

IV MONITORING RADA REGULATORNIH TELA, DRŽAVNIH ORGANA I KOLEKTIVNIH ORGANIZACIJA ZA ZAŠTITU AUTORSKOG I SRODNIH PRAVA

REGULATORNA TELA

1. Republička radiodifuzna agencija (RRA)

1.1. Izmene Kodeksa emitera

Savet Republičke radiodifuzne agencije je na sednici održanoj 30. maja 2014. godine, o čemu je izdao saopštenje 10. juna, usvojio izmene i dopune Opšte obavezujućeg uputstva o ponašanju emitera – Kodeks emitera, i to u delu II, tačke 5. i 6, koje se odnose na informisanje o kriminalitetu i toku krivičnog postupka, kao i na tretman religije i verske programe. Ovo je prva promena Kodeksa emitera od 2007. godine i donosi značajne promene u tretmanu ove dve vrste programa.

Deo koji se odnosi na praćenje krivičnog postupka je u velikoj meri preciziran, pa se tako detaljno definiše kakve su obaveze emitera u odnosu na tretman pretpostavke nevinosti. Po novim pravilima, emiteri ne mogu da označe učinioem krivičnog dela lice protiv koga je pokrenut krivični postupak, ili u odnosu na koje su preduzete radnje koje prethode krivičnom postupku (npr. hapšenje, saslušanje uhapšenog, zadržavanje osumnjičenog), pre pravosnažne odluke suda kojom se utvrđuje njegova odgovornost. S druge strane, emiter je dužan da poštuje pretpostavku nevinosti bez obzira na to da li pretpostavku poštuju državni organ ili javno glasilo čiju informaciju prenosi. U prvom delu izmena je svakako dobra, imajući u vidu da je korisno da se precizira šta poštovanje pretpostavke nevinosti prilikom emitovanja programa podrazumeva, dok je, s druge strane, prevaljivanje obaveze na emitera da pretpostavku nevinosti poštuje čak i kada prenosi saopštenje državnog organa ili informaciju iz drugog javnog glasila problematično. Savet RRA se ovakvim rešenjem priklonio shvatanju pojedinih domaćih sudova da je medij odgovoran čak i kada verno prenosi saopštenje državnog organa. Ovo može biti u suprotnosti s praksom Evropskog suda za ljudska prava u primeni člana 10 Evropske konvencije, koja je na stanovištu da su mediji, kad doprinose javnoj debati o stvarima od interesa za javnost, slobodni da se pouzdaju u dokumente državnih organa, bez obaveze da vrše nezavisnu istragu njihove istinitosti. Ovo je potvrđeno i nizom presuda Evropskog suda za ljudska prava, na primer *Bladet Tromso i Stensaas protiv Norveške* od 20. 5. 1999. godine i *Colombani protiv Francuske* od 25. 6. 2002. godine, gde je Evropski sud eksplicitno zauzeo stav da medij i novinari, ako citiraju

dokument nadležnog organa, nisu obavezni da proveravaju istinitost klevetničkih i difamnih citiranih tvrdnji, kao i da ne odgovaraju za njihovo objavljivanje. Odgovornost za kršenje pretpostavke nevinosti bi u tom slučaju morala da bude pripisana državnom organu, a ne mediju koji je takvo saopštenje preneo. Druga bitna izmena Kodeksa je uvođenje tačke pod nazivom: „Očuvanje autoriteta i nepristrasnosti suda” umesto ranije „Zabrane pritiska na sud”. Do sada je ovom odredbom Kodeksa bilo „zabranjeno emitovati emisije kojima se namerno prejudicira ishod sudskog postupka”, dok se u novom tekstu Kodeksa, u toku trajanja krivičnog postupka zabranjuje emitovanje „ideja, informacija ili mišljenja kojima se predviđa ishod tog postupka...na način na koji je moguće uticati na ishod tog postupka”. U nastavku se daje i obrazloženje ove zabrane, te se navodi da je njen cilj u tome da se spreči da se nenamernim ili namernim pritiskom na sud okrivljenom uskrati pravo na pravično i nepristrasno suđenje, ali ne i da se utiče na slobodu emitera da iznosi ideje, informacije ili mišljenja o radu sudova i drugih pravosudnih organa. Dakle, do sada se sankcionisalo namerno prejudiciranje toka postupka, dok sada namera nema nikavog značaja. Takođe, iako se na prvi pogled čini da je odredba precizirana, ostavlja se veliki prostor za diskrecionu ocenu RRA o tome koje emitovanje ideja, informacija ili mišljenja može da „utiče na ishod postupka”. Član 46. Ustava Republike Srbije propisuje da se sloboda izražavanja može zakonom ograničiti ako je to neophodno radi, između ostalog, čuvanja autoriteta i nepristrasnosti suda. Pored toga, član 20. Ustava predviđa da su pri ograničavanju ljudskih prava, svi državni organi (analogijom bi to bila i nezavisna regulatorna tela, imajući u vidu da su nosioci javnopravnih ovlašćenja) dužni da vode računa o „suštini prava koje se ograničava, važnosti svrhe ograničenja, prirodi i obimu ograničenja, odnosu ograničenja sa svrhom ograničenja i o tome da li postoji način da se svrha ograničenja postigne manjim ograničenjem prava”. Iako nije sporno da se sloboda izražavanja može ograničiti radi zaštite autoriteta i nepristrasnosti suda, čini se da u ovom slučaju norma zapravo nije dovoljno jasna. Postavlja se pitanje koji je to način na koji iznošenje ideje, informacije ili mišljenja kojima se predviđa ishod krivičnog postupka ili kojima se ocenjuje procesna vrednost dokaza koji su izvedeni ili treba da budu izvedeni u krivičnom postupku, može uticati na ishod krivičnog postupka. U čitavom nizu presuda Evropskog suda za ljudska prava izričito je navedeno da, u kontekstu ograničenja slobode izražavanja, propisanost zakonom podrazumeva da norma mora da bude dovoljno pristupačna, a da građanin mora, s obzirom na okolnosti, da ima adekvatna saznanja o pravnim pravilima koja se odnose na dati predmet, a da se jedna norma ne može smatrati „zakonom” ako nije formulisana na dovoljno jasan način da omogući građaninu da joj prilagodi svoje ponašanje. U presudi u slučaju Malone protiv Ujedinjenog Kraljevstva iz 1984. godine ukazuje se da bi „bilo protivno vladavini prava kada bi se diskreciona ovlašćenja vlasti izražavala u obliku neobuzdane moći”, pa zakon mora dovoljno da označi „granice diskrecionog prava datog nadležnim organima”. Kako je RRA ovlašćena da donosi i tumači i sprovodi Kodeks, te da primenjuje mere protiv emitera, neophodno je preciznije definisati ovaj oblik

nedozvoljenog ponašanja kako bi emiteri znali šta je dozvoljeno u komentarisanju sudskih postupaka, a šta ne. U suprotnom će novinari i mediji, i u slučaju kad izveštavaju o sudskim postupcima, izveštavati sa zadržkom i strahom, što nikako ne može biti dobro.

Kodeks je izmenjen i u delu koji se odnosi na emitovanje verskih programa. Ove izmene su, za razliku od izmena u odnosu na izveštavanje o sudskim postupcima, korak napred, imajući u vidu da je izbačen deo koji je do sada nosio naziv „Zaštita crkava i verskih zajednica”, koji je, između ostalog, predviđao zabranu tretiranja verskih shvatanja i učenja priznatih crkava i verskih zajednica na diskriminatorski i uvredljiv način, kao i obavezu emitera da poštuju „Ustavom zagarantovanu slobodu veroispovesti” i sprečavaju omalovažavanje, vređanje i ismejavanje simbola i učenja tradicionalnih crkava i verskih zajednica u svom programu. Ova odredba davala je široku i gotovo ničim ograničenu diskreciju RRA da procenjuje šta je to „uvredljivo” za pojedinu versku zajednicu ili crkvu. Iako u praksi ova odredba nije primenjivana, odnosno nije pravila probleme, dobro je da je prepoznato da može potencijalno da bude zloupotrebljena kao mehanizam za neopravdano ograničavanje slobode izražavanja.

1.2. Izveštaji o ispunjenju programskih i zakonskih obaveza za javne servise

RRA je u junu objavila izveštaje o ispunjenju programskih i zakonskih obaveza za oba javna servisa (RTS i RTV) za 2013. godinu. Ovog puta, izveštaji se odnose i na radijske programe javnih servisa, što ranije nije bio slučaj. Ono što je evidentno u izveštajima jeste to da u programima javnih servisa dominiraju reprizni sadržaji u odnosu na premijerne, što je naročito vidljivo na primeru RTS 1 (u odnosu na 2012. godinu učešće premijernog programa je palo za više od 20%) i RTS 2 (gde je u odnosu na 2012. godinu skoro 30% manje premijera). U 2013. godini nijedan od TV programa javnih servisa nije ispunio kvotu nezavisne produkcije od 10%. Najbliži ovom procentu je bio RTS 2 sa oko 9%, a najudaljeniji RTV 2 sa 0,36%. Pored toga, iako izveštaji posebno to ne podvlače, programski sadržaji namenjeni nacionalnim manjinama gotovo da ne postoje na programima republičkog javnog servisa, iako je emitovanje takvih sadržaja zakonska obaveza i republičkog, a ne samo pokrajinskog javnog servisa. Pokrajinski javni servis, s druge strane, emituje program na jezicima 9 nacionalnih manjina već dugi niz godina. Izveštaji takođe konstatuju slabu zastupljenost dokumentarnih, naučnih, kulturnih i dečijih programa, te dominaciju informativnog programa. Kako je misija javnih servisa da informišu, edukuju i zabave, očigledno je da se sa udelom obrazovnih programa ozbiljno zakazuje. Što se tiče analize radijskih programa, izveštaji se uglavnom zadržavaju na statistici, bez jasne ocene ispunjenosti specifičnih funkcija javnih servisa. Analizirajući rezultate izveštaja, zaključujemo da su problemi

gotovo identični iz godine u godinu. Drastični pad procenta premijernog programa posledica je krize koja pogađa i javne servise i nenalaženja optimalnog modela za finansiranje javnih servisa. Neodgovornim izjavama političara građanima je najavljeno ukidanje pretplate, što je njenu naplatu (za oba javna servisa) spustilo na istorijski minimum. Ovo se logično odrazilo i na kapacitet sopstvene produkcije, kao i na mogućnost kupovine premijernih programa. Takođe, sami izveštaji, iako poboljšani u odnosu na ranije godine, makar utoliko da sada prate i radijske programe, i dalje imaju nedostatke koji su i ranije postojali – odsustvo kvalitativne analize i adekvatne analize efekata ranijih izveštaja, odnosno nedostatak ocene da li su nalazi prethodnih izveštaja uticali na ispravljanje uočenih nedostataka. Budući da se određeni neuspesi koji se odnose na ispunjenost programskih i zakonskih obaveza ponavljaju iz godine u godinu (na primer, nedostizanje obaveznih kvota nezavisnih produkcija), nalazi prethodnih izveštaja po svemu sudeći uopšte ne utiču na ispravljanje uočenih nedostataka, što svakako zabrinjava.

1.3. Izveštaj o ispunjenju zakonskih i programskih obaveza komercijalnih emitera

RRA je u junu na svojoj Internet prezentaciji objavila i Izveštaj o ispunjenju obaveza komercijalnih emitera za 2013. godinu. Radi se o redovnom godišnjem izveštaju o ostvarivanju programskih i zakonskih obaveza iz Zakona o radiodifuziji i Zakona o oglašavanju komercijalnih emitera koji imaju dozvolu za nacionalno pokrivanje. Ove godine dva nacionalna emitera nisu ispunila obaveze predviđene Zakonom o radiodifuziji koje se tiču obavezne kvote programa na srpskom jeziku i obavezne kvote programa sopstvene produkcije, što su jedine kvantitativno merljive obaveze emitera po Zakonu o radiodifuziji. TV Prva nije imala najmanje 50% programa originalno proizvedenog na srpskom jeziku u ukupnom godišnjem vremenu emitovanja programa, čime je nastavila višegodišnji trend neispunjavanja ove zakonske obaveze, iako je i ovaj put, kao i prošle godine, bila blizu zakonskom minimumu sa 48,80%. TV Hepi Kids nije ispunila obavezu minimalnog učešća programa sopstvene produkcije od 50% od ukupnog godišnjeg programa na srpskom jeziku, uz drastičan pad ovog procenta u odnosu na 2012. godinu (sa 16% na samo 0,19%). U programima nacionalnih komercijalnih emitera, po nalazu RRA, dominiraju zabavni programi (u kojima prednjači TV Pink) i informativni programi (u kojima prednjači TV B92), dok je naznačeno i značajno prisustvo rijaliti programa. Najviše programa sopstvene produkcije ima TV Pink, najviše premijernih programa TV Hepi, a repriznih TV Prva. Osim informativnih i zabavnih programa, ostali programski žanrovi (dokumentarni, naučno-obrazovni, kulturno-umetnički, dečiji, sportski itd.) ne prelaze 5% u ukupno emitovanom programu, dok na TV Pink i TV Prva ovakvi programi, po nalazu RRA, uopšte nisu emitovani. Najviše prekršajnih postupaka RRA je pokrenula zbog obeležavanja programa i dužine trajanja oglasnih poruka i TV prodaje. Najviše uočenih nepravilnosti imala je TV Pink

(1340), a najmanje TV Prva (204). Najviše reklamnih sadržaja je emitovala TV Pink, a Hepi Kids je jedina televizija koja je na svom programu prikazivala više TV prodaje nego reklama.

U odnosu na prethodnu godinu evidentno je da se trend smanjivanja raznovrsnosti programskih sadržaja nastavlja, da se uočene nepravilnosti uglavnom ponavljaju, i to kako u pogledu poštovanja odredaba Zakona o radiodifuziji tako i u pogledu Zakona o oglašavanju. RRA je ponovila grešku, koju u ovakvim izveštajima ponavlja svake godine, nastavivši da izjednačava broj pokrenutih prekršajnih postupaka sa brojem prekršaja, kršeći prezumpciju nevinosti, budući da o postojanju prekršajne odgovornosti odluku donosi prekršajni sud, a ne RRA. Kao i u slučaju javnih servisa, i ovde se mogu ponoviti iste zamerke koje se odnose na svrhu izveštaja i nedostatak kvalitativne analize.

1.4. Izveštaj o rodnoj ravnopravnosti i polnim stereotipima na programu RTS 1 i Izveštaj o pristupačnosti programa osobama sa invaliditetom, njihovoj zastupljenosti i načinu predstavljanja

RRA je prvi put objavila izveštaje koji se odnose na rodnu ravnopravnost i dostupnost programa osobama sa invaliditetom. Prvi izveštaj je ograničen na RTS 1, dok je drugi obuhvatio programe oba javna servisa i komercijalnih emitera. Prvi izveštaj naglašava značajnu ulogu javnog servisa u promovisanju jednakosti i rodno osetljivog jezika. Izveštaj pohvaljuje napor urednika i urednica informativnog programa RTS-a u odabiru tema i sagovornica, ukazuje da rodni stereotipa u informativnom programu uglavnom nema, ali i da korišćenje rodno-ravnopravnog jezika još uvek nije zaživelo. Izveštaj ukazuje na to da, iako žene čine većinu u medijima, uredničke funkcije uglavnom zauzimaju muškarci.

Izveštaj koji se bavi dostupnošću programa namenjenih osobama sa invaliditetom, za razliku od svih do sada opisanih izveštaja, sadrži i kvantitativnu i kvalitativnu analizu. Pored toga, interesantno je da je izveštaj rađen u saradnji sa udruženjima osoba sa invaliditetom. Izveštaj konstatuje da samo javni servisi imaju obavezu da emituju programe koji su namenjeni osobama sa invaliditetom, da oni tu obavezu formalno ispunjavaju, ali da procenat ovih programa u ukupno emitovanom programu, kao i njihova raznovrsnost i kvalitet, ne odgovaraju potrebama ove grupe korisnika. Što se tiče komercijalnih emitera, u skladu sa Zakonom o radiodifuziji, oni nemaju obavezu da svoj program prilagođavaju potrebama osoba sa invaliditetom, ali RRA ukazuje na to da se očekuje da „televizije koje imaju nacionalnu frekvenciju pokažu određeni stepen odgovornosti i unaprede poštovanje ljudskih prava”, te da „smanje diskriminaciju u

oblasti informisanja”. Po nalazu RRA, emisija namenjenih osobama sa invaliditetom gotovo i da nema na programima komercijalnih televizija, sa izuzetkom TV Prva, koja je u 2013. godini emitovala tri različite emisije koje su u ukupno emitovanom programu imale udeo od 2,5% (što je više od svih javnih servisa koji imaju tu obavezu). Izveštaj se bavi i načinom predstavljanja osoba sa invaliditetom u programima emitera, gde se ukazuje na problem stereotipa u prikazivanju ovih osoba kao nesamostalnih, kojima treba pomoć, o kojima se govori sažaljivo, ili se pak njihovi uspesi preuveličavaju. Na kraju se daju i konkretne preporuke, između ostalog i za povećanje i sadržajno obogaćenje programa namenjenih osobama sa invaliditetom. Jedna od preporuka je i donošenje uputstva kojim bi se precizirale obaveze emitera u odnosu na pristupačnost programa ovoj specifičnoj društvenoj grupi. Predvodnici u ovoj oblasti nesporno moraju da budu javni servisi, pre svega zbog toga što po pozitivnim propisima imaju takvu zakonsku obavezu, ali i zbog toga što su neki od njih u samom vrhu gledanosti i što se po gledanosti često takmiče sa komercijalnim emiterima. S druge strane, uvođenje pojedinih tehničkih mera koje bi olakšale pristup osoba sa invaliditetom programu biće moguće implementirati tek pošto se okonča digitalizacija televizijskog programa .

2. Savet za štampu

Pokretanjem dva postupka pred Savetom za štampu predsednik republike Tomislav Nikolić dao je tom telu ozbiljan politički kredibilitet i autoritet na taj način što se u situaciji u kojoj je mogao da zatraži sudsku zaštitu ipak opredelio za obraćanje samoregulatornom telu. Na ovaj način, iako Savet za štampu ni po jednoj od dve žalbe Tomislava Nikolića protiv dnevnih listova „Blic” i „Alo” nije našao da je postojala povreda Kodeksa novinara, predsednik jeste skrenuo pažnju javnosti na ovo telo, ukazao da je ono dostojno poverenja, i dao dobar primer drugima koji bi valjalo slediti.

Podsetićemo, radilo se o izveštavanju dnevnih listova o tome da je u doba velikih poplava , 17. i 18. maja, predsednik republike bio u selu Bajčetina gde je pekao rakiju, naglašavajući da su u istom periodu ostali državni funkcioneri bili gotovo 24 časa angažovani oko vanredne situacije. Savet je našao da Kodeks nije povređen jer je javnost imala pravo da zna gde se u doba poplava nalaze i šta rade državni funkcioneri.

KOLEKTIVNE ORGANIZACIJE ZA ZAŠTITU AUTORSKOG I SRODNIH PRAVA

3. Sokoj

Sokoj, kolektivna organizacija za zaštitu muzičkih autorskih prava, isplatio je oko 500 miliona dinara domaćim i stranim autorima na ime prava za proteklu godinu, dok je oko 90 miliona zamrznuto. Naime, Komisija za kontrolu muzičkih košuljica (evidencija o emitovanim muzičkim delima koju emiteri dostavljaju Sokoj, a na osnovu kojih Sokoj vrši raspodelu prikupljenog novca autorima), kojoj predsedava Milutin Popović Zahar, utvrdila je da od desetak emitera koje su kontrolisali na osnovu slučajnog uzorka, TV „Pink” nije dostavio ispravne liste muzičkih sadržaja na nekim svojim kanalima. Komisija je utvrdila da su određene muzičke košuljice za dve emisije „Pinka” netačne i da se razlikuju od emitovanog programa, a kako su se iste emisije reprizirale na „Pinkovim” kablovskim kanalima, pod znak pitanja stavljene su i muzičke košuljice kablovskih kanala. „Savet autora Sokoja predložio je da se sve ‘Pinkove’ košuljice, zbog toga što su u određenom delu netačne, isključe iz raspodele novca autorima”, izjavio je Aleksandar Kovačević, direktor Sokoja, a prenele „Večernje novosti”. „Upravni odbor je ipak odlučio da se to ne uradi. Jer, ‘Pink’ je veliki korisnik koji uplaćuje velike iznose za emitovanje muzike i ako bismo isključili te košuljice, učinili bismo veliku nepravdu prema mnogim domaćim autorima. Apsurdno je nepravdu ispravljati nepravdom! Odlučili smo da se zamrzne sve što je sporno i da se od ‘Pinka’ pod pretnjom tužbe zatraži kompletna dokumentacija”. Prema Kovačevićevim rečima, rok da se završe dodatne provere košuljica je 1. oktobar. Kovačević je istakao da je ovo veliki pomak u radu Sokoja, odnosno da je po prvi put u njegovoj istoriji rađena ozbiljna kontrola košuljica.