



ANEM

A s o c i j a c i j a n e z a v i s n i h e l e k t r o n s k i h m e d i j a
A s s o c i a t i o n o f I n d e p e n d e n t E l e c t r o n i c M e d i a
Beograd, Takovska 9, tel/fax: + 381 11 322 5852, 3038 384

Regulatorno telo za elektronske medije
11000 Beograd
Trg Nikole Pašića 5

PREDMET: Prilog ANEM-a javnoj raspravi o podzakonskim aktima iz nadležnosti Regulatornog tela za elektronske medije

Asocijacija nezavisnih elektronskih medija (ANEM) je već više od 20 godina aktivna u procesima vezanim za kreiranje regulatornog okvira relevantnog za oblast medija, naročito elektronskih.

Ovim putem prilažemo svoje pisane komentare kao doprinos javnoj raspravi o Nacrtu pravilnika o minimalnim uslovima za pružanje medijske usluge i kriterijumima za odlučivanje u postupku izdavanja dozvole za pružanje medijske usluge i kriterijuma za odlučivanje u postupku izdavanja dozvole za pružanje medijske usluge, Nacrtu pravilnika o minimalnim tehničkim i organizacionim uslovima za izdavanje dozvole za pružanje medijske usluge na osnovu zahteva pružaoca medijske usluge i Nacrtu pravilnika o ustupanju neiskorišćenih prava javnih medijskih servisa na emitovanje radijskih, televizijskih i drugih medijskih sadržaja od izuzetnog značaja.

1. Nacrt pravilnika o minimalnim uslovima za pružanje medijske usluge i kriterijumima za odlučivanje u postupku izdavanja dozvole za pružanje medijske usluge i kriterijuma za odlučivanje u postupku izdavanja dozvole za pružanje medijske usluge

1.1. Retroaktivna primena i ostala pitanja koja se odnose na ustavnost podzakonskog akta

Pravilnikom se uvode novi (minimalni) uslovi i kriterijumi za pružanje medijske usluge koji će se primenjivati, kako na buduće, tako i na postojeće pružaoce medijskih usluga, i to na taj način što se propisuje obaveza postojećih pružalaca medijskih usluga da prilagode svoje poslovanje uslovima iz pravilnika u roku od šest meseci od stupanja Pravilnika na snagu.

Prelazni režim u odnosu na pravila koja se primenjuju na postojeće pružaoce medijskih usluga je morao biti propisan zakonom. Ako se ova materija poveri podzakonskom aktu to vodi u velikoj meri pravnoj nesigurnosti i potencijalnoj neustavnosti. Podsećamo da je Vlada Republike Srbije 2010. godine usvojila Zaključak o usvajanju metodologije za izradu podzakonskih propisa ("Službeni glasnik RS", br. 75/2010 i 81/2010 - ispr.), kojim su propisana pravila za izradu svih podzakonskih akata, uključujući i onih koji donose imaooci javnih ovlašćenja (u šta spade i REM). Tim propisom je navedeno da Pravilnik može da ima prelazne odredbe, ali da se prelaznim odredbama uspostavlja **"odnos između propisa koji prestaje da važi i novog propisa u pogledu njihovog dejstva na slučajeve, situacije i odnose koji su nastali za vreme važenja ranijeg propisa"**. Dakle tim odredbama se uređuje odnos između propisa koji je prestao da važi i propisa koji stupa na snagu. Kako ne postoji prethodni propis sa kojim bi mogao da se uredi prelazni režim, ne postoje ni mogućnost da se prelazni režim obaveza pružalaca medijskih usluga uredi ovim podzakonskim aktom. Može se zaključiti zato da se radi isključivo o zakonskoj materiji, ne i materiji podzakonskog akta, te da bi propisivanje ovakve obaveze usklađivanja sa odredbama podzakonskog akta bilo izvorno uređivanje prava i obaveza subjekata koje nije predviđeno zakonom, pa samim tim i u suprotnosti sa njim, i sa odredbama člana 195. Ustava Republike Srbije, kojima je, između ostalog, propisano da svi podzakonski opšti akti organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja (poput REM-a), moraju biti saglasni zakonu.

Takođe, pružaoци medijskih usluga su se već u prelaznom zakonskom roku prilagođavali novom zakonskom okviru i svi oni praktično već posluju u skladu sa važećim zakonom. Ovde treba dodati da se ovakvim načinom propisivanja prelaznog režima pogoduje pravnoj nesigurnosti, koja dalje vodi tome da će nastupiti znatna materijalna šteta za postojeće pružaoce medijskih usluga. U skladu sa prethodnim, neminovno će doći do novih troškova (npr. naknade za radiodifuzne stanice). Stvar je utoliko gora što postoje mediji koji su dozvole pribavili u toku važenja sadašnjeg zakona, pa im se ovim Pravilnikom potpuno neopravdano nameću ponovo isti troškovi. Osim toga, šteta se može ogledati i u tome što su svoje poslovanje u trenutku apliciranja za dozvolu, pružaoци medijskih usluga bazirali svoj poslovni model na uslovima za obavljanje delatnosti po važećem zakonu i nisu mogli da imaju u vidu naknadne uslove koje nameće Pravilnik, a Regulatorno telo nije davalo ni naznake u pogledu toga kada će i u kom vidu biti usvojen pravilnik (uz to su istekli i zakonski rokovi za donošenje pravilnika iz nadležnosti regulatornog tela). Naročito treba imati u vidu da većina medija u Republici Srbiji već posluje ili sa gubitkom ili na rubu finansijske isplativosti; stoga, dodatni troškovi i šteta mogu biti presudni faktor koji će dovesti do gašenja velikog broja medija. Na kraju, ne isključuje se ni mogućnost da veliki broj medija, na ime štete koju budu pretrpeli donošenjem Pravilnika, naknadu štete zatraže i od Republike Srbije, što je svakako nešto što treba izbeći dok je još moguće. Dakle, sveobuhvatno mediji se nalaze u konstantnom stanju pravne nesigurnosti kojoj nisu sami doprineli.

1.2. Minimalni uslovi

Sam koncept uvođenja obaveznih minimuma u pogledu tehničke opremljenosti i organizacije smatramo nepotrebnim i štetnim. Mišljenja smo da regulator treba da se bavi ciljem propisivanja minimalnih zahteva – a to je kvalitetan program, a ne sredstvom ostvarivanja cilja – npr. broj zaposlenih, broj mikrofona, kamera, itd.

Regulator ne bi trebalo da se bavi utvrđivanjem toga koju tehničku opremu pružalac medijske usluge mora da ima ili koliko zaposlenih treba da bude uključeno u izradu programa, i u kom prostoru to treba da se radi, već na Regulatoru treba da bude utvrđivanje minimalnih standarda kvaliteta. Drugim rečima, Regulator ne treba da propiše šta medij mora da ima od opreme, koliko ljudi mora da bude angažovano u proizvodnji programa, i ko mora da ima posebnu kancelariju, već kakav program treba da bude proizveden, te da se bavi isključivo ocenom toga da li proizvedeni program ispunjava propisane kriterijume ili ne. A svi uslovi, i organizacioni i prostorni i tehnički, treba da budu u vezi sa kvalitetom programskog sadržaja.

Na sadašnjem stepenu tehnološkog razvoja, odredbe koje obavezuju medij da ima npr. deset audio snimača ili dva mikrofona deluju u najmanju ruku suvišno i anahrono. Osim toga, treba opet naglasiti i to da se time nameću dodatni troškovi medijima. U praksi će doći do toga da će pružaoci medijskog sadržaja morati da pribave opremu koju neće koristiti, i to samo da bi ispunili propisani minimum. Pa tako, onaj pružalac koji je kao audio snimač koristio računar ili je koristio samo dva audio snimača u izradi programa, sada će morati da pribavi deset audio snimača samo da bi ispunio propisani minimum, ali će nastaviti da snima audio signal na računaru ili na onom jednom snimaču kao i do sada.

Osim toga, potpuno je jasno da između broja mikrofona i broja ulaza na mikseti i kvaliteta programa i ispunjavanja programskih standarda nema nikakve uzorčno posledične veze.

Na kraju, potpuno su nejasni kriterijumi na osnovu kojih su Pravilnikom određeni minimalni uslovi. Neminovno se postavlja pitanje, na osnovu čega je REM zaključio da je pružaocu medijske usluge radija npr. u zoni pokrivanja koja pokriva preko 500.000 stanovnika potrebna mikseta sa 12 ulaza, a onome u zoni pokrivanja od preko 100.000 potrebna mikseta sa najmanje 8 ulaza? Koji je *ratio legis* za propisivanje minimalnog broja kanala na mikseti u odnosu na veličinu zone pokrivanja? I na kraju, da li broj kanala na mikseti znači da će program koji pružalac usluge bude proizveo biti dobar, bolji, da će ispunjavati zakonske standarde ili ne? Smatramo da su ovakve odredbe apsurdne, te da ničim ne doprinose kvalitetu programa.

Sve gorenavedeno u vezi sa minimalnim tehničkim uslovima može se primeniti i na organizacione i prostorne uslove. Smatramo da nema opravdanog razloga za propisivanje minimalnog broja zaposlenih i raspored i broj prostorija u kojem će boraviti ti zaposleni. Pre svega, nejasan je razlog za uvođenje ovakvih odredaba - da li se ovakvim odredbama implicira

da kvalitet programa zavisi od broja zaposlenih (i od toga gde oni sede), te da će pružalac medijske usluge sa 20 zaposlenih proizvesti kvalitetniji program od pružaoca sa 10 ili 15 zaposlenih? Ili će urednik bolje selektovati programski sadržaj ako ima posebnu kancelariju? Ovakva logika se kosi sa osnovnim tržišnim principima i slobodom optimalnog organizovanja medijskog biznisa, a naročito je problematičan u uslovima konstantne krize. Ako je pružalac medijske usluge sa opremom koju poseduje, brojem lica koje je angažovao na proizvodnji programa i postojećim rasporedom prostorija u mogućnosti da proizvede kvalitetan program, koji ispunjava sve zakonske kriterijume, zašto bi bio u obavezi da zaposli dodatna lica, kupuje dodatnu opremu ili pregrađuje prostorije za nove kancelarije? Možda je, na primer, pružalac sa manjim brojem zaposlenih efikasniji, bolje organizovan i angažuje lica koja su profesionalnija od onog pružaoca koji ima dva puta više zaposlenih, a koji su nedovoljno dobro obučeni i neorganizovani, te na kraju može dati znatno kvalitetniji proizvod od konkurencije. Na tržištu je naravno mnogo primera koji upravo ovo i dokazuju.

Nejasno je i kojim se kriterijumima REM vodio kada je propisivao minimalan broj zaposlenih? Prema našem mišljenju, osim što je potpuno neopravdano uopšte propisivati minimalan broj zaposlenih, sam broj zaposlenih propisan Pravilnikom je previsoko određen, i to u odnosu na sve kategorije koje Pravilnik propisuje. Smatramo da propisan broj zaposlenih ne odgovara realnom stanju stvari, tj. stvarnim potrebama pružaoca medijskih usluga, te se usuđujemo da zaključimo da je potpuno paušalno određen. Osim toga, sasvim je očekivano da ovakve nove obaveze koje će primorati pružaoce medijskih usluga da zaposle dodatna lica dovesti do gašenja velikog broja njih, s obzirom da se veliki broj pružaoca medijskih usluga ionako već bori da i postojeći broj zaposlenih održi. To će se naročito odraziti na medije na lokalnu, koji i ovako nisu u stanju da ispune sve regulatorne zahteve. Dalje, Pravilnik ne samo da propisuje previsok broj lica koja moraju biti angažovana u stvaranju programa, već propisuje da sva ta lica moraju biti u radnom odnosu kod pružaoca medijske usluge, ne ostavljajući time mogućnost čak ni da se u taj previsoko određen broj uračunaju lica angažovana van radnog odnosa (npr. ugovor o delu, ugovor o povremenim i privremenim poslovima, ugovor o dopunskom radu itd.). Ovakvom odredbom se u potpunosti zanemaruje realnost, s obzirom da u praksi veliki broj lica koja učestvuju u stvaranju programa nisu angažovana samo kod jednog pružaoca medijske usluge već kod više njih (npr. kamermani, komentatori, tehnička lica, dopisnici i sl.). Imajući prethodno u vidu, sasvim je sigurno da će dosledna primena ovakve odredbe imati jako velike negativne posledice na čitavu medijsku industriju i način na koji funkcioniše. U tom smislu podsećamo regulatorno telo na odredbe člana 82. Ustava Republike Srbije, koje, između ostalog propisuju da ekonomsko uređenje u Republici Srbiji počiva na tržišnoj privredi, otvorenom i slobodnom tržištu, slobodi preduzetništva, te samostalnosti privrednih subjekata i ravnopravnosti privatne i drugih oblika svojine. Smatramo da neadekvatnim propisivanjem tehničkih i organizacionih uslova regulator upravo neopravdano utiče na samostalnost privrednih subjekata da sami organizuju svoj poslovni model, te je ustavnost pravilnika i u tom pogledu diskutabilna.

Na kraju, treba pomenuti i neusklađenost sa zakonom u odnosu na propisivanje pojedinih udela programske produkcije, te u propisivanju odredaba koje se odnose na obavezu čuvanja medijskog sadržaja, gde je Regulator prekoračio ovlašćenja koja su mu poverena zakonom, a čak je ušao i u materiju drugog zakona - Zakona o javnom informisanju i medijima. Smatramo da Regulatorno telo nije ovlašćeno da propisuje programske kvote koje se odnose na informativni program, budući da je u pitanju materija koja je trebalo da bude uređena zakonom. Podsećamo Regulatorno telo da su svi ostali udeli propisani Zakonom (dakle i sopstvena produkcija, i udeo programa na srpskom jeziku, i kvote nezavisne produkcije, kao i kvote evropske i evropske nezavisne produkcije). Takođe, propisivanju obaveze čuvanja programskog sadržaja (čl. 5. i 6. Nacrta) i formata u kojem medij treba da ga čuva, se prilično izlazi iz ovlašćenja propisanog zakonom, ali i iz samog predmeta regulacije pravilnika. Naime, obaveza čuvanja programskih sadržaja propisana je članom 47. stav 2. Zakona o elektronskim medijima, tako da se navodi da su PMU obavezni da programske sadržaje čuvaju u skladu sa propisima kojima se uređuje oblast javnog informisanja, odnosno u skladu sa propisima kojima se uređuje zaštita kulturnih dobara. Član 68. Zakona o javnom informisanju i medijima, između ostalog, propisuje obavezu izdavača radija ili televizije da čuva jedan primerak snimka objavljene radio ili televizijske emisije u roku od 30 dana od dana objavljivanja. Radi se o tzv. privremenom čuvanju medijskog zapisa i nema nikakve veze sa minimalnim programskim, tehničkim i organizacionim uslovima, te, u najmanju ruku, ovim pravilnikom u ovakvom obliku ne može da bude uređena.

Uzimajući sve u obzir, smatramo da Nacrt pravilnika pogoduje pravnoj nesigurnosti, da je potencijalno neustavan, da u određenim delovima izlazi iz okvira regulacije koja mu je poverena zakonom, te budući da su problemi koje može da proizvede u praksi jako ozbiljni da bi mogli da se uklone prostim pravno-tehničkim intervencijama u postojećem tekstu. Zbog toga predlažemo da se Nacrt pravilnika povuče iz procedure i izmeni u konsultacijama sa pružaocima medijskih usluga, kako bi odgovarao realnim tržišnim prilikama i bio usklađen sa Ustavom i zakonom.

2. Nacrt pravilnika o minimalnim tehničkim i organizacionim uslovima za izdavanje dozvole za pružanje medijske usluge na osnovu zahteva pružaoca medijske usluge

Sve ono što je rečeno za Nacrt Pravilnika o minimalnim uslovima za pružanje medijske usluge i kriterijumima za odlučivanje u postupku izdavanja dozvole za pružanje medijske usluge i kriterijuma za odlučivanje u postupku izdavanja dozvole za pružanje medijske usluge u odnosu na retroaktivnu primenu, pravnu nesigurnost, neadekvatno propisivanje minimalnih uslova, odstupanje od ovlašćenja iz zakona, kao i odstupanje od samog predmeta regulacije pravilnika, primenjivo je i na Nacrt pravilnika o minimalnim tehničkim i organizacionim uslovima za izdavanje dozvole za pružanje medijske usluge na osnovu zahteva pružaoca medijske usluge, budući da je gotovo preslikan.

Ovde treba samo dodati potpunu neadekvatnost kriterijuma za razlikovanje pružalaca medijske usluge po broju korisnika operatora elektronskih komunikacija. Naime, Nacrt pravilnika propisuje različite minimalne uslove u odnosu na to da li je broj korisnika 50.000, između 50.000 i 100.000, između 100.000 i 500.000 i preko 500.000, verovatno polazeći od potpuno neadekvatne analogije sa terestrijalnim prenosom. Ovo razlikovanje je bitno za operatora sa aspekte primene propisa o elektronskim komunikacijama, ne i za pružaoca medijske usluge (kao pružaoca sadržaja) i propise iz oblasti elektronskih medija. Drugim rečima, ovde se mešaju operatori i pružaoci medijske usluge. Dosledna primena pravilnika u ovom obliku bi dovela do potpuno apsurdne situacije da lokalna televizija iz Novog Sada koja proizvodi isključivo program za područje Novog Sada i koja bez obzira na tehničku pokrivenost targetira isključivo gledaoce iz Novog Sada, zbog toga što je dostupna u mreži operatora koji pokriva celu teritoriju Srbije mora da ima 17 (i dva urednika) zaposlenih lica u radnom odnosu, a potpuno identična televizija iz istog grada koja targetira isto tržište, ali koja je dostupna kod lokalnog operatora koji ima 30.000 korisnika - 4 zaposlena (i dva urednika).

Smatramo da i ovaj Nacrt treba povući iz procedure, budući da su problem koje može da proizvede u praksi i potencijalna neustavnost jako ozbiljne zamerke koje ne mogu da se uklone prostim pravno-tehničkim intervencijama u postojećem tekstu.

3. Nacrt pravilnika o ustupanju neiskorišćenih prava javnih medijskih servisa na emitovanje radijskih, televizijskih i drugih medijskih sadržaja od izuzetnog značaja

Nacrt pravilnika, shodno članu 46. stav 5. Zakona o javnim medijskim servisima, uređuje pravila za dodelu neiskorišćenih prava od strane javnih medijskih servisa. Ovim putem pozdravljamo bliže regulisanje pravila koja su do sada bila u sivoj zoni. S druge strane, ukazujemo regulatornom telu za elektronske medije da u formulisanju konačne verzije Nacrta pravilnika uzme u obzir princip nezavisnosti i samostalnosti javnih medijskih servisa, te da previsokim nivoom detaljnosti regulacije pravila, koji je primetan u ovom Nacrtu, ne dođe u situaciju da ugrožava pomenutu autonomiju. U tom smislu, smatramo da predstavnici javnih medijskih servisa, ukoliko nisu bili uključeni u izradu Nacrta, moraju da imaju priliku da budu uključeni u izradu finalne verzije tog pravilnika.

U Beogradu, 10.11.2015. godine

Za ANEM,

Milorad Tadić,
predsednik