



# **PRAVNI MONITORING MEDIJSKE SCENE U SRBIJI**

Izveštaj za period januar – maj 2015.



## SADRŽAJ

<b>I</b>	<b>SLOBODA IZRAŽAVANJA .....</b>	<b>3</b>
<b>II</b>	<b>MONITORING IMPLEMENTACIJE POSTOJEĆIH PROPISA.....</b>	<b>13</b>
<b>III</b>	<b>MONITORING PROCESA USVAJANJA NOVIH ZAKONA.....</b>	<b>16</b>
<b>IV</b>	<b>MONITORING RADA NADLEŽNIH REGULATORA, SAMOREGULATORNOG TELA I DRŽAVNIH ORGANA.....</b>	<b>19</b>
	<b>REGULATORI .....</b>	<b>19</b>
	<b>SAMOREGULATORNO TELO .....</b>	<b>21</b>
	<b>DRŽAVNI ORGANI .....</b>	<b>22</b>
<b>V</b>	<b>PROCES DIGITALIZACIJE.....</b>	<b>24</b>
<b>VI</b>	<b>PROCES PRIVATIZACIJE .....</b>	<b>24</b>
<b>VII</b>	<b>ZAKLJUČAK.....</b>	<b>25</b>

Na globalnom nivou 2015. godina nije dobro počela sa aspekta razvoja medijskih sloboda. Naoružani napadači su izveli teroristički napad na redakciju francuskog satiričnog lista Šarli Ebdo ("Charlie Hebdo") i tom prilikom ubili 12-oro ljudi. Ovaj časopis je poznat po sirovom obliku satire koji nije štedeo bukvalno nikoga, pa su se na karikaturama nalazili svetski političari, verski lideri i ostale javne ličnosti, uključujući i Proroka Muhameda, što je izazvalo nezadovoljstvo islamskih verskih zajednica širom sveta, ali je prouzrokovalo i pretnje pojedinih fundamentalističkih grupa. Redakcija Šarli Ebdo je bila pod policijskom zaštitom, a u napadu je stradao i pripadnik policije. Uprkos terorističkom napadu, list je počeo da izlazi ponovo, i to nedelju dana posle, gde je između ostalog lansirana parola "Je Suis Charlie" (Ja sam Šarli), koja je trebalo da pokaže solidarnost, ali i da posluži kao surovi podsetnik da su novinari često meta, i da neretko stradaju samo zato što obavljaju svoju profesiju.

Na nemile događaje su reagovala i domaća udruženja novinara, a većina domaćih medija je iz solidarnosti objavila satirične prikaze Proroka Muhameda. Treba napomenuti i neprimerene reakcije pojedinaca na društvenim mrežama, koje su išle toliko daleko da su opravdavale napade na novinare aludirajući i na to da su sami odgovorni za to što se dogodilo jer su vređali verska osećanja pripadnika islamske veroispovesti. Pored toga, ukazivalo se da je pomenuti francuski list tokom rata 1999. godine prikazivao srpske vojnike kao zločince. U debatu povodom ovog nemilog događaja uključila se i Srpska pravoslavna crkva, koja je pozvala medije da ne objavljuju karikature Proroka Muhameda jer se „rugaње istorijskim ličnostima koje su formirale verski identitet stotina miliona naših savremenika nalazi izvan granica zakonom zajemčenog slobodnog izražavanja i apsolutno je nedopustivo”.

Pravo na slobodu izražavanja jedno je od temeljnih vrednosti i dostignuća borbe za emancipaciju pojedinca. Kao takvo je implementirano u brojnim dokumentima, pa i u našem Ustavu koji u članu 46. jemči slobodu mišljenja i izražavanja, kao i slobodu da se govorom, pisanjem, slikom ili na drugi način traže, primaju i šire obaveštenja i ideje.

Sloboda izražavanja nije neograničeno pravo, i može se zakonom ograničiti ako je to neophodno radi zaštite legitimnih interesa (nacionalna bezbednost, javni moral, javno zdravlje itd.). U demokratskom društvu se granice slobode izražavanja pomeraju, a jednom dostignuti nivo ljudskih prava generalno se ne može sužavati. U tom smislu, pravo na slobodu izražavanja podrazumeva i provokativno, i vulgarno i neumesno izražavanje, pa čak i ono koje može nekoga da uvredi, a ograničenje takvog izražavanja je moguće samo ako služi zaštiti legitimnog interesa, u unapred propisanom postupku, uz poštovanje principa srazmernosti između ograničenja i cilja koji treba da se njime postigne.

## 1. Napadi, pretnje i pritisci

Negativni trend po pravo na slobodu izražavanja se nažalost nastavlja i u 2015. godini. Zakonska regulativa je zaokružena, ali se fizički napadi, pretnje i pritisci na medije i novinare nastavljaju, kritički informativni web portali su i dalje meta hakerskih napada uz mlaku ili zakasnelu reakciju nadležnih organa, autocenzura je još uvek aktuelna, tabloidizacija dobija nove mutirane oblike, a sami tabloidi postaju nedvosmisleno propagandno oružje protiv neistomišljenika. Ovakvo stanje stvari ukazuje na poražavajuću činjenicu da društvo još uvek nije dovoljno sazrelo da shvati da je nasilje nad novinarima nedopustivo, a blaga reakcija nadležnih organa samo pogoduje daljem tretiranju novinara kao potrošne robe.

### 1.1. Napadi i pretnje

Kako su „Južne vesti” izvestile u januaru, na samom kraju 2014. godine njihovom novinaru Draganu Marinkoviću iz Leskovca upućene su pretnje putem Fejsbuka. Neposredni povod za pretnje je bio tekst o odbijanju leskovačke Hitne pomoći da pomogne starici koja je zatim preminula. Redakcija je objavila da su nakon tog teksta usledili komentari lica koje se potpisalo kao „lekar Ivan Spasić” koji je novinaru poručio „skoči za njom”, i izvesnog Miodraga Marinkovića, koji je dopisniku „Južnih vesti” pretio rečima: „Dao bih ti ja metak”. Pretnje su prijavljene Policijskoj upravi Leskovca, a nadležni tužilac je odbacio krivičnu prijavu nalazeći da ne postoje elementi krivičnog dela *ugrožavanje sigurnosti* iz člana 138. Krivičnog zakonika.

U januaru su pretnje upućene i Aleksandru Rodiću, vlasniku dnevnog lista „Kurir”, i Milanu Lađeviću, glavnom uredniku tog lista. Oni su dobili pismo u kome autor, pod pseudonimom Dr Ramirez, između ostalog, piše: „Imam puno godina, a i oružja. Rešio sam da vam se osvetim za sve uvrede na račun mog naroda i predsednika”.

Krajem januara je napadnut novinar Radija 021 Žarko Bogosavljević, dok je fotografisao saobraćajnu nezgodu u kojoj su učestvovala dva vozila. Napadači su bili sami učesnici saobraćajne nezgode. Novinar je ukazao u kom svojstvu fotografisao nezgodu, a napadači su od njega prvo zahtevali da prestane sa fotografisanjem, da bi ga potom i fizički napali kada je to odbio. Intervencijom policije sprečen je teži incident.

U aprilu je u Indiji napadnut novinar Vladimir Ješić, brat bivšeg predsednika opštine Gorana Ješića, i to dok je hodao ulicom. Napadač ga je udario, gurnuo na ogradu i zapretio da će ga ubiti, da bi potom pobegao u sivom automobilu. Vladimir Ješić je novinar koga je 2003. godine tokom emisije, u

televizijskom studiju, napao Velimir Ilić, predsednik stranke Nova Srbija i sadašnji ministar bez portfelja u Vladi Republike Srbije.

Takođe u aprilu član Opštinskog veća Šida Dušan Stefanović je vređao i psovao novinarku i snimatelja Sremske televizije koji su istraživali priču o rezultatima konkursa za javno informisanje na teritoriji opštine Šid, uz poruku da će im „razbucati kamere“.

Krajem aprila uhapšen je N.R. koji je elektronskom poštom pretio Veranu Matiću, uredniku informativnog programa B92 i predsedniku Komisije za razjašnjenje ubistava novinara, kome je, po proceni MUP-a, ugrožena bezbednost, pa je pod 24-časovnom policijskom zaštitom. N.R. je Matiću poručio da će „čim se proglašati ratno stanje“ biti uhapšen i osuđen „na najtežu kaznu predviđenu zakonom“, odnosno da će „biti streljan od strane Vojske Srbije po naredbi državnog vrha“.

Krajem aprila novinara Senada Župljanina, dok je čekao da se završi sastanak sa kojeg je trebalo da izveštava, napao je pripadnik obezbeđenja Gradske uprave Novi Pazar. Razlog je bio bizaran, i odnosio se na to što se napadač nije našao na fotografijama na gradskom sajtu povodom proslave Grada Novog Pazara. Župljanin je dva puta ošamaren, a potom i udaren nogom u predelu grudi. Napad je prijavljen policiji, a osuda je stigla i od potpredsednika Vlade Srbije Rasima Ljajića.

U maju, u kafiću u Beloj Crkvi, napadnut je novinar Stefan Cvetković tako što mu je nepoznati muškarac pretio smrću, ukazujući mu da „ne piše o stvarima o kojima ne bi smeo da piše“, a potom ga i pljunuo, a po izjavi koju je Cvetković dao NUNS-u, pretpostavka je da je napad izvršen zbog nedavnog teksta o laboratorijama za uzgajanje marihuane u okolini Bele Crkve. Napadač je pronađen, a policija je nadležnom tužilaštvu podnela krivičnu prijavu.

U gotovo svim opisanim slučajevima zajednička karakteristika je to što su novinari napadnuti samo zbog toga što su obavljali svoj posao, fotografisali, izveštavali, istraživali itd. Reakcija policije uglavnom je bila adekvatna i napadači su, po pravilu, bili relativno brzo pronađeni i protiv njih su podnete krivične prijave. Ono što je zabrinjavajuće je to da se i obični građani, na primer u slučaju novinara Žarka Bogosavljevića koji je napadnut dok je fotografisao saobraćajnu nezgodu, ne libe da napadnu novinara, što ukazuje na generalno nepostojanje svesti o važnosti profesije, i o tretiranju novinara kao meta za fizičko razračunavanje. Krivični zakonik u članu 138. sankcioniše ugrožavanje sigurnosti nekog lica pretnjom da će se napasti na njegov život ili telo, ili život ili telo njemu bliskog lica, dok kvalifikovani oblik ugrožavanja sigurnosti postoji u situaciji kada je ugrožavanje usmereno prema novinaru, odnosno licu koje obavlja poslove od javnog značaja u oblasti informisanja i u vezi sa poslovima koje obavlja. Za taj oblik krivičnog dela predviđena je kazna zatvora od 6 meseci do 5 godina. Ovo krivično delo se nije pokazalo kao podobno da pruži adekvatnu krivično-pravnu zaštitu, jer se sankcioniše isključivo pretnja, i

to ne bilo koja, nego pretnja da će se „napasti život i telo”. Pretnje koje se svakodnevno upućuju novinarima, poput „zapamtićeš ti mene”, ili „ne bi smeo da pišeš o nekim stvarima” i slične, često ne mogu da se podvedu pod pravnu kvalifikaciju predviđenu zakonom, pa nadležni tužioci često odbacuju krivične prijave koje se odnose na pretnje novinarima. Do iste odluke tužilaštva došlo je, međutim, i u slučaju pretnji koje su upućene Draganu Marinkoviću, novinaru „Južnih vesti” iz Leskovca, kada čak ni izjava „dao bih ja tebi metak” nije bila tretirana kao neposredna pretnja po život ili telo. Kada se radi o fizičkim napadima koji rezultiraju različitim povredama, činjenica da je napadnuto lice novinar ne mora nužno da bude uzeta kao otežavajuća okolnost prilikom odmeravanja kazne. Član 54. Krivičnog zakonika predviđa da će sud učiniocu krivičnog dela odmeriti kaznu u granicama koje su zakonom propisane za to delo, imajući u vidu svrhu kažnjavanja i uzimajući u obzir sve okolnosti koje utiču da kazna bude manja ili veća (olakšavajuće i otežavajuće okolnosti). Ako sud ne prepozna da napad na novinara zbog obavljanja njegovog poziva ima karakter otežavajuće okolnosti, kaznu može izreći u nivou ili čak i ispod propisanog zakonskog minimuma. Blaga kaznena politika teško da može doprineti smanjivanju broja napada na novinare.

## 1.2. Pritisci

Predsednik Vlade Srbije Aleksandar Vučić, na konferenciji za novinare u januaru, optužio je novinare Balkanske istraživačke mreže (BIRN) da su „lažovi”, koji su „dobili pare od gospodina Devenporta i EU” da bi „pisali protiv Vlade Srbije”. Povod za ovakvu reakciju bio je tekst BIRN-a koji je istraživao okolnost da je za ispumpavanje kopa Tamnava, koji je stradao u prošlogodišnjim poplavama, angažovan konzorcijum koji za takvu vrstu radova, po istraživanju redakcije, nije imao prethodnog iskustva.

U aprilu gradonačelnik Leskovca je na konferenciji za novinare vređao novinare „Južnih vesti” zbog teksta „Da li je gradonačelniku kuću zidalo gradsko preduzeće?”, objavljenog na ovom portalu, a koji je po njegovom mišljenju pisan „tendenciozno i po narudžbini”. U samom tekstu postavljeno je pitanje da li su radnici i mehanizacija javnih preduzeća korišćeni u privatne svrhe. U istom mesecu, govoreći u skupštini Grada Leskovca, gradonačelnik je javno prozvao novinarku Milicu Ivanović, dopisnicu „Blica” i FoNet-a iz Leskovca, da radi protiv njega jer joj ne daje novac iz gradskog budžeta, a Televiziju Leskovac da namerno ignoriše njegove aktivnosti.

U februaru lokalni odbor Saveza vojvođanskih Mađara (SVM) iz opštine Mali Idoš izdao je saopštenje u kom je javno prozvao Vojvođanski istraživačko-analitički centar (VOICE) da „neosnovanim optužbama stvara iskrivljenu sliku o opštini Mali Idoš”, sa osnovnom namerom da „potkopa ugled javnih ličnosti i lokalne samouprave, kao i ugled investitora u industrijskoj zoni koji su došli s namerom da otvore nova radna mesta”, pri tom nazivajući novinare ovog centra „prerušanim partijskim aktivistima”. Neposredni povod za saopštenje bio je tekst o industrijskoj zoni Mali Idoš, u kom se tvrdilo da je ta zona godinama finansirana iz različitih državnih fondova, iako je u privatnom vlasništvu. Pored SVM-a, na tekst je

reagovala i opština, koja je ukazala da je pisanje VOICE-a „zlonamerno” i „potkrepljeno neprimerenim političkim namerama”.

U martu je posle samo jednog prikazivanja otkazana istraživačka emisija „Reporter” na Televiziji B92. Emisija je bila projekat novinara „Insajdera” i bavila se poslovanjem najvećih srpskih fudbalskih klubova. Emisija je otkazana zbog napada na urednicu i novinare „Insajdera”, koji su otpočeli saopštenjima uprava klubova i bili potpomognuti od strane pojedinih medija koji su danima udarne termine u svojim programima i prostor na svojoj stranicama ustupali funkcionerima tih istih klubova za propagiranje teze o tome da su klubovi navodno izloženi medijskim manipulacijama i hajci agresivnih i bahatih novinara, te za stavljanje zahteva da se policijsko obezbeđenje, dodeljeno urednici „Insajdera” pre više godina upravo zbog emisija o poslovanju fudbalskih klubova i kriminalcima u navijačkim grupama, ukine.

U maju je zabeležena apsolutno neprimerena komunikacija Kabineta predsednika Republike Srbije Tomislava Nikolića sa medijima. U saopštenju Kabineta, a povodom teksta koji se bavio aktivnostima članova porodice predsednika Nikolića, medij koji je tekstove objavio kvalifikovan je kao „nemačko-švajcarski”, po poreklu njegovog kapitala, a za novinarku koja je tekst pisala, objavljeno je da je rodom sa Kosova, uz navođenje punog imena, što je verovatno trebalo da ukaže da ona nije srpskog porekla.

Nažalost, ovi slučajevi pokazuju apsolutno odsustvo razumevanja za prirodu i funkciju medija, kao i za novinarsku profesiju, te apsolutno odsustvo senzibilnosti za izveštavanje o temama od javnog interesa, koje ne može uvek, a najčešće i nije, biti po volji različitih centara moći. Na bilo koju naznaku kritičkog novinarskog teksta ili izveštaja, predstavnici vlasti na svim nivoima reaguju agresivno, stvarajući atmosferu straha, pospešujući tako tzv. *chilling* efekat i stvarajući fenomen „autocenzure” na koji, između ostalog, ukazuje i Izveštaj o napretku Srbije ka EU za 2014. godinu. Predstavnici vlasti, zbog funkcije koju obavljaju i činjenice da istupaju kao zastupnici građana, ne bi smeli sebi da dozvole nervozne i emotivne reakcije i svojevrstu ličnu svađu sa medijima i novinarima. Mediji nisu i ne mogu da budu produžene ruke PR službe vlade, predsednika, lokalnih samouprava ili političkih stranaka. Funkcija medija u demokratskom društvu je pre svega kontrola nosilaca vlasti koji su izabrani voljom naroda. U tom smislu ih ne treba targetirati kao „lažove”, „prerušene partijske aktiviste”, aludirati na njihovo poreklo bez ikakve potrebe, te tražiti „zadnje” namere u svakom kritičkom tekstu, odnosno mapirati medije kao saučesnike u nekom tobožnjem napadu na državu i njene interese. Stalnim napadima na medije koji se izražavaju kritički stvara se neprijateljsko okruženje, novinari postaju uplašeni za svoju bezbednost, a urednici se sve teže odlučuju da objavljuju kritičke tekstove ili priloge. Ne treba podsećati da država ima dvostruku ulogu u obezbeđivanju nesmetanog ostvarivanja medijskih sloboda: prvu, koja je pasivna i predstavlja uzdržavanje od neprimerenog zadiranja u pravo na slobodu izražavanja, odnosno koja podrazumeva da se država uzdržava od akata cenzure, i drugu, koja je aktivna i koja podrazumeva stvaranje povoljnog okruženja za razvoj javne i slobodne debate o svim temama koje su od interesa za javnost. To ne znači da funkcioneri ne mogu da odgovore na neprimerene napade i neistine, ali bi za to



morali da koriste sistemske mogućnosti koje su im na raspolaganju (od odgovora na informaciju kao pravnog sredstva koje je svima dostupno, preko obraćanja Savetu za štampu kao samoregulatornom telu), a ne da koriste svoj položaj da bi napadali novinare i medije, jer je jasno ko je u tom slučaju „jači”. Demokratija počiva na dijalogu, vladavini prava i većoj podložnosti funkcionera kritici, a toga svaka vlast, na svakom nivou mora da bude svesna, posebno zato što su te garancije duboko inkorporirane i u Ustavu i u važećim zakonima.

### 1.3. Napadi na informativne portale

Napadi na informativne portale koji kritički izveštavaju o različitim temama bitnim za javnost nastavljani su i u 2015. godini. Podsetićemo da su hakerski napadi na portale bili učestali u doba majskih poplava 2014. godine, putem tzv. DDoS napada (*Denial of Service* napad podrazumeva koordiniran pokušaj pojedinca ili grupe da opterete kompletne resurse jednog servera kako obični korisnici ne bi mogli da dođu do njega). U međuvremenu su se napadi intenzivirali, a način na koji su pojedini od njih izvršeni ukazuje da su se napadači tehnički prilično usavršili. Pored hakerskih napada, beleže se i slučajevi blokiranja pristupa određenim sajtovima, kao i prilično bizaran slučaj zabrane korišćenja imena jednom informativnom portalu od strane komunalne inspekcije.

U februaru je izvršen napad na portal *Opozicionar* ([www.opozicionar.com](http://www.opozicionar.com)). Napad je izvršen posle serije tekstova o navodnom rascepu u vladajućem SNS-u. Prilikom napada nije obrisani sadržaj, već je on neko vreme bio nedostupan.

U aprilu je napadnut portal *Zaječar onlajn* i to tako što je pokušavano da se pristupi administratorskom delu sajta (po tvrdnjama portala, zabeleženo je više od 1000 upada), kako bi se on onesposobio. Napad je izvršen neposredno po objavljivanju teksta o tome da, uprkos drugačijim tvrdnjama gradske uprave, koncert pevača Džibonija u Zaječaru nije ugovoren.

U aprilu je zabeležen i do sada najsofisticiraniji napad na portal *Telepromter.rs*, koji je često bio meta napada hakera, naročito posle majskih poplava 2014. godine. Ovaj napad je tehnički jako teško izvesti, a ni brojni stručnjaci nisu mogli da do kraja utvrde šta se tačno dogodilo. Urednik portala Danilo Redžepović prijavio je napad koji se sastojao u tome da je napadač promenio šifre, rezervne e-mejl adrese i brojeve telefona koji su korišćeni za tzv. dvostruku verifikaciju, a potom obrisao kompletan sadržaj sa ovog internet sajta i sve naloge, a posetioce preusmeravao na internet stranicu Kosovske vlade. Pored toga, napadač je pristupio i FB i Twitter nalogima, i pokušao da izbriše sadržaje *Telepromter-ovih* stranica sa ovih društvenih mreža. Posle nekoliko sati Redžepović je uspeo da povрати kontrolu nad ovim vidovima komunikacije, kao i da povрати izbrisani sadržaj.



Pored ovih napada čiji je cilj bio da onesposobe pojedine informativne portale, odnosno onemoguće pristup njihovom sadržaju, zabeleženi su i slučajevi hakerskih upada na sajtove *Peščanika* i *Danasa* koji su imali drugačiji karakter, jer su u tim slučajevima sajtovi ostajali dostupni ali su ubacivani neprimereni sadržaji. Radi se o dva teksta: „Ko je Saša Mirković?” i „Čovek čvrste ruke pod istragom”. Oba teksta su se pogrdno izražavala o predsedniku skupštine Grada Zaječara i visokom funkcioneru vladajuće SNS, a sam Saša Mirković je najavio tužbe protiv *Danasa* i *Peščanika*. Tužilac za visokotehnoški kriminal Branko Stamenković je izjavio da je tužilaštvo pokrenulo istragu, kao i da se radi o klasičnom SQL Injection napadu, koji se ogleda u tome da je pronađena greška u programiranju na stranici, koju je haker iskoristio i ubacio sadržaj.

Ovaj slučaj, pored implikacija koje se odnose na sajber bezbednost, zanimljiv je i zbog mogućih posledica sa aspekta medijskih zakona. Saša Mirković je najavio da će podneti tužbu. Član 112. Zakona o javnom informisanju i medijima propisuje da lice na koje se odnosi informacija čije je objavljivanje u skladu sa ovim zakonom zabranjeno, a koje zbog njenog objavljivanja trpi štetu, ima pravo na naknadu materijalne i nematerijalne štete u skladu sa opštim propisima i odredbama tog zakona, nezavisno od drugih sredstava pravne zaštite koja tom licu stoje na raspolaganju. Za takvo objavljivanje informacije odgovorni su solidarno novinar, urednik i izdavač medija (član 113). Do eventualnog isključenja odgovornosti može doći samo ako postoje razlozi nabrojani u članu 116. Zakona o javnom informisanju i medijima. Dakle, sa aspekta tog zakona, informacija koja obiluje vulgarnim napadima na Sašu Mirkovića jeste objavljena u mediju i ne postoji osnov koji bi isključivao odgovornost za štetu. Pitanje je koliko će sud imati senzibiliteta i upustiti se u istraživanje da li je u ovoj situaciji „urednička odgovornost” hakerskim napadom zapravo isključena. Ubačeni sadržaj može da se tretira uslovno rečeno kao „korisnički generisan”, a ne „urednički oblikovan”, a, pored toga, portali su odmah prijavili napad i ogradili se od tekstova, tako da po logici stvari ne bi trebalo da odgovaraju za štetu.

Većina hakerskih napada prijavljena je Tužilaštvu za visokotehnoški kriminal, a u slučaju *Telepromtera*, čim su objavljeni podaci reagovalo je Odeljenje za visokotehnoški kriminal MUP-a Srbije, i istraga je trenutno u toku. Međutim, evidentno je da posebna odeljenja tužilaštva i MUP-a nemaju dovoljno kapaciteta da se izbore sa sve brojnijim i sofisticiranijim sajber pretnjama koje, pored napada na informativne sajtove, obuhvataju i računarske prevare, fišing, ali i ostale vidove sajber kriminala. Podsetićemo da su u nadležnosti ovih posebnih odeljenja krivična dela protiv računarske bezbednosti, ali i dela protiv polne slobode učinjena putem računara, povrede autorskih prava koje se vrše korišćenjem računara, ali načelno i sva druga krivična dela koja mogu da se izvrše korišćenjem računara. Zato je pre svega neophodno usvojiti dugo najavljivani Zakon o informacionoj bezbednosti, koji će pružiti regulatornu osnovu za sveobuhvatni odgovor države na sajber pretnje, i uporedo raditi na povećanju kapaciteta nadležnih državnih organa. S druge strane, neophodno je da i sami internet portali razviju svest o potrebi zaštite od hakerskih napada i usvoje osnovne smernice o bezbednosti na mreži. Tradicionalni mehanizam državne zaštite putem pokretanja krivičnih postupaka je jako spor i donekle

neefikasan, tako da je, uporedo sa njim, neophodna i reakcija samih portala i delovanje koje je više usmereno na prevenciju nego na saniranje posledica napada.

U martu je, prema saznanjima NUNS-a, zaposlenima u opštinskoj upravi opštine Bujanovac rukovodstvo lokalne samouprave blokiralo pristup portalu *Titulli.com*. *Titulli.com* je najposećeniji portal na albanskom jeziku, na koji se najčešće pozivaju i albanski i srpski mediji, pojedinci i institucije sa juga Srbije. Glavni i odgovorni urednik portala Arđent Goga je u izjavi datoj B92 ukazao da zaposleni u opštinskim organima mogu da pristupaju ostalim sajtovima, kao i da iza ovog blokiranja navodno stoji predsednik opštine Bujanovac Nagip Arifi. Pri tom je podsetio i da se Arifi i njegovi saradnici prema ovom mediju inače ponašaju diskriminatorски, da *Titulli.com* ne dobija ni dinar iz dela opštinskog budžeta namenjenog javnom informisanju, a novinare ovog medija lokalna vlast ne poziva na svoje pres konferencije.

Tvrđnje o navodnom blokiranju sadržaja moraju biti ozbiljno i temeljno preispitane, budući da, ako su tačne, predstavljaju nesumnjivi vid cenzure, koja je zabranjena Ustavom. Onemogućavanje pristupa internet sadržajima nije nepoznato u radnoj sredini, pravda se često potrebom povećanja produktivnosti zaposlenih. Ipak, čak i tada može da se postavi pitanje srazmernosti ograničenja sa ciljem koji želi da se postigne. Sloboda izražavanja podrazumeva i pravo da se traga za informacijama, bez obzira na sredstvo i bez obzira na granice. Posebno je sporno ako se pristup onemogućava samo jednom internet portalu, i to baš onom koji je kritički nastrojen prema opštinskim vlastima.

U februaru je do UNS-a stigla prilično čudna informacija u kojoj je vlasnik informativnog portala *Aleksinac.net* ukazao da mu je rešenjem komunalne inspekcije zabranjeno dalje korišćenje domena *Aleksinac.net*, i da mu opština nije dala saglasnost za korišćenja naziva grada u imenu portala.

Slučaj je u najmanju ruku neuobičajen. Pre svega, komunalna inspekcija je nadležna za vršenje inspeksijskog nadzora u komunalnim delatnostima, u koje, po Zakonu o komunalnim delatnostima, spadaju delatosti vodosnabdevanja, snabdevanja gasom, funkcionisanja gradske rasvete, dimničarske i slične usluge. Zato je nejasno kako ta inspekcija i po kom osnovu može da izvede svoju nadležnost u odnosu na korišćenje imena nekog informativnog portala. Odluka o simbolima opštine Aleksinac zaista sadrži odredbu kojom se nadležnost nad sprovođenjem odluke poverava komunalnoj inspekciji, ali je pitanje da li takva odluka zadovoljava Ustavom utvrđenu hijerarhiju domaćih opštih pravnih akata, u skladu s kojom, odluke jedinica lokalne samouprave moraju biti saglasne sa zakonom. Pored spornog pravnog osnova, zanimljivo je analizirati ko može da registruje ime koje ima međunarodnu ekstenziju (.net, .com). Domeni sa ovom ekstenzijom su načelno slobodni i ako ne postoji domen sa istim imenom, može ga registrovati svako fizičko ili pravno lice. Da je opština želela da zaštiti ime grada na internetu, mogla je koristiti tzv. odbrambenu registraciju (defensive registration). Iako odbrambena registracija najčešće služi zaštiti brendova velikih kompanija, u ovom slučaju nije bilo prepreka ni da se zaštiti lokalna samouprava. Budući da opština Aleksinac nije iskazala nikakvo interesovanje da zaštiti ovaj

domen, diskutabilno je da li bi mogla da uskrati njegovo korišćenje drugom licu, bez obzira na pomenutu odluku o simbolima. Pored ovoga, treba imati u vidu da je pitanje korišćenja imena sajtova i njihove zaštite i dalje jako kontroverzno pitanje, koje još nije pravno uobličeno, budući da je u tehničkom smislu sporno da li je domensko ime uopšte identifikaciona oznaka ili prosti lokator nekog portala u internet prostoru.

## 2. Sudski postupci

2.1. *Srđan Škoro protiv „Večernjih novosti”* – Krajem januara je počelo suđenje u Višem sudu u Beogradu po tužbi za nezakonito premeštanje na drugo radno mesto koju je podneo Srđan Škoro, nekadašnji šef deska „Večernjih novosti”, a zbog premeštaja u dnevni list „Sport”, koji se takođe nalazi u sistemu „Večernjih novosti”. Podsetićemo, Škoro je smenjen sa mesta šefa deska „Večernjih novosti” 12 dana nakon što je u jutarnjem programu RTS-a kritikovao pojedina kadrovska rešenja Vlade Srbije, a na dan njenog inaugurisanja. Povodom Škorovog gostovanja u programu javnog servisa (RTS), vladajuća Srpska napredna stranka je već istog dana u saopštenju osudila javni servis da „služi kao poligon za prljave napade na Aleksandra Vučića”. Škoro je tada tvrdio da ga je, nakon pomenutog gostovanja, direktor i glavni i odgovorni urednik „Novosti” Ratko Dmitrović telefonom obavestio da je imao određene pozive povodom njegovog gostovanja na RTS-u i pitao šta se tačno dogodilo. Škoro je takođe tvrdio da mu je Dmitrović rekao da „Novosti” nisu opoziciona novina i da je morao da vodi računa o tome šta govori. Kasnije mu je uručeno rešenje kojim je razrešen i raspoređen na drugo radno mesto u listu „Sport”, i to bez obrazloženja. S druge strane, Dmitrović je tvrdio da je Škora smenio jer nije bio zadovoljan njegovim radom i da to nema veze sa kritikama na račun premijera i pojedinih ministara koje je izrekao gostujući na RTS-u.

Po informacijama dostupnim na sajtu UNS-a, čiji advokat vodi ovaj slučaj, u tužbi se navodi da razlozi za premeštaj Škora sa mesta šefa deska „Večernjih novosti” na poslove pomoćnika odgovornog urednika lista „Sport”, posle javnog istupa 27. aprila prošle godine, nisu konkretni, već, naprotiv, „nedozvoljeno uopšteni i neproverljivi” i da „samo prikrivaju šikanozni i kazneni karakter premeštaja”. Dalje se navodi da je „tužiočev premeštaj motivisan razlozima koji nisu u domenu radno-pravnog odnosa i stvarno predstavlja kaznu za njegov istup u javnosti i njegovo mišljenje izneto tom prilikom”. Takođe, u tužbi stoji da je 9. maja 2014. godine Škoro „usmeno smenjen”, izbrisan iz impresuma „Novosti”, a zatim aneksom ugovora o radu premešten u list „Sport” koji je pred gašenjem, na poslove koje nikada nije radio, za zaradu koja je niža od novinarske zarade u „Novostima”. „Novosti”, s druge strane, odbacuju da se radi o nezakonitom premeštaju i insistiraju da su isključivi osnov za premeštaj „potrebe procesa i organizacije rada...”.

2.2. *Jasminka Kocijan protiv Agencije TANJUG* – Krajem aprila je počelo suđenje u Višem sudu u Beogradu po tužbi za zaštitu od diskriminacije i zlostavljanja na radu, koju je podnela novinarka Jasminka

Kocijan protiv svog poslodavca TANJUG-a. Podsetićemo, novinarka Jasminka Kocijan je u februaru 2014. godine na svom Facebook profilu napisala da ima saznanja da ekipe Crvenog krsta navodno nisu mogle da priđu zavejanim vozilima dok se nije završilo snimanje akcije spasavanja u kojoj je učestvovao tadašnji potpredsednik vlade, a njen sadašnji predsednik, Aleksandar Vučić. Po tvrdnjama Jasminke Kocijan, nakon te objave, uskraćeno joj je pravo na odmor i premeštena je na drugu (nižu) radnu poziciju, a situacija se, kako je prolazilo vreme, samo dodatno pogoršavala, što je značajno uticalo i na njeno zdravlje.

U međuvremenu je podneta tužba, a prvo ročište održano je 28. aprila. Tužilja tužbom zahteva da se utvrdi da je pretrpela zlostavljanje na radu od strane Branke Đukić, direktorke TANJUG-a, kao i da se ubuduće zabrani ponašanje koje predstavlja zlostavljanje na radu, te da se tužilja profesionalno rehabilituje vraćanjem na radno mesto adekvatno stručnoj spremi i profesionalnom iskustvu. Po navodima tužbe, Jasminka Kocijan je na radnom mestu suočena sa ignorisanjem, širenjem neistina, neopravdanom i stalnom kritikom i omalovažavanjem rezultata njenog rada, neopravdanim onemogućavanjem da izvršava radne zadatke, davanjem ponižavajućih radnih zadataka koji su ispod njenog nivoa znanja, iskustva i kvalifikacija, namernim izazivanjem konflikata i stresa. Novinarka je u tužbi istakla i zahtev za naknadu nematerijalne i materijalne štete koju je pretrpela. Naredno ročište, na kome bi trebalo da budu saslušani i Jasminka Kocijan i Branka Đukić, biće održano 21. septembra. Na prvom ročištu je predstavniku UNS-a, iako je suđenje bilo otvoreno za javnost, bilo onemogućeno prisustvo, uz obrazloženje da novinari moraju prethodno da se najave. Ovakva odluka suda nije zasnovana na zakonu, a posebno zato što predstavnica UNS-a nije nameravala da prisustvuje suđenju kao novinar, već kao predstavnik opšte javnosti.

I slučaj Jasminke Kocijan, kao i slučaj Srđana Škora, zanimljivi su jer se na njima gradi i praksa, ne samo u primeni Zakona o javnom informisanju i medijima već, posebno u odnosu na Jasminku Kocijan, i u primeni Zakona o sprečavanju diskriminacije i zlostavljanja na radu. Ovde posebno valja ukazati i na članove 4. i 49. Zakona o javnom informisanju i medijima, koji propisuju da je javno informisanje slobodno i ne podleže cenzuri, kao i da novinaru ne može prestati radni odnos, ne može mu se umanjiti ugovorena zarada ili ugovorena naknada za rad, niti se on može na drugi način staviti u nepovoljniji položaj zbog toga što je u javnom glasilu objavio istinitu tvrdnju ili mišljenje, kao ni zbog toga što je svoje mišljenje izneo van medija kao lični stav. Zbog toga bi, konkretno, u postupku koji se vodi po tužbi Srđana Škora, sud morao da utvrdi da li je do premeštaja došlo usled gostovanja na RTS-u, odnosno zbog iznošenja ličnog stava van medija u kome je on bio zaposlen kao šef deska, a u slučaju Jasminke Kocijan, da li je ona stavljena u nepovoljniji položaj u redakciji, i ako jeste, da li je do toga došlo zbog ličnog stava, zasnovanog na informacijama kojima je u tom trenutku raspolagala, izraženog na privatnom profilu na društvenoj mreži.

2.3. *Emir Kusturica protiv E-novina* – U januaru je Apelacioni sud u Beogradu potvrdio presudu Višeg suda u Beogradu kojom su portal *E-novine* i Petar Luković, kao urednik, obavezani da zbog pretrpljenih duševnih bolova i povrede časti i ugleda isplate solidarno reditelju Emiru Kusturici ukupan iznos od 396.800 dinara. Portal *E-novine* je početkom 2011. godine preneo tekst sa portala *Peščanik* pod nazivom „Novogodišnja bajka za ubice”, autora Zorana Janića i Miroslava Bojčića i tekst sa sajta *Portal.ba* pod nazivom „Čast i ugled Emira K.”, čiji je autor Nermin Čengiđ. U prvom tekstu je ukazivano na navodne veze Emira Kusturice sa službama bezbednosti, dok se drugi tekst bavio tužbama za povredu časti i ugleda čuvenog reditelja, odnosno svojevrsnom analizom sklopa njegove ličnosti.

U ovom slučaju je kao jedno od zanimljivih pitanja postavljeno i pitanje odgovornosti za naknadu štete za medij koji je preneo informaciju. Apelacioni sud je potvrdio dosadašnju praksu da činjenica da je informacija prenet iz nekog drugog medija ne isključuje obavezu medija da proveri istinitosti te informacije, te je kao neosnovan odbacio navod iz žalbe da se „ne može očekivati provera uz primenu istog standarda novinarske pažnje kao u slučaju kada se radi o izvorno objavljenoj informaciji”. Podsetićemo da je u sudskoj praksi poznat slučaj dnevnog lista „Danas”, koji je proglašen odgovornim za prenošenje informacije iz drugog medija za tekst koji je izvorno objavljen u „Glasu javnosti”. Pri tom je „Danas” solidarno odgovarao i za štetu koju je naneo, u međuvremenu ugašeni, „Glas javnosti”. Zakon o javnom informisanju i medijima je uveo određene novine u ovoj oblasti, budući da je jasno utvrdio granice solidarne odgovornosti, odnosno izričito predvideo u članu 115. stav 2. da za objavljivanje informacije solidarno ne mogu da odgovaraju novinar, odgovorni urednik i izdavač različitih medija. Drugim rečima, solidarna odgovornost može postojati samo u okviru jedne medijske kuće, a ne između različitih medija koji samo prenose istu informaciju. Zato bi trebalo očekivati promene u sudskoj praksi. Ipak, treba napomenuti da je slučaj *E-novina* specifičan, budući da nije „prosto” prenet tekst iz drugog medija, nego je on komentarisani, dodavane su fotografije koje su takođe komentarisane i vršene su druge intervencije na preuzetom sadržaju.

## II MONITORING IMPLEMENTACIJE POSTOJEĆIH PROPISA

### 1. Zakon o javnom informisanju i medijima

1.1. Implementacija Zakona o javnom informisanju i medijima obrađena je jednim delom kroz odeljak o slobodi izražavanja.

1.2. Jedna od najvažnijih stavki Zakona o javnom informisanju i medijima je puna implementacija pravila o sufinansiranju projekata od javnog interesa. Od kada je Zakon usvojen u avgustu, bilo je brojnih propusta u njegovoj implementaciji. Ipak, i predstavnici vlasti i novinarska i medijska udruženja saglasni

su da je 2015. godina prelazna, te da su lutanja i izazovi u primeni novog modela finansiranja bili očekivani, te da na rešavanju problema treba raditi „u hodu”.

Pre svega, treba ukazati na to da je sam Zakon o javnom informisanju i medijima propustio da neka pitanja uredi na adekvatan način, pa je ostavljeno praksi da na ta pitanja pronade odgovore. Tako, član 17. Zakona o javnom informisanju i medijima propisao je da je organ javne vlasti, kada raspodeljuje sredstva medijima, obavezan da raspiše javni konkurs. Međutim, ova odredba nije praćena i kaznenim odredbama, tako da ne postoji pravni način da se organ javne vlasti „natera” da javni konkurs raspiše. To je dovelo do toga da pojedine lokalne samouprave (na primer, Požarevac) nastave praksu raspisivanja „javnih nabavki za usluge informisanja”, ponovo tretirajući javni interes u oblasti javnog informisanja kao prostu uslugu PR-a za lokalne samouprave. Takođe, Zakon o javnom informisanju i medijima nije jasno odgovorio na pitanje da li je ocena stručne komisije o tome da li projekti ostvaruju javni interes obavezujuća za organ vlasti. Član 25. Zakona o javnom informisanju i medijima propisuje da „odluku o raspodeli sredstava donosi rukovodilac organa koji je raspisao konkurs, a na osnovu obrazloženog predloga komisije”. Ipak, takva formulacija otvara prostor da se tumači i tako da organ javne vlasti sredstva može dodeliti i drugačije od predloga komisije, što se desilo u Novoj Varoši gde je predsednik opštine preinačio predlog komisije. Kao bitno pitanje u praksi javilo se i pitanje zakonitog formiranja stručnih komisija, a medijska i novinarska udruženja su jasno stavila do znanja da neće učestvovati u konkursima za koje komisije nisu propisno formirane, kao ni kada konkursi nisu u skladu sa Zakonom i Pravilnikom.

S druge strane, Saša Mirković, državni sekretar u Ministarstvu kulture i informisanja, na seminarima ANEM-a o implementaciji medijskih zakona, ukazivao je da su konkursi koje je raspisalo Ministarstvo u potpunosti u skladu sa Zakonom i u delu koji se tiče formiranja stručnih komisija, a da je Ministarstvo u stalnoj komunikaciji sa Stalnom konferencijom gradova i opština kako bi se lokalnim samoupravama ukazalo na to kako pravilno primeniti Zakon i podzakonski akt u ovoj oblasti, što svakako jeste za pohvalu.

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

### *2.1. Podzakonski akti za implementaciju Zakona o elektronskim medijima.*

U aprilu je Savet Regulatornog tela za elektronske medije saopštio da su, nakon sprovedene javne rasprave, utvrđeni tekstovi 6 podzakonskih akata za implementaciju Zakona o elektronskim medijima, i to: Predlog pravilnika o postupku izdavanja dozvole za pružanje medijske usluge na osnovu sprovedenog javnog konkursa, Predlog pravilnika o postupku izdavanja dozvole za pružanje medijske usluge na osnovu zahteva, Predlog pravilnika o audio-vizuelnim komercijalnim komunikacijama, Predlog pravilnika

o sprovođenju nagradnih takmičenja u oblasti pružanja medijskih usluga, Predlog pravilnika o zaštiti ljudskih prava u oblasti pružanja medijskih usluga i Predlog pravilnika o obavezama pružalaca medijskih usluga tokom predizborne kampanje. Nakon utvrđivanja konačnih tekstova, Regulatorno telo za elektronske medije je predloge pravilnika uputilo Ministarstvu kulture i informisanja, kako bi pribavilo mišljenje o njihovoj ustavnosti i zakonitosti, u skladu sa članom 22. Zakona o elektronskim medijima.

Predlog pravilnika o postupku izdavanja dozvola za pružanje medijske usluge na osnovu sprovedenog javnog konkursa detaljno je uredio postupak izdavanja dozvola na konkursu. Ove dozvole izdaju se u slučaju terestrijalnog free-to-air emitovanja digitalnog TV programa i analognog radio programa. Procedura obuhvata sve faze postupka, od raspisivanja javnog konkursa do razmatranja prijave i donošenja rešenja o izdavanju dozvola, a nacrt uključuje i priloge sa standardizovanim obrascima prijave na konkurs i dozvole. Ovaj pravilnik ipak nije zaokružio regulativu koja uređuje izdavanje dozvola na javnom konkursu, budući da nije u potpunosti ispraćeno ovlašćenje iz člana 22. Zakona o elektronskim medijima, odnosno i dalje nisu propisani uslovi i kriterijumi za izdavanje dozvole. Treba očekivati da će uskoro i ova pitanja biti uređena, jer bi tek nakon toga mogli biti raspisani novi konkursi za izdavanje dozvola.

Predlog pravilnika o audio-vizuelnim komercijalnim komunikacijama je obiman akt koji razrađuje odredbe zakona koje se tiču oglašavanja, TV i radio prodaje, sponzorstva, plasiranja proizvoda i drugih audio-vizuelnih komercijalnih komunikacija. Suštinski, predlog prati strukturu odredaba zakona i predstavlja normativnu nadogradnju Interpretativnog saopštenja o pojedinim odredbama zakona koje se odnose na audio-vizuelne komercijalne komunikacije, koje je Savet regulatora usvojio još u oktobru 2014. godine. Za razliku od pomenutog interpretativnog saopštenja, pravilnik je podzakonski akt sa obavezujućom pravnom snagom, te pružaoci medijske usluge moraju dobro da se upoznaju sa obavezama vezanim za komercijalne komunikacije, budući da će kršenje odredaba pravilnika biti osnov za izricanje mera iz nadležnosti Regulatora, kao i osnov za pokretanje prekršajnog postupka.

Predlog pravilnika o sprovođenju nagradnih takmičenja u oblasti pružanja medijskih usluga bliže propisuje obaveze koje se odnose na kvizove i druga nagradna takmičenja. Regulatorno telo se poziva na član 60. Zakona o elektronskim medijima, kao osnov za donošenje tog pravilnika. Konkretnim članom Regulatorno telo za elektronske medije ovlašćeno je na donošenje podzakonskih akata za ispunjavanje obaveza pružalaca medijskih usluga iz čl. 47 - 60 Zakona. Članom 47. stav 1. tačka 7) Zakona o elektronskim medijima propisano je da su pružaoci medijskih usluga dužni da nagradna takmičenja sprovode pravično, uz objavljivanje jasnih pravila takvih takmičenja i jasno naznačenje u čemu se sastoji obećana nagrada, te pravilnik nastoji da ove obaveze precizira.

Predlog pravilnika o obavezama pružalaca medijskih usluga tokom predizborne kampanje bliže uređuje obaveze koje se tiču dozvoljenosti emitovanja predizbornog programa, načina emitovanja predizbornog



programa, zabrane prikrivenog ili posrednog preporučivanja izbornih lista ili kandidata, informisanja javnosti o predizbornim aktivnostima podnosilaca izbornih lista ili kandidata, informisanja javnosti o toku i rezultatima izbora, predstavljanja izbornih lista i kandidata i političkog oglašavanja tokom predizborne kampanje. Drugim rečima, Pravilnik reguliše ceo postupak praćenja predizborne kampanje i izbora putem elektronskih medija.

Predlog pravilnika o zaštiti ljudskih prava u oblasti pružanja medijskih usluga reguliše čitav niz obaveza koje su ranije bile predmet Kodeksa ponašanja emitera, donetog po ranijem Zakonu o radiodifuziji.

Podsećamo da je u skladu sa članom 115. Zakona o elektronskim medijima Regulator bio dužan da donese opšte akte na osnovu ovlašćenja iz tog zakona u roku od šest meseci od dana njegovog stupanja na snagu. Ovaj posao nije završen u predviđenom roku, što je u dobroj meri kočilo punu implementaciju novog pravnog okvira. Takođe, pitanje je da li je Regulatorno telo baš po svakom od ovih pitanja moralo da piše pravilnike, ili se svrha mogla postići i nekim drugim aktima. Konkretno, pored pravilnika, kojima Regulator bliže razrađuje pojedine odredbe zakona, postoje i uputstva, kojima se bliže uređuje način na koji Regulator primenjuje odredbe zakona ili drugog propisa koji se odnosi na obaveze u vezi sa programskim sadržajima. Ostaje otvoreno da li je, posebno u slučaju sprovođenja nagradnih takmičenja, zaštite ljudskih prava i obaveza pružalaca medijskih usluga tokom predizborne kampanje, uopšte bilo potrebno da se odredbe Zakona razrađuju, ili je pak bilo dovoljno samo urediti način na koji Regulator odredbe zakona ili drugog propisa primenjuje, što se moglo uraditi uputstvom.

O ovim pravilnicima biće više reči nakon njihovog stupanja na snagu.

U martu su stupila na snagu tri pravilnika Regulatora – o kriterijumima za utvrđivanje liste najvažnijih događaja i ostvarivanju prava na pristup tim događajima, o zaštiti prava i interesa maloletnika u oblasti pružanja medijskih usluga i o načinu izricanja mera pružaocima medijskih usluga. O njima je bilo više reči u izveštaju za decembar 2014 – u delu Implementacija postojećih propisa, koji je dostupan na sajtu ANEM-a [ovde](#).

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

#### **1. Nacrt zakona o oglašavanju**

U januaru je održana javna rasprava o Nacrtu zakona o oglašavanju. Novi Zakon o oglašavanju treba ne samo da zameni prethodni, usvojen pre punih deset godina, već i da zaokruži reforme anticipirane

Medijskom strategijom iz 2011. godine. Do trenutka objavljivanja ovog izveštaja, međutim, zakon još uvek nije usvojen u skupštini. Ključne izmene Zakona o oglašavanju tiču se samog koncepta regulacije, budući da Nacrt predviđa da će se ovaj propis odnositi samo na lica koja predstavljaju trgovce u smislu zakona kojim se uređuje oblast trgovine. Na ovaj način se praktično sužava opseg primene opštih pravila o oglašavanju, te potpuno ignoriše oglašavanje javnih tela, organizacija civilnog društva ili oglašavanje u javnom interesu. Ako se uzme u obzir i činjenica da se ni medijski zakoni ne bave oglašavanjem koje nije oglašavanje u trgovini, koliko god široko ona bila shvaćena, ostaje pitanje kojim će pravilima takvo oglašavanje biti podvrgnuto, a posebno to da li deregulacija oglašavanja javnih tela zapravo otvara prostor da se tim oglašavanjem izigravaju odredbe Zakona o javnom informisanju i medijima koje uređuju model projektnog sufinansiranja medijskih sadržaja iz javnih izvora.

Navedeno je tim nejasnije kada se ima u vidu da se Nacrt mahom bavi pravilima oglašavanja, zabranama i ograničenjima koja se tiču sadržine oglasnih poruka i koja bi logično trebalo da važe u svim oglasnim porukama, a ne samo u trgovini. Na taj način, neka opšta pravila i standardi oglašavanja praktično neće važiti za čitave kategorije oglašivača i čitave kategorije oglasnih poruka, kao što su državni organi i drugi nosioci javne vlasti kada oglašavaju akcije i mere iz svog delokruga ili nadležnosti (npr. javni pozivi, obaveštenja, javne kampanje i slično), izborne kampanje i druge promotivne aktivnosti političkih organizacija, kao i oglašavanje udruženja, sindikata i drugih pravnih lica mimo prometa roba i usluga, nepokretnosti, prava i obaveza.

Čini se da predložena rešenja Nacrta zakona o oglašavanju neopravdano potpuno oslobađaju državu, kao oglašivača, od odgovornosti, čime bi kompletna odgovornost za neprimereni sadržaj takve „oglasne poruke” mogla biti prebačena na medij koji tu poruku prenosi. Otvaraju se i brojna pitanja koja će se javiti u praktičnoj primeni ovakvog rešenja. Na primer, da li poruka koju plasira javni entitet na televiziji, koja nije oglasna u smislu zakona, ali nesumnjivo promoviše aktivnosti ili mere koje preduzima javna vlast, podleže pravilima o dužini trajanja blokova oglasnih poruka. Sužavanje opsega primene zakona nema opravdanja ni sa aspekta implementacije Direktive Evropske unije o prikrivenom i uporednom oglašavanju, koja je očigledno poslužila kao uzor za formulisanje definicije oglašavanja i njeno isključivo vezivanje oglašavanja za komercijalne aktivnosti. Naime, Direktiva zaista uređuje samo pravila ponašanja „trgovaca” u oglašavanju, pa je i sa te strane neprimereno njena pravila implementirati u krovnom zakonu koji treba da uredi opšta pravila koja bi morala da važe za sve. Na taj način kreira se paradoks u kom krovni zakon postaje sektorski, a opšti plan, koji je daleko širi od samog sektora, ostaje neregulisano polje pravne nesigurnosti.

Drugi deo problema tiče se mogućeg podrivanja modela budžetskog projektnog sufinansiranja medija, uređenog Zakonom o javnom informisanju. Naime, po Zakonu o javnom informisanju i medijima jedini način na koji država, bilo da se radi o republici, autonomnoj pokrajini, lokalnoj samoupravi, njihovim organima, organizacijama, nosiocima javnih ovlašćenja, javnim preduzećima i sl, može da finansira

medije jeste finansiranje putem projektnog sufinansiranja. Zakon predviđa i obavezu svih nivoa vlasti (republika, AP, lokalna samouprava) da predvide u svojim budžetima iznose za ovo projektno finansiranje. Pošto nema sankcije za ovu obavezu, može se zamisliti scenario po kome će sredstva namenjena medijima biti prebačena u deo budžeta za nabavku usluge oglašavanja, čime će se izigrati Zakon o javnom informisanju, ali i Zakon o kontroli državne pomoći, te Zakon o zaštiti konkurencije.

Takođe, javni entiteti, suprotno komercijalnim oglašivačima, morali bi poštovati određena pravila i u vezi sa izborom prenosilaca svojih oglasnih poruka, pre svega zato što se finansiraju iz sredstava građana Srbije. Zato ima smisla i neophodno je odrediti bazična pravila oglašavanja koja će važiti za izbor načina i sredstava oglašavanja javnih entiteta. To podrazumeva ograničenja u pogledu učešća u oglasnom prostoru kod jednog medija, propisivanje pravila transparentnosti u postupku izbora oglašivača, objektivna i unapred poznata pravila putem izbora medija gde će se oglašavanje vršiti, i na kraju, svojevrsno vezivanje „državnog oglašavanja” za pravila zakona koji uređuju oblast državne pomoći i zaštitu konkurencije. Na našem tržištu, u uslovima krize, mediji značajno zavise od oglašavanja entiteta u javnom vlasništvu. Bez zakonskih ograničenja nema garancija da mediji neće biti izloženi političkom pritisku, a ucene putem oglašavanja mogu postati efikasno sredstvo „za disciplinovanje” neposlušnih medija, uz *chilling* efekat koji bi vodio do auto-cenzure.

Oglašavanje organa javnih vlasti mora da bude sistemski regulisano kako bi se sprečila diskriminacija prenosilaca oglasnih poruka, odnosno favorizovanje „podobnih medija”, i posredni uticaj na njihovu uređivačku politiku. Postojeći pravni okvir nije dovoljan da razreši ovaj komplikovani problem. Naime, Zakon o javnom informisanju i medijima samo predviđa obaveznu registraciju informacije o sredstvima koja potiču iz javnih izvora, ali ne uređuje kriterijume i način dodele sredstava medijima za svrhe oglašavanja. Zakon o javnim nabavkama isključuje obavezu sprovođenja javne nabavke kada se radi o kupovini „vremena za emitovanje programa”, što u praksi predstavlja vid oglašavanja, iako se tako ne zove. Na kraju, iako ovaj vid davanja iz javnih sredstava predstavlja državnu pomoć u smislu Zakona o kontroli državne pomoći, ne postoje adekvatni mehanizmi nadzora budući da se Komisiji za kontrolu državne pomoći ne mora prijavljivati ona pomoć koja iznosi manje od 200.000 evra u dinarskoj protivvrednosti (de minimis državna pomoć) za period od tri godine. To dodatno naglašava potrebu da se ova oblast reguliše upravo ovim zakonom.

Stav o potrebi celovitog regulisanja pitanja o javnom oglašavanju ima potporu i u strateškim i u pravnim aktima Republike Srbije, kao i u relevantnim izveštajima Evropske komisije i evropskih eksperata. Medijska strategija tako među ciljevima navodi da će Republika Srbija i jedinice lokalne samouprave, kao oglašivači, na svim nivoima na javan i nediskriminatoran način raspodeljivati oglase (javni pozivi, konkursi, oglasi itd.) u skladu s javnim interesom, jednako tretirajući medije u privatnom vlasništvu i delimičnom i potpunom vlasništvu države. Oglašavanje države, odnosno njenih organa biće efikasno uređeno pravilima učestvovanja na javnim konkursima, kojima će se sprečiti koncentracija oglasnih

budžeta, odnosno njihova monopolizacija od strane pojedinih medija ili agencija za oglašavanje, te tako sprečiti i mogući uticaj države na profesionalni i finansijski integritet medija. Iako se citirani deo Strategije odnosi prevashodno na štampane, čini se da je on jednako primenljiv i na druge medije. Strategijom je, takođe predviđeno, da će država nastojati da utvrdi specifične podsticajne mere, poput one koja se odnose na obavezivanje državnih organa da oglasni prostor u medijima kupuju direktno od javnih glasila, bez posrednika. Na posletku, i godišnji izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2014. godinu konstatuje, kao jedan od problema, nedostatak transparentnosti u pogledu izvora oglašavanja i finansiranja medija. U Izveštaju evropskog eksperta dr Katrin Nyman-Metcalf o medijima i slobodi izražavanja u Srbiji, od 20. februara 2014. godine, navedeno je još konkretnije, da je potrebno propisati jasna uputstva i procedure za nabavke oglasnog prostora i vremena za emitovanje programa od strane države (organa javne vlasti), „kako bi se sprečilo korišćenje tih mehanizama za netransparentno finansiranje medija i diskriminaciju između njih”, kao i jasno uređivanje nadležnosti, kako bi se znalo ko je nadležan da vrši nadzor nad tim nabavkama, i koja sredstva i mehanizmi za delotvoran nadzor tom telu stoje na raspolaganju.

## **IV MONITORING RADA NADLEŽNIH REGULATORA, SAMOREGULATORNOG TELA I DRŽAVNIH ORGANA**

### **REGULATORI**

#### **1. Regulatorno telo za elektronske medije**

Pored aktivnosti koje su se odnosile na donošenje podzakonskih akata, Regulatorno telo za elektronske medije bilo je aktivno i u izricanju mera, i to mahom zbog pogrešnog označavanja programa i zbog kršenja obaveza pružalaca medijske usluge koje se odnose na zaštitu maloletnika.

**1.1. Slučaj emisije „Parovi” Happy TV** – Slučaj emisije „Parovi”, rijaliti programa koji se mesecima, gotovo danonoćno, emitovao na programu televizije Happy, najviše je zaokupljao pažnju javnosti. Regulatorno telo je još prošle godine, povodom istog programa, Happy TV-u izreklo opomene, da bi u periodu na koji se ovaj izveštaj odnosi, prvo u martu izreklo upozorenje, a potom u aprilu i privremenu zabranu objavljivanja programskog sadržaja. Upozorenje se odnosilo na period od 8. do 11. marta, kada je, po mišljenju Saveta Regulatornog tela za elektronske medije, emitovan sadržaj koji može da naškodi fizičkom, psihičkom i moralnom razvoju maloletnika. Pored toga, Happy TV je progam označila nepodesnim za mlađe od 18 godina, a prikazala ga pre 23 sata, kada se programi nepodesnim za mlađe od 18 godina ne mogu emitovati. Tom prilikom televiziji je naloženo da ubuduće sporni program označava kao nepodesan za mlađe od 16 godina ili 18 godina, u zavisnosti od stepena iskazivanja

agresije, nepristojnog ponašanja, vulgarnosti i slično, u svakom konkretnom slučaju, kao i da ubuduće ne prikazuje „seksualnost” u ovom programu. Međutim, ovo upozorenje nije dalo zadovoljavajuće rezultate, a program je nastavio da izaziva naročito jake reakcije javnosti i rezultira brojnim primedbama građana Regulatoru, što je na kraju dovelo i do odluke Regulatornog tela da izrekne privremenu zabranu objavljivanja programskog sadržaja, odnosno konkretnog rijaliti programa, koja je važila 24 sata.

Član 50. stav 3. Zakona o elektronskim medijima propisuje da sadržaji koji mogu da škode fizičkom, mentalnom ili moralnom razvoju maloletnika moraju biti jasno označeni, i da se ne smeju objavljivati u vreme kad se osnovano može očekivati da ih maloletnici prate, imajući u vidu uobičajeni raspored njihovih aktivnosti, osim izuzetno ako je reč o zaštićenoj usluzi sa uslovnim pristupom. Članom 68. istog zakona, između ostalog, propisana je zabrana prikazivanja pornografije, scena brutalnog nasilja i drugih programskih sadržaja koji mogu teško da naškode fizičkom, mentalnom ili moralnom razvoju maloletnika. Novi Pravilnik o zaštiti prava maloletnika u oblasti pružanja medijske usluge prilično detaljno razrađuje obaveze iz citiranih zakonskih odredaba. Regulator je, u skladu sa članovima 28. i 29. Zakona o elektronskim medijima, ovlašćen da izrekne opomenu - kada pružalac medijske usluge izvrši povredu programske obaveze ili uslova iz dozvole, upozorenje - kada pružalac medijske usluge izvrši tešku povredu istih obaveza, te na kraju i privremenu zabranu objavljivanja programskog sadržaja - ukoliko je izvršena povreda bila naročito teška. Rijaliti program „Parovi” postao je tako svojevrsan neslavni rekorder, budući da je reč o prvom programu koji je uspeo da dovede do izricanja sve tri mere koje Regulatornom telu za elektronske medije stoje na raspolaganju (izuzev oduzimanja dozvole). Privremena zabrana objavljivanja programskog sadržaja prvi put je izrečena u srpskoj regulatornoj praksi. Formalno, Savet Regulatornog tela za elektronske medije uradio je šta je mogao da uradi. Izrekao je, po prvi put, najoštriju meru iz svog „arsenala”. Televizija Happy, sa svoje strane, 24 sata, koliko je zabrana važila, nije emitovala svoj popularni rijaliti program, ali je domet izrečene mere ipak bio ograničen. Naime, i nakon mere, rejtinzi rijaliti programa „Parovi” ostali su izuzetno visoki, a produkcione promene u samom programu bile su gotovo kozmetičke. S druge strane, šteta koju je televizija Happy pretrpela nije bila prevelika budući da je dobar broj oglašivača i inače izbegavao oglašavanje u ovom programu, u želji da zaštite svoje brendove od dovođenja u vezu sa programom koji jeste gledan, ali krajnje kontroverzan.

**1.2. Slučaj Kopernikus TV - Pravilo druge strane** – U maju je izrečena opomena Kopernikus Cable Networks d.o.o, izdavaču medija KCN Televizija, zbog toga što je u sportskoj emisiji koju vodi Dejan Anđus, po nalazima Saveta Regulatornog tela za elektronske medije, preovladavao jednostrani ton, odnosno nije pružena jednaka šansa svim stranama da učestvuju u raspravi. U konkretnom slučaju radilo se o kontinuiranim napadima Dejana Anđusa na bivšeg potpredsednika Vlade Srbije a sada sportskog funkcionera Nebojšu Čovića. Naime, u junu prošle godine policija je protiv Nebojše Čovića podnela krivičnu prijavu zbog sumnje da je pretukao Dejana Anđusa, sačekavši ga ispred televizije Kopernikus, a nakon emisije u kojoj je, između ostalog, iznosio određene optužbe na njegov račun. Anđus je nastavio da se u svojim emisijama razračunava sa Čovićem, a Savet Regulatornog tela je opomenu izrekao procenivši

da je takvo postupanje u suprotnosti s pravilom iz Kodeksa ponašanja emitera koje zahteva da se kod izveštavanja o raspravama koje uključuju sukob bilo koje vrste, svim stranama koje učestvuju u raspravi pruži mogućnost da u polemici učestvuju na načelno ravnopravan način, uz zabranu prikazivanja jednostranih napada na ličnosti, i vođenja dugotrajnih ili ponavljanih kampanja u vezi sa pojedinim ličnostima, društvenim grupama ili institucijama bez relevantnih novih podataka koji bi opravdali produženo ili ponovljeno izveštavanje.

## **SAMOREGULATORNO TELO**

### **2. Savet za štampu**

U periodu na koji se ovaj izveštaj odnosi Savet za štampu bavio se čitavim nizom žalbi, od kojih ćemo ukazati samo na dve.

2.1. U prvom slučaju, po žalbi dnevnog lista „Politika” protiv takođe dnevnog lista „Blic”, povodom preuzimanja četiri „Politikina” teksta bez saglasnosti tog medija, postavilo se pitanje moguće povrede Kodeksa novinara Srbije, i to njegovih odredaba kojima se predviđa obaveza medija i novinara da poštuju važeće zakonodavstvo o zaštiti autorskih prava i da, kada dobiju dopuštenje za reprodukciju sadržaja iz drugog medija, to čine uz uvažavanje autora i uz navođenje izvora. U konkretnom slučaju „Blic” je svoj postupak pravdao odredbama Zakona o autorskim i srodnim pravima kojima je predviđena suspenzija autorskih prava u slučajevima izveštavanja javnosti putem štampe, radija, televizije i drugih medija o tekućim događajima, u obimu koji odgovara svrsi i načinu izveštavanja o takvom događaju. Komisija za žalbe Saveta za štampu ocenila je u svojoj odluci iz maja 2015, da se tri od četiri sporna teksta ne bi mogla podvesti pod „dnevne informacije i vesti koje imaju prirodu novinskog izveštaja”, već da je reč o autorskim rubrikama ili analitičkim tekstovima koji po svojoj formi nisu izveštaji i nemaju dnevnu aktuelnost, pa samim tim i nisu mogle biti zahvaćeni suspenzijom autorskih prava predviđenom Zakonom o autorskim i srodnim pravima, te da je shodno tome Kodeks novinara Srbije prekršen.

2.2. U drugom slučaju, iz januara 2015, dnevni list „Kurir” je komentarisao snimak koji pokazuje neprimeren odnos Bebe Kanački, novinarki RTV Fokus iz Vranja u vreme kada je nastao snimak, a sadašnje portparolke psihijatrijske bolnice u Vranju, prema pacijentima te bolnice. Gospođa Kanački je podnela žalbu Savetu za štampu zbog neovlašćenog korišćenja snimka sa društvene mreže Facebook i sa Youtube-a. Članovi Komisije za žalbe Saveta za štampu nisu uspeli da donesu odluku o tome da li je objavljivanjem snimka došlo do povrede Kodeksa novinara. Deo članova smatrao je da činjenica da je snimak objavljen na Internetu ne može sama po sebi da oslobodi medij od obaveze pridržavanja etičkih pravila, te da se zgražavanje „Kurira” nad ponašanjem portparolke bolnice čini „neiskrenim, jer ni sam ‘Kurir’ nije vodio računa o privatnosti pacijenata sa snimka”. U spornom slučaju evidentno je postojao

javni interes da se simak objavi, posebno budući da postoji sumnja da je službenica zdravstvene ustanove ponižavala pacijente. S druge strane, legitimno je i pitanje da li je „Kurir” poštovao profesionalne standarde prilikom objavljivanja snimka, posebno uzimajući u obzir da se na snimku vide i druga lica, pacijenti, čija saglasnost za objavljivanje nije data, odnosno moguće i nije mogla biti data, uzimajući u obzir prirodu njihove bolesti.

U ovim izveštajima smo u više navrata ukazali da slučajevi u kojima Komisija za žalbe Saveta za štampu ne uspeva da donese odluku po nekoj žalbi, ozbiljno podrivaju autoritet ove institucije. Naime, ako je Savet za štampu osnovan kao institucija koja bi rešavala žalbe pojedinaca i institucija objavljene u medijima, svaki slučaj u kom žalbu ne uspe da reši zapravo šalje poruku o nedelotvornosti tog tela i samoregulacije uopšte. Imajući u vidu značaj Saveta za medijsku scenu u Srbiji, bilo bi neophodno da njegovi osnivači pronađu mehanizme koji bi sveli na minimum mogućnost da do ovakvih ishoda žalbenih postupaka uopšte dolazi.

## **DRŽAVNI ORGANI**

### **3. Zaštitnik građana**

3.1. Zaštitnik građana se u svom izveštaju za 2014. godinu, između ostalog, osvrnuo i na stanje medijskih sloboda, konstatujući da „mediji u Srbiji nisu slobodni u meri primerenoj za savremenu evropsku državu i društvo, niti za ovde već jednom dostignuti nivo medijskih sloboda”. Izveštaj naročito apostrofira da postupci vlasti i okolnosti na medijskom tržištu pogoduju razvoju autocenzure i tendencioznom izveštavanju, zbog čega trpi Ustavom zagantovano pravo građana da budu istinito, potpuno i blagovremeno obavestavani o pitanjima od javnog značaja. Zaštitnik građana je naveo da država u kontekstu medijskih sloboda ima dve vrste obaveza, negativnu, da se uzdrži od akata koji bi mogli da se tretiraju kao cenzura, i pozitivnu, da pospešuje atmosferu slobode javne reči, kritičkog preispitivanja javnih tema i raznovrsnost mišljenja. Po oceni Zaštitnika građana, izvršna vlast i pojedini nosioci zakonodavne vlasti krše ovu pozitivnu obavezu. U Izveštaju se navode primeri u kojima se kritičko izveštavanje označavalo kao „subverzivna” i nečasna protivdržavna aktivnost, aktivnost koja koči reforme, napredak Srbije i mir i blagostanje njenih građana, ili kada oni koji pišu ili objavljuju kritičke tekstove bivaju sa visokih državnih mesta proglašavani za „strane ili tajkunske plaćenike”, „unutrašnje neprijatelje”, „domaće izdajnike”, „opoziciju” i slično, čemu sledi i javni linč u medijima bliskim vlasti, sa veoma konkretnim posledicama po privatni život tih ljudi. Beleže se i primeri pokušaja lične diskreditacije novinara zbog postavljenog neugodnog pitanja, te aludiranja na „skriveno motive”. Pored toga, mediji koji kritički izveštavaju na način koji protivreči vladajućoj retorici, osnovano strahuju od povlačenja oglašivača. U Izveštaju se navodi i da mehanizmi samoregulacije nisu dovoljno razvijeni, kao i da postoji bojazan da su pojedine emisije, koje su negovale javnu debate o pitanjima od značaja za javnost, ukinute iz razloga političke nepodobnosti. Po Izveštaju, problematičan je i način plasiranja



informacija, koji je takav da se često sa istinitim, i dalje selektivno plasiraju nepotpune, polu-informacije pa i potpuno lažne, činjenično netačne (dez)informacije, uz već prepoznato „curenje” poverljivih informacija u pojedine medije, što se naročito odnosi na podatke o istragama, čak i onim koje još uvek formalno nisu ni pokrenute. U Izveštaju se ukazuje i da su mehanizmi zaštite radnih prava novinara na niskom nivou, te da je njihovo sindikalno organizovanje slabo.

Od pozitivnih stvari ukazano je da je učinjen „značajan normativni napredak” budući da su doneti medijski zakoni, te je izraženo očekivanje da će u narednom periodu postati vidljivi praktični rezultati njihove primene. Takođe je istaknuto da je rad Komisije za ispitivanje nerešenih ubistava novinara dao tokom 2014. godine prve opipljive rezultate, čija se tačnost proverava pred sudom.

Izveštaj Zaštitnika nije rekao ništa novo, budući da se situacija u pogledu razvoja medijskih sloboda rapidno pogoršavala iz meseca u mesec, i iz godine u godinu. Tabloidizacija i autocenzura postaju lajt motivi medijske scene, s tim da se i dalje ne vidi način kako bi ovi problemi mogli da se reše.

3.2. Sve ono što je u svom Izveštaju naveo o primerima lične diskreditacije i javnog linča nepodobnih u medijima bliskim vlasti, o selektivnom plasiranju polu-informacija i dezinformacija, uz curenje informacija iz istraga u pojedine medije, Zaštitnik građana osetio je i na sopstvenoj koži. Naime, on je bio meta napada koje su predvodili pre svega tabloid „Informer” i pojedini elektronski mediji (TV Pink). Za napade je iskorišćen nesrećni slučaj koji se pre više od 20 godina dogodio u Jankovićevom stanu, kada je jedan njegov blizak prijatelj Jankovićevim oružjem izvršio samoubistvo. Upornim insinacijama pojedini mediji pokušali su da kod javnosti stvore utisak da je za smrt svog prijatelja odgovoran sám Janković, iako se on po dokumentima i nalazima tada vođene istrage, u trenutku nesrećnog slučaja uopšte nije nalazio u stanu. Takođe, potencirano je da Janković u vreme incidenta nije posedovao urednu dozvolu za oružje kojim je samoubistvo izvršeno, što se ispostavilo kao netačno. Prećutkivanjem detalja istrage koja je okončana pre dve decenije, pokušana je kompromitacija ličnosti koja obavlja, pri tom krajnje savesno i u svemu u skladu sa važećim propisima, jednu od najvažnijih državnih funkcija. Medijskoj hajci koja je pokrenuta, materijal su davali i državni organi, neobjavlivanjem ili samo selektivnim objavljivanjem podataka o ranije vođenoj istrazi. U kampanju su se uključili i pojedini funkcioneri vladajuće stranke koji su neosnovane tabloidne optužbe koristili za lične obračune sa Zaštitnikom građana. Ovo je samo još jednom pokazalo koliko je negativan uticaj tabloidizacije srpske medijske scene po autoritet ne samo pojedinih javnih ličnosti, već institucija i demokratskih procesa u zemlji.

#### **4. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti**

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti u martu je učinio dostupnim javnosti svoj Redovan izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog

značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2014. godinu. U Izveštaju je ukazano da mogućnost pristupa informacijama od javnog značaja koriste i mediji i građani, da se ranije preporuke Poverenika uglavnom poštuju, ali i da se broj intervencija Poverenika kao instancionog organa koji u žalbenom postupku donosi rešenja kojima nalaže državnim organima i drugim javnim entitetima da dostave tražene podatke povećao u odnosu na 2013. godinu. Struktura zahteva za slobodan pristup informacijama i dalje je takva da se oni uglavnom odnose na način trošenja javnih sredstava, a kao jedan od ključnih izazova u primeni Zakona istaknuta je nedovoljna saradnja vlade koja bi, shodno zakonu, trebalo da se stara da se rešenja Poverenika poštuju i izvršavaju. Poverenik je u Izveštaju dao i određene preporuke u cilju unapređenja poštovanja prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, koje su usmerene posebno na uključivanje javnih beležnika i izvršitelja u krug organa javne vlasti, dužnih da informacije od javnog značaja čine dostupnim.

## **V PROCES DIGITALIZACIJE**

U prvih pet meseci 2015. godine bili smo svedoci brojnih aktivnosti usmerenih na okončanje procesa digitalizacije. Od bitnijih događaja ističemo to da nije uspela javna nabavka STB uređaja, te da je stoga promenjen princip tzv. šeme pomoći, koja se, umesto fizičke dodele ovih uređaja i njihove instalacije, preorijentisala na dodelu vaučera, za koje su mogli da konkurišu socijalno najugroženiji građani Srbije. Tehnički, prelazak na digitalni i isključenje analognog signala se manje-više obavljalo po planu, tako da je do kraja maja, bez većih tehničkih problema, isključen analogni signal u većem broju servisnih zona, a najave iz ETV-a govore su da će čitav posao biti bitan okončan u roku, odnosno do 17. juna 2015. godine. Proces koji se na ovaj način završava otpočeo je još 2006. godine usvajanjem prvih međunarodno obavezujućih dokumenata, nastavio se usvajanjem Strategije za prelazak sa analognog na digitalno emitovanje RTV programa 2009. i puštanjem u rad Inicijalne mreže 2012, te implementiranjem faznog prelaska u prvoj polovini ove godine. Čini se da će najveći izazov nakon same digitalizacije biti cena digitalne distribucije, naročito nakon prelaznog perioda u kome je operator mreže ETV odobrio značajne popuste. Popusti, od čak 80% u odnosu na punu cenu digitalne distribucije televizijskog signala u terestričkoj mreži za lokalne i regionalne TV stanice, važiće samo do kraja 2016. godine.

## **VI PROCES PRIVATIZACIJE**

U periodu na koji se ovaj izveštaj odnosi proces privatizacije medija je u punom jeku, ali se i sa njim prilično kasni, te je izvesno da neće moći sve da bude okončano do isteka zakonskog roka, odnosno do 1. jula 2015. godine. Kašnjenja su uzrokovali brojni faktori, kao što su neažurnost lokalnih samouprava kao osnivača medija, nedostavljanje dokumentacije od strane samih medija kao subjekata privatizacije,

izmene krovnog Zakona o privatizaciji, kojima su predviđene neke nove, ranije neplanirane obaveze, i slično. Do isteka perioda na koji se ovaj izveštaj odnosi nije bilo nijednog javnog poziva za privatizaciju medija. Tokom prvih pet meseci 2015. godine ANEM je organizovao seriju seminara o primeni medijskih zakona širom Srbije, na kojima su, između ostalih, učestvovali i predstavnici Agencije za privatizaciju. Asocijacija je na ovaj način pokušala da pomogne da se makar deo razloga za kašnjenje sa privatizacijom, u onom delu u kome je kašnjenje bilo uzrokovano neinformisanošću samih javnih medija o procesu i manjkavostima u njihovoj komunikaciji sa Agencijom, otkloni.

## VII ZAKLJUČAK

U periodu na koji se ovaj izveštaj odnosi zabeleženo je više fizičkih napada na novinare. Napadnuti su Žarko Bogosavljević u Novom Sadu, Senad Župljanin u Novom Pazaru, kao i Goran Ješić u Indiji, s tim što je sam Ješić izjavio da razlog za napad na njega to što je brat bivšeg gradonačelnika Indije Gorana Ješića, a ne njegov novinarski rad. Pretnjama su bili izloženi Dragan Marinković, novinar „Južnih vesti” iz Leskovca, Aleksandar Rodić, vlasnik, i Milan Lađević, odgovorni urednik dnevnog lista „Kurir”, Veran Matić, glavni i odgovorni urednik informativnog programa B92 i Stefan Cvetković, novinar iz Bele Crkve. Prećeno je i novinarki i snimatelju Sremske TV, kojima je član Opštinskog veća Šida poručio da će im „razbucati kamere”. U većini ovih slučajeva policija je relativno brzo pronašla napadače i lica koja su pretila novinarima, privodila ih i podnosila krivične prijave. Reakcija tužilaštava, s druge strane, znala je da zakaže. Tako, na primer, tužilaštvo u Leskovcu nije našlo da je poruka „dao bih ja tebi metak”, upućena novinaru Draganu Marinkoviću, predstavljala neposrednu pretnju po njegov život ili telo. Imajući sve ovo u vidu, postavlja se pitanje da li u Srbiji uopšte postoji adekvatna krivičnopravna zaštita novinara.

Pored pretnji i napada bilo je i pritisaka koji su po pravilu dolazili iz sfere politike. Ovo svedoči o ozbiljnom nerazumevanju funkcije medija u demokratskom društvu od strane srpske političke elite. Već na samu naznaku kritičkog stava u medijima, centri političke moći često reaguju agresivno, upuštajući se, po pravilu, u lične diskvalifikacije novinara i konstantno izražavanje sumnje u njihove namere, kreirajući atmosferu straha i stvarajući fenomen „autocenzure” na koji, između ostalog, ukazuje i godišnji izveštaji Evropske komisije o napretku Srbije za 2014. godinu. Već sam pokušaj da se izveštava o nepravilnostima u postupcima javnih nabavki ili drugim vrstama zloupotreba novinare zna da izloži kvalifikacijama da su „lažovi” ili „prerušeni partijski aktivisti” opozicije (ili pozicije, zavisno od toga s koje strane napad dolazi), imputacijama da rade „tendenciozno i po narudžbini”, pa čak i diskvalifikacijama po osnovu porekla i nacionalne pripadnosti. Postupajući na ovaj način, državni organi posebno, potpuno zanemaruju ulogu i obavezu koju imaju u stvaranju povoljnog okruženja za razvoj javne i slobodne debate o svim temama koje su od interesa za javnost, a o obavezi da se pokaže veći nivo tolerancije prema kritici, i da ne govorimo.

I napadi na informativne portale nastavili su se i u 2015. godini, s tim da su napadi dobili nove, sofisticirane vidove, sa posledicama koje dovode do toga da sajtovi neko vreme ne budu dostupni, da se saobraćaj prema njima preusmerava na neku drugu stranu, kao i da im se sadržaj briše ili menja. Takvim napadima bili su izloženi informativni portali *Telepromter* i *Peščanik*, ali i internet izdanje dnevnog lista „Danas”. Nadležni državni organi, pre svih, odeljenje za visokotehnološki kriminal MUP-a Srbije i Posebno tužilaštvo za visokotehnološki kriminal, jesu reagovali pravovremeno, ali je pitanje kapaciteta kojima oni raspolažu u borbi protiv sve sofisticiranijih napada. Na državi je da te kapacitete unapređuje, ali i da donese dugo najavljivani Zakon o informacionoj bezbednosti, koji bi uspostavio regulatorni okvir za sveobuhvatni odgovor države na sajber pretnje. S druge strane, i sami medijski portali morali bi da razvijaju mehanizme zaštite koji bi se fokusirali ne na saniranje posledica nego na prevenciju.

Pred srpskim sudovima otpočela su dva procesa na kojima će se graditi praksa, ne samo u primeni odredaba Zakona o javnom informisanju i medijima koje propisuju da novinaru ne može prestatu radni odnos, ne može mu se umanjiti ugovorena zarada ili ugovorena naknada za rad, niti se on može na drugi način staviti u nepovoljniji položaj zbog toga što je u mediju objavio istinitu tvrdnju ili mišljenje, kao ni zbog toga što je svoje mišljenje izneo van medija kao lični stav, već i u primeni Zakona o sprečavanju diskriminacije i zlostavljanja na radu. Reč je o slučajevima *Srđan Škoro protiv „Večernjih novosti”* i *Jasminka Kocijan protiv agencije Tanjug*. Srđan Škoro smenjen je sa mesta šefa deska „Večernjih novosti” samo 12 dana nakon što je u jutarnjem programu RTS-a, na dan inaugurisanja Vlade Srbije kritikovao pojedina kadrovska rešenja u njoj, dok je Jasminka Kocijan, po navodima tužbe koju je podnela, izložena mobingu nakon što je na svom Fejsbuk profilu pisala o saznanjima da je zbog televizijskog snimanja akcije spasavanja zavejanih vozila na autoputu, u kojoj je učestvovao tadašnji potpredsednik vlade Aleksandar Vučić, a sadašnji premijer, Crvenom krstu bilo onemogućeno da priđu ugroženima.

U slučaju *Emir Kusturica protiv E-novina*, Apelacioni sud u Beogradu potvrdio je i ranije postojeću praksu srpskih sudova da činjenica da je informacija prenetu iz nekog drugog medija ne isključuje obavezu medija koji je ponovo objavljuje da proveru njenu istinitost. Ovo tim pre što, u konkretnom slučaju, *E-novine* nisu samo prenele tekst, već su ga i komentarisale, menjale mu opremu dodavanjem fotografija koje su potom komentarisane, a vršene su i druge intervencije na prenetom tekstu.

Prvih pet meseci ove godine je bilo u znaku početka implementacije projektnog sufinansiranja putem javnih konkursa u skladu sa Zakonom o javnom informisanju i medijima. Problemi u praksi, koji nisu bili neočekivani, delimično su posledica nedorečenosti regulative, ali negde i proste nespremnosti i nepostojanja volje da se novi sistem implementira, naročito u pojedinim lokalnim sredinama. Pojedine lokalne samouprave nastavile su sa praksom raspisivanja „javnih nabavki za usluge informisanja”, finansirajući, umesto ostvarivanja javnog interesa u oblasti javnog informisanja, pružanje PR usluga za lokalne samouprave. Bilo je i slučajeva gde su predsednici opština preinačavali predloge stručne komisije, iako je intencija zakona da stručne komisije budu te koje ocenjuju podobnost projekata da

doprinesu ostvarivanju javnog interesa, a ne sami nosioci vlasti. U nekim slučajevima kao sporno se javilo i pitanje zakonitog formiranja stručnih komisija, a koalicija novinarskih i medijskih udruženja stavila je do znanja da u radu nezakonito formiranih komisija neće učestvovati. S druge strane, na konkursima koje je raspisalo Ministarstvo kulture i informisanja, odredbe Zakona dosledno su sprovedene. Kako je ovo prva godina implementacije sistema projektnog sufinansiranja, problemi u praksi su donekle i očekivani. Očigledno je da će ih biti i u narednom periodu, posebno na lokalnu, i da će biti potrebno da se uloži još mnogo rada kako bi se sistem u punoj meri implementirao.

Regulatorno telo za elektronske medije je, u periodu na koji se ovaj izveštaj odnosi, utvrdilo predloge šest pravilnika koji razrađuju odredbe Zakona o elektronskim medijima (o postupku izdavanja dozvole za pružanje medijske usluge na osnovu sprovedenog javnog konkursa; o postupku izdavanja dozvole za pružanje medijske usluge na osnovu zahteva; o audio-vizuelnim komercijalnim komunikacijama; o sprovođenju nagradnih takmičenja u oblasti pružanja medijskih usluga; o zaštiti ljudskih prava u oblasti pružanja medijskih usluga; i o obavezama pružalaca medijskih usluga tokom predizborne kampanje). Da bi pravilnici stupili na snagu, neophodno je, kao i u slučaju ostalih podzakonskih akata koje Regulator donosi, od Ministarstva kulture i informisanja pribaviti mišljenje o njihovoj ustavnosti i zakonitosti. S regulacijom u ovoj oblasti se kasni, budući da je zakonski rok od 6 meseci za donošenje podzakonskih akata Regulatora istekao 13. februara 2015. godine. Regulatoru preostaje da donese još niz podzakonskih akata radi efikasnijeg sprovođenja Zakona o elektronskim medijima, a to mogu biti pravilnici, kojima Regulator bliže razrađuje pojedine odredbe zakona, ili uputstva, kojima se bliže uređuje način na koji Regulator primenjuje odredbe zakona ili drugog propisa koji se odnosi na obaveze u vezi sa programskim sadržajima. Regulator se do sada opredeljavao za donošenje pravilnika, iako je za pojedina pitanja (na primer, u slučaju sprovođenja nagradnih takmičenja, zaštite ljudskih prava i obaveza pružalaca medijskih usluga tokom predizborne kampanje) možda bilo dovoljno doneti uputstvo. S druge strane, usvajanje ovih pravilnika, posebno onog koji se odnosi na audio-vizuelne komercijalne komunikacije, umnogome će olakšati snalaženje medija u primeni novih zakonskih pravila i unaprediti pravnu sigurnost. U ovom periodu, u martu, tri pravilnika Regulatora stupila su na snagu – o kriterijumima za utvrđivanje liste najvažnijih događaja i ostvarivanju prava na pristup tim događajima, o zaštiti prava i interesa maloletnika u oblasti pružanja medijskih usluga i o načinu izricanja mera pružaocima medijskih usluga, koji su obrađeni u decembarskom izveštaju, dostupnom na sajtu ANEM-a [ovde](#).

U januaru je održana javna rasprava o Nacrtu zakona o oglašavanju. Novi Zakon o oglašavanju treba ne samo da zameni prethodni, usvojen pre punih deset godina, već i da zaokruži reforme anticipirane Medijskom strategijom iz 2011. godine. Do trenutka objavljivanja ovog izveštaja, međutim, taj zakon još uvek nije usvojen u skupštini. Njegove ključne izmene tiču se samog koncepta regulacije, budući da Nacrt predviđa da će se ovaj propis odnositi samo na lica koja predstavljaju trgovce u smislu zakona kojim se uređuje oblast trgovine. Na taj način se praktično sužava opseg primene opštih pravila o oglašavanju, te potpuno ignoriše oglašavanje javnih tela, organizacija civilnog društva ili oglašavanje u javnom interesu. Tako neka opšta pravila i standardi oglašavanja praktično neće važiti za čitave kategorije oglašivača i

čitave kategorije oglasnih poruka. Ako ovakav koncept na kraju i bude usvojen u skupštini, čini se da će, umesto unapređenja pravne sigurnosti, doprineti nastajanju mnogih novih nedoumica.

Savet Regulatornog tela za elektronske medije je u martu izrekao upozorenje, a potom u aprilu i privremenu zabranu objavljivanja programskog sadržaja nacionalnoj komercijalnoj televiziji Happy. Mere su izrečene povodom rijaliti programa „Parovi”, koji se mesecima, gotovo danonoćno emitovao na programu ove televizije. Regulatorno telo za elektronske medije procenilo je da su u ovom programu emitovani sadržaji koji mogu da škode fizičkom, mentalnom ili moralnom razvoju maloletnika, naročito zato što je prikazivano pušenje, nepristojno i agresivno ponašanje. Privremena zabrana objavljivanja programskog sadržaja prvi put je izrečena u srpskoj regulatornoj praksi. Formalno, Savet Regulatornog tela za elektronske medije uradio je šta je mogao da uradi. Izrekao je, po prvi put, najoštriju meru kojom raspolaže u okviru zakonskih ovlašćenja. Televizija Happy, sa svoje strane, 24 sata, koliko je zabrana važila, nije emitovala svoj popularni rijaliti program, ali je domet izrečene mere ipak bio ograničen. Naime, i nakon mere, rejtinzi rijaliti programa „Parovi” ostali su izuzetno visoki, a produkcione promene u samom programu bile su gotovo kozmetičke. S druge strane, šteta koju je televizija Happy pretrpela, nije bila prevelika, budući da je dobar broj oglašivača i inače izbegavao oglašavanje u ovom programu, u želji da zaštite svoje brendove od dovođenja u vezu sa programom koji jeste gledan, ali krajnje kontroverzan. Čini se da budućnost srpske televizije u dobroj meri zavisi od toga ko će biti uporniji – televizije, u rešenosti da ovakvim formatima kompletno podređuju svoje programske šeme, budući da merjenja gledanosti to opravdavaju, ili oglašivači, u svojoj rešenosti da se u takvim programima ne oglašavaju, bez obzira na visoku gledanost.

Savet za štampu, kao samoregulatorno telo, u periodu na koji se ovaj izveštaj odnosi odlučivao je po žalbi dnevnog lista „Politika” protiv takođe dnevnog lista „Blic”, a sve povodom preuzimanja četiri „Politikina” teksta bez saglasnosti tog medija. Po „Politici”, na ovaj način, povređene su odredbe Kodeksa novinara o poštovanju autorskih prava, dok je „Blic” svoj postupak pravdao odredbama Zakona o autorskom i srodnim pravima, kojima je predviđena suspenzija autorskih prava u slučajevima izveštavanja javnosti putem štampe, radija, televizije i drugih medija o tekućim događajima, u obimu koji odgovara svrsi i načinu izveštavanja o takvom događaju. Komisija za žalbe Saveta za štampu ocenila je u svojoj odluci da se tri od četiri sporna teksta ne bi mogla podvesti pod „dnevne informacije i vesti koje imaju prirodu novinskog izveštaja”, već pre pod autorske rubrike ili analitičke tekstove, koji po svojoj formi nisu izveštaji i nemaju dnevnu aktuelnost, pa samim tim i nisu mogli biti zahvaćeni suspenzijom autorskih prava koju predviđa Zakon o autorskom i srodnim pravima.

Na opštijem planu, Zaštitnik građana se u svom izveštaju za 2014. godinu, između ostalog, osvrnuo i na stanje medijskih sloboda, konstatujući da „mediji u Srbiji nisu slobodni u meri primerenoj za savremenu evropsku državu i društvo, niti za ovde već jednom dostignuti nivo medijskih sloboda”. Naročito je apostrofirano da postupci vlasti i generalne okolnosti na medijskom tržištu pogoduju razvoju

autocenzure i tendencioznom izveštvanju, zbog čega trpi Ustavom zagarantovano pravo građana da budu istinito, potpuno i blagovremeno obavještavani o pitanjima od javnog značaja. Izveštaj Zaštitnika nije rekao ništa novo, budući da se situacija u pogledu razvoja medijskih sloboda rapidno pogoršavala iz meseca u mesec, i iz godine u godinu. Tabloidizacija i autocenzura postaju lajt motivi medijske scene, s tim da se i dalje ne vidi način kako bi ovi problemi mogli da se reše. Sam Zaštitnik građana bio je meta napada koje su predvodili, pre svega, tabloid „Informer” i pojedini elektronski mediji (TV Pink). Povod je bio nesrećni slučaj koji se pre više od 20 godina dogodio u Jankovićevom stanu, kada je jedan njegov blizak prijatelj Jankovićevim oružjem izvršio samoubistvo. Upornim insinucijama pojedini mediji pokušali su da kod javnosti stvore utisak da je za smrt svog prijatelja odgovoran sam Janković, iako se on po dokumentima i nalazima tada vođene istrage, u trenutku nesrećnog slučaja uopšte nije nalazio u stanu. Takođe, potencirano je da Janković u vreme incidenta nije posedovao urednu dozvolu za oružje kojim je samoubistvo izvršeno, što se ispostavilo kao netačno. Prećutkivanjem detalja istrage, koja je okončana pre dve decenije, pokušana je kompromitacija ličnosti koja obavlja, pri tom krajne savesno i u svemu u skladu sa važećim propisima, jednu od najvažnijih državnih funkcija. Medijskoj hajci koja je pokrenuta materijal su davali i državni organi, neobjavlivanjem ili samo selektivnim objavljivanjem podataka o ranije vođenoj istrazi. U kampanju su se uključili i pojedini funkcioneri vladajuće stranke, koji su neosnovane tabloidne optužbe koristili za lične obračune sa Zaštitnikom građana. Ovo je samo još jednom pokazalo koliko je negativan uticaj tabloidizacije srpske medijske scene po autoritet ne samo pojedinih javnih ličnosti već i institucija i demokratskih procesa u zemlji.

U Izveštaju o primeni Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, između ostalog je ukazano da mogućnost pristupa informacijama od javnog značaja koriste i mediji i građani, da se ranije preporuke Poverenika uglavnom poštuju, ali i da se broj intervencija Poverenika, kao instancionog organa koji u žalbenom postupku donosi rešenja kojima nalaže državnim organima i drugim javnim entitetima da dostave tražene podatke, povećao u odnosu na 2013. godinu. Struktura zahteva za slobodan pristup informacijama i dalje je takva da se oni uglavnom odnose na način trošenja javnih sredstava, a kao jedan od ključnih izazova u primeni Zakona istaknuta je nedovoljna saradnja vlade koja bi, shodno zakonu, trebalo da se stara da se rešenja Poverenika poštuju i izvršavaju.

U periodu na koji se ovaj izveštaj odnosi započelo je isključivanje analognog televizijskog signala u pojedinim delovima Srbije, kako bi zemlja u roku na koji se obavezala, do sredine juna, okončala proces digitalizacije zemaljske televizije. Čini se da će najveći izazov nakon same digitalizacije biti cena digitalne distribucije, naročito nakon prelaznog perioda u kome je operator mreže ETV odobrio značajne popuste. Popusti, od čak 80% u odnosu na punu cenu digitalne distribucije televizijskog signala u terestričkoj mreži za lokalne i regionalne TV stanice, važiće samo do kraja 2016. godine.



I proces privatizacije je u punom jeku, ali se i sa njim prilično kasni, te je izvesno da neće moći sve da bude okončano do isteka zakonskog roka, odnosno do 1. jula 2015. godine. Kašnjenja su uzrokovali brojni faktori, kao što su neažurnost lokalnih samouprava kao osnivača medija, nedostavljanje dokumentacije od strane samih medija kao subjekata privatizacije, izmene krovnog Zakona o privatizaciji, kojima su predviđene neke nove, ranije neplanirane obaveze, i slično. Do isteka perioda na koji se ovaj izveštaj odnosi nije bilo nijednog javnog poziva za privatizaciju medija.

Sve navedeno ukazuje da srpska medijska scena, uprkos nekim pozitivnim promena i nespornim reformskim naporima, nastavlja da se suočava sa čitavim nizom problema, od kojih neki čak rezultiraju time da, recimo Zaštitnik građana, ne bez valjanih razloga, u svom godišnjem izveštaju o stanju ljudskih prava, zaključuje da se ne poštuje čak ni ranije dostignuti nivo medijskih sloboda. S druge strane, reformski zaokreti, koji su nesporno učinjeni, tek treba da počnu da daju neke rezultate. Sve ovo potvrđuje da će medijska scena u Srbiji nastaviti da se suočava sa ozbiljnim problemima i izazovima i u periodu koji nam predstoji.