od organa državne vlasti. Bez obzira na zakonsko razlikovanje, za obe vrste podataka se ustanovljava identična obaveza

organa javne vlasti/davaoca državne pomoći da izvrši takvu prijavu, pa bi sporna odredba Pravilnika napravila različiti pravni režim u odnosu na dve kategorije podataka, i to opet protivzakonito. U tom smislu je neophodno da nadležno ministarstvo precizira o čijoj se obavezi radi. Iako bi za registratora možda bilo lakše da ima sve podatke već prilikom registracije, to nikako ne može biti opravdanje za odstupanje od onoga što je Zakon propisao.

4.3. Pravilnik o načinu vođenja i upisu u evidenciju predstavnika inostranih medija i dopisništava inostranih medija

Pravilnik o načinu vođenja i upisu u evidenciju predstavnika inostranih medija i dopisništava inostranih medija izazvao je polemiku između predstavnika novinarskih udruženja i resornog ministarstva. NUNS i NDNV su tvrdili da je dokument prenormiran i diskriminatoran prema stranim novinarima, kao i da je suprotan Zakonu o javnom informisanju, dok je nadležno ministarstvo odbacilo te navode, naglašavajući da su ocene o navodnoj restriktivnosti, diskriminaciji i eventualnim zloupotrebama „paušalne i ničim potkrepljene”, te da navodi o diskriminaciji stranih dopisnika nisu u skladu sa činjenicama i pravilnim tumačenjem zakonske regulative.

Ovaj pravilnik je donet na osnovu ovlašćenja iz člana 55. Zakona o javnom informisanju i medijima koji propisuje status predstavnika inostranih medija i dopisništava. Pre svega, taj član navodi da predstavnik inostranog medija i njegovo dopisništvo imaju ista prava i dužnosti kao i domaći novinari. Da bi lakše obavljao posao, predstavnik stranog medija i dopisništvo mogu da se upišu u evidenciju koju vodi ministarstvo, na osnovu čega im se izdaje legitimacija, a strano predstavništvo dobija status pravnog lica. Podzakonskim aktom se uređuje način vođenja i upisa u evidenciju i izdavanje legitimacije.

Jedna od zamerki odnosila se na prenormiranost akta i njegovu suprotnost sa zakonom. Međutim, sama brojnost odredaba podzakonskog akta ne mora *a priori* da bude dokaz da se odstupilo od zakona, posebno ne ako se prati ovlašćenje koje je njime propisano. Podzakonski akt, po samom slovu zakona, treba da bliže uredi dve stvari - upis u evidenciju i način njenog vođenja. Zato, eventualno, mogu biti sporne samo pojedine odredbe Pravilnika, jer on zaista mahom propisuje stvari na koje ga zakon ovlašćuje, to jest kreće se u okvirima zakonskog ovlašćenja. Kritike o obimnosti dokumentacije koja se za upis u registar traži nisu kritike protivpravnosti. Naime, zahtev i propratna dokumentacija po samom zakonu mogu biti uređeni Pravilnikom, jer ulaze u „način vođenja” i „upis u evidenciju” (u obim zakonskog ovlašćenja za donošenje pravilnika). Ono što u celoj polemici, hipotetički, može biti sporno jeste to da li je upis

obavezan ili ne. Ovo je, međutim, nesumnjivo iz samog zakona koji izričito predviđa da predstavnik inostranog medija i dopisništvo inostranog medija ne moraju, već samo mogu, radi lakšeg obavljanja novinarskog posla, da se upišu u evidenciju inostranih predstavnika i dopisništava koja se vodi u ministarstvu. Ono što Pravilnik možda radi bez zakonskog ovlašćenja jeste to što definiše pojmove inostranog medija, predstavnika inostranog medija i dopisništva, a ne to što uređuje postupak upisa. Činjenica da Pravilnik ne kaže izričito da upis u evidenciju nije obavezan, ne znači da upis postaje obavezan. Naprotiv, upis je opcion već na osnovu samog zakona i Pravilnik tu činjenicu ne može promeniti, već se jedino ima primeniti na one predstavnike inostranih medija i ona njihova dopisništva koji se opredele da se u evidenciju upišu. Evidentiranje je ustanovljeno u korist dopisnika stranih medija, odnosno da bi se olakšao a ne otežao njihov položaj, da bi oni lakše ostvarivali određena prava, na primer ona koja se odnose na regulisanje boravka u Srbiji, socijalnu i zdravstvenu zaštitu i slično. Čini se da su novinarska udruženja, verovatno vođena lošim iskustvima iz prošlosti, preburno odreagovala, a negde su čak koristila argumentaciju koja ne stoji, budući da se ne vidi na koji način Pravilnik, sam po sebi, diskriminiše strane novinare. Nesporno je da će i onaj strani novinar koji nema legitimaciju, ili ono strano dopisništvo koje nema status pravnog lica, moći da obavljaju medijsku delatnost u Republici Srbiji jer ih na to ovlašćuje sam zakon, i to pravo ne može da bude derogirano Pravilnikom kao podzakonskim aktom, sve kada bi Pravilnik tome i težio, a u konkretnom slučaju nema osnova da se posumnja da je takva namera uopšte postojala.

KOLEKTIVNE ORGANIZACIJE ZA ZAŠTITU AUTORSKOG I SRODNIH PRAVA

5. SOKOJ - Organizacija muzičkih autora Srbije

SOKOJ je u novembru saopštio da je u jednom od sporova koje ta organizacija vodi protiv RTS-a, a povodom dugovanja koja se tiču korišćenja muzičkih autorskih dela u programima, sud doneo presudu kojom je javni servis obavezan da isplati iznos od oko 120 miliona dinara. U istom saopštenju navedeno je se da će se predstavnici RTS-a i SOKOJ-a najverovatnije nagoditi oko iznosa i načina otplate.

RTS već dugi niz godina ne plaća različite obaveze koje ima prema regulatornim telima i kolektivnim organizacijama. Ova presuda samo potvrđuje takvu praksu i daje jedini mogući odgovor, da i RTS svoje obaveze mora redovno da izmiruje. Među naknadama za koje se pretpostavlja da ih RTS godinama ne plaća su i naknada za korišćenje radio-frekvencija RATEL-u, kao i naknade za emitovanje JP ETV-u. Po dostupnim podacima, slična dugovanja postoje i prema OFPS-u, kolektivnoj organizaciji za zaštitu prava proizvođača fonograma. Ovu praksu

treba razmotriti sa aspekta povećanja odgovornosti javnog medijskog servisa, odnosno njegovih organa, za očigledno „nedomaćinsko poslovanje”. Iznosi potrošeni na kamate i sudske troškove po osnovu sporova za koje se unapred znalo da su izgubljeni mogli su i morali biti pametnije iskorišćeni. Na primer, za finansiranje nabavke ili produkcije novih medijskih sadržaja putem kojih bi RTS ostvarivao svoje programske funkcije za koje iz izveštaja Regulatornog tela za elektronske medije proizilazi da se u dovoljnoj meri ne ostvaruju. Vest o gubitku spora se gotovo poklopila sa veću da su javni servisi dobili dodatnih 900 miliona iz budžeta i tako stigli do ukupne cifre od 8.4 milijardi dinara. Budući da se radi o novcu poreskih obveznika neophodno je sprovesti odredbe Zakona o javnim medijskim servisima koje se odnose na finansijsku disciplinu javnih servisa, kako bi se u poslovanje javnih medijskih servisa uveo red i generalno omogućilo optimalno i odgovorno ostvarivanje obaveza javnih servisa, u meri u kojoj postojeća sredstva to dopuštaju.