

Transparentnost vlasništva nad medijima u Bosni i Hercegovini

Autor: Nedim Pobrić

UVOD

Sadržaj informacije je važan konzumentima medija za razumijevanje događaja i pojava na koje se ta informacija odnosi, ali jednako je u tom kontekstu važna potpuna i adekvatna spoznaja o mediju koji prenosi tu informaciju, njegovoj vlasničkoj strukturi te urednicima i novinarima koji kreiraju i distribuiraju informacije. Zbog neadekvatne ili nepostojeće legislative koja regulira to pitanje, konzumentima medijskih sadržaja u BiH se ta mogućnost nerijetko uskraćuje.

Građanima bi morale, ili bi barem trebale biti dostupne informacije o vlasničkoj strukturi medija kako bi znali prepoznati da li iza određenog medija stoje politički, finansijski ili neki drugi interesi te da u skladu sa tom spoznajom obrađuju informacije koje im taj medij prenosi. Nepostojanje zakona koji regulira transparentnost vlasništva nad medijima u BiH otvorilo je prostor egzistiranju medija sa nepoznatom vlasničkom strukturom, što građane onemogućava da adekvatno razumiju sadržaj plasirane informacije te da kritički pristupe konzumaciji određenih medijskih sadržaja. Mediji čija je svrha diskreditiranje članova društva, organizacija ili institucija na temelju netačnih ili neprovjerenih informacija, a koji skrivanjem podataka o vlasničkoj strukturi ne ostavljaju prostor oštećenima za zaštitu prava sudskim putem, su posebna dimenzija zloupotrebe izostanka zakonskog rješenja, kao i povezana nemogućnost zaštite autorskih prava u slučaju „krađe“ autorskog medijskog sadržaja.

Nepostojanje uređenog medijskog tržišta u kontekstu vlasništva nad medijima otvara pitanje kvaliteta medijskog pluralizma, odnosno reguliranja koncentracije medija, te finansiranja medija javnim sredstvima, odnosno postojanje prostora za zloupotrebu budžetskih sredstava finansiranjem medija usko povezanih sa određenim političkim opcijama ili pojedincima. Javni sektor na finansiranje medija, prema procjenama, izdvaja oko 30 miliona KM na godišnjem nivou. Taj se novac nerijetko dijeli potpuno netransparentno i bez utvđenih jasnih kriterija, što ne budi samo sumnju da se takvom kupovinom naklonosti medija utječe na njihovu uređivačku politiku, već i u mogućnost zloupotrebe tih sredstava njihovim transferiranjem medijima sa vlasničkom strukturom direktno povezanom sa odgovornima iz institucija vlasti koje „dijele“ novac.

POSTOJEĆA REGULATIVA

Transparentnost vlasništva nad medijima u BiH samo je djelimično regulirana kroz proces registriranja poslovnih subjekata i organizacija koje su vlasnici medija te kroz postojanje registra Regulatorne agencije za komunikacije BiH o korisnicima dozvola za audiovizualno emitiranje¹, koji ipak ne sadrži informacije o posrednim i povezanim vlasnicima te ne postoji nikakav okvir za praćenje posrednih ili skrivenih vlasnika, porijekla kapitala te povezanim interesima u medijima.

Inicijativu Regulatorne agencije za komunikacije BiH, koja je za cilj imala prikupljanje podataka i objavu registra direktnih i posrednih vlasnika medija, onemogućila je i Agencija za zaštitu ličnih

¹ <https://www.rak.ba/bs-Latn-BA/brdcst-license-holders>

podataka BiH. Regulatorna agencija za komunikacije BiH je, naime, 2017. godine od Agencije za zaštitu ličnih podataka BiH zatražila mišljenje o objavi registra. Odgovor je bio negativan, a takvo mišljenje u Agenciji za zaštitu ličnih podataka BiH temelje na članu 8. Evropske konvencije o ljudskim pravima, koja propisuje mogućnost miješanja države u pravo na privatnost i na obradu ličnih podataka, ali tek ukoliko su stvorena tri preduvjeta, a to su postojanje zakonskog propisa, postojanje legitimnog cilja i nužnosti u demokratskom društvu².

Registrom RAK-a u svakom slučaju ne bi bili obuhvaćeni štampani i online mediji, a nepostojanje adekvatne zakonske regulative se naročito reflektira upravo na tržište online medija, koji nerijetko nisu ni registrirani kao medijski poslovni subjekti.

Zakon o komunikacijama BiH kao predmet svog reguliranja ne tretira štampane i online medije te je, u skladu sa članom 1. stav 2 tog zakonskog rješenja, ograničen isključivo na telekomunikacije, radio, emitiranje (uključujući kablovsku televiziju), i usluge i sredstva koja su s tim u vezi³. Ni entitetski zakoni ne nude adekvatna rješenja vezana za reguliranje ove oblasti, te sadrže odrednice koje ne podrazumijevaju online medije ili su nedovoljno precizne. Jedinstven registar online medija ne postoji, a podaci o medijima, ali samo onima koji su osnovani kao poslovni subjekti, su „razbacani“ na više različitih registara, u ovisnosti o sudskoj instanci na kojoj je izvršena registracija.

Niko ne raspolaže tačnim brojem online medija u BiH, a za veliki broj njih su informacije o vlasničkoj strukturi, načinu finansiranja te uposlenicima potpuna nepoznanica.

Na ukupnom online medijskom tržištu u BiH, oni koji javnosti nude barem osnovne informacije o vlasničkoj strukturi su u manjini u odnosu na one koji ne nude apsolutno nikakve informacije te vrste. Takvi mediji ne samo da nemaju impressume, već skrivaju sve informacije koje bi mogle doprinijeti otkrivanju identiteta vlasnika te stranice. Nerijetko se to radi registriranjem međunarodne domene stranice putem servisa koji za samo nekoliko dolara doplate garantiraju potpunu anonimnost.

Online mediji sa nacionalnom domenom (.ba) nude određenu transparentnost zahvaljujući podacima Univerzitetsko-informatičkog centra koji je zadužen za izdavanje „.ba“ domena. Na njihovoj internet stranici www.nic.ba moguće je utvrditi vlasništvo nad svakom stranicom sa nacionalnom domenom, ali te informacije ipak ne nude detaljan uvid u postojanje posrednih ili povezanih vlasnika.

Posljedice nepostojanja legislative koja regulira pitanje transparentnosti vlasništva ilustruju rezultati istraživanja „Dezinformacije u online sferi – Slučaj BiH“⁴ Udruženja građana „Zašto ne“, čijom je analizom utvrđeno da većina medija koji objavljuju političke dezinformacije spada u kategoriju „anonimnih portala“ (online mediji koji ne objavljuju nikakve informacije o vlasničkoj strukturi i uredništvu“, pri čemu je njihov ukupni broj u uzorku veći od broja svih ostalih tipova medija zajedno.

OBAVEZA NA PUTU KA ČLANSTVU U EVROPSKOJ UNIJI

² Registar medija kao važan doprinos transparentnosti medijskog vlasništva u BiH, Media.ba, 14. august 2018.

<https://media.ba/bs/magazin-novinarstvo/registar-medija-u-bih>

³ <http://legalist.ba/wp-content/uploads/2014/02/Zakon-o-komunikacijama-BiH-nesluzbeni-precisceni-tekst.pdf>

⁴ https://zastone.ba/app/uploads/2019/05/Dezinformacije_u_online_sferi_Slucaj%20BiH_BHS.pdf

Jačanje transparentnosti medijskog vlasništva jedna je od obaveza koju je BiH dužna implementirati u okviru puta ka članstvu u Evropskoj uniji. S tim u vezi se jedno od pitanja iz Upitnika Evropske komisije⁵, koji je BiH uručen 9. decembra 2016. godine, odnosilo upravo na nivo transparentnosti vlasništva nad medijima, postojanje zakonski definiranih propisa koji reguliraju tu oblast i kvalitet njihove primjene u praksi.

- U BiH ne postoji zakonodavni okvir kojim je uređena transparentnost vlasništva nad medijima – glasilo je odgovor kojeg su institucije BiH dostavile Evropskoj komisiji⁶.

Dodaje se da FBiH nema zakonski okvir kojim se osigurava efikasna transparentnost vlasništva nad medijima, ali da je Regulatorna agencija za komunikacije BiH usvojila Pravilo o medijskoj koncentraciji i vlasništvu nad elektronskim i štampanim medijima (Pravilo 21/2003), kojim su, navodi se, jasno definirani kriteriji za sprječavanje koncentracije vlasništva na medijskom tržištu čime se osigurava efikasnija transparentnost vlasništva. U dijelu odgovora koji se odnosi na Republiku Srpsku, ističe se da je javno preduzeće Radiotelevizija Republike Srpske osnovana Odlukom Narodne skupštine Republike Srpske te da se radi o nezavisnom mediju, samostalnom u obavljanju djelatnosti i da ima uredničku nezavisnost i institucionalnu autonomiju.

- Drugi mediji u Republici Srpskoj formiraju se u skladu sa pozitivnim pravnim propisima o registraciji poslovnih subjekata, te se nalaze u Registru poslovnih subjekata Republike Srpske – pojašnjava se u dijelu odgovora koji se odnosi na ovaj bh. entitet.

U Mišljenju Evropske komisije o zahtjevu BiH za članstvo u Evropskoj uniji⁷, koje je objavljeno 29. maja 2019. godine, je, pored političkih i ekonomskih kriterija, Evropska komisija ocijenila i sposobnost preuzimanja obaveza koje proistječu iz članstva u Evropskoj uniji. U tom kontekstu je segment „informacionog društva i medija“ izdvojen među područjima u kojima se BiH nalazi u „ranoj fazi pripremljenosti“.

U pratećem Analitičkom izvještaju⁸, koji je priložen uz Mišljenje o zahtjevu BiH za članstvo u Evropskoj uniji, se ističe upravo odsustvo transparentnosti u pogledu vlasništva nad medijima te utjecaj političkih i poslovnih interesa na uređivačku politiku, što, konstatiraju u Evropskoj komisiji, izaziva zabrinutost kada je u pitanju sposobnost medija da neprestano izvještavaju o političkim događanjima.

U Analitičkom izvještaju se BiH nalaže da mora usvojiti zakon o transparentnosti vlasništva nad medijima i uspostaviti detaljan registar vlasništva nad medijima kako bi se omogućio sistematski uvid u vlasničke strukture, čime bi se spriječio rizik od skrivene koncentracije medija.

5

http://www.dei.gov.ba/dei/direkcija/sektor_strategija/Upitnik/BiHkandidatskistatus/default.aspx?id=22169&langTag=bs-BA

⁶ http://www.dei.gov.ba/dei/direkcija/sektor_strategija/Upitnik/odgovoriupitnik/Archive.aspx?langTag=bs-BA&template_id=120&pageIndex=1

⁷ <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-bosnia-and-herzegovina-opinion.pdf>

⁸ <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-bosnia-and-herzegovina-analytical-report.pdf>

Komitet ministara Vijeća Evrope je 7. marta 2018. godine, na 1.309. sastanku zamjenika ministara, usvojio Preporuku CM/Rec(2018)1⁹, kojom se državama članicama Vijeća Evrope, među kojima je i BiH, nalaže promocija režima transparentnosti vlasništva nad medijima koji osigurava javnu raspoloživost i dostupnost tačnih, ažurnih podataka koji se odnose na neposredno i stvarno vlasništvo nad medijima, kao i na sve ostale interese koji utječu na strateško odlučivanje medija o kojem je riječ ili na njegov uređivački kurs.

- Te informacije su neophodne kako bi regulatorna i druga tijela nadležna za uređivanje medijske sfere mogla da vode regulatorne procese i postupke odlučivanja na osnovu dobre informiranosti. Također, to omogućuje javnosti da analizira i procjenjuje informacije, ideje i mišljenja koje mediji prenose ili emitiraju – navodi se u Preporuci.

Zahtjevi u pogledu medijske transparentnosti, dodaje se, trebaju biti konkretni i sadržavati zahtjev da mediji koji funkcioniraju unutar određene državne jurisdikcije objelodanjuju javnosti informacije o vlasništvu na svojoj internet stranici ili kroz neku drugu publikaciju te da te informacije predoče nezavisnom nacionalnom regulatornom organu ili drugom tijelu kojem je taj posao povjeren, koje je određeno za prikupljanje takvih informacija i njihovo prezentiranje javnosti.

Ističe se da države trebaju donijeti i sprovoditi zakonodavne ili druge podjednako djelotvorne mjere koje bi jasno i precizno utvrdile obaveze medija u pogledu objelodanjivanja ili transparentnosti. Te obaveze mogu da obuhvate slijedeće informacije:

- zakonski naziv datog medija i kontakt podatke;
- ime (imena) neposrednog vlasnika (jednog ili više njih) i kontakt podatke, sa informacijom o procentu u osnivačkom kapitalu koji im omogućuje da ostvaruju utjecaj na funkcioniranje i strateško odlučivanje datog medija; državama se preporučuje da primijene prag od pet posto dioničkog kapitala za potrebe obaveza o objelodanjivanju podataka;
- ime (imena) fizičkih lica koji imaju dioničko vlasništvo i kontakt podatke; stvarno dioničko vlasništvo primjenjuje se na fizička lica koja posjeduju ili kontroliraju dionice datog medija ili u ime kojih se posjeduju te dionice, što im omogućava da indirektno ostvaruju kontrolu ili utjecaj nad funkcioniranjem i strateškim odlučivanjem medija o kojem je riječ;
- informacije o prirodi i obimu dioničkog udjela ili glasačkih prava gore navedenih pravnih i/ili fizičkih lica u drugim medijima, kompanijama koje su u vezi s medijima ili koje se bave oglašavanjem, što bi moglo dovesti do utjecaja na odlučivanje tih kompanija ili (informacije) o mogućim položajima tih lica u političkim strankama;
- ime (imena) lica koja imaju stvarnu uređivačku odgovornost;
- izmjene u aranžmanima koji se odnose na vlasništvo i kontrolu nad medijem o kojem je riječ.

Na izostanak transparentnosti vlasništva nad medijima se upozorava i u Izvještaju o stanju ljudskih prava za 2018. godinu State Departmenta SAD-a¹⁰. U dijelu Izvještaja koji se odnosi na poštivanje građanskih sloboda u BiH se ističe da izostanak transparentnosti „ostaje problem“.

⁹ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680790e13

¹⁰ <https://ba.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/270/2018-Human-Rights-Report-for-Bosnia-and-Herzegovina.pdf>

ISKUSTVA IZ REGIONA I EVROPSKE UNIJE

U kontekstu transparentnosti medijskog vlasništva te postojanja i kvaliteta zakonske regulative koja tretira tu oblast, BiH je u nešto lošijoj poziciji u odnosu na zemlje regiona.

Republika Hrvatska je kroz izmjene Zakona o medijima¹¹ 2011. godine i Zakona o elektroničkim medijima¹² 2012. godine predvidjela obavezu medijima da objavljuju informacije o vlasnicima kao pojedincima, a ne samo podatke o pravnim licima, odnosno kompanijama koje posjeduju medije.

Izdavači su, u skladu sa članom 32. Zakona o medijima Republike Hrvatske, dužni Hrvatskoj gospodarskoj komori do 31. januara svake godine dostaviti podatke o kompaniji i sjedištu, imenu, prezimenu i prebivalištu svih pravnih i fizičkih osoba koje su neposredno ili posredno vlasnici dionica ili udjela u tom pravnom listu sa podatkom o postotku dionica ili udjela.

Svaki je izdavač također dužan do 31. januara svake godine dostaviti Hrvatskoj gospodarskoj komori ovjerene kopije isprava o sticanju dionica ili udjela u toj izdavačkoj kući tokom prethodne godine.

Istu obavezu medijskim organizacijama propisuje i Zakon o elektroničkim medijima Republike Hrvatske, s tim što tražene podatke do 31. januara ove godine trebaju dostavljati Vijeću za elektroničke medije. Ovo zakonsko rješenje tretira i pitanje povezanih osoba, odnosno osoba koje su povezane sa upravljanjem, kapitalom ili na drugi način koji im omogućuje da zajednički oblikuju poslovnu politiku, posluju usklađeno sa namjerom postizanja zajedničkih ciljeva, odnosno tako da jedna osoba ima mogućnost usmjeravati drugi ili na bitan način utjecati na nju u odlučivanju o finansiranju i poslovanju, odnosno odlučivanju o programskoj osnovi medija.

Povezanim osobama smatraju se osobe povezane:

- krvnim srodstvom kao članovi uže porodice (roditelji, djeca, braća i sestre, posvojitelji i posvojenici);
- brakom ili vanbračnom zajednicom;
- po tazbini kao članovi uže porodice bračnog druga;
- kao imatelji ukupnog poslovnog udjela, dionica, odnosno drugih prava na temelju kojih sudjeluju u upravljanju druge osobe najmanje sa 25 posto glasačkih prava;
- na način da kod obje osobe, ista osoba ima ukupni poslovni udjel, dionice odnosno druga prava na temelju kojih učestvuje u upravljanju svake od njih s najmanje 25 posto glasačkih prava;
- marketinškim ili drugim ugovorom, kada kroz tromjesečni ili duži period u jednoj godini ostvaruju više od 30 posto prihoda od oglašavanja;
- kao povezana društva u smislu Zakona o trgovačkim društvima;
- na način da su članovi uprave ili nadzornoga odbora u društvu u kojem obavljaju ovu dužnost i osobe koje se smatraju povezanim s čelnicima uprave ili nadzornog odbora toga društva;

Ustav **Republike Srbije** predviđa da je „svako slobodan da bez odobrenja, na način predviđen zakonom, osniva novine i druga sredstva javnog obavještanja“. Zakon o javnom informiranju i

¹¹ <https://www.zakon.hr/z/38/Zakon-o-medijima>

¹² <https://www.zakon.hr/z/196/Zakon-o-elektroni%C4%8Dkim-medijima>

medijima Republike Srbije¹³ predviđa obavezu objavljivanja impressuma i dostupnosti podataka o medijima za potrebe javnosti. Ukoliko izdavač ne objavi impressum propisanog sadržaja, ili ako ga ne objavi na propisani način, Zakon propisuje kazne od 100.000 do 1.000.000 dinara.

Republika Srbija je relevantnim zakonskim rješenjima stvorila prepostavke za uspostavljanje registra medija te sprječavanje nedozvoljene medijske koncentracije, ali su ta rješenja, sudeći prema relevantnim istraživanjima, nedovoljno kvalitetna.

- Pravni okvir Srbije treba da predvidi strožije kriterije u pogledu transparentnosti vlasništva i finansiranja medija – glasi preporuka Evropske komisije u posljednjem Izvještaju za Srbiju¹⁴.

Reporteri bez granica redovno sprovode Monitoring vlasništva nad medijima u zemljama širom svijeta, a od januara do decembra 2017. godine je u Srbiji taj monitoring kao partner vršila Balkanska istraživačka novinarska mreža (BIRN).

- Glavna karakteristika vlasništva nad medijima u Srbiji je ta da na papiru sve često izgleda relativno jasno i jednostavno, ali u praksi to često nije slučaj – navodi se u zaključku BIRN-ove analize¹⁵.

Posmatrajući transparentnost vlasništva kao ključni preduvjet za postojanje medijskog pluralizama, istraživanje je mjerilo transparentnost podataka o političkim vezama vlasnika medija i na osnovu rezultata dobijenih na posmatranom uzorku ocijenjeno je da u ovoj oblasti ne postoji puna aktivna transparentnost, odnosno, da mnogi podaci o vlasnicima medija kao i o njihovoj političkoj pripadnosti postaju dostupni nakon istraživanja novinara, medijskih aktivista ili na zahtjev. Također je utvrđeno, između ostalog, da vladajuće političke opcije u Srbiji imaju ogroman utjecaj na medije putem kontrole oglašavanja, usmjeravanja državnih fondova, poznanstva i utjecaja na vlasnike, što rezultira, kako se navodi, izostankom kritiziranja „onih koji su na vlasti“.

U Nacrtu strategije razvoja sistema javnog informiranja u Republici Srbiji se navodi da su neophodni uvjeti djelimično ispunjeni u kontekstu osiguravanja javnosti vlasništva i to kroz kreiranje zakonskog okvira i uspostavljanja Registra medija¹⁶. Međutim, istovremeno se ističe da postojeći zakonski okvir i obim podataka koji se upisuju u Registar medija ne osigurava prikupljanje svih informacija koje su potrebne za ostvarivanje ciljeva zbog kojih je taj registar uspostavljen.

- Također, nije osiguran mehanizam da prikupljeni podaci budu ažurni, da budu umreženi sa podacima koji se vode u drugim registrima i da budu lako dostupni i pretraživi korisnicima. Postojeći pravni okvir ne pruža jasne kriterije za brisanje medija iz Registra, ne sadrži djelotvorne sankcije za nepoštovanje zakonskih odredbi niti utvrđena pravila o odgovornosti za vršenje kontrole tačnosti i ažurnosti podataka – navodi se u Nacrtu strategije.

Nepostojanje ili nedovoljna transparentnost vlasništva nad medijima nije izazov sa kojim se suočava samo BiH ili zemlje regiona već čak i države članice **Evropske unije**. Prema podacima organizacije The

¹³ https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javnom_informisanju_i_medijima.html

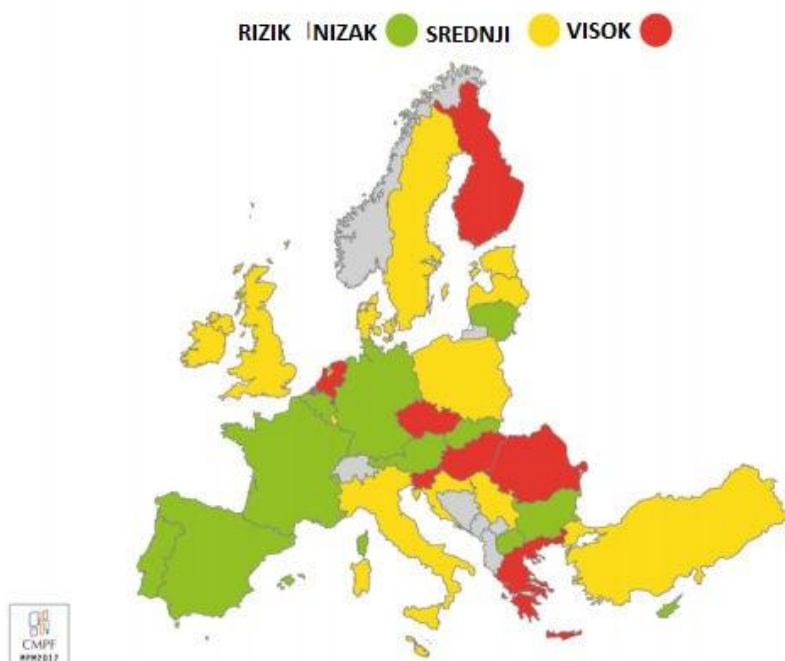
¹⁴ <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-serbia-report.pdf>

¹⁵ <http://serbia.mom-rsf.org/rs/>

¹⁶ <https://apr.gov.rs/%d0%bf%d0%be%d1%87%d0%b5%d1%82%d0%bd%d0%b0.3.html>

Access Info Europe¹⁷, u samo devet od 20 evropskih država javnost ima priliku saznati ko su stvarni vlasnici medija, a jedinstveni ili standardni pristup prikupljanju ili zahtijevanju objavljivanja podataka o vlasništvu nad medijima ne postoje, naročito u pogledu printanih i online medija.

Prema rezultatima istraživanja „Monitoring medijskog pluralizma u Evropi“ za 2017. godinu¹⁸, koji se odnosio na članice Evropske unije, Sjevernu Makedoniju, Srbiju i Tursku, samo 11 država je pokazalo takozvani nizak nivo rizika, odnosno adekvatnije riješeno pitanje transparentnosti vlasništva nad medijima. To su Austrija, Belgija, Bugarska, Kipar, Francuska, Sjeverna Makedonija, Njemačka, Litvanija, Portugal, Slovačka i Španija. S druge strane, sedam država je pokazalo visoki nivo rizika, a to su Slovenija, Mađarska, Rumunija, Holandija, Grčka, Finska i Češka, a samo Mađarska od nabrojanih ima zakonski definiranu obavezu objavljivanja podataka o vlasničkim strukturama direktno javnosti, ali ipak bez reguliranja obaveze objavljivanja podataka o krajnjim vlasnicima medija.



Indikator transparentnosti medijskog vlasništva – mapa rizika po državama

Kao uspješan primjer među članicama Evropske unije se nerijetko izdvaja **Njemačka**, u kojoj nadležne institucije iz svih saveznih pokrajina na godišnjem nivou objavljuju liste koje sadrže podatke o medijima, a koji su dostupni i na internet stranici Nezavisne komisije za koncentraciju medija (KEK), kek-online.de. Baza podataka KEK-a vrlo jasno prikazuje odnos između različitih udjela u medijskim organizacijama koje su obuhvaćene i mogla bi, smatraju stručnjaci, poslužiti kao koristan šablon za zemlje koje još uvijek moraju usvojiti ili su u procesu izmjene takvih baza podataka.

¹⁷ <https://www.access-info.org/tmo/12110>

¹⁸ <http://cmpf.eu.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2017-2/>

Pravni osnov je Međupokrajinski ugovor o radiodifuziji i telemediji (RStV)¹⁹, koji je stupio na snagu 1. aprila 2010. godine. Međupokrajinski ugovor je savezni zakon koji određuje opći okvir za ujednačene državne propise o radiodifuziji u cijeloj Njemačkoj. Služi za usklađivanje državnog zakona u svim glavnim aspektima emitiranja i sprječava njemačke pokrajine da usvoje svoje zakone koji se razlikuju u bilo kojem stepenu.

Informacije, koje se dostavljaju na godišnjem nivou, moraju sadržavati i povezane osobe, koje su jasno definirane te podrazumijevaju najšire srodnike sa kojima čak i ne mora postojati krvno srodstvo ili formalna bračna veza. Ukoliko radijska ili televizijska stanica prekrši obaveze predviđene ovim Zakonom, kazna se kreće do čak 500.000 eura. Visina kazne i jasno propisani okviri rezultirali su time da do danas nije izrečena kazna zbog kršenja Zakona.

Međutim, tržište printanih i online medija ni u Njemačkoj nije adekvatno regulirano te ne postoji zakonsko rješenje koje pokriva to tržište. Samo pet od 16 saveznih zakona za printane medija sadrže bilo kakve odredbe koje se odnose na obavezu objavljivanja podataka o vlasničkoj strukturi. Odredbe koje postoje, ističe se u izvještaju organizacije The Access Info Europe²⁰, složene su i nejasne, što znači da nije moguće utvrditi vlasništvo nad printanim medijima u bilo kojoj saveznoj pokrajini. Obično su vlasnici dužni u svojim novinama u intervalima od jednom do nekoliko puta godišnje objavljivati detalje o vlasništvu, uključujući ime, adresu vlasnika i dioničare. Ne postoji precizna specifikacija o tome da li se dostavljaju podaci o posrednim vlasnicima.

Austrija posjeduje adekvatan primjer kvalitetno riješenog pitanja transparentnosti vlasništva, ali i finansiranja medija i taj model se nerijetko označava kao najučinkovitiji u Evropi.

Prema Zakonu o transparentnosti medija²¹, koji je stupio na snagu 1. januara 2012. godine, moguće je saznati ko je vlasnik printanih, online i elektronskih medija na osnovu informacija koje se direktno objavljuju u javnosti. Svi mediji moraju otkriti javnosti dovoljno informacija za identifikaciju njihovih stvarnih vlasnika, neposrednih i posrednih, uključujući podatke o svim vlasničkim udjelima.

Kada su online mediji u pitanju, te informacije moraju biti stalno dostupne, a elektronski mediji su dužni podatke objaviti na teletekstu ili u službenim novinama. Obaveza objavljivanja imena dioničara neovisno o visini njihovih udjela te obaveza objavljivanja stvarnih vlasnika čine austrijski zakon jednim od najnaprednijih u Evropi. Ključni nedostatak je, međutim, što strani mediji, odnosno oni koji su registrirani u inostranstvu, nisu obuhvaćeni njime, osim ako takvi mediji nisu u potpunosti ili gotovo isključivo distribuirani unutar Austrije, što obično nije slučaj.

Radijske i televizijske stanice također moraju prijaviti informacije o vlasničkoj strukturi, koje se dostavljaju Agenciji za komunikacije KommAustria, a prema Zakona o audiovizuelnim medijskim uslugama²² ili Zakonu o privatnim radijskim stanicama²³. Javnost ipak nema priliku identificirati

¹⁹ https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/19_Staatsvertrag_zur_Aenderung_rundfunkrechtlicher_Staatsvertraege.pdf

²⁰ <https://www.access-info.org/tmo/12129>

²¹ https://www.access-info.org/wp-content/uploads/fname_237490.pdf

²² https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=ErV&Dokumentnummer=ERV_2001_1_84

²³ https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=ErV&Dokumentnummer=ERV_2001_1_20

stvarne vlasnike jer KommAustria objavljuje podatke koji nisu razumljivi onima koji nisu stručnjaci u toj oblasti, a KommAustria ne posjeduje ni podatke o vlasnicima dionica sa udjelom manjim od 25 posto. Nacionalni ured za reviziju Rechnungshof provjerava da li su objavljene informacije potpune, a u slučaju povrede obaveza predviđene su sankcije u vidu novčanih kazni do 20.000 eura, odnosno 60.000 eura za ponavljanje.

Ovim se zakonom također regulira i transparentnost finansiranja medija javnim sredstvima te se njime propisuju obaveze institucijama koje su dužne redovno dostavljati podatke.

PROVEDENE AKTIVNOSTI U BOSNI I HERCEGOVINI

Uprkos potrebi reguliranja ovog pitanja, a naročito jasnim nalogima međunarodnih institucija, dosadašnji institucionalni koraci su gotovo pa zanemarivi i u skorijem vremenskom periodu je teško očekivati bitniji pomak.

Ministarstvo komunikacija i prometa BiH je formiralo Radnu grupu zaduženu za izradu nacrtu zakona o elektronskim komunikacijama i elektronskim medijima. Ovaj nacrt zakona će, tvrde u Ministarstvu, urediti i oblast transparentnosti vlasništva nad medijima i ograničavanje koncentracije vlasništva nad medijima, ali neće obuhvatati printane medije.

- Do sada je Radna grupa preliminarno definirala prijedlog teksta nacrtu zakona u domenu elektronskih komunikacija, kao i 80 posto oblasti koje se uređuju ovim zakonom, a odnose se na elektronske komunikacije – kazali su iz Ministarstva komunikacija i prometa BiH.

Ističu da je izradu nacrtu dodatno usporila nova Direktiva Evropske unije o Evropskom zakoniku elektronskih komunikacija 2018/1972 Evropskog parlamenta i Vijeća²⁴, koja je stupila na snagu u decembru 2018. godine, ali da se nacrt, kako su kazali, usklađuje u najvećoj mogućoj mjeri sa ovom Direktivom.

- Radna grupa još nije počela rad na definiranju zakonske norme koja se odnosi na transparentnost vlasništva nad medijima i ograničenje koncentracije vlasništva nad medijima – priznaju u Ministarstvu komunikacija i prometa BiH.

Članove Radne grupe zadužene za izradu nacrtu zakona su delegirali Regulatorna agencija za komunikacije BiH, Direkcija za evropske integracije BiH i Ministarstvo komunikacija i prometa BiH. U okviru izrade prijedloga zakonskog rješenja su predviđene elektronske javne konsultacije putem portala eKonsultacije, a Ministarstvo je također dužno pribaviti mišljenja svih relevantnih institucija na entitetskim nivoima i Brčko Distrikta, kao i nadležnih institucija na državnom nivou.

Programom rada Vijeća ministara BiH za 2019. godinu planirano je da se ovaj nacrt zakona dostavi u Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH radi uvrštavanja u dnevni red i utvrđivanja nacrtu zakona. Međutim, taj rok definitivno neće biti ispoštovan, a kao razlog iz Ministarstva navode ranije

²⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L1972&from=EN>

spomenutu Direktivu Evropske unije. Realan rok za dostavljanje u Generalni sekretarijat je, procjenjuju, druga polovina 2020. godine.

Za razliku od vladinog, najznačajnije korake je s ciljem izrade zakonskog rješenja kojim bi se reguliralo pitanje transparentnosti vlasništva nad medijima je napravio civilni sektor, uz podršku međunarodnih institucija.

Delegacija Evropske unije u BiH je finansirala realizaciju projekta „Mediji i javni ugled“²⁵, koji je za cilj imao promociju transparentnosti medijskog vlasništva i legitimnih obrazaca finansiranja medija i oglašavanja u BiH. Projekat je proveo Konzorcij kojeg su činili Udruga/udruženje BH novinari, Fondacija Mediacentar, Vijeće za štampu i online medije u BiH i NVO JaBiHEU.

Nakon nešto više od dvije godine implementacije projekta, te 18 događaja na kojima je učestvovalo više od 500 novinara, urednika, vlasnika medija, predstavnika institucija vlasti, oglašivačke industrije, akademske i međunarodne zajednice te civilnog sektora, ali i niza pratećih aktivnosti, na završnoj konferenciji ovog projekta predstavljen je Nacrt zakona o transparentnosti vlasništva i zaštiti medijskog pluralizma u BiH²⁶.

Tokom predstavljanja Nacrta zakona je tadašnji ministar komunikacija i prometa BiH Ismir Jusko istaknuo važnost saradnje državnih institucija, vladinih i nevladinih organizacija u donošenju posebnih zakonskih rješenja.

- Ovi zakoni će promijeniti dosta toga u medijskom prostoru i ministarstvo aktivno učestvuje u izradi zakona, ali ne znamo da li će drugi politički faktori biti saglasni u konačnici i ne možemo utjecati na to, ali se nadamo da će zakon dobiti podršku – izjavio je Jusko.

Međutim, devet mjeseci kasnije iz Ministarstva komunikacija i prometa BiH ističu da su upoznati sa činjenicom da su provedene aktivnosti s ciljem izrade teksta Nacrta zakona, ali da „nemaju saznanja u kojoj fazi je izrada tog Nacrta zakona“, što je poprilično indikativno po pitanju odnosa državnih institucija, u konkretnom slučaju resornog ministarstva, prema potrebi zakonskog reguliranja ove oblasti.

S druge strane, iz Udruge/Udruženja BH novinari ističu da su predstavnici Ministarstva komunikacija i prometa BiH bili prisutni na više događaja u organizaciji konzorcija koji je proveo projekat „Mediji i javni ugled“ te da nije tačno da nemaju saznanja u kojoj je fazi izrada tog Nacrta zakona.

- Predstavnici Ministarstva su bili prisutni i na završnoj konferenciji 17. decembra 2018. godine u Sarajevu, na kojoj su dobili nacрте zakona o transparentnosti medijskog vlasništva i oglašavanja, obrazloženja zakona i posebne procedure za finansiranje medija iz javnih budžeta. Istim tim osobama smo početkom 2019. i putem e-maila poslali sve ove dokumente te na kraju putem protokola u

²⁵ EU pokrenula projekat „Mediji i javni ugled“, Europa.ba, 21. novembar 2016. godine, <https://europa.ba/?p=46054>

²⁶ U Sarajevu predstavljeni nacrti zakona o transparentnosti medijskog vlasništva i oglašavanja, Bhnovinari.ba, 17. decembar 2018. godine, <https://bhnovinari.ba/bs/2018/12/17/u-sarajevu-predstavljani-nacrti-zakona-o-transparentnosti-medijskog-vlasnistva-i-oglasavanja/>

Ministarstvu je dostavljena i hard copy verzija svih dokumenata. Također, BH novinari su početkom godine putem e-maila dostavili nacрте na adrese 16 relevantnih institucija i organizacija u BiH - ističe generalna tajnica Udruge/Udruženja BH novinari Borka Rudić.

Kao jedan od motiva zbog kojih Ministarstvo komunikacija i prometa BiH, odnosno političke elite koje imaju utjecaj na rad Ministarstva, ne žele u razmatranje uzeti zakonska rješenja u čijoj je izradi učestvovala stručna zajednica je, smatra Rudić, duboko zadiranje u nedopustive klijentelističke prakse između medija i javnih institucija kroz ograničavanje prostora otvorenog netransparentnošću vlasništva i finansiranja medija.

Osnovne smjernice na temelju kojih je izrađen Nacrt zakona o transparentnosti vlasništva i zaštiti medijskog pluralizma u BiH sadržane su u izvještaju „U potrazi za boljom regulacijom transparentnosti vlasništva i finansiranja medija iz javnih budžeta“²⁷.

NUŽNI KORACI

Usvajanje adekvatnog zakonskog rješenja kojim se regulira pitanje transparentnosti vlasništva nad medijima je, pored činjenice da se radi o obavezi na putu ka članstvu u Evropskoj uniji, nužan korak ka unapređenju kvaliteta medija i medijskog izvještavanja, stepena medijskih sloboda, a posljedična regulacija tržišta bi podrazumijevala ograničavanje prostora za zloupotrebe. Usvajanje i adekvatna primjena takvog zakonskog rješenja može imati važnu ulogu u pogledu medijskog pluralizma te doprinijeti povećanoj odgovornosti medija.

Zakon o transparentnosti vlasništva nad medijima trebao bi obuhvatati sve medijske sektore, od radio i TV emitera, preko printanih medija i agencija do online portala, ali i sa medijima povezane sektore, poput agencija koje rade na mjerenju gledanosti, odnosno slušanosti i čitanosti.

Slijedeći pozitivna iskustva iz zemalja članica Evropske unije, čije zakonske standarde bi BiH trebala nastojati dostići, moguće je izdvojiti nekoliko osnovnih odrednica koje bi zakonsko rješenje trebalo sadržavati:

- obavezu dostavljanja informacija o direktnim vlasnicima i svim vlasnicima udjela većih od pet posto
- obavezu dostavljanja informacija o posrednim vlasnicima, odnosno svim pravnim licima koja imaju udio u vlasništvu
- obavezu dostavljanja informacija o povezanom vlasništvu, odnosno svakom drugom vlasništvu svih vlasnika udjela u mediju
- obavezu dostavljanja informacija o povezanim interesima vlasnika
- obavezu dostavljanja informacija o interesima povezanih pravnih i fizičkih lica, poput članova porodice ili saradnika, ali uz prethodno jasno definirane vrste veza koje su obuhvaćene ovom legislativom
- obavezu dostavljanja informacija o izvorima prihoda kroz podnošenje godišnjih izvještaja
- obavezu dostavljanja podataka o menadžmentu kompanije te glavnom i odgovornom uredniku

²⁷ <https://europa.ba/wp-content/uploads/2017/11/transparentnost-vlasnistva-finansiranja-medija-bhs.pdf>

- promjene u vlasničkoj strukturi bi se nadležnim državnim institucijama trebale prijaviti u roku od deset dana
- podaci na centraliziranom registru se trebaju obnavljati najmanje jednom godišnje
- pristup centraliziranom registru bi trebao biti besplatan

Neophodno je također ovlastiti i stvoriti preduvjete za adekvatno kapacitiranje institucija zaduženih za prikupljanje podataka. Pri tome je nužno otkloniti mogućnost zloupotrebe sistema transparentnosti vlasništva za prikvirenu kontrolu i nadzor nad medijima na način da se nadležnost institucije ograniči isključivo na prikupljanje informacija o vlasništvu, a da proces registracije vode institucije sa većim stepenom političke nezavisnosti.