



SAVET
ZA ŠTAMPU

Brzo, besplatno, pravično.

Predlog praktičnih politika u oblasti medijske samoregulacije

Beograd, decembar 2020.

osce

Napomena: Stavovi izrečeni u dokumentu pripadaju isključivo autoru i njegovim saradnicima i ne predstavljaju nužno zvaničan stav Misije OEBS-a u Srbiji.

1. UVOD

Samoregulatorni mehanizmi u oblasti medija imaju značajno mesto, budući da predstavljaju vid samoobavezivanja medija da će pratiti određene standarde u izveštavanju, odnosno plasiranju medijskih sadržaja. Sistem regulacije u oblasti medija se zasniva na postavci pravno obavezujućih pravila, čiju primenu prate i odgovarajuće sankcije, te određeni vid kontrole zakonitosti, preko suda i regulatornih tela (kada je reč o elektronskim medijima). Sa druge strane, samoregulacija polazi od saglasnosti medijske zajednice, shvaćene u najširem smislu, o potrebi da postoje posebna, specifična pravila koja će obavezivati članove te zajednice na određeni standard u pružanju (medijske) usluge. Zbog toga je ključna odlika samoregulacije njena dobrovoljnost i specifična sankcija, koja više predstavlja neku vrstu moralnog ukora zajednice, a koja uglavnom ne proizvodi nikakve realne (pravne) posledice. Ipak, pogrešno je shvatiti samoregulaciju kao sistem koji ni na koji način nije obavezujući. Naime, ulaskom u sistem samoregulacije u oblasti medija, svaki izdavač medija je sebe obavezao da će poštovati pravila, te su, u tom smislu, profesionalni i etički standardi nešto što jeste obavezujuće za medij. Pomenuta dva sistema nisu međusobno suprotstavljeni, budući da samoregulacija u izvesnom smislu predstavlja dopunu regulacije, a nekad i njenu zamenu, u oblastima u kojima ne postoji interes da regulacija bude zastupljena. Sa druge strane, u našem medijskom sistemu, samoregulacija se na dosta mesta prepliće sa regulacijom i ima određene implikacije po prava i obaveze aktera na medijskom tržištu.

Direktiva Evropske unije o audiovizuelnim medijskim uslugama¹ predstavlja krovni dokument EU kojima se uređuju zajednička pravila o pružanju audiovizuelne medijske usluge koja su države članice dužne da implementiraju u svoje zakonodavstvo. Bez obzira na to, samoregulaciji ovaj dokument posvećuje značajnu pažnju², pa tako čak i u normativnom delu navodi da će države članice podsticati samoregulaciju kroz kodekse ponašanja koji će biti usvojeni na nacionalnom nivou, a koji će pokrivati oblasti koje su u opsegu direktive, a tako da su široko prihvaćeni od glavnih učesnika, da su u tim dokumentima jasno i nedvosmisleno navedeni ciljevi, da je predviđeno redovno, transparentno i nezavisno praćenje i evaluacija postizanja zacrtanih ciljeva i da se njima predviđa efikasna implementacija uz srazmerne sankcije³. Isti dokument u recitalima navodi da je neophodno sprovesti analizu da bi se utvrdio odgovarajući regulatorni pristup, odnosno da bi se utvrdilo da li je regulacija neophodna za određenu oblast ili problem, ili se mogu primeniti „alternative poput ko-regulacije i samoregulacije“, uz napomenu da je iskustvo pokazalo da se mere usmerene na ostvarivanje ciljeva od javnog interesa mogu efikasnije ostvariti ako se sprovode uz

¹ Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive), dostupna na internet stranici EUR-LEX putem sledećeg linka: <https://bit.ly/3oY2Mqc>, pristupljeno dana 05.11.2020. godine.

² Trebalo bi napomenuti da Direktiva na na isti način tretira ko-regulaciju i samoregulaciju, u smislu da ih reguliše u istom članu. Ipak, ko-regulacija podrazumeva i učešće nacionalnog regulatora, pored medijske industrije, samim tim je bliže regulaciji, pa ovde neće biti razmatrana.

³ Ibid, član 4a.

aktivnu podršku pružalaca medejske usluge⁴. Takođe, države članice se pozivaju da prepoznačaju značaj koji samoregulativa može da ima kao komplementarni mehanizam upravnim i sudskim postupcima, koji može da doprinese ostvarivanju ciljeva Direktive. Istovremeno, ne podrazumeva substitut obavezama nacionalnog regulatora⁵. Iako se Direktiva odnosi na elektronske medije (i video šering platforme), ona na dobar način sažima elemente samoregulacije koja je primenjiva na sve forme medija, a koji se svode na dobrovoljnost, široku prihvatanost i nezavisni nadzor uz obezbeđivanje visokog stepena transparentnosti. Takođe, vidljivo je priznanje da određeni ciljevi od javnog interesa mogu da se ostvare i putem samoregulatornih mehanizama, kao dopuna tradicionalnoj regulaciji.

Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period od 2020. do 2025. godine (Medijska strategija) donekle prepoznačuje značaj samoregulacije u sistemu javnog informisanja, za koje se čini da jeste na tragu opredeljenja Direktive, a priznaje da postoji značajan prostor da se ova oblast unapredi.

Pre svega, značajno je pomenuti da Medijska strategija u analizi ostvarenosti prethodnog strateškog dokumenta u oblasti medija⁶ navodi da u Republici Srbiji generalno nije ostvaren cilj stvaranja pogodnog okruženja za razvoj slobode izražavanja, što se ogleda i u velikom broju kršenja zakonskih obaveza i ljudskih prava u medijskim sadržajima pojedinih medija (ugrožavanje privatnosti ljudi o kojima se piše, tzv. diskreditujuće kampanje, ugrožavanje ličnog dostojanstva, govor mržnje, lažne vesti, nepoštovanje posebnih prava dece, maloletnika i žrtava nasilja, curenje podataka iz istraga, medijska promocija osuđenih lica, promovisanje problematičnih životnih stilova itd.)⁷. Pitanje kršenja ljudskih prava u medijskim sadržajima jeste relevantno pitanje sa aspekta primene postojećih propisa, ali takođe je u uskoj vezi sa poštovanjem profesionalnih i etičkih pravila.

Isti dokument, u delu u kom se bavi izazovima na medijskom tržištu, navodi da postojeći pravni okvir u oblasti elektronskih medija ne daje dovoljno prostora medijskoj industriji za iniciranje, razvijanje i primenu alternativnih regulatornih instrumenata, poput korekulacije ili samoregulacije⁸.

Medijska strategija konstatuje i da je nivo novinarske i profesionalne etike u medijima jako nizak i da je poslednja decenija obeležena porastom tabloidnog sadržaja u svim vrstama medija. U ovom delu se i najsveobuhvatnije bavi problemima samoregulacije i pominje Kodeks novinara Srbije (kao skup profesionalnih i etičkih pravila), te Savet za štampu (kao samoregulatorno telo koje prati primenu Kodeksa), o čemu će biti više reči dalje u tekstu⁹.

⁴ Ibid, Recital 44.

⁵ Ibid.

⁶ Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2016. godine („Službeni glasnik RS“, broj 75/11).

⁷ Ibid, Poglavlje III PREGLED I ANALIZA POSTOJEĆEG STANJA, 1. Naknadna (ex post) analiza prethodnog dokumenta.

⁸ Ibid, Poglavlje III PREGLED I ANALIZA POSTOJEĆEG STANJA, 2. Tržišna utakmica i ekonomska neodrživost medija, 2.6. Nedovoljno razvijeni mehanizmi regulacije u formi samoregulacija i korekulacija medijske industrije.

⁹ Ibid, Poglavlje III PREGLED I ANALIZA POSTOJEĆEG STANJA, 4. Raznolikost i kvalitet medijskog sadržaja, 4.9. 4.9. Nivo novinarske i profesionalne etike u medijima.

Jedna od mera predviđena za ispunjenje cilja uspostavljanja funkcionalnog, održivog i fer medijskog tržišta koje je zaštićeno od političkog uticaja, Medijska strategija navodi i stvaranje uslova da samoregulacija i koregulacija zažive u punom obimu¹⁰, s tim da se više pažnje posvećuje ko-regulaciji, dok se za samoregulaciju generalno navodi njeno prepoznavanje i podsticanje u oblasti javnog informisanja i medija, čija ostvarenost će se meriti preko indikatora - uspostavljena samoregulatorna tela medijske industrije po principu dobrovoljnosti. Dakle, u pogledu mere ostavlja se široki prostor za razvoj samoregulacije kroz različite mehanizme, ali pokazatelj sužava tu meru kroz usko postavljanje indikatora. Naime, osnivanje samoregulatornih tela nije ključni pokazatelj razvoja samoregulacije, budući da ona ima znatno širi opseg delovanja, a dotiče se i kreiranja i formulacije etičkih pravila, te ohrabrvanja medija da prihvate ta pravila. Takođe, zanimljivo je da se mera predviđa samo u kontekstu samoregulatornih mehanizama, dok nema specifične mere vezane za podsticanje novinarske i profesionalne etike.

Mimo ovih opštih mera, samoregulacija se pominje i kod mera za unapređivanje projektnog sufinansiranja, gde se između ostalog navodi i obaveza izmene regulative koja uređuje javno informisanje i medije (Zakon o javnom informisanju i medijima i pripadajući podzakonski akti), na način da:

- se propiše obavezujući kriterijum poštovanja Kodeksa novinara Srbije radi korišćenja sredstava putem projektnog sufinansiranja, na način da štampani i onlajn mediji koji konkurišu za javna sredstva moraju da prihvate nadležnost Saveta za štampu;
- prednost pri projektnom sufinansiranju proizvodnje medijskog sadržaja, pod ravnopravnim uslovima, imaju mediji koji poštuju zakonske propise i Kodeks novinara Srbije, odnosno koji imaju manje izrečenih mera od strane REM-a i donetih odluka i javnih opomena od strane Saveta za štampu¹¹.

Konkretno, ova mera podrazumeva zakonsko pozicioniranje Saveta za štampu u odnosu na obavezno prihvatanje nadležnosti Saveta za štampu i kroz davanje prednosti medijima koji poštuju Kodeks, što se dokazuje manjim brojem izrečenih mera¹².

Na kraju, u okviru mera koje se tiču javnih medijskih servisa, Medijska strategija navodi i podršku promovisanju i objavljivanju internih etičkih kodeksa javnih medijskih servisa (editorial guidelines).¹³

¹⁰ Ibid, Poglavlje V MERE ZA POSTIZANJE OPŠTEG I POSEBNIH CILJEVA I KLJUČNI POKAZATELJI UČINKA NA NIVOU MERA, mera 2.6. Stvoreni uslovi da samoregulacija i koregulacija zažive u punom obimu

¹¹ Ibid, Poglavlje V MERE ZA POSTIZANJE OPŠTEG I POSEBNIH CILJEVA I KLJUČNI POKAZATELJI UČINKA NA NIVOU MERA, mera 4.4 Obezbeđeno adekvatno ostvarivanje svrhe projektnog sufinansiranja - podrška proizvodnji i distribuciji (nedostajućih) sadržaja u javnom interesu.

¹² Trebalo bi napomenuti da Medijska strategija pominje „odluke i javne opomene“, javne opomene se izriču onim medijima koji ne prihvataju nadležnost Saveta za štampu, samim tim oni ne bi ni mogli da učestvuju na konkursu, pa se verovatno radi o previdu.

¹³ Ibid, Poglavlje V MERE ZA POSTIZANJE OPŠTEG I POSEBNIH CILJEVA I KLJUČNI POKAZATELJI UČINKA NA NIVOU MERA, mera 3.3. Obezbeđena nezavisnost javnih medijskih servisa, unapređena njegova profesionalnost, ostvarivanje programskih funkcija u javnom interesu, kao i odgovornost prema javnosti

Dakle, ako se sumiraju strateška opredeljanja Medijske strategije u odnosu na pitanje samoregulacije, moglo bi se reći da se ona "zadovoljava" generičnjim merama prepoznavanja u regulativi i njenog podsticanja, bez detaljnijeg preciziranja, a specifično i kroz sistem projektnog sufinansiranja i rada javnih medijskih servisa. U tom smislu se može zaključiti da Medijska strategija daje širok okvir za osmišljavanje različitih mehanizama koji će pospešiti razvoj samoregulacije, te ćemo u nastavku ovog dokumenta na odgovarajućim mestima predložiti koje bi to mere mogle da budu.

2. PREPOZNAVANJE SAMOREGULACIJE U POSTOJEĆOJ MEDIJSKOJ REGULATIVI

Samoregulacija je u naznakama prepoznata u pojedinim propisima koji su relevantni za medijski sektor. Ono što bi trebalo istaći je da je ona vidljivija u propisima koji su nastali pod uticajem Direktive o audiovizuelnim medijskim servisima¹⁴ – i to pre svega kada se radi o Zakonu o oglašavanju¹⁵.

Zakon o oglašavanju ima izričitu odredbu kojom prepoznaće značaj samoregulacije. Član 5 tog zakona čak i izričito pominje termin samoregulacija koju definiše kao skup poslovnih pravila u sferi komercijalne komunikacije, a koja mogu da se odnose na pojedine oblasti, poslovne grane, kao i načine postupanja u oblasti specijalizovanih usluga oglašavanja. Isti član definiše profesionalnu etiku kao standard posebne veštine i pažnje koja se razumno može očekivati od oglašivača, proizvođača ili prenosilaca oglasnih poruka, u odnosu prema primaocima oglasnih poruka i izjednačava je sa poštenom poslovnom (tržišnom) praksom i opštim načelima dobre vere u profesionalno obavljanje delatnosti svih učesnika u oglašavanju. Na kraju, za poslovna pravila zakon propisuje da ih donose svi učesnici u oglašavanju koji su odgovorni za formulisanje tih pravila, prihvatanje tih pravila, njihovu reviziju i praćenje.

Dakle, ovaj zakon izričito prepoznaće samoregulaciju, i posredno predviđa osnivanje tela koja će se baviti primenom profesionalnih pravila u oblasti oglašavanja i to ne samo u odnosu na elektronske medije, nego u odnosu na sve forme medija, odnosno prenosioce oglasnih poruka u smislu tog zakona.

Zakon o javnom informisanju i medijima¹⁶ nema izričite odredbe o samoregulaciji, ali se ona nazire u okviru kriterijuma za ocenu prijava na konkursu za projektno sufinansiranje, gde se propisuje da se prijave na konkurs ocenjuju, između ostalog, i "prema meri u kojoj, na osnovu podnete dokumentacije, učesnik na konkursu pruža veću garanciju privrženosti profesionalnim i etičkim medijskim standardima"¹⁷.

Pravilnik o sufinansiranju projekata za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja¹⁸ razrađuje ove odredbe zakona i propisuje da se kod kriterijuma pružanja veće garancije privrženosti profesionalnim i etičkim standardima posebno ocenjuje:

¹⁴ Kao što je već rečeno, Direktiva podstiče samoregulaciju u pojedinim oblastima, što se reflektovalo i domaćim u propisima koji implementiraju tu Direktivu.

¹⁵ Službeni glasnik RS, br. 6/16 i 52/19 - dr. zakon.

¹⁶ Službeni glasnik RS, br. 83/14, 58/15 i 12/16 - autentično tumačenje.

¹⁷ Zakon o javnom informisanju i medijima, Član 23 stav 1.

¹⁸ Službeni glasnik RS, br. 16/16 i 8/17.

- to da li su učesniku konkursa izrečene mere od strane državnih organa, regulatornih tela **ili tela samoregulacije u poslednjih godinu dana, zbog kršenja profesionalnih i etičkih standarda** (podatke pribavlja stručna služba od Regulatornog tela za elektronske medije, za elektronske medije, a od Saveta za štampu, za štampane i onlajn medije);
- dokaz o tome da su nakon izricanja kazni ili mera preduzete aktivnosti koje garantuju da se sličan slučaj neće ponoviti¹⁹.

Zakon o javnim medijskim servisima²⁰, kao jedno od osnovnih načela u radu javnih medijskih servisa navodi i poštovanje profesionalnih standarda i kodeksa²¹. Ipak, osim ove odredbe, zakon nadalje ne elaborira ovo pitanje, niti precizira o kojim profesionalnim standardima i kodeksima je reč niti ko je odgovoran za njihovo praćenje i primenu.

Statut Javne medijske ustanove RTS propisuje da RTS “u skladu sa najvišim etičkim standardima i standardima kvaliteta programa” promoviše određene vrednosti²², a na više mesta pominje i Etički Kodeks²³, ali se ne izjašnjava o sadržaju tog Kodeksa.

Statut Javne medijske ustanove RTV²⁴ propisuje i da se njegov rad, između ostalog, zasniva na načelima - poštovanja profesionalnih standarda i kodeksa²⁵, a pominje takođe i Etički Kodeks²⁶, ali se o tom dokumentu ne izjašnjava detaljno.

Etički kodeksi nisu dostupni na internet stranicama pružalaca javnih medijskih servisa, tako da nije moguće utvrditi da li se ovi dokumenti odnose na uređenje pravila profesije koje se odnose na medijski sadržaj ili uređuju drugu oblast. Ako se uzme u obzir da Medijska strategija kao specifičnu aktivnost u okviru mera koje se tiču rada javnih medijskih servisa prepoznaje i potrebu donošenja internih etičkih kodeksa (editorial guidelines), može se posredno zaključiti da se Etički kodeksi koji se pominju u internim dokumentima javnih medijskih servisa ne odnose na medijske sadržaje.

Ako se skupa analiziraju odredbe propisa koji uređuju medije, može se zaključiti da se samoregulacija izričito pominje samo u Zakonu o oglašavanju, a prepoznaju je i Zakon o javnom informisanju i medijima

¹⁹ Pravilnik o sufinansiranju projekata za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja, član 18 stav 1 tačka 2) i stav 3.

²⁰ Službeni glasnik RS, br. 83/14, 103/15 i 108/16.

²¹ Zakon o javnim medijskim servisima, član 4, stav 1 tačka 6).

²² 1. nacionalne i kulturne vrednosti; 2. medijsku kulturu i pismenost; 3. osnovna ljudska i građanska prava; 4. evropske i univerzalne vrednosti; 5. civilno društvo; 6. različitost i toleranciju; 7. solidarnost i humanost i zaštitu maloletnika; 8. kreativnost i inovativnost; 9. poverenje javnosti prema RTS-u; 10. ostale standarde i vrednosti propisane zakonom.

²³ Statut JMU RTS, član 7.

²⁴ Službeni glasnik RS, br. 3/15 i 34/18.

²⁵ Statut JMU RTV, član 2.

²⁶ Statut JMU RTV, član 44.

(u kontekstu ostvarenosti kriterijuma za projektno sufinansiranje) i Zakon o javnim medijskim servisima (kroz načela koja nisu detaljno elaborirana).

3. NIVOI SAMOREGULACIJE I POSTOJEĆA SAMOREGULATORNA TELA

Samoregulacija uobičajeno predstavlja pojam koji u sebi inkorporira etička i profesionalna pravila (Kodekse) i tela koja su određena da vrše nadzor nad tim pravilima. Postoje različiti nivoi samoregulacije, gde nekad sami pojedinačni mediji imaju svoja interna etička pravila, na primer kada se radi o pojedinim javnim servisima²⁷, nekad to mogu da budu i pravila udruženja medija²⁸, dok, najrazvijeniji nivo regulacije postoji kada većina relevantnih aktera udruži da bi napravila pravila koja bi bila opšteobavezujuća i kako bi formirala sopstveno telo koje će biti zaduženo za praćenje primene tih pravila i koje će izricati mere koje su na raspolaganju.

U Srbiji u ovom trenutku postoji jedan zaokruženi sistem samoregulatoracije i dva samoregulatorna tela koja su relevantna za oblast medija, i to Savet za štampu (SZŠ) i Nacionalna asocijacija za etičke standarde u oglašavanju (NAESO). Zaokruženost ova sistema se ogleda u tri elementa u tome da 1) postoje etička pravila čija se primena prati, 2) postoje organi koji su nadležni da prate primenu pravila i 3) etabliраност u smislu postojanja značajne prakse i prepoznatljivost u stručnoj i široj javnosti. Sva tri elementa trenutno zadovoljava samo Savet za štampu, budući da je NAESO tek nedavno počeo da radi, pa još nema praksu u postupanju.

Savet za štampu je najstarije samoregulatorno telo koje su 2009. godine, osnovali: Asocijacija novinskih izdavača i elektronskih medija (ASMEDI), Asocijacija nezavisnih lokalnih medija "Lokal Press", i dva udruženja novinara – Udruženje novinara Srbije (UNS) i Nezavisno udruženje novinara Srbije (NUNS). Savet za štampu ima mandat da prati primenu Kodeksa novinara Srbije u odnosu na štampane, onlajn medije i novinske agencije, kao i Smernice za primenu Kodeksa novinara Srbije u onlajn okruženju (za onlajn medije). Okuplja izdavače štampanih, onlajn medija i novinskih agencija i profesionalne novinare. Komisija za žalbe Saveta za štampu postupa po žalbama na povredu Kodeksa, a čine je četiri predstavnika industrije, po dva predstavnika novinarskih udruženja i tri predstavnika civilnog društva²⁹. O povredi Kodeksa, Komisija odlučuje Odlukom kojom usvaja žalbu, u odnosu na članove SZŠ, odnosno izdavače koji su prihvatali nadležnost SZŠ i izričanjem Javne opomene, koja je namenjena izdavačima koji nisu članovi SZŠ³⁰. Načelno, članovi Saveta za štampu su dužni da Odluku kojom se usvaja žalba objave, budući da su takvu obavezu prihvatali svojim članstvom u Savetu za štampu³¹.

²⁷ Videti na primer Etičke standarde britanskog javnog medijskog servisa, BBC, dostupni na internet stranici BBC-a, putem sledećeg linka: <https://bbc.in/3p02XkV>, pristupljeno dana 05.11.2020. godine.

²⁸ Videti na primer Kodeks Asocijacije onlajn medija – AOM, dostupna na AOM internet stranici putem sledećeg linka: <https://bit.ly/2I8f1zV>, pristupljeno dana 05.11.2020. godine.

²⁹ Statut Saveta za štampu, član 20.

³⁰ Statut Saveta za štampu, član 21, Poslovnik o radu Komisije za žalbe Saveta za štampu, član 17.

³¹ Poslovnik o radu Komisije za žalbe Saveta za štampu, član 18.

Nacionalna asocijacija za etičke standarde u oglašavanju – NAESO je osnovana tokom 2019. godine, a formirana je kao telo koje će pratiti primenu Kodeksa marketinških komunikacija³², dokumenta koji je izvorno nastao kao dokument srpskog ogranka International Advertising Association – IAA. Članovi NAESO mogu da budu pravna lica aktivna u oblasti marketinških komunikacija, poput oglašivača, agencija, izdavača medija, pružalaca pravnih usluga iz oblasti marketinških komunikacija i oglašavanja, kao i strukovna udruženja. Zanimljivo je da je i Savet za štampu, kao strukovno udruženje pridruženi član NAESO, što govori o tome da je kod samoregulacije takođe bitna saradnja u oblastima koje se međusobno prepliću. Organ NAESO koji prati primenu Kodeksa marketinških komunikacija je stručna Komisija, koja daje mišljenje o povredi Kodeksa, prethodno mišljenje o usklađenosti određene marketinške kampanje sa tim Kodeksom i daje tumačenje odredaba Kodeksa.³³

4. PRAVCI IZMENE POSTOJEĆE REGULATIVE KOJA UREĐUJE PROJEKTNO SUFINANSIRANJE

Kao što je već napomenuto, Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji u periodu 2020-2025. godina, kao jednu od specifičnih mera propisuje izmene regulative radi „pojačavanja“ uticaja samoregulacije na dodelu sredstava na ime projektnog sufinansiranja. Ova mera donekle „priznaje“ da dosadašnja regulativa nije dovoljna da bi se taj značaj samoregulative i poštovanje etičkih i profesionalnih standarda na adekvatan način uvažio kod dodeli javnih sredstava.

Dokument Saveta za štampu Sufinansiranje medija koji krše etičke standarde, iz prakse potvrđuje tu nedorečenost uticaja samoregulative na proces donošenja odluka o dodeli sredstava na ime projektnog sufinasiranja³⁴. Ovaj izveštaj ukazuje da odluke o dodeli sredstava na ime projektnog sufinansiranja ne daju pravu sliku poštovanja etičkih i profesionalnih standarda medija koji su ta sredstva dobili, a za to nalaze razloge u nekoliko faktora:

- deo medija ne prihvata nadležnost Saveta za štampu i principe samoregulacije, što ih ne obavezuje da objavljaju odluke Komisije za žalbe;
- trenutno postoje ograničenja ko može da podnese žalbu;
- organi javne vlasti ne poštuju kriterijume iz Pravilnika³⁵ i ne traže informacije od Saveta za štampu;
- čak i uz potpune informacije o prekršajima Kodeksa, organi vlasti i dalje tim medijima dodeljuju sredstva za sufinansiranje projekata bez valjanog obrazloženja³⁶.

³² Kodeks marketinških komunikacija, dostupan na internet stranici NAESO, putem sledećeg linka: <https://bit.ly/2JyXqBs>, pristupljeno dana 06.11.2020. godine.

³³ Statut NAESO, dostupan na internet stranici NAESO, putem sledećeg linka: <https://bit.ly/2JGVNIs>.

³⁴ Treba napomenuti da je istraživanje analiziralo relativno mali broj odluka kojim su dodeljena sredstva u 2019. godini, i to 56 od ukupno 2.395. Ipak, čak i na tom uzorku je vidljivo nesnalaganje organa javne vlasti u primeni pravila koja se odnose na kriterijum „veće privrženosti etičkim standardima“.

³⁵ Misli se na Pravilnik o sufinansiranju projekata za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja, prim.aut.

³⁶ Sufinansiranje medija koji krše etičke standarde, Savet za štampu, jun 2020. godine, str. 23 i 24.

Podsećamo, uticaj samoregulacija je u Zakonu o javnom informisanju i medijima i u Pravilniku o sufinansiranju projekata za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja predviđen kroz

kriterijume – mera veće garancije privrženosti profesionalnim i etičkim standardima, u okviru kojeg se ocenjuje i to da li je ovim medijima izrečena mera kojom je utvrđeno da je povređen Kodeks. Zakon ne ograničava pravo učešća na konkursu izdavačima medija koji nisu prihvatili nadležnost Saveta za štampu, a formulacija relevantnih odredbi, čak i pravilnika koji bi trebalo da budu precizniji, prilično je opšta i ostavlja prostor organu javne vlasti, odnosno komisiji, izvestan stepen arbiternosti, što u praksi dovodi ili do potpunog izostanka pribavljanja dokumenata od Saveta za štampu, ili do prostog ignorisanja činjenice da je odluka o kršenju etičkih pravila doneta. Drugim rečima, odredbe koje ovo pitanje uređuju definitivno jeste bila na dobrom tragu, ali se čini da je nedorečenost doveća do izvesnih problema u praksi.

Zanimljivo je navesti primer drugih dokumenata koji se bavi razradom ciljeva Medijske strategije u drugim oblastima koje predviđaju izmene regulative. Tako dokument Regulacija promotivnih aktivnosti javnih entiteta u medijskom sektoru³⁷, koji se bavi pitanjem regulacije javnog oglašavanja i javnog obaveštavanja, među predlozima odredbi vezanih za obavezno javno oglašavanje/obaveštavanje (oglašavanje ili obaveštavanje koji su organi javne vlasti dužni da sprovode po zakonu ili nekom drugom propisu), navodi i to da će „*Organ vlasti u konkursnoj dokumentaciji predviđeti isključenje privrednog subjekta zbog odgovornosti za težak oblik neprofesionalnog postupanja, kao i u slučajevima kada ne postoji garancije privrženosti profesionalnim i etičkim medijskim standardima određenog medija*”³⁸, a kao razlog isključenja se, između ostalog, navodi i dostavljanje dokaza da je za mediju u kojem bi bilo vršeno takvo obaveštavanje/oglašavanje izrečena mera od Saveta za štampu (za štampane i onlajn medije), kojom je utvrđeno da je taj medij prekršio standard profesionalne etike u odnosu na zaštitu ljudskih prava (poput kršenja prava na pretpostavku nevinosti pre sudske odluke u medijskim sadržajima, kršenja prava na privatnost objavljinjem podataka iz ličnog života koje ne služi ostvarivanju javnog interesa, kršenje odredaba koje se tiču posebne zaštite maloletnika, kao i kršenje ostalih odredaba koje štite ljudska prava). Ovde je učešće u dodeli sredstava po osnovu oglašavanja/medij uslovljeno nepostojanjem odluke Saveta za štampu o kršenju Kodeksa u vezi sa poštovanjem ljudskih prava, dok postojanje odluke o kršenju standarda profesionalne etike praktično diskvalifikuje medij, odnosno njegovog izdavača da učestvuje na konkursu. U oblasti projektnog sufinansiranja sličan efekat se postiže dopunom pravila o pravu učešća na konkursu, zato je u ovom dokumentu predložena izmena tih odredbi. Ovo je primer kako bi samoregulacija mogla da se koristi kao instrument ostvarivanja ciljeva medijske politike.

Takođe, isti dokument predviđa i razradu kriterijuma veće privrženosti profesionalnim i etičkim standardima, pa se u okviru komercijalnog oglašavanja javnih entiteta koji posluju na tržištu predviđa da se garancija privrženosti profesionalnim i etičkim medijskim standardima određenog medija dokazuje “pribavljanjem podataka od nadležnih tela da u godini koja prethodi plasiranju oglašavanja nije izrečena mera od strane regulatornog tela (za elektronske medije) ili Saveta za štampu (za štampane i onlajn

³⁷ Regulacija promotivnih aktivnosti javnih entiteta u medijskom sektoru, Transprentnost Srbija, oktobar 2020, dostupno na internet stranici TS, putem sledećeg linka: <https://bit.ly/3p2PZmn>, pristupljeno dana 06.11.2020. godine.

³⁸ Ibid, strana 23.

medije), kojima je utvrđeno da je konkretni medij prekršio zakonske odredbe, odnosno standard profesionalne etike u odnosu na zaštitu ljudskih prava (poput kršenja prava na pretpostavku nevinosti pre sudske odluke u medijskim sadržajima, kršenja prava na privatnost objavljinjem podataka iz ličnog života koje ne služi ostvarivanju javnog interesa, kršenje odredaba koje se tiču posebne zaštite maloletnika, kao

i kršenje ostalih odredaba koje štite ljudska prava)"³⁹. Smatramo da je ova definicija u velikoj meri sadržajna i da može da služi kao model po kome će biti bliže definisani kriterijumi i u odnosu na projektno sufinansiranje, jer je smisao predloga taj da etički standardi igraju ulogu kod dodelje javnih sredstava mediju, što i sredstva na ime projektnog sufinansiranja i sredstva na ime javnog oglašavanja/obaveštavanja jesu.

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

Takođe, imajući u vidu značaj ovog pitanja, smatramo da bi materija trebalo da bude razrađena kroz sam zakon, a ne kroz akt niže pravne snage (podzakonski akt), a trebalo bi odrediti odgovarajuću sankciju.

Predlozi izmene relevantnih članova:

U Zakonu o javnom informisanju i medijima Član 21 mena se i glasi:

„Član 21

(1) Pravo učešća na konkursu ima:

- 1) izdavač medija koji je upisan u registar medija, i koji:

³⁹ Ibid, strana 26.

- ima odgovarajuće ovlašćenje za pružanje medijske usluge u skladu sa zakonom koji uređuje elektronske medije i upisan je u Registar pružalaca medijskih usluga koji vodi regulatorno telo za elektronske medije⁴⁰, kada se radi o elektronskim medijima;
 - je prihvatio nadležnost samoregulatornog tela nadležnog za primenu profesionalnih i etičkih standarda (Savet za štampu) za štampane i onlajn medije;
- 2) pravno lice, odnosno preduzetnik koji se bavi proizvodnjom medijskih sadržaja i koji priloži dokaz da će sufinansiran medijski sadržaj biti realizovan putem medija **koji ispunjava uslove iz tačke 1) ovog stava.**

(2) Pravo učešća na konkursu iz člana 18. stav 1. tačka 2) ovog zakona ima svako pravno lice, odnosno preduzetnik, izuzev lica predviđena članom 44. stav 1. ovog zakona, **kao i lica koja ne ispunjavaju uslove iz stava 1 tačka 1 ovog člana.**

(3) Pravo učešća na konkursu nemaju izdavači koji se finansiraju iz javnih prihoda.”

U Zakonu o javnom informisanju i medijima, član 23 menja se i glasi:

“Član 23

(1) Prijave na konkurs ocenjuju se prema meri u kojoj su predložene projektne aktivnosti podesne da ostvare opšti interes u oblasti javnog informisanja, u skladu sa članom 15. ovog zakona i prema meri u kojoj, na osnovu podnete dokumentacije, učesnik na konkursu pruža veću garanciju privrženosti profesionalnim i etičkim medijskim standardima.

(2) Veća garancija privrženosti profesionalnim i etičkim standardima u smislu ovog člana se dokazuje pribavljanjem podataka od nadležnih tela da u godini koja prethodi konkursu nije izrečena mera od strane regulatornog tela - za elektronske medije ili donet akt samoregulatornog tela (Saveta za štampu) - za štampane i onlajn medije, kojima je utvrđeno da je konkretni medij prekršio zakonske odredbe, odnosno standard profesionalne etike u odnosu na zaštitu ljudskih prava (poput kršenja prava na prepostavku nevinosti pre sudske odluke u medijskim sadržajima, kršenja prava na privatnost objavljinjem podataka iz ličnog života koje ne služi ostvarivanju javnog interesa, kršenje odredaba koje se tiču posebne zaštite maloletnika, kao i kršenje ostalih odredaba koje štite ljudska prava).

(3) Ako je izrečena mera iz stava 2 ovog člana, uzima se u obzir težina povrede (koja se tiče pre svega povreda profesionalnih i etičkih pravila u odnosu na zaštitu ljudskih prava (poput kršenja prava na prepostavku nevinosti pre sudske odluke u medijskim sadržajima, kršenja prava na privatnost objavljinjem podataka iz ličnog života koje ne služi ostvarivanju javnog interesa, kršenje odredaba koje

⁴⁰ Iako pitanje prava na učešće na konkursu elektronskih medija nije predmet ove analize, u slučaju izmene ove odredbe bi bilo neophodno predvideti i slične uslove za elektronske medije, pa je u tom kontekstu i dat ovaj predlog izmene.

se tiču posebne zaštite maloletnika, kao i kršenje ostalih odredaba koje štite ljudska prava) i broj izrečenih mera, kao i ponašanje nakon izrečene mere (što pre svega podrazumeva procenu da li je nakon izrečene opomene konkretni medij nastavio da krši Kodeks), što se takođe dokazuje na osnovu podataka nadležnog regulatornog, odnosno samoregulatornog tela iz stava 2 ovog člana.

(4) Bliži kriterijumi za svaki raspisani konkurs objavljuju se u javnom pozivu za učešće na konkursu.

Predlozi prekršajne odredbe:

PREKRŠAJNA ODREDBA: Novčanom kaznom od _____ dinara do _____ dinara kazniće se za prekršaj odgovorno lice u organu javne vlasti:

- ako omogući učešće na konkursu licu koje nema pravo učešća na konkursu (član 21);
- ako postupi suprotno obavezama koji se tiču ocene prijava na konkurs (član 23).

5. OSTALE MERE ZA PODSTICANJE SAMOREGULACIJE I SAMOREGULATORNIH MEHANIZAMA

U odnosu na ostale mere koje bi mogle da posluže kao podsticanje samoregulacije i samoregulatornih mehanizama, Medijska strategija se ne izjašnjava detaljno. Ipak, ona ostavlja prostor za različite podsticajne mere i kroz izmenu regulative, ali i kroz druge vidove podrške.

Podsticanje samoregulacije u medijskom sektoru je već moguće kroz sistem projektnog sufinansiranja predviđen Zakonom o javnom informisanju i medijima, budući da on propisuje da konkursi, između ostalog, raspisuju za projekte „organizovanja i učešća na stručnim, naučnim i prigodnim skupovima kao i unapređivanja profesionalnih i etičkih standarda u oblasti javnog informisanja“⁴¹. Ipak, smatramo da u implementaciji konkursa ima prostora da se učešće na stručnim skupovima odvoji od pitanja samoregulacije, te da samoregulacija bude posebno predviđena, i da za nju posebno budu izdvojena sredstva na konkursima. Podrška razvoja samoregulaciji bi podrazumevala podršku izrade internih kodeksa, edukacije u primeni tih kodeksa, sposobljavanje medija da vrše monitoring nad primenom Kodeksa itd.

Kao vid promocije samoregulacije može se tretirati i član 5 Zakona o oglašavanju, koji je prepoznaje kroz pojam poslovna pravila. Ovakav vid promocije je moguće predvideti i kroz medijske zakone. Okvir koji daje Medijska strategija je jako širok, a kao prethodno pitanje u smislu promocije i prepoznavanja samoregulacije u zakonima, trebalo bi da se sproveđe analiza koja bi utvrdila: 1) koji su sadržaji neregulisani u zakonu a postoji potreba da budu uređeni 2) koja su to zakonska pravila kojima bi samoregulacija bila korisna dopuna. Na primer oblasti koje bi mogle da budu navedene:

⁴¹ Zakon o javnom informisanju i medijima, član 18 stav 1 tačka 2).

- pitanje emitovanja rijaliti programa prislinog okruženja, gde godinama ne postoji saglasnost u regulatornom telu za elektronske medije⁴² da li bi trebalo da bude dodatno regulisana ili ne, u smislu dodatnih ograničenja van pravila o označavanju podobnosti programa za određenu kategoriju gledalaca (po uzrastu), koje bi recimo moglo efikasnije da se reguliše dogovorom pružalaca medijskih usluga, ili putem internih Kodeksa kojim bi mediji sami sebi nametnuli odgovarajuća ograničenja;
- rubrike tzv. Crne hronike, kroz, na primer, pravila koja bi uvela dodatna ograničenja o načinu prikazivanja tog sadržaja, sadržaj poruke upozorenja i sl.;
- oglašavanja igara na sreću ili oglašavanja dodataka ishrani i sličnih proizvoda, pored ograničenja koja su propisana Zakonom o oglašavanju;
- dodatna ograničenja izveštavanja u toku predizborne kampanje;
- ograničenja kod objavljivanja uznemirujućeg sadržaja na naslovnim stranama;
- pitanja sadržinskih ograničenja na kanalima komunikacije medija poput naloga na društvenim mrežama ili na video šering platformama;
- pitanja upotrebe objava i ličnih dobara sa društvenih mreža;
- druga relevantna pravila za koje postoji potreba da budu uvedena kroz samoregulaciju.

Ova pitanja bi mogla da budu regulisana ili internim Kodeksima svakog medija, ili grupacije medija koji se nalaze u istom ili sličnom položaju, na primer nacionalne televizije koje uslugu pružaju preko terestričkog zemaljskog prenosa u slobodnom prijemu (*Free to Air*) ili nacionalni štampani mediji, ili čak i svi mediji u okviru neke šire grupe.

Što se tiče pitanja potrebe regulacije javnih medijskih servisa, polazeći od važne društvene funkcije koju ovi mediji obavljaju i od javnog interesa koji su dužni da ostvaruju, oni bi još više morali da vode računa o etičkim i profesionalnim pravilima, te ograničenjima u sadržinskom smislu. Zato bi trebalo razmisliti da mera iz Medijske strategije koja je predviđena za javne medijske servise bude formalizovana, odnosno da donošenje kodeksa profesionalne etike, kao i procedura primene i monitoringa tog kodeksa bude propisana samim Zakonom o javnim medijskim servisima.

⁴² Videti Saopštenje REM-a od 02.11.2020. godine, dostupno na internet stranici REM-a, putem sledećeg linka: <https://bit.ly/353XP7r>, pristupljeno 06.11.2020. godine.