

## II MONITORING IMPLEMENTACIJE POSTOJEĆIH PROPISA

### 1. Zakon o javnom informisanju

1.1. Implementacija Zakona o javnom informisanju obrađena je kroz odeljak o slobodi izražavanja.

### 2. Zakon o radiodifuziji

U periodu na koji se ovaj izveštaj odnosi Savet Republičke radiodifuzne agencije (RRA) izrekao je dve opomene zbog kojih su reagovala novinarska i medijska udruženja, kao i stručna javnost, izražavajući bojazan da je regulator prekoračio svoja ovlašćenja i stavio se u funkciju Ustavom zabranjene cenzure programskih sadržaja i „disciplinovanja” javnih servisa i komercijalnih emitera.

2.1. RRA je izrekla meru opomene Radiju B92 zbog emitovanja emisije „Mentalno razgibavanje”. Povod je emitovanje satiričnog priloga sa premontiranim vestima RTS-a, republičkog javnog servisa. Savet RRA našao je da je sporan deo priloga u kojem se moglo čuti da je „vlada ... razrešila ... predsednika Nikolića, koji je bivšem vladiki Vasiliju Kačavendi podvodio dečake”. Savet RRA sporni navod posmatrao je potpuno van konteksta priloga koji se odnosio na višemesečni proces rekonstrukcije Vlade Srbije. Na programu se, zapravo, uz nedvosmislenu najavu da je reč o montaži, moglo čuti da je rekonstruisana Vlada sa „osamnaest ministarstava”, među kojima su i „ministarstvo stomačnih tegoba”, „ministarstvo svekineskog narodnog kongresa”, „ministarstvo korupcije”, „ministarstvo tralala” i „ministarstvo Novaka Đokovića”, da je cilj takve Vlade da Socijalistička partija Srbije „drži što više fotelja”, te da je „razrešila ... predsednika Nikolića koji je bivšem vladiki Vasiliju Kačavendi podvodio dečake”. Savet RRA je ocenio da je emitovanjem takvog programskog sadržaja narušeno dostojanstvo ličnosti i funkcije predsednika Republike Srbije, koji je doveden u kontekst „izvršenja teškog krivičnog dela podvođenja maloletnih lica i omogućavanja vršenja polnih odnosa”, kažnjivog po Krivičnom zakoniku.

Zakonom o radiodifuziji RRA je ovlašćena da pokrene postupak protiv emitera i na osnovu predstavke gledalaca/slušalaca, ali i po službenoj dužnosti, iako zakon ovlašćenje za pokretanje postupka po službenoj dužnosti ne pominje nigde eksplicitno. Iz intencije odredaba zakona se može zaključiti da je reagovanje na osnovu predstavke gledalaca/slušalaca pravilo, a po službenoj dužnosti izuzetak, te bi stoga i moralo biti ograničeno na slučajeve kada je javni interes u tolikoj meri ugrožen da iziskuje reakciju nezavisnog regulatora. U ostalim slučajevima ovakav postupak RRA mogao bi se tretirati kao

nesrazmerno zadiranje u pravo na slobodu izražavanja. U konkretnom slučaju, ni RRA niti sam Radio B92 nisu primili nijednu predstavku nijednog slušaoca, koji su, za razliku od RRA, razumeli da se prilog podsmeva maratonskom procesu rekonstrukcije vlade, a ne implicira izvršenje krivičnog dela od strane predsednika Republike. Takođe, sporna je i kvalifikacija povrede Kodeksa ponašanja emitera. U saopštenju koje je RRA objavila, navodi se da je emiter prekršio obaveze utvrđene odredbom tačke 10.2. Opšte obavezujućeg uputstva o ponašanju emitera – Kodeksa emitera, koje se odnose na zabranu ekstremizma i uvredljivog govora. Citirana odredba Kodeksa ponašanja emitera ukazuje da su emiteri dužni da suzbijaju ekstremizam i uvrede u svojim programima, kako u ponašanju voditelja programa, tako i u izražavanju gostiju. Budući da se u konkretnom slučaju zapravo radilo o satiri čija je kritička oštrica usmerena na proces rekonstrukcije Vlade Srbije koji je trajao mesecima, te da u prilogu nije bilo nikakvog ekstremističkog govora ili uvrede predsednika Republike, odluka Saveta RRA podseća na sličan presedan Višeg suda u Čačku i Apelacionog suda u Kragujevcu, koji su svojevremeno, po tužbi ministra Velimira Ilića, osudili Stojana Markovića, urednika „Čačanskih novina“, zbog objavljivanja humoreske koja „ne sadrži dovoljno istinitih činjenica“. Posebno zabrinjava činjenica da ovakvom odlukom Savet RRA zapravo na svojevrsan način definiše standarde prihvatljivosti političke satire, pri čemu je restriktivniji od krivičnog zakonodavstva. Naime, krivično zakonodavstvo u Srbiji izričito predviđa da se za uvredu ne kažnjava ako je učinjena u okviru ozbiljne kritike u umetničkom delu ili u vršenju novinarskog poziva, ako se iz načina izražavanja ili iz drugih okolnosti vidi da ne postoji namera omalovažavanja. U konkretnom slučaju, čak i ako je deo priloga sa premontiranim vestima republičkog javnog servisa mogao predstavljati uvredu predsednika Republike, iz okolnosti slučaja bilo je jasno vidljivo da nije postojala namera njegovog omalovažavanja, već naprotiv, kritike vlasti zbog odlaganja dogovora o najavljenoj rekonstrukciji Vlade Srbije.

2.2. Istovremeno sa merom opomene koja je izrečena Radiju B92, identična mera izrečena je i Radio-televiziji Vojvodine (RTV), zbog načina vođenja intervjua sa političarkom s Kosova Atifetom Jahjagom, uz posebnu zamerku što novinar nije oponirao sagovornici potpitanjima. Pri tom, za Savet RRA nije uopšte bilo sporno to što je intervju vođen bez adekvatnog simultanog prevoda, što je, po izjavi novinara, prouzrokovalo da svoju sagovornicu ne razume u potpunosti. S druge strane, Savet RRA se detaljno bavi time kako intervju treba da izgleda, kada novinar treba da reaguje potpitanjem i čak se upušta u istinitost navoda koje je sagovornica iznela. Intervju je posebna forma novinarskog izražavanja te ne podleže nužno istim kriterijumima kao izveštavanje o tekućim događajima. Potpuno je apsurdno da novinar i medij odgovaraju zbog toga što njegova sagovornica iznosi svoje lično viđenje određenog problema, odnosno zbog toga što novinar nije primetio da se radi o neistinitom viđenju, čime se regulator upušta u proveru istinitosti stava (ne činjenica), ali i meša u slobodno praktikovanje novinarske profesije. RTV je sa novinarom Laslom Totom, koji je vodio sporni intervju, raskinuo saradnju.

Ono što je posebno sporno u ovom slučaju jeste to da se pojavila i sumnja da je intervju prošao kroz neku vrstu prethodnog odobrenja, odnosno cenzure. Naime, član Saveta RRA Goran Peković, u izjavi za medije, ukazao je na to da su predstavnici RTV-a, u svoju odbranu, izneli da ih je Vlada Srbije „zamolila da pregledaju intervju”. Pri tom im je iz kancelarije Vlade Srbije u Gračanici, gde je pregledan deo intervjua, upućena zamerka jedino što novinar Jahjagu oslovljava sa „predsednice”. Dakle, predstavnici RTV-a su dali poverenje ovom stavu Vlade, pa su se odlučili da taj intervju objave. Postavlja se opravdano pitanje da li je ovim, „na mala vrata”, uvedena klasična cenzura, barem kada se izveštava o Kosovu? Takođe, šta bi se desilo da je Vladina kancelarija u Gračanici „imala nešto protiv intervjua”, odnosno da li bi tada intervju uopšte bio emitovan? U saopštenju koje je RRA objavila povodom izrečene mere, navodi se da je emiter prekršio obaveze utvrđene odredbom člana 3. stav 1. (načelo profesionalizma) i člana 79. Zakona o radiodifuziji, kao i odredbe odeljka 2. stav 1. tačke 2) Objektivnost i 3) Nepristrasnost iz Opšte obavezujućeg uputstva o ponašanju emitera – Kodeks emitera. Pomenute odredbe Kodeksa potvrđuju da su emiteri dužni da obezbede da se svako stanovište predstavi na minimalno objektivan način (bez malicioznih montaža, umetnutih komentara i sl.), a kada između emitera i pojedinaca i organizacija o kojima emiter u svom programu govori ili ih u programu pominje postoji interesna povezanost, onda se ta povezanost u programu mora jasno naglasiti (objektivnost), a da emiteri imaju pravo na sopstvenu nezavisnu uređivačku politiku uz poštovanje minimalne nepristrasnosti u izveštavanju. Pod minimalnom nepristrasnošću podrazumeva se obaveza emitera da činjenično izveštavanje jasno odvoji od stava, mišljenja ili komentara, a da emiter mora da se stara da lično uverenje i mišljenje urednika i novinara ne sme diskriminatorno da utiče na izbor teme i način njenog predstavljanja, odnosno da nije dozvoljeno manipulisanje izjavama, saopštenjima i sličnim sadržajima s ciljem promene njihovog osnovnog smisla (maliciozne montaže, zlonamerno skraćivanje ili uklanjanje ključnih delova sadržaja i sl.). Kako je Savet RRA ovim predstavio novinara kao neobjektivnog i pristrasnog, neophodno je analizirati na čemu se ove kvalifikacije zasnivaju. Pre svega, ne vidi se kakva bi interesna povezanost postojala između Atifete Jahjage, novinara Lasla Tota i RTV-a. Zatim, Atifeta Jahjaga je u intervjuu prevashodno iznosila stavove, a ne činjenice. Takođe, pitanje je da li je novinar u konkretnom slučaju uopšte mogao da „diskriminatorno utiče na izbor tema i način njihovog predstavljanja” u intervjuu koji je vodio a da, po sopstvenom svedočenju, sagovornicu nije razumeo. Zbog svega navedenog ova odluka je krajnje problematična. Naime, izgleda nesporno da RTV jeste povredio načelo profesionalizma i nezavisnosti – prvo, time što je emitovao intervju vođen na način da novinar uopšte ne razume odgovore svoje sagovornice, budući da ne govore na istom jeziku a da simultani prevod nije bio adekvatan; drugo, ukoliko je intervju zaista bio poslat na „odobrenje” u Vladu Srbije. Međutim, čak i ako osnov za izricanje opomene jeste postojao, zabrinjava obrazloženje koje je RRA za takvu opomenu dala, u kom se čak ne libi da direktno imputira novinarima pitanja koja treba da postavljaju, što je sve u suprotnosti upravo sa navodno prekršenim načelom profesionalizma i nezavisnosti. Na kraju, podsećamo da je Evropski sud za ljudska prava još u poznatom slučaju *Jersild protiv Danske* našao da .... metodi objektivnog i uravnoteženog izveštavanja mogu znatno da variraju, zavisno između ostalog i

od medija o kojem se radi, te da nije stvar tog ili nacionalnih sudova da štampi nameću načine izveštavanja koje novinari treba da usvoje". Ovo se naravno nužno odnosi i na Savet RRA koji takođe ne može biti taj organ koji bi javnom servisu ili bilo kom drugom mediju nametao načine izveštavanja koje novinari treba da usvoje, diktirao potpitanja ili nametao obavezu da se sagovornicima kontinuirano oponira. Takođe, izveštavanje koje se bazira na intervjuima čini jedno od najvažnijih sredstava kojima mediji vrše svoju osnovnu funkciju u demokratskom društvu. Izricanje mera novinaru ili mediju zbog toga što u formi intervjua prenosi izjave trećeg lica ograničava mogućnost medija da doprinesu neophodnoj debati o stvarima od javnog interesa, te već i po tom osnovu predstavlja nedopušteno mešanje u slobodu izražavanja.

2.3. Savet Republičke radiodifuzne agencije (RRA), u decembru 2013, podneo je Odboru Skupštine Srbije za kulturu i informisanje Izveštaj o radu te agencije za 2012. godinu. Nadležni odbor je o ovom izveštaju raspravljao na svojoj 19. sednici. Predsednik Saveta RRA vladika Porfirije (Perić) je, predstavljajući Izveštaj, rekao da je tokom 2012. izrečeno 48 opomena, jedno javno upozorenje, 19 rešenja o zabrani emitovanja programa bez dozvole, a podnete su i 22 krivične prijave. Članovi Saveta Goran Karadžić i vladika Porfirije apostrofirali su da se RRA trudi da što bolje obavlja svoju zakonsku dužnost i da ne nastupa kao cenzor, niti se meša u uređivačku politiku medija. Posebno je interesantna izjava člana Saveta RRA Gorana Karadžića, koji je konstatovao da Srbija ne bi imala nijednog emitera „kada bi RRA rigidno sprovodila zakon”, ali da nije u interesu javnosti da svi emiteri budu ugašeni. Članovi Odbora su se interesovali za ovlašćenja RRA po pitanju zabrane emitovanja određenih sadržaja i za postojanje mehanizama koji bi omogućili da RRA u većoj meri utiče na kreiranje medijske scene Srbije. Na sednici je takođe analiziran rad javnih servisa i komercijalnih televizija, razgovaralo se i o potrebi da na frekvencijama nacionalnih emitera bude više emisija iz oblasti kulture, a razmatralo se i pitanje visine naknada koje primaju članovi upravnih organa svih nezavisnih regulatornih tela.

Na prvi pogled, ova sednica Odbora nije neuobičajena, jer je jedno regulatorno telo, u skladu sa zakonom, podnosilo izveštaj o svom radu. Sporno je, međutim, to što se Izveštaj o radu u 2012. godini podnosi tek u decembru 2013. godine. Sporno je takođe i to što se na sednici Odbora polemiše o rigidnosti sa kojom RRA sprovodi zakon. Ukoliko Srbija zaista ne bi imala nijednog emitera „kada bi RRA rigidno sprovodila zakon”, onda se logično postavlja i pitanje restriktivnosti samog zakona. Takođe, nejasno je šta članovi Saveta RRA podrazumevaju pod rigidnošću. Ono što je važnije od „rigidnosti” u primeni medijskih zakona, jeste doslednost i predvidivost. Čini se da su nedoslednost i nepredvidivost odluka RRA u implementaciji zakona mnogo veći problem od manjka ili viška rigidnosti u njegovom sprovođenju.

2.4. U Beogradu je 17. decembra održan okrugli sto u organizaciji UNICEF-a, Udruženja novinara Srbije (UNS) i RRA, nakon dva slična okrugla stola održana početkom meseca u Nišu i Novom Sadu, na kojem su predstavljena dva izveštaja koja se odnose na zaštitu dece i omladine označavanjem televizijskih programa po uzrastima za koje su ti programi prikladni. Jedan izveštaj pripremila je Služba za nadzor i analizu RRA i njime obuhvatila programe nacionalnih TV emitera za prva četiri meseca 2013. godine. Drugi izveštaj tiče se analize koju su sproveli Kancelarija UNICEF-a u Srbiji i UNS. Kancelarija UNICEF-a i UNS analizirali su programe RTS 1, RTS 2, TV B92, TV Prva, TV Pink i TV Hepi u šestomesečnom periodu, od početka januara do kraja juna 2013. godine, a analiza je dopunjena istraživanjem kojim su obuhvaćeni roditelji dece uzrasta od 10 do 17 godina sa kojima se kroz fokus grupe razgovaralo u Novom Sadu, Nišu, Subotici, Čačku i Beogradu. Rezultati analiza pokazali su da je praksa označavanja programa zaživela i da su u najvećem broju oznakom za uzrast obeležavani filmski, serijski i rijaliti programi. Međutim, uočeno je da pojedini programski sadržaji, uglavnom zabavni rijaliti programi, imaju preisku oznaku a da su, s druge strane, neke dokumentarne, naučno obrazovne i kulturno umetničke emisije obeležavane oznakom za uzrast iako za to nije bilo potrebe. Istraživanje Službe za nadzor i analizu RRA pokazalo je da su problem i reprizna emitovanja filmova u neadekvatnim terminima, kao i najavni foršpani za programe, koji sublimiraju scene nasilja, fizičkih obračuna, vulgarnosti iz filmova ili rijaliti programa, i koji se, iako na kratko, emituju tokom čitavog dana. Služba za nadzor i analizu RRA predložila je četiri mere kojima bi se na lošu praksu uticalo, od kojih je prva utvrđivanje minimalnih standarda koji bi pomogli da se odrede oznake sadržaja. UNICEF i UNS su, sa svoje strane, uz pomoć psihologa, sačinili konkretne kriterijume za označavanje programskih sadržaja koji mogu ugroziti fizički, mentalni ili moralni razvoj dece.

Čini se da bi analize i istraživanja mogli biti dobar uvod u sveobuhvatne javne konsultacije kroz koje bi se moglo doći do rešenja koja bi bila u interesu zaštite dece i omladine od za njih neprimerenih sadržaja. Ono što je već sada vidljivo jeste to da je, po svemu sudeći, neodrživ identičan tretman filmskog i serijskog programa, na jednoj strani, i rijaliti i pseudo rijaliti programa na drugoj, odnosno da nepodobnost sadržaja može da se utvrdi samo u odnosu na kontekst, to jest na realnost konteksta. Takođe, budući da kod filmskog programa u zemljama Evrope i sveta postoje posebne organizacije koje se bave kategorizacijom filmova u odnosu na kategorije uzrasta, a da u Srbiji tako nešto ne postoji, čini se da bi bilo neophodno da RRA, u granicama svojih ovlašćenja i u saradnji sa emiterima i drugim zainteresovanim, ovo pitanje uredi u cilju stvaranja jasnog, predvidivog i nedvosmislenog pravnog okvira. U navedenom smislu bi kriterijumi za označavanje programskih sadržaja koji mogu ugroziti fizički, mentalni ili moralni razvoj dece, koje su pripremili UNICEF i UNS, mogli predstavljati inicijalni predlog na kome bi dalje trebalo raditi u cilju postizanja šireg konsenzusa i nalaženja održivog modela koregulacije u ovoj oblasti.