

Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Нацрта закона о јавним медијским сервисима

Нацрт закона о јавним медијским сервисима (у даљем тексту: Нацрт закона) припремило је Министарство културе и информисања и налази се на јавној расправи у периоду од 9. октобра до 31. октобра 2013. године.

I. Општа процена ризика од корупције

Предмет Нацрта закона је уређење, у складу са европским стандардима и међународним документима у области електронских медија, оснивања Јавне медијске установе “Радио-телевизија Србије” и Јавне медијске установе “Радио-телевизија Војводине”, њихова делатност и начела на којима се заснива њихова делатност, јавни интерес који се остварује кроз програмске садржаје, јавност рада, органи и акти које доносе установе јавних медијских сервиса, средства за рад и начин њиховог финансирања.

Нацртом закона није дефинисан циљ законског регулисања, а уз Нацрт закона није објављено образложење, тако да је утврђивање циља отежано. Из одредаба Нацрта закона може се закључити да је циљ овог Нацрта закона оснивање јавних медијских сервиса, као и дефинисање извора финансирања установа јавног медијског сервиса. Међутим, овим Нацртом закона ови циљеви неће бити у потпуности остварени, јер је финансирање основне делатности јавних медијских сервиса овим Нацртом закона предвиђено као привремено решење. Наиме, одредбама члана 37. Нацрта закона предвиђено је да се основна делатност јавних медијских сервиса финансира из буџета Републике Србије, а чланом 45. Нацрта закона је предвиђено да се наведена одредба примењује до 31.12.2015. године и утврђена је дужност Владе Републике Србије да најкасније до 30. јуна 2015. године поднесе Народној скупштини Предлог закона о изменама и допунама овог закона којима би се на свеобухватан и ефикасан начин регулисало финансирање јавног медијског сервиса из претплате, односно накнаде као и комерцијалних прихода, што значи да ће тек изменама и допунама закона бити трајно уређен начин финансирања јавних медијских сервиса.

У овом тренутку јавности није познат текст Нацрта закона о јавном информисању и медијима, поводом којег је јавна расправа спроведена још у марту ове године. Наиме, питања која се уређују Нацртом закона повезана су са решењима закона који уређује јавно информисање и медије, па је од изузетне важности да одредбе ових закона буду усагашене.

Стратегијом развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године, као један од циљева, предвиђено је уређење положаја јавних медијских сервиса, а посебна пажња посвећена је независности јавних медијских сервиса и њиховом финансирању. Између осталог, предвиђено је да независност и самосталност јавних медијских сервиса не сме бити угрожена ни на који начин, па ни финансирањем. Поред тога, као основни облик финансирања јавних медијских сервиса предвиђена је претплата, а додатно суфинансирање из буџета по правилима о државној помоћи. Стратегијом су дефинисани и критеријуми о додели државне помоћи који подразумевају јасну дефиницију функције и обавеза јавних медијских сервиса, надзор над испуњавањем функција и обавеза, јавност финансијске контроле, итд.

Нацртом закона циљеви утврђени Стратегијом развоја система јавног информисања неће бити

испуњени. Наиме, јавни медијски сервиси се, са једне старне, оснивају као независни и самостални правни субјекти који омогућавају остваривање јавног интереса у области јавног информисања, њихова делатност заснива се на принципу независности од извора финансирања, док је са друге стране, предвиђено да се основна делатност јавних медијских сервиса финансира из буџета Републике Србије. Поред наведеног, чланом 5. Нацрта закона предвиђена је институционална аутономија јавних медијских сервиса, али нису предвиђени механизми којима би се она и обезбедила. Нацртом закона уређен је однос јавног медијског сервиса према јавности као и његова одговорност према јавности, али у одредбама Нацрта закона ова одговорност није доследно спроведена. Одредбе Нацрта закона које уређују припремање финансијског плана, подношење финансијског извештаја и закључење уговора на основу кога се преносе средства из буџета, не предвиђају доступност ових докумената јавности.

Нацрт закона садржи бројне ризике корупције у делу којим се регулише избор чланова Управног одбора и Програмског савета, као и избор генералног директора. Наведени ризици корупције односе се пре свега на непостојање јасних критеријума и поступка за избор чланова Управног одбора и Програмског савета, као и непостојање критеријума и поступка за избор генералног директора јавног медијског сервиса.

Нацрт закона садржи бројне ризике корупције који се односе на употребу појмова који нису дефинисани Нацртом закона (медијска услуга, аудио и аудио-визуелна услуга на захтева, европска независна продукција, електронска издања, и др.), употребе недовољно прецизних формулација (битно разликује, значајно другачије, угледне личности, афирмисани стручњак и др.), као и ризике корупције који се односе на нејасно упућивање на одредбе других прописа (нпр. у складу са европским стандардима и међународним документима у области електронских медија, прописима и правилима којима се уређују промоције и огласне поруке), што може довести до различитог тумачења закона и неизвесности у погледу начина његове примене.

II. Процена ризика од корупције у појединостима

Члан 1.

Одредбе овог члана односе се на предмет Нацрта закона, па је тако предвиђено да се овим законом, *у складу са европским стандардима и међународним документима у области електронских медија*, уређује оснивање Јавне медијске установе „Радио-телевизија Србије“ и Јавне медијске установе „Радио-телевизија Војводине“, њихова делатност и начела на којима се заснива обављање њихове делатности, јавни интерес који се остварује кроз програмске садржаје, јавност рада, органи и акти које доносе установе јавних медијских сервиса, средства за рад и начин њиховог финансирања. Наведена одредба садржи ризик корупције који се огледа у нејасном упућивању на европске стандарде и међународна документа из области електронских медија. Препорука је да се формулација *у складу са европским стандардима и међународним документима у области електронских медија* брише и да се у образложењу Нацрта закона наведе са којим европским стандардима и међународним документима је Нацрт закона усклађен.

Члан 3.

Овим чланом регулише се делатност јавног медијског сервиса. Ставом 1. дефинисана је основна делатност јавног медијског сервиса као производња радио, телевизијских и мултимедијалних садржаја, музичка производња, као и пружање аудио и аудио-визуелних медијских услуга и објављивање електронских издања као услуга од јавног интереса, док је ставом 2. предвиђено да основна делатност нарочито обухвата производњу, куповину, обраду и објављивање информативних, образовних, културно-уметничких, дечјих, забавних, спортских, верских и

других програмских садржаја од општег интереса за грађане, нарочито у циљу остваривања њихових људских права и слобода, размене идеја и мишљења, неговања вредности демократског друштва, унапређивања политичке, полне, међунационалне и верске толеранције и разумевања, као и очување националног идентитета српског народа и националних мањина.

Наведене одредбе на уопштен начин дефинишу основну делатност, а при томе се користе појмови који нису дефинисани овим Нацртом закона, нити се упућује на пропис којима су дефинисани (нпр. аудио и аудио-визуелне медијске услуге). Препорука је да се основна делатност јавних медијских сервиса дефинише на прецизнији начин, како би се отклонила могућност различитог тумачења наведене одредбе. Прецизно дефинисање основне делатности је посебно значајно када се има у виду да је чланом 37. Нацрта закона предвиђено да се основна делатност јавних медијских сервиса финансира из буџета Републике Србије.

Члан 6.

Овим чланом се уређује однос јавног медијског сервиса према јавности. Ставом 2. дефинисано је како се остварује одговорност јавног медијског сервиса према јавности као и утицај јавности на његово деловање. У тачки 4. се наводи да се одговорност јавног сервиса према јавности остварује објављивањем планова рада и подношењем извештаја о раду јавности, регулаторном телу надлежном за електронске медије и Народној скупштини. Сматрамо да треба размотрити да се као начин остваривања одговорности јавног медијског сервиса према јавности предвиди и објављивање финансијског плана и финансијског извештаја, посебно имајући у виду чињеницу да ће основна делатност јавног медијског сервиса бити финансирана из буџета Републике Србије, а чиме би се допринело обезбеђењу транспарентног и наменског трошења буџетских средстава.

Члан 10.

Овим чланом се уређује независна продукција. Ставом 5. предвиђено је да се поступак и критеријуми за одабир програмских садржаја, за аудио визуелна дела европске независне продукције, ближе уређују општим актом јавног медијског сервиса. Сматрамо да наведена одредба садржи ризик корупције, јер поступак и критеријуме за одабир програмских садржаја треба уредити законом.

Члан 11.

Овим чланом уређује се оглашавање. Ставом 1. предвиђено је да се огласне поруке у сваком програму јавног медијског сервиса могу емитовати највише 6 минута (или 10%) у једном сату, *осим ако није другачије одређено прописима који уређују оглашавање односно електронске медије*. Наведена одредба садржи ризик корупције, јер је предвиђено да се изузеци од правила уређују другим прописима. Препорука је да се изузеци, уколико су оправдани, уреде Нацртом закона.

Ставом 3. предвиђено је да јавни медијски сервис има право да одбије објављивање огласних порука због садржаја који је супротан програмским обавезама утврђеним законом, *другим прописима и правилима којима се уређују промоције и огласне поруке*. Наведена одредба садржи ризик корупције, јер је предвиђено да разлоге за одбијање објављивања огласних порука уређују и други прописи, а не Нацрт закона. Препорука је да се сви разлози за одбијање уреде Нацртом закона или да се наведе конкретна одредба другог прописа којим се уређују разлози за одбијање објављивања огласне поруке.

Члан 14.

Овим чланом уређује се нова медијска услуга. Ставом 1. предвиђено је да јавни медијски сервис може започети пружање нове медијске услуге радија или телевизије или аудио, односно аудио-

визуелне медијске услуге на захтев, ако је њен укупан утицај на тржиште оправдан додатном вредношћу у смислу испуњавања демократских, социјалних и културних потреба друштва и програмских обавеза предвиђених одредбама Нацрта закона. Наведена одредба на нејасан начин дефинише ситуацију када се може увести нова медијска услуга. Препорука је да се на јасан и недвосмислен начин пропише у којим ситуацијама се нова медијска услуга може увести, како би се онемогућило различито тумачење одредбе.

Ставом 2. дефинисана је нова медијска услуга као услуга која се *битно* разликује од услуга које установа јавног медијског сервиса пружа у време спровођења поступка у погледу садржаја, облика техничке употребљивости, приступа или *значајно* другачије групе корисника којима је намењена. Наведена одредба садржи ризик корупције јер се на нејасан начин дефинише нова медијска услуга, а приликом дефинисања се користе термини који су подложни тумачењу (*битно разликује, значајно другачије*). Препорука је да се Нацртом закона на недвосмислен начин дефинише нова медијска услуга, као и да се предвиде мерила за њено утврђивање.

Ставом 3. предвиђено је да ће се постојећа медијска услуга сматрати новом медијском услугом ако је тако измењена да испуњава *мерила* значајне новости из става 2. овог члана. Наведена одредба садржи ризик корупције, јер ставом 2. овог члана нису прописана мерила за утврђивање нове медијске услуге. Препорука је да се Нацртом закона уреде мерила.

Ставом 5. предвиђено је да се предлог о увођењу нове медијске услуге доставља на мишљење Регулатору у вези са могућим утицајем нове медијске услуге на конкуренцију на релевантном тржишту, док је ставом 6. предвиђено да Регулатор анализира могући утицај нове медијске услуге на релевантно тржиште у сарадњи са органом надлежним за заштиту конкуренције. Наведеним одредбама није прописано на који начин се остварује сарадња ова два орган, нити шта се дешава уколико се њихова мишљења разликују. Поред наведеног, није прецизирано какво је правно дејство мишљења Регулатора. Сматрамо да је наведена питања потребно регулисати Нацртом закона, како би се отклониле могуће недоумице приликом примене закона.

Ставом 8. предвиђено је да јавни медијски сервис организује и спроводи јавну расправу о предлогу одлуке о увођењу нове медијске услуге и мишљењу Регулатора у трајању од 30 дана. Нацрт закона не садржи образложење, па је нејасно шта је тачно циљ јавне расправе, обавештавање јавности о предлогу одлуке и мишљењу Регулатора или да се учешћем јавности дође до бољих решења. Уколико је идеја да се јавном расправом укључи шира јавност, у циљу изналажења квалитетних решења, треба размотрити могућност да се јавна расправа организује у фази припремања предлога одлуке.

Члан 17.

Овим чланом уређује се избор и статус чланова Управног одбора. Ставом 3. предвиђено је да је Савет Регулатора у обавези да распише јавни конкурс за именовање чланова Управног одбора шест месеци пре истека мандата чланова Управног одбора у складу са критеријумима прописаним овим законом. Наведена одредба садржи ризик корупције, јер критеријуми нису прописани Нацртом закона. Такође, Нацртом закона није регулисан ни поступак спровођења јавног конкурса. Препорука је да се критеријуми и правила јавног конкурса уреде Нацртом закона.

Став 4. предвиђа да се чланови Управног одбора именују из реда новинара и *афирмисаних* стручњака за медије, менаџмент, право и финансије, као и других *угледних* личности. Наведена одредба садржи ризик корупције, јер је нејасно на који начин се процењује да ли је кандидат афирмисани стручњак или угледна личност. Препорука је да се наведена одредба прецизира тако да се онемогуће различита тумачења одредбе.

Ставом 6. предвиђено је да чланови Управног одбора не могу бити носиоци јавних и политичких функција, као ни запослени код пружаоца медијске услуге. Наведена одредба садржи ризик корупције, јер се њоме оставља могућност да чланови Управног одбора буду, на пример,

власници медија или лица на други начин ангажована код пружаоца јавне услуге. Препорука је да се Нацртом закона детаљно регулише сукоб интереса.

Члан 24.

Овим чланом уређује се именовање и трајање мандата генералног директора. Ставом 1. предвиђено је да одлуку о именовању генералног директора, са образложењем, доноси Управни одбор двотрећинском већином гласова од укупног броја својих чланова, док је ставом 2. прописана дужина мандата генералног директора. Иако је чланом 19. тачка 4. предвиђено да Управни одбор именује и разрешава генералног директора јавног медијског сервиса двотрећинском већином укупног броја чланова Управног одбора, а да образложену одлуку о именовању доноси након спроведеног јавног конкурса, Нацртом закона, односно овим одредбама, нису предвиђени поступак, нити критеријуми за избор генералног директора, што представља ризик корупције. Препорука је да се одредбама Нацрта закона уреде поступак и критеријуми.

Члан 25.

Овим чланом уређују се услови за именовање генералног директора. Ставом 1. предвиђено је да за генералног директора може бити именовано лице из реда новинара и *афирмисаних* стручњака за медије, менаџмент, право и финансије, као и других *угледних* личности. Наведена одредба садржи ризик корупције, јер су услови за именовање нејасни и неодређени и остављен је велики простор за тумачење ко су *афирмисани стручњаци* или *угледне личности*. Препорука је да се услови прецизирају.

Ставом 4. предвиђено је да су кандидати за генералног директора приликом конкурисања на именовање дужни да поред доказа о испуњавању осталих услова доставе програм рада и управљања устаном јавног медијског сервиса за предстојећи период. Наведена одредба садржи ризик корупције који се тиче дужности кандидата да доставе *доказе о испуњености осталих услова*, а како су поједини услови прописани на нејасан и неодређен начин, ова одредба може довести до различитих тумачења, самим тим и прешироких дискреционих овлашћења органа који примењује закон. Препорука је да се услови прецизирају и таксативно наведу докази које кандидати треба да доставе.

Члан 26.

Овај члан уређује престанак мандата генералног директора. Ставом 2. предвиђено је да ће Управни одбор без одлагања именовати вршиоца дужности и покренути поступак за именовање новог генералног директора у случају престанка мандата генералног директора. Наведена одредба садржи ризик корупције, јер нису прописани поступак и услови за именовање вршиоца дужности генералног директора. Препорука је да се поступак и критеријуми предвиде Нацртом закона.

Члан 27.

Овим чланом уређује се разрешење генералног директора. Ставом 1. предвиђене су ситуације када Управни одбор доноси одлуку о разрешењу генералног директора. Сматрамо да став 1. треба допунити, тако да се као разлог за престанак мандата предвиди и ситуација када генерални директор постане носилац јавне или политичке функције, слично условима за разрешење чланова Управног одбора.

Члан 29.

Овај члан уређује избор чланова Програмског савета, које бира Управни одбор на основу предлога одбора Народне скупштине надлежног за област јавног информисања. Ставом 6.

предвиђено је да се правила о спровођењу конкурса за избор чланова Програмског савета пропишу актом Народне скупштине. Препорука је да се правила јавног конкурса, као и критеријуми за избор чланова Програмског савета уреде Нацртом закона.

Члан 35.

Овај члан уређује изворе финансирања јавног медијског сервиса, па је предвиђено да се јавни медијски сервис финансира из буџета, комерцијалних прихода и *осталих прихода одређених Статутом јавног медијског сервиса (фондови међународних организација и др.)*. Наведена одредба садржи ризик корупције, јер је предвиђено да се остали извори прихода одређују Статутом. Препорука је да сви извори финансирања јавног медијског сервиса треба да буду предвиђени овим Нацртом закона, а не општим актима јавних медијских сервиса.

Члан 36.

Овим чланом уређује се финансијска самосталност јавног медијског сервиса. Назив овог члана гласи *финансијска самосталност јавног медијског сервиса* и не одговара садржини члана. Наиме, ставом 1. предвиђено је да Република Србија обезбеђује стабилно и довољно финансирање основне делатности јавног медијског сервиса којим се гарантује независност његовог рада, док је ставом 2. предвиђено да начин и услови обезбеђења средстава за финансирање делатности из става 1. овог члана не смеју утицати на уређивачку независност и институционалну аутономију јавног медијског сервиса. Препорука је да се назив члана и његова садржина ускладе, односно да се измени назив члана или да се објасни на који начин се постиже финансијска самосталност јавних медијских сервиса, у ситуацији када је ставом 1. је предвиђено да Република Србија обезбеђује стабилно и довољно финансирање основне делатности јавног медијског сервиса.

Члан 37.

Овај члан уређује буџетско финансирање јавног медијског сервиса. Ставом 2. предвиђено је да јавни медијски сервис за сваку годину доноси план рада и финансијски план којим се утврђују активности и програмске обавезе за остваривање јавног интереса, као и потребна финансијска средства за реализацију планираних активности и доставља министарству надлежном за послове информисања. Сматрамо да треба размотрити могућност да се план рада и финансијски план ставе на увид јавности, у циљу обезбеђења транспарентног и наменског трошења буџетских средстава, а посебно имајући у виду да је овим Нацртом закона предвиђено да јавни медијски сервис промовише и уважава интерес јавности и да за своје деловање одговара јавности.

Ставом 4. предвиђено је да се средства опредељена у буџету Републике Србије за финансирање основне делатности јавног медијског сервиса преносе на основу уговора који се закључује између јавног медијског сервиса и министарства надлежног за област јавног информисања и исплаћује се у 12 месечних рата. Слично као за претходни став, сматрамо да треба размотрити могућност да се уговор стави на увид јавности, у циљу обезбеђења транспарентног и наменског трошења буџетских средстава. Такође, препорука је да се Нацртом закона детаљно регулише предмет наведеног уговора који се закључује између јавног медијског сервиса и министарства надлежног за област јавног информисања, права и обавезе уговорних страна, дозвољеност измена и допуна уговора, али и шта се дешава у ситуацији када се уговор не закључи.

Ставом 9. предвиђено је да јавни медијски сервис *може* користити комерцијалне приходе за суфинансирање делатности од општег интереса у складу са усвојеним програмом рада и финансијским планом. Наведена одредба садржи ризик корупције, јер одредбама Нацрта закона није перцизирано у којим ситуацијама ће се делатност од општег интереса суфинансирати из комерцијалних прихода. Имајући у виду да одредба овог става представља изузетак од правила

да се основна делатност финансира из буџета Републике Србије, препорука је да се одредба додатно прецизира. Поред тога, наведена одредба садржи и рикзик корупције који се огледа у коришћењу појма *делатност од општег интереса* који није дефинисан овим Нацртом закона. Препорука је да се наведени појам дефинише Нацртом закона.

Чл. 42., 43., 44. и 47.

Одредбама чл. 42., 43., 44. и 47. предвиђена је дужност Владе да реши питање располагања непокретностима и средствима емисионе инфраструктуре која користи РТВ на основу деобног биланса са РТС, да обезбеди средства за обнову објеката и опреме РТС уништених бомбардовањем 1999. године, да донесе одлуку о начину измирења дугова РТС и РТВ насталих до 14. августа 2013. године, да обезбеди стабилно и довољно финансирање јавних медијских сервиса од ступања на снагу закона до 31. децембра 2013. године. Препорука је да се одредбе наведених чланова бришу, јер не представљају законску регулативу.

Члан 45.

Овим чланом предвиђено је да се одредба члана 37. став 1., која предвиђа да се основна делатност јавних медијских сервиса финансира из буџета Републике Србије, примењује до 31.12.2015. године, док је ставом 2. прописана дужност Владе Републике Србије да најкасније до 30. јуна 2015. године, поднесе Народној скупштини Предлог закона о изменама и допунама овог закона које садрже одредбе које омогућавају свеобухватан и ефикасан начин финансирања јавног медијског сервиса из претплате, односно накнаде као и комерцијалних извора финансирања. Наведеним одредбама предвиђа се дужност Владе да поднесе Предлог измена и допуна овог Нацрта закона Народној скупштини. Препорука је да се наведена одредба брише, јер не представља законску регулативу.

Одредба става 2. овог члана указује да ће Предлог закона о изменама и допунама овог Нацрта закона омогућити свеобухватан и ефикасан начин финансирања јавног медијског сервиса из *претплате*, односно *накнаде*, а чланом 35. овог Нацрта закона, претплата и накнада нису предвиђене као извор финансирања јавног медијског сервиса. Имајући у виду наведено, препорука Агенције је да се овим Нацртом закона на трајан начин регулише начин финансирања јавног медијског сервиса, а одредбе о привременом начину финансирања из члана 37. став 1., у том случају, треба да буду део прелазних и завршних одредаба.

III. Закључак

Нацрт закона о јавним медијским сервисима садржи бројне ризике корупције који се односе на нејасно упућивање на одредбе других прописа, употребу појмова који нису дефинисани, термине подложне тумачењу, нејасне дефиниције, непостојање критеријума и поступка, основе за одбијање предвиђене одредбама других прописа, изузетке прописане другим прописима, и други.

Основни проблем овог Нацрта закона је чињеница да је финансирање основне делатности јавних медијских сервиса овим Нацртом закона предвиђено као привремено решење, а утврђена је дужност Владе Републике Србије да најкасније до 30. јуна 2015. године поднесе Народној скупштини Предлог закона о изменама и допунама овог закона којима би се на свеобухватан и ефикасан начин регулисало финансирање јавног медијског сервиса из претплате, односно накнаде као и комерцијалних прихода, што значи да ће тек изменама и допунама закона бити трајно уређен начин финансирања јавних медијских сервиса.

Препорука је да се овим Нацртом закона на трајан начин уреде извори финансирања јавних медијских сервиса, као и да се отклоне и сви остали ризици корупције које Нацрт закона садржи.

