

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

REGULATORNA TELA

1. *Republička radiodifuzna agencija (RRA)*

Aktivnostima Republičke radiodifuzne agencije bavili smo se u delu ovog izveštaja koji se odnosi na implementaciju Zakona o radiodifuziji.

2. *Republička agencija za elektronske komunikacije (Ratel)*

Republička agencija za elektronske komunikacije u junu 2013. godine nastavila je sa aktivnostima usmerenim na suzbijanje neovlašćenog emitovanja radio i TV programa. Iz Ratela je saopšteno da je u poslednje dve godine, u saradnji sa Odeljenjem za borbu protiv visokotehnološkog kriminala Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije, zatvoreno šest radio stanica koje su nelegalno emitovale program. Takođe, Ratel je nastavio sa praksom javnog objavljivanja spiskova preostalih piratskih TV i radio stanica koje neovlašćeno emituju program. Ono što, međutim, zabrinjava jeste činjenica da se u proteklih nekoliko godina, uprkos naporima regulatornih agencija i nadležnih državnih organa, broj radio i TV stanica koje neovlašćeno emituju program ne smanjuje, već praktično ostaje na istom nivou. Kao ilustraciju ovog problema treba navesti primer jedne od najpoznatijih „piratskih“ stanica, Radio Raka Ešinger iz Lazarevca, koju su nadležni u dva navrata zatvarali, 14. marta 2013. godine i ponovo 14. maja 2013. godine. Činjenica da je posle samo dva meseca ista piratska stanica morala ponovo biti zatvarana, pokazuje koliko mera zatvaranja nema odvrćujući efekat na „pirate“. Isti Radio Raka Ešinger samo je promenio lokaciju i nastavio neovlašćeno da emituje. Takođe, treba navesti i Radio Balkan, specifičan po tome što godinama piratski emituje radio program na nacionalnom nivou, sa čitavog niza lokacija. Od nelegalnog zauzimanja spektra ne odustaje se ni kada pirat nema svoj program. Tako, recimo Radio Balkan sa čak 13 lokacija širom Srbije, samo reemituje program Radija Fokus. Takođe, na Ratelovim spiskovima „pirata“ sve češće nalaze se i televizijske stanice. Na spisku objavljenom 4. juna, bilo ih je četiri, od čega jedan broj čine stanice koje su nastavile da emituju nakon oduzimanja dozvola i na taj način prešle u „pirate“.

Posebno pitanje je je šta bi trebalo učiniti da bi borba protiv „piraterije“ bila efikasnija. Pre svega, čini se da je neophodno ojačati kapacitete regulatornih tela, na način što bi im se poverila inspeksijska ovlašćenja, a kako bi sve aktivnosti u vezi sa suzbijanjem nelegalnog emitovanja bile objedinjene u jednom centru, što bi nesumnjivo dovelo do veće efikasnosti. Podsetićemo da shodno važećem regulatornom okviru, dve regulatorne agencije i jedna inspekcija imaju ovlašćenja u vezi sa „piratskim“ emitovanjem radio-televizijskog programa. Suštinski, procedura se svodi na to da RRA utvrdi ko emituje bez dozvole za emitovanje, Ratel utvrdi sa koje lokacije i korišćenjem kojih frekvencija se emituje, kada na red dolazi Inspekcija elektronskih komunikacija pri nadležnom Ministarstvu spoljne i unutrašnje trgovine i telekomunikacija, koja jedina ima ovlašćenja da preduzme odgovarajuće mere. U idealnoj situaciji, ovaj sistem bi mogao da funkcioniše, ali je problem u tome što nadležna inspekcija nema uslova za rad, niti u pogledu ljudstva, niti u pogledu sredstava. Zato bi inspeksijski nadzor morao biti prenet na regulatorna tela, za šta su preduslov izmene Zakona o elektronskim komunikacijama i Zakona o državnoj upravi. Takvo rešenje bilo bi u skladu i sa Evropskim regulatornim okvirom za elektronske komunikacije iz 2009. godine, a o njenoj funkcionalnosti svedoče i pozitivni primeri nekih zemalja u okruženju, kao što su Slovenija ili Hrvatska. Takođe, trebalo bi izričito predvideti krivičnopravnu odgovornost za neovlašćeno emitovanje radio-televizijskog programa koje vrše fizička lica, odnosno odgovornost za privredni prestup za pravna lica. Izmenama Zakona o oglašavanju trebalo bi predvideti i sankcije za oglašivače koji se oglašavaju na programima „piratskih“ stanica. Na kraju, treba uticati i na brže postupanje pravosuđa, kako bi se izbeglo da u postupcima koji se tiču neovlašćenog emitovanja programa, „pirati“ ostaju nekažnjeni zbog zatarevanja. Tek primena svih ovih mera zajedno mogla bi dovesti do rezultata. Alternativa ovome je da se čeka digitalizacija, koja bi tehnološki mogla da uguši analogne „pirate“, u situaciji u kojoj je pravo zakazalo. Budući, međutim, da digitalizacija radija još uvek nije čak ni u planu, očigledno je da bi ovo „alternativno“ rešenje teško moglo u dogledno vreme bilo šta da reši.

DRŽAVNI ORGANI

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

3.1. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti saopštio je da je Evropski sud za ljudska prava 25. juna 2013. godine doneo presudu kojom je utvrdio da je Republika Srbija prekršila član 10. Evropske konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u kontekstu pristupa informacijama od javnog značaja. Ova presuda doneta je po osnovu predstavlke koju je podnela Inicijativa mladih za ljudska prava, koja je u oktobru 2005. godine od Bezbednosno-informativne agencije zahtevala, u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu

informacijama od javnog značaja, podatke o broju prisluškivanih lica u toj godini. Bezbednosno-informativna agencija odbila je taj zahtev, pozivajući se na član 9. stav 5. Zakona, koji predviđa kada se pristup informacijama može uskratiti. U decembru 2005. godine, Poverenik za informacije od javnog značaja naložio je rešenjem Agenciji da postupi po zahtevu, što ona nije učinila, a ni Vlada Republike Srbije nije preduzela mere za prinudno izvršenje rešenja Poverenika. Bezbednosno-informativna agencija obavestila je Inicijativu mladih za ljudska prava u septembru 2008. godine, da predmetna informacija nije u njenom posedu. Slučaj pred Evropskim sudom za ljudska prava pokrenut je 2006. godine. Taj sud jednoglasno je utvrdio da je u ovom slučaju povređen član 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. Sud je našao da sloboda primanja informacija obuhvata i pravo na pristup informacijama. Sud je bio mišljenja da je Inicijativa mladih za ljudska prava bila uključena legitimno u prikupljanje informacija od javnog interesa sa namerom da ih saopšti javnosti i na taj način doprinese javnoj debati, te da je postojalo mešanje u pravo na slobodu izražavanja. Iako sloboda izražavanja može biti podvrgnuta ograničenjima, sud je našao da takva ograničenja moraju biti u skladu sa nacionalnim pravom. Uskraćivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja od strane Bezbednosno-informativne agencije, nije međutim bilo u skladu sa nacionalnim pravom Srbije. Sud je u odnosu na tvrdnju BIA iz 2008. godine – da predmetna informacija nije u njenom posedu, našao da je ista „neubedljiva, imajući u vidu prirodu tražene informacije“, ali i imajući u vidu inicijalni odgovor BIA koja se prvo pozvala na osnove koji isključuju, odnosno, ograničavaju pravo na pristup informacijama od javnog značaja. Sud je zaključio da je „tvrdoglavo odbijanje Bezbednosno-informativne agencije da postupi u skladu sa nalogom Poverenika za informacije od javnog značaja“ bilo u suprotnosti sa srpskim pravom i arbitrarno, te stoga i u suprotnosti s članom 10. Evropske konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Značaj presude je veliki, pre svega zato što pokazuje da Evropski sud za ljudska prava stvara praksu po kojoj je pristup informacijama od javnog značaja sastavni deo prava na slobodu izražavanja. Ovo je treća presuda u relativno kratkom vremenskom periodu (nakon presuda u slučajevima Mađarska unija za građanske slobode protiv Mađarske i Kenedi protiv Mađarske) u kojoj je Evropski sud za ljudska prava stao na stanovište da javnost ima opravdani interes da sazna informacije koje su u posedu državnog organa, a da prepreke postavljene da bi se dobijanje informacija od javnog značaja ometalo mogu obeshrabrati one koji rade u medijima ili srodnim oblastima u vršenju svoje vitalne funkcije „čuvara javnosti“ i tako uticati na njihovu mogućnost da obezbede tačne i pouzdane informacije, te da je neophodno te prepreke uklanjati. Istovremeno ohrabruje i činjenica da je ovom presudom potvrđena praksa Poverenika, koji je još 2005. godine našao da podatak o broju prisluškivanih lica na godišnjem nivou ne može biti tajan. Možda najupečatljivije i najviše okrenuto budućnosti je mišljenje dvojice sudija Evropskog suda za ljudska prava, András-a Sajó-a iz Mađarske i Nebojše Vučinića iz Crne Gore, koji su istakli da

se u vreme Interneta, razlika između novinara i drugih pripadnika javnosti sve više gubi, te da „nema jake demokratije bez transparentnosti, koja treba da služi i koristi svim građanima“.

3.2. Postupajući u postupku ocene ustavnosti odredaba Zakona o elektronskim komunikacijama, koji su 2010. godine, neposredno po usvajanju tog zakona, pokrenuli Zaštitnik građana i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Ustavni sud proglasio je neustavnim odredbe koje su se odnosile na pristup tzv. zadržanim podacima bez odluke nadležnog suda, kao i na ovlašćenje nadležnog ministarstva da podzakonskim aktom bliže uredi zahteve za takve podatke. Po istom osnovu, jemstvu tajnosti pisama i nepovredivosti drugih sredstava komuniciranja iz člana 41. Ustava Republike Srbije, osporene su i odgovarajuće odredbe Zakona o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji, Zakona o Bezbednosno-informativnoj agenciji i Zakonika o krivičnom postupku. Zadržani podaci su podaci o komunikaciji koji se ne odnose na njenu sadržinu, već na vrstu komunikacije, na njen izvor, odredište, početak, trajanje i završetak, na uređaje za komunikaciju i njihovu lokaciju. Osporene odredbe Zakona o elektronskim komunikacijama kršile su procesne garancije zajemčene članom 41. Ustava Republike Srbije, koji predviđa da je odstupanje od nepovredivosti tajnosti pisama i drugih sredstava komuniciranja moguće samo na određeno vreme i na osnovu odluke suda, a ako je to neophodno radi vođenja krivičnog postupka ili zaštite bezbednosti Republike Srbije, na način predviđen zakonom. U junu prošle godine, Ustavni sud je proglasio neustavnim odredbe Zakona o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji koje su predviđale da je pristup zadržanim podacima u određenim slučajevima moguć i uz nalog direktora agencije ili lica koje on ovlasti. Treba napomenuti da se o ustavnosti Zakonika o krivičnom postupku i Zakona o Bezbednosno-informativnoj agenciji Ustavni sud još nije izjašnjavao, ali je za očekivati da će proglasiti neustavnim i odgovarajuće odredbe tih propisa. Naime, Zakonik o krivičnom postupku predviđa da se pristup evidenciji ostvarene telefonske komunikacije (telefonskim listinzima), pristup podacima o korišćenim baznim stanicama ili lociranje mesta sa kojeg se obavlja komunikacija vrši na osnovu naloga javnog tužioca, a ne suda, a Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji predviđa mogućnost pristupa zadržanim podacima na osnovu rešenja direktora Agencije, uz prethodnu saglasnost predsednika Vrhovnog kasacionog suda, bez detaljno propisanog postupka u takvoj situaciji.

Odluka Ustavnog suda da proglasi neustavnim odredbe Zakona o elektronskim komunikacijama koje su dozvoljavale pristup tzv. zadržanim podacima bez odluke nadležnog suda, i ovlašćivale nadležno ministarstvo da podzakonskim aktom bliže uredi zahteve za takve podatke, posebno je bitna i zato što, kako se s razlogom navodi u komentaru na Internet prezentaciji Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, otvara određena pitanja koja se tiču odnosa Ustava i međunarodnih propisa, konkretno Univerzalne deklaracije o pravima čoveka, Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i Evropske konvencije za zaštitu

ljudskih prava i osnovnih sloboda. Ustavni sud, naime, zaključuje da se Ustavom Srbije, povodom zaštite tajnosti pisama i sredstava opštenja, „obezbeđuju viši standardi zaštite nepovredivosti od onih koji su predviđeni međunarodnim aktima“. Posledično tome, „ako je u određenim slučajevima država već zajamčila garancije koje nešto obezbeđuju iznad međunarodnih standarda, onda ima i obavezu da te garancije i ostvaruje“, navodi se u komentaru Poverenika za zaštitu podataka o ličnosti.

Iako se ove odluke odnose prevashodno na zaštitu prava na privatnost, odnosno, na tajnost komunikacije kao komponentu prava na privatnost, one imaju implikacije i na pravo na slobodu izražavanja, imajući u vidu da su sporne odredbe ugrožavale, ne samo privatnost građana, nego i poverljivost novinarskih izvora informacija.

4. *Ministarstvo kulture i informisanja*

Ministarstvo kulture i informisanja raspodelilo je u junu sredstva za sufinansiranje projekata/programa iz oblasti javnog informisanja za 2013. godinu. Ove godine za 118 medijskih projekata izdvojeno je 28.146.774 dinara, odnosno gotovo 20% manje od prošlogodišnjih 34 miliona dinara za 83 projekta. Ministarstvu kulture i informisanja pristiglo je 248 prijava, od kojih za 130 prijava sredstva nisu odobrena. Ministar kulture i informisanja doneo je rešenja o raspodeli sredstava na osnovu Zakona o državnoj upravi i Zakona o javnom informisanju, a polazeći od obrazloženog predloga Komisije koju je sam formirao, i sopstvenog uvida u projekte. Iz formulacije u kojoj se navodi da je ministar, pored predloga Komisije, odluku doneo i na osnovu „sopstvenog uvida u projekte“, proizilazi da predlog Komisije nije u celosti poštovan. Koji su razlozi ministrovog „sopstvenog uvida u projekte“, nije nažalost saopšteno. U svakom slučaju, konkursi koje Ministarstvo kulture i informisanja redovno raspisuje predstavljaju još i najmanje sporan način na koji država, po trenutno važećim propisima, finansira medije. Direktno budžetsko finansiranje, mimo konkursa i konkursnih komisija, po različitim pravilima na različitim nivoima vlasti, a zapravo uvek arbitrarno i nedovoljno transparento, daleko je problematičnije i žestoko je kritikovano već godinama unazad, posebno u svetlu uticaja koji se tako vrši na tržište i narušavanja propisa o kontroli državne pomoći. Nacrti novih medijskih zakona čije usvajanje se očekuje, na potpuno nov način uređuju ovu praksu. Ukoliko medijske reforme ne budu bile zaustavljene, za očekivati je da se već naredni konkurs Ministarstva kulture i informisanja za sufinansiranje medijskih projekata sprovede po potpuno novim pravilima koja će utvrditi novi Zakon o javnom informisanju i medijima.