

Analiza sa obrazloženjima pojedinih predloga za izmene i dopune Zakona o javnom informisanju i medijima koji odstupaju od ciljeva Medijske strategije ili su u suprotnosti sa Ustavom RS, domaćim i međunarodnim aktima čiji je Srbija potpisnik.

1. Pokušaji zabranje objavljivanja lažnih vesti

Bilo kakvo definisanje lažnih vesti kao zakonske kategorije i uvođenje zabrane objavljivanja lažnih vesti problematično je iz ugla obaveza preuzetih relevantnim dokumentima koji uređuju oblast prava na slobodu izražavanja, pre svega u odnosu na član 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, i praksom Evropskog suda za ljudska prava, ali i iz ugla najvišeg domaćeg pravnog akta – Ustava Republike Srbije.

U višedecenijskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava je iskristalisano u kojim sve situacijama je moguće ograničiti pravo na slobodu izražavanja, a u proceni da li je neko ograničenje opravdano ili predstavlja povredu prava, je razvilo tzv. trodelni test, koji u svakom konkretnom slučaju mora da da odgovor na sledeća pitanja:

- **Da li je ograničenje propisano zakonom?** Propisanost zakonom podrazumeva ispitivanje postojanja formalnog elementa – odnosno da li neki zakon, a pod određenim uslovima i podzakonski akt, propisuje neko ograničenje, i od suštinskog – kvalitativnog elementa koji, kao takav, podrazumeva sam kvalitet zakona koji propisuje ograničenje, a pre svega zahtev da zakoni budu javno dostupni, te da ograničenja koja propisuju budu precizna i predvidiva za građane, tako da smanje diskreciono pravo države u ograničavanju prava. Drugim rečima *“Neko pravilo je naročito “predvidivo” kada pruža meru zaštite protiv proizvoljnog mešanja javnih vlasti i protiv široke primene ograničenja na štetu bilo koje strane”¹*;
- **Da li se štiti neki od legitimnih interesa (koji su pobrojani u članu 10 stav 2 Evropske konvencije)?** U koje spadaju nacionalna bezbednost i teritorijalni integritet, javna sigurnost i sprečavanje nereda ili zločina, zaštita zdravlja, zaštita morala, zaštita ugleda ili prava drugih, sprečavanje otkrivanja poverljivih informacija i očuvanje autoriteta i nepristrasnosti sudstva
- **Da li je neophodno u demokratskom društvu posegnuti za ograničenjem radi zaštite legitimnog interesa?** Što se prevashodno odnosi na to da li je neko konkretno ograničenje adekvatno, odnosno da li ima neku logiku koja opravdava ograničenje, sa čim je u vezi i tzv. polje slobodne procene države, koje polazi od toga da države članice Saveta Evrope (pod čijim okriljem se nalazi i Evropski sud za ljudska prava) imaju različite pravne poretke ali i shvatanja pojedinih vrednosti (poput morala). Ipak ne radi se o standardu koji je “isklesan u kamenu”, već o promenljivoj kategoriji koja se menja

¹ Izvod iz Presude Velikog veća Evropskog suda za ljudska prava u predmetu **Centro Europa 7 S.R.L. i Di Stefano protiv Italije, 2012**, citirano po: Sloboda izražavanja – Vodič za tumačenje člana 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima i njegovog konteksta, Toby Mendel, Savet Evrope, str. 52 i 53.

tokom vremena, i svakako neke vrednosti, na primer moral moraju da se tumače u smislu konkretnog trenutka i demokratskog razvoja društva, što je, u krajnjoj liniji, i u vezi sa načelom da se dostignuti nivo ljudskih prava ne može snižavati.

Član 46 stav 2 Ustava Republike Srbije propisuje da se sloboda izražavanja može se zakonom ograničiti, 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 Republike Srbije.

Član 50 stav 3 Ustava propisuje da u Republici Srbiji nema cenzure. Nadležni sud može sprečiti širenje informacija i ideja putem sredstava javnog obaveštavanja samo ako je to u demokratskom društvu neophodno radi sprečavanja pozivanja na nasilno rušenje Ustavom utvrđenog poretka ili narušavanje teritorijalnog integriteta Republike Srbije, sprečavanja propagiranja rata ili podstrekavanja na neposredno nasilje ili radi sprečavanja zagovaranja rasne, nacionalne ili verske mržnje, kojim se podstiče na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje.

Propisivanje prethodne zabrane širenja lažnih vesti, pogotovo na način kako je trenutno predviđeno alternativnim rešenjima ne zadovoljava kriterijume koji su razvijeni u praksi ESLJP jer niti bi zadovoljio kriterijum propisanosti zakonom jer ne postoji jasnoća u pogledu zabrane, niti je jasno kom cilju služi zabrana, a prethodna zabrana uvedena zakonom koja pritom nije jasna, teško može da zadovolji kriterijum proporcionalnosti mere i cilja koji želi da postigne. Borba protiv lažnih vesti se prevashodno može voditi ojačavanjem mehanizama samoregulacije i medijske pismenosti. Postojeći zakonski mehanizmi su usklađeni sa međunarodnim standardima, i trebalo bi insistirati na pravilnoj primeni zakona ne na veštačkom kreiranju instituta lažnih vesti.

3. Pitanje subvencionisanja medija čiji su izdavači organizacije osoba sa invaliditetom

Smatramo da se poboljšanje informisanja osoba sa invaliditetom ne može pospešiti direktnim subvencionisanjem odnosno državnom pomoći izdavačima takvih medija. Direktno subvencionisanje bi trebalo da je koncept koji je napušten i to i ranijim strateškim dokumentima iz oblasti medija.

Zbog već velike količine javnog novca koji cirkuliše na medijskom tržištu i, po nalazima medijske strategije već pravi značajne poremećaje na njemu, najbolje je poboljšavati i unapređivati postojeći okvir kroz projektno sufinansiranje, kao i kroz poboljšanje kroz programe javnih medijskih servisa. Smatramo da akcenat mora da bude na proizvodnji kvalitetnog medijskog sadržaja koji je dostupan osobama sa invaliditetom, a ne na formiranju novih javnih medija.

4. Analiza potreba za nedostajećim medijskim sadržajima u javnom interesu

Među alternativnim rešenjima se nailazi na bojazan pojedinih članova radne grupe oko toga da li je Analiza potreba za nedostajećim medijskim sadržajima u javnom interesu potrebna, a zbog neodređenih tvrdnji da ona do sad nije sprovedena i da zahteva vreme i da je nema u

dosadašnjoj praksi. Medijska strategija kao jedan od problema u oblasti projektnog sufinansiranja upravo pominje *“nejasno definisanu namenu konkursa, koja ne polazi od prethodno definisanih potreba stanovništva za određenim medijskim sadržajima”* (strana 37), a predviđena je i kao jedna od mera: *“izmenama regulative (zakona koji uređuje javno informisanje i medije) unaprediti sistem projektnog sufinansiranja, a naročito putem: **predviđanja obaveze da se vrši analiza potreba za nedostajućim medijskim sadržajima, što bi vodilo raspisivanju konkursa upravo za medijske sadržaje koji nedostaju.*** Imajući to u vidu, ova obaveza bi morala da bude uneta, jer je određena kao osnovna mera u cilju unapređenja odredaba zakona o projektnom sufinansiranju.

5. Prihvatanje nadležnosti Saveta za štampu

U pojedinim alternativnim komentarima se navodi da je uslov za učešće na konkursu prihvatanje nadležnosti Saveta za štampu neprihvatljiv. Medijska strategija predviđa dva pravca izmene, kroz propisivanje prihvatanja nadležnosti Saveta za štampu i kroz davanje „odlučujućeg uticaja“ tome da li je medij koji konkuriše kršio Kodeks ili ne. Kada se radi o prvom elementu Medijska strategija govori o kriterijumima poštovanja Kodeksa, ali navodi obavezno prihvatanje nadležnosti Saveta za štampu, što bi zapravo trebalo da bude predmet izmene odredbi Zakona koje uređuju pravo učešća na konkursu. U tom smislu, neophodna je dopuna tih odredbi koje regulišu pravo učešća na konkursu. Razlika nije samo od formalnog, nego i od suštinskog značaja, jer neispunjavanje uslova prihvatanja nadležnosti Saveta za štampu, automatski uskraćuje pravo učešća na konkursu, dok kriterijumi služe za selekciju onih medija koji imaju pravo na učešće na konkursu. Smatramo da bi ovakva „dvostruka filtracija“ efikasnije doprinela tome da se uticaj samoregulacije pojača u kontekstu dodele javnih sredstava, a što je usmereno ka krajnjem cilju, podsticaja razvoj etike i profesionalizma u medijima kroz uslovljavanje dodele javnih sredstava. Iako se radi o ograničavanju prava, smatramo da interes razvoja etičnosti i profesionalizma, posebno uzimajući u obzir zabrinjavajuće stanje koje evidentira i Medijska strategija, preteže nad interesom medija koji krše Kodeks da učestvuju na konkursima za dodelu javni sredstava, kao što, na primer, interes transparentnosti zahteva da mediji koji konkurišu za sredstva budu upisani u Registar medija.

Dakle, Medijska strategija izričito predviđa u merama prihvatanje nadležnosti Saveta za štampu, što ne ostavlja mnogo prostora za alternativna tumačenja.

6. Alterativna rešenja koja relativizuju zabranu da izdavači medija budu u javnoj svojini

Izmena člana 32 stav 2 ZJIM koja bi relativizovala zabranu da izdavači medija budu u javnoj svojini je suprotna sa temeljnim opredeljenjem i prethodne i važeće medijske strategije, te u suprotnosti i sa samim važećim ZJIM koji je propisao izlazak organa javnih vlasti iz vlasničke strukture medija. Iako predlog nije prihvaćen, nije jasno da li će ostati kao alternativni rešenje ili ne.

Medijska strategija kao jedan od problema mapira: Nedosledno sprovođenje privatizacije preostalih medija čiji su osnivači izdavača Republika Srbija, autonomna pokrajina, odnosno

jedinica lokalne samouprave, kao i izdavač koga je neposredno ili posredno osnovala ustanova, preduzeće i drugo pravno lice koje je u celini ili pretežnim delom u javnoj svojini ili koje se u celini ili pretežnim delom finansira iz javnih prihoda (mimo izuzetaka propisanih medijskim zakonima utiče na poremećaje na medijskom tržištu. Izveštaj Evropske komisije o napretku Republike Srbije ka EU za 2018. godinu eksplicitno navodi da „zakonodavstvo o medijima i dalje treba u potpunosti sprovesti” što uključuje i odredbe Zakona o javnom informisanju i medijima koje uređuju privatizaciju gore pomenute kategorije izdavača. Zbog toga bi obavezu privatizacije preostalih medija u javnoj svojini trebalo posmatrati i u kontekstu nastavka evropskih integracija Republike Srbije. Dodatno kao jedna od mera za prevazilaženje problema se propisuje: okončanje procesa privatizacije izdavača u javnom vlasništvu, u cilju uspostavljanja jednake tržišne pozicije medija i sprečavanja neprimerenog uticaja na uređivačku politiku. Definisanjem da se ograničenje javnog vlasništva odnosi samo na lica koja su u celini i pretežnom delu u javnom vlasništvu, bi zapravo značila na formalno vraćanje entiteta u javnoj svojini u vlasništvo medija, što bi bespredmetnim učinilo celokupni sprovedeni postupak privatizacije.

7. Definisanje novinara

Dokumenti Kancelarije Predstavnik OEBS-a za slobodu medija preporučuje državama članicama da se ne upuštaju u pokušaje definisanja pojma novinar, kao i da razumeju i prihvate da se novinarska realnost promenila te da su se pojavili novi medijski akteri koji imaju itekako važnu ulogu u informisanju javnosti o pitanjima od javnog interesa. Slično kažu i relevantni dokumenti nastali u okviru Saveta Evrope i UN, takođe ukazuju na potrebu da države članice prepoznaju i prihvate činjenicu da se krug medijskih aktera promenio i da je širi u odnosu na shvatanje novinara u tradicionalnom kontekstu. UN dodatno precizira da termin novinar ne uključuje samo one koji su formalno organizovani u novinarskim organizacijama i medijima. Dokumenti SE dodatno potvrđuju princip da se novinar određuje putem njihove društvene uloge, odnosno zbog toga što obavlja društvenu funkciju „kontrolora vlasti” (“watchdog”).

Posredno to kaže i Evropski sud za ljudska prava u presudama koje citira i Medijska strategija, a pre svega u presudama **Társaság a Szabadságjogokért vs Hungary**¹⁹⁷, **No 37374/05**, **Inicijativa mladih za ljudska prava vs Serbia**, **No 48135/06**¹⁹⁸ i **Animal Defenders International vs United Kingdom** **No 48876/08**¹⁹⁹).

Dodatno, ovakav stav podržavaju i renomirane organizacije civilnog društva na međunarodnom nivou koje se bave zaštitom slobode izražavanja i slobode medija poput: „Article 19“, „Global Voice“, „Committee to Protect Journalists“, „American Press Institute“, „Media Defense Legal Initiative“ i mnoge druge. Ove organizacije smatraju da je postavljanje pitanja ko je novinar apsolutno pogrešno jer novinarstvo može da bude proizvod bilo koga. Zastupnici ovog stanovišta smatraju da je važno definisati šta je to akt novinarstva u kom slučaju pravo na zaštitu i privilegije koje imaju novinari bi trebalo da ima svako ko čini akt novinarstva kao takav. Što opet vodi ka tome da je važna funkcija izveštavanja javnosti ne formalna pripadnost mediju ili udruženju ili neko drugo formalno određenje novinara.

U nastavku su dokumenti koji se pominju:

- **Deklaracija o “otvorenom novinarstvu” 07/2014** (Communiqué on Open Journalism 07/2014), koja je dostupna na internet stranici OEBS-a, putem sledećeg linka: <http://bit.ly/2pg0tEg>;
-
- **Deklaracija o “otvorenom novinarstvu” 05/2014** (Communiqué on Open Journalism 05/2014), koja je dostupna na internet stranici OEBS-a, putem sledećeg linka: <http://bit.ly/ZrwVBN>;
- **Preporuka br. R (2000) 7 Komiteta ministara državama članicama o pravu novinara da ne otkriju svoje izvore informacija** od dana 8. marta 2000. godine, koji je dostupan putem internet stranice Saveta Evrope, putem sledećeg linka: <http://bit.ly/2zfLUQV>;
- **Vodič za zaštitu slobode izražavanja i informisanja u kriznim vremenima**, iz 2007. godine, koji je dostupan na internet stranici Saveta Evrope, putem sledećeg linka: <http://bit.ly/2BXpN74>;
- **Preporuka o novom pojmu javnih glasila, iz 2011. godine**, koji je dostupan na internet stranici Saveta Evrope, putem sledećeg linka: <http://bit.ly/1P2C5c3>;
- **Deklaracija o zaštiti novinarstva i bezbednosti novinara i drugih medijskih aktera, iz 2014. godine**, koja je dostupna na internet stranice Saveta Evrope, putem sledećeg linka: <http://bit.ly/2kFLQ8s>;
- **Indikatori za bezbednost novinara: Nacionalni nivo iz 2013. godine**, koji je dostupan na internet stranici UNESCO, putem sledećeg linka: <http://bit.ly/2kHQ9jt>;
- **Komentar broj 34 Komiteta za ljudska prava Ujedinjenih nacija**, iz 2011. godine, koji je dostupan na internet stranici Komiteta za ljudska prava, putem sledećeg linka: <http://bit.ly/1xmySgV>.

Takođe, definisanje novinara nije bilo predmet Medijske strategije.

7. Pitanje distribucije elektronskih medija i ograničavanje slobode prijema i reemitovanja prekograničnih kanala

Za alternativne predloge koji se odnose na ograničenje u distribuciji elektronskih medija i ograničenja vezanih za prekogranične kanale, se može reći da su problematični i u formalnom i u sadržinskom smislu.

Odredbe koje regulišu distribuciju elektronskih medija i prekogranične kanale svakako ne mogu da budu predmet regulacije Zakona o javnom informisanju i medijima, već Zakona o elektronskim medijima. Dodatno, ovakve promene nisu predviđene Akcionim planom i trebalo bi ih pre svega na ovom formalnom polju odbaciti.

Što se tiče same sadržine predloga, ona je takođe prilično problematična. Predlozi se svode na dve stvari:

- **Zakonski must carry** i to za sve medije koji imaju terestrijalnu dozvolu i to besplatno, a suprotno Zakonu o elektronskim medijima i Zakonu o elektronskim komunikacijama, koji kao osnovne principe predviđaju to da nametanje must carry obaveze bude u jasnoj vezi sa ciljem javne politike i srazmeran tom cilju, pritom must carry ne isključuje nužno naknadu za reemitovanje. Ukoliko bi se prihvatio alternativni predlog, radilo bi se o ozbiljnom nametanju ograničenja slobode preduzetništva i zato i evropski dokumenti koji uređuju must carry insistiraju na srazmernosti i jasnoj vezi cilja javne politike sa nametanjem ograničenja. Pritom, radi se o mogućnosti koju određuju sektorski regulatori - RATEL uz saradnju sa REM-om. Uslovi za must carry jasno propisani zakonima, i jasno proizilaze iz tog principa srazmernosti: RATEL određuje must carry ako 1) značajan broj korisnika koristi mrežu određenog operatora na određenoj teritoriji 2) ako ti korisnici nemaju drugi način da prime uslugu 3) na osnovu liste koju 1 u 3 godine utvrđuje REM poštujući načelo srazmernosti i javnosti i vodeći računa da obaveze koje se propisuju operatoru ne budu nerazumne. Prethodno zakonsko nametanje obaveze da se prenosi preko 300 TV kanala po sili zakona je prima facie nerazumno i nesrazmerno, bez bilo kakve veze sa ostvarivanjem javnog interesa, uz nametanje obaveze besplatnog prenosa;
- **Predlog o prekograničnim kanalima.** Ova materija takođe nije predmet ovog zakona, već Zakona o elektronskim medijima, ne nalazi se u akcionom planu, i nema nikakve potrebe za dodatnim preciziranjem niti bilo kakvim usklađivanjem sa ZEM-om. Regulativa u ovoj oblasti je zaokružena i zasniva se na osnovnim principima slobode prijema i reemitovanja propisanim Direktivom o AVMS i Konvencijom o prekograničnoj televiziji koju je naša zemlja ratifikovala i nema nikakvog smisla, ni opravdanja da se dodatno precizira zakonom u čiji predmet to i ne spada.

Oba predloga su usmerena na ograničavanje slobode (preduzetništva i slobode prijema), bez jasnog cilja javne medijske politike koji bi trebalo da ispune i bez srazmere između cilja i mere.

Napomena: Analiza je rađena pre sastanka Radne grupe koji je održan 3.09.2021.