



# **PRAVNI MONITORING MEDIJSKE SCENE U SRBIJI**

Izveštaj za jul 2015.



## SADRŽAJ

<b>I</b>	<b>SLOBODA IZRAŽAVANJA.....</b>	<b>3</b>
<b>II</b>	<b>MONITORING IMPLEMENTACIJE POSTOJEĆIH PROPISA .....</b>	<b>10</b>
<b>III</b>	<b>MONITORING PROCESA USVAJANJA NOVIH ZAKONA .....</b>	<b>17</b>
<b>IV</b>	<b>MONITORING RADA NADLEŽNIH TELA, ORGANA I ORGANIZACIJA .....</b>	<b>18</b>
<b>V</b>	<b>PROCES PRIVATIZACIJE.....</b>	<b>18</b>
<b>VI</b>	<b>ZAKLJUČAK.....</b>	<b>19</b>

U periodu na koji se ovaj monitoring izveštaj odnosi zabeleženo je više slučajeva koji ukazuju na moguće povrede slobode izražavanja.

### 1. Pretnje i pritisci

1.1. Sredinom jula je izvršen hakerski napad na internet portal Titulli.com koji informiše o događajima na jugu Srbije, pre svega u Bujanovcu, Preševu i Medveđi, na albanskom i srpskom jeziku. Zbog kritičkih tekstova, ovaj internet portal je i ranije bio na meti hakera, a uredniku tog medija Arđentu Gogi se iz istog razloga često preti. Direktor portala Skender Saćipi izjavio je da sumnja da iza hakerskog napada stoji Arsim Aslani, direktor bujanovačkog Doma kulture „Vuk Karadžić”, koji je u danima koji su prethodili napadu, kako tvrdi Saćipi, pretio zaposlenima zbog objavljivanja posta na Fejsbuk stranici Titullija. U spornom postu tvrdilo se da „direktor Doma kulture u Bujanovcu” i ljudi iz „opštinske administracije”, i sami Albanci, ignorišu albanski jezik u Bujanovcu, a ovi navodi su bili ilustrovani fotografijom sa Međunarodnog festivala folkloru na otvorenoj sceni ispred Doma kulture u Bujanovcu, na kojoj se vidi natpis samo na srpskom jeziku. Iz Titullija tvrde da je nakon ovog posta „Arsim Aslani, direktor Doma kulture u Bujanovcu, pretio portalu”, da je od zaposlenih tražio da ovaj post uklone, i povišenim tonom im poručio da se ne bave dnevnim politikom i da on zna sa njima „i drugačije da se sporazume”, o čemu su pre hakovanja objavili tekst na portalu. Takođe tvrde da su, o hakerskom napadu koji je usledio, upozoreni na Fejsbuku tridesetak minuta pre napada. Tim napadom je kompletan sadržaj sajta čitaocima učinjen nedostupnim. Krivična prijava je podneta protiv NN lica, a u Titulliju sumnjaju da je neposredni izvršilac bio izvesni zaposleni u kompaniji „Euro Computers”, s kojom je Arsim Aslani, direktor Doma kulture u Bujanovcu, po tvrdnjama portala povezan.

Podsećamo, u martu ove godine, prema saznanjima NUNS-a, zaposlenima u opštinskoj upravi opštine Bujanovac rukovodstvo lokalne samouprave je blokiralo pristup portalu Titulli.com. Glavni i odgovorni urednik portala Arđent Goga tada je u izjavi datoj B92 ukazao na to da zaposleni u opštinskim organima mogu da pristupaju ostalim sajtovima, kao i da iza ovog blokiranja navodno stoji predsednik opštine Bujanovac Nagip Arifi. Goga je rekao i da se Arifi i njegovi saradnici prema ovom mediju ponašaju diskriminatorski, da Titulli.com ne dobija ni dinar iz dela opštinskog budžeta namenjenog javnom informisanju, a da novinare ovog medija lokalna vlast ne poziva na svoje pres konferencije. Hakerskim napadima na informativne portale bavili smo se i u svojim ranijim izveštajima. Takvi napadi, koji za posledicu imaju to da se čitaocima čini nedostupnim sadržaj sajta, po svom efektu praktično predstavljaju cenzuru. Ustavom Republike Srbije zajamčena je sloboda izražavanja i zabranjena cenzura. Sloboda izražavanja može se zakonom ograničiti, i to ako je to neophodno radi zaštite prava i ugleda drugih, čuvanja autoriteta i nepristrasnosti suda, i zaštite javnog zdravlja, morala demokratskog društva i nacionalne bezbednosti, a širenje informacija i ideja putem sredstava javnog

obaveštavanja može sprečiti samo nadležni sud, ako je to neophodno u demokratskom društvu radi sprečavanja pozivanja na nasilno rušenje Ustavom utvrđenog poretka ili narušavanja teritorijalnog integriteta Republike Srbije, sprečavanja propagiranja rata ili podstrekavanja na neposredno nasilje, ili radi sprečavanja zagovaranja rasne, nacionalne ili verske mržnje kojom se podstiče na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje. U konkretnom slučaju, ako se ispostavi da su sumnje Titulli.com-a osnovane, očigledno je da nije postojao ni minimum osnova da se širenje informacija i ideja putem ovog portala ograničava. Naprotiv, praćenje dnevno-političkih aktuelnosti i jeste posao informativnih portala. Hakerski napadi, pored toga što u ovakvim slučajevima po svom efektu predstavljaju cenzuru, imaju i implikacije koje se odnose na informacionu bezbednost. Ovo pitanje je u dobroj meri neregulisano ili neadekvatno regulisano u Srbiji, i u ranijim izveštajima smo već ukazivali na neophodnost usvajanja novog Zakona o informacionoj bezbednosti. U međuvremenu, Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija objavilo je Nacrt zakona o informacionoj bezbednosti i pokrenulo javnu raspravu o njemu, o čemu će više reći biti u delu ovog izveštaja koji se odnosi na monitoring procesa usvajanja novih zakona. Što se samog slučaja Titulli.com-a tiče, iako je podneta krivična prijava, tužilaštvo se tim povodom nije oglašavalo. Ostaje nesporno da je tradicionalni mehanizam državne zaštite putem pokretanja krivičnih postupaka spor i prilično neefikasan, tako da je tim više neophodna reakcija samih portala i delovanje usmereno na prevenciju i unapređivanje tehnoloških mera zaštite.

1.2. Dejan Kovačević, odbornik u Skupštini opštine Gornji Milanovac i republički poslanik vladajuće Srpske napredne stranke, tokom rasprave u lokalnom parlamentu o predlogu za formiranje Anketnog odbora koji je trebalo da ispita napad njegovih partijskih kolega na odbornika Demokratske stranke Srbije Vladislava Vasića, rekao je da „oni koji su po novinama pisali [o tome] šta se desilo” imaju razloga za strah. Novinari su želeli da o ovoj izjavi razgovaraju sa poslanikom, ali bez uspeha. Pojedini odbornički klubovi u Skupštini opštine Gornji Milanovac osudili su Kovačevićevu izjavu kao pretnju novinarima, ali i ponašanje predsednice Skupštine, koja je propustila da ga upozori povodom davanja takve izjave. Opštinski odbor SNS-a u Gornjem Milanovcu, s druge strane, saopštio je da Kovačević nije pretio novinarima, već da je njegova izjava izvučena iz konteksta. Po njima, Kovačević se usprotivio formiranju Anketnog odbora i ukazao na to da je posao nadležnih organa da ispitaju šta se zapravo desilo, a u kontekstu takve tvrdnje, rekao je da Srpska napredna stranka nema razloga da se plaši istrage nadležnih organa, već da razlog za strah od istrage imaju oni koji su medijima davali izjave o čitavom slučaju.

Istupi nosilaca političkih funkcija, pa i oni sa skupštinske govornice, moraju da budu odmereni i izbalansirani. Nedopustive su poruke da „oni koji su po novinama pisali šta se desilo” imaju zbog toga „razloga za strah”. Ovakve i slične izjave političara kreiraju atmosferu u kojoj dolazi do napada na novinare, i to ne samo verbalnih. Takođe, kreiraju atmosferu u kojoj cveta autocenzura i u kojoj se izbegava medijsko praćenje tema koje bi mogle da se ne dopadnu različitim centrima moći, a pre svega nosiocima vlasti, bilo na nacionalnom ili lokalnom nivou. U takvom kontekstu, navodi koji su se mogli čuti iz SNS-a, da je napad bio usmeren ne neposredno na novinare već na one koji su medijima davali

izjave o čitavom slučaju, ništa u samoj stvari ne menjaju. Pravo na slobodu izražavanja je pravo svih, a ne samo novinara, a zastrašivanje medijskih izvora podjednako šteti medijskim slobodama kao i zastrašivanje samih novinara. Pitanje je, međutim, mehanizama kojima kao društvo raspolažemo u borbi protiv ovakve prakse. Čak i ako se na trenutak zaboravi da je sporna izjava data u kontekstu skupštinske rasprave, odnosno to da odbornik ne može biti pozvan na krivičnu odgovornost, pritvoren ili kažnjen zbog iznetog mišljenja ili davanja glasa na sednici skupštine i radnih tela, činjenica je da i inače manjkaju mehanizmi odbrane od pretnji upućenih novinarima i medijima. Krivično-pravna zaštita, koja formalno postoji kroz krivično delo ugrožavanja sigurnosti i njegov kvalifikovani oblik ugrožavanja sigurnosti novinara kao lica koja obavljaju poslove od javnog značaja u oblasti informisanja, pokazala se kao apsolutno nedelotvorna. Naime, praksa tužilaštava i sudova je takva da kao ugrožavanje sigurnosti tretiraju samo „neposrednu pretnju da će se napasti život ili telo“, a ne i manje ili više uvijene forme pretnji, kao što je ova, da oni koji su „pisali po novinama“ imaju razloga za strah.

## **2. Napadi**

2.1. U Užicu je, 13. jula, u holu Gradske kuće, tokom konferencije za novinare, novinar nedeljnika „Užička nedelja“ Milan Đokić uboden nožem. Do napada je došlo nakon što je završen sastanak gradonačelnika Užica Tihomira Petkovića sa Vladimirom Marinkovićem, potpredsednikom Skupštine Srbije, grupom privrednika i predstavnicima Nacionalne alijanse za lokalni ekonomski razvoj NALED. Novinarima, okupljenim u holu Gradske kuće na prvom spratu, nedaleko od kabineta gradonačelnika, prvo se obratio Petković, a do napada je došlo tokom razgovora novinara sa potpredsednikom Skupštine. Dušan Gujančić iz Užica prišao je potpredsedniku Skupštine s leđa, oborio ga na pod i počeo da ga šutira. Gujančić je Milana Đokića ubo nožem kada je ovaj pokušao da odbrani Vladimira Marinkovića. Povređeni novinar je kolima Hitne pomoći prebačen u užičku bolnicu. Dr Slobodan Jovićević, načelnik Urgentne službe, izjavio je za „Novosti“ da je, nakon pregleda i dijagnostike, Đokiću izvađena slezina, te da je on, iako se radi o teškim povredama, van životne opasnosti. Vladimir Marinković izjavio je da ne može ni da nasluti razloge napada, da je Gujančić nasrnuo bez ijedne reči, a da ga je on lično video prvi put u životu. Gujančić je uhapšen, a sudija za prethodni postupak odredio mu je pritvor u trajanju od 30 dana. Mediji su preneli da je, dok je saslušavan od strane inspektora, naveo da ga je na ovaj čin naterala „teška materijalna situacija, za koju krivi političare“.

Po svemu sudeći, Đokić je nastradao igrom slučaja budući da su meta napada najverovatnije bili političari. Napad, međutim, potvrđuje stav Krivičnog zakonika koji zanimanja od značaja za javno informisanje, pa i novinarsku profesiju, tretira kao profesije koje imaju povećani rizik za bezbednost lica koja se tom profesijom bave. Pitanje obezbeđenja objekata i prostora u kojima novinari, ali i druga lica rade, posebno je pitanje. Dok mediji eventualno nešto i mogu da urade po pitanju bezbednosti samih redakcija, oni su nemoćni kada je u pitanju obezbeđenje lokacija ili objekata u koje ih priroda posla odvodi. Na pitanje novinara zašto je zakazalo obezbeđenje i da li ga uopšte ima u Gradskoj kući u

Užicu, Vidoje Drndarević, zamenik gradonačelnika, potvrdio je za „Novosti” da je „obezbeđenje nikakvo i da se moraju hitno preduzeti mere u pogledu bezbednosti zaposlenih i posetilaca”.

2.2. U Beogradu je 8. jula fizički napadnut Milorad Komrakov, bivši urednik Radio televizije Srbije iz mračnog perioda rada ove kuće, 90-tih godina prošlog veka. Po rečima samog Komrakova, na povratku iz kupovine svratio je u kladionicu, da bi po izlasku iz nje, bio iznenada napadnut i pretučen. Komrakov tvrdi da mu je čovek koji ga je napao potpuno nepoznat i da ga je, dok ga je udarao, nazivao zločincem. „Ne znam koji je motiv napada, za petnaest godina niko me nije fizički napao niti pretio”, rekao je Komrakov za Udruženje novinara Srbije. Napadač je priveden, a pojedini mediji preneli su da je on policiji rekao da poznaje Komrakova, i da su snimci sa sigurnosnih kamera iz kladionice i ispred nje navodno zabeležili da su Komrakov i napadač razgovarali pre sukoba. Motiv napada i dalje je nepoznat.

Milorad Komrakov bio je glavni urednik Informativnog programa RTS-a do demonstracija 5. oktobra 2000. godine kojima je Miloševićev režim srušen s vlasti. Po onome što su pisali mediji, tog dana, kada su demonstranti prodrli u zgradu televizije, pokušao je da pobjegne kroz Tašmajdanski park. Demonstranti su ga presreli i počeli da ga batinaju, ali su članovi DOS-a uspeli da ga otrgnu od mase i odvedu do Gradske skupštine. U Skupštini mu je ukazana lekarska pomoć, a zatim je prebačen u bolnicu. Nekoliko dana kasnije pismeno je obavestio štrajkački odbor RTS-a da podnosi neopozivu ostavku. U decembru iste 2000. godine Sud časti Udruženja novinara Srbije je trajno isključio Komrakova iz članstva u tom udruženju. Odluka je bila obrazložena „višegodišnjim dezinformisanjem i obmanjivanjem javnosti koje je nespojivo sa Kodeksom novinarske profesije”. Sud je zaključio da je Komrakov kriv i zbog toga što je podredio novinarsku profesiju uskim interesima bivšeg stranačkog i političkog vrha zemlje. „On je dobar novinar, on tačno zna koje su važne vesti, ali utoliko je odgovornost veća ako se selektira na taj način da publika dobije jednostranu sliku, što je manje loše, ili sasvim naopaku, što je naravno sa mnogo težim posledicama. Nije čak prejako reći i da je javnost bila takvim načinom informisanja preko televizije obmanjivana”, izjavio je tom prilikom novinar Božidar Dikić, jedan od članova Suda časti. O Komrakovu se narednih godina gotovo ništa nije čulo, osim da je jedno vreme bio zaposlen kao urednik na lokalnoj televizijskoj stanici Stankom. Očekuje se da istraga utvrdi da li napad na njega zaista ima veze sa formalno novinarskim i uredničkim, a, zapravo, propagandnim poslom na RTS-u od pre petnaest i više godina.

### **3. Sudski postupci**

3.1. Prvi osnovni sud u Beogradu je, u postupku po tužbi za naknadu štete Dušana Stojića, Nenada Nenkovića i Milorada Bošnjaka protiv Nezavisnog udruženja novinara Srbije (NUNS), delimično usvojio tužbeni zahtev tužilaca i obavezao NUNS da svakom od njih isplati po 200.000 dinara na ime naknade nematerijalne štete zbog duševnih bolova prouzrokovanih povredom časti i ugleda. Stojić,

Nenković i Bošnjak su bivši novinari „Večernjih novosti” koji su tužbu podneli povodom krivične prijave koju je Izvršni odbor NUNS-a podneo 1. jula 2007. godine Tužilaštvu za ratne zločine. Prijava je podneta protiv NN lica, u vezi sa krivičnim delom podsticanja na izvršenje ratnih zločina, iz člana 145. tadašnjeg Krivičnog zakonika SRJ. Tužiocima su tvrdili da zbog krivične prijave trpe duševne bolove i zahtevali su naknadu nematerijalne štete u iznosu od po 300.000 dinara. NUNS je, uz krivičnu prijavu, kao dokaz, odnosno ilustraciju, priložio svoju publikaciju „Dosije o medijima” koja se bavila učešćem pojedinih novinara i medija u „ratnom huškanju” tokom ratova u bivšoj Jugoslaviji, i u kojoj su, između ostalih, citirani i određeni tekstovi tužilaca. Sama krivična prijava podneta je nakon regionalnog skupa u Dubrovniku, koji se bavio odgovornošću medijskih poslenika za ratnu propagandu, a na kom su, pored novinara, učestvovali i predstavnici tužilaštava iz regiona.

Presuda je sporna iz više razloga. Prvo, nejasno je zašto je uopšte sudio osnovni, a ne viši sud. Naime, Zakonom o uređenju sudova propisano je da u građanskim sporovima za naknadu štete u vezi sa objavljivanjem informacije odlučuje viši sud. Kada je u konkretnom slučaju podneta tužba Prvom osnovnom sudu u Beogradu, taj sud se, polazeći upravo od citirane odredbe Zakona o uređenju sudova, oglasio nenadležnim i predmet uputio Višem sudu u Beogradu na dalje postupanje. Dogodilo se, međutim, da se i Viši sud oglasio nenadležnim, pa je o tome ko o konkretnoj stvari treba da sudi odlučivao Apelacioni sud u Beogradu. Taj sud je našao da spor u konkretnom slučaju nije u vezi sa objavljivanjem informacije i predmet vratio Prvom osnovnom sudu u Beogradu. Polazeći od toga, bilo je za očekivati da Prvi osnovni sud zanemari činjenicu da je NUNS objavio saopštenje kojim je dao publicitet krivičnoj prijavi, kao i da se ne upusti u razmatranje navoda objavljenih u publikaciji „Dosije o medijima”, odnosno konteksta u koji su, u toj publikaciji, stavljeni tekstovi tužilaca. Imajući u vidu činjenicu da krivična prijava nije podneta protiv Stojića, Nenkovića i Bošnjaka, već protiv još uvek nepoznatih lica, da tužilaštvo istu nije odbacilo nego da se po njoj i dalje postupa, kao i da protiv odgovornih u NUNS-u jeste podneta krivična prijava za lažno prijavljivanje ali da, do zastarevanja predmeta, po istoj nije došlo do optuženja, očekivalo se da sud tužbu odbije kao neosnovanu. Dogodilo se, međutim, nešto drugo. Sud jeste našao da svako ima pravo da podnese krivičnu prijavu, ali paradoksalno, i da NUNS nema pravo da analizira činjenice koje su u vezi sa krivičnom prijavom, na način na koji ih je analizirao u publikaciji „Dosije o medijima”. Tako je zapravo zatvoren krug i isti sud koji je prvo našao da uopšte nije nadležan da sudi u vezi sa objavljivanjem informacije sudio je baš s tim u vezi, odnosno delimično je usvojio tužbeni zahtev upravo u vezi sa objavljivanjem informacije u publikaciji koja je bila prilog krivične prijave. Punomoćnici tuženog su podneli žalbu, pa treba sačekati i ishod drugostepenog postupka, odnosno videti kako će se Apelacioni sud izvući iz zbrke koja je napravljena, između ostalog i njegovom krivicom, odnosno nejasnom odlukom o tome koji sud je nadležan u situaciji kada dva suda, i osnovni i viši, odbijaju da sude po konkretnoj tužbi. Nesporo je da NUNS nije medij, već novinarsko udruženje, ali ni Zakon o uređenju sudova ne propisuje da viši sud odlučuje samo u sporovima protiv medija, već u svim građanskim sporovima za naknadu štete u vezi sa objavljivanjem informacije, pa tako i u sporovima protiv novinarskih udruženja ako ta udruženja budu tužena zbog neke informacije sadržane u saopštenjima ili publikacijama koje objavljuju. Da sve bude još gore, pored toga što sud koji uopšte ne može biti nadležan da sudi u vezi sa objavljivanjem



informacije sudi u tom predmetu i svoju odluku bazira upravo na objavljenim informacijama u publikaciji „Dosije o medijima”, presuda vrvi i od drugih nelogičnosti. Tako, Prvi osnovni sud u Beogradu propušta da napravi razliku između vrednosnih i činjeničnih sudova, pri čemu ovi prvi ne mogu da podležu dokazivanju. To, da i puko insistiranje da se vrednosni sudovi dokazuju povređuje samu slobodu mišljenja, kao osnovni deo prava na slobodu izražavanja zajamčenog članom 10. Evropske konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, u praksi Evropskog suda za ljudska prava nesporno je još od odluke u slučaju *Lingens protiv Austrije* od 8. jula 1986. godine (Predstavka br. 9815/82; odluka u ovom predmetu u verziji na engleskom jeziku dostupna je na internetu, na adresi: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57523>). Zbog konsekvenci koje sve ovo može imati po slobodu izražavanja i aktivnosti novinarskih i medijskih udruženja, neophodno je pomno pratiti odlučivanje Apelacionog suda u postupku po žalbi. Naime, ako bi ovakve presude postale praksa, suštinski bi bila ograničena mogućnost novinarskih i medijskih udruženja da reaguju u situacijama za koje procene da predstavljaju kršenje pravila novinarske profesije, što nikako nije dobro za slobodu izražavanja u Srbiji i za unapređenje profesionalnih novinarskih standarda.

3.2. Apelacioni sud u Nišu potvrdio je presudu Višeg suda u Zaječaru kojom je Vladimir Novaković, svojevremeno urednik internet sajta b92.net, obavezan da Živoradu Nikoliću, policajcu u penziji iz Bora, na ime naknade štete zbog pretrpljenih duševnih bolova zbog povrede časti i ugleda, isplati 250.000 dinara. Povod je bila informacija koju su objavili i TV B92, i Radio B92 i internet sajt b92.net, a ticala se incidenta u kome je navodno učestvovao i Živorad Nikolić. Za Nikolića je izvesni Petar Guševac tvrdio da je vatrenim oružjem ubio njegovog kućnog ljubimca, mačka. Međutim, krivična prijava koju je Guševac podneo, odbačena je, a Nikolić je tužio i Guševca zbog izjave koju je dao B92, i Vladimira Novakovića zbog prenošenja te izjave, tražeći naknadu nematerijalne štete.

Ono što posebno zbunjuje u odlukama, i prvostepenog Višeg suda u Zaječaru i drugostepenog Apelacionog suda u Nišu, jeste i dalje otvoreno pitanje da li je Vladimir Novaković zapravo uopšte bio pasivno legitimisan u ovom sporu. Naime, sudovi su Novakovića obavezali da naknadi štetu kao odgovorni urednik, iako su prethodno utvrdili da on uopšte nije bio odgovorni urednik, već da je tu funkciju u B92 vršilo treće lice koje u postupku uopšte nije bilo tuženo. Presuda ima i druge nedostatke, pa tako sudovi nisu utvrđivali postojanje uzročno-posledične veze između prenošenja informacije i povrede časti i ugleda, već su bez ikakvog obrazloženja prosto uzeli da takva veza postoji. Pored toga, nije jasno ni zašto na ime naknade štete Novaković treba da plati 250.000 dinara, a Petar Guševac, koji je bio prvotuženi i čija je izjava o incidentu i prenet, 100.000 dinara, budući da i u odnosu na tu razliku presude ne sadrže nikakvo obrazloženje. S obzirom na to da je odluka Apelacionog suda u Nišu odluka po žalbi, to tuženom ne preostaje više nijedno redovno pravno sredstvo, već eventualno revizija, odnosno ustavna žalba. Ono što u vezi sa ovom presudom posebno zabrinjava jeste činjenica da ona baca ozbiljnu senku na čitav niz dobrih drugostepenih presuda na koje nas je posebno Apelacioni sud u Beogradu navikao u prethodnom periodu. Upravo suprotno takvim presudama, o kojima smo u ovim izveštajima u više navrata pisali, Apelacioni sud u Nišu donosi



jednu, najblaže rečeno, aljkavu odluku, koja ne samo što ne doprinosi pravnoj sigurnosti već naprotiv otvara brojne dileme i nedoumice.

#### **4. Izveštaj Komesara za ljudska prava Saveta Evrope Nilsa Muižnieksa**

U julu je Komesar Saveta Evrope za ljudska prava Nils Muižnieks objavio izveštaj koji je rezultat njegove posete Srbiji u martu ove godine. Izveštaj se bavi temama od značaja za ostvarivanje ljudskih prava, i to tranzicionom pravdom i pomirenjem, zabranom diskriminacije, i medijskim slobodama. Izveštaj, kao pozitivne pomake, u delu koji se odnosi na medijske slobode, ističe usvajanje medijskih zakona u avgustu 2014. godine, te prelazak na projektno sufinansiranje medija. S druge strane, Komesar za ljudska prava Saveta Evrope još u martu je uočio da je moguće da će doći do probijanja rokova za privatizaciju preostalih medija u javnoj svojini usled neadekvatne pripreme nadležnih organa. Kao problem se ističe i nedovoljna transparentnost medijskog vlasništva, izvora medijskog finansiranja i oglašavanja, uz poseban osvrt na Izveštaj Saveta za borbu protiv korupcije. Komesar dalje ukazuje na to da je sama činjenica da je četvoro novinara pod 24-časovnom policijskom zaštitom jasan indikator da bezbednost novinara ostaje jedan od gorućih problema u vezi sa poštovanjem ljudskih prava generalno, i pominje poznate slučajeve napada na novinare. Pored napada, Komesar kritikuje istupe pojedinih političara i etiketiranje novinara, hakerske napade na informativne portale, i poznati problem autocenzure. U zaključcima i preporukama se, između ostalog, navodi da sloboda izražavanja i medijske slobode igraju značajnu ulogu u razvoju demokratskog društva, i da se demokratija zasniva na pluralizmu i otvorenosti u dijalogu, kao i da novinari, a posebno oni koji se bave istraživačkim novinarstvom, moraju da budu adekvatno zaštićeni jer predstavljaju „pse čuvarе javnog interesa” (“watchdogs”).

Izveštaj Komesara za ljudska prava Saveta Evrope Nilsa Muižnieksa samo je jedan u nizu izveštaja relevantnih međunarodnih organizacija koje ukazuju na probleme autocenzure, netransparentnog finansiranja i nepovoljnog okruženja za razvoj slobode izražavanja u Srbiji. S druge strane, predstavnici vlasti često na ovakve navode odgovaraju neprimereno i apriori ih odbacuju, insistirajući na navodnoj neprincipijelnosti onih koji kritike iznose, ili pokušavajući da kritike stave u kontekst nekakve navodne skrivene političke agende. Nesporno je, i to svaki od izveštaja, pa i Muižnieksov potvrđuje, da je usvajanje medijskih zakona u avgustu 2014. godine predstavljalo ozbiljan pomak u dobrom smeru. Činjenica je, međutim, da medijske reforme i unapređenje okruženja za razvoj slobode izražavanja u Srbiji nisu posao koji je završen usvajanjem novih zakona. Naprotiv, usvajanje novih zakona bio je lakši deo posla, a njihova valjana implementacija tek predstoji i mnogo je izazovnija. Upravo zato, pogled sa strane, tim pre ako je kritički, može samo da pomogne da se problemi, kojih nesporno ima, bolje sagledaju. A bez sagledavanja i razumevanja problema s kojima se suočavamo i njihovih uzroka teško je i zamisliti uspešan nastavak reformi u medijskom sektoru.

### 1. Zakon o javnom informisanju i medijima

1.1. U julu je u Smederevu održana Konferencija posvećena sprečavanju diskriminacije u svim oblastima društva, na koju, po tvrdnjama Udruženja novinara Srbije, nisu pozvani dopisnici većine redakcija beogradskih medija, te im je tako posredno onemogućeno da sa ovog skupa izveštavaju. UNS tvrdi da lokalne vlasti u Smederevu mesecima sprovode istu praksu diskriminacije medija, odlučujući po sopstvenom nahođenju koji mediji treba da budu pozivani na pojedine događaje, a koji ne. Povodom ovog slučaja obavešten je i kabinet Poverenice za zaštitu ravnopravnosti Brankice Janković.

Zabrana diskriminacije urednika i novinara je jedno od temeljnih načela Zakona o javnom informisanju i medijima. Tako član 4. Zakona o javnom informisanju i medijima izričito navodi da je zabranjena neposredna i posredna diskriminacija urednika medija, novinara i drugih lica u oblasti javnog informisanja, naročito prema njihovoj političkoj opredeljenosti i uverenju ili drugom ličnom svojstvu. U članu 10. ranije važećeg Zakona o javnom informisanju bilo je i izričito propisano da državni organi i organizacije, organi teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, javne službe i javna preduzeća, kao i poslanici i odbornici, imaju obavezu da informacije o svome radu učine dostupnim za javnost, i to pod jednakim uslovima za sve novinare i sva javna glasila. Novi Zakon ovakvu odredbu nema, najverovatnije polazeći od pretpostavke zakonodavca da se ona, u svetlu opšte zabrane diskriminacije, podrazumeva. Diskriminatorskog ponašanja organa javne vlasti prema pojedinim medijima i redakcijama bilo je i ranije, te bi bilo preterano sve slučajeve kojih smo sada svedoci pripisati tome što novi zakon ne sadrži odredbu sličnu ranijem članu 10. S druge strane, ni odredba starog člana 10. nije bila praćena sankcijom propisanom u samom zakonu, pa se i u vreme njenog važenja moglo čuti da predstavlja samo „mrtvo slovo na papiru”. Ono što posebno zabrinjava jeste sumnja, koja često postoji, da je razlog za nepozivanje na konferencije za medije ili druge događaje o kojima javnost ima pravo da zna disciplinovanje ili kažnjavanje „nepodobnih medija”. Mediji se u Srbiji, posebno na lokalnom nivou, ali i inače, isuviše često od strane nosilaca vlasti doživljavaju ili kao promoteri te iste vlasti ili kao neprijatelji, protiv kojih su sva sredstva borbe dopuštena. Kritičko izveštavanje kažnjava se diskriminacijom i uskraćivanjem pristupa informacijama. Zato je nužno uvek iznova postavljati pitanje na koji način i kojim mehanizmima srpski pravni sistem štiti medije i redakcije od diskriminacije, a medijska i novinarska udruženja morala bi da, umesto samo reagovanja saopštenjima i protestima, ozbiljno ispituju svaki slučaj u kom se sumnja na diskriminaciju medija i, ako se sumnje potvrde, i procesuiraju.

1.2. Krajem jula Ministarstvo kulture i informisanja je pozvalo medije da se upišu u Registar medija, podsećajući da zakonski rok ističe 13. avgusta. Upis svih Zakonom propisanih podataka u Registar medija, navodi se u saopštenju Ministarstva, važan je i za javnost i za medije, jer će to

omogućiti transparentan uvid u vlasničku strukturu medija. Ministarstvo je podsetilo i na to da je upis u Registar medija ključan preduslov za medije da bi ubuduće, na svim nivoima vlasti, aplicirali za dodelu državne pomoći i projektno sufinansiranje medijskih sadržaja kojima se štiti i promoviše javni interes.

Nekadašnji Registar javnih glasila prestao je sa radom 13. februara, a svi podaci iz tog registra preneti su u novoformirani Registar medija. Uprkos tome što se zakonski rok bliži, mali broj medija je dostavio podatke koji nedostaju. U starom registru vodio se jako mali broj podataka o mediju, tako da će se uspešnost novog režima registracije meriti upravo po tome koliko će novih podataka, a pre svega onih koji se odnose na vlasničku strukturu, u Registru biti dostupno. Treba napomenuti da registracija medija nije obavezna. Zakonodavac je stimuliše tako što propisuje da se izdavaču koji u Registar nije upisan ne mogu sufinansirati projekti, niti mu se može na drugi način dodeljivati državna pomoć. Izričito je propisano i to da se Republika, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave, kao ni ustanova, preduzeće i drugo pravno lice koje je u pretežnom delu u državnoj svojini ili koje se u celini ili pretežnim delom finansira iz javnih prihoda, ne mogu oglašavati na medijima koji nisu upisani u Registar, niti koristiti njihove druge usluge. Ono što je važno ovde istaći jeste činjenica da dostavljanje određenih podataka radi njihovog upisa u Registar nije obaveza izdavača, već organa javne vlasti. Konkretno, radi se o podacima o državnoj pomoći mediju koje bi Registru morali da dostave organi javne vlasti koji su tu pomoć dodelili, a ne mediji. Iako je Pravilnik o dokumentaciji koja se prilaže u postupku registracije medija u Registar medija u članu 4. propisao da se podaci o državnoj pomoći mediju dostavljaju uz registracionu prijavu, ovu odredbu valja tumačiti u smislu člana 39. st. 3. i 4. Zakona o javnom informisanju i medijima, koji izričito predviđa da je prijavu za registraciju tih podataka dužan da podnese organ javne vlasti koji je dodelio sredstva i to najkasnije 15 dana od dana donošenja odluke o dodeli sredstava. Ono što je Zakon propustio da uredi jeste rok u kom će se dostaviti postojeći podaci o ranije dodeljenoj državnoj pomoći. Naime, citirana odredba uređuje samo rok za ubuduće, što otvara prostor za zloupotrebe i mogućnost da sredstva državne pomoći dodeljena u prvoj polovini godine ostanu neregistrovana.

## **2. Zakon o elektronskim medijima**

2.1. Tokom jula u medijima je objavljena informacija da je dosadašnji Radio B92 promenio ime u Radio Play, kao i to da je njegova programska koncepcija radikalno promenjena. Iz B92 je saopšteno da se radi o letnjoj šemi radija, dok su novinarska udruženja ukazala na to da je došlo do otpuštanja gotovo svih novinara sa radija i da u programu više nema autorskih informativnih emisija. Udruženja su zatražila od REM-a preispitivanje korišćenja nacionalne frekvencije.

RDP B92, kao izdavač radija B92, dozvolu za radijsko emitovanje sa nacionalnim pokrivanjem dobio je još 2006. godine. Ona se u Registru dozvola za zemaljsko pokrivanje vodi pod brojem 6/2006-10.

Prvobitno izdata dozvola je istekla u avgustu 2014. godine, budući da je po Zakonu o radiodifuziji izdata na period od 8 godina. Po isteku tog roka, dozvola je produžena po istom zakonu, jer novi Zakon o elektronskim medijima tada još nije bio stupio na snagu, sa rokom važenja do 4. avgusta 2022. godine. Radio B92 se vodi kao emiter celokupnog programa, što po članu 45. Zakona o radiodifuziji podrazumeva emitera programa koji obuhvata „informativne, obrazovne, kulturne, naučne, sportske i zabavne sadržaje, kao pretežni deo svojih aktivnosti”. Što se tiče obaveza emitera da poštuju programski elaborat i programsku šemu, Zakon o radiodifuziji je bio prilično nedorečen i o nepoštovanju uslova iz dozvole govori posredno u kontekstu njenog oduzimanja. Tako član 63. propisuje da emiteru koji, i pored izrečenog upozorenja, nastavi da ne izvršava odredbe zakona ili propisa donetih na osnovu njega ili ne poštuje uslove predviđene dozvolom za emitovanje programa ili koji ne postupi po merama za otklanjanje učinjenih povreda koje je Savet utvrdio u izrečenom upozorenju, Savet izriče meru privremenog oduzimanja dozvole za emitovanje programa u trajanju do 30 dana, a onome kome je prethodno najmanje tri puta bila izrečena mera privremenog oduzimanja dozvole za emitovanje, izriče i trajno oduzimanje dozvole za emitovanje programa. Elaborate na osnovu kojih su izdavane dozvole Zakon nije bliže regulisao kao sastavni deo uslova pod kojima je dozvola izdata, ali su u praksi tako tretirani. Što se tiče podzakonskih akata koji su regulisali ovu tematiku, treba pomenuti odredbe Opšteg obavezujućeg uputstva o ponašanju emitera – Kodeksa emitera, koje su propisivale da su emiteri dužni da u svemu poštuju uslove pod kojima im je dozvola izdata, naročito u pogledu opštih programskih standarda propisanih Zakonom i programskih obaveza, ali i to da emiter nije obavezan da striktno poštuje programsku šemu predatu na konkursu, već samo da okvirno poštuje opšti programski koncept iz konkursne dokumentacije, kao i to da je promena profila programa u pogledu klasifikacije emitera dozvoljena samo uz izričitu saglasnost Agencije. U dosadašnjoj praksi Regulatorno telo je izreklo samo jednu meru upozorenja emiteru/pružaocu medijske usluge koji se nije držao „opšteg programskog koncepta na osnovu koga je izdata dozvola”. Mera je izrečena emiteru RTV Enigma, u oktobru 2014. godine, a zbog toga što je utvrđeno da je u periodu kada treba da emituje informativnu emisiju emitovao, to jest reemitovao spotove. U toj odluci Regulatorno telo je uzelo u obzir i programski elaborat na osnovu kog je izdata dozvola i našlo da je informativni program na najelementarnijem mogućem nivou, što je okarakterisalo kao kršenje opšte programske koncepcije. S druge strane, treba istaći da je u ovom odlučivanju da li je opšti programski koncept narušen ili ne Regulatorno telo prilično slobodno, što otvara mogućnost za arbitrarno postupanje. Naime, nijedan propis ne definiše koliko od svake vrste programa konkretan emiter mora da ima da bi održao status „emitera celokupnog programa”. Na primer, Zakonom o elektroničkim medijima Hrvatske jasno je predviđeno koje su obaveze pružalaca medijske usluge televizije i radija na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou u pogledu informativnog programa, pa se tako u tom propisu navodi da pružalac (nakladnik) medijske usluge televizije ili radija na regionalnom/lokalnom nivou mora da ima najmanje 10% nedeljno emitovanog programa vesti i obaveštenja na području važenja dozvole, a pružalac medijske usluge radija i televizije na državnom/regionalnom nivou mora da ima najmanje 30 minuta informativnog programa dnevno, s najmanje jednom informativnom emisijom u trajanju od bar 20 minuta. Dakle, u Hrvatskoj su kvote informativnog programa prilično detaljno definisane. Što se tiče Srbije, stvar dodatno komplikuje i pitanje procenta drugih vrsta

programa, na primer dečijeg, dokumentarnog i naučnog, koji su u programima pružalaca medijske usluge televizije, po izveštajima Regulatora, godinama unazad na nivou statističke greške. Ako bi se primenjivala ista pravila kao i u slučaju informativnog programa, Regulator bi morao svakom pružaocu medijske usluge televizije na nacionalnom nivou da izrekne bar neku meru, a, sudeći po višegodišnjem zanemarivanju obaveza u pogledu ovih vrsta programa, mogao bi čak i da oduzme dozvolu. Zbog toga, interesovanje Regulatora za promenu opšte programske koncepcije ne sme da bude stihijsko i uslovljeno pritiskom javnosti, nego mora da bude zasnovano na jasnim i predvidljivim pravilima.

2.2. U periodu na koji se ovaj izveštaj odnosi na snagu je stupilo više pravilnika za implementaciju Zakona o elektronskim medijima, i to: 8. jula, Pravilnik o sprovođenju nagradnih takmičenja u oblasti pružanja medijskih usluga, Pravilnik o obavezama pružalaca medijskih usluga tokom predizborne kampanje i Pravilnik o zaštiti ljudskih prava u oblasti pružanja medijskih usluga, a 31. jula, Pravilnik o postupku izdavanja dozvole za pružanje medijske usluge na osnovu zahteva i Pravilnik o postupku izdavanja dozvole za pružanje medijske usluge na osnovu sprovedenog javnog konkursa.

Pravilnikom o zaštiti ljudskih prava u oblasti pružanja medijskih usluga bliže se uređuju obaveze koje se tiču sadržaja programa a koje proizilaze iz određenih Ustavom zajamčenih prava, kao što su pravo na dostojanstvo, privatnost, pravično suđenje i pretpostavku nevinosti, pravo na slobodu misli, savesti i veroispovesti, kao i pravo na obaveštenost.

Treba ukazati na to da odredba Zakona o elektronskim medijima kojom je propisana obaveza poštovanja ljudskih prava insistira prevashodno na neprikazivanju ponižavajućeg postupanja i scena nasilja i mučenja, osim ako za to postoji programsko i umetničko opravdanje; takođe insistira i na jasnom označavanju sadržaja koji mogu da škode fizičkom, mentalnom ili moralnom razvoju maloletnika i na tome da se takvi sadržaji ne mogu objavljivati u vreme kada se osnovano može očekivati da ih maloletnici, imajući u vidu uobičajeni raspored njihovih aktivnosti, prate. Ono što posebno može biti sporno u Pravilniku o zaštiti ljudskih prava jeste to što propisuje da su elektronski mediji, ako objavljuju saopštenja ili sadržaj dokumenta organa javne vlasti ili predstavnika javne vlasti kojim se povređuje ljudsko pravo, ili ako do povrede ljudskog prava dođe u toku emisije koja se emituje uživo, dužni da obaveste gledaoce ili slušaoce da je u konkretnom slučaju došlo do povrede ljudskog prava. Ovakva obaveza može biti krajnje problematična budući da obavezuje elektronske medije da, u konkretnim slučajevima i u odnosu na konkretne izvore - dokumente organa javne vlasti, presuđuju da li je došlo do povrede ljudskih prava ili ne (što je obaveza sudova, a ne medija). Ovo bi moglo biti u suprotnosti i sa praksom Evropskog suda za ljudska prava. Taj sud je, u odlukama u predmetima *Bladet Tromsø i Stensaas protiv Norveške* (Predstavka br. 21980/93, odluka u verziji na engleskom dostupna je na: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58369>) i *Colombani i drugi protiv Francuske* (Predstavka br. 51279/99, odluka u verziji na engleskom jeziku dostupna na: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-60532>), našao da mediji

moraju imati pravo da se, kada izveštavaju o stvarima od javnog interesa, pouzdaju u službene izveštaje, bez potrebe da ih podvrgnu nezavisnoj proveri. Pravilnik Regulatornog tela za elektronske medije, međutim, od elektronskih medija u Srbiji traži upravo suprotno, da dokumente organa javne vlasti podvrgavaju proveri i obavezno obavestavaju javnost o svojoj privatnoj proceni da je sadržajem tih dokumenata izvršena povreda ljudskih prava. Ako i pretpostavimo da je namera Regulatora bila samo to da natera medije da pre objavljivanja kritički preispituju prevashodno policijska saopštenja s kojima je u praksi često bilo problema zbog kršenja pretpostavke nevinosti, čini se da je formulacija kojom se to želelo postići krajnje diskutabilna.

Pravilnik o sprovođenju nagradnih takmičenja u oblasti pružanja medijskih usluga obavezuje elektronske medije da nagradna takmičenja sprovode pravično, kao i da objave jasna pravila o tim takmičenjima i javno obećanoj nagradi. Implementacija Pravilnika će pokazati da li će ove odredbe ostvariti svoju svrhu i zaštititi korisnike medijskih usluga koji istovremeno učestvuju u nagradnim takmičenjima.

Pravilnik o obavezama pružalaca medijske usluge u toku predizborne kampanje bliže uređuje dozvoljenost emitovanja predizbornog programa, način njegovog emitovanja, zabranu prikrivenog ili posrednog preporučivanja izbornih lista ili kandidata, informisanje o predizbornim aktivnostima podnosilaca izbornih lista ili kandidata, informisanje o toku i rezultatima izbora, predstavljanje izbornih lista i kandidata i političko oglašavanje tokom predizborne kampanje.

Pravilnik o postupku izdavanja dozvola za pružanje medijske usluge na osnovu sprovedenog javnog konkursa detaljno je uredio postupak izdavanja dozvola na konkursu. Podsetimo, ovakve dozvole izdaju se u slučaju terestrijalnog free-to-air emitovanja digitalnog TV programa i analognog radio programa. Pravilnik reguliše sve stadijume postupka, od raspisivanja javnog konkursa do razmatranja prijave i donošenja rešenja o izdavanju dozvola, kao i standardizovane obrasce prijave na konkurs i dozvole. Drugi pravilnik, o izdavanju dozvole na osnovu zahteva, uređuje postupak izdavanja dozvola za pružanje usluge televizijskog emitovanja, odnosno medijske usluge radija u svim onim slučajevima koji ne predviđaju terestričko emitovanje. Razlozi za različite režime i postojanje dva različita pravilnika su jednostavni. Terestrički prenos ili emitovanje, bez obzira na to da li je analogni ili digitalni, podrazumeva korišćenje radiodifuznog spektra koji je ograničeno javno dobro kojim se upravlja, uz puno poštovanje načela racionalnosti, ekonomičnosti, javnosti i nediskriminacije. Ostali vidovi prenosa, kao što je pre svega kablovsko emitovanje, ne trpe ista ograničenja uslovljena oskudnošću prirodnog resursa, što je omogućilo manje zahtevan režim izdavanja dozvola.

Pravilnici nisu regulisali pitanje uslova i kriterijuma za izdavanje dozvole. Što se tiče dozvole koja se izdaje na zahtev pružaoca medijske usluge, član 81. Zakona o elektronskim medijima jasno precizira da je Regulator ovlašćen da propiše „minimalne tehničke i organizacione uslove za izdavanje dozvole

na zahtev pružaoca medijske usluge". Zato nije jasno zašto je Regulator propustio da istim podzakonskim aktom propiše i koji su uslovi neophodni za dobijanje dozvole na zahtev, budući da postupak i uslovi zajedno čine logičku celinu. Kod izdavanja dozvole za pružanje medijske usluge nakon sprovedenog javnog konkursa situacija je malo komplikovanija, budući da je sam zakon vezao donošenje pravila (podzakonskog akta koji bi regulisao uslove za pružaoce medijske usluge koji konkurišu za dozvolu) za konkretan javni konkurs. Naime, član 92. Zakona o elektronskim medijima propisuje da Regulator propisuje bliža pravila kojima se utvrđuju minimalni uslovi za podnosiocima prijava za javni konkurs, a koji se odnose na tehničke, organizacione i programske zahteve, kao i kriterijume za odlučivanje, i da je ta pravila dužan da objavi najkasnije 30 dana pre raspisivanja javnog konkursa. Ovakvo opredeljenje Zakona dovelo je do toga da će uslovi i kriterijumi biti različiti od konkursa do konkursa, što, s jedne strane, može voditi do određene pravne nesigurnosti, ali s druge, omogućava da se u odnosu na svaki konkretan konkurs uslovi i kriterijumi prilagođavaju konkretnim ciljevima medijske politike u ovoj oblasti.

### **3. Zakon o javnim medijskim servisima**

3.1. Mediji su tokom jula preneli informaciju da su u toku pregovori Radio televizije Srbije i Radio televizije Vojvodine oko načina na koji će ubuduće biti naplaćivana taksa za javni medijski servis. Iako se još uvek se ne zna kako će se naplata vršiti, izvesno je da će javni servisi imati ozbiljan posao da ubede građane u opravdanost uvođenja takse, pošto je očigledno da mnogi nisu zadovoljni odgovorom da taksa mora da se plati jer je tako propisano zakonom.

U javnosti se često kao tema nameće pitanje opravdanosti plaćanja javnog servisa, posebno u slučaju građana koji već plaćaju kablovsku televiziju. Ova dilema je, međutim, lažna, jer su osnovi plaćanja jedne i druge „usluge” potpuno različiti. Dodatno, i termin „pretplata” koji je korišćen u prethodnom Zakonu o radiodifuziji upućivao je na odnos između pretplatnika i pružaoca usluge koji pretpostavlja dobrovoljnost, odnosno slobodu izbora da se bude ili ne bude pretplatnik. Međutim, taj odnos nije tako jednostavan, jer javni servis ne pruža samo medijsku uslugu, kao što to čine komercijalni emiteri, nego, što je još bitnije, predstavlja svojevrstan institucionalni izraz javnog interesa u oblasti javnog informisanja. Konkretno, to znači da je javni servis dužan da proizvodi medijske sadržaje koji ostvaruju javni interes i koji ne moraju nužno da budu komercijalni, poput programa iz kulture, naučnog programa, dokumentarnog programa, verskog itd. Zato javni servis nije običan medij. Plaćanje kablovske televizije je potpuno druga stvar jer se radi o usluzi elektronskih komunikacija, tačnije nabavci usluge distribucije medijskih sadržaja koja se pruža na osnovu ugovora između pretplatnika i operatora i za koju uslugu se plaća naknada. Kablovski operator, igrom slučaja i zbog zakonskih obaveza, distribuira i programe javnih servisa, ali pri tome valja podvući da za takvu distribuciju javnom servisu ne plaća ništa, iako zahvaljujući, između ostalog, i činjenici da u svojoj ponudi ima i programe javnog servisa pridobija korisnike. Načini finansiranja javnih servisa su različiti u uporednoj praksi, ali se finansiranje putem finansijske participacije građana pokazalo kao



najuspešniji model. Građani učestvuju u finansiranju javnog interesa, a za uzvrat dobijaju program koji ispunjava njihove različite potrebe. Treba pomenuti da se debata o javnom servisu u periodu usvajanja novih medijskih zakona najviše bazirala na pitanju finansiranja, a da je propuštena prilika da se bolje komunicira sa građanima i objasni šta sve dobijaju za taj novac. Tu se ne radi samo o programima od javnog interesa, nego i o mogućnosti uticaja na programsku politiku i kontrolu trošenja sredstava. Zato je plaćanje takse samo jedan deo priče, a drugi, još važniji, tiče se transparentnosti u radu javnih servisa i racionalnog trošenja sredstava, tiče se nužnih promena sa ciljem optimizacije funkcije i oslobađanja od uticaja politike. Sve to nije moguće ako ne postoje sredstva kojima se javni servisi finansiraju. Država se opredelila da se finansiranje vrši putem participacije građana i sada treba pronaći dobar, jeftin i efikasan mehanizam naplate, uz istovremeni rad na otvaranju javnih servisa prema građanima i jačanju njihove finansijske i svake druge odgovornosti.

3.2. Nakon prelaska sa analognog na digitalno emitovanje počelo je emitovanje programa RTS 3 u okviru I multipleksa. Radi se o celodnevnom programu kulture i umetnosti javnog medijskog servisa na nacionalnom nivou, koji je do okončanja digitalizacije bio prisutan u kablovskim sistemima i Inicijalnoj mreži za testiranje digitalnog signala i koji je nosio naziv RTS Digital. U kontekstu sadržine ovog televizijskog kanala, moglo bi se reći da on ostvaruje javni interes u skladu sa Zakonom o javnom informisanju i medijima i Zakonom o javnim medijskim servisima. Ipak, neophodno je analizirati i postupak uvođenja novih medijskih usluga mimo postojećih, te podsetiti da nekadašnji RTS Digital pravno nije imao najjasniji položaj. Ovaj program javnog servisa uveden je inicijalno u novembru 2008. godine kao eksperimentalni kanal koji je trebalo da testira tadašnji DVB T standard za emitovanje digitalnog programa, da bi od puštanja u rad Inicijalne mreže za testiranje digitalnog signala nastavio emitovanje u novom, DVB T2 formatu. Budući da je pušten u rad 2008. godine, prvo pitanje koje se postavlja jeste kakav je bio njegov pravni status u odnosu na tada važeći Zakon o radiodifuziji.

Shodno članu 44. Zakona o radiodifuziji, ustanove javnog radiodifuznog servisa Republike Srbije ili autonomnih pokrajina kao emiteri sticale su pravo na proizvodnju i emitovanje programa neposredno na osnovu zakona. Član 84. stav 3. predviđao je da Radiodifuzna ustanova Srbije emituje televizijski program na dve mreže u VHF/UHF opsegu. Drugim rečima, u odnosu na televizijsko emitovanje Zakon je predviđao postojanje samo dva kanala RTS-a, i to: RTS 1 i RTS 2. Takođe, član 78. stav 1. tačka 9) Zakona propisivao je obavezu javnog servisa da obezbedi korišćenje i razvoj savremenih tehničko-tehnoloških standarda u proizvodnji i emitovanju programa i da pripremi i u predviđenom vremenu realizuje planove prelaska na nove digitalne tehnologije. Ova odredba iskorišćena je kao osnov za uvođenje kanala RTS Digital čija je funkcija bila testiranje nove tehnologije naročito u kontekstu prelaska na digitalno emitovanje koje se u tom trenutku nije ni naziralo. Imajući u vidu ovakvu predistoriju kanala, postavlja se pitanje kako je RTS Digital postao RTS 3, i da li je bilo potrebe za sprovođenjem postupka za uvođenje nove medijske usluge, predviđenog Zakonom o javnim medijskim servisima. Član 13. važećeg Zakona o javnim medijskim servisima ne ograničava broj TV kanala javnog

servisa. Naime, RTS pruža medijske usluge na najmanje dva televizijska i najmanje tri radijska programa na teritoriji Republike Srbije, i može uvoditi nove usluge ili programe ako su za to ispunjeni zakonski uslovi. Na osnovu člana 13. Zakona o javnim medijskim servisima javni medijski servis može započeti pružanje nove medijske usluge radija ili televizije ili audio, odnosno usluge na zahtev, ako je ukupan uticaj nove usluge na tržište opravdan dodatnom vrednošću, u smislu ispunjavanja demokratskih, socijalnih i kulturnih potreba društva i programskih obaveza javnog servisa. Sama nova medijska usluga, u smislu tog zakona, podrazumeva uslugu koja se bitno razlikuje od usluga koje ustanova javnog medijskog servisa već pruža, u pogledu sadržaja, pristupa ili grupe korisnika kojima je namenjena. To konkretno znači da se pri uvođenju nove medijske usluge mora sagledati aspekt konkurencije i aspekt različitosti nove medijske usluge. Što se tiče proceduralnog aspekta, Zakon predviđa da generalni direktor javnog medijskog servisa utvrđuje predlog za uvođenje nove medijske usluge, koji sadrži njen jasan i potpun opis i obrazloženje opravdanosti njenog uvođenja, tehničkih uslova, označenje grupe korisnika kojima je namenjena, opis načina finansiranja i ocenu mogućeg uticaja na konkurenciju na relevantnom tržištu elektronskih medija. Na taj predlog Regulatorno telo za elektronske medije daje javnom servisu svoje mišljenje u roku od 90 dana, a potom javni servis sprovodi javnu raspravu o predlogu, u trajanju od najmanje 30 dana, da bi, po okončanju javne rasprave, Upravni odbor javnog servisa doneo odluku o uvođenju ili neuvođenju nove usluge.

Kao eksperimentalni kanal koji je svoju ulogu imao u procesu prelaska na digitalno emitovanje, RTS Digital, odnosno sada RTS 3, iako je faktički postojao, morao je da se tretira kao „nova medijska usluga”, te je pre njegovog uvođenja, čini se, morala biti sprovedena propisana zakonska procedura. Ovo tim pre što se čini da je u slučaju ovog specijalizovanog programa kulture i umetnosti nesporna opravdanost ukupnog uticaja nove usluge na tržište dodatnom vrednošću, u smislu ispunjavanja demokratskih, socijalnih i kulturnih potreba društva i programskih obaveza javnog servisa; pri tom, takav programa praktično nema konkurenciju na medijskom tržištu. Da je ta procedura sprovedena, izbegle bi se i nedoumice koje sada postoje u vezi sa digitalnim zemaljskim emitovanjem ovog kanala. Naime, u obaveštenju REM-a od 25. maja RTS 3 se ne nalazi na spisku kanala čiji su pružaoci ostvarili pravo na pristup multipleksu, dok ETV na svom sajtu navodi da će ga emitovati u svojoj mreži.

### **III MONITORING PROCESA USVAJANJA NOVIH ZAKONA**

Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija pokrenulo je javnu raspravu o Nacrtu zakona o informacionoj bezbednosti. U ranijim izveštajima ukazali smo na potrebu što skorijeg usvajanja ovog zakona, imajući u vidu sve veći broj i sve veću sofisticiranost hakerskih napada na informativne portale. Ovaj Nacrt se bavi, na opšti način, informacionom bezbednošću svih informaciono-komunikacionih sistema, sa naročitim osvrtom na bezbednost informaciono-komunikacionih sistema državnih organa. Informaciono-komunikacioni sistem je definisan kao elektronska komunikaciona

mreža u smislu Zakona o elektronskim komunikacijama, kao uređaj ili grupa međusobno povezanih uređaja u kojima se vrši automatska obrada podataka, i kao računarski podaci koji se pohranjuju, obrađuju, pretražuju ili prenose putem mreža elektronskih komunikacija ili uređaja kojima se vrši automatska obrada podataka, a u svrhu njihovog rada, upotrebe, zaštite ili održavanja. Prema takvoj definiciji i medijski portali mogu biti tretirani kao informaciono-komunikacioni sistemi, a njihovi izdavači kao rukovaoци informaciono-komunikacionih sistema, te stoga mogu imati i određene obaveze. Pre svega, radi se o obavezama „preduzimanja odgovarajućih tehničkih mera zaštite kojima se obezbeđuje prevencija od nastanka incidentata, odnosno prevencija i minimizacija štete od incidentata koji ugrožavaju obavljanje delatnosti, a posebno u okviru pružanja usluga drugim licima”. Moglo bi se reći da svaki rukovalac informaciono-komunikacionih sistema ima obavezu da primeni tehničke mere, kako do štete uopšte ne bi došlo ili da bi ona bila minimizirana. Takođe, Nacrt zakona predviđa i osnivanje Nacionalnog centra za prevenciju bezbednosnih rizika koji bi pratio stanje o incidentima, pružao rana upozorenja, reagovao po prijavljenim incidentima (pružanjem saveta i preduzimanjem drugih potrebnih mera), analizirao rizike, podizao svest o značaju informacione bezbednosti, o rizicima i o merama zaštite. Efikasnost ovog tela zavisice od kadrovskih i finansijskih kapaciteta, kao i od tehničke osposobljenosti za prepoznavanje bezbednosnih rizika. Ono što je očigledno jeste to da medijski portali, ne čekajući osnivanje Nacionalnog centra za prevenciju bezbednosnih rizika, već sada moraju da porade na unapređenju svoje bezbednosne kulture, naročito zbog zabrinjavajućeg broja napada čiji smo bili svedoci u prethodnom periodu.

#### **IV MONITORING RADA NADLEŽNIH TELA, ORGANA I ORGANIZACIJA**

Aktivnostima Regulatornog tela za elektronske medije smo se bavili u delu izveštaja koji se odnosi na implementaciju postojećih propisa, a javnom raspravom o Nacrtu zakona o informacionoj bezbednosti, koju je pokrenulo Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija, odnosno samim Nacrtom zakona, u delu izveštaja koji se odnosi na monitoring procesa usvajanja novih zakona. U posmatranom periodu drugih aktivnosti regulatornih tela, državnih organa i kolektivnih organizacija za zaštitu autorskog i srodnih prava, koje bi zaslužile detaljniju obradu u ovom izveštaju, nije bilo.

#### **V PROCES PRIVATIZACIJE**

U junu Agencija za privatizaciju raspisala je javne pozive za prodaju 50 od ukupno 73 medija u kojima su javni entiteti vlasnici ili suvlasnici. Tokom jula, kao perioda na koji se ovaj izveštaj odnosi, tekao je rok za dostavljanje prijave za učešće u postupku javnog nadmetanja. Prve aukcije biće održane početkom avgusta, tako da ćemo se njihovim ishodom baviti u narednom izveštaju.

U Srbiji je, godinama, leto bilo period u kom se, dok traju godišnji odmori, uz manju pažnju, pa samim tim i tiše proteste, donose inače nepopularne odluke. Godinama su medijski zakoni u Srbiji menjani upravo leti. Čak su i važeći medijski zakoni, doduše iz drugih razloga, usvojeni početkom avgusta prošle godine. Imajući u vidu takvu praksu i iskustva, leto 2015. godine protiče u neuobičajenom miru. I rokovi za obaveznu privatizaciju preostalih javnih medija su produženi do 31. oktobra, kao da je neko želeo da se ni ovaj proces ne okonča u periodu kada je pažnja javnosti najmanja. Odsustvo vidljivih aktivnosti dobrog dela državnih organa i regulatornih tela više je nego primetno. Takvo zatišje otvorilo je prostor u kome su se, možda i jače nego inače, videli svi problemi sa kojima se medijska scena i inače suočava – hakerski napadi na internet portale; preteće poruke političara, čak i sa skupštinske govornice, u kojima oni koji su „pisali po novinama” imaju razloga za strah; drastičan slučaj koji svedoči o odsustvu elementarne bezbednosti novinara na radu, u kom je Milan Đokić, novinar nedeljnika „Užička nedelja”, uboden nožem dok je u holu Gradske kuće u Užicu, na konferenciji za štampu, uzimao izjave gradonačelnika Tihomira Petkovića i potpredsednika Skupštine Srbije Vladimira Marinkovića; fizički je napadnut i Milorad Komrakov, poslednji Miloševićev urednik informativnog programa RTS-a, pri čemu su motivi tog napada i dalje nejasni, pa je tako nejasno i da li taj napad ima bilo kakve veze sa periodom u kom je Komrakov radio na RTS-u.

Beležimo i još jedan slučaj diskriminacije i nepozivanja novinara pojedinih medija od strane organa javne vlasti na konferencije za medije ili druge događaje, koji je kao i obično praćen sumnjom da svoj razlog ima u disciplinovanju ili kažnjavanju „nepodobnih medija”. Pratimo i napore Ministarstva kulture i informisanja usmerene ka tome da obezbedi da mediji, do isteka predviđenog zakonskog roka, upišu u Registar medija nedostajuće podatke koji treba da obezbede transparentnost vlasničke strukture medija. S druge strane, ukazujemo i na propust koji je napravljen nepropisivanjem rokova za dostavu podataka o državnoj pomoći dodeljenoj medijima od početka primene Zakona o javnom informisanju i medijima do prenošenja podataka iz nekadašnjeg Registra javnih glasila u novoformirani Registar medija.

Analiziramo i to da li ima prostora da Regularno telo za elektronske medije reaguje povodom manje ili više drastičnih promena programskih koncepcija licenciranih medija nakon izdavanja dozvola, posebno u odnosu na dozvole izdavane po ranije važećem Zakonu o radiodifuziji. Posebno ukazujemo i na to da interesovanje Regulatora za promenu programske koncepcije licenciranih medijskih usluga ne sme da bude stihijsko i uslovljeno pritiskom javnosti, nego mora da bude zasnovano na jasnim i predvidljivim pravilima.

Bavimo se i pravilnicima za implementaciju Zakona o elektronskim medijima koji su u međuvremenu stupili na snagu – o sprovođenju nagradnih takmičenja u oblasti pružanja medijskih usluga, o

obavezama pružalaca medijskih usluga tokom predizborne kampanje, o zaštiti ljudskih prava u oblasti pružanja medijskih usluga, kao i o izdavanju dozvola na osnovu javnog konkursa i na osnovu zahteva. Ukazujemo na to da ono što posebno može biti sporno u Pravilniku o zaštiti ljudskih prava jeste obaveza elektronskih medija da su, ako objavljuju saopštenja ili sadržaj dokumenta organa javne vlasti ili predstavnika javne vlasti kojim se povređuje ljudsko pravo, ili ako do povrede ljudskog prava dođe u toku emisije koja se emituje uživo, dužni da obaveste gledaoce ili slušaoce da je u konkretnom slučaju došlo do povrede ljudskog prava. Ovakva odredba elektronske medije obavezuje da, u konkretnim slučajevima i u odnosu na konkretne izvore - dokumente organa javne vlasti, presuđuju da li je došlo do povrede ljudskih prava ili ne (što je obaveza sudova, a ne medija). Ovo bi moglo biti u suprotnosti i sa praksom Evropskog suda za ljudska prava koji je u svojim odlukama nalazio da mediji moraju imati pravo, kada izveštavaju o stvarima od javnog interesa, da se pouzdaju u službene izveštaje, bez potrebe da ih podvrgnu nezavisnoj proverbi. Pravilnik Regulatornog tela za elektronske medije od elektronskih medija u Srbiji traži upravo suprotno, da dokumente organa javne vlasti podvrgava nezavisnoj proverbi i obavezno obaveštava javnost o svojoj privatnoj proceni da je sadržajem tih dokumenata izvršena povreda ljudskih prava. Ako i pretpostavimo da je namera Regulatora bila samo to da natera medije da kritički preispituju prevashodno policijska saopštenja s kojima je u praksi često bilo problema zbog kršenja pretpostavke nevinosti, čini se da je formulacija kojom se to želelo postići krajnje diskutabilna. Takođe, ukazujemo i na to da pravilnici o izdavanju dozvola na osnovu javnog konkursa i na osnovu zahteva nisu regulisali pitanje uslova i kriterijuma za izdavanje dozvola na osnovu javnog konkursa, odnosno minimalnih tehničkih i organizacionih uslova za izdavanje dozvola na zahtev. Dok se za ovo prvo opravdanje može pronaći u potrebi da se uslovi i kriterijumi prilagođavaju konkretnim ciljevima medijske politike u ovoj oblasti u odnosu na svaki pojedinačno raspisani konkurs, čini se da za nepropisivanje minimalnih tehničkih i organizacionih uslova za izdavanje dozvola na zahtev ne postoje opravdani razlozi.

Izveštaj pokriva i dva pitanja koja se odnose na primenu Zakona o javnim medijskim servisima. Prvo pitanje tiče se načina na koji će ubuduće biti naplaćivana taksa za javni medijski servis, kao i otpora i opstrukcija koji izvesno stoje na putu uvođenju efikasnog mehanizma naplate. Drugo pitanje tiče se transparentnosti načina na koji je RTS, mimo procedure propisane Zakonom o javnim medijskim servisima, praktično uveo novu medijsku uslugu televizije, kanal RTS 3. Čini se da je trebalo da građani, od kojih se očekuje ne samo da učestvuju već i da budu nosioci finansiranja javnih medijskih servisa, dobiju mogućnost da se u formi javne rasprave izjasne o opravdanosti dodatne vrednosti koju za njih predstavlja nova medijska usluga koju su dobili. Zaobilaženje javne rasprave u ovom slučaju u suprotnosti je sa očekivanjem i neophodnim otvaranjem javnih servisa prema građanima i jačanjem njihove finansijske i svake druge odgovornosti.

Prostor u izveštaju posvećen je i Nacrtu zakona o informacionoj bezbednosti, o kom je Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija pokrenulo javnu raspravu. Zakon će, kada bude usvojen, podrazumevati obavezu rukovalaca informaciono-komunikacionih sistema, kao sistema koji bi mogli

obuhvatiti i medijske portale, da preduzimaju odgovarajuće tehničke mere zaštite kojima se obezbeđuje prevencija incidenata, odnosno prevencija i minimizacija štete od incidenata koji ugrožavaju obavljanje delatnosti, a posebno u okviru pružanja usluga drugim licima. Ovo koincidira sa onim što smo u ovim izveštajima i ranije pisali povodom hakerskih napada na medijske portale: tradicionalni mehanizam državne zaštite putem pokretanja krivičnih postupaka spor je i prilično neefikasan, te je tim više neophodna reakcija samih portala i delovanje usmereno na prevenciju i unapređivanje tehnoloških mera zaštite.

Ono što je, međutim, najupečatljivije obeležilo ovaj period jesu dve presude: jedna, Prvog osnovnog suda u Beogradu, i druga, Apelacionog suda u Nišu, koje predstavljaju ozbiljan razlog za brigu i dovode u pitanje sve ono što smo u izveštajima poslednjih godina pohvalno napisali o unapređenju sudske prakse u medijskim sporovima u Srbiji. Ono što najviše zabrinjava nije čak ni pogrešna primena prava, već površnost i aljkavost koje jedino mogu da objasne činjenicu da ponovo čitamo presude u kojima se njihovi bitni delovi ne obrazlažu, u kojima se ne pravi razlika između vrednosnih i činjeničnih sudova, ili u kojima se čak utvrđuje da je jedno lice odgovorni urednik, a onda neko drugo lice, a ne ono za koje je utvrđeno da je odgovorni urednik, obavezuje da u svojstvu odgovornog urednika plati naknadu štete. Ovakve presude zvone za uzbuću ne samo zbog paradoksalnih situacija koje kreiraju u postupcima u kojima se donose već zbog opasnosti da ako takvo postupanje sudova u Srbiji postane praksa unište i onaj minimum pravne sigurnosti koji nam je ostao. Sudovi su nužno poslednja linija odbrane slobode izražavanja u svakom društvu, pa i srpskom. Ako ta poslednja linija odbrane slobode svoj posao ne radi, već ga otaljava, onda je i sama sloboda u toj meri ugrožena da smo svi u ozbiljnom problemu.

*Izradu ovog Izveštaja podržala je Švajcarska kancelarija za saradnju kroz Fond Malih projekata, ali stavovi izneti u njemu nisu nužno i stavovi Švajcarske kancelarije za saradnju, već pripadaju isključivo autorima Izveštaja.*