ODGOVOR SAVETA RRA

SRPSKA RADIODIFUZIJA
I EVROPSKI STANDARDI
10 pitanja i 10 odgovora

Prilog Republičke radiodifuzne agencije javnoj raspravi
o izmenama i dopunama Zakona o radiodifuziji

1. Gotovo sve relevantne evropske institucije (OEBS, Savet Evrope, Evropska komisija) izrazile su zabrinutost povodom najavljenih izmena zakona jer one, kako se tvrdi, "nisu u skladu sa evropskim standardima", kao i zabrinutost u pogledu odluka koje je do sada doneo Savet RRA. U čemu se sastoje razlozi za zabrinutost?

Pre svega, zabrinutost nisu izrazile "evropske institucije" već njihova beogradska predstavništva, što predstavlja vrlo bitnu razliku. Nema nikakvih informacija da su centralni organi navedenih institucija donosili bilo kakve zaključke, pa čak ni da su uopšte raspravljali o najavljenim izmenama Zakona o radiodifuziji. Lokalni predstavnici evropskih institucija informacije prikupljaju "na terenu", što znači da su podložni lokalnim uticajima i percepcijama kakve su, primera radi, percepcije neuspelih učesnika nedavno okončanog javnog konkursa. Otuda različite nedoumice, nerazumevanja, pa i preterano brza i burna reagovanja. Međutim, analizom plasiranih saopštenja, lako se može utvrditi da nijedno od navedenih beogradskih predstavništava evropskih institucija nije specifikovalo u čemu se to zapravo sastoji suprotnost predloženih izmena Zakona sa evropskim standardima i kako se to Savet Republičke radiodifuzne agencije (RRA) ogrešio o te iste standarde. Svi podaci, pa i oni koji se nalaze u nastavku ovog teksta, pokazuju da je srpski Zakon o radiodifuziji, zajedno sa predloženim izmenama, jedan od najliberalnijih u Evropi. Što se izražavanja zabrinutosti za odluke koje je doneo Savet RRA tiče, treba imati na umu da član 26. Zakona o radiodifuziji izričito kaže da niko ne sme da utiče na članove Saveta i da članovi Saveta svoje odluke treba da donose po sopstvenom znanju i savesti. Ovaj član Zakona jednako važi za učesnike konkursa, domaće organizacije i lokalne predstavnike međunarodnih organizacija.

2. Da li je srpski Zakon o radiodifuziji u principu suprotan "evropskim standardima"?

Srpski Zakon o radiodifuziji, kao i predložene izmene i dopune ovog Zakona, više su nego u skladu sa evropskom praksom i standardi-

ma. Najjednostavnije rečeno, "evropski standardi" u radiodifuziji ne postoje u smislu unapred datih konkretnih rešenja i formula koje treba automatski primeniti na lokalno zakonodavstvo. Za evropski radiodifuzni prostor karakterističan je pluralizam oblika i praktičnih rešenja zakonske regulative, što se može videti i iz uvodnog teksta koji se nalazi na zvaničnom sajtu profesionalnog evropskog udruženja regulatornih tela – Evropske platforme regulatornih vlasti (EPRA, www.epra.org), čiji je RRA punopravni član. Jedini jasno definisani evropski standard jeste zakonsko uspostavljanje regulatornog tela za oblast radiodifuzije koje je u donošenju odluka nezavisno od izvršne vlasti, a kojem mandat ne ističe istekom mandata aktuelne vlade. Ovaj standard Srbija je ispunila činom izbora Saveta Republičke radiodifuzne agencije (RRA). Sva ostala pitanja koja se tiču radiodifuzije rešavaju se u skladu sa principom suvereniteta zemlje u ovoj oblasti i specifičnim okolnostima i potrebama. Konkretna zakonska rešenja, kako u zemljama članicama Evropske unije, tako i u zemljama u okruženju, variraju toliko da je nemoguće tvrditi da u Evropi postoji bilo kakva jedinstvena formula koja se tiče strukture, načina izbora i načina finansiranja regulatornih tela. Potvrda ove tvrdnje može se pronaći i u preporuci Komiteta ministara Saveta Evrope koja nosi oznaku REC(2000)23. Tako se, na primer, u tzv. Eksplanatornom memorandumu uz Preporuku REC(2000)23 (tačka 14) eksplicitno kaže da se "...procedure nominacije (kandidata za članove regulatornih tela) mogu znatno razlikovati od zemlje do zemlje".

3. Da li u većini evropskih zemalja članove regulatornih tela predlažu i biraju i u njihov sastav pretežno ulaze predstavnici nevladinih organizacija, medijskih udruženja i tzv. civilnog sektora?

Tvrdnja da tzv. civilni sektor mora imati vodeću ulogu u procesu nominacije i zauzimati najveći broj mesta u strukturi regulatornih tela ne samo da nije "evropski standard" već nije čak ni "evropska preporuka". U pomenutom *Eksplanatornom memorandumu* uz preporuku REC (2000)23 Komiteta ministara Saveta Evrope, u tačkama 13 i 14 kaže se: "U nekim zemljama smatra se da regulatorni organi treba da zastupaju interese, tokove misli i političke i socijalno-strukovne grupe u društvu... U drugim zemljama, ne smatra se neophodnim da članovi regulatornih vlasti predstavljaju ceo spektar društva, jer se obično smatraju nezavisnim 'sudijama'. U većini takvih slučajeva, regulatorno telo je kolektivni organ koji obuhvata ograničeni broj eksperata iz struke, koje postavlja zakonodavna ili izvršna vlast."

Praksa pokazuje da nigde u Evropi, sem u Crnoj Gori i Srbiji, i, donekle, u Portugaliji, predstavnici civilnog sektora ne učestvuju aktivno u izboru članova nezavisnog regulatornog tela. Izbor u nacionalnom par-

lamentu je najdemokratskiji od svih poznatih načina izbora članova regulatornog tela, mada postoje i druga manje demokratska rešenja (dekreti, postavljenja, imenovanja, ukazi i sl.) zbog kojih nijedna evropska zemlja nikada nije optužena za napuštanje ideje nezavisnosti regulatornog tela.

Kada je reč o evropskim zemljama koje su po ekonomskoj razvijenosti bliske Srbiji, stvari stoje ovako: u Češkoj 13 članova regulatornog tela predlaže donji dom parlamenta; u Bugarskoj Skupština predlaže pet članova, a predsednik Republike četiri člana Saveta elektronskih medija; u Hrvatskoj Vlada predlaže svih sedam članova Vijeća elektronskih medija, u Rumuniji Senat, Veće deputata i Vlada predlažu po tri člana Nacionalnog audiovizuelnog saveta, a predsednik Rumunije predlaže dva člana; u Poljskoj Sejm predlaže četiri člana, Senat dva, a predsednik Poljske tri člana Nacionalnog radiodifuznog saveta; u Slovačkoj članove Saveta za radiodifuziju i retransmisiju predlaže parlament; u Mađarskoj poslaničke grupe u parlamentu predlažu po jednog kandidata, a predsednika Saveta zajednički nominuju predsednik i premijer Mađarske; dok u Bosni i Hercegovini sve kandidate predlaže Savet ministara, a u Makedoniji svih devet članova predlaže Skupštinski odbor za imenovanja.

Ni u zemljama – osnivačima Evropske unije civilni sektor nema zakonsku ulogu u oblasti radiodifuzije. U gotovo svim državama osnivačima Evropske unije članove regulatornih tela predlažu i imenuju organi izvršne vlasti (predsednik države, vlada, kancelar, nadležni ministri. i sl.) po proceduri koja je slična ili identična načinu izbora ostalih državnih funkcionera. Primera radi, u Holandiji tri člana tamošnjeg regulatornog tela koje se zove "Komesarijat za medije" imenuju se kraljevskim dekretom na predlog državnog sekretara za medije. U Velikoj Britaniji u Savetu Uprave za komunikacije (OFCOM) od ukupno devet članova, šest imenuju državni sekretar za industriju i državni sekretar za kulturu, medije i sport. Preostala tri člana imenuju prethodno izabranih šest članova Saveta. U Francuskoj se Vrhovni audiovizuelni savet imenuje predsedničkim dekretom i to tako što od devet članova tri predlaže Predsednik Republike, tri predsednik Parlamenta, a tri predsednik Senata. I, konačno, u Norveškoj, čiji je predstavnik trenutno na čelu Misije OEBS-a koja oštro istupa protiv "kršenja evropskih standarda" u srpskoj radiodifuziji, regulatorno telo uopšte ne postoji u obliku u kojem postoji u ostalim evropskim zemljama: Uprava za masmedije Norveške savetodavna je institucija (ekspertski organ) pod ingerencijom Ministarstva kulture i nema sopstveni "nezavisni" Savet ili odbor, a podeljena je na odeljenje za elektronske i odeljenje za štampane medije. Sve odluke u medijskoj oblasti u Norveškoj donosi Ministarstvo kulture.

4. Da li je srpski Savet RRA pod kontrolom vladajuće strukture zato što jedan njegov deo (kandidate za tri od ukupno devet mesta u Savetu) predlaže skupštinski Odbor za kulturu i informisanje, a izbor se obavlja u Narodnoj skupštini? Postoji li manjak pripadnika civilnog sektora u Savetu RRA?

Savet RRA ima složenu strukturu. On broji ukupno devet članova. Relativnu većinu (četiri mesta) u Savetu zauzimaju kandidati tzv. civilnog sektora (nevladine organizacije, univerziteti, profesionalna udruženja i crkve i verske zajednice). Tri mesta "zauzimaju" kandidati skupštinskog Odbora za kulturu i informisanje. Jedno mesto rezervisano je za kandidata kojeg nominuje Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine. Devetog člana, koji mora biti s Kosova biraju svi prethodno izabrani kandidati. Svi kandidati, osim kandidata s Kosova prilikom izbora moraju imati svog protivkandidata. Ipak, treba imati na umu da član 26. Zakona kaže da niko od izabranih članova ne predstavlja onoga ko ga je nominovao. Svi članovi Saveta su, dakle, ravnopravni, i dužni da rade po sopstvenoj savesti i znanju, što je i Zakonom naloženo.

Imajući ove podatke u vidu, a poredeći ih sa "evropskim iskustvima", jasno je da srpsko regulatorno telo – Savet RRA, ubedljivo prednjači, kako po broju pripadnika "civilnog sektora" u svom sastavu (četiri od devet: nevladine organizacije, profesionalna udruženja, crkve i verske zajednice i univerziteti), tako i po komplikovanosti i transparentnosti procedure u kojoj različiti segmenti civilnog sektora imaju nezaobilaznu aktivnu i Zakonom propisanu ulogu, tj. status ovlašćenog predlagača.

5. Da li Savet RRA, kako tvrde neke domaće i međunarodne organizacije, ima prevelika ovlašćenja?

Kao i u većini evropskih zemalja, Savet RRA svoje odluke donosi nezavisno od drugih organa i one se, shodno Zakonu, moraju sprovesti u delo. Podrazumeva se da donošenje odluka koje niko ne sprovodi ne bi imalo nikakvog pravnog i političkog smisla. Ovlašćenja RRA jesu velika, ali to i jeste smisao uspostavljanja i sastavni deo nezavisnosti regulatornog tela. U suprotnom, sve važne odluke u radiodifuziji donosila bi vlada ili nadležno ministarstvo, čime bi izvršna vlast u svojim rukama koncentrisala i medijsku i političku moć. Upravo da bi se takva koncentracija sprečila, u Evropi se stvorila i realizovala ideja nezavisnog regulatornog tela sa velikim ovlašćenjima u radiodifuziji. Velika ovlašćenja ne podrazumevaju odsustvo svake kontrole rada regulatornog tela. U Evropi je uobičajeno da se učesnicima na javnom konkursu za dobijanje dozvola za emitovanje omogući sudska zaštita u odgovarajućem upravnom sporu. Isto rešenje primenjuje se i u Srbiji. S druge strane, iz-

vršna vlast ne sme da se meša u odluke nezavisnog regulatornog tela. Gotovo u svim evropskim državama, ni vlada ni nadležno ministarstvo nemaju prava da osporavaju odluke regulatornog tela. Tamo gde regulatorno telo svoje odluke ne sprovodi samostalno, organi koji ih po Zakonu sprovode, to čine po automatizmu i bez odlaganja. Zaprećene kazne za radio-pirateriju u većini zemalja su višestruko (desetinama, pa i stotinama puta) veće od onih koje predviđa srpsko zakonodavstvo i mogu dovesti do finansijske propasti onoga ko krši zakon. Neka regulatorna tela imaju prava direktnog novčanog kažnjavanja prekršilaca Zakona. U Srbiji je izricanje simboličnih novčanih kazni u nadležnosti sudija za prekršaje, a RRA ima samo pravo podnošenja prekršajne prijave. Iako je Savet RRA još u aprilu pokrenuo određeni broj postupaka ove vrste, nijedan nije doveden do kraja, a nema ni indicija da će se to desiti u skorijoj budućnosti.

S druge strane, mimo mogućnosti posrednog ili neposrednog novčanog kažnjavanja, u svim evropskim zemljama regulatorna tela imaju i pravo privremenog ili trajnog oduzimanja dozvole pod uslovima utvrđenim Zakonom. Isto rešenje je primenjeno u Srbiji.

Šta kaže evropska praksa?

Nadležna radiodifuzna regulatorna tela u slučaju najtežih oblika kršenja zakona, na raspolaganju imaju sledeće mere: Belgija, suspenzija dozvole, skraćenja perioda na koji je dozvola izdata, suspenzije programa ili emisije, ograničenja inkriminisanog programa, suspenzije distribucije radiodifuznog servisa; Češka, poništavanje dozvole; Danska, povlačenje dozvole, suspenzija dozvole, skraćenje perioda na koji je dozvola izdata; Finska, suspenzija programa ili suspenzije emitovanja; Francuska, povlačenje dozvole, suspenzija dozvole, skraćenje perioda na koji je dozvola izdata, suspenzije programa ili emisije; Nemačka, zabrana radiodifuznog oglašavanja, poništavanje dozvole, suspenzija dozvole, skraćenje perioda na koji je dozvola izdata; Irska, oduzimanje dozvole, suspenzija dozvole, suspenzija programa i suspenzija emitovanja; Italija, suspenzije dozvole; Holandija, oduzimanje dozvole, suspenzija dozvole, skraćenje perioda na koji je dozvola izdata; Norveška, suspenzija dozvole; Španija, suspenzija programa, suspenzija emitovanja; Švedska, oduzimanje dozvole, neobnavljanje dozvole; Švajcarska, suspenzija dozvole, oduzimanja dozvole; Velika Britanija, oduzimanje dozvole, skraćenja perioda na koji je dozvola izdata.

6. Da li se izmenama i dopunama Zakona o radiodifuziji povećavaju diskreciona ovlašćenja Saveta RRA i da li su ova ovlašćenja, kako se tvrdi, u suprotnosti sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima?

Izmene i dopune Zakona ne dotiču supstancijalna ovlašćenja Saveta RRA i ona ostaju potpuno ista kao i do sada. Ovlašćenja RRA su izdavanje dozvola za emitovanje programa, izbor upravnih odbora javnih radiodifuznih servisa, nadzor nad radom emitera i kažnjavanje emitera koji su prekršili Zakon. Jedina novina u izmenama Zakona je propisivanje jasne procedure za realizaciju zakonito donetih odluka Saveta RRA, koja do sada nije postojala, pa se nije znalo ko je nadležan da sprovede pravosnažne odluke agencije. Pravo na pečaćenje prostorija i opreme piratske radio-stanice koje bi sada trebalo da pripadne i RRA, nije novina u srpskom zakonodavstvu. Ono već postoji i pripada RATEL-u. Međutim, Republička agencija za telekomunikacije (RATEL), i pored evidentnog haosa u etru, ovo pravo (i obavezu) do sada nije iskoristio nijednom, tako da je u Srbiji situaciji takva da ne samo se ne smanjuje broj piratskih stanica, već se on iz dana u dan uvećava. Budući da je dozvola za emitovanje programa koju izdaje RRA supstancijalna i matična, a RATEL-ove dozvole za predajnike su tehničke prirode, nije jasno zašto je zakonodavac u inicijalnim rešenjima posao gašenja piratskih stanica poverio RATEL-u a ne RRA, kada RATEL ima daleko širi krug delovanja – mobilnu telefoniju, fiksnu telefoniju, radio-veze na brodovima i avionima, Internet, kablovsku distribuciju, itd. Novo rešenje ne smanjuje RATEL-ova ovlašćenja i RATEL i dalje raspolaže pravom da iz etra isključi emitere koji izazivaju tehničke smetnje. Novim zakonskim rešenjima RRA samo dobija pravo koje RATEL već ima – da iz etra eliminiše one koji se bave radio-piraterijom, što ne može biti sporno. Budući da niko nikada nije imao primedbu na RATEL-ova ovlašćenja, i da su i domaće i međunarodne organizacije potpuno saglasne u oceni da se "haos u etru mora eliminisati", jasno je da nema ni govora o "prevelikim ovlašćenjima" RRA. U poređenju sa nekim drugim regulatornim telima, ona su u slučaju RRA srazmerno mala. U Francuskoj, na primer, neke odluke Vrhovnog audiovizuelnog saveta neposredno izvršava sudska policija, a u nekim drugim državama to čine organi izvršne vlasti – inspekcija nadležnog ministarstva ili ministarstvo unutrašnjih poslova.

Svuda u Evropi program mogu da emituju isključivo stanice koje su u odgovarajućoj zakonskoj proceduri dobile dozvolu za emitovanje.

Srbija je, sa gotovo 800 aktivnih radio i TV stanica, od kojih najmanje 650 nikada nije dobilo nikakvu dozvolu za emitovanje, ubedljivi prvak u pogledu rasprostranjenosti radio-piraterije. U ovom trenutku program emituje "višak" od gotovo 400 stanica koje po međunarodnim (pa i "evropskim") standardima, domaćem zakonodavstvu i tehničkim parametrima uopšte ne bi smeli da postoje u etru. Neke od njih uopšte ni ne pomišljaju na to da svoje delovanje usklade sa Zakonom. Primera

radi, u ovom trenutku u Beogradu program emituje više od 100 radiostanica, a u etru po važećim dokumentima ima mesta za samo 14. Od 100 aktivnih beogradskih radio-stanica čak više od 40 uopšte nije htelo da se javi na upravo okončani javni konkurs za izdavanje dozvola za emitovanje programa. Jasno je da te stanice namerno krše Zakon, a da ih u tome niko ne sprečava, upravo zbog pomanjkanja jasnih zakonskih mehanizama za borbu protiv nabujale radio-piraterije.

Ne postoji nikakvo pravo na radio-pirateriju, tj. kršenje zakona. Logično je da ga onda ne može štititi bilo koja konvencija.

7. Da li je tačno da se predloženim produženjem roka za početak emitovanja programa sa 60 na 90 dana za dobitnike dozvola menjaju uslovi konkursa i učesnici dovode u neravnopravan položaj?

Rokovi iz Zakona o radiodifuziji i Zakona o telekomunikacijama nisu međusobno usaglašeni. Emiter nema prava da u rad pusti predajnik koji nije prošao proceduru tehničkog prijema koju sprovodi RATEL. Član 71 Zakona o telekomunikacijama predviđa rok od čak godinu dana za početak rada pojedinačnih predajnika.

Postojeće zakonsko rešenje u nezavidan položaj emitere kojima su dodeljene mreže sa velikim brojem predajnika (i do 40). Budući da predajnici nisu roba koja se kupuje u prodavnici kao gotova, već se radi po narudžbini, rok od 60 dana nije dovoljan čak ni za nabavku tolikog broja predajnika, a kamoli za njihovo montiranje, tehnički pregled i puštanje u rad. Stoga su postojećim zakonskim rešenjem koje predviđa kratak rok u neravnopravan položaj stavljaju emiteri koji imaju veliki broj predajnika u mreži (nacionalno pokrivanje) u odnosu na lokalne i regionalne emitere koji imaju daleko manji broj predajnika (po pravilu jedan do tri).

Raspisani konkursi za izdavanje dozvola za emitovanje programa na nacionalnom i beogradskom nivou okončani su u skladu sa važećim zakonskim rokovima. Nikakvo pomeranje zakonskih rokova nije planirano.

8. Da li je tačno da će, ukoliko predložene izmene i dopune zakona stupe na snagu, Srbija biti jedina zemllja u Evropi u kojoj Parlament ne kontroliše budžet i finansijski plan regulatornog tela?

Nije tačno. U evropskim zemljama postoje različita rešenja za finansiranje regulatornih tela u oblasti radiodifuzije, ali je preovlađujući model direktno finansiranje iz državnog budžeta, bez pribavljanja bilo čije saglasnosti na finansijski plan.

U sledećim državama nezavisna regulatorna tela se finansiraju direktno iz državnog budžeta koji kontroliše vlada: Austrija, Belgija, Ki-

par, Danska, Mađarska, Irska, Italija, Letonija, Moldavija, Portugalija, Rumunija, Slovačka, Švedska...

U sledećim državama regulatorno telo se finansira iz sredstava prikupljenih od naknada za emitovanje programa, uz saglasnost vlade, ministarstva finansija ili resornog ministarstva (ali ne i parlamenta): Češka, Francuska, Velika Britanija, Litvanija i Holandija. Nijedan podatak ne ukazuje na to da se u bilo kojoj evropskoj zemlji o finansijskom planu regulatornog tela posebno raspravlja u nacionalnom parlamentu.

9. Da li će to što prema izmenama i dopunama zakona Vlada daje saglasnost na finansijski plan Agencije značiti i kontrolu nad odlukama i poslovanjem RRA?

Netačno. U domaćem zakonodavstvu već postoji identično rešenje kada je reč o drugom nezavisnom regulatornom telu – Republičkoj agenciji za telekomunikacije (RATEL). Saglasnost na finansijski plan RATEL-a daje Vlada Srbije, pa niko ne tvrdi da je RATEL pod kontrolom Vlade, naprotiv. Osim toga, RRA je već upućena na saradnju sa Vladom jer ona po postojećem Zakonu odobrava visine naknada za emitovanje programa koje utvrdi Savet RRA i daje saglasnost na jedan od osnovnih dokumenata RRA -Strategiju razvoja radiodifuzije u Republici Srbiji. Ove Zakonom predviđene saglasnosti predstavljaju potencijalno mnogo jači mehanizam suštinske kontrole rada RRA, od saglasnosti na tehnički dokument kakav je finansijski plan. Konačno, Skupština iz razumljivih razloga (prevelikog broja zakona i drugih akata koji čekaju na razmatranje i usvajanje) ne može da obezbedi prioritet usvajanju finansijskog plana RRA. Saglasnost na Finansijski plan RRA za 2005. godinu data je tek 11. novembra 2005, odnosno sa 11 meseci zakašnjenja, a za tekuću 2006. godinu saglasnost još uvek nije data i ne zna se kada će se o tome Skupština izjašnjavati. Zbog toga je RRA osuđena na neizvesno preživljavanje od danas do sutra, bez mogućnosti da se novac već sada prikupljen od depozita i naknada za emitovanje uloži u ozbiljnije tehničko opremanje Agencije, iako je to nužno.

10. Da li se predloženim smanjenjem naknade za emitovanje radio programa sa 20% na 5% u odnosu na naknade za emitovanje odgovarajućih tv programa narušava regularnost raspisanih javnih konkursa?

Dosadašnje zakonsko rešenje ne temelji se na realnoj proceni učešća radija kao medija u podeli marketinških prihoda, koji su prema Zakonu jedini izvor prihoda komercijalnih emitera. Smanjenje naknade koja predviđa da se naknada za emitovanje programa plaća u iznosu od 5%, a ne 20% od naknade za odgovarajući TV program, neophodno je

pre svega zato što relevantna istraživanja pokazuju da radio u ukupnom prometu reklama učestvuje sa jedva 4%, a televizija sa više od 63%, tako da je postojeća visina naknada za emitovanje radio programa nerealno visoka i ugrožava opstanak radija kao medija. Prema raspoloživim podacima, odnos između cena reklamne sekunde na radiju i TV kreće se u rasponu od 1:15 (na RTV B 92) do 1:90 (na RTV Pink).

Stručna služba Republičke radiodifuzne agencije

Aleksandar Klas

Mića Miloradović