

Usklađenost Nacrta zakona o elektronskim medijima sa međunarodnim standardima

PLAY ▶

REC ●

00:00



Autorka:

Nevena Ružić

Dizajn i prelom:

Kliker Dizajn

Lektura i korektura:

Damjan Mileusnić

Izdavač:

Partneri Srbija

Za izdavača:

Ana Toskić Cvetinović

Beograd, maj 2023. godine

Sadržaj

Uvod	5
Propisi Evropske Unije.....	6
Nacrt zakona o elektronskim medijima – Radna verzija.....	7
Zaključak	10

Uvod

Ministarstvo informisanja i telekomunikacija predstavilo je početkom aprila 2023. godine radnu verziju Nacrta zakona o elektronskim medijima i s tim u vezi otvorilo raspravu u javnosti koja je trajala do kraja aprila. Kako je najavljeno, nakon toga će biti organizovana javna rasprava o nacrtu zakona u skladu sa Poslovnikom Vlade. Ipak, do izrade ove analize, javna rasprava nije održana.

Ovu verziju sačinili su pojedinačni stručnjaci, a ne samo Ministarstvo. Članovi ekspertske grupe su prof. dr Rade Veljanovski, prof. dr Jelena Surčulija, Ljubiša Kuvekalović i Stevan Pajović, dok su predstavnici Ministarstva pomoćnica ministra Katarina Tomašević i Dejan Stojanović. Član ove grupe je i predstavnik Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo Miloš Mičić.

Kako je navedeno [u saopštenju](#) Ministarstva, novi pravni okvir ima za cilj da se dodatno „poveća nezavisnost, samostalnost i odgovornost Regulatornog tela za elektronske medije (REM)“, kao i da je novi okvir posledica usaglašavanja sa pravnim tekovinama Evropske Unije.

Važeći Zakon o elektronskim medijima usvojen je 2014. godine i izmenjen dva puta - 2016. i 2021. godine. Poslednje izmene u pogledu broja članova nisu bile značajne, ali su se ticale medijske kampanje tokom izbornih procesa. Izmenjene odredbe direktna su posledica dijaloga političkih stranaka koji je opredmećen u završnom dokumentu od 18.9.2021. godine.

Još od usvajanja Zakona vidni su izazovi u njegovom adekvatnom sprovođenju, posebno imajući u vidu medijski sadržaj emitovan na televizijama sa nacionalnom frekvencijom. Naime, još uvek nije dodeljena peta dozvola za emitovanje programa na teritoriji Republike Srbije. Pored toga, televizije koje imaju dozvole emituju programe koji krše propise, a da su posledice neznatne, ako uopšte prisutne. Ovakva situacija ima za posledicu medijsku sliku koja, i bez dokumentovanih izveštaja brojnih organizacija, uključujući i [Izveštaj EU za 2022.](#) godinu ne može biti ocenjena kao prihvatljiva.

Propisi Evropske Unije

Direktiva za audiovizuelne medijske usluge usvojena 2010. godine izmenjena je i dopunjena Direktivom 2018/1808 (Audiovisual Media Services Directive). Ove direktive, kao konsolidovan tekst obavljene su u Službenom glasniku EU. Direktive (AVMSD) imaju za cilj da se, između ostalog, očuva pluralizam medija, kao i kultura država članica EU, spreči širenje rasne i verske mržnje, uspostave mehanizmi zaštite maloletnika, kao i potrošača, posebno osoba sa invaliditetom. Ujedno, cilj je i da se obezbedi nezavisnost nacionalnih regulatora. Pored ovih, prevashodno društvenih ciljeva, AVMSD ima za cilj i da se uspostave pravila kojima će se oblikovati tehnološki razvoj i urediti audiovizuelne medijske usluge čije forme se kontinuirano menjaju i unapređuju.

Amandmani iz 2018. godine između ostalog uspostavljaju tešnje veze između nacionalnih regulatora. Po prvi put se uređuju platforme za razmenu video sadržaja, odnosno uslovi za njihov rad, kao i zaštitu lica s njima u vezi. Amandmani se takođe tiču pravila o transparentnosti vlasništva pružalaca medijskih usluga, zatim o primeni tehničkih mera kojima se omogućuje kontrola roditelja u pogledu platformi za razmenu video sadržaja, kao i o upotrebi alata za proveru starosti korisnika. Uređuju se mere koje se odnose na emitovanje sadržaja koji mogu naneti štetu fizičkom, mentalnom ili moralnom razvoju lica.

AVMSD uspostavlja i posebno telo koje čini predstavnici nacionalnih tela, ne nužno regulatora, kao i Evropske komisije sa zadatkom da se, između ostalog, stara o ujednačenoj primeni AVMSD. Pored ovog tela, uspostavljena je i ERGA (European Regulators Group for Audiovisual Media Services) – Evropska grupa regulatora za audiovizuelne medijske usluge, a koju čine predstavnici nacionalnih regulatora.

Nacrt zakona o elektronskim medijima – Radna verzija

Nacrt zakona o elektronskim medijima još uvek je u fazi izrade, i ono što je predstavljeno 5. aprila 2023. je radna verzija akta. Ovaj dokument, dakle, nije još uvek prošao javnu raspravu, niti je, povodom komentara oblikovan kao konačan tekst nacrtu uz propratno adekvatno obrazloženje njegovih odredaba. Takođe, nedostaje izjava o usklađenosti propisa sa propisima Evropske Unije, kao i tabelarni prikaz usklađenosti pojedinačnih odredaba. Imajući u vidu navedeno, ovaj komentar ne sadrži eventualna dodatna pojašnjenja koja bi bila predmet navedenih pratećih dokumenata.

Predmet zakona, kako je predviđeno članom 1. Radne verzije, je organizacija i rad Regulatornog tela za elektronske medije, uslovi i način pružanja medijskih usluga, uslovi i postupak za izdavanje dozvola za pružanje medijskih usluga, nadzor nad pružaocima medijskih usluga, kao i druga pitanja od značaja za oblast elektronskih medija. Ova odredba ne odražava izmene AVMSD iz 2018. godine, budući da je jedna od značajnih novina ove direktive upravo njen predmet uređivanja, a to su audio-vizuelne medijske usluge putem platformi za razmenu video sadržaja.

S tim u vezi, među definicijama Radne verzije nema onih koji se odnose na video sadržaje, odnosno platforme koje služe za njihovu razmenu. Takođe, nedostaju definicije koje su sadržane u AVMSD iz 2018. godine, kao što je „user-generated video“ – video zapis koji je sačinio korisnik samoinicijativno. Pored ovih, nedostaju i još neke definicije, ali budući da tokom izrade ovog dokumenta nije bio omogućen uvid u propratne akte, nije jasno da li je odluka da se pojedine definicije izostave u tome što se u nekom obliku već nalaze u drugim propisima, kao što su to Zakon o javnom informisanju i medijima ili Zakon o oglašavanju. Ipak, potrebno je napomenuti da prethodni ne sadrži definicije (ovo se odnosi na „uredničku odluku“ iz AVMSD), dok se pojam sponzorstva u potonjem ne odnosi na medijske usluge putem platformi za razmenu video sadržaja.

Dalje, među definicijama se, po uzoru na AVMSD (European works) navode pojmovi kao što su srpska audio-vizuelna dela (kinematografska dela ili dela stvorena tehnikom sličnoj kinematografskoj i televizijska dela koja ispunjavaju uslove za domaće kinematografsko delo, odnosno koprodukcijsko kinematografsko delo u skladu sa zakonom kojim se

uređuje oblast kinematografije) i srpska muzička dela (muzička dela čija su većina autora ili najmanje jedan od autora i interpretator državljan Republike Srbije ili je proizvođač fonograma domaće pravno ili fizičko lice). Ipak, ovakva odrednica nije prilagođena nomotecnici, i pored određivanja da je reč o delima čiji su autori, odnosno neki od njih državljan Republike Srbije. Stoga bi, imajući u vidu moguće interpretacije izabranog prisvojnog prideva, definicije trebalo revidirati.

Kako je navedeno, značajna novina AVMSD iz 2018. godine su odredbe koje se odnose na položaj regulatornog tela, a kojima se naglašava funkcionalna nezavisnost ovog organa, kao i posebna odredba koja se odnosi na finansijsku nezavisnost. Za razliku od važećeg Zakona o elektronskim medijima, udruženja izdavača elektronskih medija i udruženja novinara u Republici Srbiji prepoznati su kao pojedinačna grupa ovlašćenih predlagača, s tim što je ukupan broj aktivnih članova za udruženja novinara sa 500 u važećem zakonu smanjen na 300 članova u Radnoj verziji. Kako je predviđeno Radnom verzijom, u slučaju nemogućnosti usaglašavanja liste od dva kandidata, odluku o listi donosi nadležni odbor Narodne skupštine. Ovakvo rešenje, imajući u vidu postojeće odnose, verovatno neće doprineti većoj samostalnosti pojedinačnih članova ovog tela. Domašaj ovih odredaba, posebno imajući u vidu dosadašnji rad Regulatornog tela za elektronske medije, nije moguće sada predvideti. Ipak, predložena odredba o nemogućnosti reizbora, dok je trajanje mandata produženo na 6 godina, zaista može doprineti većoj samostalnosti u radu pojedinačnih članova, pa tako i Saveta ovog tela.

Novina sadržana u Radnoj verziji tiče se primene propisa na zaposlene u REM-u. Dok je u važećem zakonu propisana shodna primena zakona koji uređuje prava i obaveze u državnim organima, tretirajući tako zaposlene kao državne službenike, Radna verzija upućuje na primenu Zakona o radu, u članu 6. st. 5. Iako nije uobičajeno da se za ovakvu vrstu organa ne primenjuju zakoni koji se tiču prava i obaveza državnih službenika, ova odredba ima svoje opravdanje. Jedna od mogućih manjkavosti mogla bi da se tiče zaštite uzbunjivača, kao i mogućeg velikog odstupanja od ujednačenog uređivanja radnih odnosa u državnim organima, posebno onih koji u vršenju nadležnosti primenjuju upravni postupak, kao što je to ovde slučaj.

Članom 33. Radne verzije predviđena je obaveza REMa da pripremi plan nadzora, odnosno kontrole rada, a što može da doprinese većoj transparentnosti rada organa, kao i kontroli njegovog rada. Članovima 34. – 45. predviđena je lepeza mera, tačnije radnji na raspolaganju organu. Ove mere, iako uključuju i one najoštrije mere, nije moguće sagledati adekvatno, s obzirom na to da iz dosadašnje prakse REM-a upravo izostaju mere za flagrantna kršenja Zakona o elektronskim medijima. Pojedinačne mere protiv, [primera radi TV Happy, imali su samo simboličan ishod](#), sa izuzetkom mere zabrana emitovanja u trajanju od 24 časa 2015. godine, a ako su i rezultirale pokretanjem prekršajnih postupaka, njihov efekat, kako represivni, tako i preventivni, nestao je nastupanjem roka zastarelosti vođenja postupka.

U pogledu slobode prijema i reemitovanja medijskih usluga iz drugih država, Radnom verzijom nisu samo obuhvaćene medijske usluge iz država članica Evropske unije, već i država članica Konvencije Savete Evrope o prekograničnoj televiziji, kao i eventualno nekog drugog potvrđenog međunarodnog ugovora (član 59. Radne verzije).

Obaveze pružalaca medijske usluge u odnosu na izbornu kampanju predviđene članom 62. Radne verzije, preuzete su iz važećeg Zakona o elektronskim medijima.

Odredbe koje se odnose na zaštitu maloletnika, a što je jedna od oblasti koje su predmet AVMSD iz 2018. godine sveobuhvatnije su u odnosu na odredbe važećeg zakona (čl. 64. – 68.). Ipak, ove odredbe potrebno je dodatno urediti.

Kako je predviđeno članom 65, u linearnim medijskim uslugama programski sadržaj nepodesan za: maloletnike mlađe od 15 godina može se emitovati samo u periodu od 21,00 do 6,00 časova; a sve maloletnike mlađe od 18 godina može se emitovati samo u periodu od 22,00 do 6,00 časova, dok se u nelinearnim medijskim uslugama programski sadržaj nepodesan za sve maloletnike mlađe od 18 godina može činiti dostupnim samo u okviru zasebne sekcije unutar kataloga ili u zasebnom katalogu uz primenu odgovarajućih tehničkih mera kojima se obezbeđuje da maloletnici u redovnim okolnostima neće čuti ili videti takav sadržaj. Dalje je predviđeno da Regulator podstiče uspostavljanje, očuvanje i razvoj mehanizma koregulacije u cilju doslednog, ujednačenog i zakonitog korišćenja sistema kategorizacije programskih sadržaja koji mogu naškoditi maloletnicima i sistema njihovog označavanja i opisa njihove moguće štetne prirode.

Pre svega, starosne granice bi trebalo revidirati na način da se obuhvate i starosne dobi manje od 15 godina, kao što su 7 i 12. Takođe, potrebno je razmotriti da li je ova materija pitanje koregulacije, ili je pored toga potreban osnov bilo u zakonskoj odredbi ili u podzakonskom aktu, kakav sad postoji. Pritom, pojam koregulacije nije preciziran Radnom verzijom, a nije sadržan ni u drugim relevantnim zakonima, tako da je, u slučaju njegove primene, pojam, ali i uslove njegove primene, potrebni urediti. Ova odredba, kao i u slučaju definicija, ne obuhvata platforme za razmenu video sadržaja. Stav 7. istog člana Radne verzije odnosi se na obradu podataka o maloletnim licima, a koji se prikupljaju upotrebom tehničkih mera. Upućujuća odredba na Zakon o zaštiti podataka o ličnosti nije dovoljna, budući da nije precizirano pod kojim uslovima je maloletno lice direktni korisnik usluge imajući u vidu njihovu ugovornu sposobnost.

Odredbe člana 68. Radne verzije koje se odnose na zaštitu maloletnika i ljudskog dostojanstva u vezi sa objavljivanjem rijaliti programskog sadržaja bi mogle da se samo dodatno tiču zaštite maloletnika, a prevashodno ljudskog dostojanstva i opšte zabrane organizovanja, odnosno emitovanja rijaliti programskog sadržaja kojima se ugrožavaju prava ličnosti.

Zaključak

Domašaj budućeg Zakona o elektronskim medijima u najvećem delu zavisiće od položaja regulatornog tela. Naime, odredbe kojima se uređuje ovaj organ značajne su ne samo u pogledu sastava Saveta REM-a, već i njihove funkcionalne nezavisnosti. Dosadašnji rad ovog tela, a posebno izostanak sprovođenja nadležnosti u odnosu na kontinuirane povrede Zakona pojedinih pružalaca medijskih usluga, sporadično sprovođenje Zakona, kao i nedavnog načina dodele dozvola i odluka s tim u vezi, ne može se oceniti kao adekvatan.

Ograničavanje mandata moglo bi dovesti do veće nezavisnosti članova, pod uslovom da je rad ovog nezavisnog organa pod lupom kako javnosti, tako i drugih tela. Odredbe koje se tiču audio-vizuelnih medijskih usluga putem platformi za razmenu video sadržaja je potrebno uneti u nacrt Zakona, u skladu sa AVMSD iz 2018. godine. Odredbe koje se odnose na zaštitu maloletnih lica je potrebno preispitati.

Ipak, uprkos ovim primedbama koje mogu biti predmet unapređivanja tokom javne rasprave utisak je da je Radna verzija Zakona o elektronskim medijima usklađena u velikoj meri sa pravnim tekovinama Evropske Unije, uz zadržku da je potrebno urediti oblast usluga audiovizuelnih medija kroz platforme za razmenu video sadržaja.

U pogledu usaglašenosti Radne verzije Zakona o elektronskim medijima sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti u pitanju je rudimentarna obrada podataka budući da su oblasti značajne za zaštitu podataka materija drugih propisa, primera radi Zakona o oglašavanju.

