



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

**KRATKA ANALIZA I KOMENTARI**

**na**

**ZAKON O HRVATSKOJ RADIOTELEVIZIJI**

**DONESEN OD STRANE SABORA REPUBLIKE HRVATSKE**

**(veljaca 2003.)**

**pripremio**

**Dr. Karol Jakubowicz**

**12. veljace 2003.**

**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 strateško planiranje i razvoj Poljske televizije**

## **UVOD**

Kako stoji u mojim prethodnim komentarima na nacрте Zakona o Hrvatskoj radioteleviziji, Hrvatskoj je prije svega potreban Zakon o elektronskim medijima, koji bi trebao:

- Omogućiti demokratsku organizaciju radiotelevizijskog emitiranja u Hrvatskoj;
- Transponirati u hrvatski Zakon odredbe Europske konvencije o prekograničnoj televiziji;
- Postići zadovoljavajuću razinu suglasnosti s direktivom EU-a o «Televiziji bez granica» te ostalim propisima EU-a.
- Stvoriti zakonske uvjete za uvođenje digitalnog zemaljskog radiotelevizijskog emitiranja u Hrvatskoj.

To je prijeko potreban uvjet kojemu Hrvatska mora udovoljiti u svojoj težnji za napredovanjem prema Europi. Odgovarajući regulacijski okvir za javno radiotelevizijsko emitiranje samo je jedan dio u okviru puno širih napora potrebnih za dovođenje hrvatskih propisa o javnom radiotelevizijskom emitiranju u sklad s europskim standardima i *acquire communauté*.

## **OPCI KOMENTARI**

Namjera je ove kratke ocjene osvrnuti se na nekoliko općih pitanja u vezi sa Zakonom o Hrvatskoj radioteleviziji.

Prva stvar koja se primjećuje znatan je napredak, postignut tijekom konzultacija o nacrtu Zakona, zahvaljujući spremnosti hrvatske Vlade da uzme u obzir i djeluje u skladu s mnogim komentarima i prijedlozima izrečenima u tom procesu. Tijekom razdoblja od nekoliko mjeseci, nacrt je temeljito revidiran, s promjenama koje općenito označavaju poboljšanje i želju za usklađivanjem nacрта Zakona s Europskim standardima.

HRT je dobila znatno veću samostalnost nego prije, ali bi trebalo izraziti žaljenje zbog činjenice da je jedna od nekolicine pohvalnih značajki prethodnog zakona – izravno imenovanje članova Programskog vijeća HRT-a od strane organizacija civilnog društva – sada zamijenjena sustavom koji, u najgorem slučaju, može prouzročiti dalekosežnu podređenost cijele Hrvatske radiotelevizije političkoj kontroli od strane saborske većine. Ova se posljedica, međutim, može ublažiti uvjetom da mandat članova Programskog vijeća ne počinje i ne završava u isto vrijeme (u skladu s paragrafom 2. članka 21., polovica članova vijeća se mijenja svake dvije godine).

U ocjeni sadašnjeg Zakona, primijenit ćemo kriterije posebno navedene u Preporuci br. R (96) 10 Odbora ministara Vijeća Europe o zajamčenoj neovisnosti javnog radiotelevizijskog emitiranja.

## **DETALJNI KOMENTARI**

HRT ostaje združena radiotelevizijska organizacija sa strukturom tipa holdinga, sastavljena od tri jedinice: Hrvatske televizije, Hrvatskog radija i Glazbene proizvodnje HRT-a, te općih i zajedničkih poslova, s pretpostavkom pružanja usluga glavnom ravnatelju HRT-a

i ravnateljstvu (sastavljenom od ravnatelja tri jedinice, i predstavnika radničkog vijeća HRT-a).

Iako se ona još uvijek opisuje kao «javna ustanova», odredba članka 1. koja propisuje njezinu regulaciju isključivo sadašnjim Zakonom može je zaštititi i od regulacije Zakonom o ustanovama, koji bi je izravno podredio Vladinoj kontroli.

Programske obveze HRT-a cine se prikladno definiranim, iako je teško shvatljivo zašto je obveza «objavljivanja objektivne, točne, sveobuhvatne, nepristrane i neovisne informacije» uklonjena iz članka 7.

Najviše upravljačko tijelo HRT-a je Programsko vijeće HRT-a, koje na temelju javnog natjecaja imenuje sve upravljačko osoblje na visokom položaju: glavnog ravnatelja, ravnatelje organizacijskih jedinica (na prijedlog glavnog ravnatelja) te direktore programa i glavne urednike informativnog programa Hrvatskog radija i Hrvatske televizije (na prijedlog odgovarajućeg ravnatelja, te uz mišljenje novinara zaposlenih u svakoj od tih organizacija).

Prethodno postojeća ili predložena upravna vijeća, imenovana izravno od strane Sabora, više nisu predviđena. To je jedno od najvećih postignuća.

Glavni razlozi za zabrinutost su sljedeći:

- «osnivačka prava»
- način imenovanja i razrješenja Programskog vijeća HRT-a
- nadzorne ovlasti države u svezi s HRT-om.

### **Osnivačka prava**

Sukladno članku 1.2, Republika Hrvatska i Vlada Republike Hrvatske «ostvaruju osnivačka prava» (članak 1.2.). Koncept «osnivača» nije definiran u ovom Zakonu, a nisu niti «osnivačka prava». Ovo ostavlja otvorena vrata za neodređeno narušavanje autonomije HRT-a i miješanje u njezino djelovanje od strane neodređenih tijela koja bi tražila «osnivačka prava».

### **Imenovanje i razrješenje Programskog vijeća HRT-a**

Postupak određen člankom 18. osigurava «javni poziv» u kojemu svi («ustanove, udruge i građani») imaju pravo predlagati kandidate. Oni moraju biti «državljeni Republike Hrvatske koji predstavljaju razne skupine hrvatskog društva (mlade, umirovljenike, poslodavce, sindikate, nacionalne manjine, vjerske zajednice, sveučilišta, udruge civilnog društva i ostale)». «Samo» takvi pojedinci «imaju pravo na članstvo u Vijeću». Ukratko, svatko može predložiti svakoga, jer nisu određeni nikakvi formalni uvjeti kojima bi se potvrdilo «predstavljaju» li kandidati uistinu gore navedene skupine.

Saborskim zastupnicima nije zabranjeno da budu predloženi, ali «državnim dužnosnicima» jest.

Kada se prikupe prijedlozi, saborski će Odbor za informiranje, informatizaciju i medije na osnovi kriterija koje će utvrditi (oni nisu navedeni u zakonu) proslijediti klubovima zastupnika popis predloženih kandidata koji zadovoljavaju te uvjete na «usuglašavanje». «Usuglašavanje» će najvjerojatnije poprimiti oblik političkih dogovora između političkih stranaka o tome koga imenovati u Programsko vijeće HRT-a.

Ako klubovi zastupnika ne uspiju «usuglasiti» cijeli konačni popis kandidata, Odbor će morati odrediti «preostali broj kandidata, uzimajući u obzir jednaku zastupljenost kandidata predloženih od strane klubova zastupnika saborske većine i saborske manjine».

Ovaj uvjet ravnoteže između većine i manjine primjenjuje se samo onda kada cijeli popis nije usuglašen. Uvjet ujednačene zastupljenosti ne primjenjuje se ako klubovi zastupnika uspiju «usuglasiti» cijeli popis. U ekstremnom slučaju, Programsko vijeće HRT-a može biti sastavljeno samo od saborskih zastupnika.

Spisak se nakon toga dostavlja Saboru na glasovanje.

Ukratko, ovaj postupak potencijalno otvara mogućnost cisto ispolitiziranog načina imenovanja Programskog vijeća HRT-a. Ako se to dogodi, sva ostala imenovanja djelatnika uprave na visokim položajima unutar HRT-a od strane Programskog vijeća također mogu imati za posljedicu to da sve funkcije važne za upravljanje i kreiranje programa zauzmu politički imenovane osobe.

K tomu, članovi Programskog vijeća HRT-a mogu biti razriješeni od strane Hrvatskog sabora iz raznih razloga navedenih u članku 20.:

1. na vlastiti zahtjev,
2. ako, izvan propisanog načina rada Vijeća, član svojim zahtjevima nastoji utjecati na objavljivanje određenih programskih sadržaja
3. ako član postupa protivno zakonu i drugim propisima koji uređuju obavljanje djelatnosti HRT-a
4. ako je osuđen za kazneno djelo na bezuvjetnu kaznu zatvora
5. ako ne prisustvuje sjednicama u razdoblju duljem od šest mjeseci

Postupak za razrješavanje može pokrenuti i samo Programsko vijeće HRT-a (pretpostavlja se natpolovičnom većinom) ili Glavni ravnatelj HRT-a. Sabor odlučuje natpolovičnom većinom.

Gore navedene točke 2. i 3. dovoljno su nejasne da bi poslužile kao opravdanje za pokretanje postupka razrješavanja bez ikakve isprike.

Treba naglasiti kako bilo koji visoko pozicionirani djelatnik uprave unutar HRT-a uživa viši stupanj zaštite jer postupak razrješavanja od strane Programskog vijeća HRT-a mora pokrenuti dvotrecinska većina njegovih članova.

Ukratko, ovi postupci imenovanja i razrješavanja Programskog vijeća HRT-a, nisu prošla nekoliko ključnih testova definiranih u dijelu Preporuka Odbora ministara Vijeća Europe o zajamčenoj neovisnosti javnog radiotelevizijskog emitiranja, koji se odnose na nadzorna tijela organizacija javnog radiotelevizijskog emitiranja:

### ***III. Nadzorna tijela organizacija javnog radiotelevizijskog emitiranja***

#### *1. Nadležnosti*

*Pravni okvir koji upravlja organizacijama javnog radiotelevizijskog emitiranja trebao bi jasno i precizno utvrditi nadležnosti njihovih nadzornih tijela.*

*Nadzorna tijela organizacija javnog radiotelevizijskog emitiranja ne bi trebala provoditi bilo kakvu a priori kontrolu nad programom.*

#### *2. Status*

*Propisi koji određuju status nadzornih tijela organizacija javnog radiotelevizijskog emitiranja, posebice njihovo članstvo, trebali bi se utvrditi na način kojim se izbjegava rizik izlaganja tih tijela političkom ili nekom drugom utjecaju.*

*Ovi propisi trebaju posebice jamčiti da se članovi nadzornih tijela:*

- imenuju na otvoren i pluralistican nacin;
- zajedno predstavljaju interese cijeloga društva;
- ne mogu preuzeti mandat niti zaprimati ikakve naputke od strane bilo koje osobe odnosno tijela osim onoga koje ih je imenovalo, osim u iznimnim slucajevima, podložno suprotno propisanim zakonskim odredbama;
- ne mogu biti razriješeni, suspendirani ili zamijenjeni tijekom svoga mandata od strane bilo koje osobe ili tijela osim onoga koje ih je imenovalo, izuzev u slucaju kada je nadzorno tijelo uredno potvrdilo kako su nesposobni odnosno onemogućeni u obnašanju svojih dužnosti;
- ne mogu, izravno ili neizravno, obnašati dužnosti, primati placu ili imati interese u poduzecima ili drugim organizacijama u medijskom sektoru ili sektoru povezanom s medijima tamo gdje bi to dovelo do sukoba interesa s njihovim dužnostima unutar nadzornoga tijela.

### **Nadzorne ovlasti države u svezi s HRT-om**

Uz gore navedena «osnivačka prava», koja se mogu koristiti kako bi se opravdala aktivnost nadzora ili uplitanja u rad HRT-a, članak 58. sadrži sljedeće odredbe:

1. Nadzor nad zakonitošću rada HRT-a te njegovih opcija akata obavljaju nadležna ministarstva ako ovim Zakonom nije drukcije određeno.
2. Nadzor nad zakonitošću rada Vijeća HRT-a obavlja Hrvatski sabor.

Ove široke i nejasne odredbe još jednom ne udovoljavaju testu navedenome u Preporuci Odbora ministara Vijeća Europe:

*Odredbe koje se odnose na odgovornost i nadzor organizacija javnog radiotelevizijskog emitiranja i njihovih statutom utvrđenih tijela trebale bi biti jasno definirane u upravljačkom zakonskom okviru.*

Mora se priznati kako, uzevši u obzir visoku razinu političke kulture i obuzdavanja od strane državnih vlasti i saborskih zastupnika, gore naznačene potencijalne opasnosti ne moraju se nužno ostvariti. S druge strane, iskustvo iz mnogih post-komunističkih zemalja, uključujući dosadašnju povijest provedbe niza zakona o HRT-u, pokazuje kako postoji velika opasnost da će se to dogoditi.

### **ZAKLJUČCI**

1. Uz jednu ogradu (imenovanje Programskog vijeća HRT-a), Zakon jasno predstavlja vrlo značajan napredak u odnosu na onaj koji je prethodno bio na snazi;
2. U učvršćenoj demokraciji, ovaj bi Zakon bio prihvatljiv. Međutim, uzevši u obzir dugogodišnje političke sukobe u svezi s HRT-om, opasnost da se neki od osnovnih uvjeta neovisnosti HRT-a, naznačenih u Preporuci Odbora ministara Vijeća Europe, možda neće ispuniti, mora se smatrati prilično velikom. Stoga se Zakon mora ocijeniti kao onaj koji potencijalno neće ispuniti međunarodne obveze u pogledu nekih ključnih točaka neovisnosti javnog radiotelevizijskog emitiranja.
3. Budući rad na Zakonu treba ukloniti gore navedene nedostatke u Zakonu kao i ukloniti neke druge nedostatke koji se mogu analizirati u dužoj i detaljnijoj ocjeni.