

Раде Вељановски
Факултет политичких наука
Универзитет у Београду

УДК: 340.134/316.774:657.1(497.11-061.1)
Оригинални научни рад
Примљен: 09.06.2014

Јелена Сурчулија
Факултет политичких наука
Универзитет у Београду

ДРУШТВЕНИ АСПЕКТИ ХАРМОНИЗАЦИЈЕ МЕДИЈСКИХ ЗАКОНА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ СА ЕВРОПСКОМ СТАНДАРДИМА*

Трансформација медијског система Србије, као друштвеног подсистема, зайочела је првих година овог века као део укупне транзиције. Суштински процес био је преображаја је измена законске регулативе, која је требало да донесе дисконтинуитет са претходним периодима и имплементацију оних искустава и принципа који се смањирају стандардима демократског света. Измене медијске регулативе Србије, требало је да повећају демократске капацитете јавне сфере као сфере грађана, да обезбеде гаранције слободи изражавања и слободном пројекту информација, да омогуће већу партиципацију грађана у јавној дебаати, а смање утицаје политичких, економских и других центара моћи.

Овај рад се бави теоријском, социолошким темељеном анализом правних докумената којима је у Србији регулисана област медија, комитирајући одредбе о појединим питањима са европским регулаторним оквиром. Рад указује и на укупан друштвени амбијент у коме се промене догађају и на понашање политичких актера и институција система који имају одговорност за законодавну иницијативу, али и за практично спровођење закона у једној важној друштвеној области.

Кључне речи: масовни медији, медијски закони, европски стандарди, јавна сфера, демократија

* * *

Медији су одавно препознати не само као средства масовног комуницирања, изражавања и размене мишљења, информисања и прослеђивања других

* Рад је настао у оквиру научно-истраживачког пројекта Универзитета у Београду – Факултета политичких наука, „Политички идентитет Србије у регионалном и глобалном контексту“, (евиденциони број: 179076), који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

садржаја, већ као кисеоник демократије, као структурни елементи јавне сфере. Њихов развој, масовност, различитост, а поготово јавни утицај, умножавали су питања која су тражила одговоре, у облику, мање или више, чврстих правних регула. У савремено доба количина тих питања се не смањује, поготово под утицајем нових технологија, интензивне комерцијализације, глобализације али и појава деструктивног понашања медија. Постоје шири, темељна, тумачења медија која, поред њихове посредничке улоге у ширењу информација, мишљења и порука, увиђају важне друштвене функције: медија као кохезионог друштвеног фактора, перманентног попришта за дебату о најважнијим друштвеним питањима, контролора власти и институција система. С друге стране има мишљења која свODE улогу медија на неку од њихових карактеристика. Данашњим суженим тумачењима значаја медија, супротставља се Ентони Гиденс (Anthony Giddens): „Масовни медији често се повезују само са забавом и, као такви, сматрају релативно маргиналним у животу већине људи. Такво гледиште је, међутим, само делимично тачно јер су масовне комуникације неодвојиве од многих других аспеката наших друштвених активности“ (Гиденс, 1998: 236) Забава, дакле, као један од легитимних садржаја медија, није, или не би смела да буде, у првом плану, јер постоје многе друге, важније комуникационе потребе људи које су везане, за егзистенцију, образовање, културу, политички живот. Од како су се медији институционализовали у јавној сфери њихова друштвена улога постала је много јача од некадашње претежно приватне, сматра теоретичар јавног мњења Хабермас (Habermas): „Промена функција принципа јавности почива на промени структуре јавности као сфере, која се може непобитно утврдити на промени њене најеминантније институције, штампе... Међутим, с друге стране, уколико се независност институција јавности сада може осигурати још само политичким гаранцијама, јавност уопште престаје да буде искључиво део приватног домена“ (Хабермас, 1969: 229)

Хабермас још пре четири и по деценије указује на питање које и у савремено доба у медијској сфери није мање значајно, а то је питање независности институција јавности, како он назива медије, закључујући да, ако се независност може очувати само политичком подршком онда се дефинитивно ради о сфери друштвености. У тој сфери па и њеним ужим аспектима, као што је медијски, одувек је било и има девизијација које занемарују јавни интерес. О томе су говорили још представници Франкфуртске школе, Адорно и Хоркхајмер (Adorno and Horkheimer), на шта данас подсећају савремени теоретичари медија, међу којима и Пол Стар (Paul Starr). „Код 'критичких теоретичара' Франкфуртске школе, културна индустрија је систем 'масовне обмане' да уљуља људе да прихвате угњетавања и конвертовање уметности и културе у стандард робе... Наш јавни живот је хибрид капитализма и демократије, а нама је боље док је демократска

страна у стању да задржи равнотежу.“ (Starr: 2004: 400/402) Обезбедити равнотежу демократије, што значи општег интереса, наспрам појединачних и групних, у медијској сфери значи прихватити улогу медија онако како је објашњава Џон Кин (John Keane): „Медији комуникације, тврдим, морају имати за циљ да опуномоће плуралитет грађана, којим не господаре ни недемократске државе, ни недемократске тржишне силе. Медији треба да служе јавној употреби и уживању свих грађана, а не приватној добити или профиту политичких моћника и бизнисмена“. (Кин, 1995: 9)

Поменути и многи други аспекти деловања медија и данас траже јасан друштвени консензус о принципима и стандардима који треба да буду подржани јавно, односно институционално. Ради се о правилима која треба да буду примерена захтевима савременог света и пре свега општег интереса. У земљама које предњаче у демократском развоју, искуство је створило један број стандарда. Европа у томе предњачи, а земље које су прошле период транзиције или се у њему још налазе, настоје да демократска правила имплементирају и прилагоде својим медијским системима, у интересу сопствених грађана. Србија је, последњу деценију и по, уз извесна одступања којима се и овај рад бави, такође углавном у том процесу.

1. Европски регулаторни оквир

Европа је део света који има најразвијенију медијску политику, каква, често, не постоји ни у појединачним државама. Ова политика базирана је на поимању либералног, грађанског друштва које карактеришу: „представнички систем, владавина закона, режим утврђених права, гарантовање извесних слобода“. (Тејлор, 2000: 42) Чарлс Тејлор (Charles Taylor) полази од Хабермасовог поимања јавне сфере и описује је као: „заједнички простор у којем се припадници друштва састају путем различитих медија (штампаних, електронских) као и у непосредним сусретима, да би расправљали о проблемима од заједничког интереса, и како би се договорили о тим проблемима“. (ibid., 44)

Сва ова схватања јавне и медијске сфере, и сама европска медијска политика, имају полазиште у политичкој филозофији која је била основ Француске буржоаске револуције. Декларација о правима човека и грађанина по први пут дефинише слободу мишљења, говора и објављивања, као једно од елементарних људских права. „Слободно изношење мисли и мишљења је једно од најдрагоценијих права човека; сваки грађанин може говорити, писати и штампати слободно осим ако те слободе не злоупотребљава у случајевима утврђеним законом.“¹

¹ Декларација о правима човека и грађанина (1789), Члан 11.

После много година, оваква одредба добија потврду и извесно проширење у Универзалној декларацији о људским правима из 1948. која садржи познати члан XIX: „Свако има право на слободу мишљења и изражавања, што обухвата и право да не буде узнемираван због свог мишљења, као и право да тражи, при-ма и шири обавештења и идеје било којим средствима и без обзира на границе.“² Коначно, сасвим конкретан основ европске медијске политике, постаје Члан 10. Европске конвенције о људским правима из 1950. године, чији први став гласи: „Свако има право на слободу изражавања. Ово право обухвата слободу мишљења, слободу примања и саопштавања информација и идеја без мешања јавне власти и без обзира на границе. Овај члан не спречава државе да захтевају дозволе за рад телевизијских, радио и биоскопских предузећа“³.

Члан 10. има и други став који полази од тога да „коришћење ових слобода повлачи за собом дужности и одговорности“ и да се оно може на одређени начин „подвргнути формалностима, условима, ограничењима, санкцијама које су прописане законом и неопходне у демократском друштву“. Овај став, међутим, прецизно наводи у којим се околностима то може догодити како не би била могућа широка и произвољна тумачења и како ограничења не би угрозила прокламоване слободе: „у интересу националне безбедности, територијалног интегритета или јавне безбедности, ради спречавања нереда и криминала, заштите здравља или морала, заштите угледа или права других, спречавања откривања поверљивих информација или очувања ауторитета и непристрасности судства“. Члан 10. је практично темељ европског регулаторног оквира за област медија. Са њим су усаглашени сви међународни документи који су донети у окриљу Савета Европе, Европског парламента, Европске комисије, Европске уније за радиодифузију и других институција и организација, а пресуде Европског суда за људска права, основаног 1950. године у Стразбуру, су важне као контролни, крајњи механизам у односу на домаће законодавство чланица Савета Европе. Без постојања Европског суда за људска права, као облика заштите људских права појединаца, Европска конвенција о људским правима и грађанским слободама би остала списак лепих жеља. Овако, свако има право да се обрати Европском суду када сматра да су његова/њена људска права угрожена а након што су исцрпљена сва правна средства пред домаћим судовима.

Документи који су израз европских погледа на сферу медија настајали су веома неуједначеном динамиком, најпре веома споро са великим временским

² Универзална декларација о људским правима, (1948) Члан 19, Уједињене нације.

³ Европска конвенција о људским правима (1950), члан 10, први став, Савет Европе, *Зборник докумената Савета Европе 1949-1996* (1996), Београд, Међународна политика и Службени лист СРЈ

размацама, а касније све учесталије. Први правни акт, који се после Европске конвенције о људским правима односи на медије, била је Резолуција (74) 26, Комитета министара Савета Европе о праву на одговор, из 1974. године, а следећи документ, Декларација о слободи изражавања, донета је 1982. године. Деведестих година, прошлог века, знатно се умножава број разних прописа: конвенција, декларација, директива и препорука за област медија. Није тешко уочити да је томе разлог нови историјски контекст у Европи, односно глобалне промене које су настале после пада Берлинског зида. „Поједини постулати, који се од самог краја осамдесетих и почетком деведесетих година налазе у европским опредељењима, јесу пожељан правац који уједињена Европа одређује као правац развоја медијске сфере у свим европским, па и најразвијенијим државама, али је видљива тенденција да се ти етички, професионални, правни, технолошки принципи и правила, пре свега сугерирају земљама обновљених демократија.“ (Вељановски, 2011: 211) У својој медијској регулацији Европа је сабрала искуство настајало деценијама и тиме омогућила уједначавање гледишта, али и назначила законодавну оријентацију транзиционим земљама.

Једна од основних карактеристика Европског регулаторног оквира јесте извесна разлика у третману штампаних и електронских медија, пре свега са становишта права на оснивање медија. Док је штампа одавно препуштена дерегулацији, дакле слободном оснивању без икаквих дозвола, радиодифузија је и даље у режиму дозвола, као што предвиђа први став Члана 10. Европске конвенције о људским правима. Постоје два основна разлога за овакав приступ. Први је: радиодифузија, односно електронски медији, радио и телевизија, користе електромагнетне фреквенције као ограничени природни ресурс. Тај разлог постоји и данас када нове технологије омогућавају десет пута више телевизијских канала и када се редифинише и сам појам радиодифузије због раздвајања производње садржаја и емитовања сигнала. Други разлог је чињеница да електронски медији постижу већи утицај у јавној сфери, што захтева и већу друштвену интевенцију, или како Голдберг, Шутер и Валден (Goldberg, Sutter, Walden) наводе, електронски медији имају „не само велику моћ већ нуде и интимност, јер су подесни да доспеју до великог аудиторијума у приватности њихових дома“ (Goldberg, Sutter, Walden, 2009:304). Оно што су цивилизацијске вредности и остваривање корпуса људских права у највећој мери односи се на све медије. Ради се о великом броју питања за која се захтевају или препоручују одређене одредбе, почев од слободe изражавања, слободног протока информација, заштите независности и аутономије медија и регулаторних тела, функционисања јавних медијских сервиса, подстицања и заштите медијског плурализма и транспарентности власништва, до забране говора мржње, заштите деце и младих, права новинара да не открију изворе информација (новинарска тајна), претпоставке невиности и пра-

вила комуницирања путем интернета и нових медија. Уз Члан 10. Европске конвенције о људским правима, најзначајнијим европским документима за област медија сматрају се Ревидирана европска конвенција о прекограничној телевизији Савета Европе и Ревидирана директива о аудиовизуелним медијским сервисима Европске Уније, али и читав низ других аката пружа основ за усклађивање европских принципа и иновацију националних законодавстава.

Европски регулаторни амбијент неминовно прати промене које се догађају у области технологије и које, како констатује Ричард Рук (Richard Rooke), утичу на правила: „Сви у ЕУ прихватају чињеницу да индустријама штампе, штампарства и аудио-визуелних средстава предстоји процес технолошког усклађивања. То битно мења платформе снабдевања од којих зависе и произвођачи и потрошачи медија. Некадашње разлике између различитих врста медија, које су биле и технолошке и регулативне природе, почињу да нестају“ (Rooke, 2008: 62/63) Тачна Рукова констатација о променама у регулаторној сфери под утицајем нових технологија, ипак не мења много чињеницу да вредносни постулати регулаторног оквира Европе, који се односе на друштвене аспекте, развој и подстицања јавне сфере као поља демократског комуницирања и формирања ставова, остају непромењени. У овом раду се бавимо управо тим аспектима усаглашености медијског законодавства и медијског система Србије са стандардима и правилима која чине регулаторни оквир Европе.

2. Медијска транзиција у Србији

Промене у медијском систему Србије биле су могуће од оног момента када је у земљи дошло до политичких промена, дакле од почетка прве године овога века. Пре тога, у периоду социјализма, медијски систем Србије, као и осталих република некадашње Југославије, по класификацији Мирољуба Радојковића, био је систем „самоуправно-социјалистичког типа“ (Радојковић, 1984: 130). Деведесетих година прошлог века, у време кризе, ратова и распада Југославије, медијски систем је био хаотичан, а у њему су се смењивали псеудо-демократски и изразито ауторитарни приступи регулацији. С обзиром на цензуру која је постојала на државној телевизији и већини локалних општинских гласила, једина алтернатива да се чује и другачије мишљење су биле мале, приватне радио и телевизијске станице које су се углавном финансирале из донација и често биле смештене у кући власника и/или уредника. Такве телевизијске и радио станице програм су емитовале без дозволе, на пронађеној слободној фреквенцији. У то време, дозвола се добијала од Министарстава – посебна за коришћење фреквенције и посебна за емитовање програма.

Крајем 90-тих, једно од објашњења за обустављање програма радио станице било је везано за „улазак воде у коаксијални кабл“, када је угашен радио Б92.

Истовремено, у многим деловима града сигнал је био прекривен ометачима, па су се грађани сналазили на разне начине⁴.

Почетак транзиције захтевао је пре свега дисконтинуитет са прошлим временима и имплементацију савремених, демократских стандарда. Према доминантним оријентацијама које су се могле уочити у захтевима за променама, како у медијској сфери, тако и у друштву у целини, било је разумно размишљати о ономе што француски теоретичар медија Жан Клод Бертран (Jean Claude Bertran), у свом разврставању медијских система, назива „режим друштвене одговорности“ (Бертран, 2007: 14)

У том тренутку, међутим, важна чињеница која детерминише однос нове власти Србије према транзицији у медијској сфери, био је потпуни изостанак става о пожељним променама и принципима који би, евентуално, били прихваћени и одредили правац и циљеве развоја. Ни тада, ни чак пуних једанаест година после почетка транзиције⁵, Србија није имала конзистентну медијску политику. У таквим околностима, организације цивилног друштва преузимају иницијативу за припрему нових медијских закона и то је важна специфичност друштвеног амбијента у коме је та активност започела. Још док институционална политичка реконституција није била завршена, у новембру 2000. године, професионалне новинарске, медијске и организације које су се бавиле људским правима, основале су радну групу која је требало да припреми најважније медијске законе. Тог, често незахвалног и тешког посла, прихватили су се: Независно удружење новинара Србије (НУНС), Медија Центар, Асоцијација независних електронских медија (АНЕМ), Југословенски комитет правника за људска права (ЈУКОМ) и Београдски центар за људска права у жељи да се направи модеран, европски правни оквир, усклађен са стандардима Савета Европе, ОЕБС и Европске Уније. Задатак ове радне групе био је да направи два основна медијска закона: Закон о радиодифузији и Закон о јавном информисању. „Иако у нормалним околностима није логично да се прво доноси закон о електронским медијима, већ о јавном информисању, односно медијској сфери уопште, у Србији је регулисање радиодифузије, због затеченог стања, било ургентно“ (Вељановски, 2012: 147). У земљи је, наиме, на преласку између два века било око 1.200 радио и телевизијских станица, а природни ресурси омогућавали су око трећину тога броја. Сигнали различитих програма преклапали су се у појединим регио-

⁴ Један од начина је било и сналажење током трајања вести, када би грађани позвали телефоном онога ко има сигнал независних станица, пустили би звук на спикерфон свог телефона и на тај начин слушали вести. Тако је телефонска линија добијала улогу посредника у емитовању програма.

⁵ Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године усвојена је у септембру 2011. године; Службени гласник РС, бр 75/2011.

нима и грађани нису могли да примају квалитетан тон и слику, што је појава која је деведестих година била позната као „хаос у етру“. Зато је било важно прво регулисати ужу медијску област радиодифузије, а тек затим направити општији правни акт.

Представници цивилног сектора, стручњаци за медије, медијско право и шири сектор људских права, препознали су у европском искуству и европској регулативи следеће стандарде који су их руководили у писању закона, уз основна начела о слободном протоку информација, забрани цензуре и поштовању људских права:

- „дистанцирање целокупног медијског система од утицаја власти, политике и осталих центара моћи, односно уређивачка независност;
- увођење дуалног модела власништва;
- успостављање медијског тржишта;
- слободно оснивање штампаних медија без икаквих дозвола;
- установљавање независног регулаторног тела за област радиодифузије;
- оснивање радио и телевизијских станица уз законом прописана правила;
- трансформација државне радио телевизије у јавни сервис;
- власничка трансформација (приватизација) медија у друштвеној својини.“ (ibid., 45)

Цивилни сектор је припремао законе, а власт се укључивала у ову активност тек када је требало да законски текстови уђу у процедуру усвајања и то углавном након притисака који су долазили од стране стручне и заинтересоване јавности и из међународних организација. Од 2002. до 2005. године, Народна скупштина Републике Србије усвојила је Закон о радиодифузији и Закон о јавном информисању, као и законе који нису у ужем смислу медијски, али имају реперкусије на медијску сферу: Закон о оглашавању и Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Након 2005. године, мењани су основни медијски закони а доношени су и други који су имали одредбе у вези са медијима, као што су Закон о главном граду, Закон о локалној самоуправи, Закон о националним саветима националних мањина, Закон о електронским комуникацијама и други.

2.1. Закон о радиодифузији

Закон о радиодифузији усвојен је 18. јула 2002. године. Био је то први овакав закон у историји Србије, јер је ова материја раније била регулисана или општим законом о јавном информисању или законима о системима веза. Такође, овај закон је први који је имплементирао одређене стандарде демократског света у наш медијски систем. Њиме је предвиђена независност медија, уведено ре-

гулаторно тело за област радиодифузије, прихваћен је дуални модел власништва, установљено медијско тржиште, предвиђена трансформација државне радио телевизије у јавни сервис.

Први и најважнији задатак било је регулисање оснивања независног регулаторног тела које би преузело одговорност за регулисање електронских медија, до тада у надлежности Владе, чиме би се омогућило независно издавање дозвола за емитовање програма, мониторинг програма, итд.

Други задатак који су законодавци ставили пред себе, јесте да регулишу трансформацију државне телевизије у јавни сервис, опет на основу европских стандарда и искустава. Дотадашњу праксу по којој је државна телевизија годинама била окарактерисана као продужена рука тадашње власти, где су се директори и главни и одговорни уредници постављали по политичкој линији и подобности требало је променити. Истовремено, највећи изазов је био пронаћи најподобнији начин финансирања једног тако гломазног сервиса а да то не буде из буџета, како би се и на тај начин спречио директан политички утицај. Законодавци су се на крају определили за модел финансирања из претплате, који постоји у многим европским земљама.

Један од важних друштвених аспеката усаглашавања медијске регулативе Србије са међународним стандардима тицао се и улоге међународне заједнице у том процесу. Задатак Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) у Републици Србији је био да помаже и саветује Владу Србије и Црне Горе. Мисија ОЕБС-а је имала Одељење за медије чији представници су пружали стручну помоћ члановима радне групе и помагали у имплементацији најбољих искустава других европских земаља. Са друге стране, Савет Европе је нацрте закона слао на анализу у седиште организације у Стразбур одакле су по два експерта давала своје мишљење на усклађеност нацрта са стандардима Савета Европе и праксе Европског суда за људска права. Ове анализе експерата Савета Европе помогле су стручњацима радне групе у проналажењу најадекватнијих решења. Европска Унија је почетком овог века у Србији и Црној Гори основала Европску агенцију за реконструкцију, путем које су донирали одређена средства за демократизацију државе. Европска агенција за реконструкцију је одвојила 300.000 еура за оснивање и прву годину функционисања независног регулаторног тела⁶.

У априлу 2003. године, Влада Републике Србије, Европска Агенција за Реконструкцију и Мисија ОЕБС у Србији и Црној Гори, потписали су Меморан-

⁶ Republican Broadcasting Agency Launched (2003), The European Agency for Reconstruction News Bulletin, April 2003, доступно на: <<http://ec.europa.eu/enlargement/archives/ear/news/news.htm>> 07.06.2014

дум о разумевању са циљем да се помогне имплементација правног оквира за електронске медије, како је предвиђено Законом о радиодифузији. Меморандум је дефинисао обавезе све три стране у односу на оснивање и функционисање независног регулаторног тела задуженог за електронске медија- Републичка радиодифузна агенција (РРА). Влада Републике Србије се обавезала да исплаћује плате за 24 запослена у Агенцији и 8 чланова Савета у току прве године рада, као и да омогући Агенцији да бесплатно користи државни простор у наредних 10 година. Европска Унија је, кроз Европску агенцију за реконструкцију, припремила 300.000 еура за трошкове рада агенције, техничку помоћ и опремање, док се Мисија ОЕБС у Републици Србији обавезала да ће ангажовати саветника Агенцији за период од првих 14 месеци⁷. Меморандум даље наводи да је основни задатак РРА да усвоји Стратегију развоја радиодифузије, да надгледа рад емитера у Републици Србији и да омогући фер доделу дозвола за емитовање програма⁸.

Међутим, и поред свих напора цивилног сектора и међународних организација, доношење закона показало је, међутим, природу односа власти према регулацији електронских медија. Једна од најважнијих новина, која је стандард регулације у европском простору, независно регулаторно тело (*independent regulator body*), доведено је у питање. Радна група је предложила да Савет Републичке радиодифузне агенције има петнаест чланова и да, према најбољим искуствима Европе, у њему буду, у највећој мери, заступљени стручњаци које предлаже цивилни сектор. Влада је, међутим, пре уласка нацрта закона у скупштинску процедуру, променила овај део и предвидела девет чланова Савета од којих четири предлажу институције власти, четири цивилни сектор, а девети би требало да буде предложен од већ изабраних чланова Савета и да буде са Косова. Пошто су међу организацијама цивилног сектора, један од колективних предлагача, цркве и верске заједнице, на које је власт имала утицај, пет чланова Савета изабрано је онако како је власт желела, а онда је и шести, са Косова, био изабран у истом интересном контексту. Тако је добијена двотрећинска већина која је могла да одлучи о свему из надлежности РРА, пре свега о томе ко ће добити дозволу за емитовање програма, а то значи да је подривена сама суштина постојања и деловања оваквог тела. Други индикатор који је показао да је власт желела да обезбеди утицај у регулаторном телу, био је незаконити избор три члана првог сазива Савета. После вишемесечних протеста медијских организација и јавности, у Народној скупштини Србије опет је организовано гласање и на отворено инсистирање представника нове власти, спорни чланови су поново изабра-

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

ни. То је било разлог шти су два угледна члана, професори универзитета и еминентни стручњаци за медије и медијско право, поднели оставку на чланство у Савету. Као резултат, Европска Агенција за реконструкцију је одлучила да повуче 300.000 еура планиране помоћи независном телу, а саветник који је требао да буде ангажован од стране ОЕБСа је дао оставку на ту функцију. Држава је недвосмислено показала да, упркос нормама које су постојале у закону, не жели да се лиши утицаја и контроле, управо онако како констатује Мануел Каstell (Manuel Castells). „Држава остаје критични актер у дефинисању односа моћи кроз комуникационе мреже... Обим и облици државне контроле над комуникационим мрежама варирају у зависности од правног и друштвеног окружења у којем се одржава дато стање.“ (Castells, 2009: 264)

Независна регулаторна тела за област радиодифузије замишљена су у европској медијској политици као остварење идеје четврте власти. Према теоретичарима Халину и Манџинију (Hallin and Mancini) постоје четири модела оваквих тела: „модел владе; професионални модел; модел парламентарног или пропорционалног представништва и грађански или корпоративистички модел“ (Hallin, Mancini, 2004: 30/31) Идеја писца закона била је да сублимирају најбоље стране три модела регулатора који нису „модел владе“. То значи да је акценат стављен на избор стручњака, да се они бирају у парламенту, а да се кандидатура препушта широким друштвеним групама. Владином интервенцијом, као што се види, отворена је могућност за неформалну, али стварну имплементацију модела који подразумева утицај власти.

Држава је још неколико пута показала свој однос према регулаторном телу. Примена доста сложеног начина избора чланова Савета, којим је требало максимано да буде заштитена независност овог органа, довела је до ауторитарне интервенције којом је измењен закон. Када приликом једног избора дела чланова Савета, актери колективног предлагача нису могли да се договоре, Влада је по хитном поступку, без јавне расправе и без икакве консултације са стручњацима и заинтересованим медијским удружењима и организацијама, изменила закон. Уместо осам овлашћених предлагача који предлажу по два кандидата од којих скупштина бира по једног, предвиђено је шест овлашћених колективних предлагача. Надлежном одбору Скупштине за културу и информисање дата је могућност да предлаже шест кандидата од којих скупштина бира три. „Скупштина бира по једног кандидата са сваке важеће листе и три кандидата са листе коју предложи надлежни одбор скупштине.“⁹ Тако је једно од тела највишег органа власти – скупштина, добило могућност да и сама постане овлашћени предла-

⁹ Закон о радиодифузији, Члан 24. Став 3, са изменама и допунама, Службени гласник РС, бр 41/2009.

гач једне трећине чланова Савета РРА, чиме је додатно угрожена независност регулаторног тела.

Једна од контроверзних измена Закона о радиодифузији догодила се октобра 2006. године, када је тадашњи председник Републике Србије Борис Тадић одбио да потпише већ изгласане измене закона и вратио их на поновно изјашњавање посланика. Упркос бројним примедбама међународних и домаћих организација које се баве слободом изражавања, измене закона су усвојене и ступиле на снагу 11. октобра 2006. године. Овим изменама је поново ојачан утицај извршне власти на регулаторно тело, тиме што сада Влада а не Скупштина даје сагласност на финансијски план Агенције за радиодифузију.

У међувремену, Мисија ОЕБСа у Републици Србији је од једног од највећих европских експерата за европско медијско право, Карола Јакубовића (Karol Jakubowicz) наручила експертизу спорних одлука о додели дозвола за емитовање програма Републичке Агенције за радиодифузију¹⁰ у којој је Јакубовић указао на грубо кршење Закона о радиодифузији у процесу издавања дозвола за емитовање програма. Међутим, оваква анализа је изазвала прилично бурну реакцију РРА, која је послала саопштење за штампу у коме је оценила „скандалозним понашање службеника Мисије ОЕБСа у Београду, њеног одељења за медије, који су умислили да би у Србији требало да изигравају разредног старешину“ док је за саму експертизу Карола Јакубовића саопштено како је „зачуђујуће, али и смешно да неко са раздаљине од пар хиљада километара износи судове о конкурс за додељивање дозвола у иностраној земљи, а да при том није видео ни један документ, нити је упознат са домаћом законском процедуром“¹¹. Како је раније објашњено, експертска мишљења су уобичајен начин рада међународних организација, а на почетку експертизе, Јакубовић наводи да је од Мисије ОЕБСа добио сву документацију релевантну за овај случај.

Да власт није у потпуности била задовољна и другим законским одредбама које је „развлашћују“ у медијској сфери, доказ је одуговлачење са трансформацијом државне радио телевизије у јавни сервис. Иако је законом првобитно било предвиђено да се овај посао обави до краја 2002. године и да Радио телевизија Србије (РТС) и Радио телевизија Војводине (РТВ), као републички и покрајински јавни сервиси почну да функционишу од јануара 2003. године, то се није догодило. Каснијим изменама закона овај рок је померен на 30. април 2006.

¹⁰ Dr Karol Jakubowicz, (2006) *Legal Opinion concerning the Decisions of the RBA Council of Serbia on the allocation of broadcasting licenses for Radio and Television stations for the territory of the Republic and for the territory of the Autonomous Province*, Warsaw, < www.osce.org/serbia/20034?download=true > 01.06.2014

¹¹ Медија центар, Београд, *Прећед весџи, Дневник*, (29. 07. 2006.) <<http://www.mc.rs/rra-oebs-izigrava-razrednog-staresinu.50.html?eventId=28329>> 07.06.2014

године. Неостваривање закона и конфузија која је тиме настала искоришћени су да се у априлу 2004. године незаконито смени генерални директор РТС и такође незаконито, од стране Владе Србије, постави нови генерални директор. У том тренутку већ годину и по дана, био је на снази закон који је предвиђао да Управни одбор РТС „именује и разрешава генералног директора Радиодифузне установе Србије, двотрећинском већином од укупног броја чланова Управног одбора, при чему одлуку о именовану доноси након спроведеног јавног конкурса“¹². Конкурс није спроведен, а уместо Управног одбора, директора је именovala Влада Републике Србије.

Још једна ситуација илуструје атаковање власти на независност и регулаторног тела и јавног сервиса РТС. Током 2006. године појачан је притисак посланика у Народној скупштини Србије да РТС обавља директне телевизијске преносе скупштинских заседања, што је оправдавано бољим информисањем грађана, а што је стручна јавност оценила као намеру за перманентним политичким промовисањем парламентарних странака на најгледанијој телевизији. Политичком притиску подлегли су и РРА и РТС. РРА је издала Обавезујуће упутство по коме је РТС морао да преноси седнице. Када је Уставни суд Србије ово упутство прогласио неуставним, РРА је повукла своју наредбу, али је РТС наставио са директним преносима. Оваква одлука имала је за последицу да на телевизијском програму РТС није било довољно простора за образовне, дечије, религијске и садржаје посвећене цивилном друштву, што је, иначе, обавеза која произилази из закона, а остали су преноси скупштинских седница, који нису таква обавеза.

Поменути примери говоре о непоштовању сопствених закона од стране државе и о пракси која одудара од европске праксе. Документи Савета Европе прецизно предвиђају одређена правила у односу на регулаторна тела: „Државе чланице треба да обезбеде оснивање и неометано функционисање регулаторних органа у области радиодифузије стварањем одговарајућег законског оквира у те сврхе. Правила и процедуре који уређују функционисање регулаторних органа или утичу на то функционисање треба јасно да потврде и заштите њихову независност“¹³. Закон у овом случају предвиђа оснивање оваквог тела и гарантује његову независност, али понашање власти показује супротне тенденције. Слична је ситуација и са јавним сервисом. „Програмске активности радиодифузних организација јавног сервиса неће бити подложне никаквом облику цензуре. Ни-

¹² Закон о радиодифузији, Службени гласник РС, бр 42/02, 97/04, 76/05, 79/05, 62/06, 85/06, 86/06, 41/09.

¹³ Препорука бр. Р (2000) 23 Комитета министара државама чланицама о независности и функцијама регулаторних органа у области радиодифузије, Зборник правних инструмената Савета Европе у вези са медијима, (2006). Београд, Савет Европе

какву *a priori* контролу над активностима радиодифузних организација јавног сервиса неће вршити појединци или тела који су изван тих организација, осим у изузетним случајевима који су прописани законом¹⁴. У оба случаја ради се о препорукама за које се може сматрати да немају обавезујући карактер. Међутим оне су врло утемељене у укупном регулаторном оквиру Европе и темеље се на Члану 10. Европске конвенције о људским правима, односно на ставу „без мешања јавне власти“. С друге стране, ово су документи Савета Европе чији је и Србија члан иако још није чланица Европске уније.

Питање које је и до данас остало отворено и до краја нерешено јесте питање приватизације, односно трансформације електронских медија у Републици Србији. Закон о радиодифузији је чланом 96. предвидео обавезу локалних и регионалних радио и/или телевизијских станица, чији су оснивачи једна или више скупштина општина или скупштина града, да се приватизују најкасније до 31. децембра 2007. године, а за станице које прекораче овај рок закон предвиђа да ће Агенција одузети дозволу за емитовање програма¹⁵. Међутим, прво је 27. децембра 2007. године Влада Републике Србије донела Закључак којим је прихватила Информацију Извршног већа аутономне покрајине Војводине о потреби прекида поступка приватизације радио и/или телевизијских станица и других електронских медија који емитују програме на језику националних мањина. Закључком је задужена Агенција за приватизацију да донесе решење о прекиду поступка приватизације за наведене станице. Затим је Скупштина Републике Србије усвојила Закон о главном граду и Закон о локалној самоуправи који предвиђају могућност да општине и град буду оснивачи јавних електронских гласила. Последица оваквог односа државе, јесте да у Србији постоје три закона који налажу приватизацију медија: Закон о приватизацији, Закон о радиодифузији и Закон о јавном информисању и три закона који приватизацију обустављају: Закон о локалној самоуправи, Закон о главном граду Београду и Закон о националним саветима националних мањина.

2.2. Закон о јавном информисању

Иако је писан паралелно са Законом о радиодифузији, као општи, кровни закон, Закон о јавном информисању¹⁶ усвојен је тек априла 2003 године, у време ванредног стања након атентата на премијера Републике Србије др Зорана

¹⁴ Препорука бр. Р (96) 10 Комитета министара државама чланицама о гарантовању независности јавног сервиса радиодифузије, Зборник правних инструмената Савета Европе у вези са медијима, (2006). Београд, Савет Европе.

¹⁵ Члан 96, ставови 1,2,3,10 и 11 Закона о радиодифузији,

¹⁶ Службени гласник РС, број 43/03, 61/05, 71/2009 и одлуке Уставног суда 89/2010, 41/2011

Ђинђића. Од кад је усвојен, закон прате бројне контроверзе. Прво је доведен у питање моменат усвајања, јер је закон који треба да омогући уживање у слободи говора, донесен у моменту док је слобода изражавања била сужена, као последица уведеног ванредног стања.

Што се тиче садржаја Закона о јавном информисању и његовог усаглашавања са европским регулаторним оквиром, у случају овог нацрта закона, радна група је имала одличну полазну основу. Београдски центар за људска права је још 2008 године објавио „Право медија с моделом закона о јавном информисању“ (Водинелић, В. Гајин, С. Стојковић, Д. Живковић, М. 1998)¹⁷. Међутим, у току самог рада на закону, константно су постојала отворена питања о којима су чланови радне групе имали различита мишљења. На пример, обим дефиниције јавног гласила, забрана дистрибуције информације, обим регулисања права на одговор и исправку у оквиру самог закона. Крајњи текст закона је у приличној мери усаглашен са тековинама демократског друштва, посебно део који се тиче забране говора мржње, новинарске тајне, о праву на одговор и положају појединца у односу на медије.

Закон о јавном информисању у члану 38 регулише забрану говора мржње на следећи начин: „Забрањено је објављивање идеја, информација и мишљења којима се подстиче дискриминација, мржња или насиље против лица или групе лица због њиховог припадања или неприпадања некој раси, вери, нацији, етничкој групи, полу или због њихове сексуалне опредељености, без обзира на то да ли је објављивањем учињено кривично дело“.

Препорука Савета Европе бр. Р (97) 20 Комитета министара државама чланицама о „говору мржње“ (у даљем тексту *Препорука о говору мржње*) говор мржње се дефинише као „сви облици изражавања који шире, распирују, подстичу или правдају расну мржњу, ксенофобију, антисемитизам или друге облике мржње засноване на нетолеранцији, укључујући ту и нетолеранцију изражену у форми агресивног национализма и етноцентризма, дискриминације и непријатељства према мањинама, мигрантима и људима имигрантског порекла“¹⁷.

Остале контроверзе тичу се измена закона, које су увек вршене у време летњих или зимских одмора, по хитном поступку, без јавне расправе, што показује намеру власти да „скривено“, без шире друштвене контроле и утицаја, мења садржај закона. Тако је било и са изменама из 2009. године које су изазвале највише реакција јавности. Иако је у то време такође постојала радна група која је радила на изменама медијских закона, а коју је решењем основало Министарство културе и информисања, без обзира на чињеницу што је та радна група

¹⁷ Анекс Препоруке бр. Р (97) 20, Комитета министара Савета Европе земљама чланицама о „говору мржње“

имала редовне састанке у самом министартсву, без знања њених чланова направљене су измене закона, за које се ни до данас не зна ко им је био аутор. Измене су формулисане као Закон о изменама и допунама Закона о јавном информисању. Њима је најпре предвиђено да: „Јавно гласило може основати домаће правно лице (оснивач јавног гласила). Јавно гласило уписује се у регистар.“¹⁸ Оваква одредба је проблематична јер је Уставом и дотадашњим законом било омогућено да медије могу да оснивају домаћа и страна правна лица, што је у складу са европским искуством и стандардима. Закон о изменама садржао је и одредбу да јавно гласило које није уписано у регистар мора да обустави делатност, што је једно од најтежих огрешења о Члан 10. Европске конвенције о људским правима, јер штампани медији не подлежу никаквим предходним условима за оснивање и то не може бити ни уписивање у регистар. Измене нису допуштале промену власништва: „Оснивач јавног гласила не може пренети нити на други начин располагати правом на јавно гласило или правом на издавање јавног гласила“¹⁹ Новчане казне за разне прекршаје повећане су од пет до двадесет пута, тако да су одговорна лица могла да буду кажњена износом од два милиона динара, а јавна гласла до двадесет милиона динара. Овакве казне, у постојећој финансијској ситуацији у Србији не би могли да поднесу многи медији, а ни главни уредници и остала одговорна лица. Чињеница, да је тадашњи председник Борис Тадић потписао закон одмах по усвајању, док је уобичајена процедура да се закон који Скупштина усвоји потпише у року од седам дана и да је он објављен у Службеном гласнику који носи исти датум, када је закон усвојен, 31 август 2009. године, довољно говори о намерама које нису биле демократске и у јавном интересу. На интервенцију Заштитника грађана, Саше Јанковића, Уставни суд Србије поништио је скоро све одредбе поменутог закона, али је остало искуство са покушајем интервенције у медијско законодавство која је била супротна Уставу и европским стандардима.

2.3. Јавности власништва и недозвољена медијска концентрација

Нема слободног демократског друштва без слободне јавне сфере као сфере грађана, сматра Хабермас, а слободне јавне сфере нема ако у њој постоји било чији монопол. Монопол државе, бизниса или других центара моћи, онемогућава слободу изражавања и слободан проток информација. Зато је плурализам информација и осталих медијских садржаја кључна одредница савремених демократских система. Кари Карпинен (Kari Kauppinen) констатује да: „Теорије и

¹⁸ Закон о изменама и допунама Закона о јавном информисању, Члан 1, Службени гласник РС, бр. 71/2009.

¹⁹ Ibid. Члан 2, први став

концепти на којима су нормативни ставови о медијима и демократији грађени, углавном су, генерално узев, начинили заокрет ка плурализму у последњих неколико деценија.“ (Karppinen, 2008: 27) Заштита плурализма зато је једно од важних регулаторних усмерења европске медијске политике, а она се, по том концепту, остварује пре свега јавношћу власништва над медијима и сузбијањем прекомерне концентрације власништва.

Међу европским документима који се односе на сферу медија, има и оних који се конкретно баве овом материјом. Препорука бр. Р (99) 1 о мерама за унапређење медијског плурализма сугерира државама да: „Редовно процењују делотворност постојећих мера које примењују за унапређење плурализма и/или механизма за борбу против медијске концентрације и размотре евентуалну потребу за ревидирањем тих мера у светлости економског и технолошког развоја у медијској области“²⁰. Овај документ препоручује доношење законских прописа који би спречили медијску концентрацију власништва штампе и електронских медија на националном, регионалном и локалном нивоу. И препорука Р (2007) 2 о медијском плурализму и разноврсности медијских садржаја, даје задатак европским земљама: „да размотре могућност усвајања правила чији ће циљ бити ограничавање утицаја који би било који појединац, компанија или група могла имати на један или више медијских сектора и истовремено треба да се постарају за обезбеђивање довољног броја различитих медија“²¹. Посебан значај овог документа је у томе што он предвиђа да јавности треба да буду доступне информације: „у вези са лицима или органима који учествују у структури медија и о природи и размерама учешћа тих лица или органа у структури о којој је реч и, где је то могуће, информацијама о крајњим корисницима тог учешћа“²² Такође се захтева да јавности буду доступне: „информације о природи и размерама интереса које ова лица и органи имају у другим медијима или медијским предузећима, чак и у другим економским секторима; информације о другим лицима или органима за које постоји вероватноћа да ће значајно утицати на програмску политику или на уређивачку политику; информације у вези са мерама подршке које су медијима одобрене“²³. У овом документу се предвиђа и могућност увођења прецизних прагова концентрације власништва, како електронских тако и штампаних медија.

²⁰ Препорука бр. Р (99) 1 Комитета министара Савета Европе земљама – чланицама, о мерама за унапређење медијског плурализма, јануар 1999. године, превод Савет Европе Београд

²¹ Препорука Р (2007) 2 Комитета министара земљама – чланицама о медијском плурализму и разноврсности медијског садржаја, јануар 2007. године, превод Савет Европе, Београд,

²² Ibid. Препоручене мере, III

²³ Ibid.

У Србији је на иницијативу Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС), а уз сагласност Владе Србије, својевремено формирана радна група која је требало да напише Закон о јавности власништва и недозвољеној медијској концентрацији. То је био први пример заједничке иницијативе једне међународне организације и државе Србије за припрему неког медијског закона и први пут да надлежно министарство, а не невладин сектор, оснује радну групу за његову израду. Експерти за медије и медијско право, уз консултације са европским експертима, написали су радну верзију закона. Она је у највећој мери уважила европско искуство и стандарде и могла је да омогући транспарентније власништво и бољу контролу евентуалне прекомерне концентрације. Радна верзија закона предата је Министарству културе и информација још 2008. године. О њој је обављена обимна јавна расправа, у којој су предложене законске одредбе подржане. Нажалост, овај текст закона никада није ушао у процедуру усвајања, јер је власт подлегла притисцима медијских власника који су били против доношења закона.

Да у Србији постоји проблем недовољне јавности власништва, а и индиције о прекомерној концентрацији, доказ је Извештај о притисцима и контроли медија у Србији, који је сачинио Савет за борбу против корупције Владе Републике Србије. У овом извештају, од три најважнија закључка, која се односе на сферу медија, два су следећа: „Нетранспарентност медијског власништва и економски утицај државних институција на рад медија кроз различите типове буџетских давања“²⁴. Врло је индикативан закључак да од 30 најзначајнијих медија у Србији „за чак 18 медија прави власници нису познати домаћој јавности“²⁵. Логично питање које се у оваквим околностима поставља јесте: зашто власници не желе да се зна шта поседују у медијској сфери, када је званично уведено тржиште медија, дуални модел власништва и када је приватно власништво потпуно легитимно. Скривање позиција у медијској сфери, нема сумње, има везе са потребом замагљивања повезаности у политичкој и бизнис сфери и прикривања утицаја који се путем медија промовишу. Тако се може разумети и чињеница да одредбе о власништву и медијској концентрацији, које постоје у Закону о радиодифузији, никада нису оствариване.

2.4. Сипрајтешко њромишљање развоја медијској сисџема

Истицање потребе за Медијском стратегијом која би представљала оквир за све медијске законе, предстојећу дигитализацију, медијску професију, поставља се већ неколико година уназад.

²⁴ Извештај о притисцима и контроли медија у Србији (2011), Савет Владе Републике Србије за борбу против корупције, <<http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/Storage/Global/Documents/mediji/IZVESTAJ%20O%20MEDIJIMA,%20PRECISCENA%20VERZIJA.pdf>> 25.05.2014.

²⁵ Ibid.

На медијску стратегију је паралелно деловало неколико друштвених чинилаца: међународна заједница, пре свега Европска Унија, али и ОЕБС, медијска удружења, асоцијације, синдикати; савети националних мањина; независна регулаторна тела; покрајине и градови; медији; појединци; Влада Републике Србије.

Европска Унија је препознала важност постојања Медијске стратегије у Републици Србији и крајем прве деценије овог века иницирала пројекат израде Медијске студије, која је требала да буде основа израде медијске стратегије. Три страна експерта су неколико месеци изучавали законска и подзаконска акта, интервјуисали релевантне саговорнике, анализирали која искуства су најсличнија Републици Србији, и крајем 2010 године настала је Медијска студија, која је за циљ имала да „Министарству културе пружи основу за развој националне стратегије медија“²⁶. Студија садржи препоруке за штампане и електронске медије, регулаторна тела и дигитализацију, као и примере добре праксе из три земље Европске Уније – Шведске, Финске и Данске - за које су аутори проценили да имају „слична тржишта, медијско окружење и састав становништва“²⁷.

Након објављивања студије, очекивало се да ће надлежно Министарство преузети даљи посао на изради нацрта Стратегије. Међутим, као што је на више места наглашено у овом раду, медијска заједница, овог пута скоро формализована у „Медијску коалицију“ преузела је на себе иницијативу и израду Медијске Стратегије. Медијску коалицију су чинили: Независно Удружење Новинара Србије (НУНС), Удружење новинара Србије (УНС), Асоцијација независних електронских медија (АНЕМ), Локал Прес и Независно друштво новинара Војводине (НДНВ), а прикључила им се и Асоцијација Медија (АСМЕДИ). На иницијативу ових организација, Министарство културе је 18. Априла 2011. године коначно именовало радну групу за израду Стратегије²⁸ Истовремено, потписан је и Протокол о сарадњи, којим се прецизирало и да ће повремено у раду радне групе учествовати један експерт Европске комисије, који неће бити члан радне групе већ ће имати својство консулганта, као и да састанцима радне групе могу присуствовати као посматрачи и по један представник Министарства, цивилног друштва, Савета Европе и ОЕБСа.

Радна група је одмах отпочела рад на нацрту стратегије а рок за завршетак посла био је невероватно кратак – само до 1. јуна 2011. године. Међутим, посао

²⁶ Медијска студија, (2010), доступна на српском језику на: <<http://kampanje.anem.rs/sr/medijska-strategije-srbije/vise-o-kampanji>> 03.06.2014.

²⁷ Ibid.

²⁸ Решење Министра Предрага Марковића, од 18. Априла 2011. год.

је успешно завршен на време уз помоћ свих чинилаца и Нацрт је предат Министру.

Након што је у јуну 2011. године објављен Нацрт Стратегије, одржане су три јавне расправе, чији резултати су били објављени на Интернет сајту Министарства. Иако је било и важнијих тема које су поменуте у Нацрту Стратегије: питање изласка државе из власништва у медијима, дефинисање јавног интереса, недозвољена медијска концентрација, питање нелегалних емитера, потенцијално спајање регулаторних тела, као и пројектно финансирање, у први план расправе избила су питања регионалних јавних сервиса и приватизације медија. Овакву „заинтересованост“ за ове две теме наметнула је група новинара, медија и представника локалних самоуправа неколико општина и градова Србије удружених у такозвану „Крагујевачку иницијативу“. Ова иницијатива настоји да се статус медија основаних од стране локалних самоуправа суштински не промени већ да они и даље остану у рукама управљачких структура општина и градова, а цела идеја се представља као залагање за регионалне јавне сервисе.

Приватизација медија се, као што је речено, безуспешно спроводи од 2006 године када је требало да буде окончана. Интересантно је да је у овој јавној расправи узело учешће чак седам Националних савета мањина – албанске, бошњачке, буњевачке, хрватске, мађарске, словачке, украјинске – и да је свих седам узело изричит став против приватизације медија у Републици Србији, и затражило да медији који емитују програм на језицима националних мањина остану у државном власништву. Тај став је подржала и Влада Аутономне Покрајине Војводина²⁹.

Смернице ОЕБС-а о употреби језика мањина у електронским медијима препоручују државама чланицама да „размотре могућност обезбеђивања финансијске подршке емитовању на језицима националних мањина“ као и да се то може „остварити преко непосредне бесповратне помоћи, повољних финансијских/пореских режима и ослобађањем од плаћања одређених дажбина приликом доделе или измене дозволе за емитовање“³⁰. Даље се наводи да ће можда, „ради обезбеђења стварне равноправности“, „бити потребно пружити емитерима на језицима националних мањина у бројчано мањим заједницама финансијска средства или капацитете који нису у сразмери са њиховом величином на осно-

²⁹ Види опширније: Јелена Сурчулија, *Анализа коментара учесника у јавној расправи о Нацрту Стратегије развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016*, АНЕМ, Август, 2011, <<http://www.anem.rs/sr/aktivnostiAnema/AktivnostiAnema/story/12503/ANALIZA+KOMENTARA+U%C4%8CESNIKA+JAVNE+RASPRAVE+O+NACRTU+MEDIJSKE+STRATEGIJE.html>> 03.06.2014.

³⁰ *Смернице о употреби језика мањина у електронским медијима*, ОЕБС, 10 Октобар 2003, доступно на: <<http://www.osce.org/hcnm/32310>> 06.06.2014.

ву које је изведен проценат доступних ресурса“. Закључује се и да „државе треба да подстичу и олакшавају, укључујући и пружање финансијске помоћи, производњу и дистрибуцију аудио и аудиовизуелних дела на језицима мањина“³¹. Другим речима, интенције Европске медијске политике и регулаторног оквира су да држава треба да помогне самоодрживост медија који информису на мањинским језицима али не да им она или било која њена институција буду оснивачи и стални, буџетски финансијер.

Након што је радна група завршила израду Нацрта Медијске стратегије, усаглашену са пристиглим коментарима из јавне расправе, потписала примерак и предала га Министру културе, чини се да је српски естаблишмент схватио озбиљност ситуације и одлучио да преузме ствар у своје руке. Премијер Мирко Цветковић оснива нову радну групу, коју чине представници различитих министарстава, у коју ипак позива и једног представника првобитне радне групе и тако настаје коначна верзија у коју јавност није имала увид. Оно што је бацило сенку на усвајање медијске стратегије јесте начин усвајања – иако је редовна седница Владе Републике Србије била у четвртак, само дан раније Медијска стратегија је усвојена на телефонској седници Владе³².

Овако усвојена Стратегија задржала је извесне противречности којим је актуелно медијско законодавство већ било захваћено. Изразита неконсеквентност може се уочити у опредељењу да се држава повлачи из власништва у медијима и да је то један од основних праваца даљих промена у систему јавног информисања. Истовремено, Стратегија садржи опредељење по коме „држава може бити оснивач јавног гласила на српском језику за потребе становника Косова и Метохије. Држава може бити оснивач специфичних гласила која су у функцији ближег информисања и упознавања грађана са радом државних органа и јавних предузећа (Интернет портал, скупштински канал, Службени гласник и билтени“³³. Поред ових облика државног власништва у медијима, Стратегија предвиђа и могућност да Национални савети националних мањина могу да буду оснивачи јавних гласила. У разним стручним расправама је констатовано да су Национални савети нека врста парадржавних органа јер се на сличан начин бирају, конституишу и финансирају. Све ово говори о чињеници да Стратегија заправо, упркос декларативном залагању за повлачењем државе из медија, предвиђа већи број могућности постојања државних медија него што је то било могуће пре доношења стратегије.

³¹ Ibid.

³² Види опширније: Јелена Сурчулија, Медијска стратегија усвојена на телефонској седници Владе, *Линк*, 2011.год, 10, бр. 96, стр. 13.

³³ Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016.године, Сл. Гласник РС, 75/2011 3.4.

Други битан аспект Медијске стратегије чини, још увек неиспуњена, обавеза државе да усвоји нове медијске законе, као и да убрза дигитализацију. Оно што је држава отпочела јесу активности подстицања остваривања јавног интереса у медијима разним облицима суфинансирања.

И на крају, сегмент Стратегије који је изазвао најмање интересовања у јавној расправи и јавности уопште, а тиче се свих чланова друштва, „без обзира на животно доба“³⁴, а као „важан фактор за активан грађански живот у информационом друштву“. Република Србија је на себе преузела обавезу да подстиче развој медијске писмености, кроз развијање „индивидуалних способности грађана да користе, разумеју и критички вреднују различите аспекте јавних гласила и медијских садржаја“, као и „јачањем позитивног утицаја на факторе окружења“³⁵, пре свега медијско образовање, доступност медија и медијских садржаја. Медијска писменост једног друштва је основ за развијање демократије те се кроз способност грађана да користе информационо-комуникационе услуге, између осталог, мери напредак друштва у европским интеграцијама.

3. Отворена питања даљег развоја медијског система Србије

Иако су нови нацрти медијских закона високо на листи приоритета последњих неколико влада, све време се прича о Закону о електронским медијима и Нацрту Закона о јавном информисању, док се Нацрт закона о јавним сервисима још увек држи „у фиоци“ иако је јавна расправа и о њему давно завршена. Чини се да је ту „камен спотицања“ начин финансирања јавног сервиса. Како Папатанасопулос (Papathanassopoulos) у свом раду „Финансирање јавних радиодифузних сервиса у новом добу“ наводи, финансирање јесте главна претња функционисању јавних сервиса у Европи (Papathanassopoulos, S 2007:151) Он даље каже да су се јавни емитери у Европи, уз пар изузетака, на почетку овог века најчешће финансирани од претплате и оглашавања. Као неколико изузетака наводи Шпанију и Португалију које су се претежно финансирале из оглашавања а мање из јавних прихода, док је нови тренд почетком 2002 био да се претплата замени финансирањем из буџета, као у случају Холандије и Фламманске заједнице у Белгији (Papathanassopoulos, S. 2007:151). Као главни разлог Папатанасопулос наводи смањење прихода од оглашавања као резултат велике конкуренције на тржишту (Ibid.).

Дванаест година од усвајања Закона о радиодифузији, а осам од оснивања јавног радиодифузног сервиса Србије, проблем финансирања РТСа и РТВа није решен. Тренутни вакуум је последица и предизборног обећања садашњег

³⁴ Ibid., 3. 6

³⁵ Ibid.

Премијера, који је још у мају 2013 најавио укидање телевизијске претплате³⁶, која се још увек прикупља путем рачуна за електричну енергију. У том тренутку оба директора јавних сервиса, Синиша Исаков и Александар Тијанић, оценили су да ће се на тај начин умањити независност јавних сервиса, а биће онемогућен и њихов даљи развој³⁷.

Усвајање два нацрта закона, о електронским медијима и о јавном информисању, се најављују већ другу годину како од стране ресорног министарства, тако и од самих председника Владе. Прво је премијер Ивица Дачић у свом експозеу³⁸ 30. Јула 2012. године најавио да ће „заједно са новинарским удружењима предложити измену законске регулативе, а нарочито Закона о информисању, Закона о радиодифузији, као и Закона о телекомуникацијама“ које „треба прелагодити не само захтевима даље демократизације, већ и савременим технологијама“. Најзанимљивије је да је тадашњи премијер најавио „подршку иницијативи за доношењем закона о транспарентности власништва у медијима³⁹“. На жалост, за време његове Владе, ни један медијски закон није ушао у скупштинску процедуру.

Нови председник Владе, Александар Вучић, је у свом експозеу најавио „доношење сета медијских закона са циљем да се држава повуче из медија и свој утицај усредсреди на пројектно суфинансирање медијских садржаја који промовишу јавни интерес“ као и „регулисање правног оквира за функционисање Радио Телевизије Србије и Радио Телевизије Војводине као јавних медијских сервиса и обезбеђивање њиховог финансирања у складу са правилима ЕУ“⁴⁰. С обзиром да овај рад настаје након кратког времена од оснивања Владе, не може се са сигурношћу рећи до које мере ће ова најава бити испуњена. Важно је напоменути да се и шеф Делегације Европске Уније у Републици Србији, Мајкл Деვენпорт, у интервјуу Агенцији Фонет, осврнуо на то да је добро што је премијер у свом експозеу поменуо усвајање медијских закона, али је истовремено истакао да је „општа ситуација у медијима врло незадовољавајућа“⁴¹.

³⁶ <<http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/1329284/Vu%C4%8Di%C4%87%3A+Bi%C4%87e+ukinuta+TV+pretplata+.html>> 25.05.2014.

³⁷ <http://www.rtv.rs/sr_lat/drustvo/isakov:-ukidanje-tv-pretplate-korak-unazad_381686.html> 01.06.2014.

³⁸ Експозе Мандатара Ивице Дачића пред посланицима Скупштине Србије изнет 30. јула 2012. године, доступан на: <http://www.b92.net/info/dokumenti/index.php?nav_id=630723> 01.06.2014.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Експозе Мандатара Александра Вучића пред посланицима Скупштине Србије, изнет 27. априла 2014. године, доступан на: <http://www.b92.net/info/dokumenti/index.php?nav_id=841275> 01.06.2014.

⁴¹ <<http://www.europa.rs/mediji/najnovije-vesti/4086/Devenport+u+intervjuu+FoNetu%3A+Nezadovoljavaju%C4%87e+stanje+medija.html>> 01.06.2014.

Закључак

Период почетне, иако закаснеле транзиције, у Србији, резултирао је противречностима, недоследностима и озбиљним раскорак између прокламованог и оствариваног у медијском систему. Изостанак друштвеног консензуса о вредностима и стандардима који се желе у медијској сфери, другим речима, изостанак озбиљне медијске политике, довео је до посустајања развоја јавног комуницирања у коме су демократске иницијативе наилазиле на несавладиве препреке, а прикривени или савим експлицитни појединачни и групни интереси успевали да се наметну. У таквим околностима на губитку су сви: новинари, медији, публика. Утицаји центара моћи, углавном политике и бизниса, отежавају демократску јавну комуникацију и доводе у питање слободан проток информација што је, у скоро деценију и по, потврђено многим налазима ауторитативних међународних медијских и истраживачких организација.

Трансформација законске регулативе није једини услов унапређивања јавне сфере, али јесте први, почетни услов. Законска решења треба да значе основну артикулацију доминантног јавног и политичког мишљења о развоју одређене области и по њима се може видети чему једно друштво тежи, шта сматра вредним и чему пружа законске гаранције.

Србија нема много времена да пронађе себе у изузетно динамичним процесима који се на глобалном плану дешавају у сфери медија друштвеног и масовног комуницирања. Средином 2015. године у Европи ће се догодити дефинитиван прелазак са аналогног на дигитално емитовање, што захтева велико прилагођавање које није само технолошко већ и регулаторно и суштинско. Србија има озбиљне аспирације на чланство у Европској унији, што подразумева хармонизацију прописа из области медија. Понајвише себе и својих грађана ради, Србија треба да пронађе путеве савременог, демократског, са становишта људских права, сврсисходног амбијента деловања медија. Нацрти медијских закона који су припремљени и за које се очекује да ускоро уђу у процедуру усвајања, јесу таква шанса, али искуство сугерира уздржаност.

ЛИТЕРАТУРА

- Бертран, Ж. К. (2007). *Медијска етика и системи медијске одговорности*, Београд, ОБС
- Betzel, M. Ward, D. (2004) The Regulation of Public Service Broadcasters in Western Europe, *Trends in Communication* 12 (1), p.47-62, Lawrence Erlbaum Associates, Inc.
- Brighton Micova, S. (2013) Rights v.s Reality: Minority Language Broadcasting in South East Europe, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Vol. 12, No. 4, p 54-79.
- Castells, M. (2009). *Communication Power*, Oxford, University Press
- Curey, P. Sanders, J. (2004) *Media Law*, Sweet & Maxwell Limited
- Гиденс, Е. (1998). *Социологија*, Подгорица, ЦИД
- Goldberg, D. Sutter, G. Walden, I. (2009) *Media Law and Practice*, Oxford University Press
- Хабермас, Ј. (1969). *Јавно мњење*, Београд, Култура
- Hallin, C.D. Mancini, P. (2004). *Comparing Media Systems*, Cambridge, University Press
- Jakubowicz, K. *Media revolution in Europe: ahead of the curve*, Council of Europe Publishing, (2011).
- Karppinen, K. (2008). Media and the paradoxes of pluralism. In: D. Hesmondhalgh and J. Toynbee, *The Media and Social Theory*, London and New York: Routledge
- Кин, Ц. (1995). *Медију и демократија*, Београд, Филип Вишњић
- Nicol, A. QC, Millar, G. QC, Sharland, A. (2001) *Media Law and Human Rights*, Blackstone's Human Rights Series, Blackstone Press Limited.
- Papathanassopoulos, S. (2007), Financing Public Service Broadcasters in the New Era, Chapter 6 of the book *Changing Media, Changing Europe*, Vol. 4, p.151-165.
- Прајс, Монро, Е. Круг, П (2001), *Повољно окружење за слободне и независне медије*, Самиздат Б92, Едиција ОКНО
- Радојковић, М. (1984). *Савремени информационо-комуникациони системи*, Београд, Завод за уџбенике и наставна средства
- Rooke, R. (2008). *European Media in the Digital Age*, Harlow, London, Pearson Longman
- Савеш Европе 1949-1996. Документи*, (1996). Београд, Међународна политика, Службени лист СРЈ
- Starr, P. (2004). *The Creation of the Media, Political Origins of Modern Communications*, New York, Basic Book
- Сурчулија, Ј. (2011), Усаглашавање медијског законодавства Србије са европским регулаторним оквиром, у: Вељановски, Р (ур.). *Веродостојносни медија: домени медијске транзиције*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, стр.13-29.
- Сурчулија, Ј (2011), Медијска стратегија усвојена на телефонској седници Владе, *Линк*, год.10, бр. 96, стр. 13.
- Тејлор, Ч. (2000). *Призивање грађанској друштва*, Београд, Циркулус
- Темељи модерне демократије-Избор декларација и повеља о људским правима (1215-1989)*, (1989), Београд, Нова књига
- Вељановски, Р. (2012). *Медијски систем Србије*, Београд, Чигоја
- Вељановски, Р. (2011). Куда стреми европска медијска политика. *Култура* 132: 209-225.
- Водинелић, В. Гајин, С. Стојковић, Д. Живковић, М. (1998). *Право медија с Моделом закона о јавном информисању*, Београд, Београдски центар за људска права

ДОКУМЕНТА

- Декларација о правима човека и грађанина (1789), *Темељи модерне демократије-Избор декларација и њовеља о људским њравима (1215-1989)*, (1989), Београд, Нова књига
- Универзална декларација о људским правима (1948), Уједињене нације, *Темељи модерне демократије-Избор декларација и њовеља о људским њравима (1215-1989)*, (1989), Београд, Нова књига
- Европска конвенција о људским правима и основним слободама (1950), *Савей Европе 1949-1996. Документи*, (1996). Београд, Међународна политика, Службени лист СРЈ
- Извештај о притисцима и контроли медија у Србији, (2011), Савет Владе Републике Србије за борбу против корупције, <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/Storage/Global/Documents/mediji/IZVESTAJ%20O%20MEDIJIMA,%20PRECISCENA%20VERZIJA.pdf> 25.05.2014.
- Медијска студија, јуни 2010, доступна на српском језику на: <<http://kampanje.anem.rs/sr/medijska-strategije-srbije/visе-o-kampanji>> 01.06.2014.
- Препорука бр. Р (97) 20 Комитета министара Савета Европе земљама чланицама о „говору мржње“, *Зборник њравних инструмената Савейта Европе у вези са медијима* (друго допуњено издање) (2006), Савет Европе, Канцеларија у Београду
- Препорука бр. Р (99) 1 Комитета министара Савета Европе земљама чланицама о мерама за унапређење медијског плурализма, *Зборник њравних инструмената Савейта Европе у вези са медијима* (друго допуњено издање) (2006), Савет Европе, Канцеларија у Београду
- Препорука Р (2007) 2 Комитета министара земљама чланицама о медијском плурализму и разноврсности медијског садржаја, *Зборник њравних инструмената Савейта Европе у вези са медијима* (друго допуњено издање) (2006), Савет Европе, Канцеларија у Београду
- Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016.године; Службени гласник РС, бр 75/2011
- Закон о јавном информисању, Службени гласник РС, број 43/03, 61/05, 71/2009 и одлуке Уставног суда 89/2010, 41/2011
- Закон о радиодифузији, Службени гласник РС, бр 42/02, 97/04, 76/05, 79/05, 62/06, 85/06, 86/06, 41/09
- Зборник докумената Савейта Европе 1949-1996* (1996), Београд, Међународна политика и Службени лист СРЈ.
- Зборник њравних инструмената Савейта Европе у вези са медијима* (друго допуњено издање) (2006), Савет Европе, Канцеларија у Београду

Rade Veljanovski
Faculty of Political Science
University of Belgrade

Summary

Jelena Surčulija
Faculty of Political Science
University of Belgrade

SOCIAL ASPECTS OF HARMONIZATION OF MEDIA LAWS IN THE REPUBLIC OF SERBIA WITH THE EUROPEAN STANDARDS

The transformation of Serbian media system, as social subsystem, has started in the first years of this century as part of the overall transition. The main process was change of legal framework that was supposed to bring discontinuity from previous periods and the implementation of experiences and principles that are seen as democratic standards. The modification of media legislation in Serbia was supposed to adjust the democratic capacities of public sphere, as citizen's sphere, to insure the guarantee the freedom of expression and free flow of information as well as to enable the higher participation of citizens in public debate while at the same time diminish unwanted influences by political, economic and other centers of power.

This article deals with theoretical analysis of documents that regulate media in Serbia, comparing articles on certain issues with European regulatory framework. It shows the overall social ambience in which changes happen and than influence the behavior of political actors as well as institutions responsible for legal initiative, but also to the law enforcement in such an important social area – media.

Keywords: mass media, media law, European standard, public sphere, democracy