

МИШЉЕЊЕ

о процени ризика од корупције у Нацрту закона о јавном информисању и медијима

Нацрт закона о јавном информисању и медијима (у даљем тексту: Нацрт закона) припремило је Министарство културе и информисања и налази се на јавној расправи у периоду од 27. фебруара до 22. марта 2013. године. Агенција за борбу против корупције у предвиђеном року доставља своје примедбе и сугестије.

I. Општа процена ризика од корупције – начелна

Нацртом закона дефинисан је циљ законског регулисања, па је тако одредбама члана 2. дефинисано да правила о јавном информисању обезбеђују и штите изношење, примање и размену информација, ставова и мишљења путем медија у циљу унапређивања вредности демократског друштва, спречавања сукоба и очувања мира, истинитог, благовременог, веродостојног и потпуног информисања и омогућавања слободног развоја личности.

Стратегијом развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године ("Сл. гласник РС" бр. 65/2011) предвиђена је обавеза доношења закона којим се регулише област јавног информисања. Као основни циљеви Стратегије наведени су повлачење државе из власништва над јавним гласилима, јавност података о власништву и спречавање недозвољене медијске концентрације.

Нацрт националне стратегије за борбу против корупције садржи посебан део о медијима, чиме је посебно истакнута улога медија у борби против корупције и упознавање јавности са проблемом корупције. Као посебан циљ у овој области наведени су транспарентно власништво, финансирање медија и уређивачка политика.

Међутим, усвајањем оваквог текста Нацрта закона основни циљеви из Стратегије развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године неће бити остварени. Одредбе нацрта закона које регулишу јавност података о медијима и регистар, неће омогућити да подаци о власницима медија и подаци о пореклу капитала уложеног у јавно гласило буду познати јавности. Ово посредно може утицати да спречавање прекомерног обједињавања постане неоствариво, јер подаци о стварним власницима медија неће бити познати јавности.

Нацрт закона дефинише јавни интерес у области јавног информисања. Одредбама члана 12. се прописује да остваривање права јавности да буде информисана представља јавни интерес у области јавног информисања, који се остварује путем медија. Република Србија се стара о остваривању јавног интереса подстичући разноврсност медија и плурализам ставова и мишљења, слободан развој независних и професионалних медија и медијског система, што подразумева најшире задовољавање, без дискриминације, потреба грађана за информацијама и садржајима из свих области живота.

Поједине одредбе нацрта закона које се односе на обезбеђивање и расподелу средстава за остваривање јавног интереса садрже бројне ризике од корупције, што може довести до повреде јавног интереса.

Нацрт закона се такође, позива на усклађеност са другим законима (Закон о регистрацији привредних субјеката, Закон о радиодифузији). Међутим, поједине одредбе Нацрта закона нису усклађене са важећим законима (чл. 44. и 45. Нацрта закона).

Одредбама Нацрта закона се у више случајева врши неодређено упућивање на одредбе других прописа, као например: закон којим се уређује поступак регистрације у Агенцији за привредне регистре, у смислу прописа којим се уређује заштита конкуренције, итд. Овако нејасно упућивање може довести до злоупотреба и неизвесности како ће надлежни органи вршити своје дужности.

Нацрт закона садржи неодређене језичке формулације, као што су "или других оправданих разлога", "из разлога хитности", итд., што може довести до различитог тумачења, а самим тим и превеликих дискреционих овлашћења органа јавне власти који примењују закон.

II. Процена ризика од корупције у појединостима

У овом делу мишљења анализирани су делови Нацрта закона који се односе на обезбеђивање и расподелу средстава за остваривање јавног интереса, јавност података о медијима и регистру и обједињавању у области јавног информисања.

ОБЕЗБЕЂИВАЊЕ И РАСПОДЕЛА СРЕДСТВА ЗА ОСТВАРИВАЊЕ ЈАВНОГ ИНТЕРЕСА

Један од циљева Стратегије јавног информисања до 2016. године је прелазак на пројектно финансирање јавног интереса у медијском сектору. Нацрт закона предвиђа прелазак са буџетског финансирања на систем пројектног финансирања.

Међутим, одредбе Нацрта прописа које регулишу ову област садрже бројне ризике од корупције. Осим тога, одредбама Нацрта закона није предвиђена контрола одобрених и утрошених финансијских средстава.

Начин распоређивања средстава

Члан 15.

Ставом 1. прописано је да Република, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе обезбеђује из буџета део средстава за остваривање јавног интереса у области јавног информисања, и распоређује их, по правилу, расписивањем редовних јавних конкурса.

Формулација "по правилу" указује на могућност да се распоређивање средстава из буџета може спровести и мимо јавног конкурса. Препоручујемо да се ова формулација брише. Поступак доделе и распоређивања средстава из буџета мора бити транспарентан, као и услови и критеријуми по којима се одлучује о додели средстава, како би се смањиле могућности за злоупотребе.

Став 2. прописује да Република, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе може одредити највише 5% укупно обезбеђених средстава у једној календарској години у случајевима у којима подносилац пројекта није могао да поднесе пријаву у роковима одређеним расписаним јавним конкурсом, услед ванредних околности или других оправданих разлога, односно у случајевима у којима, из разлога хитности, у поступку који подразумева јавни конкурс

средства нису могла бити благовремено распоређена.

Овако формулисана одредба ствара преширока овлашћења органима Републике, аутономне покрајине и локалне самоуправ, као и велики простор за различита тумачења, јер садржи формулације које нису довољно прецизне. Недостаје појашњење шта се сматра ванредним околностима, користи се неодређена формулација или *других оправданих разлога* и *из разлога хитности*. Овако формулисана одредба ствара могућност да органи јавне власти који треба примењују закон његове одредбе тумаче на различит начин те им даје велика дискрециона овлашћења. Препорука је да се се наведене формулације прецизирају.

Садржина конкурса

Члан 18.

Став 1. прописује да се конкурсом одређује намена средстава за остваривање јавног интереса и, по правилу, њихов износ.

Препорука је да се формулација “по правилу” брише, јер конкурс мора да садржи износ средстава.

Осим тога, конкурс би требало да садржи и све друге релевантне информације за подносиоце пројеката, као што су услови за учешће на конкурс, критеријуми на основу којих се доноси одлука, право на жалбу против одлуке комисије и др.

Критеријуми за оцену пријава на конкурс

Члан 21.

Одредбама овог члана регулисани су критеријуми за оцену пријава на конкурс. Пријаве на конкурс оцењују се према томе у којој мери су предложене пројектне активности подобне да остваре јавни интерес у области јавног информисања, да ли су мере за унапређивање система јавног информисања садржане у пројектним активностима, као и да ли учесник на конкурс поштује професионалне и етичке медијске стандарде.

Наведени критеријуми су веома уопштени и представљају ризик за настанак корупције, јер стварају превелика дискрециона овлашћења конкурсне комисије. Препорука је да се критеријуми детаљније разраде.

Конкурсна комисија

Члан 22.

Став 1. прописује да оцену пријава на конкурс врши стручна комисија од три или пет чланова.

Препорука је да се прецизирају ситуације када се формира комисија од три члана, а када од пет. Овако формулисана одредба даје дискрециона овлашћења органу јавне власти који би је примењивао.

Став 2. прописује да чланове комисије именује руководилац органа јавне власти који је расписао конкурс из редова независних стручњака за медије, који нису у сукобу интереса, и не обављају јавну функцију.

Одредбама Нацрта закона није регулисан сукоб интереса, поступак и орган који одлучује о сукобу интереса, па су на тај начин дата дискрециона овлашћења конкурсној комисији.

Препорука је да се прецизира ко се сматра независним стручњаком за медије, шта се сматра сукобом интереса, поступак и орган који одлучује о сукобу интереса.

Одлука о расподели средстава

Члан 23.

Одредбама овог члана регулише се надлежност за доношење одлуке о расподели средстава, да се одлука доноси у форми решења, достављање и објављивање решења и закључење уговора са лицем које је добило средства за суфинансирање пројектних активности.

Одредбама овог Нацрта закона није предвиђен правни лек против одлуке о додели средстава нити било који други механизам за оспоравање одлуке о додели средстава, што представља ризик за настанак корупције, јер се на тај начин дају неограничена дискрециона права органу јавне власти који одлучује о расподели средстава.

Остала правила обезбеђивања и расподеле средстава

Члан 26.

Одредбама овог члана прописано је да орган јавне власти Републике, територијалне аутономије, односно јединице локалне самоуправе надлежан за послове информисања ближе уређује услове и поступак обезбеђивања и расподеле средстава, као и обрасце за пријаве на конкурс.

Указујемо да правила поступка, услови учешћа и поступак обезбеђивања и расподеле средстава треба да буду једнака за све, без обзира на ниво власти који додељује средства.

Одредбе овог члана садрже ризик од корупције јер се различитим нивоима јавне власти даје овлашћење за уређење услова и поступка обезбеђивања и расподеле средстава, што може довести до тога да сваки ниво власти установи своја правила.

ЈАВНОСТ ПОДАТАКА О МЕДИЈИМА И РЕГИСТАР

Анализирајући одредбе нацрта закона које се односе на јавност података о медијима и регистру медија утврђено је да иако Нацрт закона у члану 45. предвиђа покретање поступка брисања медија из Регистра, ако се на основу регистрационе пријаве или на други начин утврди да је дошло до промене у оснивачким правима издавача тако да у њима учествује правно лице за које није могуће утврдити крајњег оснивача физичко лице, подаци о стварним власницима медија и подаци о лицима која би могла значајно да утичу на уређивачку политику ипак неће бити позната јавности. Последице неуписивања и брисања медија из Регистра су да Република, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе не смеју да суфинансирају пројекте или на други начин помажу медиј и издавача који није уписан и не смеју се оглашавати нити користити друге услуге ових медија, али они могу бити на тржишту.

Предмет регистрације

Члан 38.

Одредбе овог члана регулишу садржај Регистра медија, па је тако тачком 3. предвиђено да Регистар садржи податке о оснивачу издавача, укључујући и податке о природи и обиму оснивачких права, односно правном или физичком лицу које непосредно има више од 10 % управљачких права, односно посредно више од 50% управљачких права, као и податке о другим издавачима у којима то лице има оснивачка или управљачка права.

Образложење Нацрта закона не садржи објашњење зашто је предвиђено да се у Регистар не уписују подаци испод прописаног лимита за лица која непосредно или посредно имају управљачка права.

Препорука је да се размотри могућност да Регистар садржи податке о лицима која непосредно или посредно имају управљачка права, без обзира на проценат.

Поступак регистрације

Члан 43.

Став 2. прописује да податке који се односе на државну помоћ додељену медију, као и податке о финансијским средствима добијеним од органа јавне власти и организација које врше јавна овлашћења на име објављивања огласа, извештавања о раду и другим основама, у Регистар доставља орган јавне власти, односно организација која врши јавна овлашћења.

Одредбама Нацрта закона није регулисан рок за подношење наведене документације, шта се дешава уколико орган јавне власти не достави наведене податке и које су последице недостављања документације.

Овако формулисана одредба, без утврђених рокова и поступка који није регулисан до краја, представља ризик за корупцију и оставља велика дискрециона овлашћења органима јавне власти.

Члан 44.

Одредбе овог члана регулишу разлоге за доношење решења о одбацивању регистрационе пријаве медија. Одредбама Нацрта закона утврђује се један део правила, а за други део правила одредба упућује на закон којим се уређује поступак регистрације у Агенцији за привредне регистре.

Одредбама овог Нацрта прописано је да регистратор доноси решење којим се одбацује регистрациона пријава медија из разлога прописаних законом којим се уређује поступак регистрације у Агенцији за привредне регистре. Ова одредба је у супротности са одредбама Закона о регистрацији привредних субјеката, који прописује да се регистрациона пријава одбацује закључком, а не решењем. Осим тога, ова одредба садржи и мањкаву упућујућу одредбу, јер се на неодређен начин позива на одредбе закона који уређује поступак регистрације у Агенцији за привредне регистре. Препорука је да се наведе конкретан закон и релевантне одредбе закона.

У тачки 3. регулише се одбацивање регистрационе пријаве ако издавачу који пружа аудио и аудио-визуелне медијске услуге није издато овлашћење за пружање медијске услуге. Ова одредба није у складу са одредбама Закона о радиодифузији ("Сл. гласник РС" бр. 42/02, 97/04, 76/05, 79/05 -др. закон, 62/06, 85/06- испр. и 41/09), које прописују да се издавачу који пружа аудио и аудио-визуелне медијске услуге издаје дозвола за емитовање, а не овлашћење за пружање медијске услуге. Потребно је ускладити одредбу из тачке 3. са релевантним одредбама Закона о радиодифузији, у супротном може доћи до немогућности примене одредбе.

Члан 45.

Одредбе овог члана прописују разлоге за покретање поступка брисања медија из Регистра.

У тачки 2. је наведено да регистратор по службеној дужности покреће поступак брисања медија из Регистра, ако је на основу одлуке надлежног регулаторног тела издавачу одузето овлашћење за пружање аудио и аудио-визуелних медијских услуга.

Ова одредба није у складу са одредбама Закона о радиодифузији, које прописују да се издавачу који пружа аудио и аудио-визуелне медијске услуге издаје дозвола за емитовање, а не овлашћење за пружање медијске услуге. Потребно је ускладити одредбу са релевантним одредбама Закона о радиодифузији, у противном може доћи до немогућности примене одредбе.

ОБЈЕДИЊАВАЊЕ У ОБЛАСТИ ЈАВНОГ ИНФОРМИСАЊА

Начин обједињавања

Члан 49.

Одредбама овог члана прописано је да се под обједињавањем медија подразумева концентрација учесника на тржишту у смислу прописа којим се уређује заштита конкуренције, а у којој је најмање један учесник издавач у Републици Србији. Овако формулисана одредба садржи ризик корупције, јер се на неодређен начин позива на одредбе закона којим се уређује заштита конкуренције. Препорука је да се приликом упућивања на одредбе другог закона наведе конкретан назив закона и релевантне одредбе.

ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 154.

Став 5. прописује да чланови 15-26 овог Нацрта закона, који уређују обезбеђивање и расподелу средстава за остваривање јавног интереса, почињу да се примењују од 01.01.2014. године, на основу принципа пуне тржишне равноправности медијских организација и општих законских правила о државној помоћи и заштити конкуренције, као и одредби закључених и преузетих међународних соопрузума.

Овако формулисана одредба ствара могућност различитог тумачења. Препорука је да се наведена одредба прецизира.

III. Закључак

Нацрт закона о јавном информисању и медијима дефинише јавни интерес у јавном информисању, предвиђа прелазак са директног буџетског финансирања на систем пројектног финансирања, јавност података о државној помоћи додељеној медију и финансијским средствима добијеним од органа јавне власти и организација која врше јавна овлашћења на име објављивања огласа, извештавања о раду и другим основама.

Међутим, усвајањем Нацрта закона неће се допринети остваривању циљева из Стратегије развоја система јавног информисања који се односе на транспарентност података о власништву и спречавање недозвољене медијске концентрације, јер подаци о физичким и правним лицима која имају мање од 10 % управљачких права, односно посредно мање од 50% управљачких права неће бити уписана у Регистар медија.

Поред наведеног, Нацрт закона садржи бројне ризике корупције, као што су правне празнине, неусклађеност одредаба Нацрта закона са другим законима, непрецизне упућујуће одредбе, непрецизне језичке формулације, непостојање механизма за оспоравање одлуке органа јавне власти и др.

