



**Organizacija za europsku sigurnost i suradnju  
Predstavnik za slobodu medija**

**KRATKA ANALIZA I KOMENTARI  
O  
NACRTU ZAKONA O HRVATSKOJ RADIO-TELEVIZIJI (2002.)  
HRVATSKE VLADE  
(zaprimljenom 11. prosinca 2002.)**

autor  
Karol Jakubowicz

14. prosinca 2002.

**Dr. sc. Karol Jakubowicz je potpredsjednik Upravnog odbora za masovne medije  
Vijeca Europe; savjetnik predsjednika Nacionalnog Vijeca za radio i televiziju Poljske;  
voditelj Ureda za strateškog planiranja i razvoja Poljske televizije**

## UVOD

Slijedom analize nacrtu Zakona o Hrvatskoj radioteleviziji, koju sam izradio u studenom 2002. godine, iz Ureda OEES-a u Zagrebu primio sam 11. prosinca 2002. g. engleski prijevod sljedeće verzije nacrtu.

Iako mi nije formalno povjerena zadaca stručne analize novoga nacrtu, odlucio sam napisati kratku analizu i komentare s nadom da će oni poslužiti u daljnjoj raspravi o ovom nacrtu, te ih napisati na način koji će spriječiti bilo kakvo krivo tumačenje ili predstavljanje moje ocjene.

Kako je prethodno naznaceno, Hrvatskoj je prije svega potreban Zakon o elektronskim medijima koji bi trebao:

- omogućiti demokratsku organizaciju radiotelevizijskog emitiranja u Hrvatskoj;
- unijeti odredbe Europske konvencije o prekograničnoj televiziji u hrvatski zakon;
- postići zadovoljavajuću razinu usklađenosti s direktivom EU-a «O televiziji bez granica» i ostalim propisima EU-a;
- stvoriti zakonske pretpostavke za uvođenje digitalnog zemaljskog emitiranja u Hrvatskoj.

Ovo je neophodan uvjet koji Hrvatska mora ispuniti u svrhu napredovanja u svojim težnjama prema Europi.

Javni elektronički mediji nužan su element demokratske organizacije radiotelevizijskog emitiranja. Cini se kako je namjera u prethodnom nacrtu bila pokretanje sata unazad u svezi s tim pitanjem. Cini se kako sadašnji nacrt nudi više nade. U usporedbi, on predstavlja znatan napredak. Uz daljnje napore, Hrvatska bi mogla stati na kraj dugoj povijesti stvaranja javnih elektroničkih medija na papiru, dok se u stvarnosti održava sustav cvrste i izravne političke i državne kontrole nad naoko «neovisnom» i «javnom» Hrvatskom radio-televizijom.

Komentari navedeni u daljnjem tekstu nadopunjuju velik broj komentara i preporuka formuliranih u prethodnoj Analizi i komentarima, te bi ih uz njih trebalo razmatrati.

Javni elektronički mediji ne stvaraju se samo zakonom. Poštivanje njihove neovisnosti u velikoj mjeri ovisi o općoj političkoj kulturi i o ograničenjima koja provode moćne elite s jedne strane, te o izvanstranaštvu, nepristranosti i posvećenosti služenju javnosti od strane rukovodstva i osoblja HRT-a. Jedno je preduvjet drugome.

Provedbom preporuka sadržanih u daljnjem tekstu, ako do nje dode, započet će stvaranje tek nužnih zakonskih i upravnih uvjeta za stvaranje pravih javnih elektroničkih medija u Hrvatskoj.

## **I. ODNOSI HRT-a S HRVATSKIM SABOROM**

Uloga Hrvatskog sabora opisana je u nacrtu zakona kako slijedi:

1.

Hrvatski sabor imenuje (na temelju javnog poziva) i razrješuje članove Vijeca HRT-a natpolovicnom većinom glasova (cl. 18., 20.<sup>1</sup>).

### **KOMENTAR**

Kako je zabilježeno u Analizi i komentarima na prethodnu verziju ovog nacrta, sadašnji bi sustav imenovanja Vijeca HRT-a trebalo zadržati. Cl. 18. govori o «javnom pozivu», ali ga opisuje na takav način da Sabor ima sasvim odriježene ruke u izboru i imenovanju članova Vijeca HRT-a, poništavajući tako demokratska postignuća ostvarena prema zakonu koji je trenutno na snazi.

Zakon bi mogao omogućiti rješenje prema kojemu Sabor formalno imenuje pojedince predložene (odredene) od strane organizacija civilnog društva prema sadašnjem postupku. U ovom rješenju uloga Sabora ne bi bila određivanje sastava Vijeca HRT-a, već stavljanje pečata odobrenja na sastav određen od strane civilnog društva, jacajući na taj način status Vijeca. To ne bi trebalo podrazumijevati bilo kakvu podređenost Vijeca ili bilo kakav nadzor nad Vijecom od strane Sabora.

Tako bi se moglo spojiti članak 17. zakona koji je sada na snazi i članak 18. trenutnog nacrta na, manje ili više, sljedeći način:

### **PREPORUKA**

Sustav imenovanja Vijeca HRT-a mogao bi biti sljedeći:

#### Clanak 18.

1. Članove Vijeca HRT-a imenuje i razrješuje dužnosti Hrvatski sabor.
2. Samo državljani Republike Hrvatske koji predstavljaju različite skupine u Hrvatskom društvu (mladi, umirovljenici, poslodavci, radnički sindikati, nacionalne manjine, vjerske zajednice, sveučilišta, udruge civilnog društva i ostali) mogu biti imenovani članovima Vijeca.
3. Članovi Vijeca trebale bi biti javno poznate osobe koje su se istakle u javnom životu zalaganjem za poštivanje demokratskih načela i vladavine prava, izgradnju i unapređenje najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske, razvoj civilnog društva, obranu ljudskih prava i sloboda i zaštitu slobode izražavanja.
4. Prema članku 21. i cl. ... (vidjeti niže – **K. J.**), sljedeće organizacije odredit će svaka po

<sup>1</sup> Zbog pogreške u brojevima članaka, u stvarnosti je to članak 19.

jednu osobu za članstvo u Vijeću HRT-a:

- Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti,
- Zajednica Sveučilišta,
- Matica hrvatska,
- Matica hrvatskih iseljenika,
- Društvo hrvatskih književnika,
- Hrvatsko novinarsko društvo,
- Hrvatski olimpijski odbor,
- nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj,
- Katolička crkva u Republici Hrvatskoj,
- ostale vjerske zajednice u Republici Hrvatskoj,
- sindikalne udruge,
- udruge poslodavaca,
- filmske profesionalne udruge,
- dramske profesionalne udruge,
- likovne profesionalne udruge,
- glazbene profesionalne udruge,
- udruge iz Domovinskog rata,
- umirovljeničke udruge,
- civilne i ekološke inicijative,
- udruge potrošača,
- udruge mladih,
- seljačke udruge.

5. Gore navedene udruge imenuju svoje predstavnike u Vijeće HRT-a po postupku propisanom zakonom i njihovim statutima za izbor članova svojih upravljačkih tijela.

6. Prema članku 21. i članku... **[vidjeti niže – K. J.]**, tri osobe iz redova uglednih vanstranackih javnih djelatnika imenuju u Vijeće HRT-a Predsjednik Hrvatskoga sabora, uz prethodno pribavljeno mišljenje od nadležnog radnog tijela Zastupničkog doma, zatim Predsjednik Vlade te Predsjednik Republike Hrvatske.

7. Vijeće HRT-a pokreće postupak imenovanja članova Vijeća HRT-a putem javnog poziva koji se objavljuje najmanje tri mjeseca prije isteka mandata [članova Vijeća], sastavlja popis osoba imenovanih od strane udruga navedenih u stavku 4. te od strane dužnosnika navedenih u stavku 6. te ga prosljeđuje Predsjedniku Hrvatskoga sabora.

8. Hrvatski sabor tada imenuje sve predložene osobe članovima Vijeća HRT-a običnom većinom glasova. Ukoliko prijedlog ne prođe, nov popis imenovanih osoba mora se predstaviti Hrvatskome saboru prema odredbama stavaka 4.-6.

9. Novi članovi Vijeća HRT-a moraju se imenovati prije isteka mandata članova Vijeća HRT-a iz prethodnoga saziva.

10. Zastupnici u Hrvatskom saboru i drugi državni dužnosnici ne mogu biti imenovani članovima Vijeća HRT-a prema odredbama stavka 1. ovoga članka.

11. Djelatnici HRT-a ne mogu biti imenovani članovima Vijeća HRT-a.

12. Sljedeće osobe ne mogu biti imenovane članovima Vijeća HRT-a: osobe koje su u radnom odnosu ili obavljaju poslove u konkurentskim tvrtkama, odnosno tvrtkama koje obavljaju djelatnost radijskog i televizijskog emitiranja, članovi njihovih uprava ili nadzornih odbora, te osobe koje obavljaju djelatnosti zbog kojih bi moglo doći do sukoba interesa.

Ne bi trebala postojati odredba o razrješenju članova Vijeća HRT-a1, odnosno, to bi trebalo navesti tek kao posljednju mogućnost.

#### PREPORUKA

U članku 20., stavku 2., drugu rečenicu treba promijeniti tako da glasi: «odluku o prestanku mandata [članova Vijeća] Hrvatski sabor donosi dvotrecinskom većinom glasova.»

Zbog odredbe članka 21. u važećem nacrtu, prema kojoj mandat svih članova Vijeća HRT-a ne počinje u isto vrijeme, poglavlje «Prijelazne i završne odredbe» trebalo bi sadržavati novi članak (to je članak za koji je ostavljeno mjesto u članku 18., stavcima 4. i 6. iznad), kojim se određuje koji se članovi prvoga saziva Vijeća HRT-a biraju na razdoblje od 2 godine, kako bi sustav mogao funkcionirati. Zbog toga predlažemo da članak 18., stavak 4. započne riječima: «Prema članku 21. i članku...», s obzirom na to da neće sve udruge i dužnosnici svaki put nominirati nove članove.

Ukoliko se, kao što je sugerirano u prethodnoj Analizi i komentarima, broj članova Vijeća HRT-a smanji na 21, tada se i popis udruga iz članka 18., stavka 4. treba promijeniti sukladno tome.

2.

Hrvatski sabor zaprima godišnje izvješće od Vijeća HRT-a ili može zatražiti takvo izvješće bilo kada, a u svezi s radom Vijeća HRT-a i provedbom programskih načela i obveza HR-a i HTV-a (članak 19<sup>2</sup>).

#### KOMENTAR

U principu, nema mjesta prigovoru na podnošenje godišnjeg izvješća Saboru od strane Vijeća HRT-a. Međutim, nakon što se prema novom Zakonu o elektronskim medijima ustroji prikladno tijelo koje će regulirati radiotelevizijsko emitiranje, to bi tijelo trebalo nadzirati HRT te bi se tome tijelu trebala upucivati sva takva izvješća. S druge strane, to će tijelo bez sumnje imati obvezu podnošenja godišnjeg izvješća Saboru.

Mogućnost da Sabor u bilo koje vrijeme može zatražiti izvješće od strane Vijeća HRT-a u stvari pruža Saboru nadzornu funkciju nad HRT-om. Ovo se treba promatrati u svezi sa člankom 59. Drugim riječima, ovime se stvara pravna nesigurnost za HRT jer oblici, postupci i posljedice nadzora nad Vijećem HRT-a nisu razrađeni (što ostavlja Saboru značajnu slobodu manevriranja). Stoga, odredbe članka 15. koje se odnose na neovisnost HRT-a u obavljanju svojih zadataka, čine se znatno oslabljenima.

#### PREPORUKA

Izbrisati riječi «ili na zahtjev» iz članka 19., stavak 3.

3.

<sup>1</sup> Poljski Zakon o elektronskim medijima ne pruža takvu mogućnost. Kada se članove Nadzornih odbora Poljskog javnog radija i Poljske javne televizije pokušalo razriješiti dužnosti, Ustavni je sud presudio kako u interesu neovisnosti javnih elektroničkih medija ne bi smjela postojati mogućnost njihova razrješenja.

<sup>2</sup> U stvarnosti, ovo je članak 20.

Hrvatski sabor treba primati zasebno izvješće od Ravnateljstva HRT-a (koje se također šalje Vijecu HRT-a) najmanje jednom godišnje (članak 26.).

#### **KOMENTAR**

Nije jasno zašto bi Sabor trebao primiti još jedno izvješće od strane Ravnateljstva HRT-a. Sabor bi trebao podržati ulogu i važnost Vijeca HRT-a kao najvažnijeg upravljackog i nadzornog tijela HRT-a. Iz nacrtu se jasno vidi namjera da mu se omogući takva uloga, te se to mora podržati. Kako članove Ravnateljstva imenuje Vijeće, oni bi trebali biti odgovorni samo Vijecu.

#### **PREPORUKA**

Izbrisati ovu odredbu.

4.

Hrvatski sabor mora odobriti pokretanje bilo kakvog stečajnog postupka protiv HRT-a (članak 53.).

#### **KOMENTAR**

Zahtjevu da Sabor odobrava stečajni postupak protiv HRT-a ne može se prigovoriti. Ukoliko Sabor odluci da HRT treba ostati, on može poduzeti mjere kojima se pokrivaju svi mogući financijski gubici HRT-a.

5.

Hrvatski sabor mora donijeti odluku u svezi s nadzorom nad zakonitošću rada Vijeca HRT-a (članak 59.).

#### **KOMENTAR**

Uvođenje nadzora Vijeca HRT-a u skladu s odlukom Sabora, uz nadzor zakonitosti rada HRT-a koji provode nadležna ministarstva, označava želju za jakanjem političke kontrole nad HRT-om.

#### **PREPORUKA**

Izbrisati ovu odredbu.

6.

Suglasnost Hrvatskog sabora potrebna je za promjenu «statusa HRT-a ili organizacijske jedinice iz članka 4. (članak 63.).

#### **KOMENTAR**

Odredba članka 64. drugi je oblik slabljenja autonomije Vijeca HRT-a. Prema članku 19., Vijeće donosi Statut HRT-a. Međutim, «promjene» u tome Statutu zahtijevaju prethodnu suglasnost Hrvatskoga sabora. Time se Saboru pruža još jedna mogućnost miješanja u rad HRT-a.

Ova je odredba u svakom slučaju nepotrebna, jer Zakon dovoljno precizno opisuje HRT i njegove organizacijske jedinice, tako da bi bilo kakve stvarne promjene u svakom slučaju zahtijevale promjenu Zakona, odnosno, bile bi podložne saborskom potvrđivanju.

#### **PREPORUKA**

Izbrisati ovu odredbu.

## **II ODNOSI HRT-a I HRVATSKE VLADE**

1.

Prema clanku 5., «Vlada Republike Hrvatske i HRT ugovorom ce urediti medusobna prava i obveze glede programa iz stavka 2. podstavka 4. i 5. ovoga clanka. Ovim ugovorom ne smije se ni u cemu ograniciti primjena programskih nacela na sadržaj tih programa».

#### **PREPORUKA**

Ovome bi trebalo dodati sljedece: «...tih programa ili programsku neovisnost HR-a i HTV-a».

2.

Prema clanku 56., «Vlada Republike Hrvatske uredbom može utvrditi olakšice i oslobadanja od placanja pristojbe uz uvjet da odgovarajuci iznos utvrđenih olakšica i oslobodenja nadoknadi iz državnog proračuna».

#### **KOMENTAR**

Ovome se nema što prigovoriti.

3.

Prema clanku 59., «nadzor nad zakonitošcu rada HRT-a, te njegovih opcih akata, obavljaju nadležna ministarstva ako ovim Zakonom nije drukcije određeno».

Ovaj i drugi oblici potencijalnog Vladinog miješanja u rad HRT-a posljedica su HRT-ovog statusa javne ustanove, što znaci da podliježe Zakonu o ustanovama. Prethodni je nacrt sadržavao clanak 81., u kojemu je stajalo kako «svi odnosi koji nisu uredeni ovim Zakonom, moraju biti podložni odredbama Zakona o ustanovama».

U ovom nacrtu ova je odredba izbrisana, cime se potencijalno utire put sukobu ovog zakona sa Zakonom o ustanovama, ako bi se iste stvari uredile drukcije u ova dva zakona.

#### **PREPORUKE**

Ono što slijedi doslovno je ponavljanje preporuke iz prethodnih Komentara i analize:

Najbolje bi bilo kada bi se pravni status HRT-a mogao promjeniti. Ako to nije moguće, novi Zakon o Hrvatskoj radioteleviziji jasno bi trebao navesti koje odredbe Zakona o ustanovama se ne odnose na HRT. Ovo bi trebalo uključivati, ali ne bi trebalo biti ograničeno na, clanke 8., 36., 38., 44., 54., 57., 64. i 71. Zakona o ustanovama. Bez toga,

sadašnje ponašanje nekih predstavnika političkih ustanova kako „smo mi vlasnici HRT-a, mi je kontroliramo” nece nestati.

### **III. HRT: USTROJ, ORGANIZACIJA I UPRAVLJANJE**

Prema sadašnjem nacrtu HRT se sastoji od tri organizacijske jedinice (HR, HTV, GP HRT-a). Time je ideja o podjeli HRT-a u dvije ili tri javne ustanove spojene u „zajednicu” napuštena. Ovo je odluka koju pozdravljamo.

Predloženi ustroj uprave je sljedeci:

<b>Tijelo ili najviša upravljacka funkcija</b>	<b>Nacin imenovanja, ovlasti</b>
Vijece HRT-a	11 osoba imenovanih od strane Hrvatskog sabora javnim natjecajem
Ravnateljstvo HRT-a	Cine ga glavni ravnatelj HRT-a, ravnatelji HR-a, HTV-a, GP HRT-a, predstavnik Vijeća zaposlenika HRT-a, <u>Upravlja HRT-om</u>
Glavni ravnatelj HRT-a	Imenovan od strane Vijeća dvotrecinskom vecinom, javnim natjecajem, „ <u>rukovodi</u> ” HRT-om
Ravnatelji HR, HTV, GP HRT-a	Imenovani od strane Vijeća HRT-a dvotrecinskom vecinom javnim natjecajem na prijedlog glavnog ravnatelja HRT-a, „ <u>rukovode</u> ” HR-om/HTV-om/GP-om HRT-a
Direktor programa HR-a Direktor programa HTV-a	Imenovan od strane Vijeća javnim natjecajem, na prijedlog odgovornog ravnatelja, isključiva odgovornost za kreiranje programa, predlažu ravnatelju kandidate za urednike pojedinačnih programa na imenovanje
Glavni urednik informativnog programa HR-a Glavni urednik informativnog programa HTV-a	Imenovan od strane Vijeća javnim natjecajem na prijedlog odgovornog ravnatelja, „neovisno vodi i organizira emitiranje informativnog programa”, predlaže ravnatelju kandidate za urednike pojedinačnih programa na imenovanje

Metoda imenovanja Vijeća trebala bi se promjeniti na ranije opisan način. Ono bi trebalo imati prave ovlasti u odlucivanju o strateškim pitanjima kao što to omogućava članak 36. Zakona o ustanovama.

Dva obilježja razlikuju ovaj ustroj od onoga koji je predložen u prošlom nacrtu:

1. Nema Upravnog vijeća izravno imenovanog od strane Hrvatskog sabora ni na celu organizacije ni unutar svake od tri javne ustanove kao što je bilo predloženo u prošlom nacrtu;
2. Nakon imenovanja, Vijeće HRT-a vrši sva ostala važnija imenovanja unutar organizacije.

Oba obilježja dobrodošla su promjena u odnosu na pristup koji je usvojen tijekom nekoliko proteklih godina.



Imenovanje svakog rukovoditelja na položaju na prijedlog njegovog ili njezinog neposrednog pretpostavljenog (npr. ravnatelja HR-a na prijedlog glavnog ravnatelja HRT-a, te direktora programa HR-a na prijedlog ravnatelja HR-a, i konacno urednika pojedinačnih programa HR-a na prijedlog direktora programa HR-a i glavnog urednika informativnog programa.

Ravnatelji HR-a, HTV-a, GP-a HRT-a članovi su ravnateljstva HRT-a, i u mogućnosti su sudjelovati u vođenju cijele organizacije.

Teško je razumjeti razliku između "upravljanja" HRT-om (kako je opisana ovlast ravnateljstva HRT-a), i "rukovođenja" HRT-om, HR-om, HTV-om i GP-om HRT-a kako je opisana ovlast odgovarajućeg ravnatelja i ostalih ravnatelja. Treba se nadati kako ovo ne znači da je ravnateljstvo jedino tijelo koje stvarno upravlja organizacijom a da je uloga različitih ravnatelja podređena ulozi ravnateljstva. U konacnici, ovo bi značilo pretjerane ovlasti za ravnatelja samim tim što nacrt omogućava hijerarhijski ustroj uprave.

#### **PREPORUKA**

Trebalo bi poduzeti sve mjere predostrožnosti kako bi se osiguralo da u vrhu ne postoji prevelika koncentracija ovlasti i vlasti.

Kao što je prethodno navedeno, sustav u kome su rukovoditelji imenovani od strane Vijeća HRT-a "javnim natjecajem" te "na prijedlog" glavnog ravnatelja HRT-a ili jednog od ravnatelja, ostavlja bez odgovora pitanje tko organizira natjecaj. Ako natjecaj organizira samo Vijeće onda nema mjesta za ravnatelja ili ravnateljke da uskoče i "predlože" kandidata kojeg je Vijeće ocijenilo kao pobjednika natjecaja.

#### **PREPORUKA**

Vijeće bi trebalo provoditi javne natjecaje za mjesta ravnatelja i direktora programa HR-a, HTV-a i GP-e HRT-a te ih izravno imenovati.

Nije jasno zašto se nacrtom zakona predlaže otvaranje mjesta urednika vijesti i što se podrazumijeva odredbom u kojoj stoji „neovisno će voditi i organizirati informativni program” na HR-u i HTV-u. Ovo bi doprinjelo podjeli upravljanja kreiranjem programa unutar dvije organizacije, onemogućavajući direktoru programa bilo kakav utjecaj na ključno područje kreiranja programa. Takva se rješenja primjenjuju u nekim organizacijama za emitiranje ali bi jedna od posljedica ove odredbe moglo biti izlaganje glavnih urednika izravnom političkom utjecaju i mješanju izvana. Ovo bi oslabilo a ne osnažilo njegov ili njezin utjecaj te tako oslabilo samostalnost HRT-a.