

SLOBODA IZRAŽAVANJA I MEDIJSKI PLURALIZAM U VREME VANREDNOG STANJA

(REFLEKSIJA NA AKTIVNOSTI IZ AKCIONOG PLANA
ZA PREGOVARAČKO POGLAVLJE 23)



CIVILNO DRUŠTVO ZA
UNAPREĐENJE PRISTUPANJA
SRBIJE EVROPSKOJ UNIJI



Naslov u originalu

**Sloboda izražavanja i medijski pluralizam u vreme vanrednog stanja
(Refleksija na aktivnosti iz Akcionog plana za pregovaračko poglavlje 23)**

Izdavač

Nezavisno udruženje novinara Srbije



Autori:

Rade Đurić

Tamara Filipović Stevanović

Maja Vasić-Nikolić

Lektorka

Nataša Polić

Tiraž

50

Dizajn

Ana Dokučević

Rad Nezavisnog udruženja novinara Srbije podržava Švedska u okviru programa Beogradske otvorene škole „Civilno društvo za unapređenje pristupanja Srbije Evropskoj uniji“. Stavovi i mišljenja autora iznetih u ovoj publikaciji ne predstavljaju nužno mišljenje partnera i donatora.



BOŠ
BEOGRADSKA
OTVORENA
ŠKOLA



CIVILNO DRUŠTVO ZA
UNAPREĐENJE PRISTUPANJA
SRBIJE EVROPSKOJ UNIJI



Švedska
Sverige

Sadržaj

UVOD	3
SLOBODA IZRAŽAVANJA U VREME VANREDNOG STANJA	3
BEZBEDNOST NA RADU I DRUGI IZAZOVI U NOVINARA TOKOM VANREDNOG STANJA	9
Bezbednost novinara	9
RAD SAMOREGULATORNIH I REGULATORNIH TELA	11
Regulatorno telo za elektronske medije	11
Savet za štampu	12
MEDIJSKA REFORMA	12
ŠIRENJE DEZINFORMACIJA ZA VREME VANREDNOG STANJA	12
PRAVNI OKVIR	13

UVOD

Iako se sloboda izražavanja može ograničiti, između ostalog i ako je to neophodno radi zaštite javnog zdravlja, važno je da se to učini na način primeren demokratskom društvu, a to znači bez zadiranja u suštinu zajemčenog prava na pravovremeno i istinito informisanje. Tokom vanrednog stanja donet je niz propisa kojima je ograničen određen broj osnovnih prava obuhvaćenih pregovaračkim poglavljem 23, a koji su imali direktan uticaj na rad novinara, uključujući tu ograničavanje kretanja, zabranu prisustva događajima važnim za pravovremeno i istinito obaveštavanje građana i druga postupanja vlasti koja su uticala na onemogućavanje novinara da profesionalno obavljaju svoj posao. Iako su neke od štetnih odredbi kasnije stavljene van snage, činjenica da su one bile u direktnoj suprotnosti sa Ustavom i relevantnim zakonima nameće potrebu za pažljivim promišljanjem posledica po rad novinara i kvalitet informisanja uopšte. Tim pre što je dostupnost informacija važnih za zdravlje građana otežana i posle ukidanja vanredne situacije. Takođe, u posmatranom periodu uočen je porast incidentnih situacija na štetu novinara u odnosu na vreme koje je prethodilo vanrednom stanju, ali i u odnosu na isti posmatrani period lane. Ovim izveštajem obuhvaćeni su svi propisi koji su imali uticaja na rad novinara tokom vanrednog stanja i kasnije, a takođe i najvažniji događaji u sferi javnog informisanja, iz oblasti rada samoregulatornih i regulatornih tela i u vezi sa sprovođenjem Medijske strategije. Na kraju izveštaja dat je sažet pregled propisa donetih od proglašenja pandemije do maja ove godine, a koji su bitni za procenu stanja medijskih sloboda i medijskog pluralizma u Srbiji.

SLOBODA IZRAŽAVANJA U VREME VANREDNOG STANJA

Vlada Republike Srbije donela je 10. marta 2020. godine **Odluku o proglašenju bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2 zaraznom bolešću**¹, koja je predstavljala osnov za primenu restriktivnih odredbi **Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti**². Ova odluka će potom postati osnov za donošenje većine odluka usvojenih tokom vanrednog stanja. Pet dan kasnije, 15. marta 2020, **Odlukom o proglašenju vanrednog stanja na teritoriji Republike Srbije (RS)**, u Republici Srbiji je proglašeno vanredno stanje³.

¹ Službeni glasnik RS, broj 23/20

² Službeni glasnik RS, broj 15/2016 i 68/20

³ Službeni glasnik RS, broj 29/2020

Stupanjem na snagu ove odluke, ograničen je određen broj osnovnih prava obuhvaćenih Pregovaračkim poglavljem 23.⁴ U periodu **od 15. marta do 6. maja 2020. doneto je još nekoliko odluka koje su imale dalekosežne posledice na mogućnost novinara da profesionalno obavljaju svoj posao.** To se pre svega odnosi na Naredbu o ograničenju i zabrani kretanja lica na teritoriji RS, zatim Odluku o zabrani prisustva novinara na konferencijama za štampu Kriznog štaba i Zaključak Vlade o informisanju stanovništva o stanju i posledicama zarazne bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS, donet na osnovu Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti. U nastavku ovog izveštaja opisaćemo uticaj tih odredbi na slobodu izražavanja i medijski pluralizam u vreme vanrednog stanja.

Naredbom o ograničenju i zabrani kretanja lica na teritoriji Republike Srbije⁵, donetom 18. marta 2020, svim licima na teritoriji Srbije, u zavisnosti od godina starosti, uređeno je kretanje. Takođe, uvedena je zabrana kretanja za sva lica u vreme policijskog časa, uključujući tu i predstavnike medija. U prvoj nedelji po stupanju na snagu Naredbe, novinarima je u potpunosti bilo ograničeno kretanje, da bi potom bilo uvedeno rešenje po kojem novinari mogu da dobiju dozvole za rad (propusnice/akreditacije) koje im omogućavaju da nesmetano obavljaju posao u vreme zabrane kretanja.

Pravni osnov za ovakvo uređivanje rada novinara pronađen je u pomenutoj Naredbi,⁶ a zatim i **Uredbi o organizovanju rada poslodavaca u vreme vanrednog stanja⁷** i **Instrukciji privrednim subjektima u vezi sa postupkom za izdavanje dozvola za kretanje u vreme zabrane kretanja⁸**. Medijske kuće i organizacije bile su dužne da svoj rad usklade sa ovim propisima.

Instrukcijom je uređen postupak podnošenja zahteva, izdavanje dozvola, sačinjavanje radnih naloga i odgovornost poslodavaca za istinitost dostavljenih spiskova, kao i kontrolu kretanja. U skladu sa tim, i mediji su bili obavezani da primene ove procedure. Posao prikupljanja spiskova sa imenima novi-

⁴ O Poglavlju 23 vidi na <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/9849/finalna-verzija-akcionog-plana-za-pregovaranje-poglavlja-23-koja-je-usaglasena-sa-poslednjim-preporukama-i-potvrdjena-od-strane-evropske-komisije-u-briselu-.php>, posećeno 7.10.2020.

⁵ Službeni glasnik RS, broj 34/20, 39/20, 40 /20, 46/20 i 50/ 20

⁶ Uredbom o dopunama Uredbe o merama za vreme vanrednog stanja Naredba je stavljena van snage 9. aprila, a sama Uredba postala je osnovni akt koji ograničava kretanje građana na teritoriji Republike Srbije, a samim tim i novinara. Službeni glasnik RS, broj 60/20

⁷ Službeni glasnik RS, broj 31/20.

⁸ Instrukcija koju je donelo Ministarstvo privrede Republike Srbije dostupna je na <https://www.paragraf.rs/propisi/instrukcija-privrednim-subjektima-izdavanje-dozvola-nocni-rad-vanredno-stanje.html>, posećeno 6.10.2020.

nara i medijskih radnika za koje postoji potreba da obavljaju radne zadatke u vreme zabrane kretanja i prosleđivanje tih spiskova nadležnom Ministarstvu unutrašnjih poslova (MUP) poveren je Kancelariji za odnose sa medijima Vlade Republike Srbije, odnosno njenoj Pres službi.⁹

Propusnice su dodeljivane najčešće samo stalno zaposlenim novinarima. Nasuprot tome, novinarima koji nisu u stalnom radnom odnosu kod poslodavca, medijske kuće ili organizacije, ili su na drugi način bez prekida radno angažovani kod svojih poslodavaca u medijima, otežano je normalno obavljanje posla tokom perioda zabrane kretanja.

Najveći problem imali su slobodni novinari (frilenseri) kojima su bez jasno određene procedure dodeljivane ili uskraćivane propusnice.

Naime, Pres služba Kancelarije Vlade RS nije predvidela jasne kriterijume za dodelu propusnica, pa se događalo da određeni novinari ne dobiju propusnice ili da mediji ne dobiju zahtevani broj dozvola za kretanje svojih novinara.

Osnov za uskraćivanje propusnica pojedinim frilenserima ili medijima koji su zahtevali veći broj akreditacija pronađen je u propisima koji uređuju postupanje poslodavaca u vezi sa potrebnim kretanjem radnika. S obzirom na to da frilenseri ne pripadaju ovoj kategoriji, oni su ostajali bez propusnica za rad. Drugi osnov za uskraćivanje propusnica je, prema usmenim obrazloženjima Kancelarije za medije Vlade RS i MUP-a, bilo sprečavanje zloupotreba. Naime, s obzirom na to da je zabrana kretanja uvedena da bi se smanjilo opšte kretanje građana, smanjena je, prema ovim tumačenjima, i potreba za obavljanjem radnih zadataka na terenu, a na kojima mogu biti angažovani slobodni novinari. Prema ovom tumačenju, u vreme zabrane kretanja novinarski poslovi bili su uglavnom vezani za radno mesto i, shodno tome, poslove koje obavljaju stalno zaposleni novinari.

Donošenje i primena ovih propisa imali su negativan uticaj na ostvarenje prava na rad slobodnih novinara i doveli su do diskriminacije ovih novinara po osnovu načina angažovanja novinara. Naime, Ustav Republike Sr-

⁹ Ovo je bio izuzetak od pravila jer za medijske kuće nije bilo nadležno ni Ministarstvo privrede koje je taj posao obavljalo za druga preduzeća, ni resorno Ministarstvo kulture i informisanja.

bije¹⁰ u članu 60. jemči pravo na rad, u skladu sa zakonom. **Slobodnim novinama je ograničavanjem ili zabranom kretanja onemogućeno da rade pod jednakim uslovima**, usled čega su mnogi od njih izgubili ugovorene poslove ili su bili onemogućeni da prihvate nove.

Naposletku, važno je reći da je postupak izdavanja propusnica mogao biti jednostavnije uređen, pre svega imajući u vidu proces digitalizacije državne uprave i mogućnost izdavanja određenih dokumenata elektronskim putem. Međutim, postupak izdavanja i podela propusnica bili su u potpunosti centralizovani. Raspodela dodeljenih akreditacija na početku je sprovedena preko šest centara na teritoriji Srbije, dok je u narednim fazama podele određeno da se akreditacije preuzimaju u Beogradu. U tom procesu ključnu ulogu odigrala su novinarska udruženja koja su u ime svojih članova preuzimala akreditacije i dostavljala ih na tražene adrese kurirskim službama.

Nova ograničenja za slobodan i neometan rad medija uvedena su 31. marta 2020. Naime, **Zaključkom Vlade o informisanju stanovništva o stanju i posledicama zarazne bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS¹¹** uloga obaveštavanja javnosti o stanju i posledicama zaraze poverena je isključivo Kriznom štabu za suzbijanje zarazne bolesti COVID-19. Istom odlukom propisano je da sva obaveštenja javnosti mogu davati samo predsednica Vlade ili lica koje ovlasti Krizni štab.

Zaključak je, budući da je bio u suprotnosti sa Ustavom Republike Srbije, Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja¹², Zakonom o javnom informisanju i medijima¹³ ali i Zakonom o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, ubrzo bio i povučen.

Ipak, radi razumevanja štetnosti ovakvog propisa važno je detaljnije objasniti koja su sve prava njime prekršena. Određivanjem kao jedinog „organa“ koji prikuplja podatke i donosi odluku o tačnoj i proverenoj informaciji, učinjen je

¹⁰ Službeni glasnik RS, broj. 98/06

¹¹ Službeni glasnik RS, broj 48/20.

¹² Službeni glasnik RS, broj 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10

¹³ Službeni glasnik RS, broj 83/14, 58/15 i 12/16 - autentično tumačenje

pokušaj sužavanja i ugrožavanja Ustavom zagarantovanih prava svakog građanina na potpuno i blagovremeno obaveštavanje o pitanjima od javnog značaja. Zaključkom je **ograničen i uskraćen protok informacija** ka javnosti u pogledu takozvanih „privilegovanih“ informacija koje se tiču ugrožavanja i zaštite zdravlja ljudi i životne sredine. Takođe, **ograničen je i slobodan protok informacija** jer je onemogućeno izveštavanje o podacima pribavljenim od organa i organizacija koje ih imaju u svom posedu. Tako su oni koji po prirodi stvari poseduju informacije ili mogu da provere njihovu tačnost – **rukovodioci i drugi zaposleni u zdravstvenim institucijama, sprečavani da građanima daju informacije.**

Osnovano se može zaključiti da je uloga ovog propisa bila da spreči lokalne organe i zdravstvene ustanove da pruže informacije medijima. Njime je kanalisiran metod prikupljanja, donošenja odluka o objavljivanju i objavljivanja informacija, kao i trasiran put uklanjanju svih potencijalno nepovoljnih podataka po donosiocu odluka, koji bi tako, iako tačni, ostali sakriveni od javnosti. Ovako sročeni **Zaključak bio je u suprotnosti i sa odredbama Zakona o slobodnom pristupu informacijama** koji kaže da se pravo na pristup informacijama može ograničiti jedino Zakonom. Naime, **ukoliko bi neka ustanova dobila zahtev za pristup informacijama, ona ne bi imala pravni osnov da odbije takav zahtev pozivajući se na Zaključak.** Ukoliko bi, pozivanjem na Zaključak, takav zahtev za pristupom informacijama bio odbijen, odgovorna lica u ustanovama ili lokalnim samoupravama postupila bi protivno Zakonu. Otuda je ovaj pravno neodrživi propis nakon četiri dana važenja, 3. aprila 2020. zamenjen novim Zaključkom Vlade RS i prestao je da važi.¹⁴

Još jedan propis donet u sličnom duhu jeste i **Odluka da se zabrani prisustvo novinarima na konferencijama koje održava Krizni štab.** Počevši od 10. aprila 2020. godine, promenjena je dotadašnja praksa da novinari prisustvuju konferencijama koje organizuje Krizni štab. Prema saopštenju Kancelarije za saradnju sa medijima Vlade RS, predviđeno je da se **novinarska pitanja dostavljaju elektronski i da na njih članovi Kriznog štaba daju (čitaju) unapred pripremljene odgovore na konferencijama za štampu.**

¹⁴ Službeni glasnik RS, broj 50/20

S obzirom na to da je ova odluka objavljena na internet stranici Vlade RS, ali nije zvanično potvrđena određenom odlukom ili drugim dokumentom, ostalo je **nejasno šta je tačan sadržaj tog akta**. Za vreme trajanja i nakon povlačenja zabrane, nešto manje od 11 dana posle njenog donošenja, dokument više nije bilo moguće pronaći na zvaničnim ili drugim stranicama na kojima su objavljive odluke koje je za vreme vanrednog stanja donosio Krizni štab ili nadležno ministarstvo. Može se samo pretpostaviti da je ova odluka ili drugi akt, zasnovan na postojećoj zabrani okupljanja građana, bio donet sa ciljem da se spreči širenje virusa među novinarima koji prisustvuju ovim konferencijama. Naime, nekoliko dana ranije pojavila se neproverena informacija da se u pojedinim medijima čiji novinari prisustvuju konferencijama za štampu Kriznog štaba pojavila infekcija COVID-19.

Slanje pitanja elektronskim putem i priprema pisanih odgovora koji su čitani na konferencijama za štampu Kriznog štaba **ne može se smatrati odgovarajućom formom komuniciranja sa medijima**. Naprotiv, opisani način pribavljanja informacija **onemogućio je pravovremeno informisanje javnosti o pitanjima koja se odnose na zdravlje stanovništva**. Ovakva ocena potkrepljena je i rezultatima ad hoc ankete među novinarima, koju su sproveli Nezavisno udruženje novinara Srbije i Nezavisno društvo novinara Vojvodine. U elektronski distribuiranoj anketi učestvovalo je 153 člana dva udruženja (40,7% stalno zaposlenih i 59,3% frilensera). Rezultati ankete pokazali su da čak **95,4% učesnika smatra da su informacije dobijene ovim putem uopštene i da ne sadrže sve podatke koji su novinarima potrebni u radu**. Samo 2% anketiranih reklo je da ovakav format konferencija za štampu u potpunosti omogućava profesionalno izveštavanje u interesu građana, a 2,6% ispitanika reklo je da ne može da proceni kakav je kvalitet pruženih informacija. **Oko 47% učesnika ankete reklo je da je slalo pitanja Kriznom štabu elektronskim putem i da su tom prilikom poslali ukupno 193 pitanja, a dobili 33 odgovora, odnosno tek 17%**. Samo 7,7% učesnika ankete reklo je da su tako pribavljeni odgovori članova Kriznog štaba bili korisni, njih 16,5% ocenilo je da su u odgovorima donekle bile sadržane ključne informacije, dok je 27,5% navelo da odgovor koji su dobili nije sadržao ključnu traženu informaciju.

BEZBEDNOST NA RADU I DRUGI IZAZOVI U RADU NOVINARA TOKOM VANREDNOG STANJA

Početkom aprila 2020. godine, Nezavisno udruženje novinara Srbije sprovelo je među svojim članovima anketu koja je imala za cilj da utvrdi šta je novinarima potrebno da bi u uslovima pandemije nesmetano obavljali svoj posao, kao i da otkrije najveće prepreke u njihovom radu tokom vanrednog stanja.

U online anketi je učestvovalo **228 novinara iz cele Srbije**. Gotovo 58% učesnika ankete reklo je da su im **potrebne rukavice, maske i dezinfekciona sredstva**, dok je 33,9% izrazilo potrebu da se osigura bezbednost digitalne komunikacije (33,9%), pravne pomoći i podrške (28,4%) i psihološke podrške (8,7%).

U isto vreme, kao najveći problem za obavljanje novinarskog posla tokom vanrednog stanja označena je **zatvorenost institucija za pružanje relevantnih informacija**. Takav odgovor izabralo je gotovo dve trećine ispitanika. Slede nepostojanje dovoljnog broja dozvola za rad tokom zabrane kretanja (37,6%) i zloupotreba ovlašćenja od organa vlasti (23,3%).

Trend nedostavljanja informacija nastavljen je i nakon ukidanja vanrednog stanja. Veliki broj novinara se požalio na **odsustvo postupanja institucija po osnovu zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja u vezi sa postavljenim pitanjima o stanju u zdravstvenim centrima širom Srbije**.

Bezbednost novinara

Kad je u pitanju bezbednost novinara, uočen je **porast incidentnih situacija na štetu novinara** u odnosu na period koji je prethodio vanrednom stanju, ali i u odnosu na isti period prošle godine (mart - april 2019).

U periodu od uvođenja vanrednog stanja 15. marta do 6. maja zabeleženo je ukupno **47 slučajeva** incidentnih događaja prema novinarima. Od tog broja, zabeleženo je **32 pritiska i 15 slučajeva različitih oblika napada na novinare**. Od 15 napada zabeležene su **dve (2) pretnje smrću, dva (2) pritvaranja kao oblika fizičkog ugrožavanja novinara, sedam (7) verbalnih pretnji, dva (2) fizička napada na novinare i dva (2) napada na imovinu**.

Kao poseban oblik pritiska, do sada nezabeležen u Srbiji, navodimo i plaćenu kampanju na različitim servisima kompanije Gugl protiv jedne novinarkе, zbog kritičkog izveštavanja za vreme vanrednog stanja.

Istovremeno, Republičko javno tužilaštvo je prema svom poslednjem „Obaveštenju o toku predmeta i postupanju javnih tužilaštava u vezi sa krivičnim delima izvršenim na štetu novinara u vezi njihove bezbednosti u periodu od 01.01.2016. zaključno sa 30.06.2020. godine“ izvestilo članove Stalne radne grupe za bezbednost da su nadležna tužilaštva započela procesuiranje **u samo jednom slučaju** u kojem postoji sumnja u izvršenje krivičnog dela na štetu novinara, a koji obuhvata period vanrednog stanja.

U periodu pre uvođenja vanrednog stanja, u dvostruko dužem vremenskom periodu (100 dana) zabeleženo je 12 napada i 11 pritisaka, a za vreme vanrednog stanja, u samo 47 dana, stopa napada povećana je za **70 odsto**, a pritisaka za gotovo **150 odsto**.

Od zabeleženih slučajeva napada i pritisaka, u **20 događaja pritisci i pretnje su stizali od predstavnika vlasti**.

Novinarska udruženja reagovala su na ove napade, te su u periodu vanrednog stanja (od 15. marta do 6. maja) podnete **dve (2) prijave Regulatornom telu za elektronske medije, po jedno (1) obaveštenje nadležnom tužilaštvu i Ministarstvu unutrašnjih poslova**, dok je **Stalna radna grupa za bezbednost novinara obavestena o pet (5) slučajeva težih oblika ugrožavanja bezbednosti novinara**.

Za vreme trajanja vanrednog stanja Stalna radna grupa održala je jedan (1) sastanak na kojem se raspravljalo o privođenju i zadržavanju u pritvoru novinarkе Ane Lalić, privođenju novinara Danijela Radića i Roberta Bajtaija, kao i nadležnostima i postupanju službenika MUP-a za vreme trajanja vanrednog stanja. Članovi grupe zaključili su da nije bilo osnova za privođenje i zadržavanje novinarkе Lalić. Krivična prijava protiv nje odbačena je 20. aprila 2020. godine, a u međuvremenu protiv službenih lica iz javnog tužilaštva i MUP-a nisu pokrenute istrage zbog primene teških mera. Postupak po podnetoj krivičnoj prijavi protiv novinara Radića i Bajtaija još uvek traje, a i posle šest (6) meseci i dalje se nalazi se u fazi saslušanja svedoka od strane tužilaštva.

Kancelarija Zaštitnika građana za vreme trajanja vanrednog stanja i nakon toga nije reagovala na objavljena saopštenja novinarskih udruženja u vezi sa zabeleženim napadima na novinare i delovanjem organa čije postupanje (MUP) je u nadležnosti Zaštitnika. Iako se ne odnosi na period vanrednog stanja, napominjemo da je dvadeset dana nakon ukidanja vanrednog stanja, 22. maja 2020. godine, između Kancelarije Zaštitnika građana i devet (9) novinarskih udruženja, asocijacija i sindikata potpisan Sporazum o uspostavljanju „Platforme za evidenciju slučajeva ugrožavanja bezbednosti i pritisaka na novinare i ostale medijske aktere“ kojim se, između ostalog, predviđa i da se „**novinari obraćaju Zaštitniku građana i upozoravaju na ugrožavanje bezbednosti i pritisaka prilikom obavljanja njihove profesije**“, te da će „Platforma doprineti i delotvornijem postupanju nadležnih državnih organa tako što će Zaštitnik građana u slučajevima ugrožavanja bezbednosti i pritisaka na novinare i ostale medijske aktere koristiti sva ovlašćenja i nadležnosti koje ima na raspolaganju na osnovu Zakona o Zaštitniku građana“.

RAD SAMOREGULATORNIH I REGULATORNIH TELA

Regulatorno telo za elektronske medije

Obavezujućom Instrukcijom Vlade Republike Srbije od 23. marta 2020. godine, preporučeno je da se ograniči ulazak i obavljanje svih poslova u prostorijama **Regulatornog tela za elektronske medije (REM)**, pa je REM odlučio da u vreme vanrednog stanja postupa samo po hitnim predmetima koji ne trpe odlaganje u odlučivanju. Kao hitni predmeti određene su primene svih odluka organa javne vlasti u cilju suzbijanja epidemije.

Svi pružaoci medijskih usluga i zainteresovana lica upućena su da svoje zahteve iz delokruga nadležnosti Regulatora za vreme vanrednog stanja upućuju putem elektronske pošte na zvaničnu adresu REM-a. U vezi sa primljenim zahtevima, Služba regulatora uredno je izdavala potvrde o prijemu.

Za vreme trajanja vanrednog stanja, REM je održao jednu (1) hitnu i pet (5) vanrednih sednica. Predmeti zasedanja bili su redovni poslovi i razmatranje izveštaja o radu emitera u vreme predizborne kampanje. Međutim, na sednicama **nije bilo postupanja po podnetim prijavama u vezi sa radom emitera**, uključujući tu i prijave zbog kršenja propisa za vreme vanrednog stanja.

Savet za štampu

Za vreme trajanja vanrednog stanja, **Savet za štampu** održao je dve (2) sednice. Primećeno je da je **broj žalbi (28) koje su podnesene u periodu vanrednog stanja bio višestruko veći u poređenju sa istim periodom u 2019. godini (12)**. Od 28 podnetih žalbi, 14 se odnosilo na teme vanrednog stanja i pandemije Covid-19, 10 je rešeno, a četiri (4) su i dalje u proceduri (u šest je odlučeno da je Kodeks novinara Srbije prekršen, u jednom je doneta odluka da nije prekršen, a u tri slučaja nije doneta odluka).

MEDIJSKA REFORMA

Tokom vanrednog stanja nastavljen je rad na akcionom planu za sprovođenje Strategije razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period 2020–2025. godine. Prvi nacrt akcionog plana završen je tokom trajanja vanrednog stanja i poslat institucijama na izjašnjavanje. U periodu od 15.03. do 6.05.2020. održana su tri sastanka radne grupe za izradu akcionog plana.

ŠIRENJE DEZINFORMACIJA ZA VREME VANREDNOG STANJA

Još jedna od pojava koja je obeležila medijsku scenu tokom proteklog perioda jeste **pojačano širenje dezinformacija**, odnosno zlonamernih informacija. Reč je o globalnom trendu koji je Svetska zdravstvena organizacija nazvala „infodemijom“, aludirajući na veliki porast lažnih vesti i opasnost koju nosi dezinformisanje javnosti u vreme pandemije. U Srbiji su se ovim fenomenom bavili i bave se **portali Fakenews tragač i Raskrikavanje.rs**. Istraživački tim FakeNews tragača detektovao je u periodu od 12. marta do 12. aprila 2020. godine ukupno **43 lažna i manipulativna narativa** o pandemiji virusa korona, koji su ukupno preneti **241 put** u različitim onlajn i tradicionalnim medijima. Detektovani sadržaji su samo **na Fejsbuku podeljeni više od 220.000 puta**, što bi značilo da je prosečan sadržaj podeljen putem različitih stranica i profila čak 927 puta. Najviralnija lažna vest bila je da je Kina proglasila kraj epidemije (29. mart): prenela su je najmanje 43 medija, a dostigla je gotovo 47.000 deljenja.

Neki od uočenih lažnih narativa potiču iz stranih izvora, pa su prevedeni na srpski i preneti putem medija i aplikacija za komuniciranje, ali su ipak **dominantni sadržaji izvorno nastali u Srbiji, budući da čine više od dve trećine (71%) ukupnog korpusa lažnih vesti**. Mediji koji su kreirali i objavili najveći broj lažnih vesti su: Informer, Srbijadanas i Espresso¹⁵. Sajt Raskrikavanje.rs otvorio je [live blog o dezinformacijama o koronavirusu](#) na kom je zabeležio 16 tekstova sa spornim sadržajem, koji su bili netačni.

PRAVNI OKVIR

Naredbom o ograničenju i zabrani kretanja lica na teritoriji Republike Srbije, donetom 18. marta 2020. godine, zabranjuje se kretanje na javnim mestima, odnosno van stanova, prostorija i objekata za stanovanje u stambenim zgradama i izvan domaćinstva u potpunosti licima sa navršениh 65 godina i naviše u naseljenim mestima preko 5.000 stanovnika, kao i licima sa navršениh 70 godina i naviše u naseljenim mestima do 5.000 stanovnika, dok se ostalim licima kretanje zabranjuje od 20 časova uveče do 5 časova ujutro. Ovom merom ograničeno je kretanje i otežano obavljanje radnih zadataka novinara. Problem je delimično rešen izdavanjem propusnica za rad u vreme zabrane kretanja.

[Zaključkom Vlade o informisanju stanovništva o stanju i posledicama zarazne bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS](#), donetim 31. marta 2020. godine, predviđeno je da informisanje stanovništva o stanju i posledicama zarazne bolesti predstavlja posebnu meru za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti, te da mere koje su u funkciji sprečavanja širenja zarazne bolesti, saglasno zakonu, utvrđuje Vlada, pa je predviđeno da:

- sa obrazloženjem o apsolutnom imperativu da građani dobiju isključivo proverene i tačne informacije u vezi sa stanjem i posledicama zarazne bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2, za obaveštavanje javnosti o stanju i posledicama zaraze Vlada RS ovlastila je Krizni štab za suzbijanje zarazne bolesti COVID-19, koji je pod rukovodstvom predsednice Vlade. Predviđeno je da sva obaveštenja javnosti daju predsednica Vlade ili lica koja ovlasti Krizni štab;

¹⁵ Novosadska novinarska škola „Korona virus i infodemija u Srbiji“, objavljeno 20.aprila 2020. dostupno na <https://fakenews.rs/wp-content/uploads/Korona-i-infodemija-u-Srbiji-2020.pdf>, posećeno 7.10.2020.

- gradonačelnici, predsednici opština i štabovi za vanredne situacije jedinica lokalne samouprave zaduženi su da sve informacije u vezi sa stanjem i posledicama zarazne bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2 u jedinicama lokalne samouprave usmeravaju isključivo ka Kriznom štabu, koji će obezbediti da se izvrše neophodne provere i preduzmu odgovarajuće mere za pravovremeno i tačno informisanje javnosti;
- zdravstvene ustanove, zdravstveni radnici ili pravna lica koja obavljaju zdravstvenu delatnost, medicinske informacije isključivo u delu mera koje sami sprovode dostavljaju nadležnom zavodu, odnosno institutu za javno zdravlje, za koje je predviđeno da te informacije dalje usmeravaju ka Kriznom štabu;
- na kraju, obaveštenja o preduzetim zdravstvenim merama i drugim informacijama koje se odnose na lečenje bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2, data javnosti od neovlašćenih lica ne mogu se smatrati tačnim i proverenim, uz mogućnost primene propisa koji se odnose na odgovornost i pravne posledice za širenje dezinformacija u periodu vanrednog stanja.

Zaključkom se predviđa da izvor informacija o COVID-19 može biti isključivo Krizni štab i lica koje štab ovlasti, te se na taj način svim drugim organima javne vlasti koji su do tada raspolagali konkretnim informacijama u vezi sa ugrožavanjem zaštite zdravlja građana Republike Srbije ograničava pravo na davanje informacija. Zbog ovih odredbi Zaključak je u suprotnosti sa Ustavom Republike Srbije, Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Zakonom o javnom informisanju i medijima, ali i Zakonom o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, koji predstavlja osnov za donošenje ovog Zaključka.

Ustavom RS u članu 51. predviđeno je da „svako ima pravo da istinito, potpuno i blagovremeno bude obaveštavan o pitanjima od javnog značaja i sredstva javnog obaveštavanja su dužna da to pravo poštuju“. Ustav predviđa i da „svako ima pravo na pristup podacima koji su u posedu državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, u skladu sa zakonom.“

Zakonom o slobodnom pristupu informacijama u članu 4. predviđeno je da opravdani interes javnosti da zna postoji uvek kada se radi o informacijama kojima raspolaže organ vlasti a koje se odnose na ugrožavanje, odnosno zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine (član 2. stav 1. Zakona). Na taj način su informacije koje se tiču ugrožavanja zaštite zdravlja ljudi i životne sredine one kod kojih nije moguće dodatno ograničavanje niti dokazivanje prečeg interesa

sa ciljem osporavanja ili ograničavanja organa koji ih imaju u posedu ili drugih organa javne vlasti koji smatraju da na to imaju pravo.

Zakon o javnom informisanju i medijima u članu 4. stav 3. između ostalog predviđa i da se ne sme ugrožavati slobodan protok informacija putem medija. Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti u članu 17, stav 1. tačka 12. predviđa informisanje zdravstvenih radnika i stanovništva, a u članu 47. predviđa se da su zavodi, odnosno instituti za javno zdravlje obavezni da informišu zdravstvene radnike i stanovništvo o razlozima i načinu sprovođenja posebnih mera za suzbijanje i sprečavanje zaraznih bolesti, a posebno u slučajevima kada je potrebna saradnja zdravstvenih radnika i stanovništva u sprovođenju posebnih mera za suzbijanje i sprečavanje zaraznih bolesti.

Donetim Zaključkom se na taj način:

- 1) sužavaju i ugrožavaju Ustavom predviđena prava da svako ima pravo na potpuno i blagovremeno obaveštenje o pitanjima od javnog značaja. Na ovaj način se onemogućava pravo na pristup podacima koji su u posedu organa kojima su propisima poverena javna ovlašćenja. Krizni štab se određuje kao jedini „organ“ koji prikuplja podatke i donosi odluku o tačnoj i proverenoj informaciji, pa smatramo da ovakvom centralizacijom postoji opasnost da određene informacije mogu kasniti i da se mogu obraditi i prikazati na način koji je drugačiji u odnosu na prvobitne podatke kojima raspolažu lokalni krizni štabovi, klinički centri i bolnice;
- 2) organima javne vlasti koji su određeni kao neovlašćeni, protivno Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Ustavu RS, ograničava i uskraćuje protok informacija ka javnosti u pogledu takozvanih „privilegovanih“ informacija koje se tiču ugrožavanja i zaštite zdravlja ljudi i životne sredine. U pogledu privilegovanih informacija organu javne vlasti nije dopušteno da dokazuje da javnost nema opravdan interes da za njih zna. Stojimo na stanovištu da Zaključak čini upravo to. U ovom slučaju jedino Kriznom štabu (određivanje i iznošenje) i licima koje štab ovlasti (iznošenje) dopušta se selekcija i protok u javnost informacija za koje se bude smatralo da su tačne i proverene;
- 3) ograničavaju informacije. Pravo da se informacije ograniče je nedopustivo, naročito u vreme kada se može pretpostaviti da su takve informacije od značaja za zaštitu zdravlja stanovništva. U članu 16. stav 2. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja kaže se da „ako se zahtev odnosi na informaciju za koju se može pretpostaviti da je od značaja za zaštitu života ili slobode nekog lica, odnosno za ugrožavanje ili

zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine, organ vlasti mora da obavesti tražioca o posedovanju te informacije, da mu stavi na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju, odnosno da mu izda kopiju tog dokumenta najkasnije u roku od 48 sati od prijema zahteva." Informacije koje su predmet Zaključka sasvim sigurno spadaju u ovu grupu informacija;

- 4) protivno Zakonu o javnom informisanju i medijima i članu 4. stav 3, ograničava slobodan protok informacija jer se onemogućava izveštavanje u vezi sa pribavljenim podacima od organa i organizacija koje ih imaju u svom posedu, a koji bi Zaključkom bili određeni kao neovlašćeni;
- 5) protivno Ustavu i zakonskim propisima, Kriznom štabu i licima koje Štab ovlasti dopušta mogućnost ekskluzivnog prava određivanja istinite, tačne i proverene informacije. Bez obzira na vanredno stanje i šira ovlašćenja organa izvršne vlasti, smatramo da nije moguće suspendovati zakonske propise na način na koji se ograničava ili menja izvorna informacija, njen protok, utiče na pravovremenost plasiranja ili zabranjuje informisanje organima, takozvanim neovlašćenim licima. Tim pre jer ta lica imaju obavezu informisanja s obzirom na to da je informacija upravo nastala u njihovom radu;
- 6) krši Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti koji je i osnova za donošenje Zaključka (koji se donosi na osnovu člana 6. Zakona). On predviđa „informisanje stanovništva i zdravstvenih radnika“ i precizno određuje da su informisanje obavezni da vrše „zavodi, odnosno instituti za javno zdravlje“. Ovakvu obavezu određenu zakonom nije moguće derogirati zaključkom Vlade koji se zasniva upravo na propisu koji istu obavezu i predviđa. Suštinski, problem je u tome što se Zaključkom sprečava da građanima daju informacije upravo oni koji po prirodi stvari poseduju informacije ili mogu da provere njihovu tačnost – rukovodioci i drugi zaposleni u zdravstvenim institucijama;
- 7) prenošenjem istinitih informacija, čiji izvor nije Krizni štab, novinari stavljaju u situaciju da bi mogli odgovarati za širenje dezinformacija i lažnih vesti samo zbog toga što su objavili informaciju koja nije potekla od Kriznog štaba. Ovo bi predstavljalo ograničenje slobode izražavanja koja nije proporcionalna svrsi koju Vlada navodi da želi da postigne predmetnim Zaključkom. Novinari bi mogli da odgovaraju i u slučaju da sagovornik (u svojstvu nezavisnog eksperta, građanina, političara, medicinskog radnika i sl.) komentariše postojeća rešenja koja država preduzima u toku pandemije, što u potpunosti parališe dijalog o trenutno najvažnijoj temi u državi;

- 8) ključni problem ovakve mere je što medije ostavlja bez izvora informisanja sa lokalnog nivoa, odnosno bez relevantnih sagovornika, pre svega zdravstvenih radnika i lokalnih političara, koji bi mogli da potvrde ili demantuju informacije koje stižu sa terena, budući da su takvi izvori i sagovornici sada Zaključkom obavezani da informacije usmeravaju isključivo ka Kriznom štabu, odnosno zavodima za javno zdravlje. Ako mediji nemaju relevantne izvore i sagovornike, neće moći ni da informišu, niti pak da demantuju dezinformacije koje su bile prisutne u javnosti, uprkos opisanim merama Vlade Srbije.

Zaključak Vlade ima direktne posledice na prava koja proističu iz medijskih sloboda i slobode izražavanja, u neskladu je sa tvrdnjama o transparentnosti vanrednog stanja i mera koje se u njegovom toku donose i predstavlja ozbiljan presedan. Sloboda izražavanja može se ograničiti, između ostalog i ako je to neophodno radi zaštite javnog zdravlja, ali u obimu neophodnom u demokratskom društvu i bez zadiranja u suštinu zajemčenog prava. Iako je u vreme najvećeg porasta broja obolelih Republika Srbija prolazila kroz period u kome je javno zdravlje ozbiljno ugroženo, pitanje je da li je ovakav obim ograničenja zaista bio neophodan. Pored provere na izvoru, dodatnim proverama prikupljaju se podaci i troši vreme za objavljivanje i u republičkom Kriznom štabu, što dovodi do toga da se objavljivanje podataka odlaže, čime se dovodi u pitanje pravovremenost informisanja javnosti.¹⁶

Za vreme vanrednog stanja Vlada može da ograniči pojedina ustavna prava (npr. slobodu kretanja) donoseći pravne akte niže pravne snage od zakona, ali je veoma problematično uređivati zaključcima pravne odnose drugačije nego što su oni uređeni sistemskim propisima.

U vezi sa ovlašćenjima Vlade u vreme vanrednog stanja, činjenica je da su sve odluke koje Vlada donese u takvoj situaciji sporne sa pravne strane. Odluku o proglašenju vanrednog stanja zajednički su doneli predsednik države, predsednica Vlade i predsednica Narodne skupštine. Međutim, njihovo ustavno ovlašćenje da na taj način proglase vanredno stanje zavisi od toga da li Narodna skupština može da se sastane ili ne, a za to je bilo potrebno gotovo 45 dana.

Na posledice stupanja na snagu Zaključka reagovala su novinarska i druga

¹⁶ Advokatska kancelarija Živković, Samardžić, „Informing the public about the condition and consequences of COVID-19, Government may have taken things a step too far“ objavljeno 1. april 2020. <https://www.zslaw.rs/informing-the-public-about-the-condition-and-consequences-of-covid-19-government-may-have-taken-things-a-step-too-far/> pristupljeno 7.10.2020.

udruženja, nakon čega je 2. aprila 2020. godine na sednici Vlade Republike Srbije ovaj zaključak stavljen van snage. Međutim, u nastavku primene propisa o informisanju i obaveštavanju javnosti i dalje ima propusta kada je u pitanju dostavljanje osnovnih informacija i podataka u vezi sa virusom (na primer informacije o broju respiratora, podacima o testiranju, broju testova, određeni statistički podaci su i dalje ostali uskraćeni u brojnim primerima).

Odlukom da zabrani prisustvo novinarima na konferencijama koje održava Krizni štab od 10. aprila 2020. godine Vlada RS je predvidela da redovne dnevne konferencije za štampu koje je organizovao Krizni štab budu organizovane bez prisustva novinara. Obaveštenje o tome da novinari neće više biti u mogućnosti da učestvuju na konferencijama objavila je Kancelarija za saradnju sa medijima Vlade RS. Njime se uvodi zabrana prisustva novinara konferencijama za medije Kriznog štaba, ali i predviđa postavljanje novinarskih pitanja elektronskom poštom. Na tako primljena pitanja članovi Kriznog štaba će pripremati odgovore, a zatim te iste odgovore objavljivati na konferencijama za štampu. Napominjemo da prema našim saznanjima i istraživanjima dokument koji predviđa ukidanje prisustva novinara nije objavljen zvanično, niti ga je nakon saopštavanja bilo moguće pronaći na veb stranici Vlade RS ili na drugim stranicama na kojima se zvanično objavljuju svi doneti propisi u Republici Srbiji. U saopštenju Vlade kao razlog se navodi da se „*zbog sve veće zabrinutosti kolega novinara, snimatelja i foto-reportera za svoje zdravlje i nakon prigovora o ugroženosti na konferencijama za medije predsednika, članova Vlade kao i stručnjaka*“ predviđa postavljanje pitanja putem elektronske pošte.

Odluka je u izvesnoj meri u suprotnosti sa Zakonom o javnom informisanju i medijima jer je protivna ostvarivanju javnog interesa u oblasti javnog informisanja koji zahteva pravovremeno i potpuno informisanje svih građana Republike Srbije (član 15, stav 1, tačka 1 Zakona). Slanje imejlova i priprema pisanih odgovora koji su čitani na konferencijama za štampu ne može se smatrati pravovremenim informisanjem, a s obzirom na prethodne događaje (pokušaje ograničavanja pristupa podacima) postoji realna mogućnost da ovako dati odgovori ne sadrže potpune informacije. Na ovaj način je prekinut protok informacija i odgovora u primerenom roku budući da se radi o pitanjima koja se odnose na ugrožavanje ili zaštitu zdravlja stanovništva. U pitanju nije samo informacija koja se stavlja na raspolaganje novinarima i javnosti jer informacija može u potpunosti da bude dostupna i na ovaj način, već i prilika da se postave direktna pitanja odgovornim stručnjacima ili predstavnicima vlasti uživo. S obzirom na pokušaje u prethodnom periodu da se ograniči protok informacija i dostupnost, smatramo da je organizovanje konferencija za štampu

bez prisustva medija način da se izbegnu direktna pitanja i pruže kontrolisani odgovori, te ograniči neposredna kontrola rada Kriznog štaba. Upravo direktna pitanja stručnjacima i odgovornim predstavnicima vlasti pokazala su se kao veoma dobar oblik kontrole.

Zabranom se najverovatnije pokušalo sprečiti postavljanje „nezgodnih“ pitanja na konferencijama koje su održavane uživo i na koje predstavnici ili ovlašćeni stručnjaci (lekari) Kriznog štaba nisu imali odgovore. Takođe, dobijeno je više vremena za pripremu odgovora i stvorena mogućnost za njihovo bezbedno čitanje na konferencijama za štampu. Ovakvom odlukom stvorena je situacija u kojoj primalac pitanja ima mogućnost da ograniči pristup informacijama.

Od 21. aprila ponovo je dozvoljeno prisustvo novinarima na konferencijama za štampu koje je organizovao Krizni štab.

