

ТМГ. XXXVIII	Бр. 3	Стр. 1297-1312	Ниш	јул - септембар	2014.
--------------	-------	----------------	-----	-----------------	-------

UDK 340.137(497.11):659.3/4

Прегледни рад

Примљено: 17. 11. 2013.

Ревидирана верзија: 14. 8. 2014.

Одобрено за штампу: 12. 9. 2014.

Раде Вељановски

Универзитет у Београду

Факултет политичких наука

Београд

КОНТРОВЕРЗЕ МЕДИЈСКЕ ПОЛИТИКЕ СРБИЈЕ*

Апстракт

Медијска политика једне земље део је њене укупне политике и зависи од целине друштвено-историјских околности, нивоа културног и економског развоја, као и евентуалног друштвеног консензуса о потреби прихватања и имплементације искустава и стандарда демократског света у овој области. За разлику од осталих подручја за која се дефинише национална/државна политика, област медија је тек у савремено доба постала занимљива са овог становишта, а неретко се у транзиционим државама она и данас не може препознати као јасно дефинисан став владајућих кругова.

Овај рад анализира процес најважнијих промена у медијском систему Србије после демократских промена, и поступке власти који се у дужем временском раздобљу не могу сматрати прецизно конституисаном медијском политиком, али чије последице имају одраза на стање у јавној сфери и деловање медија, па тиме добијају и политичку тежину. Најзначајнији показатељ воље политичких кругова несумњиво је регулаторна равн, због чега се рад посебно бави анализом припреме, усвајања и практичног спровођења медијских закона, донетих после 2000. године. С обзиром на званичне аспирације Србије да постане чланица Европске уније, питање државне медијске политике биће сагледано и кроз призму европске медијске политике.

Кључне речи: медији, политика, систем, држава, регулатива

rade.veljanovski@fpn.bg.ac.rs

* 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.

CONTROVERSIES OF SERBIAN MEDIA POLICY

Abstract

The media policy of a country is a part of its overall policy and depends on the totality of socio-historical circumstances, the level of cultural and economic development, as well as the possible social consensus on the necessity for acceptance and implementation of experiences and standards from the democratic world in this field. Unlike other areas for which local/state politics is defined, the media field has only recently become interesting from this point of view and, as it is often the case in transition countries, it is still not recognized as a clearly defined position of the ruling circles.

This paper analyzes the process of major changes in the media system of Serbia after the democratic changes and government actions, which in the long run cannot be considered a precisely constituted media policy, but whose consequences have an impact on the state of the public sphere and of the media, and thus receive political significance. The most important indicator of the will of political circles is undoubtedly the regulatory level, which is why this paper deals particularly with the preparation, adoption, and practical implementation of media legislation enacted from 2000 onward. Considering the official Serbian aspirations to join the European Union, the issue of state media policy is also seen through the prism of European media policy.

Key Words: media, policy, system, state, regulation

УВОД:

ПОЧЕТАК ПРОМЕНА БЕЗ СТАВА О ПРОМЕНАМА У СФЕРИ МЕДИЈА

Развој Србије, после политичких промена које су се догодиле на самом крају последње деценије двадесетог века, био је узрокован стањем које је у тој деценији произведено. Нова власт се понашала као да медијска сфера и није толико значајна, иако су исти актери, у време док су били у опозицији, истицали слободу медија као једно од круцијалних питања демократије. Очекивало се да се у новим околностима организовано и систематски приступи променама медијског система, што пре свега подразумева законодавну иницијативу. Ако *политика*, у савременом, модерном поимању те речи представља: „делатност јавног одлучивања у заједници о свим пословима који се тичу њеног опстанка, функционисања и развоја“ (Самарџић, 1993, стр. 884), и ако се под тим подразумева институционално заузимање ставова који представљају могући консензус о одређеним питањима, онда медијска политика Србије није била јасно заснована одмах после политичких промена. Први акт који представља уобличени политички поглед власти на развој деловања медија, настао је тек у септембру 2011. године, када је Влада Србије донела Стратеги-

ју развоја система информисања Републике Србије до 2016. године (Службени гласник РС, 2011). Овај документ, у коме су прецизно предвиђени закони који треба да се мењају или усаглашавају, делимично је остварен тек после три године, доношењем нових медијских закона почетком августа 2014.

Изостанак, међутим, аката којима се конституише политика у поједином друштвеном подсистему, па и медијском, у облику могућег стратешког документа, не значи да политике нема, поготово ако се за конкретну област доносе закони. Тако је и у Србији у периоду од 2001. до 2010. године усвојено десетак закона који третирају одређена питања у вези са медијима, иако се само за два може рећи да су у ужем смислу медијски: Закон о радиодифузији и Закон о јавном информисању. Последња озбиљнија законодавна интервенција, доношење сега медијских закона у августу 2014. године, у извесној мери је поправила стање, али је истовремено озаконила неке старе и легитимисала нове контроверзе. Неусаглашеност закона, противречности у њима и понашање власти супротно законским одредбама, озбиљни су индикатори неконзистентне медијске политике и одступања од стандарда демократског света. Чињеница да на почетку транзиције иницијатива за израду медијских закона није потекла од нове власти већ од организација цивилног сектора, новинарских и медијских удружења и невладиних организација, које су се бавиле остваривањем људских права, потврђује полазну тезу да власт није имала јасан став шта жели у медијској сфери. Искустава у том тренутку није било довољно, а ни теоријских промишљања. Уосталом, како примећује теоретичар медијског права Мидлтон (Middleton), ако теорија не може, законодавна пракса мора да нађе решења и у овој области:

„Ако одлуке одређују слободу изражавања, не може се допустити или рационализовати у оквиру неке свеобухватне теорије да одлуке о слободи изражавања буду препуштене хаосу. Закон о комуникацијама се зато води кроз елементе традиције и вредности који разрађују и уједињују поједина становишта, ако то не може доследна теорија“ (Middleton, & Lee, 2004, стр. 26).

ЕВРОПСКА МЕДИЈСКА ПОЛИТИКА КАО ОРИЈЕНТИР И ОДСТУПАЊЕ ОД ЊЕ

Рад на поменута два закона, о радиодифузији и јавном информисању, почео је још крајем 2000. године. Антиципирајући политичке промене, актери цивилног сектора сматрали су да, већ тада јавно декларисана, намера да Србија жели чланство у европским интеграцијама оправдава приступ изради законских текстова тако да они буду усаглашени са европским искуствима и стандардима,

односно европском медијском политиком. Европа у фокусу свог регулаторног оквира има стандарде међу којима су:

- „ – дистанцирање целокупног медијског система од утицаја власти, политике и осталих центара моћи;
- увођење дуалног модела власништва;
- успостављање медијског тржишта;
- слободно оснивање штампаних медија без икаквих дозвола;
- установљивање независног регулаторног тела за област радиодифузије;
- трансформација државне радио телевизије у јавни сервис;
- власничка трансформација (приватизација) медија у друштвеној својини“ (Вељановски, 2012, стр 45).

Европски поглед на медије заснован је на ставу да:

„Структура и међусобни односи европских медија зависе у ширем смислу од двеју сила. Прва је национална контрола медија, која је често везана за конкретно одређену националну законску територију, док је друга европско тржиште, које је све више под контролом законодавства ЕУ“ (Rooke, 2009, стр. 10).

Писци првих законских текстова после демократских промена настојали су да се поменути стандарди, уоквирени европским законодавством, нађу у законима уз став да се слободан проток информација, идеја и ставова, давање и примање информација, третира као основно људско право.

Специфичност Србије, да је прво био припремљен и усвојен Закон о радиодифузији (јул 2002), а тек после њега Закон о јавном информисању (април 2003) као општији правни акт, може се разумети када се зна чињеница да је почетком прве деценије овог века у Србији било око 1.200 емитера. Требало је санирати „хаос у етру“ који је настао деведесетих, када су радио и телевизијске станице ометале једна другу.

Проблематична независност регулаторне агенције и јавног сервиса

У тексту Закона о радиодифузији из 2002. нашле су се одребе о независном регулаторном телу (independent regulator body), које је постало стандард европског регулаторног оквира за медије препоруком Савета Европе, Р (2000) 23. То је значило да у области радиодифузије настаје, такозвана, четврта власт, која функционише самостално у односу на класичне институције државе. Сам крај прошлог века учврстио је у Европи искуство по коме дозволе за емитовање радијских и телевизијских програма више не додељује влада већ регулаторно тело које је је репрезент општег интереса.

„Државе чланице треба да обезбеде оснивање и неометано функционисање регулаторних органа у области радиодифузије ства-

рањем одговарајућег законског оквира у те сврхе. Правила и процедуре који уређују функционисање органа или утичу на то функционисање, треба јасно да потврде и заштите њихову независност“ (Препорука Р (2000) 23, Комитета министара о независности и функцијама регулаторних органа у области радиодифузије).

Од европских организација и експерата подржан је начин конституисања Републичке радиодифузне агенције (РРА) и избор Савета агенције, који је уписан у наш закон. Предвиђено је да петнаест овлашћених предлагача предлажу по два кандидата за петнаест чланова Савета, од којих ће Народна скупштина Србије бирати по једног. Влада је направила измене по којима је уместо петнаест предвиђено да Савет има девет чланова. Четири члана требало је да предложе органи власти, а четири цивилни сектор. У предлагаче цивилног сектора увршћене су и цркве и верске заједнице, са којима је држава имала веома добру комуникацију. Тако је омогућено да власт има утицаја на избор пет од осам чланова Савета РРА, а пошто је девети требало да буде са Косова, а да га предложи већ изабрани чланови, у Савету је обезбеђена двотрећинска већина која је могла да доноси онакве одлуке које су одговарале званичној политици, без обзира на формалну независност регулаторног тела. Први избор чланова Савета РРА већ је показао недоследности и тенденције утицаја. Три члана су изабрана процедурално незаконито, а после отклањања процедуралних препрека исти кандидати су поново изабрани. Два члана Савета, угледни професори универзитета, због тога су поднела оставке. То је бацило сенку на реализацију јавног конкурса за доделу фреквенција, који је, први пут реализован 2006. године. Заинтересована и стручна јавност није била уверена у објективност поступка.

Одступања од искуства демократског света у вези са регулаторним телом за радиодифузију настављена су и касније. Утицај државе на избор чланова Савета РРА повећан је изменама закона 2006. године. У првој верзији закона стајало је да: „Сваки овлашћени предлагач из члана 23 став 3 овог закона предлаже кандидата за једног члана Савета, с тим што се на листи кандидата обавезно предлажу два лица“ (Закон о радиодифузији, 2002, чл. 24, ст. 1).

У измењеном тексту фаворизирана је Народна скупштина Србије:

„Сваки овлашћени предлагач подноси надлежном одбору Скупштине листу на којој се налазе два кандидата за члана Савета, са изузетком надлежног одбора Скупштине, који предлаже листу на којој се налази шест кандидата“ (Закон о радиодифузији, 2009, чл. 24, ст. 1).

Према оваквом решењу надлежни одбор скупштине предлагао је шест кандидата за три члана, што је трећина од укупног броја. Изменама првобитног текста промењена су и трајања мандата чланова Савета првог сазива, који су, ради асиметричности мандата, требало

да имају мандате од две, четири и шест година. Ово трајање, само за први сазив требало је да буде одређено жребом, али је то решење одбачено и у закон уписано да:

„Члановима Савета првог сазива који се бирају на предлог надлежног одбора Скупштине мандат траје шест година, члановима првог сазива који се бирају на предлог Скупштине АП Војводине, ректора универзитета, цркви и верских заједница, мандат траје пет година, а осталим члановима Савета првог сазива мандат траје четири године“ (Закон о радиодифузији, 2009, чл. 27, ст.3).

Поменуће измене закона, дакле, обезбедиле су најдуже мандате члановима Савета који су предложени од државних органа, а смањиле утицај оних које су предложила новинарска и медијска удружења, за које се може претпоставити да су најупућенији у делатност агенције за радиодифузију. Тиме су такође пренебрегнута правила предвиђена европским документима:

„Правила која се тичу регулаторних органа у области радиодифузије, посебно њиховог састава, представљају кључни елемент њихове независности. Она стога треба да буду утврђена тако да их заштите од било каквог уплитања, пре свега политичких снага или економских интереса“ (Препорука Р (2000) 23, Комитета министара о независности и функцијама регулаторних органа у области радиодифузије).

Још један пример сведочи о политичком утицају на РРА. Када је током 2006. године у Народној скупштини Србије појачан притисак да се седнице скупштине директно преносе од стране Радио телевизије Србије (РТС), РРА је 24. септембра 2007. године донела Обавезујуће упутство о преносима.

„Упутством је обавезан РТС да, ради остваривања посебних обавеза у остваривању општих интереса у области јавног радиодифузног сервиса, обавља преносе свих седница Народне скупштине Републике Србије у терминима дефинисаним Пословником о раду Народне скупштине“ (Извештај о раду РРА за 2007. годину).

Оваква обавеза не произилази из Закона о радиодифузији, а није забележена у пракси осталих држава које имају јавне радиодифузне сервисе. Наредба РТС-у да обавља директне преносе директно је мешање у уређивачку концепцију јавног сервиса, на шта нема право ни један орган власти, али ни регулаторна агенција. Практика директних преноса парламентарних седница у свету постоји, али према уређивачком ставу јавног сервиса да се седнице преносе селективно, према значају, а не редовно, и не у целини. Обавезујуће упутство је од стране Уставног суда Србије проглашено неуставним, али је РТС и даље наставио са директним преносима иако на тај начин смањује програмски простор за емитовање образовног, дечјег и других програма, који су законска обавеза.

Јавни републички РТВ сервис искусио је незаконито понашање државе и пре одлуке о директним преносима. У априлу 2004. године Влада Србије сменила је генералног директора РТС-а Александра Црквењакова и именовала на ову дужност Александра Тијанића. Занемарена је чињеница да је у том тренутку на снази био закон који је предвиђао да РРА именује Управни одбор јавног сервиса, а Управни одбор, путем јавног конкурса, директора. „Управни одбор... именује и разрешава генералног директора радиодифузне установе Србије двотрећинском већином од укупног броја чланова Управног одбора, при чему одлуку о именовању доноси након спроведеног јавног конкурса“ (Закон о радиодифузији, 2002, чл. 89, тач. 2.)

Примери притиска на РТС да преноси скупштинска заседања и именовање генералног директора од стране Владе Србије илуструју кршење важећег закона и европских стандарда:

„Правни оквир који регулише радиодифузне организације јавног сервиса треба јасно да одреди њихову уређивачку независност и институционалну аутономију, нарочито у областима као што су: програмска шема; концепција и производња програма; уређивање и презентација вести о актуелним догађајима; организација делатности сервиса; избор, запошљавање и руковођење особљем унутар сервиса...“ (Препорука Р (96) 10, Комитета министара о гарантовању независности јавног сервиса радиодифузије).

Најновији сет медијских закона, усвојен 2. августа, 2014. године, иако је најављиван као коначни чин хамонизације нашег медијског законодавства са европским регулаторним оквиром, управо је у односу на регулаторно тело за радиодифузију и јавни сервис донео одредбе које драстично угрожавају независно функционисање ове две институције.

Новим Законом о електронским медијима, којим је замењен Закон о радиодифузији, РРА мења име и добија назив Регулатор, што није никаква суштинска промена. Међутим, начин конституисања Савета Регулатора је измењен на начин на који су одредбе погоршане у односу на претходни закон. По новом закону: „Члан Савета је функционер у смислу прописа којима се уређује сукоб интереса при вршењу јавних функција“ (Закон о електронским медијима, 2014, чл. 7, ст. 2).

Статус функционера није уобичајен за лица која су чланови независних тела у области медија, а чињеница да нови закон прописује да су они стално запослени у Регулатору још више погоршава њихов статус. „Члан Савета остварује своја права по основу рада код Регулатора“ (Закон о електронским медијима, чл. 20, ст. 1).

Овакве одредбе реално искључују могућност да неки високи стручњак, професор универзитета, академик, експерт међународне организације, постане члан Савета Регулатора, јер да би засновао

радни однос са Регулатором мора да раскине претходни радни однос, а то је мало вероватно. То драстично осиромашује кадровску базу за врло важно регулаторно тело, а, са друге стране, подстиче конституисање партикуларних интереса чланова Савета да као запослени примају утицаје оних који одлучују о њиховом избору, а занемаре јавни интерес.

Што се јавног сервиса тиче, направљен је још драстичнији корак уназад. По први пут донет је посебан Закон о јавним медијским сервисима, којим је, после више деценија, укинута претплата, а уведено буџетско финансирање. У закону у Члану 36. на првом месту је финансирање из таксе, али је предвиђено да оно започне 1. јануара 2017. године. То значи да ће скоро годину и по, финансирање два јавна сервиса у Србији бити из буџета, што се у европском искуству сматра најлошијим начином финансирања, кроз који је увек могућ политички утицај. С друге стране, потпуно је неизвесно враћање на прикупљање средстава од грађана, ако се са тиме прекине на тако дуг период.

Медијске слободе и државно власништво у медијима

Један од најкрупнијих заокрета у медијској политици Србије, који је угрозио развој медијског система, догодио се у лето 2009. године. Тада је, по хитном поступку, без јавне расправе и без иједне информације о томе ко је писао текст закона, усвојен Закон о изменама Закона о јавном информисању. Овај закон предвидео је да гласило може основати само домаће правно лице, а да: „Оснивач јавног гласила не може пренети нити на други начин располагати правом на јавно гласило или правом на издавање јавног гласила“ (Закон о изменама закона о јавним гласилима, 2009, чл. 2, ст. 2).

Другим речима медиј не може да буде у правном промету и не може да промени власника. Још тежа повреда демократских принципа представља одредба по којој:

„У случају престанка јавног гласила брисањем из регистра јавних гласила или на други начин, односно престанка штампања или издавања јавног гласила, није дозвољено оснивање јавног гласила под истим или сличним именом које може изазвати забуну у погледу идентитета јавног гласила“ (Закон о изменама закона о јавним гласилима, 2009, чл 2, ст. 4).

Поменута одредба, као што се види, предвиђа престанак јавног гласила брисањем из регистра медија, што је у супротности са чланом 10 Европске конвенције о људским правима и представља тежак атак на слободу информисања. Други део одредбе који је предвидео немогућност коришћења истог назива медија, праћен је казном која може бити од једног до двадесет милиона динара. Закон предви-

ђа казне и за одговорне појединце од сто до двеста хиљада динара. Нема никакве сумње да је интенција оваквих измена Закона о јавном информисању била застрашивање медија, новинара и уредника и гашења „неподобних“ медија. Уставни суд Србије је после годину дана прогласио скоро све одредбе Закона о изменама закона о јавном информисању неуставним. Остао је, ипак, утисак да је власт Србије посегнула за инструментима сузбијања слобода у јавној сфери, упркос противљењима домаће и иностране стручне јавности.

Једна од најизразитијих регулаторних противречности у медијском законодавству Србије и у њеној медијској политици, јесте однос према дуалном моделу власништва као европском доминантном принципу. То значи опредељење о постојању два основна типа власништва над медијима: државном и приватном, при чему у државном власништву треба да буде само јавни медијски сервис, да би ова медијска установа имала титулара својине, али уз гарантовану независност. Требало је да се велики број медија, насталих некада у државној/друштвеној својини, власнички трансформише, односно приватизује. То би обезбедило кључни дисконтинуитет са временима социјализма и периодом последње деценије прошлог века. Три закона Србије предвидела су приватизацију медија: Закон о приватизацији, као општи правни акт који се не односи посебно на медије, али их не изузима, Закон о радиодифузији и Закон о јавном информисању. У Закону о радиодифузији последњи рок за приватизацију великог броја општинских радио и телевизијских станица померан је три пута, а као последњи тренутак одређен је крај 2007. године. У члану 96 овог закона, који говори о станицама локалних и регионалних заједница, пише: „Радио и/или телевизијске станице из ст. 1, 2, и 3 овог члана имају обавезу да се приватизују најкасније до 31. децембра 2007. године“ (Закон о радиодифузији, 2002, чл. 96, ст. 10).

Према Закону о јавном информисању рок за приватизацију штампаних медија истекао је још раније:

„Јавна гласила чији су оснивачи држава и територијална аутономија, или установа, односно предузеће које је у претежном делу у државној својини или јавно гласило које се у целини или претежним делом финансира из јавних прихода, а на која се не примењују одредбе закона којим се уређује област радиодифузије, престају са радом у року од 2 године од дана ступања на снагу овог закона“ (Закон о јавном информисању, 2003. чл. 101, ст. 2).

Уместо да реализује одредбе сопствених закона, држава је, не стављајући их ван снаге, донела три нова закона којима је одложила, односно зауставила приватизацију. Крајем 2007. када је требало завршити са приватизацијом, усвојени су Закон о локалној самоуправи и Закон о главном граду, који су поново локалним самоуправама до-

пустили да оснивају електронске медије. Као једна од надлежности општине предвиђено је:

„Стара се о јавном информисању од локалног значаја и обезбеђује услове за јавно информисање на српском језику и језику националних мањина који се користе на територији општине, оснива телевизијске и радио-станице ради извештавања на језику националних мањина...“ (Закон о локалној самоуправи, 2007. чл. 20, ст. 1, тач. 34).

Одредба говори о праву локалних самоуправа да оснивају електронске медије „ради извештавања на језицима мањинских заједница“, што је подстакло скоро све општине у Србији да је примене јер је у највећем броју локалних заједница утврђено да имају бар једну мањинску заједницу – Роме.

Посебан парадокс је одредба закона о Београду која је омогућавала градској самоуправи да оснује и штампани медиј што је изразито у супротности са европским стандардима и искуством.

Трећи правни акт који је заустављао приватизацију локалних медија који информишу на језицима мањинских заједница, је Закон о националним саветима националних мањина из августа 2009. године. Он даје право националним саветима да буду оснивачи медија:

„Национални савет може, на начин утврђен законом, самостално или заједно са другим правним лицем, оснивати установе и привредна друштва за обављање новинско-издавачке и радио-телевизијске делатности, штампања и репродукције снимљених медија и вршити права и обавезе оснивача“ (Закон о националним саветима националних мањина, 2009, чл. 19, ст. 1).

Овај приступ је проблематичан јер су национални савети нека врста парадржавне институције: на исти начин се бирају као локална самоуправа, у изборима учествују политичке странке националних мањина, а начин финансирања је буџетски. Дати им могућност оснивања медија је исто као да се то допусти локалним самоуправама и другим политичким органима.

Овакве одредбе су у супротности и са европским документима као што су Европска повеља о регионалним и мањинским језицима и Оквирна конвенција за заштиту националних мањина. Европска повеља говори о томе да државе, чланице Савета Европе, треба да: „охрабре, олакшају, помогну, покрију додатне трошкове“ (Европска повеља о регионалним и мањинским језицима, 1992), и тако омогуће постојање медија на мањинским језицима, а не да их оснивају и у потпуности финансирају.

Најновији медијски закони, усвојени почетком августа 2014. године, унели су у ова питања неке промене. Национални савети неће више моћи директно да оснивају медије него ће претходно морати да оснују установе, привредна друштва или фондације, па ће ови

субјекти моћи да оснивају медије. У којој мери то може да спречи утицај мањинских политичких странака, тешко је претпоставити. Регулаторно се остало на становишту да медији који су у власништву државе, морају да се власнички трансформишу, што је опредељење које је постојало већ дванаест година. Дати су нови рокови, јер су стари одавно прошли, и треба сачекати да се види да ли ће воља власти за остваривање сопствених закона бити већа него до сада.

У правном систему Србије, дакле, дуже од деценије, постоје три закона који налажу приватизацију медија, и три закона који приватизацију заустављају, и сви ови закони су на снази. Што се штампаних медија тиче, познато је да је лист „Политика“, до пред саме вишестраначке изборе у мају 2012, био 50% у власништву државе, да су „Вечерње новости“ и данас око 30% у власништву државе, и да је слична ситуација годинама била у новосадском „Дневнику“. Новинска агенција „Ганјуг“ је такође у државном власништву.

Стратешки документ усвојен у Србији о медијском систему, једанаест година после политичких промена, такође је продужио недоследности у погледу државног власништва у медијима. У медијској стратегији се говори о државном власништву на следећи начин:

„Држава ће се повући из власништва над јавним гласилима применом законских одредаба које су у складу са овим циљем, као и изменом и укидањем закона или одредаба који нису усклађени са овим циљем“ (Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године, 2011, Одељак IV, тач. 1).

У истом документу, међутим, набрајају се медији чији оснивач може да буде држава и њих је, према стратегији, више него што је могло да их буде према ранијим прописима:

„Да би се осигурао јавни интерес на подручју јавног информисања, држава може бити оснивач националних, покрајинских и регионалних јавних радио-телевизијских сервиса.

Држава може бити оснивач јавног гласила на српском језику за потребе становништва Косова и Метохије.

Држава може бити оснивач специфичних гласила која су у функцији ближег информисања и упознавања грађана с радом државних органа и јавних предузећа (интернет портал, скупштински канал и др.).

Национални савети националних мањина могу бити оснивачи јавних гласила на језику националне мањине за коју су основани“ (Стратегија развоја система информисања у Републици Србији до 2016. године, 2011, Одељак III, тач. 4).

Поред постојећих јавних сервиса наведени су и регионални, затим медији за Косово, интернет портал, скупштински канал и друго, а то друго може да буде све јер није прецизирано. У стратегији су посебно била нејасна опредељења о регионалним јавним сервисима, која су, што је добро, коначно одбачена новим медијским законима.

Контрадикторне одредбе о приватизацији медија имају непосредне везе и са проблемима власништва са аспекта транспарентности и могуће концентрације. Када је, на иницијативу надлежног министарства 2008. године, написан нацрт Закона о јавности и недозвољеном обједињавању власништва у медијима – текст је прошао јавну расправу и добио подршку, али никада није ушао у процедуру усвајања. У Србији се за многе медије не зна ко су им власници, па се не може прецизно утврдити да ли има недозвољене концентрације, која је по европским стандардима опасна по медијски плурализам, па тиме и демократију, како упозоравају теоретичари О'Малеј (O' Malley) и Солеј (Soley):

„Промоција различитости у медијима је стога предуслов, на дужи рок, за стварање система прописа који балансира право на слободу изражавања са потребом одговорности медија према јавности. Само разноликост медија може адекватно да одрази спектар ставова и мишљења која постоје у друштву: медији концентрисани у мало руку остављају превише простора за злоупотребе моћи“ (O'Malley, & Soley, 2000, 186).

Закон о власништву и концентрацији, међутим, није усвојен, а одредбе о овим питањима, које су се налазиле у Закону о радиодифузији, потпуно су занемарене. У најновијим медијским законима, посебно у Закону о јавном информисању и медијима постоје одредбе које се односе на ову материју, али су оне знатно редуциране у односу на нацрт Закона о јавности и недозвољеном обједињавању власништва у медијима који је направљен пре неколико година. Ради транспарентности власништва законом је уведен Регистар, а што се тиче спречавања медијске концентрације, усвојене су одредбе знатно либералније од оних које су постојале у Закону о радиодифузији.

Најновија одступања од стандарда

Медијска стратегија обухвата и процес дигитализације о коме се говори на начин примерен савременим захтевима. Међутим, план преласка на дигитално емитовање, којим је требало да се та промена догоди 4. априла 2012. године, није остварен, што доказује и остале пропусте у медијској политици Србије. У примени савремених комуникационих технологија у Србији се касни. Земља је у том процесу иза свих осталих у региону и постоји објективна опасност да се неки послови не обаве до последњег рока када цела Европе искључује аналогно емитовање, а то је средина 2015. године. Нови Закон о електронским медијима, који је усаглашен са Законом о електронским комуникацијама, омогућава бољи приступ дигитализацији, али треба имати у виду да је за завршетак великог и веома скупог посла остало мање од године дана.

Најновија законска решења у медијској сфери, иако имају и добре одредбе, пре свега о јавном интересу и пројектном суфинансирању медија, доносе нова упозорења. На основу обећања из медијске стратегије, крајем 2012. године приступило се редефиницији законске регулативе. Пред крај припреме текста новог Закона о електронским медијима, којим је требало да буде замењен Закон о радиодифузији, из врха власти је стигао став да јавни сервиси треба да се финансирају из државног буџета. Радна група није била сагласна са том идејом јер је познато да је европско искуство показало да то није пожељан начин финансирања. Експерти који су писали закон престали су да раде тај посао, а Министарство културе је обезбедило довршавање његовог нацрта из којег је, као посебан, издвојен Закон о јавним медијским сервисима. Као што је речено, у овом закону који је усвојен предвиђено је финансирање јавних сервиса, Радио телевизије Србије и Радио телевизије Војводине, из државног буџета, иако је било најава да ће се они финансирати из три извора. Експерти су предлагали да и даље остану претплата и економска пропаганда као извори финансирања, а да се средстава која недостају надокнаде из буџета. У реално тешкој економској ситуацији, у којој јавни сервиси у Србији све теже остварују своје програмске функције, ово би било боље решење за ове медијске куће, а и за грађане Србије. Ова идеја није прихваћена већ је усвојено решење које може озбиљно да врати ове медијске куће у окриље државе и под утицај политике.

Овакав приступ најављује чвршће везе између Владе Србије и јавних сервиса, што додатно актуелизује питање њихове политичке независности. Сасвим супротно, у европском простору јавно финансирање у коме доминира претплата сматра се основом успеха јавних сервиса посебно у њиховој одговорности према свим друштвеним групама:

„Национална телевизија у европским земљама је успешнија у подршци угрожених група (овде дефинисана у смислу прихода, образовања и етничке припадности), што је последица традиције јавног сервиса. Јавни емитери, финансирани из претплате или јавних донација, су у обавези да се повежу са свим деловима друштва, како би се оправдала њихова континуирана јавна средства“ (Cутан, 2011, стр. 58).

Објашњено је како су у Закону о електронским медијима поново погоршане одредбе о Савету регулаторног тела, јер омогућавају да оно постане бирократизовано тело смањене независности и тиме смањених капацитета за остваривање општег интереса. Статус члана Савета Регулатора као функционера који је стално запослен је одредба која је такође нестандартна у европским оквирима, јер елиминиса читав низ угледних стручњака. Са друге стране, у Закону о електронским медијима није се нашла веома добра одредба из нека-

дашњег Закона о радиодифузији која је као лица чије је чланство у Савету неспојиво, наводила лица која су власници удела капитала, акционари, чланови органа управљања и друга лица, која би, када би постала чланови Савета, имала очигледан конфликт интереса. Сада је нејасно да ли би неки власник радија или телевизије могао да буде члан Савета регулаторног тела које о његовом медију доноси најважније одлуке. Према најновијем закону, та могућност постоји, а то је велика опасност по медијски систем који тежи да се професионално и демократски трансформише.

ЗАКЉУЧАК

Медијска политика Србије, као део укупне државне политике, представља друштвено поље противречности и контроверзи које су видљиве из недостатка јасног става власти шта у периоду после демократских промена жели да оствари у медијском систему. У најновијем периоду, и поред закона и прописа који регулишу област медија, није довољно јасно шта су, са становишта политике, пожељни обрасци, искуства и стандарди, које Србија жели да примени. Декларативна изјашњавања да се жели хармонизација са искуствима савременог света, не могу да сакрију лутања и одступања од доминантних принципа Европе и њене медијске политике. Она су видљива како у процесима стварања медијске регулативе тако и у конкретном понашању институција у односу на важеће прописе. Такве околности не доприносе демократизацији јавне сфере и медијског система, а самим тим нису у довољној мери подржана људска права у сфери информисања и слободе изражавања. Чак и када је медијском стратегијом одредила правце даљег усавршавања и реформе медијске сфере, држава је најновијим законима који су на основу стратегије усвојени (неоправдано по хитном поступку), показала да нема снаге да оствари сопствене замисли, и поготово опредељења која иду ка уклањању контрадикторних законских одредби и бољој хармонизацији са европским регулаторним оквиром. Евентуални континуитет оваквог стања може да има несагледиве последице по развој укупних друштвених односа у Србији и да јој отежа пут ка европским интеграцијама.

ЛИТЕРАТУРА

- Вељановски, Р. (2012). *Медијски систем Србије*. Београд: Чигоја.
 Middleton, K., & Lee, W. (2004). *The Law of Public Communication*. New York: Pearson.
 O'Malley, T., & Soley, C. (2000). *Regulating The Press*. London: Pluto Press.
 Rooke, R. (2009). *European Media in the Digital Age*. London: Pearson Longman.
 Самарцић, С. (1993). Политика. У *Енциклопедија политичке културе* (стр. 872–884). Београд: Савремена администрација.

Curran, J. (2011). *Media and Democracy*. London: Routledge.

Документи

- Европска повеља о регионалним и мањинским језицима. *Савет Европе 1946–1996*.
Београд: Службени гласник.
- Закон о главном граду, Службени гласник РС. Бр. 129 (2007)
- Закон о јавном информисању, Службени гласник РС. Бр. 43 (2003)
- Закон о локалној самоуправи, Службени гласник РС. Бр. 129 (2007)
- Закон о националним саветима националних мањина, Службени гласник РС. Бр. 72 (2009)
- Закон о радиодифузији, *Републички прописи*, Београд, Службени гласник (2002)
- Закон о радиодифузији, Службени гласник РС. Бр. 86 (2006), 41 (2009)
- Извештај о раду РРА за 2007. годину, сајт: www.rra.org.rs
- Нацрт закона о јавним медијским сервисима, 2013, сајт: www.kultura.gov (посећен 02.11.2013)
- Нацрт закона о електронским медијима, 2013, сајт: www.kultura.gov (посећен 02.11.2013)
- Закон о јавном информисању и медијима, 2014. сајт: www.parlament.gov.rs/narodna-sкупштина.1.html (посећен 07.08.2014)
- Закон о електронским медијима, 2014. сајт: www.parlament.gov.rs/narodna-sкупштина.1.html (посећен 07.08.2014)
- Закон о јавним медијским сервисима, 2014. www.parlament.gov.rs/narodna-sкупштина.1.html (посећен 07.08.2014)
- Препорука Р (96) 10, Комитета министара о гарантовању независности јавног сервиса радиодифузије
- Препорука Р (2000) 23, Комитета министара о независности и функцијама регулаторних органа у области радиодифузије
- Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године, Службени гласник РС. Бр.75. (2011)

Rade Veljanovski, University of Belgrade, Faculty of Political Sciences, Belgrade

CONTROVERSIES OF SERBIAN MEDIA POLICY

Summary

The reform of the media system in Serbia after the democratic changes in 2000 did not end up the way the democratic and professional public expected. Media policy was not immediately framed, and for a while it was uncertain what the government wanted in this area. The change was necessary for media laws as was the modification of the government's behaviour and behaviour of institutions towards the media and the public sphere. The initiative for the adoption of new media laws did not originate from the new government but from civil society – media and journalist organizations and non-governmental organizations dealing with human rights. Despite the efforts of media and legal experts to implement experience and standards of the democratic world, especially Europe, into the media regulation in Serbia, this goal was accomplished with great difficulty, mostly owing to the government. Such

circumstances resulted in deviations from European standards and in contradictory legal regulations followed by legal confusion. Most problems in Serbian media laws, but also in the implementation of these laws, occur in relation to the functioning of an independent regulatory body, ownership transformation and withdrawal of the state from media ownership, and the activity of public media service and digitization. Serious flaws are noticeable in the behaviour of political actors in relation to the media and the regulatory body because political influence and pressures are still present. Only in 2011 did Serbia adopt a media strategy that indicated the direction of development of public information, but even after that some of the tasks set by this strategy were not realized. Likewise, the new media laws, adopted in July 2000, did not fully resolve the existing issues.

All this proves that the Serbian media policy is inconsistent and controversial, which makes it difficult to reform the media system in Serbia and bring it closer to the European experience. The most serious consequence of this media policy is the lack of capacity of the media system for consistent implementation of human rights in keeping with the European Convention on Human Rights, in particular with Article 10 of the Convention.