



Asocijacija nezavisnih elektronskih medija
Association of Independent Electronic Media
Beograd, Takovska 9, tel/fax: + 381 11 322 5852, 3038 384

REGULATORNO TELO ZA ELEKTRONSKE MEDIJE
Trg Nikole Pašića 5
11000 Beograd
Republika Srbija

PREDMET: KOMENTARI I SUGESTIJE ANEM-a NA PREDLOG STRATEGIJE

Asocijacija nezavisnih elektronskih medija (ANEM) je gotovo 15 godina aktivna u procesu donošenja najbitnijih akata koji se odnose na medijski sektor, a naročito za oblast elektronskih medija. Pozdravljamo napore Regulatornog tela za elektronske medije (REM) u procesu donošenja veoma važnog strateškog dokumenta koji će urediti osnove razvoja sektora elektronskih medija u narednih 7 godina. Istovremeno cenimo odluku REM-a da uključi što veći broj učesnika i u fazu pripreme dokumenta i to pre formalnog otpočinjanja javne rasprave. ANEM rado koristi pruženu priliku, te navodi najbitnije predloge i komentare u odnosu na Predlog strategije, uz istovremeno zadržavanje prava da aktivno participira i u javnoj raspravi.

Načelna primedba ANEM-a se odnosi na nedostatak Akcionog plana uz Strategiju, koji bi obaveze koje bi REM preuzeo na sebe stavio u određeni vremenski okvir. Naročito ističemo da je neophodno ustanoviti rokove u kojima će se izvršiti odgovarajuća analiza tržišta, kako bi se odredio broj medija koji odgovara potrebama srpskog tržišta, što je, po našem mišljenju, goruće pitanje u regulaciji sektora.

U daljem delu teksta analiziraćemo pojedine odredbe Strategije, neke primedbe će biti suštinskog karaktera, dok će neke biti vezane za terminološka usklađivanja i dopune u cilju pojašnjenja.

Na strani 3. Predloga Strategije, u okviru mera i preporuka za ostvarenje strateškog cilja koji se odnosi na izdavanje dozvola i odobrenja (1.2) se navodi, između ostalog, da će REM *na svim područjima prilikom izdavanja dozvola za pružanje medijske usluge davati prednost programima koji bi pored informativnih i zabavnih formata uključivali i više dečjih, kulturno-umetničkih, naučno-obrazovnih, premijernih dokumentarnih i sportskih sadržaja.*

Komentar 1: Smatramo da ova odredba Predloga strategije nije primerena PMU koji pružaju specijalizovane medijske usluge u smislu Zakona o elektronskim medijima, pa bi trebalo razmisliti o tome

da se precizira da se ova mera odnosi samo na pružaocima opšte medijske usluge, i to one koji dobijaju dozvolu na konkursu, budući da kod dozvola na zahtev ne postoji problem ograničenosti spektra.

Na strani 5. Predloga Strategije, u okviru mera za ostvarenje strateškog cilja koji se odnosi na zaštitu medijskog pluralizma i raznovrsnosti programskog sadržaja (2.2) navedeno je, između ostalog, da će REM prilikom izdavanja dozvola za pružanje medijske usluge *zahtevati od podnosioca prijave da dostave podatke o zaposlenim i licima angažovanim van radnog odnosa, uz preciziranje osnova njihovog angažovanja*, kao i da će *podnosioci prijave takođe biti u obavezi da prilože finansijske izveštaje, te ugovore o nabavci programskih sadržaja predviđenih programskom koncepcijom*. Takođe, na istoj strani u okviru istih mera, navodi se da će REM u postupku izdavanja dozvole za pružanje medijske usluge zahtevati od svih pružaoca medijske usluge da dostave podatke o svim licima koja bi eventualno mogla da imaju uticaja na uređivačku politiku.

Komentar 2: Shodno Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti za obradu ličnih podataka neophodno je postojanje pravnog osnova za obradu takvih podataka. Dostavljanje podataka o fizičkim licima spada u obradu za koju mora da postoji pravni osnov. Osnovi za obradu su pristanak osobe na koju se podaci odnose ili ovlašćenje za obradu koje je dato na osnovu zakona. Kako Zakon o elektronskim medijima ne predviđa ovaj način obrade podataka, dostavljanje podataka o ličnosti od strane medija može aktivirati prekršajnu, pa čak i krivičnu odgovornost medija (i/ili odgovornog lica u mediju) koji bi na taj način zapravo vršio neovlašćenu obradu ličnih podataka. Pri tom, posebno napominjemo da se ovakva obaveza ne može ustanoviti ni podzakonskim aktom, nego samo zakonom, a stav Poverenika za pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti je po tom pitanju prilično jasan. Isto važi i za „lica koja bi eventualno mogla da imaju uticaja na uređivačku politiku“, s tim da je i sam pojam problematičan.

Na strani 5. Predloga Strategije, u okviru mera za ostvarenje strateškog cilja koji se odnosi na zaštitu medijskog pluralizma i raznovrsnosti programskog sadržaja (2.2) navedeno je, između ostalog, da će REM, u cilju ostvarivanja javnog interesa i zaštite medijskog pluralizma, utvrđivati listu radijskih ili televizijskih programa koje su dužni da prenose operatori čiju elektronsku komunikacionu mrežu za distribuciju i emitovanje medijskih sadržaja koristi značajan broj krajnjih korisnika kao jedini ili prvenstveni način za primanje medijskih sadržaja.

Komentar 3: Mislimo da nije na odmet dodati da se ova mera sprovodi u skladu sa zakonima koji uređuju oblast elektronskih komunikacija i oblast elektronskih medija.

Na strani 8. Predloga Strategije, u okviru mera za ostvarenje strateškog cilja koji se odnosi na digitalno emitovanje (5.2) predviđeno je da će REM pozivati televizijske stanice koje pružaju medijske usluge na susednim lokalnim područjima da zaključe sporazume o tajm šeringu, kako bi im se u skladu sa tim sporazumom izmenila dozvola.

Komentar 4: Intencija ove odredbe je, pretpostavljamo, bila da se podstiču lokalni pružaoci medijske usluge da zaključuju ugovore o tajm-šeringu, a u cilju smanjenja troškova distribucije i proizvodnje programa, te očuvanja programa od interesa za lokalne zajednice. Načelno pozdravljamo takvu meru jer bi zaista dovela do izvesnog ukрупnjavanja u okviru zona raspodela i smanjila troškove a bez ugrožavanja

interesa za lokalnim informisanjem. Ipak, smatramo da mera mora biti jasnije formulisana. Kod ovako formulisane mere izgleda kao da Regulator poziva na usklađivanje dozvola sa sporazumom koji još ne postoji.

Predlažemo sledeću formulaciju: „Regulator će podsticati pružaoce medijskih usluga da sklapaju sporazume o tajm-šeringu, i blagovremeno usklađivati dozvole takvim pružiocima medijske usluge, a sve radi smanjenja troškova distribucije i proizvodnje programa te očuvanja informisanja na lokalnom nivou.

Na strani 9. Predloga Strategije, u okviru mera za ostvarenje strateškog cilja koji se odnosi na medijsku pismenost (6.2) navedeno je, između ostalog, da će REM u okviru svojih nadležnosti podsticati pružaoce medijskih usluga da svoj program i sadržaj učine dostupnim osobama sa invaliditetom korišćenjem tekstualnog prevođenja, tumačenjem sadržaja ili zvučnim opisom. Takođe, predviđeno je da će pružaoци medijskih usluga biće stimulisani da povećaju udeo programskih sadržaja na jezicima nacionalnih manjina, kroz mogućnost umanjavanja naknade za pravo na pružanje medijske usluge.

Komentar 5: Mera stimulacije smanjenja naknade predviđena je samo za povećanje udela programskih sadržaja namenjenih nacionalnim manjinama, ne i za omogućavanje dostupnosti medijske usluge osobama sa invaliditetom. Budući da, shodno ZEM-u, pružaoци medijske usluge omogućavaju dostupnost usluge osobama sa invaliditetom u skladu sa svojim finansijskim mogućnostima, smatramo da bi bilo dobro da i PMU koji pružaju uslugu koja je dostupna ovoj socijalnoj grupi takođe imaju neki vid stimulacije putem smanjenja naknade.

Predlažemo sledeću formulaciju: *Regulator će u okviru svojih nadležnosti podsticati pružaoce medijskih usluga da svoj program i sadržaj učine dostupnim osobama sa invaliditetom korišćenjem tekstualnog prevođenja, tumačenjem sadržaja ili zvučnim opisom, između ostalog i putem umanjavanja naknade za pravo na pružanje medijske usluge. Takođe, ista mera stimulacije će biti predviđena i za pružaoce medijskih usluga u čijem programu su zastupljeni programski sadržaji na jezicima nacionalnih manjina.*

U delu Predloga strategije koji se odnosi na ocenu stanja, na strani 24, prvi pasus, navedeno je, između ostalog, da *Drugi program pokrajinskog javnog servisa, slično kao i drugi program RTS-a, služi za ispunjavanje zakonskih obaveza javnog servisa, sa tom razlikom da pokrajinski javni servis ima posebne zakonske obaveze prema manjinama i etničkim grupama. Ove zakonske obaveze – u smislu jezičke raznovrsnosti – RTV je ispunila.*

Komentar 6: Ovako formulisana rečenica može voditi zaključku da javni servis na republičkom nivou nema obavezu da pruža programske sadržaje na jezicima nacionalnih manjina, odnosno da samo pokrajinski javni servis ima takvu obavezu. Naime, i po Zakonu o radiodifuziji i po Zakonu o javnim medijskim servisima je predviđena obaveza za oba javna servisa bez razlike. Tako, član 78. Zakona o radiodifuziji, između ostalog propisuje sledeće: *U cilju ostvarivanja opšteg interesa u oblasti javnog radiodifuznog servisa, utvrđenog ovim zakonom, pored opštih obaveza emitera u odnosu na programske sadržaje iz člana 68. ovog zakona, nosioci javnog radiodifuznog servisa dužni su da: ... 2) proizvode i emituju programe namenjene svim segmentima društva, bez diskriminacije, vodeći pri tom računa naročito o specifičnim društvenim grupama kao što su deca i omladina, manjinske i etničke grupe, hendikepirani, socijalno i zdravstveno ugroženi, gluvonemi (sa obavezom paralelnog emitovanja*

ispisanog teksta opisa zvučnog segmenta radnje i dijaloga), i dr, kao i da uvažavaju jezičke i govorne standarde, kako većinskog stanovništva, tako i **nacionalnih manjina**. Član 7. Zakona o javnim medijskim servisima, između ostalog propisuje da je Javni interes koji javni medijski servis ostvaruje kroz svoje programske sadržaje, između ostalog, i 6) *zadovoljavanje potreba građana za programskim sadržajima koji obezbeđuju očuvanje i izražavanje kulturnog identiteta kako srpskog naroda tako i nacionalnih manjina*, vodeći računa da nacionalne manjine prate određene programske celine i na svom maternjem jeziku i pismu, kao i 9) afirmisanje nacionalnih kulturnih vrednosti srpskog naroda i **nacionalnih manjina** koji žive u Republici Srbiji, kao i zbližavanja i prožimanja njihovih kultura. U tom smislu, smatramo da je neophodno analizirati i ostvarenje ove obaveze za javni servis na nacionalnom nivou, jer ako RTS nije ispunjavao ovu obavezu, to mora da bude konstatovano u oceni stanja.

U delu Predloga strategije koji se odnosi na relevantna tržišta usluga (3.1.2) str. 50-53, utvrđuje se da medijske usluge javnog servisa i medijske usluge komercijalnih pružalaca medijskih usluga ne pripadaju istim relevantnim tržištima, s obzirom na različite uslove pod kojima se iste pružaju, a i s obzirom na to da imaju različite modele finansiranja.

Komentar 7: Smatramo da ovakav zaključak nije moguće izvesti. Shodno definiciji iz člana 6. stav 2. Zakona o zaštiti konkurencije, *relevantno tržište proizvoda predstavlja skup robe, odnosno usluga koje potrošači i drugi korisnici smatraju zamenljivim u pogledu njihovog svojstva, uobičajene namene i cene*. REM je razlikovanje medijske usluge javnog servisa opravdao različitom vrednošću za korisnike (gledaoce i slušaoce), njenom različitom prirodom i različitim načinom finansiranja. Smatramo da kriterijumi razlikovanja koje je koristio REM zapravo ne postoje, odnosno te razlike nisu tolikog obima da bi opravdale postojanje dva posebna relevantna tržišta. PMU javnog medijskog servisa sa aspekta korisnika nije dovoljno distinktivna da bi se odvojila od medijske usluge komercijalnih pružalaca. I jedni i drugi (tu posebno mislimo na komercijalne pružaoce opšte medijske usluge) pružaju usluge koje obuhvataju informativne, obrazovne, kulturne, naučne, sportske, zabavne i druge programske sadržaje. I jedni i drugi teže da informišu, zabave i obrazuju. Udeli različitih programskih sadržaja mogu biti različiti, ali to ne znači da su sami sadržaji apsolutno nezamenljivi. Posebno, izvor finansiranja ne može biti osnov distinktivnosti, pa stoga i nije kao takav predviđen ni Zakonom o zaštiti konkurencije, ni Uredbom o kriterijumima za određivanje relevantnog tržišta ("Sl. glasnik RS", br. 89/2009). Naime, javni medijski servisi zaista ostvaruju javni interes u oblasti javnog informisanja i tu delatnost, koja je zakonom definisana kao "osnovna", finansiraju iz javnih sredstava koja se formiraju iz takse i delimično iz budžeta za određene programske sadržaje. Ali i komercijalni pružaoци medijske usluge mogu se finansirati i finansiraju se iz budžeta putem mehanizama projektnog sufinansiranja medijskih sadržaja koji ostvaruju javni interes u oblasti javnog informisanja. Pored toga, finansiranje iz javnih sredstava nije jedini način finansiranja javnih servisa, jer se javni servisi finansiraju i iz komercijalne delatnosti, odnosno participiraju na tržištu oglašavanja, na isti način na koji to čine i komercijalni PMU. Članom 46. stav 2. Zakona o javnim medijskim servisima predviđeno je da „*Javni medijski servis koristi komercijalne prihode za održavanje i razvoj komercijalne delatnosti izričito navedene a može da ih upotrebi i za sufinansiranje svoje osnovne delatnosti, u skladu sa usvojenim programom rada i finansijskim planom.*“ Dakle, prihodi od komercijalne delatnosti se, po pravilu, koriste za finansiranje komercijalnih sadržaja poput filmova, serija, sportskih programa isl, što se nimalo ne razlikuje od sličnih sadržaja koje nabavljaju pružaoци

komercijalne medijske usluge. Predlažemo da REM još jednom razmotri opravdanost podele na dva tržišta.

U delu Predloga strategije koji se odnosi na mere za zaštitu medijskog pluralizma (3.1.3), str. 53-55, propisano je da će REM prilikom izdavanja dozvola za pružanje medijske usluge zahtevati od podnosilaca prijava *da dostavi podatke o zaposlenim i licima angažovanim van radnog odnosa, uz preciziranje osnova njihovog angažovanja,* kao i da će podnosioci prijava takođe biti u obavezi *da prilože finansijske izveštaje, kao i ugovore o nabavci programskih sadržaja predviđenih programskom koncepcijom.*

Komentar 8: Smatramo da za obe navedene mere nema osnova u zakonu. Za dostavljanje ličnih podataka o zaposlenim licima i licima angažovanih van radnog odnosa nema pravnog osnova za obradu u smislu Zakona o zaštiti podataka o ličnosti (videti Komentar 2). Obaveza dostavljanja finansijskih izveštaja i ugovora o nabavci programskih sadržaja je takođe sporna, jer nije jasno u koje svrhe se ovi dokumenti dostavljaju REM-u, odnosno da li se koriste za potrebe izdavanja dozvole ili provere raznovrsnosti programskog sadržaja. Svakako, ovakva mera nije predviđena Zakonom o elektronskim medijima, te je sa tog aspekta sporna.

U delu Predloga strategije koji se odnosi na distribuciju medijskih sadržaja (3.1.5), na dnu strane 59, omaškom je iskorišćen termin „javno glasilo“.

Komentar 9: Predlažemo zamenu termina „javno glasilo“ sa terminom „medij“ koji je kao takav predviđen Zakonom o javnom informisanju i medijima.

U delu Predloga strategije koji se odnosi na raznovrsnost programskih sadržaja (3.3), na strani 65, navedeno je da će *pravo na smanjenje naknade ostvariti i oni pružaoci medijskih usluga koji u svojim programima imaju značajan udeo programskih sadržaja na jezicima nacionalnih manjina.* Pored toga navedeno je da pružaoci opštih medijskih obavezno moraju da imaju sledeće programske vrste: informativni program, naučno-obrazovni program, kulturno-umetnički program, dokumentarni program, dečji program, kao i da je REM *Pravilnikom o minimalnim programskim uslovima definisao ne samo programske vrste koje moraju biti sastavni deo celokupnog programa, već i ostale vrste programa ...*

Komentar 10: Pre svega, smatramo da PMU koji pruža usluge na način da su dostupne osobama sa invaliditetom, treba takođe stimulisati smanjenjem naknade (videti Komentar 5). Što se tiče viđenja REM-a u odnosu na to šta opšta medijska usluga čini, smatramo da se iz zakonske definicije opšte medijske usluge ne može izvući šta mora a šta ne mora da ima PMU da bi bio pružalac opšte medijske usluge. Naime, član 43. ZEM definiše opšte medijske usluge kao one koje obuhvataju informativne, obrazovne, kulturne, naučne, sportske, zabavne i druge programske sadržaje. Dakle, ZEM navodi primera radi koji su to programi koje mora da ima PMU da bi se tretirao kao pružalac opšte medijske usluge. Iz tog kataloga Predlog strategije je prezeo samo neke programske sadržaje i to bez jasnih kriterijuma zašto su baš ti programi specifični za opštu medijsku uslugu. Na primer, ZEM ne navodi dečji program u citiranom članu, a Predlog strategije propisuje da takav sadržaj mora da postoji. Dosledno zalaganje za postojanjem svih programa će dovesti do apsurdnih situacija da PMU koji ima 96 % informativnog programa, naučno-obrazovnog 1%, kulturno-umetnički program 1 %, dokumentarni program 1%, i dečji program 1% bude tretiran kao PMU opšte usluge. S druge strane onaj PMU koji ima

izbalansirane programe ali ne poseduje samo jedan od navedenih programa (na primer kulturno-umetnički) neće biti PMU opšte medijske usluge. Tada će zapravo takav PMU, u smislu njegovog pravnog statusa, biti „nešto između“ opšte i specijalizovane usluge, što može da utiče i na njegovu dozvolu. Smatramo da pružaoca opšte medijske usluge treba fleksibilnije odrediti, nabrojati koji su to programi koji čine opštu medijsku uslugu i navesti da je PMU opšte medijske usluge onaj koji ima većinu navedenih programskih sadržaja. Pored toga, smatramo da je Predlog strategije propustio da se bavi kvalitativnim aspektom medijske usluge. Naime, u ovom delu se bavi samo time šta mora da se ima od programa, bez da imalo pažnje posveti kvalitetu programa, što je veći problem od procentualne zastupljenosti. Smatramo da je u ovom delu trebalo najpre napraviti analizu kvaliteta pojedinih programskih sadržaja, a onda i pružiti neke osnovne pokazatelje za merenje kvaliteta programa. Kada se to utvrdi, onda treba razmisliti i o stimulativnim merama za PMU koji imaju takve programe (poput smanjenja naknade). Takođe, napominjemo da je u najmanju ruku neuobičajeno da se Predlog strategije poziva na podzakonski akt koji još uvek nije donet.

U delu Predloga strategije koji se odnosi na regulaciju (Deo V Regulacija), na str.72-76, predviđeno je da će REM, ceneći okolnosti svakog pojedinačnog slučaja, ostavljati određeni period (grejs period) u kome će biti odložena primena tih pravila, kako bi se sve zainteresovane strane blagovremeno upoznale sa pravima i obavezama koja iz njih proističu, kao i da će periodično organizovati sastanke sa pružaocima medijske usluge kako bi se razmotrila mogućnost koregulacije određenih pitanja u oblasti elektronskih medija.

Komentar 11: ANEM pozdravlja mogućnost uspostavljanja grejs perioda za primenu novih pravila. S druge strane, smatramo da Zakon o elektronskim medijima ne ostavlja mnogo prostora za mehanizme koregulacije. Naime, ZEM predviđa isključivo jedan vid koregulacije, i to u odnosu na audio-vizuelnu komercijalnu komunikaciju koja se odnosi na preporučivanje hrane ili pića koji sadrže sastojke sa prehrambenim ili fiziološkim dejstvom čije se preterano konzumiranje ne preporučuje, naročito masnoće, trans-masne kiseline, so/natrijum ili šećer. Zato po sadašnjem zakonskom okviru nema mnogo prostora da se koregulišu određena pitanja. Tim pre, što i Direktiva o AVMS ne propisuje obavezu koregulacije a izričito navodi da postojanje ovakvih mehanizama zavisi od njihove dozvoljenosti u konkretnom pravnom poretku. Budući da je vid ograničenja u pružanju medijske usluge, smatramo da je jedina koregulacija koja je dozvoljena ona koja je izričito pomenuta u zakonu. Na eventualnim periodičnim sastancima, REM bi pružaocima medijske usluge mogao samo da predoči probleme u pružanju medijske usluge i da podstakne PMU da putem samoregulacije uredi ta sporna pitanja, uz eventualne podsticajne mere (poput smanjenja naknada).

U delu Predloga strategije koji se odnosi na digitalno emitovanje (Deo VI Digitalno emitovanje televizijskog programa), na strani 87, govori se o tajm-šeringu u cilju smanjenja troškova distribucije i proizvodnje programa, pa se navodi, između ostalog, da će REM pozivati televizijske stanice koje pružaju medijske usluge na susednim lokalnim područjima da zaključe sporazume o tajm šeringu, kako bi im se u skladu sa tim sporazumom izmenile dozvole za pružanje medijskih usluga. Navedenom sporazumom lokalne televizijske stanice bi međusobno uredile raspored emitovanja programskih sadržaja, gde bi svaka od njih proizvodila određen broj sati programa, i to sadržaje namenjene lokalnom području koje čini deo određene zone raspodele.

Komentar 12: Smatramo da ovaj deo treba preurediti u cilju pojašnjenja, a u smislu već navedenom u Komentaru 4.

Komentar 13: Na kraju, smatramo da se Predlogom strategije olako previđa okolnost da su sve važeće dozvole, na osnovu kojih se medijske usluge pružaju u Srbiji u ovom trenutku, izdate na osnovu ranije važećeg Zakona o radiodifuziji. Nosioци tih dozvola uživaju određena prava u Republici Srbiji. Između ostalog, članom 84. stav 3. Ustava Republike Srbije propisano je da prava stečena ulaganjem kapitala na osnovu zakona ne mogu zakonom biti umanjena. Sa iznetog, diskutabilno je da li se i u kojoj meri samim usvajanjem novog Zakona o elektronskim medijima položaj nosilaca dozvola izdatih na osnovu ranije važećeg Zakona o radiodifuziji može menjati na način koji bi predstavljao umanjene njihovih prava stečenih ulaganjem kapitala na osnovu zakona. Smatramo da bi Strategija u jednom svom delu morala da obradi ovo pitanje i da definiše način, rokove i mehanizme primene novih pravila na nosioce dozvola izdatih na osnovu ranije važećeg Zakona o radiodifuziji, budući da je to pitanje izuzetno složeno, te da *ad hoc* primena novih pravila može voditi pravnoj nesigurnosti i potencijalnim sporovima.

Beograd, 19.10.2015.

Za ANEM,

Milorad Tadić, predsednik