

KOMENTARI NA ZAKON O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O JAVNIM RADIO-DIFUZNIM SERVISIMA CRNE GORE

Ovo mišljenje se sastoji iz tri dijela:

- I dio: Obaveznost relevantnih evropskih standarda u pogledu regulacije javnih radio-difuznih servisa;
- II dio: Detaljni komentari na konkretne odredbe nacrtu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim radio-difuznim servisima u Crnoj Gori;
- III dio: Zaključci

Ljubljana,

11. novembar 2014. godine

Dr. Sandra Bašić Hrvatin

Sva mišljenja iznesena u ovoj analizi pripadaju autoru i ne odražavaju nužno stavove Misije OEBS-a u Crnoj Gori.

Podgorica, novembar 2014.

Izradu ovog komentara je podržala Misija OEBS-a u Crnoj Gori.

I DIO

Kao članica Savjeta Evrope, Crna Gora je potpisnica Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (Evropska konvencija). Ovaj međunarodni ugovor za Crnu Goru je stupio na snagu 6. juna 2006. godine. Otuda Crna Gora ima obavezu da aktivno promoviše slobodu izražavanja i slobodu svih (ne samo određenih političkih, društvenih ili ekonomskih interesnih grupa) pod svojom jurisdikcijom da primaju i daju informacije. Čini se da je na osnovu različitih poziva, deklaracija, preporuka i smjernica izgrađen konsenzus o tome da član 10 Evropske konvencije nalaže državama članicama da aktivno promovišu slobodu izražavanja i slobodu svih da primaju i daju informacije, a ne samo njihovih interesnih grupa u društvu; zato je važno sprovesti takve javne politike koje promovišu pluralizam i raznovrsnost u medijskom sektoru; a kako bi se to radilo djelotvorno, neophodno je promovirati javne radio-difuzne servise.

Kako preporuke koje za države članice donosi Komitet ministara Savjeta Evrope proisti u iz komparativnog vrednovanja, smjernice ili mjere predložene u tim instrumentima otuda predstavljaju najbolje prakse. Preporuke se usvajaju konsenzusom. Na osnovu toga, te preporučenim smjernice ili mjere se zvanično prepoznaju kao evropski standardi.

Deklaracija Komiteta ministara je politička deklaracija, pa, kao takva, nije zakonski obavezujuća. Ipak, sadrži važna načela i budući da se usvaja konsenzusom u Komitetu ministara, to znači da su se sve države članice na njih obavezale.

Ovi komentari ne uključuju pregled temeljnih dokumenata koje je izradio Savjet Evrope i koji se odnose na regulaciju i rad javnih medija. Ta dokumenta su predstavljena predlagu u zakonu (Ministarstvu kulture) u vrijeme kada je zakon o javnim servisima u Crnoj Gori donesen 2008. godine (pogledati, Sandra Bašić Hrvatin, Komentari na Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim radiodifuznim servisima „Radio Crne Gore“ i „Televizija Crne Gore“, avgust 2008. godine, u djelu tekstu: *Komentari iz 2008. godine*).

Mi smo 2008. godine (pogledati *Komentare iz 2008. godine*) komentarisali kako slijedi: *“Zakon redefiniše na in finansiranja RTCG, gdje je naknada zamijenjena radio-difuznom taksom. Osnivač ima pravo da definiše na in finansiranja RTCG, ali je važno da sredstva prikupljena na predviđeni na in budu dovoljna za nesmetano ispunjavanje javnih obaveza. U isto vrijeme, važno je naglasiti da svaka promjena u na inu finansiranja treba da bude usaglašena sa RTCG”*.

Naglasak je bio na sledećem:

Smjernice o garantovanju nezavisnosti javnih servisa radiodifuzije (Dodatak Preporuke br. R (96) 10) o finansiranju radiodifuznih organizacija javnog servisa, u kojima stoji sledeće:

“Pravila koja regulišu finansiranje radio-difuznih organizacija javnog servisa treba da se zasnivaju na načelima po kojima države članice preduzimaju mjere da održe i, tamo gdje je to potrebno, stvore primjeren, siguran i transparentan finansijski okvir koji radio-difuznim organizacijama javnog servisa garantuje sredstva neophodna za ostvarivanje njihovih zadataka.

Na elu koja slijede treba da se primjenjuju u slu ajevima kad se finansiranje radio-difuzne organizacije javnog servisa u potpunosti ili djelimi no zasniva na redovnom ili vanrednom izdvajanju iz državnog budžeta ili na nadoknadi za izdavanje dozvole:

- mo odlu ivanja organa izvan doti ne radio-difuzne organizacije javnog servisa o njenom finansiranju ne treba da se koristi za direktno ili indirektno uplitanje u ure iva ku nezavisnost i institucionalnu autonomiju organizacije;

- visina takse ili pretplate treba da bude odre ena poslije konsultacija sa doti nom radio-difuznom organizacijom javnog servisa, pri emu treba voditi ra una o trendovima troškova njenih aktivnosti, i to na na in koji joj dozvoljava da u cjelini ispunjava svoje višestruke zadatke;

- pla anje takse ili pretplate treba da se obavlja na na in koji garantuje kontinuitet aktivnosti radio-difuzne organizacije javnog servisa i koji joj dozvoljava dugoro no planiranje;

- prilikom koriš enja sredstava takse ili pretplate radio-difuzna organizacija javnog servisa treba da poštuje na elo nezavisnosti i samostalnosti;

Pravila o finansijskom nadzoru radio-difuznih organizacija javnog servisa ne treba da ugrožavaju njihovu nezavisnost u pitanjima vezanim za program”.

U skladu sa **Smjernicom br. 17** Obrazloženja

Sigurno finansiranje radio-difuznih organizacija javnog servisa predstavlja zaista klju ni zahtjev ako želimo da one obavljaju svoje zadatke na potpuno nezavisan na in ak i tamo gdje, na primer, organ odgovoran za obezbe ivanje tih sredstava zapadne u finansijske teško e. (...) Za potrebe ovih smjernica izraz „pretplata“ obuhvata odre ene sli ne oblike finansiranja od strane javnosti (takse vezane za ra une za struju potoša a ili takse na druge transakcije da bi se popunio budžet radio-difuznih organizacija javnog servisa).

Iako nijedan na in finansiranja ne treba automatski da ima prednost, javno finansiranje (subvencije, pretplata itd.) može u suštini da izloži radio-difuzne organizacije javnog servisa uplitanju u njihovo upravljanje, osim ako ne postoje zaštitne mjere kojima bi se i u tim slu ajevima sa uvala njihova nezavisnost. **Smjernica br. 18** definiše prirodu tih zaštitnih mera. Posebna pažnja u ovom kontekstu mora da se pokloni na elu sadržanom pod prvom crticom, s obzirom na to da najdirektnija i najsnažnija prijetnja nezavisnosti radio-difuznih organizacija javnog servisa leži u mogu nosti da spoljni organi koriste svoj finansijski uticaj da bi se uplitali u aktivnosti radio-difuznih organizacija, naro ito njihovu programsku šemu.

Kao prvo, radio-difuzne organizacije javnog servisa treba konsultovati da bi se odredila visina takse ili pretplate od koje e se finansirati aktivnosti tih organizacija. Te konsultacije opravdava injenica da same te organizacije, finansiraju i se od takse ili pretplate, treba da garantuju ostvarivanje zadataka koji su im dodeljeni. Kao drugo, pod ove dvije crtice se isti e zna aj na ina na koji se doprinosi ili pretplata pla aju. I zaista, loše zamišljeni metodi prikupljanja sredstava i naplate pretplate ili neredovno ili zakašnjelo pla anje mogu da ugroze kontinuitet rada javnog servisa radio-difuzije. Konkretno u slu aju pretplate, veliku pažnju treba obratiti na mogu e posljedice koje bi izuzimanje odre enih kategorija stanovništva od pla anja imalo po sredstva radio-difuznih organizacija javnog servisa, a time i po obavljanje njihovih zadataka.

etvrta crtica predstavlja neophodan i nerazdvojan ekvivalent na elu institucionalne samostalnosti. Treba imati na umu da ovo na elo ne izuzima nadležna tijela radio-difuznih organizacija javnog servisa, naročito organe upravljanja, od odgovornosti za na in na koji se vrši finansijsko poslovanje. Tako e treba ista i da su, i pored postojanja instanci koje mogu da budu ovlaš ene da kontrolišu finansijsko poslovanje, ta tijela u kranjem ishodu odgovorna javnosti. Najzad, 5. crtica predvi a da se nov ana sredstva dodijeljena radio-difuznim organizacijama javnog servisa ravnomjerno raspore uju u skladu sa specifi nim potrebama svake organizacije. Zadaci svojstveni svakoj organizaciji, kao i ljudski, tehni ki i finansijski resursi potrebni za njihovo obavljanje treba da predstavljaju osnovu za raspodjelu sredstava.

U *Zaklju ku i preporukama* potcrtali smo da:

„Nije jasno zašto je zakonodavac želio da zamijeni postoje i model finansiranja (radio-difuznu pretplatu) sa radio-difuznom taksom. Po našem mišljenju to je “korak nazad,” u pore enju sa postoje om praksom i postoji rizik da e RTCG imati problema sa obezbje ivanjem potrebnih finansijskih sredstava. Pojedini lanovi i formulacija tih lanova su neprakti ni, zato što zadaju obavezu RTCG da vrše kontrolu nad registracijom radio i televizijskih prijemnika bez objašnjenja (i vjerovatno bez zakonske osnove koja bi podržala ovu obavezu) kako bi ovu kontrolu trebalo sprovoditi u praksi. Uloga RTCG-a je da pravi radio i televizijske programe koji su od interesa za cijelo crnogorsko društvo. Kako bi bila u stanju da ispuni ovu ulogu, RTCG mora imati odgovaraju e izvore finansiranja. Obaveza države, s druge strane, je da obezbijedi potrebni zakonski okvir“ (pogledati Komentare iz 2008. godine)

Nakon posjete ekspertske misije EU Crnoj Gori da bi procijenila funkcionisanje crnogorskog javnog radio-difuznog servisa (6-8. jun 2011. godine), ista ekspertkinja je pripremila pregled trenutnog stanja u pogledu Poglavlja 6 Akcionog plana za oblast medija - dijela Akcionog plana Vlade Crne Gore za pra enje sprovo enja preporuka i mišljenja Evropske komisije (Sandra Baši Hrvatinić, 21. jun 2011. godine, u daljem tekstu: *Izveštaj iz 2011. godine*).

Poglavlje 6 - Akcioni plan za oblast medija, dio Akcionog plana Vlade Crne Gore za pra enje sprovo enja preporuka i mišljenja Evropske komisije, posve en je jednom od osnovnih prioriteta: unapre enju medijskih sloboda, uskla ivanju sa praksom Evropskog suda za ljudska prava u pogledu krivi nih djela i ja anju saradnje s organizacijama civilnog društva.

Jedna od mjera predvi enih za ostvarenje ovog cilja odnosi se na funkcionisanje RTCG, javnog radio-difuznog servisa, i kaže: Ja anje transparentnosti poslovanja RTCG shodno Zakonu o javnim radio-difuznim servisima Crne Gore ("Sl. list" br.79/08 23. 12. 2008).

Jedan od zaklju aka Izveštaja je *“da su zakonske odredbe koje se odnose na transparentnost rada RTCG jasne i usaglašene sa evropskim standardima. Analiza stanja ukazuje na to da se ove odredbe ne poštuju (u potpunosti), ime se onemogu ava temeljna analiza mjere u kojoj RTCG služi javnom interesu i mjere u kojoj se javna sredstva koja joj se stavljaju na raspolaganje koriste za ispunjenje tog zahtjeva. Pregled finansijskih izvještaja tako e ukazuje na to da ne postoji odgovaraju e razdvajanje izme u aktivnosti kao javnog servisa i drugih aktivnosti na nivou organizacije javnog radio-difuznog servisa ”* (pogledati *Izveštaj iz 2011. godine*), i da

Crna Gora treba da posveti pažnju zahtjevima EU koji se odnose na novu regulativu o audiovizuelnim medijskim servisima u Evropi, pitanju regulisanja i dodjele državnih subvencija, sprje avanju zloupotrebe dominantnih pozicija na tržištu, zaštiti konkurencije, zaštiti potroša a i zahtjevima koji se odnose na transparentan rad institucija koje ispunjavaju zadatke javnog radio-difuznog servisa.

Date preporuke (*Izveštaj iz 2011. godine*) bile su kako slijedi:

- *Generalni direktor RTCG treba da osigura da se zakoni dosljedno poštuju i treba da uspostavi komunikaciju sa Savjetom RTCG i direktorima programa.*
- *Generalni direktor RTCG treba da, im je prije mogu e, obezbijedi nedostaju a dokumenta u skladu sa lanom 49 Zakona.*
- *Savjet RTCG, koji je zakonom obavezan da zastupa javni interes, treba da, im je to prije mogu e, a najkasnije u zakonskom roku, usvoji i objavi izvještaj o radu za 2010. godinu. Taj izvještaj treba da uzme u obzir sve zaklju ke opisane u drugom dijelu ovog izvještaja.*
- *Savjet RTCG treba, u najkra em mogu em roku, da usvoji strategiju razvoja RTCG u kojoj treba detaljno predstaviti mjere za prelazak na digitalno emitovanje. Na osnovu te strategije, treba usvojiti finansijski održiv plan; plan treba da uklju i i troškove digitalizacije.*
- *U skladu sa strategijom, Savjet treba, u najkra em mogu em roku, da usvoji odgovaraju e mjere koje se odnose na sistematizaciju radnih mjesta i mogu e modernizuje opis poslova.*
- *Savjet RTCG treba da pribavi, u najkra em mogu em roku, sve neophodne informacije o dugovanjima RTCG i da utvrdi korektivne mjere.*
- *Savjet RTCG treba da o svom radu podnosi izvještaje ministarstvu zaduženom za oblast medija.*
- *Državna revizorska institucija treba da sprovede analizu na ina, efikasnosti i upodobljenosti funkcionisanja RTCG kao pravnog lica koje se finansira iz državnog budžeta i u kome država ima udio.*

Budu i da se predložene izmjene i dopune uglavnom odnose na na in finansiranja javnog servisa, želimo da skrenemo pažnju na neka od najrelevantnijih me unarodnih dokumenata koje zakonodavac treba da uzme u obzir prilikom predlaganja izmjena i dopuna zakona.

Preporuka Komiteta ministara Savjeta Evrope državama lanicama o zadacima javnih medijskih servisa u informacionom društvu, CM/REC (2007) 3E/31 januar 2007. godine¹ navodi da vlade država lanica treba da:

“garantuju javnim medijskim servisima, putem sigurnog i odgovaraju eg nivoa finansiranja i organizacionog okvira, uslove potrebne za sprovo enje funkcija koje su im povjerile države lanice u novom digitalnom okruženju, na transparentan i odgovoran na in”.

Deklaracija Komiteta ministara o garanciji nezavisnosti javnih radio-difuznih servisa u državama lanicama² naglašava poseban zadatak javnih radio-difuznih servisa i ponovno

¹ Usvojena na Komitetu ministara 31. januara 2007. godine na 985. sjednici pomo nika ministara

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1089759&site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&B>

² Usvojena na Komitetu ministara 27. septembra 2006. godine na 974. sjednici pomo nika ministara.

potvr uje njihovu presudnu ulogu kao suštinskog elementa pluralisti ke komunikacije. Deklaracija poziva države lanice da

“obezbijede zakonska, politika, finansijska, tehni ka i druga sredstva neophodna da se osigura stvarna ure iva ka nezavisnost i institucionalna samostalnost organizacija javnih radio-difuznih servisa, kako bi se uklonio svaki rizik politiko ili ekonomskog upliva”,

Te poziva javne radio-difuzne servise

“da budu svjesni svog posebnog zadatka u demokratskom društvu kao suštinskog elementa pluralisti ke komunikacije i društvene kohezije, koji treba da nudi raznorodne programe i servise svim dijelovima javnosti, da vodi ra una o uslovima potrebnim za ispunjenje tog zadatka na u potpunosti nezavisna na in i u tom cilju, da izra uje i usvaja ili, ako je to primjereno, uradi pregled kodeksa profesionalne etike ili internih smjernica i da ih poštuje u praksi ”.

Ugovor iz Amsterdama kojim se mijenja i dopunjava Ugovor Evropske unije, Ugovori kojima se osnivaju Evropske zajednice i odre ena povezana akta, potpisan u Amsterdamu 2. oktobra 1997. godine – C. Protokoli dati u prilogu Ugovora kojim se uspostavlja Evropska zajednica (stupanje na snagu: 1. maj 1999. godine)³ – Protokol o sistemu javne radio-difuzije u državama lanicama,

“Odredbe ovog ugovora ne dovode u pitanje nadležnost država lanica da finansiraju javne radio-difuzne servise u mjeri u kojoj se to finansiranje odobrava radio-difuznim organizacijama radi obavljanja zadataka javnog servisa koji su im povjereni, utvr eni i organizovani od strane svake države lanice, te u mjeri u kojoj to finansiranje ne uti e na uslove razmjene i konkurencije u Zajednici do nivoa koji bi ugrožavao zajedni ki interes, vode i ra una o realizaciji mandata tog javnog servisa”.

Saopštenje Evropske komisije o primjeni pravila državne pomo i na javne radio-difuzne servise iz jula 2009. godine⁴ (u daljem tekstu: *Saopštenje*)

Saopštenje naglašava da javni radio-difuzni servisi, iako imaju jasan ekonomski zna aj, ne mogu da se porede sa javnim uslugama u bilo kom drugom privrednom sektoru. Ne postoji neki drugi servis koji istovremeno ima pristup tako širokom krugu stanovništva, koji obezbje uje toliko informacija i sadržaja, a time i prenosi i uti e kako na mišljenje pojedinaca, tako i na javno mnjenje.⁵

Važnost javnih radio-difuznih servisa za društveni, demokratski i kulturni život u Uniji potvr ena je Odlukom Savjeta koja se onosi na javne radio-difuzne servise. Kako je

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1041345&site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&B>

³ *Službeni list Evropskih zajednica*, 10.11.1997, C 340/109
<http://www.europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>

⁴ Saopštenje Evropske komisije o primjeni pravila državne pomo i na javne radio-difuzne servise (tekst od zna aja za Evropski ekonomski prostor). OJ C 257. 27.10.2009 (u daljem tekstu: *Saopštenje*) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009XC1027%2801%29&from=EN>

⁵ Ibid. stav 9

potcrtano tom Odlukom: „Širok javni pristup, bez diskriminacije i na osnovu jednakih mogućnosti, raznim kanalima i servisima je neophodan preduslov za ispunjenje posebne obaveze javnih radio-difuznih servisa ". Nadalje, javni radio-difuzni servisi treba da „slijede tehnološki napredak“, donose „javnosti koristi od novih audiovizuelnih i informacionih servisa i novih tehnologija“, te da preduzimaju „razvoj i diverzifikaciju svojih aktivnosti u digitalnoj eri“. Konačno, „javni radio-difuzni servisi moraju biti u stanju da i dalje pružaju širok spektar programa u skladu sa svojim zadacima kako su ih definisale države članice kako bi se obračunali društvu u cjelini; u tom kontekstu je legitimno da se javni radio-difuzni servisi trude da dopru do široke publike “⁶ U svojoj rezoluciji o koncentraciji i pluralizmu u medijima u Evropskoj uniji, Evropski parlament je preporučio da „propisi kojima se reguliše državna pomoć budu osmišljeni i da se sprovode na takav način koji omogućava javnom medijskom servisu i medijima u lokalnim zajednicama da vrše svoju funkciju u dinamičnom okruženju, a da se istovremeno osigura da javni medijski servisi sprovode svoje funkcije koje su im povjerile države članice na transparentan i odgovoran način, da se izbjegava zloupotreba javnih sredstava zarad političke ili ekonomske pogodnosti“.⁷

Definicija mandata javnog servisa koju daju države članice treba da bude što je moguće preciznija. Ne treba da ostavlja mjesta sumnji da li određena aktivnost koju obavlja operater kome je to povjereno jeste predviđena od strane države članice da bude uključena u zadatke javnog servisa ili ne. Istovremeno, s obzirom na specifičnu prirodu sektora radiodifuzije, te potrebu da se štiti uređivačka nezavisnost javnih radio-difuznih servisa, obično se razmatra kvalitativna definicija kojom se datom emiteru povjerava obaveza da obezbjeđuje širok spektar programa i izbalansiranu i raznovrsnu ponudu programa, s obzirom na interpretativne odredbe Amsterdamskog protokola.⁸ Takva definicija se, u principu, smatra usaglašenom sa ciljem ispunjenja demokratskih, društvenih i kulturnih potreba određenog društva i sa garancijama pluralizma, uključujući i kulturnu i jezičku raznovrsnost. Definicija zadatka javnog servisa može da odražava i razvoj i diverzifikaciju aktivnosti u digitalnoj eri i da uključuje audiovizuelne servise na svim distributivnim platformama.

Uprkos otvaranju tržišta za konkurenciju, države članice su smatrale da javni radio-difuzni servisi treba da se zadrže kao način osiguravanja pokrivenosti niza oblasti i zadovoljenja potreba i ciljeva javnih politika koje inače ne bi nužno bile u optimalnoj mjeri zadovoljene. To je potvrđeno Amsterdamskim protokolom.

Evropska komisija smatra da se finansijska transparentnost može dalje unaprijediti odgovarajućim razdvajanjem aktivnosti javnog servisa i ostalih aktivnosti na nivou organizacije javnog radio-difuznog servisa. Funkcionalno ili strukturno razdvajanje tipično olakšava izbjegavanje unakrsnog subvencioniranja komercijalnih aktivnosti od samog po etka, te osigurava transferne cijene i poštovanje načela nepristrasne transakcije /pod tržišnim uslovima (arm's length principle). Iz tog razloga, Evropska komisija poziva države članice da razmotre funkcionalno ili strukturno razdvajanje značajnih i razdvojivih komercijalnih aktivnosti kao oblik najboljih praksi.⁹

⁶ Rezolucija Savjeta i predstavnika vlada država članica koji su se sastali u Savjetu 25. januara 1999. godine, OJ C 30, 5.2.1999, str. 1.

⁷ Rezolucija Evropskog parlamenta od 25. septembra 2008. godine o koncentraciji i pluralizmu u medijima u Evropskoj uniji, 2007/2253(INI).

⁸ Presuda u slučaju T-442/03, SIC protiv Evropske komisije, [2008], stav 201, Presuda u spojenim predmetima T-309/04, T-317/04, T-329/04 i T-336/04 TV2/Danska protiv Evropske komisije [2008] 122 do 124

⁹ Saopštenje, stav. 69

U drugom dijelu komentara usredotočio se na određene oblasti koje predložene izmjene i dopune zakona regulišu.

- **Djelatnost javnog servisa (*misija javnog servisa*)**

Nacrtom zakona se veoma široko definiše djelatnost javnog servisa što je osnova za opredjeljivanje sredstava i za kontrolu nad korištenjem javnih sredstava. Države članice treba što preciznije da definišu zadatke javnog servisa. Ne smije se ostavljati nikakva sumnja u pogledu toga da li određena aktivnost koju obavlja odabrani operater jeste predviđena od strane države članice da bude uključena u obuhvat aktivnosti javnog servisa ili ne. Nacrtom izmjena i dopuna zakona ne predviđaju se efikasni mehanizmi kontrole nad finansijskom transparentnošću u javnog servisa kako se to zahtijeva Saopštenjem.

Samo po sebi nije problem da se emiter finansira iz budžeta. Osnovno na elu jeste da emiter **biva finansiran od strane države samo za aktivnosti javnog servisa** i da nema prekomjerne nadoknade neto troškova javnog servisa, uzimaju i u obzir komercijalne prihode. Osnovno na elu jeste da se komercijalne aktivnosti ne mogu finansirati državnim sredstvima.

- **Finansijska transparentnost i državna pomoć**

U Saopštenju se navode mnogi kriterijumi koje treba ispoštovati u slučaju finansiranja emitera javnog servisa. Nacrt izmjena i dopuna zakona ne ispunjava te kriterijume.

Nejasna je definicija misije/djelatnosti javnog servisa;

Postoji akt o povjeravanju zadataka (Zakon o javnim radio-difuznim servisima Crne Gore, Sl. list Crne Gore br. 79/08 i 45/12), ali ne postoje zaštitne mjere koje garantuju da će javni emiter zaista vršiti povjerenu misiju javnog servisa u svom punom kapacitetu.

Nema nadzora nad ispunjenjem zadataka i nema sankcija koje bi se izricale javnom radio-difuznom servisu ukoliko ne bi ispunili svoje zadatke.

Nema dovoljno zahtjeva vezanih za transparentnost u pogledu finansiranja i opredjeljivanja javnih sredstava.

Nema dovoljno finansijske kontrole nad aktivnostima emitera javnog servisa (javni servis i komercijalne aktivnosti).

Ne postoji *ex ante* test za uvođenje novih medijskih servisa. To se ostavlja na odluku samom emiteru javnog servisa.

Postoji mogućnost prekomjerne nadoknade jer se komercijalni prihodi ne uzimaju u obzir.

Nema garancija srazmjernosti finansiranja i nema zaštitnih mjera protiv neprimjerenog tržišnog ponašanja (tj. dampinga cijena).

- **Nezavisnost (programska i uređivačka)**

Zakon ne predviđa odgovarajuću finansijsku nezavisnost javnog servisa, niti navodi što se dešava nakon isteka trogodišnjeg perioda finansiranja. Predloženi nivo finansiranja (državni budžet kao jedini izvor finansiranja) izlaže emitera javnog servisa političkom uticaju. Drugim riječima, nacrt izmjena i dopuna zakona stavlja u ruke vlade važan mehanizam koji se može iskoristiti da se uspostavi kontrola nad radom emitera javnog servisa.

- **Nadzor**

Nacrt izmjena i dopuna zakona ne predviđa odgovarajuće mehanizme finansijske kontrole nad radom javnog servisa.

* * *

U drugom dijelu predstavi emo analizu pojedinih lanova zakona. Prilikom pisanja ovih komentara, uzeli smo u obzir komentare koje je dostavio Savjet RTCG (dokument koji je dostavio OEBS 30. oktobra 2014. godine). Po mišljenju Savjeta RTCG, predložene izmjene i dopune ne osiguravaju odgovaraju e finansiranje programa u javnom interesu koje je RTCG u obavezi da produkuje u skladu sa postoje im zakonima. Istovremeno, predložene izmjene ne obuhvataju troškove produkcije posebnih programa propisanih zakonom niti troškove prenosa na parlamentarnom kanalu. Predloženim finansiranjem ne može se osigurati razvoj RTCG; ono e stvoriti stalnu finansijsku nestabilnost i dovesti u opasnost ispunjenje javne uloge kako je propisana zakonom.

Finansiranje zasnovano na ugovoru gdje je jedna od strana potpisnica Vlada stavlja RTCG u položaj stalne zavisnosti od izvršne grane vlasti, što dovodi u ozbiljnu opasnost programsku i novinarsku nezavisnost javnog servisa.

II DIO

U nastavku slijede komentari na pojedina ne lanove predloženih izmjena i dopuna.

lan 2

„RTCG može proizvoditi i druge radio, audiovizuelne i multimedijalne programe i objavljivati ih putem zemaljskih i satelitskih mreža, interneta i drugog oblika prenosa.“

Ako ti programi ine dio javnog servisa, moraju se definisati Ugovorom. Ako se radi o novim servisima, onda je neophodno definisati proceduru za njihovo usvajanje i uklju ivanje u obavezni javni servis. Predložene izmjene i dopune nemaju odredbe kojima bi se regulisalo uvo enje novih audiovizuelnih servisa vode i ra una o kriterijumima navedenim u Saopštenju (definicija, predmet, postupak uvo enja, zabrana unakrsnog subvencioniranja i dampinga cijena). Kada se uvode novi servisi, neophodno je i razmotriti njihov uticaj na tržište i konkurente. Predlog za uvo enje novih servisa otuda treba da uklju uje njihov precizan opis i da daje osnove za njihovo uvo enje. Nadalje, treba da utvrdi ciljnu publiku, obezbijedi opis na ina finansiranja, navede razlog za uvo enje, da opis mogu eg uticaja na konkurente na relevantnom tržištu, te dostavi pregled postoje ih servisa. Novi servis treba staviti i na javnu raspravu i treba da ga odobri Agencija za radiodifuziju Crne Gore na zahtjev Savjeta RTCG. Sli no razmatranje i regulacija su potrebni i u slu aju vrhunskih sportskih dešavanja ije emitovanje ne smije da pre e 10% ukupnog godišnjeg vremena emitovanja.

lan 5

„Programske obaveze iz lana 9 ovog zakona, kao i visina sredstava i izvor za njihovo finansiranje, utvr uju se ugovorom izme u Vlade Crne Gore i RTCG (u daljem tekstu: Ugovor).“

Ugovor se zaklju uje na period od tri godine u skladu sa smjernicama makroekonomske i fiskalne politike.

Prije zaklju ivanja Ugovora, RTCG je dužna da pripremi prijedlog programskih obaveza RTCG i o njemu sprovede javnu raspravu u trajanju od 40 dana kako bi se javnost

izjasnila o tome ispunjavaju li predložene programske obaveze kriterijume propisane članom 9 ovog zakona.

Ugovorom se utvrđuje vrsta, obim i sadržaj svih javnih usluga koje RTCG pruža, u smislu člana 9 ovog zakona.

Pored programskih obaveza utvrđenih članom 9 ovog zakona, Ugovorom se definišu programski sadržaji namijenjeni razvoju nauke, obrazovanja i kulture, informisanju lica oštećenog sluha i vida, kao i programski sadržaji na albanskom jeziku i jezicima pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica.

Iznos sredstava za pružanje javnih usluga utvrđen Ugovorom, ne smije prelaziti neto troškove neophodne za pružanje tih usluga, uzimajući u obzir druge direktne ili indirektno prihode koji proizilaze iz pružanja tih usluga. Pri utvrđivanju neto troškova pružanja javnih usluga uzima se u obzir neto korist svih komercijalnih usluga vezanih uz te usluge.

Prijedlog Ugovora, RTCG je dužna da dostavi Vladi Crne Gore (u daljem tekstu: Vlada) najkasnije šest mjeseci prije isteka važenja Ugovora.

RTCG je dužna da na osnovu Ugovora izradi i donese svake godine, a najkasnije do 31. decembra tekuće za sljedeću godinu, program rada i finansijski plan, kojima će se utvrditi aktivnosti i programske obaveze, kao i potrebna finansijska sredstva za njihovu realizaciju.

Ugovor se može izmijeniti na prijedlog RTCG ili Vlade.

Ukoliko se Ugovor mijenja u pogledu programskih obaveza RTCG, potrebno je sprovesti postupak u skladu sa stavom 3 ovog člana.

Stav (2) Trogodišnji period je prekratak u slučaju sistema kao što je RTCG. U principu, Ugovor treba potpisivati na period od pet godina, a potencijalne promjene bi trebalo rješavati na godišnjoj osnovi. Ugovor stupa na snagu 1. januara.

Stav (3) Period od 40 dana je prekratak. Predlažemo barem 45 dana. Osim toga, nije jasno definisano kako treba voditi javnu raspravu. Predlažemo da to treba raditi uz pomoć internet strane RTCG, emisija, okruglih stolova, itd. Na utvrđivanje sadržaja programa RTCG i uslove i sadržaj javnih rasprava treba precizno definisati aktom koji usvaja Savjet RTCG na zahtjev generalnog direktora. Javnu raspravu treba da prati posebno nadzorno tijelo koje se sastoji od članova koje su imenovali Savjet RTCG i Vlada. Administrativnu i tehničku podršku za rad takvog tijela treba da obezbijedi stručna služba RTCG.

Stav (7)

U Ugovor/predložene izmjene i dopune treba uvrstiti nekoliko odredbi. Pregovaranje o sadržaju Ugovora vodi se po odredbama kojima se reguliše upravni postupak. Ugovor treba potpisati najkasnije do 1. septembra za period koji slijedi.

Ukoliko jedna ili obje strane potpisnice ne potpišu Ugovor, poštuju se odredbe u nacrtu Ugovora kakav je poslat Vladi, ali samo one koje nisu u suprotnosti sa pravilima koja regulišu odobravanje državnih subvencija za javne servise. Ukupan postupak treba regulisati posebnim aktom koji će sainiti Savjet RTCG. Neophodno je i dodati mehanizme koji bi nametnuli obavezu za obje strane potpisnice Ugovora vode intenzivne pregovore i iznalaze najpogodnije rješenje prilikom definisanja konačnog teksta Ugovora.

Zahtjev za finansijskom transparentnošću u interes javnosti nameće obavezu za RTCG da na svojim internet stranama objavi Ugovor, godišnji plan rada (uključujući i precizne podatke o realizaciji zakonski obavezujućeg pružanja javnih usluga) i finansijski plan.

Budući da su prihodi gotovo u potpunosti vezani za državni budžet, nepotpisivanje Ugovora bi RTCG gurnulo u finansijsku krizu koja bi ozbiljno ugrozila ispunjenje njenih javnih zadataka. Po našem mišljenju, izmjene i dopune treba da uključuju i neke sigurnosne ventile kao zaštitu RTCG od nedostatka sredstava. To bi se moglo regulisati aktom samoregulacije koji bi usvojio i privremeno uveo Savjet RTCG. Međutim, takav akt ne smije da bude u suprotnosti sa pravilima o korištenju državnih subvencija za javne radio-difuzne servise.

Sadržaj Ugovora (član 9b)

„Ugovor sadrži javne usluge koje je RTCG dužna da pruža u ugovorenom vremenskom periodu, njihovu vrstu, svrhu i programsku osnovu kao i broj, vrstu i sadržaj televizijskih i radijskih programa, internet stranica i portala RTCG i uslove za pružanje drugih javnih usluga uzimajući u obzir potrebe javnosti i tehnološki razvoj elektronskih medija.

Ugovorom se utvrđuje finansiranje javnih usluga RTCG po godinama i izvorima, sa prikazom troškova po godinama i vrstama, kao i ovlaštenja i obaveze organa RTCG u odnosu na upravljanje ukupnim sredstvima predviđenim za sprovođenje Ugovora i izvještavanje o njegovom sprovođenju.

Odredbe Ugovora kojima se utvrđuje finansiranje u smislu stava 2 ovog člana moraju biti u skladu sa pravilima o državnoj pomoći i javnim radio-difuznim servisima.

Ugovorom se mogu utvrditi programske obaveze i dugoročni projekti koji će trajati i duže od perioda na koji se Ugovor zaključuje, ukoliko za to ugovorene strane iskažu interes.”

Stav (3)

Ugovor treba dopuniti da uključuje odredbu kojom se propisuje da su sve odredbe koje su u suprotnosti sa pravilima postavljenim u Saopštenju nevažeće i da ne utiču na valjanost ostalih odredbi.

član 8

„Iz budžeta Crne Gore za ostvarivanje osnovne djelatnosti RTCG preusmjeravaju se sredstva na godišnjem nivou u visini od 0,3% BDP (bruto domaćeg proizvoda), čiju procjenu utvrđuje Vlada usvajanjem smjernica makroekonomske i fiskalne politike.“

Pošto je budžetsko finansiranje osnovni izvor finansija za javni servis, neophodno je obezbijediti dovoljno sredstava koja će omogućiti pružanje javne usluge kako je to propisano zakonom. RTCG je u obavezi da pripremi detaljan finansijski izvještaj o troškovima za rad javnog servisa, a Vlada je u obavezi da osigura sredstva na osnovu realne procjene troškova. U slučaju da se smanji obim finansiranja, treba smanjiti i obim javne usluge. Predlažemo da Vlada, prije nego što donese konačnu odluku o procentu BDP-a, održi dodatne konsultacije sa RTCG vodećim stručnjacima o realnim finansijskim potrebama RTCG i sadašnjoj ekonomskoj situaciji u zemlji.

U predloženim izmjenama i dopunama nedostaju odredbe kojima bi se regulisao nadzor nad izvršenjem javne usluge, razborito i transparentno korištenje javnih sredstava (u ovom slučaju državne subvencije), te imao uvid u realizaciju Ugovora. Nadzor nad programskom šemom RTCG zadatak je Savjeta. Ona je struktura takva da predstavlja građane Crne Gore, odnosno sve zainteresovane strane/interesne grupe.

Države članice obezbjeđuju odgovarajuće mehanizme da osiguraju da ne dolazi do prekomjerne nadoknade (...). Osiguravaju redovnu i djelotvornu kontrolu korištenja javnih sredstava kako bi se spriječila prekomjerna nadoknada i unakrsno subvencioniranje, te pratio nivo i korištenje 'rezervi za javne usluge'. U nadležnosti je država članica da se opredijeli za najprimjerenije i najdjelotvornije mehanizme kontrole u svojim nacionalnim radiodifuznim sistemima, vodećim stručnjacima i o potrebi da se osigura usaglašenost sa postojećim mehanizmima za nadzor ispunjenja zadataka javnih usluga.

ini se da su takvi mehanizmi kontrole djelotvorni samo ako ih sprovodi neko eksterno tijelo nezavisno od emitera javnog servisa u redovnim intervalima, poželjno svake godine. Države članice se staraju da se mogu uspostaviti djelotvorne mjere za povraćaj prekomjerne nadoknade koja ide dalje od odredbi prethodnog poglavlja 6.5 i unakrsnih subvencija.

Finansijsko stanje emitera javnog servisa treba da podliježe dubinskoj reviziji na kraju svakog finansijskog perioda kako je predviđeno nacionalnim radiodifuznim sistemima država članica, ili ukoliko on ne postoji, vremenskog perioda koji uobičajeno ne bi trebalo da bude duži od četiri godine. Sve 'rezerve za javne usluge' koje preostanu na kraju finansijskog perioda, ili ekvivalentnog perioda kako je prethodno predviđeno, uzimaju se u obzir prilikom izračunavanja finansijskih potreba emitera javnog servisa u narednom periodu. Ukoliko 'rezerve za javne usluge' prevazilaze 10% godišnjih troškova javnog servisa na ponavljajućoj osnovi, države članice rade pregled da utvrde da li je nivo finansiranja upodobljen stvarnim finansijskim potrebama emitera javnog servisa.

Saopštenje (6.6. Mehanizmi finansijske kontrole, 77-79).

Nadzor se može povjeriti, pod jasno preciziranim uslovima, nezavisnom regulatornom tijelu za radio-difuziju i audiovizuelne servise. Eksterna revizija može da ocjenjuje da li se javna sredstva pametno koriste, a Savjet RTCG može da nadzire sprovođenje programske politike (da li ponudjeni programi odgovaraju onome što stoji u Ugovoru). Savjet RTCG ne može da nadzire RTCG jer nije ovlašten za to. Nadzor može biti dio zaduženja AEM. Pitanje je ko bi mogao raditi reviziju poslovnih evidencija i druge dokumentacije koja se odnosi na pružanje javne usluge, te da kontroliše korištenje državnih subvencija. Takva revizija trebalo bi da se radi svako dvije godine. U slučaju kršenja Zakona ili Ugovora, treba da postoji djelotvorno sredstvo kontrole i mehanizam koji omogućava preduzimanje neposrednih radnji. Ko bi mogao da preduzima takve radnje (koliko djelotvorne one mogu biti i kakav bi to uticaj moglo da ima na RTCG) ako RTCG ne obezbijedi programe (najmanje 90%) propisane Ugovorom? Ko može da preduzme neku radnju ukoliko se državna subvencija koristi na nezakonit način? Može li Vlada da raskine Ugovor ako RTCG ne ispuni svoje programske obaveze? Drugim riječima, neophodno je uvesti jasne i efikasne mjere za nadzor javnih usluga kako je to definisano Zakonom i Ugovorom.

III DIO

Na osnovu prethodno iznesenog, zaključili smo da predložene izmjene i dopune ne uzimaju u obzir evropske standarde koji se odnose na finansiranje javnih servisa niti pravila i kriterijume sadržane u Saopštenju. S obzirom na sadašnju finansijsku situaciju RTCG, neophodno je osigurati odgovarajuće i stabilno finansiranje koji bi omogućio efikasno vršenje uloge javnog servisa (u obimu i pod uslovima propisanim zakonom i pravilima o trošenju državnih subvencija), te tehnološki i programski razvoj RTCG u skladu sa komunikacionim i informacionim potrebama građana Crne Gore. Za potrebe realnog utvrđivanja procenta BDP-a, informacije navedene u novom članu 5 predloženih izmjena i dopuna (9a, Sadržaj Ugovora, stav 2) treba dostaviti unaprijed.