



**Organization for Security and Co-operation in Europe
The Representative on Freedom of the Media**

Council of Europe
European Commission



Conseil de l'Europe
Commission européenne

ATCM (2004) 7

U suradnji s Ministarstvom kulture Republike Hrvatske

**Stručna misija u svezi s izmjenama i dopunama Zakona o Hrvatskoj radioteleviziji,
Zakona o elektroničkim medijima i Zakona o medijima**

Zagreb, 26.-27. veljače 2004.

**IZVJEŠĆE MISIJE
(2. ožujka 2004.)**

* * *

Stručni posjet organiziran je u okviru Pakta o stabilnosti za jugoistočnu Europu

Skupina europskih stručnjaka za medije sastala se s dužnosnicima hrvatske Vlade, zakonodavcima i predstavnicima civilnog društva u Zagrebu, 26.-27. veljače 2004. godine. Misija, osmišljena na zahtjev hrvatske Vlade, zajednički je organizirana od strane Vijeća Europe (VE), Europske komisije (EK) i Organizacije za europsku sigurnost i suradnju (OESS). Program misije nalazi se u dodatku 1.

U Zagreb su doputovali sljedeći stručnjaci:

- Prof. Sandra Bašić-Hrvatini, Fakultet društvenih znanosti Sveučilišta u Ljubljani, te predsjednica slovenskog Vijeća za radioteleviziju,
- Dr. Karol Jakubowicz, savjetnik predsjednika državnog vijeća za radioteleviziju Poljske, potpredsjednik Upravnog odbora za masovne medije Vijeća Europe,
- G. Gavin Millar, QC, odvjetnik, London.

Stručnjake su pratili Dr. Mario Oetheimer, savjetnik za program Odjela za medije Ravnateljstva za ljudska prava Vijeća Europe, Dr. Martin Mayer, savjetnik za politička pitanja Izaslanstva Europske komisije u Republici Hrvatskoj te g. Alessandro Fracassetti, voditelj Ureda za medije i odnosa s javnošću Misije OESS-a u Republici Hrvatskoj. Određenom broju sastanaka nazočio je veleposlanik Peter Semneby, voditelj Misije OESS-a u Republici Hrvatskoj i gđa. Snežana Đokić-Marković, savjetnica za pravna pitanja Izaslanstva Europske komisije u Republici Hrvatskoj.

Svrha posjeta bila je razmatranje četiri hrvatska zakona koji se odnose na medije: Zakona o Hrvatskoj radioteleviziji, Zakona o elektroničkim medijima, Zakona o medijima i odredaba Kaznenog zakona o kaznenim djelima protiv časti i ugleda (poglavlje 15. Kaznenog zakona). Zakon o telekomunikacijama također je spomenut tijekom rasprava.

Ovaj dokument rezimira sadržaj rasprava održanih tijekom posjeta stručne misije. On ni na koji način ne obuhvaća cjelovite opaske izražene tijekom rasprava.

Osnova za misiju

Ubrzo nakon parlamentarnih izbora, novoimenovana hrvatska Vlada izrazila je namjeru za izmjenom i dopunom **Zakona o Hrvatskoj radioteleviziji** (u daljem tekstu: Zakon o HRT-u) kako bi se u potpunosti uključile stručne preporuke izražene tijekom pripreme nacrtu zakona o HRT-u krajem 2002, te početkom 2003. Donošenje Vladinih izmjena i dopuna planirano je za kraj ožujka 2004. godine.

Slijedom odluke Ustavnog suda o ukidanju **Zakona o medijima**, hrvatska bi Vlada trebala donijeti novi Zakon o medijima do 30. travnja 2004. godine.

Ustavni je sud također ukinuo izmjene i dopune **Kaznenog zakona** iz srpnja 2003. godine, koje su se, među ostalim, odnosile na poglavlje 15. Kaznenog zakona, a Ministarstvo pravosuđa trenutno radi na novom nacrtu Kaznenog zakona.

Smatra se kako je po nekoliko osnova **Zakon o elektroničkim medijima** u suprotnosti s relevantnim europskim standardima i kako ne uključuje u potpunosti Europsku konvenciju o prekograničnoj televiziji, u kojoj je Hrvatska jedna od strana.

U tom je smislu hrvatska Vlada od stručnjaka zatražila analizu tih dijelova zakonskih propisa, kako bi predložili moguće izmjene i dopune koje bi osigurale njihov puni sklad s europskim standardima.

Zakon o HRT-u

Stručnjaci su radili na preliminarnom nacrtu zakona koji bi trebao činiti osnovu novog Zakona o HRT-u koji Vlada želi usvojiti do kraja ožujka 2004. godine. Stručnjaci nisu dobili engleski prijevod toga dokumenta, međutim, opis i usmeni prijevod izmjena i dopuna predloženih od strane sastavljača nacrta omogućio je stručnjacima davanje općih opaski o reformi.

Opće primjedbe

Naglašeno je kako je nakon 11 preinaka Zakona o HRT-u od početka devedesetih, HRT-u potrebna stabilnost kako bi funkcionirao u sve konkurentnijem okruženju. Zbog toga predložene promjene ne bi trebale ići na štetu razvoja HRT-a te bi trebalo, koliko je god moguće, izbjeći ometanje rada HRT-a. U isto vrijeme, stručnjaci su pozdravili Vladinu riješenost za dalje usklađivanje Zakona s prihvaćenim europskim standardima. U tom je kontekstu reforma trebala uzeti u obzir činjenicu kako je provedba Zakona o HRT-u iz 2003. godine tek nedavno započela nakon imenovanja Vijeća HRT-a u studenom 2003. godine. Vijeće je započelo s radom te će u propisanom roku izabrati ravnatelja kao i rukovodeće osoblje HRT-a. U isto su se vrijeme kroz dugotrajne parlamentarne pregovore o imenovanju članova Vijeća HRT-a pokazali nedostaci postojećeg Zakona.

Izražen je osvrt na činjenicu kako je Vladina namjera da promijeni Zakon o HRT-u do kraja ožujka 2004. godine povezana s dovršetkom avisa o pristupanju Hrvatske Europskoj uniji. Međutim, jasno je rečeno kako, unatoč tome što se reforma Zakona o HRT-u očekuje, Europska komisija ne očekuje službeno usvajanje ovog konkretnog Zakona do kraja ožujka.

Izabrani prijedlozi stručnjaka

- **o pravima osnivača:** u odnosu na prijašnje komentare, naglašeno je kako sadašnji nacrt ne osigurava u potpunosti neovisnost HRT-a, niti sprečava uplitanje u njegov rad. Sastavljačima nacrta predloženo je da preformuliraju sadašnje članke koji se odnose na ili su pod utjecajem ovog koncepta.¹
- **o imenovanju i razrješenju članova Vijeća HRT-a:** predloženi novi postupak generalno je pozdravljen (tj. samo predstavnici civilnog društva imenuju članove Vijeća). Međutim, postupak bi trebalo poboljšati i detaljnije razraditi kako bi se izbjegao bilo kakav nedopušten zastoj u postupku ili politički motivirano uplitanje.
- **o ovlastima Vijeća HRT-a:** zamijećeno je kako Vijeće HRT-a nije kompetentno obavljati nekoliko ovlasti koje bi mu trebale biti dodijeljene. Sastavljači nacrta bi stoga trebali ponovno razmotriti podjelu zadaća između Sabora, Vijeća za elektroničke medije i Vijeća HRT-a.

¹ Vidjeti detaljnije, analizu i komentare K. Jakubowicza iz studenog 2002. i veljače 2003. godine, Spis OEES – Predstavnik za slobodu medija.

Preporuke

1. **Sastavljačima treba dati vremena za pripremu izmjena i dopuna Zakona o HRT-u.** U onoj mjeri u kojoj je to moguće, reformu ovoga Zakona ne bi trebalo provesti po ubrzanom postupku. To bi omogućilo daljnje konzultacije o reformi Zakona o HRT-u kako unutar Hrvatske tako i sa stručnjacima. Nakon primitka revidiranog nacрта na engleskom jeziku, eksperti će moći pružiti dodatne pisane komentare.
2. Kako bi se osigurala stabilnost i pravna izvjesnost potrebna HRT-u, **postojeće Vijeće HRT-a trebalo bi nastaviti** s izborom ravnatelja i visokog rukovodstva. Usvajanje novog Zakona o HRT-u ne bi trebalo prekinuti njihove mandate. Novi postupak imenovanja trebao bi utjecati na članove Vijeća tek na kraju njihovog postojećeg mandata (članak 21. Zakona o HRT-u iz 2003. godine), s izuzetkom 11. člana sadašnjeg Vijeća HRT-a, čiji bi se izbor trebao provesti sukladno postupku u postojećem Zakonu. Trebalo bi sastaviti posebne **prijelazne odredbe** kako bi se omogućilo da prijelaz sa sastava postojećeg Vijeća HRT-a na novo Vijeće HRT-a, kojeg tek treba imenovati, prođe bez poteškoća. Ovim bi se izbjegla predodžba kako je nova Vlada ove promjene napravila iz političkih razloga.

Zakon o elektroničkim medijima

Nakon usvajanja u srpnju 2003. godine, **ovaj su zakon kritizirali** zbog dva najvažnija razloga: prvo, zbog postupka imenovanja članova Vijeća za elektroničke medije (nije sukladan europskim standardima na ovom području) i drugo, zbog izostavljanja određenih odredbi Europske konvencije o prekograničnoj televiziji, koje je Hrvatska potpisnica.

Osim ova dva važna nedostatka, **stručnjaci su izrazili zabrinutost i u svezi s cjelokupnim funkcioniranjem budućeg Vijeća za elektroničke medije.** Stoga bi postojeći zakon trebalo izmijeniti kako bi se osigurala potrebna financijska i administrativna sredstva koja bi Vijeću trebala biti dostupna. Nadalje, postojeći Zakon ne osigurava Vijeću dostatne ovlasti kako bi ono obavljalo svoje zadaće. To je posebice točno u odnosu na praćenje rada nakladnika.

K tomu, odnosi između **Agencije za telekomunikacije** (osnovane prema Zakonu o telekomunikacijama) i Vijeća nisu jasno definirani i mogu dovesti do zastoja u radu oba tijela. **Stoga je potrebna hitna reforma na ovom području.** Ova bitna reforma utjecati će i na postojeći Zakon o telekomunikacijama.

Konačno, sastavljači bi trebali razmotriti **Glavu 5. o zaštiti pluralizma i raznolikosti elektroničkih medija.** U dogledno bi vrijeme trebalo provesti detaljno istraživanje hrvatskog medijskog tržišta kako bi se razvio instrument koji bi doveo do usvajanja mjera protiv koncentracija na području medija, kako bi se jamčio medijski pluralizam i medijska raznolikost. Ovo bi istraživanje imalo utjecaj i na relevantne članke u Zakonu o medijima (vidjeti u daljem tekstu).

Preporuke

1. **Trebalo bi pokrenuti važnu političku inicijativu kako bi se promovirala brza reforma ovog zakonskog propisa.** Ovu bi reformu trebalo provesti što prije kako bi se osiguralo stabilno okruženje na području elektroničkih medija u Hrvatskoj. Zajedničko je mišljenje kako postojeći Zakon niti bi osigurao siguran pravni okvir za nakladnike elektroničkih medija, niti bi omogućio funkcioniranje jakog i neovisnog regulatora elektroničkih medija. Stoga bi bilo bespredmetno imenovati Vijeće za elektroničke medije prema postojećem Zakonu. U tom kontekstu, hrvatska bi Vlada trebala razmotriti reformu ovog Zakona kao **pitanje od visokog prioriteta.**
2. Članak 74. Zakona o elektroničkim medijima trebao bi se primjenjivati kako bi se **Vijeću za radio i televiziju** omogućilo obavljanje njegovih zadaća, što je više moguće, do usvajanja novog Zakona o elektroničkim medijima.
3. Sastavljači bi trebali u potpunosti **uskладiti revidirani Zakon s Europskom konvencijom o prekograničnoj televiziji.**
4. Novom Vijeću za elektroničke medije trebalo bi osigurati dostatna **sredstva i administrativnu podršku** kako bi mu se omogućilo uredno obavljanje zadaća. Vlada bi trebala odrediti poseban fond za prvu godinu od osnutka Vijeća za elektroničke medije kako bi osigurala brz početak njegova rada. K tomu, Vijeću za elektroničke medije trebalo bi dodijeliti ovlasti za donošenje **sekundarnih propisa.**
5. Sastavljači bi trebali promovirati završetak **temeljitog istraživanja hrvatskog medijskom tržištu** kako bi se razvile mjere protiv koncentracije prilagođene postojećoj situaciji.

Zakon o medijima

Tijekom pisanja revidiranog Zakona o medijima, sastavljači bi trebali u potpunosti uzeti u obzir članak 10. Europske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: ECHR) kao i ostale relevantne Preporuke koje je usvojio Odbor ministara Vijeća Europe. Članak 10. ECHR-a i pravna praksa Europskog suda za ljudska prava trebali bi se koristiti kao opće polazište u procjeni mogu li se članci Zakona o medijima smatrati kompatibilnima s europskim standardima.

Uzimajući u obzir spremnost hrvatskih vlasti za reformom Zakon o medijima do 30. travnja 2004. godine i komentare predstavnika stručnih organizacija tijekom njihovog posjeta, stručnjaci su predložili da sastavljači uzmu u obzir najnovije komentare koje su stručnjaci napravili dok je Zakon o medijima bio u fazi nacrt². Jasna upućivanja i na članak 10. ECHR-a i na prethodne komentare trebala bi omogućiti sastavljačima usklađivanje budućeg Zakona o medijima s prihvaćenim europskim standardima.

² Vidjeti J. Pegado Liz i G. Millar, Dodatni komentari na nacrt Zakona o medijima Republike Hrvatske, spis ATCM (2003) 020 od 27. kolovoza 2003. godine, dostupni na www.coe.int/media

K tomu, gore spomenuto istraživanje hrvatskog medijskog tržišta trebalo bi sastavljačima pružiti odgovarajuća rješenja za pitanje medijske koncentracije te promicanja medijskog pluralizma u Hrvatskoj.

Preporuke

1. Tijekom rada na nacrtu, članak 10. ECHR-a i predmetna pravna praksa trebali bi poslužiti kao smjernice kako bi se definirao nacrt zakonskog propisa koji je u skladu i s europskim standardima i prilagođen postojećoj medijskoj situaciji u Hrvatskoj. Stručnjaci mogu sastavljačima pružiti dodatnu tehničku pomoć u pisanom obliku.

2. Članke koji se odnose na promicanje pluralizma u medijima trebalo bi izraditi na osnovi temeljitog istraživanja hrvatskoga medijskog tržišta.

Kaznena zaštita časti i ugleda

U studenome 2003. godine, Ustavni je sud zbog proceduralnih razloga ukinuo izmjene Kaznenoga zakona koje je Sabor usvojio u srpnju 2003. godine. Kao posljedica toga, trenutno se u Ministarstvu pravosuđa raspravlja o novim izmjenama i dopunama Kaznenoga zakona. Predstavnica Ministarstva nije bila u mogućnosti precizno pojasniti stručnjacima hoće li kleveta biti pokrivena Kaznenim zakonom ili ne.

Stručnjaci su podsjetili na «deprimirajući učinak» koji ovi članci, čak iako se rijetko primjenjuju, imaju na svakodnevni rad medijskih profesionalaca. Ponudili su dodatnu pomoć Ministarstvu pravosuđa kako bi se analizirala i komentirala sveukupna zaštita ugleda i časti u hrvatskome pravnom sustavu.

Preporuke

- Iskoristiti prigodu ukazanu potrebom ponovnoga podnošenja Kaznenoga zakona Saboru, kako bi se uklonile odredbe koje kriminaliziraju klevetu.

Dodatak I.**PROGRAM****26. veljače 2004. godine****Sastanci sa sastavljačima nacрта, Ministarstvo kulture** (Runjaninova 2, Zagreb)

Sudionici:

- Ministar Božo Biškupić, Ministar kulture
- Peter Semneby, voditelj Misije OEES-a u Republici Hrvatskoj
- Jadran Antolović, Ministarstvo kulture, državni tajnik, te stručnjaci
- Vesna Alaburić, članica Radne skupine za izradu Zakona o HRT-u
- Ivan Zvonimir Čičak, član Radne skupine za izradu Zakona o HRT-u
- Predstavnica Ministarstva pravosuđa
- Mario Oetheimer, Odjel za medije Vijeća Europe
- Karol Jakubowicz, stručnjak
- Gavin Millar, stručnjak
- Sandra Bašić Hrvatinić, stručnjak
- Martin Mayer i Snežana Đokić, Izaslanstvo Europske komisije u Republici Hrvatskoj
- Alessandro Fracassetti, voditelj Ureda za medije i odnose s javnošću, Misija OEES-a u Republici Hrvatskoj
- Prevoditelji, Misija OEES-a u Republici Hrvatskoj

09:00

Uvodne izjave

Ministar Božo Biškupić, Ministar kulture
 Veleposlanik Peter Semneby, voditelj Misije OEES-a u Republici Hrvatskoj
 Dr. Mario Oetheimer, Odjel za medije Vijeća Europe
 Dr. Martin Mayer, djelatnik za politička pitanja, Izaslanstvo Europske komisije u Republici Hrvatskoj

1. SASTANAK**Zakon o Hrvatskoj radioteleviziji (HRT)**

09:30

Predstavljanje izmjena i dopuna / reforme

HRT-u

Predstavnik(ci) hrvatske Radne skupine za izradu Zakona o

10:00

Komentari stručnjaka Vijeća Europe

Uključujući i komentare o neovisnosti Programskog vijeća

10:30

Stanka

10:45

Razmjena informacija, rasprava i analiza izmjena i dopuna

12:00

Ručak: u organizaciji hrvatskog Ministarstva kulture

2. SASTANAK**Zakon o elektroničkim medijima**

Nazočan je i predstavnik Udruge lokalnih i privatnih radio postaja

13:30 **Predstavljanje izmjena i dopuna / reforme**
Predstavnik(ci) hrvatskog Ministarstva kulture

14:00 Komentari stručnjaka Vijeća Europe
Uključujući i komentare o provedbi Europske konvencije o prekograničnoj televiziji te o neovisnosti regulatornog tijela za elektroničke medije

14:40 Razmjena informacija, rasprava i analiza izmjena i dopuna

15:30 Stanka

3. SASTANAK **Zakon o medijima i relevantni aspekti Kaznenoga zakona**
Nazočan je i predstavnik(ci) Hrvatskog novinarskog društva

15:45 **Predstavljanje izmjena i dopuna / reforme**
Predstavnik(ci) hrvatskog Ministarstva kulture

16:00 Komentari stručnjaka Vijeća Europe
Uključujući i komentare o udovoljavanju odredbama članka 10. Europske konvencije o ljudskim pravima te jamstvima medijskoga pluralizma i reguliranju medijske koncentracije

16:30 Razmjena iskustava/informacija, praktična pitanja

17:45 Kraj sastanka

20:00 Večera čiji je domaćin veleposlanik Peter Semneby, voditelj Misije OESS-a u Republici Hrvatskoj, sa stručnjacima, članovima Radne skupine, predstavnicima Ministarstva kulture, Ministarstva za europske integracije i Sabora

27. veljače 2004. godine

08:30 Sastanak s predstavnicima saborskih odbora (zgrada Sabora)
Sudionici:
- Željka Antunović, predsjednica saborskog Odbora informiranje, informatizaciju i medije (SDP)
- Vladimir Kurečić, predstavnik Odbora za europske integracije (HDZ)

10:30 Sastanak s odabranim medijskim profesionalcima [u prostorijama Misije OESS-a]
Sudionici:
- Ravnatelj HRT-a, Mirko Galić
- Predsjednik Vijeća HRT-a, Zdenko Ljevak

- Dopredsjednik Hrvatskoga novinarskog društva (HND),
Zdenko Duka
- Predstavnik Hrvatskoga helsinškog odbora, Vijeća za medije,
Omer Rak
- Nacionalni koordinator za medije Pakta o stabilnosti za
jugoistočnu Europu, Davor Glavaš.