



KOMENTAR

Nacrta Zakona o elektronskim medijima

ARTICLE 19

London

septembar 2009. god.

ARTICLE 19 · Free Word Centre · 60 Farringdon Road · London · EC1R 3GA · United Kingdom
Tel: +44 20 7324 2500 · Fax: +44 20 7490 0566 · info@article19.org · <http://www.article19.org>

U ovom Komentaru je data analiza Nacrta zakona o elektronskim medijima Crne Gore (u daljem tekstu: Nacrt zakona), čiji je obrađivač Ministarstvo kulture, sporta i medija. Predmet analize u ovom Komentaru je verzija Nacrta zakona od 19. maja 2009.¹ Izrada ovog Nacrta je sastavni dio zakonskih i drugih reformi u oblasti elektornskih komunikacija i radio-difuzne regulative, od kojih su neke bile predmet ranije analize od strane ARTICLE 19.²

Ovaj Komentar predstavlja procjenu Nacrta zakona u svijetlu međunarodnih standarda slobode izražavanja u dijelu u kom se oni odnose na pitanja radio-difuzije. Nacrt zakona ima brojne pozitivne karakteristike, ali je ARTICLE 19 utvrdio da postoji i niz razloga za zabrinutost, kako je objašnjeno u daljem tekstu. Ovaj Komentar nema za cilj da izloži sve razloge za zabrinutost koje ARTICLE 19 ima u pogledu Nacrta zakona, već je fokusiran na značajnije među njima.

1. Izdavanje odobrenja emiterima

U crnogorskom Zakonu nedostaje jasno razgraničenje uloga u postupku izdavanja odobrenja emiterima, što je ovo je uočljivo već iz pravog člana Nacrta Zakona, koji predviđa da se njegove odredbe ne odnose na pravila o izdavanju odobrenja za radiodifuzne frekvencije (za

¹ Nemamo informaciju da li je ovo službeni prevod i ARTICLE 19 ne preuzima odgovornost za greške koje potiču od pogrešnog prevoda.

² ARTICLE 19 je priredio analizu Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radiodifuziji u septembru 2008. , koja je dostupna na internet stranici: <http://www.article19.org/pdfs/analysis/montenegro-comment-on-proposed-amendments-to-the-law-on-public-service-broad.pdf>.

ARTICLE 19

GLOBALNA KAMPANJA ZA SLOBODU IZRAŽAVANJA

raliku od pružanja radiodifuznih usluga). Članom 9 je na prilično uopšten način predviđeno da Agencija (regulatorni organ nadležan za oblast elektronskih medija koji se ustanovljava Nacrtom zakona) i regulatorni organ nadležan za oblast elektronskih komunikacija imaju obavezu da međusobno sarađuju, posebno u vezi sa “radio frekvencijama” koje su namijenjene za pružanje audiovizuelnih medijskih usluga (AVM usluge).

Shodno članu 44, pravna ili fizička lica koja žele da emituju program moraju ili imati pravo da koriste radio-difuznu frekvenciju – bilo preko odobrenja za radiodifuznu frekvenciju ili preko prava za emitovanje putem multipleks sistema – ili tražiti da emituju program bez upotrebe radio-difuzne frekvencije. Član 46 predviđa da je Savjet, nadzorni organ Agencije, *obavezan* da izda odobrenje kandidatu koji dostavi “potpunu i kvalitetnu dokumentaciju”. Savjet Agencije propisuje bliže uslove za izdavanje odobrenja.

Mogućnost preklapanja uloga takođe postoji i kod oduzimanja odobrenja, gdje se odobrenje za pružanje AVM usluga ili odobrenje za distribuciju oduzimaju u slučaju da regulatorni organ za elektronske komunikacije oduzme odobrenje za korišćenje radio-difuzne frekvencije (član 61, stav 1, tačka 7 i član 86, stav 4). Dalju zabunu unosi i član 56, koji ovlašćuje regulatorni organ za elektronske medije da pokrene postupak za oduzimanje odobrenje za radio-difuznu frekvenciju u određenim slučajevima, a onda da ovo podnese regulatoru za elektronske komunikacije.

Uzete zajedno, ove odredbe su problematična i nejasne. Nije na primjer jasno da li Savjet zaista ima ovlašćenje da donosi odluke u vezi da izdavanjem odobrenja za pružanje AVM usluga. Čini se član 46 propisuje obavezu izdavanja odobrenja onda kada su dostavljene potrebne informacije (može se primijetiti da nije određeno značenje termina *kvalitetno*, što može voditi nepotrebnom diskrecionom ovlašćenju u dodjeljivanju odobrenja), iako se takođe poziva na ideju ispunjavanja uslova za ova odobrenja, što sugeriše da njihovo izdavanje nije obavezno.

Bez obzira na ovo, nema smisla tražiti od lica koja žele da pružaju AVM usluge da prolaze kroz dva različita postupka izdavanja odobrenja, pri čemu bi moglo da im se desi da u jednom budu uspješni, a u drugom odbijeni. Opšta obaveza Agencija da sarađuje sa regulatornim organom za elektronske komunikacije nije dovoljna da prevaziđe ovaj problem. Ovo isto važi i za oduzimanje odobrenja, gdje takođe postoje dva režima kojima su emiteri podvrgnuti.

Nadalje, podjela postupka na dva dijela u velikoj mjeri otežava nastojanje da se kroz postupak izdavanja odobrenja postignu važni javni interesi, u koje između ostalog spada i promovisanje raznovrsnosti u etru, sem ukoliko ne postoji veoma bliska saradnja između dvije agencije. Stoga postoji potreba da se izradi plan frekvencija za radio-difuzne frekvencije, kao sastavni dio šireg postupka planiranja frekvencija, koji je u skladu sa ovim ciljevima javne politike. Ovo nedostaje u Nacrtu zakona (nemamo informaciju da li materija spada u Zakona o elektronskim komunikacijama).

Na kraju, ističemo da tako značajno pitanje, kao što je pitanje izdavanja odobrenja za pružanje AVM usluga, ne treba ostaviti na diskreciono odlučivanje nadzornom organu, već ga treba neposredno riješiti u primarnom zakonodavstvu.

Pravila o izdavanju odobrenja su u nekim slučajevima neopravdano preskriptivna. Jedna od funkcija regulatornog organa za radio-difuziju je da postavlja, imajući u vidu sve okolnosti, uslove kojima se imaoći odobrenja moraju povinovati. I dok je nekim opštim uslovima, poput na primjer onih koji se odnose na minimalne evropske kvote, mjesto u zakonu, ostali ne bi trebalo da se nađu u njemu. Primjeri ovih drugih su član 53, koji predviđa veoma

preskriptivna pravila o tome za koji dio stanovništva i u kojim administrativnim jedinicama različite vrste emitera moraju obezbijediti prijem, član 55, koji propisuje veoma preskriptivna pravila o povezivanju u regionalne i nacionalne mreže, član 56, koji predviđa da se sva odobrenja izdaju na period od 15 godina (što je, pored roga što je neopravdano rigidno, takođe i veoma dugo), član 87, koji se odnosi na distribuciju preko kablovskog sistema, član 88, koji uvodi zabrane za distributere u pogledu distribucije sopstvenih programa, ka ii član 89, koji postavlja uslove za distribuciju kanala. Sve ovo su pitanja koja treba ostaviti da se rješavaju u skladu sa okolnostima konkretnog predmeta.

Preporuke:

- Pravila o izdavanju odobrenja treba revidirati kako bi se jasno predvidjelo da podnosioci zahtjeva treba da prođu kroz samo jedan postupak kako bi dobili odobrenje. U idealnom slučaju, ovo bi bio postupak izdavanja odobrenja za pružanje AVM usluga, koji bi u sebi obuhvatao i dodjeljivanje frekvencije.
- Zakon bi trebao da predvidi i izradu plana frekvencija za dodjelu odobrenja za za pružanje AVM usluga u javnom interesu. Ovo treba da spada u nadležnost ili regulatornog organa za radio-difuziju (nakon što se kroz postupak konsultacija utvrde frekvencije koje treba dodijeliti za pružanje AVM usluga) ili da bude zajednička odgovornost regulatornog organa za radio-difuziju ili regulatornog organa za elektronske komunikcije.
- Kriterijume za dodjelu odobrenja za pružanje AVM usluga, koji treba da obuhvate i promovisanje raznovrsnosti i etru, bi trebalo neposredno propisati u primarnom zakonodavstvu.
- Treba revidirati pretjerano preskriptivna pravila o kojima je prethodno bilo riječi, kako bi se regulatornom organu omogućilo da uzme u obzir sve okolnosti slučaja prilikom postavljanja pravila za konkretno odobrenje.

2. Radiodifuzija u zajednici

Nacrt zakone na poznaje pojam radio-difuzije u zajednici, kao radio-difuznog sektora koji daje važan doprinos raznolikosti i čiji značaj raste u mnogim državama. U članu 2, stav 3 se pominje načelo uravnoteženog razvoja javnih i komercijalnih elektronskih medija, član 50, stav 2 se odnosi na davanje odobrenja javnim i komercijalnim radio-difuznim servisima, ali ne u radio-difuznim servisima u zajednici, dok član 95 predviđa osnivanje Fonda za zaštitu medijskog pluralizma, čiji je cilj podsticanje produkcije komercijalnih elektronskih medija. Ovo posljednje je vjerovatno i najozbiljniji propust, jer su obično radio-difuzni servisi iz zajednice ti koji imaju najveću potrebu za finansijskom podrškom.

Preporuka:

- Zakon bi trebalo da prepozna pojam radio-difuzije u zajednici kao važan treći radio-difuzni sektor, te da shodno tome obuhvati i posebne odredbe, koje bi se na primjer, odnosile na izdavanje odobrenja i naknade za izdavanje odobrenja i koje bi imale za cilj podsticanje razvoja radio-difuzije u zajednici.

3. Pravila o sadržaju

ARTICLE 19

GLOBALNA KAMPANJA ZA SLOBODU IZRAŽAVANJA

U nacrt zakona se sporadično pominje ideja kodeksa ponašanja, kao i prigovora od strane javnosti, ali ne se ne uspostavlja odgovarajući sistem koji bi regulisao ova pitanja. U članu 10, stav 1, tačka 5 se na primjer govori o ulozi Agencije u odlučivanju po prigovorima fizičkih i pravih lica, članom 12, stav 12 je propisana obaveza Savjeta da usvoji pravila o minimalnim programskim standardima, dok se stavovi 19 i 20 istog člana odnose na postupanje po prigovorima i žalbama.

Pomenute kratke reference, koje su praćene jedino davanjem ovlaštenja Agenciji, odnosno Savjetu da razvije sistem, nijesu dovoljne. Zakon bi trebao da predvidi makar opšti okvir za funkcionisanje sistema utvrđivanja standarda i postupanja po prigovorima. Zakon bi takođe trebao da uredi postupak za usvajanje kodeksa ponašanja i između ostalog propiše da će taj postupka biti participatoran i da će omogućavati svim ključnim akterima da daju svoj doprinos. Takođe se savjetuje da se zakonom obuhvate neke od glavnih vrsta pitanja – poput na primjer poštovanja privatnosti i zaštite djece – koje bi kodeks ponašanja trebao da reguliše. Zakonom bi takođe trebalo propisati i okvir za postupanje po prigovorima, koji između ostalog uključuje i pravo podnosioca prigovora i emitera da se izjasne. U zakonu bi takođe trebalo izložiti i glavni pristup sankcijama za kršenje kodeksa, na način što bi se između ostalog naglasilo da je cilj kodeksa da postavi standarde, a ne da kažnjava (što je uloga koju ima Krivični zakon), te da sankcije treba da budu usklađene sa ovim ciljem.

Član 68 predviđa brojne obaveze elektronskih medija, između ostalog i obavezu da informišu javnost o događajima koji su od javnog interesa na “istinit, cjelovit, nepristrasan i blagovremen način”, da doprinose poštovanju “osnovnih ljudskih prava i sloboda, demokratskih vrijednosti, institucija i pluralizma ideja” i da “unapređuju kulturu javnog dijaloga”, kao i da poštuju jezičke standarde. Ove obaveze ne samo da su neopravdano nejasne, čime otvaraju mogućnost za zloupotrebe u primjeni, već su jednostavno neodgovarajući standardi za regulisanje postupanja elektronskih medija. Uloga muzičke radio stanice nije da unapređuje ljudska prava i podstiče javni dijalog, nije prikladno očekivati od svih elektronskih medija da na potpun i blagovremen način informišu javnost o događajima od javnog interesa i prosto ne postoji potreba da elektronski mediji poštuju jezičke standarde. Ovo si širi društveni ciljevi za koje se nadamo da će ih mediji možda ispuniti, ali ipak od medija ne možemo takvo nešto zahtijevati.

Preporuke:

- Zakon treba dopuniti značajno razvijenijim sistemom koji se odnosi na uspostavljanje i primjenu standarda o sadržaju, između ostalog putem prigovora, u skladu sa onim što je već rečeno.
- Iz zakona treba izmjestiti šire društvene ciljeve čije se promovisanje članom 68 zahtijeva od svih elektronskih medija.

4. Nezavisnost

U svom većem dijelu, Nacrt zakona na dobar način promovise nezavisnost Agencije, naročito putem pravila koja se odnose na članove Savjeta, kao njenog upravljačkog organa. Međutim, shodno članu 18, stav 1, tačka 1, Ministarstvo imenuje jednog od pet članova Savjeta. Ovo daje mogućnost za političko miješanje u rad Agencije i jednostavno nije potrebno, što pokazuje iskustvo čitavog niza zemalja u kojima ne postoji ovakvo imenovanje.

ARTICLE 19

Članom 37 predviđeni su različiti osnovi za razrješenje Savjeta od strane Skupštine, koja ima ovo ovlaštenje ako se Savjet ne sastaje duže od šest mjeseci, ukoliko ne izabere predsjednika i ukoliko ne objavi finansijski izvještaj, kao i izvještaj revizora. Postupak za razrješenje utvrđuje radno tijelo koje je nadležno za imenovanje Savjeta. ARTICLE 19 uviđa da u izuzetnim slučajevima može doći do prestanka funkcionalnosti ovakvog organa koji bi zahtijevao njegovo ponovno imenovanje. U ovaj postupak, međutim, moraju se ugraditi jasne mjere zaštite. Onako kako su predviđena u Nacrtu zakona, ova pravila je moguće zloupotrijebiti. Ovo se, na primjer, može desiti u situaciji kada predsjednik podnese ostavku, a Savjetu treba malo više vremena da imenuje novog predsjednika ili u kada postoji neznatno kašnjenje u objavljivanju finansijskih dokumenata. Standardi za razrješenje bi trebali biti izuzetno visoki i u osnovi bi trebali da se odnose na situacije u kojima je jasno da Savjet nije u mogućnosti da u potpunosti obavlja svoje funkcije. Za manje propuste, Savjet bi mogao biti sankcionisan putem sudske odluke kojom se utvrđuje kršenje zakona. Nadalje, procesna pravila u ovoj oblasti ne bi trebao da uređuje skupštinski odbor. Umjesto toga, ova bi pravila trebalo propisati zakonom, uz istovremeno propisivanje jasnih mjera zaštite protiv zloupotrebe (na primjer, zahtjev za dvotrećinskom većinom svih poslanika u Skupštini).

Izvori finansiranja Agencije takođe nijesu u dovoljnoj mjeri zaštićeni od političkih uticaja i njihov *ratio* nije u potpunosti jasan. Shodno članu 41, Agencija stiče sredstva iz naknade za korišćenje radio-difuznih frekvencija, naknade od pretplate koja se plaća distributerima, jednokratnih naknada za registraciju pružalaca AVM usluga i iz drugih izvora. Visinu naknade iz prvog izvora utvrđuju Agencija i regulatorni organa za elektronske komunikacije. Visinu naknade iz drugog izvora utvrđuje Agencija. Sredstava iz prvog i drugog izvora moraju biti u skladu sa finansijskim planom Agencije.

Nije jasno zašto Agencija treba da se finansira iz naknade za odobrenja za korišćenje radio-difuznih frekvencija, umjesto iz naknada za izdavanje i korišćenje odobrenja za pružanje AVM usluga. Zaista, ovo se čini prilično neobičnim, budući da je Agencija nadležna za izdavanje i korišćenje ovih drugih, dok je jedno potpuno drugo tijelo nadležno za izdavanje prvih. Nadalje, nije teško zamisliti probleme koji će nastati između ova dva tijela kada se pokušaju dogovoriti o njihovim konkurentnim sljedovanjima iz naknade za korišćenje radio-difuznih frekvencija. Nije jasno zašto se od distributera, koji svi dolaze iz redova pružalaca AVM usluga koje nadzire Agencija, očekuje da učestvuju u pokrivanju njenih tekućih troškova. Takođe, i ideja da se Agenciji da ovlaštenje da određuje visinu ove naknade, koja se po definiciji dovodi do konflikta interesa, se čini skopčana sa problemima.

Preporuke:

- Ministarstvo ne bi trebalo imati ovlaštenje da imenuje jednog od članova Savjeta.
- Pravila o razrješenju Savjeta treba u potpunosti revidirati, kako u pogledu materijalnih osnova za razrješenje, tako i u pogledu proceduralnih mjera zaštite od zloupotrebe.
- Izvore finansiranja Savjeta treba ponovo razmotriti. Naročito, treba razmotriti mogućnost da se predvidi finansiranje Savjeta iz naknada za izdavanje i korišćenje odobrenja za pružanje AVM usluga, za koja je nadležan.

5. Javni radio-difuzni servisi

Nacrt zakona sadrži niz opštih i određenih brojeva posebnih pravila o javnoj radio-difuziji. Pretpostavljamo da ova pravila imaju za cilj da naprave okvir za posebne zakone, statute ili

ARTICLE 19

GLOBALNA KAMPANJA ZA SLOBODU IZRAŽAVANJA

sporazume kojima se osnivaju pojedinačni javni emiteri. Primjećujemo da je ovaj okvir veoma uopšten u pogledu nekih ključnih pitanja, između ostalog i pitanja kako osigurati nezavisnost Savjeta jednog javnog radio-difuznog servisa. Ovo materija se naravno može urediti posebnim pravilima u osnivačkim aktima javnih radio-difuznih servisa, ali s obzirom na ključni značaj koje ovo pitanje ima za funkcionisanje javne radio-difuzije, moglo bi biti korisno ojačati odgovarajuće odredbe zakonu.

Nacrt zakona sadrži i nešto detaljnija pravila o javnim emiterima i izborima. Shodno članu 105, savjet javnog emitera usvaja pravila o "predstavljanju političkih stranaka, koalicija i kandidata". Nije u potpunosti jasno na što se izraz „predstavljanje“ odnosi. Napominjemo, međutim, da savjet nije taj koji bi trebao da utvrđuje glavna pravila o predstavljanju političkih stranaka. Ovo treba da uradi ili sam zakon ili nadzorni organ (ili regulatorni organ za elektornske medije ili izborna komisija).

Članom 106 je predviđeno da su političke partije odgovorne za istinitost i tačnost njihovih programa, dok su javni emiteri odgovorni za njihovu usklađenost sa odredbama Zakona. Ova odredba je dopunjena odredbom člana 107, koji predviđa da javni emiter može da odbije prenošenje sadržaja političkog karaktera koji je partija predložila. Ova pravila su prilično zbunjujuća u pogledu toga koje je zaista odgovoran za sadržaj. Nadalje, ona daju previše široko diskreciono ovlašćenje javnim emiterima da odbiju prenošenje političkih poruka, što se može zloupotrijebiti u političke svrhe. Umjesto ovoga, predlažemo pristup koji preporučuju specijalna tijela za slobodu medija UN-a, OEBS-a, Organizacije afričkih država i Afričke komisije, koji su uputili apel da emiteri ne budu odgovorni za sadržaj izjava koje su dale političke partije „sem ukoliko je sud utvrdio da su date izjave nezakonite ili ako te izjave predstavljaju neposredno podsticanje na nasilje i ako je medij imao mogućnost da spriječi njihovo širenje” (Zajednička izjava od 15. maja 2009.).

Članom 18 se, kako se čini, nameće obaveza javnim emiterima da u dnevnoj štampi objave razne izbore. Pretpostavljamo da je u pitanju greška. Članom 109 se zabranjuje objavljivanje istraživanja javnog mnjenja sedam dana prije izbora. U vezi sa ovim se javljaju dva problema. Prvo, bilo koje slično pravilo bi trebalo da jednako obavezuje sve emitere. Nema smisla, a nije ni pravično, dozvoliti privatnim emiterima da objavljuju rezultate takvih istraživanja, a zabraniti javnim emiterima da to čine. Drugo, sedam dana je pretjerano dug period tišine. Iako uviđamo da istraživanja javnog mnjenja mogu stvoriti pogrešnu sliku i imati nesrazmjern uticaj na biračko tijelo uoči izbora, ipak nije neophodno da se uvodi prekid u trajanju od sedam dana kako bi se ovo izbjeglo. Dva ili tri dana je dovoljno.

Član 110, koji se odnosi na finansiranje javnih emitera je problematičan. Njime je predviđeno da javni emiteri dio prihoda stiču iz opšteg budžeta i se on onda usmjerava za određene vrste programskih sadržaja. Nadalje, organi uprave, odnosno izvršne vlasti ugovorom uređuju prava i obaveze u vezi sa korišćenjem ovih sredstava, kao i prava i obaveze koji se odnose na troškove prenosa i emitovanja programa. Ovakvo neposredno finansiranje je podložno relativno visokom riziku političkog uticaja, tako da treba dati prednost drugim izvorima finansiranja. Onda kada se smatra da postoji potreba da se javnim emiterima da neposredna javna subvencija, kako bi se dopunila ostala sredstva finansiranja, trebalo bi obezbijediti odgovarajuće mjere kojima se ograničava rizik od političkih uticaja. Neposredno vezivanje ovakvog finansiranja za produkciju programa i davanje ovlašćenja državnim organima da diktiraju uslove očigledno nije način da se to uradi. Umjesto toga, odredbe o korišćenju ovih sredstava bi, u mjeri u kojoj je to moguće, trebalo da se nađu u pravilima kojima se uređuje rad pojedinog emitera, a sredstva bi trebalo dodijeliti za neutralnije aktivnosti, poput tehničkih kapaciteta.

Preporuke:

- Treba razmotriti jačanje zakonskih odredbi o nezavisnosti javnih emitera.
- Glavna pravila o izvještavanju o izborima od strane javnih emitera bi trebalo propisati zakonom, a detaljnije razraditi aktima nadzornih organa, a ne ostaviti upravljačkim organima javnih emitera da ih usvajaju.
- Javni emiteri ne bi trebalo da budu odgovorni za izjave koje daju partije ili kandidati, sem pod usko ograničenim okolnostima o kojima je prethodno bilo riječi.
- Od javnih emitera ne bi trebalo zahtijevati objavljivanje oglasa u novinama vezano za izbore.
- Zabranu objavljivanja rezultata istraživanja javnog mnjenja treba svesti na dva ili tri dana i primijeniti na sve, ne samo javne emitere.
- Pravila o finansiranju javnih emitera treba značajno revidirati, kako bi se u što većoj mjeri povećao nivo njihove nezavisnosti.

6. Oglašavanje

Nacrt zakona postavlja veoma zahtjevna ograničenja u pogledu oglašavanja. Ona su u velikoj mjeri legitimna i u skladu sa međunarodnim standardima, koji dozvoljavaju intruzivnija ograničenja u pogledu oglašavanja nego u odnosu na druge vidove izražavanja. Neka od ograničenja su, međutim, pretjerana. Na primjer, članom 127, stav 2, tačka 1 se zabranjuje oglašivačima da diskredituju i omalovažavaju konkurente, iako je ovo uobičajena pojava kod oglašavanja u velikom broju zemalja (dok god izjave nijesu netačne ili ne daju pogrešnu predstavu). Članom 129 se zabranjuju scene uništavanja, što obuhvata i uništavanje prirode, u oglasima. Zašto na primjer jedan oglas koji se odnosi na životnu sredinu, ne bi koristio scenu odronjavanja da promoviše svoje proizvode (drugim pravilima je već predviđena zaštita djece (član 130) i zaštita od oglasa koji su štetni u socijalnom ili emotivnom smislu (član 122))?

Preporuka:

- Pravila oglašavanja bi trebalo preispitati kako bi se osiguralo da se njima neopravdano ne ograničava sloboda izražavanja oglašivača.

7. Sankcije

U članu 61 pobrojano je deset osnova za prestanak važenja odobrenja za pružanje AVM usluge prije isteka vremena na koje je izdato, dok je u članu 86 pobrojano pet razloga za oduzimanje odobrenja za distribuciju. Članom 62 je Agenciji dato ovlašćenje da izriče upozorenja, kao i da privremeno oduzima odobrenja za pružanje AVM usluga. Shodno članu 63, upozorenja se izriču pružaocima AVM usluga koji prekrše zakon, ukoliko se može očekivati da će se na taj način ispraviti problem, dok je članom 64 predviđeno privremeno oduzimanje odobrenja nakon što se upozorenjima ne postigne željeni rezultat. Shodno članu 67, odluke Agencije su konačne.

Ovaj sistem je skopčan sa ozbiljnim problemima. Bilo bi demokratskije supostaviti potpuno izdiferenciran sistem sankcija za kršenje zakona, koji bi uključivao upozorenje, nalog za objavljivanje određene izjave, novčanu kaznu, privremeno oduzimanje odobrenja i na kraju oduzimanje odobrenja, ali i sadržavao jasna pravila za izricanje težih sankcija, čime bi se osiguralo da sankcije uvijek budu srazmjerne prestupu. Ovo bi regulatornom organu

ARTICLE 19

GLOBALNA KAMPANJA ZA SLOBODU IZRAŽAVANJA

omogućilo da procijeni težinu problema i da izrekne odgovarajuću sankciju, u skladu sa ograničenjima koja mu zakon nameće u pogledu intruzivnijih sankcija.

U vezi sa ovim, problem je takođe i što su osnovi za oduzimanje odobrenja potencijalno previše široki. Na primjer, jedan osnov je kada emiter u određenom roku ne riješi problem koji je utvrđen u upozorenju. Nepostupanje u skladu sa upozorenjem može biti uzrokovano brojnim razlozima; prikladnije bi bio izreći sankciju koja je teža od upozorenja, ali lakša od oduzimanja odobrenja, poput na primjer naloga da se objavi određena izjava ili novčane kazne. Odobrenje za distribuciju se može oduzeti kada "nadležni državni organ" utvrdi da je povrijeđen neki propis; ovo jasno otvara mogućnosti za zloupotrebe na političkoj osnovi.

Takođe je problematično to što se Nacrtom zakona odluka Agencije nastoji definisati kao konačna. Emiteri bi trebali da imaju pravo da u sudskom postupku pobijaju makar najteže sankcije.

Preporuke:

- Sistem sankcija bi trebalo iz osnove revidirati kako bi se obezbijedio izdiferencirani skup sankcija, kao i ograničenja za primjenu težih sankcija, pri čemu bi o primjeni sankcije odlučivao regulatorni organ za elektronske medije, uzimajući u obzir sve okolnosti.
- Kao minimum, spisak osnova za oduzimanje dozvole treba revidirati kako bi samo veoma teška kršenja zakona dovodila do ovakvog rezultata.
- Trebalo bi da postoji mogućnost pobijanja makar najtežih sankcija u sudskom postupku.

8. Fond za zaštitu medijskog pluralizma

U članu 96 Nacrta zakona pobrojano je deset javnih interesa koje bi Fond za zaštitu medijskog pluralizma trebao da promoviše. Ovo su uglavnom posebni socijalni ciljevi, poput sprječavanja diskriminacije, promocija ostvarivanja ljudskih prava, podsticanja kulture i zaštite životne sredine. Iako su ovo bez sumnje značajni interesi, pluralizam nije ograničen na ove sektorske interese, već obuhvata i davanje glasa marginalizovanim grupama i promovisanje dijaloga o pitanjima koja su od javnog značaja, a koja su zapostavljena od strane mejnstrim medija.

Članom 98 je predviđeno da se Fond finansira iz dijela naknade za pretplatu koja se plaća distributerima programskih servisa, državnog budžeta, naknada za korišćenje radio-difuznih frekvencija, pri čemu je visina naknade jedan od kriterijuma za davanje odobrenja, kao i drugih izvora. Još jednom primjećujemo sličan skup izvora finansiranja i razlozi za zabrinutost koje smo prethodno iznijeli važe i u ovom slučaju. I pored toga što finansiranje iz državnog budžeta može biti značajan način da se dopune sredstva koja su na raspolaganju Fondu, ono takođe nosi sa sobom i politički rizik.

Preporuke:

- Spisak interesa koje Fond treba da promoviše treba proširiti izvan posebnih sektorskih interesa, tako da obuhvati širi pojam pluralizma koji, na primjer, uključuje promovisanje socijalnog dijaloga o pitanjima kojima se ne bave ostali mediji.

ARTICLE 19

GLOBALNA KAMPANJA ZA SLOBODU IZRAŽAVANJA

- Treba razmotriti mogućnosti obimnijeg i nezavisnijeg skupa izvora finansiranja za Fond za zaštitu pluralizma u medijima.

9. Ostala pitanja

Strategija razvoja sektora AVM usluga, koje je Vlada dužna da donese shodno članu 6 Nacrta zakona je očigledno veoma značajan dokument. Od posebne je važnosti da se u procesu izrade Strategije uzmu u obzir stavovi svih aktera.

Članom 38 je predviđeno da se sjednice Savjeta sazivaju na zahtjev najmanje tri njegova člana. Predsjednik Savjeta bi takođe trebao biti ovlašćen da saziva sjednice.

Članom 94, stav 4 zahtijeva se od svih distributera programskih sadržaja da Agenciji obezbijede pristup preko interneta svojim bazama podataka o pretplatnicima. Nije jasno koji je *ratio* ove odredbe. Zakonom je već predviđeno pravo Agencije da od imalaca odobrenja traži one informacije koje su joj potrebne za vršenje nadzorne funkcije. Takođe, iako se ova odredba poziva na poštovanje propisa o zaštiti podataka, čini se da se davanjem neovlašćenog pristupa privatnim podacima krše preovlađujući standardi zaštite podataka.

Preporuke:

- Zakon bi trebalo da obaveže Vladu na sprovođenje konsultacija sa širokim krugom aktera u procesu izrade Strategije razvoja sektora AVM usluga.
- Predsjedniku Savjeta takođe treba dati ovlašćenja da saziva sjednice.
- Obavezu distributera programskih servisa da Agenciji daju pristup svojim bazama podataka o pretplatnicima treba ukloniti iz Zakona.

O Pravnom programu organizacije ARTICLE 19

Pravni program organizacije ARTICLE 19 zagovara razvoj progresivnih standarda slobode izražavanja i pristup informacijama na međunarodnom nivou, kao i njihovu implementaciju u nacionalne prave sisteme. Pravni program je izradio čitav niz publikacija u kojima su izloženi međunarodni i uporedno-pravni standardi, kao i najbolje prakse u oblastima regulisanja pitanja uvrede i klevete, pristupa informacijama i radio-difuzije. Ove publikacije se mogu naći da internet prezentaciji organizacije ARTICLE 19: <http://www.article19.org/publications/law/standard-setting.html>.

Na osnovu ovih publikacija i cjelokupne pravne ekspertize organizacije ARTICLE 19 u okviru Pravnog programa radi Jedinica za analizu medijskog prava, koja godišnje izda oko 50 pravnih analiza sa komentarima na zakonodavne predloge, kao i na pozitivne zakone koji utiču na ostvarivanje prava na slobodu izražavanja. Jedinica je osnovana 1998. godine u cilju davanja podrške pozitivnim pravnim reformama širom svijeta i naša je pravna analiza u velikom broju slučajeva dovela do značajnih poboljšanja zakona ili predloga zakona. Sve naše analize su dostupne na internet stranici: <http://www.article19.org/publications/law/legal-analyses.html>.

Ukoliko bi ste željeli da se upustite u dalju raspravu povodom ovog Komentara ili imate neko pitanje kojim bi ste željeli da se Pravni program organizacije ARTICLE 19 pozabavi, možete nas kontaktirati na adresu koja je data na prvoj stranici ili poslati e-mail na law@article19.org.