

# MEDIJSKE SLOBODE SRBIJE U EVROPSKOM OGLEDALU

---

Izveštaj baziran na Indikatorima Saveta Evrope  
za medije u demokratiji

---

## U realizaciji istraživanja i izveštaja učestvovali:

dr Jovanka Matić,  
naučni saradnik Instituta društvenih nauka u Beogradu  
[jmatic@idn.org.rs](mailto:jmatic@idn.org.rs)



Asocijacija nezavisnih elektronskih medija (ANEM)  
[www.anem.org.rs](http://www.anem.org.rs)



Nezavisno udruženje novinara Srbije (NUNS)  
[www.nuns.rs](http://www.nuns.rs)



Asocijacija lokalnih nezavisnih medija (Lokal pres)  
[www.localpress.org.rs](http://www.localpress.org.rs)



Nezavisno društvo novinara Vojvodine (NDNV)  
[www.ndnv.org](http://www.ndnv.org)



Civil Rights Defenders  
[www.civilrightsdefenders.org](http://www.civilrightsdefenders.org)

Ova Publikacija je realizovana  
u saradnji sa Civil Rights Defenders  
i uz finansijsku podršku Švedske agencije za međunarodni razvoj (Sida)

## SADRŽAJ:

Uvod .....	4
Poznate i nepoznate činjenice o medijskom sektoru.....	9
1. Zaštita prava na slobodu izražavanja i informisanja.....	11
2. Sloboda kritike državnih funkcionera .....	16
3. Nužnost i proporcionalnost ograničavanja slobode izražavanja .....	18
4. Sloboda ulaska u novinarsku profesiju .....	20
5. Otvorenost medija za političke partije.....	22
6. Nediskriminacija stranih novinara.....	25
7. Sloboda izbora jezika komunikacije.....	26
8. Zaštita poverljivosti izvora informacija .....	29
9. Ograničenost ekskluzivnog prava na izveštavanje.....	31
10. Srazmernost zaštite privatnosti i državne tajne .....	32
11. Zaštita radnih i socijalnih prava novinara.....	34
12. Sloboda sindikalnog organizovanja novinara .....	37
13. Zaštita nezavisnosti uređivačke politike.....	39
14. Zaštita bezbednosti novinara .....	43
15. Nepristrasnost i efikasnost regulatornih tela .....	46
16. Ravnopravnost pristupa distributivnim kanalima .....	49
17. Sloboda dostupnosti Interneta i stranih medija .....	52
18. Sprečavanje monopola i razvoj pluralizma.....	53
19. Neutralnost finansijske pomoći države .....	57
20. Nezavisnost javnog servisa .....	60
21. Zaštita uređivačke autonomnosti javnog servisa .....	63
22. Nepoželjnost skrivenog državnog vlasništva u medijima .....	65
23. Nespojivost obavljanja državne funkcije i profesionalnih medijskih poslova.....	68
24. Otvorenost organa vlasti za sve medije .....	69
25. Poželjnost medijske samoregulacije .....	72
26. Poštovanje novinarskog kodeksa .....	74
27. Briga parlamenta o razvoju medijskih sloboda .....	76
Izvori i napomene .....	77

## Uvod

Jedan od ključnih događaja u istoriji razvoja demokratije bilo je spoznavanje značaja slobode štampe krajem XVIII veka. Brojne tehnološke revolucije, koje su se odvijale u narednih 200 godina, neprestano su rađale nove medije – najnovija, digitalna revolucija odvija se upravo sada – ali je sloboda medija u sve raznovrsnijim oblicima javne komunikacije očuvala status neophodnog sastojka funkcionalne demokratije i ključnog pitanja za organizaciju i regulaciju svakog medijskog sistema.

Među stručnjacima još uvek postoji spor o tome na koji način treba meriti slobodu medija, iako se komparativno ocenjivanje na globalnom nivou obavlja već gotovo četiri decenije (od 1973. godine). Mada je opšteprihvaćen, koncept slobode medija se različito definiše i tumači u raznim delovima sveta. Čak i kada su merne skale i indikatori isti, unutar različitih političkih sistema i kulturnih tradicija, oni imaju drugačiju specifičnu težinu.

Niko, međutim, ne spori da je ocenjivanje medijskih sloboda, kao vrsta javnog nadzora nad pitanjem od značaja za celokupno društvo, potrebno i korisno. U svetu postoji više od 20 inicijativa za formulisanje standardizovanog instrumenta za merenje razvijenosti medijskih sloboda. Svoje liste indikatora su razvili, na primer, Freedom haus, Reporteri bez granica, IREX (Indeks održivosti medija), Svetska banka, Komitet za zaštitu novinara, Evropska federacija novinara, Medijski institut Južne Afrike, itd. Svima im je zajedničko shvatanje slobode izražavanja kao osnove za sve ostale demokratske slobode i kao pokazatelja ukupnog stepena ostvarenja slobode i poštovanja ljudskih prava u jednom društvu. Oni dele i uverenje da ocene ambijenta u kome mediji funkcionišu pomažu da se utvrde problematična pitanja i potencijalni nedostaci medijskog sistema i da se definišu nova operacionalna ili sistemska rešenja koja će unaprediti slobodno delovanje medija.

Jedna takva lista za merenje slobode izražavanja, slobode informisanja i slobode medija, pod nazivom „Indikatori za medije u demokratiji“, razvijena je u okviru Saveta Evrope. Parlamentarna skupština Saveta Evrope je 2008. godine usvojila ovu listu (Rezolucija 1636/2008), a zajedno sa njom i preporuku (Preporuka 1848/2008), kojima sugeriše zemljama članicama – pre svega nacionalnim parlamentima – da prave periodične izveštaje i analize o medijskim slobodama u svojim zemljama na osnovu ponuđene liste. Istovremeno, Komitetu ministara SE preporučuje se da listu indikatora uzme u obzir kada procenjuje medijsku situaciju u državama članicama.

Lista Saveta Evrope „Indikatori za medije u demokratiji“ sadrži u stvari 27 principa koji se tiču medijskih sloboda, a koje je Savet Evrope već utvrdio kao poželjne standarde medijske prakse u ranijim rezolucijama i preporukama Parlamentarne skupštine ili Komiteta ministara. Sam Savet Evrope ih naziva „bazičnim principima“. Oni su izdvojeni kao osnovne vrednosti koje, u cilju konsolidovanja demokratske stabilnosti Evrope, treba da štiti, zajedno i pojedinačno, svaka od 47 zemalja članica Saveta Evrope – podjednako Velika Britanija koliko i Rusija, Švedska koliko i Moldavija. Stoga bi se predložena lista vrednosti i principa mogla smatrati najmanjim zajedničkim sadržaocem opredeljenja članica Saveta Evrope da štite ljudska prava, demokratiju i vladavinu zakona u oblasti javne komunikacije, bez obzira na razlike u tradiciji, ekonomiji, političkoj kulturi i razvijenosti medijskog sistema.

U listu indikatora nisu ugrađena merila „razvijenog Zapada“ („Western bias“), koja su slabo primenljiva u drugačijim kulturnim sredinama, a što se često zamera drugim mernim instrumentima za ocenu razvijenosti medijskih sloboda. Varijacije u shvatanju društvene odgovornosti medija, koje su uvek istorijski i kulturno uslovljene, prevazilaze se fokusiranjem na ulogu medija u stvaranju uslova za učešće javnosti u demokratskom procesu odlučivanja: javnost treba da je dobro informisana i da ima mogućnost slobodne debate o različitim mišljenjima. Nema ni mnogo referenci na nove, multimedijalne oblike komunikacije – ne pominju

se digitalna dividenda, opasnosti koncentracije vlasništva između telekomunikacionih operatora i tradicionalnih medija, ni prednosti konvergencije regulatora, ni građansko novinarstvo. I koncepti koje koriste „Indikatori za medije u demokratiji“ i njihov jezik su tradicionalni. Oni govore o medijima, a ne o audio-vizuelnim uslugama. U njima se zastupaju klasične evropske liberalno-pluralističke vrednosti u pravnom, ekonomskom, političkom i profesionalnom ambijentu slobodnog medijskog rada: potrebna je zakonska zaštita prava na slobodu izražavanja i informisanja; organi vlasti moraju biti otvoreni za medije, a novinari moraju imati slobodu da kritikuju državne funkcionere; država ne treba da bude prikriveni vlasnik medija, ali može da ih pomaže na transparentan i neutralan način, istovremeno vodeći računa o sprečavanju monopola i podsticanju pluralizma; javni servis je poželjan ali treba da bude nezavisan; novinarima treba da budu garantovana radna prava, pravo na sindikalno organizovanje i samoregulaciju.

Savet Evrope državama članicama preporučuje aktivnu nacionalnu medijsku politiku, ali i učešće u aktivnostima na evropskom nivou radi nalaženja rešenja za zajedničke i posebne probleme. Istovremeno, Savet poziva medijske profesionalce, medijska udruženja i medije da primenjuju i unapređuju ponuđenu listu osnovnih principa za razvoj slobodnih medija.

### **Primena liste „Indikatori za medije u demokratiji“**

U nameri da podstaknu Skupštinu Republike Srbije da ispoštuje preporuku Parlamentarne skupštine Saveta Evrope i počne redovno da analizira medijsku situaciju u Srbiji na bazi ponuđenih parametara, Civil Rights Defenders i ANEM su zajedno sa partnerskim organizacijama NUNS, NDNV i Lokal pres, inicirali izradu prvog celovitog izveštaja o medijskoj situaciji u Srbiji, koristeći 27 indikatora Saveta Evrope. Njime se želi naglasiti da je sloboda medija veoma kompleksna tema i da se objektivni uvid u medijske slobode, kao suštinski uslov demokratije, mora sagledavati kroz analizu raznovrsnih aspekata medijskog sistema, a na osnovu opšte prihvaćenih standarda, kakve za članice Saveta Evrope predstavljaju standardi sadržani u članu 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Cilj izveštaja je da skrene pažnju zakonodavaca, ali i kreatora medijske politike, nadležnih državnih organa, medijskih vlasnika i medijskih profesionalaca, strukovnih udruženja i organizacija, medijskih stručnjaka, kao i zainteresovane javnosti, na odstupanja domaće prakse od evropskih vrednosti i ukaže na probleme u zakonskom i institucionalnom uređenju medijskog sistema koji otežavaju primenu standarda Saveta Evrope. Izveštaj ovim teži da doprinese potrebnim izmenama i unapređenju zaštite slobode izražavanja. Sa nalazima iz ovog izveštaja će se upoznati i strana stručna javnost, tj. relevantni akteri koji se bave ovom temom u Evropi.

Izveštaj se zasniva na pravnoj i komunikološkoj analizi podataka o zakonskom, političkom, ekonomskom i profesionalnom okruženju medijskog funkcionisanja. Analizirani su svi relevantni zakoni koji se odnose na principe pomenute u listi indikatora, usvojeni u poslednjih 10 godina, dok je prikaz aktuelnog stanja fokusiran na 2011. godinu. Zbog nedostatka javno dostupnih podataka o mnogim aspektima medijskog sistema Srbije, kao i zbog nedovoljne pouzdanosti i ažurnosti dostupnih informacija – što predstavlja izuzetno veliku teškoću za bilo koju vrstu medijskog istraživanja – istraživanje za potrebe izrade ovog izveštaja se moralo osloniti na samostalno prikupljanje podataka. Pored sakupljanja i klasifikacije postojećih statističkih podataka iz više raspoloživih izvora, za prikupljanje izdvojenih relevantnih grupa podataka korišćeni su ankete, intervjui i dubinski intervjui. Prema posebno dizajniranim upitnicima, anketirano je 240 glavnih urednika iz isto toliko informativnih medija (agencija, dnevnih i drugih novina, radio i TV stanica i internet medija) iz 79 mesta u Srbiji (upitnik od 47 pitanja), 69 medijskih vlasnika (upitnik od 29 pitanja), 40 visokih partijskih funkcionera iz različitih partija iz 10 gradova u Srbiji sa drugačijim kombinacijama parlamentarne većine (upitnik od 25 pitanja), 50 pripadnika devet manjinskih nacionalnih zajednica koji su članovi nacionalnih saveta manjina ili njihovih tela ili su novinari u manjinskim medijima (upitnik od 16 pitanja); obuhvaćeni su takođe i predsednici četiri novinarska i medijska udruženja. Obavljeno je 26 intervjua koji su uključili predstavnike nadležnih državnih tela (Skupštinski odbor za kulturu i informisanje, Kancelarija

Vlade za saradnju sa medijima, Poverenik za informacije od javnog značaja, Zaštitnik građana, Komisija za zaštitu konkurencije), regulatornih tela ( RRA, RATEL), predstavnike tri opštine koje putem konkursa raspodeljuju budžetska sredstva namenjena medijima, upravljačkih tela republičkog i pokrajinskog javnog servisa, novinarskog sindikata, Saveta za štampu i 12 novinara iz medija koji su izloženi posebnim pritiscima na uređivačku nezavisnost.

Istraživanje su sprovedi ANEM, NUNS, NDNV i Lokal pres, u saradnji sa organizacijom Civil Right Defenders i uz finansijsku podršku Švedske agencije za međunarodni razvoj (Sida). Pravnu analizu zakonske regulacije medijskog sektora obavio je ekspertski tim ANEM-a (advokatska kancelarija „Živković&Samardžić“, Beograd) uz pomoć pravnog eksperta Lokal presa (advokatska kancelarija Dragana Lazarevića u Kragujevcu).

## Ocena medijske situacije u Srbiji

Svega nekoliko od 27 principa Saveta Evrope je dosledno i potpuno primenjeno u medijskom sistemu Srbije. Iako se domaće pravo poslednjih godina intenzivno harmonizuje sa evropskim, većina principa se ostvaruje tek u prihvatljivoj meri, uz manje ili veće slabosti koje postoje ili zbog nepotpune i nedosledne zakonske regulative ili zbog nedovoljnih kapaciteta institucija koje treba da ih primenjuju — ili pak zbog nedostatka snage u samoj profesiji koja još nije osvojila prostor samoregulacije i profesionalne solidarnosti. Ipak, u nekim oblastima postoje drastična odstupanja od evropskih standarda. To su medijska ekonomija, nezavisnost medija od političkih uticaja, radno-socijalna prava i bezbednost novinara. Interesi vladajuće političke elite, specifični interesi velikih skrivenih medijskih vlasnika i nepovoljan ekonomski ambijent medijskog funkcionisanja — koji je dodatno pogoršan uticajem svetske i domaće ekonomske krize — sprečavaju promene koje većina medijskih profesionalaca smatra nužnim.

Od posmatranih 27, potpuna, neproblematična i primenljiva zakonska zaštita postoji za četiri evropska standarda medijskih sloboda: slobodu ulaska u novinarsku profesiju (indikator 4), slobodu pristupa Internetu i stranim medijima (17), razdvojenost učešća u izvršnim organima vlasti od profesionalnog obavljanja medijskih poslova (23) i ograničenost prava medija na ekskluzivno izveštavanje o događajima od izuzetnog javnog značaja (indikator 9). Prvi pomenuti standard se primenjuje oduvek, drugi od 2001. godine, a poslednja dva tek u novije vreme, nakon usvajanja Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije (2008) i nakon ratifikacije Evropske konvencije o prekograničnoj televiziji (2009).

Većina standarda ima relativno dobru zakonsku potporu, ali u praksi postoje odstupanja od željenih rezultata. Razlozi su višestruki. Ponekad je zakonska regulacija nekompletirana i samo parcijalno usaglašena sa evropskim pravom, kao u slučaju balansiranja zaštite državne tajne i slobode informisanja (indikator 10), zaštite poverljivosti izvora informacija (indikator 8), ostvarivanja ravnopravnog pristupa medija distributivnim kanalima (16) i prava političkih partija na ravnopravan pristup medijima tokom izborne kampanje (5). Regulativi nekad nedostaje propisivanje sankcije za narušavanje obaveze, kao pri obavezi organa vlasti da budu otvoreni za medije i to pod ravnopravnim uslovima (indikator 24) ili obavezi medija da budu otvoreni za sve partije pod ravnopravnim uslovima (5). Nekad je u pitanju tek pravni detalj koji može da ugrozi ostvarivanje zaštićenog prava ili slobode (indikator 8 o zaštiti poverljivosti izvora informacija i indikator 6 o nediskriminaciji stranih novinara).

U nekoliko slučajeva, zakonski propisi se jednostavno ne primenjuju ili se primenjuju na način suprotan jasnoj nameri zakona. To se događa zbog slabosti implementirajućih institucija, ali i zbog partokratizovane prirode političkog sistema koja dozvoljava da parcijalni politički interesi imaju primat nad principom vladavine zakona, bez pravnih posledica. Veliku slabost u primeni zakonske zaštite prava na slobodu izražavanja (indikator 1) i slobode kritike državnih funkcionera (2) iskazuje domaće pravosuđe, koje je inače po preovlađujućem mišljenju u javnosti neefikasno, politizovano i korumpirano. U domaćem pravu, i pored dugogodišnjih najava o

konačnom ukidanju, opstaje tretman uvrede i klevete kao krivičnog dela. Međutim, mnogo veći problem za medije i novinare predstavlja sudska praksa u tužbama za naknadu štete zbog povrede časti i ugleda, koja ne zadovoljava javni interes, višestruko oštećuje tužene novinare i generalno ohrabruje autocenzuru, a obeshrabruje istraživačko novinarstvo. Slabosti pravosuđa i organa zaštite, ali i politički voluntarizam (preciznije, zloupotreba državne funkcije i političke moći), glavni su krivci za neadekvatnu zaštitu bezbednosti novinara, koja je daleko ispod evropskih standarda (indikator 14). Sudstvo, ali i organi zaštite vide se pre kao protivnici nego kao saveznici novinara, uprkos tome što je novinarstvo dobilo povećanu pravnu zaštitu i tretman delatnosti od javnog značaja. Nosioci vlasti su čak, neretko, izvori pretnji novinarima i medijima. Čest neravnopravan tretman medija od strane organa vlasti kao izvora informacija (indikator 24) takođe je rezultat nekažnjivog ispoljavanja političke samovolje. Kombinacija propusta u zakonu, slabosti novih institucija i političkih uticaja na ove institucije u primeni zakona, razlozi su za nedostizanje evropskih standarda u ostvarivanju nezavisnosti i efikasnosti regulatornog tela za radiodifuziju (15) i nezavisnosti javnog servisa (20 i 21).

Medijski ambijent Srbije najmanje liči na razvijeni evropski u pogledu tržišnog poslovanja medija i zaštite medija od političkih uticaja. Razlog tome nisu samo brojne slabosti regulative u vezi sa principima iz oblasti medijske ekonomije – neadekvatni tretman državnog vlasništva (indikator 22), netransparentnost vlasništva i nesporečavanje monopola (18), izostanak neutralnosti u finansijskoj pomoći države (19) – i u vezi sa ostvarivanjem zaštite nezavisne uređivačke politike (13). Pravna regulativa ovde zaista jeste potpuno neadekvatna – kontradiktorna, nepotpuna, uglavnom deklarativna, a i ono što jeste primenljivo zapravo se grubo krši. Slabosti prakse u ovim oblastima su duboko povezane i rezultat su mnogo dubljih, tj. strukturnih društvenih faktora: nasleđenih društvenih anomalija, prirode tranzicije medijskog sistema, ekonomske moći medijskih igrača, preovlađujuće profesionalne ideologije novinara, a povrhu svega potrebe političkih snaga da medije koriste radi postizanja društvenog konsenzusa o pravcu razvoja traumatizovanog i podeljenog društva.

Medijska delatnost u Srbiji tek u poslednjih pet-šest godina relativne političke stabilnosti počinje da dobija ozbiljne obrise tržišno-profitne delatnosti. Komercijalnu logiku su kao prioritetnu doneli, u stvari, strani investitori, iako su je na malom području već godinama zloupotrebljavali sitni medijski vlasnici koji nikada nisu ni imali nameru da od svojih medija stvore relevantan izvor javno značajnih informacija, a tek izuzetno su je sledili veliki domaći igrači, poput TV Pink. Iako svi mediji posluju tržišno, u Srbiji još ne postoji regularno i funkcionalno medijsko tržište. Na njemu politički dogovori i interesi iskrivljuju raspodelu tržišnih kazni i nagrada. Sa jedne strane, tržište je premalo za suviše veliki broj, pre svega elektronskih, medija kojima je nepromišljenom medijskom politikom početne regulacije tržišta (2006/2008) omogućeno da postoje (Srbija je rekorder po broju elektronskih medija u regionu), pa su mediji upućeni na dodatne izvore finansiranja. Taj ugrađeni deficit ekonomske samoodrživosti kombinuje se sa značajnom ulogom države u medijskoj industriji koja bez prekida onemogućuje slobodnu i lojalnu ekonomsku konkurenciju, iako se još 2001. godine (a konkretno za medijsku sferu 2002. godine) obavezala da će se povući iz statusa medijskog vlasnika.

Država ima tri direktna kanala kojima može da utiče na rezultate tržišnog poslovanja ne samo medija kojima je vlasnik nego i svih ostalih. Ona medijima u statusu javnih preduzeća (takvih je bilo 120 među 467 radio i TV emitera sa dozvolama 2008. godine) obezbeđuje budžetske donacije, a istovremeno im dozvoljava da posluju na tržištu, čime se privatni mediji stavljaju u teži položaj – oni moraju da budu komercijalno uspešniji da bi bili isti. Drugo, država može da kontroliše priliv reklamnih sredstava u medije pomoću nadzora koje ima nad javnim preduzećima, a koji su uglavnom veliki oglašivači (jedan od najvećih je državni telekomunikacioni operator Telekom). Na ovaj način je moguće kontrolisati i medijske sadržaje, jer se reklamnim prihodima mogu nagrađivati poželjni a kažnjavati nepoželjni. Treće, državni organi mogu direktno da se oglašavaju u medijima na razne načine (jer tu delatnost niko ne kontroliše) i da sa medijima sklapaju specijalne ugovore o posebnim vrstama usluga, kojima takođe mogu da kontrolišu i ekonomski opstanak medija i njihovu informativnu produkciju.

Delovanje medijskog tržišta, na kome je, kao u tipično siromašnom društvu, televizija drastično nadrasla sve ostale medije i po učešću u reklamnim prihodima (56%, štampa – 23%, radio – 5% u 2010) i po odanosti publike (građani Srbije su evropski rekorderi u dužini vremena provedenog uz televizor – 5 sati i 16 minuta dnevno), opterećuje još i uporno opstajanje nelegalnih emitera (50–60 tokom 2011. godine) koje država ne uspeva da eliminiše već tri godine, ali i sprega vladajućih političkih snaga i velikog industrijskog ili trgovinskog biznisa kome je dozvoljeno da se na netransparentan način infiltrira u medije i kroz njih ostvaruje zajedničke interese biznisa i države. Isprepletenost političkih i poslovnih interesa velikih medijskih biznismena, način na koji se ona ostvaruje i njeni efekti su „slepa mrlja“ medijskog sistema Srbije, jer se o tome veoma malo zna, a nadležne institucije nemaju ni zakonsku potporu, ni kapacitete da se bave ispitivanjem ovog problema.

Dugotrajni disbalansi medijskog tržišta nisu posledica nemarnosti vladajućih političkih snaga prema medijskom sektoru. Oni su rezultat preokupiranosti vlasti da na postojećoj medijskoj sceni – koju bi ona najradije što duže zadržala u nepromenjenom stanju – održi saveznike. Realna potreba vlasti da medije koristi kao kanal za generisanje javne podrške svojoj politici i za održanje svog položaja uprkos lošim rezultatima vladavine jeste razlog što država već celu deceniju nije spremna da izvrši radikalnu transformaciju medijskog sistema i omogući i slobodno delovanje tržišta i razvoj autonomne uređivačke politike tržišno održivih medija. Ta ista potreba je dovela i do strahovite politizacije celokupnog društva i partokratske organizacije države koja doseže do politički motivisanog izbora ne samo direktora javnih preduzeća već i komunalnih policajaca i upravnika grobalja.

Nijedan od pojedinačnih medijskih indikatora Saveta Evrope ne dotiče direktno ovu anomaliju medijskog sistema Srbije. Ona bi se najpribližnije ilustrovala principom koji je sličan principu sa Uneskove liste indikatora za ocenu medijskog razvoja, a koji državi stavlja u obavezu da merama poslovne politike osigura uslove za razvoj medijskog biznisa na nediskriminativan način. Stvaranje normalnog poslovnog okruženja za razvoj medija biće zadatak neke buduće vlade Srbije. Aktuelna vlada je usvajanjem Strategije odložila potrebne promene sistema javnog informisanja, iako je podužim spiskom njegovih nefunkcionalnosti priznala potrebu za promenama. Tek sa ulogom države koja neće narušavati normalno funkcionisanje tržišta, stvoriće se uslovi za razvoj medija na nepolitičkoj osnovi, za mogućnosti medijske autonomije i odupiranja političkom pritisku, a tada će biti moguća i primena i kontrola principa o transparentnosti vlasništva, sprečavanju monopola i neutralnoj finansijskoj pomoći države, koji moraju imati prioritet u novoj medijskoj regulativi.

Još jedan od prioriteta promena u funkcionisanju medijskog tržišta organizovanog na drugačiji način, treba da budu i radna i socijalna prava novinara (indikator II), koja ovu važnu društvenu profesiju treba da vrate na nivo koji zaslužuje, s obzirom na odgovornu i značajnu vrstu posla koji obavlja za društvenu zajednicu.

Predstojeća reforma glavnih medijskih zakona, koja je predviđena Strategijom razvoja sistema informisanja, mora da počne sa regulacijom uloge države, a zatim i strukturno nezavisnih regulatornih tela, u medijskom sistemu. Samo povlačenje države iz medijskog vlasništva, ako ono ne znači i njegovu potpunu zamenu novim modelom odnosa vlasti i medija na bazi finansiranja usluga medija prema javnom interesu, neće doneti željene promene. Vlada već sada tvrdi da jeste uspostavila taj novi odnos kroz sufinansiranje nekih projekata na republičkom i pokrajinskom nivou, iako se glavni mehanizmi tržišnog delovanja nisu promenili. Iskustvo da je vlast olako, bez javnog objašnjenja i opravdanja, već odustala od ostvarivanja jedne medijske strategije – strategije digitalizacije – jeste upozoravajuće. Medijska zajednica je dužna da neophodnu strukturnu i zakonodavnu reformu medijskog sistema konačno stavi među glavne prioritete vlasti.

Dr Jovanka Matić,  
koordinatorka istraživanja



## Poznate i nepoznate činjenice o medijskom sektoru

		Izvor	Napomena
<b>Broj medija</b>	1053	Registar javnih glasila, april 2011	Neažurni podaci
<b>Broj pisanih medija</b>	591	Registar javnih glasila, april 2011	Neažurni podaci: dnevne novine – 20; nedeljne – 94; dvonedeljne – 43, mesečne – 224
<b>Broj TV programa / broj važećih dozvola za emitovanje TV programa</b>	111 / 134 Nacionalne stanice – 6 Regionalne – 30 Lokalne – 98	Registar javnih glasila / Strategija (RRA)	Izvedeno iz neažurne baze Registra: Privatni osnivači – 66 Akcionarska društva – 10 Udruženje građana, NVO – 6 Javna preduzeća – 29
<b>Broj radio programa / broj važećih dozvola za emitovanje radio programa</b>	214 / 321 Nacionalne – 5 Pokrajinske – 1 Regionalne – 48 Lokalne – 267	Registar javnih glasila / Strategija (RRA)	Izvedeno iz neažurne baze Registra: Privatni osnivači – 136 Akcionarska društva – 13 Udruženje građana, NVO – 12 Javna preduzeća – 53
<b>Broj Internet medija</b>	107	Registar javnih glasila, april 2011	
<b>Broj agencijskih servisa i drugih medija</b>	20 + 10	Registar javnih glasila, april 2011	Drugo: Druga elektronska izdanja i druga sredstva informisanja
<b>Broj nelegalnih emitera</b>	56	Strategija (RATEL, jul 2011)	47 radio stanica, 9 TV stanica; od 2008. godine zatvoreno oko 160 »pirata«
<b>Broj javnih radio i TV emitera</b>	82 / 86	Registar javnih glasila / Strategija (RRA)	Registar javnih glasila ne ubraja 5 programa RTS-a
<b>Broj izdavača pisanih medija</b>	323	Registar javnih glasila, april 2011	Izvedeno iz neažurne baze Registra: Privatni osnivači – 224 Akcionarska društva – 25 Udruženje građana, NVO – 54 Javna preduzeća – 13 Nacionalni saveti – 6, Politička partija – 1
<b>Broj privatizovanih medija</b>	56	Agencija za privatizaciju	Broj poništenih ugovora – 25; od toga 10 u stečaju
<b>Broj novinara /medijskih profesionalaca</b>	Nepoznat	“Baza novinara”: 3.987 samoopisanih (2.206 muškaraca, 1.781 žena)	Članovi UNS-a – 6767 (4.072 muškaraca, 2.695 žena) Članovi NUNS-a – 3483 (2.141 muškaraca, 1.342 žena) Članovi NDNV-a – 545 (žene – oko 60%)
<b>Broj zaposlenih u većim medijskim preduzećima</b>	RTS – oko 4.000* RTV – 1.198* Pink Int. – 713 Kompanija Novosti – 460 TV B92 – 357 Politika NIM – 355 Tanjug – 240 TV Avala – 132	Završni računi za 2010	RTS je 2009. godine imao 4.024 zaposlena i plan o otpuštanju 650; podatak za RTV potiče od posloводства RTV (decembar 2011)
<b>Broj novinara – članova sindikata</b>	nepoznato		Sindikati postoje samo u javnim i nekim privatizovanim medijima
<b>Prosečna novinarska plata</b>	oko 30.000 dinara	procena na osnovu više izvora	
<b>Procenat domaćinstava koja poseduju</b>	98,9% – televizor 82,5% – mobilni telefon 52,1% – računar 44% – kablovsku TV	Republički zavod za statistiku, 2011	
<b>Učešće gledanosti nacionalnih TV stanica u ukupnoj gledanosti</b>	77,7%	AGB Nielsen, 2010	Populacija iznad 4 godine
<b>Najgledanije nacionalne TV stanice (učešće u gledanosti)</b>	RTS 1 – 24% Pink – 20% Prva – 15% B 92 – 8% RTS2 – 4% Avala – 3% Happy TV/ Happy K – 2%	AGB Nielsen, 2011	RTS najgledaniji 340 dana

## Izvor

## Napomena

<b>Prosečna dnevna dužina gledanja TV</b>	5 sati i 16 minuta	AGB Nielsen, 2010	V. Britanija – 4 sata i 2 minuta (2010)
<b>Najslušanije nacionalne radio stanice (učešće u slušanosti)</b>	Radio S – 6% Radio B92 – 8% Radio Beograd – 5% Radio Indeks – 4% Radio Roadstar – 3%	Strategic Marketing, maj 2010	Radio S nedeljno sluša 1.558.339 slušalaca, što je za oko 500.000 više slušalaca od Radija B92.
<b>Prodati tiraž dnevnih novina</b>	oko 850.000	procena na osnovu više izvora	
<b>Najtiražnije dnevne novine</b>	Blic – 121.480 Alo – 113.842 Večernje novosti – 109.736 Press – 74.672 Politika – 55.970	Blic, prvih deset meseci 2011	Podaci za Kurir nisu javno poznati (njegov tiraž se ne oduje)
<b>Pad tiraža dnevne štampe</b>	3,32%	Strategija, prva polovina 2011/2010	Izvor: V. Novosti (2011/2010) V Novosti – 3,7 % Blic – 9,9% Press – 5,3 % Politika – 4,5 %. Pravda – 29,0%
<b>Prodati tiraž nedeljne štampe</b>	3.500.000 primeraka	Strategic Marketing, avgust 2011	
<b>Najtiražnije nedeljne novine</b>	Blic žena – 819.049 Pošalji recept – 411.811 Lepota i zdravlje – 390.260 Svet – 287.209 Scandal – 282.457	Strategic Marketing, avgust 2011	
<b>Mesečni tiraž lokalne štampe</b>	650.000 primeraka	procena Lokal presa	(Nedeljne, dvonedeljne i mesečne novine) Mesečni tiraž 30 članica Asocijacije lokalnih nezavisnih medija Lokal Pres iznosi oko 300.000 primeraka
<b>Procena realnih ulaganja u medijsko oglašavanje</b>	175 miliona eura	AGB Nielsen, 2010	
<b>Učešće medija u procenjenoj vrednosti reklamnog tržišta</b>	TV – 56% Štampa – 23% Radio – 5% Internet – 4%	AGB Nielsen, 2010	
<b>Prosečan godišnji poslovni prihod 81 komercijalnog RTV emitera</b>	831.373 eura	Izvedeno iz podataka objavljenih u Taboo magazinu (završni računi za 2010)	Najuspešnijih 35 emitera ostvaruje prosečan godišnji prihod od 1.883.304 eura
<b>Rezultati poslovanja nacionalnih televizija</b>	Sa gubitkom, osim TV Pink	Završni računi za 2010	
<b>Finansijska pomoć države u 2011. godini</b>	2.512.856.070 dinara (oko 25 miliona eura)	Strategija	Republika – 5 miliona eura (od toga, za konkurse – 115 miliona dinara, za 4 javna preduzeća – 382 miliona dinara) Vojvodina – 3,5 miliona eura Lokalne samouprave – 16,5 miliona eura
<b>Procenat domaćinstava sa širokopoljnim pristupom (broadband) Internetu</b>	31%	Republički zavod za statistiku, 2011	U V. Britaniji, širokopoljasi pristup Internetu ima 74% osoba
<b>Procenat lica koja su koristila računar (16-74 godine) u poslednja tri meseca</b>	54,3%	Republički zavod za statistiku, 2011	Korisnici: 55,3% muškarci, 53,4% žene Broj korisnika računara se povećao za 3,6% u odnosu na 2010. godinu; 40,1% lica nikada nije koristilo računar
<b>Procenat lica koja su koristila Internet u poslednja tri meseca</b>	42,2%	Republički zavod za statistiku, 2011	Broj korisnika Interneta se povećao za 1,1% u odnosu na 2010. godinu Korisnici: 43,9% muškarci, 40,5% žene 53% nikad nije koristilo Internet
<b>Procenat osoba koje imaju nalog na društvenim mrežama (Fejsbuk, Tviter)</b>	91,8% populacije između 16 i 24 godine	Republički zavod za statistiku, 2011	2010: 2 miliona osoba starih 18-34 godine V. Britanija – 48% odraslih osoba

## Zaštita prava na slobodu izražavanja i informisanja

**Indikator I – Pravo na slobodu izražavanja i informisanja putem medija mora biti zagarantovano nacionalnim propisima i ostvarivanje ovog prava mora biti obezbeđeno; veliki broj sudskih slučajeva u vezi sa ovim pravom ukazuje na probleme u primeni nacionalne medijske regulative, što bi trebalo da iziskuje izmenu samih propisa ili prakse**

Međunarodne organizacije koje ocenjuju slobodu medija svrstavaju Srbiju među zemlje sa delimičnom medijskom slobodom. Na listi Freedom House, Srbija je 2010. godine ocenjena kao delimično slobodna i rangirana na 72. mesto od ukupno 196 zemalja (pri vrhu druge trećine liste), a na listi Reportera bez granica, na 85. mesto od 178 zemalja (u sredini liste). Međunarodne ocene o trendu promena u medijskoj sferi Srbije se razlikuju. Po prvoj organizaciji, 2010. je ostvaren napredak u odnosu na dve prethodne godine pa je Srbija rangirana bolje od Bugarske, Crne Gore, Hrvatske, Rumunije, Makedonije i Bosne i Hercegovine; po drugoj, Srbija je 2010. godine pala za 23 mesta i rangirana je lošije od svih navedenih susednih zemalja, osim Crne Gore. Po IREX-u, ocena slobode govora neznatno je povećana 2010. godine i iznosila je nešto više od 2 (na skali od 0 do 4).

Većina novinara u Srbiji već nekoliko godina zaredom negativno ocenjuje slobodu medija. Od 240 urednika informativnih medija, anketiranih krajem 2011. godine, tek 6 (2%) smatra da su medijske slobode i novinarska prava potpuno ostvarivani tokom godine, a 21% da su se događali samo sporadični incidenti. Oko tri četvrtine novinara (72%) misli da Srbija ima veliki problem u pogledu slobode medija: ili su postojale ozbiljne prepreke za njeno ostvarivanje (67%), ili uopšte nisu postojali uslovi za to (5%).<sup>1</sup> Promene u ocenama u odnosu na ranije godine su male, ali je njihov trend negativan. Slobodu medija u 2009. godini negativno je ocenilo 66% anketiranih urednika informativnih medija,<sup>2</sup> a 65% u 2008. godini.<sup>3</sup> Svi intervjuisani predsednici medijskih udruženja (ANEM, NUNS, NDNV i Lokal pres) ocenjuju da je sloboda medija 2011. godine pogoršana u odnosu na prethodnu godinu.

### *Pravna regulativa*

U Srbiji postoje brojne pravne garancije slobode izražavanja i slobode medija. One su pre svega garantovane Ustavom, a zatim precizirane Zakonom o javnom informisanju i Zakonom o radiodifuziji. Srbija je ratifikovala i najvažnije međunarodne akte koji jemče slobodu mišljenja i slobodu štampe, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Ustav Srbije zahteva da se odredbe o pravima povezanim sa slobodom izražavanja i medijskog informisanja tumače u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva, saglasno važećim međunarodnim standardima i praksi međunarodnih institucija, uključujući Evropski sud za ljudska prava (član 18).<sup>4</sup>

Prema Ustavu, sloboda izražavanja može da se ograniči samo u izuzetnim slučajevima koji su izdvojeni u skladu sa ograničenjima koja postavljaju međunarodni akti. Zabrana širenja informacija preko medija takođe je u saglasnosti sa međunarodnim normama. Ona je moguća radi sprečavanja pozivanja na nasilno rušenje poretka ili narušavanje teritorijalnog integriteta zemlje, sprečavanja propagiranja rata ili podstrekavanja na neposredno nasilje i zagovaranja rasne, nacionalne ili verske mržnje kojim se podstiče na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje, i to samo po odluci suda, i ako je to neophodno u demokratskom društvu (član 50).

Ustav Srbije i medijski zakoni afirmišu značaj medijskog obaveštavanja o pitanjima od javnog značaja. Ustavne garancije prava na obaveštenost značajno su osnažene Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, mada je Srbija usvojila ovaj zakon među poslednjima u Evropi i regionu (2004. godine).

Pravne garancije slobode izražavanja i slobode medija ipak nisu potpune niti sasvim dosledne. Postojeće zakonodavstvo tretira uvredu i klevetu kao krivična dela, uprkos dugogodišnjim obećanjima vlasti o njihovoj dekriminalizaciji. Zaštita tajnosti novinarskih izvora informacija je ugrožena nekim odredbama Zakona o elektronskim komunikacijama (videti princip br. 8). Kaznena politika u odnosu na napadače na novinare nije dosledna. Takođe, Krivični zakonik iz 2009. godine kao novo krivično delo uveo je nedozvoljeno javno komentarisanje sudskih postupaka. Zbog neprecizne formulacije, koja dozvoljava različita tumačenja, definicija ovog krivičnog dela (član 336a) ograničava pravo izveštavanja o tekućim sudskim postupcima i njihovo komentarisanje.

Poseban problem zakonske regulative slobode izražavanja i informisanja jeste njeno zaostajanje za tehnološkim promenama. Ona se isključivo odnosi na tradicionalne medije. Novi vidovi komunikacije, koje je omogućila informatička revolucija, nisu predmet nijednog zakona. Strategija razvoja sistema javnog informisanja predviđa da će se domaća regulativa usaglasiti sa Direktivom EU o audio-vizuelnim medijskim uslugama do kraja marta 2013. godine.

Opređenost aktuelne vlasti ali i političke elite Srbije da osnažuju garancije slobode izražavanja i slobode medija — dramatično je diskreditovana 2009. godine usvajanjem Izmena i dopuna Zakona o javnom informisanju. Izmene Zakona obrazložene su nastojanjem da se u javni govor uvedu veći stepen odgovornosti i odgovarajuće sankcije za medijsku „atmosfera laži, kleveta i pretnji“, tj. za razne oblike neprofesionalnog ponašanja novinara koji su zaista bili prisutni u medijima, pre svega u tabloidnoj štampi, kao i da se spreče osnivači medija da bez finansijskih posledica zatvaraju prezadužena preduzeća i otvaraju nova. Stvarni povod nove legislative bila je namera političke partije G17 Plus da zaustavi dugotrajni negativni tretman ove partije i njenog predsednika, istovremeno ministra u Vladi, Mlađana Dinkića, u tabloidu *Kurir*,<sup>5</sup> koji je uključivao masovno kršenje etičkih normi novinarstva.

Izmenama Zakona onemogućeno je stranim fizičkim i pravnim licima da neposredno osnivaju medije u Srbiji i zabranjen je prenos osnivačkih prava na javno glasilo sa osnivača na druga lica, suprotno ustavnim garancijama slobode osnivanja medija i prava na imovinu. Uvedeno je nekoliko novih privrednih prestupa koji mogu dovesti do zabrane rada medija, mimo postojećih ustavnih i zakonskih rešenja (na primer, u slučaju izdavanja glasila koje nije upisano u Registar javnih glasila), a kao privredni prestup, suprotno logici Zakona o privrednim prestupima, definisana su i ogrešenja o profesionalne novinarske norme – kršenje pretpostavke nevinosti i povreda prava maloletnika. Za nepoštovanje zabrane rada medija propisane su kazne veće od kazni za bilo koji drugi privredni prestup. Visina kazni za kršenje prezumpcije nevinosti i zaštite maloletnika vezana je za obim tiraža i prihod od oglasa. Pojedine kazne, koje su i ranije postojale, višestruko su povećane, što je moglo dovesti do direktnog gašenja kažnjenih medija, suprotno evropskoj sudskoj praksi. Odlučivanje o ogrešenjima o profesionalne novinarske norme stavljeno je u nadležnost trgovinskim sudovima (a ne redovnim sudovima), koji se nikada ranije nisu bavili slučajevima vezanim za funkcionisanje medija. Predlog promena zakona uključivao je neke još drastičnije oblike kršenja slobode medija, suprotne Ustavu (uvođenje obaveznog depozita u vrednosti 50.000 evra pri osnivanju medija), ali su ti delovi bili povučeni pre upućivanja predloga u Skupštinu.

Izmenama Zakona o javnom informisanju snažno se suprotstavilo civilno društvo, ocenjujući ih kao unazađivanje pravnog okvira slobode medija i kao rezultat tretiranja medijskog prava kao instrumenta zaštite države od medija umesto medija od vlasti. Nakon što je Zaštitnik građana pokrenuo postupak pred Ustavnim sudom za ocenu ustavnosti navedenih izmena zakona, one su proglašene neustavnim (odlukama objavljenim u novembru 2010. i junu 2011. godine), a da ni u jednom slučaju nisu primenjene.

Epizoda sa spornim izmenama Zakona o javnom informisanju pokazuje da je politička elita Srbije spremna da žrtvuje slobodu medija radi dnevnih političkih interesa i da ona još uvek nema tretman civilizacijskog dostignuća demokratskog društva.

Institucionalna zaštita slobode izražavanja i slobode medija je nedosledna i nedovoljno efikasna. Po mišljenju anketiranih urednika informativnih medija, najneefikasnije su državne institucije koje imaju najviše moći u zaštiti prava javnosti, medija i novinara – pravosuđe (to misli 35% ispitanika), organi izvršne vlasti (23%) i regulatorne agencije (18%). Kao najdelotvornije, ispitanici na prvo mesto izdvajaju profesionalna udruženja (50% anketiranih), zatim same medije i novinare (43%) i nezavisne državne institucije Poverenika za informacije od javnog značaja i Zaštitnika građana (29%).

Novinari vide pravosuđe pre kao protivnika nego saveznika u ostvarivanju svojih prava. Prvenstveno, sudski procesi u vezi sa slobodom izražavanja i informisanja su veoma spori; u julu 2011. godine, na primer, doneta je presuda u vezi sa novinarskim tekstom koji je objavljen pre 14 godina. Zatim, praksa sudova je neujednačena pa se u sporovima iste vrste donose veoma različite presude. Presude na štetu novinara češće imaju (auto)cenzorski efekat i obeshrabrivanje istraživačkog novinarstva, nego povećanje odgovornosti za javnu reč i unapređenje profesionalizma.

Od 240 anketiranih rukovodećih ljudi informativnih medija, samo 6% je ocenilo da pravosuđe u Srbiji efikasno štiti slobodu izražavanja. Svaki treći (37%) misli suprotno jer je pravosuđe generalno sporo i neefikasno, a svaki četvrti (28%) zato što je ono korumpirano i podložno raznim uticajima. Oko 17% smatra da pravosuđe nije delotvorno jer tužioc i sudije nisu dovoljno osposobljeni da odlučuju u slučajevima u vezi sa medijima i novinarima.

Novinari zameraju sudijama da ne poznaju dovoljno medijsko pravo i ne razumeju duh medijskih zakona koji afirmišu javni interes u oblasti informisanja, već se prvenstveno rukovode krivičnim zakonom. Prema mišljenju novinara, sudije nisu upoznate sa specifičnostima procesa proizvodnje medijskih sadržaja, sa novinarskim procedurama utvrđivanja istinitosti informacija (koje se razlikuju od sudskih) i opravdanosti vrednosnih sudova u granicama etičkih standarda profesije. Dodatno, sudije nisu dovoljno upoznate sa praksom Evropskog suda za ljudska prava u primeni člana 10 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava. Od četiri slučaja u vezi sa slobodom izražavanja građana Srbije, o kojima je do sada odlučivao Evropski sud za ljudska prava, u sva četiri je Evropski sud utvrdio da je pravo ovih građana na slobodu izražavanja bilo povređeno, tj. da domaći sudovi nisu bili u pravu kada su doneli krivične osude za klevetu, odnosno parnične za naknadu štete.<sup>6</sup>

Nesklad profesionalnih novinarskih standarda i sudske prakse ponekad dovodi do apsurdnih situacija, kao što je tužba — i presuda — protiv autora humoreske,<sup>7</sup> ali i do podsticanja velikog broja sudskih tužbi za naknadu štete zbog povrede časti i ugleda.

Sudske presude o naknadama štete zbog povrede časti i ugleda ne rukovode se zadovoljavanjem javnog interesa u sporu, niti uzimaju u obzir mogućnost drugih načina zaštite (pravo na ispravku i odgovor), osim isplate novca oštećenim licima, što oni jedino i traže.<sup>8</sup> Iako evropska praksa ukazuje da ove presude treba da imaju simboličan značaj davanja za pravo tužiocu, a ne novčanu naplatu duševne patnje, domaći sudovi dozvoljavaju tužbe sa zahtevima odštete od nekoliko miliona, desetina miliona, pa i 100 miliona dinara.

Pred Višim sudom u Beogradu u 2011. godini, povodom objavljivanja informacija u medijima, pokrenuta su 242 parnična postupka (22% manje nego prethodne).<sup>9</sup> U 93% slučajeva tužioc i su tražili naknadu štete zbog povrede časti i ugleda, a samo u 7% objavljivanje ispravke ili odgovora (u 2010. godini tužioc i su tražili novac u 97% slučajeva). Najviše tužbi podneto je protiv štampanih medija (47 protiv izdanja Ringier Axel Springera, 34 protiv *Kurira*, 27 protiv *Pressa*, 17 protiv *Novosti*, 14 protiv *Politike*, 3 protiv *Danasa*). Od elektronskih medija, najčešće su tuženi B92 (8 tužbi), *TV Pink* (6) i *RTS* (4), a od internet medija *E-Novine* (4). U proseku, jednom

tužbom je tražena naknada od tri miliona dinara (oko 30.000 evra), a u nekoliko slučajeva i po 100 miliona.<sup>10</sup>

Astronomske cifre zahteva za naknadu štete zapravo služe da zaplaše medije i da ih iscrpe već samim sudskim taksama i advokatskim troškovima koji se određuju prema visini odštetnog zahteva. Dosuđeni iznosi su, doduše, znatno manji od traženih (najčešće iznose 100 ili 200 hiljada dinara, obično ne više od 600 hiljada), ali mogu da budu veliki finansijski udarac za medije<sup>11</sup> i tada deluju kao vid cenzure, što je suprotno njihovoj nameni: oni više doprinose zastrašivanju i samocenzuri novinara i medija, nego unapređenju njihove profesionalnosti i odgovornosti. Drugostepeni sudovi, iako bolje upućeni u funkcionisanje medija, sistemski su motivisani da predmete završe što pre a ne da se u njih udubljuju, pa u parničnim postupcima uglavnom potvrđuju presude nižih sudova, s tim što uglavnom snize visinu dosuđene odštete.

Za razliku od sudova, na vrhu poverenja novinara u institucije koje brane slobodu medija stoje udruženja novinara (UNS, NUNS, DNV, NDNV) i udruženja medija (ANEM, Lokal pres, Asocijacija medija) i druge profesionalne organizacije. One redovno prate slučajeve ugrožavanja medijskih sloboda i prava novinara, često zajedno istupaju radi zaštite ugroženih i animiranja zainteresovane javnosti i bave se javnim zastupanjem interesa novinara i medija pred državnim organima. Udruženja već nekoliko godina obezbeđuju besplatne pravne konsultacije i besplatnu pravnu pomoć (branioca) u sudskim postupcima, insistiraju na izmenama legislative koja ograničava slobodu medija, brane ekonomska prava medija i radna i socijalna prava novinara.

Od drugih institucija, kao nezavisno telo koje deluje u korist slobode izražavanja, istakao se Poverenik za informacije od javnog značaja. Ovoj instituciji se upućuju žalbe u slučaju odbijanja organa vlasti da omoguće pristup informacijama koje poseduju. Promenama Zakona 2010. godine, Poverenik je dobio nadležnost (umesto nezainteresovane i pasivne Vlade) da sprovodi postupke u vezi sa izvršenjem svojih rešenja (jedini takav drugostepeni državni organ u zemlji). Doslednim postupanjem, neustručavanjem da koristi zakonska ovlašćenja i javno proziva organe vlasti koji ne shvataju, ne poštuju ili još uvek nisu pripremljeni da izvrše obavezu javnog uvida u informacije kojima raspolažu, Poverenik je u društvu afirmisao pravo na pristup javnim informacijama, a među državnim organima kreira sve povoljniju atmosferu u pogledu poštovanja zahteva koji im se upućuju.<sup>12</sup> Njegovo delovanje je od posebnog značaja za istraživačko novinarstvo.

Rad Poverenika, međutim, opstruira se na mnogo načina. Od samog ustanovljenja, vlast nije pružala podršku etabliranju nove, nezavisne institucije; prisutni su stalni problemi, kao što su neobezbeđeni prostor za rad, neadekvatna budžetska sredstva za radna mesta predviđena osnivačkim aktom, odsustvo podrške da se Poverenik uspostavi kao institucija nezavisna od vlasti. Sredinom 2010. godine, Skupština Srbije je usvojila novi Poslovnik kojim je uvedena mogućnost neprihvatanja godišnjeg izveštaja o radu nezavisnih regulatornih tela, poput Poverenika za informacije, Zaštitnika građana i državnog revizora i pokretanja postupka za njihovo razrešenje. Posle primedaba Evropske komisije na Poslovnik, ove novine su izbrisane početkom 2011. godine.

#### *Kršnje slobode medija i prava novinara u praksi*

U praksi, novinari su u svakodnevnom radu često izloženi ograničenjima sloboda i prava koja se javljaju u veoma različitim oblicima, od fizičkih napada, ugrožavanja sigurnosti, otkazivanja reklama, kadrovskih smena, raznih vrsta pritisaka, do novijih oblika kao što je sprečavanje distribucije informacija preko blokiranja internet sajtova. Novinari rade u uslovima snažno izražene finansijske zavisnosti (od interesa vlasnika, oglašivača, državnih finansijera) koja uzrokuje samocenzuru i cenzuru, a koje su pojačane poslednjih nekoliko godina zbog aktuelne ekonomske krize (videti princip br. 13). Ipak, direktni udari na slobodu medija najčešće dolaze iz političkih izvora i iz povezanosti sa političkim interesima.

Prema anketi glavnih urednika informativnih medija, tokom 2011. godine, samo 22% medija nije se suočilo sa nekim oblikom kršenja slobode medija u svakodnevnom radu. Od onih koji jesu, trećina (34%) je iskusila uskraćivanje dostupnosti informacija od javnog značaja; trećina (30%) je neravnopravno tretirana u odnosu na druge medije od strane izvora informacija; četvrtini (27%) su otkazane reklame, a isto toliko (26%) bilo je izloženo mešanju u uređivačku politiku (u vidu zabrane objavljivanja određenih informacija, nametanja „poželjnih“ i „nepoželjnih“ sadržaja itd.). Ostali oblici narušavanja sloboda i prava bili su prisutni u manje od 20% medija.<sup>13</sup>

Kao nosioce najvećeg pritiska na njihove medije, anketirani urednici medija su naveli vladajuće političke partije (47% medija), organe izvršne vlasti (32%) opozicione partije (26%), i u istoj meri privatna preduzeća u svojstvu oglasivača (16%) i javna preduzeća (16%).

Analiza konkretnih slučajeva kršenja slobode medija, koji su dobili najveći medijski publicitet, takođe pokazuje da najčešća direktna kršenja slobode medija dolaze iz političkog polja.<sup>14</sup> Tokom godine, registrovano je 73 takvih slučajeva. Kao posebno teški, među njima se izdvajaju 9 fizičkih napada na novinare (ne računajući napade na teritoriji Kosova i Metohije) i 18 pretnji ugrožavanja sigurnosti, što je povećanje u odnosu na 2010. godinu.<sup>15</sup> Dogodile su se četiri smene glavnih urednika ili direktora medija i pet napada na imovinu medija. U 15 slučajeva se radilo o pritiscima na uređivačku politiku, a u devet o sprečavanju prisustva ili rada novinara na javnom događaju. Ostali slučajevi uključuju ometanje distribucije informacija i pretnju ometanjem (6), diskriminaciju medija (4) i verbalno nasilje (3).

Najčešći prekršioци medijskih sloboda i prava u pomenutim slučajevima bili su nosioci vlasti (22%), među kojima su predsednici skupština opština ili predsednici opština Kula, Arandelovac, Aleksandrovac, Pirot, Vranje i Zvezdara, gradonačelnici Jagodine i Niša, načelnik Policijske uprave u Boru ali i dva poslanika republičke Skupštine i predsednik Srbije i njegov kabinet.<sup>16</sup> Dodatno, pritisci iz javnog sektora stizali su od direktora javnih preduzeća i nacionalnih saveta manjina. Sledeći najčešći izvori kršenja slobode medija su bili partijski (10%) i sportski funkcioneri (10%) – češće od pripadnika obezbeđenja, huligana i pojedinačnih građana.

O dominaciji političkih interesa i motiva u direktnim napadima na slobodu medija govore i smene medijskih rukovodilaca i tipični primeri pritisaka na uređivačku politiku. Klasičnim „komesarskim“ maniom smenjen je glavni urednik dnevnog lista *Alo* jer je kritikovao predsednika Republike Srbije, kao i glavni urednik dnevnog lista *Mađar so* i direktor *RTV Pannon* jer nisu bili dovoljno „propagandni“ prema osnivaču ovih medija – Nacionalnom savetu mađarske nacionalne manjine, odnosno političkoj partiji Savez vojvođanskih Mađara, koja ima dominantni uticaj u Nacionalnom savetu. Kao pritisci na uređivačku politiku medija ocenjeni su sledeći slučajevi: predsednik SNS, najveće opozicione partije, pretio je da će smeniti generalnog direktora republičkog javnog servisa kada dođe na vlast jer njegove partije nema dovoljno u vestima; visoki republički funkcioner vladajuće Demokratske stranke uticao je da se ukine emisija na *Radio Beogradu* koja neguje razvijeniji pluralizam političkih mišljenja od drugih emisija ovog radija; verski poglavar je pretio tužbom sa ogromnim odštetnim zahtevom ako se objavi saopštenje jedne političke organizacije u kojem se on predstavlja u lošem svetlu; visoki lokalni funkcioner DSS-a zahtevao je da se prestane sa objavljivanjem informacija o umešanosti članova njegove partije u privredni skandal; predsednik Nacionalnog saveta Albanaca, novinare čija pitanja mu se ne sviđaju javno je proglasio saradnicima BIA i Udbe.

Zabrinjavajuće je da se grubo i očigledno krše čak i bazična prava novinara, neophodna u njihovom poslu, kao što je pravo da prisustvuju javnom događaju. Novinarima je bilo zabranjeno da prisustvuju sednicama Skupštine opštine Kula (dva puta), Aleksandrovac (dva puta) i Vranje, da snimaju sednicu Skupštine opštine Pirot, da izveštavaju sa javnog partijskog skupa Ujedinjenih regiona Srbije u Knjaževcu i o utakmicama Fudbalskog kluba „Vojvodina“ i Košarkaškog kluba „Partizan“. Zabrane su izricali najodgovorniji ljudi pomenutih organizacija, a povod je u većini slučajeva bilo nezadovoljstvo ranijim izveštavanjem ovih novinara.

## Sloboda kritike državnih funkcionera

**Indikator 2 – Državni zvaničnici ne smeju biti zaštićeni od kritike i uvreda više nego što su to obični građani, na primer, kroz krivične zakone koji propisuju strože kazne; novinare ne treba pritvarati, niti medije zatvarati, zbog kritičkih komentara**

Pomenuti principi Saveta Evrope su uključeni u nacionalno zakonodavstvo. U praksi, mediji se ne zatvaraju niti se novinari pritvaraju zbog kritičkih komentara na račun javnih funkcionera. Novi Krivični zakonik iz 2005. godine je ukinuo mogućnost izricanja zatvorske kazne za klevetu i uvredu, a takve kazne nisu bile izricane novinarima ni decenijama pre toga. Međutim, novinari i mediji se i dalje mogu osuditi na visoke novčane kazne koje mogu ugroziti opstanak medija, pogotovo u uslovima ekonomske krize koja je dominantna u Srbiji tokom 2011. godine.

U pogledu kritike i uvrede, domaće zakonodavstvo ne štiti državne funkcionere ni na koji poseban način u odnosu na druga lica. Naprotiv, ono između prava javnosti da zna i prava zaštite privatnosti državnih zvaničnika i političara daje prioritet pravu javnosti. Između zaštite časti i ugleda i prava vršenja novinarskog poziva, ono se opredeljuje za prava novinara ako njihov rad ne sadrži nameru omalovažavanja.

Naime, Zakon o javnom informisanju izričito navodi da su prava na zaštitu privatnosti nosilaca državnih i političkih funkcija ograničena ako je informacija koja se na njih odnosi „važna za javnost” (član 9). Pri tome, nivo ograničenja zaštite privatnosti nije precizno naznačen, već je „srazmeran opravdanom interesu javnosti” i podložen proceni u svakom konkretnom slučaju. Istovremeno, Krivični zakonik precizira da nije kažnjiva uvreda, uključujući tu i uvredu putem medija, ako je učinilac dao iskaz u okviru ozbiljne kritike, u vršenju novinarskog poziva, u odbrani nekog prava ili zaštiti opravdanih interesa, ako se iz načina izražavanja ili iz drugih okolnosti vidi da to nije učinio u nameri omalovažavanja (član 170).

Zaštita prava na kritiku državnih funkcionera podupire se i ustavnom obavezom sudova (član 18) da odredbe o ljudskim pravima tumače saglasno međunarodnim standardima i praksi, tj. praksi Evropskog suda za ljudska prava u primeni člana 10 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Vrhovni sud Srbije je, na primer, 2008. godine posebnim dokumentom preporučio direktnu primenu sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava u kontekstu njegovih odluka o dva slučaja iz Srbije vezana za javnu kritiku državnih zvaničnika. Predmet kritike bio je predsednik opštine Babušnica. Domaći sudovi su u oba slučaja doneli krivične osude za klevetu.<sup>17</sup> Evropski sud je, međutim, utvrdio da su ovim osudama povređena prava autora kritike iz člana 10 Evropske konvencije, sa obrazloženjem da je „stepen prihvatljive kritike mnogo širi za javne ličnosti nego za privatna lica”<sup>18</sup> i da zagarantovana sloboda izražavanja uključuje iskazivanje vrednosnih sudova o javnim ličnostima. Po odluci Evropskog suda, kritike predsednika opštine su bile opravdane jer su se ticale stvari od javnog interesa. Evropski sud je kao posebno neprihvatljivo istakao obrazloženje domaćih sudova u presudama o krivici da veću važnost imaju čast, ugled i dostojanstvo predsednika opštine nego običnog građanina. Praksa Evropskog suda dozvoljava i kritiku koja koristi oštrij, provokativniji jezik (čak i kad on vređa, šokira ili uznemirava) ako se njime tretiraju pitanja od javnog interesa, a ne privatni život javnih ličnosti.

Domaći državni zvaničnici i političari ipak često preko sudova traže zaštitu od kritike upravo pri vršenju javnih funkcija, i to po dva osnova: zbog krivičnog dela klevete i uvrede (krivični postupak) i po tužbenom zahtevu za nadoknadu štete zbog povrede časti i ugleda (parnični postupak). Kazna u krivičnom postupku može iznositi do 450 hiljada dinara. U parničnom postupku, u kome se ponekad traže milionske svote za naknadu štete, sudovi dosuđuju naknade u iznosu koje sami ocenjuju kao pravične a koje često dosežu nekoliko stotina hiljada dinara, što može da ugrozi opstanak medija.



Od 242 parnična postupka koja su pokrenuta u 2011. godini pred Višim sudom u Beogradu, povodom objavljivanja informacija u medijima, javne ličnosti se pojavljuju kao tužioci u najmanje 40% slučajeva. Među njima su estradne zvezde, dva važna biznismena, ali i najmanje 10 državnih funkcionera i političara, poput ministara, gradonačelnika, poslanika Skupštine Srbije i bivših nosilaca javnih funkcija.<sup>19</sup>

Prema podacima Lokal presa, protiv članica ovog udruženja lokalnih medija, od 2005. do kraja 2011. godine vođeno je 68 sudskih postupaka, bilo po osnovu Krivičnog zakonika ili Zakona o javnom informisanju. U poslednje dve godine povećao se broj tužilaca koji imaju javna ovlašćenja i više moći od prosečnog građanina. Od ukupno 16 lica u ulozi tužilaca tokom 2010. i 2011. godine, takvih je bilo 15: tri biznismena, pet političara, dva pripadnika policije, dva odbornika lokalnih skupština, jedan direktor javnog preduzeća i dvoje sudija. Događalo se čak i to da postupke vode i presude donose kolege ovih sudija iz istog suda, čak i iz iste kancelarije.<sup>20</sup>

Nakon navedenih presuda Evropskog suda za ljudska prava, došlo je do određene korekcije sudske prakse, ali pojedinačne odluke kojima se nosiocima državnih i političkih funkcija priznaje viši stepen zaštite u odnosu na druge građane i dalje se pojavljuju u praksi, posebno prvostepenih sudova. Tako je Osnovni sud u Čačku, marta 2011. godine, presudio u korist Velimira Ilića, narodnog poslanika, predsednika partije Nova Srbija i bivšeg ministra, u njegovoj krivičnoj tužbi za klevetu protiv autora komentara i humoreske Stojana Markovića, direktora i odgovornog urednika *Čačanskih novina*. Apelacioni sud u Kragujevcu ukinuo je ovu presudu jula 2011. godine. Međutim, godinu dana ranije, Viši sud u Čačku, u parničnom postupku povodom istih tekstova, naložio je Markoviću da plati Iliću 180 hiljada dinara naknade štete za pretrpljene duševne bolove, a ovu presudu potvrdio je i Apelacioni sud. Bivši ministar zdravlja u Vladi Srbije Tomica Milosavljević odlučio je da tuži medije koji su govorili o njegovoj odgovornosti u vezi sa spornim nabavkama vakcine protiv tzv. svinjskog gripa 2009/2010. godine (zbog čega je uhapšeno više osoba), bez obzira što je Savet za štampu u oktobru 2011. godine zaključio da njegova žalba protiv jednog od medija (*NIN*) nije opravdana zbog prava javnosti da zna kako se poverene funkcije vlasti ostvaruju, a koje štiti i domaće zakonodavstvo i evropska sudska praksa.<sup>21</sup>

U julu 2011. godine, Ministarstvo pravde je najavilo da će ubrzo doći do potpune dekriminalizacije uvrede i klevete „kako bi mediji bili rasterećeni strogih kazni koje ugrožavaju njihov opstanak“.<sup>22</sup> Analiza sudske prakse, međutim, pokazuje da su — iako se u Srbiji podnosi veliki broj krivičnih tužbi za klevetu — osuđujuće presude retko pravosnažne, a kada to i postanu, kazne su obično niže od naknada štete koje se povodom istih tekstova, emisija ili izjava, izriču u parničnim postupcima.<sup>23</sup>

Najavljena dekriminalizacija klevete i uvrede neće rešiti probleme sa kojima se mediji i novinari suočavaju zbog kritike državnih funkcionera, već su potrebne i druge mere zaštite slobode izražavanja koje će u parničnim postupcima zaštititi novinarsko pravo na kritiku i pravo javnosti da zna. U nacionalne medijske propise potrebno je doslednije implementirati principe ustanovljene Deklaracijom Saveta Evrope o slobodi političke debate u medijima. Neophodna je i bolja edukacija i sudija i šire javnosti o relevantnim presudama Evropskog suda za ljudska prava, jer ne postoje prevodi svih odluka Suda, posebno onih koje se odnose na primenu člana 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima, a koje su domaći sudovi u obavezi da slede.<sup>24</sup>

## Nužnost i proporcionalnost ograničavanja slobode izražavanja

**Indikator 3 – Krivični zakoni kojima se reguliše zabrana podsticanja mržnje ili zaštita javnog reda ili nacionalne bezbednosti, moraju poštovati pravo na slobodu izražavanja; ako se kazne propisuju, one moraju biti u skladu sa principima nužnosti i proporcionalnosti; ako učestalost i težina izrečenih kazni ukazuju na politički motivisanu primenu tih zakona, medijska regulativa i praksa se moraju menjati**

Ustav Srbije dozvoljava ograničavanje prava na slobodu izražavanja 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“ (član 46). Međutim, Ustav nastoji da ograničenje svede na obim neophodan u demokratskom društvu i koji ne zadire u suštinu zajemčenog prava. Stoga Ustav nalaže državnim organima, „a naročito sudovima“, da pri odlučivanju o ograničavanju ovog prava (kao i drugih ljudskih i manjinskih prava), koja su sadržana u zakonima, moraju da vode računa o nekoliko stvari, među kojima su važnost svrhe ograničenja, priroda i obim ograničenja, kao i postojanje načina „da se svrha ograničenja postigne manjim ograničenjem prava“ (član 20).

Na ovaj način štite se principi nužnosti i proporcionalnosti za kazne koje jesu propisane Krivičnim zakonikom za čitav niz krivičnih dela protiv ustavnog uređenja i bezbednosti Republike Srbije (među kojima i krivično delo izazivanja nacionalne, rasne i verske mržnje i netrpeljivosti) i protiv javnog reda i mira (na primer, izazivanje panike i nereda iznošenjem ili pronošanjem lažnih vesti ili tvrdnji). Posebno krivično delo predviđeno je i Zakonom o tajnosti podataka, koji uređuje sistem zaštite tajnih podataka koji su od interesa za nacionalnu i javnu bezbednost, odbranu, unutrašnje i spoljne poslove Republike Srbije.

U praksi, navedene odredbe se koriste retko i sporadično. Poslednjih godina nije bilo primera politički motivisane primene kaznenih zakona kojima se reguliše zaštita javnog reda ili nacionalne bezbednosti. Izuzetkom koji je obeležio 2011. godinu može se smatrati slučaj podizanja optužnice protiv novinarkе Jelene Spasić i urednika Milorada Bojovića iz novosadskog dnevnog lista *Nacionalni građanski*. Oni su optuženi za odavanje državne tajne zbog objavljivanja teksta „Državni organi potpuno nespremni za rat“ (jun 2011) u kome su citirani podaci iz izveštaja Ministarstva odbrane, pripremljenog za članove Odbora za bezbednost Skupštine Srbije, koji je nosio oznaku „strogo poverljivo“. Ovaj novinarski tekst je pokazao da brojni državni organi i javna preduzeća ignorišu zakonom propisane pripreme za odbranu. Brojni akteri civilnog društva su ustali u odbranu dvoje novinara, tvrdeći da objavljeni sadržaj odgovara interesu javnosti da sazna kakvo je stanje odbrane zemlje, ali je istraga o ovom slučaju nastavljena. Za krivično delo za koje su novinari optuženi, zakonom je zaprećena kazna od šest meseci do pet godina zatvora.

U pogledu suzbijanja govora mržnje, Srbija je bliža evropskom nego američkom modelu regulative. U njoj je kažnjiv govor koji podstiče mržnju i diskriminaciju. Međutim, o kažnjavanju govora mržnje postoji značajna javna kontroverza, kako u odnosu na nedavnu prošlost tako i na današnju praksu.

U režimu Slobodana Miloševića, zasnovanom na nacionalističkom patriotizmu, etničkoj netoleranciji, ratnoj politici i ksenofobiji kao delovima vladajuće ideologije, govor mržnje je bio dominantni oblik govora o drugima u državno-kontrolisanim medijima. Država je i tada bila potpisnik svih međunarodnih konvencija i ugovora koji ga zabranjuju i svojim sopstvenim zakonom zabranjivala je bilo kakvu diskriminaciju društvenih grupa. Javni tužilac, međutim, nikada nije podigao tužbu protiv javne diskriminacije ili pozivanja na nasilje.

Radikalni diskontinuitet sa političkom i medijskom praksom govora mržnje, kao socijalno prihvaćenog oblika javnog govora, nikada nije načinjen. Pokušaj lustriranja kreatora govora

mržnje pri izboru za javne funkcije, usvajanjem Zakona o lustraciji (2003), nije uspeo usled nedostatka političke volje za njegovo sprovođenje. Iako je nova vlast 2000. godine obećala da će uneti novu moralnost u javni život i odgovornost za javnu reč, nastavljena ideološka i politička podeljenost u društvu tokom naredne decenije omogućila je da se javno iskazivanje mržnje prema drugom i različitom relativno često pojavljuje i retko kažnjava. Zakon o javnom informisanju izričito zabranjuje „objavljivanje ideja, informacija i mišljenja kojima se podstiču diskriminacija, mržnja ili nasilje protiv lica ili grupe lica zbog njihovog pripadanja ili nepripadanja nekoj rasi, veri, naciji, etničkoj grupi, polu ili zbog njihove seksualne opredeljenosti, bez obzira na to da li je objavljivanjem učinjeno krivično delo“ (član 38). Tužbe protiv govora mržnje, međutim, uglavnom se odbacuju iz formalnih razloga ili se postupci neopravdano odugovlače,<sup>25</sup> što izaziva veliko nezadovoljstvo jednog dela društva.

Javna tolerancija govora mržnje bila je posebno izražena u vezi sa održavanjem Parade ponosa u Beogradu 2010. i 2011. godine.<sup>26</sup> Takav govor je dugo bio tolerisan i u rijaliti programima. Tek su antisemitske izjave dvoje pevača, učesnika rijalitija „Dvor“, emitovanog na TV Pink u februaru 2011. godine, izazvale opipljivu reakciju – tužbu Saveza jevrejskih opština Srbije protiv Televizije Pink i krivičnu prijavu Višeg javnog tužilaštva u Beogradu protiv ovo dvoje pevača za krivično delo izazivanja nacionalne, rasne i verske mržnje i netrpeljivosti. Reagovao je i Savet Republičke radiodifuzne agencije izdavanjem obavezujućeg uputstva kojim se zabranjuje direktan prenos rijaliti emisija i uvodi prikazivanje sa zakašnjenjem od nekoliko minuta kako bi se sprečio netolerantan javni govor.

Tokom 2011. godine, aktuelizovana je kontroverza podstaknuta pokušajem Nezavisnog udruženja novinara Srbije da se kazne novinari i urednici medija koji su tokom 1990-ih sproveli ratnohuškačku propagandu. NUNS je, naime, 2009. godine podneo krivičnu prijavu Tužilaštvu za ratne zločine protiv odgovornih lica u Radio-televiziji Beograd, Radio-televiziji Novi Sad, dnevnim listovima *Politika*, *Večernje novosti* i drugim medijima koji su govorom mržnje i širenjem lažnih informacija vršili političko-propagandne pripreme da se u javnosti stvori uverenje o opravdanosti oružanog sukoba i, u njemu, grubog kršenja normi međunarodnog humanitarnog prava. I novinarska i šira javnost u Srbiji su podeljene oko svrsishodnosti ovog pokušaja da se više od decenije nakon rušenja Miloševićevog režima kažnjavaju novinari zbog širenja govora mržnje, posebno zbog vezivanja njihovog delovanja za podsticanje na izvršenje ratnih zločina. Tužilaštvo za ratne zločine još uvek sprovodi istragu po krivičnoj prijavi NUNS-a.

## Sloboda ulaska u novinarsku profesiju

### Indikator 4 – Država ne sme postavljati neprimerene uslove za bavljenje novinarskom profesijom

Novinarstvo u Srbiji nije „licencirana” (ili „tvrda”) profesija poput lekarske, farmaceutske, advokatske ili inženjerske. Ono spada u otvorene profesije: za profesionalno bavljenje novinarstvom nisu propisani nikakvi posebni ili stroži uslovi u odnosu na druge vrste delatnosti, poput minimalnog stepena kvalifikacije, nivoa obrazovanja, vrste obrazovanja, provere znanja u vidu stručnog ispita ili obaveznog staža u odgovarajućim institucijama.<sup>27</sup> Ipak, sve je više onih koji u novinarstvo ulaze sa specijalizovanim obrazovanjem.

Rad novinara je uređen Zakonom o radu, koji važi i za sve druge nelicencirane profesije.

Rad profesionalnih novinara razlikuje se od drugih vrsta rada po etičkoj dimenziji koja je ustanovljena profesionalnim kodeksom. Kodeks novinara Srbije, koji su zajednički doneli Udruženje novinara Srbije i Nezavisno udruženje novinara Srbije 2006. godine a prihvatile ga i sve druge novinarske asocijacije, definiše etički standard profesionalnog ponašanja dobrog novinara. Poštovanje Kodeksa sankcionišu staleške organizacije novinara.

Pojam novinar u uobičajenom značenju uključuje raznovrsna medijska zanimanja, kao što su fotoreporter, kameraman, montažer, tonski snimatelj, spiker, voditelj, lektor, itd. Ovakvo zbirno poimanje različitih medijskih delatnosti primenjuju i profesionalna novinarska udruženja. Ona ne prave ni razliku između stalno zaposlenih i samostalnih novinara, u koje se ubrajaju stalni honorarni saradnici medija kao i oni sa povremenim angažmanima. U Srbiji je status samostalnog novinara stvar prinude (usled velike stope nezaposlenosti), a ne ličnog izbora, kao u zemljama sa razvijenijom zaštitom profesije. Ipak, pravi se razlika između novinara i lica angažovanih u delatnosti odnosa sa javnošću, koja se ubrzano profesionalizuje.

Nije poznato koliko tačno u Srbiji ima novinara. Ne postoje ni precizni podaci o broju medija jer dva postojeća registra, koje vode Agencija za privredne registre i Republička radiodifuzna agencija, nisu ažurna, a postoje i ilegalni radio i TV emiteri čiji se broj često menja. Fluktuacije zaposlenih su velike usled otpuštanja, menjanja vlasnika, prelaska novinara u nove redakcije, prikrivanja pravog broja zaposlenih od strane vlasnika, itd.

Poslednji raspoloživi rezultati popisa stanovništva vode novinare u grupi sa oznakom „novinari i drugi publicisti“, kojih je 2002. godine bilo 6.148. Među njima je 21% pripadnika „drugih“ navedenih delatnosti u odnosu na usko novinarske (radio i TV aktivnosti – 34%, izdavanje novina – 26%, delatnost novinskih agencija – 6%, izdavanje časopisa – 2%) i one koje su bliske novinarskim (izdavanje knjiga i brošura – 6%, štampanje novina i drugih publikacija – 2% i ostalo – 2%)<sup>28</sup> – pa bi se broj tadašnjih novinara u užem smislu mogao proceniti na oko 4.200.

Jedini javno dostupan noviji izvor podataka jeste baza podataka o medijskim profesionalcima koju je 2008. godine osnovao NUNS, u koju se oni sami dobrovoljno upisuju.<sup>29</sup> Baza je otvorena za sva medijska zanimanja (novinar urednik, novinar izveštač, novinar kolumnista, voditelj, autor emisije, spiker, producent, režiser, fotoreporter, kameraman, tonski snimatelj, montažer, lektor, itd.). Ova baza podataka ima prvenstveno komercijalne i programske ciljeve (zamišljena je kao mesto susreta poslodavaca i kandidata za angažman na poslovima u medijima i kao osnova za planiranje programa edukacije i aktivnosti usmerenih ka poboljšanju socijalnog i ekonomskog položaja novinara), pa je njena sveobuhvatnost upitna. U bazu je trenutno upisano 3.987 novinara, od kojih je oko 1.400 vezano za poslove na televiziji, oko 1.200 na radiju, oko 400 u dnevnim novinama, 800 u periodičnoj štampi, a 60 u internet medijima. Većina registrovanih je

muškog pola (55%), ima srednjoškolsko obrazovanje (53%) i stara je između 35 i 49 godina (43%).

U Srbiji su raspoložive razne forme obrazovanja za novinarska zanimanja. Prve studije novinarstva počele su 1968. godine na Fakultetu političkih nauka u Beogradu. One su bile jedini oblik visokog obrazovanja novinara do 2002. godine. Za upis studenata nisu postojale nikakve restrikcije kojima bi se kontrolisao pristup novinarskoj profesiji. U međuvremenu, broj studijskih programa novinarstva znatno se uvećao. Tokom 2007. godine, akademske studije novinarstva postojale su na 11 fakulteta, u šest gradova širom zemlje, uz jedan program strukovnih studija (sportsko novinarstvo). Njih je na svim godinama studija pohađalo 1710 studenata. Među studentima su izrazito dominirale pripadnice ženskog pola (75% ili 82% na pojedinim fakultetima).<sup>30</sup> Obrazovanje novinara obavlja se i preko raznovrsnih drugih oblika (škola, kurseva, treninga) koje organizuju profesionalna i medijska udruženja, nevladine organizacije i fondacije i ustanove za permanentno obrazovanje, samo izuzetno i same medijske kuće. Tokom školske 2004/2005. godine, registrovano je nešto više od 100 neuniverzitetskih obrazovnih programa koje su realizovale 34 organizacije.<sup>31</sup>

Dok država ne postavlja nikakve posebne uslove za bavljenje novinarstvom, ideju o uvođenju licence u novinarsku profesiju zastupaju pojedini novinari i profesionalna udruženja, u cilju osnaživanja etičkog aspekta profesije. Ukazujući na drastične oblike zloupotrebe medija za promociju politike režima iz 1990-ih i proces snažne komercijalizacije i tabloidizacije medija koji je doveo do masovnih kršenja profesionalnih standarda i novinarske etike u poslednjoj deceniji, pojedina udruženja novinara povremeno aktuelizuju temu o uvođenju licence,<sup>32</sup> kako bi se zaštitio dignitet profesije, razdvojili „kvalitetni novinari“ od onih koji to nisu,<sup>33</sup> a pravi mediji se razlikovali od „propagandnih mašina“ i „profitno-senzacionalističkih mašina“. Neke pristalice ove ideje zalažu se za princip dobrovoljnosti u traženju licence kao nekoj vrsti službenog sertifikata da je novinar privržen poštovanju moralnih i profesionalnih standarda, koji bi bio od važnosti pre svega za zapošljavanje novinara u javnim medijima. Protivnici smatraju da bi uvođenje licence predstavljalo ograničavanje slobode izražavanja i da je u suprotnosti sa Evropskom poveljom o slobodi štampe.

## Otvorenost medija za političke partije

### Indikator 5 – Političke partije i kandidati moraju imati pravičan i ravnopravan pristup medijima; njihov pristup medijima biće olakšan tokom izbornih kampanja

Pravni propisi i samoregulativne mere obavezuju medije da ostvaruju pravičan i ravnopravan tretman političkih partija, ali mediji ni od regulatora, ni od profesionalnih udruženja, ni od publike ne trpe posledice ako ove obaveze ne poštuju. U vreme izborne kampanje, drastična medijska diskriminacija partija ili kandidata je retka, ali ravnopravnost izbornih učesnika nije opšteprihvaćena norma. U svakodnevnom medijskom izveštavanju, većina medija favorizuje vladajuće partije, dajući im veći i pozitivniji publicitet, bilo zbog finansijske zavisnosti u visoko partokratizovanoj državi ili direktnih političkih pritisaka.

Ogromna većina od 240 anketiranih glavnih urednika informativnih medija (92%) tvrdi da njihov medij poštuje ili uglavnom poštuje pravo političkih partija na ravnopravan pristup medijima. Samo 2% kaže da se to pravo ne poštuje, a 4% da se uglavnom ne poštuje. Partijski lideri misle potpuno suprotno:<sup>34</sup> 70% anketiranih funkcionera republičkih i lokalnih partijskih odbora, iz vlasti i opozicije, smatra da se princip ravnopravnosti uopšte ili uglavnom ne poštuje, 63% ocenjuje uticaj partija na medije kao veliki radije nego srednji ili mali, a 53% misli da većina medija ne tretira na isti način događaje iste vrste kad ih organizuju vladajuća i opoziciona partija. Većina urednika (35%) smatra da je glavna karakteristika medijskog izveštavanja o partijama to što se partijama pažnja posvećuje prema interesovanju javnosti i prema značaju partijskih aktivnosti. Većina partijskih funkcionera (58%) pak misli da medije najpre karakteriše zanemarivanje opozicionih političkih partija bez opravdanih profesionalnih razloga.

Sporadična istraživanja izveštavanja pojedinih medija govore da u njima partije nemaju pravičan i ravnopravan tretman. Analiza nacionalne dnevne štampe iz decembra 2010. godine, pokazala je da je najveća partija vladajuće koalicije, DS, imala daleko veći prostor od ostalih (brojnih) partija, uključujući i njene koalicione partnere.<sup>35</sup> Prema analizi *TV Studija B* iz istog perioda, vesti su govorile samo o aktivnostima vladajućih partija, dok su opozicione partije ignorisane, osim jedne (LDP), ne i najveće. Na *RTS-u*, učestalost pojavljivanja državnih zvaničnika iz različitih partija odgovarala je udelu ovih partija u vladajućoj koaliciji, a najoštrija opoziciona kritika bila je marginalizovana ili čak predstavljena profesionalno izrazito nekorektno.

Anketirani partijski funkcioneri medijima najčešće zameraju otvorenu političku pristrasnost u korist vladajućih partija („iako su svi mediji u našem gradu u privatnom vlasništvu, svi apsolutno favorizuju političke stranke koje čine gradsku vlast“; „lokalna TV je potpuno u funkciji lokalne vlasti, glorifikuje njen rad i potpuno je nekritična prema njoj“; „izjave se selektivno objavljuju, a kritike vlasti se ne prenose“; „zastupljenost naše partije iznosi svega 8 minuta mesečno, dok se o partiji koja predstavlja gradsku upravu izveštava svakodnevno“). Sledeća zamerka je favorizovanje jedne političke opcije („potpuno je potpala pod uticaj jedne stranke“; „prati samo određenu političku partiju i njenog lidera“; „otvoreno favorizuje političke stranke i druge organizacije koje su bliske jednoj ličnosti“; „apsolutno neistinito, tendenciozno i neprofesionalno izveštavanje koje je u službi isključivo promocije jedne organizacije“). Partijski lideri ističu da pojedini mediji bez opravdanog razloga marginalizuju njihove partije („potpuno ignorišu političku aktivnost naše stranke iako smo parlamentarna stranka na gradskom i republičkom nivou“; „zatvorena za naše aktivnosti, kao da ne postojimo“; „nijednom u prethodnih šest meseci nisu emitovali prilog o aktivnostima stranke“; „potpuno nedostupan za prezentaciju delovanja naše partije“) ili se žale da u medijima dobijaju dominantno negativan tretman („omalovažavanje i izvrgavanje ruglu lika i dela naših funkcionera“; „prikazuje nas u isključivo negativnom kontekstu“; „ukoliko nešto i objavi, to je senzacionalističkog i najčešće neistinitog karaktera“; „bavi se samo blaćenjem pojedinaca, najverovatnije zbog ličnih animoziteta“). Samo jedan od 40 anketiranih partijskih funkcionera imao je primedbe na kvalitet profesionalnog rada novinara

(„nepismenost, neprofesionalnost, nestručnost“) a jedan na korišćenje medija za promociju političkih interesa vlasnika („pošto je vlasnik politički aktivan, on medije uglavnom koristi za promociju svojih i sebi bliskih političkih stavova“).

I u medijskoj zajednici i u široj javnosti dominira mišljenje da nepoštovanje prava partija na ravnopravan tretman nije rezultat profesionalnog neznanja već pritisaka na medije. Medijski urednici koji su trpeli pritiske tokom 2011. godine, kao glavne izvore pritiska označili su vladajuće političke partije (47%), organe izvršne vlasti (32%), opozicione partije (26%), privatna preduzeća u svojstvu oglašivača (16%) i javna preduzeća (16%).

#### *Tretman partija u izbornoj kampanji*

Izorno izveštavanje medija u Srbiji nosi teško nasleđe devedesetih. Državni mediji su tada funkcionisali kao ideološko-politički servis vladajuće partije/koalicije, a njihovo propagandno delovanje pojačavalo se tokom svakog od brojnih izbornih ciklusa (1990, 1992, 1993, 1997, 2000). U svakoj kampanji se nadmetao ogroman broj izbornih učesnika (od 40 do 80), koji su tretirani jednako u programima besplatnih promocija, ali izrazito nejednako u informativnim programima. Po odlikama izborne komunikacije, nijedni izbori iz devedesetih ne mogu se okarakterisati kao slobodni i poštteni.<sup>36</sup> Izborna medijska produkcija je stoga važan indikator ne samo normalizacije medijskog funkcionisanja nego i demokratizacije izbornog procesa u Srbiji.

Izveštavanje o izbornoj kampanji jeste normalizovano posle 2000. godine, ali još uvek ima mnoštvo nedostataka. Mediji nisu uspeali da uobliče adekvatnu formu izbornih programa koji ne diskriminišu izborne učesnike, a biračima na informativan, edukativan i atraktivan način omogućuju da u razumnom vremenu i bez velikog napora uoče razlike između njihovih političkih platformi. Regulativa izbornog ponašanja medija je neprecizna, nepotpuna i ne sledi u potpunosti preporuke Saveta Evrope. Manjkavosti su prisutne u pravilima koja se tiču svakog posebnog vida izborne komunikacije – redovno novinarsko izveštavanje o kampanji, promotivni nastupi izbornih učesnika, političko reklamiranje – jer važeća rešenja ne daju primat interesima birača. Glavna forma komunikacije između partija i građana postala je plaćena propaganda: iznajmljeni termini i reklame činili su 75% ukupno emitovanog izbornog programa šest nacionalnih TV kanala tokom predsedničkih izbora 2008. godine.<sup>37</sup> Time je obesmišljen cilj pravne regulative da spreči veće pobedničke šanse učesnika sa više novca.

Pored birača, izbornom produkcijom nisu zadovoljne ni partije. Većina anketiranih partijskih čelnika (60%) smatra da tokom izbora 2008 (republičkih, pokrajinskih i lokalnih) političke partije nisu ili uglavnom nisu imale pravičan i ravnopravan pristup medijima.

Regulativa izbornog procesa u Srbiji prepoznaje važnost principa ravnopravnog pristupa medijima za političke partije i kandidate tokom izborne kampanje. Taj princip je ugrađen u obavezu medija da obezbede ravnopravnost u obaveštavanju „o svim podnosiocima izbornih lista i kandidatima sa tih lista“, koju formulišu Zakon o izboru narodnih poslanika (član 5) i Zakon o lokalnim izborima (član 4). Ovi zakoni, međutim, ne predviđaju mehanizme za kontrolu ispunjavanja ove obaveze ni sankcije za njeno kršenje.<sup>38</sup> Medijska regulativa izbornog ponašanja uključuje i nadzorne mehanizme i sankcije, ali obaveze medija nisu precizno definisane pa su kažnjavanje medija retka i blaga.<sup>39</sup>

U skladu sa preporukama Saveta Evrope, medijska regulativa ne obuhvata privatne stampane medije, kojima se dozvoljava prepoznatljivo uređivačko stanovište i izražavanje posebnih političkih preferencija. Odgovornost korektnog izbornog izveštavanja se kod ovih medija definiše samoreglativnim merama.

Ključni pravni izvor regulacije rada radio i TV emitera tokom izbornih perioda je Opšte obavezujuće uputstvo emiterima za ponašanje u kampanji, koje pred izbore izdaje Republička

radiodifuzna agencija.<sup>40</sup> Ova uputstva potenciraju princip nediskriminativnosti u raznim vrstama programa svih emitera, ali propuštaju da ga bliže odrede na jasan način i u skladu sa javnim interesom. Na primer, uputstva o informativnom programu ni na koji način ne opredeljuju šta je dobra mera kombinacije novinarskih standarda aktuelnosti i važnosti događaja i principa uravnoteženosti u tretmanu velikog broja partija veoma različite političke snage. Od medija se zahteva da izveštavaju na „načelima objektivnosti, ravnomernosti i zaštite javnog interesa“, ali ostavljena im je sloboda da ovu obavezu tumače kada izveštavaju o partijama sa 30% i 3% biračke podrške i o onima koje mogu ili ne mogu da zloupotrebljavaju državne pozicije u promotivne partijske svrhe.

Zbog nedorečenosti medijskih pravila, mediji su veoma različito shvatili svoje obaveze tokom parlamentarnih izbora 2008. godine. Prema izveštaju RRA<sup>41</sup>, RTS je u vestima od 22 izborna učesnika dosta ujednačeno tretirao tri, koja su dobila znatno više vremena nego drugi; na TV Avala to je bio slučaj sa četiri; TV B92 i TV Foks su favorizovale jednog, a TV Košava i Pink po dva učesnika. RRA je izveštavanje svih ovih TV stanica ocenila kao nediskriminativno, a kao problematična izdvojila dva slučaja. Prvi je TV Palma plus iz Jagodine, koja je u svim formama programa izrazito favorizovala koaliciju (dvostruko više vremena nego svi ostali učesnici) čiji je lider i vlasnik ove televizije. Drugi je Regionalna TV iz Novog Pazara, koja je jednoj izbornoj listi dala desetostruku prednost u odnosu na sve ostale zajedno i čije je izveštavanje o političkim protivnicima imalo „razmere medijske satanizacije“. Zbog nepoštovanja principa ravnopravnosti, javno je upozorena samo TV Palma plus.

U pogledu oficijelnih promocija izbornih učesnika, regulativa RRA poštuje preporuku SE o njihovom besplatnom predstavljanju u medijima finansiranim iz javnih prihoda. Međutim, nije poštovana preporuka da se umesto jednake uspostavi proporcionalna raspodela besplatnih promotivnih termina, u skladu sa parlamentarnom snagom i mogućnostima partija da kandiduju maksimalan broj kandidata. Mediji stoga i dalje proizvode preglomazne, zamorne i neinformativne promotivne programe, koje birači veoma nisko vrednuju.

Plaćeno političko oglašavanje nije tretirano adekvatno kad se uzme u obzir opasnost da nadvlada druge oblike obaveštavanja o pretendentima na izborne funkcije. Javnim medijima se dozvoljava emitovanje političkih TV spotova, mada ne i drugih oblika reklamiranja. Privatni emiteri se obavezuju da zakupljivanje vremena obezbede pod jednakim uslovima i cenama za sve izborne učesnike, ali preporuka SE da se ukupno vreme za političku propagandu ograniči nije uvrštena u domaća pravila.

Medijska izborna regulativa se ne bavi na pravi način ni specifičnom ulogom pokrajinskog javnog servisa RTV, koji emituje veliki broj programa na jezicima etničkih manjina. Njegova uloga pri održavanju pokrajinskih izbora nije precizirana, pa se 2008. godine, kada su u istom danu održani i republički i pokrajinski (i lokalni) izbori, desilo da pokrajinski javni servis više pažnje posveti republičkim nego pokrajinskim izborima i tako duplira ulogu republičkog servisa RTS, a zanemari svoju ulogu jedinog izvora informacija o pokrajinskim izborima. Odsustvo regulacije o načinu zadovoljavanja potreba birača iz etničkih zajednica omogućilo je nekim programima RTV na jezicima manjina da drastično favorizuju jednog izbornog učesnika iz manjinske zajednice bez osećaja da krše osnovne principe rada javnog servisa i narušavaju demokratičnost izbornog procesa.<sup>42</sup>



## Nediskriminacija stranih novinara

### Indikator 6 – Stranim novinarima ne bi trebalo uskraćivati ulazne ili radne vize zbog njihovog potencijalno kritičkog izveštavanja

Od promene režima 2000. godine do danas, u Srbiji nije zabeležen nijedan slučaj odbijanja dozvole za rad stranim novinarima.

Domaće zakonodavstvo, međutim, dozvoljava odbijanje dozvole za rad stranim novinarima pod uslovima koji nisu precizirani.

Prema zvaničnim podacima, krajem 2011. godine stalnu akreditaciju za rad u Srbiji imalo je 216 predstavnika stranih medija, među kojima su kako strani tako i srpski državljani. Značajan broj akreditovanih novinara izveštava za strane medije iz zemalja regiona, a ne samo iz Srbije. Osim stalnih dopisnika, drugi strani novinari su tokom poslednje dve godine retko dolazili u Srbiju radi izveštavanja o izuzetnim događajima. Tokom 2011. godine, veliku pažnju stranih medija privuklo je samo hapšenje haškog optuženika Ratka Mladića. Ne računajući stalne dopisnike, akreditaciju za praćenje ovog događaja tražio je samo jedan strani novinar, dok je tri godine ranije, kada je uhapšen Radovan Karadžić, zahtev podnelo oko 30 medija.

Po Zakonu o javnom informisanju, strana fizička i pravna lica u oblasti javnog informisanja imaju ista prava i obaveze kao i domaća. Međutim, za razliku od domaćih, strani novinari podležu obavezi registrovanja i dobijanja radne dozvole za obavljanje službene dužnosti u vidu akreditacije, koju posebnim rešenjem izdaje Ministarstvo kulture, informisanja i informacionog društva. Obaveza registrovanja i dobijanja akreditacije regulisana je zakonom koji je donet pre 37 godina u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji (Zakon o unošenju i rasturanju inostranih sredstava masovnog komuniciranja i o inostranoj informativnoj delatnosti u Jugoslaviji, 1974. godine). Prelaznim i završnim odredbama Zakona o javnom informisanju, ukinuti su svi delovi ovog zakona, osim onog kojim se „uređuje položaj inostranih informativnih ustanova i predstavnika inostranih sredstava“.

Po preživeloj odredbi ukinutog zakona SFRJ, rešenje o zahtevu za registrovanje stranih novinara „donosi se po slobodnoj oceni i ne obrazlaže se“ (član 28). Ona je do 2000. godine korišćena kako bi se nepoželjnim stranim novinarima i medijima sprečio ulazak u zemlju.

Danas je ova odredba uključena u Pravilnik kojim se rukovodi Odsek za rad sa predstavnicima stranih sredstava informisanja i stranim informativnim ustanovama u Ministarstvu kulture, informisanja i informacionog društva, čiji je zadatak akreditacija i vođenje registra stranih dopisnika i dopisništava. Ministarstvo izdaje dve vrste akreditacija: privremenu (za specijalne izveštače o pojedinačnim događajima ili za privremene dopisnike, tj. za rad do 30 dana) i stalnu (za stalne dopisnike, tj. za kontinuirani rad od najmanje godinu dana).

Procedura legalizovanja rada stranih novinara podrazumeva pravo Ministarstva kulture da „odbije zahtev za akreditaciju“ bez obrazloženja. Ministarstvo takođe ima i pravo izmene uslova za dobijanje akreditacije i odobrenja za privremeni boravak „bez prethodne najave“<sup>43</sup>. Uslovi i razlozi za odbijanje izdavanja radne dozvole, tj. odbijanje akreditacije, kao ni uslovi pod kojima se može izmeniti procedura izdavanja akreditacije, ni na koji način nisu formulisani. Ova pravna praznina daje osnovu za arbitrarne administrativne zabrane stranim novinarima da rade u Srbiji.

Pravno važenje propisa iz 1974. godine, koji je očigledno prevaziđen i neusklađen sa garancijom jednakih prava predstavnicima stranih medija sa domaćima, predstavlja razlog za zabrinutost o mogućoj suprotstavljenosti domaćeg prava sa navedenim principom Saveta Evrope u pogledu rada stranih novinara, iako se to u praksi nije dogodilo od 2000. godine do danas.

## Sloboda izbora jezika komunikacije

### Indikator 7 – Mediji moraju imati slobodu da plasiraju svoj sadržaj na jeziku koji sami odaberu

Medijska regulativa Srbije tretira pitanje jezika sa dva aspekta – zaštite nacionalne kulture od preteranog upliva sadržaja na stranim jezicima i zaštite prava nacionalnih manjina da budu informisani na svojim jezicima. U odnosu na prvo, Zakon o radiodifuziji nalaže radio i TV stanicama da program (osim programa na jezicima manjina) proizvode i emituju na srpskom jeziku i da obezbede da se programi na stranim jezicima (osim muzičkih) prevedu na srpski (član 72). Pitanje informisanja nacionalnih manjina na sopstvenom jeziku regulisano je nizom propisa, ali su oni međusobno protivurečni i odražavaju još neprevaziđene dileme u nalaženju rešenja za finansijski održive, samostalne i kvalitetne manjinske medije.

U Srbiji živi oko milion pripadnika 21 nacionalne manjine. Osim romske, manjinske zajednice su uglavnom koncentrisane u pojedinim regionima (albanska u južnim, bugarska u istočnim, bošnjačka u Sandžaku), a većina u Vojvodini (mađarska, slovačka, rumunska, rusinska, itd.).<sup>44</sup> U ovim sredinama, posebno u Vojvodini, postoji duga tradicija informisanja na jezicima manjina. Prema podacima iz 2010. godine, samo u Vojvodini je bilo 114 medija koji su bar delimično proizvodili sadržaje na 11 manjinskih jezika.<sup>45</sup>

Prava nacionalnih manjina u oblasti informisanja garantovana su Ustavom, medijskim zakonima, ratifikovanim međunarodnim dokumentima<sup>46</sup>, Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina i Zakonom o nacionalnim savetima nacionalnih manjina. U cilju očuvanja nacionalnog, kulturnog i jezičkog identiteta i ravnopravnosti nacionalnih manjina, ovi pravni dokumenti utvrđuju prava manjina na slobodu izražavanja, pristupa svim medijima, informisanja na sopstvenom jeziku – slobodnog, potpunog, blagovremenog i nepristrasnog – i prava na osnivanje sopstvenih sredstava javnog informisanja. Ustav dodatno garantuje da se dostignuti nivo manjinskih prava ne može smanjivati (član 20).

Međutim, informisanje manjina se i danas odvija bez konzistentne medijske politike. Ono opstaje na pravnoj konfuziji u pogledu regulisanja državne svojine u medijima na jezicima manjina, koja je rezultat političkih dogovora i nagodbi unutar vladajuće političke elite. Noviji propisi, koji su usvojeni sa svešću zakonodavaca da se suprotstavljaju starima, ipak nisu obezbedili uslove za slobodno, nepristrasno i kvalitetno informisanje manjina na sopstvenom jeziku. Od 50 anketiranih pripadnika devet manjinskih zajednica, koji su angažovani oko manjinskih medija (članovi nacionalnih saveta i njihovih tela, novinari),<sup>47</sup> 50% kaže da su malo (38%) ili nimalo (12%) zadovoljni medijima na jeziku manjine kojoj pripadaju, 42% je donekle zadovoljno, a 2% potpuno zadovoljno.

Dva rešenja u sistemu informisanja na jezicima manjina izazivaju najviše sporova u manjinskoj i široj javnosti. Prvo je poistovećivanje ustavne garancije da se dostignuti nivo manjinskih prava neće smanjiti sa pitanjem vlasništva u manjinskim medijima, tj. viđenje državnog vlasništva i direktnog budžetskog finansiranja kao jedine garancije za budućnost manjinskog informisanja,<sup>48</sup> a drugo je uloga nacionalnih saveta kao osnivača manjinskih medija.

Medijska politika već čitavu deceniju oscilira između opredeljenja za državno vlasništvo i protiv njega u medijima na manjinskim jezicima i nikako ne uspeva da pitanje manjinskih medija fokusira na načine finansiranja u kojima i država može da učestvuje putem državne pomoći. Medijska tranzicija je počela (2002/2003) sa namerom oslobađanja medijske sfere od državnog uticaja i obavezom privatizacije svih medija. Proces je zaustavljen za medije koji emituju programe za manjine krajem 2007. godine, sa argumentacijom da nema garancija da će privatni vlasnici održati ovu produkciju, jer ona nije ekonomski profitabilna zbog male publike, tj. da je verovatno da će doći do njihovog gašenja, a time i do snižavanja nivoa stečenih prava manjina.

Sledeće četiri godine nije pronađen adekvatan model za privatizaciju, odnosno finansiranje medija na manjinskim jezicima.

U 2011. godini, radna grupa medijskih i novinarskih udruženja koja je pripremila Nacrt Medijske strategije reafirmisala je opredeljenje da država ne treba da bude vlasnik medija i predložila da se javna preduzeća koja delimično ili u celini proizvode sadržaje na manjinskim jezicima privatizuju po posebnom programu koji će obezbediti kontinuitet ove funkcije. Predviđeno je da manjinski mediji postoje ili kao komercijalni ili kao glasila civilnog sektora, a da ih projektnim sufinansiranjem pomažu jedinice lokalne samouprave, Pokrajina Vojvodina i Republika Srbija. Suprotstavljanje je, kao i prvi put, dilemu opet vratilo na pitanje vlasništva, sa ukazivanjem na neprihvatljivost smanjivanja dostignutih manjinskih prava do kojeg će neminovno dovesti privatizacija. Vlada je u usvojenoj verziji Strategije u septembru 2011. godine pristala da iz privatizacije opet izuzme medije na jezicima manjina. Pitanje informisanja manjina vraćeno je tako na tačku na kojoj je zaustavljeno 2007. godine, sa razlikom što je u međuvremenu legalizovano, a Strategijom kao konačni pronađeni model održivih manjinskih medija promovisano sporno rešenje o nacionalnim savetima kao upravljačima medija na manjinskim jezicima i državom kao budžetskim finansijerom.<sup>49</sup>

Po odluci Vlade Srbije o privremenom zaustavljanju privatizacije medija koji emituju programe na jezicima manjina, početkom 2008. godine iz procesa je izuzeto 20 javnih preduzeća čiji su osnivači lokalne samouprave. Odluka Vlade je, u stvari, poslužila kao alibi za zaustavljanje procesa privatizacije u mnogim opštinama koje su se pozvale na tradiciju emitovanja programa na jezicima manjina ili su ih njihova javna preduzeća brzopotezno uvela. Do 2010. godine, broj obustavljenih privatizacija po ovoj osnovi narastao je na 38. Pored 15 javnih preduzeća u Vojvodini i sedam u drugim krajevima zemlje sa etničkimešovitim stanovništvom (Dimitrovgrad, Bujanovac, Medveđa, Vranje, Novi Pazar, Tutin, Raška), pruženu priliku su iskoristila i javna medijska preduzeća u Aranđelovcu, Aleksincu, Ćupriji, Jagodini, Kragujevcu, Kruševcu, Lajkovcu, Lazarevcu, Nišu, Paraćinu, Petrovcu na Mlavi, Požarevcu, Smederevu, Trsteniku, Šapcu, a od dva izdavačka preduzeća i *Radnička štampa* u Beogradu. Ovi mediji se neprestano finansiraju iz budžeta, a da efekti trošenja budžetskih sredstava na informisanje manjina, čije potrebe oni, navodno, zadovoljavaju, nikada nisu analizirani.

U manjinskim zajednicama, danas je državno vlasništvo široko prihvaćeno kao najbolje rešenje njihovog statusa. Od 50 anketiranih pripadnika manjinskih zajednica angažovanih u manjinskim institucijama, 56% smatra da je najvažnije dostignuće sadašnjih zakonskih rešenja to što je obezbeđena održivost manjinskih medija, a 50% da je sprečeno ugrožavanje stečenih manjinskih prava. Ostale pozitivne efekte nabroja 16% ili manje ispitanika. Ogromna većina ispitanika – 88% – ne zna ni za jedan uspešno privatizovan medij na manjinskom jeziku, a njih šestoro, od 50, kao primere navodi Radio Srbobran ili list *Zrenjanin*.

Pravo nacionalnih saveta da budu osnivači i upravljači medijima na manjinskim jezicima, dok ih država direktno finansira iz budžeta, formalno je uvedeno 2009. godine Zakonom o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, mada u praksi u Vojvodini funkcioniše od 2004. godine, kao rezultat političke nagodbe unutar tadašnje vladajuće parlamentarne većine.<sup>50</sup>

Iskustva delovanja nacionalnih saveta kao osnivača nisu ohrabrujuća. Nacionalni saveti nisu doveli do poboljšanja ni u jednoj problematičnoj oblasti funkcionisanja manjinskih medija – loši tehnički i tehnološki uslovi rada (neadekvatan prostor, zastarela oprema), nizak nivo edukacije i profesionalizma novinara, mali diverzitet sadržaja, ostarele redakcije, niska motivisanost novinara.<sup>51</sup> Najviše primedaba se odnosi na neograničen uticaj nacionalnih saveta na svakodnevni rad medija čiji su osnivači: oni utiču na trošenje finansijskih sredstava, na poslovnu politiku, na kadrovsku i na uređivačku politiku ovih medija. Naime, kao osnivači, saveti imaju nadležnost da postavljaju upravljačku strukturu i time biraju direktore i glavne urednike medija, dok njihove ostale nadležnosti i obaveze, a ni prava novinara, nisu regulisani opštim aktom već statutima nacionalnih saveta i novinskih kuća koje oni sami donose. U praksi to znači da nacionalni saveti

nikome nisu odgovorni za trošenje budžetskih sredstava niti za kvalitet i razvoj manjinskih medija, a institucionalizovani odnosi moći im omogućuju neograničen uticaj na uređivačku politiku. Kako su nacionalni saveti tela političke strukture, jer su njihovi članovi birani prema politički komponovanim listama, priroda uticaja na uređivačku orijentaciju je pre svega politička.

O opasnosti da se manjinski mediji pretvore u glasilo manjinskih političkih partija ili elita svedoče dva slučaja kadrovskih smena tokom 2011. godine. Odlukom Nacionalnog saveta mađarske manjine smenjen je glavni urednik dnevnog lista *Mađar so*, a pod uticajem ovog saveta kao suosnivača smenjen je i direktor RTV Pannon. Njima je zamereno da ne prate događaje od posebnog interesa za mađarsku nacionalnu zajednicu, odnosno rad stranke Savez vojvođanskih Mađara i predsednika Skupštine Vojvodine koji je lider ove stranke — a koja ima dominantni položaj u Savetu.

Za sada ne postoje rešenja, ni zakonska ni institucionalna, kojima bi se onemogućio ili ograničio politički uticaj nacionalnih saveta na medije na jezicima manjina čiji su oni osnivači.

Negativna mišljenja o uticaju nacionalnih saveta na rad manjinskih medija raširena su i među samim pripadnicima manjina koji su angažovani oko informisanja na jezicima manjina ili rade u manjinskim medijima. Od 50 anketiranih pripadnika manjina, 40% smatra da je davanje nacionalnim savetima osnivačkih i upravljačkih prava nad medijima na jezicima manjina proizvelo više dobrih nego loših rezultata, dok se 52% nije saglasilo sa ovim mišljenjem. Tri četvrtine ispitanika (72%) misli da nacionalni saveti manjina nemaju instrumente kojima mogu bitno unaprediti rad i razvoj medija na jezicima manjina, a 62% da manjinski mediji nemaju instrumente kojima se mogu zaštititi od uticaja nacionalnih saveta na uređivačku politiku. Kao najnegativnije posledice davanja osnivačkih prava nacionalnim savetima, 40% je izdvojilo neograničen uticaj nacionalnih saveta na uređivačku i kadrovsku politiku manjinskih medija, 34% neograničen uticaj saveta na poslovnu politiku, a 32% da su time narušeni osnovni principi uređenja medijskog sistema koji uključuju prestanak direktnog državnog finansiranja medija. Oko četvrtina anketiranih (po 24%) misli da je smanjen kredibilitet manjinskih medija i da je povećana autocenzura novinara ovih medija.

U senci sporenja oko državnog vlasništva i uloge nacionalnih saveta u manjinskim medijima, ostaje disfunkcionalnost javnih servisa kojima Zakon o radiodifuziji takođe daje značajnu ulogu u informisanju manjina, iako one nisu utvrđene na precizan i merljiv način (poštovanje „nacionalnog i etničkog pluralizma“ ideja i mišljenja i „vođenje računa“ o specifičnim društvenim grupama kao što su manjinske i etničke grupe). Republički javni servis RTS godinama ignoriše činjenicu da je Srbija multietničko društvo i da je dužan da u emitovanom programu obezbedi izražavanje kulturnog identiteta i nacionalnih manjina. Prema izveštaju RRA iz 2010. godine, RTS je na prvom kanalu posvetio 0,45% a na drugom 1,84% ukupnog godišnjeg emisionog vremena posebnim društvenim grupama, među koje se pored nacionalnih manjina ubrajaju deca i omladina, hendikepirani, socijalno i zdravstveno ugroženi, itd. Pokrajinski javni servis RTV, naprotiv, manjinama sveukupno posvećuje veliku pažnju. Međutim, istraživanja programa RTV pokazuju da radio i TV programe na pojedinačnim jezicima manjina karakterišu mali obim, siromašna žanrovska struktura i niski produkcionni standardi.

## Zaštita poverljivosti izvora informacija

### Indikator 8 – Mora se poštovati poverljivost novinarskih izvora informacija

Nacionalno zakonodavstvo uvažava suštinski značaj koji zaštita poverljivosti izvora informacija ima za slobodu medija i za bavljenje novinarskim poslom, pre svega za obaveštavanje javnosti o pitanjima od javnog interesa. Sudski procesi protiv novinara za neodavanje izvora informacija su izuzetno retki, ali je jedan takav pokrenut 2011. godine. U novinarskim krugovima postoji zabrinutost da odredba Zakona o elektronskim komunikacijama koja je u vezi sa zakonima o radu službi bezbednosti i organa unutrašnjih poslova ostavlja prostor za ugrožavanje poverljivosti novinarskih izvora informacija.

Zakon o javnom informisanju eksplicitno i jasno brani pravo novinara na novinarsku tajnu i precizira da „novinar nije dužan da otkrije podatke u vezi sa izvorom informacije“ (član 32). Krivični zakonik takođe štiti pravo novinara da ne otkriju identitet autora informacije ili izvor informacije u slučaju krivičnih dela učinjenih putem medija (član 41). Shodno univerzalno prihvaćenim ograničenjima slobode izražavanja, ovo pravo nije apsolutno.

Pomenuta dva zakona, međutim, ne poštuju preporuku Komiteta ministara Saveta Evrope da se njegova ograničenja jasno zasnuju na legitimnim interesima koji odgovaraju nekom od razloga koje pominje Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava (interesi nacionalne bezbednosti, teritorijalnog integriteta ili javne bezbednosti, sprečavanje nereda ili kriminala, zaštita zdravlja ili morala, itd.). Oba domaća zakona limitiraju novinarsko pravo zaštite izvora na podatke koji se odnose na krivična dela za koje je zaprećena kazna zatvora manja od pet godina, bez obzira na vrstu.

Sudski procesi protiv novinara za neodavanje izvora informacija u Srbiji su veoma retki. Međutim, krajem 2011. godine, tužilaštvo u Novom Sadu je podiglo optužnicu protiv dvoje novinara dnevnog lista *Nacionalni građanski – dopisnice* Jelene Spasić i glavnog urednika lista Milorada Bojovića, zbog teksta „Državni organi potpuno nespremni za rat“. U njemu su objavljeni podaci iz izveštaja Ministarstva odbrane o stanju priprema za odbranu u Srbiji u 2010. godini. Izveštaj Ministarstva, sa oznakom „strogo poverljivo“, poslat je (poštom) članovima Odbora za bezbednost Skupštine Srbije. On je pokazao da brojni državni organi i javna preduzeća ignorišu zakonom propisane pripreme za odbranu. Novinari su optuženi za otkrivanje podataka koji su državna tajna i nanošenje štete bezbednosti države, kao i za prikrivanje počinitelja krivičnog dela, tj. neotkrivanje izvora koji im je dostavio navedeni izveštaj.

U odbranu novinara istupili su sva profesionalna udruženja i veliki broj novinara, istaknute političke i javne ličnosti, nevladine organizacije, kao i međunarodne medijske organizacije, pozivajući se na interes javnosti da zna kakvo je stanje odbrane zemlje i protestujući protiv tajnog suđenja novinarima. Nakon najave republičkog državnog tužioca da će se optužnica protiv dvoje novinara povući, Osnovni sud u Novom Sadu je ipak krajem oktobra 2011. tu optužnicu ponovo uzeo u razmatranje, smatrajući da je neophodno sprovesti istragu radi boljeg i potpunijeg razjašnjenja okolnosti ovog slučaja.

Zabrinutost medijske zajednice i javnosti da ne postoje dovoljne garancije poštovanja poverljivosti novinarskih izvora informacija izazvao je i Zakon o elektronskim komunikacijama, usvojen 2010. godine. Naime, ovaj zakon dopušta narušavanje principa tajnosti komunikacije ako je to neophodno radi vođenja nekog krivičnog postupka ili radi zaštite bezbednosti Republike Srbije i dozvoljava presretanje telefonske i internet komunikacije kojim se otkriva njen sadržaj (snimanje, kopiranje, prisluškivanje) bez pristanka korisnika, doduše na određeno vreme i na osnovu odluke suda (član 126). Iz istih razloga (sprovođenje istrage, otkrivanje krivičnih dela, vođenje krivičnog postupka, zaštita nacionalne i javne bezbednosti), Zakon istovremeno nameće

obavezu operatorima elektronskih komunikacionih mreža (tj. Internet provajderima, operatorima fiksne i mobilne telefonije, itd.) da na period od godinu dana zadržavaju određene podatke o presretnutim elektronskim komunikacijama građana, i to one koji se odnose na utvrđivanje vrste komunikacije, njenog izvora i odredišta, kao i početka, trajanja i završetka, na identifikaciju opreme učesnika komunikacije i njihove lokacije (član 129).

Razlog zabrinutosti, koja je tokom 2010. godine pokrenula snažno protivljenje rešenjima iz Zakona o elektronskim komunikacijama, jesu odredbe zakona o civilnim i vojnim bezbednosnim agencijama, koje predviđaju da uvid u zadržane podatke mogu imati službe bezbednosti i organi unutrašnjih poslova i to bez odluke suda. Naime, po ovim zakonima, iz razloga hitnosti, odstupanje od ustavne garancije tajnosti komunikacije, umesto suda, može naložiti direktor Bezbednosno-informativne agencije odnosno ministar odbrane, uz mišljenje Saveta za bezbednost. Iako Zakon o elektronskim komunikacijama zabranjuje operatoru da zadržava podatke koji otkrivaju sadržaj komunikacije, domaća i strana profesionalna udruženja su ocenila da zadržani podaci koji otkrivaju ko sa kim komunicira, kada, u kom vremenskom periodu, kojom vrstom veze i sa koje lokacije, predstavljaju pretnju pravu novinara da štite tajnost svojih izvora i opravdavaju strah potencijalnih izvora da komuniciraju sa novinarima.

U skupštinskoj raspravi o Zakonu nije prihvaćen amandman da je policiji i Bezbednosno-informativnoj agenciji potrebna odluka suda za uvid u podatke o elektronskoj komunikaciji koje čuva operator. Umesto toga, usvojen je amandman da Poverenik za informacije od javnog značaja obavlja nadzor nad sprovođenjem zakona.<sup>52</sup> U septembru 2010. godine, Poverenik i Zaštitnik građana su podneli predlog Ustavnom sudu za ocenu ustavnosti Zakona o elektronskim komunikacijama, ali Ustavni sud još uvek nije doneo odluku po ovom predlogu.

Dileme oko ove teme nastavljene su i tokom 2011. godine, pri javnoj raspravi o Predlogu Pravilnika o tehničkim aspektima presretanja i zadržavanju podataka koji se odnose na elektronske komunikacije.<sup>53</sup> Nakon žestokih kritika<sup>54</sup> da dodatno proširuje prostor službama bezbednosti da, po sopstvenoj proceni koja ne podleže oceni suda, pristupaju podacima o ličnim komunikacijama građana, Predlog Pravilnika je povučen iz procedure i nije usvojen.

U anketi sa urednicima informativnih medija, 12 od 240 anketiranih (5%) navelo je da su tokom 2011. godine bili izloženi pritisku radi otkrivanja izvora informacija, a samo jedan da je protiv medija 1999. godine pokrenut sudski postupak. Pritisci su dolazili od policije, opštinske vlasti, partijskih funkcionera i rukovodilaca u javnim ustanovama.

## Ograničenost ekskluzivnog prava na izveštavanje

### Indikator 9 – Ekskluzivna prava na izveštavanje o bitnim događajima od javnog značaja ne smeju zadirati u pravo javnosti na slobodu informisanja

Domaće zakonodavstvo je još od 2002. godine usklađeno sa Evropskom konvencijom o prekograničnoj televiziji, koja na poseban način štiti pravo građana da budu informisani u slučajevima kada neki elektronski medij (ili više njih) ima pravo na ekskluzivno izveštavanje o događajima u domaćoj ili stranoj zemlji od velikog javnog značaja. Primena zakona u ovoj oblasti je počela tek 2010. godine, nakon što je Srbija 2009. godine formalno ratifikovala Evropsku konvenciju.

Po svojoj prirodi, izveštavanje na ekskluzivnoj bazi (obično komercijalne prirode) omogućuje publici onog (ili onih) emitera koji to pravo ima da dobije informacije, ali istovremeno lišava te mogućnosti druge delove publike. Da bi se izbegla opasnost ograničavanja prava javnosti na slobodno primanje informacija, evropsko pravo je uvelo poseban vid njegove zaštite. Ona se odnosi na one događaje koji su od interesa za javnost i garantuje pravo svim delovima publike da relevantne informacije o ovim događajima dobijaju u nekodiranom vidu, bilo u direktnom ili odloženom prenosu, preko bilo kojeg medija, jer je svima dozvoljeno da o pomenutim događajima bar kratko izveštavaju.

Navedene standarde u domaće zakonodavstvo unosi Zakon o radiodifuziji preko regulisanja prava TV prenosa najvažnijih događaja (član 71). Zakon, naime, ovlašćuje Republičku radiodifuznu agenciju da odredi listu događaja koji su od interesa za sve građane Srbije, a čijim ekskluzivnim prenošenjem od strane pojedinih emitera neće biti ugroženo pravo javnosti da o njima bude obaveštena. Nosilac ekskluzivnog prava prenosa događaja sa liste koju određuje RRA dužan je da svim drugim zainteresovanim emiterima omogući da snime i emituju kratke izveštaje sa događaja. Izveštaji su ograničeni na trajanje od najviše 90 sekundi, a mogu sadržati autentičnu sliku i ton.

Prema Zakonu o radiodifuziji, mogućnost da ugovaraju ekskluzivno pravo na prenos događaja od opšteg interesa imaju samo emiteri dostupni na celokupnom području Srbije. Na ovaj način se sprečava da izvestan broj građana Srbije ostane uskraćen za pristup nekom od najvažnijih događaja ako bi ekskluzivno pravo prenosa na takav događaj imao emiter dostupan samo na lokalnom ili regionalnom području.

Pošto je Srbija tek 2009. godine ratifikovala Evropsku konvenciju o prekograničnoj televiziji, Republička radiodifuzna agencija je prvu listu događaja od interesa za sve građane utvrdila za 2010. godinu. Lista za 2011. godinu je utvrđena unapred, 8. decembra 2010. godine. Lista obuhvata samo kulturne i sportske događaje. U 20 kulturnih događaja uključeni su muzički, filmski, pozorišni i likovni događaji od domaćeg, regionalnog i međunarodnog značaja, a u sportske — svetska, regionalna i domaća takmičenja u fudbalu, košarci, odbojci, rukometu, vaterpolu, tenisu, atletici, plivanju i biciklizmu.

## Srazmernost zaštite privatnosti i državne tajne

### Indikator 10 – Zakoni o zaštiti privatnosti i državnoj tajni ne smeju neopravdano ograničavati pristup informacijama

Zakonska zaštita privatnosti je dobro balansirana sa zaštitom prava na izražavanje i informisanje. Nasuprot tome, postoje ozbiljni problemi u primeni Zakona o tajnosti podataka koji medijima nameću ograničenja u radu i ograničavaju pravo javnosti na informisanje o stvarima od javnog interesa.

#### *Zaštita privatnosti*

Srbija je potpisnik Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda koja istovremeno sa zaštitom prava na slobodu izražavanja štiti i pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života. Ovo zahteva postizanje finog balansa i mere u slučaju suprotstavljenosti dva prava.

Dok Krivični zakonik prvenstveno štiti pravo na privatnost i određuje okolnosti u kojima je povreda privatnosti krivično delo,<sup>55</sup> Zakon o javnom informisanju postavlja ograde pravu na privatnost kako sloboda izražavanja i pravo na informisanost ne bi bili nesrazmerno ograničeni. Zakon o javnom informisanju propisuje da se informacija iz privatnog života nekog lica ne može objaviti bez njegovog pristanka ako se pri objavljivanju može zaključiti koje je to lice (član 43). Međutim, u njemu se istovremeno (član 45) navodi i dugačka lista izuzetaka od ovog pravila, od kojih je najvažniji onaj da pristanak za objavljivanje nije potreban ako se informacija odnosi na ličnost, pojavu ili događaj od interesa za javnost, i to naročito ako se odnosi na nosioca državne ili političke funkcije a objavljivanje je važno, uzimajući u obzir činjenicu da lice obavlja tu funkciju.

Po Zakonu o javnom informisanju, lice čije je pravo privatnosti povređeno može tužbom protiv odgovornog urednika javnog glasila zahtevati propuštanje objavljivanja informacije, brisanje video i audio zapisa, uništenje negativa, odstranjenje iz publikacije i slično, kao i naknadu materijalne i nematerijalne štete, objavljivanje presude. Pravo privatnosti se štiti i od zloupotrebe u komercijalne svrhe, pa lice čije je pravo povređeno može od osnivača javnog glasila tužbom zahtevati deo dobiti ostvarene objavljivanjem, srazmerno tome koliko je upotreba njegovog ličnog zapisa ili podataka iz privatnog života doprinela ostvarenju dobiti.

Novinari su obavezani na poštovanje privatnosti i kodeksom profesionalnog ponašanja. Kodeks novinara Srbije sadrži pravila o poštovanju dostojanstva i integriteta ličnosti, izbegavanju spekulacija u izveštavanju o nesrećama i tragedijama, odražavanju duha saosećanja i diskrecije u situacijama kada su privatne ličnosti pretrpele lični bol i o zaštiti prava dece. Međutim, prema uvidu novinarskih udruženja, najčešći prekršaji novinarske etike odnose se upravo na povredu prava privatnosti.

#### *Zaštita državne tajne*

Tajnost podataka je do nedavno bila regulisana velikim brojem raznovrsnih i međusobno neusaglašenih propisa, što je u praksi dovodilo do ozbiljne pravne nesigurnosti i ustručavanja novinara da se bave temama u vezi sa državnom ili vojnom tajnom ili dokumentima označenim kao poverljivim. Određen napredak je ostvaren 2009. godine, usvajanjem Zakona o tajnosti podataka. Zakon je, nažalost, propustio da reguliše zaštitu poslovne tajne, tako da ta oblast i dalje ostaje potpuno neuređena. Ipak, njime su uređeni jedinstven sistem određivanja i zaštite tajnih podataka od interesa za nacionalnu i javnu bezbednost, odbranu, unutrašnje i spoljne poslove, sistem zaštite stranih tajnih podataka, zatim pristup tajnim podacima i prestanak njihove tajnosti, nadležnost organa i nadzor nad sprovođenjem zakona, odgovornost za neizvršavanje



obaveza, kao i druga pitanja od značaja za zaštitu tajnosti podataka. Zakonom je, sa jedne strane, predviđeno da je lice u posedu tajnog podatka dužno da ga čuva bez obzira na način na koji je za takav podatak saznalo. Sa druge strane, izričito je predviđeno da se tajnim podatkom ne smatra podatak koji je označen kao tajna radi prikriivanja krivičnog dela, prekoračenja ovlašćenja ili zloupotrebe službenog položaja ili drugog nezakonitog akta ili postupanja organa javne vlasti.

U implementaciji Zakona o tajnosti podataka, međutim, postoje ozbiljni problemi. Još uvek nije donet veliki broj podzakonskih akata koji su neophodni za njegovu primenu. I dalje ne postoje jasni standardi koji bi regulisali sadržinu različitih stepena poverljivosti podataka. Nadzor nad sprovođenjem zakona se ne sprovodi, budući da nadležno Ministarstvo pravde ne raspolaze za to neophodnim resursima. Kasni se i sa preispitivanjem dokumenata koji još uvek nose formalnu oznaku poverljivosti stavljenju po starim propisima.

O meri u kojoj problem nepotpune uređenosti ove oblasti može da ugrozi medijske slobode, svedoči podizanje optužnice protiv Jelene Spasić, novinarka, i Milorada Bojovića, urednika lista *Nacionalni građanski*, kojom im se stavlja na teret krivično delo iz Zakona o tajnosti podataka. Ovo dvoje novinara je optuženo krajem 2011. godine zbog objavljivanja teksta u kojem su citirani podaci iz izveštaja Ministarstva odbrane o stanju priprema za odbranu u Srbiji u 2010. godini, a koji je nosio oznaku „strogo poverljivo”. Novinarski tekst je pokazao da državni organi i javna preduzeća ignorišu zakonom propisane pripreme za odbranu zemlje. Po mišljenju medijske zajednice i drugih aktera zaštite ljudskih prava, tekst je na legitiman način zadovoljio opravdano pravo javnosti da bude informisana o stanju odbrane zemlje.

## Zaštita radnih i socijalnih prava novinara

### Indikator II – Novinari treba da imaju odgovarajuće ugovore o radu uz dovoljnu socijalnu zaštitu, kako ne bi bila dovedena u pitanje njihova nepristrasnost i nezavisnost

O ekonomskom i socijalnom položaju novinara ne postoje zvanični statistički podaci. Na osnovu raspoloživih (parcijalnih i nepreciznih) podataka, ipak se može zaključiti da su novinari najveća žrtva tranzicije medijskog sistema poslednje decenije. Oni nemaju ekonomsku i socijalnu zaštitu koja im je potrebna za uspešno obavljanje važnih društvenih uloga. Novinarstvo je danas nisko prestižna, visoko stresna, radno intenzivna, slabo plaćena, malo kreativna i neperspektivna profesija od koje bi, kad bi imali gde, rado pobjegli mnogi od onih koji se njome bave.

Proces nastanka i razvoja medijske industrije u Srbiji zasniva se na intenzivnoj eksploataciji novinara, kao njenog najvrednijeg resursa. Uslovi pod kojima je ovaj proces pokrenut (namerno podstican haosa, dominacija političkog uticaja, opadanje obrazovnog nivoa novinara), a zatim nastavio da se odvija – formiranje prevelikog broja malih medija, neuspešna privatizacija, nedostatak investicionog kapitala, siromašno reklamno tržište poremećeno raznim oblicima neloyalne konkurencije, finansijski imperativ jeftine proizvodnje, povezivanje komercijalnih i političkih interesa, rastuća koncentracija vlasništva, tehnološko zaostajanje – doveli su novinare do granice iscrpljenosti koja, pod naletom globalne ekonomske krize, ugrožava sam opstanak profesije.

Tri četvrtine (75%) anketiranih rukovodećih ljudi iz 240 informativnih medija smatra da je najveći problem srpskog novinarstva danas ekonomski položaj novinara. Istovremeno, polovina (51%) misli da su nepovoljni ekonomski uslovi rada centralni problem medija u kojem rade. Novinarska udruženja upozoravaju da je današnji položaj novinara gori nego ikada tokom poslednje decenije i da predstavlja jedno od ključnih ograničenja slobode medija.

Radna prava medijskih profesionalaca nisu zaštićena izvan minimuma koji garantuje Zakon o radu za sve druge zaposlene.<sup>56</sup> Nešto šira prava novinarima obezbeđivao je Poseban kolektivni ugovor za grafičku, izdavačku, informativnu delatnost i kinematografiju Srbije, koji je prestao da važi 2005. godine. Od maja 2011. godine, Srbija nema ni Opšti kolektivni ugovor, koji su 2008. godine potpisali poslodavci, sindikati i Vlada, a koji je obezbeđivao neka dodatna prava za sve zaposlene.

U nedostatku posebne zaštite, novinari dele opšti nepovoljan socijalni položaj zaposlenih ljudi u Srbiji. Za 10 godina, broj svih zaposlenih smanjen je za 358.000. Krajem 2011. godine, stopa nezaposlenosti je iznosila 24%, minimalna plata oko 17.000, a prosečna 38.000 dinara. Od 215.000 poslodavaca, najmanje 130.000 ne uplaćuje socijalno osiguranje za zaposlene, čime se oštećuje 700.000 od 1,7 miliona zaposlenih. Poslodavci su najčešće kršili Zakon o radu neisplaćivanjem zarada za redovan i prekovremeni rad i nezakonitim otkazima.<sup>57</sup> Ipak, položaj novinara je lošiji od položaja profesija sa kojima je ranije bio uporediv, a koje su ostale dominantno zaposlene u javnom sektoru (prosveta, zdravstvo, nauka).

Glavni elementi nepovoljnog stanja novinarske profesije konstantni su već niz godina: nesigurnost radnog mesta, male plate, nedostatak socijalne zaštite (76% sa stalnim zaposlenjem, 83% sa zdravstvenim i penzionim osiguranjem), nizak društveni ugled (bolji samo od trgovaca i poljoprivrednika), osećaj gubitka kredibiliteta, uništavanje samopoštovanja.<sup>58</sup> Prema slici dopunjenoj 2011. godine istraživanjem FPN<sup>59</sup>, novinari mnogo rade, malo zarađuju, primanja dobijaju neredovno, često nemaju zdravstveno osiguranje, moraju da traže dodatne prihode od poslova van novinarstva, žive pod stresom i pritiscima, frustrirani su, zabrinuti za svoju budućnost i imaju nisko samopouzdanje zbog uslova u kojima rade i žive. Novinarstvo je danas tipičnije ženski nego muški posao, kao i drugi loše plaćeni poslovi.

Novinarski sindikati ocenjuju da su uslovi rada novinara bolji u javnim nego u privatnim medijima. U javnima je manje posla, radno vreme fleksibilnije, a plate veće. U privatnim medijima se više radi, nema čvrstih pravila, a radno mesto je nesigurnije. U najtežem su položaju, i u jednim i u drugim, honorarni saradnici, jer oni nemaju ni minimalnu zaštitu po Zakonu o radu pa svakog trenutka mogu biti otpušteni, a ne dobijaju ni druge vrste primanja kao zaposleni (troškove prevoza, toplog obroka, regresa, itd.).

Prema pomenutom istraživanju, gotovo 60% novinara strahuje od gubitka posla. Strah je opravdan, jer je radnih mesta u zemlji sve manje, a konkurencija na tržištu rada sve oštrija. Na konkurs RTS-a za 100 mladih stručnjaka raznih profila, raspisan sredinom 2011. godine, javilo se 17.000 kandidata. Koliko novinara je izgubilo posao od oko 6.000 registrovanih 2002. godine<sup>60</sup>, nije poznato. Procenjuje se da je oko 2.000 otpušteno samo u poslednje dve godine. Na početku 2011. godine, očekivalo se otpuštanje oko 400 zaposlenih, i to u najvećim medijima (kompanija *Ringier Axel Springer*, TV Pink, RTV B92). Prema medijskim izveštajima, tokom godine je dodatno otpušten 31 od oko 350 zaposlenih u kompaniji *Politika novine i magazini*, 17 od 74 zaposlena u Regionalnoj televiziji u Novom Pazaru, petoro od 20 u Radio Požarevcu, petoro od 11 zaposlenih u Radio Pirotu, četvero od preostalih devetoro (od 17 pre privatizacije 2009) u RTV Smederevo... Prema tvrdnjama zaposlenih, nepodobnim novinarima *Blica* i *NIN*-a nudio se nepostojeći status novinarskog saradnika i „pomoćnog fotografa“ za prepolovljenu platu i otkaz ako ponudu ne prihvate, a u TV Pink su za najave otkaza korišćeni podaci pribavljeni prisluškivanjem zaposlenih.

Prema istraživanju iz 2007. godine, svega 16% novinara je smatralo da je njihov posao adekvatno plaćen u odnosu na plate u drugim profesijama. Prosečna plata novinara je niska, svakako ne iznad prosečne zarade u zemlji, a uglavnom je veća u javnim nego u privatnim medijima. Po nekim izvorima, ona iznosi oko 30 hiljada dinara (oko 300 evra)<sup>61</sup>, po drugim ona je u Beogradu oko 400 evra, a na nivou minimalne zarade u lokalnim medijima<sup>62</sup>, što je slično nekim zemljama u regionu.<sup>63</sup> Podaci nisu precizni i zato što mnogi vlasnici zaposlenima službeno isplaćuju minimalne dohotke, a deo plate im daju mimo računa. Prema anketi kojom je obuhvaćeno 240 (samo informativnih) medija, u 72% medija prosečna plata je iznosila do 30 hiljada dinara, ili je bila niža, a u svega 3% veća od 50 hiljada dinara.<sup>64</sup> U RTS-u, fakultetski obrazovan novinar izvan Informativne redakcije ima platu 40.000–50.000 dinara, u Bujanovcu i Preševu 31.000, u Regionalnoj televiziji u Novom Pazaru 25.000 dinara, u Radio-televiziji Smederevo 19.000 dinara.

U velikom broju medija i te niske plate se isplaćuju sa zakašnjenjem. U 36% od anketiranih 240 informativnih medija, plate su kasnile, a u 4% nisu bile uopšte isplaćivane već neko vreme, dok u 20% nisu redovno ili uopšte uplaćivani doprinosi za zdravstveno i penzijsko osiguranje. Novinari štrajkuju tek kada dođu do egzistencijalnog minimuma, ali su njihovi štrajkovi i tada nisko efikasni. Prema medijskim izveštajima, zaposlenici kragujevačkog nedeljnika *Svetlost* počeli su štrajk nakon 12 neisplaćenih plata i još dužeg izostanka zdravstvenog osiguranja (posle devet meseci štrajka, raskinut je privatizacioni ugovor sa vlasnikom lista). Novinari niške Televizije Pet štrajkovali su dva meseca, ne prekidajući emitovanje programa, do dobijanja usmenog obećanja poslodavca o isplati minimalnog iznosa 14 zaostalih zarada. U Radio Despotovcu vlasnik je zaposlenima dugovao devet plata, a tek nakon štrajka, Agencija za privatizaciju je raskinula ugovor sa kupcem, ostavivši blokiran račun preduzeća zbog neisplaćenih doprinosa za celu prethodnu godinu. Zaposleni u TV Avala su se pobunili zbog neisplaćenih pet plata i dužeg neuplaćivanja zdravstvenog osiguranja. Vlasnici ovog medija sa nacionalnom frekvencijom nedeljama su ignorisali štrajkače da bi im na kraju poručili da novca za plate nema, a da su loši poslovni rezultati posledica njihovog lošeg rada. Novinari Radio-televizije Smederevo štrajkovali su dva puta u periodu manjem od godinu dana, drugi put zbog neisplaćene tri plate i višemesečnog zaostajanja drugih primanja. Pred najavu trećeg štrajka, otpušteno je četvero zaposlenih koji su bili najaktivniji u organizovanju prethodnog štrajka. Štrajkovali su i novinari javne Radio-televizije Kragujevac zbog neisplaćenih zarada i niskih plata, koje su ispod republičkog proseka.

Po oceni novinarskih udruženja, sa profesionalnog i socijalnog stanovišta, situacija u medijima je 2011. godine bila lošija nego prethodne. Stanje se vidi kao alarmantno, jer proizvodi siromašne, uplašene, poslušne, nemotivisane i autocenzurisane novinare, nespremne da se bore za svoja i radna i profesionalna prava.

Loš ekonomski položaj novinara ima još jednu negativnu posledicu: preokupiranost ekonomskim i socijalnim problemima sprečava novinare Srbije da budu svesni novih izazova koje pred profesiju postavlja revolucija informaciono-komunikacionih tehnologija. Iako sa zakašnjenjem, oni su relativno dobro upoznati sa novim medijima i „veruju da će novinarstvo postati multimedijalno, ali da se neće suštinski promeniti“.<sup>65</sup>

## Sloboda sindikalnog organizovanja novinara

### Indikator 12 – Novinari se ne smeju ograničavati u osnivanju udruženja poput sindikalnih organizacija za kolektivno pregovaranje

Pravna regulativa Srbije štiti slobodu sindikalnog organizovanja. Sindikalna udruženja se osnivaju bez prethodnog odobrenja, upisom u odgovarajući registar. Pravo novinara da slobodno organizuju svoja profesionalna udruženja priznato je i Zakonom o javnom informisanju (član 33). Međutim, većina novinara nije sindikalno organizovana ili zbog straha od odmazde poslodavaca ili zbog nepoverenja u efikasnost sindikata u odbrani njihovih prava. Medijski radnici nemaju ni opšti ni poseban kolektivni ugovor, a samo u većim, i to u medijima u javnoj svojini, postoje pojedinačni ugovori (kolektivni ugovor kod poslodavca).

O sindikalnom organizovanju novinara nema zvaničnih podataka. Dva jedina reprezentativna sindikata u medijskim preduzećima – Savez samostalnih sindikata Srbije (koji uključuje Samostalni sindikat zaposlenih u grafičkoj, izdavačkoj, informativnoj delatnosti i kinematografiji Srbije) i Ujedinjeni granski sindikati *Nezavisnost* (ima Granski sindikat medija) — ne objavljuju javno podatke o svom članstvu u medijima. Pokušaj osnivanja strukovnog sindikata novinara nije rezultirao većim uspehom. Jedini sindikat ove vrste, Sindikat novinara Srbije (formiran 2003. godine pri Udruženju novinara Srbije), nije ostvario reprezentativnost, a prema sopstvenim navodima, ima oko trideset podružnica u Srbiji i članstvo u većim medijima u Beogradu.<sup>66</sup>

Većina novinara nisu članovi sindikata. Prema raspoloživim podacima anketnih istraživanja iz 2011. godine, u sindikate je učlanjeno manje od 10% novinara,<sup>67</sup> a sindikalna organizacija postoji u 22 od 100 informativnih medija.<sup>68</sup> U nekim pak medijskim institucijama, istovremeno deluje nekoliko sindikalnih organizacija, što ograničava njihovu pregovaračku snagu ako ne nastupaju zajedno.<sup>69</sup>

Sindikati uspevaju da sklope samo pojedinačne kolektivne ugovore i to samo u medijima u potpunoj ili delimičnoj državnoj svojini, kao što su *RTS*, *RTV*, *Tanjug*, *Politika*, *Večernje novosti*. U maju 2011. godine prestao je da važi Opšti kolektivni ugovor (zaključen 2008. godine), a novog još uvek nema.

Poseban kolektivni ugovor za grafičku, izdavačku, informativnu delatnost i kinematografiju Srbije, koji je zaključen 1997. godine, prestao je da važi 2005. godine. Prednacrt Posebnog kolektivnog ugovora za novinare i zaposlene u medijima postoji,<sup>70</sup> ali su pregovori o njemu blokirani već godinama. Sindikati, u stvari, nemaju sa kim da pregovaraju jer nijedna organizacija poslodavaca u medijskoj delatnosti ne okuplja najmanje 10% poslodavaca koji istovremeno imaju i najmanje 15% zaposlenih u grani, što bi je činilo reprezentativnom i time odgovarajućim pregovaračem. Jedini pokušaj udruživanja medijskih poslodavaca koji je 2006. godine, na predlog Sindikata novinara Srbije, inicirala najsnažnija grupa poslodavaca, Asocijacija medija (okuplja većinu najvažnijih medijskih kuća, poput Ringijera, Kolor presa, Novosti, Politike, itd.), nije bio uspešan. Poslodavci nisu zainteresovani za kolektivno pregovaranje, jer smatraju da postojeći Zakon o radu već daje suviše pogodnosti zaposlenima u odnosu na obaveze poslodavaca, pa su i obaveze iz Opšteg kolektivnog ugovora smatrali velikim opterećenjem.<sup>71</sup> Sindikati već duže vremena traže snižavanje granice za postizanje reprezentativnosti poslodavaca od 10% u ovoj oblasti. Država, međutim, nije iskazala spremnost da na bilo koji način pomogne da se odblokira socijalni dijalog u medijskoj sferi.

Sindikalne organizacije u privatnim medijima po pravilu se ne osnivaju, a u retkim slučajevima postoje kao nasleđene iz perioda pre privatizacije. Iskustva sindikalnih lidera<sup>72</sup> pokazuju da novinari odustaju od borbe za svoja prava iz straha da će ih privatni vlasnik kazniti. Zbog velikih kompetencija poslodavaca i oštre konkurencije za radna mesta, vlasnik medija je u znatno nadmoćnijoj poziciji u odnosu na zaposlene. On uvek može da promeni Pravilnik o radu i smanji

platu jer je to jednostrani akt poslodavca, da onemogući automatski prelazak posle jednogodišnjeg rada na određeno vreme u neograničeno zaposlenje i da novinare otpusti kao tehnološki višak. Ima i vlasnika koji prijem u radni odnos uslovljavaju potpisivanjem blanko otkaza.

Privatni medijski vlasnici često ne poštuju sindikalna prava, a najveći pritisak usmeravaju na članove sindikata. Na primer, vlasnik *Radio-televizije Smederevo*, nakon najave trećeg štrajka zaposlenih, koji nisu doneli poboljšanje položaja novinara, u avgustu 2011. godine otpustio je predsednike dva sindikata i predsednika i člana odbora koji su organizovali prethodne štrajkove. Poslovodstvo kragujevačkog lista *Svetlost* pretilo je otkazima članovima sindikata kada su oni u februaru organizovali štrajk zbog neisplaćenih 12 plata, koji je trajao devet meseci. Pritisak i maltretiranja članova sindikata nisu retkost ni u javnim medijima. Sindikat *Nezavisnost* Javnog preduzeća *Radio-televizija Kragujevac*, u maju 2011. godine organizovao je štrajk upozorenja ne samo zbog neredovnog isplaćivanja malih zarada već i zbog šikaniranja članova sindikata. Sindikalni aktivisti u javnom *Radio Požarevcu* takođe su se žalili da su bili izloženi pritiscima poslodavca zbog suprotstavljanja njegovim zloupotrebama službenog položaja.

Drugi razlog niske sindikalne organizovanosti novinara jeste malo poverenje u sindikate kao instituciju zaštite radnih prava, koje novinari dele sa opštom populacijom. Prema javnomnjenjskim podacima iz 2010. godine, 19% građana je imalo, a 47% nije imalo poverenja u sindikate. Sindikati se često percipiraju kao nesamostalne institucije, povezane sa centrima moći, i kao zaštitnici njihovih interesa.<sup>73</sup> Građani koji nemaju poverenje u sindikate smatraju da vlast nije zainteresovana za socijalni dijalog u sferi rada i da ne želi da omogući postojanje nezavisnih i snažnih sindikata. Sindikati, po njihovom mišljenju, u javnim preduzećima štite interese poslovodstva, odnosno partije koja ima najveći uticaj na to preduzeće, a u privatnim, posebno malim i srednjim, interese vlasnika ili lične interese sindikalnih lidera.

Strategija razvoja sistema javnog informisanja, koju je Vlada Srbije usvojila u septembru 2011. godine, ne tretira ekonomski položaj novinara kao značajan problem medijskog sektora. Poboljšanje ekonomskog položaja se u dokumentu pominje samo na jednom mestu, kao cilj kome će država težiti „poboljšanjem regulatornog okvira i raznim oblicima državne pomoći”. Predlog Sindikata novinara Srbije da se Akcionim planom Strategije utvrdi obaveza osnivanja reprezentativne organizacije poslodavaca, uspostavi socijalni dijalog i što pre potpiše granski kolektivni ugovor nije usvojen.

## Zaštita nezavisnosti uređivačke politike

**Indikator 13 – Uređivačka politika medijskih kuća bi morala biti nezavisna od vlasnika medija, na primer, postizanjem dogovora sa vlasnicima o kodeksu ponašanja u vezi sa uređivačkom nezavisnošću, kako bi se osiguralo da se vlasnici medija ne upliću u dnevne uređivačke odluke i ne kompromituju nepristrasno novinarstvo**

Uređivačka nezavisnost je princip koji se implicira kao poželjan u medijskoj regulativi, ali nije na poseban način zaštićen ni opštim zakonskim normama ni statutima pojedinačnih medijskih organizacija. Zakonska regulativa je posebno manjkava u tretmanu profesionalne autonomije medija u statusu javnih preduzeća i medija na manjinskim jezicima čiji su osnivači saveti nacionalnih manjina, koji su institucionalno i finansijski i kadrovski zavisni od svojih osnivača. U praksi, novinari nemaju konkretne mehanizme kojima se mogu zaštititi od uticaja vlasnika na dnevnu uređivačku politiku. U privatnim medijima ovaj uticaj se ostvaruje kao rezultat složene interakcije interesa medijskih redakcija i vlasnika.

Pravna regulativa tretira uređivačku nezavisnost kao deo koncepta slobodnog informisanja, koga afirmišu i Ustav i glavni medijski zakoni. Zakon o javnom informisanju zabranjuje da iko, pa i na posredan način, ograničava slobodu javnog informisanja, „naročito zloupotrebom državnih ili privatnih ovlašćenja” (član 2) ili zloupotrebom prava, kao ni bilo kojim drugim načinom podesnim da ograniči slobodan protok ideja, informacija i mišljenja. Njime se takođe zabranjuje „bilo kakav fizički ili drugi pritisak na javno glasilo i njegovo osoblje” (isto), kao i uticaj podesan da ih omete u obavljanju posla. Ove odredbe, posebno u delu koji zabranjuje da se sloboda javnog informisanja ograničava i zloupotrebom prava, nužno bi morale da se odnose i na zloupotrebu vlasničkih prava. Zakon o radiodifuziji uvrštava načelo „slobode, profesionalizma i nezavisnosti radiodifuznih javnih glasila” i zabranu „svakog oblika cenzure i/ili uticaja na rad radiodifuznih javnih glasila, čime se garantuje njihova nezavisnost, nezavisnost njihovih redakcija i novinara” (član 3) — kao osnovne principe na kojima se zasniva regulisanje odnosa u oblasti radiodifuzije.

Međutim, sadržaj zaštićene autonomije novinarskih redakcija na koje referiraju medijski zakoni ima veoma usko značenje. Novinarima se izričito jedino garantuju prava da bez sankcija (gubitak radnog mesta, umanjeње zarade ili pogoršanje položaja u redakciji) iznose (istinite) tvrdnje i da odbiju izvršenje naloga kojim bi se kršila pravna i etička pravila novinarske profesije ili koji protivreče uređivačkoj koncepciji javnog glasila (član 31 Zakona o javnom informisanju). Dok u nekim zemljama (na primer u Hrvatskoj) medijski zakoni propisuju obavezu utvrđivanja odnosa između vlasnika i novinarske redakcije nekim posebnim aktom (na primer statutom), koji definiše prava obe strane u sferi profesionalnih kompetencija, u Srbiji to nije slučaj.

Kodeksi ili međusobni ugovori koji formalizuju odnose vlasnika i novinara i formulišu sadržaj i uslove ostvarivanja samostalne uređivačke politike ne postoje ni u privatnim ni u javnim medijima, iako se potreba za njihovim postojanjem nesumnjivo oseća. Nepostojanje volje medijskih vlasnika da se definiše oblast profesionalne novinarske autonomije — bilo da su u pitanju privatni vlasnici, državni ili od novijeg vremena saveti nacionalnih manjina — lako je objašnjivo motivom uticaja na medijske sadržaje. U odsustvu tradicije samoregulacije i bez jasne zakonske potpore, novinari pak imaju malo moći da osiguraju prostor profesionalne slobode.

Institucionalna struktura uticaja države na medije u javnoj svojini ne menja se već decenijama. U javnim medijima funkcionišu dva kanala kontrolnog uticaja na sadržaj medijske produkcije — finansijski i kadrovski. Država se kao vlasnik prema medijima ponaša kao prema drugim vrstama javnih preduzeća nad kojima ima velike ingerencije. Direktna finansijska i kadrovska zavisnost od osnivača stavlja javne medije u službu posebnih interesa osnivača, pre svega izvršnih organa, tj. političkih partija koje u njima dominiraju. Iako posluju na tržištu, javna medijska preduzeća ne

uspevaju da ostvare finansijsku nezavisnost pa su upućena na finansijsku pomoć od strane osnivača – države, teritorijalne autonomije i lokalne samouprave – o kojoj odlučuje osnivač sâm, raspodeljujući sredstva iz budžeta. Finansijska zavisnost od budžeta, tj. od interesa vladajućih partija postoji kod još neprivatizovanih medija, onih čija je privatizacija poništena i medija na jezicima manjina. Državni finansijeri imaju pravo da postavljaju članove upravnih odbora javnih medija i da kontrolišu kadrovsku politiku, od izbora direktora do zapošljavanja i otpuštanja novinara. Sam direktor ima široka ovlašćenja, ne samo u vođenju poslovanja nego i u domenu uređivačke politike, koja su posebno velika u slučaju spajanja sa funkcijom glavnog urednika, što je dozvoljeno.

Prema navodima detaljno intervjuisanih urednika iz 12 gradova i iz različitih vrsta medija,<sup>74</sup> pritisci iz izvršnih organa vlasti najveći su pri izboru kadrova u javnim preduzećima. Stoga, izabrani direktori „sami znaju šta im valja činiti“ jer ih je lako smeniti. Novinari svedoče da se zapošljavanje novih ljudi u redakcijama u nekim slučajevima obavljalo „prema kvotama za svaku partiju u vladajućoj koaliciji“, i da partije zapošljavaju ili svoje zaslužne članove ili „svoje ljude od poverenja“. Postavljanje partijskih članova za rukovodeće ljude u redakcijama smanjuje potrebu za pritiskom: „Kada je direktor televizije član vladajuće stranke, tu nema dodatnog pritiska, već se zna da sve što je stiglo 'odozgo' mora da se objavi, i svi rade svoj posao kao poslušnici što bolje mogu“. Po potrebi, tekući radni „dogovori se sklapaju u kabinetima funkcionera lokalne vlasti“, koja se medijima predstavlja kao partner u „neophodnom timskom radu“, ili preko službi za odnose sa javnošću („pametan gradonačelnik neće uputstva o uređivanju slati direktno, već će to uraditi njegov PR službenik“) koje istupaju sa sugestijama da bi „predsednik imao šta da kaže na tu temu“ i „da bi bilo lepo da se to pojavi u broju od subote“ (jer je on najtiražniji). U nacionalnim medijima u kojima postoji državni kapital, uticaj nije direktan, već državni organi savetuju čemu treba posvetiti posebnu pažnju: „Ne traži se da se objavi laž. Zahtevi se obrazlažu višim interesima, da je dobro za državu da se obrati pažnja na određenu stvar“. Događa se da se urednici smenjuju „zbog tekstova koje su neki predstavnici vlasti označili kao „pogrešne“ zbog „viših interesa“. I u lokalnim medijima, saveti vlasti su da „treba afirmisati, a ne kritikovati“ jer se vlast „trudi da u ovim teškim uslovima nešto uradi, a opozicija je ta koja samo kritikuje“.

Nezavisnost uređivačke politike posebno je ugrožena u javnim medijima na jezicima nacionalnih manjina, koji funkcionišu pod posebnim režimom, inače protivurečnog pravnog statusa (videti princip br. 7). Do 2004. godine, u najvećem broju ovih medija čiji je osnivač i finansijer bila Autonomna Pokrajina Vojvodina, Skupština Vojvodine i njeno Izvršno veće imenovali su i razrešavali direktore i glavne urednike. Pokrajina je u međuvremenu prenela osnivačka prava na nacionalne savete nacionalnih manjina, ali je pod političkim pritiskom manjinskih zajednica nastavila da ih finansira. Manjinski mediji su sada pod dvostrukim uticajem – kako svojih državnih finansijera, tako i novih osnivača koji imaju više od upravljačkih prava. Oni biraju upravne odbore medijskih ustanova, postavljaju direktore i glavne urednike, ali i brinu o ostvarenju posebnih interesa manjinskih zajednica. Tumači ovih interesa su dominantne političke snage u nacionalnim savetima, koje su legitimitet stekle na izborima, organizovanim na principu politički formiranih izbornih lista. Odnos osnivača i redakcija manjinskih medija najbliži je modelu koji je bio dominantan u Srbiji u vreme socijalizma, kada su osnivači bili jedini reprezentanti opšteg interesa i odlučivali šta je društveno opravdano. Neslaganje između novinarskih i političkih tumačenja interesa nacionalnih zajednica rešava se jednostavno – razrešavanjem vodećih kadrova. Tokom 2011. godine na ovoj osnovi je Mađarski savet smenio ili uticao na smenjivanje vodećih ljudi u dva medija koje kontroliše – glavnog urednika dnevnika *Mađar so* i direktora RTV Pannon.

U privatnim medijima se događa da vlasnici – naročito velikih medija – koriste medije za svoje ekonomske ili političke interese, naročito ako su im ekonomski interesi vezani za neku drugu poslovnu delatnost („Njima je medij samo 'privezak' u moru drugih poslova, od kojeg nemaju veliku štetu, a mogli bi da imaju korist u određenom trenutku“<sup>75</sup>). Drastičan primer zloupotrebe vlasničkih prava dogodio se u leto 2011. godine kada je vlasnik kompanije *Pink International*



Željko Mitrović najavio da će kao odmazdu za to što mu hrvatska država prodaje zaplenjenu jahtu obustaviti u svojim televizijama favorizovanje hrvatske muzike i kinematografije i hrvatskih investicija, zabraniti hrvatske reklame i prestati da zataškava incidente koje srpski i drugi turisti doživljavaju u Hrvatskoj. Protesti profesionalnih organizacija protiv ove očigledne zloupotrebe frekvencije i rada novinara za lične interese vlasnika nisu doneli rezultate. Realizaciju svoje namere Mitrović je prekinuo kada je prodaja njegove jahte zaustavljena odlukom suda u Hrvatskoj.

Ipak, većina novinara, koji rade uglavnom u malim i srednjim medijima, ne ističe mešanje vlasnika u uređivačku politiku kao jedan od svojih osnovnih problema u ostvarivanju slobode izveštavanja. U anketi glavnih urednika informativnih medija, svega je troje od 179 urednika privatnih medija navelo da najveći pritisci na slobodu medija dolaze direktno od vlasnika.

U odnosu na državne medije, rizici ugrožavanja novinarske samostalnosti u privatnim medijima su drugačiji. Privatni vlasnici takođe neometano vode kadrovsku politiku kojom mogu uticati na uređivačku politiku. Ipak, oni se iz finansijskih interesa u najvećem broju slučajeva oslanjaju na etabliran kredibilitet redakcije ili pojedinačnih novinara (koji najčešće i kupuju) i njihovu moć da privuku određenu publiku, odnosno oglašivače, pa su drastične kadrovske intervencije u rukovodeći kadar sporadične. Ključni izvor ugrožavanja uređivačke nezavisnosti ovih medija jeste nepovoljan ekonomski okvir medijskog funkcionisanja, posebno za lokalne privatne medije, čije se dejstvo pojačava sa zaoštavanjem ekonomske krize.

Prema navodima urednika privatnih medija, intervjuisanih za potrebe ovog izveštaja, glavni uzrok neslobode medija jeste njihova finansijska zavisnost. Oni za to ne krive vlasnika koji obično nema dovoljno raspoloživog kapitala („sve vreme poslujemo na samoj ivici bankrota, bez ikakve mogućnosti za pravljenje ozbiljnog biznis plana“), već opšti ekonomski ambijent medijskog rada. Novinari sa vlasnikom imaju zajednički cilj — uvećanje prihoda. Oni su prinuđeni da radi opstanka medija (i radnog mesta) brinu o profitabilnosti svoga rada i da se povinuju interesima spoljnih finansijskih izvora, žrtvujući pravila profesije do neke granice i bez posebnog pritiska vlasnika. Balansirajući između profesionalnih uzusa i potrebe da održe dobre odnose sa izvorima finansiranja i izvorima informacija koji su istovremeno i izvor pritisaka, novinari najčešće pribegavaju „filozofiji netalasanja“ i autocenzuri (verovatnijoj ukoliko sa izvorom finansiranja imaju dugoročniji ugovor).

Novinari privatnih medija veoma dobro znaju ko su njihovi oglašivači. Stoga se, po sopstvenom priznanju, prema njima odnose drugačije nego prema onima od kojih „nemaju nikakvu finansijsku dobit“: prvima se daje veća pažnja i važnost nego što zaslužuju (tj. što bi je dobili „da je finansijska situacija u mediju bolja“), a drugi se obično ignorišu, ili im se pridaje mala važnost. Novinari su svesni da kupovinom oglasnog prostora ili vremena, određene kompanije ili organizacije kupuju, u stvari, pozitivan publicitet u njihovim medijima. Trgovina pozitivnim publicitetom ostvaruje se aktivnim učešćem obe strane: oglašivači se ne ustručavaju da povuku reklame i raskinu čak i godišnje ugovore sa medijem koji ih predstavlja negativno, a novinari paze da „ne zaobilaze institucije i ustanove sa kojima imaju korektne marketinške odnose“. U ekstremnim primerima, vlasnik se meša pa se događa da se fotoreporterima i kameranima zabranjuje da u snimku aktuelnog događaja „uhvate“ simbol oglašivača koji nije njihov klijent ili nije na vreme ispunio svoje komercijalne obaveze prema mediju.

Organi vlasti kupuju pozitivan publicitet time što iz budžeta namenjenih „javnom informisanju od lokalnog značaja“ (na koje imaju pravo po Zakonu o lokalnoj samoupravi, član 20), finansiraju posebne, godišnje ugovore sa medijima kojima se javno informisanje od lokalnog značaja svodi na redovno praćenje aktivnosti organa vlasti. Takve ugovore sklapa veliki broj opština sa većinom lokalnih medija. Iako su prihodi mali, mnogi mediji pristaju na ovakav način „saradnje“ jer ne mogu sebi da priušte da ih se odreknu. Ima i primera da se uplate po ugovoru za informativnu delatnost obavljaju mesečno, nakon što mediji dostave izveštaj šta su sve objavili,

što je dodatni uzrok povećanja samocenzure. Novinari znaju da vlast uvek ima mogućnost da raskine ugovor ako nije zadovoljna objavljenim informacijama. Dodatni mogući izvori pritiska vlasti na uređivačku samostalnost novinara jesu zabrana direktorima javnih preduzeća da se oglašavaju u određenim medijima, „otvoreno sugerisanje lokalnim privrednicima da se njihovo oglašavanje smatra nepoželjnim“, kao i propisivanje građanima obaveze da javno oglašavanje određenih sadržaja, kao deo administrativne procedure, obavljaju u određenom glasilu.

Po izjavama intervjuisanih novinara, oni finansijske pritiske osećaju kao veliko profesionalno ograničenje („ubija novinarski elan i motivaciju za rad“). Neki ih prihvataju sa svešću da će „zbog naručenih sadržaja 'ući' novac pa će biti i plate“ i sa osećanjem rezignacije što se celokupni medijski sistem Srbije rukovodi načelom „koliko para — toliko i slobode medija“. Deo novinara ipak shvata da je uređivačka nezavisnost profesionalna vrednost koju su novinari obavezni da neguju, bez obzira što se ona u današnjem medijskom ambijentu teško ostvaruje.

## Zaštita bezbednosti novinara

**Indikator 14 – Novinari moraju biti zaštićeni od fizičkih pretnji ili napada zbog posla kojim se bave; policijska zaštita se mora obezbediti kada je zatraže novinari koji se osećaju ugroženo; tužioci i sudovi moraju postupati adekvatno i pravovremeno u slučajevima koji se odnose na primljene pretnje ili napade na novinare**

U proseku, svakog meseca u 2011. godini, dogodio se jedan fizički napad na novinare i upućena je jedna pretnja ugrožavanja sigurnosti pripadnika profesije, često i članova njihovih porodica. Reakcije nadležnih organa ne daju nadu da će se uslovi za neometan rad novinara popraviti.

Novinari u Srbiji su često ugroženi pri obavljanju posla, uprkos zakonskim garancijama njihove bezbednosti. U poslednjih 17 godina ubijeno je troje novinara — Dada Vujasinović (Beograd, 1994. godine), Slavko Ćuruvija (Beograd, 1999) i Milan Pantić (Jagodina, 2001). Za sve to vreme državni organi nisu otkrili krivce za njihova ubistva. Do danas nije razrešen ni slučaj napada bombom na stan novinara Dejana Anastasijevića iz 2007. godine. Pravna sigurnost novinara je povećana pre dve godine. Međutim, kaznena politika u odnosu na napadače na novinare nije dosledna. Policija obezbeđuje zaštitu teško ugroženim novinarima, ali nije dovoljno efikasna u pronalaženju onih koji ih ugrožavaju. Novinari su posebno nezadovoljni sudskim kažnjavanjem napadača na novinare, koje je sporo, nedosledno i blago.

Pored Zakona o javnom informisanju, koji bilo kakav fizički ili drugi pritisak na novinare smatra povredom slobode javnog informisanja, o kojoj se odlučuje u sudu po hitnom postupku (član 2), bezbednost novinara štiti i Krivični zakonik. Izmenama Krivičnog zakonika iz 2009. godine, medijski profesionalci su uvršteni među pripadnike profesija sa statusom delatnosti od javnog značaja, poput zdravstva, obrazovanja, javnog prevoza, advokature i slično (član 112, stav 32). Budući da poslovi od javnog značaja nose povećani rizik za bezbednost lica koja ih obavljaju, fizičke pretnje i napadi na njih sa teškim telesnim posledicama podležu oštrijim sankcijama nego na pripadnike drugih zanimanja. Promenama odgovarajućih odredaba Krivičnog zakonika, prihvaćen je dugotrajni zahtev profesionalnih novinarskih udruženja da se povećaju pravne garancije bezbednosti novinara, koja je već godinama ozbiljan društveni problem.

Krivični zakonik je, međutim, ostao nedosledan u sankcionisanju ugrožavanja novinara. Minimalna kazna za pretnju novinaru koja nije realizovana iznosi jednu godinu zatvora (član 138). Za izvršene napade na novinare, minimalne kazne su niže – 30 dana zatvora za nasilničko ponašanje, a šest meseci ukoliko je nasilje izvršeno u grupi, ili je novinaru nanesena laka telesna povreda (član 344). Novinarski protesti protiv ovakve kaznene politike iskazuju se tvrdnjom da je bezbednije novinare tući nego im pretiti.

Policija u Srbiji ozbiljno tretira pretnje novinarima kojima se ugrožava život. Tokom cele 2011. godine, pod neprekidnom policijskom zaštitom bilo je najmanje troje novinara. Iako efikasna u njihovom obezbeđenju, policija nije uspešna u pronalaženju izvora najtežih pretnji. U sva tri slučaja policijsko obezbeđenje traje odranije, a pretnje bezbednosti nisu uklonjene, iako postoje već nekoliko godina.

Na primer, Vladimir Mitrić, dopisnik *Večernjih novosti* iz Loznice, koji je napadnut zbog izveštavanja o kriminalu u Loznici i preko Drine (korupcija, šverc narkotika, cigareta i ljudi), ima svakodnevno policijsko obezbeđenje već šest godina, jer nalogodavci napada još uvek nisu otkriveni. Brankica Stanković, autor istraživačke emisije „Insajder“ TV B92 koja se bavi raznim vrstama kriminala, živi pod policijskim obezbeđenjem od decembra 2009. godine.<sup>76</sup> Treći policijski zaštićen novinar je glavni i odgovorni urednik RTV B92 Veran Matić, koji je često izložen raznim pretnjama zbog izveštavanja ove medijske kuće.

Neefikasnost policije u otklanjanju izvora zastrašivanja Vladimira Mitrića i Brankice Stanković ima pogubne posledice po istraživačko novinarstvo u Srbiji. Njihovi primeri pokazuju da istraživački novinarski rad na otkrivanju kriminala (koji je ponekad efikasniji od rada državnih organa zaduženih za borbu protiv kriminala) nosi teške lične posledice.

Tokom 2011. godine registrovano je 9 napada na novinare širom Srbije (Kladovo, Beograd, Bečej, Bujanovac, Kovačica, Tutin, Šabac, Bajmok).<sup>77</sup> Većina novinara je napadnuta na radnom zadatku. Među napadačima su, pored huligana i pripadnika obezbeđenja, po jedan državni, partijski i sportski funkcioner. Nakon napada na Nedžata Beljulijija, vlasnika i urednika TV Spektri iz Bujanovca, UNS je upozorio da je to bio šesti po redu fizički napad na ovog novinara u poslednjih deset godina, od kojih nijedan nije procesiran. U jednom od slučajeva napada, tri beogradska policajca su mirno posmatrala nasilje nad dvoje novinara koje se odvijalo na nekoliko koraka od njih. Policija u Bečeju podnela je samo zahtev za pokretanje prekršajnog postupka protiv četvorice mladića koji su u Gradskom pozorištu zadali više udaraca novinaru Mađar soa Čabi Segiju, iako je po opisu događaja slučaj mogao da se kvalifikuje kao krivično delo. Na taj način, napadačima prethodi prekršajna kazna od najviše 60 dana zatvora umesto potencijalne kazne zatvora od 6 meseci do pet godina.

U istom periodu, registrovano je 18 slučajeva pretnji po sigurnost novinara upućenih u raznim mestima (Lazarevac, Gornji Milanovac, Surdulica, Beograd, Priboj, Vreoci, Loznica, Bor, Novi Sad, Novi Pazar, Zaječar, Srbobran, Niš). Među njima su najdrastičniji bili masovno lepljenje umrlica sa znakom RTV B92 u Lazarevcu (nakon emitovanja emisije „Insajder“ o zloupotrebama u RB Kolubara) i pretnja glavnoj urednici Timočke televizije i radija od strane načelnika Policijske uprave u Boru. Pretnje su dolazile i od partijskih lidera, direktora javnih preduzeća i sportskih funkcionera.

Prema podacima NUNS-a, u poslednje četiri godine sudski je procesirano manje od 10% slučajeva pretnji i napada na novinare. Udruženje novinara Srbije je, na primer, 2011. godine uputilo protest nadležnim organima što za četiri godine nisu otkriveni i procesirani napadači na novinara koji je bio brutalno pretučen u Novom Pazaru 2007. godine pred mnoštvom svedoka, prilikom jedne sahrane koju je snimalo nekoliko policijskih kamera.<sup>78</sup>

Sudska praksa kažnjavanja napada na novinare nije usklađena sa zaštitom informisanja kao delatnosti od javnog interesa i ključne komponente demokratskog društva. Domaći sudovi ne prepoznaju napade na novinare kao posebnu društvenu opasnost pa slučajeve napada na novinare ne rešavaju ni pravovremeno ni adekvatno. Nekoliko sudskih procesa protiv napadača na novinare koji su bili aktuelni tokom 2011. godine izazvalo je veliko ogorčenje medijske zajednice i šire javnosti zbog blagih kazni protiv napadača.

Sudski proces protiv napadača na pomenutog lozničkog novinara Vladimira Mitrića (koji i danas ima policijsko obezbeđenje) trajao je šest godina. Iako je napadač, bivši policajac, napao Mitrića bejzbol palicom i zadao mu povrede opasne po život, on je okrivljen samo za nanošenje teških telesnih povreda i dva puta je (u prvobitnom i u ponovljenom prvostepenom postupku) osuđen na minimalnu kaznu za ovu vrstu krivičnog dela od šest meseci zatvora. Tek je Apelacioni sud u Beogradu u novembru 2011. godine preinačio presudu Osnovnog suda u Loznici na godinu dana zatvora. Prvostepeni proces protiv tri napadača na kamermana TV B92 Boška Brankovića, koji je na radnom zadatku zadobio teške telesne povrede, trajao je gotovo tri godine, a završio se maja 2011. godine jednom kaznom od 10 meseci kućnog zatvora i dve uslovne kazne.<sup>79</sup> Direktna povoda napada na kamermana bio je to što je snimio napad na svog kolegu, fotoreportera *Foneta*. Nadležno tužilaštvo je najavilo da će uložiti žalbu i zahtevati oštrije kazne. Dva napadača na novinara nedeljnika *Vreme* Teofila Pančića, koja su ga pratila a zatim u gradskom autobusu izudarala palicom, nanevši mu lakše povrede, osuđena su dva puta (septembra 2010. i jula 2011. godine) na po tri meseca zatvora, što je kazna manja od zakonskog minimuma za ovo krivično delo. Naknadnom odlukom Apelacionog suda u Beogradu, oktobra 2011. godine, kazne su im

povećane na 12 meseci zatvora. Suvlasnik lista *Glas Podrinja* iz Šapca, sveštenik Bogdan Simanić, pretio je 2010. godine novinarki *Večernjih novosti* Aleksandri Delić da će joj „slomiti sve kosti i njome obrisati asfalt”, jer je prenela zvanične informacije o krivičnom postupku koji je bio pokrenut protiv njega. U prvostepenom postupku u martu 2011, on je bio osuđen na kaznu zatvora od dve godine, da bi Apelacioni sud u Beogradu tokom leta takvu presudu ukinuo i predmet vratio na ponovno suđenje.

Od velike grupe ljudi koji su decembra 2009. godine na fudbalskom stadionu bacali i udarali plastičnu lutku, koja je predstavljala novinarku TV B92 Brankicu Stanković, uz grupno pevanje „Opasna si kao zmija, proći ćeš ko Ćuruvija”, do jula 2011. godine kažnjen je samo jedan, na šest meseci zatvora, i to za nasilničko ponašanje, a ne i za ugrožavanje sigurnosti novinarkе.<sup>80</sup> Šestorica prethodno uhapšenih su oslobođena optužbe, jer je sud masovno javno zastrašivanje novinarkе ocenio ne kao društveni već kao lični problem novinarkе, izložene uvredi na javnom mestu, koja podleže privatnoj tužbi po parničnom postupku, a ne krivičnom gonjenju po službenoj dužnosti.

## Nepriistrasnost i efikasnost regulatornih tela

**Indikator 15 – Regulatorna tela za elektronske medije moraju raditi na nepristrasnom i efikasnom načinu, na primer kada dodeljuju dozvole za emitovanje; od štampanih i Internet-medija ne bi trebalo zahtevati posedovanje državne dozvole koja prevazilazi običnu registraciju preduzeća ili poresku prijavu**

Po Ustavu, sredstva javnog obaveštavanja mogu se osnivati slobodno, bez ičijeg odobrenja (član 50). Tek odnedavno (2009), ona se moraju registrovati i u posebnom Registru javnih glasila, ali je ova zakonska obaveza kontroverzna jer je Ustavni sud proglasio neustavnim način na koji je uređen ovaj registar i sankcije za neupisivanje u registar, a novi propisi još nisu doneti.<sup>81</sup> Odmah po osnivanju i po poslovnoj ili poreskoj registraciji, štampani i online mediji mogu da počnu da rade, što ne važi za radio i televizijske stanice. One ne mogu emitovati program bez prethodno izdate dozvole Republičke radiodifuzne agencije. Obaveza pribavljanja dozvole odnosi se na zemaljski, kablovski<sup>82</sup> i satelitski prenos, digitalni ili analogni.

Prema Zakonu o radiodifuziji, dozvolu za emitovanje pod jednakim uslovima i u javnom postupku može da dobije svako ko ispuni uslove propisane zakonom. Formalno, postupak izdavanja dozvole za zemaljsko emitovanje podrazumeva javni konkurs na kome se odluka donosi na osnovu javnih, nediskriminatornih, objektivnih i merljivih kriterijuma.

Organ nadležan za izdavanje dozvola je nezavisno regulatorno telo za oblast radiodifuzije — Republička radiodifuzna agencija (RRA), odnosno njen Savet. Ova institucija je prvi put u Srbiji formalno ustanovljena Zakonom o radiodifuziji. Zakon je definisao Agenciju kao samostalni pravni subjekt koji je funkcionalno nezavisan od bilo kog državnog organa i od organizacija i lica koji se bave proizvodnjom i emitovanjem radio ili TV programa (član 6). RRA je zamišljena i kao ekspertska telo sa članovima koji su istaknuti stručnjaci iz oblasti rada Agencije. Organizacionu nezavisnost RRA trebalo je da obezbedi način izbora članova Saveta koje bira republički parlament, među kojima ne mogu biti državni niti partijski funkcioneri, kao ni lica sa posebnim interesima u proizvodnji ili emitovanju programa. Finansijska nezavisnost je garantovana samostalnim izvorom prihoda (sredstva iz naknada za dozvole za emitovanje programa).

Od izbora prvog saziva Saveta 2003. godine do danas (iako efektivno radi tek od 2005. godine), RRA nije uspela da se etablira kao institucija od autoriteta i kredibiliteta. Kao i ostala regulatorna i kontrolna tela, u zemlji bez tradicije nezavisnih državnih institucija, i RRA je uspostavljena sa velikim teškoćama. Sumnje u podložnost RRA političkim uticajima i uticajima moćnih igrača na medijskom tržištu prate njen rad od samog početka i veoma su raširene i danas i u medijskoj zajednici i u javnosti. Pozitivna promena poslednjih godina jeste veća transparentnost rada i odluka RRA.

Ocenjujući rad regulatornih tela (RRA i RATEL) u dodeli dozvola za emitovanje tokom 2006/2008. godine, gotovo polovina (47%) od 151 anketiranog urednika radio i TV medija smatra da su njihove odluke bile rezultat političkih i ekonomskih uticaja, otprilike svaki deseti (9%) tvrdi da članovi ovih tela nisu bili dovoljno kompetentni da donesu dobre odluke, a 23% misli da su oni uradili najbolje što su mogli u datim okolnostima<sup>83</sup>. U oceni nepristrasnosti i efikasnosti rada radiodifuznih regulatornih tela tokom 2011. godine, takođe preovlađuje negativan stav — iskazuje ga 47% ispitanika iz RTV medija, nasuprot 13% koji odluke smatraju nepristrasnim i efikasnim (39% se nije opredelilo, 1% nije dalo odgovor).

Od nastanka RRA do danas, sporno pitanje njegove nezavisnosti jeste način predlaganja i izbora članova Saveta, odnosno uticaj državnih organa na njihov izbor. U pripremanju predloga Zakona o radiodifuziji, ideja autora iz civilnog društva bila je da članove Saveta kandiduju što raznovrsniji delovi društva. Pored tri državne institucije (republički i pokrajinski izvršni organi, Vrhovni sud),

to pravo trebalo je da ima 12 civilnih asocijacija i organizacija. Vlada je, međutim, izmenila ovaj predlog. Broj članova Saveta je smanjen sa 15 na 9. Promenjena je struktura predlagača, tako da je porastao relativni uticaj (4 od 9) članova koje direktno predlažu državni organi (Odbor Skupštine za kulturu i informisanje i Skupština Vojvodine) u odnosu na članove ostala četiri predlagača – univerzitet, nevladine organizacije, medijsko-profesionalna udruženja i verske organizacije – i uveden je novi član koga predlažu izabrani članovi Saveta, a koji živi i radi na teritoriji Kosova i Metohije.<sup>84</sup>

Brojne naknadne revizije odredaba o izboru i sastavu Saveta RRA (2004, 2005, 2006, 2009), kao i kontroverzne odluke Skupštine, išle su u pravcu povećavanja političkog uticaja na RRA, a ne osnaživanja njene nezavisnosti. Izmenama Zakona iz 2005. godine, umesto žrebom, raspodela tri različite dužine mandata članova Saveta obavljena je političkom odlukom, pa su najduži mandat dobili članovi koje, na osnovu partijskih dogovora, predlaže Odbor Skupštine Srbije (šest godina), a najkraći oni koje predlažu medijsko-profesionalna udruženja i nevladin sektor. Amandmani iz 2006. godine, odluku o odobrenju finansijskog plana RRA stavili su u nadležnost Vlade umesto Skupštine i proširili opseg arbitrarnog odlučivanja Saveta o načinu na koji emiteri poštuju uslove pod kojima im je izdata dozvola za emitovanje. Tokom 2009. godine, Skupština je dozvolila da Savet radi u nepotpunom sastavu 10 meseci, i to bez članova koje kandiduju nevladine organizacije i medijsko-profesionalna udruženja.<sup>85</sup> Početkom 2010. godine, neko vreme Savet je imao samo pet umesto devet članova. Politički uticaj u izboru članova Saveta bio je jasno vidljiv u najnovijoj epizodi izbora člana Saveta kojeg kandiduju univerziteta iz aprila 2011. godine: između univerzitetskog stručnjaka za regulativu elektronskih komunikacija i pravnika sa radnim iskustvom u zdravstvu i državnoj upravi, inače „zaslužnog“ člana Demokratske stranke, Skupština se, u ponovljenom glasanju, opredelila za ovog drugog.

Odluke Saveta RRA su od samog početka praćene kontroverzama. Posle krize konstituisanja prvog Saveta,<sup>86</sup> mnogo sporova je izazvao veoma složen i dugotrajan prvi ciklus raspodele 467 lokalnih, regionalnih i nacionalnih dozvola za emitovanje 2006/2008. godine. Na primer, bez nacionalne dozvole ostale su moderna i etablirana Televizija BK (vlasništvo kontroverznog biznismena ali i nepoželjnog političkog protivnika tadašnje vlasti), nemačka televizija RTL i najpopularnija regionalna niška televizija TV 5, a u medijski prostor su uvedene tri do tada nepostojeće televizije, od kojih su bar dve (Avala, Happy) imale netransparentnu vlasničku strukturu.

Kriterijumi za odlučivanje o dozvolama nisu bili dovoljno jasni i merljivi, tj. nije bila određena njihova pojedinačna „specifična težina“, što je dozvoljavalo proizvoljnost u ocenama. Odluke RRA su široko kritikovane zbog netransparentnosti, neodgovornosti prema javnom interesu,<sup>87</sup> usluživanja političkih interesa lokalnih vladajućih koalicija i nagrađivanja novih medijskih saveznika centralne vlasti. Protiv odluka Saveta vođen je veliki broj sudskih postupaka, ali su nadležni sudovi (prvo Vrhovni, a nakon reorganizacije pravosuđa Upravni sud) po pravilu preispitali samo procesna pitanja, ne i materijalna, pa su odluke RRA poništavane samo iz formalnih razloga. RRA je u ponovljenim postupcima donosila istovetne odluke, otklanjajući formalne nedostatke, a čak je vodila i svojevrstu kampanju protiv Vrhovnog suda, optužujući ga da se meša u nezavisnu regulaciju radiodifuzije.

Nedoumice o tome čije interese štiti RRA i da li svojim delovanjem nastoji da spreči nedozvoljenu koncentraciju medijskog vlasništva, u novije vreme izazivaju njene odobravajuće odluke o promenama vlasništva pojedinih nacionalnih emitera iz 2008 i 2010. godine. Vlasniku TV Pink odobreno je 5% udela u vlasništvu TV Avale, pri čemu nije poznato njegovo pretpostavljeno učešće u kapitalu većinskog vlasnika ove stanice, austrijske kompanije *Greenberg Invest*, a ne zna se pouzdano ni njegova veza sa vlasništvom TV Happy.<sup>88</sup> Nakon što je 2009. jednoj grčkoj kompaniji prodana TV Fox, godinu kasnije, novog (grčkog) vlasnika dobila je i RTV B92, i pored javno izraženih sumnji da je reč o istom vlasniku.

Savet RRA smatra da su kritike da radi bilo pod uticajem spoljnih političkih ili ekonomskih interesa bez ikakve osnove. On svoju političku nezavisnost potvrđuje činjenicom da su isti članovi Saveta birani tokom mandata dve različite vlade i dokazuje je pozivanjem na lični integritet članova Saveta.<sup>89</sup> Takođe, ocenjuje da je proces izdavanja dozvola uspešno obavljen i da to potvrđuje „činjenica da Vrhovni sud / Upravni sud nije doneo nijednu odluku kojom je konačno izmenjena odluka Saveta“.<sup>90</sup> Savet tvrdi i da je pri odobravanju promena vlasništva u nekoliko nacionalnih televizija radio prema zakonu, jer je koristio službena dokumenta izdata od drugih odgovarajućih domaćih i stranih organa, a da on nema ni nadležnost ni moć da proverava njihovu istinitost.

U javnosti je široko rasprostranjeno uverenje da RRA veoma neefikasno ostvaruje svoja ovlašćenja sankcionisanja nezakonitog ponašanja emitera. Već tri godine u etru opstaje (od prvobitnih 180-200) bar 50-ak stanica koje rade bez ikakve dozvole. One naplaćuju reklame po „damping“ cenama, što ugrožava poslovanje i ekonomski položaj legalnih emitera i ometaju ili umanjuju kvalitet signala drugih stanica, čak i na velikim udaljenostima.<sup>91</sup> Mediji masovno krše ograničenja Zakona o oglašavanju, što je utvrđeno za nacionalne televizije još u prvom talasu nadzora 2006. godine. Mlake reakcije RRA omogućile su dugogodišnje nastavljanje ove prakse: tek su 2010. godine podnete prve prijave (više od 8.000) za ove prekršaje, a prve sudske kazne donete su sredinom 2011. godine. Već tri ocene RRA (2008, 2009. i 2010) da RTS ne ispunjava posebne programske obaveze javnog servisa nisu donele značajne promene u programu RTS-a. Nakon uspeha prvog talasa proterivanja nedozvoljenih sadržaja sa ekrana (igara na sreću, SMS kvizova, pornografije, proricanja sudbine), RRA je tokom 2011. godine mesecima dozvoljavala poplavu pornografije, nasilja, psovki, uvreda, nacionalističkih ispada u rijaliti programima na komercijalnim nacionalnim televizijama, posebno na TV Pink, i umešala se tek pod pritiskom javnosti odlukom o odloženom emitovanju ovih emisija. Tada je doneto i obavezujuće uputstvo RRA da programi nepogodni za osobe mlađe od 18 godina mogu da se emituju samo posle ponoći, iako takva odredba već godinama postoji u Zakonu o radiodifuziji, ali nije primenjivana i sankcionisana.

RRA se brani od kritika da je neefikasna u gašenju piratskih stanica ukazivanjem na nedostatak adekvatnih ovlašćenja i manjkavosti zakona, u sankcionisanju nezakonitog oglašavanja pozivanjem na sporost pravosuđa, a u zaštiti etike javnog govora da svrha njenog postojanja nije cenzurisane i kažnjavanje već razvoj radiodifuzije — pa su radi zaštite javnosti od neetične komunikacije neophodne samoregulatorna, veća odgovornost urednika medija i edukacija ljudi u medijima.<sup>92</sup>

Po oceni predstavnika RRA, krajem 2011. godine konačno su postignuti neophodni tehnički, kadrovski i finansijski resursi za efikasan rad Agencije. Ovoj Agenciji, međutim, tek predstoji veliko tehnološko prestrojavanje. Njene regulatorne aktivnosti još uvek se odnose samo na tradicionalne radiodifuzne medije, ne i na nelinearne usluge audio-vizuelnih medija, koje tek treba da budu regulisane novim zakonom, u skladu sa evropskom Direktivom o audio-vizuelnim medijskim uslugama.



## Ravnopravnost pristupa distributivnim kanalima

**Indikator 16 – Mediji moraju imati pravičan i ravnopravan pristup distributivnim kanalima, bilo da je u pitanju tehnička infrastruktura (na primer, radio frekvencije, transmisioni kablovi, sateliti) ili komercijalna infrastruktura (distributeri novina, poštanske i usluge dostave)**

Opšte pravo medija na ravnopravan pristup distributivnim kanalima garantovano je Zakonom o javnom informisanju. Zakon o elektronskim komunikacijama garantuje ovo pravo u odnosu na korišćenje radiofrekventnog spektra i elektronskih distribucionih mreža. Međutim, konkretna prava i obaveze operatora kablovskih i satelitskih mreža za distribuciju medijskih sadržaja još uvek nisu u potpunosti regulisani. Strategijom razvoja sistema javnog informisanja planira se reforma pravnog okvira kojom će se utvrditi obaveze operatora i garantovati pravo građana na širok izbor medijskih sadržaja preko kablovskih i satelitskih distributivnih platformi.

Domaća pravna regulativa podstiče i nediskriminatornu praksu u pogledu distribucije medijskih sadržaja i slobodnu konkurenciju na polju distribucije. Zakon o javnom informisanju zabranjuje zloupotrebu uticaja ili kontrole nad sredstvima za distribuciju, uređajima za emitovanje i radiofrekvencijama u cilju zaštite slobode javnog informisanja (član 2). Istovremeno, poseban član ovog zakona precizira da se distribucija javnog glasila ne može odbiti bez opravdanog komercijalnog razloga, niti se za nju mogu postavljati uslovi koji su suprotni tržišnim principima; ako se to pak dogodi, javno glasilo ima pravo da pred nadležnim sudom zahteva naknadu pretrpljene štete (član 16). Zakon o elektronskim komunikacijama je u ovom pogledu usklađen sa principima evropske regulative, ali je njegova primena tek u početnoj fazi.

U praksi, međutim, ima primera onemogućavanja distribucije medija i kroz komercijalne i kroz infrastrukturne distribucione kanale.

Distribucija štampe je već dugo godina slaba karika domaćeg medijskog sistema. Poslednjih godina u ovoj delatnosti se sukobljavaju različiti interesi, ali javnost nema uvida u stvarna zbivanja, koja se vezuju za ličnosti sumnjivog kapitala i poslovnog morala, pa ni u to koliko je realna opasnost od monopolizacije ovog tržišta. Netransparentnim privatizacijama i udruživanjima, na tržištu distribucije štampe kao dva najveća igrača izdvojili su se *Futura plus* i *Štampa sistem*. Prvi raspolaže sa više od 1.000 kioska, a drugi sa oko 550 i lancem od oko 50 prodavnica. *Futura* je trenutno u programu reorganizacije, kako bi izbegla likvidaciju zbog nagomilanih dugova, a njeno vlasništvo (zvanično, danska kompanija) vezuje se za biznismena Stanka Subotića protiv koga se u odsustvu u Srbiji vodi sudski proces za šverc cigareta. *Štampa* je promenila veliki broj vlasnika, među kojima je do 2008. godine bio Darko Šarić,<sup>93</sup> kasnije optužen za organizovanje međunarodnog šverca droge i za kojim je raspisana poternica. U delatnost distribucije štampe bila je uključena i nemačka medijska grupa VAC, prvo kao jedan od vlasnika *Future*, iz koje se povukla 2008. godine, a zatim kao vlasnik *Štampe*, koju je kupila od Darka Šarića. Između *Future* i nekih medija, članica Asocijacije medija, tokom 2009. godine vodio se pravi mali rat. Izdavači su optuživali distributera da im duguje novac i sprečava prodaju novina,<sup>94</sup> dok tadašnji vlasnik tvrdi da je njegova kompanija manipulacijama namerno dovedena u stečaj koji su isplanirali veliki biznismeni bliski vlasti i njima odani mediji.<sup>95</sup> Ima indicija da su pomenuta dva najveća distributera imala povezane vlasnike u trenutku kada je u *Štampi* vlasnik bio Darko Šarić, kao i da se VAC interesovao da kupi *Future*, nakon što je postao vlasnik *Štampe*. Ovo je izazvalo protest medijskih izdavača i strah od monopolizacije distributivnog sistema štampe. Početkom 2011. godine, VAC je prodao distributivni sistem *Štampe* preduzeću Centroproizvod u Beogradu, koje se bavi proizvodnjom životnih namirnica.

U vezi sa kablovskom distribucijom, RTV emiteri se susreću sa dve vrste problema. Prvi je taj da im kablovski distributeri bez razloga i bez najave, kršeći međusobni ugovor, obustavljaju

emitovanje programa, tj. isključuju ih iz paketa osnovne programske ponude. To se tokom 2011. godine dogodilo televiziji Kanal 9 iz Novog Sada i TV VK iz Kikinde, čije je programe kablovski operator SBB (Serbia Broadband — Srpske kablovske mreže) isključio iz distribucije preko svoje mreže. Kanal 9 se žalio na ovu odluku. Privredni sud u Novom Sadu je obavezao SBB da nastavi sa prenošenjem tog programa, ali je Privredni apelacioni sud u Beogradu ukinuo ovu odluku i vratio predmet na ponovno odlučivanje.

Drugi problem RTV emitera sastoji se u tome da operatori primenjuju nejednake uslove za pristup kablovskoj mreži. Oni stranim kanalima plaćaju za pravo da prenose njihove programe, a od domaćih, posebno od lokalnih kanala, taj prenos naplaćuju. Ova praksa je u suprotnosti sa Zakonom o zaštiti konkurencije, koji zabranjuje ugovore kojima se primenjuju nejednaki uslovi poslovanja za iste poslove u odnosu na različite učesnike na tržištu, čime se učesnici na tržištu dovode u nepovoljniji položaj u odnosu na konkurente. Komisija za zaštitu konkurencije je vodila nekoliko postupaka protiv kablovskih operatora, ali nikada u vezi sa primenjivanjem nejednakih uslova na različite televizije u pristupu kablovskom distributivnom sistemu.

Navedeni slučajevi su posledica nepostojanja regulacije kablovskih emitera i operatora kablovskih mreža za distribuciju medijskih sadržaja. Republička radiodifuzna agencija je tek od septembra 2011. godine počela da izdaje dozvole domaćim emiterima za kablovsko (i satelitsko) emitovanje, bilo da program emituju samo kablovski (65 emitera) ili koriste i zemaljsku i kablovsku mrežu (86 emitera). Kablovski operatori su u nadležnosti RATEL-a (Republička agencija za elektronske komunikacije). Do početka primene Zakona o elektronskim komunikacijama, usluge kablovske distribucije medijskih sadržaja bile su pod režimom odobrenja. Poslednje odobrenje je izdato u avgustu 2010. godine. Od kraja 2010. godine, kablovska distribucija medijskih sadržaja obavlja se pod režimom opšteg ovlašćenja, bez obaveze pribavljanja prethodne dozvole, a u skladu sa uslovima koje propisuje RATEL i koje su operatori dužni da poštuju.

Prema izveštaju RATEL-a, u 2011. godini je 76 operatora pružalo usluge preko kablovske distributivne mreže.<sup>96</sup> Sedam najvećih operatora (SBB, PTT, Kopernikus Technology, Telekom Srbija, IKOM, DIGI Sat i Radijus vektor) — imalo je više od 85% udela na tržištu distribucije medijskih sadržaja. Prema broju pretplatnika i ostvarenom prihodu, vodeći među njima je SBB, sa više od 50% udela u tržištu.

Budući da Zakon o elektronskim komunikacijama daje RATEL-u nadležnost u zaštiti konkurencije u oblasti elektronskih komunikacija, ova agencija ima obavezu u odnosu na kablovske operatore da jednom u tri godine analizira stanje na tržištu i preduzima određene mere radi očuvanja delotvorne tržišne konkurencije. Njeno je pravo da utvrdi da neki operator ima značajnu tržišnu snagu koja ugrožava ili može u budućnosti da ugrozi konkurenciju na relevantnom tržištu, pa mu stoga može nametnuti određene obaveze koje ograničavaju njegovu tržišnu samostalnost.

Na osnovu analize tržišta, RATEL je 2011. godine ponovo (kao i 2007) označio SBB kao operatora sa značajnom tržišnom snagom i nametnuo mu obavezu da za svaku promenu cene pribavi saglasnost Agencije (pored obaveze objavljivanja podataka, nediskriminatornog ponašanja i računovodstvenog razdvajanja) u cilju sprečavanja monopolskog ponašanja.

Strategija razvoja sistema javnog informisanja predviđa da će delovanje kablovskih operatora tek biti zakonski regulisano. Planira se da se utvrdi obaveza dominantnih kablovskih operatora da prenose određene programe (po principu „*must carry*“) i da se propišu minimalne kvote lokalnih i regionalnih programa koje operatori moraju da distribuiraju u cilju poboljšanja lokalnog informisanja.

Prema važećem Zakonu o elektronskim komunikacijama, RATEL već sada ima pravo da, na zahtev RRA, obaveže kablovske operatore da prenose jedan ili više radijskih ili televizijskih

programa (na nacionalnom ili lokalnom nivou), ako je kablovski prenos glavni način za primanje medijskih sadržaja za značajan broj građana (član 101), kao što je to bio slučaj za ukinute programe Kanala 9 i TV VK u mreži SBB-a. U praksi, međutim, primena obaveznog prenosa postoji samo za javni servis.

Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku iz 2011. godine, 99% domaćinstava poseduje televizor, a manje od polovine (44%) su pretplatnici kablovske televizije.<sup>97</sup> Broj pretplatnika kablovskih distributivnih sistema godišnje se povećavao za oko 20% od 2004. godine nadalje, pa je od 540 hiljada u 2005. godini (7,2% stanovnika) porastao na 1.247.000 (16,6%) u 2010. godini.<sup>98</sup> U ukupnoj strukturi pretplatnika izrazito dominiraju (91%) pretplatnici analognih kablovskih sistema.

U Srbiji su 2011. godine, prema izveštaju RATEL-a, bila registrovana samo dva IPTV operatora za prenos digitalnog televizijskog programa preko Interneta (Telekom Srbija i Sinet Telekom) i tri operatora satelitske mreže (SBB, DIGI Sat i Polaris Media).

## Sloboda dostupnosti Interneta i stranih medija

### Indikator 17 – Država ne sme ograničiti pristup stranim štampanim ili elektronskim medijima, uključujući i Internet

Pristup građana Srbije Internetu i stranim medijima je slobodan.

Zakon o javnom informisanju na isti način tretira distribuciju domaćih i stranih javnih glasila i za obe garantuje punu slobodu (član 15). Štaviše, ovaj zakon daje ista prava i obaveze stranim fizičkim i pravnim licima kao domaćim u oblasti javnog informisanja (član 6). Jedino ograničenje za strane građane i kompanije postoji u domenu vlasništva elektronskih medija, pa oni po Zakonu o radiodifuziji ne mogu biti vlasnici više od 49% osnivačkog kapitala emitera radio ili TV programa (član 41). U praksi se strano vlasništvo toleriše i kad je preko 49%, u slučajevima u kojima strani vlasnik posredno drži udele u domaćem elektronskom mediju preko svoje zavisne kompanije koja je osnovana u Srbiji.

Ratifikacijom Evropske konvencije o prekograničnoj televiziji (2009. godine), Srbija se dodatno obavezala da će osigurati slobodu izražavanja i informisanja u skladu sa članom 10 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, da će garantovati slobodu prijema i neće na svojim teritorijama ograničavati reemitovanje programskih usluga koje su u skladu sa odredbama ove konvencije. U praksi se ovo dosledno poštuje, a izuzetaka je bilo isključivo u vezi sa televizijskim prenosima sportskih događaja u slučajevima kada su ekskluzivna prava na takve prenose u Srbiji obezbedile domaće televizije.

Zakon o elektronskim komunikacijama proširuje slobodu pristupa građana Srbije svim oblicima informacija, aplikacija ili usluga, bez obzira na granice ili zemlju njihovog porekla. Kao jedno od ključnih načela regulisanja odnosa u oblasti elektronskih komunikacija, ovaj zakon ističe obezbeđivanje mogućnosti krajnjim korisnicima da, prilikom korišćenja javnih komunikacionih mreža i usluga, slobodno pristupaju i distribuiraju informacije, kao i da koriste aplikacije i usluge po svom izboru, ma odakle one poticale (član 3).

U praksi, slučajeva zabrane strane štampe, prenosa stranih radijskih ili televizijskih programa ili blokiranja stranih internet sajtova nije bilo od 2000. godine. U vreme važenja Zakona o javnom informisanju iz 1998. godine, koji se smatrao najrepresivnijim medijskim zakonom u Evropi, postojala su stroga ograničenja pristupa stranim medijima. Ovaj zakon je zabranjivao prenošenje ili odloženo emitovanje radio i televizijskih programa (na srpskom jeziku i jezicima nacionalnih manjina) stranih radiodifuznih organizacija čiji su osnivači strane vlade ili njihove organizacije, izuzev na osnovu reciprociteta utvrđenog međudržavnim ugovorom. Njegova primena je ukinuta posle smene režima 2000. godine, što je bio prvi potez nove vlasti u transformaciji medijskog sistema. Usvajanjem Zakona o javnom informisanju iz 2003. godine, prestao je formalno da važi i Zakon o unošenju i rasturanju inostranih sredstava masovnog komuniciranja i o inostranoj informativnoj delatnosti iz 1974. godine. On je dopuštao distribuciju inostranih štampanih publikacija namenjenih domaćim građanima samo uz dozvolu koju je izdavalo Ministarstvo unutrašnjih poslova.

Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku za 2011. godinu,<sup>99</sup> Internet koristi (bar jednom u tri meseca) 42% ljudi u Srbiji (44% osoba muškog pola i 40% ženskog pola). Od toga, 80% tj. oko 1.900.000 lica koristi Internet svakog ili skoro svakog dana (200 hiljada više nego prethodne godine). Među korisnicima Interneta, 92% osoba između 16 i 24 godine starosti ima nalog na društvenim mrežama (Fejsbuk, Tviter). Tokom 2010. godine, Srbija je zauzimala 17. mesto u Evropi po broju naloga na Fejsbuku (2,02 miliona naloga). Najviše korisnika imalo je između 18 i 34 godine.

## Sprečavanje monopola i razvoj pluralizma

**Indikator 18 – Vlasnička struktura medija i ekonomski uticaj na medije moraju biti transparentni; moraju se primenjivati zakonski propisi protiv medijskih monopola i dominantnih pozicija na medijskom tržištu; dodatno, treba preduzeti konkretne pozitivne akcije za promovisanje medijskog pluralizma**

Slobodna tržišna konkurencija i borba protiv medijskih monopola su najneuređeniji aspekti medijskog sistema Srbije. Oba imaju veoma loše efekte na usluživanje raznolikih informativnih potreba građana. Medijska politika iz poslednje decenije je istovremeno dozvolila opstajanje državnog vlasništva u medijskoj sferi i izdvajanje nekoliko moćnih tržišnih igrača iz (pre)velikog broja medija, što sužava raznovrsnost u ponudi medijskih sadržaja. Odgovarajuća regulativa o transparentnosti medijskog vlasništva niti celovit antimonopolski zakon u oblasti medija još uvek ne postoje. Aktuelna vlada je strateškim planskim dokumentom 2011. godine tek obećala da će početi da rešava nagomilane, dugotrajne probleme, iako je izbegla da utvrdi svoju odgovornost što ova oblast nije zakonski sistematski i sveobuhvatno uređena, što je faktička vlasnička struktura značajnog broja medija nepoznata za javnost i što je moguće da već postoji nedozvoljena medijska koncentracija.

U vreme donošenja prvih medijskih zakona, početkom 2000-ih, problem medijske koncentracije se nije nazirao kao bliska i realna opasnost po pluralizam tadašnje decentralizovane i haotične medijske scene. Stoga su ovi zakoni postavili samo početne osnove za regulisanje transparentnosti tržišta i sprečavanje monopola, insistirajući pre svega na demonopolizaciji države u medijskom sektoru. Zakon o javnom informisanju je označio slobodan protok i pluralizam ideja, informacija i mišljenja kao poželjne ciljeve uređenja sfere javnog informisanja i izričito zabranio bilo koju vrstu monopola u oblasti javnog informisanja koja ove vrednosti ugrožava (član 7). Ovaj zakon, međutim, ne sadrži koncepte kao što su medijsko tržište, kapital, koncentracija vlasništva<sup>100</sup>. Ove pojmove je prvi put u pravni sistem Srbije uneo Zakon o radiodifuziji, ali samo za oblast elektronskih medija. Njime su, u cilju sprečavanja preovlađujućeg uticaja na javno mnjenje (distribucija informacija iz medija istog ili povezanih vlasnika) uvedene i mere protiv nedozvoljene koncentracije, koje pri izdavanju dozvola za emitovanje primenjuje Republička radiodifuzna agencija. Koncept aktivnog delovanja regulatora u javnom komuniciranju, u cilju razvoja, zaštite i podsticanja slobodne konkurencije, pa čak i preventivnog delovanja, prvi put će se ugraditi u Zakon o elektronskim komunikacijama mnogo godina kasnije (2010).

Zakon o radiodifuziji precizira oblike nedozvoljene medijske koncentracije na osnovu učešća u osnivačkom kapitalu i emiteru ograničava učešće u osnivačkom kapitalu drugog emitera, novinsko-izdavačkog preduzeća i novinske agencije, kao i istovremeno emitovanje i radio i televizijskog programa na istom području ako je jedini emiter. Ograničenje je visoko – nacionalnom emiteru je, na primer, moguće najviše 5% učešća u kapitalu drugog nacionalnog emitera, novinske agencije ili preduzeća koje izdaje novine sa tiražem većim od 30 hiljada. Svim emiterima nije dozvoljeno da na istom području emituju više od jednog televizijskog i jednog radio programa, a lokalnim i regionalnim emiterima zabranjeno je više od 30% udela u kapitalu drugih lokalnih ili regionalnih emitera na istom području i izdavanje novina lokalnog karaktera na istom ili susednom području.

Kasnije brojne izmene oba pomenuta zakona nikada se nisu bavile pitanjem mogućih štetnih uticaja interesa skrivenih vlasnika medija na javni interes i pitanjem medijskih monopola – pa su štampani mediji do danas izostavljeni iz bilo kakve regulacije konkurencije i koncentracije. Čak ni podaci o tiražima štampanih medija nisu javni, već njih prikuplja jedna agencija (ABC Srbija), samo za medije koji to žele. Zakon o radiodifuziji nije usklađen sa Zakonom o zaštiti konkurencije, koji je usvojen 2009. godine, a nije bio usklađen ni sa onim prethodnim iz 2005.

Po izjavi predstavnika Komisije za zaštitu konkurencije,<sup>101</sup> definicija medijske koncentracije u Zakonu o radiodifuziji potpuno je različita od definicije koncentracije u drugom zakonu, koju Komisija sledi, pa Komisija nema zakonska ovlašćenja da se bavi medijskom koncentracijom prema pojmu iz Zakona o radiodifuziji. Ostale su neregulisane i nove moguće pojave na medijskom tržištu, kao što je vertikalna integracija između medija i učesnika na tržištu oglašavanja, distributivnih mreža ili telekomunikacionih operatora. Prvi slučaj poslednje vrste dogodio se u avgustu 2011. godine kada je telekomunikacioni operator u vlasništvu Vlade, Telekom Srbija, postao većinski vlasnik kablovske televizije Arena sport.<sup>102</sup>

Efektivnu primenu i tako oskudnih postojećih zakonskih propisa sprečila su neodgovarajuća institucionalna rešenja. Kakav-takav javni uvid u vlasničku strukturu štampanih medija nije bio moguć sve do uvođenja Registra javnih glasila pri Agenciji za privredne registre 2009. godine (uveden po hitnom postupku, bez javne rasprave, kao deo inače spornog Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom informisanju). Registar je 2011. proglašen neustavnim i podaci u njemu nisu ažurni, ali je njegova glavna mana što nije na adekvatan način odredio vrstu podataka za evidenciju o vlasnicima medija. Iz podataka u Registru se ne vide krajnji vlasnici kapitala, već samo pravna lica osnivača. Registar elektronskih glasila, koji po obavezi vodi RRA o vlasnicima emitera kojima je izdata dozvola, takođe je manjkav u podacima, jer procedura za upis ovih podataka nigde nije propisana. Zakon o radiodifuziji za potrebe ocene postojanja medijske koncentracije istim licem smatra i pravno lice koje ima dozvolu za emitovanje programa (emitera) i fizičko lice njegovog vlasnika, njegovog bračnog druga ili srodnike u prvoj liniji, ali nije utvrdio način na koji će se vršiti provera podataka o vlasnicima, već RRA prihvata izjave koje o tome podnosi sam emiter.

Unapred ugrađeni nedostaci u zakonska i administrativna rešenja evidentiranja i kontrole medijskog vlasništva omogućuju da vlasnici medija u Srbiji ostaju tajni čitav niz godina, da se strani kapital krije pod domaćim firmama, da se domaći vlasnici kriju pod stranim kompanijama, da se u medijima legalizuje kapital sumnjivog porekla i da se u javnosti sa istom uverljivošću (i nedostatakom pravnih dokaza) plasiraju glasine da je vlasnik nacionalne TV Pink istovremeno u stvari vlasnik dve, tri, pa i četiri nacionalne televizije, iako formalno ima samo učešće u jednoj i manje od 5% kapitala u drugoj, koliko je i dozvoljeno. Rezultat tolerisane netransparentnosti su i skandali oko otkrića da faktički vlasnik kompanije *Novosti*, jednog od krupnijih novinskih izdavača, nisu kompanije iz Austrije i sa Kipra, zavedene u Registru, već vodeći srpski biznismen Milan Beka, koji je to sâm priznao u intervjuu u jednoj televizijskoj emisiji, kao i oko rasvetljavanja tajnih direktnih dogovora nemačke medijske grupe VAC, Beka i posloводства *Novosti* o kupovini većinskog paketa akcija *Novosti* od strane Beka, a za račun VAC-a. Dokazom lažnog predstavljanja vlasnika medija u postojećim službenim registrima se može smatrati i to da je glavni pregovarač sa zaposlenima TV Avala u štrajku tokom decembra 2011. godine bio registrovani vlasnik sa najmanje udela u osnivačkom kapitalu (4,95%), inače vlasnik nacionalne TV Pink, dok se formalni većinski vlasnik (pravno lice iz Austrije) nije ni oglasio. U izveštaju Saveta za borbu protiv korupcije iz 2011. godine, tvrdi se da vlasništvo 18 od 30 najznačajnijih medija u Srbiji nije dovoljno transparentno, što uključuje devet od 11 nacionalnih radio i TV emitera. RRA je tek u julu 2011. godine na svom sajtu objavila grafički prikaz vlasničke strukture nacionalnih TV emitera, sa imenima fizičkih lica, koji ranije nisu bili javno dostupni.

U anketi 240 glavnih urednika raznovrsnih informativnih medija, 83% ispitanika je reklo da je vlasništvo njihovog medija transparentno za javnost, a 9% više da prave vlasnike znaju zaposleni, ne i javnost.

Radna grupa koju je formiralo Ministarstvo kulture pripremila je do sada (2008. i 2009. godine) dve verzije nacrtu zakona o nedozvoljenom objedinjavanju vlasništva u medijima. Međutim, obe su naišle na otpor najjačih predstavnika medijske industrije. Pošto ni država nije bila voljna da se angažuje u zakonskom uređenju ove oblasti, predlozi nisu stigli dalje od forme dokumenta radne grupe.

Usled nedostatka validnih podataka o vlasništvu u medijima, kao i nedostatka ažurnih podataka u Registru javnih glasila i u registru izdatih dozvola za emitovanje koji vodi RRA, teško je govoriti o pluralizmu medijskog sistema Srbije. Registar javnih glasila uključuje medije koji više ne postoje (*Borba, Glas javnosti, Nedeljni telegraf*), koji ne rade ili su u procesu likvidacije, ne uključuje nijedan program Javnog servisa RTS, dok je pokrajinski servis RTV registrovan sedam puta. Registar RRA ne prikazuje stanice koje funkcionišu već kojima je izdata dozvola, iako su neke od njih prestale da rade. Uslovno se kao ilustrativni mogu uzeti podaci iz Registra javnih glasila (april 2011. godine): od nepouzdanog broja od ukupno 1053 medija, 56% čine štampani mediji, 20% radio programi, 11% TV programi i 10% internet glasila (3% su ostali). Ipak, ovi podaci se razlikuju od podataka RRA: izdata je 321 dozvola za emitovanje radio programa i 134 za emitovanje TV programa, a Registar javnih glasila beleži 214 radio programa i 111 TV programa. Ukupno, najviše je lokalnih, pa regionalnih, a najmanje medija dostupnih na celoj teritoriji zemlje.

Izdavači štampanih medija su, opet uslovno, raznovrsni. Od 323 izdavača koji štampaju 591 izdanje, najveći deo čine društva sa ograničenom odgovornošću (60%). Udruženja građana i NVO (17%) su brojna, kao i samostalni preduzetnici (9%). Akcionarskih društava ima 8%, a država je osnivač 4% izdavačkih preduzeća (pored toga što kao akcionar učestvuje u tri velike novinske kompanije). Kao izdavači se još javljaju nacionalni saveti manjina (2%) i Srpska radikalna stranka (dva glasila).

Struktura emitera radio i TV programa je daleko siromašnija, a međusobno veoma slična – jednu četvrtinu čine javna preduzeća (26% TV i 25% radio emitera), 5%–6% udruženja građana i NVO, a glavčinu privatna preduzeća (69% TV i 68% radio emitera), uglavnom u statusu društava sa ograničenom odgovornošću, retko kao akcionarska ili ortačka društva. Mediji civilnog društva su samo lokalni, obično mali po produkciji i bez većeg ugleda.

I pored velikog broja medija, publika se žali da od njih dobija mnogo istog i da nema velike mogućnosti izbora.<sup>103</sup> Televizije sa nacionalnim pokrivanjem deluju raznovrsno – dva kanala javnog servisa, dva kanala u isključivo domaćem privatnom vlasništvu (Pink, Happy/Happy K.) i tri kanala sa stranim vlasništvom (Prva, B92 i Avala). Međutim, u medijskoj javnosti su raširena uverenja da postoji nedozvoljeni oblik povezanosti između domaćih vlasnika TV Pink i TV Happy i između stranih vlasnika TV Prva i TV B92. Bez obzira da li su ona tačna, analitički uvidi u programsku ponudu nacionalnih TV kanala pokazuju da se oni međusobno malo razlikuju, a TV gledaoci sami primećuju da je smanjivanje raznovrsnosti koincidiralo sa promenama vlasnika TV Prva i TV B92 u dve poslednje godine. Prema istraživanju Novosadske novinarske škole o raznovrsnosti programskih žanrova iz 2008. godine, postoje tek male razlike između matematički izračunatih indeksa raznovrsnosti prema vrsti programa za četiri analizirane televizije, RTS1, RTS2, B92 i Pink.<sup>104</sup> U svima se tri četvrtine ukupnog nedeljnog emitovanja sastojalo od pet istih žanrovskih vrsta programa – informativni, igrani, zabavni, sportski i oglasni program. Ostalih šest registrovanih vrsta programa bilo je ili zanemareno ili potpuno odsutno. Gledaocima nacionalnog TV kanala u proseku se tokom dana nudilo šest sati informativnog programa, tri i po sata filmova i serija, tri i po sata zabavnih šoua, dva sata reklama i jedan sat sporta. U preostala dva sata su smeštani kulturni, umetnički, obrazovni, verski, naučni, dečji i drugi sadržaji. Istraživanje je demonstriralo bliskost programa Prvog kanala RTS sa komercijalnom programskom šemom i veću posvećenost manje gledanog Drugog programa sadržajima očekivanim od javnog servisa. Indeks različitosti bio je najveći između RTS2 i TV Pink, a najmanji između RTS1 i B92. U međuvremenu, promena vlasničke strukture TV B92 iz 2010. godine dovela je do snažnog pomeranja njene programske ponude u pravcu veće sličnosti sa drugim komercijalnim emiterima.

Na tržištu informativne nacionalne dnevne štampe, koje takođe strukturno izgleda raznovrsno, beleži se isti trend ujednačavanja uređivačkih politika. Strani kapital je prisutan u većini, bilo samostalno (*Blic, Alo, 24 sata*) ili u kombinaciji sa domaćim privatnim preduzetnicima (*Press,*

*Pregled*) ili sa državom (*Politika*). Neke novine izdaju isključivo domaći izdavači (*Kurir, Pravda*), a postoji i (inače redak) primer novinarskog vlasništva (*Danas*). Na ovom tržištu je uočljivo smanjivanje kritičkog odnosa prema vlasti. Visokotiražni tabloidi *Kurir* i *Pres*, koje odlikuje niska profesionalna etičnost, svoju popularnost su ranije dugovali ekskluzivnom izveštavanju o stvarnim ili „naduvanim“ političkim skandalima vezanim za vlast i njene pojedine funkcionere, kao i ideološkoj orijentaciji koja je u suprotnosti sa zvaničnom politikom. Posle hapšenja vlasnika *Kurira* 2009. godine (zbog ranije privredne malverzacije), list je preuzeo njegov sin, a iz uređivačke politike je nestao neprijateljski odnos prema zvaničnoj politici. Do slične promene je došlo i u listu *Press*, a spekuliše se da sada uticaj na ovaj list preko promenjenog vlasništva ima visoki funkcioner vladajuće stranke DS Dragan Đilas.<sup>105</sup> Dominantnu poziciju na tržištu već duže vremena drži švajcarsko-nemački koncern *Ringier Axel Springer*, izdavač listova *Blic, Alo* i besplatnog *24 sata*, koji inače izdaje i brojne visokotiražne nedeljne listove. Ima sumnji da je ovaj izdavač blizu ili je već ostvario dominantan položaj (40% učešća) na tržištu dnevne štampe, sa prosečnim tiražom od oko 350 hiljada primeraka sva tri dnevnik među oko 850 hiljada primeraka dnevne štampe. Tokom 2011. godine, kompanija je smenila glavnog urednika lista *Alo* nakon autorskog teksta u kojem je kritikovao predsednika Srbije.

Na regionalnom i lokalnom nivou pluralizma je još manje nego na nacionalnom. Iako se pri podeli dozvola za emitovanje vodilo računa da se obezbedi raznovrsnost vlasništva emitera, ima sredina u kojima nema nijednog nezabavnog lokalnog emitera ili postoji samo jedan medij, a ekonomska kriza još više ugrožava opstanje lokalnih medija.

Medijska politika je tek delimično usmerena na aktivno podsticanje pluralizma i raznovrsnosti u medijskim sadržajima. Njen glavni mehanizam jesu programi sufinansiranja medijskih projekata koje primenjuju Ministarstvo kulture, informisanja i informacionog društva i Pokrajinski sekretarijat za informacije, kojima se specifično podstiče informisanje osoba sa invaliditetom, informisanje na jezicima nacionalnih manjina i uvođenje novih programskih sadržaja. Ipak, državna politika nije dovoljno osmišljena, a postoje i primedbe na transparentnost donošenja odluka i jasnost kriterijuma pri odlučivanju o raspodeli sredstava. Iznosi ovih sredstava su mali (za 2012. godinu maksimalni iznos će biti oko 10.000 evra), a efekti ovih mera, iako se one primenjuju već nekoliko godina, nisu poznati.

Na pitanje u anketi da li se država zalaže za pluralizam medija i podstiče ga konkretnim pozitivnim akcijama, negativno je odgovorilo 58% od 240 urednika informativnih medija, dok je 10% odgovorilo pozitivno (preostalih 32% se nije izjasnilo).



## Neutralnost finansijske pomoći države

### Indikator 19 – Ako mediji dobijaju direktnu ili indirektnu državnu finansijsku podršku, države moraju tretirati ove medije na pravičan i neutralan način

Posledice finansijskih intervencija države u medijsku industriju jedno su od gorućih pitanja medijskog sistema Srbije. Dok neki delovi medijskog sektora državnu finansijsku podršku i kratkoročno i dugoročno smatraju veoma štetnom, drugi je vide ne samo kao neophodnu već i kao nedovoljnu. Nacionalni propisi o kontroli državne pomoći postupno se harmonizuju sa propisima Evropske unije. Njihova dosadašnja primena, međutim, nije suštinski promenila karakter državnih davanja medijima koja većim delom nisu ni transparentna ni neutralna.

Ne postoje precizni podaci o ukupnom udelu državnog novca u medijskoj industriji. Prema zvaničnim podacima iz Strategije razvoja sistema javnog informisanja, planirana budžetska davanja medijima u vidu državne pomoći, 2011. godine iznosila su 2.513 miliona dinara (oko 25 miliona evra): iz budžeta Srbije donirano je oko 5 miliona evra, iz budžeta Vojvodine 3,5 miliona, a prema podacima iz oko 90% opština, iz lokalnih budžeta 16,5 miliona. Prošle godine je ta suma iznosila oko 21 milion evra, pa je u procenjenoj vrednosti reklamnih prihoda od 175 miliona evra, činila 11% ukupnog godišnjeg prihoda medija. Udeo države u medijskoj ekonomiji je svakako veći, jer ovde nisu uračunata sredstva koja državni organi na razne druge načine, pored dozvoljenog oglašavanja (nedozvoljenim oglašavanjem i po budžetskim stavkama „usluge po ugovoru“ i „specijalizovane usluge“<sup>106</sup>), plasiraju u medije. Izveštaj Saveta za borbu protiv korupcije procenjuje da ova dodatna sredstva (na uzorku za 50 najznačajnijih državnih institucija) iznose najmanje 15 miliona evra i upozorava da su ona problematična sa stanovišta namene i efekata koje imaju po medijsko izveštavanje.<sup>107</sup> Ipak, njihov ukupan iznos je teško precizno utvrditi, a još teže izdvojiti u ukupnim medijskim prihodima.

Najveći deo državnih sredstava se plasira u medijski sektor u vidu direktnih budžetskih davanja medijima u državnoj svojini, na osnovu njihovog statusa javnih preduzeća. Time, umesto da radi na stvaranju nediskriminatornih uslova za razvoj medijske industrije, država direktno narušava slobodnu tržišnu konkurenciju. Ona sredstvima poreskih obveznika finansira tekuće poslovanje javnih medijskih preduzeća i na taj način im obezbeđuje povoljniji položaj na tržištu u odnosu na konkurente, što onemogućava uspostavljanje funkcionalnog tržišta sa ravnopravnim uslovima poslovanja za sve medije. Državno finansiranje medija, istovremeno, stvara osnovu za politički uticaj na uređivačku politiku kome se mediji teško odupiru. Pristalice državne pomoći javnim preduzećima i ustanovama, međutim, smatraju da se time finansira javni interes koji tržišno usmereni mediji potpuno zanemaruju.

U medijskoj industriji poslednjih godina postoji očekivanje da će se negativne posledice državne intervencije u medijsko tržište izbeći, a pozitivne ojačati, potpunom harmonizacijom domaćih zakona sa propisima Evropske unije o dodeljivanju državne pomoći.

Naime, Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju Evropskoj uniji, tj. Prelaznim trgovinskim sporazumom sa EU kao njegovim operativnim mehanizmom (2008), Srbija se obavezala da svoje propise u oblasti kontrole državne pomoći uskladi sa pravom Evropske unije o državnim intervencijama u ekonomskoj utakmici i dodeli pomoći poslovnim subjektima (u vidu subvencija ili drugih vrsta ekonomskih prednosti). Evropska regulativa ne dozvoljava centralnoj ni lokalnoj vlasti niti drugim državnim institucijama (sem u izuzetnim slučajevima) da dodeljuju budžetska sredstva određenim preduzećima ako to narušava ili preti da naruši tržišnu konkurenciju. Po Prelaznom trgovinskom sporazumu, Srbija po isteku tri godine od njegovog stupanja na snagu (tj. od januara 2012), treba da primenjuje posebna načela na javna preduzeća, odnosno da ne donosi nove, niti održava na snazi stare mere, koje su u suprotnosti sa načelima nediskriminacije, zaštite konkurencije i kontrole državne pomoći.<sup>108</sup>

Evropska regulativa omogućuje dodeljivanje državne pomoći samo radi ostvarivanja opšteg interesa i za one ekonomske aktivnosti i usluge koje ne bi bile ostvarene ili kvalitetno ostvarene bez državne intervencije. Pomoć je ograničenog trajanja; ostvaruje se u okviru uspostavljenih šema pomoći ili kao individualna pomoć, na transparentan način, putem javnih konkursa za sufinansiranje projekata i na osnovu unapred poznatih i nediskriminatornih kriterijuma.

Vlada Srbije je nedavno usvojenom Strategijom razvoja sistema informisanja Srbije (septembra 2011) potvrdila opredeljenje da poštuje principe dodeljivanja državne pomoći za pružanje usluga od opšteg ekonomskog interesa, što državno finansiranje medija treba da učini kontrolisanim, transparentnim i neutralnim. Na samom kraju 2011. godine, Vlada je usvojila Uredbu o izmenama i dopunama Uredbe o pravilima za dodelu državne pomoći kako bi se unele posebne odredbe o državnoj pomoći javnim preduzećima. Suprotno očekivanjima protivnika neposrednog budžetskog finansiranja javnih medija, Uredba ostavlja prostor da se ova praksa nastavi (čak i mimo procedure javnih nabavki). Naime, Uredbom se predviđa da će državna naknada pod određenim uslovima biti dozvoljena i neće biti u nadležnosti Komisije za kontrolu državne pomoći. Ovo će važiti za javna preduzeća koja pružaju usluge od opšteg ekonomskog interesa ako za pružanje tih usluga postoji zakonska osnova, ako su parametri za izračunavanje naknade unapred objektivno i jasno utvrđeni i ako dodeljena suma ne prelazi troškove pružanja usluge, tj. nije prekomerna u odnosu na troškove poslovanja istog ili sličnog privrednog subjekta. Rezultati primene uredbe će se videti tek 2012. godine, ali na prvi pogled izgleda da državno finansiranje medija neće postati kontrolisanije, transparentnije i neutralnije nego što je bilo do sada.

Republički i pokrajinski organi od 2009. godine primenjuju principe raspodele budžetskih sredstava za oblast informisanja putem javnih konkursa za sufinansiranje projekata. Javni konkursi se raspisuju za nekoliko projektnih oblasti.<sup>109</sup> Tokom 2011. godine, Ministarstvo kulture, informisanja i informacionog društva potrošilo je 115 miliona dinara (oko 1,1 milion evra) za sufinansiranje medijskih projekata po pet konkursa (96 miliona dinara) i za podršku pojedinačnim projektima od strateškog značaja (19 miliona). Pokrajinski sekretarijat za informacije je raspodelio 48 miliona dinara učesnicima tri konkursa, mimo sredstava za medije na jezicima manjina. Usklađivanje s propisima EU ovde se tek očekuje, jer ne postoje jasno utvrđeni kriterijumi i procedure za odlučivanje po konkursima (na primer, odluke se donose bez obrazloženja), kao ni efikasno praćenje realizacije pomoći i procena njenih efekata. Državi se više zamera to što je uporedo sa dodelom državne pomoći po modelu projektnog finansiranja nastavljeno direktno finansiranje rada medijskih preduzeća u državnom vlasništvu. Četiri državna medijska preduzeća (agencija Tanjug, Radio Jugoslavija, izdavačka preduzeća Jugoslovenski pregled i Panorama), iz republičkog budžeta su tokom 2011. godine dobila 382 miliona dinara (oko 3,8 miliona evra).<sup>110</sup> Praktično, od ukupno oko 5 miliona evra državnih sredstava, sa gotovo 4 miliona su finansirane tekuće aktivnosti četiri medijska aktera, a sa jednim milionom projektne usluge više od 200 medija (ne računajući projekte od strateškog značaja, sredstva na pet konkursa je dobilo 203 učesnika). Iz budžeta Vojvodine više novca je dato za štampanje lista *Dnevnik* i tekuće poslovanje njegovog izdavača *Dnevnik Vojvodina press* (60 miliona) nego za brojne učesnike tri pomenuta konkursa (48 miliona).

Republički budžet za 2012. godinu predviđa sličnu nesrazmeru u raspodeli budžeta: za finansiranje pomenuta četiri preduzeća predviđeno je 368 miliona dinara, dok su maksimalni iznosi za učesnike konkursa za sufinansiranje javnog interesa 600 hiljada, 800 hiljada i milion dinara, zavisno od oblasti. Ovaj budžetski plan je krajem decembra 2011. godine izazvao oštar protest Koalicije novinarskih i medijskih udruženja (NUNS, UNS, NDNV, ANEM i Lokal pres) koja smatraju da se njime gaze osnovni principi nedavno usvojene strategije razvoja medijskog sistema i akata koja regulišu državnu pomoć i nastavlja narušavanje slobodne konkurencije na medijskom tržištu.

Tokom 2011. godine napravljen je prvi pokušaj da se projektno finansiranje i principi transparentne i nediskriminatorne državne pomoći ustanove kao opšti sistem raspodele

sredstava iz lokalnih budžeta, koje opštine odvajaju za obezbeđivanje informisanja od lokalnog značaja. Nekoliko strukovnih udruženja (ANEM, NUNS i Lokal pres) formulisalo je preporuke lokalnim samoupravama o principima raspodele pomoći za lokalne medije (na primer, da sredstva ranije korišćena za finansiranje državnih preduzeća uđu u ukupnu sumu za raspodelu, da se ona raspodeljuje na javnim konkursima pod jednakim uslovima za sve medije, prema odlukama nezavisne komisije, itd.). Na osnovu ovih preporuka, dva republička ministarstva su uputila opštinama svoje preporuke o finansiranju lokalnih medija. Međutim, preporuke ministarstava su bile neobavezujuće i nisu se odnosile na ukupna sredstva za javno informisanje iz lokalnih budžeta, što je omogućilo nastavljanje prakse da se mediji finansiraju mimo unapred utvrđenih kriterijuma i uz favorizovanje medija u državnom vlasništvu.

U praksi, opštine su najveći deo sredstava, kao i ranije, dodelile upravo medijima u državnoj svojini, samo na osnovu njihovog statusa javnog preduzeća.<sup>111</sup> Bilo je pojedinačnih slučajeva raspoređivanja sredstava na projektnoj osnovi i konkursom, ali u malim iznosima.<sup>112</sup> Prema podacima Ministarstva finansija, od 174 opštine u Srbiji, samo sedam je javno objavilo neki konkurs za raspodelu budžetskih sredstava na svojim sajtovima.<sup>113</sup>

Harmonizacija nacionalnih propisa o kontroli državne pomoći sa propisima Evropske unije nužno bi morala da uvaži i dokument Evropske komisije („Komunikacija”)<sup>114</sup> o primeni pravila o kontroli državne pomoći na javne radiodifuzne servise. Prema ovom dokumentu, države su u obavezi da obezbede redovnu i efektivnu kontrolu trošenja javnih sredstava od pretplate (jer i ona predstavljaju vid državne pomoći) i da spreče preplaćivanje i unakrsno subvencionisanje javnih radiodifuznih servisa. Evropska Komisija insistira na dve vrste kontrole. Prvo je finansijska kontrola korišćenja javnih sredstava, a drugo kontrola sadržaja koja ima cilj da obezbedi ostvarivanje funkcija javnih radiodifuznih servisa. Obe vrste efikasne kontrole u odnosu na radiodifuzne servise u Srbiji izostaju još od njihovog formiranja.

## Nezavisnost javnog servisa

**Indikator 20 – Javni radiodifuzni servis mora biti zaštićen od političkog upliva na svakodnevno vođenje poslova i uređivačke odluke; više rukovodilačke položaje bi trebalo uskratiti osobama sa jasnim partijskim političkim vezama**

Uspostavljanje medijskog javnog servisa bio je jedan od ključnih elemenata reforme državno-kontrolisanog medijskog sistema, u kome su državni mediji, posebno državna televizija, bili najvažniji instrument kontrole javnog mnjenja. Proces izgradnje nove institucije počeo je sa velikim zakašnjenjem, trajao je veoma dugo i bio je ometan na razne načine od strane istih onih političkih snaga koje su ga prvobitno podržale. Podelom ranijeg javnog preduzeća Radiotelevizija Srbije, koje je bilo pod čvrstom kontrolom vladajuće partije, 2006. godine su formirane dve ustanove javnog servisa – Radiodifuzna ustanova Srbije (RTS) i Radiodifuzna ustanova Vojvodine (RTV). Principi njihovog ustrojstva su isti, s tim što prva emituje na teritoriji cele zemlje, a druga na području Vojvodine i ima dodatne funkcije u vezi sa brojnim nacionalnim manjinama. Strategija razvoja sistema javnog informisanja predviđa uvođenje šest novih regionalnih ustanova javnog servisa u skorijoj budućnosti.

Nezavisnost današnjih ustanova javnog servisa od političkog uticaja ne kontroliše niko. Republička radiodifuzna agencija (RRA), kao jedino službeno telo sa ovlašćenjem nadzora rada svih emitera, do sada se bavila ocenjivanjem performansi javnog servisa u odnosu na ograničenja komercijalnog oglašavanja, na njegove (neprecizno formulisane) posebne programske obaveze i na kodeks ponašanja emitera – utvrđeni masovni prekršaji u programu republičkog javnog servisa RTS, ipak, nisu do sada sankcionisani<sup>115</sup> – ali ne i ocenjivanjem ili analiziranjem nezavisnosti javnog servisa, kao njegove suštinske karakteristike. Postojeća medijska legislativa ne sadrži mehanizme koji medije koji obavljaju funkcije javnog servisa čine odgovornim za ispunjavanje poverenog im mandata, što uključuje programsku produkciju nezavisnu od političkog uticaja, niti za racionalno trošenje javnih sredstava.

Zaštita javnog servisa od političkih i ekonomskih uticaja obezbeđuje se na tri načina: finansijskom nezavisnošću, nezavisnim upravljanjem i nezavisnom uređivačkom politikom. Međutim, zakonske i institucionalne garancije nezavisnosti javnog servisa su ambivalentne.

### *Finansijska nezavisnost*

Zakon o radiodifuziji je predvideo nezavisnost javnog servisa od državnog budžeta time što mu je obezbedio druge izvore finansiranja – obaveznu pretplatu i komercijalno oglašavanje, na koje ima pravo u duplo manjem obimu od komercijalnih emitera.<sup>116</sup> Međutim, čak ni kombinovani, ovi izvori nisu doneli finansijsku stabilnost javnim servisima. Oba javna servisa već godinama posluju sa gubitkom, što ih čini podložnim spoljnim uticajima.

Udeo dva glavna izvora finansiranja u prihodima RTS-a nije poznat, jer je njegovo poslovanje netransparentno za javnost. Nikakvi podaci o finansijskom poslovanju RTS-a 2009, 2010. i 2011. godine nisu javno dostupni, iako Zakon o radiodifuziji nameće dužnost Upravnom odboru RTS-a da usvaja poslovne izveštaje i obračune i da o njima obaveštava javnost (član 89). Poslednji javno raspoloživ dokument o finansijskoj situaciji u RTS-u odnosi se na 2008. godinu. Nasuprot tome, RTV na svom sajtu redovno objavljuje godišnje, a za 2011. godinu i kvartalne, izveštaje o finansijskom poslovanju, koji sadrže mnogo detalja o svim vrstama prihoda i rashoda, zaradama zaposlenih, itd.

RTV je završio 2010. godinu sa gubitkom od 549 miliona dinara (oko 5,5 miliona evra). U prvoj polovini 2011. godine načinjen je gubitak od 54 miliona dinara, što se pripisuje „drastičnom padu naplate pretplate“ (58% od fakturisane).<sup>117</sup> U 2010. godini, odnos prihoda od pretplate i

komercijalnih prihoda RTV-a bio je 94% : 6% u korist pretplate. Izveštaj o poslovanju RTS-a u 2008. godini sadrži podatak o gubitku od 1.941 miliona dinara (oko 19 miliona evra), kao i ocenu nezavisnog revizora da finansijski pokazatelji mogu da „izazovu sumnju u sposobnost RDU RTS da nastavi sa poslovanjem u skladu sa načelom stabilnosti poslovanja“.<sup>118</sup> Na osnovu izjava generalnog direktora RTS-a, koji jedini o ovom javnom servisu govori u javnosti, može se zaključiti da je RTS i 2011. godine poslovao sa gubitkom (RTS-u je „godišnje potrebno oko 100 miliona evra za funkcionisanje, dok RTS raspolaže sa 75“).<sup>119</sup>

Neuspeh u stabilizovanju izvora finansiranja jeste hroničan problem javnih servisa. Komercijalizovanje programa (na račun programskih obaveza javnog servisa), što je tendencija vidljiva posebno u TV programu RTS-a, nije dovelo do finansijske stabilnosti ove ustanove, već do zavisnosti od ekonomskih uticaja. Sa druge strane, naplata RTV pretplate je već godinama nedovoljno uspešna. Procedura naplate RTV pretplate ne predviđa efikasne i primenljive sankcije za one koji je ne plaćaju. Obavezi plaćanja pretplate podležu vlasnici radio i/ili TV prijemnika, a do sada pretplata nije primenjivana za korišćenje radio prijemnika u motornim vozilima, iako i to zahteva Zakon o radiodifuziji. Naplatu pretplate za domaćinstva obavlja JP Elektrodistribucija, kao dodatak uz račun za utrošenu električnu energiju. RTV ne učestvuje u ovoj proceduri i na nju nema nikakav uticaj, već od RTS-a dobija 70% naplaćene pretplate u Vojvodini.<sup>120</sup> Sa povećanjem ekonomskih teškoća, uspešnost naplate je osetno opala. Krajem 2011. godine, od oko 2,5 miliona obveznika, pretplatu je plaćalo 41%, po drugim izvorima 37%,<sup>121</sup> dok je za normalno funkcionisanje javnog servisa, prema nekim navodima, neophodna naplativost od 75%. Posle dugogodišnjeg izostanka bilo kakvih sankcija za dužnike, RTS je tek 2009. godine odlučio da pokrene masovnu akciju za naplatu zaostalih obaveza od dužnika, ali među stručnjacima nema saglasnosti u tumačenju pravne opravdanosti ovog poteza.<sup>122</sup>

Uspešno poslovanje javnog servisa opterećuje takođe i niska produktivnost usled velikog broja zaposlenih (oko 4.000 u RTS, a 1.198 u RTV) i neracionalno trošenje sredstava. U izveštaju Saveta za borbu protiv korupcije iz 2011. godine pominje se čitav niz pokazatelja o zloupotrebama trošenja javnih sredstava u RTS-u, ali RTS odbija da pruži dokumente radi njihove provere, čak i po obavezujućem nalogu Poverenika za informacije od javnog značaja.<sup>123</sup> Dodatno, Radio-televizija Vojvodine je tokom NATO bombardovanja 1999. godine pretrpela veoma velike materijalne štete, od kojih se do danas nije oporavila.

Sa zaoštavanjem ekonomske krize, očekivano je da će se RTS i RTV sve više okretati prema državi kao izvoru finansiranja, izlažući se opasnosti od povećanog političkog uticaja. Država je već više puta intervenisala radi popravljavanja finansijske situacije u ustanovama javnog servisa, bilo otpisivanjem duga (za RTS 2007. godine) ili direktnim subvencijama (nabavljanje opreme za RTS 2007. godine, isplata socijalnog programa za smanjenje zaposlenih u RTV 2010. godine). RTV je 2010. godine dobio 87,6 miliona dinara državnih subvencija, što je tek nešto manje od prihoda koje zarađuje od TV oglasa (89,5 miliona).<sup>124</sup> RTS je u novembru 2011. godine tražio da mu se otpiše dug za korišćenje radiofrekvencija, protiv čega su protestovala medijska udruženja, ističući da bi to bilo u suprotnosti sa zakonskom regulativom državne pomoći. Generalni direktor RTS-a je nekoliko puta tokom 2011. godine ukazivao na državu kao krivca za finansijsku nestabilnost RTS-a, tražeći efikasniju naplatu pretplate i smanjenje državnog „harača“ (dažbina, PDV-a, poreza) — ili „drugačiji način finansiranja RTS-a“.<sup>125</sup> RTV već godinama od države traži finansijsku, tehničku i prostornu pomoć kako bi se oporavio od štete iz 1999. godine (razrušena predajnička mreža, uništena zgrada, itd.).

Neuspeh u ostvarivanju finansijske stabilnosti i nezavisnosti postojećih javnih servisa dovodi u sumnju racionalnost opredeljenja vlasti da se u skorijoj budućnosti osnuje još šest novih, regionalnih javnih servisa.

#### *Upravljačka nezavisnost*

Zakon o radiodifuziji je predvideo dva stepena zaštite upravljačke strukture javnog servisa od

političkih uticaja. Generalnog direktora, kao osobu odgovornu za organizaciju i upravljanje ustanovom, na osnovu javnog konkursa, bira devetočlani Upravni odbor u kojem ne mogu biti državni i partijski funkcioneri (član 87), a članove Upravnog odbora bira devetočlani Savet Republičke radiodifuzne agencije, nezavisnog tela za regulaciju celokupne radiodifuzije, u kojem takođe ne mogu biti državni ni partijski funkcioneri (član 25). Zabrana učestvovanja nosilaca vlasti i partijske moći u ovim telima kombinovana je sa insistiranjem na izboru stručnih i uglednih ličnosti u oba (medijski stručnjaci, stručnjaci za oglašavanje, pravnici, ekonomisti, telekomunikacioni inženjeri, odnosno novinari i stručnjaci za medije, menadžment, pravo i finansije). Istovremeno, izbor drugih rukovodećih ljudi u ustanovama javnog servisa podeljen je između generalnog direktora (predlaže) i Upravnog odbora (imenuje).

Ključni element intencije da se imenovanje upravljačke strukture izmesti iz nadležnosti izvršne vlasti jeste nezavisnost Saveta RRA. U pripremama teksta Zakona o radiodifuziji 2002. godine, način izbora članova Saveta RRA bio je predviđen kao važna garancija nezavisnosti ustanova javnih servisa. Njih bira parlament, ali tako da predstavljaju različite delove društva, pa je pravo predlaganja kandidata (i to dva, od kojih će se izabrati jedan) za članove Saveta dato raznovrsnim akterima civilnog društva – univerzitetima, profesionalnim udruženjima (udruženja glasila, novinara, filmskih i dramskih umetnika, kompozitora), udruženjima građana koja se bave ljudskim pravima i verskim zajednicama, pored nekoliko državnih organa. Međutim, već prvim izmenama nacrta Zakona o radiodifuziji (2002), a zatim i brojnim naknadnim revizijama odredaba o izboru i sastavu Saveta RRA (2004, 2005, 2006, 2009), kao i kontroverznim odlukama Skupštine, koje su sve išle u pravcu povećavanja političkog uticaja na ovo telo (videti princip br. 15), kredibilitet Saveta kao politički nezavisnog tela duboko je narušen. Ovo je ostavilo sumnje i u nepristrasnost njegovih odluka o izboru upravnih odbora javnih servisa.

Upravni odbori javnih servisa nisu se do sada iskazali kao autonomna tela koja imaju odlučujuću reč u upravljanju ustanovama javnog servisa u kojima treba da štite javni interes. Nema primera poznatih javnosti o važnim samostalnim, bilo poslovnim ili programskim, odlukama upravnih odbora dve ustanove javnih servisa. Njihova ključna uloga se svodi na izbor generalnih direktora i užih menadžerskih i uredničkih timova javnih servisa, a glavna aktivnost na podršku odluka ovih organa. Kao predsedan može se smatrati odluka Upravnog odbora *Radio-televizije Vojvodine* da aprila 2011. godine smeni rukovodstvo RTV koje je sam izabrao 2008. godine, nakon što je smenio tadašnju generalnu direktorku ove ustanove. Kao i prethodna, i nova odluka o smeni je bila (veoma šturo) obrazložena neuspehom rukovodstva da poveća kvalitet programa i obezbedi veću publiku RTV-a. Ipak, bilo je neobično što je Upravni odbor odluku o smeni doneo iznenada i kao svoju poslednju odluku, jer je upravo u toku bio novi izbor dve trećine članova Upravnog odbora RTV. U RTS-u postoje i primeri klijentelističkog odnosa nekih bivših članova Upravnog odbora RTS i njegovog menadžerskog tima.<sup>126</sup>

Novi sastav Upravnog odbora RTS-a, imenovan aprila 2011. godine, uneo je neke novine u rad ovog tela, kao što je redovno objavljivanje izveštaja sa sednice, ali oni su nerečiti o načinu poslovanja i odlučivanja u RTS-u kao i prethodni. Na primer, izveštaj sa sednice Upravnog odbora od 1. jula 2011. godine, pod tačkom „Izveštaj generalnog direktora o radu RDU RTS u proteklom periodu” navodi jednu rečenicu: „Generalni direktor RTS-a Aleksandar Tijanić rekao je da je u RTS-u sve u redu”.<sup>127</sup>

Uloga upravnih odbora javnih servisa nije do sada ni prepoznata kao pitanje koje zaslužuje raspravu i nalaženje adekvatnijih rešenja u pogledu prirode njihovog mandata, načina reprezentovanja civilnog društva, potrebnih kompetencija članova i načina komunikacije sa javnošću.

Zbog neadekvatnih institucionalnih rešenja upravljanja ustanovama javnih servisa, glavnu ulogu u ostvarenju upravljačke nezavisnosti imaju njihovi generalni direktori, koji imaju izuzetno velika upravljačka ovlašćenja. Do 2011. godine, za obavljanje ove funkcije ni u RTS ni u RTV nisu birani ljudi sa reputacijom nezavisnih ličnosti i uspešnog odupiranja političkom uticaju.

## Zaštita uređivačke autonomnosti javnog servisa

### Indikator 21 – Javni radiodifuzni servisi bi trebalo da donesu interni novinarski kodeks i kodeks uređivačke nezavisnosti od političkog uticaja

U skladu sa preporukom Komiteta ministara Saveta Evrope, nacionalno zakonodavstvo ističe uređivačku nezavisnost ustanova javnog servisa kao ključni element uspešnog ostvarivanja njihovog mandata. Načini ostvarivanja uređivačke nezavisnosti, međutim, nisu utvrđeni ni zakonom ni internim dokumentima RTS-a i RTV-a, pa ne postoje ni garancije ostvarivanja samostalne uređivačke orijentacije u njihovom svakodnevnom radu. Značajnu pretnju po nezavisnost pokrajinskog javnog servisa RTV, koji emituje programe na 10 jezika nacionalnih manjina, predstavljaju rešenja Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina koja ovim paradržavnim i politički organizovanim telima daju značajnu ulogu u kadrovskoj politici programa na manjinskim jezicima.

Institucija javnog servisa prvi put je uvedena Zakonom o radiodifuziji (2002). Od devet odeljaka Zakona, jedan ceo je posvećen javnom radiodifuznom servisu. Pored određivanja nosilaca javnog servisa – RTS i RTV, Zakon detaljno govori o načinu finansiranja i upravljanja ovih ustanova i o njihovim obavezama u ostvarivanju opšteg interesa. Kao posebnu obavezu, Zakon propisuje dužnost ustanova javnog servisa da obezbede da programi koje proizvode i emituju, a posebno programi informativnog sadržaja, budu zaštićeni od bilo kakvog uticaja vlasti, političkih organizacija ili centara ekonomske moći (član 78). Dodatno, one se obavezuju da pri proizvodnji i emitovanju informativnog programa poštuju princip nepristrasnosti i objektivnosti u tretiranju različitih političkih interesa i različitih subjekata i da se zalažu za slobodu i pluralizam izražavanja javnog mišljenja (član 79).

Međutim, način na koji nosioci javnog radiodifuznog servisa obezbeđuju uređivačku nezavisnost i zaštitu od političkog uticaja nije propisan. Zakon o radiodifuziji je ovu dužnost preneo na same ustanove javnog servisa: one treba svojim statutima da urede unutrašnju organizaciju, način rada, način ostvarivanja opšteg interesa u oblasti radiodifuzije, kao i prava i obaveze novinara u obavljanju poslova javnog informisanja (član 93). Statute javnih servisa donose njihovi upravni odbori, a saglasnost daje Republička radiodifuzna agencija.

Kao što je već objašnjeno u tekstu o finansijskoj i upravljačkoj nezavisnosti javnog servisa (princip 20), ne postoje ni zakonske ni institucionalne garancije uređivačke autonomnosti javnog servisa. U sadašnjim uslovima, on nije finansijski samoodrživ, a procedura izbora upravljačkih tela i ogromne kompetencije u rukama jedne osobe (generalnog direktora) čine ga veoma neotpornim na političke uticaje.

Stoga nije neobično što ni statut ni drugi dokumenti koji su statutima predviđeni kao opšti akti o radu RTS-a i RTV-a, ne sadrže nikakva pravila o načinu ostvarivanja uređivačke nezavisnosti od političkog uticaja. Dva statuta su gotovo istovetna i uglavnom sadrže obaveze koje su već navedene u Zakonu o javnom informisanju.

Na primer, Statut RTS-a proklamuje da je RTS u svom radu samostalan (član 5), tj. da samostalno obavlja delatnost, planira i proizvodi program, utvrđuje programsku šemu, uređuje informativni i ostali program. Samostalnost uključuje i uređivanje unutrašnje organizacije i načina rada u skladu sa odredbama Zakona o radiodifuziji i nadležnošću svojih organa, kao i pitanja prijema zaposlenih u radni odnos i njihova prava i obaveze.<sup>128</sup>

U odnosu na prava i obaveze novinara, međutim, Statut RTS-a samo citira prava novinara koja pruža Zakon o javnom informisanju (pravo novinara da iznosi informacije i mišljenja i da odbije izvršenje naloga i pravo neotkrivanja izvora informacija), dok Statut RTV-a ne pominje prava novinara.

RTV se, po izjavi direktora ove ustanove, u ostvarivanju uređivačke političke nezavisnosti oslanja na poštovanje opšteg profesionalnog kodeksa od strane urednika i na njihovo profesionalno iskustvo i reputaciju u ostvarivanju uređivačke politike čije programske standarde postavlja Zakon o radiodifuziji.<sup>129</sup>

U nedostatku dokumenta koji uređuje načine ostvarivanja uređivačke nezavisnosti od političkog uticaja, u medijskoj zajednici se kao ozbiljna nova opasnost po samostalnost pokrajinskog javnog servisa RTV ocenjuju rešenja Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina o kompetencijama saveta u pogledu programa na manjinskim jezicima.<sup>130</sup> Pored prava u odnosu i na republički i pokrajinski javni servis (davanje mišljenja pri imenovanju članova Upravnog odbora, Programskog odbora i generalnog direktora), nacionalni saveti su ovim zakonom dobili veoma važnu ulogu u kadrovskoj politici programa na jezicima manjina RTV, koji emituje radio i TV programe na ukupno 11 jezika (od toga 10 jezika manjina<sup>131</sup>). Nacionalni saveti koji su faktički paradržavne institucije, organizovane na političkoj osnovi, mogu da utvrđuju kriterijume za izbor odgovornih urednika programa na jezicima nacionalnih manjina i u stvari biraju (tj. predlažu Upravnom odboru da imenuje) odgovorne urednike programa na jeziku nacionalnih manjina od kandidata koji ispunjavaju uslove konkursa. U oktobru 2011. godine, kada se planiralo usklađivanje Statuta RTV-a sa Zakonom o nacionalnim savetima – iako je on u pravnoj koliziji sa Zakonom o radiodifuziji – (novoizabrani) predsednik Upravnog odbora RUV RTV Boris Labudović je podneo ostavku na ovu funkciju jer je planiranu izmenu Statuta smatrao neprihvatljivom. Po njegovom tumačenju, nacionalni saveti bi birali 16 od 21 odgovornog urednika RTV-a, što bi imalo loše posledice na uređivačke kriterijume na tri od pet kanala RTV-a.<sup>132</sup>

O političkom uticaju na informativne programe javnih servisa, gde se njegove posledice najviše vide, postoje različita mišljenja.

Nezavisna istraživanja programa RTS-a i RTV-a pokazuju da je izveštavanje javnih servisa politički pristrasno: predstavnici vlasti imaju najpovlašćeniji tretman (veći i pozitivniji publicitet) od svih društvenih aktera, oštar opozicioni diskurs se retko čuje, a najvažniji društveni problemi se tretiraju van konteksta odgovornosti vlasti.<sup>133</sup> Tokom 2011. godine pristalice najveće opozicione stranke su nekoliko puta protestovale zbog izveštavanja RTS-a i RTV-a o političkim događajima, ističući da oba javna servisa iskazuju pristrasnost u korist vladajuće parlamentarne većine.

Slično misli i većina novinara: gotovo tri četvrtine (72%) urednika informativnih medija, od 240 anketiranih krajem 2011. godine, smatra da postojeći javni servisi nisu zaštićeni od političkog uticaja u svakodnevnom poslu, a dve trećine (66%) da se u praksi ne poštuje princip da visoke upravljačke pozicije u njima ne mogu dobiti ljudi jasne partijske pripadnosti.

Ipak, u velikoj medijskoj ponudi informativnih sadržaja, najveći deo medijske publike se opredeljuje da najčešće prati vesti koje nudi republički javni servis RTS. Prema podacima RTS-a, tokom 2011. godine RTS je bila najgledanija nacionalna televizija 310 dana. Prema podacima AGB Nielsen, glavnu informativnu emisiju RTS-a, Dnevnik 2, svakog dana prosečno gleda 36% TV gledalaca, što je duplo više od gledalaca sledeće najpopularnije informativne emisije neke nacionalne televizije.



## Nepoželjnost skrivenog državnog vlasništva u medijima

### Indikator 22 – Država ili preduzeća pod državnom kontrolom ne bi trebalo da vode ili poseduju „privatne” medije

Problem učešća države i državnih preduzeća u vlasništvu medija u Srbiji daleko prevazilazi razmere problema skrivanja njihovog potencijalnog uticaja u medijima koji su većinski ili manjinski privatni. Naime, država u Srbiji poseduje i vodi značajan deo medija. Pri tome, opstajanje državne svojine i jeste i nije legitimno; privatizacija je poželjna, ali se zapravo opstruira i proizvodi negativne rezultate; državno vlasništvo omogućuje direktno mešanje u uređivačke kompetencije javnih medija i narušavanje tržišne pozicije privatnih medija; a državni kapital se udružuje sa privatnim u oblasti štampanih medija u kome mu to uopšte nije dozvoljeno. U pogledu državnog vlasništva u medijima, Srbija je u svojevršnom ćorsokaku. Medijska politika već celu deceniju traži rešenje za dilemu da li državno ili privatno vlasništvo bolje štiti javni interes u oblasti informisanja. Pronalaženje adekvatnog rešenja otežavaju relativno uspešno iskustvo sa delovanjem medija u društvenoj svojini, tradicija izjednačavanja državnog vlasništva sa pravom državnog upravljanja medijima, ekonomska nerazvijenost većine privatnih medija, njihova zavisnost od državnih fondova i slabo razvijena uloga kontrolora vlasti. Umesto razvoja mehanizama regulacije i kontrole koji će medije podstaći na odgovorno obavljanje društvenih uloga prema građanima i prema vlasti bez obzira na vrstu vlasništva, medijska politika je stvorila konfuziju i podelu na isključive pristalice i isključive protivnike državnog vlasništva u medijima.

Podaci o ukupnom broju medija u potpunoj i u mešovitoj državnoj svojini među nešto iznad 1000 funkcionalnih medija<sup>134</sup>, nisu javno dostupni. Prema izjavi predsednice Odbora Skupštine Srbije za kulturu i informisanje, u državnoj svojini je 137 medija.<sup>135</sup> Strategija razvoja sistema informisanja (indirektno) pominje 86 radio i TV emitera u statusu javnih servisa, tj. javnih preduzeća, što je 19% ukupnog broja emitera sa dozvolama za emitovanje programa. Prema podacima iz Registra javnih glasila koji nisu dovoljno precizni ni ažurni, u aprilu 2011. godine, status javnih preduzeća ili ustanova imala su 82 emitera, od toga 29 TV (26% ukupno registrovanih TV emitera) i 53 radio emitera (25% registrovanih), kao i 13 novinskih izdavača koji štampaju nekoliko desetina periodičnih izdanja.

Problem sa državnim medijima je u tome što se oni finansiraju pretežno iz javnih izvora, ali posluju i na tržištu, pa se time narušava slobodna konkurencija. Njihove upravljačke strukture neposredno imenuje izvršna vlast a novinari nemaju mehanizme zaštite od njenog uticaja. Država je obećala da će napustiti poziciju vlasnika medija najkasnije do kraja marta 2015. godine.<sup>136</sup>

Proces oslobađanja medija od državne kontrole preko vlasništva traje duže od 20 godina, ali još uvek nije završen. Obaveza privatizacije, zakonski uvedena 2002. godine za elektronske i 2003. za štampane medije, suspendovana je naknadno donetim zakonima koji joj protivreče, a kupoprodaja većine neprivatizovanih državnih preduzeća je u zamrznutom stanju još od 2007. godine. Usvajanjem Strategije razvoja sistema informisanja u septembru 2011. godine, Vlada Srbije je (ponovo) produžila krajnji rok za vlasničku transformaciju medija za tri i po godine, jasno demonstrirajući kontinuitet odsustva političke volje za menjanje medijskog sistema u pravcu za koji se država opredelila pre 10 godina.

Državni monopol u medijskoj sferi formalno je ukinut 1990. godine, kada je registrovano 1500 štampanih medija, 58 radio stanica i 5 TV centara u društvenom vlasništvu.<sup>137</sup> Usledio je „medijski bum“ lokalne privatne inicijative. Već 1994. godine, 32 od 45 lokalnih TV stanica bile su privatne.<sup>138</sup> Početkom nove decenije (2002), procenjuje se da je oko dve trećine od 757 registrovanih RTV stanica bilo u privatnom vlasništvu (504 radio i 253 TV stanice, uz nepoznat broj aktivnih emitera bez dozvole), kao i većina od 640 štampanih medija.<sup>139</sup> Među velikim

brojem medija, koji je bio posledica regulatornog haosa, a ne odraz razvoja medijskog sektora, državno vlasništvo je čvrsto opstajalo: 2005. godine su opštinske i gradske vlasti posedovale 113 lokalnih elektronskih medija.<sup>140</sup>

Plan transformacije medijskog sistema posle smene režima 2000. godine, kao dela procesa demokratizacije društva, uključio je sređivanje nasleđenog medijskog haosa i odustajanje države od medijskog vlasništva. Prvo je Zakon o privatizaciji (2001), a zatim Zakon o radiodifuziji (2002) i Zakon o javnom informisanju (2003), naložio privatizaciju svih preostalih medija kojima su osnivači državni organi, osim novinske agencije *Tanjug* i ustanova javnog servisa (RTS i RTV). Međutim, nijedna vlast u tranzicionoj Srbiji nije bila spremna da ovaj proces okonča brzo i uspešno. Privatizacija se od početka odvijala nepripremljeno, nedosledno, netransparentno, sa zakašnjenjima i uz tih i dosledan otpor. Nije bilo osmišljenog modela privatizacije kojim bi se prodaja medijskih kuća razlikovala od prodaje drugih javnih preduzeća i stimulisalo jačanje medijskih potencijala i za poslovni i za profesionalni razvoj. Administrativne procedure su kasnile, a rokovi za završetak privatizacije tri puta produžavani<sup>141</sup> i konačno fiksirani na kraj 2007. godine. Neposredno pre roka, usvojeni su Zakon o glavnom gradu i Zakon o lokalnoj samoupravi koji su uspešno zaustavili dalju transformaciju medijskog vlasništva. Ovi zakoni su, u direktnoj suprotnosti sa drugim medijskim zakonima, dozvolili da vlast u Beogradu bude osnivač i vlasnik medija namenjenih Beograđanima i da ostale lokalne samouprave imaju ista prava u odnosu na medije sa sadržajima na manjinskim jezicima. Novi kontroverzni zakonski propisi su prekinuli već započete postupke privatizacije 38 medijskih preduzeća i stimulisali neke medije da hitno uvedu programe na manjinskim jezicima kako bi izbegli promenu vlasnika, tj. finansijera.

Na kraju 2011. godine, privatizacija medija ne samo da nije završena, već je u društvu osnažena podela oko toga da li ukidanje državnog vlasništva unapređuje medijski sistem i služi javnom interesu ili ne. Nedavno usvojena strategija Vlade o razvoju medijskog sistema reafirmiše započeti proces privatizacije, ali predviđa i dva značajna izuzetka. Po ugledu na postojeće dve ustanove javnog servisa (republički i pokrajinski), koje su izuzete iz privatizacije još 2002. godine, Strategija predviđa osnivanje, do sada nepostojećih, šest regionalnih javnih servisa. Ovu ideju već više godina zastupaju neke lokalne samouprave i neprivatizovane RTV kuće, tvrdeći da prodaja etabliranih medija licima sumnjivog novca, sumljivih motiva, ciljeva i političkih ambicija može imati samo loše posledice po informisanost građana u njihovim zajednicama. Drugi izuzetak su mediji na manjinskim jezicima (videti princip br. 7).

Pristalice potpune privatizacije medijskog sektora smatraju da je odsustvo državnog vlasništva u medijima jedan od ključnih elemenata demokratskog društva i da se njime ukida glavna poluga državne kontrole medija. Oni veruju da mediji u državnoj svojini neminovno funkcionišu kao glasnogovornik vlasti, a da vlast nije voljna da se odrekne takvih političkih saveznika i namerno koči njihovu privatizaciju. Razlog za zaustavljanje privatizacije 2007. godine svakako jeste bio politički, jer je omogućavao vladajućoj strukturi da zadrži uticaj na medije tokom kampanje za predsedničke i parlamentarne izbore 2008. godine, u situaciji velike političke podeljenosti u društvu. Sprečavanje promena na medijskoj sceni pre održavanja izbora 2012. godine može se tumačiti i kao cilj ponovnog produžetka okončanja privatizacije. Činjenica da država već godinama ne odustaje od udela u vlasništvu tri velika medijska preduzeća (*Politika novine i magazini* – 50%, *Kompanija Novosti* – 29,51% i *Dnevnik Vojvodina press* – 45%) – protivno svim zakonima – zaista je dokaz da vladajuće političke snage nisu spremne da se liše formalnih kanala uticaja preko predstavnika u upravnim odborima tih preduzeća, a rado prihvataju priliku da uticaj i povećaju.<sup>142</sup>

Drugi snažan razlog podrške privatizaciji jeste narušavanje slobodne konkurencije usled velike tržišne neravnopravnosti koja postoji između državnih i privatnih medija. Mediji čija se produkcija finansira iz centralnog ili lokalnih državnih budžeta takmiče se sa privatnima na istom tržištu, pa su nad njima u prednosti ne samo za sredstva koja dobijaju od države (koja su poznata unapred, stabilna i redovnog priliva), već uživaju i razne druge povlastice, poput neplaćanja naknade za dozvole za emitovanje programa, blagonaklonijeg odnosa javnih preduzeća kao oglašivača,

mogućnosti da im se dugovi isplate intervencijom osnivača, itd. Privatne agencije *Beta* i *Fonet*, na primer, već godinama ulažu protest državi zbog svog neravnopravnog položaja u odnosu na tržišnog konkurenta, državnu agenciju *Tanjug*. Agencije *Tanjug* i *Beta* su 2010. godine bile uporedive po obimu proizvodnje i ukupnim poslovnim prihodima bez donacija (120 miliona dinara kod *Tanjuga*, 100 miliona kod *Bete*). *Tanjug* je, međutim, dobio 216,7 miliona dinara donacije iz državnog budžeta, pa je njegov neto dobitak na kraju godine bio 90 puta veći (12 miliona dinara) od *Betinog* (132 hiljade), iako ima dva puta više zaposlenih.<sup>143</sup>

Protivnici privatizacije se pozivaju na loša iskustva već privatizovanih medija. Iako ne postoji sistematska analiza efekata privatizacije, većina poznatih posledica je negativna. Prema podacima Agencije za privatizaciju, od 2003. do kraja 2011. godine privatizovano je 58 medija, svi aukcijom, osim jednog (*NIN*). Gotovo polovina (25) prodaja nije bila uspešna, čak i u slučaju ranije kvalitetnih i razvijenih medija (*Ibarske novosti*, RTV Valjevo, Radio Sombor, itd.). Mediji čija je privatizacija poništena vraćeni su u nadležnost Agencije za privatizaciju, ali su u 40% slučajeva (10 od 25) već toliko ekonomski iscrpljeni da su završili u stečaju<sup>144</sup>. Ugovori o privatizaciji su raskidani iz četiri ujednačeno česta razloga: neplaćanja prodajne cene, neodržavanja kontinuiteta poslovanja, izostanka investiranja i nepoštovanja socijalnog programa.

U medije nisu ulagana velika sredstva koja bi omogućila značajniju modernizaciju i razvoj. Prosečna cena prodaje iznosila je oko 16 miliona dinara, ali se one kreću u velikim rasponima – od nekoliko desetina miliona dinara do nekoliko desetina hiljada. Od 56 medija, deset je prodato za po 35 miliona dinara ili više, a četiri su prodata za manje od 85 hiljada dinara (oko ili manje od 1000 evra).<sup>145</sup> Medijska preduzeća su najčešće kupovala fizička lica (52%) i grupe fizičkih lica (29%), retko pravna lica (12%), a najmanje strani kupci (7%). Prema podacima iz 2009. godine, kada je privatizovano 48 medija, 56% kupaca nije imalo iskustva sa medijskim biznisom, već se bavilo nekom drugom privrednom delatnošću.<sup>146</sup>

Tamo gde je uspela, umesto boljeg poslovanja, povećane nezavisnosti i kvalitetnijih i raznovrsnijih medijskih sadržaja, privatizacija je često donosila suprotne efekte. Značajan broj novih vlasnika medijska preduzeća je kupio (novcem nepoznatog porekla) zbog vrednih nekretnina u njihovom posedu, u koje su smestili svoj osnovni biznis,<sup>147</sup> ili ih daju pod hipoteku radi dobijanja kredita,<sup>148</sup> dok su računi medijskih preduzeća često blokirani. Ne zna se koliko je novinara ostalo bez posla – neki su otpušteni, neki su odlazili sami zbog loših uslova rada. Plate im se neredovno isplaćuju i smanjuju, krše im se radna prava, terani su da rade poslove koje im zabranjuje Kodeks novinara,<sup>149</sup> a vlasnici zapošljavaju nove, nestručne ljude.

Privatno vlasništvo se nije pokazalo ni kao dobra brana od političkih uticaja na uređivačku politiku. Njih neki vlasnici koriste kao potporu da osiguraju naklonost vlasti za svoje glavne poslovne aktivnosti pa se izveštavanje prilagođava očekivanjima vlasti, a bilo je i slučajeva drastičnog menjanja prethodne uređivačke politike zbog određene političke orijentacije vlasnika.<sup>150</sup>

Među rukovodećim ljudima u informativnim medijima nema jedinstvenog stava o nastavku privatizacije medija. Od 240 anketiranih urednika, 71% smatra da država ne treba da bude vlasnik medija. Suprotno misli 14% (od njih, 60% je iz državnih a 40% iz privatnih medija), a 14% ne može da se opredeli. Od četiri anketirana predsednika medijskih i novinarskih udruženja (*ANEM*, *Lokal pres*, *NDNV* i *NUNS*), svi smatraju da je najveći domet medijske strategije iz 2011. opredeljenje države da će se povući iz pozicije medijskog vlasnika.

## Nespojivost obavljanja državne funkcije i profesionalnih medijskih poslova

### Indikator 23 – Članovi vlade ne bi trebalo da obavljaju profesionalne medijske poslove dok su na toj funkciji

U praksi nema primera da su članovi vlade obavljali ili da obavljaju medijske poslove. To onemogućuje nekoliko zakona, ne samo članovima Vlade Republike Srbije već i svim licima koja su izabrana, postavljena ili imenovana u organe Republike Srbije, Autonomne Pokrajine ili jedinice lokalne samouprave. Zabrana se odnosi i na funkcionere u organima javnih preduzeća, privrednih društava, ustanova i drugih organizacija čiji je osnivač (ili član) Republika Srbija, Autonomna Pokrajina ili jedinica lokalne samouprave i na druga lica koja bira Narodna skupština.

Nespojivost statusa državnog funkcionera i profesionalnog obavljanja medijskih poslova jeste sastavni deo pravila o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija. Ova pravila su definisana u Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije (2008). Zakon predviđa da funkcioner može da vrši samo jednu javnu funkciju,<sup>151</sup> kao i da ne može istovremeno da obavlja i drugi posao ili delatnost koja zahteva stalni rad, odnosno rad sa punim radnim vremenom. Izuzeci od pravila su mogući ako je u pitanju naučnoistraživački rad, nastavna, kulturno-umetnička, humanitarna ili sportska delatnost. Mogući su izuzeci i u drugim vrstama delatnosti, ali samo ako to odobri Agencija za borbu protiv korupcije, tj. ako se obavljanjem ovih delatnosti ne ugrožava nepristrasno vršenje ili ugled javne funkcije.

Dodatno, pravila o sprečavanju sukoba interesa ne dozvoljavaju funkcioneru čija javna funkcija zahteva rad sa punim radnim vremenom da osnuje privredno društvo u bilo kom privrednom sektoru, pa i u medijskom. Takav funkcioner ne može da vrši ni funkciju upravljanja, nadzora ili zastupanja privatnog kapitala u privrednom društvu, privatnoj ustanovi ili drugom privatnom pravnom licu.

Zakon o vladi (2005) predviđa da članovi republičke vlade ne mogu biti na drugoj javnoj funkciji i precizira da su oni dužni da se u svemu povinuju propisima kojima se uređuje sukob interesa pri vršenju javnih funkcija (član 11).

Zakon o javnom informisanju takođe, mada posredno, zabranjuje članovima vlade da budu odgovorni urednici medija. On predviđa da odgovorni urednik medija ne može biti lice koje uživa imunitet od odgovornosti (član 30).

## Otvorenost organa vlasti za sve medije

### Indikator 24 – Vlada, parlament i sudovi moraju biti otvoreni za medije na pravičan i ravnopravan način

Zakonski propisi obavezuju državne organe na otvorenost prema javnosti, kao i da medije i novinare tretiraju na ravnopravan način. Razlike u odnosu prema javnosti ipak postoje. Najotvoreniji su organi zakonodavne vlasti, najzatvoreniji su organi izvršne vlasti, a rad sudova zbog uključenosti privatnih lica u sudske postupke podleže ograničenjima fotografisanja i snimanja. Međutim, državni organi ne podležu sankcijama ako ne poštuju obaveze prema javnosti, osim ako im se informacija traži po posebnoj proceduri dostupnosti informacija od javnog značaja. Diskriminacija određenih medija ili pojedinačnih novinara događa se pre svega od strane lokalnih organa vlasti.

Centralni koncept domaće medijske regulative jeste pravo na obaveštenost o pitanjima od javnog značaja. Nekoliko zakona obavezuje državne organe i druge organe javne vlasti, kao primarne izvore informacija od interesa za građane, da informacije o svom radu učine dostupnim za javnost. Zakon o javnom informisanju, na primer, propisuje ovu dužnost za državne organe i organizacije, organe teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, javne službe i javna preduzeća, kao i poslanike i odbornike (član 10). Ovo se mora obavljati pod jednakim uslovima za sve novinare i sva javna glasila.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja proširuje obavezu davanja informacija o svom radu na svaku informaciju — kada se ona posebnom procedurom traži — kojom izvor informacija raspolaže, a koja se odnosi na ono o čemu javnost ima opravdan interes da zna. Obaveza se odnosi na sve organe javne vlasti, uključujući organizacije kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja i pravna lica koje državni organi osnivaju i koje finansiraju (član 3). Ovaj zakon maksimalno proširuje listu subjekata koji imaju pravo da od navedenih izvora traže informacije. To nisu samo novinari, već svi, i to pod jednakim uslovima i bez diskriminacije po bilo kom osnovu. Zakon posebno naglašava obavezu ravnopravnog tretmana u slučaju kada više novinara ili medija uputi zahtev za pristup informacijama od javnog značaja. Niko od njih se ne sme stavljati u bolji položaj, tako što bi se pristup omogućio samo jednom novinaru ili glasilu ili jednome pre nego drugima (član 7).

Najotvoreniji za javnost je rad Narodne skupštine Republike Srbije. Njena plenarna zasedanja su javna, kao i sednice radnih tela. Zakon o Narodnoj skupštini i Poslovnik Skupštine predviđaju raznovrsne oblike obaveštavanja javnosti o radu nacionalnog parlamenta, kao što su televizijski i internet prenos sednica, konferencije za novinare, izdavanje saopštenja itd. Akreditovanim novinarima je omogućeno da prate sednice Skupštine i njenih radnih tela i da imaju uvid u predloge zakona i drugih akata, u stenografske beleške sa sednica, dokumentaciju i arhivu. U izuzetnim slučajevima javnost se može isključiti iz rada Skupštine, ali samo na obrazložen predlog vlade, skupštinskog odbora ili najmanje 20 poslanika.

U Srbiji ne postoji poseban „parlamentarni TV kanal“, već direktne prenose skupštinskih zasedanja obavlja republički javni servis RTS, na drugom kanalu, po godišnjem ugovoru koji je sklopljen između dve institucije u julu 2011. godine, kao rezultat dugotrajnog spora u javnosti oko potrebe TV prenosa i adekvatnosti javnog servisa za ovu ulogu.<sup>152</sup>

Najzatvorenija za javnost je Vlada Republike Srbije. Ona sa javnošću komunicira isključivo preko posrednika. Prema Poslovniku Vlade, ne samo da novinari ni drugi predstavnici javnosti ne mogu da prisustvuju sednicama, već izlaganja njenih članova i drugih učesnika sednice predstavljaju službenu tajnu stroge poverljivosti (osim ako predsednik Vlade odluči drugačije). Zakon o vladi (2005), doduše određuje rad vlade kao javan i nalaže joj da javnosti omogući uvid u svoj rad

prema Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Vlada svoje aktivnosti, odluke, zaključke, uredbe i predloge zakona predstavlja na konferencijama za novinare, na sopstvenoj web prezentaciji i na web stranicama ministarstava i preko saopštenja za javnost. O javnosti rada vlade, kao i organa državne uprave, stara se posebno osnovana Kancelarija za saradnju s medijima.

Tokom 2011. godine Vlada je donela meru kojom je dodatno ograničila javni uvid u njene aktivnosti. Naime, da bi dobili informacije iz Vlade, mimo zvanično saopštenih, novinari su koristili anonimne izvore iz Vlade ili se pozivali na njih. U cilju sprečavanja „curenja“ informacija, upotrebe i zloupotrebe anonimnih izvora, kao i osnaživanja poljuljanog kredibiliteta zbog unutrašnjih sukoba, nakon rekonstrukcije Vlade u martu 2011. godine, izmenjen je Poslovnik, kojim su svi članovi Vlade i njenih tela i državni sekretari obavezani da u javnim izjavama izražavaju i zastupaju stavove Vlade. Prema izjavi direktora Kancelarije Vlade za saradnju sa medijima, svi mediji imaju ravnopravan tretman u komunikaciji sa Vladom i ministarstvima i nikada se nije dogodilo da je novinarima bilo osporeno pravo da dobiju informaciju koju traže u vezi sa radom Vlade.<sup>153</sup>

Otvorenost sudova za javnost podleže posebnim pravilima budući da sudski postupci uključuju privatna lica u specifičnoj i ranjivoj poziciji. Rad sudova je, po pravilu, javan, ali se javnost može isključiti radi zaštite interesa nacionalne bezbednosti, javnog reda i morala, kao i radi zaštite interesa maloletnika ili privatnosti učesnika u postupku. Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela, na primer, ne dozvoljava da se bez dozvole suda objavi ni tok krivičnog postupka ni odluka doneta u njemu. Poslovnik o radu sudova predviđa obavezu sudskih organa da obezbede potrebne uslove za medijski pristup aktuelnim informacijama i postupcima koji se vode u sudu, na primer prostoriju za veći broj lica ako za suđenja postoji veliko interesovanje javnosti. Pošto je sudska uprava dužna da vodi računa o interesima postupka, privatnosti i bezbednosti učesnika u postupku, snimanje sudskih ročišta je moguće samo uz saglasnost predsednika Veća, sudije i pisanog pristanka stranaka i učesnika snimljene radnje. Zbog ovih strogih uslova, snimci iz sudnica su izuzetno retki.

Novinarsko izveštavanje o radu sudova otežava Krivični zakonik Srbije, koji je 2009. godine kao novo krivično delo u pravni sistem uveo neovlašćeno komentarisane sudskog postupka. Izmene ovog zakona propisuju zatvorsku i novčanu kaznu za davanje javne izjave u medijima u nameri da se povredi pretpostavka nevinosti ili nezavisnosti suda za vreme trajanja postupka pred sudom, a pre donošenja pravosnažne sudske odluke (član 336a). Navedena odredba se smatra spornom po slobodu medija jer nije potpuno jasno kako će se ocenjivati postojanje namere da se povredi pretpostavka nevinosti ili nezavisnosti suda, kao i zbog toga što uvodi stroža ograničenja za komentarisane postupka pre pravosnažnosti odluke nego nakon nje. Kako je je sudska procedura komplikovana, osetljiva po interese učesnika i traži pravno znanje, obaveštenja za medije o radu suda i pojedinim predmetima daje predsednik suda, portparol ili posebna služba za informisanje. Portparole imaju sudovi republičkog ranga, apelacioni sudovi i sudovi sa posebnim odeljenjima ili većim brojem sudija. Poslovnikom je predviđeno da je predsednik svakog suda dužan da se stara o ravnomernoj zastupljenosti predstavnika različitih medija.

Zakon o dostupnosti informacija predviđa posebnu proceduru kada organ javne vlasti od koga se informacija traži ne ispuni svoju obavezu najkasnije u roku od 15 dana od prijema zahteva, kao i kaznu ako to ne učini na intervenciju Poverenika, odnosno na njegov poseban zahtev. Kazne su predviđene i ako se vrši diskriminacija tražilaca informacija, odnosno novinara ili javnih glasila. Zakon o javnom informisanju, međutim, ne propisuje kaznene odredbe za državne organe i institucije koji informacije o svome radu ne učine dostupnim za javnost ili tretiraju nejednako novinare ili medije u ispunjavanju te obaveze.

U praksi, novinari se često sreću sa barijerama koje im postavljaju izvori informacija, a nije retko ni da ih ovi diskriminišu. Mediji su tokom 2011. godine izvestili o šest drastičnih slučajeva

sprečavanja pojedinačnih novinara da prisustvuju ili da snimaju sednice skupština opština (u Kuli – dva puta, u Aleksandrovcu – dva puta, u Vranju i Pirotu). Zabrane su novinarima izricali vodeći državni funkcioneri u ovim opštinama, u većini slučajeva zbog nezadovoljstva ranijim izveštavanjem ovih novinara. Registrovana su i četiri slučaja neravnopravnog tretmana medija od strane izvora informacija, od kojih su tri organi vlasti. Na primer, pres kabinet predsednika Srbije je dozvolio samo državnoj agenciji *Tanjug* da izvesti o poseti predsednika fabrici *Zastava* u Kragujevcu. Gradonačelnik Niša je samo snimatelju agencije *Infobiro* omogućio prisustvo potpisivanju poslovnog ugovora u vezi sa (jedinim) bioskopom u gradu. Predsednik beogradske opštine Zvezdara odbio je da pruži informaciju novinarki *Pravde* sa objašnjenjem da ne želi da komunicira sa novinarima tog lista.

Od 188 informativnih medija (među anketiranih 240) koji su tokom 2011. godine iskusili neki oblik povrede slobode medija u svakodnevnom radu, trećina (30%) je izjavila da je bila neravnopravno tretirana u odnosu na druge medije od strane izvora informacija, koji su verovatno u većini slučajeva bili organi javne vlasti.

## Poželjnost medijske samoregulacije

**Indikator 25 –Trebalo bi da postoji sistem medijske samoregulacije, uključujući i pravo na odgovor i ispravku ili dobrovoljno izvinjenje novinara; mediji treba da ustanove sopstvena samoregulatorna tela, kao što su komisije za žalbe ili ombudsmani, a odluke ovih tela treba da se izvršavaju; one treba da budu pravno priznate od strane sudova**

Samoregulacija novinarske profesije u Srbiji daleko je ispod međunarodnih standarda zaštite slobode medija i prava novinara. Samoregulatorni mehanizmi su malobrojni i tek u početnoj fazi uspostavljanja. Jedino samoregulatorno telo, Savet za štampu, počelo je da radi tek 2011. godine i obuhvata samo štampane medije. Pravo na odgovor i ispravku još uvek je deo zakonske, a ne autonomne profesionalne regulative. Samoregulatorna praksa kasni za tehnološkim promenama u medijima.

U modernoj Srbiji ne postoji tradicija ni iskustvo samoregulacije profesionalnog rada, iako svest o njenoj potrebi i prednostima postoji već dugo vremena. Pored velikog broja nepovoljnih uslova za razvoj medija i generalno niske demokratske političke kulture, razvoj samoregulacije su usporila i dva velika raskola u novinarskoj zajednici tokom dve poslednje decenije. Oni su se ticali centralnih tema profesije – njene društvene uloge i bazičnih principa slobodnog i odgovornog novinarstva. Prvi se dogodio tokom 1990-ih (novinari vs. „propagandisti“)<sup>154</sup>, a drugi u poslednjoj deceniji, posebno sa širenjem tabloida i visoko komercijalizovanih TV medija (novinari vs. „senzacionalisti“). Razlike između zagovornika suprotstavljenih shvatanja društvene odgovornosti novinarstva još uvek nisu u potpunosti prevaziđene, ali se novinari poslednjih godina sve efikasnije združuju radi odbrane zajedničkih interesa i podizanja nivoa profesionalizma.

Prvi rezultat kolektivnog napora u pravcu samoregulacije bilo je usvajanje jedinstvenog etičkog kodeksa profesionalnog ponašanja 2006. godine, kao instrumenta za definisanje polja autonomije u kome se može ostvarivati uređivačka sloboda i izraza prihvatanja odgovornosti za kvalitet javnog govora. On je omogućio formiranje prvog, i za sada jedinog, samoregulatornog tela, Saveta za štampu, koje ima cilj da nadzire poštovanje Kodeksa novinara Srbije u štampanim medijima i sankcioniše njegovo kršenje.

Institucija medijskog ombudsmana, kao posrednika između novinara i publike, nepoznata je domaćoj medijskoj zajednici. Nijedna redakcija nema posebno lice koje bi se bavilo žalbama čitalaca, gledalaca ili slušalaca.

Savet za štampu su krajem 2009. godine kao dobrovoljno udruženje novinskih izdavača i novinara osnovala dva poslovna udruženja – Asocijacija medija i Asocijacija nezavisnih lokalnih medija *Lokal pres* – i dva novinarska udruženja – Udruženje novinara Srbije i Nezavisno udruženje novinara Srbije. Načinjen je po uzoru na norveški model. Finansije za rad Saveta trebalo je da obezbede osnivači, industrija pre svega. Kako osnivači nisu raspolagali potrebnim sredstvima, Savet je počeo da radi tek u septembru 2011. godine, kada je dobio donaciju od Norveške za jednogodišnji rad. Nestabilnost u izvorima finansija Saveta predstavlja njegovu najveću slabost.

Savet za štampu rešava žalbe koje mu upućuju pojedinci ili institucije koji se osećaju povređenima zbog objavljenih sadržaja koje smatraju neprofesionalnim, netačnim ili neetičkim. Njegova nadležnost je da odluči da li je u ovim sadržajima povređen Kodeks novinara Srbije ili ne. Drugi cilj Saveta jeste posredovanje između oštećenih strana i novinarskih redakcija kako bi se izbeglo rešavanje sporova sudskim putem. Sankcije za prekršioce Kodeksa su samo moralne: medij koji je objavio sporni sadržaj dužan je da štampa odluku Saveta da postoji povreda Kodeksa. O prekršajima odlučuje Komisija za žalbe koju čine predstavnici osnivača (četiri iz medijske industrije, četiri iz udruženja novinara) i tri javne ličnosti kao predstavnici civilnog društva. Za članove Komisije za žalbu izabrani su iskusni i uvaženi novinari iz različitih delova industrije i ugledne javne ličnosti, što je osnova njegove reprezentativnosti i kredibiliteta.



Budući da je Savet dobrovoljno udruženje, žalbe se mogu uputiti samo na tekstove objavljene u mediju koji je član Saveta. Do kraja 2011. godine, njegovu nadležnost, tj. spremnost da dobrovoljno prizna profesionalnu grešku priznalo je 66 štampanih medija – 10 nacionalnih dnevnih novina, 22 magazina i 34 lokalna glasila. Ovo predstavlja samo 10% ukupno registrovanih štampanih medija, ali su to mediji sa najvećim tiražom u zemlji (izdanja kompanije *Ringijer*, *Kolor pres*, *Novosti*, *Politika novine i magazini*, *Adrija medija grup*, *Ekonomist medija grup*, itd). Postoji bojazan da mediji koji misle da će biti izloženi čestim opomenama neće pristupiti Savetu.

Komisija za žalbe je u 2011. godini donela prve tri odluke o žalbama. U prvom slučaju je utvrđen prekršaj Kodeksa koji se tiče zaštite privatnosti građana u dnevnom listu *Press*. U drugom je odbijen prigovor bivšeg ministra zdravlja Tomice Milosavljevića na tekst u nedeljniku *NIN*, a u trećem je odbijena žalba zdravstvene ustanove u Beogradu na tekstove u *Blicu*, *Politici* i *Večernjim novostima* o smeni njenog direktora. List *Press* je čitav mesec i po odlagao objavljivanje odluke Saveta o povredi Kodeksa, ali je njeno konačno objavljivanje pomoglo da Savet uspostavi početni kredibilitet.<sup>155</sup>

Sudovi nisu vezani odlukama Saveta za štampu. Cilj Saveta jeste da smanji broj sudskih postupaka i postane alternativa sudskom rešavanju sporova između novinara i javnosti. Uporedo sa obaveštavanjem novinarske i šire javnosti, u toku su aktivnosti upoznavanja tužilaca i sudija o ciljevima rada i načinu odlučivanja Saveta za štampu. U praksi će, ipak, biti moguće da Savet zaključi da Kodeks novinara Srbije nije povređen, a sud donese presudu da sporni tekst jeste naneo štetu tužiocu ili je na drugi način prekršio zakon.

U medijski razvijenim sredinama smatra se da je zakonsko nametanje prava na odgovor i ispravku nepotrebno i nepraktično (jer „ne treba sudijama dati pravo da određuju kada ovo pravo treba praktikovati“<sup>156</sup>). U Srbiji, međutim, poštovanje prava na odgovor i ispravku nije deo samoregulatornih mehanizama već je obaveza uspostavljena zakonom, a pominje je čak i Ustav. Ova nepodudarnost je jedan od pokazatelja velikih razlika u razvoju novinarstva u Srbiji i razvijenom svetu.

Pravo na odgovor na objavljenu informaciju i na ispravku neistinite, nepotpune ili netačno prenete informacije noviji je institut novinarske prakse, iz vremena posle 2000. godine. Ono nije bilo poštovano ni u socijalističkom režimu ni u režimu Slobodana Miloševića, iako je formalno čak bilo deo (po represiji) zloglasnog Zakona o javnom informisanju iz 1998. godine (o njemu su govorila četiri člana Zakona). Jasne procedure ostvarivanja prava na odgovor i ispravku uspostavio je Zakon o javnom informisanju iz 2003. godine koji ovom pravu posvećuje čak 24 člana. Odredbe Zakona se danas uglavnom poštuju. O objavljivanju odgovora, po pravilu, odlučuju nadležni urednici, eventualno uz konsultacije sa pravicima.

Zakon o javnom informisanju priznaje pravo na objavljivanje odgovora pravnim i fizičkim licima kojima je povređeno neko pravo ili interes. Obaveza objavljivanja odgovora uvek postoji, osim u taksativno navedenim slučajevima.<sup>157</sup> Ako se odgovor ne objavi bez odlaganja ili na odgovarajući način, oštećeno lice može pokrenuti tužbu za objavljivanje odgovora. Lice čiji su pravo ili interes povređeni neistinitom, nepotpunom ili netačno prenetom informacijom može tužbom zahtevati da sud odgovornom uredniku naredi da, bez naknade, objavi ispravku informacije. Odgovor, odnosno ispravka, objavljuje se u istom delu glasila, u istom izdanju, u istoj rubrici, na istoj stranici, i to bez izmena. Odgovor, odnosno ispravka, ne sme se komentarisati u istom broju glasila, odnosno u istoj emisiji u kojoj se objavljuje.

Da se pravo na odgovor i ispravku uglavnom poštuje, govori podatak da se od 242 sudska postupka pokrenuta tokom 2011. godine pred Višim sudom u Beogradu samo u 7% slučajeva tražilo objavljivanje ispravke ili odgovora (u 3% u postupcima pokrenutim 2010. godine).

Značajna slabost samoregulatorne prakse u Srbiji jeste njeno kašnjenje za tehnološkim inovacijama u javnoj komunikaciji. Kao zakonski okvir, i samoregulacija zahteva prilagođavanje novim formama medija i novinarstva, koje se tek očekuje.

## Poštovanje novinarskog kodeksa

**Indikator 26 – Novinari treba da ustanove sopstveni profesionalni kodeks ponašanja kojeg treba da se pridržavaju; oni treba da objave svojim gledaocima ili čitaocima bilo kakvu političku i finansijsku podršku kao i svaku saradnju sa državnim organima, kao, na primer, u slučaju novinara dodeljenih vojnim jedinicama**

Profesionalna kultura koja etičko ponašanje prihvata kao normu ima dugu tradiciju, bar u jednom delu medija u Srbiji. Ipak, celokupna novinarska zajednica je tek odnedavno i formalno uspostavila opšteprihvaćene standarde profesije. Kodeks novinara Srbije, kao samoregulatorni instrument odgovornog novinarstva, afirmiše univerzalne etičke principe novinarskog rada. U praksi, najčešće se krše odredbe Kodeksa o pravima dece, zaštiti privatnosti, poštovanju drugačijeg mišljenja i podleganja pritisku.

Novinarska profesija je tek 2006. godine uspela da se ujedini oko jedinstvenog profesionalnog kodeksa, Kodeksa novinara Srbije. Ranije samoorganizovanje profesije sprečili su mnogi razlozi, uključujući duboke rascepe između samih novinara u shvatanju društvene uloge novinarstva, potrebe za profesionalnom autonomijom i načina njenog ostvarivanja.

Zajednički kodeks su usvojila dva najveća novinarska udruženja — Udruženje novinara Srbije (UNS) i Nezavisno udruženje novinara Srbije (NUNS), a zatim ga prihvatile ostale profesionalne asocijacije i redakcije.

Kodeks novinara Srbije uspostavlja etičku dimenziju profesije kroz uputstva kako profesionalni rad treba da se obavlja na najbolji način. Njega novinari dobrovoljno slede kao sopstveni instrument osnaživanja kredibiliteta profesije i njene odgovornosti prema javnosti, nezavisno od zakonskih obaveza. Kodeks traži od novinara da svoju autonomiju neguju i brane time što će se suprotstavljati pritiscima da ga krše.

Potreba za uspostavljanjem jedinstvenog profesionalnog kodeksa prepoznata je kao odgovor na dugotrajni trend deprofesionalizacije u uslovima haotične medijske deregulacije. Beogradski Medija centar je 2005. godine formirao monitoring tim, sastavljen od iskusnih i uglednih novinara, koji je na mesečnoj bazi analizirao poštovanje pravila novinarskog kodeksa NUNS-a u dnevnoj i nedeljnoj štampi. Izveštaji tima su ukazivali na masovno kršenje novinarske etike, posebno u tabloidnoj štampi.

Kodeks novinara Srbije definiše prava i obaveze novinara u svakodnevnom radu. On sadrži profesionalne principe koji su sastavni deo sličnih kodeksa u većini drugih zemalja: principe istinitosti izveštavanja (odvajanje činjenica od mišljenja, obaveza naznake izvora informacije, poštovanje pluralizma mišljenja), samostalnosti, odgovornosti (poštovanje pretpostavke nevinosti i prava na odgovor i ispravku, jasno označavanje komercijalnog oglašavanja i političke propagande), korišćenja časnih sredstava u radu, poštovanja privatnosti, dostojanstva i integriteta ljudi o kojima se izveštava, poštovanja autorstva, itd.

Kodeks novinara Srbije ne formuliše izričito obavezu novinara da jasno publici naznači da je imao političku ili finansijsku podršku ili saradnju sa državnim organima prilikom izveštavanja ili pripremanja građe za izveštavanje. Ona se, ipak, na posredan način pominje u nekoliko odredaba. Na primer, Kodeks obavezuje novinara da ne izveštava o temama u kojima ima lični interes ili sukobljene interese, naglašava da je novinar odgovoran pre svega publici i da tu odgovornost „ne sme da podredi interesima drugih, a posebno interesima izdavača, vlade i drugih državnih organa” i da je „prećutkivanje činjenica koje mogu bitno da utiču na stav javnosti o nekom događaju jednako njihovom namernom iskrivljanju ili iznošenju laži”.<sup>158</sup>

Donošenje internih profesionalnih kodeksa, koji bi odgovarali specifičnim potrebama novinara u pojedinačnim medijima, još uvek nije praksa domaćih medija. Jedini poznati interni akt jesu Pravila o praćenju predizborne kampanje koja je doneo javni servis RTS kao skup programskih principa koji se odnose na posebne obaveze javnog servisa u izbornom procesu. Nije uobičajeno ni da se pri potpisivanju ugovora o radu novinari obavezuju na poštovanje profesionalnog kodeksa. Ta obaveza postoji za novinare koji se učlanjuju u profesionalna udruženja.

Medijsko udruženje Asocijacija nezavisnih elektronskih medija (ANEM) 2002. godine je formulisalo poseban Etički kodeks elektronskih medija, u čijoj izradi je učestvovao veliki broj novinara, pre svega iz ANEM-ovih stanica. Poštovanje principa Etičkog kodeksa je i danas jedan od uslova za članstvo u ovom udruženju, koje obuhvata više od 100 elektronskih medija širom zemlje. On nije obavezujući za novinare drugih elektronskih medija. Obavezujući za sve elektronske medije jeste Kodeks ponašanja emitera, kojeg je 2007. godine donela Republička radiodifuzna agencija. Ovaj kodeks predstavlja sistem opštih obavezujućih uputstava kojima se regulišu pitanja u vezi sa sadržajem programa. Nepostupanje po Kodeksu je osnov za izricanje svih mera koje Agencija može preduzeti u skladu sa Zakonom o radiodifuziji – opomene, javnog upozorenja, privremenog i trajnog oduzimanja dozvole za emitovanje. Pojedine odredbe Kodeksa ponašanja emitera zadiru u prostor tradicionalno rezervisan za samoregulaciju jer se tiču etičkih i profesionalnih standarda. Medijska zajednica se snažno usprotivila ovom postupku i pri tome jasno pokazala svest da profesionalnost i etičnost medija više zavise od dobrovoljnog prihvatanja samoregulisanih pravila nego od propisa nametnutih od strane državnih institucija (makar i formalno nezavisnih). I pored ovih protesta, uključujući i podnošenje inicijative za ocenu ustavnosti njegovih pojedinih odredaba, ovaj Kodeks je, nepromenjen, i danas na snazi.

Profesionalna kultura koja etičko ponašanje prihvata kao normu još uvek nije dominantna odlika srpskog novinarstva. U praksi, novinarski kodeks se često krši. Prema uvidu čelnih ljudi profesionalnih udruženja, najčešće povrede se odnose na prava dece i maloletnika, zaštitu privatnosti, poštovanje drugačijeg mišljenja i podleganje pritisku, iako su ova pitanja u Kodeksu jasno uređena.

Svakodnevne aktivnosti novinarskih udruženja NUNS i UNS uključuju ukazivanja na drastične oblike kršenja Kodeksa kojima se umanjuje moralni integritet profesije. Pošto su fokusirane na nepovoljan zakonski, ekonomski i politički ambijent u kome mediji danas funkcionišu, profesionalne organizacije ne uspevaju da među prioritete svojih aktivnosti uključe teme od šireg značaja vezane za profesionalni kodeks, kao što su razlozi za nepoštovanje profesionalnih standarda, mere za podizanje nivoa profesionalizma, oblici edukacije novinara i studenata novinarstva o etici novinarstva, itd.

## Briga parlamenta o razvoju medijskih sloboda

### Indikator 27 – Nacionalni parlamenti treba da prave periodične izveštaje o medijskim slobodama u sopstvenim zemljama na osnovu napred navedenih principa, te da diskutuju o njima na evropskom nivou

Aktuelni saziv Narodne skupštine Republike Srbije (konstituisan nakon parlamentarnih izbora maja 2008. godine) nije nikada analizirao medijske slobode u Srbiji. Ova tema je povremeno bila predmet diskusije u okviru redovnih aktivnosti Skupštine – usvajanja zakonskih predloga, usvajanja izveštaja nezavisnih državnih institucija (Poverenika za pristup informacijama od javnog značaja, Zaštitnika građana), odlučivanja o izboru kandidata za članove Saveta Republičke radiodifuzne agencije, itd.

U protekle tri i po godine, vladajuća većina u Skupštini Srbije nije uvek demonstrirala opredeljenost da zaštiti slobodu izražavanja i slobodu medija kao bitnu potrebu srpskog društva. Iako su usvojeni neki zakoni koji su pogodovali unapređenju slobode u javnom informisanju (ratifikovanje Evropske konvencije o prekograničnoj televiziji, izmene Krivičnog zakonika koje su novinarstvu dale status delatnosti od javnog značaja), u tri značajna slučaja Skupština je pokazala da nije voljna da slobodu medija zaštiti od kratkoročnih potreba vladajućih partija i da medijsku sferu oslobodi državne i partijske kontrole. Prvi je bio usvajanje Predloga Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom informisanju 2009. godine. Procedura je obavljena po hitnom postupku, bez javne rasprave, uprkos brojnim ukazivanjima da nove zakonske odredbe ograničavaju slobodu izražavanja i ugrožavaju opstanak eventualno kažnjenih medija (videti princip br. 1). One su godinu kasnije bile anulirane kao suprotne Ustavu. U novije vreme je otkriveno da je usvajanje restriktivnih izmena Zakona o javnom informisanju bio zahtev kojim je stranka G17 Plus uslovljavala svoj opstanak u vladi jer je restrikcije medijske slobode videla kao jedini efikasan metod da se prekine dugotrajni negativni tretman ove partije i njenog predsednika u tabloidnom listu *Kurir*.

Drugi slučaj je usvajanje Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina (usvojen istog dana kada i prethodno pomenuti zakon), čiji neki delovi direktno protivureče Zakonu o javnom informisanju i unose dodatnu pravnu nesigurnost u pogledu uloge države u medijskoj sferi, a medije na manjinskim jezicima ostavljaju u poziciji predmeta političkih dogovora i trgovine. Treći je odbijanje amandmana (2010) na kontroverznu odredbu Zakona o elektronskim komunikacijama koja službama bezbednosti i organima unutrašnjih poslova omogućuje uvid u podatke o elektronskim komunikacijama bez odluke suda i ugrožava pravo novinara da štite tajnost svojih izvora (videti princip br. 8).

U kontroverznoj odluci Skupštine sa posledicama po slobodu medija moglo bi se uključiti i odbijanje predloga domaćih institucija (2010) da iz Poslovnika o radu izbriše član koji joj daje mogućnost da smeni poverenika za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitnika građana ukoliko nije zadovoljna njihovim izveštajima o radu državne uprave. Početkom 2011. godine Skupština je ipak ovaj član isključila iz Poslovnika, reagujući na kritike Poslovnika iz Evropske unije.

Pitanjima u vezi sa medijima posebno se bavi Odbor Skupštine za kulturu i informisanje. Njegova nadležnost, prema Poslovniku, obuhvata razmatranje pitanja iz osam pojedinačnih oblasti, od kojih jednu predstavlja javno informisanje (druge su razvoj kulture i umetničkog stvaralaštva, zaštita kulturnih dobara i kulturne baštine; bibliotečka, izdavačka, kinematografska i muzičko-scenska delatnost, zadužbine, fondacije i fondovi, itd.). Odbor postoji od sredine 2008. godine. Do kraja 2011. godine, održao je 38 sednica. Nadležnosti odbora obuhvataju razmatranje predloga zakona i drugih akata, praćenje sprovođenja politike koju vodi vlada i izvršavanja zakona i drugih akata, kao i pravo da pokreće inicijative i podnosi predloge Narodnoj skupštini, da razmatra inicijative, peticije, predstavke i predloge iz svog delokruga rada.

Od 2008. do danas, Odbor nijedanput nije samostalno pokrenuo raspravu o bilo kom pitanju u vezi sa slobodom medija niti je inicirao akcije radi unapređenja slobode medija. Jedina novija aktivnost Odbora u vezi sa medijima jeste učešće njegove predsednice Jelene Trivan, kao člana radne grupe, u izradi Strategije razvoja sistema javnog informisanja, usvojene od strane Vlade 2011. godine.

## Izvori i napomene

- <sup>1</sup> Podaci iz ankete sprovedene za potrebe ovog izveštaja krajem 2011. godine.
- <sup>2</sup> Prema istraživanju Instituta društvenih nauka, samo jedan od 210 anketiranih ocenio je da se medijske slobode i novinarska prava potpuno ostvaruju u praksi, dok je 58% smatralo da postoje ozbiljne prepreke, a 6% da u praksi uopšte ne postoje uslovi za njihovo ostvarivanje (<http://www.osce.org/srbia/75445>).
- <sup>3</sup> Istraživanje Instituta društvenih nauka „Sloboda medija u Srbiji 2008“ (<http://www.osce.org/sr/srbia/37379>).
- <sup>4</sup> Lica kojima je u Srbiji povređeno pravo na slobodu izražavanja mogu, nakon što iskoriste sva dostupna pravna sredstva u zemlji, da se obrate Evropskom sudu za ljudska prava radi zaštite ovog prava.
- <sup>5</sup> Izmene zakona usvojene su u Skupštini Srbije tesnom većinom. Prema izveštajima u domaćim medijima, neslaganje oko izmena zakona uzdrmalo je stabilnost vlade, a dokumenti objavljeni na sajtu Vikiliks 2011. godine pokazuju da je partija G17 Plus tada zapretila izlaskom iz vladajuće koalicije ukoliko izmene zakona ne budu usvojene.
- <sup>6</sup> <http://www.vk.sud.rs/filipovic-protiv-srbije-predstavka-br.-2793505.html>, <http://www.vk.sud.rs/lepojic-protiv-srbije-predstavka-br.-1390905.html>, <http://www.vk.sud.rs/bodrozic-protiv-srbije-3255005.html>, <http://www.vk.sud.rs/bodrozic-i-vujin-protiv-srbije-3843505.html>.
- <sup>7</sup> Videti: Okrugli sto NUNS „Osuđena humoreska“, povodom osude za klevetu glavnog urednika *Čačanskih novina* Stojana Markovića zbog humoreske u kojoj se prepoznao političar Velimir Ilić (<http://www.nuns.rs/dosije/specijal7/01.jsp>).
- <sup>8</sup> Izvod iz izjave intervjuisanog glavnog urednika privatnog lokalnog lista: „Tužili su nas isključivo nosioci političkih javnih funkcija. Niko prethodno nije tražio objavu demantija, pa je sasvim jasno da im cilj nije bio da javnost bude obavještena o tome da su objavljene informacije o njima neistinite i da odbrane svoj ugled i čast, nego da zarade. Niko nije tražio da nas sud presudom obaveže da objavimo ispravku informacije koja je bila predmet sudskog spora, ili da objavimo presudu“.
- <sup>9</sup> Izvor podataka o sudskim tužbama je analiza sudskih postupaka protiv medija i novinara Advokatske kancelarije Živković&Samardžić u Beogradu. Analizirani su javno dostupni podaci o postupcima na Portalu sudova Srbije ([http://tpson.portal.sud.rs/libra\\_portal\\_full/default.cfm](http://tpson.portal.sud.rs/libra_portal_full/default.cfm)).
- <sup>10</sup> Poslanik SRS Dušan Marić uložio je dve tužbe protiv *Kurira* kojima traži 110 miliona dinara. Biznismen Filip Cepter takođe je tužio *Kurir* za 100 miliona, dok su protiv *Blica* podnete tužbe za 20 i za 10 miliona dinara, protiv *Politike* za 16 miliona.
- <sup>11</sup> Izvod iz izjave intervjuisanog glavnog urednika privatnog lokalnog lista: „Visoki odštetni zahtevi su početni deo finansijskog pritiska na redakciju. Od visine odštetnog zahteva zavisi koliki će biti iznos takse za odgovor na tužbu. Za lokalne medije takse od par desetina hiljada dinara i kazne od par stotina hiljada dinara, bukvalno znače blokadu računa, a time i nemogućnost isplate zarada i pokrića tekućih troškova, tj. sasvim izvestan prestanak rada redakcije. Sledeća vrsta pritiska je obaveza našeg pojavljivanja na ročištima. Sporovi traju veoma dugo. Sve vreme mi moramo da se pojavljujemo u sudu, a to takođe košta“.
- <sup>12</sup> Organima vlasti je u periodu 2008–2010. podnošeno između 45 i 55 hiljada zahteva godišnje za slobodan pristup informacijama. U 2010. godini, poverenik je rešio 1.466 žalbi zbog odbijanja zahteva za pristup informacijama, a do kraja septembra 2011. godine 1.248 žalbi. Tokom 2011. godine, najviše žalbi izjavljeno je protiv republičkih upravnih organa, organa lokalne samouprave, organa pravosuđa i javnih preduzeća.
- <sup>13</sup> Pretnje fizičkim napadom je navelo 18% anketiranih, uskraćivanje ugovorenog državnog finansiranja 16%, mešanje u kadrovsku politiku 14%, česte inspekcijske kontrole 11%, ometanje signala ili distribucije 10%, neosnovano pokretanje tužbe 10%, narušavanje radnih prava 9%, sprečavanje prisustva na javnom događaju 8%, itd.
- <sup>14</sup> Podaci su dobijeni kombinacijom informacija objavljenih na sajtovima UNS-a, NUNS-a, Medija centra (servis „Mediji o medijima“), biltena „14 dana u medijima“ i ANEM-ovog izveštaja o medijskom monitoringu.
- <sup>15</sup> Prema evidenciji NUNS-a, u 2008. godini zabeležena su 143 slučaja napada i pretnji, da bi se broj sledeće godine smanjio na 37, a 2010. na 19.
- <sup>16</sup> Predsednik Srbije je u intervjuu nemačkom listu *Frankfurter allgemeine Zeitung* izjavio da je dnevni list *Alo* „nosilac antievropskog duha u Srbiji“, što su profesionalna udruženja ocenila kao pritisak na uređivačku politiku lista. Kabinet predsednika, od svih medija dozvolio je samo državnoj agenciji *Tanjug* da snimi posetu predsednika i premijera fabrici automobila *Fiat* u Kragujevcu, čime je narušio princip ravnomernog tretiranja medija.
- <sup>17</sup> Prvi slučaj („Lepojić protiv Srbije“, predstavka br. 13909/05) se odnosio na odluke dva domaća suda da je Zoran Lepojić oklevetao tadašnjeg predsednika opštine Babušnica tekstem u *Narodnim lužničkim novinama* u kome je tvrdio da je on „sumanuto trošio novac građana opštine“ na sponzorisanje i gala ručkove. Drugi slučaj („Filipović protiv Srbije“, predstavka br. 27935/05) odnosio se na odluke domaćih sudova da je Zoran Filipović oklevetao predsednika opštine izjavom da je on „verovatno bio umešan u proneveru i utaju poreza“ ([http://www.zastupnik.gov.rs/dokumenti/presude/lepojic\\_p\\_13909-05\\_ser.pdf](http://www.zastupnik.gov.rs/dokumenti/presude/lepojic_p_13909-05_ser.pdf) i [http://www.zastupnik.gov.rs/dokumenti/presude/filipovic\\_p\\_27935-05\\_ser.pdf](http://www.zastupnik.gov.rs/dokumenti/presude/filipovic_p_27935-05_ser.pdf)).
- <sup>18</sup> [http://www.zastupnik.mpravde.gov.rs/images/lepojic\\_filipovic\\_r\\_ser\\_eng.pdf](http://www.zastupnik.mpravde.gov.rs/images/lepojic_filipovic_r_ser_eng.pdf).
- <sup>19</sup> Podaci potiču iz analize sudskih postupaka protiv medija i novinara Advokatske kancelarije Živković—Samardžić u Beogradu. Analizirani su javno dostupni podaci o postupcima na Portalu sudova Srbije ([http://tpson.portal.sud.rs/libra\\_portal\\_full/default.cfm](http://tpson.portal.sud.rs/libra_portal_full/default.cfm)).
- <sup>20</sup> Izvor podataka je analiza sudskih postupaka protiv članica Lokal presa Advokatske kancelarije Dragan Lazarević u Kragujevcu.

- <sup>21</sup> Komisija za žalbe Saveta za štampu u odluci se pozvala na domaći Zakon o informisanju, Kodeks novinara Srbije i na odluke Evropskog suda za ljudska prava, navodeći da su „prava političara u domenu javnog informisanja sužena, srazmerno opravdanom interesu javnosti da zna kako se poverene funkcije vlasti ostvaruju“, i da to „naročito važi za nosioca ministarske vlasti“ ([http://www.savetzastampu.rs/latinica/zalbeni\\_postupci/odluka\\_tomica\\_milosavljevic/](http://www.savetzastampu.rs/latinica/zalbeni_postupci/odluka_tomica_milosavljevic/)).
- <sup>22</sup> <http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/266808/Homen-Uvreda-i-kleveta-uskoro-neze-biti-krivica-dela>.
- <sup>23</sup> <http://www.anem.rs/sr/aktivnostiAnema/monitoring/story/12698/PETA+MONITORING+PUBLIKACIJA+ANEMA.html>.
- <sup>24</sup> Na vebajtu Vrhovnog kasacionog suda dostupni su prevodi 42 presude Evropskog suda za ljudska prava protiv Srbije i 44 presude donete protiv drugih zemalja, ali nedostaje veliki broj presuda koje se smatraju ključnim za definisanje prakse Evropskog suda za ljudska prava u primeni člana 10 Konvencije (<http://www.anem.rs/sr/aktivnostiAnema/monitoring/story/12698/PETA+MONITORING+PUBLIKACIJA+ANEMA.html>).
- <sup>25</sup> Milenković, Dejan (2006) „Uklopivost domaćeg prava i prakse u oblasti slobode izražavanja u Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i sloboda“ ([www.helsinki.org.yu/hrlawyers/files/sem4\\_pred\\_dejan.doc](http://www.helsinki.org.yu/hrlawyers/files/sem4_pred_dejan.doc)).
- <sup>26</sup> Prema izveštaju Zaštitnika građana, period pre održavanja Parade ponosa 2010. godine je karakterisao „jasan i nedvosmislen javni govor mržnje“ u formi uličnih grafita, živih TV programa, javnih izjava političkih i verskih lidera i medijskih tekstova ([www.zastitnik.rs/attachments/Izvestaj%20LGBT.doc](http://www.zastitnik.rs/attachments/Izvestaj%20LGBT.doc)).
- <sup>27</sup> Radojković, Miroljub i Stojković, Branimir (2003) „Novinari kao profesionalna grupa“, *Sociološki pregled*, vol. XXXVII, No. 3–4, str. 241–254.
- <sup>28</sup> <http://www.scribd.com/doc/7032462/Novinari-o-Novinarstvu>.
- <sup>29</sup> [www.novinari.rs](http://www.novinari.rs).
- <sup>30</sup> Matic, Jovanka; Ignjatović, Suzana; Pavlović, Zoran; Pantić, Dragomir; Milošević, Mirjana (2007) *Studije novinarstva*, Centar za profesionalizaciju medija i Institut društvenih nauka, Beograd.
- <sup>31</sup> Grupa autora (2006) *Obrazovanje za medije*, Centar za profesionalizaciju medija i Institut društvenih nauka, Beograd.
- <sup>32</sup> Jednu od inicijativa za uvođenje licence u novinarsku profesiju u Srbiji predvodili su predstavnici Nezavisnog udruženja novinara Srbije (NUNS) i Nezavisnog društva novinara Vojvodine (NDNV) tokom 2005. godine (<http://www.ndnv.org/?p=517>).
- <sup>33</sup> [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2009&mm=06&dd=18&nav\\_id=366680](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2009&mm=06&dd=18&nav_id=366680).
- <sup>34</sup> Podaci potiču iz anonimne ankete sa 40 visokih funkcionera različitih političkih partija u 10 gradova (Beograd, Novi Sad, Niš, Kragujevac, Čačak, Jagodina, Bujanovac, Preševo, Novi Pazar i Prijepolje) koja je organizovana za potrebe ovog izveštaja krajem 2011. godine. U anketi su učestvovali predsednici i članovi izvršnih odbora partija, predsednici i članovi glavnih odbora, portparoli, generalni sekretari i funkcioneri partijskih službi za informisanje.
- <sup>35</sup> Neobjavljeno istraživanje OEBS-a „Medijski pluralizam u Srbiji“, sa analizom izveštavanja dnevnih novina *Politika*, *Blic*, *Večernje novosti*, *Press* i *Kurir* i informativnih emisija RTS-a i TV Studio B.
- <sup>36</sup> Matic, Jovanka (2007) *Televizija protiv birača*, Dobar naslov, Beograd.
- <sup>37</sup> Predsednički izbori u Srbiji 2008 – Monitoring medija, Završni izveštaj ([http://www.mc.rs/upload/documents/istrazivanje/Finalni\\_Monitoring\\_predizbornog\\_izvestavanja\\_Parlamentarni\\_izbori\\_2008.pdf](http://www.mc.rs/upload/documents/istrazivanje/Finalni_Monitoring_predizbornog_izvestavanja_Parlamentarni_izbori_2008.pdf)).
- <sup>38</sup> Zakon o izboru narodnih poslanika predviđa novčane kazne za izostanak predstavljanja izbornih učesnika u javnom servisu i za objavljivanje procena rezultata izbora u vreme izborne ćutnje.
- <sup>39</sup> RRA je izrekla dve mere upozorenja privatnim emiterima zbog neravnopravnog tretmana izbornih učesnika u predsedničkoj kampanji 2004. godine (TV BK) i parlamentarnoj kampanji 2008. godine (TV Palma plus) i jednu zbog kršenja pravila u vezi sa zabranom emitovanja plaćene predizborne promocije na javnom emiteru (TV Studio B) tokom lokalnih izbora u beogradskoj opštini Voždovac 2009. godine.
- <sup>40</sup> RRA je do sada izdala sedam opštih obavezujućih uputstava, i to za predsedničke izbore 2003, 2004. i 2008. godine, za parlamentarne izbore 2003, 2007. i 2008. godine i za lokalne izbore 2004. godine.
- <sup>41</sup> <http://www.rra.org.rs/cirilica/izvestaji-o-nadzoru-emitera>.
- <sup>42</sup> Na primer, TV program na mađarskom jeziku, u informativnom programu je mađarskoj koaliciji posvetio 35% minutaže izbornog bloka, sledećem učesniku 26%, a ostalima po oko 5% ili manje. TV program na romskom jeziku izveštavao je samo o tri romske partije, potpuno ignorišući ostale izborne učesnike, a pri tome favorizovao jednu od njih (Matic, Jovanka (2009) „Izveštavanje javnog servisa Vojvodine tokom izborne kampanje 2008. godine“, Dubravka Valić Nedeljković (ur.) *Medijski skener*, Novosadska novinarska škola, Novi Sad).
- <sup>43</sup> Uputstvo o akreditaciji predstavnika inostranih sredstava informisanja (<http://www.kultura.gov.rs/akreditatsi>).
- <sup>44</sup> Prema popisu stanovništva iz 2002. godine, u Srbiji je živelo 293 hiljade Mađara, 292 hiljade Bošnjaka/Muslimana, 108 hiljada Roma, 70 hiljada Hrvata, 69 hiljada Crnogoraca, 62 hiljade Albanaca, 59 hiljada Slovaka, itd.
- <sup>45</sup> [http://www.ombudsmanapv.org/omb/images/stories/dokumenti/istrazivanja\\_publikacije/manjinski\\_mediji\\_u\\_vojvodini.pdf](http://www.ombudsmanapv.org/omb/images/stories/dokumenti/istrazivanja_publikacije/manjinski_mediji_u_vojvodini.pdf).
- <sup>46</sup> Srbija je ratifikovala dva dokumenta Saveta Evrope – Okvirnu konvenciju o zaštiti nacionalnih manjina (1998) i Evropsku povelju o zaštiti regionalnih i manjinskih jezika (2005).
- <sup>47</sup> U anketi su učestvovali pripadnici mađarske, romske, hrvatske, albanske, slovačke, rumunske, rusinske, bugarske i makedonske nacionalne manjine. Ispitanici su bili članovi izvršnih odbora nacionalnih saveta, članovi odbora za informisanje ili drugih odbora, članovi upravnih odbora medija i novinari manjinskih medija.
- <sup>48</sup> Serenčeš, Žužana (2011) „Nacionalne manjine u medijskoj budućnosti Srbije“, *Izazovi evropskih integracija*, br. 17, Službeni glasnik, Beograd.
- <sup>49</sup> Prilikom prenosa osnivačkih prava na nacionalne savete manjina, Skupština Vojvodine je garantovala buduće finansiranje manjinskih medija na najmanje istom nivou kao u tom trenutku.

<sup>50</sup> „Odlučivanje u prvom pokušaju (o prenosu osnivačkih prava na nacionalne savete) u poslednjem trenutku je skinuto i sa dnevnog reda vojvođanskih poslanika, a tim povodom, u znak protesta, ali i uvređenosti, poslanici Saveza vojvođanskih Mađara napustili su čak i skupštinsko zasedanje, izrazivši negodovanje i žestoke zamerke koalicionim partnerima, pre svih Ligi socijaldemokrata Vojvodine, zbog rezervi koje je imala u odnosu na to rešenje.” Odluka je usvojena u drugom pokušaju, nakon međupartijskih pregovora ([http://www.slobodnavojvodina.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=101:informisanje-na-jezicima-nacionalnih-manjina-u-vojvodinideetazicija&catid=36:društvo](http://www.slobodnavojvodina.org/index.php?option=com_content&view=article&id=101:informisanje-na-jezicima-nacionalnih-manjina-u-vojvodinideetazicija&catid=36:društvo) &Itemid=56).

<sup>51</sup> Valić Nedeljko, Dubravka (2008) „Mediji nacionalnih manjina u Vojvodini/Srbiji – privatizacija” (<http://www.novinarska-skola.org.rs/NNS3/documents/sr/1/sr.pdf>).

<sup>52</sup> Sam Poverenik, Rodoljub Šabić, ovo rešenje je ocenio kao mali pomak nabolje, ali i kao neefikasno u sprečavanju službe bezbednosti da nadzire lične komunikacije građana i novinara samo na osnovu potpisa direktora BIA, umesto sudske odluke (<http://www.media.ba/mcsonline/bs/tekst/ko-nadzire-nadziraca>).

<sup>53</sup> Predlog Pravilnika o tehničkim zahtevima za uređaje i programsku podršku za zakonito presretanje elektronskih komunikacija i zadržavanje podataka o elektronskim komunikacijama formulisala je Republička agencija za elektronske komunikacije (RATEL).

<sup>54</sup> <http://blog.b92.net/text/18387/VRUĆA LETNJA TEMA - ELEKTRONSKE KOMUNIKACIJE/>.

<sup>55</sup> Član 144 Krivičnog zakonika Republike Srbije sankcioniše novčanom ili zatvorskom kaznom neovlašćeno snimanje nekog lica kojim se osetno zadire u njegov lični život i prikazivanje snimka trećem licu, kao i objavljivanje ili prikazivanje spisa, fotografije, filma ili audio snimka ličnog karaktera, kojim se osetno zadire u lični život nekog lica, a bez njegovog pristanka. Član 172 određuje novčanu ili zatvorsku kaznu za medijsko objavljivanje ličnih i porodičnih prilika nekog lica, koje može škoditi njegovoj časti ili ugledu. Novinar, međutim, neće odgovarati za iznošenje ličnih i porodičnih prilika ako dokaže istinitost tvrdjenja ili da je imao osnovanog razloga da poveruje u istinitost onog što je iznio ili pronosio.

<sup>56</sup> Zakon o radu nalaže da se radni odnos zasniva ugovorom o radu između zaposlenog i poslodavca, a da se njime ne može smanjiti obim prava propisanih u Zakonu (poput prava na odgovarajuću zaradu, zdravstvenu zaštitu, zaštitu ličnog integriteta u slučaju bolesti ili smanjenja radne sposobnosti i starosti, materijalno obezbeđenje za vreme privremene nezaposlenosti, posebnu zaštitu žene za vreme trudnoće, porođaja i radi nege deteta, zaštitu invalida, itd.). Širi obim radnih prava može se utvrditi kolektivnim ugovorom, bilo opštim za celu teritoriju zemlje ili posebnim – za određenu vrstu delatnosti ili deo teritorije.

<sup>57</sup> Navedeni podaci su izbor ekonomskih vesti sa sajta [http://www.sindikat.rs/vesti\\_najave.htm](http://www.sindikat.rs/vesti_najave.htm).

<sup>58</sup> Ovi elementi su utvrđeni istraživanjem Stratedžik Marketinga i NUNS-a „Novinari i novinarstvo u očima građana i novinara Srbije“ iz 2007. godine (<http://www.nuns.rs/download/MCnovinari.pdf>) i istraživanjem Medija centra „Profesija – novinar“ iz 2003. godine (<http://www.mc.rs/code/navigate.aspx?ld=64>).

<sup>59</sup> Ovo su rezultati istraživanja Centra za medije i medijska istraživanja Fakulteta političkih nauka „Profesija na raskršću – novinarstvo na pragu informacionog društva“ (<http://www.fpn.bg.ac.rs/2011/06/24/profesija-na-raskrscu-novinarstvo-na-pragu-informacionog-drustva/>).

<sup>60</sup> Prema popisu 2002. godine, registrovano je 6.148 „novinara i ostalih publicista“, od kojih je 21% obavljalo neke druge delatnosti od klasičnih novinarskih (<http://www.nuns.rs/download/MCnovinari.pdf>).

<sup>61</sup> Prema podacima Granskog sindikata medija *Nezavisnost*, prosečna plata članova ovog sindikata je 2011. godine iznosila 27 hiljada dinara i „od juga Srbije prema severu ide uzlaznom linijom“ (intervju sa predstavnikom Granskog sindikata, decembar 2011).

<sup>62</sup> Podaci Sindikata novinara Srbije (<http://www.politika.rs/vesti/najnovije-vesti/Sindikat-novinara-Situacija-u-medijima-dramaticna.lt.html>).

<sup>63</sup> Prema podacima iz 2008. godine, prosečna novinarska plata u Srbiji iznosila je oko 400–450 evra, u Makedoniji 320–350, u Albaniji 400–500, u Bugarskoj oko 600, u Sloveniji 1.000 evra za početnike do 3.000 evra za novinare sa više od pet godina radnog staža, a najmanja je bila u Crnoj Gori (<http://www.capital.ba/novinari-medu-najslabije-placenim-radnicima>). Pretraživanje izvora dostupnih online pokazuje da je prosečna novinarska plata 2011. godine u Makedoniji iznosila 200–300 evra, u BiH oko 350, a u Hrvatskoj oko 750 evra.

<sup>64</sup> U 87% anketiranih medija prosečna novinarska plata je iznosila 40 hiljada dinara – ili niže (do 20 hiljada u 22% medija, između 21 i 30 u 49%, 31–40 hiljada u 15%, 41–50 hiljada u 6%, 51–60 u 2% i u 1% veća od 60 hiljada dinara).

<sup>65</sup> Miliwojević, Snježana (2011) „Niske plate i visoka tehnologija – Novinari i novinarstvo u Srbiji“, *Kultura*, br. 132 (<http://scindeks.nb.rs/article.aspx?artid=0023-51641132011M&redirect=ft>).

<sup>66</sup> <http://www.sinos.rs/o-nama>.

<sup>67</sup> Ovo je rezultat istraživanja „Novinari i novinarstvo u Srbiji“ Biroa za društvena istraživanja i Istraživačkog online servisa Tvoj stav na uzorku od 261 novinara (<http://www.tvojestav.com/results/EeqEAKWRjhmuLrVW6nvxn/novinari-i-novinarstvo-u-srbiji>).

<sup>68</sup> Rezultat ankete koju su ANEM, NUNS, NDNV i Lokal pres sprovedi sa 240 urednika informativnih medija krajem 2011. godine za potrebe ovog izveštaja.

<sup>69</sup> U kompaniji *Politika novine i magazini* (PNM), na primer, postoji Sindikalna organizacija PNM, Nezavisni sindikat PNM, Novi sindikat PNM i Sindikat novinara Politike.

<sup>70</sup> <http://www.sinos.rs/images/articles/files/poseban-kolektivni-ugovor-28-april-2009-prednacr.doc>.

<sup>71</sup> <https://sites.google.com/site/dosijenuns/Dosije-33/Pregovaraci>.

<sup>72</sup> Intervju sa predstavnikom Granskog sindikata medija *Nezavisnost*, decembar 2011.

<sup>73</sup> Ovo su rezultati istraživanja Instituta društvenih nauka iz 2010. godine u okviru međunarodnog istraživačkog projekta „Demokratija u nestabilnim socijalnim prostorima: Srbija“.

<sup>74</sup> Za potrebe ovog izveštaja, krajem 2011. godine je metodom produbljenog intervjua intervjuisano 12 urednika iz medija koji su izloženi velikim pritiscima.

<sup>75</sup> Iz izjave intervjuisanog urednika o oblicima ograničavanja slobode medija, novembar 2011. godine.

<sup>76</sup> Policijska zaštita novinarka je uvedena zbog pretnji koje su joj upućene preko Interneta i preko grafita, posle emitovanja emisije „Insajder“ o kriminalnim prijavama protiv vođa navijačkih grupa nekoliko fudbalskih klubova od kojih većina nije sudski procesirana. Iako je policija identifikovala sedmoricu autora internetskih pretnji, njena bezbednost je u međuvremenu još ozbiljnije ugrožena nakon emitovanja „Insajdera“ o zloupotrebama u Rudarskom basenu Kolubara tokom 2011. godine.

<sup>77</sup> Podaci o pretnjama i napadima na novinare su dobijeni kombinacijom informacija o ovim slučajevima objavljenim na sajtovima UNS-a, NUNS-a, Medija centra (servis „Mediji o medijima“), biltena „14 dana u medijima“ i ANEM-ovog izveštaja o medijskom monitoringu.

<sup>78</sup> <http://www.uns.org.rs/sr-Latn-CS/content/reagovanja/11512/otkriti-kona%C4%8Dno-napada%C4%8De-na-%C5%A1aponji%C4%87a.xhtml>.

<sup>79</sup> Branković je snimao demonstracije protiv hapšenja haškog optuženika Radovana Karadžića. On sam je napravio snimak jednog napadača, neposredno pre nego što mu je povređeno rame i polomljena noga. Prvi osnovni sud u Beogradu je osudio ovog napadača na kućni pritvor, a njegova dva saučesnika su dobila uslovne kazne na šest i četiri meseca zatvora.

<sup>80</sup> Od 11 uhapšenih posle ovog događaja, optužnica je podignuta protiv šestorice. Oni su odlukom Prvog osnovnog suda u Beogradu u aprilu 2010. godine oslobođeni optužbe za pretnju nasiljem. Krivični postupak je vođen samo protiv jednog učesnika događaja, vođe grupe navijača Partizana. On je u avgustu 2010. godine osuđen na 16 meseci zatvora. Apelacioni sud u Beogradu, u julu 2011. godine potvrdio je deo presude za nasilničko ponašanje (šest meseci zatvora), a ukinuo deo presude koji se odnosi na ugrožavanje sigurnosti novinarka i naložio ponovno suđenje.

<sup>81</sup> Registar javnih glasila je uspostavljen izmenama Zakona o javnom informisanju 2009. godine. Tada je kao sankcija za neupis u Registar uvedena obustava rada glasila, čime je upis u Registar postao uslov rada. Ustavni sud je 2010. godine ovu odredbu Zakona proglasio neustavnom.

<sup>82</sup> Dozvole za kablovske televizije nisu se izdavale sve do 2011. godine, pa su praktično svi postojeći kablovski kanali emitovali bez nje.

<sup>83</sup> Urednici RTV medija (151) deo su uzorka od 240 urednika informativnih medija anketiranih za potrebe ovog izveštaja, kojim su obuhvaćeni i štampani i Internet mediji, a na koje odluke regulatornih tela nisu imale direktnog uticaja. Ocene svih anketiranih su slične onima iz posebnog uzorka.

<sup>84</sup> Prema sadašnjem zakonu, po jednog člana Saveta predlažu Konferencija Univerziteta, zatim udruženja radiodifuznih medija, novinara, filmskih i dramskih umetnika i kompozitora, zatim nevladine organizacije koje se prevashodno bave zaštitom slobode govora, prava nacionalnih i etničkih manjina i prava dece, i najzad tradicionalne crkve i verske zajednice. Kandidata za devetog člana predlažu prethodno izabrani članovi Saveta.

<sup>85</sup> Problem izbora članova nastao je zato što su obe grupe predlagača kandidovale više od dva lica, tj. više od zakonskog ograničenja. Skupština Srbije je prvo usvojila amandman kojim je svom telu dala pravo da izabere dva od predloženih više kandidata, bez ikakvih kriterijuma, a zatim nije obezbedila glasačku većinu prilikom odlučivanja o samo dva kandidata medijsko-profesionalnih udruženja.

<sup>86</sup> Pri izboru prvog sastava Saveta RRA, nisu poštovani procedura predlaganja dva kandidata državnih organa i kriterijumi za izbor člana sa Kosova. Tri člana Saveta su podnela ostavke kao protest podrivanju legaliteta i kredibiliteta Saveta, pa prvi Savet nije praktično ni počeo rad. Videti: *Televizija u Evropi: Srbija*, <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/istrazivanja/story/7394/Televizija+u+Evropi%3A+regulativa,+politika+i+nezavisn+ost.html>.

<sup>87</sup> Mnogi emiteri koji nisu dobili dozvole tvrdili su da RRA nije poštovala zakonsku obavezu da pri izboru između više aplikantata prednost ima onaj koji „pruža veću garanciju da će doprinosti većem kvalitetu i većoj raznovrsnosti programa“ i koji je dao veći doprinos „ostvarivanju načela uređenja odnosa u oblasti radiodifuzije“ u prethodnom periodu emitovanja (član 53 Zakona o radiodifuziji).

<sup>88</sup> <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/Storage/Global/Documents/mediji/IZVESTAJ%20O%20MEDIJIMA,%20PRECISCENA%20VERZIJA.pdf>.

<sup>89</sup> <http://www.rra.org.rs/uploads/useruploads/PDF/Pismo-Vladi.pdf>.

<sup>90</sup> Intervju sa predstavnikom RRA, decembar 2011. godine.

<sup>91</sup> Raščišćavanje etra od nelegalnih emitera do sada nije bilo uspešno zbog neodgovarajuće regulative (nedovoljnih ovlašćenja nadležnih regulatornih tela i komplikovanih procedura), blagih kazni prema prekršiocima, ali i sporih i mlakih reakcija i nekoordiniranog (nejedinstvenog i nesveobuhvatnog) delovanja nadležnih tela.

<sup>92</sup> <http://www.naslovi.net/2011-04-09/b92/porfirije-za-ostrije-mere-rra/2462218>, <http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/246737/Potrebna-novi-Zakon-o-radiodifuziji-i-regionalna-regulativa>.

<sup>93</sup> <https://sites.google.com/site/dosijenuns/Dosije-33/Stampa>.

<sup>94</sup> <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/aktuelno.290.html:241873-Futura-grubo-krsi-zakone>.

<sup>95</sup> <http://www.e-novine.com/srbija/srbija-tema/49850-Otimaina-pod-kiobranom-politikog-steaja.html>.

<sup>96</sup> [http://www.ratel.rs/upload/Trziste\\_8\\_Distribucija%20medijskih%20sadrzaja.pdf](http://www.ratel.rs/upload/Trziste_8_Distribucija%20medijskih%20sadrzaja.pdf).

<sup>97</sup> <http://webzrs.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents/00/00/43/63/PressICT2011.pdf>.

<sup>98</sup> [http://www.ratel.rs/upload/documents/Pregled\\_trzista/Ratel%20Pregled%20trzista%202010.pdf](http://www.ratel.rs/upload/documents/Pregled_trzista/Ratel%20Pregled%20trzista%202010.pdf).

<sup>99</sup> <http://webzrs.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents/00/00/43/63/PressICT2011.pdf>.

<sup>100</sup> Zakon o javnom informisanju samo jedanput koristi izraz „slobodna utakmica“ u značenju slobodna konkurencija, u članu 7, kojim „zaštitu načela slobodne utakmice“ ističe kao cilj zabrane svakog vida monopola.

<sup>101</sup> Intervju sa predstavnikom Komisije, obavljen za potrebe ovog izveštaja decembra 2011. godine.



<sup>102</sup> Telekom Srbija je, pored toga što je operator fiksne i mobilne telefonije, takođe i operator IPTV platforme za distribuciju televizijskih programa.

<sup>103</sup> Ovo je rezultat dugogodišnjih kvalitativnih istraživanja medijske publike Instituta društvenih nauka u Beogradu.

<sup>104</sup> Na skali od 0 do 2, indeksi su bili sledeći: RTS2 – 0, 834, RTS1 – 0,824, B92 – 0,787, Pink – 0, 778. Videti: Matić, Jovanka (2009) „Raznovrsnost TV programa u Srbiji”, u Dubravka Valić Nedeljković (ur.), *Medijski skener*, Novosadska novinarska škola, Novi Sad, str. 24–69.

<sup>105</sup> <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/Storage/Global/Documents/mediji/IZVESTAJ%20O%20MEDIJIMA,%20PRECISCENA%20VERZIJA.pdf> i <http://www.mc.rs/ko-su-vlasnici-stampanih-medija.6.html?eventId=57122>.

<sup>106</sup> <http://www.skockajtebudzet.rs/rs/clanak/ekskluzivno-ministarstva-potrosila-milione-za-medijske-usluge>.

<sup>107</sup> <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/Storage/Global/Documents/mediji/IZVESTAJ%20O%20MEDIJIMA,%20PRECISCENA%20VERZIJA.pdf>.

<sup>108</sup> Član 39 Prelaznog trgovinskog sporazuma poziva se na član 86 Ugovora o osnivanju Evropske zajednice (sada član 106 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije), koji navodi ograničenja za navedene mere u odnosu na javna preduzeća.

<sup>109</sup> Konkursi Ministarstva kulture i informisanja raspisuju se za oblast opšteg javnog informisanja, elektronskih medija sa sedištem na Kosovu i Metohiji, informisanja osoba sa invaliditetom, informisanja srpskog naroda u zemljama regiona i informisanja na jezicima nacionalnih manjina. Sekretarijat za informacije Vojvodine je 2011. realizovao konkurse u oblasti tehničko-tehnološkog opremanja medija, novih programskih sadržaja u medijima i unapređenja profesionalnih standarda informisanja.

<sup>110</sup> Republički budžet je predvideo 220 miliona za *Tanjug*, 122 miliona za *Radio Jugoslaviju*, 29 miliona za javno preduzeće *Panorama* u Prištini i 11 miliona za ustanovu *Jugoslovenski pregled* (<http://www.kultura.gov.rs/sites/default/files/attachment/informator-2011.pdf>).

<sup>111</sup> Prema medijskim izveštajima, u Nišu je gradska vlast 2010. godine dodelila 40 miliona dinara gradskoj televiziji, a 17,7 miliona svim ostalim medijima, dok je za 2011. godinu za *NTV* planirana pomoć od 44 miliona, a za ostale medije 16 miliona. Opština Valjevo je ove godine iz budžeta dodelila četiri miliona dinara državnom *Radio Valjevu*, a za četiri miliona je raspisan konkurs na kome je sredstva dobilo pet radio stanica (od 200 do 800 hiljada dinara) i jedna televizija (1,4 miliona dinara). Opština Loznica je takođe prvo finansirala medije u opštinskom vlasništvu a za druge raspisala konkurs za dodelu 200–600 hiljada dinara, ukupno 2,5 miliona. U Smederevu je 2010. godine dve trećine budžeta za informisanje dobila gradska javna televizija (oko 19 miliona dinara), dok je ostatak dobilo devet drugih medija.

<sup>112</sup> U Požarevcu je Fond za zaštitu životne sredine raspisao konkurs za informisanje i edukaciju o ekologiji i upravljanju komunalnim otpadom, a tri miliona dinara su raspoređena na 12 medija bez obzira na vlasnički status.

<sup>113</sup> <http://www.media.ba/mcsonline/bs/tekst/dr-avna-pomo-medijima-optimizam-i-sumnje>.

<sup>114</sup> Komunikacija od strane Evropske komisije od 2. jula 2009. godine o primeni državne pomoći na javne radiodifuzne servise ([http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/broadcasting\\_communication\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/broadcasting_communication_en.pdf)).

<sup>115</sup> RRA već godinama konstatuje da RTS prekoračuje ograničenja reklamiranja u TV programu, ali je tek 2010. godine podnela 2.475 prijava zbog ovih prekršaja, koje su još uvek u postupku (<http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/881386/Medijska+radijacija+opasnija+od+Fuku%C5%A1ime.html>). Izveštaji nadzora iz 2008. i 2009. godine, koji nisu javno dostupni, utvrdili su da TV program RTS ne ispunjava svoje dužnosti kao javni servis. Veoma detaljan izveštaj RRA iz 2010, na osnovu celogodišnjeg monitoringa TV programa dva RTS kanala, utvrdio je 1541 prekršaj Kodeksa ponašanja emitera, kao i neispunjavanje obavezne kvote od 10% programa nezavisnih produkcija u emitovanom programu. Zbog „ogromne disproporcije” u žanrovskim vrstama programa (tj. zanemarenosti vrsta programa po kojima se javni servis razlikuje od komercijalnih emitera), RRA je „pozvala RTS da ispuni programske obaveze” ([http://www.rra.org.rs/uploads/useruploads/PDF/2787-Godisnji\\_Izvestaj\\_RTS-2010\\_finalno.pdf](http://www.rra.org.rs/uploads/useruploads/PDF/2787-Godisnji_Izvestaj_RTS-2010_finalno.pdf)).

<sup>116</sup> Javni servisi imaju pravo i na druge izvore prihoda, poput proizvodnje i prodaje specijalizovanih radio i TV programa, audio-vizuelnih programa, audio i video materijala, nosača zvuka i slike i programskih usluga, organizovanja i snimanja javnih priredaba i koncerata, itd.

<sup>117</sup> <http://static.rtv.rs/pdf/2011/11/07/izvestaj-o-finansijskom-poslovanju-za-period-jan-jun-2011.pdf>.

<sup>118</sup> Istu konstataciju sadrži i revizorski izveštaj za 2007. godinu (<http://www.rts.rs/page/rtssr/javniservis/story/287/Finansijski+izve%C5%A1taji/67333/Finansijski+izve%C5%A1taji.html>).

<sup>119</sup> <http://www.vesti-online.com/Vesti/Srbija/176784/Tijanic-Skeptican-sam-da-li-ce-se-RTS-odrzati/print>.

<sup>120</sup> Prema izjavi generalnog direktora, RTV je „u nepovoljnijem položaju nego pre dvadeset godina, kada je samostalno naplaćivao pretplatu od građana Vojvodine, i to sa visokom efikasnošću (93%–98%) i od tih sredstava izgradio primarnu i sekundarnu predajničku mrežu kao i produkcione kapacitete od preko 20.000 m<sup>2</sup> sa tri televizijska studija (intervju, novembar 2011).

<sup>121</sup> Prema podacima nepoznatih izvora iz RTS-a, naplativost pretplate na jugu Srbije je oko 15%, a u Beogradu 66% (<http://rs.seebiz.eu/tuzbe-rtss-a-zbog-tv-pretplate/ar-23315/>). Generalni direktor RTS-a je nedavno na javnom skupu naveo da je prosek naplate 37% (<http://www.blic.rs/m/Vesti/Drustvo/287418/Tijanic-Opstanak-RTS-doveden-u-pitanje>).

<sup>122</sup> RTS je do kraja 2011. godine poslao 390.500 opomena pred utuženje i poslednjih opomena pred utuženje onima koji nisu redovno plaćali pretplatu. Sledeći korak je pokretanje postupka prinudne naplate potraživanja putem predloga za dozvolu izvršenja, o kojem odlučuje sud. Neki pravnici tvrde, međutim, da su dugovanja starija od godinu dana već zastarela, a drugi da obaveza plaćanja pretplate može proisteći samo iz pojedinačnih ugovora između RTS i obveznika, koji ne postoje (<http://www.mc.rs/nakon-sudske-presude-plenidba-imovine.6.html?eventId=58593>).

- <sup>123</sup> Izveštaj Saveta za borbu protiv korupcije navodi primere „zloupotrebe službenog položaja, korupcije, sukoba interesa, kadrovskih manipulacija, finansijskih malverzacija, kršenja Zakona o radu i o javnim nabavkama“. Navodi se i da RTS od 2008. do 2010. godine nije postupio po osam rešenja Poverenika o dostavljanju podataka tražiocima informacija (<http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/Storage/Global/Documents/mediji/LZVESTAJ%20O%20MEDIJIMA,%20PRECISCENA%20VERZIJA.pdf>)
- <sup>124</sup> <http://static.rtv.rs/pdf/2011/09/12/izvestaj-nezavisnog-revizora-za-2010.pdf>.
- <sup>125</sup> [http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2012&mm=01&dd=01&nav\\_id=570509](http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2012&mm=01&dd=01&nav_id=570509).
- <sup>126</sup> <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/Storage/Global/Documents/mediji/LZVESTAJ%20O%20MEDIJIMA,%20PRECISCENA%20VERZIJA.pdf>.
- <sup>127</sup> <http://oldwww.rts.rs/upload/storyBoxFileData/2009/06/12/1793932/Zapisnik%20111.pdf>.
- <sup>128</sup> <http://www.rts.rs/page/rt/sr/javniservis/story/285/Pravni+akti/67331/Pravni+akti.html>, <http://static.rtv.rs/files/20091024/Statut-RUV.pdf>.
- <sup>129</sup> Intervju sa direktorom RTV, novembar 2011. godine.
- <sup>130</sup> Nadležnost se primenjuje u slučaju da javni servis emituje program na jeziku nacionalne manjine, što RTS ne čini.
- <sup>131</sup> RTV ima posebne radio kanale na srpskom i na mađarskom jeziku i još jedan koji emituje na osam drugih manjinskih jezika, dok TV na drugom kanalu emituje program na devet manjinskih jezika.
- <sup>132</sup> [http://www.rtv.rs/sr\\_ci/vojvodina/ostavka-labudovica-nova-predsednica-uo-ruv-vanja-barisic-jokovic\\_276789.html](http://www.rtv.rs/sr_ci/vojvodina/ostavka-labudovica-nova-predsednica-uo-ruv-vanja-barisic-jokovic_276789.html).
- <sup>133</sup> Ovo su zaključci jedne od retkih analiza informativne produkcije RTS-a iz decembra 2010. godine ([http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/gradjani\\_ponovo\\_na\\_poslednjem\\_mestu\\_55.html?news\\_id=218403](http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/gradjani_ponovo_na_poslednjem_mestu_55.html?news_id=218403)). Informativne programe RTV na srpskom i na manjinskim jezicima, u periodu 2006–2008. godine, istraživao je Monitoring tim Novosadske novinarske škole, došavši do sličnih rezultata (Valić Nedeljković, Dubravka (2008) *Mediji o svakodnevi*, Novi Sad: Novosadska novinarska škola).
- <sup>134</sup> Podaci o broju medija su neprecizni. Ni Agencija za privredne registre ni RRA ne brišu iz popisa medije koji su prestali da rade nakon registrovanja. Za potrebe ovog izveštaja, na osnovu raspoloživih podataka iz dostupnih registara (april 2011) i javno raspoloživih podataka o prestanku rada medija, procenjeno je da je u septembru 2011. godine radilo oko 1020 medija.
- <sup>135</sup> <http://www.mc.rs/medijski-ambijent.2871.html>.
- <sup>136</sup> Prema Akcionom planu Strategije, državno vlasništvo u medijima treba da prestane najkasnije dve godine nakon promena zakona, a ovi će biti promenjeni i međusobno usaglašeni najkasnije do kraja marta 2013. godine.
- <sup>137</sup> Bjelica, Mihailo (1997) *Mediji i politička moć*, Institut za političke studije, Radnička štampa, str. 94.
- <sup>138</sup> Pored TV stanica, radilo je oko 100 radio stanica, ali je tek oko polovine ovih medija imalo dozvolu za rad (Lokalna televizija, *Novinarstvo*, br. 2–3, Institut za novinarstvo, Beograd, 1994). Haos u etru, koji je podstican iz političkih razloga, doveo je do postojanja 900–1200 emitera krajem 1990-ih.
- <sup>139</sup> Prema Udruženju za razvoj privatne radiodifuzije, u 2000. godini je bilo aktivno oko 300 privatnih i 180 opštinskih stanica (<http://www.nuns.rs/dosije/01/09.jsp>). Broj od 758 emitera potiče iz izjava sekretara za informisanje SRJ Slobodana Orlića iz 2002. godine (<http://arhiva.glas-javnosti.rs/arhiva/2002/03/02/srpski/RG02030105.shtml>).
- <sup>140</sup> [http://www.paragraf.rs/propisi/strategija\\_razvoja\\_radiodifuzne\\_u\\_republici\\_srbiji\\_do\\_2013\\_godine.html](http://www.paragraf.rs/propisi/strategija_razvoja_radiodifuzne_u_republici_srbiji_do_2013_godine.html)
- <sup>141</sup> Početkom 2005. godine (uz april 2005. kao rok za privatizaciju štampe i jul 2006. za RTV stanice), u 100 od 161 opštine u Srbiji, privatizaciju još nije bilo započelo 85% lokalnih TV stanica, 86% radio stanica ni 78% novinskih kuća (<http://www.nuns.rs/dosije/15/11.jsp>).
- <sup>142</sup> U julu 2011. godine, nakon što je Komisija za hartije od vrednosti smanjila upravljačka prava dotadašnjem većinskom vlasniku izdavačke kompanije Novosti, Republika Srbija je umesto dva dobila šest mesta u Upravnom odboru kompanije i odmah imenovala svoje predstavnike u tom telu.
- <sup>143</sup> Podaci iz završnih računa obe agencije na sajtu Agencije za privredne registre.
- <sup>144</sup> Stečaj TV Valjeva je usledio nešto više od godinu dana nakon ponovne prodaje. Umesto ulaganja 1,37 miliona dinara, kupac ovog medija, angažovan u elektromonterskim poslovima, proizvodnji dečjih krevetaca i održavanju čistoće, zadužio je preduzeće za 3,5 miliona dinara, a novinari nisu dobijali plate mesecima, pa su samostalno plenili TV opremu na ime neisplaćenih zarada.
- <sup>145</sup> Najskuplje su prodata preduzeća — izdavači listova *Pančevac* (181 milion dinara — ugovor kasnije raskinut), *NIN* (76,5 miliona), *Subotičke novine* (72 miliona), *Ibarske novosti* (70 — ugovor raskinut), *Glas Podrinja* (59), *Zrenjanin* (54) i radiodifuzna preduzeća RTV Podrinje u Loznici (53) i RTV M u S. Mitrovici (51 milion — ugovor raskinut). Najnižu cenu su imali izdavač *Zlatarskih novosti* (16 hiljada dinara), radiodifuzna preduzeća Radio Ljubovija (19 hiljada) i Radio Despotovac (39) i izdavač *Polimlja* u Prijepolju (81 hiljada).
- <sup>146</sup> <http://www.cins.org.rs/?p=740>.
- <sup>147</sup> Vlasnici užičkih Vesti su samo za prodaju 10% kapitala preduzeća (poslovni prostor u Užicu i Požegi, zemlja na kojoj su smešteni predajnici) dobili tri puta više novca nego što su platili za njegovu kupovinu (<http://www.cins.org.rs/?p=406>).
- <sup>148</sup> Protiv prvih kupaca *Subotičkih novina*, među kojima je bio i vlasnik drvare, „koji je, navodno, kapital stekao tokom službe u Legiji stranaca“, podignute su krivične prijave zbor malverzacija u poslovanju i dugova koji su uključivali hipoteku na poslovnu zgradu ovog medija u korist drugih poslova vlasnika (<http://www.ndnv.org/wp-content/uploads/2011/07/KnjigaVojvodjanskiMediji.pdf>).
- <sup>149</sup> Vlasnici *Glasa Podrinja* u Šapcu su novinarima smanjili koeficijente zarade, a njih obavezivali da nabavljaju reklame za list.
- <sup>150</sup> Ovo je bio slučaj sa kupovinom niza od osam lokalnih i regionalnih listova iz većih vojvodanskih gradova od stranke konzorcijuma *Vojvodina info*, čiji su pojedini članovi bili bliski stranci DSS (<http://www.ndnv.org/wp-content/uploads/2011/07/KnjigaVojvodjanskiMediji.pdf>).

---

<sup>151</sup> Zakon predviđa izuzetke od ovog pravila, u slučaju da je zakonom ili drugim propisom funkcioner obavezan da vrši više javnih funkcija, ili u nekim drugim slučajevima koje mora da odobri Agencija za borbu protiv korupcije.

<sup>152</sup> Prenosi parlamentarnih zasedanja su dugogodišnja tradicija RTS-a. Ipak, RTS se često žalio da su oni i tehnički i komercijalno i programski štetni za javni servis. RTS je nekoliko puta prekinuo prenos (iz tehničkih razloga, zbog prenosa sportskih događaja na koje je imao ekskluzivno pravo, itd.), ali je opozicija tumačila da su razlozi politički, zahtevala da se prenos nastave i nekoliko puta odbila da se sednica održi bez TV prenosa. Republička radiodifuzna agencija je 2008. godine donela obavezujuće uputstvo o prenosima skupštinskih zasedanja na RTS, ali ga je vrlo brzo povukla, jer za njega nije bilo zakonske osnove. Početkom 2011. godine Skupština je raspisala tender za TV prenose, ali se na njega nije javila nijedna televizija sa nacionalnom frekvencijom. Ugovor sa RTS-om je potpisan kao rezultat direktnog dogovora pošto dogovori sa drugim emiterima nisu bili uspešni. Skupština će platiti 80 miliona dinara (747.000 evra) za prenose skupštinskih sednica.

<sup>153</sup> Intervju sa direktorom Kancelarije, decembar 2011. godine.

<sup>154</sup> Raskol je nastao u okolnostima raspada federalne multietničke države i stvaranja homogenizovane nacionalne države, ratnih sukoba, međunarodne izolacije i političkog sukoba oko daljeg pravca razvoja zemlje. Podeljeni u dva tabora (državno-kontrolisani i nezavisan od vlasti), novinari su se rukovodili suprotstavljenim profesionalnim vrednostima. Već postojeće Udruženje novinara Srbije opredelilo se za „patriotsko novinarstvo” koje je od novinara tražilo da brani nacionalne interese i opstanak režima kao njihovog najboljeg zaštitnika. Formirano je novo, Nezavisno udruženje novinara Srbije, na protivljenju stavljanja profesije u službu nacije i zalaganju za promenu režima kao glavnog uzroka društvenih problema. Isto se desilo sa Društvom novinara Vojvodine i osnivanjem Nezavisnog društva novinara Vojvodine.

<sup>155</sup> Intervju sa predstavnikom Saveta za štampu, decembar 2011. godine.

<sup>156</sup> Vodič za samoregulaciju medija, <http://www.osce.org/me/fom/31502>.

<sup>157</sup> Neki od razloga za neobjavlivanje su, na primer, da se odgovor odnosi na mišljenje, a ne na tvrdnju o činjenicama, da se odgovorom ne osporava istinitost, potpunost ili tačnost prenosa informacije, da objavljena informacija nije podesna da povredi pravo ili interes lica, da je odgovor neprimereno duži od informacije, da je nečitljiv, nerazumljiv ili besmislen, ili da bi zbog sadržine odgovora njegovo objavljivanje moglo izazvati zabranu objavljivanja, krivičnu ili prekršajnu odgovornost, ili građanskopravnu odgovornost prema trećim licima, itd.

<sup>158</sup> <http://www.nuns.rs/dokumenti/index.jsp>.