



**Crna Gora**  
**SAVJET AGENCIJE ZA ELEKTRONSKE MEDIJE**  
**Broj 01- 231**  
**Podgorica, 15.02.2012. godine**

**INFORMACIJA**  
**O IMPLEMENTACIJI PROGRAMSKIH STANDARDA I POŠTOVANJU USLOVA I KVOTA U**  
**KOMERCIJALNOJ AUDIOVIZUELNOJ KOMUNIKACIJI**

**Podgorica, februar 2012. godine**

## Uvod

Nakon usvajanja Zakona o elektronskim medijima u trećem kvartalu 2010. godine, uslijedio je proces temeljne normativno-administrativne prekompozicije sektora AVM usluga u Crnoj Gori. Sastavni dio tog obimnog i višedimenzionalnog procesa bilo je i usaglašavanje podzakonskih akata Agencije za elektronske medije sa novim Zakonom. U takvom kontekstu, u Agenciji su identifikovane i bliže određene obaveze i potrebe za poboljšanjima i inovacijama i, u zakonom definisanim rokovima, pristupilo se kreiranju i usvajanju novih programskih akata.

Izrada podzakonskih akata u cilju razrade i operacionalizacije odredbi sistemskih medijskih zakona u oblasti AVM usluga, kao i nadzor nad njihovim sprovođenjem, jedna je od temeljnih uloga i nadležnosti Agencije za elektronske medije, kao nezavisnog regulatora za ovu oblast. Među brojnim podzakonskim aktima, svojim značajem se ističu oni kojima se propisuju programski i standardi u komercijalnim AVM uslugama (oglašavanje, telešoping i sponzorstvo).

Savjet Agencije je sredinom 2011. godine usvojio nacрте Pravilnika o programskim standardima u elektronskim medijima i Pravilnika o komercijalnim audiovizuelnim komunikacijama, usaglašene sa novim Zakonom o elektronskim medijima, AVM direktivom i drugim propisima EU i uputio ih na polumjesečnu javnu raspravu. U okviru javne rasprave u Agenciji su održana dva savjetovanja na kojima je izvršena razmjena mišljenja sa predstavnicima lokalnih i komercijalnih emitera, međunarodnih institucija, MMDS, DTH, IPTV i kablovskih operatera, kao i predstavnicima organa državne vlasti, relevantnih državnih institucija i nevladinog sektora. Stavovi i predlozi sa ovih savjetovanja bili su osnov za finalizaciju pravilnika, koji je Savjet Agencije usvojio na sjednicama održanim sredinom jula 2011. godine.

Nakon usvajanja ovih pravilnika, u Agenciji je ponovo organizovano savjetovanje sa predstavnicima emitera, i drugih zainteresovanih subjekata u cilju otklanjanja mogućih nedoumica u pogledu tumačenja pojedinih odredbi i pomoći medijima da budući rad što efikasnije prilagode inoviranim standardima i obavezama koje iz njih proizlaze.

Na taj način elektronski mediji u Crnoj Gori, kao i pružaoci AVM usluga u cjelini, dobili su modernizovan normativni okvir za svoj rad, utemeljen na aktuelnim međunarodnim profesionalnim i vrijednosnim standardima. Implementacija tih standarda u programima crnogorskih elektronskih medija u 2011. godini predstavlja predmet i sadržaj ove informacije.

Inače, izrada redovnih godišnjih izvještaja o implementaciji propisanih standarda u programima elektronskih medija u Crnoj Gori je programska obaveza Agencije za elektronske medije ustanovljena Zakonom o elektronskim medijima sredinom prošle godine. Uvažavajući činjenicu da je ovo prva takva informacija, Agencija je smatrala korisnim da, radi lakšeg i potpunijeg razumijevanja njihovog karaktera i sadržaja, konkretne informacije o poštovanju standarda, stavi u širi vremenski i sadržinski kontekst radi uočavanja uzroka, razumijevanja posljedica i sagledavanja mogućih budućih trendova u ovoj dinamičnoj oblasti. Takođe, iz razloga racionalnosti i usljed duboke međusobne kompatibilnosti i uslovljenosti, informacije o implementaciji programskih standarda i informacije o poštovanju uslova i kvota za pružanje komercijalnih audiovizuelnih komunikacija date su kao dva poglavlja jedinstvenog dokumenta.

Agencija cijeni da takav izbor neće biti na uštrb, već u korist kvaliteta Informacije.

## I KONTEKST

### 1.1. Pravno-politički kontekst

Početak posljednje decenije prošlog vijeka označio je i početak političke, društvene i medijske pluralizacije crnogorskog društva (prvi višestranački izbori održani su 1990, iste godine osnovani prvi privatni mediji i nevladine organizacije).

Medijske reforme dijelile su sudbinu ukupnih društvenih reformi. Početkom ovog vijeka, prije desetak godina, uočeno je da "Iako je u posljednjoj deceniji značajno povećan broj medija (osim ranije jednog državnog izlaze još četiri privatna dnevna lista i ima više od 40 elektronskih medija), došlo je do izvjesne demokratizacije i liberalizacije, medijska scena nije ni na normativnom-sistemskom planu, niti na profesionalnom-programskom nivou, dostigla poželjan nivo, uskladjen sa međunarodnim standardima. Neophodne su izmjene postojećih i donošenje niza nedostajućih zakona... Povećanje broja medija ne prati adekvatan razvoj i rast novinarskih standarda i kvaliteta programskih sadržaja. Nivo obrazovanja i obučenosti novinara nije zadovoljavajući, proces samoregulacije u medijima u samom je začetku, novinarske, medijske i sindikalne asocijacije nemaju dovoljno snažan uticaj. Zajednički projekti na bilo kom planu su rijetkost... Neusvajanje cjelovite regulative značilo bi ostavljanje velikih pravnih praznina, što bi bio nedvosmislen znak političke nespремnosti da se u medijsku reformu uđe na sveobuhvatan i konzistentan način." (*Specijalni koordinator Pakta stabilnosti za Jugoistočnu Evropu, Akcioni plan crnogorske radne grupe za medije, Uvod, 2001.* )

Skupština Republike Crne Gore je 16. septembra 2002. godine usvojila Zakon o medijima, Zakon o radio-difuziji i Zakon o javnim radio-difuznim servisima "Radio Crne Gore" i "Televizija Crne Gore". „Njihov osnovni cilj je legalizacija procesa oslobađanja informativne sfere od političkog i svih drugih monopola. Stvaranje normativnog okvira je osnovni uslov za slobodno formiranje javnosti, u kojemu je glavni subjekt (a ne objekt) građanin, i rad medija u skladu sa evropskim standardima. U širem smislu, riječ je o osnovnom katalizatoru ubrzanja demokratskih procesa u Republici Crnoj Gori." (*Vlada Crne Gore i UNEM: Akcioni plan za implementaciju seta medijskih zakona, decembar 2002*)

Usvajanje medijskih zakona bio je prvi reformski korak u ovoj oblasti. Uslijedila je faza praktične primjene novog modela kroz implementaciju medijskih zakona, koji su uspostavili potpuno nove demokratske mehanizme, institucije i standarde čija primjena zahtijeva temeljit zaokret u cjelokupnoj crnogorskoj radio-difuziji. U evropskoj stručnoj javnosti normativni model koji je tada uspostavljen u Crnoj Gori ocijenjen je kao jedan od najkvalitetnijih u jugoistočnoj Evropi.

U narednih nekoliko godina uspostavljen je radio-difuzni sistem koji je u svim relevantnim krugovima ocjenjivan kao kvalitetan i služio je kao model za kreiranje sličnih projekata medijskih reformi zemalja u okruženju i šire. Ustaljen je visok stepen naplate pretplate od građana kojom je uspješno finansiran rad javnog servisa RTCG, djelatnost Agencije za radio-difuziju kao nezavisnog regulatora i obezbjeđivana značajna sredstva za fondove pomoći lokalnim javnim servisima i komercijalnim emiterima, u cilju njihove što bezbolnije preorijentacije na tržišno privređivanje u uslovima izrazito oštре konkurencije.

No, u periodu od 2006. do 2008. godine, oblast radio-difuzije u Crnoj Gori bila je izložena procesu tihe i ne odmah uočljive normativne revizije. Postepeno ali istrajno su demontirane temeljne postavke sistema definisanog zakonskim okvirom iz 2002. godine (sužavanje nadležnosti Agencije kao nezavisnog regulatora, dramatično pogoršanje ekonomskog položaja svih medija, ugrožena finansijska održivost i organizaciona cjelovitost nezavisnog regulatora i etatizacija medijske sfere, posebno javnih radio-difuznih servisa koji su prešli na finansiranje iz državnog budžeta). Taj proces je kulminirao izmjenama Zakona o elektronskim komunikacijama odnosno novim Zakonom o javnim radio-difuznim servisima Crne Gore, koji su usvojeni u julu, odnosno decembru 2008. godine.

Nakon negativne reakcije EU i njenih institucija, period od usvajanja pomenutih zakona do kraja 2010. godine, protekao je u znaku napora da se koliko-toliko saniraju štetne posljedice dvogodišnjeg perioda etatizacije crnogorske radio-difuzije. Ti naponi su u drugoj polovini 2010. godine u određenoj mjeri urodili plodom, budući da su zakonodavci odlučili da amandmanima donekle poprave sadržaj i otklone dio manjkavosti Zakona o elektronskim komunikacijama koje se odnose na radio-difuziju, a dio slabosti je

kompenzovan i supstituisan odredbama novog Zakona o elektronskim medijima, koji je Skupština Crne Gore usvojila 30. jula 2010. godine.

No, time nijesu otklonjene sve negativne posljedice pomenutih improvizovanih zahvata u normativni okvir crnogorske radio-difuzije. Bez finansijskih potpora za stimulisane sopstvene produkcije iz fondova Agencije za radio-difuziju, uz sve oskudnije i neizvjesnije državne/lokalne apanaže i pomoć, većina komercijalnih elektronskih medija je bila primorana da svoju poslovnu strategiju sve više temelji na smanjivanju sopstvene produkcije i orijentaciju na (jeftine) kupljene i (besplatne) reemitovane sadržaje. Time su dodatno umanjile sposobnost da postignu odgovarajuće tržišno učešće i obezbijede ekonomsku održivost.

Ove okolnosti treba imati u vidu kada se sagledava kontekst u kojem danas djeluju elektronski mediji u Crnoj Gori, kako sa stanovišta sadašnje ekonomske održivosti, tako i u pogledu budućih obaveza vezanih za obim i strukturu sopstvene proizvodnje, emitovanje evropskih sadržaja, audiovizuelnih djela nezavisne produkcije u oblasti TV emitovanja i sl.

## **1.2. Socio-istorijske okolnosti**

***"Nosilac suverenosti je građanin..."***

***Ustav Crne Gore, član 2***

Temeljni demokratski instituti na kojima se zasniva medijska regulativa u modernim društvima su osnovne ljudske slobode sa svim pravima koja iz njih proizilaze (pravo na informaciju, sloboda govora i mišljenja, zaštita privatnosti i dr.), te sloboda medija i visok nivo profesionalnih standarda. U savremenim demokratskim društvima, ključni demokratski instituti su utemeljeni na individualnim slobodama pojedinca, kao nosioca suvereniteta i izvora legitimiteta.

Pravilno razumijevanje i poštovanje individualnih ljudskih sloboda, po pravilu, su predmet najteže i najsporije adaptacije i praktične primjene u tranzicionim društvima, sa dugom istorijom tradicionalističkog i konzervativnog ustrojstva, kao što je Crna Gora. U društvima sa takvim socio-istorijskim nasljeđem promjene u pomenutom smjeru predstavljaju pravi "kopernikanski obrt", odnosno korjenitu promjenu opšte matrice duhovnog i materijalnog utemeljenja.

U slučaju Crne Gore, viševjekovno ratovanje za goli fizički opstanak nužno je uslovalo kolektivističko ustrojstvo života u svim segmentima društva – od porodice do države – jer se samo na taj način mogla obezbijediti kolektivna bezbjednost, elementarna ekonomska i socijalna održivost. Objektivno, u istorijski dugom periodu životne okolnosti su neumoljivo nametale kult podređenosti individue kolektivu (porodica, bratstvo, pleme, država). Proces osvajanja i širenje individualnih sloboda tekao je sporo i vjerovatno je najviši rast doživio u periodu od nekoliko decenija socijalizma, koji je, takođe, u osnovi bio utemeljen na snažnim kolektivističkim ideološkim obrascima.

Kao što je već rečeno, kraj prošlog vijeka donio je nagli skok u dijametralno različite obrasce i sisteme vrijednosti i na njima početak utemeljavanja nove organizacije života pojedinca i društva. Prirodu i žestinu sudara novog i starog poimanja individualnosti i privatnosti u Crnoj Gori živo ilustruju brojni primjeri iz kratke kapitalističke istorije naše države (plemenske skupštine kao faktor izbornog procesa u parlamentarizmu, masovno odricanje od dionica u početku procesa privatizacije, visok stepen nasilja u porodici, činjenica da "nacionalne" partije u pravilu dobijaju glasove od preko 90 odsto populacije koju "predstavljaju", teško i sporo prevazilaženje praktičnih obrazaca rodne neravnopravnosti, samo "teorijsko" prihvatanje ravnopravnosti različitih seksualnih orijentacija i sl.). Pravni okvir jeste nužan, ali ne i dovoljan uslov. To je uočljivo i u medijskoj sferi.

U Crnoj Gori svijest o sopstvenim pravima i slobodama, i u tom kontekstu neprikosnovenog prava na privatnost, naročito proteklih godina, raste velikom brzinom. U tom sve otvorenijem sukobu dvije filozofije življenja, uz sve veći pritisak haotične komercijalizacije svega, pa i osnovnih vrijednosti koje javno niko ne spori, crnogorski elektronski mediji se objektivno nalaze u procjepu nezavršene prošlosti, nezaustavljive budućnosti i sadašnjosti koja kao vrhovni imperativ nameće opstanak na prezasićenom hiperkomercijalizovanom tržištu, odnosno zaradu čiji izostanak ugrožava materijalnu egzistenciju u odnosu na koju se moralne, estetske i ostale duhovne vrijednosti objektivno tretiraju kao faktor manjeg značaja.

U takvom kontekstu, usljed brojnih uzroka koje nije uvijek moguće precizno međusobno razlučiti – neshvatanje problema, nepoznavanje propisa, profesionalna neizgrađenost, težnja za ekskluzivnošću i pojačavanjem tržišne pozicije po svaku cijenu – crnogorski elektronski mediji su u jednom broju slučajeva u 2011. godini emitovali sadržaje suprotne standardima zaštite privatnosti i ostalim standardima koji štite vrijednosti od nespornog javnog interesa.

### **1.3. Ekonomski kontekst**

Osnovni, odnosno jedini, izvori prihoda elektronskih medija su od tzv. marketinga, odnosno iznajmljivanja prostora za oglašavanje, telešoping i sponzorisane.

Negativni ekonomski trendovi na globalnom planu nijesu bez uticaja na stvarnost u Crnoj Gori. Uz to, veliki broj domaćih firmi promotivne aktivnosti i reklamiranje još uvijek doživljava kao čistu potrošnju, a ne kao nužan element redovnog poslovanja i uslov razvoja. Međusobna konkurencija velikog broja medija rezultira ponudom koja daleko nadmašuje tražnju, što utiče na niske cijene oglašavanja.

Sve to ima za posljedicu nepovoljan ekonomski okvir za rad i poslovanje elektronskih medija u Crnoj Gori.

Prema procjenama stručnih međunarodnih organizacija, marketinški »kolač« Crne Gore vrijedi oko 13 miliona eura ("Strategija RTCG 2011-2015"). Udio elektronskih medija procjenjuje se na 6 miliona eura. Udio TV oglašavanja u ukupnim troškovima oglašavanja u tranzicionim zemljama se kreće od 50% do 80% (ovaj procenat je u 27 država EU 47%, u SAD 37%). U Srbiji radio oglašavanje ima udio od 4% (Medijska studija Srbija, jun 2010). Televizija Crne Gore za 2010. godinu ima prihode od marketinga 1.200.000 eura (njihov izvještaj).

Na osnovu navedenih pokazatelja, a u nedostatku preciznih oficijelnih podataka, moglo bi se manje-više realno zaključiti da je u Crnoj Gori na godišnjem nivou:

- udio komercijalnih medija u oglašavanju oko 4.800.000 eura
- od toga TV oglašavanje oko 4.300.000, zanemarujući udio lokalnih stanica, prosjek na 7 velikih televizija je 614.000 godišnje ili oko 50.000 mjesečno
- radio oglašavanje ~ 500 000, na 40 radijskih stanica to je prosječno 12.500 godišnje ili ~ 1000 mjesečno

Oglašavanje na televiziji gubi udio na tržištu oglašavanja zbog sve većeg procenta građana koji imaju pristup visokokvalitetnom širokopojasnom internetu, kao i porasta broja korisnika interneta. Istovremeno, posmatrajući period od 2006. do 2011. (5 godina), u Crnoj Gori broj televizijskih stanica je porastao sa 17 na 20, a radijskih stanica sa 39 na 40.

Dakle, na marketinški "kolač" sa jasnom dugoročnom tendencijom smanjivanja, pretenduje rastući broj korisnika.

### **1.4. Nezavisni regulator**

Shodno Zakonu o elektronskim medijima, audiovizuelna medijska (AVM) usluga je usluga čija je osnovna namjena emitovanje programa za informisanje, zabavu ili obrazovanje opšte javnosti. Kanali distribucije čine elektronske komunikacione mreže, koje mogu biti u obliku elektronskog medija (radijski ili televizijski program), AVM usluge na zahtjev i komercijalne audiovizuelne komunikacije. AVM usluga je pod uređivačkom odgovornošću pružaoca usluge.

Sistem proizvodnje i pružanja AVM usluga u Crnoj Gori utemeljen je na principima zabrane cenzure, afirmacije ljudskih prava i sloboda, a posebno pluralizma mišljenja i slobode govora.

U okviru ovih opštih principa, odnosi u oblasti AVM usluga temelje se na načelima slobode, profesionalizma i nezavisnosti; objektivnosti, transparentnosti i zabrane diskriminacije; slobodnog i ravnopravnog pristupa svim AVM uslugama; razvoja konkurencije i pluralizma; primjene međunarodnih standarda.

U takvom sistemskom kontekstu, Zakonom su utvrđeni pozicija i nadležnosti Agencije za elektronske medije. Razumijevanje karaktera nezavisnog regulatora i principa njegovog djelovanja od ključnog je značaja za razumijevanja njegovih postupaka i odluka u zaštiti interesa i javnosti (građana) i medija.

Agencija je nezavisni regulatorni organ za oblast AVM usluga koji vrši javna ovlašćenja u skladu sa zakonom. Agencija je samostalni pravni subjekt koji djeluje u interesu javnosti i funkcionalno je nezavisna od bilo kog državnog organa i od svih pravnih i fizičkih lica koja se bave djelatnošću proizvodnje i emitovanja radijskih i televizijskih programa, ili pružanja drugih AVM usluga.

Tako sistemski pozicionirana, Agencija, pored ostalih, ima nadležnosti da vrši nadzor nad primjenom Zakona o elektronskim medijima, donosi i sprovodi podzakonske akte za njegovo sprovođenje i odlučuje o prigovorima fizičkih i pravnih lica u vezi sa radom pružalaca AVM usluga.

Zakonom su definisane osnovne obaveze emitera u odnosu na programske sadržaje, a podzakonskim aktima razrađene, precizirane i konkretizovane. Osnovni subjekti zaštite su opšta javnost, a posebno njeni najosjetljiviji segmenti (maloljetnici, lica sa posebnim potrebama i sl.).

Agencija za elektronske medije, čija je nadležnost ostvarivanje nadzora nad primjenom propisanih standarda u radu pružalaca AVM usluga, svoju ulogu nezavisnog regulatora u ovom segmentu svojih nadležnosti temelji na sljedećim načelima:

1. Izgradnje i baziranja odnosa sa pružaocima AVM usluga, kao i ukupnom javnošću, primarno na povjerenju, saradnji i ravnopravnosti, a ne na načelima subordinacije, administriranja i potenciranja odnosa hijerarhije;
2. Objektivnosti, nediskriminacije i potpune javnosti postupaka i rada u cjelini;
3. Objektivne kompatibilnosti i podudarnosti slobode i nezavisnosti medija, s jedne, i interesa javnosti, njenih pojedinih segmenata i građanina, s druge strane, koji predstavljaju sastavne i integralne elemente jedinstvene cjeline zvane javni interes. U izvornom značenju, ova dva segmenta javnog interesa kao osnovnog supstrata slobodnih ljudi u demokratskom društvu nijesu u odnosima suprotstavljenosti, već sinergije;
4. Favorizovanje preventivnih i primjena represivnih mjera samo kada je to neizbježno;
5. Osposobljavanje a ne primoravanje pružalaca AVM usluga da poznaju i primjenjuju profesionalne standarde;
6. Nastojanja da se, kroz praksu kreiranja i implementacije propisa, kao i izgradnje odnosa unutar sistema, pravne norme i etičke vrijednosti što više dovode u sklad, što u konačnom treba da rezultira sve većom međusobnom saglasnošću normativnog i stvarnog u ovoj oblasti.

Implementacija ovih načela ogleda se kroz primjenu sljedećih metoda rada, djelovanja i odnosa sa emiterima:

1. Stalne neposredne komunikacije i razmjene informacija;
2. Periodičnog organizovanja savjetovanja na aktuelne teme u cilju inoviranja postojećih i sticanja novih informacija i znanja;
3. Maksimalnog uključivanja elektronskih medija u sve faze procesa planiranja, kreiranja i usvajanja svih normativnih akata vezanih za profesionalne standarde;
4. Jasno formulisanje propisanih prava, obaveza i odgovornosti u cilju izbjegavanja voluntarizma, a samim tim i zloupotrebe u njihovom tumačenju i primjeni;
5. Primjene najblažih propisanih represivnih mjera kada su prethodno iscrpljene sve raspoložive preventivne mjere za rješavanje problema nastalih nepoštovanjem profesionalnih standarda od strane medija.

Osim toga što je u potpunom skladu sa prirodom i karakterom demokratskog i slobodnog normativnog okvira, te u tom kontekstu pozicije, uloge o odgovornosti nezavisnog regulatora, ovakva praksa se iskustveno potvrdila kao primjerena i djelotvorna u djelovanju Agencije tokom proteklih osam godina.

Konačno, jedna od najpouzdanijih potvrda ispravnosti načela na kojima se temelji rad Agencije i metoda praktičnog djelovanja na njihovoj primjeni nije u činjenici da u izvještajnom periodu nije bilo ozbiljnijih kršenja programskih standarda, već da su prekršaji uglavnom bili rezultat neupućenosti, da su problemi lako i brzo rješavani i da se greške i propusti nijesu ponavljali u kontinuitetu. Takva konstruktivna klima je ne

samo zdrav temelj za legalnu praksu elektronskih medija, već i pouzdan pokazatelj ispravnosti osnovnih načela i metoda u radu Agencije za elektronske medije u vršenju njenih zakonskih ovlašćenja u segmentu poštovanja profesionalnih standarda, u kvalitetu programa i komercijalnih komunikacija, u radu elektronskih medija u Crnoj Gori.

## II IMPLEMENTACIJA PROGRAMSKIH STANDARDARDA

Uporišne tačke programskih standarda u elektronskim medijima u Crnoj Gori su zaštita javnog interesa u njegovim brojnim aspektima, odnosno onemogućavanje njegovog kršenja vršenjem AVM usluga suprotno propisanim demokratskim standardima sadržanim u domaćem zakonodavstvu i međunarodnim dokumentima.

Zakon o elektronskim medijima, u dijelu koji se odnosi na obaveze emitera u pogledu programskih sadržaja, i Pravilnik o programskim standardima strukturirani su tako da propišu opšte programske standarde, koji se potom konkretizuju u niz posebnih standarda koji se odnose na različite modalitete generalnih društvenih vrijednosti koji se štite zakonom.

Usljed prirodne veze cjeline i njenih djelova, opšti principi se mogu diverzifikovati u brojne pojedinačne, pa nepoštovanje jednog generalnog programskog standarda može značiti kršenje, u većoj ili manjoj mjeri, više pojedinačnih standarda. Uz to, u praksi, svaki emitovani programski sadržaj koji je u suprotnosti sa odredbama Zakona ili Pravilnika, u pravilu predstavlja kršenje više od jednog pojedinačnog standarda (npr. otkrivanje identiteta maloljetne žrtve porodičnog nasilja koje je predmet sudskog spora, predstavlja kršenje brojnih standarda: zaštita maloljetnika, zaštita privatnosti, poštovanje suda i tajnosti postupka i sl.).

Zbog toga, da bi se postigla neophodna jasnoća i preciznost, problematika poštovanja standarda i konkretni programski sadržaji koji su predmet ove Informacije, iako mogu značiti nepoštovanje više programskih standarda, biće svrstani samo u jedno poglavlje koje, prema ocjeni obrađivača, na najbolji način izražava dominantnu prirodu i karakter samog prekršaja. Sadržaj informacije tematski je strukturiran na način koji je primijenjen u Pravilniku o programskim standardima u elektronskim medijima u Crnoj Gori.

### 2.1. Uvredljivi jezik i govor mržnje

Članom 48, stav 2, Zakona o elektronskim medijima propisano je da se „AVM uslugom ne smije podsticati, omogućavati podsticanje ili širiti mržnja ili diskriminacija po osnovu rase, etničke pripadnosti, boje kože, pola, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog porijekla, imovnog stanja ...“. U Pravilniku o programskim standardima u elektronskim medijima, u okviru Opštih standarda, u članu 6, stav (d), stoji da je „U elektronskim medijima zabranjeno emitovanje programskih sadržaja kojima se... podstiče, omogućava podsticanje ili širi govor mržnje“.

I pored relativno niskog nivoa političke i opšte kulture, te naglašene komercijalizacije koja sa sve manje ustezanja nesporne civilizacijske vrijednosti i standarde podređuje ne samo realnoj, već i potencijalnoj zaradi, kršenja medijskih propisa od strane elektronskih medija u ovom segmentu su relativno rijetka u Crnoj Gori. Posebno i tim više ako se ima u vidu nepovoljan ukupni kontekst. Ta pozitivna činjenica se može smatrati prvenstveno rezultatom uređivačke politike medija, ali i negativnog stava i reakcija ukupne crnogorske javnosti na takve sadržaje, kao i nultog stepena tolerancije nezavisnog regulatora koji je u svim dosadašnjim, mada rijetkim slučajevima, odlučno primjenjivao zakonske mjere prema prekršiocima.

U 2011. godini, Agencija je registrovala, identifikovala i procesuirala dva takva slučaja i izrekla odgovarajuće sankcije emiterima.

Krajem februara 2011, u Agenciji je pokrenut postupak utvrđivanja kršenja Zakona i podzakonskih akata u TV rialiti šou programu „Dvor“, u kojem je grupa manje-više poznatih osoba, uglavnom sa estrade, dobrovoljno izolovana u posebnom prostoru, koji se snima 24 sata dnevno. U programu se simulira situacija u kojoj učesnici navodno žive na dvoru, uz podjelu uloga na kralja, kraljicu itd. U više dnevnih uključenja, gledaoci su mogli da prate događanja na „dvoru“, međusobne odnose i sl., pri čemu su „zapleti“ i „raspleti“ režirani, kako bi se stalno održavala dinamika „radnje“, a samim tim održavala i povećavala pažnja gledalaca. Na osnovu analize emitovanih programskih sadržaja, utvrđeno je da su u cjelokupnom periodu emitovanja programskog sadržaja (par mjeseci po nekoliko puta dnevno), učesnici u međusobnoj komunikaciji učestalo koristili uvrede i psovke, čime su doprinosili promociji nekonvencionalnog jezika i načina izražavanja, što je odredbama tada važećeg Pravilnika o minimalnim programskim standardima zabranjeno emitovati izvan graničnog perioda (tada je granični period bio od 23,00 do 06,00 časova).



Pored toga, registrovan je i sadržaj u kojem dva učesnika primjenom fizičke sile „razrješavaju“ međusobni konflikt, što može imati negativan uticaj na javnost, posebno na maloljetnike“, kao preporučljiv model razrješavanja sporova i konflikata među ljudima, posebno imajući u vidu enormnu popularnost programa i učesnika među publikom. Konačno, u jednoj od epizoda, registrovana je izjava učesnika koja bi mogla biti okarakterisana kao govor mržnje (budući da je riječ o programu reemitovanom sa TV stanice iz druge države, tamo je slučaj procesuiran kod nadležnog suda).

Nakon sprovedenog postupka, direktor Agencije za elektronske medije je, saglasno svojim ovlaštenjima, donio Odluku kojom se privrednom društvu, kao emiteru pomenutog TV programa, izriče upravno-nadzorna mjera upozorenja i nalaže da usaglasi emitovanje televizijskog programa sa izdatom dozvolom. Odlukom je emiteru naloženo da realiti šou program emituje isključivo u graničnom periodu od 23 do 6 sati, uz vizuelno i zvučno upozorenje o njegovoj neprikladnosti za određene grupe gledalaca, saglasno Odluci o minimalnim programskim standardima u programima elektronskih medija u Republici Crnoj Gori. Takođe, emiter je oštro upozoren da, bez obzira na vrijeme emitovanja, striktno vodi računa o sadržajima koji bi mogli značiti diskriminaciju po bilo kom osnovu, a posebno govor mržnje u bilo kom obliku. Emiteru je, takođe, zapriječeno strožijom sankcijom u slučaju ponavljanja prekršaja, bez obzira na specifične okolnosti otežane kontrole emitovanog programa (poluigrani program, uživo i sl.), jer je emiter odgovoran za svaki sadržaj koji emituje. Emiter je postupio po odluci direktora, bez ulaganja žalbe Savjetu Agencije.

Drugi slučaj se odnosi na izjavu izrečenu na radiju, specijalizovanom za vjerske sadržaje, u kome je emitovana izjava svještenika i vjerskog starješine da „niko ne može da blagosilja ono što nije stvorio Bog“ i da je „tvorac crnogorske nacije zapravo đavo“.

Agencija je procesuiranju ovog sadržaja pristupila sa posebnom pažnjom, uvažavajući „prirodnu“ osjetljivost i suptilnost problematike. Za takav pristup Agencija je bila rukovođena brojnim okolnostima i činjenicama. U prvom redu, riječ je o izjavi duhovnog lica, vjerskog starješine, u specijalizovanoj emisiji i na specijalizovanom mediju za religijske sadržaje. Agencija je smatrala da je apsolutno nužno uzeti u obzir specifičnosti duhovnih poimanja stvarnosti konkretne religije, i u tom kontekstu vrijednosnog, kulturološkog i komunikacijskog konteksta date izjave, u cilju pravilnog razumijevanja izrečenih stavova i vrijednosnih sudova.

Upravo se u kontekstu takve analize došlo do zaključka da je riječ o krajnje negativnom vrijednosnom sudu. Naime, ako bi u kolokvijalnom govoru „svetovnog lica“, tzv. „običnog građanina“, bilo moguće sličnu izjavu ozbiljnije razmatrati kao realnu opciju da je možda riječ o ispoljavanju negativnog mišljenja u okviru zajamčene slobode govora, te je u tom kontekstu i ne svrstati u govor mržnje, u slučaju svještenika izrečeni stav i sud imaju sasvim određenu negativnu dimenziju. Jer, u značenjskom smislu pravoslavne religijske retorike, kao izrazu svjetonazora u kojem korišćenje imenice „bog“ ima značenje apsolutne vrijednosti i apsolutnog dobra, a korišćenje imenice „đavo“ njegovu potpunu suprotnost - svako direktno ili indirektno, bliže ili dalje dovođenje bilo čega u vezu sa đavolom, pa i crnogorske nacije, ima krajnje negativno značenje i implicitnu tvrdnju da je riječ o zlu, bezvrijednosti i svemu najgorem.

U svetovnom kontekstu, trebalo je imati u vidu činjenicu da je izjava data neposredno uoči popisa stanovništva u Crnoj Gori, u vrijeme prave kampanje različitih političkih i drugih struktura da motivišu građane da se nacionalno deklariraju kako im oni savjetuju. Iako je takva praksa lišena smisla u zaista savremenim društvima, nemoguće je poreći njenu realnost, pa samim tim i povećan senzibilitet javnosti na izjave vezane za tu temu.

Odmah nakon emitovanja pomenute izjave, uslijedile su oštre javne reakcije. Najviši zvaničnici crkve su se ogradili od izjave svještenika, a potom ga i razriješili sa dužnosti. Radio stanica je javnosti uputila izvinjenje, a u izjašnjenju na zahtjev Agencije (što je standardni dio procedure utvrđivanja odgovornosti) istakla da su takvi sadržaji suprotni uređivačkoj politici radija, da je tvrdnja izrečena u emisiji koja ide uživo, kao odgovor na pitanje slušalaca a ne voditeljke, koja se u datim okolnostima nije snašla i upozorila na neprihvatljiv sadržaj.

Konačno, na osnovu svih relevantnih činjenica, direktor Agencije je donio odluku kojom se privrednom društvu koje je emiter radijskog programa izriče upravno-nadzorna mjera upozorenje, zbog kršenja odredbi

člana Zakona o elektronskim medijima, Odluke o minimalnim programskim standardima u programima elektronskih medija u Crnoj Gori i izdate Dozvole za prenos i emitovanje radio-difuznih signala. Emiter je postupio po odluci i nije se žalio Savjetu Agencije.

Specifičnost ovog slučaja zavrjeđuje još nekoliko informacija koje valja imati u vidu kada se javno rasuđuje o slobodama medija da uređuju i emituju, građana da razmišljaju i govore, i u tom kontekstu obaveze i odgovornosti regulatora da pravično i pravedno odlučuje, bez podlijevanja pritiscima trenutka, političkih trendova ili uvriježenih shvatanja, pa i predrasuda.

Naime, u uslovima zagarantovanih vjerskih prava koja su svuda polje vrhunske osjetljivosti, razdvojenosti države i crkve, isključivanja tzv. delikta mišljenja, prava javnosti da zna i slično, odluka o eventualnoj odgovornosti medija, a posebno njeno stepenovanje, nije ponekad ni malo laka ni jednostavna, a gotovo nikada nije ukalupljiva u obrasce i šablone. Uz to, ne treba smetnuti sa uma ni činjenicu da, iako mu to nije nadležnost, regulator mora imati u vidu da li je građanin koji daje izjavu prekršio neki propis, jer ako nije, onda ne postoji ni odgovornost medija. U tako osjetljivom kontekstu, u konkretnom slučaju, korisno je ukazati na još neke činjenice.

Analizom spornog programskog sadržaja, Agencija je utvrdila da se u programu emitera desilo podsticanje ili širenje netrpeljivosti, suprotno članu 48 Zakona o elektronskim medijima. Zakon propisuje da ga treba tumačiti u skladu sa principima Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, uz korišćenje prakse precedentnog prava Evropskog suda za ljudska prava. Ovim zakonom propisano je i da se AVM uslugom (kao što je radio ili TV program) ne smije podsticati, omogućavati podsticanje ili širiti mržnja ili diskriminacija po osnovu rase, etničke pripadnosti, boje kože, pola, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog porijekla, imovnog stanja, članstva u sindikatu, obrazovanja, društvenog položaja, bračnog ili porodičnog statusa, starosne dobi, zdravstvenog stanja, invaliditeta, genetskog nasljeđa, rodnog identiteta ili polne orijentacije.

Navedeno je saglasno Preporuci Savjeta Evrope br. R (97) 20 o „govoru mržnje“, koja pod izrazom „govor mržnje“ podrazumijeva sve oblike izražavanja koji šire, raspiruju, podstiču ili pravdaju rasnu mržnju, ksenofobiju, antisemitizam ili druge oblike mržnje zasnovane na netoleranciji, uključujući tu i netoleranciju izraženu u formi agresivnog nacionalizma i etnocentrizma, diskriminacije i neprijateljstva prema manjinama, migrantima i ljudima imigrantskog porijekla.

Prilikom donošenja odluke Agencija je cijenila razliku između odgovornosti autora govora mržnje, s jedne strane, i odgovornosti medija i medijskih poslenika koji doprinose njegovom širenju u okviru svog zadatka da prenose informacije i ideje o pitanjima od javnog interesa, s druge strane. Agencija je posebno imala u vidu član 7 Propisa Međunarodne federacije novinara koji kaže da „novinari moraju biti svjesni opasnosti od diskriminacije koju promovišu mediji i da treba da urade sve što je u njihovoj moći da izbjegnju pomaganje takve diskriminacije zasnovane na rasi, polu, seksualnoj orijentaciji, jeziku, vjeri, političkim ili drugim mišljenjima, i nacionalnom ili društvenom porijeklu“.

Navedena razmatranja koja se tiču posebne odgovornosti medija u pogledu govora mržnje, za razliku od odgovornosti autora takvih izjava, primjenjuju se ako govor mržnje potiče direktno od samih medija ili medijskih poslenika (to jest, ako je govor mržnje posljedica stavova novinara ili redakcije, a ne samo izvještavanja ili prenošenja onoga što su drugi rekli). U takvim slučajevima mediji ili medijski poslenici moraju se smatrati autorima poruke mržnje. Iako to nije uvijek lako ustanoviti, moglo bi se reći da isto važi i kada medijski poslenici bezrezervno i aktivno podržavaju izjave koje se svode na govor mržnje koje je izrekao neko drugi (kako bi se moglo protumačiti odsustvo reakcije na sporne izjave u ovom slučaju).

S obzirom da se ovdje radi o slučaju da se dovodi u pitanje ponašanje medija zato što nije *expressis verbis* osudio prenijete izjave, ili im obezbijedio protivtežu, treba imati u vidu da postoji skala različitih mogućih ocjena, ali je neophodno da se one razmotre u svjetlu člana 10, stav 2 Evropske konvencije o ljudskim pravima kako ga tumači Evropski sud za ljudska prava. Konkretno, izrečena upravno-nadzorna mjera zbog kršenja standarda je:

- a. regulisana zakonom i odnosi se na kršenja konkretnog standarda formulisanog jasnim i preciznim izrazima;
- b. neophodna u demokratskom društvu i odgovara neodložnoj društvenoj potrebi;

c. srazmjerna cilju kome se teži (sprečavanje govora mržnje i uvredljivog jezika).

Konačno, oba navedena slučaja u okviru ovog poglavlja mogu poslužiti kao korisna ilustracija značaja faktora „stepena društvene opasnosti“ i konkretnih okolnosti u praksi tumačenja i primjene pravnih normi. Naime, u prvom slučaju (realiti program „Dvor“), emitovani sadržaj je u suprotnosti sa gotovo svim pojedinačnim standardima, odnosno njihovim modalitetima, koje propisuje Zakon i Pravilnik: zaštita maloljetnika (nedozvoljeni jezik, nasilje izvan graničnog perioda), uvredljivi jezik i govor mržnje, zaštita privatnosti ... Ovaj sadržaj može biti dobar primjer za bilo koje poglavlje ove informacije.

U drugom slučaju, intervjuisani svještenik, odnosno medij, prekršili su samo jednu odredbu pravilnika, ali je stepen društvene opasnosti u datom trenutku bio znatno viši.

Da je voditeljka radijske emisije upozorila sagovornika i slušaocce da je to što govore nedozvoljeno i ogradila se od toga, ne bi postojao osnov za bilo kakvu sankciju prema mediju. U tadašnjim, a i današnjim okolnostima, nije teško zamisliti na kakve bi reakcije i kvalifikacije u javnosti naišla takva odluka Agencije.

## 2.2. Zaštita privatnosti

Poštovanje ovog standarda bilo je predmet konkretnog procesuiranja u Agenciji za elektronske medije u više navrata, od kojih su dva slučaja od posebnog značaja.

Početak maja je u dužem periodu pažnja crnogorske javnosti bila preokupirana izvještavanjem medija o sumnji da su dvije sestre, maloljetne štićenice Doma za nezbrinutu djecu u Bijeloj, bile žrtve seksualnog nasilja. Štampane i elektronske medije, kao raznorazne elektronske publikacije, portali i forumi, danima su bili preplavljeni informacijama, izjavama, „svjedočenjima“ i reagovanjima koje opravdano izaziva sama mogućnost tako drastičnog narušavanja prava maloljetnika, na šta u vrijednosnom sistemu ljudi u Crnoj Gori tradicionalno postoji apsolutni tzv. „nulti stepen tolerancije“.

Prirodno, u brojnim i svestranim tretiranjima ove teme, značajna pažnja je posvećena i tome da li mediji na korektan način tretiraju problematiku i da li u svom radu prelaze granicu koja dijeli zaštitu interesa od njihovog ugrožavanja, da li poštuju privatnost svih učesnika u slučaju, da li se poštuju standardi vezani za prava maloljetnika, prezumpciju nevinosti i slično. U takvom kontekstu dinamičnih dešavanja i visokog stepena emocionalnosti javnosti, u nekoliko slučajeva, među kojima i od strane predstavnika državnih institucija, bilo je izjava da neki mediji neprofesionalno i u senzacionalističkom maniru tretiraju slučaj i time nanose ozbiljnu štetu sadašnjem i budućem životu maloljetnica.

Motivisani takvim izjavama, iz Kancelarije zaštitnika ljudskih prava, Agenciji je upućen zahtjev za informaciju o eventualnom kršenju standarda od strane elektronskih medija i mjerama koje Agencija preduzima.

Agencija je u okviru redovne djelatnosti neprekidnog monitoringa rada elektronskih medija obavijestila zaštitnika ljudskih prava da u sadržajima emitovanih informacija u programima elektronskih medija nijesu zabilježeni slučajevi kršenja standarda koji bi zahtijevali pokretanje postupka utvrđivanja odgovornosti.

I u ovom slučaju, kao u nizu prethodnih, neprimjereni sadržaj u jednom mediju (recimo štampanom) čak i od strane učesnika u javnom životu kod kojih bi se mogla podrazumijevati ili bar očekivati kompetentnost, često se uopštava u sintagme „mediji krše“, ili „u svim medijima“ i slično.

No, bez obzira na to što su elektronski mediji u osnovi korektno pratili ovaj slučaj, javna reagovanja su uvijek koristan mehanizam za izoštravanje društvene osjetljivosti za kršenje ljudskih prava, naročito maloljetnika, i uvijek pozitivan stimulans za medije da unaprijede nivo profesionalnosti u svom radu.

Drugi slučaj se odnosi na činjenicu da je u centralnoj informativnoj emisiji komercijalne stanice emitovan snimak ubistva građanina Podgorice, sa bezbjednosnih kamera, koje je izvršeno nekoliko mjeseci ranije, i u vezi koga je sudski spor u toku. Nakon što je u Agenciji pokrenut proces utvrđivanja kršenja propisa, koji podrazumijeva i izjašnjavanje emitera, direktor Agencije je, cijeneći sve okolnosti, izrekao emiteru kaznenu mjeru upozorenja.

U obrazloženju odluke direktora Agencije za elektronske medije se, pored ostalog, ukazuje na to da se emitovanjem programskog sadržaja dovode u pitanje slobode i prava građanina (bilo da se radi o žrtvama, svjedocima ili porodicama žrtava i osumnjičenih/optuženih lica ili drugim osobama koje su pogođene tragičnim događajem ili osobama uključenim u krivični postupak po bilo kom osnovu), kao i poštovanje

privatnosti i dostojanstva građana, objavljivanjem informacija o privatnom životu bez njegovog znanja i pristanka i bez nedvosmislenog postojanja opravdanog javnog interesa ili interesa javnosti da zna. Takvim programskim sadržajima se, takođe, može nanijeti šteta duševnom ili moralnom razvoju ili dobrobiti maloljetnika ili drugih ranjivih osoba zbog scene nasilja.

U Odluci se ukazuje i „da je poštovanje pretpostavke nevinosti važan pravni princip u oblasti medija, što potvrđuje i Preporuka Savjeta Evrope br. R (2003) 13 o pružanju informacija koje se odnose na krivične postupke putem medija. Ova Preporuka ističe važnost medijskog izvještavanja u obavještavanju javnosti o krivičnim postupcima, čime se ukazuje na funkciju krivičnog prava u smislu odvratanja od izvršenja krivičnih djela i podsjeća na to da mediji imaju pravo da obavještavaju javnost, između ostalog i o krivičnim postupcima, kao informacijama od javnog interesa, jer je to njihova profesionalna dužnost. Na taj način ona naglašava i da su pretpostavka nevinosti, pravo na pravično suđenje i pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života, takođe suštinski zahtjevi koji se, pri medijskom izvještavanju o krivičnim postupcima moraju poštovati. Preporuka jasno to i određuje kao jedno od osnovnih načela i utvrđuje: „Poštovanje načela o pretpostavci nevinosti predstavlja sastavni dio prava na pravično suđenje. Saglasno s tim, mišljenja i informacije koji se odnose na krivične postupke koji su u toku treba da se prenose ili šire preko medija samo onda kada to ne ide na uštrb pretpostavci nevinosti osumnjičenog ili optuženog.“

Emiter se nije žalio na odluku direktora i korektno je ispunio obaveze i u najgledanijoj centralnoj informativnoj emisiji obavijestio javnost o mjeri koju je prema njemu preduzela Agencija.

### **2.3. Parapsihologija, nadriljekarstvo i proricanje sudbine**

Izrazito loša i sve nepovoljnija tržišna pozicija većine domaćih emitera, kao i činjenica da emitovanje određenih programskih sadržaja nije bilo precizno normativno definisano, učinili su da jedan broj TV stanica kakav-takav izvor prihoda nalazi u emitovanju raznih emisija koje se bave proricanjem sudbine („astrologija“, gledanje u karte i slično), različim oblicima TV čatovanja, kao i drugim formatima koji se temelje na korišćenju posebnih telefonskih brojeva za čije se korišćenje plaća posebna cijena, što obezbjeđuje određenu zaradu emiteru.

Ovi sadržaji su u prvom polugodištu bili predmetom učestalih javnih kritika u medijima i na internet forumima, kao i u individualnim reakcijama građana, pri čemu je oštrica kritike isključivo usmjeravana na Agenciju. Razlog za tolerisanje takvih sadržaja je bila nedovoljno precizna regulativa. No, donošenjem novog „Pravilnika o programskim standardima u elektronskim medijima“ jasno su propisane obaveze emitera i u pogledu ovih sadržaja.

U Pravilniku o programskim standardima, u članu 36, stoji: „Zabranjeno je izvan graničnog perioda emitovanje programa zasnovanih na proricanju sudbine, tumačenju individualnih horoskopa i sličnih sadržaja koji se ne mogu kategorisati u zakonom normiranu djelatnost, a u kojima je učešće publike uslovljeno plaćanjem SMS poruka, telefonskih poziva ili drugih vidova komercijalizacije ovih sadržaja.“

Imajući u vidu činjenicu da su neki mediji potpisali ugovore sa proizvođačima takvih formata, te željom da medijima koji emituju takve sadržaje pruži razuman rok da se prilagode novonastalim promjenama, Agencija je u nekoliko navrata javno upozorila da će nakon isteka ljetnjeg perioda (Pravilnik je usvojen u julu) zahtijevati striktnu primjenu ovih odredbi.

Tako je, na osnovu nalaza Sektora za monitoring, Agencija 21. septembra uputila zahtjev za izjašnjenje dvijema komercijalnim televizijama, kao početni korak u procesuiranju utvrđivanja kršenja regulative zbog emitovanja programa zasnovanih na „proricanju sudbine“ i tumačenju individualnog horoskopa i sms-čat formata. Jedna TV stanica je odmah po zahtjevu za izjašnjenje uputila izvinjenje i prestala da emituje navedeni format.

Drugi TV emiter se izjasnio da su programski sadržaji za koje se traži izjašnjenje „u suštini programi u kojima se čita horoskop, što ste mogli vidjeti na većini TV kanala koji se emituju na našem području kako zemaljskim signalom, tako i preko kablovskih operatera“. Takođe je ukazao da se horoskopi „mogu naći u svim dnevnim novinama, nedjeljnicima, mjesečnicima“.

Nakon ovakvog izjašnjenja, emiter je nastavio da emituje pomenute sadržaje. Zbog toga, direktor Agencije je u trećoj dekadi oktobra donio odluku kojom izriče emiteru upravno nadzornu mjeru upozorenje, uz nalog da pomenute programske sadržaje izmjesti u granični period, shodno propisima.

Emiter je na odluku direktora izjavio žalbu Savjetu i iznio obrazloženja u pisanoj formi, uz zahtjev da njegov predstavnik prisustvuje sjednici Savjeta i lično izloži svoja viđenja. Savjet je uvažio njegov zahtjev i u drugoj polovini novembra 2011. godine obavio razgovor sa direktorom TV stanice, u neformalnom dijelu sjednice na kojoj je razmotrio njegovu žalbu. Nakon razgovora, Savjet je održao formalnu sjednicu, odbio žalbu emitera i potvrdio odluku direktora Agencije.

## **2.4. Zaštita maloljetnika**

Pored slučajeva mogućeg kršenja prava maloljetnika navedenih u prethodnim primjerima, Agencija se u cijelom periodu suočava sa raznoraznim formatima, manje ili više otvorenog nuđenja usluga tzv. "vrućih linija" ili drugih srodnih "usluga" u formi čata, ili javljanja na telefonske brojeve koji se posebno plaćaju, u kojima golišave ljepotice pozivaju na druženje, časkanje, unapređenje komunikacije i širenje prijateljstva i razumijevanja među ljudima. Shodno Pravilniku o programskim standardima emitovanje takvih sadržaja moguće je samo u graničnom periodu od 00 do 06,00 časova.

Budući da su takvi formati emitovani na jednom broju TV stanica manje ili više konstantno, a u želji da se preventivnim djelovanjem izbjegne primjena upravnih mjera ukoliko je to moguće, Agencija je početkom marta uputila javno upozorenje emiterima da su dužni da oglase za usluge vrućih linija emituju isključivo u graničnom periodu.

Takvo nastojanje je djelimično urodilo plodom.

Jedan od formata zbog čijeg je emitovanja pokrenut postupak utvrđivanja kršenja propisa od strane već pomenute TV stanice jeste i onaj koji sadrži "usluge" opisane u prethodnom stavu. Ovi sadržaji se povremeno javljaju u različitim formatima i nazivima, a vrlo ilustrativan može biti naziv formata koji je u programskoj šemi naslovljen sa "Djevojke uživo".

U odgovoru na zahtjev za izjašnjenje o ovom formatu emiter odgovara: "Programski sadržaji tipa hot line, u kojima se mogu vidjeti čak i eksplicitne scene ili su pornografske sadržine emituju se na više kanala i tokom graničnog perioda, a opet preko kablovskih operatera".

Emiter, dakle, ne negira da je format koji on emituje hot line, on zna da nije dozvoljeno njegovo emitovanje van graničnog perioda, ali smatra da to može raditi i on, jer drugi mediji, dostupni posredstvom kablovskih operatera, emituju slične i gore stvari "i tokom graničnog perioda".

Direktor Agencije je u trećoj dekadi oktobra donio odluku (već pomenutu u prethodnom poglavlju, koja se odnosila na jedinstvenu mjeru za osam formata koji su emitovani van graničnog perioda, suprotno propisima) kojom izriče emiteru upravno nadzornu mjeru upozorenje, uz nalog da pomenute programske sadržaje izmjesti u granični period, shodno propisima.

Kao što je već opisano, emiter se žalio Savjetu Agencije na odluku direktora i epilog je poznat.

## **2.5. Jezik i jezička pravila u programima elektronskih medija**

Upotreba jezika u programima elektronskih medija propisana je članom 55 (stavovi 7,8 i 9), koji glase:

„(7) Emiteri su dužni da objavljuju radio ili televizijske programe na crnogorskom jeziku na latiničnom ili ćirilničnom pismu ili na drugom jeziku u službenoj upotrebi, u skladu sa zakonom.

(8) Upotreba crnogorskog jezika nije obavezna:

- 1) ako se objavljuju filmovi i druga audio i audiovizuelna djela u izvornom obliku;
- 2) ako se objavljuju muzička djela s tekstom koji je djelimično ili u cjelini na stranom jeziku;
- 3) ako su programi djelimično ili u cjelini namijenjeni učenju stranog jezika i pisma.

(9) Upotreba crnogorskog jezika nije obavezna u programima namijenjenim pripadnicima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica.“

Sektor za monitoring Agencije je u septembru registrovao da Radio "More" iz Herceg Novog, koji se identifikuje kao ruski radio, emituje reklamne sadržaje na ruskom jeziku, što je u neskladu sa regulativom. Agencija je procesuirala utvrđivanje osnova za pokretanje postupka utvrđivanja odgovornosti emitera. Postupak je u toku.

## **PRIGOVORI GRAĐANA**

Kao što je već rečeno, jedan od važnih izvora informacija, kao i inicijativa za pokretanje postupka utvrđivanja kršenja standarda i preduzimanje odgovarajućih mjera od strane Agencije predstavljaju žalbe i prigovori građana. Vrijedi naglasiti da se Agencija sa dužnom pažnjom odnosi prema tim prigovorima, te da ih jednako tretira bez obzira da li su anonimni i nezavisno od forme (usmeni, pisani) i kanala komunikacije (telefonom, mailom, pismom, porukom na sajtu Agencije ili u ličnom kontaktu).

Glavnina upita, prigovora ili žalbi odnosila se na nepoštovanje programskih standarda u dijelu zaštite maloljetnika. U tom kontekstu, više od 95 odsto prigovora se odnosi na obraćanje građana putem telefona i prigovaranje na emitovanje "astroloških" proročanstava i određenih "sms-čat hot line formata" u programima nekih domaćih TV stanica, u periodima kada su dostupni maloljetnim gledaocima, odnosno van graničnog perioda. Riječ je o sadržajima koje je Agencija procesuirala i koji su navedeni u prethodnim poglavljima ove informacije.

Bilo je i pojedinačnih prigovora na emitovanje van graničnog perioda nekih serijskih programa (serija "Seks i grad", TV Atlas, 22 sata), kao i brojni prigovori zbog emitovanja spota "Mi smo dio ekipe" kojim se promovišu prava LGBT populacije na gotovo svim TV stanicama, u prime-time-u.

U svim slučajevima u kojima se Agencija ocijenila nadležnom i gdje su ispunjeni ostali uslovi postupanja po podnešenim prigovorima, Agencija je poznatim podnosiocima dostavljala odgovore i reagovala u skladu sa svojim nadležnostima.

Inače, mišljenja građana se sve više pokazuju kao veoma pouzdan indikator narastajućeg stepena zrelosti ukupnog auditorijuma i njegove sve veće spremnosti da se angažuje na realizaciji sopstvenog, ali i javnog interesa u ovoj oblasti.

Veoma je bilo interesantno razmišljanje dvojice građana o modalitetima legalnosti korišćenja u informativnim sadržajima podataka koji su prikupljeni na nelegalan način. Kao povod je poslužio događaj iz prve dekade jula kada je na internetu (YouTube) objavljen, tajno urađen, audio snimak na kome predsjednik Savjeta RTV Crne Gore u negativnom kontekstu govori o stanju u kompaniji, pojedinim ljudima na rukovodećim položajima i slično. Predmet razmišljanja su bili brojni modaliteti javne upotrebe nečega što je snimljeno bez znanja sagovornika, što je zabranjeno medijskim propisima, ukoliko se ne radi o nedvosmisleno opravdanom javnom interesu. Da li se internet može smatrati legitimnim izvorom podataka? Da li su legitiman izvor podataka drugi mediji, te da li je nužno i obavezno provjeravati istinitost informacija koje se preuzimaju iz njih uz navođenje izvora? Da li je fer objaviti audio snimak skinut sa interneta, bez prethodne saglasnosti govornika koji nije ni znao da govori za javnost?

Takođe je vrlo čest slučaj telefonskog obraćanja Agenciji građana koji smatraju da u mnogim vijestima i izvještajima u informativnim programima elektronskih medija nije uopšte, ili nije dovoljno poštovano pravilo druge strane. Da li je to fer?

Ova dva, kao i drugi primjeri iz svakodnevne prakse, ilustruju koliko medijskom sistemu jedne tranzicione države nedostaje poštovanje profesionalnog kodeksa, odnosno sistema vrijednosti i profesionalne etike koji bi se dobrovoljno primjenjivao u svakodnevnom radu medija. Pravilo druge strane, odnosno ravnopravnog tretmana jedne ili više strana u nekom sporu, odnosno odbijanje svake mogućnosti da se objavljuju informacije dobijene na nelegalan način koje mogu biti neprijatne ili kompromitujuće po nečiju privatnost, morali bi biti predmet kulture emitera koji uživaju najviše standarde profesionalnih sloboda, a ne predmet besmislenih formalno pravnih nadmudrivanja i dovođenje usvojenih i propisanih standarda u pitanje ispraznim logiciranjem. Jer, formalističko simplifikovanje i relativizovanje progresivnih načela i principa tipa: "ravnopravan tretman dviju ili više strana u medijima je samo ako dobiju jednako vrijeme, koje mogu

iskoristiti kako žele” u Crnoj Gori je nedavno izivljeno kao praksa koja profesionalno načelo dovodi do krajnosti u kojoj ono postaje sredstvo za grubo negiranje slobode uređivanja. Isto kao što se princip zaštite maloljetnika i javnosti uopšte od usluga “vrućih linija” nastoji obesmisлити svođenjem na pitanje oblačenja ili poruka koje se šalju klijentima. Kada bi etički nivo emitera bio na liniji koju promovišu profesionalni kodeksi, čiji sadržaj u biti čine sadržaji elementarne profesionalne kulture i građanskog vaspitanja, ne bi bilo potrebe da se takve stvari propisuju zakonom i podzakonskim aktima. Generalno, u tome je osnovna razlika između razvijenih i nerazvijenih, civilizovanih i društava koja su još u procesu kulturno-vrijednosnog stasavanja.

### III IMPLEMENTACIJA STANDARDA U OBLASTI KOMERCIJALNIH AVM KOMUNIKACIJA

Godinama je javnosti ova problematika bila poznata kao reklamiranje, telešoping i sponzorstvo u programima elektronskih medija. I sada se standardi odnose na iste programske sadržaje, ali se naziv "komercijalne AVM komunikacije", koji je upotrijebljen u nazivu Pravilnika kojim se reguliše ova oblast, koristi u svrhu usaglašavanja sa internacionalnom regulativom i u pojmovnom i jezičkom smislu.

Sušтина propisa u ovoj oblasti, pojednostavljeno govoreći, svodi se na vrijednosti koje se smatraju javnim interesom: zaštita potrošača od prevare kao i ometanja u praćenju drugih programskih sadržaja, zaštita oglašivača od diskriminacije i monopola, te zaštita medija od ograničavanja profesionalnih i poslovnih sloboda političkim ili ekonomskim pritiscima.

U ovoj oblasti, preferirani opšti princip djelovanja Agencije prema emiterima preventivnim metodama, zbog nepoštovanja propisanih standarda, dok represivne ne postanu neizbježne, u 2011. godini rezultirao je potpunim uspjehom. Naime, brojne nepravilnosti uočene u okviru redovnog monitoringa emitovanih sadržaja, kao i informacija dobijenih od strane građana, a koje su se najvećim dijelom odnosile na prekoračenje dozvoljenih kvota reklamiranja na sat emitovanog programa, a manjim dijelom na nepoštovanje pravila raspoređivanja, uspješno su razrješavane i otklanjane već nakon prvog kontakta i neformalnog ukazivanja i upozorenja. Zbog toga, kao i zbog činjenice da nije uočen ni jedan slučaj ozbiljnijeg i krupnijeg kršenja propisa, Agencija u ovoj godini nije pokrenula ni jedan postupak za utvrđivanje kršenja standarda, pa samim tim ni izricala bilo koju vrstu sankcija prema emiterima.

I u ovoj oblasti je u toku jednogodišnje prakse bilo interesantnih primjera koji govore u prilog složenosti dinamične problematike i nemogućnosti da se sve do visokog stepena formalno-pravne determinisanosti propiše pravnim aktima.

Agencija je u dva slučaja registrovala emitovanje programskih sadržaja na TV stanicama koji su ozbiljno ukazivali na mogućnost prikrivenog reklamiranja, odnosno: „Predstavljanje riječima ili slikama robe, usluga, imena, zaštitnog znaka ili aktivnosti proizvođača roba ili pružaoca usluga u radijskim i/ili TV programima kada je cilj ili efekat takvog predstavljanja oglašavanje ili promocija i moglo bi dovesti javnost u zabludu u vezi sa njegovom prirodom“. Drugim riječima, kada se u programima koji nijesu komercijalni (oglasni blokovi, telešoping i slično), u formi informativnih ili nekih drugih sadržaja, prikriveno reklamiraju proizvodi ili usluge.

Jasno je da takve sadržaje, ako su vješto urađeni, nije lako nedvosmisleno razlučiti od „redovnih“ sadržaja, pa samim tim i odbraniti takvu odluku na sudu (u slučaju tužbe emitera) i izbjeći visoku novčanu odštetu ukoliko sud presudi u korist emitera. Takav ishod nije nerealno očekivati u uslovima kada se i takve stvari, koje su svuda u svijetu stvar autonomne procjene regulatora, a ne klasičnih sudskih procesa gdje treba „dokazivati“ vrlo fluidne stvari kao što su „stepen štetnosti“, ili istinitost reklame, ili motive i namjere govornika prilikom razlučivanja govora mržnje i legitimnog prava na drugačije mišljenje. Zato se i u ovoj oblasti djelovanja regulatora osjeća veliki nedostatak profesionalnih kodeksa i samoregulacije i kod emitera i kod oglašivača. U protivnom, realna je opasnost da pravni formalizam „proguta“ i parališe etičke, estetske i druge vrijednosti koje ne podliježu jednostavnoj pravnoj formulaciji i nijesu pravno lako dokazive, posebno u kontekstu uzaludnog nastojanja da se dosegne „super-realna“ pravda koja će isključiti svaki, ma i najmanji subjektivizam u tumačenju vrijednosti koje brani pravni sistem jednog društva.



#### IV TRENDOM I ZAKLJUČCI

Trendovi komercijalizacije rezultirali su negativnim posljedicama na programske sadržaje elektronskih medija u Crnoj Gori. Kako u obimu tako i u kvalitetu. Naime, u savremenim uslovima, dualizam u identitetu medija je u tome što oni u sebi istovremeno objedinjavaju i poslovni subjekt i subjekt primjene i promocije odgovarajućeg sistema vrijednosti i estetskih sadržaja, koji u dominantno tržišnoj i komercijalizovanoj stvarnosti čine dva oprečna elementa.

Globalizacija briše protekcionizam države, a subvencionirani programski sadržaji od najvišeg javnog interesa (kulturni i svaki drugi identitet, obrazovni, dječji, informativni programi...), rezervisani su za javni servis koji je pošteđen od tržišnih rizika. Sve ostalo je tržište.

Pošto je lakše kupiti superjeftine programske sadržaje najnižeg kvaliteta, nego ih proizvoditi, glavnina domaćih TV stanica po ponudi liči na buvljake u poređenju sa inostranim megamarketima koji su zacarili na našem tržištu. To potvrđuju trendovi sopstvene produkcije u crnogorskim elektronskim medijima. Pogledajmo trend u posljednje četiri godine na primjeru sedam komercijalnih TV stanica, prikazan u Tabeli 1.

**Tabela 1.** Stanje i trend sopstvene produkcije sedam komercijalnih TV emitera u posmatranim periodima tokom četiri godine

	Emiter	Sopstvena produkcija u %			
		2007	2008	2009	2011
1.	TV Atlas	18,59%	38,47%	14,96%	16,91%
2.	TV Elmag	9,34%	15,13%	9,26%	7,02%
3.	TV IN	13,77%	14,42%	10,84%	11,60%
4.	TV MBC	12,50%	21,00%	11,67%	7,55%
5.	TV Montena	10,11%	16,37%	8,31%	18,96%
6.	TV Pink M	4,07%	10,71%	4,79%	5,58%
7.	TV Vijesti	-	22,62%	20,07	19,47%

Tabela pokazuje procenat sopstvene produkcije sedam komercijalnih TV stanica na 24 sata emitovanog programa u periodu od sedam dana. Uočljivo je da su, osim TV Montena, sve TV stanice najviši procenat sopstvene produkcije imale u 2008. godini, a najmanji u 2009. i 2011. godini. Posljednja raspodjela sredstava Agencije za radio-difuziju iz Fonda za pomoć komercijalnim izvršena je 2009. godine.

Trend oštrijeg ili blagog pada procenta sopstvene produkcije u programima posmatranih emitera je nespornan. Da li je to dobra poslovna orijentacija na tržištu sa finansijski superiornim konkurentima kojima nije moguće parirati kvalitetnim i skupim kupljenim programima, stvar je autonomnih poslovnih odluka emitera. Međutim, u ovakvim uslovima, logično se postavlja pitanje njihovih realnih sposobnosti da ostvaruju promociju domaćih kulturnih posebnosti, obezbjeđuju pluralizam informacija, mišljenja i ideja, što najčešće sami iznose kao argument kada traže pare od države, ili se na drugi način javno zalažu da im neko drugi obezbijedi ekonomsku održivost ukoliko Crna Gora ne želi da se odrekne vlastitog identiteta i nezamjenjive uloge medija u profilisanju demokratskog ambijenta u društvu. Samo bi se za šaćicu komercijalnih radijskih i TV stanica moglo reći da imaju iole ozbiljnije pokušaje u tom pravcu. Uostalom, zaštita tih društvenih vrijednosti je obaveza i svrha postojanja javnog servisa.

Nedovoljnu sposobnost da budu konkurentni na tržištu većina domaćih komercijalnih emitera je demonstrirala u formi neiskorišćene šanse da se relativno bezbolno za to pripreme, koristeći značajnu finansijsku pomoć iz Fonda ARD za tu namjenu. Naime, Agencija je u 12 raspodjela u periodu 2003. do 2009. godine posmatranim emiterima raspodijelila sume prikazane u tabeli koja slijedi.

Tabela 2.

	Emiter	Ukupna pomoć kroz 12 raspodjela iz fonda ARD
1.	TV Atlas	103.694,55 Eura
2.	TV Elmag	149.935,34 Eura
3.	TV IN	265.983,00 Eura
4.	TV MBC	276.478,12 Eura
5.	TV Montena	171.264,99 Eura
6.	TV Pink M	117.427,61 Eura
7.	TV Vijesti	30.743,20 Eura

Sve u svemu, realno se postavlja pitanje tržišne održivosti velikog broja crnogorskih elektronskih medija na, usljed brzog tehnološkog napretka, odavno "prenaseljenom" tržištu. Sa ovakvim procentima sopstvene produkcije, postavlja se i pitanje sposobnosti ispunjavanja budućih obaveza koje će fazno nastajati u procesu približavanja Crne Gore EU. Ilustrativan primjer su obaveze u vezi emitovanja evropskih audiovizuelnih djela. Članom 61. Zakona o elektronskim medijima je propisano sljedeće:

- „(1) Emiter je dužan da obezbijedi da evropska audiovizuelna djela čine najmanje 51% njegovog godišnjeg vremena emitovanja.
- (2) U godišnje vrijeme emitovanja iz stava 1 ovog člana ne ubraja se vrijeme namijenjeno vijestima, sportskim događajima, oglašavanju, teletekstu i telešopingu.
- (3) U evropska audiovizuelna djela ubrajaju se i audiovizuelna djela sopstvene proizvodnje.
- (4) Emiter koji ne postigne obim učešća evropskih djela iz stava 1 ovog člana dužan je da svake godine poveća učešće tih djela u odnosu na prošlu godinu, pri čemu najmanji početni obim ovih djela ne može biti manji od 5% godišnjeg vremena emitovanja.
- (5) Bliže uslove za povećavanje obima učešća evropskih audiovizuelnih djela propisuje Savjet.
- (6) Savjet je dužan da podnese izvještaj Evropskoj komisiji o sprovođenju odredaba st. 1 do 3 ovog člana, najkasnije do 31. decembra 2014. godine, kao i svake dvije godine nakon toga.“

Sve navedene okolnosti mogu biti korisne za sagledavanje realne pozicije većine domaćih emitera, njihove tržišne održivosti odnosno konkurentne sposobnosti, a u tom kontekstu i sposobnosti da u svojim programima uspješno implementiraju sve brojnije i zahtjevnije profesionalne standarde. Jer, ispunjavanje profesionalnih standarda zahtijeva obrazovane i osposobljene urednike, novinare, tehničko osoblje i sl., što nije moguće bez odgovarajućih finansijskih sredstava.

Iz svega do sada rečenog, jasno je uočljiv nedostatak kodeksa profesije i istinsko ustanovljavanje samoregulacije. U odsustvu samoregulacije, regulator je jednostavno prinuđen da podzakonskim aktima propisuje i notorne standarde, stare više od jednog vijeka, koji inače predstavljaju nešto što se podrazumijeva samo po sebi. U aktuelnim okolnostima užeg i globalnog okruženja, kada se vrijednosni, estetski, etički i svi ostali standardi sa sve više lakoće prinose kao žrtva zaradi po svaku cijenu, sve više nama dostupnih emitera smatra da je sve dozvoljeno što u medijskoj regulativi nije izričito i poimenično zabranjeno. S druge strane, toliki stepen normiranosti, koji bi obuhvatio bezbrojne pojedinačne slučajeve, jednostavno nije moguć.

U konačnom, kada se uzme u obzir težak materijalni položaj domaćih medija i izrazito negativan materijalni i duhovni kontekst, može se zaključiti da emiteri pokazuju visok stepen zrelosti i spremnosti da brane ideale svoje profesije. To najbolje potvrđuje mali broj slučajeva kršenja profesionalnih standarda koje sadrži ova Informacija. I ta činjenica, pored ostalih, ukazuje na ozbiljnost posljedica nepromišljenog ukidanja fondova Agencije iz kojih se, kroz dobro utemeljene raspodjele finansijskih sredstava putem javnih konkursa, stimulisala sopstvena produkcija crnogorskih elektronskih emitera.