

II MONITORING IMPLEMENTACIJE POSTOJEĆIH PROPISA

1. Zakon o javnom informisanju i medijima

1.1. Projektno sufinansiranje

Koalicija novinarskih i medijskih udruženja, koju čine Asocijacija nezavisnih elektronskih medija (ANEM), Nezavisno udruženje novinara Srbije (NUNS), Nezavisno društvo novinara Vojvodine (NDNV), Udruženje novinara Srbije (UNS), i Asocijacija lokalnih i nezavisnih medija Lokal pres, početkom oktobra je predstavila najbitnije nedostatke u dosadašnjoj implementaciji projektnog sufinansiranja. Predstavnici navedenih udruženja su naveli da čak jedna trećina opština u Srbiji nije raspisala konkurse za finansiranje medijskih sadržaja od javnog značaja, da su sredstva opredeljena za medije u lokalnim budžetima nedovoljna (nekad i ispod 1 %), da se najveći broj nepravilnosti odnosio na tekst konkursa u kom je ograničavano pravo učešća samo na određene medije (najčešće one koji su registrovani na teritoriji lokalne samouprave koja je raspisala konkurs), da ima brojnih nedoumica po pitanju javnog interesa, te da postoje primeri da se u komisijama koje odlučuju o raspodeli sredstava nalaze za to nekvalifikovana lica.

Većina problema na koje su ukazali predstavnici Koalicije novinarskih i medijskih udruženja proističu iz nerazumevanja regulative i same suštine projektnog sufinansiranja. Brojne lokalne samouprave ne mogu da shvate da finansiranje ostvarivanja javnog interesa u oblasti javnog informisanja zavisi od kvaliteta projekta, odnosno programskog sadržaja. U tom smislu je potpuno nebitno da li medij ima 5, 10 ili 100 zaposlenih, da li je sa sedištem u konkretnoj opštini, ili koja je vrsta medija koja prenosi informaciju. Drugim rečima, kvalitet programskog sadržaja određuje podobnost projekta da ostvari javni interes, a ne forma u kojoj se ostvaruje. Takođe, treba shvatiti da projektno sufinansiranje nije nikakva zamena za direktno finansiranje iz opštinskog budžeta, već njegova potpuna negacija. Pored toga, treba napomenuti da se lokalne samouprave nisu odrekle starih navika i često „javni interes” poistovećuju sa „praćenjem rada organa lokalne samouprave”, što je samo jedan zanemarljiv segment javnog interesa, a ako podrazumeva apsolutno nekritičko izveštavanje o radu lokalnih organa vlasti, onda tu uopšte ni nema govora o javnom interesu.

Član 17. ZJIM-a propisuje da Republika Srbija, autonomna pokrajina, odnosno jedinica lokalne samouprave obezbeđuje iz budžeta ***deo sredstava za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja i raspoređuje ih na osnovu sprovedenih javnih konkursa*** i pojedinačnim davanjima, na osnovu principa o dodeli državne pomoći i zaštiti konkurencije, bez

diskriminacije. U ovom članu su određeni temeljni principi dodele finansijskih sredstava medijima, i to:

- obaveza državnih organa, organa teritorijalne autonomije i lokalne samouprave da opredele sredstva za finansiranje javnog interesa u oblasti javnog informisanja;
- obaveza državnih organa da raspišu javni konkurs ili da manji deo sredstava raspodele pojedinačnim davanjima;
- poštovanje pravila o kontroli državne pomoći i zaštite konkurencije;
- obaveza nediskriminatornog tretmana.

Rezultati praćenja dosadašnje implementacije zakona u ovoj oblasti pokazuju da su ovi temeljni principi u velikom broju slučajeva prekršeni. Očekivano neopredeljivanje sredstava za medije, smanjivanje iznosa tih sredstava na minimum i njihovo preusmeravanje za druge namene, posledica su nedorečene regulative koja je propisala obavezu dodele sredstava medijima a da nije navela ni koliki je minimalni iznos tih sredstava, a još više toga što za nepoštovanje ove obaveze nije predviđena sankcija, što je ostavilo maltene samo moralnu obavezu organa javne vlasti da poštuju pravila zakona.

2. Zakon o elektronskim medijima

2.1. Šta je političko oglašavanje?

Sednica Svečane skupštine povodom 7 godina vladajuće Srpske napredne stranke (SNS) je, pored sukoba na relaciji SNS – RTS, pokrenula pitanje kako treba pratiti ovaj događaj. Naime, dve nacionalne televizije TV Pink i TV Happy i jedna gradska – Studio B su u direktnom prenosu emitovale kompletan tok ove sednice.

Predsednik Saveta Regulatornog tela za elektronske medije Goran Karadžić je komentarisao ove direktne prenose i prvo izjavio da je REM do sada u sličnim situacijama pokretao postupke protiv emitera, kao i to da je ***zabranjena svaka politička kampanja i prenos događaja političkih partija u periodu van izborne kampanje - bilo da je plaćeni termin ili ne***, te da REM može da izrekne mere opomene ili upozorenja, kao i da podnese prekršajne prijave protiv emitera. Nakon toga, Nezavisno udruženje novinara Srbije (NUNS) je podnelo prijavu REM-u u vezi sa kršenjem odredaba Zakona o elektronskim medijima, a potom je objavljeno da je Pravna služba Saveta REM-a pokrenula postupak za utvrđivanje eventualne odgovornosti televizija koje su direktno prenosile proslavu „rođendana” Srpske napredne stranke i na taj način prekršile Opšte obavezujuće uputstvo za ponašanje emitera – Kodeks emitera. Tom prilikom je Goran

Karadžić izjavio da Kodeks ima *zakonsku snagu*, a da je u tom dokumentu navedeno da je *van trajanja predizborne kampanje zabranjeno direktno ili indirektno reklamirati političke organizacije i oglašavati njihove skupove*. Vrlo brzo nakon ovih najava REM je obavestio javnost da je Savet ovog tela utvrdio da je *setom novih medijskih zakona prestalo da važi Opšte obavezujuće uputstvo za emitere* i da stoga *ne postoji osnov da se pokrene postupak za utvrđivanje odgovornosti televizija koje su direktno prenosile proslavu sedam godina od osnivanja Srpske napredne stranke*. Goran Karadžić je ovaj put objasnio da stavovi članova Saveta nisu bili identični, ali da je preovladalo mišljenje da će ovakav stav važiti *sve dok se ne donese novi Kodeks, a biće pozvani predstavnici novinarskih udruženja da učestvuju u njegovom pisanju*.

Ovaj slučaj je očigledan primer nesnalaženja Regulatornog tela za elektronske medije i njegovog skrivanja od odgovornosti iza navodnog nepostojanja pravnog osnova. Interesantno je da je u opravdanjima REM naveo čak i to da je Kodeks prestao da važi donošenjem Zakona o elektronskim medijima, što ne odgovara istini budući da sam ZEM u članu 115. stav 4. navodi da se do donošenja novih opštih akata ***primenjuju važeći opšti akti doneti na osnovu zakona koji prestaju da važe danom stupanja na snagu ovog zakona***, osim odredaba tih akata koje su u suprotnosti sa ovim zakonom. To konkretno znači da Kodeks važi najmanje do momenta donošenja novog podzakonskog akta (uputstva ili pravilnika). Savet REM-a je nedavno doneo Pravilnik o obavezama pružalaca medijskih usluga tokom predizborne kampanje, koji bliže uređuje obaveze pružalaca medijske usluge propisane članom 47. stav 1. tačka 5) Zakona o elektronskim medijima, a koji propisuje da je PMU dužan da ***poštuje zabranu političkog oglašavanja van predizborne kampanje***, a u toku predizborne kampanje da registrovanim političkim strankama, koalicijama i kandidatima obezbedi zastupljenost bez diskriminacije. U ovoj odredbi se zapravo radi o dve obaveze: obavezi poštovanja zabrane političkog oglašavanja van predizborne kampanje, i obavezi nediskriminacije u medijskom pokrivanju izbornog procesa. Pomenutim pravilnikom je regulisana samo druga obaveza, a prva obaveza, o kojoj je u ovoj situaciji reč, i ne mora da se bliže razrađuje nijednim podzakonskim aktom jer je sama po sebi jasna. Pravilnik je ukinuo samo odeljak 12, ali ne i odredbe dela 1. Uputstva koje se odnosi na opšte obaveze emitera, tačku 4) koja, između ostalog, predviđa da je zabranjeno ***političku propagandu maskirati bilo kojom vrstom programa, naročito informativnog ili programa političkih aktuelnosti***. Postoji mogućnost da je citirana tačka Kodeksa prestala da važi drugim podzakonskim aktima, ali to nije vidljivo na sajtu REM-a koji i dalje u sekciji pravilnici prikazuje i Kodeks, a i najbitniji pravni pretraživači, poput Paragrafa, prikazuju da konkretna odredba i dalje važi.

Ipak, čak i da odredbe Kodeksa ne važe, moguće je direktno primeniti odredbu člana 47. stav 1. tačka 5) ZEM-a. Oglašavanje po važećoj regulativi predstavlja obaveštavanje ***preko oglasnog sredstva*** kojim se preporučuje oglašivač, ***njegova aktivnost***, proizvod, usluga ili druga

preporuka sa ciljem da je primalac kome je upućena prihvati ili koristi (član 2. tačka 1) Zakona o oglašavanju). Ono što je trebalo utvrditi u konkretnoj situaciji je to da li se radi o političkom oglašavanju ili ne, što jeste komplikovano pitanje, ali nije nerešivo budući da je sam predsednik Saveta REM-a izjavio da je ovo telo reagovalo u sličnim situacijama veliki broj puta, te se može zaključiti da ono poseduje značajno iskustvo da „preseče” u ovom i sličnim slučajevima. Treba pomenuti i da su brojni drugi mediji izveštavali o ovom događaju budući da je bio „medijski interesantan”, posebno zato što su na njemu govorili predstavnici najviših državnih organa i što se očekivalo da će na tom skupu biti objavljena odluka o eventualnom raspisivanju vanrednih parlamentarnih izbora, za šta nesumnjivo postoji interes javnosti da zna, ali je većina njih informacije sa skupa objavila u formi izveštaja a ne putem prenosa celokupnog trajanja Svečane skupštine na kojoj je moglo biti brojnih promotivnih elemenata i afirmativnih stavova prema vladajućoj SNS.

Iskustvo Regulatornog tela u ovoj oblasti i njegova osnovna funkcija – kontrola ispunjavanja zakonskih obaveza (u ovom slučaju zabrana političkog oglašavanja van predizborne kampanje) obavezivale su REM da reaguje, i to da najpre utvrdi da li je u prenosu skupštine bilo elemenata promocije (u smislu Zakona o oglašavanju) jedne političke stranke van predizborne kampanje, da je, ako je direktan prenos imao elemente oglasne poruke, prenosilac oglasne poruke (tri pružaoca medijske usluge televizije) emitovao takvu oglasnu poruku, kao i da u tom slučaju, na osnovu rezultata utvrđenog činjeničnog stanja, donese odluku kojom izriče ili ne izriče meru emiterima (što je inače najavljivao i sam predsednik Saveta REM-a). Nažalost, REM je umesto svega ovoga odabrao da se sakrije iza nepostojećih pravnih prepreka (navodno nepostojanje pravnog osnova i navodni prestanak važenja Kodeksa), i propustio da se izjasni oko veoma važnog pitanja za pravilnu implementaciju zakona.

2.2. Postupak izbora kandidata za članove Saveta Regulatornog tela za elektronske medije

U periodu na koji se ovaj izveštaj odnosi članovi skupštinskog Odbora za kulturu i informisanje pokrenuli su postupak za izbor 3 nova člana Saveta Regulatornog tela za elektronske medije. Trojici članova Saveta uskoro ističu mandati, i to: Goranu Pekoviću 16. decembra ove godine, a Goranu Karadžiću i mitropolitu zagrebačko-ljubljanskom Porfiriju Periću u februaru naredne godine. To znači da će pravo na predlaganje kandidata imati nadležni Odbor Skupštine AP Vojvodine, udruženja koja se bave slobodom izražavanja i zaštitom dece, i crkve i verske zajednice.

Shodno članu 10. Zakona o elektronskim medijima, nadležna služba Narodne skupštine objavljuje javni poziv za predlaganje kandidata za člana Saveta šest meseci pre prestanka

mandata člana Saveta, odnosno najkasnije 15 dana od prestanka mandata usled smrti člana Saveta, razrešenjem iz razloga predviđenih ovim zakonom, podnošenjem ostavke Narodnoj skupštini u pismenoj formi. Ovlašćeni predlagači podnose potom nadležnoj službi Narodne skupštine obrazloženi predlog dva kandidata za člana Saveta u roku od 15 dana od dana objavljivanja javnog poziva, a nakon toga, nadležna služba Skupštine objavljuje listu kandidata, organizuje javni razgovor sa kandidatima i nakon održanih razgovora, izbor članova sa liste stavlja na dnevni red prve naredne sednice Skupštine (član 11. ZEM).

Ono što je evidentno jeste to da nadležni odbor Skupštine već u prvom koraku nije ispoštovao rok za objavljivanje javnog poziva budući da to nije uradio 6 meseci pre isteka mandata. Ostaje da se vidi da li će ostali rokovi biti ispoštovani, što ne zavisi samo od nadležnog odbora, nego i od aktivnosti i ažurnosti ovlašćenih predlagača.

2.3. Umrežavanje medijskih usluga

Zakon o elektronskim medijima, za razliku od Zakona o radiodifuziji koji je prestao da važi, ne predviđa nikakva ograničenja i uslove za umrežavanje medijskih usluga više pružalaca medijske usluge, što je omogućilo lokalnim emiterima da umrežavaju svoje programe. Mogućnost je iskoristilo 11 lokalnih televizija koje su formirale „Novu mrežu Srbije”, kao i 30-ak radio stanica sa teritorije Srbije, predvođene beogradskim Naksi radiom, koje su formirale mrežu Naxi Nacional. Televizije u okviru „Nove mreže Srbije” će emitovati 4-časovni zajednički program u periodu „*prajm tajma*”, od 19-23 h, koji će, bar po najavama predstavnika Mreže, obuhvatiti većinu sadržaja (informativni, zabavni, serijski, dokumentarni i naučni). Okosnicu programa Radio mreže Naxi Nacional će, po najavama predstavnika ove mreže, činiti emisije Naxi radija, informativni i zabavno-muzički program.

Umrežavanje je u ovakvom stanju tržišta elektronskih medija, po svemu sudeći, pozitivna pojava, ali dugoročne efekte na medijsku scenu treba procenjivati sa aspekta toga koliko su ovakve inicijative donele pomaka u kvalitetu programskog sadržaja, jer ako kvalitet sadržaja nije na adekvatnom nivou, dobićemo samo tehničko umrežavanje, koje samim gledaocima, odnosno slušaocima ne znači mnogo.

3. Zakon o javnim medijskim servisima

U periodu na koji se ovaj izveštaj odnosi oba javna servisa su sprovedla javne rasprave o svojim programskim sadržajima. Treba napomenuti da se radi o gestu koji treba pozdraviti budući da je u pitanju početni korak ka „otvaranju” javnih servisa prema građanima. Ipak, održavanje javnih

rasprava je samo jedan od aspekata transparentnosti rada javnih servisa, i u narednom periodu bi građani morali da budu upoznati i sa poslovanjem ovih medijskih kuća i stanjem njihovih finansija. Takođe, sam Programski savet mora da bude mnogo aktivniji, te ne sme da svoju ulogu svede na prostog „sproveditelja“ javnih rasprava, već treba da postane istinski kanal komunikacije i posrednik između javnosti i menadžmenta javnih servisa.