

Pravna analiza CINS-ovih priča

Transparentnost – Srbija radi pravne analize, uočava moguće korupcijske rizike i daje preporuke kako da se oni otklone. Sada se time bavimo u vezi sa četiri istraživačke novinarske priče koje je nedavno objavio Centar za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS).

REM, RTS i reklame unutar „događaja od nacionalnog značaja“

Ukratko o novinarskoj priči

CINS je 18. aprila 2019. https://www.cins.rs/srpski/research_stories/article/rem-omogucio-dodatnu-zaradu-rtu-u-mimo-propisa objavio zanimljivu priču u kojoj se objašnjava kako je REM omogućio RTS-u da ostvari dodatnu zaradu od reklama. Reč je o reklamama koje su emitovane preko uobičajene „kvote“ za RTS (50% više vremena za oglašavanje od uobičajenog), tokom prenosa sportskih događaja ili televizijskih serija. U nekim slučajevima su osnov za emitovanje dodatnih reklama bile odredbe zakona i podzakonskih akata, a u drugima su one emitovane na osnovu odobrenja REM. Novinari su utvrdili i nedoslednost u postupanju REM prilikom odobravanja dodatnih reklama.

Relevantni propisi

Tema koju novinari obrađuju u vezi je sa pojedinim odredbama Zakona o oglašavanju ("Sl. glasnik RS", br. 6/2016), Zakona o elektronskim medijima ("Sl. glasnik RS", br. 83/2014 i 6/2016 - dr. zakon), podzakonskih akata koje je Regulatorno telo za elektronske medije donelo na osnovu ovlašćenja iz ZEM, kao i u vezi sa primenom zakona koji su ranije uređivali slična pitanja.

Ograničenje iz Zakona o oglašavanju

Zakon o oglašavanju uređuje koliko najviše reklamnih poruka u toku punog sata mogu da emituju komercijalni „pružaoci medijskih usluga“ (raniji naziv: „emiteri“), a koliko javni medijski servisi i mediji koje su osnovale organizacije civilnog društva. Ovi limiti su duplo manji u slučaju nekomercijalnih emitera.

Iako nije izričito navedeno u obrazloženju Zakona, može se sa sigurnošću pretpostaviti da su pred RTS i RTV postavljena veća ograničenja za oglašavanje iz dva razloga – kako bi oni mogli da u većoj meri ispune svoje zadatke u pogledu ostvarivanja javnog interesa i kako ne bi zauzeli preterano veliki deo tržišta oglašivača i na taj način ugrozili legitimne interese komercijalnih oglašivača. Zakonodavac nije bio spreman da propiše rešenje koje bi bilo dosledno ovoj svrsi – da u potpunosti zabrani emitovanje oglasnih poruka javnim medijskim servisima, kojima su dostupni i drugi vidovi finansiranja. Razlozi za to

očigledno nisu pravne ili teorijske, već čisto praktične prirode – ukidanje mogućnosti naplate oglašavanja značilo bi da se moraju pronaći dodatni izvori prihoda za RTS i RTV, a oba moguća rešenja (povećanje pretplate ili budžetskih davanja) su bila nepopularna i sa neizvesnim ishodom.

U članu 35. Zakona o oglašavanju je propisano da se u okviru jednog punog sata emitovanog programa komercijalnih PMU, TV oglašavanje i TV prodaja ne mogu zauzimati više od 20% vremena (to jest, maksimalno 12 minuta), dok je kod javnih medijskih servisa to ograničenje 10% vremena (najviše 6 minuta). Zakon sadrži i odredbu o tome da se „pun sat“ računa bez obzira na vreme početka emitovanja programa, što je od značaja za TV i radio stanice koje ne emituju program bez prestanka.

Četvrti stav, koji je i najznačajniji za CINS-ovu priču, predviđa da se „prenosi međunarodnih sportskih događaja od nacionalnog značaja, obuhvaćeni listom najvažnijih događaja od posebnog značaja za sve građane, posredstvom ustanova javnog medijskog servisa“ mogu prekidati TV oglašavanjem i TV prodajom „najduže devet minuta po satu, s tim da ukupno dnevno emitovanje TV oglašavanja i TV prodaje može trajati najduže 10% od ukupnog dnevno emitovanog sportskog programa“.

Ova odredba je dala mogućnost da RTS emituje više reklama unutar prenosa pojedinih sportskih događaja, i da tako iskoristi njihov komercijalni potencijal u 50% većoj meri, pod uslovom da smanji broj emitovanih reklama u ostatku dana, tokom emitovanja programa za koje je interesovanje publike i oglašivača manje.

Već na prvi pogled je očigledno da je reč o izuzetku koji svoje opravdanje može naći u omogućavanju dodatne zarade javnom medijskom servisu, odnosno iskorišćavanjem komercijalnog potencijala TV prenosa popularnih sportskih događaja, što može voditi uštedi kod drugih izvora finansiranja (budžet ili pretplata). S druge strane, ni sa ovim izuzetkom RTS nije u potpuno jednakom položaju sa komercijalnim emiterima, budući da bi oni, u slučaju emitovanja istih sportskih događaja, imali na raspolaganju 12 minuta oglasnog prostora u punom satu, a RTS 9. Na ovaj način se još jednom potvrđuje nedoslednost zakonodavca pri sprovođenju svojih namera. Kakve su te namere tačno bile, ne može se sa sigurnošću reći, jer obrazloženje ovih pravila nije detaljno.

Posebno je apsurdno to što je mogućnost emitovanja većeg broja reklama i dodatne zarade data kod događaja za koje je sam zakonodavac utvrdio da su „od posebnog značaja za sve građane“. Značaj događaja za građane bi trebalo da dovede do potpuno suprotnog ishoda – zabrane prekidanja reklamama!

Posebno je značajno zapamtiti da se mogućnost emitovanja veće količine reklama na javnim medijskim servisima vezuje zakonom isključivo za **međunarodne sportske događaje** ne i za bilo koju drugu vrstu programa.

Na šta je Zakon o elektronskim medijima ovlastio REM

Zakon o elektronskim medijima, u članu 64, (Pristup najvažnijim događajima), zabranjuje ekskluzivno emitovanje događaja koji su „na listi najvažnijih događaja od posebnog značaja za sve građane, na način

da se značajan deo javnosti u Republici Srbiji, državi članici Evropske unije ili državi potpisnici međunarodnog ugovora koji obavezuje Republiku Srbiju, liši mogućnosti praćenja tih događaja“. U stavu 2. se daje ovlašćenje Regulatoru (Regulatorno telo za elektronske medije, REM) da sastavi listu najvažnijih domaćih i stranih događaja, „koji su od posebnog značaja za sve građane“. Isključivo pravo prenosa takvih događaja može imati samo ona televizija kojoj je pristup slobodan i čija zona pokrivanja obuhvata celokupno područje Republike Srbije.

U istoj odredbi REM je obavezan da ovaj spisak sačini blagovremeno, što verovatno podrazumeva i njegovo stalno ažuriranje u skladu sa potrebama i da lista mora biti sastavljena „na jasan i transparentan način“. Nije precizirano šta će se smatrati transparentnim načinom, ali bi trebalo podrazumevati da je REM u obavezi da ovaj spisak objavi na svojoj veb prezentaciji i u Službenom glasniku Republike Srbije. To je i učinjeno, pa je ova LISTA NAJVAŽNIJIH DOGAĐAJA OD POSEBNOG ZNAČAJA ZA GRAĐANE U REPUBLICI SRBIJI objavljena u SG RS br. 23/2018), kao i na veb-adresi samog REM <http://rem.rs/uploads/files/PDF/lista%20najvaznijih%20dogadjaja.pdf> Istina, ovaj dokument nije objavljen u mašinski čitljivom obliku, što je u suprotnosti sa obavezama iz Zakona o elektronskoj upravi.

Najzad, član 64. st. 2. ukazuje na to da događaji sa ove liste mogu biti raznoliki, pa se primera radi navode odrednice kulturni, politički, sportski, zabavni i sl.

Dalje se u stavovima 3-6, razrađuju pravila o tome kada događaji mogu biti dostupni putem odloženog prenosa, pravila o omogućavanju preuzimanja inserata iz snimka događaja (st. 4) i druga povezana pitanja.

U poslednjem, sedmom stavu, daje se ovlašćenje Regulatoru da bliže propiše „način formiranja liste najvažnijih događaja od posebnog značaja za sve građane iz stava 1. ovog člana i ostvarivanje prava na pristup događajima od velikog interesa iz stava 4. ovog člana.“ Ovo ovlašćenje je REM iskoristio tako što je doneo Pravilnik o kriterijumima za utvrđivanje liste najvažnijih događaja od posebnog značaja za sve građane i ostvarivanju prava na pristup događajima od velikog interesa za javnost (SG RS br. 25/2015).

Pravilnik REM

Ovaj akt je takođe objavljen kao skenirani dokument (predlog akta)

<http://www.rem.rs/uploads/files/PDF-VESTI/Predlog-pravilnika-o-kriterijumima-za-utvrđivanje-liste-najvaznijih-dogadjaja.pdf> na sajtu REM, što ga čini nepretraživim.

Određeni (sportski, kulturni, politički, zabavni i drugi) događaj smatra se „najvažnijim događajem“ ako ispunjava najmanje dva od sledećih uslova:

1) da je događaj i njegov ishod od naročitog opšteg značaja za građane u Republici Srbiji, a ne samo od značaja za one građane koji i inače prate određeni događaj ili drugu aktivnost na koju se događaj odnosi;

2) da se događaj tradicionalno emituje u Republici Srbiji u okviru programa kome je pristup slobodan, kao i da ga redovno prati veliki broj gledalaca;

3) da je reč o značajnom međunarodnom sportskom događaju u kome učestvuju predstavnici Republike Srbije;

4) da je događaj opštepoznat, odnosno da ima opšti kulturni značaj za građane Republike Srbije, kao i značaj za nacionalni kulturni identitet.

Regulator je predvideo da će listu formirati tako što će predloge dati pojedina ministarstva, „nadležna za oblasti za koje se formira lista najvažnijih događaja“. Na osnovu tih spiskova, Regulator sastavlja Predlog liste najvažnijih događaja koji objavljuje na svojoj internet stranici. Sva zainteresovana lica mogu izneti primedbe na Predlog listeu roku od 15 dana od dana njegovog objavljivanja. Nakon toga, Regulator utvrđuje konačnu Listu i objavljuje je na svojoj internet stranici. REM je sebe obavezao da listu preispita radi eventualnih izmena i dopuna najmanje jednom u tri godine.

Nije propisano na koji način se utvrđuje ispunjenost pojedinih kriterijuma, izuzev na osnovu tvrdnji samih ministarstava i zainteresovanih građana. Tako je ostalo nejasno kako će se procenjivati da li je događaj „od naročitog opšteg značaja“ za građane Srbije, a ne samo one koji ga prate; kada će se smatrati da neki događaj „prati veliki broj gledalaca“ i putem kojeg sredstva će se utvrđivati gledanost; kada će se smatrati da je međunarodni sportski događaj značajan; kada će se smatrati da je događaj „opštepoznat, i da ima opšti kulturni značaj za građane Republike Srbije, kao i značaj za nacionalni kulturni identitet“ (npr. da li će biti dovoljno da događaj ima takav značaj za većinu građana Srbije ili baš za sve građane, i kako će se to utvrđivati).

Zanimljivo je da REM nije predvideo mogućnost da i njegovi članovi ili stručna služba utiču na sadržinu spiska, tako što bi sami predložili da se neki događaj uvrsti i pored toga što je resorno ministarstvo propustilo da to učini.

Spisak REM

Na listi najvažnijih događaja od posebnog značaja za građane u Republici Srbiji pretežno se nalaze sportski:

1. Letnje i zimske olimpijske i paraolimpijske igre, evropska i svetska prvenstva za osobe sa specijalnim potrebama, Specijalna olimpijada
2. Polufinalne i finalne utakmice Svetskog i Evropskog prvenstva u fudbalu (seniori), utakmice tih prvenstava u kojima učestvuje srpska reprezentacija i kvalifikacione utakmice za ta prvenstva u kojima učestvuje srpska reprezentacija
3. Utakmice UEFA Lige šampiona i Lige Evrope u kojima učestvuje srpski klub, osim kvalifikacionih utakmica za ta takmičenja
4. Polufinalne i finalne utakmice Svetskog i Evropskog prvenstva u košarci (seniori) i utakmice tih prvenstava u kojima učestvuje srpska reprezentacija
5. Polufinalne i finalne utakmice Svetskog i Evropskog prvenstva u rukometu i utakmice tih prvenstava u kojima učestvuje srpska reprezentacija

6. Polufinalne i finalne utakmice Svetskog i Evropskog prvenstva u odbojci i utakmice tih prvenstava u kojima učestvuje srpska reprezentacija
7. Polufinalne i finalne utakmice Svetske lige u odbojci ako u njima učestvuje srpska reprezentacija
8. Polufinalne i finalne utakmice Svetskog i Evropskog prvenstva u vaterpolu i utakmice tih prvenstava u kojima učestvuje srpska reprezentacija
9. Superfinalna utakmica vaterpolo Super lige ako učestvuje srpska reprezentacija
10. Polufinalni i finalni mečevi Dejvis kupa i Fed kupa, ako u njima učestvuje srpska reprezentacija
11. Svetsko i Evropsko prvenstvo u atletici, ako je reč o disciplinama u kojima učestvuju srpski takmičari

Pored njih, na ovom spisku se nalaze samo još dva muzička festivala:

12. Muzički festival EGZIT
13. Muzički festival Guča.

Prethodna lista (*"Sl. glasnik RS", br. 45/2016*) je bila znatno šira, čak i kada je reč o sportskim događajima, a naročito kulturnim. Tako su, prema oceni REM ili resornih ministarstava, prestali da budu „najvažniji događaji od posebnog značaja za građane Srbije“ sledeći:

1. Jugoslovenski pozorišni festival - BEZ PREVODA, Užice;
2. STERIJINO POZORJE, Novi Sad;
3. JOAKIM INTERFEST, Kragujevac;
4. BITEF, Beograd;
5. BEMUS, Beograd;
6. Međunarodni festival dokumentarnog dugometražnog i kratkog filma, Beograd;
7. OKTOBARSKI SALON, Beograd;
8. Festival evropskog filma PALIĆ, Palić;
9. Međunarodni festival pozorišta za decu SUBOTICA, Subotica;
10. Međunarodno takmičenje muzičke omladine, Beograd;
11. MOKRANJČEVI DANI, Negotin;
12. VUKOV SABOR, Tršić;
13. BEOGRADSKI FESTIVAL IGRE, Beograd;
14. GITAR ART FESTIVAL, Beograd;
15. NOMUS, Novi Sad;
16. NIŠVIL, džez festival u Nišu;
17. FEST, Beograd;
18. CINEMA CITY internacionalni filmski festival, Novi Sad;
19. ZLATNI PUŽ internacionalni dečiji festival animiranog filma, Vranje;
20. Međunarodni filmski i muzički festival KUSTENDORF, Mokra Gora;
21. Festival glumačkih ostvarenja, Niš;
22. Festival filmskog scenarija, Vrnjačka Banja;
23. Međunarodni sajam knjiga u Beogradu, Beograd;
24. Otvaranje nove stalne postavke Narodnog muzeja u Beogradu;

25. Međunarodni festival arheološkog filma;
26. Međunarodni festival etnološkog film;
27. Međunarodni festival nitratnog filma;
28. Program Gradovi u fokusu;
29. Bijenale arhitekture u Veneciji.

Ovo sužavanje liste, tako da se među događajima iz kulture sada mogu naći samo oni koji imaju izrazito komercijalne karakteristike, predstavlja dodatnu potvrdu da naziv „događaj od nacionalnog značaja“ u stvari predstavlja „događaj od komercijalnog značaja“.

Primena propisa

CINS-ovo istraživanje je pokazalo da se RTS obraćala REM radi dobijanja odobrenja da emituje 9 minuta reklama unutar punog časa za vreme popularnih domaćih serija. U nekim slučajevima su REM, odnosno ranija RRA, takvo odobrenje davali, a u drugim slučajevima ne. Zajedničko za sve ove odluke jeste to da im nedostaje pravni osnov, a u mnogim slučajevima i obrazloženje.

Ovo je jedan od tipičnih primera odluke Saveta REM koja je doneta na sednici ovog tela:

„10.Разматрање захтева ЈМУ РТС да се током приказивања ТВ серије „Војна академија“ омогући емитовање блокова огласних порука у трајању од девет минута у сатуи доношење одлуке;Након спроведене дискусије,заменикпредседникаСавета је предложио, а чланови Савета једногласно донели

О Д Л У К У

Усваја се захтев ЈМУ РТС да се током приказивања ТВ серије „Војна академија“омогући емитовање блокова огласних порука у трајању од девет минута у сату.“

Ova odluka je objavljena u okviru zapisnika sa sednice Saveta REM.

<http://rem.rs/uploads/files/Zapisnici/ZAPISNIK%20182.%20redovna%20sednica%20Saveta%20RRA%20odr%C5%BEana%2027.02.2017.%20godine.pdf>

Kako ni jedan propis Republike Srbije ne daje mogućnost da javni medijski servis emituje reklame u uvećanom trajanju po odobrenju REM, to je **praksa davanja takvih odobrenja i emitovanja reklama na osnovu odobrenja, u potpunosti nezakonita.**

S druge strane, u pogledu primene pravila o emitovanju reklama u uvećanom trajanju tokom sportskih događaja i dva muzička festivala, nikakva odluka REM nije ni bila potrebna.

Glavni zaključci

Propisi Republike Srbije u pogledu razloga iz kojih se neki događaj smatra događajem od nacionalnog značaja i emitovanje reklama u dužem trajanju u okviru prenosa tih događaja su duboko nelogični.

Omogućavanje javnom medijskom servisu da kroz reklame unutar svojih visoko komercijalnih sadržaja ostvari dodatnu zaradu samo je delimično uređeno, kada je reč o sportskim događajima i dva muzička festivala.

S druge strane, dodatno korišćenje komercijalnog potencijala TV serija, godinama se odvija kroz nezakonitu praksu davanja odobrenja od strane Regulatornog tela za elektronske medije (ranije RRA), koje za to nije ovlašćeno.

Postoji potreba da se preispitaju postojeće odredbe Zakona o oglašavanju i Zakona o elektronskim medijima, kako bi se formulisalo dosledno rešenje u pogledu identifikacije ključnih događaja, kao i prava na oglašavanje na javnom medijskom servisu. Takođe, postoji potreba za preciziranjem pravila o utvrđivanju liste događaja, naročito u pogledu ocene ispunjenosti kriterijuma i načina odlučivanja Regulatora.