

II MONITORING IMPLEMENTACIJE POSTOJEĆIH PROPISA

1. *Zakon o javnom informisanju*

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

2. *Zakon o radiodifuziji*

2.1. Savet Republičke radiodifuzne agencije (RRA) je 13. februara 2013. godine okončao postupak za izricanje mera TV Pink zbog emisije „Preljubnici“ koja je emitovana 8. februara, a čiji sadržaj je, po oceni RRA, mogao da naškodi fizičkom, mentalnom ili moralnom razvoju dece i omladine. TV Pink je naloženo da emisiju „Preljubnici“ i programe sa sličnim sadržajima ne emituje pre ponoći. Savet je upozorio predstavnike ovog medija da se pridržavaju obaveze posebne najave ili označavanja programa koji mogu ugrožavati decu i omladinu, na način na koji je to predviđeno Kodeksom ponašanja emitera. U odnosu na konkretnu emisiju, koja je pratila dramatičnu istragu privatne detektivske agencije kojom je navodno otkriven incest, i eventualna saznanja autora o delu na osnovu koga je scenario napisan, Savet je saopštio da očekuje da nadležni organi ispituju sve okolnosti u skladu sa zakonom. Savet je upozorio TV Pink da je sadržaj ove emisije suprotan Zakonu o radiodifuziji i Kodeksu ponašanja emitera i obavezao ovu televiziju da saopštenje RRA o tome javno objavi u svojim centralnim informativnim emisijama, uz izvinjenje gledaocima. RRA je protiv TV Pink podnela i zahtev za pokretanje prekršajnog postupka.

Savet RRA se emisijom „Preljubnici“ bavio i krajem aprila 2012. godine, kada je od TV Pink zahtevano da taj program, pre početka emitovanja i na njegovom kraju, jasno označi kao igrani, kako javnost ne bi bila u zabludi da je reč o dokumentarnim emisijama, i da u celosti prekrije sve psovke i uvredljiv govor. Savet je tada naložio TV Pink da emisiju „Preljubnici“ jasno označi kao program koji nije prikladan za mlade od 16 godina, a da u slučajevima kada sadržaj emisije nije prikladan za mlade od 18 godina, emisiju emituje nakon ponoći. Zakonom o radiodifuziji propisano je da je RRA nadležna da, između ostalog, vrši nadzor nad radom emitera, te da vrši kontrolu i stara se o doslednoj primeni odredaba Zakona o radiodifuziji. Zakonom o radiodifuziji dalje je predviđeno da svi emiteri imaju obavezu da ne emituju programe čiji sadržaji mogu da škode fizičkom, mentalnom ili moralnom razvoju dece i omladine, kao i da takve programe jasno označe, a

ukoliko ih emituju, da to čine samo između 24.00 i 06.00 časova. Zakon izričito propisuje i da emiteri ne smeju da emituju programe koji sadrže pornografiju ili čiji sadržaji ističu i podržavaju nasilje, narkomaniju ili druge vidove kriminalnog ponašanja, kao i programe koji zloupotrebljavaju lakovernost gledalaca ili slušalaca. Kodeks ponašanja emitera dalje propisuje da se sadržaji koji mogu da ugroze integritet, kao i zdravstveni, moralni, intelektualni i socijalni razvoj maloletnika mogu emitovati samo u doba kada deca i omladina ne bi trebalo da prate programe radija i televizije. Takođe, Kodeks ponašanja emitera obavezuje emitere da posebno najavljuju ili označavaju programe koji mogu da ugroze decu i omladinu. RRA je ovlašćena da izriče mere emiteru, i to opomenu, upozorenje, ali i meru privremenog ili trajnog oduzimanja dozvole za emitovanje programa. Upozorenje se izriče, između ostalog, i kada emiter prvi put prekrši neku obavezu koja je utvrđena zakonom ali na način da to kršenje ozbiljno ugrožava ostvarivanje načela regulisanja odnosa u oblasti radiodifuzije. Upozorenje se objavljuje u javnim glasilima a obavezno u programu emitera na koga se upozorenje odnosi. Zaštita maloletnika je jedan od ključnih ciljeva koje RRA ostvaruje u okviru svoje regulatorne funkcije. Interesantno je da ova mera, predviđena Zakonom o radiodifuziji koji je na snazi od 2002. godine, nikada nije bila izrečena zbog povreda obaveza koje bi se ticale zaštite maloletnika, iako su se u javnosti mogle čuti primedbe da su TV programi puni sadržaja koji nisu primereni deci. RRA je daleko lakše izricala mere zbog povreda koje su se npr. ticale praćenja predizborne kampanje.

3. Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina

Ustavni sud Srbije je na sednici održanoj 17. januara pokrenuo postupak za ocenu ustavnosti pojedinih odredaba Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, a u pogledu određenih ovlašćenja saveta nacionalnih manjina, koja se, između ostalog, tiču i informisanja nacionalnih manjina. Ustavni sud je odlučio da pokrene postupak ustavnosti:

- odredbe člana 2. stav 2, kojom je, između ostalog, predviđeno da Nacionalni savet osniva ustanove, privredna društva i druge organizacije iz oblasti obaveštavanja na jeziku nacionalne manjine;
- odredbe člana 10. tač. 6), koja propisuje da Nacionalni savet, u skladu sa zakonom i svojim statutom, preko svojih organa samostalno osniva ustanove, udruženja, fondacije, privredna društva, između ostalog i u oblasti obaveštavanja;
- odredbe člana 19. stav 2, koja propisuje da Republika, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave kao osnivač javnih preduzeća i ustanova u oblasti javnog informisanja

koje u celini ili pretežno vrše informisanje na jeziku nacionalne manjine, mogu u sporazumu sa nacionalnim savetom u celini ili delimično preneti osnivačka prava na nacionalni savet;

- odredaba člana 20, koji predviđa učešće nacionalnih saveta u upravljanju u ustanovama javnih radiodifuznih servisa;
- odredaba člana 23, koje propisuju ništavost pravnih akata koji su doneti bez odgovarajućeg predloga ili mišljenja nacionalnih saveta, čime bi se diralo u pravo učešća nacionalnih saveta u upravljanju ustanovama javnih radiodifuznih servisa;
- odredaba člana 24, koje uređuju prenos osnivačkih prava nad ustanovama koje obavljaju javno informisanje isključivo na jeziku nacionalne manjine sa Republike Srbije, autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave na nacionalni savet.

Iz saopštenja sa sednice se ne vidi po čijoj inicijativi je Ustavni sud postupao. Poznato je da je ANEM još u januaru 2011. godine podneo inicijativu za ocenu ustavnosti ovog i još nekih drugih Zakona, prevashodno u pogledu mogućnosti osnivanja medija koji bi bili, neposredno ili posredno, u državnoj svojini. U odnosu na Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, ANEM je svoju Inicijativu za ocenu ustavnosti podneo konkretno vezano za član 19. stav 1 i 2 i član 24. stav 1, tačka 3). Ostaje nejasno zašto je Ustavni sud našao da ne postoje pretpostavke za pokretanje postupka u odnosu na član 19. stav 1, kao i po čijoj inicijativi je pokrenuo postupak u odnosu na članove na čiju neustavnost se ANEM nije pozvao. Kako god bilo, ANEM je još od usvajanja Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, a posebno u javnoj raspravi koja je prethodila usvajanju Medijske strategije, insistirao na potpunom povlačenju države iz medijskog vlasništva, kao i na izmeni propisa čije su odredbe u koliziji sa Zakonom o javnom informisanju i Zakonom o radiodifuziji. Naime, Zakon o javnom informisanju i Zakon o radiodifuziji predvideli su transformaciju državne televizije u javni servis i obaveznu privatizaciju svih preostalih državnih medija. Nažalost, privatizacija je bila zaustavljena, između ostalog i usvajanjem zakona koji su bili u direktnoj koliziji sa medijskim propisima, čime je ozbiljno narušeno jedinstvo pravnog poretka. Ovo ustavno načelo nalaže da se osnovni principi i pravni instituti predviđeni zakonima kojima se na sistemski način uređuje jedna oblast društvenih odnosa budu ispoštovani i u posebnim zakonima, osim ako je tim sistemskim zakonom izričito propisana mogućnost drugačijeg uređivanja istih pitanja. ANEM je u inicijativi takođe naveo da sporne zakonske odredbe predstavljaju neprihvatljivo mešanje javne vlasti u ostvarivanje prava na slobodu izražavanja, za koje ne postoji legitimni osnov, odnosno, koje je, čak i kada bi takav osnov postojao, nesrazmerno. ANEM smatra da se interes javnog informisanja na manjinskim jezicima može ostvariti i bez zadržavanja tih medija u državnoj svojini, kao i da se već ostvaruje i kroz medije koji nisu u državnoj svojini.

4. *Krivični zakonik*

Zakon o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika ("Sl. glasnik RS", br. 121/2012), kojim su dekriminalizovane kleveta i krivično delo nedozvoljenog javnog komentarisanja sudskih postupaka, donet je 24. decembra 2012. godine, a stupio na snagu 1. januara 2013. godine (izuzev odredaba koje se odnose na krivična dela zloupotrebe službenog položaja i zloupotrebe položaja odgovornog lica, koje će stupiti na snagu 15. aprila 2013. godine). U javnosti, ocena dekriminalizacije nedozvoljenog javnog komentarisanja sudskih postupaka bila je mahom pozitivna, budući da se radilo o jednoj zbunjujućoj i nejasnoj inkriminaciji koja je realno mogla da izazove autocenzuru i ograniči slobodu ispoljavanja mišljenja i slobodu medija. Dekriminalizacija klevete, sa druge strane, o čemu smo pisali i u svojim ranijim izveštajima, za svoju posledicu ima to da će oni koji smatraju da su oklevetani, između ostalog i u medijima, satisfakciju moći da ostvaruju samo u parničnom postupku. Iako, na prvi pogled, izgleda da je dekriminalizacijom klevete postignut značajan napredak u oblasti zaštite prava na slobodu izražavanja u Srbiji, činjenica je da su novinari u Srbiji, u dosadašnjem periodu, imali mnogo više uspeha u krivičnim postupcima koji su protiv njih vođeni, nego u parničnim. Iako se podnosio veliki broj tužbi za klevetu, osuđujuće presude bile su retke, a čak i kada ih je bilo, izricane su samo novčane kazne koje su po pravilu bile niže od naknada štete koje su za iste tekstove ili emisije izricane u parničnim postupcima. Uprkos ovome, medijska i profesionalna udruženja zalagala su se za dekriminalizaciju, ali ne samo klevete, već i uvrede, uz zahtev da se dobiju efikasniji mehanizmi zaštite prava na slobodu izražavanja i u parničnim postupcima. Zakonodavac se, kao i mnogo puta ranije, opredelio za polovično rešenje, odnosno za dekriminalizaciju klevete, uz istovremeni opstanak uvrede u krivičnom zakonodavstvu. Osnovna razlika između ova dva dela ogleda se u tome što kleveta podrazumeva neistinit činjenični navod, dok se uvreda vrši, po pravilu, vrednosnim sudom.

Početak primene novog zakona imao je za posledicu da je u januaru i februaru 2013. godine, obustavljen veliki broj postupaka, odnosno doneto više oslobađajućih presuda protiv novinara za klevetu. Budući da uvreda, kao što smo napisali, nije dekriminalizovana, brojni tužioci pokušali su da izvrše prekvalifikaciju dela u svojim privatnim krivičnim tužbama, iz klevete u uvredu, ali su sudovi u najvećem broju slučajeva prekvalifikaciju odbijali, što svakako treba pohvaliti. Suprotno bi otvorilo vrata nedopustivoj praksi da se zapravo izigra izmena zakona tako što će se novinari, umesto za klevetu kažnjavati za uvredu. U svakom slučaju, zabuna koja je nastala oko toga da li se već podnete privatne krivične tužbe za klevetu mogu prekvalifikovati u privatne krivične tužbe za

uvredu, ukazuje koliko je odluka zakonodavca da ne dekriminalizuje uvredu zapravo bila pogrešna, sve budući da teško da postoji i jedan ozbiljan argument koji bi opravdao drugačiji krivično pravni tretman klevetničkih činjeničnih sudova u odnosu na uvredljive vrednosne. Sve posebno imajući u vidu da oštećeni i za uvredljive vrednosne sudove zaštitu mogu ostvariti u parničnom postupku.