

Predrag Dimitrijević*
Jelena Vučković**

Analiza medijskog zakonodavstva u Republici Srbiji

Sadržaj

1. Uvod
2. Pojam medija
3. Sloboda izražavanja
4. Cenzura ili filtriranje medijskih sadržaja
5. Privatnost javnih ličnosti, nosilaca javnih funkcija i maloletnih lica
6. Vlasništvo i privatizacija medija
7. Medijski pluralizam i transparentnost medija
8. Projektno finansiranje medija
9. Regulatorno telo za elektronske medije i Registar medija
10. Zaključak

1. Uvod

Savremena društva jesu društva pojačane integracije i komunikacije. Savremeni tehnološki razvoj je ubrzao komunikaciju, ali je istovremeno u poplavi dostupnih informacija, otvorio pitanje njihovog kvaliteta, istinitosti, kao i odgovornosti emitera. Čini se da nikada nije bilo lakše doći do informacije, ali nikada teže odrediti njihov značaj sa aspekta javnog interesa i njihove uloge u demokratskim procesima. Zakonska regulativa, čini se, gubi trku sa „udarom“ i brzinom protoka informacija, ali i ocenom njihovog kvaliteta.

Razvoj medijskog zakonodavstva u Srbiji počinje nakon društvenih promena 2000. godine. Do tada oblast medija regulisana je Zakonom o javnom informisanju (1998), što je bilo, sa jedne strane, posledica dugogodišnjeg jednopartijskog sistema i nedemokratskog režima uspostavljenog devedesetih godina dvadesetog veka, a sa druge strane, relativno slabo razvijenog medijskog tržišta i postojanja državne i partijske kontrole nad svim vrstama medija.¹ Ukoliko

* Autor je redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu.

** Autorka je docent Pravnog fakulteta Univerziteta u Kragujevcu.

¹ *Zakon o javnom informisanju* (2003) ukida odredbe iz autoritarnog *Zakona o javnom informisanju* (1998), koji je bio osnov za represije prema medijima. Njime je celovito uređen pravni okvir delatnosti masmedija, eliminisana je velika pravna nesigurnost koja je do tada postojala u ovoj važnoj materiji. Pri tome, poštovan je evropski standard slobode medija, izražen čl. 10 *Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda* i konkretizovan u praksi Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu.

uzmemo u obzir sankcije nametnute Srbiji devedesetih godina, što je imalo za posledicu kašnjenje u pokretanju Interneta, koji je pokrenut tek 1996. godine preko nacionalne akademske mreže, jasno je da medijska sfera koju danas poznajemo, nije ni izbliza imala ovaj oblik u tom periodu.

Zbog toga je i normativni okvir bio nedovoljan, zastareo i izvan tadašnjih evropskih standarda. Medijsku sliku su donekle drugačije oblikovali elektronski mediji na lokalnom nivou, koji zbog različitog pristupa aktuelnim društvenim pitanjima u odnosu na tadašnju vlast, stiču veliki broj gledalaca i poverenje građana. Međutim, pojava lokalnih medija nije bila pravno regulisana domaćim propisima, što je otvaralo problem njihovog sankcionisanja, a činjenica da su finansirani iz stranih fondova, dovođila ih je u neravnopravni položaj u odnosu na državne medije.

Promenama koje su nastale 2000. godine, mediji postaju prve društvene institucije koje su zakoračile u postsocijalistički period i koje doživljavaju ozbiljniju transformaciju. Ona se ogleda u prekidanju veza sa državnim strukturama i oslobađanju medija iz položaja aparata vladajuće političke partije. To je predstavljalo prvi korak u razvijanju demokratskih procesa u novonastalom društvenom sistemu. S obzirom na to da je tadašnja vlast kao jedan od prioriteta društvenih promena istakla približavanje Srbije Evropskoj uniji, to je u medijskoj sferi značilo usvajanje evropskih standarda u ovoj oblasti i to:

1. proklamovanje slobode izražavanja, kao osnovne vrednosti demokratskih država, što podrazumeva uređivačku nezavisnost (nezavisnost od vlasti),
2. pluralizam medija kroz dualni sistem vlasništva nad medijima,
3. uspostavljanje tržišta medija,
4. mogućnost osnivanja štampanih medija bez prethodne registracije kod nadležnog ministarstva („predhodna dozvola“ za rad),
5. osnivanje nezavisnog regulatornog tela u oblasti radiodifuzije koji bi nadzirao režim dozvola za radio i televizijske frekvencije,
6. transformaciju državne televizije i radija u javni medijski servis i
7. privatizaciju medija, koji su bili u državnoj svojini ili svojini lokalnih samouprava.

Takva orijentacija i prihvatanje evropskih standarda u oblasti medijske regulative dovela je do donošenja novih medijskih zakona i to: Zakona o radiodifuziji (2002) i Zakona o javnom informisanju (2003). Ovim medijskim zakonima je omogućena transformacija državne televizije (RTS-a) u javni medijski servis, uvođenje dozvola za elektronske medije, privatizacija dotadašnjih državnih medija, uvođenje regulatornog tela koja će nadzirati rad elektronskih medija (RRA), kao i normiranje osnivanja medija civilnog društva.

Navedene promene su na prvi pogled korenite, ali su se odvijale sporo i bile praćene opstrukcijom novouspostavljene vlasti. Iako su mediji doživljeni kao važan faktor demokratskih promena i kao „watching dog“ (noćni čuvar) demokratije, u praksi su činjene različite opstrukcije, koje su početni optimizam učinile neosnovanim. Položaj medija u odnosu na institucije moći nije se suštinski promenio. Država je pravno i normativno izašla iz vlasništva nad medijima, ali je nedekvatnim modelom privatizacije stvorila neke druge, manje

transparentne centre moći, koji nisu lišeni političkog uticaja. Politički „pritisak“ postao je samo manje vidljiv i poprimio je neke suptilnije forme.

Ipak ostvarene promene u transformaciji medijskog prava su nepovratne. Težnja ka stvaranju medijskog zakonodavstva koji će štiti civilno društvo i pojedinca kao slobodnog građanina je model kome se teži. Međutim, dostizanje ovog medijskog sistema čini se još uvek prilično daleko, iako je postojeća regulativa umnogome bliža evropskim standardima. Ekonomska kriza koja je zahvatila globalni nivo, nove tehnologije u pravcu digitalizacije medijskih sistema, uticaj novih društvenih medija u kojima se pojavljuju informacije koje su neproverene, nepotpune i nepotvrđene relevantnim izvorima, čine realni ambijent u kome treba primeniti medijsko pravo.

U implementaciji medijskog zakonodavstva javlja se nekoliko bitnih problema i to: transparentnost vlasništva i finansiranje privatnih medija; potrebe efikasnog nadzora državnog finansiranja i sufinansiranja medija; jačanje nezavisnosti i kapaciteta Regulatornog tela za elektronske medije; napadi i zastrašivanje novinara i potrebe za zaštitom novinara.

2. Pojam medija

Pojam medija predstavlja pozitivnopravni pojam. *Zakon o javnom informisanju i medijima* (2014) pod medijem smatra (dnevne i periodične) novine, servis novinske agencije, radioprogram i televizijski program i elektronska izdanja tih medija, kao i samostalna elektronska izdanja (uređivački oblikovane internet stranice ili internet portali), a koji su registrovani u Registru medija, u skladu sa zakonom.

Sa pozitivnom definicijom medija, pojam medija se dodatno precizira, odnosno ograničava negativnom enumeracijom, jer se propisuje da se medijima ne mogu smatrati: knjiga, film, nosač audio i audio-vizuelnog sadržaja, naučni i stručni časopis (namenjen prvenstveno informisanju ili obrazovanju određene profesionalne grupe), ostale štampane publikacije, katalog koji sadrži isključivo obaveštenja, oglase, reklame i informacije namenjene tržištu ili bilten i slične publikacije namenjene internom informisanju, elektronska publikacija državnih organa i organizacija, ustanova, javnih preduzeća i privrednih društava, preduzetnika i njihovih udruženja, službeno glasilo, štampana stvar poput letaka, plakata i sličnih sredstava javnog obaveštavanja, druga publikacija u smislu propisa kojim se uređuje izdavaštvo, kao ni internet-pretraživači i agregatori (član 30, ZoJIM).²

Međutim, ova obimna negativna lista, koja isključuje brojne informativne sadržaje iz pojma medija je čak proširena jer se medijima ne smatraju platforme, poput internet foruma, društvenih mreža i drugih platformi koje omogućavaju slobodnu razmenu informacija, ideja i mišljenja njenih članova, niti bilo koja druga samostalna elektronska publikacija, poput blogova, veb-prezentacija i sličnih elektronskih prezentacija, osim ako nisu registrovane u Registru medija (Agencija za privredne registre Republike Srbije). Ovim sužavanjem pojma medija, važeći zakon (ZoJIM)

² *Zakon o javnom informisanju* (2003) nije smatrao javnim glasilima: periodično izdanje iz određene stručne oblasti namenjeno isključivo informisanju ili obrazovanju određene profesionalne grupe (naučni i stručni časopisi), publikacije, katalogi i programi koji sadrže isključivo oglase, reklame i informacije namenjene tržištu, novine, bilteni i slične publikacije namenjene internom informisanju, koje se ne distribuiraju javno, službena glasila države, jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, kao ni druga službena glasila, a takođe ni leci, plakati i slični oblici javnog obaveštavanja (čl. 12).

otišao je korak nazad u sistemu pravne zaštite, verovatno iz razloga nesposobnosti pravnog sistema da istu i pruži.

Zakonodavac istovremeno koristi i pozitivni pristup taksativnog nabiranja (član 31 ZoJIM) kada treba da odredi pojam i vrste medija, što je važno sa aspekta medijske koncentracije. Naime, medijem se smatra: (1) svaka novina sa posebnim nazivom, (2) sva izdanja jednih novina, koja izlaze pod istim nazivom, (3) svaki pojedinačni radio ili televizijski program, bez obzira na način distribucije, (4) svaki servis novinske agencije koji se posebno distribuira i (5) samostalno elektronsko izdanje.

Tako, dolazimo do pojma medija. Medij (javno glasilo) jeste program, čiji je osnivač fizičko ili pravno lice, koji predstavlja redakcijski osmišljen sklop informacija, namenjenih unapred neodređenom broju lica - publici.³ Zakon o elektronskim medijima (ZoEM) koristi termin *elektronski medij* i definiše ga kao „program, odnosno programski sadržaj radija i televizije, kao i programski sadržaj dostupan na zahtev putem mreža elektronskih komunikacija i sadržaj elektronskog izdanja“ (član 4).⁴

3. Sloboda izražavanja

Sloboda izražavanja je fundamentalno ljudsko pravo na kome je zasnovano celokupno medijsko pravo. Sva političko-pravna i etička načela, standardi i norme medijskog prava zasnivaju se na slobodi izražavanja. Sloboda izražavanja garantovana je članom 10 Evropske konvencije. Međutim, ova sloboda se može ograničiti pod uslovom da su ograničenja predviđena zakonom, da se ograničenjem štite neke druge podjednako važne vrednosti (legitimnost ograničenja) i da su ona neophodna u demokratskom društvu.

Ustav Srbije garantuje slobodu javnog izražavanja mišljenja (član 46), ali predviđa mogućnost zakonskog ograničenja slobode izražavanja ako je to neophodno radi zaštite prava i ugleda drugih, čuvanja autoriteta i nepristrasnosti suda i zaštite javnog zdravlja, morala demokratskog društva⁵ i nacionalne bezbednosti Republike Srbije (član 46 stav 2).

Prema *Zakonu o javnom informisanju i medijima*⁶ pravo na javno informisanje obuhvata slobodu prikupljanja, istraživanja, objavljivanja i širenja ideja, informacija i mišljenja, slobodu štampanja i distribucije (rasturanja) novina i drugih javnih glasila, slobodu proizvodnje i emitovanja radio i televizijskog programa, slobodu primanja ideja, informacija i mišljenja, kao i slobodu osnivanja pravnih lica koja se bave javnim informisanjem. U praksi slobodu izražavanja i slobodu štampe u Srbiji ozbiljno ugrožavaju pojave kao što su: netransparentnost medijskog vlasništva, mešanje države i političke vlasti u strukturu medijskog vlasništva, kao i pretnje i napadi na novinare i sl.

Ustav garantuje slobodu medija. Ona znači izdavanje novina bez prethodnog odobrenja, na način predviđen zakonom, kao i osnivanje televizijske i radio stanice i elektronskih medija u skladu sa zakonom (član 50). Prema tome, ovaj član Ustava predviđa da je svako slobodan da bez odobrenja osniva štampane medije, odnosno da se elektronski mediji osnivaju u skladu sa

³ V. V. Vodinić, *Pravo masmedija*, Beograd 2003, s. 8.

⁴ Zakon o elektronskim medijima, *Sl. gl. RS* 83/14.

⁵ Nije jasno šta se podrazumeva pod *moralom demokratskog društva*, koji je jedan od osnova ograničenja prema Ustavu Republike Srbije.

⁶ Zakon o javnom informisanju i medijima, *Sl. gl. RS* 83/14.

zakonom. Ovaj član zabranjuje cenzuru i samo je sud ovlašćen da, u naročito opravdanim slučajevima, privremeno spreči širenje ideja i informacija putem medija i to samo ako je to „u demokratskom društvu neophodno radi sprečavanja pozivanja na nasilno rušenje Ustavom utvrđenog poretka ili narušavanje teritorijalnog integriteta Republike Srbije, sprečavanja propagiranja rata ili podstrekavanja na neposredno nasilje ili radi sprečavanja zagovaranja rasne, nacionalne ili verske mržnje, kojim se podstiče na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje“ (član 50 stav 3).

Postoji shvatanje da vlasti u Srbiji politički utiču na medije pružanjem podrške medijima koji pozitivno ocenjuju njihovo delovanje, a u isto vreme istiskuju sa tržišta kritičke medije.⁷ S druge strane, predstavnici vlasti tvrde da su mediji, koji kritički izveštavaju o negativnim pojavama u društvu u službi stranih interesa i da im je cilj rušenje vlasti, a ne profesionalno i objektivno informisanje. Ovo generalno smanjuje poverenje građana u medije.⁸

4. Cenzura ili filtriranje medijskih sadržaja

Sloboda javnog informisanja⁹ znači da se ne sme ugrožavati slobodan protok informacija putem medija. Javno informisanje zbog svojih ciljeva i funkcija treba da bude slobodno i u interesu javnosti. Zabranjena je cenzura u bilo kakvom obliku.¹⁰ Međutim, čini se da nijedna vlast ne želi da prihvati slobodu medija. Sloboda javnog informisanja omogućena je, između ostalog, zabranom diskriminacije (neposredne i posredne) urednika medija, novinara i drugih lica u oblasti javnog informisanja, naročito prema njihovoj političkoj opredeljenosti i uverenju ili nekom drugom ličnom svojstvu. Time je, u pogledu zakonske regulative, zaštita proširena i pojačana.

Sloboda javnog informisanja ne sme se povređivati zloupotrebom službenog položaja i javnih ovlašćenja, svojinskih i drugih prava, kao ni uticajem i kontrolom nad sredstvima za štampanje i distribuciju novina ili mrežama elektronskih komunikacija koje se koriste za distribuciju medijskih sadržaja. O povredama slobode javnog informisanja odlučuje sud, po hitnom postupku. Kada rešava o dopuštenosti ograničenja slobode izražavanja i javnog informisanja sud treba da sprovede tzv. *trostepeni test*, gde treba da odgovori na pitanja: da li su određene mere ograničenja propisane zakonom ili su u skladu sa zakonom, da li se njima teži ostvarivanju legitimnog cilja, kao i da li su nužne u demokratskom društvu. Ako su ispunjena sva tri uslova, mešanje države će se smatrati legitimnim.

Zaštitnik građana iznosi u svom redovnom godišnjem izveštaju za 2015. godinu da su mediji pod uticajem sprege politike i novca, najčešće kroz finansiranje programa i oglašavanje. Evidentno je da nijedna vlast ne želi da prihvati ideju o slobodnim medijima. Svaka vlast deklarativno

⁷ V. detaljnije na: <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/freedom-press-2017>, očitavanje: 10. 08. 2018.

⁸ „Građani ne veruju medijima“, *Danas*, 22. 06. 2018, s. 5. Dostupno na: http://www.danas.rs/drustvo.55.html?news_id=349014&title=Gra%C4%91ani+ne+veruju+medijima, očitavanje: 10. 08. 2018.

⁹ Čl. 4 ZoJIM (bel. 6).

¹⁰ Ova formulacija „u bilo kakvom obliku“ je bitna jer postoji, pored formalne cenzure, prikrivena, unutrašnja cenzura, pa zakon pruža zaštitu i u ovim situacijama. Interesantno je da ZoJIM (bel. 6) ne sadrži ovakvu široku formulaciju već koristi opisnu dispoziciju „ne postoji cenzura“.

podržava ideju o slobodi medija i zakonom se obavezuje da istu sprovodi, ali u praksi pronalazi niz mehanizama kojima ovu ideju „približava“ sebi.

Mediji se rukovode interesima političkih i finansijskih centara ili ličnim interesima. Zbog toga se često i kaže da su mediji politički i ekonomski „zarobljeni“. Država aktivno utiče na izveštavanje medija u vezi sa jednim brojem pitanja. Mnoge medijske kuće suočavaju se sa finansijskim pritiscima, kojima se pokušava nametnuti određena uređivačka politika, zatim način izveštavanja ili se određuju uslovi u kojima novinari rade.

Mediji su ponekad, zbog ekonomskog pritiska prinuđeni da vrše autocenzuru. Teška materijalna situacija medija, naročito onih koji su kritički odnose prema vlasti, dodatno je otežana njenim uplivom na oglašivače. Veliki procenat reklamnog prihoda se obezbeđuje iz fondova pod kontrolom države, čime država dobija snažan upliv u rad medijskih kuća. Budući da opstanak medija u najvećoj meri zavisi od reklamiranja, reklamne agencije su u izuzetnoj prilici da utiču na njihov rad, tako što na netransparentan način raskidaju reklamne ugovore ili unose jednostrane promene u važeće ugovore, dok se sa druge strane neravnomerno raspoređuju sredstva iz javnog budžeta i reklamnih fondova pod kontrolom države.

5. Privatnost javnih ličnosti, nosilaca javnih funkcija i maloletnih lica

Postoji opšta zabrana objavljivanja informacija iz privatnog života, odnosno ličnih pisanih zapisa (privatnih informacija). To se može činiti samo uz pristanak ili bez pristanka u zakonom predviđenim slučajevima. Prema odredbama *Zakona o javnom informisanju i medijima* (2014) informacija iz privatnog života, odnosno lični zapis (pismo, dnevnik, zabeleška, digitalni zapis i sl), zapis lika (fotografski, crtani, filmski, video, digitalni i sl) i zapis glasa (magnetofonski, gramofonski, digitalni i sl), ne može se objaviti bez pristanka lica, čijeg se privatnog života informacija tiče, odnosno lica čije reči, lik odnosno glas sadrži, ako se pri objavljivanju može zaključiti koje je to lice (član 80). Informacija iz privatnog života, odnosno lični zapis može se izuzetno objaviti bez pristanka lica, ako u konkretnom slučaju interes javnosti da se upozna sa informacijom, odnosno zapisom preteže u odnosu na interes da se spreči objavljivanje privatne informacije (član 82 stav 1 ZoJIM).

Prema tome, *Zakon o javnom informisanju i medijima* (2014) predviđa da nije potreban pristanak lica za objavljivanje informacije iz privatnog života, ako interes javnosti preteže u odnosu na interes da se spreči objavljivanje informacije iz privatnog života lica, i to u slučaju kada „se informacija, odnosno zapis, odnosi na ličnost, pojavu ili događaj od interesa za javnost, posebno ako se odnosi na nosioca javne ili političke funkcije, a objavljivanje informacije je u interesu nacionalne bezbednosti, javne sigurnosti ili ekonomske dobrobiti zemlje, radi sprečavanja nereda ili zločina, zaštite zdravlja ili morala, ili zaštite prava i sloboda drugih“ (član 82 stav 2 ZoJIM).

Ovaj izuzetak je restriktivniji u odnosu na prethodni *Zakon o javnom informisanju* (2003), koji je predviđao izuzetak ako se informacija, odnosno zapis, odnosi na ličnost, pojavu ili događaj od interesa za javnost, naročito ako se odnosi na nosioca državne ili političke funkcije, a objavljivanje je važno s obzirom na činjenicu da lice obavlja tu funkciju. Dakle, prethodni zakon (ZoJI, 2003) je predviđao dva uslova: da se informacija odnosi na nosioca državne ili političke funkcije i da je važna zbog obavljanja te funkcije. Međutim, važeći zakon (član 82 stav 2 ZoJIM,

2014), uvodi i treći uslov: da je objavljivanje informacije u interesu nacionalne bezbednosti, javne sigurnosti ili ekonomske dobrobiti zemlje, radi sprečavanja nereda ili zločina, zaštite zdravlja ili morala, ili zaštite prava i sloboda drugih. Ovaj uslov je zapravo preciziranje javnog interesa i može imati za posledicu da će objavljivanje privatne informacije teže biti moguće bez saglasnost nosilaca političkih i državnih funkcija. S druge strane, preciziranje javnog interesa je napor zakonodavca, koji pomaže i sprečava široko tumačenje ovog inače „preširokog“ generalnog standarda, a ima za svrhu uže tumačenje izuzetaka i konačno, doprinosi da mediji rade u javnom interesu.

S druge strane, položaj nosilaca javnih i političkih funkcija je takav da je izabran, postavljen, odnosno imenovan nosilac javne i političke funkcije dužan da trpi iznošenje kritičkih mišljenja, koja se odnose na rezultate njegovog rada, odnosno politiku koju sprovodi, a u vezi je sa obavljanjem njegove funkcije, bez obzira na to da li se oseća lično povređenim iznošenjem tog mišljenja.¹¹ Ovakva zakonska formulacija u potpunosti prati evropski standard slobode medija, koji je uspostavljen brojnim presudama Evropskog suda za ljudska prava.¹²

Najzad, mediji su skloni senzacionalističkom i simplificiranom izveštavanju, posebno u samim naslovima tekstova gde se ističu negativne strane, informacije se vade iz konteksta ili se problem maloletničkog prestupništva dramatiizuje. Mediji daju izrazito simplificiranu sliku o maloletnicima u sukobu sa zakonom: predstavljeni su izrazito negativno i izvan konteksta. Stvara se slika „prirodno predodređenih“ prestupnika, koji su po svojoj suštini „zli“ i predodređeni da se sukobe sa zakonom. Kontrola medijskih sadržaja sa stanovišta zaštite maloletnika nije adekvatna. Ona treba da je stalna i dvostruka: unutrašnja i spoljašnja (koju vrši Regulator). On treba da se stara da programski sadržaji koji mogu da naškode fizičkom, moralnom ili mentalnom razvoju maloletnika, ne budu dostupni, izuzev kad je vremenom emitovanja ili tehničkim postupkom obezbeđeno (član 61, ZoEM) da maloletnici, po pravilu nisu u prilici da koriste ovu medijsku uslugu (član 68, ZoEM), itd, što je Zakonom o elektronskim medijima propisao.

6. Vlasništvo i privatizacija medija

U Republici Srbiji izdavači medija ne mogu biti, ni neposredno, niti posredno Republika, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave, kao ni ustanova, preduzeće i drugo pravno lice, koje je u celini ili delu u državnoj svojini, odnosno koje se u celini ili delom finansira iz javnih prihoda. Zakon o javnom informisanju i medijima predviđa da javno vlasništvo ostaje u javnim medijskim servisima, ustanovama koje će se baviti informisanjem na jezicima nacionalnih manjina i ustanovi koja će se baviti informisanjem građana na teritoriji Kosova i Metohije. S tim u vezi, uspostavljeno je projektno finansiranje medija koji proizvode programe od javnog interesa.

Republika Srbija, autonomna pokrajina, odnosno jedinica lokalne samouprave se stara o ostvarivanju javnog interesa podstičući raznovrsnost medijskih sadržaja, slobodu izražavanja ideja i mišljenja, slobodan razvoj nezavisnih i profesionalnih medija, što doprinosi

¹¹ Čl. 8 ZoJIM (bel. 6).

¹² „Sloboda političke rasprave je zapravo jezgro pojma demokratskog društva (...).“ Lingens v. Austria, 08. 07. 1986, s. 42; Castells v. Spain, 23. 04. 1992, s. 43; Thorgeir Thorgeirson v. Iceland, 25. 06. 1992, s. 64; Stoll v. Switzerland, 25. 04. 2006, ss. 46 i dalje. Detaljnije V. Vodinelić, Evropski standard slobode medija, *Vrhovni sud Srbije, Bilten sudske prakse*, Beograd 3/2007, ss. 31-70.

zadovoljavanju potreba građana za informacijama i sadržajima iz svih oblasti života, bez diskriminacije (član 15).

Javni servis mora da bude odvojen od uticaja političke i ekonomske moći. On mora da bude odgovoran građanima i da radi u javnom interesu.¹³ Pitanje je da li su zakonske odredbe uspele da eliminišu politički uticaj prilikom imenovanja i razrešenja članova Upravnog odbora javnog servisa, kao njegovog centralnog organa, koji usvaja statut i sve ostale bitne akte javnog servisa i imenuje i razrešava generalnog direktora. Članove Upravnog odbora, imenuje regulatorno telo za elektronske medije (bivši RRA), iz redova eksperata iz oblasti javnih servisa, na period od pet godina. Kandidati za članove Upravnog odbora, ne mogu biti članovi Vlade, narodni poslanici, članovi pokrajinske Vlade i ostali funkcioneri definisani zakonom koji reguliše sukob interesa.¹⁴

Programski savet je još jedan organ javnog servisa preuzet iz prethodnog Zakona o radiodifuziji, koji je brojao 7 od 19 članova i to iz redova narodnih poslanika. Važeće zakonske odredbe o izboru Programskog saveta su naprednije, jer predviđaju da njega čine stručnjaci iz oblasti bitnih za delatnost javnih servisa, i ne smeju da budu u sukobu interesa. Tako su isključeni nosioci političkih funkcija, a broj članova je smanjen na 15, čime je pojačana nezavisnost ovog organa. Međutim, politički uticaj nije u potpunosti isključen jer članove Programskog saveta bira Upravni odbor javnog medijskog servisa, na osnovu predloga nadležnog odbora pokrajinske, odnosno republičke skupštine koji raspisuje, sprovodi javni konkurs i utvrđuje listu kandidata. Prema tome, uticaj skupštine i njenih tela u izboru je veliki, pa će praksa pokazati da li će ovaj organ zaista zastupati interese gledalaca/slušalaca.

Zakon o javnom informisanju i medijima (2014) previđa da će se svi ostali mediji privatizovati, a na javna sredstva mogu da računaju samo putem projektnog sufinansiranja.¹⁵ Ovo zakonsko rešenje ne isključuje u potpunosti uticaj na uređivačku politiku medija. Radi ostvarivanja slobode medija, država treba da se uzdržava od neprimerenog uticaja na uređivačku politiku, odnosno taj uticaj se mora svesti na prihvatljivu meru. Zbog toga je zakonom zabranjeno (neposredno i posredno) finansiranje medija kako država ne bi finansijskim pritiskom uticala na medije.

Zakon o javnom informisanju i medijima (2014), koji je dopunjen 2015. godine, definiše rok za sprovođenje privatizacije do oktobra 2015.¹⁶ Ministarstvo kulture i informisanja objavilo je javni

¹³ Čl. 15 ZoJIM (bel. 6).

¹⁴ *Ljudska prava u Srbiji 2014*, Beograd 2015, s. 182.

¹⁵ Zakonom o privatizaciji iz 2001. stvoren je okvir za sprovođenje privatizacije medija koji su u vlasništvu države. Takođe, donošenjem Zakona o radiodifuziji (2002), koji je u dva navrata menjan i Zakonom o javnom informisanju (2003) precizirano je do kada mora biti okončana svojinska transformacija medija. Poslednji rok bio je postavljen za 31. 12. 2007. Ovaj datum nije ispoštovan jer se model privatizacije medija pokazao neuspešnim, a na zaustavljanje je uticala i odredba Zakona o glavnom gradu (2007), koja je suprotno Zakonu o javnom informisanju (2003) predvidela mogućnost osnivanja medija u vlasništvu glavnog grada, pa su po sistemu spojenih sudova i ostale lokalne samouprave zadržale vlasništvo nad lokalnim medijskim kućama. Obaveza privatizacije i izlaska države iz vlasništva nad medijima obnovljena je Strategijom razvoja sistema javnog informisanja (2010) i setom novih medijskih zakona, koji su na osnovu nje doneti i danas su na snazi. Model privatizacije je i prema ovim zakonima ostao problematičan jer je se oseća nedostatak izveštavanja o pitanjima od javnog interesa naročito na lokalnom nivou, a i s obzirom na nedovoljno precizno definisan model projektnog sufinansiranja.

¹⁶ Iz istraživanja koje su obavili BIRN i Reporteri bez granica (*Reporters sans frontières*) došlo se do podatka da je 8 od 15 uzorkovanih medija u vlasništvu pod kontrolom pojedinaca poznatih po svojoj političkoj lojalnosti vlasti. Sedam medija ima netransparentno vlasništvo, a među njima su i dva vodeća štampana medija, *Politika* i *Večernje novosti* (<http://www.uns.org.rs/sr/desk/media-news/46754/dugovi-gase-vecernje-novosti.html>), očitanje: 10. 08.

tender za privatizaciju 74 medijske organizacije u 2015 godini. Kako za najveću medijsku kompaniju na spisku za prodaju, novinsku agenciju Tanjug, nije pronađen kupac, ona je po zakonu zatvorena u oktobru 2015. godine, ali agencija i dalje radi.¹⁷ Stiče se utisak da iako je država kroz zakonsku regulativu i proces sprovođenja privatizacije formalno ispoštovala obavezu izlaska iz vlasničke strukture nad medijima, ona je nedovoljno jasnim i transparentnim mehanizmima omogućila postojanje nedovoljno slobodnih medija, koji su još uvek zavisni od vlasti. Treba sprovesti „poštenu“ privatizaciju medija, odnosno postupak povlačenja države iz vlasničke strukture medija.¹⁸

7. Medijski pluralizam i transparentnost medija

Medijski pluralizam je ne samo poželjan nego i nužan, jer se kroz raznovrsnost medijskih sadržaja omogućava svakom da formira sopstveno mišljenje na osnovu raznovrsnih izvora informacija i time obezbeđuje funkcionisanje demokratskog društva. Mnoštvo samostalnih i nezavisnih medija na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou pojačavaju pluralizam i demokratiju. U Republici Srbiji na medijskom tržištu se pojavio izuzetno veliki broj medija (javnih glasila). 2005. godine bilo je oko 1.200 elektronskih medija, od kojih je oko 300 bilo u javnom vlasništvu. U tom periodu, mediji su finansirani neposredno iz budžeta ili donacijama koje su u stalnom opadanju od 2001. godine. Doprinos neopravdano velikom broju medija dali su i piratski mediji, koji i danas postoje.

Medijskom pluralizmu i raznolikosti pretila medijska koncentracija, koja nije više specifična samo za razvijene države. Medijski zakoni u suštini treba da garantuju medijski pluralizam. Ne postoji poseban zakon o (nedozvoljenoj) medijskoj koncentraciji,¹⁹ koji bi regulisao transparentnost tržišta i sprečio monopole, tako što bi u kontrolu medijskog vlasništva uključio institucije, poput Privrednog suda, Ministarstva kulture i medija ili kojeg drugog resora, agencija i sl.²⁰

2018), koji efektivno pripadaju državi (www.serbia.mom-rsf.org, očitavanje: 10. 08. 2018, kao i u *Danas*, 12. 06. 2018 s. 7).

¹⁷ Tako, od preostale 73 medijske kuće koje su bile u vlasništvu države prodato 35, a 23 su ugašene. Preostalih petnaest medijskih kuća biće ugašeno, jer nije pronađen adekvatni kupac da bi se okončao proces privatizacije. Vlada se nije povukla iz većinskog vlasništva dva velika dnevna lista Politike i Večernjih novosti. V. *Ljudska prava u Srbiji 2016*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2017, s. 197, *Ljudska prava u Srbiji 2015*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2016, s. 164.

¹⁸ U 2017. bili su vidljivi negativni rezultati privatizacije nekadašnje državne novinske agencije *Tanjug*, koja je ugašena krajem 2015, ali je nastavila sa radom uz finansijsku pomoć države. *Radio televizija Kragujevac (RTK)*, jedan od najznačajnijih elektronskih medija u centralnoj Srbiji, privatizovana je 2015, ali je privatizacija raskinuta početkom 2017, zbog neispunjavanja preuzetih obaveza od strane kupca. Posle raskida ugovora usledio je odlazak zaposlenih iz ove medijske kuće, kojima je bivši vlasnik dugovao dvanaest zarada, tužbe zbog toga i licitacija zaplenjene opreme. Up. *Ljudska prava u Srbiji 2016* (bel. 17), s. 200.

¹⁹ Zakon o radiodifuziji, *Sl. gl. RS* 42/02. Izmene i dopune ovog zakona objavljene su u *Sl. gl. RS* 97/04, 76/05, 62/06 i 85/06, propisuju kada se smatra da postoji medijska koncentracija. Prisustvo medijskih monopola regulisao je i Zakon o javnom informisanju (2003).

²⁰ *Zakon o javnom informisanju i medijima* (bel. 6) uvodi *Registar javnih glasila*, koga vodi *Agencija za privredne registre*, a koji je bitan uslov za utvrđivanje vlasničke strukture u javnim glasilima i praćenje postojanja nedozvoljene medijske koncentracije. Ovaj je zakon (čl. 37-44) u odnosu na predhodni *ZoJI* (2003) preciznije regulisao način vođenja Registra i odradu podataka koji se evidentiraju, što omogućava utvrđivanje vlasničke strukture medija. *Zakon o elektronskim medijima* (bel. 4) reguliše postupak utvrđivanja postojanja narušavanja medijskog pluralizma (čl. 103). *Narušavanje medijskog pluralizma*, kada je reč o elektronskim medijima utvrđuje Regulator (REM), i to u slučajevima

Zakon o javnom informisanju i medijima (2014) radi zaštite načela slobodne utakmice i pluralizma ideja i mišljenja zabranjuje svaki vid monopola u oblasti javnog informisanja.²¹ Zabrana monopolizacije medija (član 6) znači da niko ne može imati monopol na osnivanje, odnosno distribuciju medija (eksterna zabrana) i niko ne može imati monopol na objavljivanje informacija, ideja i mišljenja u mediju (interna zabrana).²²

Zakon o javnom informisanju i medijima (2014), propisuje mere u cilju sprečavanja medijske koncentracije, tako što zabranjuje objedinjavanje osnivačkih, odnosno upravljačkih prava u dva ili više izdavača u odgovarajućem procentu (član 45).²³ Takođe, proklamuje princip javnosti podataka o medijima (član 7). Međutim, pitanje je koliko je opravdana podela na *dozvoljenu* i *nedozvoljenu* medijsku koncentraciju jer se čini da je svaka medijska koncentracija potencijalni uzrok zloupotrebe medijskog prostora i čini se sa tim ciljem. Zbog toga je treba kontrolisati, identifikovati transparentnim skeniranjem vlasničke strukture medija i finansijskih i političkih moćnika koji „kupuju“ medijski prostor da bi ga kontrolisali, odnosno kreirali ekonomsko, političko, naučno i drugo javno mnjenje.

„Nedozvoljena“ medijska koncentracija ima za posledicu preovlađujući uticaj na javno mnjenje, koja vređa pravo na slobodu medija i slobodu u formiranju javnog mišljenja. Nedopuštena koncentracija (vlasništva) u medijskoj sferi narušava pluralizam mišljenja i negativno utiče na kvalitet programa, jer dovodi do homogenizacije, smanjuje raznolikosti i standardizuje medijske sadržaje.

Medijska koncentracija znači vlasničku i ekonomsku kontrolu i stvara dvostruki problem. S jedne strane, javnosti je teže da sazna ko su vlasnici medija na osnovu kojih formira mišljenje i određuje vrednost informacija i ideja koje ti mediji emituju, a s obzirom na motive njihovih vlasnika. S druge strane, otežana je delatnost kontrolnih institucija nadležnih za primenu medijskih zakona (npr. zakona o kontroli koncentracije medija, organa za izdavanje dozvola za emitovanje RTV servisa i dr).

U Srbiji uprkos velikom broju štampanih medija pluralizam ideja i mišljenja se ne oseća, pošto je tržište podeljeno između nekoliko velikih „igrača“ i države, s jedne strane, a s druge strane je pod kontrolom velikih oglašivačkih agencija koje indirektno kontrolišu tokove novca i političkog uticaja. Za ostvarivanje uloge medija važno je obezbediti i transparentnost medijskih vlasništva, što omogućava organima države da sprovedu načelo pluralizma u medijima i javnosti, da iz više samostalnih i nezavisnih medija vrši svoju analizu ideja i mišljenja koje mediji izražavaju.

Osiguravanje transparentnosti informacija o vlasništvu u medijima smatra se jednom od najvažnijih mera kojima se može zaštititi pluralizam. Pitanje transparentnosti vlasništva nad medijima je u direktnoj vezi sa pitanjem medijske koncentracije i njenog eventualnog prikrivanja.

objedinjavanja osnivačkih, odnosno upravljačkih prava u dva ili više izdavača elektronskih medija, odnosno unakrsnog sticanja učešća čiji je učesnik najmanje jedan elektronski medij, po prijavi zainteresovanog lica ili po službenoj dužnosti. Regulatorno telo za elektronske medije može u slučaju utvrđivanja postojanja narušavanja medijskog pluralizma izreći odgovarajuće sankcije, koje idu od upozorenja pa do oduzimanja dozvole pružanja medijskih usluga.

²¹ Čl. 6 ZoJIM (bel. 6). To čini i predhodni Zakon o javnom informisanju, *Sl. gl. RS* 43/03.

²² J. Vučković, *Medijsko pravo*, Niš 2018, s. 37.

²³ Zakon o javnom informisanju i medijima (bel. 6). Nedozvoljenom koncentracijom će se smatrati kada vlasnik novinske agencije učestvuje u vlasništvu jednog štampanog ili elektronskog javnog glasila sa više od 50 %. Proizilazi da je osnovni problem medijske koncentracije ne toliko pitanje političkog monopola, već pre svega pitanje ekonomskog, odnosno svojinskog monopola.

Ko su pravi vlasnici medija, da li je vlasništvo nad medijskim sistemima transparentno, ima li nedozvoljene medijske koncentracije i na koji je način uspostavljen vlasnički šablon, samo su neka od osnovnih pitanja koja muče medijsku scenu u mnogim državama. Netransparentnost vlasništva (virtuelno vlasništvo) je bitna karakteristika medija u Srbiji i u regionu, jer je vlasništvo nad medijima gotovo isključivo motivisano namerom da se posredstvom medija vrši politički uticaj.²⁴

Mediji u Srbiji danas su u vlasništvu *off shore* različitih kompanija, čija delatnost nije sasvim jasna, pri čemu se stiče utisak da iza toga stoji kapital određenih političkih centara, kojima nezavisno javno mnjenje ne ide u prilog.²⁵ Politički i ekonomski centri moći preko dominacije u vlasničkoj strukturi netransparentno uspostavljaju koncentraciju unutar medija i tako potkopavaju njihovu nezavisnost.

Istovremeno, država je svesna koliko vlasnička struktura stvara nedozvoljenu medijsku koncentraciju pa zato stvara odgovarajuće organe kao nezavisna tela koja treba da prate pojave medijskog monopola. Tako, *Regulatorno telo za elektronske medije* (REM) između ostalog vodi postupak za izdavanje dozvole za emitovanje televizijskog i radio programa, povodom prijave na javnom konkursu i pritom ne dozvoljava prenošenje dozvole izdate na ovaj način, osim u slučaju statusnih promena imaoca dozvole, ukoliko bi to dovelo do narušavanja medijskog pluralizma.²⁶ Narušavanje medijskog pluralizma izričito postoji u slučaju kada nije moguće jednostavnim uvidom utvrditi ko je vlasnik medija. Nije dovoljno da registri medija sadrže podatke o nazivima različitih kompanija koje poseduju medije i vrše medijske usluge,²⁷ već je potrebno jasno utvrditi njihovu delatnost, vlasnike i zemlju registracije.²⁸

²⁴ *Zakon o javnom informisanju i medijima* propisuje da su mediji dužni da istaknu osnovne podatke o izdavaču (osnivaču), adresu izdavača i imena odgovornih lica (glavnih urednika i odgovornih urednika) - identifikacija medija. Međutim, to osnovno obično uključuje podatke, koji su manje ili više do sada bili poznati javnosti (npr. ime direktora ili glavnog i odgovornog urednika). Zakon međutim, predviđa obavezu registracije medija u Registru koji vodi Agencija za privredne registre, pa je situacija na polju transparentnosti vlasništva u medijima, i njihovom sufinansiranju, nešto bolja.

²⁵ Savet za borbu protiv korupcije je u svom izveštaju o pritiscima i kontroli medija u Srbiji iz 2011. po prvi put jasno i argumentovano ukazao na probleme ekonomskog uticaja države na medije kroz različite tipove budžetskog davanja, ali i kroz sistem direktnog ili indirektnog oglašavanja, što je dovelo do toga da mediji ne ostvaruju svoju osnovnu ulogu kontrolora državne vlasti, već na nju gledaju blagonaklono. Iako je izveštaj u delu javnosti kritikovan kao nedovoljno precizan, skrenuo je pažnju na ozbiljne, sistemske probleme medija u Srbiji. Stiče se utisak da problemi istaknuti u ovom izveštaju ne samo da nisu otklonjeni, već se iz godine u godinu povećavaju. Detaljnije na: www.antikorupcija-savet.gov.rs, očitavanje: 10. 08. 2018.

²⁶ Predhodni zakon koji je ovu oblast regulisao (*Zakon o radiodifuziji*) predviđao je da podnosilac prijave ima obavezu da uz prijavu dostavi overenu izjavu da se eventualnim izdavanjem dozvole za emitovanje neće ostvariti nedozvoljena medijska koncentracija. Čini se da je ovo rešenje bilo preciznije i jasnije u smislu zabrane medijske koncentracije. Regulatorno telo (RRA) moglo je odbiti izdavanje dozvole za emitovanje televizijskog i radio programa ukoliko bi utvrdio da bi se izdavanjem iste ostvarila nedozvoljena medijska koncentracija. Agencija nije imala samo ovlašćenja da deluje preventivno već je mogla da ako utvrdi, da je nakon izdavanja dozvole ostvarena nedozvoljena medijska koncentracija naložiti emiteru da u roku od šest meseci svoj status uskladi. Ukoliko emiter u ostavljenom roku, bez opravdanog razloga, ne bi postupio u skladu sa ovim nalogom, Agencija je mogla oduzeti dozvolu za emitovanje programa.

²⁷ Medij nema svojstvo pravnog lica, čl. 29 st. 3 ZoJIM (bel. 6).

²⁸ Slučaj lista „Politika“ predstavlja jednu od najsumornijih slika stanja u medijima u Srbiji, kada je reč o transparentnosti vlasništva. Činjenica da najstariji dnevni list, koji se u Srbiji izdaje od 1904. nema jasnu vlasničku strukturu, da se ne može utvrditi koja firma ima suvlasnički udeo u vlasništvu nad listom, s obzirom da je nakon povlačenja nemačkog partnera VAC-a sa medijskog tržišta Srbije suvlasnički udeo pod nerazjašnjenim okolnostima kupila „EastMedia Group“ Miroslava Bogičevića, registrovana u Rusiji, a koja je zbog neaktivnosti u statusu

Značaj nezavisnih institucija i ojačavanje njihovih pozicija dalo bi značajan doprinos i podsticaj boljem uređenju ovog pitanja.²⁹

8. Projektno finansiranje medija

Poseban način ostvarivanja javnog interesa je sufinansiranje projekata u oblasti javnog informisanja. Usvajanjem *Zakona o javnom informisanju i medijima* (2014), *Pravilnika o sufinansiranju projekata za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja* (2014)³⁰ i istog iz 2016. godine,³¹ zaokružena je regulativa iz oblasti projektnog sufinansiranja. Reč je o posebnom zakonom propisanom načinu obezbeđivanja i raspoređivanja sredstava u cilju ostvarivanja javnog interesa (član 17, ZoJIM). Država (Republika), autonomna pokrajina, odnosno jedinica lokalne samouprave obezbeđuje iz budžeta deo sredstava za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja i raspoređuje ih na osnovu sprovedenih javnih konkursa i pojedinačnim davanjima, na osnovu principa o dodeli državne pomoći i zaštiti konkurencije, bez diskriminacije.

Opšta ocena je da sam sistem projektnog sufinansiranja, koji je počeo da se primenjuje 2015. godine, nije ostvario svrhu, delom zbog nedorečenosti regulative, delom zbog nepravilne implementacije što je uzrokovano političkim uticajem.³² Zbog toga se govori o krizi sistema projektnog finansiranja medija, odnosno sistema finansiranje sadržaja od javnog interesa. Praksa projektnog sufinansiranja je takva da pojedine lokalne samouprave ne izdvajaju novac za medije i ne raspisuju konkurse. Kazne za takve postupke nema, a budžetska izdvajanja za medije su nedovoljna za ostvarivanje javnog interesa. Zbog toga je potrebno prvo uvesti kaznene odredbe za organe vlasti koji ne raspišu konkurse za sufinansiranje medijskih sadržaja. Takođe, treba zakonom propisati rokove u kojim su organi vlasti obavezni da raspišu konkurs jer takvih odredbi nema u zakonu. U praksi projektnog sufinansiranja, konkursi se umesto na početku godine raspisuju i novac raspodeljuje sredinom ili krajem godine. Drugo, konkursne komisije često nisu kompetentne jer neprecizna zakonska formulacija tome pogoduje.³³ Treće, sredstva predviđena za sufinansiranje sadržaja od javnog interesa često dobijaju nedefinisane i nepoznate

mirovanja u ovoj zemlji, da je list i dalje u državnom vlasništvu (50 %), iako je zakonom predviđena obaveza države da se povuče iz vlasništva nad medijima, govori o složenosti medijske scene u Srbiji.

²⁹ U izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije (2018) izričito se navodi da bi trebalo jačati kapacitete i zakonska ovlašćenja koja stoje na raspolaganju dvema agencijama koje imaju ulogu regulatora u ovoj oblasti a to su REM i RATEL. Kada je u pitanju REM, navodi se da funkcioniše sa šest od devet članova, pa iako to jeste dovoljno za donošenje odluka, i iako formalno ovo telo ima pravnu i finansijsku nezavisnost, prisutna je politizacija koja se naročito vidi kroz imenovanje sopstvenih članova. Osim toga, ovo telo i dalje ne uspeva da efektivno nadzire emitere, tako da i pored utvrđenog kršenja obaveza u pogledu programskog sadržaja od strane svih komercijalnih stanica, nije izreklo nijednu sankciju. S tim u vezi, postavlja se pitanje njegove delotvornosti. V. *Godišnji izveštaj Evropske komisije o Srbiji 2018*, ss. 68-69. Dostupno na: www.mei.gov.rs, očitavanje: 10. 08. 2018.

³⁰ Pravilnik o sufinansiranju projekata za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja, *Sl. gl. RS* 126/14.

³¹ Pravilnik o sufinansiranju projekata za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja, *Sl. gl. RS* 16/16.

³² V. *Danas*, 13. 11. 2016, s. 7. V. takođe: Bela knjiga konkursnog sufinansiranja javnog interesa u sferi javnog informisanja, koju je izradila koalicija novinarskih i medijskih udruženja, maj 2016. www.Ndny.org, očitavanje: 10. 08. 2018.

³³ Članove stručne komisije imenuje rukovodilac organa koji je raspisao konkurs iz reda nezavisnih stručnjaka za medije i medijskih radnika koji nisu u sukobu interesa i ne obavljaju javnu funkciju. Članovi se imenuju na predlog novinarskih i medijskih udruženja ukoliko takav predlog postoji i ukoliko predložena lica ispunjavaju zakonom predviđene uslove, čl. 24 ZoJIM (bel. 6).

medijske firme, registrovane na kratko vreme pre raspisivanja konkursa ili čak posle toga.³⁴ Takođe, treba odrediti minimum budžetskog izdvajanja za projektno sufinansiranje medija, kao npr. kod finansiranja političkih partija.³⁵ Četvrto, komisije za dodelu novca za projektno sufinansiranje treba da budu odgovorne i za to kakav sadržaj će se plasirati u tim medijima. Često se ne objavljuje javno spisak članova komisije koji odlučuju o raspodeli novca, kao ni rešenja o njegovoj raspodeli sa informacijama o predloženim projektima i činjenicama, koje su bile odlučujuće da neki projekat (ne) dobije finansijsku podršku. Takođe, u komisije, pod imenom medijski stručnjak, ulaze osobe koje nemaju nikakvog iskustva u radu u medijima, već su to često opštinski službenici.³⁶ Peto, problem je i u načinu odlučivanja o sredstvima koja se dodeljuju medijima, budući da poslednju reč imaju politički organi, odnosno nadležno ministarstvo i organi pokrajine i jedinica lokalne samouprave. Pitanje je i kako se odlučuje o sredstvima predviđenim za projektno sufinansiranje, naročito od kada je veliki broj lokalnih samouprava smanjio sredstva koja su namenjena medijima, čime se praktično obesmišljava koncept projektog sufinansiranja. Šesto, sistem finansiranja javnih medijskih servisa je u Zakonu o javnim medijskim servisima u startu doveden u pitanje, jer je rok za primenu odredbi o finansiranju pomeren prilikom njegovog usvajanja, da bi se vremenom taj rok stalno pomerao, tako da je u decembru 2016. godine primena ove odredbe odložena za još dve godine usvajanjem izmena *Zakona o privremenom uređivanju načina naplate takse za javni medijski servis*.³⁷

Prema tome, postoji veliki broj nepravilnosti u primeni medijskih zakona, pa i zloupotreba.³⁸ Problemi su uočeni u svim fazama procesa sufinansiranja, počevši od izostanka bilo kakve analize potreba za određenim medijskim sadržajima od javnog interesa, pa preko samog raspisivanja konkursa, do rada stručne komisije i odluke o dodeli sredstava, do nepostojanja: objektivne evaluacije ostvarenosti javnog interesa, efikasnih nadzornih mehanizama i sankcija za zloupotrebe.

Zbog svih navedenih nedostataka projektno sufinansiranje služi da „održati medije u životu“ ili finansiranje samo onih medija koji ne kritikuju aktuelnu političku i društvenu stvarnost. Tako projektno sufinansiranje postaje projektno „nagrađivanje“, eliminiše konkurenciju i uništava medijsko tržište, a medije pretvara u propagandne servise bez svoje prave medijske funkcije, koja se ogleda u objektivnom, istinitom i pravovremenom informisanju.

9. Regulatorno telo za elektronske medije i Registar medija

Zakonom o elektronskim medijima (2014)³⁹ uvedeni su novi instituti koji Srbiju treba da približe standardima EU. Regulisanje položaja Regulatornog tela za elektronske medije (REM) je veoma važno, jer od nezavisnosti regulacije u oblasti elektronskih medija zavisi stepen ostvarenosti medijskih sloboda. Posebno je važno pitanje načina organizacije nezavisnog Regulatornog tela

³⁴ V. *Ljudska prava u Srbiji 2017*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2018, s. 271.

³⁵ Predlog UNS-a je bio da to bude 2%, što nisu podržala ostala novinarska i medijska udruženja, ni stručnjaci Evropske komisije iz Brisela, pa ni Vlada.

³⁶ Često su u komisije imenovani isti ljudi. V. <http://www.nuns.rs/info/statements/23086/-neprihvatljivo-objasnjenje-rukovodstva-opstine-knjazevac.html>, očitavanje: 10. 08. 2018.

³⁷ Zakon o privremenom uređivanju načina naplate takse za javni medijski servis, *Sl. gl. RS* 108/16.

³⁸ V. <http://bit.ly/2BDrl1U>, očitavanje: 10. 08. 2018.

³⁹ Zakon o elektronskim medijima (bel. 4).

za elektronske medije (REM),⁴⁰ sistem izdavanja dozvola i ograničavanje ovlašćenja operatora (vlasnika infrastrukture).⁴¹ REM ima nejasan položaj u pravnom sistemu⁴², jer je između organa uprave i nezavisnog regulatora. Pojedini zakoni (*Zakon o elektronskim medijima* i *Zakon o državnoj upravi*)⁴³ omogućavaju mehanizme uticaja na REM od strane zakonodavne i izvršne vlasti. Reč je o mogućem uticaju na finansijsku nezavisnost i autonomiju odlučivanja REM-a (preko obavezne potvrde finansijskog plana od strane parlamenta),⁴⁴ zatim uticaj na organizacioni i funkcionalni aspekt nezavisnosti REM-a (npr. u postupku izbora članova Saveta) kao i u pogledu postupka donošenja statuta REM-a.⁴⁵ Odnos Ministarstva kulture i informisanja i REM je takav da je REM zapostavljen u izradi medijske strategije. Najzad, legitimitet ovog tela je upitan, budući da centralni organ – Savet REM funkcioniše u nepotpunom sastavu. Najzad, REM nema inspeksijska ovlašćenja u okviru poslova koje obavlja, a nadležno ministarstvo vrši ocenu ustavnosti i zakonitosti njegovih akata, a može i da „preuzme“ ova ovlašćenja.

Praksa, pokazuje koliko sam REM ne vrši svoja zakonska ovlašćenja, baš kao posledica nedozvoljenog uticaja koji diskredituje njegovu nezavisnost. Tako, u 2017. godini, nema monitoringa poštovanja pravila elektronskih medija u toku kampanje za predsedničke izbore. Reakcija REM se svela na reagovanje po prijavama na određeni konkretni predizborni program. Stručne službe REM-a se umesto analize celokupnog programskog sadržaja, koji se bavio medijskim praćenjem izbora, sveo samo na numeričku analizu frekvencije predizbornih oglasnih poruka (procenat političkog oglašavanja u ukupnom programu, procentualna zastupljenost pojedinih kandidata itd).⁴⁶ Ovako koncipiran izveštaj ne može da pokaže da li su pružaoci medijske usluge ispunili zakonsku obavezu propisanu *Zakonom o elektronskim medijima* (član 47 stav 1 tač. 5), koja podrazumeva da je pružalac medijske usluge dužan da „poštuje zabranu političkog oglašavanja van predizborne kampanje, a u toku predizborne kampanje da registrovanim političkim strankama, koalicijama i kandidatima obezbedi zastupljenost bez diskriminacije“.

⁴⁰ *Savet Regulatora* ima devet samostalnih članova sa statusom funkcionera, koji se biraju iz reda uglednih stručnjaka iz oblasti medicine, ekonomije, prava, telekomunikacija i sl. Članove Saveta bira Narodna Skupština, na predlog ovlašćenih predlagача (čl. 9 ZoEM (bel. 4)) i po zakonom propisanom postupku (čl. 10 ZoEM). Ovime je zakonodavac naročito želeo da naglasi nezavisnost Regulatora u odnosu na izvršnu vlast, jer članove Saveta ne imenuje Vlada, mada ona posredno utiče preko skupštinske većine koja bira i samu Vladu. Insistiranje na stručnjacima kao članovima Saveta, kao i dužina trajanja njihovog mandata, trebalo bi da garantuje njihovu nezavisnost u odnosu na političku vlast koja ima većinu u skupštini. Da li je to zaista tako, ili su se gotovo u potpunosti obesmislele prvobitne dobre namere zakonodavca i stvorila nedopustiva mogućnost političkog uticaja?

⁴¹ V. *Ljudska prava u Srbiji 2014*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2015, s. 183.

⁴² Regulatorno telo za elektronske medije ima identičan pravni položaj kao i RRA. O pravnom položaju regulatornog tela videti detaljnije: J. Vučković, RRA i medijski prostor, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, Niš 2012, s. 374.

⁴³ *Zakon o elektronskim medijima* (bel. 4), *Zakon o državnoj upravi*, *Sl. gl. RS* 79/2005, 101/2007, 95/2010 i 99/2014.

⁴⁴ “REM trenutno posluje u skladu sa finansijskim planom iz 2015, s obzirom na to da finansijski plan koji je podnet Parlamentu od tada nije odobren. Činjenica da REM posluje na osnovu zastarelog budžetskog plana ograničava autonomiju ovog tela u odlučivanju o načinu trošenja budžeta.” V. detaljnije na: <http://safejournalists.net/rs/rem-authority-also-accountability-2/>, očitavanje: 18. 08. 2018.

⁴⁵ Da se ne radi samo o teorijskoj mogućnosti uticaja, potvrđeno je tokom procesa izbora novih članova Saveta tokom 2016, kada je Skupština odbila da izabere članove od dva ponuđena kandidata predložena od strane organizacija civilnog društva.

⁴⁶ Videti izveštaj REM: Predizborne oglasne poruke u kampanji za predsedničke izbore (02. 03. 2017 – 30. 03. 2017), <http://bit.ly/2GsMYFV>, očitavanje: 10. 08. 2018.

Prema tome, uzrok urušavanja nezavisnosti REM-a, je delimično u regulativi ali i u njenoj neadekvatnoj primeni. S druge strane, *Registar medija* vodi Agencija za privredne registre Republike Srbije, koja vodi postupak registracije. Svrha Registra medija je obezbeđivanje javnosti podataka o medijima.⁴⁷ Međutim, Registar medija nije ostvario svoju zakonsku svrhu u smislu transparentnosti podataka o medijima.⁴⁸ Postoje brojni problemi u funkcionisanju Registra medija: nepostojanje bližeg definisanja vrsta davanja javnog sektora prema medijima, rasutost podataka o novčanim davanjima po raznim registrima, nedostatak prikaza podataka u Registru medija, koji se odnose na novčana davanja medijima, neažurnost podataka i nedostatak nadzornih mehanizama i efikasnih sankcija.⁴⁹ Iz podataka koji su javno dostupni, nije moguće dobiti čak ni najosnovniji podatak koji se odnosi na to koliko uopšte ima aktivnih medija. Izostanak tog podatka, obesmišljava sve ostalo, i onemogućava svaki ozbiljniji pokušaj analize stanja u medijskom sektoru.

10. Zaključak

Medijsko pravo u Srbiji regulisano je medijskim zakonima usvojenim 2014. godine. To su Zakon o javnom informisanju i medijima, Zakon o elektronskim medijima i Zakon o javnim medijskim servisima. Još u vreme usvajanja ovih zakona pojedini stručnjaci i medijski radnici su izražavali bojazan kako će se pojedine nedovoljno precizne odredbe zakona tumačiti i primenjivati.

Medijsko pravo normativno reguliše ponašanje svih medijskih subjekata koji deluju u medijskom prostoru. Ono nije samo pregledan popis medijskog zakonodavstva, sudske prakse, pravne teorije i pravila profesionalne (samo)regulacije. Medijsko pravo dotiče mnogo veće socijalne, etičke i političke teme, kao što su: sloboda, demokratija, pravna država, sloboda misli i izražavanja, načini komuniciranja i pravna zaštita subjekata u medijskom prostoru, mir, tolerancija, kao i druga etička i politička pitanja medijske scene. Važeći medijski zakoni u Srbiji pokazuju izvesnu neusklađenost i retrogradnu tendenciju, što dodatno komplikuje njihovu primenu i izostajanje sudske prakse.

Položaj medija otežava i neuređeno medijsko tržište, na šta u velikoj meri utiču razni negativni trendovi. Veoma lošem stanju u medijima doprineo je sve jači politički uticaj na medije, ali takođe i veoma visoka koncentracija vlasništva što narušava medijski pluralizam. Zaključci istraživanja govore da su prisutni pritisci na medije u Srbiji, da je prisutna cenzura i autocenzura, da predstavnici vlasti interpretiraju kritički orijentisane medije kao svoje političke protivnike i da se tabloidi u Srbiji razlikuje od klasične „žute“, senzacionalističke ili tabloidne štampe u evropskim zemljama zbog toga što su oni u Srbiji sredstva za političku propagandu i obračun sa političkim protivnicima. To dodatno usložnjava realnu stranu i primenu medijskog zakonodavstva.

Analysis of the Media Legislation in the Republic of Serbia

⁴⁷ Čl. 37 i 38 ZoJIM (bel. 6).

⁴⁸ Čl. 7 ZoJIM (bel. 6) propisuje: „Radi formiranja sopstvenog mišljenja o verodostojnosti i pouzdanosti informacija, ideja i mišljenja objavljenih u medijima, radi sagledavanja mogućeg uticaja medija na javno mnjenje, kao i radi zaštite medijskog pluralizma omogućava se javnost podataka o medijima“.

⁴⁹ Izveštaj: Transparentnost podataka o državnoj potrošnji na medijski sektor (pravna analiza i preporuke), Birn/Fondacija Slavko Ćuruvija/NUNS, 2017. Dostupno na: www.kazitrazi.rs, putem linka: <http://bit.ly/2DKgkO1>, očitavanje: 10. 08. 2018.

Summary

Development of media legislation in Serbia begins after social changes in 2000. Media law in Serbia is regulated by media laws adopted in 2014. Fundamental media laws are the Law on public information law and media, Law on electronic media and the Law on public media services. Even at the time of the adoption of these laws, the individual experts and media workers expressed concerns over how the particular insufficiently explicit provisions should be interpreted and applied. Current media laws in Serbia show a certain discrepancy and retrograde tendency, which further complicates their application and absence of case law.

Poor condition in the media is a consequence of growing political influence on the media, as well as a very high concentration of ownership which violates media pluralism principle. The findings of the research show that there are pressures on the media in Serbia, that there are censorship and self-censorship, that representatives of the authorities interpret critically-minded media as their political opponents and that specific media are the means for political propaganda and crackdown of political opponents. This further complicates a realistic state and application of media legislation.

Several important problems arise in the implementation of media legislation, namely: transparency of ownership and financing of private media; the need for efficient supervision of state funding and co-financing of the media; strengthening the independence and capacity of the regulatory authority for electronic media; attacks and intimidation of journalists and the need for protection of journalists.

Key words: media, media legislation, Regulatory authority for electronic media, media pluralism.