

Slobodan Kremenjak

**NACRT ZAKONA
O KONCENTRACIJI MEDIJSKOG VLASNIŠTVA:
MOMENAT DA SE SPREČE JOŠ JEDNE IZMENE MEDIJSKOG
ZAKONA PRED SAMO USVAJANJE**

Beogradu, leto 2008. godine

I

Pod koncentracijom medija podrazumevamo trend razvoja tržišta u kojem se broj medijskih kompanija i broj onih koji posredno ili neposredno vrše kontrolu nad medijskim kompanijama smanjuje. Koncentracija koja dovodi do stvaranja ili učvršćivanja dominantnog položaja na tržištu i narušava konkurenciju, štetna je u svakoj industriji i države koriste različite mehanizme kako bi je kontrolisale i sprečavale. U medijskom sektoru sprečavanje konkurencije nije značajno samo iz ekonomskih razloga, već iznad svega kao sredstvo kojim se garantuje medijski pluralizam i sloboda štampe. Naime, vlasnici medija, po pravilu, diktiraju medijski sadržaj, shodno čemu manji broj vlasnika nužno podrazumeva i manju raznovrsnost sadržaja.

U srpskom pravu, medijskom koncentracijom se prvi put bavio Zakon o radio-difuziji iz 2002. godine ("Službeni glasnik RS", br. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 79/2005, 62/2006, 85/2006, 86/2006), ali isključivo koncentracijom vlasništva nad radio-difuznim javnim glasilima i takozvanim unakrsnim medijskim vlasništvom, to jest istovremenim vlasništvom i elektronskih i štampanih medija. Zato se osećala snažna potreba da se medijska koncentracija dodatno reguliše na sistematski i sveobuhvatan način.

Prepoznavši takvu potrebu, krajem juna 2007. godine, Ministarstvo kulture Republike Srbije, uz podršku Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS), formiralo je radnu grupu, koja je dobila zadatak da izradi nacrt zakona o sprečavanju nedozvoljene medijske koncentracije i o transparentnosti medijskog vlasništva.

Radna grupa je pošla od Preporuke Rec (2007)² Komiteta ministara zemljama-članicama Saveta Evrope o medijskom pluralizmu i raznovrsnosti medijskog sadržaja, kojom se preporučuje članicama da teže tome da javnost ima na raspolaganju dovoljno široku ponudu medija raznih vlasnika, kako privatnih, tako i javnih, uzimajući u obzir karakteristike medijskog tržišta, pre svega specifične komercijalne i konkurentne aspekte. Navedenom preporukom je takođe predviđeno da tamo gde primena opštih pravila o konkurenciji i postojeća regulativa nisu dovoljni da se zajemči poštovanje zahteva kulturne raznovrsnosti i pluralističkog izražavanja ideja i

mišljenja, zemlje članice treba da usvoje posebne mere. Radna grupa je procenila da važeći Zakon o zaštiti konkurencije ("Službeni glasnik RS", br. 79/2005), kao ni odredbe o nedozvoljenoj medijskoj koncentraciji sadržane u Zakonu o radio-difuziji, nisu dovoljna garancija medijskog pluralizma i kulturne raznovrsnosti u Srbiji.

Razmatrajući transparentnost medijskog vlasništva, radna grupa je pošla od dve pretpostavke. Prva pretpostavka je da je sprečavanje medijske koncentracije neostvarivo u svetlu netransparentnog medijskog vlasništva, i druga, shodno već citiranoj Preporuci Rec (2007)² Komiteta ministara zemljama članicama Saveta Evrope, da postoji potreba javnosti da joj se obezbedi pristup određenim podacima koji se tiču vlasničke strukture, organa upravljanja, različitih interesa za koje postoji verovatnoća da mogu vršiti znatan uticaj na konkretan medij, a kako bi javnost bila u prilici da sačini sopstvenu analizu informacija, ideja i mišljenja izraženih u medijima. U navedenom smislu Preporuka ističe potrebu da se javnosti obezbedi pristup:

- informacijama o licima ili organima koji učestvuju u strukturi medija i o prirodi i razmerama učešća tih lica ili organa u strukturi o kojoj je reč i, gde je to moguće, informacijama o krajnjim korisnicima tog učešća;
- informacijama o prirodi i razmerama interesa koje navedena lica i organi imaju u drugim medijima ili medijskim preduzećima, čak i u drugim ekonomskim sektorima;
- informacijama o drugim licima ili organima za koje postoji verovatnoća da će znatno uticati na programsku ili na uređivačku politiku, i
- informacijama o merama podrške koje su medijima odobrene.

Kako bi se navedene informacije učinile dostupnim, radna grupa je predvidela da se uvede jedinstven Registar javnih glasila, koji bi vodilo ministarstvo nadležno za poslove javnog informisanja. Podaci iz Registra bili bi dostupni svakome, bez obaveze da dokazuje svoj pravni interes u konkretnom slučaju ili da navodi razloge zašto ih traži.

Radna grupa je predvidela da Registar sadrži podatke o javnom glasilu, podatke o osnivaču ili licu koje učestvuje u vlasništvu osnivača javnog glasila, podatke o licima koja, i bez učešća u vlasništvu osnivača javnog glasila, mogu da vrše uticaj na uređivačku politiku javnih glasila, i druge.

Pod podacima o javnom glasilu koje bi Registar sadržao, radna grupa je podrazumevala uglavnom podatke za koje i inače postoji obaveza da budu objavljeni, shodno odredbama o impresumu Zakona o javnom informisanju ("Službeni glasnik RS", br. 43/2003, 61/2005), te shodno odredbama Zakona o izdavanju publikacija ("Službeni glasnik RS", br. br. 37/91, 53/93, 67/93, 48/94, 135/2004, 101/2005), kao što su: naziv javnog glasila, naziv i sedište štamparije, podaci o izdatoj dozvoli za emitovanje, ime glavnog i odgovornog urednika, imena drugih odgovornih urednika, ako ih ima, podaci o tiražu i slično.

Pod podacima o osnivaču javnog glasila ili licu koje učestvuje u vlasništvu osnivača u Registru, imali su se u vidu kompanija i sedište, ime, prezime i prebivalište osnivača, kao i lica koje učestvuje u vlasništvu osnivača i procentualno izraženo učešće u vlasništvu za svako od tih lica. Uzimajući u obzir u praksi česte sumnje da pojedini vlasnici medija svoje vlasničke udele zapravo drže za drugog, po kakvom skrivenom pravnom osnovu, ili da su udele stekli kapitalom nekog drugog, dobijenim upravo radi sticanja udela u medijima i pod uslovima povoljnijim od tržišnih, radna grupa predvidela je i obavezu da se u Registar upišu i podaci o licima za koje vlasnik drži svoje učešće u mediju, o licima koja su dala kapital za sticanje vlasništva pod uslovima povoljnijim od tržišnih

Pod podacima o licima koja, i bez učešća u vlasništvu osnivača javnog glasila, mogu da vrše uticaj na uređivačku politiku javnih glasila, a koji se upisuju u Registar, radna grupa imala je u vidu podatke o licu koje osnivaču medija stavi na raspolaganje sredstva ili iznose bez naknade, ili pod uslovima povoljnijim od redovnih, kao i podatke o oglašivaču ili naručiocu drugih usluga koje osnivač medija pruža, ako takvo lice, samostalno, ili zajedno sa povezanim licima, u ukupnom prihodu osnivača ostvarenom oglašavanjem ili pružanjem neke druge usluge učestvuje sa više od 30 odsto na godišnjem nivou.

U Registar bi se, takođe, upisivali podaci o prihodima osnivača medija koji potiču od direktnih i indirektnih budžetskih korisnika, organizacija kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja, pravnih lica u većinskom državnom ili društvenom vlasništvu,

međunarodnih organizacija, stranih država, političkih stranaka i lica koja učestvuju na izborima ili se oglašavaju u vezi sa izborima.

Navedene podatke ministarstvo bi upisivalo u Registar na osnovu prijave koje bi podnosili osnivači medija. Nepodnošenje prijave u predviđenim rokovima povlačilo bi za sobom prekršajnu odgovornost osnivača.

U odnosu pak na medijsku koncentraciju, radna grupa je predvidela određene granice preko kojih koncentraciju smatra nedozvoljenom. Granice se odnose na broj medija određenog pokrivanja, tiraž i procenat vlasničkog učešća u njima. Tako je radna grupa zauzela stanovište da niko ne može imati više od dva nacionalna radio-difuzna medija (jedan nacionalni radio i jednu nacionalnu televiziju), niti više od tri regionalna ili lokalna radio-difuzna medija. Ograničenja vlasništva u štampanim medijima polaze od broja tih medija, to jest od njihovog tiraža, a predviđena su i ograničenja unakrsnog medijskog vlasništva (istovremenog vlasništva i štampanih i radio-difuznih medija, istovremenog vlasništva novinske agencije i štampanih ili radio-difuznih medija).

II

Grupa je krajem februara 2008. godine završila prvi nacrt, nazvan nacrtom zakona o nedozvoljenom objedinjavanju i javnosti vlasništva javnih glasila. U aprilu su dobijeni prvi komentari stručnjaka Saveta Evrope i nacrt i komentari su predstavljeni javnosti.

U komentaru stručnjaka Saveta Evrope konstatuje se da član 10 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda štiti slobodu izražavanja svakog lica. Sloboda izražavanja uključuje, to jest obuhvata slobodu posedovanja sopstvenog mišljenja, primanje i saopštavanje informacija i ideja bez mešanja javne vlasti i bez obzira na granice. Međutim, ovo pravo na slobodu nije apsolutno; može biti ograničeno pod određenim uslovima, koji se svode na to da ograničenja moraju biti predviđena zakonom, da mogu težiti isključivo ostvarenju nekog od legitimnih ciljeva, taksativno nabrojanih u članu 10 stava 2 Evropske konvencije, kao i da moraju biti neophodna u demokratskom društvu, drugim rečima da moraju biti srazmerna cilju koji se u konkretnom slučaju štiti.

Postavljanje vlasničkih ograničenja ili ustanovljavanje obaveza osnivačima javnih glasila da objavljuju određene informacije može neposredno ili posredno uticati na njihovo osnovno pravo na slobodu izražavanja, te u tom smislu, kao i svako drugo ograničavanje prava na slobodu izražavanja, nužno mora ispunjavati navedene uslove.

U konkretnom slučaju vlasnička ograničenja i obaveze da se određeni podaci učine dostupnim težili bi legitimnom cilju da obezbede zaštitu prava svakoga na slobodu izražavanja, na primanje i pružanje informacija, a polazeći od obaveze države da se stara o tome da ta prava na slobodu izražavanja svako zaista i uživa. Ova ograničenja neophodna su u demokratskom društvu, i srazmerna cilju koji se u konkretnom slučaju štiti, kada je dominacija određenog učesnika na medijskom tržištu takva da postoji opasnost da utiče na uživanje prava na slobodu izražavanja drugih.

Komentar stručnjaka Saveta Evrope na tekst nacarta, ili radne verzije zakona o nedozvoljenom objedinjavanju i javnosti vlasništva javnih glasila u koji su imali uvid, sadrži tri vrste primedaba. Neke primedbe su posledica nepreciznosti u prevodu teksta koji im je dat na uvid, a te nepreciznosti je relativno lako ukloniti. Neke primedbe ukazuju na nedefinisanost određenih pojmova u nacrtu, zato što je stav radne grupe bio da pojmove koji su već definisani u drugim zakonima (kao što su to npr. pojmovi javnog glasila i osnivača javnog glasila, čija je definicija već sadržana u Zakonu o javnom informisanju) ne treba pojašnjavati u ovom nacrtu da se nacrt ne bi, opterećivao. Stručnjaci Saveta Evrope nisu bili detaljno upoznati sa tim drugim zakonima. Ostale primedbe, koje bi svakako valjalo ozbiljno razmotriti, proistekle su iz zabrinutosti stručnjaka Saveta Evrope što u odnosu na pojedina predviđena vlasnička ograničenja, obaveze osnivača javnih glasila da određene informacije učine dostupnim, postoji nesrazmera sa ciljem koji se u konkretnom slučaju štiti, dok se sa druge strane, ukazuje na mogućnost da se definisanju graničnih vrednosti nedozvoljene medijske koncentracije pristupi, umesto kroz određivanje maksimalnog broja medija koje jedan vlasnik može da ima, određivanjem praga udela u gledalištu, ili među slušaocima, određivanjem učešća u ukupnom tiražu i na osnovu sličnih kriterijuma.

Nakon zatišja koje je usledilo zbog krize Vlade i raspuštanja Skupštine, može se očekivati da radna verzija zakona o nedozvoljenom objedinjavanju i javnosti vlasništva javnih glasila, moguće dodatno korigovana shodno primedbama stručnjaka Saveta Evrope, uđe u javnu raspravu, te nakon toga i da je nova Vlada uputi Skupštini na usvajanje. Nažalost, dosadašnja iskustva sa usvajanjem medijskih propisa u Srbiji ukazuju da upravo u toj fazi nastaju najozbiljnije prepreke pokušajima da se reformiše pravni okvir za poslovanje medija u Srbiji. Ima previše primera naprasnih izmena tekstova nacрта pred samo usvajanje u Skupštini, često na način kojim je već unapred podrivana sistemska koherentnost novog pravnog okvira.

III

Rad na nacrtima zakona koji je trebalo da predstavljaju novi pravni okvir za medijsku sferu u Srbiji, nakon oktobarskih promena 2000. godine i pada režima Slobodana Miloševića, formalno je otpočeo već u novembru iste godine, kada je formirana radna grupa Medija centra i NUNS-a za izradu medijskih propisa. Članovi ove grupe bili su domaći stručnjaci, a njihov rad podržali su stručnjaci Saveta Evrope i OEBS-a.

Nacrt radne grupe novog Zakona o radio-difuziji dostavljen je Vladi Republike Srbije u avgustu 2001. godine. Težio je tome da radio-difuzni sektor reformiše dvojako, kroz transformaciju državnog RTS-a u republički javni servis Srbije i pokrajinski javni servis Vojvodine, i kroz obaveznu privatizaciju svih ostalih državnih radio i televizijskih stanica, kao i kroz izmeštanje regulatornih nadležnosti i ovlašćenja za izdavanje dozvola za emitovanje sa izvršne vlasti na novoformirano nezavisno regulatorno telo – Republičku radio-difuznu agenciju. Vlada je nacrt konačno usvojila i kao svoj predlog dostavila Skupštini tek u aprilu 2002. Međutim, već početkom jula iste 2002. godine, Vlada je iznenada povukla predlog zakona iz skupštinske procedure, obrazlažući ovakvu odluku velikim brojem amandmana. Samo nedelju dana kasnije predlog je vraćen parlamentu na usvajanje, ali izmenjen utoliko što je broj članova nezavisnog regulatornog tela (Saveta Republičke radio-difuzne agencije) smanjen sa 15 na 9, i što je spisak ovlašćenih predlagača članova Saveta izmenjen na uštrb civilnog sektora. Tako je usvojeno rešenje da država predlaže četiri od ukupno devet članova Saveta, dva predlažu društvene institucije - univerziteti i crkve, dva nevladine i profesionalne organizacije, a prethodnih osam članova predlažu devetog

člana, pri čemu taj mora da živi i radi na Kosovu. Na taj način je omogućeno da uticaj države na Republičku radio-difuznu agenciju, a time i na sveukupnu radio-difuziju (uključujući i ustanove javnog servisa, budući da po nacrtu Republička radio-difuzna agencija, između ostalog, i imenuje i razrešava članove Upravnog odbora javnog servisa), postane preovlađujući.

Ni članovi tako prekomponovanog Saveta nisu lako izabrani. Vlada i Skupština toliko su odugovlačile da predlože svoje kandidate da je Savet formiran tek šest meseci nakon što je istekao rok za to. Prvih osam članova Saveta napokon je izabrano 11. aprila 2003. godine, ali tako što je pri izboru dva člana prekršena Zakonom predviđena procedura zaobilaženjem javnosti u postupku njihovog kandidovanja. Naime, iako Zakon predviđa obavezu Skupštine da, najmanje 30 dana pre odlučivanja o izboru članova Saveta, objavi sve važeće liste kandidata sa osnovnim biografskim podacima, kandidatura Nenada Cekića objavljena je samo tri dana pre odlučivanja o izboru, a kandidatura Vladimira Cvetkovića tek na dan izbora. Zakonitost izbora devetog člana Saveta takođe je dovedena u pitanje. Skupština je, naime, 27. maja 2003. godine, na predlog prethodno izabranih članova Saveta, izabrala Gorana Radenovića, ne upuštajući se pri tom ni u proveru toga da li su ispunjeni formalni uslovi za Radenovićevo članstvo u Savetu (za koje je postojala ozbiljna sumnja da nisu ispunjeni), niti u ocenu činjenice da su njegovu kandidaturu podržala i dva člana Saveta koji su i sami izabrani uz povredu procedure.

Zbog odluke većine izabranih članova Saveta da se ovo telo konstituiše, i pored očiglednih nezakonitosti u postupku izbora i kandidovanja, članica Saveta koju su kandidovale profesionalne organizacije, Snježana Milivojević podnela je ostavku. Ubrzo nakon toga usledila je i ostavka Vladimira Vodinelića, člana Saveta koga su kandidovale nevladine organizacije. Činjenice da je Savet pre nego što je i počeo da radi ostao bez dva člana, kao i da je od preostalih sedam članova troje izabrano nezakonito, praktično su blokirale funkcionisanje ovog tela i dovele do daljeg odlaganja primene Zakona o radio-difuziji. Skupštinska većina, umesto da ponovo bira članove Saveta, odlučila je da glasa o predlogu za razrešenje Cvetkovića, Cekića i Radenovića, za šta nije bilo dovoljno glasova. Sporni članovi su ostali u Savetu. Republička radio-difuzna agencija, međutim, 2003. i 2004. godine postoji samo formalno, budući da Skupština nije odobrila njen Statut, kako je to zakonom

propisano. Nepristajanjem na to da se ispravi propust napravljen u postupku izbora članova Saveta, te na taj način kreirana blokada u radu ovog tela, onemogućena je priprema javnog konkursa za izdavanje dozvola za emitovanje programa i nepotrebno je produžen haos na medijskom tržištu. Onemogućen je i početak transformacije Radio-televizije Srbije u javni servis, a ta kuća je ostavljena bez sigurnih izvora finansiranja i bez nove upravljačke strukture, čime je i dalje ostala otvorena za spoljne uticaje. Onemogućena je i kontrola zakonitosti rada elektronskih medija u Srbiji i poštovanja propisa o reklamiranju, zabrani piraterije i posebnoj zaštiti maloletnika. Blokirana je i pomoć Evropske komisije i Evropske agencije za rekonstrukciju, zamrznuta krajem avgusta 2003. godine.

U međuvremenu je raspuštena Skupština Srbije, održani su parlamentarni izbori i konstituisana je nova Skupština. Budući da su, u skladu sa domaćim pravom, odluke Skupštine Srbije o imenovanjima članova Saveta pojedinačni akti, one se nisu mogle napadati u postupku pred Ustavnim sudom, a opet budući da ih je kao pojedinačne akte donela Skupština Srbije, nisu se mogle napadati ni u upravnom sporu. Učinjena povreda zakona, kako su stručnjaci ukazivali, mogla je biti ispravljena jedino tako što bi Skupština donela odluku da ponovi nezakonito sproveden postupak. Nova skupštinska većina, međutim, odlučuje da menja Zakon o radio-difuziji. Promenjen je spisak ovlašćenih predlagača kandidata za članove Saveta, utoliko što su sa njega brisane republička i pokrajinska vlada, a skupština je ovlašćena da predlaže kandidate za članove Saveta i umesto njih. Iako izmena nije bila suštinska, nova skupštinska većina na taj način pružila je sebi priliku da bira potpuno novi Savet Republičke radio-difuzne agencije. Zakon je izmenjen u avgustu, u sezoni godišnjih odmora, kada je pažnja javnosti inače manje usmerena na rad Skupštine, u hitnom postupku i bez ikakve javne rasprave. Ispostavilo se da je na ovaj način kreiran presedan po kome će se zakoni od značaja za medije u Srbiji u budućnosti donositi.

Samo godinu dana kasnije, po identičnom modelu, Zakon o radio-difuziji još jednom je izmenjen u avgustu, u hitnom postupku i bez javne rasprave. Radio televizija Srbije dobila je pravo da ubira pretplatu pre svoje transformacije u javni servis, to jest kao još uvek državni medij pod neposrednom kontrolom Vlade. Članovima Saveta Republičke radio-difuzne agencije produženi su mandati na način kojim je narušen princip rotacije, koji je za cilj imao da svi članovi Saveta ne mogu biti zamenjeni

tokom trajanja istog skupštinskog saziva, te je upravo kreirana takva mogućnost. Ukinuto je pravo veta člana Saveta izabranog na predlog ovlašćenog predlagača iz Vojvodine na odluke Saveta koje se odnose na tu pokrajinu, a da nije ponuđena nikakva alternativa kojom bi specifične potrebe Vojvodine kao multietničke sredine bile zaštićene. Produžen je i rok za privatizaciju lokalnih javnih medija. Zakon o radio-difuziji sve manje je ličio na tekst koji je radna grupa Medija centra i NUNS-a svojevremeno izradila.

No, ovo nije bio kraj. U leto naredne godine Zakon je prvo izmenjen utoliko što je broj članova Programskog odbora javnog servisa koji se biraju na predlog skupštine, povećan sa 6 na 7, da bi se zadovoljili apetiti poslaničkih klubova u parlamentu.

Praktično istovremeno, u skupštinsku proceduru, na predlog nekolicine poslanika, ulazi predlog novih izmena kojima je, između ostalog, predviđeno da saglasnost sa finansijskim planom Republičke radio-difuzne agencije, umesto Skupštine, daje Vlada, što je dovelo u pitanje nezavisnost i samostalnost regulatornog tela u odnosu na izvršnu vlast. Izmene su predviđale, takođe, da Savet sam može suspendovati svog člana, ne ostavljajući mogućnost Skupštini, kao telu koje bira i razrešava članove Saveta, da se o takvoj suspenziji izjasni. Mogućnost Saveta da u okviru nadzora nad radom emitera kontroliše da li oni poštuju uslove pod kojima im je izdata dozvola, to jest kakva je vrsta i kvalitet programa koji emituju, sužena je tako da je procena poštovanja ovih uslova svedena samo na proveru toga da li se poštuju opšti programski standardi. Pravo crkava i verskih zajednica da predlažu kandidate za članove Saveta sada je priznato samo tradicionalnim crkvama i verskim zajednicama, na način koji nesumnjivo predstavlja diskriminaciju malih verskih zajednica. Savet je ovlašćen da prinudno izvršava svoje odluke, čak i pečaćenjem telekomunikacione opreme, što je ovlašćenje koje je ranije imalo isključivo regulatorno telo za telekomunikacije. Ovakve izmene zakona žestoko su kritikovane u javnosti, i te su kritike dovele čak do toga da je predsednik Republike Boris Tadić odbio da potpiše ukaz o proglašenju Zakona o izmenama i dopunama zakona o radio-difuziji. Skupština, međutim, nije pokazala razumevanje, te je zakon i drugi put izglasan i tako je ipak stupio na snagu u oktobru 2006. godine.

Naprasna izmena nacрта, koji je takođe pripremila radna grupa Medija centra i NUNSA, pred samo usvajanje u Skupštini, snašla je i Zakon o javnom informisanju. Ovaj osnovni medijski zakon koji bi trebalo da garantuje slobodu medija i prava i odgovornost novinara, usvojen je za vreme vanrednog stanja uvedenog posle ubistva premijera Zorana Đinđića, kada su ljudska i građanska prava i slobode bili ograničeni, između ostalog i u oblasti slobode izražavanja. Time je praktično zaobiđena javna rasprava o pojedinim članovima koji su uvršteni u Predlog zakona neposredno pre upućivanja u Skupštinu. Izostala je i javna rasprava o pojedinim amandmanima poslanika koje je Vlada podržala, iako su u višemesečnoj javnoj raspravi takva rešenja odbačena kao neprihvatljiva. Usvojeni zakon sadrži devet potpuno novih članova koji regulišu izuzetno osetljivu materiju zabrane distribucije informacija. Time je stvoren strah u medijima da je reč o pokušaju da se na mala vrata u srpsko medijsko zakonodavstvo uvede cenzura. Takođe, u zakon je, u vidu amandmana poslanika, uneta odredba kojom je omogućeno osnivanje državne novinske agencije. Takvo zakonsko rešenje je u javnoj raspravi odbačeno iz više razloga. Najpre zato što se uvodi poseban režim za samo jedan oblik javnog glasila – novinsku agenciju, dok svi ostali državni mediji moraju biti transformisani u javne servise ili privatizovani. Taj amandman prihvaćen je uz obrazloženje da "javnost ima pravo da bude objektivno i nepristrasno upoznata sa svim stavovima i odlukama državnih organa" i zato što bi, u slučaju da i novinske agencije budu isključivo privatne, "javna glasila mogla biti uskraćena za informacije o odlukama i stavovima države". Takvo obrazloženje ne samo da je učvrstilo uverenje u to da je vlast vrlo nepoverljiva prema medijima koji nisu pod njenom direktnom kontrolom, već je predstavljalo i uvredu čitavom privatnom medijskom sektoru. Zakon o javnom informisanju je, bez valjanog obrazloženja, i zaštitu izvora informacija regulisao restriktivnije nego nacrt koji su pripremili stručnjaci. Tako je predviđeno da je novinar ipak dužan da otkrije podatke u vezi sa izvorom informacije, ako se ti podaci odnose na krivično delo, ili na učinioca krivičnog dela za koje je zaprećena kazna zatvora najmanje pet godina.

Zakon o javnom informisanju ipak se razlikuje od Zakona o radio-difuziji po tome što je do sada pretrpeo samo jednu, malu izmenu. Naime, u leto 2005. godine, zakon je izmenjen utoliko što je rok za obaveznu privatizaciju državnih štampanih medija produžen sa dve na tri godine od stupanja na snagu tog zakona, to jest do aprila 2006. godine. Pokazalo se, međutim, da ni ovo produženje roka nije bilo dovoljno da se

privatizacija zaista do kraja i sprovede, kao što nije bilo dovoljno ni produženje tog roka za elektronske državne medije do 31.12.2007. godine, predviđeno izmenama Zakona o radio-difuziji, takođe iz 2005. godine.

Slično se dogodilo i sa Zakonom o oglašavanju ("Službeni glasnik RS", br. 79/2005). Najsimptomatičnija je izmena kojom je odredba, gotovo doslovno citirana iz Direktive o prekograničnoj televiziji, a u skladu sa kojom se tzv. oglašavanje u javnom interesu (konkretno oglasne poruke neprofitnih organizacija za dobrotvorne i humanitarne akcije kao i njihovi pozivi na dobrotvornu ili humanitarnu akciju), ne smatra televizijskim oglašavanjem, te shodno tome i ne računa u maksimalno dozvoljeno vreme oglašavanja po punom satu emitovanog programa, preformulisana tako da se oglašavanje u javnom interesu isključivo vrši bez naknade, ali se ipak računa u maksimalno dozvoljeno vreme oglašavanja po punom satu emitovanog programa. O tome da su oni koji su ovakvu izmenu uneli u tekst zakona očigledno znali šta rade, svedoči još jedna uneta odredba, u skladu sa kojom se u slučajevima kad humanitarnu akciju, ili akciju za zaštitu i unapređenje zdravlja, kao i poziv za pomoć neposredno ugroženim licima oglašava država, ili lokalna samouprava, takav oglas ne računa u maksimalno dozvoljeno vreme oglašavanja po punom satu programa.

Do još jednog ozbiljnog i neprihvatljivog udara na reforme medijskog sektora u Srbiji došlo je pred sam kraj 2007. godine, usvajanjem u Skupštini Zakona o lokalnoj samoupravi ("Službeni glasnik RS", br. 129/2007) i Zakona o glavnom gradu ("Službeni glasnik RS", br. 129/2007). Dodatno, i ne manje važno, dva dana pre usvajanja spornih zakona i nekoliko dana pre isteka roka za privatizaciju elektronskih medija u Srbiji predviđenog Zakonom o radio-difuziji, Vlada je usvojila Zaključak kojim su privatizacioni postupci za sve medije praktično obustavljeni, drugim rečima osujećena je privatizacija državnih medija, kao jedna od ključnih postavki medijskih reformi u zemlji. Ovi zakoni su usvojeni u ustaljenom maniru usvajanja izmena Zakona o radio-difuziji, samo što su, umesto sezone godišnjih odmora, kao trenutak kada popušta pažnja javnosti iskorišćeni novogodišnji praznici. Stručna i profesionalna javnost, a po svemu sudeći, čak ni resorno Ministarstvo kulture Republike Srbije, uopšte nisu bili konsultovani.

Zakonom o lokalnoj samoupravi predviđeno je da opštine osnivaju televizijske i radio-stanice radi izveštavanja na jeziku nacionalnih manjina koji je u opštini u službenoj upotrebi, kao i radi izveštavanja na jeziku nacionalnih manjina koji nije u službenoj upotrebi, kada takvo izveštavanje predstavlja dostignuti nivo manjinskih prava. Zakon o glavnom gradu ide i dva koraka dalje, njime je grad Beograd ovlašćen da osniva televizijske i radio-stanice, novine i druga sredstva javnog obaveštavanja.

Posle navedenih negativnih iskustava, postavlja se pitanje kako sprečiti da i nacrt, možda rogobatno nazvanog Zakona o nedozvoljenom objedinjavanju i javnosti vlasništva javnih glasila, ne doživi sudbinu svojih prethodnika i kroz zakonodavnu intervenciju i redakciju ne postane sopstvena suprotnost.

IV

Politika jeste umetnost mogućeg i ona nužno zahteva kompromise. Medijski profesionalci su svesni da idealan svet u kome političari i poslanici usvajaju i uvažavaju sve njihove predloge i primedbe ne postoji. Međutim, izuzetno je važno to što političke elite u Srbiji do sada nisu pokazale da imaju jasnu viziju reforme medijskog sektora u Srbiji, iz koje bi logično proizašla i koherentna strategija, planovi delovanja i principi kojih će se različita državna tela u ostvarivanju reformskih ciljeva pridržavati.

Deklarativno pozivanje na slobodu izražavanja i na najviše evropske standarde nije, nažalost, dovoljno često bilo potkrepljeno i praktičnim primerima zalaganja za te ciljeve. Pred najavljenom usvajanjem Zakona o nedozvoljenom objedinjavanju i javnosti vlasništva javnih glasila posebno zabrinjava mogućnost da ga političke elite razumeju kao branu pokušajima ostvarivanja dominacije na tržištu medija i kao propis koji bi mogao učiniti vidljivim skrivene mehanizme uticaja na određene medije. A političke elite će ga tako razumeti, upravo zato što ovaj zakon između ostalog upravo teži i takvim ciljevima. Jedna linija otpora mogla bi se ogledati u pokušajima da se granice nedozvoljene medijske koncentracije tako podese da ne remete status kvo, pa ni buduća planirana spajanja na medijskom tržištu, da se te granice iskoriste u obračunima s političkim protivnicima, kao i da podaci koji bi bili sadržani u Registru javnih glasila, a posebno oni koji se odnose na skrivene i nominalne vlasnike, kao i na

lica koja vrše uticaj na medije bez učešća u vlasničkoj strukturi, kao na najveće oglašivače, davaoce pozajmica bez kamata i slično ostanu skriveni, bilo brisanjem odredaba kojima je predviđeno da se takvi podaci unose u Registar, bilo onemogućavanjem nadležnog organa da istražuje tačnost podataka koji su uneti u registar i da izriče sankcije ili pokreće postupke u kojima se sankcije izriču.

Šta profesionalne medijske asocijacije mogu da učine kako bi pojačale svoj uticaj na donošenje propisa koji su u interesu struke, ali i u interesu javnosti kao medijske publike i primalaca informacija?

Čini nam se da je osnovna stvar da se učešće profesionalnih medijskih i novinarskih asocijacija u zakonodavnom procesu ne sme ograničiti samo na delegiranje svojih stručnjaka u radne grupe za izradu nacрта medijskih propisa i izdavanje saopštenja kojima će se protestovati zbog toga što je zakon koji je usvojen drugačiji od onoga što su stručnjaci predložili. Mora se raditi više i mora se raditi i nakon toga što radna grupa završi svoj posao. Medijski profesionalci se moraju mnogo aktivnije uključiti u javnu raspravu i konsultativne procese. Treba pripremiti argumentaciju za svaki izazov i imati spreman odgovor za svako pitanje. Mora se od poslanika zahtevati i insistirati na tome da se održe javni pretresi predloga Zakona pred skupštinskim odborima, gde bi medijski profesionalci u neposrednom kontaktu s poslanicima mogli da ukažu na probleme i prednosti koje ponuđena rešenja imaju u odnosu na alternative. Medijski poslanici moraju ubediti poslanike da iza zalaganja za transparentno medijsko vlasništvo i medijsko tržište bez dominacije i bez zloupotreba te dominacije ne postoji nikakva skrivena agenda.

Slobodan Kremenjak, advokat, partner u advokatskoj kancelariji „Živković i Samardžić” u Beogradu. Član je Advokatske komore Beograda. Diplomirao je na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu 1996. godine. Pohađao Programme in Comparative Media Law & Policy na Univerzitetu Oxford 2000. godine. Od 1998. radi kao pravni savetnik B92 i ANEM-a (Asocijacija nezavisnih elektronskih medija). Zastupao Internet servis provajdere i mobilne operatere. Predavao iz oblasti politike informaciono-komunikacionih tehnologija, zaštite podataka o ličnosti, medijskog prava i sudske prakse na različitim programima u organizaciji Article XIX, European Institute for the Media, Stanhope Centre for Communications Policy Research, ANEM i dr. Koautor je (zajedno sa Aleksandrom Rabrenović, Robertom Ritlerom i Milošem Živkovićem) knjige „Pravo radio-difuznih preduzeća u Saveznoj Republici Jugoslaviji”, koja je objavljena na engleskom i srpskom jeziku u izdanju Instituta za poslovno pravo zemalja Centralne i Istočne Evrope (FOWI) iz Beča i Centra za unapređivanje pravnih studija iz Beograda. Jedan od osnivača International Media Lawyers Association i član prvog upravnog odbora asocijacije 2004-2005. Dobitnik je ANEM godišnje nagrade za 2005. godinu ANEMOV SVETIONIK za doprinos unapređenju medijskog sektora.



Stavovi navedeni u ovom dokumentu pripadaju isključivo autoru i ne moraju predstavljati stavove Asocijacije nezavisnih elektronskih medija niti bilo kog drugog pravnog lica ili pojedinca čiji su primeri navedeni. Pored toga, Asocijacija nezavisnih elektronskih medija ne garantuje izvor, tačnost, celovitost ili pouzdanost bilo koje tvrdnje, informacije, podatka, rezultata, tumačenja, saveta ili mišljenja navedenog u ovom dokumentu.



Ova publikacija je omogućana podrškom američkog naroda preko Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Sadržaj publikacije je odgovornost autora i ne reflektuje poglede USAID-a i američke vlade.