



УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ



Андреј И. Благојевић

ПРАВНО УРЕЂЕЊЕ ЈАВНИХ МЕДИЈСКИХ СЕРВИСА

ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА

Ниш, 2020.



UNIVERSITY OF NIS
FACULTY OF LAW



Andrej I. Blagojević

THE LEGAL REGULATION OF PUBLIC MEDIA SERVICES

Doctoral dissertation

Niš, 2020

Подаци о члановима Комисије

др Дејан Вучетић, ванредни професор,
Правни факултет Универзитета у Нишу – ментор

др Татјана Вулић, редовни професор,
Филозофски факултет Универзитета у Нишу,

др Јелена Вучковић, ванредни професор,
Правни факултет Универзитета у Крагујевцу,

др Маја Настић, ванредни професор,
Правни факултет Универзитета у Нишу,

др Милош Прица, доцент,
Правни факултет Универзитета у Нишу.

Подаци о докторској дисертацији

Ментор:

Др Дејан Вучетић, ванредни професор,
Правни факултет, Универзитет у Нишу

Наслов:

Правно уређење јавних медијских сервиса

Резиме:

Предмет ове дисертације је правно уређење јавног медијског сервиса као правног субјекта чија се улога сагледава кроз остваривање јавног интереса у области јавног информисања. У теоријском делу дисертације разматра се, најпре, право на слободу изражавања као предуслов за функционисање слободних медија и дефинише се појам медија, а затим разматра концепт јавног медијског сервиса како са културолошког тако и са правног аспекта. Након теоријских разматрања, у истраживачком делу дисертације анализирају се и систематизују правни документи Европске уније и Савета Европе, као и Републике Србије, који се односе на електронске медије, у циљу постављања правног оквира за даље проучавање посебне врсте електронских медија – јавних медијских сервиса. Након тога, следи детаљнија упоредноправна анализа правног уређења јавних медијских сервиса Европе и света. Анализирани су највећи европски јавни емитери (Савезне Републике Немачке, Републике Француске и Републике Италије), као и неки од најзначајнијих јавних сервиса ван подручја Европе (САД-а, Канаде, Аустралије и Јапана). У последњој глави дисертације детаљно се сагледава јавни медијски сервис Републике Србије кроз све важније правне прописе који прате његов развојни пут, тј. од оснивања Радио Београда, па све до демократских промена 2000. године и најновијих медијских закона из 2014. године. Значајан сегмент овог дела дисертације представља разматрање трансформације јавног медијског сервиса на основу упоредне анализе Закона о радиотелевизији из 1991. године и Закона о радиодифузији из 2002. године. Након овога, пажња је усмерена на позитивноправно дефинисање и статусно одређење јавних сервиса, затим на унутрашњу организацију установа јавног медијског сервиса Републике Србије – Радио телевизије Србије и Радио телевизије Војводине, као и на анализу начина њиховог финансирања и надзора над њиховим радом. Циљ ове анализе је да се прописи и документи који се односе на јавни медијски сервис на хронолошки начин систематизују у свеобухватни правни оквир, као и да се донесу релевантни закључци у вези са тим. На самом крају дисертације представљене су мере за постизање циљева развоја јавних медијских сервиса, чиме се заокружују разматрања јавног медијског сервиса из перспективе његовог правног уређења. У закључним разматрањима дисертације сумирају се важни закључци и дају извесне сугестије у вези са унапређењем правне основе јавног медијског сервиса Републике Србије.

Научна област:

Научна дисциплина:

Кључне речи:

УДК:

CERIF
класификација:

Тип лиценце
Креативне заједнице:

Dissertation Data

Doctoral
Supervisor:

PhD Dejan Vučetić, Associate Professor
University of Niš, Faculty of Law

Title:

The Legal Regulation of Public Media Services

Abstract:

The topic of this dissertation is the legal regulation of the public media service, a legal subject whose activities are realized through accomplishing public interest in the field of public information. In the theoretical part of the dissertation, freedom of expression as a prerequisite for the functioning of free media is discussed, and the concept of media is defined, and then the concept of a public media service is considered from both culturological and legal point of view. After these theoretical considerations, in the research part of the dissertation, legal documents related to electronic media, issued by the European Union and the Council of Europe, as well as by the legislation of the Republic of Serbia, are systematized and analyzed, in order to establish the legal framework for further studies of a special kind of electronic media – a public media service. After that, a comparative analysis of the legal regulation of several European and worldwide public media services is carried out. The biggest European public broadcasters, such as the public services of the Federal Republic of Germany, the Republic of France and the Republic of Italy, are analyzed, alongside with some of the most important public services outside Europe (USA, Canada, Australia and Japan). In the final chapter of the dissertation, the public media service of the Republic of Serbia is examined in detail, by scrutinizing all important legal regulations relating to the developmental path of the public media service, from the founding of Radio Belgrade until the democratic changes in 2000 and the latest media regulations from 2014. An important part of the dissertation is allocated to the transformation of the public media service, based on the comparative analysis of the Radio-Television Law of 1991 and the 2002 Law on Broadcasting. After that, the attention is directed to the positive law definition and considerations of the legal status and internal organization of the two institutions of the public media services – The Radio-Television of the Republic of Serbia and The Radio-Television of Vojvodina, in addition to the analysis concerning their finances and the supervision of their activities. The aim of this analysis is to systematize, in chronological order, all of these legal documents into a public media service comprehensive legal framework and to draw some relevant conclusions. The final part of the dissertation proposes certain measures for achieving goals in the public media service development, thus completing the inspection of the public media service from the perspective of its legal regulation. The concluding remarks summarize the important points derived from the comprehensive analysis of topics presented in the dissertation and offer certain suggestions concerning the improvement of the legal basis of the public media service of the Republic of Serbia.

Scientific Field:

Law (S110)

Scientific Discipline:

Public Law (S140)
Media Law (S122)

Keywords:

Public Media Services, Media Law, Electronic Media, Law on Public Media Services, Media Laws in the Republic of Serbia, Development of Media Regulation, The Freedom of Speech

UDC:

CERIF
Classification:

Law (S110), Public Law (S140), Media Law (S122)

Creative Commons:

CC BY-NC-ND

САДРЖАЈ

УВОД	12
------------	----

ПРВИ ДЕО

Прва глава

СЛОБОДА ИЗРАЖАВАЊА И МЕДИЈИ.....	20
---	-----------

1.1. Слобода изражавања: дефинисање појма у друштвеним и правним наукама	20
---	-----------

1.1.1. Право на слободу изражавања као људско право.....	23
--	----

1.1.2. Историјски осврт на право на слободу изражавања.....	25
---	----

1.1.3. Право на слободу изражавања у међународним правним документима	28
---	----

1.1.4. Право на слободу изражавања у правним документима Републике Србије	31
---	----

1.1.5. Ограничење слободе изражавања	32
--	----

1.2. Медији: теоријски аспект.....	34
---	-----------

1.2.1. Кратка историја настанка и развоја медија.....	36
---	----

1.2.2. Подела и врсте медија.....	38
-----------------------------------	----

1.2.3. Стари, нови и мас–медији.....	40
--------------------------------------	----

1.2.4. Функције медија у савременом друштву	42
---	----

1.2.5. Улога медија у демократском друштву	45
--	----

1.2.6. Појам медија у законодавству Републике Србије	46
--	----

1.2.7. Медијско право	48
-----------------------------	----

Друга глава

ЈАВНИ МЕДИЈСКИ СЕРВИС: ТЕОРИЈСКО ОДРЕЂЕЊЕ	51
--	-----------

2.1. Дефинисање појма, настанак и развој јавног медијског сервиса	51
--	-----------

2.1.1. Настанак и развој јавног медијског сервиса	54
---	----

2.2. Улога и значај јавног медијског сервиса	56
---	-----------

2.2.1. Значај јавног медијског сервиса за савремено друштво.....	58
--	----

2.3. Јавни медијски сервис и други електронски медији.....	60
---	-----------

2.4. Јавни медијски сервис као врста јавне службе	62
--	-----------

2.5. Јавни интерес и јавни медијски сервис.....	64
--	-----------

2.6. Типови јавног медијског сервиса.....	66
--	-----------

2.6.1. Примери типова јавног медијског сервиса у Европи	69
---	----

2.7. Начини финансирања јавног медијског сервиса	72
---	-----------

ДРУГИ ДЕО

Трећа глава

РАЗВОЈ ПРАВНОГ УРЕЂЕЊА ЕЛЕКТРОНСКИХ МЕДИЈА	75
3.1. Правно уређење електронских медија у Европи.....	75
3.1.1. Развој најзначајнијих прописа у вези са електронским медијима у Европској Унији	77
3.1.1.1. Директива о телевизији без граница из 1989. године	80
3.1.1.2. Директива о аудиовизуелним медијским услугама из 2010. године.....	82
3.1.1.3. Измене Директиве о аудиовизуелним медијским услугама на основу ревизије из 2018. године	87
3.1.2. Развој правног уређења електронских медија у оквиру Савета Европе	91
3.1.2.1. Европски споразум о заштити телевизијског емитовања из 1960. године.....	94
3.1.2.2. Европска конвенција о прекограничној телевизији из 1989. године.....	96
3.2. Правно уређење електронских медија у домаћем законодавству.....	101
3.2.1. Настанак и развој прописа о радиодифузији у домаћем законодавству до распада СФРЈ (1924 –1991)	103
3.2.1.1. Развој регулативе радиодифузије после Другог светског рата – од ФНРЈ до СФРЈ	104
3.2.1.2. Развој регулативе радиодифузије од настанка СФРЈ па до њеног <i>de facto</i> распада.....	107
3.2.2. Правно уређење електронских медија у домаћем законодавству након распада СФРЈ (1991–2014)	111
3.2.2.1. Правно уређење електронских медија од распада СФРЈ до демократских промена - Закон о радио телевизији из 1991. године	112
3.2.2.2. Правно уређење електронских медија од демократских промена до доношења медијских закона из 2014. године – Закон о радиодифузији из 2002. године.....	115
3.2.3. Позитивно-правно уређење електронских медија у Републици Србији (2014–2020)	120
3.2.3.1. Закон о електронским медијима из 2014. године.....	122
3.2.3.2. Остали важећи закони који уређују електронске медије	126

3.2.4. Упоредна анализа Закона о радио телевизији, Закона о радиодифузији и Закона о електронским медијима.....	131
--	-----

Четврта глава

ЈАВНИ МЕДИЈСКИ СЕРВИСИ У УПОРЕДНОМ ПРАВУ	137
4.1. Британски и амерички сервиси као два модела јавних медијских сервиса.....	137
4.1.1. Правно уређење јавног медијског сервиса Велике Британије	138
4.1.1.1. Остваривање јавног интереса британског јавног сервиса	139
4.1.1.2. Правно уређење <i>BBC</i> -а на основу Краљевске повеље из 2016. године.....	142
4.1.1.3. Начин финансирања <i>BBC</i> -а.....	145
4.1.2. Правно уређење јавног радиодифузног система Сједињених Америчких Држава	147
4.1.2.1. Настанак и структура јавног радиодифузног система у САД-у	147
4.1.2.2. Закон о радиодифузији из 1967. године – организација, финансирање и контрола јавне радиодифузије	149
4.1.2.3. Највећи јавни емитер САД-а: јавни радиодифузни сервис (<i>PBS</i>)	154
4.2. Европска регулатива јавног медијског сервиса – најзначајније одреднице.....	157
4.2.1. Правни документи Европске уније који се непосредно односе на јавне медијске сервисе	157
4.2.2. Правни документи Савета Европе који се непосредно односе на јавне медијске сервисе.....	160
4.3. Највећи јавни медијски сервиси међу државама чланицама Европске Уније.....	166
4.3.1. Два јавна медијска сервиса Савезне Републике Немачке	167
4.3.2. Јавни медијски сервис Републике Француске	171
4.3.3. Јавни медијски сервис Републике Италије	176
4.4. Највећи јавни медијски сервиси изван Европе.....	179
4.4.1. Јавни медијски сервис Канаде	180
4.4.2. Јавни медијски сервис Јапана.....	181
4.4.3. Два јавна медијска сервиса Аустралије	182

Пета глава

ПРАВНО УРЕЂЕЊЕ ЈАВНИХ МЕДИЈСКИХ СЕРВИСА У ДОМАЋЕМ

ЗАКОНОДАВСТВУ 185

5.1. Настанак, развој и трансформација јавних медијских сервиса кроз законске

прописе у домаћем законодавству 185

5.1.1. Радио-телевизија Београд и њен развој до распада СФРЈ 186

5.1.1.1. Оснивање Радио Београда и његов развој до Другог светског рата..... 187

5.1.1.2. Радио Београд од настанка ФНРЈ до доношења првог Устава СФРЈ..... 188

5.1.1.3. Радио-телевизија Београд од настанка СФРЈ до њеног распада..... 190

5.1.1.4. Републички прописи који се односе на Радио-телевизију Београд..... 191

5.1.1.5. Положај Радио-телевизије Београд и Радио Југославије у односу на

савремени концепт јавних сервиса 193

5.1.2. Настанак и развој Радио-телевизије Србије до демократских промена

2000. године 195

5.1.2.1. Правне-политичке прилике у СРЈ у време оснивања Радио-телевизије Србије 195

5.1.2.2. Нормативна анализа чланова Закона о радио-телевизији које се односе на Радио-телевизију Србије 196

5.1.2.3. Импликације Закона о радио-телевизији на положај Радио-телевизије Србије 200

5.1.3. Развој јавног сервиса од демократских промена 2000. године до 2014. године..... 202

5.1.3.1. Доношење медијских закона након демократских промена..... 203

5.1.3.2. Закон о радиодифузији – нормативна анализа главе „Јавни радиодифузни сервис“ 204

5.1.3.3. Закон о радиодифузији – нормативна анализа осталих одредби које се односе на јавни радиодифузни сервис 208

5.1.3.4. Одредбе о јавним радиодифузним сервисима у оквиру измена и допуна Закона о радиодифузији и других закона..... 210

5.1.4. Трансформација јавног медијског сервиса на основу упоредне анализе Закона о радиотелевизији из 1991. године и Закона о радиодифузији из 2002. године..... 212

5.1.4.1. Позитивне импликације Закона о радиодифузији на јавне радиодифузне сервисе	212
5.1.4.2. Негативне импликације Закона о радиодифузији на јавне радиодифузне сервисе	214
5.2. Позитивноправни оквир јавних медијских сервиса у Србији	216
5.2.1. Медијска стратегија и усвајање сета медијских закона 2014. године.....	217
5.2.1.1. Израда и доношење Медијске стратегије из 2011. године.....	219
5.2.1.2. Усвајање сета медијских закона 2014. године	220
5.2.2. Позитивноправно дефинисање и правни статус јавних медијских сервиса	221
5.2.3. Јавни интерес и начела функционисања јавних медијских сервиса	222
5.2.4. Организациона структура јавних медијских сервиса	226
5.2.4.1. Организациона структура РТС-а	228
5.2.4.2. Организациона структура РТВ-а	230
5.2.5. Финансирање.....	232
5.2.5.1. Такса за јавни медијски сервис	233
5.2.5.2. Комерцијални приходи јавних сервиса	236
5.2.6. Надзор над радом јавних медијских сервиса	237
5.2.6.1. Грађански надзор.....	237
5.2.6.2. Унутрашњи надзор.....	238
5.2.6.3. Спољашњи надзор.....	239
5.3. Перспективе будућег развоја јавних медијских сервиса у Србији на основу Медијске стратегије од 2020 –2025.....	241
5.3.1. Мере за постизање циљева развоја јавних медијских сервиса.....	242
ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА.....	245
ЛИТЕРАТУРА	257

УВОД

Вредност информације неспорна је за свако друштво, посебно за савремено у коме политички и економски интереси имају велики утицај на процес обликовања и саопштавања информација, и где медији неретко дају искривљену слику стварности модификовањем, па чак и фабриковањем чињеница. Из тог разлога, чини се да потреба за истинитим, објективним и непристрасним информисањем никада није била већа, као и за врстом медија који функционише искључиво у циљу остваривања јавног интереса у области информисања, а не због стицања профита или због неке друге користи. Истинито, објективно и непристрасно информисање у интересу свих делова друштва, основне су карактеристике јавног медијског сервиса, који је као врста јавне службе задужен да пружа медијске услуге грађанима и да искључиво њима одговара за свој рад, постајући, на тај начин, важан чинилац јавне сфере. Да би овакву, друштвено значајну улогу испунио, јавни медијски сервис мора да буде правно регулисан на начин који ће му омогућити независно и самостално функционисање, а предуслов за то је независна управљачка структура и финансијска самоодрживост лишена економских и политичких притисака.

Самостално и независно функционисање јавног медијског сервиса 21. века подржава се свуда у свету, нарочито на европском тлу. Ово се најбоље може сагледати уколико се прати развој европских медијских докумената, поготову на нивоу Европске уније и Савета Европе, који служе као основа и смернице за уређење националних јавних сервиса земаља Европе. Република Србија, као чланица Савета Европе и као кандидат за чланство у Европској унији, улаже напоре да прати промене и новине у европском законодавству и препоруке Савета Европе, које се односи на јавне медијске сервисе, да би на тај начин унапредила функционисање свог јавног медијског сервиса. Како би овај циљ био остварен, потписала је и ратификовала многе конвенције и протоколе Савета Европе, делимично их усагласила са прописима Европске уније, а и даље ради на њиховом потпуном усаглашавању.

Правно уређење јавних медијских сервиса са фокусом на правне прописе који се односе на јавни сервис Републике Србије централна је тема ове дисертације. Како овако комплексну проблематику није могуће обрадити без анализе ширег контекста и без примене интердисциплинарног приступа, поред теоријског приступа који ће се применити на концептима из области студија медија, биће примењен и аналитички приступ при анализи правних прописа и докумената, тј. материје која припада области

права. Први део дисертације посвећен је теоријским разматрањима и дефинисању елемената који су кључни за предмет дисертације (право на слободу изражавања, медији и јавни медијски сервис), док су у другом делу дисертације анализирани и на хронолошки начин систематизовани правни документи који се односе на електронске медије како међународног карактера тако и на оне из области домаћег законодавства. На овај начин постављен је правни основ за анализу посебне врсте електронских медија – јавних медијских сервиса. Након овога следи део у коме су, са упоредноправног аспекта, анализирани одабрани јавни медијски сервис из Европе и из света. Разматрања у последњем дела дисертације тичу се правног уређења јавних сервиса у Републици Србији од настанка првих прописа који се односе на правно уређење претече данашњег јавног медијског сервиса, па све до позитивноправних прописа који уређују ову врсту пружаоца медијских услуга, што представља један од главних задатака ове дисертације.

1. Предмет, циљ и задаци истраживања

Као што је речено, централна тема ове дисертације, а уједно и предмет њеног проучавања, јесте правно уређење јавних медијских сервиса. Истраживање спроведено за потребе ове дисертације засновано је на анализи примарних правних извора који се односе на јавни медијски сервис као врсте пружаоца медијских услуга. Ова анализа обухвата међународне изворе права, пре свега правне прописе Европске уније и документе Савета Европе, као и домаће изворе права, које чине правни прописи Републике Србије. Република Србија је доношењем медијских закона почетком овог века учинила значајан корак напред ка усаглашавању националних медијских закона са европским прописима, документима и стандардима у области медија. Сврха ове анализе је да утврди степен у коме постојећи правни документи омогућују конституисање јавног медијског сервиса као независног и самосталног медија који има значајну улогу у развоју демократског друштва. Да би се циљ реализовао, постављено је неколико задатака, који ће овде бити представљени у најсажетијем облику.

Први задатак је да се на основу примарних и секундарних извора дефинишу, објасне и сагледају, кроз њихов настанак и историјски развој, два важна концепта која су међусобно уско повезана: први је право на слободу изражавања, а други – медији и медијско право. Право на слободу изражавања представља посебно право на коме се темељи слобода медија и јавног информисања, и предуслов је за функционисање јавног

медијског сервиса. Други задатак тиче се сагледавања концепта јавног медијског сервиса на основу теоријских разматрања из области студија медија, али и из правних извора. Како би се дали одговори на питање када је и којим документима почела правна регулација електронских медија у Европи, а затим и у Србији, извршена је систематизација и анализа најзначајнијих правних докумената који се непосредно односе на електронске медије у смислу радија и телевизије, донетим како у оквиру европског законодавства тако и домаћег законодавства – што је трећи задатак ове дисертације. Четврти задатак у дисертацији односи се на представљање и упоређивање правног уређења конкретних јавних медијских сервиса, најпре кроз европски и амерички модел јавних медијских сервиса, да би се после систематизације европских докумената за регулисање јавних медијских сервиса, представило правно уређење највећих јавних сервиса Европе, а затим и света. Пети и последњи задатак у дисертацији тиче се систематизације докумената који су у вези са правним уређењем јавног сервиса Републике Србије, како би се, кроз анализу унутрашње организације, финансирања и надзора, приказао његов развој од периода када је јавни сервис имао улогу државне станице па до његове трансформације у јавни медијски сервис.

Сваки од наведених задатака реализован је кроз садржаје глава ове дисертације, при чему свака од ових глава, из различитог угла и на посебан начин, доприноси целовитој слици расветљења предмета дисертације – правног уређења јавних медијских сервиса.

2. Научна и друштвена оправданост истраживања

Значај медија препознаје се у задовољењу јавног интереса путем веродостојног преношења информације од њеног извора до корисника. Међутим, оваква функција медија била је у прошлости често злоупотребљавана, а то се данас, можда, чак и чешће чини, првенствено због појаве интернета који, као платформа за неограничену продукцију садржаја, великом брзином омогућава омасовљење медија и поједностављује приступ информацијама. Сведоци смо да разноврсни спољашњи и унутрашњи скривени интереси могу довести до различитих интерпретација истог феномена, те је стога у мору информација неопходно препознати оне које су истините и којима се остварује јавни интерес, а то уједно значи препознати медије којима је једини интерес – јавни интерес.

Како би се створили услови да медиј искључиво служи јавном интересу, потребно је обезбедити његову независност. Овај услов представља основ функционисања јавног медијског сервиса, који, као такав, постаје неопходан чинилац сваког демократски уређеног друштва и егзистира насупротив комерцијалном медију, чије се програмско усмерење одређује превасходно на основу финансијске компоненте. У одређеном броју случајева у Републици Србији, законодавац препознаје поменуто разликовање комерцијалних медија и јавних сервиса, прописујући посебан закон који се односи на јавне медијске сервисе.

Међутим, иако институција јавног медијског сервиса постоји више од 90 година, улога и значај јавног медијског сервиса нису увек били посматрани на прави начин, и то не само од стране законодаваца, већ и од стране грађана. Проучавање јавног медијског сервиса као значајне институције која остварује јавни интерес у области јавног информисања друштвено је значајно само по себи. Посебно је значајно када се јавни медијски сервиси проучавају на основу анализе регулаторног оквира, како би се утврдило да ли им постојећи правни прописи омогућавају да несметано остварују важну улогу у развоју демократског друштва. Због наведеног, проучавање правног уређења јавних сервиса значајно је за свако друштво, а проучавање уређења и улоге институција јавног медијског сервиса у Републици Србији посебно је релевантно за наше друштво и његов демократски развој.

Прегледом доступне литературе долази се до закључка да тема која се односи на уређење јавних медијских сервиса није детаљно истражена са правног становишта, и поред тога што је овај аспект јавних сервиса од великог значаја за савремено друштво. У настојању да се та празнина у науци попуни, истраживање спроведено за потребе ове дисертације има за циљ да пружи детаљан увид у поменути проблематику, и тиме понуди нова научна сазнања у овој области, као и да добијене резултате учини видљивим и доступним не само академској заједници, већ и онима који се баве правним аспектом медија у пракси.

Треба напоменути да ова дисертација представља једну од првих дисертација из области медијског права, гране права која нема дугу традицију. Конкретно, ова дисертација представља прву дисертацију из области права чији је предмет проучавања јавни медијски сервис као субјект медијског права.

3. Начин истраживања

Методолошки гледано, докторска дисертације се заснива на анализи садржаја домаћих и међународних прописа и докумената из области медијског права, и то како историјског тако и позитивног права. На основу сазнања из прегледане литературе, како из теоријских и емпиријски утемељених радова, тако и на основу анализе примарних правних извора, и уз коришћење различитих истраживачких метода, донеће се одређени закључци у вези са обрађеном проблематиком. Коришћени су следећи методи:

- Нормативни метод, којим ће се проучавати норме медијског права, али и других грана права, непосредно или посредно у вези са задатом темом;
- Метод дефиниције и класификације, чиме ће се одредити појам јавних медијских сервиса, и одредити и класификовати њихов положај;
- Историјско-правни метод, који је значајан за разумевање развоја правних прописа и других докумената који се односе на предмет истраживања;
- Дескриптивни метод, који ће се користити за објашњење предмета истраживања, пре свега медијскоправних појмова;
- Упоредно-правни метод, који је значајан за упоредну анализу домаћих и међународних правних оквира јавних медијских сервиса;
- Метод анализе садржаја, којим ће се анализирати правни прописи и научна грађа – публикације, радови, чланци и истраживања.

Комбиновање свих ових метода требало би да омогући свеобухватну анализу правног оквира јавних медијских сервиса, и пружи релевантне научне закључке.

4. Структура дисертације

Дисертација је подељена тако да се састоји из увода, пет глава и из закључних разматрања.

Прва глава дисертације *Слобода изражавања и медији* садржи два одељка, од којих је први насловљен „Слобода изражавања: дефинисање појма у друштвеним и правним наукама”, а други „Медији: теоријски аспект”. У првом одељку се, поред дефинисања права на слободу изражавања као људског права, даје историјски осврт на ово право, а затим приказује начин на који се оно образлаже у међународним

документима и документима Републике Србије. На крају овог одељка наводе се случајеви у којима се слобода изражавања може ограничити. У другом одељку, после дефиниције појма медија, даје се кратка историја настанка и развоја медија, подела медија, идентификују се врсте медија, са освртом на старе, нове и мас-медије, након чега се разматрају функције медија у савременом друштву, и објашњава њихова улога у демократском друштву. Након тога наводи се начин на који се појам медија дефинише у законодавству Републике Србије, док се у последњем делу дефинише медијско право и материја коју оно проучава.

Друга глава носи назив *Јавни медијски сервис: теоријско одређење*. Ова глава дисертације се састоји из седам одељака, посвећених детаљној анализи концепта настанка и развоја јавног медијског сервиса, након чега следе одељци у којима се наводе улога и значај јавног медијског сервиса, да би се потом јавни медијски сервис упоредио са другим електронским медијима и разматрао као врста јавне службе која функционише у циљу остваривања јавног интереса. Даље се разматрају типови јавног медијског сервиса, уз одговарајуће примере, да би се на крају, након главе која се тиче начина финансирања јавног медијског сервиса у Европи и свету, ближе одредио појам Медијског права као научне дисциплине која представља непосредну везу између медија и права.

Трећа глава дисертације, насловљена *Развој правног уређења електронских медија* подељена је у два дела. У првом делу ове главе, „Правно уређење електронских медија у Европи”, хронолошким редом приказани су и анализирани најзначајнији правни документи у вези са електронским медијима и њиховим развојем донетим на нивоу Европске уније и Савета Европе. У другом делу, насловљеном „Правно уређење електронских медија у домаћем законодавству”, разматрени су најважнији правни прописи од самог настанка радиодифузије на овим просторима, 1924. године, у оквиру Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, као и они после Другог светског рата, од формирања ФНРЈ до настанка СФРЈ, све до њеног распада, после чега следи анализа законских прописа у СРЈ, као и медијских прописа из 2014. године, са фокусом на анализу Закона о радио-телевизији из 1991. године и Закона о радиодифузији из 2002. године.

Четврта глава, *Јавни медијски сервиси у упоредном праву*, састоји се од четири одељка – три су посвећена анализи правног уређења различитих јавних медијских сервиса, а један садржи преглед правних докумената Европске уније и Савета Европе, који се односе на правно уређење јавних медијских сервиса. У првом одељку,

насловљеном „Амерички и британски сервиси као два модела јавних медијских сервиса”, анализира се правно уређење и начин финансирања *BBC*-а, а затим настанак и структура јавног радиодифузног система у САД-у, са посебним освртом на највећи јавни емитер ове државе, *PBS*. У другом одељку „Европска регулатива јавног медијског сервиса – најзначајније одреднице” разматрају се правни документи Европске уније и Савета Европе, који се непосредно односе на јавне медијске сервисе. У трећој глави „Највећи јавни медијски сервиси међу државама чланицама Европске Уније” даје се приказ правног уређења два јавна медијска сервиса Савезне Републике Немачке, и јавних медијских сервиса Републике Француске и Републике Италије. Последњи одељак ове главе, „Неки од највећих медијских сервиса изван Европе” посвећен је анализи јавног медијског сервиса Канаде, Јапана и Аустралије.

Пета глава је најобимнија – она носи назив *Правно уређење јавних медијских сервиса у домаћем законодавству* и садржи три одељка. Први одељак „Настанак, развој и трансформација јавних медијских сервиса кроз законске прописе у домаћем законодавству” детаљно анализира јавни медијски сервис Републике Србије кроз све важније правне прописе који прате његов развојни пут од самог почетка, тј. од оснивања Радио Београда, па све до демократских промена 2000. године и важећих медијских закона из 2014. године. Посебна пажња се посвећује трансформацији јавног медијског сервиса на основу упоредне анализе Закона о радиотелевизији из 1991. године и Закона о радиодифузији из 2002. године, да би се на крају овог одељка представиле како позитивне тако и негативне импликације које је Закон о радиодифузији имао на јавни медијски сервис Републике Србије. Други одељак ове главе, „Позитивноправни оквир јавних медијских сервиса у Србији” односи се на медијске стратегије и на усвајање сета медијских закона 2014. године, на позитивноправно дефинисање и правни статус јавних медијских сервиса, јавни интерес и начела функционисања јавних медијских сервиса, као и на организациону структуру два јавна медијска сервиса Републике Србије – Радио телевизије Србије и Радио телевизије Војводине. У овом делу анализира се и начин њиховог финансирања, као и надзор над радом наведених јавних медијских сервиса (унутрашњи и спољашњи надзор). Последњи одељак ове главе, насловљен као и дисертација „Перспективе будућег развоја јавних медијских сервиса у Србији на основу Медијске стратегије од 2020–2025”, односи се на представљање мера за постизање циљева развоја јавних медијских сервиса, чиме се заокружују разматрања јавног медијског сервиса из перспективе његовог правног уређења.

У Закључку дисертације, насловљеном „Закључна разматрања”, сумирају се закључци и запажања на основу анализе проблематике представљене у овој дисертацији и дају извесне сугестије у вези са унапређењем правног уређења јавног медијског сервиса Републике Србије. Ове сугестије се односе на питања у вези са остваривањем институционалне, функционалне и финансијске независности јавног медијског сервиса, као и на питање децентрализације јавног информисања, под којим се подразумева основање регионалних јавних сервиса, као једно од решења у циљу унапређења улоге јавног медијског сервиса као јавне службе за све грађане. Такође се истиче да је за унапређење рада јавног медијског сервиса неопходно подстицати и транспарентност његовог рада, чиме би се додатно унапредио однос поверења између јавних сервиса и грађана. Напредак на свим овим пољима омогућио би да јавни сервис у потпуности оствари своју важну улогу у демократском друштву.

Глава прва

СЛОБОДА ИЗРАЖАВАЊА И МЕДИЈИ

Како је слобода изражавања директно повезана са медијима и слободом медија и предуслов је за функционисање јавних медијских сервиса, у овој глави дисертације дефинише се појам слободе изражавања и са теоријског аспекта објашњава право на слободу изражавања као људско право. У првом делу ове главе даје се кратак приказ историјског развоја права на слободу изражавања, а након тога, преглед права на слободу изражавања у међународним и националним правним документима. Први део прве главе завршава се приказивањем законских прописа који се односе на ограничавање овог права. Други део прве главе посвећен је дефинисању медија, кратком приказу њиховог настанка и развоја и подели медија на врсте, са фокусом на старе, нове и масовне медије. Након овога, следи навођење функција медија, објашњење улоге медија у демократском друштву и тумачење медија у медијском законодавству Републике Србије. Последњи део ове главе посвећен је дефинисању права медија.

1.1. Слобода изражавања: дефинисање појма у друштвеним и правним наукама

Као једно од најстаријих људских права, слобода изражавања сматра се темељем сваке модерне демократске правне државе. Слобода изражавања представља посебно право и истовремено је значајна компонента осталих људских права, нпр. права на удруживање, или политичких права, те из тог разлога слобода изражавања заузима централно место у остваривању осталих људских права предвиђених универзалним и регионалним међународним инструментима.¹ На овом праву темељи се слобода медија и јавног информисања, јер само на основу благовременог и истинитог информисања грађани могу доћи до сазнања о томе која су њихова друга загарантована права, што је од велике важности за изградњу и очување демократске државе. Бројна права, почевши од права на живот као најважнијег људског права,

¹ Пауновић, М., Кривокапић, Б. и И. Крстић (2016). *Међународна људска права*, Правни факултет, Београд, стр. 223.

права одбране од насиља, права на личну слободу и безбедност, права на правично суђење, права на поштовање приватног и породичног живота, и друга људска права која су обухваћена одговарајућим међународним документима, имају много већу шансу за доследно остваривање уколико су јавно репрезентована и медијски посредована.²

Због своје фундаменталне природе, слобода изражавања је често била предмет расправе филозофа и правника. Ремон Полен сматра да је слобода изражавања најопштији облик слободе, да се односи на све облике индивидуалне слободе, и да је по својој природи крајње променљива и комплексна. Слобода изражавања, како овај аутор наводи, „садржи истовремено и слободу духовног, интелектуалног и научног изражавања, као и све друге облике слободе физичког или практичног испољавања који из ње произлазе, од слободе понашања или деловања до слободе кретања или настањивања”.³

У скорије време појавио се податак да прва дефиниција грађанских слобода, а у оквиру ње и слобода изражавања, датира још из 1759. године, када је Швеђанин Петер Фошкол објавио своју књигу *Размишљања о грађанској слободи*.⁴ Један век касније, о слободи изражавања као компоненти демократског друштва у коме свако има право да искаже своје мишљење и у коме друштвена заједница има право да чује различита мишљења, говори Џон Стурта Мил у књизи *О слободи (On Liberty)* из 1859. године,⁵ постављајући темеље модерног схватања слободе говора. Аргументи које Мил тада наводи и данас се често могу наћи у међународним споразумима и конвенцијама у којима се утврђује право на слободу изражавања.⁶

Појам „слобода изражавања” подразумева и слободу говора и слободу штампе, или како Ремон Полен дефинише, то је „слобода да се изрази мисао, било да се ради о идејама, знањима, вредностима, веровањима, било да се то чини помоћу речи, писама или слике, или помоћу свих осталих савремених средстава репродукције и дифузије мисли и речи, било да се ради о штампаној грађи или модерним средствима која нам пружа информатика, било да је реч о књизи или штампи што је много уобичајеније,

² Вељановски, Р. (2012). „Медијска независност и људска права”, у: Димитријевић, П. (ур.), *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, Тематски број – *Медији и људска права*, LXI, стр.36

³ Полен, Р. (2001). *Истине и слобода*, Клио, Београд. стр.5.

⁴ Сурчулија Милојевић, Ј. (2016). *Дозвољеност ограничења слободе изражавања у складу са европским инструментима и медијским законодавством Републике Србије*, докторска дисертација, Правни факултет Београд.стр. 6.

⁵ Мил, Џ. С. (2007). *О слободи*, Правни факултет Универзитета у Београду. Београд

⁶ Занимљиво је напоменути да се у англосаксонском праву много чешће користе изрази слобода говора (*the freedom of speech*) и слобода штампе (*the freedom of the press*) него израз слобода изражавања (*the freedom of expression*); прва два израза потичу још од првих амандмана америчке *Повеље права (The Bill of Rights)* из 1791. године.

или о садашњим или будућим аудиовизуелним средствима”.⁷ Слична овој дефиницији је и следећа којом се указује на повезаност слободе изражавања и обављања делатности јавног информисања: „Слобода изражавања обухвата слободу прикупљања, објављивања и примања информација, слободу формирања и изражавања идеја и мишљења, слободу штампања и дистрибуције новина и слободу производње, пружања и објављивања аудио и аудио-визуелних медијских услуга, слободу ширења информација и идеја преко интернета и других платформи, као и слободу издавања медија и обављања делатности јавног информисања”.⁸

Право на слободу изражавања не укључује само право на изражавање и ширење информација и идеја, већ обухвата и право на тражење информација и идеја, право на примање информација и идеја, као и право на давања информација и идеја. Пре свега, треба указати на однос трију слобода – слободе мисли, слободе мишљења и слободе изражавања. Слобода мисли се претежно односи на питања духа, вере и филозофије, док се слобода мишљења тиче друштва и политике.⁹ Слобода изражавања је у уској вези са слободом мишљења и представља вид материјализације тог мишљења. Када је реч о врстама слободе изражавања, Европски суд за људска права препознаје, признаје и описује три типа слободе изражавања: политичко, комерцијално и уметничко изражавање.¹⁰ Слободи политичког изражавања и њеној гаранцији придаје се посебан значај због очувања плурализма мишљења у једном друштву.¹¹

Наведеним типовима слободе изражавања, треба додати и слободу академског изражавања, прокламоване *Препоруком 1762 (2006) Парламентарне скупштине Савета Европе (Академска слобода и аутономија универзитета)*,¹² где се наводи да академска слобода у истраживању и образовању треба да гарантује слободу изражавања и деловања, слободу ширења информација и слободу спровођења истраживања и дистрибуције знања и истине, без ограничења. Данас се у литератури и медијским садржајима све чешће јавља синтагма „право на медијско изражавање”,¹³ или „слобода

⁷ Полен, Р. (2001). *Истине и слобода*, Клио – Београд. стр. 5–6.

⁸ Димитријевић, П., Вучковић, Ј. (2015). *Медијско право*, Свен, Ниш. стр.10.

⁹ Димитријевић, В, Поповић, Д, Папић, Т. и В. Петровић (2006). *Међународно право људских права*, Досије: Београдски центар за људска права, Београд. стр. 237.

¹⁰ Сурчулија Милојевић, Ј. (2016). *Дозвољеност ограничења слободе изражавања у складу са европским инструментима и медијским законодавством Републике Србије*, докторска дисертација, Правни факултет Београд. стр. 9.

¹¹ Пауновић, М., Кривокапић, Б. и И. Крстић (2016). *Међународна људска права*, Правни факултет, Београд. стр. 224.

¹² Препорука 1762 (2006), Академска слобода и аутономија универзитета (Recommendation 1762/2006, Academic freedom and university autonomy).

¹³ Доступно на: https://www.mediaeducationcentre.eu/eng/?page_id=3861, приступљено 19.12.2020.

медијског изражавања”, а што подразумева остваривање права на објављивање информација, чија валидност зависи од тога да ли је она потпуна или непотпуна, тачно или нетачно пренета. Остваривање овог права, односно слободе, могуће је само у оквиру глобалне слободе медија и индивидуалне слободе новинара.¹⁴

Право на преношење информација остварује се на различите начине. Број публикација, форма (папирни, аудио-визуелни или електронски формат), коришћена средства (финансијска или техничка), само су неки од начина преноса информација. Истовремено, садржина информација и идеја мора бити заштићена, као и метод њиховог представљања путем летака, књига, уметничких дела, штампе, радија, телевизије, биоскопа или путем интернета. Правом на слободу изражавања заштићени су сви облици изражавања, не само они који се остварују помоћу написаних и изговорених речи, већ и облици изражавања који се остварују путем слика, цртежа и фотографија.¹⁵ С друге стране, да би се утврдио степен заштите слободе изражавања, прави се разлика између врсте изражавања (усмено, писмено, медији) и публике којој се порука упућује, да ли су у питању деца, одрасли, посебна група, целокупна популација, итд.¹⁶

1.1.1. Право на слободу изражавања као људско право

У класификацији људских права на грађанска, политичка, економска, социјална и културна, право на слободу мишљења и изражавања налази се између грађанских и политичких права, будући да су ова права првенствено заснована на начелу слободе.¹⁷ „У слободи изражавања се истовремено отелотворавају човекова слобода од власти и његово право да утиче н државу у којој живи”.¹⁸ Слобода изражавања треба да буде поштована од свих, не само од државних органа, што је предвиђено *Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода* из 1950. године, у члану 10, став 1, у коме се наводи да се слобода изражавања ужива без мешања власти. Овим

¹⁴ Ивошевић, З. (2012). „Слобода изражавања и права личности у медијском амбијенту”, у: Димитријевић, П. (ур.), *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, Тематски број – Медији и људска права, LXI, стр. 61.

¹⁵ Ђорђевић, С. (2012). „Слобода изражавања медија у пракси европског суда за људска права, у: Димитријевић, П. (ур.), *Зборник радова Правног факултета у Нишу* Тематски број – Медији и људска права, LXI, стр. 479.

¹⁶ Пауновић, М., Кривокапић, Б. и И. Крстић, (2016). *Међународна људска права*, Правни факултет, Београд, стр. 224.

¹⁷ Димитријевић, В., Поповић, Д., Папић, Т. и В. Петровић (2006). *Међународно право људских права*, Досије: Београдски центар за људска права, Београд, стр. 59.

¹⁸ *Исто*, 238.

чланом гарантује се слобода изражавања свакоме, тј. и физичким и правним лицима и штити се свако изражавање, без обзира на његов садржај и без обзира да ли је у питању појединац, група људи или медиј. Када сматрају да им је ово право ускраћено, појединци, група људи или медиј позивају се управо на овај члан Конвенције, а таквих случајева има много у пракси.

Између људских права и медија постоји комплексан однос, поготову када се говори о независности медија и људских права. То се може објаснити на следећи начин: „С једне стране медији су, као структурални оквир масовног комуницирања и информисања, непосредно одговорни за остваривање једног броја конкретних људских права: права на обавештеност, информисаност, изражавање мишљења и ставова, слободан проток информација и других садржаја од интереса за јавност, а са друге стране они су важни промотери и осталих права која нису у ужем смислу везана за медије, али је у општем интересу да буду присутна у јавној комуникацији”.¹⁹

У пракси Европског суда за људска права има много примера који су засновани управо на члану 10 Европске конвенције о људским правима.²⁰ Тако нпр., на право на слободу изражавања могу се позивати не само лица која изразе своје мишљење, већ и они који објаве или емитују то мишљење, те се новинар и власник новина могу позвати на право на слободу изражавања у случајевима када им прети покретање кривичног (или прекршајног) поступка због клевете у вези са текстом који је први написао а неко други објавио. На ово право могу се позивати и они који поседују средства за пренос информација, иако таква лица нису вербализовали своје мишљење, нити су била извор информације. Члан 10 ове Конвенције штити чак и дискусију, односно, ширење примљене информације и када се основано сумња да је информација истинита. Ово се, наравно, не каже експлицитно у члану 10 Конвенције, али је Европски суд дошао до закључка да би се тога требало придржавати у пресудама, пошто би другачији став људима онемогућио право да изражавају своја гледишта или мишљења о изјавама у медијима, што би довело до неоснованог ограничења слободе изражавања како је то утврђено чланом 10.²¹ Неки од најважнијих случајева у вези са чланом 10 односе се на

¹⁹ Вељановски, Р. (2012). „Медијска независност и људска права”, у: Димитријевић, П. (ур.), *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, Тематски број – *Медији и људска права*, LXI, стр. 34

²⁰ Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, Савет Европе, 1950.

²¹ *Слобода изражавања по европској конвенцији о људским правима (члан 10)*, приручник за адвокате (2006). Interights, Lancaster House, London N1 9LH, UK. стр. 4.

слободу штампе, где Суд мора пажљиво да одмерава интерес штампе да нешто објави у односу на интерес државе да то спречи.²²

Како слобода изражавања спада у основна људска права која имају свој историјски развој, у делу који следи биће укратко представљен развој овог концепта од првих почетака па до данас, као и његово место у документима о људским правима, која такође имају свој развојни пут. Потребно је нагласити да је „слобода изражавања, какву је данас знамо, дефинитивно настала развијајући се кроз буржоаске револуције у којима се први пут примећују зачеци данашње идеје о слободи говора”.²³

1.1.2. Историјски осврт на право на слободу изражавања

Мада слобода изражавања представља посебно право, она је „значајна компонента осталих људских права и заузима централно место у остваривању осталих људских права, предвиђених универзалним и регионалним међународним инструментима”.²⁴ Из тог разлога, потребно је ово право размотрити у оквиру осталих људских права.

Пре свега, људска права треба посматрати као урођена права сваког људског бића. Она се сматрају великим достигнућем претходног века и „средишњом упоришном тачком око које се може изградити свеобухватан систем”.²⁵ Сам термин „људска права” оправдано се повезује са Универзалном декларацијом о људским правима коју је 10. децембра 1948. године усвојила Генерална скупштина Уједињених нација и која се сматра једним од најважнијих међународних докумената XX века.²⁶ Ипак, становиште о постојању урођених права независних од писаног права није новијег датума, већ су њихове основе постављене још у античко доба. Мада се античка мисао засновала на институту ропства, те идеја о општим и основним правима човека у то време није била позната, може се уочити да су неки од филозофа антике, као што су нпр. софисти, још у 5. веку пре нове ере примат давали „природном праву” над

²² Настић, М. (2014). Примена Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода у поступку пред националним уставним судовима, Правни факултет Ниш. стр. 32

²³ Сурчулија Милојевић, Ј. (2016). *Дозвољеност ограничења слободе изражавања у складу са европским инструментима и медијским законодавством Републике Србије*, докторска дисертација, Правни факултет Београд, стр. 9.

²⁴ Пауновић, М, Кривокапић, Б. и И. Крстић (2016). *Међународна људска права*, Правни факултет, Београд.стр. 223.

²⁵ Симовић-Хибер, И, Милинковић, Б. (1999). „Културна права”, *Зборник Културна права*, Београдски центар за људска права, Београд. стр. 102.

²⁶ Мрђеновић, Д. (1989). *Темељи модерне демократије: Избор декларација и повеља о људским правима (1215-1989)*, Нова књига, Београд. стр. 193.

постојећим законима. Међутим, појединачни ставови софиста, затим највећих филозофа антике, Платона и Аристотела, као и стоика, нису могли допринети утемељењу права човека, док је, с друге стране, римско државно и правно учење преко заједничког права свих људи (*communi omnium hominum iure*) сачувало везу са природноправном етиком.²⁷

Тек се у сталешкој држави касног средњег века проналазе корени основних права у правно-политичком смислу, имајући у виду, пре свега, Велику повељу слободе (*Magna carta libertatum*) из 1215. године.²⁸ Прве гаранција заштите права човека налазе се у ставу 39 ове Повеље, где се наводи да „Ниједан слободни човек неће бити убијен или затворен, или лишен својих права или имовине, или стављен ван закона или прогнан или на било који начин лишен свог положаја, нити ћемо ми против њега употребити силу или упутити друге да то учине, осим на основи законите пресуде њему једнаких или права земље”.²⁹ Ова повеља је, иначе, написана у форми обраћања монарха племству које је тражило одређене феудалне повластице и ограничење краљевске власти.³⁰ У њој се могу уочити одређене гаранција дате племству и које су касније ушле у корпус најзначајнијих људских права: право на живот, забрана мучења, право на слободу и безбедност, право на правично суђење и кажњавање само на основу закона. Сасвим разумљиво, овде се експлицитно не помињу права која гарантују слободу изражавања, с обзиром на то да су права гарантована овим документом, пре свега, имала за циљ заштиту физичког интегритета појединаца у односу на самовољу владара.

Тек пред крај средњег века, распадом феудализма, природноправне теорије о природној једнакости и слободи свих људи ступају на сцену, пре свега захваљујући представницима енглеског природноправног учења Џону Локу, Томасу Хобсу и Џону Милтону. Од њих је, у овом смислу, најзначајнији Џон Лок, који је дефинисао право на живот, слободу и својину као урођена, природна права. Сматрао је да је држава та која треба да поштује и штити урођена права слободе човека. С друге стране, Џон Милтон

²⁷ Наведено према: Стојановић, Д. (1989). *Основна права човека: Људска права и слободе у уставима европских држава*, Институт за правна и друштвена истраживања, Правни факултет Ниш, стр. 15–16.

²⁸ Исто, 16.

²⁹ Димитријевић, В., Поповић, Д., Папић, Т. и В. Петровић (2006). *Међународно право људских права*, Досије: Београдски центар за људска права, Београд, стр. 43.

³⁰ Ради се о енглеском владару Јовану без Земље (1199–1216).

је инсистирао да се поменута три права допуне правом на слободу штампе, вере и савести, те се отуда он сматра „оцем слободне штампе”.³¹

Сва наведена учења утрла су пут састављању прве повеље о правима. *Повеља о правима* из 1689. године, позната као Енглеска повеља о правима, гарантовала је прво уставно право „право слободе говора у Парламенту”, које је и даље на снази у Великој Британији. Ова повеља је била инспирација свим значајним правним документима који су уследили. У другој половини 17. века и почетком 18. века, слобода говора, као и друга људска права, почињу да се препознају као универзалне вредности, па се јавља идеја о њиховом синтетисању у јединствен документ. Тако настају и први каталози људских права.

Данас се првим модерним каталозима људских права сматрају два документа: *Декларација права човека и грађанина (La Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen)* из 1789. године, која представља резултат Француске буржоаске револуције и америчка *Повеља о правима (Bill of Rights)*, која је донесена 1789. године и ступила на снагу две године касније, тачније, 1791. године. Америчка повеља је, у суштини, назив за првих десет амандмана на Устав Сједињених Америчких Држава.

Доношењу америчке повеље претходило је доношење *Повеље о правима државе Вирџиније (Bill of Rights)* 1776. године, за коју се сматра да је први правни документ који дефинише слободу изражавања. У *Повељи о правима државе Вирџиније*, у члану 12, стоји да је слобода штампе један од великих бедема слободе и да њу може ограничити само деспотска владавина.³² И Први амандман Уставних амандмана САД-а именује слободу изражавања, заједно са слободом религије као такозване „прве слободе”.³³ Овде се наглашава да Конгрес не може доносити законе који би ограничавали слободу говора или штампе, док се у француској *Декларацији о правима човека и грађана*, у члану 11, наводи да је слобода размене мисли и мишљења једно од најдрагоценијих права човека и да сваки грађанин може слободно говорити, слободно писати и штампати, осим ако он те слободе не злоупотребљава у случајевима који су

³¹ Стојановић, Д. (1989). *Основна права човека: Људска права и слободе у уставима европских држава*, Институт за правна и друштвена истраживања, Правни факултет Ниш, стр. 18.

³² Јефтић, Н. (2001). *Слобода говора (Историјски развој слободе говора и комуницирања од антике до XX века. Историјски контакти и заједништва: Србија у Европи)*, Институт за политичке студије, Београд, стр. 31.

³³ Гајин, С. (2012). *Људска права – Правно-системски оквир*, Досије студио, Правни факултет Универзитета Унион у Београду, Београд, стр. 133.

утврђени законом.³⁴ Сви ови документи гарантују право на слободу изражавања, а неки од њих, као што је то случај и за одређена људска права, предвиђају и извесно ограничавање.

Наведени документи имали су огроман утицај на развој националног законодавства многих земаља у свету и допринели су да се у правним прописима готово свих земаља нађе листа права и слобода појединца. Концепт права и слободе појединца постаје нарочито актуелан после Првог, а поготово после Другог светског рата када се након оружаних сукоба глобалних размера неминовно јавља питање дефинисања и заштите универзалних права човека која су у овом периоду доживела свој суноврат. Ова свест материјализује се кроз *Декларацију о правима човека*, коју су Уједињене нације усвојиле 1948. године и кроз *Европску конвенцију о људским правима* из 1950. године. Од тада се листа људских слобода и права све више проширује, тако да у другој половини XX века готово сви нови уставни у Европи садрже свеобухватну листу права.³⁵

Поред тога што се људска права, односно, права и слободе, неизбежно уносе у уставе савремених држава, они постају предмет посебних законских текстова, као што су закони у области заштите од дискриминације, слободе штампе, медијског права, слободе религије, слободе окупљања и удруживања, и многих других. Сматра се да „...готово нема права и слободе о којој се данас не може написати посебан закон.”³⁶

Како грађанска и политичка права по свом историјском редоследу представљају прву генерацију људских права (набројана су као прва права у документима грађанских револуција с краја XVIII и почетка XIX века), то се и право на слободу изражавања наводи као једно од основних права човека. Будући да спада у најстарија људска права, слобода изражавања је вишеструко заштићена бројним међународним конвенцијама и националним документима.

1.1.3. Право на слободу изражавања у међународним правним документима

Слобода изражавања је комплексно право које обухвата различите друштвене односе. Право на слободу мишљења и изражавања, загарантовано у међународним

³⁴ Јефтић, Н. (2001). *Слобода говора (Историјски развој слободе говора и комуницирања од антике до XX века. Историјски контакти и заједништва: Србија у Европи)*, Институт за политичке студије, Београд стр. 99.

³⁵ Гајин, С. (2012). *Људска права – Правно-системски оквир*, Досије студио, Правни факултет Универзитета Унион, Београд. стр. 141.

³⁶ *Исто*, 142.

документима, и чини основу за формулисање тог права у националним документима који стално морају да прате промене и допуне у међународним документима и усклађују се са њима. Међународне институције које у својим документима штите слободу изражавања, пре свега су Уједињене нације, Савет Европе, Европска унија и Организација за европску безбедност и сарадњу. Што се судова тиче, то је Европски суд за људска права, као најзначајнија инстанца у заштити људских права и основних слобода предвиђених Конвенцијом о људским правима. Најзначајнији документи којима се гарантује право на слободу изражавања су следећи: Универзална декларације људских права из 1948. године (члан 19), Европска конвенција о људским правима из 1950. године, (члан 10), Америчка конвенција о људским правима из 1969. године (члан 13), Афричка повеља о људским правима и правима народа из 1981. године, (члан 9), и друге. Право на слободу изражавања је исто тако предмет бројних медијских закона многих држава у свету.

Право на слободу изражавања и мишљења дефинисано је у Члану 19 *Универзалне декларације људских права*, која ово право прокламује као универзално право: „Свако има право слободног изражавања и мишљења, што укључује право да не буде узнемираван због свог мишљења, и право тражења, примања и давања информација и идеја било којим средствима без обзира на границе”.³⁷ Овај члан у вези је са чланом 10 *Европске конвенција о људским правима*, с тим да члан 10 поменуте Конвенције, поред већ наведених одредби, садржи и гаранције независности у односу на јавну власт и без обзира на границе, као и то да овај члан „не спречава државе да захтевају дозволе за рад телевизијских, радио и биоскопских предузећа”.³⁸ Њиме се гарантује слобода изражавања свакоме, како физичким тако и правним лицима и штити усмено и писмено изражавање, изражавање путем штампе, као и изражавање у уметничком облику, тј. свако изражавање, без обзира да ли је оно упућено од стране појединца, групе или медија.³⁹

Као што је речено, као једно од основних права човека, слобода изражавања представља право прве генерације људских права гарантованих Конвенцијом о људским правима. Оно је у уској је вези са слободом мишљења, те се у многим правним документима код нас и у свету увек користи синтагма „право на слободу

³⁷ Универзална декларација о људским правима, донета у Паризу, новембра 1948. године, члан 19 (Universal Declaration of Human Rights, UN, 1948).

³⁸ Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, 1950. године, члан 10 (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, ETS No.005, 1950).

³⁹ Пауновић, М., Кривокапић, Б. и И. Крстић (2016). *Међународна људска права*, Правни факултет, Београд, стр. 224.

мишљења и изражавања”. Мада је ово јединствена синтагма, она неоспорно садржи два концепта који се различито тумаче. Слобода изражавања се тиче духовних, научних, верских, филозофских и других ставова и може се односити и на појаве и проблеме друштва, државе и политике. С друге стране, мишљење, као унутрашња мисао човека, апсолутно је заштићено.⁴⁰

Слобода изражавања је другачији концепт од слободе мишљења и тиче се одашиљања, пријема и ширења мишљења, идеја и информација. Будући да се остварује у јавној комуникацији, слобода изражавања не може бити безболна.⁴¹ Из тог разлога, слобода изражавања, за разлику од слободе мишљења, може се и ограничити. Могућност ограничавања слободе изражавања прецизира се другим ставом члана 10 Европске конвенција о људским правима. У поменутој Конвенцији наводе се дужности и одговорности које проистичу на основу коришћења наведених слобода: „Пошто коришћење ових слобода повлачи за собом дужности и одговорности, оно се може подвргнути формалностима, условима, ограничењима или казнама прописаним законом и неопходним у демократском друштву у интересу националне безбедности, територијалног интегритета или јавне безбедности, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, заштите угледа или права других, спречавања откривања обавештења добијених у поверењу, или ради очувања ауторитета и непристрасности судства”.⁴²

У новијим документима Европске уније, а сходно томе и у документима Савета Европе, приликом набрајања основних људских права, уз одредницу „слобода изражавања” увек стоји и одредница „и информисања”. Тако, нпр. у Повељи Европске уније о основним правима, у оквиру Наслова II (Слободе) у члану 11, стоји: „Слобода изражавања и информисања” и дефинише се на следећи начина: „1. Свако има право на слободу изражавања. Ово право укључује слободу да се има сопствено мишљење, да се примају и саопштавају информације и идеје без мешања државних органа и без обзира на границе. 2. Поштују се слобода и плурализам медија”.⁴³

⁴⁰ Према члану 19. став 1. Међународног пакта о грађанским и политичким правима, нико се не може узнемиравати због својих мишљења. У овом документу се по први пут прави разлика између права на слободу мишљења и права на слободу изражавања, где је прво апсолутно право које се не може ограничавати, док право на слободу изражавања може бити повгнута ограничењима.

⁴¹ Ивошевић, З. (2012). „Слобода изражавања и права личности у медијском амбијенту”, у: Димитријевић, П. (ур.), *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, Тематски број – *Медији и људска права*, LXI, стр. 60.

⁴² Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, 1950, члан 10 (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, ETS No.005, 1950).

⁴³ Повеља Европске уније о основним правима (2007/Ц 303/01), члан 11. (European Parliament Council Commission Chapter of Fundamental Rights of the European Union (2007/C 303/01) члан 11.

Заштита права на слободу изражавања и информисања чини једну од основа демократског друштва јер омогућава расправе о питањима од јавног значаја и подстиче свеукупни развој сваког појединца. Забрана овог права је карактеристика тоталитарног режима у коме се не дозвољава политичка опозиција и сматра да индивидуално изражавање штети јединству друштва. Право на слободу изражавања уско је повезано са правом на слободу мисли и савести, заштићеним чланом 9 Конвенције о људским правима, заједно са правом на слободу окупљања и удруживања, заштићеним чланом 11 исте Конвенције, које исто спада у суштинска права успешне демократије.⁴⁴ У члану 10 Конвенције о људским правима наводи се да је претпоставка за право на слободу изражавања „друштво које дозвољава слободну размену информација кроз бројне медије, укључујући штампу, телевизију, радио, књиге, часописе и слично”.⁴⁵

1.1.4. Право на слободу изражавања у правним документима Републике Србије

Као што је истакнуто, национално законодавство којим се уређује слобода изражавања у свакој европској земљи мора стално да се усаглашава и усклађује са међународним прописима. Земље чланице Европске уније и оне које су чланице Савета Европе своје законодавство и судску праксу усклађују са правилима обе организације, као и са правилима Европског суда за људска права и Европског суда правде. „И регулаторни оквири и судске одлуке често могу бити у колизији, те се онда приступа одлуци, не увек лакој, којој се организацији приклонити и које правило или чију одлуку применити”.⁴⁶

При изради правног оквира за слободу изражавања, законодавство Републике Србије стално усклађује своје прописе са документима Савета Европе и Европске уније. Након демократских промена 2000. године, Република Србија је донела два уставна документа која се односе на слободу изражавања као и остала људска права и слободе. Први је донет 2003. када је Република Србија била у заједници са Црном Гором.⁴⁷ Овај документ је објављен у форми посебног правног акта – *Повеља о људским и мањинским правима и грађанским слободама*. Други документ донет је

⁴⁴ *Слобода изражавања по европској конвенцији о људским правима (члан 10), приручник за адвокате*, (2006) Interights, Lancaster House, London N1 9LH, UK, стр. 1.

⁴⁵ *Исто*, 16.

⁴⁶ Сурчулија Милојевић, Ј. (2016). *Дозвољеност ограничења слободе изражавања у складу са европским инструментима и медијским законодавством Републике Србије*, докторска дисертација, Правни факултет Београд, стр. 42.

⁴⁷ Република Србија је постала чланица Савета Европе 3. априла 2003. године (у то време је била у заједници са Црном Гором).

2006. године, након „разилажења” са Црном Гором, као *Устав Републике Србије*, где одредбе о људским правима чине готово половину свих одредби. Република Србија је Европску конвенцију о заштити људских права и основних слобода потписала 3. априла 2003. године, а ратификовала 3. марта 2004. године, и тиме прихватила надлежност Европског суда за људска права који се стара о примени ове конвенције.

Поред овога, неке области људских права, поготову у области медијског законодавства, биле су регулисане и посебним законима, као што су *Закон о јавном информисању из 2003. године*,⁴⁸ *Закон о радиодифузији из 2002. године*,⁴⁹ и законским текстовима који се односе на приступ информацијама у поседу органа јавне власти, и рекламирања, као и најновијим законским одредбама.

Други део *Устава Републике Србије* из 2006. године носи назив Људска и мањинска права и слободе и обухвата чланове 18–81. Загарантовано је и право на слободу мишљења и изражавања у члану 46 („Слобода мишљења и изражавања”) у два става, где се првим од њих јемчи слобода мишљења и изражавања, као и слобода да се говором, писањем, сликом или на други начин траже, примају и шире обавештења и идеје.⁵⁰ У другом ставу овог члана указује се на могућност ограничења слободе изражавања у случајевима када је то неопходно ради заштите права и угледа других, чувања ауторитета и непристрасности суда и заштите јавног здравља, морала демократског друштва и националне безбедности Републике Србије.⁵¹

Ово право у директној је вези са чланом 50. Устава Републике Србије (Слобода медија) и биће предмет каснијег разматрања.

1.1.5. Ограничење слободе изражавања

Већ је наведено да за разлику од слободе мишљења, слобода изражавања има своја ограничења. Права заштићена чланом 10 Европске конвенције о људским правима нису апсолутна, већ су предмет бројних дозвољених ограничења. Конвенција садржи две врсте ограничења слободе изражавања, од којих је прва предвиђена самим чланом 10, у коме се се држави, под одређеним условима, допушта ограничење овог права. Ово право може бити предмет ограничења у време рата или јавне опасности која

⁴⁸ Закон о јавном информисању (Сл. гласник РС бр. 43/2003)

⁴⁹ Закон о радиодифузији (Сл. гласник РС, бр. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 79/2005 - др. закон, 62/2006, 85/2006, 86/2006 - испр. и 41/2009)

⁵⁰ Устав Републике Србије (Сл. гласник РС бр. 98/2006, члан. 46).

⁵¹ Исто.

прети опстанку нације, у складу са чланом 15 ове Конвенције. Друго ограничење овог права произилази из члана 17 Конвенције, којим се забрањује злоупотреба права у смислу забране говора мржње. „Ништа у овој Конвенцији не може се тумачити тако да подразумева право било које државе, групе или лица да се упусте у неку делатност или изврше неки чин који је усмерен на поништавање било ког од наведених права и слобода или на њихово ограничавање у већој мери од оне која је предвиђена Конвенцијом”.⁵² Важност датих ограничења види се и по томе што су у свим законским прописима који гарантују слободу изражавања, ограничења слободе изражавања дефинисана непосредно после њене гаранције.

Европском конвенцијом се постављају оквири у којима се слобода изражавања може, али и не мора ограничити. То значи да ова Конвенција конкретно ограничавање слободе изражавања препушта националном законодавству и наводи само опште ситуације када се слобода изражавања може ограничити. То су случајеви када су у питању национална безбедност, територијални интегритет или јавна безбедност, затим случајеви због спречавања нереда или криминала, због заштите здравља или морала, заштите угледа или права других, ради спречавања откривања обавештења добијених у поверењу, или због очувања ауторитета и непристрасности судства.⁵³ У Конвенцији се наглашава да свако ограничење мора да буде у складу са чланом 10, ставом 2, док национални документи треба експлицитно да наведу основе по којима слобода изражавања може бити подвргнута формалностима, условима, ограничавањима или казнама. Сва та ограничења морају бити у складу са законом и морају служити остваривању неког легитимног циља, тј. морају бити у служби демократског друштва.⁵⁴

Како у пракси често долази до спорова који се односе на ограничење људских права, па самим тим и ограничење слободе изражавања, Европски суд за људска права надлежан је за решавање таквих спорова када су исцрпљена сва средства пред домаћим судовима. При утврђивању да ли је одређена забрана дозвољена, Суд најпре допушта државама одређену слободу да процењују да ли се ограничење може сматрати неопходним или не, имајући у виду конкретну ситуацију или околности у датој држави. Међутим, овакво право државе не спречава Суд да сам испитује ограничења

⁵² Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, 1950. године, члан 17 (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, ETS No.005, 1950).

⁵³ Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, 1950. године, члан 10 (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, ETS No.005, 1950).

⁵⁴ Пауновић, М, Кривокапић, Б. и И. Крстић (2016). *Међународна људска права*, Правни факултет, Београд, стр. 225.

слободе изражавања и одлучује да ли су образложења која је држава дала довољна при процењивању дате ситуације.⁵⁵ Европски суд за људска права прописује три услова који морају бити кумулативно испуњени да би могло да дође до ограничења из овог члана. Следећа три услова треба да буду истовремено испуњена: а) да ограничење мора бити прописано законом, б) да постоји оправдани циљ, и ц) да је ограничење неопходно на основу принципа сразмерности.⁵⁶

Ограничење слободе изражавања посебно је важно када су у питању средства за масовно комуницирање и други посредници у коришћењу слободе изражавања. Међутим, понекад се погрешно верује да слобода изражавања подразумева опште људско право да се оно, слободно и без икаквих ограничења, користи у сваком од постојећих јавних медија, што, свакако, то не би смело бити.⁵⁷ У Уставу Републике Србије, у члану 50. став 2, предвиђа се да, ако је то неопходно, суд може спречити медијско ширење информација и идеја са циљем да се онемогући позивање на насилно рушење уставног поретка, нарушавање територијалног интегритета земље, пропагирање рата или насиља и заговарања расне, националне или верске мржње којом се подстиче дискриминација, непријатељство или насиље. Слобода изражавања се, свакако, не може штитити онда када води ограничењу или уништавању осталих људских права и слобода.⁵⁸

1.2. Медији: теоријски аспект

Реч *медиј* је латинског порекла (лат. *medius* – средњи, у средини), а у српски језик ова реч је дошла са енглеског говорног подручја (енг. *medium* – средина, средњи, средство, елемент, медиј). Постоје, међутим, и мишљења да реч „медији” долази од глагола „*mediare*” што значи посредовати.⁵⁹ Реч *медиј* означава комплексан и вишезначан појам и може се тумачити са физиолошког, физичког, технолошког и

⁵⁵ *Слобода изражавања по европској конвенцији о људским правима (члан 10), приручник за адвокате* (2006), Interights, Lancaster House, London N1 9LN, UK. стр.4.

⁵⁶ Лончар. З., Вучетић, Д. (2013). Принципи сразмерности у европском и српском праву – Управноправни аспекти. *Теме*, Часопис за друштвене науке, XXXVII, бр.4 Универзитет у Нишу, Ниш. стр. 1617–1642.

⁵⁷ Димитријевић, В., Поповић, Д., Папић, Т. и В. Петровић (2006). *Међународно право људских права*, Досије: Београдски центар за људска права, Београд. стр. стр. 239.

⁵⁸ Устав Републике Србије, члан 50. став 2.

⁵⁹ Radolović, A. (2007). „Odnos prava osobenosti i medijskog prava”, *Zbornik Pravnog fakulteta sveučilišta u Rijeci*, 1/2007 str. 17.

социолошког становишта.⁶⁰ Када се медиј тумачи у физиолошком смислу, онда се може говорити о аудитивном, визуелном, тактилном, олфактивном медију, а исто тако може се узети у обзир и њихов међусобни однос (интермедијалност); када означава нешто помоћу чега се изражава нека нова порука, боја, тон, језик, онда се медиј посматра у физичком смислу; у технолошком смислу медиј означава средство посредовања између знаковне производње и потрошње, и најзад, медиј се у социолошком смислу схвата као институцијско-организациски оквир комуникације, па се говори о привреди, политици, науци, васпитавању, итд.⁶¹

Данас појам *медиј* најчешће подразумева средство преношења и ширења информација од извора (комуникатора) до примаоца (реципијента). Тај појам је у оваквом савременом контексту по први пут употребљен 1954. године и приписује се канадском филозофу и комуникологу Херберту Маршал Меклуену, утемељивачу студија медија. На сличан начин медије дефинише и Владимир Водинелић, који каже да „медијима, за правне потребе, називамо неке субјекте како онда када су везивни члан (медијум) између онога чију информацију одашиљу (комуникатора) и примаоца информације (реципијента), тако и онда када су комуникатори, јер одашиљу сопствене информације”.⁶²

Посматрано са становишта комуникологије, медиј се дефинише као физичко или техничко средство претварања поруке у сигнал који се може слати каналом,⁶³ односно, средство које људима омогућава пренос мисли, без обзира на то какава је њихова форма и крајњи циљ. Дакле, медиј се дефинише као посредујући фактор у комуницирању, те под њим „...треба подразумевати природну и/или вештачку супстанцу, односно склоп природних и/или вештачких услова посредством којих се остварује комуницирање”.⁶⁴ При томе се користе разноврсне медијске технике (штампарске технике, масовно преношење порука посредством радио таласа, ТВ канала или филмске траке). Медијске технике се могу дефинисати као техничко–

⁶⁰ Овакво вишезначењско тумачење појма *медиј* даје Владимир Бити у књизи *Појмовник савремене књижевне теорије* (1997) Матица хрватска, Загреб. стр. 213.

⁶¹ Исто.

⁶² Водинелић, В. (2003). *Право масмедија*, Факултет за пословно право у Београду, Београд, стр. 7

⁶³ Jurčić, D. (2017). „Теоријске postavke o mediјima – definicija, funkcije, utjecaj”, *Mostariensia*, časopis za društvene i humanističke znanosti, Vol. 21, No. 1. str. 127.

⁶⁴ Радојковић, М., Милетић, М., (2005). *Комуницирање, медију и друштво*, Зрењанин, Стилос арт, стр. 95.

технолошка средства која се користе за пренос значењских јединица – знакова и симбола од којих настају одређене идеје и поруке.⁶⁵

Да би се појам медиј прецизније дефинисао у смислу средства за преношење информација или комуницирања, треба дефинисати сврху због које се медиј користи. Исто тако, погледи на медије и њихову улогу у савременом свету разликују се у односу на то ко медије тумачи и из које перспективе се они тумаче, односно, да ли се тумаче из перспективе науке, пословне политике или политике уопште.⁶⁶ С тим у вези се и дефиниција појма медија, као и тумачење шта се под медијем подразумева у правим наукама и медијском законодавству, разликују на изванредан начин од горе наведених дефиниција, о чему ће бити више речи у наредном делу ове главе дисертације.

1.2.1. Кратка историја настанка и развоја медија

Прве поруке у историји човечанства настале су пре 40.000 година о чему сведоче слике на пећинским зидовима Индонезијског острва Сулавези (*Sulawesi*) и на пећинама Француске и Шпаније, неколико хиљада година касније. Јасно је да су те поруке биле намењене веома ограниченом броју људи. Много касније, записи из античке Грчке говоре о првим случајевима масовног комуницирања на трговима, те се Агора може сматрати првим медијем масовног комуницирања. Први примери писаног комуницирања у виду књиге ручно писане на папиру датирају тек из 868. године, када се појавила књига „Дијамантна Сутра” написана на дрвеним плочама. Масовни медији, у савременом смислу те речи, јављају се тек после Гутенберговог изума штампе четрдесетих година XV века када је по први пут механички одштампана „Гутенбергова Библија”, која се сматра првом штампаном књигом у Европи.⁶⁷

На почетку XVII века јављају се прве новине, али са врло малим бројем читалаца због тога што је мало људи било писмено. Са повећањем писмености, повећавају се и мас-медији, тако да почетком XVIII века лондонски часопис *The Times of London* добија широк читалачки круг, док настанак фотографије 1837. године мења медијску сцену – а када пред крај тог века, захваљујући унапређеној технологији,

⁶⁵ Коковић, Д., (2007). *Друштво и медијски изазови – Увод у социологију масовних комуникација*, Нови Сад, Филозофски факултет, Одсек за медијске студије, Новинарска библиотека, стр. 34

⁶⁶ Jurčić, D. (2017). „Теоријске postavke o medijima – definicija, funkcije, utjecaj”, *Mostariensia*, časopis za društvene i humanističke znanosti, Vol. 21, No. 1. str. 127.

⁶⁷ Доступно на: <https://owlcation.com/humanities/A-Short-History-of-Media>, приступљено 14.01.2020.

новине почињу да објављују фотографије, читаност и популарност штампе почиње да расте великом брзином.⁶⁸

Следећи важан моменат у развоју медија био је 1835. године, када су у Паризу браћа Лимијер по при пут публици приказали покретне слике. Убрзо затим следе велики изуми, као што су телефон који је измислио Александар Грејам Бел 1876. године и бежични телеграф који је Гуљермо Маркони осмислио 1896. године, након телеграфа који је користио Морзеову азбуку. Бежична телеграфија омогућала је, између осталог, да се телеграфски сигнали преносе до бродова на мору и веома је брзо освојила свет. Почеле су да се испитују могућности да се бежичним путем уместо преноса морзеових знакова емитују и примају говорни и звучни сигнали, те је на самом почетку XX века Реџиналд Фесенден извео низ експеримената са преносом звучних сигнала бежичним путем, који се све више усавршава, тако да 2. новембра 1920. године, поводом америчких председничких избора, радио станица *KDKA* из Питсбурга у Пенсилванији почиње свакодневно да емитује извештаје са предизборне кампање и са самих избора.⁶⁹

Одмах након радио станице у Питсбургу, велики број других комерцијалних станица отвара се широм САД-а, а 1922. године појављује се први јавни радиодифузни сервис – станица *BBC* у Великој Британији. Радио као медиј постаје веома популаран и избија у први план медијске индустрије. Осам година касније, 1930. године, слике су додате звуку, али телевизијски апарати почињу са масовном продукцијом тек десет година касније, уз непрестано технолошко усавршавање. Познато је да је 1936. године *BBC* започео први редовни телевизијски програм у свету.

Након Другог светског рата, јавља се потреба за покретањем новог комуникационог система и као резултат тога настала је прва рачунарска мрежа на свету, *ARPANET (The Advanced Research Projects Agency Network – ARPANET)*⁷⁰, која је спајањем са неколико осталих комуникационих мрежа довела до појаве интернета, и изума Тима Бернерс-Лија - *World Wide Web*–а, тако да је до 1993. године било око 600

⁶⁸ Исто.

⁶⁹ Доступно на: <https://medijskapismenost.org.rs/2018/08/07/227/>, приступљено 12.01.2020.

⁷⁰ Амерички филозоф и родоначелник студије медија, Маршал Меклуен, у својој књизи из 1964. године *Разумевање медија: Медији као човекови продужеци (Understanding Media: The Extensions of Man)* у којој тврди да технологија мења људе и прилагођава их себи и одређује њихову комуникацију. То је, према њему, важније од садржаја који се преноси комуникацијом. Познат је по тези „медиј је порука”, као и добро познатом изразу „глобално село” којим указује да живимо у свету зависним од информација.

вебсајтова и два милиона компјутера повезаних на интернет, након чега долази и до појаве социјалних медија.⁷¹

Друштвене мреже и бројни жанрови интернета постају саставни део свакодневног пословног и приватног живота и омогућавају повезивање људи на планетарном нивоу. Данас, више него икада раније, компаније, образовне и друге установе користе интернет не само због здравствене угрожености грађана изазване вирусом, када рад од куће (*telework*) постаје пракса свуда у свету, већ и због огромног броја погодности које интернет пружа. Такође је значајан још један вид медија који представља феномен масовних комуникација – блог. Он је на самом свом почетку, деведесетих година прошлог века, представљао *on-line* дневник приватне природе: у њега су блогери могли да уносе запажања из свог приватног живота. Популарност је доживео вртоглавом брзином зато што омогућава нецензурисано изношење ставова на било коју тему из друштвеног, политичког или приватног живота. У пракси се показало да блогери широм света често први пласирају јавности важне информације из политичког живота и кризних подручја, те постају извор информација и водећим, званичним медијима. Исто тако, блогови играју важну улогу у обликовању јавног мњења.

На примеру блогова може се видети не само да се савремени медији сваким даном све више технички усавршавају и привлаче све већи број корисника, већ и да добијају и профиле корисника који су им се на почетку одупирали или нису показивали поверење у њихову практичну моћ. Очигледно да их је реалност натерала да промене дотадашњу праксу.

1.2.2. Подела и врсте медија

Критеријуми за утврђивање врсте медија су различити. Раде Вељановски, наш реномирани стручњак у области медија, наводи пет основних класификација медија:

„1) По начину објављивања и дистрибуцији садржаја: штампа, радио, телевизија, новинске агенције, интернет

2) Према садржају: општег типа, специјализовани/усмерени/форматизовани

3) Према учесталости објављивања: дневни, недељни, периодични

⁷¹ Доступно на: <https://owlcation.com/humanities/A-Short-History-of-Media>, приступљено 13.01.2020.

4) Према власништву: државни (јавни), приватни (комерцијални), медији цивилног сектора

5) Према територијалној распрострањености: локални, регионални, покрајински, национални, прекогранични.”⁷²

Мало другачија подела медија од наведене је разврставање медија на: *аутономне медије* којима није потребно спајање са мрежом (књиге, новине, плоче, итд.), *дифузне медије* који функционишу уз помоћ одређених таласних фреквенција или каблова (телевизија, радио, и сл.), и на *комуникацијске медије* који омогућавају успостављање интерактивности (чији је први симбол био телефон, да би данас ту улогу преузеле телематске мреже и комуникациони видео).⁷³

Поред наведених подела медија, занимљиво је поменути и поделу Џона Фиска који разликује три врсте медија: *презентацијске* медије (лице, глас, тело), који су ограничени на „овде” и „сада” јер је медиј сам комуникатор, *репрезентацијске* (фотографије, књиге, слике), који користе културне и естетске конвенције за стварање комуникацијских дела и одређеног дискурса, и *механичке медије* (радио, телевизија, телефон), који одашиљу информације.⁷⁴

Један од критеријума за поделу медија је у односу на време њиховог настанка. Према том критеријуму, медији се деле на *класичне* или *традиционалне* и на *модерне* или *савремене* медије. У класичне медије убрајају се штампани медији, као што су књиге, новине и часописи, а у савремене све врсте електронских медија, као што су, у ширем смислу, филм, радио, телевизија, рачунари и интернет. Следећи исти критеријум, медијска теоретичарка, Сњежана Миливојевић, развој медија сагледава од првих, штампаних медија, после којих долазе конверзациони медији (телеграф, телефон, телепринтер), затим снимљени медији (неми филм), и на крају аудио-визуелни медији за чији је настанак предуслов био развој комуникације и коришћење радио-фреквентног спектра. Са појавом телевизије, ови потоњи заокружују породицу великих масовних медија – штампе, филма, радија и телевизије.⁷⁵

Технолошка револуција је била само увод у нову – дигиталну револуцију и појаву медија који се означавају као „нови медији.” У најширем смислу речи, појам

⁷² Вељановски, Р (2009). *Медијски систем Србије*, Чигоја штампа, Београд, стр. 38–39.

⁷³ Коковић, Д., (2007). *Друштво и медијски изазови – Увод у социологију масовних комуникација*, Нови Сад, Филозофски факултет, Одсек за медијске студије, Новинарска библиотека, стр. 34.

⁷⁴ Jurčić, D. (2017). “Теоријске поставке о медијима – дефиниција, функције, утјечај”, *Mostariensia*, часопис за друштвене и humanističke znanosti, Vol. 21, No. 1. str. 128.

⁷⁵ Пренето из сређеног транскрипта излагања проф. др Сњежане Миливојевић са треће по реду летње школе „Хуманистика у транзицији”, коју су заједно организовали Група 484 и Фабрика књига, јула 2016. <https://pescanik.net/author/snjezana-milivojevic/>, приступљено 08.02.2020.

„нови медији” односи се на преношење комуникације и продукције уз помоћ рачунара, као и на све врсте текстова, слика, видеа, звука и просторне виртуелне конструкције који се преносе на дигиталан начин, односно, то су „производи и услуге који пружају информације или забаву помоћу рачунара или интернета, насупротив традиционалним начинима као што су телевизије или новине”.⁷⁶ Ту спадају блогови, интернет странице, социјалне мреже, видео игре, „стриминг” сервиси, и др.

И на крају, вредан пажње је још један критеријум за поделу медија и заснива се на географском фактору који директно условљава врсту садржаја и контекста који се преносе публици. То је подела медија на *локалне, националне и транснационалне*, односно, *интернационалне* медије.⁷⁷ Локални медији покривају догађаје локалног контекста који су релевантан за мали, локално дефинисан аудиторијум, док су национални медији намењени далеко широј публици и преносе информације које су релевантне за друштвену заједницу на нивоу државе. Са новим комуникационим технологијама и глобализацијом виртуелног света, на сцену све више ступају транснационални, односно, интернационални медији. Њих дефинишу „универзални” принципи интернационалне потрошачке културе, који постепено бришу националне границе и разлике између култура и друштава. Уз помоћ ових медија, грађани могу да претражују и налазе посебан садржај или да сами производе и дистрибуирају свој садржај, превазилазећи националне границе и обраћајући се широј публици и њеним разноврсним сегментима.⁷⁸

1.2.3. Стари, нови и мас-медији

Расправљајући о томе да у литератури постоји много различитих подела медијског универзума, Миливојевић истиче да је подела на старе и нове медије релевантна само ако указује на то зашто су дигитални медији први пут нови на другачији начин и да се у историји свега неколико пута догодило да је појава новог

⁷⁶ Доступно на: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/new-media>, приступљено 16.01.2020.

⁷⁷ Dimitrakopoulou, D. (2005). INFOCORE Definitions Local, National, Transnational/International Media. Athens: Hellenic Foundation for European and Foreign Policy, str.1. <http://www.infocore.eu/results/definitions>, приступљено 16.03.2020.

⁷⁸ Исто, 1.

медија тако радикално променила начин на који комуницирамо да би се могло говорити о медијској револуцији.⁷⁹

Иста ауторка наводи да се нови медији одликују карактеристикама које класични медији нису имали. То су: *конвергентност* (технолошка могућност међусобне преносивости садржаја и њихово пласирање на свим медијима), *инстантност* или *истовременост* (могућност да истовремено можемо да формулишемо и делимо поруке док се догађаји одвијају), *мобилност* (могућност да садржаји буду доступни преко мобилних платформи), и *интерактивност* (могућност партиципације у јавној комуникацији и размени порука). Ову последњу карактеристику ауторка сматра револуционарном променом у односу на класичне медије, јер значи „да је на масовној скали могуће индивидуализовано коришћење једног у основи масовног производа”.⁸⁰

Неспорна карактеристика како традиционалних тако и нових медија је њихова масовна употреба која је отпочела већ у првој половини двадесетог века, када се први пут појавио и термин „масовни медији” или мас-медији. Овај назив се, по наводима америчког новинара, есејисте и научника Х. Л. Менкена, први пут појавио у САД-у 1923. године како би означио медије који су осмишљени да преносе информације веома широкој публици, чак широј од оне коју чини једна нација – мада су такви медији, у суштини, постојали вековима и пре него је термин смишљен.⁸¹ Ако желимо да укажемо на разлику медија и мас-медија, онда се треба послужити дефиницијом Клода Шенона који каже да су медији средства за преношење садржаја од пошиљаоца до примаоца, док су масовни медији они где један пошиљалац опскрбљује садржајем велики број прималаца.⁸²

Мас-медији, било да су традиционални као нпр. штампа, радио и телевизија, или су у питању нове друштвене мреже и платформе, као што су Фејсбук, Јутјуб, Инстаграм, Твитер, као и различита средства савремене комуникацијске технологије, као што су паметни телефони, таблети, рачунари, значајно утичу на глобалне друштвене токове. Поред тога што утичу на стварање и обликовање јавног мњења, мас-

⁷⁹ Пренето из сређеног транскрипта излагања проф. др Сњежане Миливојевић са треће по реду летње школе „Хуманистика у транзицији” коју су заједно организовали Група 484 и Фабрика књига, јула 2016. <https://pescanik.net/author/snjezana-milivojevic/>, приступљено 8.03.2020.

⁸⁰ Исто, 7.

⁸¹ Colombo, J. R. (1994). *Colombo's All-Time Great Canadian Quotations*, Stoddart Publishing. str.176.

⁸² Овај амерички научник и инжењер познат је као утемељивач теорије информације.

медији представљају инструменте приступа знању од којег зависи развој и статус великог броја друштвених активности.⁸³

Денис Мек Квејл у књизи *Увод у социологију масовних комуникација* из 1976. године наводи да масовни медији: 1) обухватају различит скуп активности (стварање медијског садржаја); 2) подразумевају укључивање посебне технологије (радио, ТВ, видеотекст, новине, књиге); 3) везани су за формално конституисане институције и медијске канале (системи, станице, публикације); 4) оперишу у складу са одређеним законима и правилима и схватањима (професионални кодекси и пракса, публика, друштвена очекивања и навике); 5) производ су лица која заузимају извесне улоге (власници, регулатори, продуценти, дистрибутери, оглашивачи, чланови публике); 6) преносе информације, забаву, слике и симболе до масовне публике, а с друге стране, они надопуњују или у потпуности замењују школе и универзитете.⁸⁴

Мас-медији представљају један од најзначајнијих феномена данашњице и масовног друштва. Присутни су у свим областима друштвеног и приватног живота и утичу на стварање и обликовање јавног мњења. Медији конституишу карактер друштва и културе, јер се „друштвена интеракција – унутар институција, између институција и друштва у целини – све више одвија под утицајем медија и медијски је посредована”.⁸⁵

1.2.4. Функције медија у савременом друштву

Схватање Џона Рита, првог директора *BBC*-ја, да се функција медија састоји у томе да информише, образује и забави своје конзументе, одавно захтева проширење, о чему сведоче бројна истраживања из области студије медија. Не само да се овим функцијама додају нове, већ се оне употпуњују и дефинишу на нови начин. Тако нпр., Бил Ковач и Тим Розенстил у књизи *Елементи новинарства*⁸⁶ наводе да је сврха информисаности данас да се људима пружи информација која им је потребна како би били слободни и како би учествовали у управљању сами собом.⁸⁷

⁸³ Коковић, Д., (2007). *Друштво и медијски изазови – Увод у социологију масовних комуникација*, Нови Сад, Филозофски факултет, Одсек за медијске студије, Новинарска библиотека, стр. 33.

⁸⁴ Видети у: Коковић, Д., (2007). *Друштво и медијски изазови – Увод у социологију масовних комуникација*, Нови Сад, Филозофски факултет, Одсек за медијске студије, Новинарска библиотека, стр. 30.

⁸⁵ Hjarvard, S. (2014). “Mediatization and cultural and social change: an institutional perspective”, u: Lundby, Knut (ur.), *Mediatization of communication*, De Gruyter, Berlin – Boston. str. 204.

⁸⁶ Ова књига, чије се оригинално издање појавило 2001. године (*Elements of Journalism*), на енглеском језику, извршила је значајан утицај на савремено проучавање и поимање медија и новинарства.

⁸⁷ Kovač, B., Rozenstil, T. (2006). *Elementi novinarstva*, CID, Podgorica. str.17.

Теоретичар у области медија, Ј. М. Самбе, указује на четири функције медија:

1) Функција присмотре (*Surveillance function*), где се на основу самог избора речи указује на то да су медији много више од посматрача догађаја; они имају критички однос према догађајима и покушавају да проникну у њихову позадину, а у исто време настоје да спрече да се догађаји отргну контроли. То је, заправо, функција медија као „ноћног чувара” (*watchdog*), који посматра различите неправилности и излаже их јавности на увид. У питању су неправилности из било ког сектора друштва, политике, образовања, цркве, различитих организација, итд;

2) Функција успостављања корелације (*Correlation function*) односи се на помоћ коју медији пружају својим читаоцима да правилно схвате догађаје и формирају сопствене ставове. То медији постижу својом уређивачком политиком која читаоцима обезбеђује друштвени контекст и представља различита гледишта о истим догађајима, тј. успоставља корелацију између различитих (често супротстављених) интерпретација истих догађаја (нпр. између званичних ставова и ставова опозиционих политичара);

3) Функција разоноде (*Entertainment function*) једна је од најпопуларнијих функција медија. Чињеница је да много већи постотак публике више воли забаву од информације – осим појединаца који искључиво користе медије због информисаности, велики број људи користи медије у своје слободно време готово искључиво за уживање и разоноду;

4) Функција културне трансмисије (*Cultural transmission*) односи се на пренос друштвеног наслеђа са једне на другу генерацију. Ова функција представља очување историјског или културног наслеђа са једне на другу етничку групу, једне нације на другу, или са једне генерације на другу, са циљем унапређења или интегрисања културе. Медији врше дисеминацију културних и уметничких производа не само у циљу очувања цивилизацијског наслеђа, већ подстичу креативне и естетске способности појединаца, што води ка продукцији нових производа који се намењују и остављају покољењима која тек долазе.⁸⁸

Нешто потпунију листу функција које медији имају у друштву даје Клод-Жан Бертран, разматрајући питања етике и медијске одговорности, као што су:

1) Посматрање средине кроз прибављање, анализу, филтрирање и пласман информација од значаја за грађане;

⁸⁸ Sambe, J. A. (2005). *Introduction to Mass Communication Practice in Nigeria*, Ibadan: Spectrum Books Limited, str. 61–65.

2) Обезбеђивање социјалне комуникације кроз стварање услова за јавну дискусију и повезивање појединаца у јавном дискурсу;

3) Пружање представе о свету, посебно о удаљеним појавама које не можемо да примимо нашим чулима;

4) Преношење културе кроз интеркултурни дијалог у временској и просторној равни, што показује да су управо медији ти који реализују преношење цивилизацијских тековина у виду традиције, наслеђа, вредности и идентитета;

5) Допринос срећи кроз форму забаве, узимајући у обзир чињеницу да корисници медија углавном очекују да их медији забаве и подстакну стваралаштво, и

6) Повећање продаје, као и поспешивање потрошачког друштва, с обзиром на то да су медији главно средство оглашавања и имају кључну позицију у ланцу продаје.⁸⁹

Набројане функције указују да медији играју важну улогу у друштву у смислу конструисања друштвене свести јавног мњења. Они данас имају све већи значај у обликовању свакодневног живота људи и утичу на начин понашања, размишљања и формирања представа које имамо о себи и другима.⁹⁰

Улога медија у савременом друштву није увек само позитивна, већ често и има негативно значење. То се дешава када објективно информисање уступи место манипулацији и пропаганди. У пракси се много пута показало да медији додају информацији неке елементе које изворна информација није ни имала и обликују је према ономе што центри моћи или интересне групе очекују или траже од њих. На тај начин медији постају инструмент контроле друштва од стране посебних интересних група, појединаца, институција и државе.⁹¹

И поред неких негативних тенденција које медији понекад испољавају, допринос медија у изградњи и развоју демократског друштва је несумњив. „Хтели то новинари да прихвате или не: медији у демократији имају водећу позицију и позицију вођства”.⁹²

⁸⁹ Bertrand, C-J (2000). *Media Ethics & Accountability Systems*, Routledge, USA, str. 14–16.

⁹⁰ Ђерић, И. Студен, Р. (2006). „Стереотипи у медијима и медијско описмењавање младих”, у: *Зборник Института за педагошка истраживања*, Београд. бр. 2, 456–471.

⁹¹ Нишић, В., Плавшић, Д., (2014), „Улога медија у конструисању друштвене стварности”, *Социолошки дискурс*, година 4, број 7. стр. 72.

⁹² Рус-Мол, Ш., Загорац-Кершер, А. (2005). *Новинарство*, Едиција: Мултимедија, Београд.стр. 21.

1.2.5. Улога медија у демократском друштву

Вилбур Ланг Шрам, један од највећих ауторитета у области масовних медија,⁹³ сматра да медији у земљама које настоје да развију демократију треба да имају три улоге: улогу „ноћног чувара”, улогу креатора политике и улогу неког ко подстиче промене и модернизацију друштва. Медији се често сматрају „четвртом граном власти” у држави, и егзистирају паралелно са извршном, законодавном и судском влашћу. Као посредници између власти и јавности, медији информишу јавност о свим важним темама за друштвену заједницу и утичу на формирање јавног мњења.

У литератури се стално напомиње да медији имају незаменљиву улогу у функционисању демократског друштва јер имају могућност да јавности преносе информације о раду власти и њених органа и омогућају јој да има увид у њихов рад и одлуке. У публикацији *Медији и избори: студије случајева*, медијски и политички аналитичар К. Кристоферу набраја начине помоћу којих медији помажу јавности како да партиципира на изборима:

- едукују гласаче о томе како да користе своја демократска права;
- извештавају јавност у току изборне кампање;
- обезбеђују платформу са које политичке партије могу да се обрате свом електорату;
- омогућавају дебату између партија; и
- извештавају о резултатима гласања и надгледају бројање гласова.⁹⁴

Поред овога, мониторинг медија током изборног периода постаје уобичајена пракса. Тада посебан значај добијају права која проистичу из права на слободу изражавања гарантована чланом 19 *Универзалне декларације о људским правима*, када је сва пажња окренута ка њима и када је неходно контролисати да ли се она поштују онако како је законом прописано. „Поштовање медијских слобода и плурализма за време избора може да послужи као прилично поуздан индикатор поштовања слободе изражавања, као суштинског предуслова за функционисање демократије; избори могу да буду идеална прилика за едукацију како власти, о њиховој обавези да поштују и

⁹³ Аутор је познат по књизи *Mass Media and National Development*, објављеној још 1964. године, а издавач је Stanford University Press.

⁹⁴ Кристофору, К. (2003). Медији и избори. Студије случајева (превод са енглеског) Европски институт за медије, Самиздат Б92, Београд, стр. 12

негују медијске слободе, тако и медија, о њиховој обавези да подрже демократски процес”.⁹⁵

За развој сваког демократског друштва веома је важно обезбеђивање медијског плурализма, који не само да је пожељан него је и нужан. Кроз разноврсност медијских садржаја омогућава се сваком грађанину да на основу разних извора информација формира сопствено мишљење, те се на тај начин обезбеђује функционисање демократског друштва, за које је пожељно да има већи број независних медија, јер велики број самосталних и независних медија на свим територијалним нивоима државе појачавају плурализам и демократију”.⁹⁶

1.2.6. Појам медија у законодавству Републике Србије

Дефиниција медија и шта се под њим подразумева предмет су како међународног, тако и националног законодавства. У законодавству Републике Србије појам медија дефинише се у четвртном делу Закона о јавном информисању и медијима из 2014. године,⁹⁷ у члановима 29, 30 и 31. Може се запазити да се прво даје позитивна дефиниција појма медија, а затим се додатно прецизира, тј. ограничава негативном енумерацијом којом се прописује шта се не може сматрати медијима. Ова негативна листа је додатно проширена, вероватно због немогућности правног система да свим медијима у њирем смислу пружи свеобухватну заштиту.⁹⁸ У претходном закону који је уређивао ову област уместо појма *медиј* користио се појам *јавно гласило*.

У члану 29 наведеног Закона о јавном информисању и медијима из 2014. године, каже се да медиј нема својство правног лица и да се под њим подразумева „средство јавног обавештавања које речима, сликом, односно звуком преноси уреднички обликоване информације, идеје и мишљења и друге садржаје намењене јавној дистрибуцији и неодређеном броју корисника.”⁹⁹ Најзначајнија синтагма у оквиру овог члана јесте „уреднички обликоване информације”, што заправо дели медије и оне који нису медији на основу тога да ли имају одговорног уредника. У

⁹⁵ Исто, 13.

⁹⁶ Димитријевић, П., Вучковић, Ј. (2018). „Анализа медијског законодавства у Републици Србији”, *Фондација Центар за јавно право*, стр.9

⁹⁷ Закон о јавном информисању и медијима (Сл. гласник РС бр. 83/2014, 58/2015 и 12/2016 - аутентично тумачење)

⁹⁸ Димитријевић, П., Вучковић, Ј. (2018). „Анализа медијског законодавства у Републици Србији”, *Фондација Центар за јавно право*, стр. 3–4.

⁹⁹ Закон о јавном информисању и медијима (Сл. гласник РС бр. 83/2014, 58/2015 и 12/2016 – аутентично тумачење), члан 29.

другом ставу овог члана каже се да медиј нема својство правног лица и наводи се следеће: „Под медијем се у смислу овог закона нарочито подразумевају дневне и периодичне новине, сервис новинске агенције, радио-програм и телевизијски програм и електронска издања тих медија, као и самостална електронска издања (уређивачки обликоване интернет странице или интернет портали), а који су регистровани у Регистру медија, у складу са овим законом”.¹⁰⁰

Како је поменуто, Закон о јавном информисању и медијима појам медија додатно објашњава негативном енумерацијом, те наводи да то нису: „књига, филм, носач аудио и аудио-визуелног садржаја, научни и стручни часопис намењен првенствено информисању или образовању одређене професионалне групе, остале штампане публикације, каталог који садржи искључиво обавештења, огласе, рекламе и информације намењене тржишту или билтен и сличне публикације намењене интернет информисању, електронска публикација државних органа и организација, установа, јавних предузећа и привредних друштава, предузетника и њихових удружења, службено гласило, штампана ствар попут летака, плаката и сличних средстава јавног обавештавања, друга публикација у смислу прописа којим се уређује издаваштво, као ни интернет-претраживачи и агрегатори”.¹⁰¹ Након овог набрајања, прецизирају се разне врсте електронских медија који такође нису предмет законског одређења, а то су: „платформе, попут интернет форума, друштвених мрежа и других платформи које омогућавају слободну размену информација, идеја и мишљења њених чланова, нити било која друга самостална електронска публикација, попут блогова, веб-презентација и сличних електронских презентација, осим ако нису регистроване у Регистру медија, у складу са овим законом”.¹⁰² Овде је значајно осврнути се на пресуду Врховног Касационог суда у Београду, који је у образложењу своје пресуде за увреду путем друштвене мреже Фејсбук навео да „фејсбук страница као део друштвених мрежа, управо због доступности исте корисницима ових мрежа на интернету представља средство слично средствима штампе, радија или телевизије” па се „...стичу сви објективни елементи кривичног дела увреда у продуженом трајању”, што значи да је Суд у овом случају пресудио да увреда путем друштвених мрежа представља квалификован облик овог кривичног дела.¹⁰³

¹⁰⁰ Исто, члан 29, став 2.

¹⁰¹ Закон о јавном информисању и медијима, Сл.гласник РС бр. 83/2014, 58/2015 и 12/2016 – аутентично тумачење. Члан 30.

¹⁰² Исто.

¹⁰³ Пресуда Врховног Касационог суда у Београду, Кзз 1058/2016 од 20.09.2016. године

Даље, треба поменути и да Закон о јавном информисању и медијима предвиђа шта се у јавном медијском законодавству сматра „једним медијем”, а то су: 1. свака новина са посебним називом, 2. сва издања једних новина која излазе под истим називом, 3. сваки појединачни радио или телевизијски програм, без обзира на начин дистрибуције, 4. сваки сервис новинске агенције који се посебно дистрибуира, као и 5. самостално електронско издање сматра се једним медијем.¹⁰⁴ Када су у питању електронски медији, они се дефинишу у Закону о електронским медијима као „програм, односно програмски садржај доступан на захтев путем мрежа електронских комуникација и садржај доступан на захтев путем мрежа електронских комуникација и садржај електронског издања”.¹⁰⁵

1.2.7. Медијско право

Право медија, или медијско право, дефинише се као право које уређује област медија (односно, масмедија, по терминологији В. Водинелића), с тим што „у ширем смислу оно обухвата сваку правну норму и сваку правну установу која се односи на медије, која важи и примењује се за масмедије (за субјекте и средства масовног комуницирања)“, док „у ужем смислу, дакле специфичном смислу, право масмедија означава све оне и само оне правне норме и правне установе које су настале или настају баш у вези са делатношћу масмедија”.¹⁰⁶ Када се право медија посматра у ширем значењу, онда у то право спадају законске одредбе и прописи који се не односе директно на функционисање самог медија, већ се ове одредбе тичу заштите различитих права, као нпр. права из Закона о ауторском праву, или су у питању одредбе из Кривичног законика, и сл., а онда када се право медија посматра у ужем смислу, онда се оно односи на правне норме настале у вези са делатношћу медија, као нпр. однос уредника и новинара, новинарска пажња, регистрација масмедија, заштита извора новинарских информација и др.¹⁰⁷

Једно од питања које медијско право укључује и преставља његов статусни део чини скуп правила која се односе на настанак и престанак јавних гласила, тј. медија, конкретно, прописује се како једно гласило настаје, од када има право на издавање, или

¹⁰⁴ Закон о јавном информисању и медијима, Сл. гласник РС бр. 83/2014, 58/2015 и 12/2016 – аутентично тумачење, члан 31.

¹⁰⁵ Закон о електронским медијима (Сл.гласник РС бр.83/2014 и 6/2016 и - др. закон), члан 4.

¹⁰⁶ Водинелић, В. (2003). *Право масмедија*. Факултет за пословно право. Београд, стр. 9

¹⁰⁷ Исто.

емитовање (у зависности које јавно гласило је у питању) и под којим условима престаје.¹⁰⁸ Као систем правила која регулишу област медија, медијско право кроз основни медијски закон регулише „начела јавног информисања, остваривање јавног интереса у јавном информисању, обезбеђивање и расподелу средстава за остваривање јавног интереса, јавност података о медијима и Регистар, заштиту медијског плурализма, положај уредника, новинара и представника страних медија, дистрибуцију медија, посебна права и обавезе у јавном информисању, информације о личности, средства и поступке правне заштите и надзор”.¹⁰⁹

Како је слобода јавног информисања један од најважнијих елемената медијског права, медијско право треба да одговори на питање „који су то основни легитимни интереси заштићени слободом јавног информисања”.¹¹⁰ Према С. Гајину, слобода јавног информисања укључује три области: 1) правнофилозофске принципе, 2) садржину правног појма, и 3) основна правила правног режима слободе јавног информисања. Прва област се заснива на девет принципа правнофилозофског карактера: 1) принцип истине, 2) принцип политичке истине, 3) принцип демократије, 4) принцип тржишта, 5) принцип својине, 6) принцип јавног добра, 7) принцип личне аутономије, 8) принцип јавног интереса, 9) принцип сигурности. Друга област, насловљена „садржина правног појма слободе информисања” обухвата слободе које се односе на: 1) слободу изражавања мисли, 2) слободу прикупљања, истраживања, објављивања и ширења информација, 3) слободу штампања и растурања штампе и других јавних гласила, 4) производњу и емитовање медијског и телевизијског програма, 5) слободу примања идеја и информација, и 6) слободу оснивања правних лица која обављају делатности јавног информисања. Трећа област (основна правила правног режима слободе јавног информисања) обухвата „заштиту посебних права и слобода јавног информисања од аката повреде и угрожавања извршених од стране државе или трећих лица” са циљем решавања унутрашњег сукоба између ових посебних права и слобода”.¹¹¹

¹⁰⁸ Живковић, М. (1998). Оснивање, регистрација и престанак јавних гласила. (ур: Водинелић, В., Ђерић, В. Гајин, С., Стојковић Д. и Живковић, М). *Право медија с Моделом закона о јавном информисању*, Београдски центар за људска права, Београд. стр. 37

¹⁰⁹ Вучковић, Ј. (2017). *Медијско право*. Медивест КТ. Ниш. стр. 11.

¹¹⁰ Гајин, С. (1998). Начела и основне одредбе медијског права, (ур: Водинелић, В., Ђерић, В. Гајин, С., Стојковић Д. и Живковић, М). *Право медија с Моделом закона о јавном информисању*, Београдски центар за људска права, Београд. стр. 18

¹¹¹ *Исто*, стр.18–31.

Медијско право није тековина двадесетог века, већ су прописи које у савременом значењу те речи можемо подвести под појам „медијски закони” постојали још у старом веку и односили су се на медије који су у том временском периоду егзистирали, па се с тим у складу, медијско право дели на традиционално медијско право и на савремено медијско право.¹¹² Традиционално право медија се односило на прописе које је држава доносила у циљу сопствене заштите (као нпр. прописи о цензури, принудној исправци, одговорности за клевету, и сл.), док се савремено право медија карактерише управо супротном тенденцијом и односи се на заштиту медија од државне власти (као нпр. забрана цензуре, укидање система дозволе, забрана посебно високог пореза, и сл.).¹¹³

Најновији развој медијског права карактерише се доношењем закона којима се жели успоставити равнотежа између слободе медија и оних на које се информације односе, те се у том смислу доносе прописи којима се ограничава или контролише повређивање или угрожавање слободе и права других субјеката, штити приватност, штите подаци о личности, или се доносе прописи у вези са оглашавањем, и многи други.¹¹⁴ У суштини, развијање и усавршавање савременог права медија некада се одвијало, што и данас важи, „паралелно са садржинским обогаћивањем (проширивањем) слободе медија и са афирмацијом те слободе како у националном праву тако и у међународном праву у оквиру корпуса људских права”.¹¹⁵

¹¹² Водинелић, В. (2003). *Право масмедија*. Факултет за пословно право. Београд. стр. 10.

¹¹³ Исто.

¹¹⁴ Вучковић, Ј. (2017). *Медијско право*. Медивест КТ. Ниш. стр. 16.

¹¹⁵ Водинелић, В. (2003). *Право масмедија*. Факултет за пословно право. Београд. стр. 11–12.

ЈАВНИ МЕДИЈСКИ СЕРВИС: ТЕОРИЈСКО ОДРЕЂЕЊЕ

У циљу што прецизнијег сагледавања правног уређења јавног медијског сервиса потребно је, пре свега, проучити концепт овог пружаоца медијских услуга са теоријског аспекта. То ће бити учињено најпре кроз дефинисање појма јавног медијског сервиса и кроз приказивање његовог настанка и историјског развоја. Потом ће бити анализирани фактори који га чине, уз кратак осврт на улогу коју јавни медијски сервис има у друштву. Након тога ће уследити поређење јавног медијског сервиса са другим емитерима и анализа јавног медијског сервиса у контексту јавне службе и јавног интереса, круцијалних за функционисање јавног медијског сервиса. На крају, након представљања типова јавног медијског сервиса који су настали на тлу Европе услед различитих друштвено-политичких околности и навођења примера за сваки од тих типова, биће дат кратак приказ начина финансирања јавних медијских сервиса, релевантан за остваривање њихове слободе и независности.

2.1. Дефинисање појма, настанак и развој јавног медијског сервиса

Суштина јавних сервиса, од којих су сервиси из области медијске сфере од посебног значаја за савремено друштво, састоји се у пружању услуга грађанима у остваривању друштвених функција, односно, у пружању помоћи насупрот остваривања профита. У том смислу сагледава се и улога јавног медијског сервиса, те се јавни медијски сервис, на најсажетији начин, може дефинисати као врста јавне службе задужене за пружање медијских услуга грађанима.

У англо-саксонском делу Европе, где се јавни медијски сервис први пут појавио, паралелно се користе два термина: *public service media (PSM)* и јавни радиодифузни сервис *public service broadcasting (PSB)*. Бројни теоретичари медија, као и савремено медијско законодавство, заговарају коришћење првог термина, а разлог томе је што дигитална технологија савременог друштва омогућава медијским компанијама велики број нових начина дистрибуције медијских садржаја, па је термин *broadcasting* (емитовање) постао превише узак да би покрио све те нове могућности. Да би се

избегао ризик од уског смисла овакве традиционалне терминологије, почиње све чешће да се користи назив јавни медијски сервис односно *public service media (PSM)*.¹¹⁶

Што се терминологије на српском језику тиче, Вељановски наводи да се за појам јавни медијски сервис и код нас раније користио назив „јавна радиодифузија”¹¹⁷ или „јавни радиодифузни сервис”, што је, заправо преводни еквивалент енглеског термина *public service broadcasting (PSB)*, али је овај назив касније промењен у јавни медијски сервис. Овај аутор сматра да је нови назив адекватнији од претходног: „појам радиодифузија, у најновије доба, изоставља из општег назива ове врсте медија јер је производња програма, применом нових технологија, посебно дигитализацијом, одвојена од емитовања, односно дистрибуције сигнала [...] данас је актуелан назив: јавни медијски сервис”.¹¹⁸ У званичним европским документима, назив „јавни медијски сервис” први пут је почео да се користи у документу Препоруке *REC(2007)2* о медијском плурализму и разноврсности медијског садржаја, коју је усвојио Комитет министара Савета Европе 2007. године.¹¹⁹

Велики броја теоретичара, како код нас, тако и у свету, бави се појмом јавни медијски сервис, дефинишући га на сличан начин. Једну од првих дефиниција и објашњење појма „јавни медијски сервис” дао је амерички теоретичар медија Роберт Мекчесни, који јавни медијски сервис дефинише као систем који је непрофитан и некомерцијалан, подржан јавним фондовима и грађанима и одговоран на неки законски дефинисан начин, и који има за циљ пружање услуга целокупном становништу, не примењујући при томе комерцијалне принципе као примарни начин дефинисања свога програма.¹²⁰

¹¹⁶ Nissen, Ch. (2006). *Public service media in the information society*, Report prepared for the Council of Europe's Group of Specialists on Public Service Broadcasting in the Information Society (MC-S-PSB) by Christian S. Nissen. Media Division Directorate General of Human Rights Council of Europe February 2006 Media Division Directorate General of Human Rights Council of Europe F-67075 Strasbourg Cedex © Council of Europe, str. 5.

¹¹⁷ У литератури на српском језику наилазимо и на термин „јавно емитовање”, као преводни еквивалент енглеског термина „*public service broadcasting*”, (упоредити: Цолић, М., (2009). „Модели правне регулативе телевизијског емитовања у Сједињеним Америчким Државама”, *Страни Правни живот*, Институт за упоредно право, Београд, 53(3), стр. 297–347).

¹¹⁸ Вељановски, Р., (2016). „Јавни сервис: мисија, европски поглед, регулаторни основ”, у: Валић Недељковић, Д., Матић, Ј., Вељановски, Р. (ур.), *Остваривање јавног интереса у јавним медијским сервисима у Србији*, Медијска сфера Нови Сад, Новосадска новинарска школа, Нови Сад, стр. 7.

¹¹⁹ Препорука CM/Rec(2007)2 Комитета министара држава чланица о Препоруке о медијском плурализму и разноврсности медијског садржаја (Recommendation CM/Rec(2007)2 of the Committee of Ministers to member states on media pluralism and diversity of media content).

¹²⁰ Mc Chesney, W. R. (2008). *Bogati mediji, siromašna demokratija – komunikacijske politike u mutnim vremenima*, Sarajevo, Šahinpašić, str. 269.

У бројним дефиницијама јавног медијског сервиса наилази се на одредницу – јавна служба. На тај начин и Џ. Кин дефинише јавни медијски сервис и посматра га као јавну службу која се стара да сачува комплексност и разноврсност програма и очува заступљеност различитих жанрова програмске шеме; то је служба која се не бави само забавом, већ и производњом квалитетних емисија које побољшавају квалитет живота људи, без коришћења обичних стереотипа.¹²¹ О јавној служби, као врло значајном појму за разумевање концепта јавног медијског сервиса, касније ће бити више речи.

Сличан приступ претходној дефиницији даје британски политиколог Ч. Хенрети који каже за јавне медијске сервисе: 1) да у својој понуди имају велики број медијских садржаја који су друштвено корисни; 2) да их финансира држава (директно из буџета или помоћу неких посебних намета, односно пореза); 3) да је њихов програм углавном намењен становницима државе која их финансира, и 4) да се код јавног медијског сервиса улога државе састоји у именовању највиших органа управљања у медијским кућама.¹²²

Вељановски сматра да је јавни медијски сервис јавно добро, чији је основни циљ да служи интересима и потребама јавности, високо вредносно оријентисан тип медија „чије деловање надилази остале облике медијских организација и зато постаје брига државе, друштва, јавности”, и да „од свог настанка делује не само као медијска организација, већ и као културни образац за неговање националне културе, а такође и као културна кореспонденција са међународним стваралаштвом”.¹²³ Исти аутор наводи да је јавни медијски сервис систем који је „основан од јавности, контролисан од јавности и финансиран од јавности и да је зато оптимални облик остваривања комуникационих потреба грађана”.¹²⁴

Што се европског законодавства тиче, јавни медијски сервис, односно, радиодифузни сервис, дефинисан је у *Моделу закона о радиодифузији као сервису јавности* из 1998. године на следећи начин: „Ако – у позитивном смислу – пођемо од тога да радиодифузија као јавни сервис постоји због јавности, због целокупног становништва, то – у негативном смислу – значи да она не постоји због владе, парламента или председника, због неке политичке партије или цркве, или због било

¹²¹ Кин, Џ. (1995), Медији и демократија. Филип Вишњић, Београд, стр. 90.

¹²² Hanretty, Ch. (2011). *Public Broadcasting and Political Interference*. London, New York: Routledge research in political communication. str. 4.

¹²³ Вељановски, Р., (2016). „Јавни сервис: мисија, европски поглед, регулаторни основ”, у: Валић Недељковић, Д., Матић, Ј., Вељановски, Р. (ур.), *Остваривање јавног интереса у јавним медијским сервисима у Србији*, Медијска сфера Нови Сад, Новосадска новинарска школа, Нови Сад, стр. 8–9.

¹²⁴ Вељановски, Р. (2005). *Јавни РТВ сервис у служби грађана*, Клио, Београд, стр. 21.

које друге интересне групе или деоничара. Она мора бити независна у односу на све „искључиво” у служби интереса становништва, људи као грађана, а не потрошача”.¹²⁵

Елементи кључни за дефинисање јавног медијског сервиса, као што су независност и самосталност и остваривање јавног интереса кроз пружање медијских услуга, садржани су у дефиницији јавних медијских сервиса у законодавству Републике Србије: „Јавни медијски сервис је независан и самосталан правни субјект који, обављањем своје основне делатности, омогућава остваривање јавног интереса у области јавног информисања, и пружа опште и свеобухватне медијске услуге које подразумевају информативне, образовне, културне и забавне садржаје намењене свим деловима друштва”.¹²⁶

2.1.1. Настанак и развој јавног медијског сервиса

Јавни медијски сервис први пут се појавио у Великој Британији у другој декади прошлог века, те се оснивање *BBC*-а, који је у то време био једини радиодифузни сервис у земљи, сматра почетком рада јавних сервиса. У суштини, *BBC* је основан као приватна компанија 18. октобра 1922. године, али на основу Краљевске повеље¹²⁷ донете 1927. године прелази из приватног у јавни сектор. Сматрало се да се овим начином оснивања у најбољој мери обезбеђује независност и самосталност јавног медијског сервиса у односу на Владу и Парламент.

Први директор *BBC*-а, Џон Рит, имао је велику улогу у његовом усмеравању и обликовању и за 11 година руковођења овим медијем (1927–1938) поставио је стандарде функционисања наведеног јавног сервиса какви га и данас одликују. Поред основног циља који јавни сервис треба да има – да едукује, информише и забави, Џон Рит је, према речима Дејвида Мек Квина, сматрао да електронски медији не смеју да се баве само забавом, већ да су дужни да у што већи број домава унесу што више оног најбољег из свих области људског знања, стремљења и достигнућа.¹²⁸ Рит је улогу електронских медија видео кроз очување високоморалног тона и избегавање вулгарног и штетног, те по његовом мишљењу, ови медији треба да постављају стандард доброг

¹²⁵ Модел закона о радиодифузији као сервису јавности (*Model Public Service Broadcasting Law, ITU/EBU/UNESCO*, 1998).

¹²⁶ Закон о јавним медијским сервисима, Службени гласник РС, број 83/2014, 103/2015 и 108/2016.

¹²⁷ Краљевска повеља је акт који се у прошлости често користио за признавање одређених статусних права у Великој Британији, а у релативно новије време за оснивање институција од јавног значаја које се финансирају јавним средствима.

¹²⁸ Мек Квин, Д. (2000), *Телевизија*, Клио, Београд, стр. 257.

укуса, а не само да буду његов посредник.¹²⁹ На овим постулатима *BBC* је функционисао од свог оснивања – био је политички независан, равноправно је представљао политичке странке и избалансирано извештавао о њима. Њему је била намењена улога „амбасаде националне културе”, о чему сведочи и првобитна формулација радиодифузије, по којој је радиодифузија инструмент националног и културног развоја.¹³⁰

Као једини радиодифузни сервис у Великој Британији *BBC* је постојао све до 1954. године када је британски парламент донео закон о оснивању првих комерцијалних медија (*Television Act*). Тада се оснива *ITV (Independent Television)* као прва комерцијална мрежа, односно емитер чији је програмски садржај био комерцијалног типа. Оснивањем ове мреже почиње да се преиспитује улога *BBC*-а као јединог емитера који је до тада имао монопол у области медија. Ипак, *BBC* задржава статус јавног сервиса до данашњих дана. Разлози за овако дуготрајан опстанак *BBC*-а као јавног сервиса, по мишљењу Г. Бертона, могу се пронаћи: 1) у друштвеној одговорности коју он има, 2) у регулисаном програмском садржају, 3) зато што је општи сервис, и 4) зато што његов аудиторијум чини целокупно грађанство, а не само потрошачи.¹³¹ Овај јавни сервис временом се развио у велику медијску корпорацију, тако да се данас 16 радио станица и 6 телевизијских канала налазе под његовим окриљем. Сличан њему је и италијански *RAI*, па су обе ове медијске куће данас највеће и најуспешније у Европи. Њихова предност у односу на друге мање медијске корпорације у служби грађана огледа се у томе што имају велике могућности да своје програме стално иновирају и чине уравнотеженим.¹³²

Данас се у Европи безрезервно подржава постојање снажног и независног јавног медијског сервиса. То се најбоље може сагледати уколико се прати развој европских медијских прописа на којима се темеље и национални медијски прописи многих европских земаља. Европски правни документи, као и они које европске државе доносе у свом националном законодавству, подржавају снажан и независан јавни медијски сервис. Ова подршка је посебно важна у време великог технолошког напретка, јачања комерцијалних електронских медија и све веће доминације тржишног принципа у

¹²⁹ Исто.

¹³⁰ Морли, Д. Робинс, К., (2003). *Британске студије културе*, Геопоетика, Београд, стр. 263.

¹³¹ Burton, G. (2010). *Media & Society – critical perspectives*, McGraw-Hill Open University Press. str. 77–80.

¹³² Шинковић, Н. (2016). „Јавни медијски сервиси у високо децентрализованим земљама Европске уније”, *Годишњак Филозофског факултета у Новом Саду*, Књига XLI-1. стр. 450.

медијској сфери, те се и од влада европских земаља очекује да омогуће несметан рад независног, технолошки и управљачки снажног медијског јавног сервиса.¹³³

2.2. Улога и значај јавног медијског сервиса

Улога коју јавни медијски сервис има у друштву је вишеструка. Према речима медијског теоретичара Д. Тамбинија, као изванредан пример за такву комплексну улогу може послужити добро утемељена основа радиодифузног система Савезне Републике Немачке, где се наводе функције које се у савременом друштву очекују од јавног медијског система.¹³⁴ Немачки експерт за уставно право Бернд Хознагел наводи осам елемената који чине друштвену улогу радиодифузног система. Према мишљењу овог аутора, требало би да јавни радиодифузни систем буде:

- *Преносник информације*: радиодифузни систем има обавезу да информације преноси на објективан начин тако да оне чине основу за слободно формирање мишљења; извештавање, стога, мора бити јасно, истинито и чињенично;
- *Усмеривач*: као извор независног и објективног информисања, радиодифузни систем обезбеђује поуздане, уверљиве податке и, у складу с тим, даје смернице за слободно формирање мишљења грађана савременог друштва;
- *Место за расправу (форум)*: радиодифузни систем треба да обезбеди простор на коме ће се чути сва релевантна мишљења о одређеном проблему; треба да понуди форум за јавну расправу у којој ће учествовати релевантне друштвене групе;
- *Фактор друштвене интеграције*: Радиодифузни систем треба да тежи узајамном разумевању и да на тај начин оснажује друштвену кохезију;
- *Фактор постављања стандарда*: Радиодифузни систем има обавезу да обезбеди смернице, високо квалитетне и иновативне емисије чиме ће постављати стандарде другим емитерима;

¹³³ Дивац, М. (2018): *Грађани и јавни медијски сервис - Модели грађанског надзора јавног медијског сервиса*, Фондација Славко Ћурувија, Београд, стр. 6.

¹³⁴ Tambini, D. (2010) *Public Service Broadcasting: Law and Policy*. The International Encyclopedia of Communication, First Edition. Edited by Wolfgang Donsbach. John Wiley&Sons. Ltd. str. 1–2.

- *Носилац културне мисије*: Радиодифузни систем треба да одражава културну различитост своје земље¹³⁵ и догађаја који се дешавају у свим регионима у земљи;
- *Произвођач сопственог програма*: Будући да преузимање програма страних продукција није довољно за извршење одређених обавеза радиодифузног система, његова мисија је да производи сопствене програме на креативан и независтан начин;
- *Иновативна улога*: Радиодифузни систем треба да преузме иновативну улогу у тестирању и коришћењу нове технологије и нових сервиса у радиодифузном сектору.¹³⁶

Ако би се поставило питање чинилаца јавног медијског сервиса, може се навести неколико кључних карактеристика које га одређују:

1. општа географска доступност,
2. брига о националном идентитету и култури,
3. независност од државних и комерцијалних интереса,
4. непристрасност програма,
5. ширина и разноврсност програма, и
6. претежно финансирање средствима корисника.¹³⁷

Поред свега горе наведеног, треба додати да се у теорији медија веома често наглашавају улога и значај јавног медијског сервиса за развој демократског друштва. За овакву његову улогу залажу се бројни медијски теоретичари, међу њима Родни Бенсон. Овај теоретичар сматра да су јавни медијски сервиси од нарочитог значаја у савременом свету јер се на њих, због тржишне политике, врши велики притисак да објављују садржаје атрактивније за оглашиваче, на штрб детаљнијих анализа друштвених проблема који су битни за функционисање демократског друштва, као што су, на пример, сиромаштво или проблеми нижих друштвених класа.¹³⁸ Теоретичари који подржавају овај став, као нпр. Пол Хоткинс, верују да јавни медијски сервиси морају бити од користи целокупном друштву и да владе држава треба да заштите део

¹³⁵ У оригиналу, ово се односи на немачко друштво, али је текст прилагођен потребама овог дела рада.

¹³⁶ Holznapel, B. (2000). "The mission of public service broadcasters", *International Journal of Communications Law and Policy*, 13(5), 1– 22. (Reprinted in Price & Raboy 2002). str. 2.

¹³⁷ Mendel, T. (2011) *Public Service Broadcasting: A Comparative Legal Survey*, UNESCO, стр.6, Доступно на: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000192459> Приступљено 12.03.2020

¹³⁸ Benson, R. (2010). "Futures of the News: International Considerations and Further Reflections". U: Natalie Fenton (ured.) *New Media, Old News – Journalism & Democracy in the Digital Age* (n.a.). Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington DC: Sage. str. 197.

радиодифузног система (у виду јавног медијског система), гледајући на њега као на јавно добро. Разлог за ово налази се у самом принципу функционисања и сврси оснивања јавног медијског сервиса, који су добрим делом, или у потпуности, супротни приоритетима профитно оријентисаних компанија.¹³⁹

У пракси је, међутим, често долазило до кризе јавног сервиса, као што је то нпр. било осамдесетих година прошлог века у Западној Европи када се медијско тржиште отвара за комерцијалну телевизију и када се јављају све гласније критике у вези са недостатком транспарентности у финансирању јавних медијских сервиса, као и у вези са великим утицајем влада и политичких странака на јавне сервисе.¹⁴⁰

И данас се могу чути они који оспоравају јавне медијске сервисе, односно принципе јавног радиодифузног система, и како наводи Н. Шинковић, сматрају да је овај сервис у кризи због новог медијског окружења, при чему се позивају на две кључне ствари: 1) јавни медијски сервиси су економски у повлашћенијем положају у односу на друге медије на тржишту јер имају законом регулисан начин финансирања, углавном везан за неку обавезу државе или грађанства према њима, 2) мисија јавних медијских сервиса је пројектована за друштвени концепт који је већ превазиђен, првенствено због брзог развоја технологије и промена функционисања друштва (тржишна економија).¹⁴¹

Исти аутор заступа став да прилагођавање јавне радиодифузије новим технолошким трендовима у медијској сфери није спорно, а није спорна ни идеја о њиховом постојању као алтернативи за комерцијалне садржаје који данас доминирају на медијском тржишту. Он такође сматра да је неопходно имати на уму кохезиону улогу ових медија, који у случајевима када за то постоји потреба могу да постану место на коме ће се разматрати идеје о развоју друштва, чак и на више језика, и који уз помоћу јавног дискурса могу да каналишу евентуалне друштвене тензије.¹⁴²

2.2.1. Значај јавног медијског сервиса за савремено друштво

На основу задатака које јавни медијски сервис обавља и који су предмет медијских закона може се сагледати његов значај у савременом друштву. Као што је

¹³⁹ Hodkins, P. (2011). *Media Culture and Society – an introduction*. Los Angeles, New York: Sage. str. 151.

¹⁴⁰ Вулић Т., Вујовић М., Михајлов-Прокоповић А. (2012). Култура као део програмског садржаја Телевизије Београд - јавног медијског сервиса Србије, Часопис *Култура*, бр. 137. 328-339, стр. 331.

¹⁴¹ Шинковић, Н. (2016). „Јавни медијски сервиси у високо децентрализованим земљама европске уније”, *Годишњак Филозофског факултета у Новом Саду*, Књига XLI-1. стр. 451.

¹⁴² Исто, 452.

наведено, јавни медијски сервис има, превасходно, задатак да остварује јавни интерес, те се сходно томе може посматрати и као јавно добро.¹⁴³ Његова функција у остаривању јавног интереса подразумева истинито и непристрасно информисање јавности, уз поштовање основних људских права и слобода и плурализма идеја и мишљења. За разлику од комерцијалних медија који своје садржаје прилагођавају грађанима ради остваривања већег профита, јавни сервис се фокусира на оне садржаје који нису профитабилни за комерцијалне медије, као што су култура, образовање и други. Његов основни задатак у остваривању јавног интереса је да развија културни и национални идентитет и да чува заједничку баштину, у смислу матерњег језика, историје, културе, уметности и друштвених посебности земље и народа, уз истовремено јачање демократије.¹⁴⁴ Од јавног сервиса се, дакле, очекује да унапређује образовање, културу и медијску писменост цивилног друштва. Јавни медијски сервис се због свега наведеног може тумачити као комуникациони канал цивилног друштва, његов инструмент и важан елемент јавне сфере, а због овакве улоге, он постаје значајна полуга демократског развоја.¹⁴⁵

С обзиром на то да демократски развој подразумева конструктивни дијалог између чинилаца грађанског друштва, од јавних медијских сервиса се очекује, најпре, да своје програме креирају тако да грађанима пруже информације из различитих извора, како би могли да формирају сопствена мишљења и погледе на догађаје и друштвена збивања. Даље, да би испунили своју улогу у развоју демократског друштва, јавни сервиси морају да креирају програме који ће задовољити комуникацијске потребе свих грађана, а који ће, без разлике, имати једнако право да од јавног медијског сервиса очекују садржаје који их интересују. То би били програми за све друштвене групе, већинске или мањинске, урбане или руралне, за грађане различитог степена образовања, политичке оријентације, различитих старосних и сексуалних група, итд.¹⁴⁶

Наведени задаци јавног медијског сервиса не само да су део медијског законодавства европских земаља, о чему ће детаљније бити речи у наредним главама дисертације, већ их често владе неких земаља захтевају од свијих медијских сервиса.

¹⁴³ Hodkins, P. (2011). *Media Culture and Society – an introduction*. Los Angeles, New York: Sage. str. 151.

¹⁴⁴ Вучковић, Ј. (2016). „Јавни медијски сервис и пружање медијских услуга”, у: Димитријевић, П. (ур.), *Заштита људских и мањинских права у европском правном простору*, Медивест, Ниш, стр. 111.

¹⁴⁵ Вељановски, Р. (2005). *Јавни РТВ сервис у служби грађана*, Клио, Београд, стр. 93–94.

¹⁴⁶ Вељановски, Р., (2016). „Јавни сервис: мисија, европски поглед, регулаторни основ”, у: Валић Недељковић, Д., Матић, Ј., Вељановски, Р. (ур.), *Остваривање јавног интереса у јавним медијским сервисима у Србији*, Медијска сфера Нови Сад, Новосадска новинарска школа, Нови Сад, стр. 10.

Један од примера је захтев владе Краљевине Холандије према коме се, сходно медијским законима те државе, јавни емитери обавезују да пружају разноврстан спектар програма у области информација, културе, образовања и забаве, и да њихови програми не смеју бити усмерени само ка широкој публици, већ ка мањим, циљним групама, као што је, на пример, „група заљубљеника у уметност”, али и да морају да опскрбљују најразличите групе становништва.¹⁴⁷

Евидентно је да у савременом друштву јавни медијски сервиси постоје паралелно са другим емитерима који имају исте или сличне функције као јавни медијски сервиси. Заправо, један од разлога постојања јавног медијског сервиса јесте да он буде алтернатива слободном тржишту комерцијалних медија.¹⁴⁸ Да би се показале основне сличности и разлике између јавног медијског сервиса и других емитера, односно електронских медија, у следећем сегменту рада биће компаративно приказане карактеристике електронских медија кроз следеће параметаре: 1) врста, 2) опис, 3) начин рада, 4) профил публике, и 3) начин финансирања.

2.3. Јавни медијски сервис и други електронски медији

Упоређивањем јавних сервиса са осталим комерцијалним медијима могу се уочити одређене карактеристике које их разликују. Да би се електронски медији могли сматрати јавним медијским сервисима, потребно је да испуне следеће услове: да имају загарантовану независност – и у законском и у суштинском смислу, да се финансирају из јавних средстава и да имају одговарајући однос према својим гледаоцима и слушаоцима. Тек тада они могу служити јавном интересу, обезбеђујући својој публици висок квалитет и разноврсност информација из различитих извора.¹⁴⁹

Данас медијски „пејзаж” сваке земље укључује разноврсне медије, и они се могу разврстати на државне, јавне, локалне, цивилне, и комерцијалне. Ови се медији међусобно не искључују, па се тако нпр. прописи који важе за јавне медијске сервисе могу често применити и на комерцијалне електронске медије, и обрнуто. Већина земаља данас највише тежи мешовитом систему, који укључује како јавни медијски сервис тако и комерцијалне електронске медије, што значи да се тежи хибридном

¹⁴⁷ Доступно на: <https://www.government.nl/topics/the-media-and-broadcasting/the-role-of-public-broadcasters>, приступљено 09.05.2020

¹⁴⁸ McQuail, D. (2003). *Media Accountability and Freedom of Publication*, Oxford University Press, Oxford. str. 55.

¹⁴⁹ Mendel, T. (2011) *Public Service Broadcasting: A Comparative Legal Survey*, UNESCO, str.5, Доступно на: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000192459> Приступљено 12.05.2020.

медијском систему. Оваква најоптималнија мешавина три врсте електронских медија – државног медија, комерцијалног медија, и јавног медијског сервиса, резултат је економских, друштвених, политичких и културних фактора, који карактеришу сваку земљу понаособ.

У литератури се наводи да се конфигурације система емитовања разликују од земље до земље, те ови системи могу подржавати државне електронске медије, али и дозвољавати приватну конкуренцију, да се државни медији могу приватизовати у целини или делимично, да се дозвољава конкуренција међу њима, и/или да, на пример, државни електронски медиј постане модел јавног сервиса.¹⁵⁰ Основне карактеристике ових електронских медија дате су на слици која следи.

Врста	Државни	Јавни сервис	Комерцијални
Опис	Држава директно надгледа медијски систем и у потпуности контролише медијски садржај и програм	Медијски систем је дефинисан детаљно састављеним регулаторним оквиром по коме су медији власништво јавности, али руковођење и начин рада уживају значајну програмску аутономију	Приватно власништво, често праћено неким степеном државне регулације
Начин рада	Рад заснован на политичким интересима	Рад заснован на јавним интересима	Рад заснован на комерцијалним интересима
Публика	Грађанство	Грађанство	Грађанство
Извори финансирања	Порез	Претплата гледаоца/слушаоца; државни буџет; мања сума добијена од реклама	Рекламе; приватне инвестиције

Слика 1: Врсте електронских медија¹⁵¹

Као што се види из табеле, рад јавног медијског сервиса је заснован на јавним интересима, те он функционише као врста јавне службе која је задужена за пружање

¹⁵⁰ UNDP, (2004). Supporting Public Service Broadcasting: Learning from Bosnia and Herzegovina's Experience, Democratic Governance Group, United Nations Development Programme, New York <http://www.undp.org/oslocentre/docs04/PublicServiceBroadcasting.pdf>, стр. 8., приступљено 04.02.2020.

¹⁵¹ Ова табела, преведена са енглеског језика на српски, преузета је од: <https://gsdrc.org/document-library/supporting-public-service-broadcasting-learning-from-bosnia-and-herzegovinas-experience/> приступљено 13.05.2020.

услуга грађанима у остваривању друштвених функција. Из тог разлога, ради ближег разумевања концепта „јавни медијски сервис“, неопходно је размотрити улогу јавног сервиса као јавне службе.

2.4. Јавни медијски сервис као врста јавне службе

Назив појма *јавни сервис* потиче од енглеске речи *public service* и представља њен доследни превод. Сам концепт јавног сервиса резултат је буђења свести о томе да би управљање људима требало да буде замењено управљањем стварима,¹⁵² а када се концепт јавног сервиса одређује у управноправном смислу, онда се он увек везује за концепт јавне службе и за функционисање јавне установе.

Концепт јавне службе разрађује чувени француски теоретичар Леон Диги, почетком 20. века, наводећи да држава представља скуп јавних служби у којој су управљачи дужни да обезбеде њихово функционисање.¹⁵³ Међутим, сам термин „јавни“ (*public*) у многим државама није тумачен на прави начин. Често се, на пример, појам „јавно“ са лакоћом поистовећује са државом, односно владом једне државе, поготово у земљама у којима постоји традиција државних медија и у којима се јавни сервиси сагледавају као медији које финансира држава – државни медији се исто тако могу повезивати и са државама које имају дугу традицију егзистирања комерцијалних медија.¹⁵⁴

Посматрање јавних сервиса кроз призму државе карактеристично је за бивше социјалистичке државе, где и даље постоји раширено уверење да се концепт *јавност* у погледу медијског извештавања везује, ако не за Владу или (раније) Комунистичку партију, онда за демократски изабрану већину у Парламенту – ово другим речима значи да они који имају политичку моћ и даље контролишу јавне сервисе, с тим што сада за то имају демократски легитимитет.¹⁵⁵

Зачеци јавних сервиса називу се још у оквиру државе 19. века, и то са појавом нових облика управе, када власт одређене послове почиње да поверава институцијама које су независне од државне управе, првенствено у области културе и социјалне

¹⁵² Димитријевић, П. (2016). *Управно право*, Свен, Ниш, стр. 47.

¹⁵³ Диги, Л.(1929). *Преображаји јавног права*, Београд, стр. 51.

¹⁵⁴ Rumphorst, W. (2007). *Public Service Broadcasting – Model Law with an Introductory Note and Explanatory Comments*. str. 1.

¹⁵⁵ *Исто*, 1.

заштите, дајући им тиме правни субјективитет.¹⁵⁶ „Држава се више не схвата као власт и државна репресија, већ као јавна служба чија је основна функција остваривање општег интереса, односно друштвене добробити (*bono publico*)”.¹⁵⁷ На овај начин постепено долази до промене функције државе, где се ауторитарно испољавање власти ради задовољења сопствених потреба замењује задовољавањем потреба њених грађана. Тада настаје и концепт социјалне државе, а тиме и организовање јавних служби, односно јавних установа. Јавне установе настају одлуком власти да се јавне службе издвоје и повере субјектима права који имају одређену аутономију у свом раду, тако да јавне установе постају правна лица јавног права, где се елемент *јавног* огледа кроз њихово обављање делатности од општег интереса, чиме јавне установе постају специјализована тела која обављају јавну службу.¹⁵⁸ Уколико посматрамо јавне установе као јавне службе са својством правног лица, онда и јавни медијски сервис, заправо, посматрамо као облик јавне медијске установе.¹⁵⁹

Као што је речено, основна функција јавних служби је пружање услуга грађанима у остваривању друштвених функција, те се и основна функција јавног медијског сервиса сагледава у том смислу, тј. у пружању медијских услуга грађанима. С обзиром на то да јавна служба претпоставља да сви њени грађани могу и да би требало да имају приступ свим медијима, јавни медијски сервис своје садржаје припрема и емитује тако да задовоље потребе свих грађана једне друштвене заједнице. Исто тако, требало би да медији у јавној служби буду оруђе јавног добра, а не средство које служи за манипулацију људима, нудећи им разоноду или подилазећи њиховим пролазним хировима.¹⁶⁰

У нашем законодавству концепт јавне службе може се објаснити кроз позитивноправну дефиницију садржану у Закону о јавним службама из 2005. године: „Јавном службом у смислу овог закона сматрају се установе, предузећа и други облици организовања утврђени законом, који обављају делатности односно послове којима се обезбеђује остваривање права грађана односно задовољавање потреба грађана и

¹⁵⁶ Вучетић, Д. (2012). *Децентрализација у континенталним правним системима*, докторска дисертација, Правни факултет у Нишу, стр. 35.

¹⁵⁷ Димитријевић, П. (2016). *Управно право*, Свен, Ниш, стр. 47.

¹⁵⁸ Исто, стр. 36.

¹⁵⁹ Према домаћој важећој регулативи, у Републици Србији су то РТС и РТВ.

¹⁶⁰ Цолић, М. (2009). „Модели правне регулативе телевизијског емитовања у Сједињеним Америчким Државама”, *Страни Правни живот*, Институт за упоредно право, Београд, 53(3), стр. 333.

организација, као и остваривање другог законом утврђеног интереса у одређеним областима”.¹⁶¹

2.5. Јавни интерес и јавни медијски сервис

У свим правним прописима који се односе на јавни медијски сервис наводи се да се делатност овог сервиса првенствено сагледава кроз остваривање јавног интереса у области јавног информисања. Да бисмо одредили обим јавног интереса који би јавни медијски сервиси требало да остварују, неопходно је прво одредити појам јавног интереса. Овај појам, који је у пракси тешко одредити, био је предмет дискусије од Аристотела па до савремених теоретичара, како због његове субјективности и динамичности, тако и због често нејасно одређене границе са приватним интересом.

Дефинисање јавног интереса проблематично је и због још једног разлога – схватање овог појма мења се са променом друштвених вредности и обичаја. Управо због наведеног се приликом дефинисања јавног интереса у литератури наводи да је ово фраза која се уобичајено користи у законодавству и која је позната судовима, док је сам концепт „јавни интерес”, у пракси, веома широк, а уз то и довољно флексибилан да одговори на чињенице и околности сваког конкретног случаја.¹⁶²

Поред проблема приликом дефинисања јавног интереса, неки аутори, као Брус Даглас, праве разлику између јавног (заједничког) добра и јавног интереса. Образлажући да је термин јавни интерес заменио дотадашњи доминантан термин „заједничко добро”, овај аутор истиче да би јавни интерес значио оно што је заиста добро за читав народ, и да би то, у демократском друштву, означавало оно што је добро за читав народ на начин како то сам народ тумачи.¹⁶³ Овде се, такође, поставља питање разграничења термина општег, јавног и државног интереса, тј. да ли би их требало сагледавати као синониме или као различите појмове. Због наведеног се појам јавног интереса, када је реч о јавним медијским сервисима, сагледава у ужем смислу и тумачи у контексту јавног информисања, односно, говори се о јавном интересу у области медија.

¹⁶¹ Закон о јавним службама (Сл. гласник РС бр. 42/91, 71/94, 79/2005 - др. закон, 81/2005 - испр. др. закона, 83/2005 -- испр. др. закона и 83/2014 - др. закон), члан 1.

¹⁶² Ово је дефиниција у документу Правног института из државе Викторије у Аустралији, презето са сајта Комисије за реформу права Аустралије, <https://www.alrc.gov.au/publication/serious-invasions-of-privacy-in-the-digital-era-dp-80/8-balancing-privacy-with-other-interests/meaning-of-public-interest/>, приступљено 02.09.2020

¹⁶³ Douglass, B., (1980). “The Common Good and the Public Interest”, *Political Theory*, Vol. 8, No. 1, Sage Publications, Inc, str. 114.

Мек Квејл издваја пет карактеристика јавног интереса, неопходних за област медија, а то су: слобода, диверзитет, квалитет информација, друштвени поредак и солидарност, као и културни поредак.¹⁶⁴ Крото и Хојнс додају да је „критичарима лакше одредити шта није јавни интерес – превише насиља на телевизији или вести које су превише фокусиране на извештавање о криминалу, на пример – него да објасне шта служење јавном интересу захтева”.¹⁶⁵

Мада се јавни интерес једног друштва конкретно испољава путем јавних медијских сервиса, јавни интерес ипак није синоним за јавни медијски сервис. Са овом констатацијом се слажу британски теоретичари Фаинтак и Варнеј, који јавни интерес дефинишу кроз појам јавног медијског сервиса, оног који је универзалан и независан од директног утицаја владајућих структура, који пружа програм који информише, едукује и забавља, чији програм покрива широк спектар тема и чији је садржај избалансиран и заснива се на задовољењу свих интереса у друштву.¹⁶⁶

У погледу одређивања јавног интереса јавног сервиса у европским земљама, најзначајнији светски јавни сервис, британски *BBC*, јасно је дефинисао јавне циљеве свог рада, што представља узор многим другим јавним медијским сервисима у Европи и свету. У последњој Повељи из 2016. године,¹⁶⁷ ови циљеви су представљени кроз пет тачака. Сажето интерпретирани, то су следећи циљеви: 1) пружање непристрасне вести и информације, 2) подучавање људи свих старосних група, 3) пружање квалитетних садржаја, 4) служење различитим заједницама свих нација и региона Уједињеног Краљевства, 5) преношење културних и других вредности Уједињеног Краљевства у свету.¹⁶⁸

И на крају, требало би се подсетити да се и у законодавству Републике Србије истиче да је основна делатност јавних медијских сервиса увек „у функцији остваривања јавног интереса”, а у Закону о јавном информисању и медијима, јавни интерес у области јавног информисања дефинише се као омогућавање истинитог, благовременог, непристрасног информисања свих делова друштва без дискриминације, као и стварање услова за слободно изражавање и сучељавање разноврсних политичких,

¹⁶⁴ Мек Квејл, Д. (1994). *Стари континент – Нови медији*, Нова, Београд. стр. 110.

¹⁶⁵ Croteau, D., Hoynes, W., (2006). *The business of media: Corporate media and the public interest*, Pine Forge Press, str. 33.

¹⁶⁶ Finetuck, M., Varney, M. (2006). *Media Regulation, Public Interest and the Law*. Edinburgh: Edinburgh University Press. str. 85.

¹⁶⁷ Краљевска повеља о континуитету *BBC*-а, 2016. Члан 6 (Copy of Royal Charter for the continuance of the British Broadcasting Corporation, Williams Lea Group, United Kingdom, Article 6).

¹⁶⁸ Детаљнијије навођење ових тачака биће у следећој глави дисертације, у одељку о *BBC*-ју.

верских и других идеја, како би јавност на основу њих могла да формира сопствено мишљење.¹⁶⁹

2.6. Типови јавног медијског сервиса

При дефинисању јавног медијског сервиса на европском тлу неопходно је рећи да у Европи не постоји јединствени модел, односно тип, овог сервиса.¹⁷⁰ На ову чињеницу указао је Јакубовиц,¹⁷¹ утврђујући три типа јавног медијског сервиса, при чему сваки тип одражава специфичне друштвене, политичке и правне услове у којима је настао. Према мишљењу овог реномираног аутора, типови јавног медијског сервиса су следећи: 1) патерналистички тип, 2) демократско-еманципаторски тип, и 3) системски тип јавног медијског сервиса.

Први тип, *патерналистички тип*, јавља се двадесетих и тридесетих година прошлог века, најпре у Уједињеном Краљевству, где је *BBC* креиран као независна јавна корпорација са мисијом јавног сервиса, а затим и у Канади и Аустралији. Јавни медијски сервиси овог типа настали су као независне организације које су играле важну моралну, културну и политичку улогу у својим друштвима.¹⁷²

Други тип, *демократско-еманципаторски*, односи се на земље у којима је претходно постајала државно контролисана радиодифузија, као што су Италија, Француска и Аустрија и која је шездесетих и седамдесетих година прошлог века реформисана у јавни медијски сервис. Поред наведених земаља, процес преображаја од државно контролисаних медија до јавних медијских сервиса раширио се и на земље ван Европе, и обликовао овакав тип јавног медијског сервиса.¹⁷³

Трећи тип, назван *системски*, појавио се у земљама које су седамдесетих година прошлог века кренуле путем демократског уређења, као што су Шпанија, Португалија, Грчка, као и земље Централне и Источне Европе. Такав тип јавног медијског сервиса

¹⁶⁹ Ово је садржано у члановима 7, 8 и 9 Закона о јавном информисању и медијима.

¹⁷⁰ Иако се у литератури користи термин „модел јавног медијског сервиса” (видети Jakubowicz 2008), овде ће се користити назив „типови јавног медијског сервиса”, како бисмо избегли колизију са моделима јавног медијског сервиса као што су модел јавног медијског сервиса Велике Британије и модел јавног медијског сервиса САД-а, који ће бити предмет анализе у једној од наредних глава.

¹⁷¹ Jakubowicz, K., (2008). “Finding the right place on the map: prospects for public service broadcasting in post-communist countries”, in: Jakubowicz Karol, Miklos Sukosd [ed.] *Finding the Right Place on the Map: Central and Eastern European Media Change in Global Perspective*, Bristol: Intellect Books, str. 102–103.

¹⁷² Brevini, B. (2015). “Public Service and Community Media”, in: *International Encyclopedia of Digital Communication and Society*, First Edition. Edited by Robin Mansell and Peng Hwa Ang. © 2015 John Wiley & Sons, Inc. str. 1.

¹⁷³ Давор, М. (2017). *Трансформација и функционисање јавних радиодифузних сервиса у Републици Србији и Републици Хрватској*, докторска дисертација, Факултет политичких наука, Београд, стр. 45.

карактеристичан је и за Западну Немачку после Другог светског рата, а такође се јавља и у Јужној Африци после апартхејда. Заједничка карактеристика ових држава је да су све оне ушле у демократске процесе после дугогодишњег тоталитарног или ауторитарног режима.¹⁷⁴

Систем јавних медијских сервиса у Западној Европи пратио је демократске процесе који су у њој почели да се дешавају током 19. века, одвијајући се споро и неравномерно. Земље као што су Велика Британија, Ирска, Шведска и Холандија прве су отпочеле са демократским обликом власти, уводећи парламентарни систем у периоду од 1828. до 1926. године, док су неке друге, као што су Немачка, Италија, Грчка, Аустрија, то учиниле много касније. Патерналистички модел јавног медијског сервиса у тим земљама има значајан степен аутономије и независности и служи као плуралистички форум за јавне дискусије и као средство за промоцију демократских вредности.¹⁷⁵

Битан фактор у обликовање јавног медијског сервиса јесте квалитет и снага демократије, тако да су у земљама у којима постоји јака демократска традиција јавни медијски сервиси прилично аутономни и независни у односу на политичку контролу, што им омогућава да се крећу ка већем степену професионализма. Насупрот томе, у земљама где демократија није развијена, или у онима које имају ауторитарне режиме, (као што су биле Португалија и Шпанија), те у онима у којима је преовладавао политички клијентелизам и државни патернализам, јавни медијски сервиси нису се развијали у правом плуралистичком смислу.¹⁷⁶

Што се земаља Средње и Источне Европе тиче, транзиција од комунистичког уређења ка демократском такође је створила услове за формирање јавних медијских сервиса, те су се појавили у већини од 27 посткомунистичких земаља. Међутим, по речима Бревини, имали су ограничену независност јер су премијери ових земаља, или неки од чланова парламента, имали право да постављају директоре и управна тела националних јавних медијских сервиса. Овакви сервиси су често само формално егзистирали, а држава их није адекватно финансирала.¹⁷⁷

¹⁷⁴ Jakubowicz, K., (2008). "Finding the right place on the map: prospects for public service broadcasting in post-communist countries", in: Jakubowicz Karol, Miklos Sukosd [ed.] *Finding the Right Place on the Map: Central and Eastern European Media Change in Global Perspective*, Bristol: Intellect Books, str. 102–103.

¹⁷⁵ Brevini, B. (2015). "Public Service and Community Media", in: *International Encyclopedia of Digital Communication and Society*, First Edition. Edited by Robin Mansell and Peng Hwa Ang. © 2015 John Wiley & Sons, Inc. str. 1–3.

¹⁷⁶ Исто.

¹⁷⁷ Исто.

Поред наведена три типа јавног медијског сервиса у пракси се уочава и низ хибридних типова који уједињују елементе два, или чак три типа јавног медијског сервиса. Карактеристични су за средине где модернизација и консолидација друштвених односа још нису комплетирани, те се и у најразвијеним пост-социјалистичким земљама и у земљама са старијом демократијом могу уочити јавни емитери хибридног карактера који комбинују различите, наизглед, неспојиве елементе, као што су јавни статус и мисија, комерцијално деловање, политички ангажман, улогу промотера политичких елита и слично.¹⁷⁸

Јакубовиц примећује да су искуства земаља Југоисточне Европе из периода демократизације указала на нови тип јавног медијског сервиса. Овај тип се јавља у земљама бившег социјалистичког и комунистичког блока као последица трансформације државних телевизија у организације које су „идеал демократичности и бољег институционалног и нормативног аранжмана када су у питању независност и аутономија”, и за овај тип јавног медијског сервиса користи се термин „имитативни” или „миметички”.¹⁷⁹

Посматрајући јавне медијске сервисе на глобалном плану, може се запазити да су имитативни типови јавних медијских сервиса формиран и у земљама које су бивше колоније великих сила. На пример, бивше француске колоније имитирају структуру јавног медијског сервиса свог бившег колонизатора, а исто су то чиниле и бивше британске колоније, имитирајући *BBC* као модел за свој јавни медијски сервис. Према ауторки Бревини, политичка настабилност ових земаља није дозволила да се процес имитације јавних сервиса некадашњег колонизатора оствари у потпуности, па тиме ни њихова аутономија. Као последица овог процеса, касних седамдесетих година прошлог века, већи број јавних медијских сервиса у земљама које су отпочеле индустријализацију позиционирао се прилично инфериорно у односу на доминирајућу политичку елиту. Ипак, у последње време, неке од земаља као што су Гана, Сиера Леоне, Бразил, Хонг Конг и бројне земље Средњег Истока показују иницијативу ка формирању независних јавних емитера. Ауторка Бревини закључује да „...мада овакве иницијативе заслужују похвалу, ипак су оне за сада само први корак ка имплементацији плуралистичких и аутономних јавних медијских сервиса и много тога

¹⁷⁸ Марко, Д. (2017). *Трансформација и функционисање јавних радиодифузних сервиса у Републици Србији и Републици Хрватској*, докторска дисертација, Факултет политичких наука, Београд, стр. 45.

¹⁷⁹ Jakubowicz, K. (2008). “Finding the right place on the map: prospects for public service broadcasting in post-communist countries”, in: Jakubowicz Karol, Miklos Sukosd [ed.] *Finding the Right Place on the Map: Central and Eastern European Media Change in Global Perspective*, Bristol: Intellect Books, str. 117.

преостаје да се учини да би се преко потребни јавни медијски сервиси формирали у тим земљама”¹⁸⁰.

Поред наведене поделе јавних медијских сервиса на три типа, као и на четврти, хибридног карактера, неопходно је узети у обзир још један начин поделе јавних медијских сервиса. Ова подела одсликава савремена демократска друштва и њихово државно уређење као и Уставом загарантована права. У том смислу може се говорити и о подели јавних медијских сервиса на националне јавне сервисе, као што је британски *BBC* или италијански *RAI* и на сепаратне, односно, регионалне и локалне јавне сервисе. Ова друга врста јавних медијских сервиса, према речима Н. Шинковића, чини доминантнији тип јавних медијских сервиса на тлу Европе. Заједничка карактеристика ове врсте јавних медијских сервиса огледа се у настојању централних власти да се према захтевима појединих делова државе или културних заједница односе на начин који би смањио тензије између њих, као што је случај са Белгијом и Шпанијом, или би спречио евентуалне противуставне промене, као у случају Италије и Шпаније. Мада се у тим настојањима до сада успевало, и даље постоје напори у појединим деловима белгијског (Фландрија) и шпанског (Каталонија) друштва да се надлежности регионалног сервиса прошире, што се односи на први наведени пример, или да се регионални сервис потпуно осамостале, што се односи на други наведени пример.¹⁸¹

2.6.1. Примери типова јавног медијског сервиса у Европи

Наведена три типа јавног медијског сервиса који су настали на европском тлу, патерналистички, демократско-еманципаторски и системски тип, биће укратко представљени кроз анализу националних сервиса трију европских земаља: Велике Британије, чији је јавни медијски сервис, *BBC*, пример патерналистичког типа јавног медијског сервиса, Италије, чији се *RAI* узима као пример демократско-еманципаторског типа сервиса, и Шпаније, чији се јавни медијски сервис, *RTVE*, сматра примером за системски тип јавног медијског сервиса и који функционише паралелно са бројним регионалним јавним сервисима у овој земљи.

¹⁸⁰ Brevini, B. (2015). “Public Service and Community Media”, in: *International Encyclopedia of Digital Communication and Society*, First Edition. Edited by Robin Mansell and Peng Hwa Ang. © 2015 John Wiley & Sons, Inc. str. 2.

¹⁸¹ Шинковић, Н. (2016). „Јавни медијски сервиси у високо децентрализованим земљама европске уније”, *Годишњак Филозофског факултета у Новом Саду*, Књига XLI-1, стр. 463.

Први тип, односно *патерналистички тип* јавног сервиса карактеристика је јавног медијског сервиса у Великој Британији. *BBC* је, од тренутка када је основан, третиран као једини могући емитер ове земље, а његово емитовање посматрано је као друштвени сервис. Као што је већ речено, *BBC* је основан као приватна компанија, али је због утицаја који је његов радио-програм имао на Велику Британију, убрзо, на основу Краљевске повеље, постао јавна корпорација. Његова независност гарантована је по свим питањима везаним за испуњење мисије и промоције јавних циљева, нарочито у погледу доношења уређивачких и креативних одлука, у погледу времена и начина испоручивања услуга, као и управљачких послова.¹⁸²

Патерналистички статус *BBC* на медијском простору Велике Британије донекле је измењен 1954. године покретањем прве комерцијалне ТВ мреже *ITV (Independent Television)*, када се паралелно с њим у Британији појављују и други емитери. Но, и поред тога, *BBC* је опстао до данашњих дана и има статус јавног медијског сервиса националног карактера, чији је програмски садржај намењен целокупном грађанству. Веома висока буџетска средства прикупљена од претплате омогућавају му да оствари најважнији предуслов постојања једног јавног медијског сервиса – његову самосталност и независност.

Други тип јавног медијског сервиса, *демократско-еманципаторски*, приписује се једном од највећих медијских сервиса у Европи, јавном радиодифузног сервису Републике Италије – *RAI (Radio Audizioni Italia)*. Развојни пут овог медијског сервиса оправдава његово сврставање у демократско-еманципаторски тип јавног медијског сервиса. *RAI* је најпре био први радијски програм Италије, основан 1927. године, чији је оснивач била држава, односно, Управа за радиодифузију Италије. Неколико година после тога, у току Другог светског рата, овај радио постаје јавно гласило за пропагирање фашизма, да би након вршења те неславне функције, после рата, потписивањем уговора 1952. године, доживео преображај, када је постао јавни медијски сервис. Тада је покренут и први телевизијски програм у тој земљи.¹⁸³

Данас *RAI* ужива углед једног од највећих националних медијских сервиса и делимично је финансиран од стране Министарства економије и финансија. Поред три национална канала који емитују садржај општег карактера (*RAI 1, 2 и 3*), овај медијски сервис има и велики број других канала, често уско специјализованих. Неки од тих

¹⁸² Краљевска повеља о функционисању Британског јавног сервиса 2016, члан 3.

¹⁸³ Шинковић, Н. (2016). „Јавни медијски сервиси у високо децентрализованим земљама европске уније”, *Годишњак Филозофског факултета у Новом Саду*, Књига XLI-1, стр. 455–456.

канала служе да искључиво емитују филмове, неки музичке емисије, или нпр. имају целодневни информативни програм. *RAI* се финансира на основу претплата гледалаца, реклама, као и других комерцијалних активности. Овај сервис има посебну политику према мањинским културним заједницама, па у складу са законским прописима Италије, има обавезу да емитује програме, поред италијанског, и на немачком, словеначком, француском и латинском језику, чиме задовољава потребе неиталијанског становништва.¹⁸⁴

Трећи тип јавног медијског сервиса, *системски тип*, карактеристичан је за Шпанију, где паралелно са његовим националним јавним сервисом постоје и јавни сервис регионолног типа, у складу са специфичним државним уређењем ове земље. Јавне сервисе регионолног типа основале су јединице децентрализације ове земље и њихов број је нагло порастао 1978. године, након проширивања уставних надлежности ових јединица децентрализацијом ове земље.

Прва радио станица на државном нивоу основана је у Шпанији 1937. године, док се прва државна телевизија појавила 1956. године. После пада Франкове диктатуре, основано је још неколико радио и ТВ станица. Национални јавни сервис, Радио-телевизија Шпаније (*RTVE*) данас има 6 ТВ канала, док је други јавни медијски сервис ове земље, *TVE International*, намењен дијаспори, односно свету. Развој медија чији су оснивачи аутономне заједнице приметан је у последњој декади, па је према подацима из 2010. године, у Шпанији било 13 јавних медијских кућа које су основале аутономне заједнице, с тим да свака од њих има најмање један ТВ и један радијски канал.¹⁸⁵ Све ове медијске куће, иако основане од стране аутономних заједница, своје програме и начин финансирања организују по моделу националног јавног сервиса *RTVE*-а. По речима медијских теретичара ове земље, и поред децентрализованог државног и медијског система Шпаније, држава је та која има јак утицај на програмски садржај медија, док медијска саморегулаторна тела и професионална удружења имају секундарну улогу.¹⁸⁶

Као закључак који се односи на наведене типове јавних медијских сервиса можемо навести занимљиву констатацију Н. Шинковића да се јавни медијски сервиси данас углавном посматрају кроз велике медијске корпорације, као што су *BBC* или

¹⁸⁴ Шинковић, Н. (2016). „Јавни медијски сервиси у високо децентрализованим земљама европске уније”, *Годишњак Филозофског факултета у Новом Саду*, Књига XLI-1, стр. 457.

¹⁸⁵ По тим подацима, Каталонија има 6 ТВ и 4 радио канала, Баскија 5 ТВ и 5 радио канала, Глиција 4 ТВ и 2 радијска канала, Андалузија по 3 од ових врста медија, итд.

¹⁸⁶ Sierra, S. Mantini, M. (2011). *Case study report: Does media policy promote media freedom and independence? The case of Spain*. University of Castila – La Mancha. стр. 18.

италијански *RAI*, и да ове медијске куће имају велику предност у односу на друге мање медијске куће у служби грађана. Према речима овог аутора, тако велике медијске куће имају довољно капацитета да иновирају и да понуде уравнотежен програм, за разлику од малих које нису увек у таквој могућности. Међутим, и велики и мали јавни медијски сервиси функционишу по истој основи.¹⁸⁷

2.7. Начини финансирања јавног медијског сервиса¹⁸⁸

Један од најраспрострањенијих начина финансирања јавног медијског сервиса јесте на основу накнаде за коришћење услуга јавног сервиса, односно, такси за поседовање радио-телевизијског пријемника („*licence fees*”). На тај начин се финансирају, нпр. *BBC* у Великој Британији, *SVT* у Шведској, *ZDF* у Немачкој, *NHK* у Јапану, и многи други јавни сервиси, с тим да код већине њих ово није једини, већ примарни начин финансирања, и да они своје финансије допуњују на основу других извора, нпр. на основу емитовања реклама. У суштини, веома су ретки јавни медијски сервиси који немају право на емитовања реклама, а такви су, британски *BBC* и јапански *NHK*, који се финансирају само на основу накнаде грађана за коришћење њихових услуга и немају право на приходе од емитовања економске пропаганде. Разлика између ова два сервиса је у томе што је такса грађана за јавни сервис у Великој Британији обавезна и неплаћење се санкционише, док је у Јапану она технички на добровољној основи и не постоје санкције уколико се не плаћа. Висина накнада за коришћење услуга јавног сервиса варира у односу на локалне услове, тако да у богатијим земљама ова накнада износи чак и преко 200 долара годишње по домаћинству.¹⁸⁹

Јавни медијски сервиси већине европских земаља, као што су нпр. Немачка, Француска, Италија, Ирска, Португалија, и др., финансирају се из више извора, како директним владиним субвенцијама, тј. из државног буџета, тако и индиректним путем, у виду донација различитих јавних и приватних организација, као и емитовањем реклама. На сличан начин се финансира и јавни радиодифузни сервис САД-а, који

¹⁸⁷ Шинковић, Н. (2016). „Јавни медијски сервиси у високо децентрализованим земљама европске уније”, *Годишњак Филозофског факултета у Новом Саду*, Књига XLI-1, стр. 450.

¹⁸⁸ Овде је дат уопштен преглед начина финансирања јавних медијских сервиса, док ће детаљнији приказ начина финансирања и подаци у вези са финансирањем конкретних јавних медијских сервиса (В. Британије, УСА, Савезне Републике Немачке, Републике Француске, Републике Италије, Канаде, Аустрије и Јапана) бити у четвртој глави ове дисертације.

¹⁸⁹ Tambini, D. (2018). *Public Service Broadcasting: Law and Policy*, str. 2. Доступно на: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/9781405186407.wbiecp136>, приступљено 05.02.2020

средства добија на основу различитих донација, с тим што и владе федералних јединица издвајају значајна средства за његово функционисање.¹⁹⁰

Финансирање јавног сервиса земаља чланица Европске уније честа је тема Европске комисије која овим земљама указује на потребу да се адекватним финансирањем обезбеди независност јавног радиодифузног сервиса. Још 2001. године је, на пример, Европска унија предвидела правила за државну помоћ јавним емитерима, док је та правила поштрила допуњеном верзијом Комуникације из 2001. године, тј. Комуникацијом о примени правила државне помоћи јавном радиодифузном сервису из 2009. године.¹⁹¹ У Комуникацији се наводе захтеви у вези са спровођењем ефикасне контроле над медијским услугама које се финансирају из јавних прихода, а националног су карактера, што значи да ова контрола треба да се огледа у транспарентном сагледавању нових услуга које радиодифузни сервиси нуде и утицају таквих услуга на тржиште, као и на укључивање нових, плаћених услуга из делокруга јавног сервиса, уз ефикаснију контролу над претплатом грађана за коришћење јавног радиодифузног сервиса.¹⁹²

У истој Комуникацији из 2009. године указује се на могућност финансирања јавне радиодифузије на основу две категорије: јединствено (*"single-funding"*) и дуално финансирање (*"dual-funding"*). Прво се односи на оне државе у којима се јавна радиодифузија финансира из јавних фондова, углавном из таксе грађана за јавни сервис, док се дуално финансирање односи на оне државе чији се јавни радиодифузни сервис финансира и на основу таксе грађана и из прихода на основу емитовања комерцијалних реклама. Предлог овакве врсте финансирања био је одговор на тврдњу комерцијалних и приватних емитера да двоструко финансирање јавних радиодифузних сервиса крши правила конкуренције односно да финансирање из јавних фондова обезбеђује јавним радиодифузним сервисима могућност да креирају ниже цене за емитовање реклама од оних које приватни емитери дају.¹⁹³

Један од горућих проблема који се тиче финансирања јавног радиодифузног сервиса у Европи данас јесте убрзана дигитализација медија и умножавање нових платформи за пренос радио и ТВ програма, те државе које своје радиодифузне сервисе

¹⁹⁰ Исто.

¹⁹¹ Комуникација Европске комисије о начину доделе државне помоћи јавним медијским сервисима 2009/C257/01 (Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting, (Text with EEA relevance), 2009/C 257/01).

¹⁹² Media Study Report, COWI Consortium, 2010 str. 6.

¹⁹³ Trouillard, P. (2016). "Financing the public service broadcasting under European Union law", *Comunicação e Sociedade*, vol. 30, str. 452.

углавном финансирају на традиционалан начин, тј. на основу такси грађана, испитују нове могућности на овом плану, што није у супротностима са европским правилима.

Што се тиче финансирања јавног медијског сервиса у Републици Србији, потребно је навести да су накнаде за радио пријемнике уведене још у време настанка Радио Београда. Трансформацијом у јавни сервис, Закон о радиодифузији из 2002. године предвидео је систем финансирања јавног медијског сервиса заснованог на плаћању РТВ претплате, али с обзиром на низак степен наплате, Законом о јавним медијским сервисима из 2014. године уведена је такса грађана за јавни сервис кроз заједничку наплату потрошње електричне енергије. Начин финансирања јавног медијског сервиса у Републици Србији биће детаљније обрађен у петој глави дисертације.

Глава трећа

РАЗВОЈ ПРАВНОГ УРЕЂЕЊА ЕЛЕКТРОНСКИХ МЕДИЈА

Док су се први медији у облику у каквом су познати данас званично појавили још у 17. веку, историја електронских медија много је краћа. Са проналаском електричне струје, јављају се и први зачеци електронских медија. Ипак, њихов пуни потенцијал и значај долазе до изражаја у 20. веку, и то најпре појавом и популаризацијом радија, а потом и појавом телевизије која преузима улогу доминантног облика медија – улогу која се, додуше у смањеном обиму услед појаве нових технологија и развоја интернета па самим тим и медијске конвергенције, задржала до данас. С обзиром на то да је за разумевање и дефинисање јавних медијских сервиса као врсте електронских медија неопходно прво сагледати шири правни оквир који је потребан за њихово функционисање, то ће се извршити анализом правних прописа који уређују електронске медије. Из тог разлога, предмет истраживања у овом делу дисертације биће правна регулатива електронских медија, конкретно, прописа који се односе на телевизијске и радио емитере, да би се тиме поставила основа за даљу анализу правних прописа који су значајни за функционисање јавних медијских сервиса. Анализа ће обухватити неке од најзначајнијих докумената који се непосредно односе на радиодифузију и радиодифузне организације, односно електронске медије, како у правним документима на нивоу Европе, тако и у нашој земљи. Ово ће бити учињено хронолошки, нормативном анализом примарних извора, односно самих правних прописа.

3.1. Правно уређење електронских медија у Европи

Европска регулатива која се односи на електронске медије настала је и развијала се упоредо са настанком и развојем електронских медија. Значајно је истаћи да је, захваљујући регионалном повезивању, пре свега кроз Савет Европе и Европску унију, у континенталном делу Европе донет велики број докумената који се односе на електронске медије, што, очекивано, није био случај на глобалном, односно светском нивоу.

На основу увида у правне документе који се односе на електронске медије на нивоу целог света, изузимајући конвенције и декларације које се односе на слободу

изражавања и са њом повезаним правима која се односе на медијске посленике, закључује се да су се сви ти прописи раније превасходно односили на ауторскоправни и техничко-технолошки аспект медија. Међу тим документима, требало би поменути две конвенције: прва је *Међународна конвенција за заштиту извођача, произвођача фонограма и установа за радиодифузију*,¹⁹⁴ односно Римска конвенција из 1961. године, донета под окриљем Светске организације за интелектуалну својину (*WIPO*), која се у суштини, првенствено односи на интелектуалну својину, али у оквиру тога и на радиодифузију у смислу права и обавезе радиодифузних организација у вези са емитовањем, док је друга *Конвенција о дистрибуцији сигнала за пренос програма путем сателита*,¹⁹⁵ односно Сателитска конвенција из 1974. године, донета под окриљем Уједињених нација (УН). Ова друга конвенција се конкретније односи на електронске медије, штитећи програме који се преносе путем сателита између радиодифузних организација, односно организација и кабловских оператера, што државе потписнице обавезује да не дозволе неовлашћену дистрибуцију програма на својој територије или са ње.¹⁹⁶

Ипак, ове две конвенције се не односе директно на функционисање електронских медија. Ближе регулисање у свим областима, па тиме и у онима које се односе на радиодифузију, може се уочити на европском тлу. За регионално повезивање на нивоу Европе најзначајнији су акти Савета Европе и Европске уније. Република Србија, као чланица Савета Европе и као кандидат за чланство у Европској унији, потписала је и ратификовала многе конвенције и протоколе Савета Европе, а такође делимично је усагласила своје прописе и даље ради на њиховом потпуном усаглашавању са прописима Европске уније. Најзначајнији од тих правних прописа чине уредбе, директиве и одлуке које се односе на државе чланице Европске уније, док су конвенције и њихови протоколи Савета Европе најважнији правни документи који се тичу и држава ван Европске уније, а које су чланице овог Савета. Најпре ће бити представљен регулаторни оквир електронских медија на нивоу Уније кроз њене обавезујуће акте, оснивачке уговоре (који имају природу Устава), уредбе (којих,

¹⁹⁴ Међународна конвенција за заштиту извођача, произвођача фонограма и установа за радиодифузију, УНЕСКО, 1961. (International Convention for the Protection of Performers, Producers of Phonograms and Broadcasting Organizations, Unesco, 1961).

¹⁹⁵ Конвенција о дистрибуцији сигнала за пренос програма путем сателита, ВИПО, 1974. (Convention Relating to the Distribution of Programme-Carrying Signals Transmitted by Satellite, WIPO, 1974).

¹⁹⁶ Guibault, L. & Melzer, R. (2004). The Legal Protection of Broadcast Signals, European Audiovisual Observatory, Issue 2004–10, Strasbourg, France, стр. 3.

заправо и нема у области аудиовизуелних медија) и директива (које су најзначајнији акти у овој области у Европској Унији). Затим ће се анализирати ова регулатива на нивоу Савета Европе кроз њене најважније документе – конвенције, као и кроз одређене препоруке. Конкретно, наредни део биће посвећен најзначајнијим европским правним прописима на нивоу Европске уније – Директиви о телевизији без граница, односно Директиви о аудиовизуелним услугама, која је касније донета уместо ње, као и правним документима на нивоу Савета Европе – Европском уговору о заштити телевизијског емитовања, али и Конвенцији о прекограничној телевизији, као најзначајнијем акту Савета Европе у овој области.

3.1.1. Развој најзначајнијих прописа у вези са електронским медијима у Европској Унији

На нивоу Европске уније, поред оснивачких уговора који чине примарно законодавство Уније, општи акти, као што је познато, могу се поделити на обавезујуће акте – уредбе, директиве и одлуке, и на необавезујуће акте – препоруке и мишљења.¹⁹⁷ С обзиром на то да су са аспекта јединственог тржишта у Европској унији најзначајнији електронски медији у смислу пружања аудиовизуелних услуга, предмет анализе биће управо ове услуге и њихова регулација. Иначе, аудиовизуелна политика се утврђује на основу уопштених одредби оснивачких уговора, као и опште обавезујућих аката Уније, са изузетком уредби које не уређују ову област.

Иако је најзначајнији правни документ у вези са медијима на нивоу Европске Уније Директива о аудиовизуелним медијским услугама (*Audiovisual Media Services Directive*), одређене одредбе на нивоу Европске Уније које представљају основу за све, па и медијске услуге, могу се уочити у оквиру Уговора о оснивању Европске економске заједнице из 1957. године (*Treaty establishing the European Economic Community*), када је утврђена идеја о успостављању јединственог тржишта у пружању услуга. Данас, један од два Уговора који чине уставну основу Европске уније, и то Уговор о функционисању Европске уније (*Treaty on the Functioning of the European Union*), дотиче се области медија, тако што прокламује сарадњу држава чланица у разним културним областима, као што су „уметничко и књижевно стваралаштво,

¹⁹⁷ Уговор о функционисању Европске уније - прочишћена верзија (The Treaty on the Functioning of the European Union – consolidated version), С 326/47, члан 288.

укључујући и аудиовизуелни сектор”,¹⁹⁸ и предвиђа обавезу Уније да обезбеди отворено и конкурентно тржиште за несметано функционисање индустрије Европске уније.¹⁹⁹ Требало би поменути и Повељу о основним правима Европске уније (*Charter of Fundamental Rights of the European Union*) – она у делу који се односи на слободу изражавања и информисања прокламује право слободе изражавања сваком појединцу, као и слободу и плурализам медија.²⁰⁰

Осамдесетих година прошлог века, са најзначајнијим изменама Уговора о Европској економској заједници, доношењем Јединственог европског акта (*Single European Act*), који поставља темељ за стварање јединственог унутрашњег тржишта, долази до све већег препознавања значаја медијских услуга за унутрашње тржиште. Управо то је довело до потребе за регулисањем аудиовизуелног сектора, па се у том смислу доносе и конкретне мере за успостављање заједничког тржишта у области аудиовизуелних услуга, као што је доношење Зелене књиге Европске комисије о успостављању заједничког тржишта емитера, пре свега сателитских и кабловских (*Green Paper on the Establishment of the Common Market for Broadcasting, especially by Satellite and Cable*).²⁰¹ Циљ овог документа био је да подстакне дебату и установи циљеве о формирању таквог једног тржишта, што је и постигнуто пет година касније усвајањем прве директиве о аудиовизуелним услугама, тј. Директиве телевизија без граница (*Television Without Frontiers – TWF*).

Доношење Зелене књиге било је подстакнуто неусаглашеном регулативом држава чланица у погледу програмског садржаја, пре свега комерцијалног оглашавања. Као основ за доношење овог документа о либерализацији медијских услуга послужиле су пресуде Европског суда правде које су потврдиле наднационални карактер радиодифузије и забраниле сваки вид дискриминаторног понашања према емитерима из осталих држава чланица.²⁰²

¹⁹⁸ Уговор о функционисању Европске уније - прочишћена верзија (The Treaty on the Functioning of the European Union – consolidated version), С 326/47, члан 167.

¹⁹⁹ Исто, члан 173.

²⁰⁰ Повеља о фундаменталним правима Европске уније (2000/С 364/01) члан 11(Charter of Fundamental Rights of the European Union (2000/С 364/01), члан 11.

²⁰¹ Зелена књига Европске комисије о успостављању заједничког тржишта емитера, пре свега сателитских и кабловских COM(84) 300, последња верзија, 1984. Брисел (Green Paper on the Establishment of the Common Market for Broadcasting, especially by Satellite and Cable, COM(84) 300 final, 1984., Brussels)-

²⁰² Пресуде Европског суда правде у случају *Sacchi* (1974) и *Roi vs. Debaue* (1980) (Judgment of the Court of Justice, *Sacchi*, Case 155/73 (30 April 1974); Judgment of the Court of Justice, *Roi vs. Debaue*, Case 52/79 (18 March 1980).

Како Питер Хамфриз наводи, ова Зелена књига предвиђа да државе чланице задржавају јурисдикцију над својим емитерима у оквиру својих граница, док у случају прекограничног емитовања сви емитери морају да задовоље минималне стандарде које Унија прописује. Најзначајније питање које је Европска комисија отворила јесте оно које се односи на поменуто комерцијално оглашавање. Сматрало се да ће, с једне стране, оно бити покретач комерцијалног сектора, односно главни извор прихода медија, док је, са друге стране, неуједначеност правне регулативе међу чланицама онемогућавала остваривање тих прихода. Зелена књига је предвидела и отварање унутрашњих граница за националне телевизијске програме, као и оснивање организације емитера, а све у циљу стварања јединственог тржишта у области радиодифузије.²⁰³

Иако је осамдесетих година 20. века значај аудиовизуелног сектора за заједничко тржиште Европске уније у потпуности препознат, што је резултирало доношењем поменуте Директиве о телевизији без граница, већ наредна деценија је донела мали застој у аудиовизуелној политици. Тада је примат пребачен на тржиште телекомуникација, које је у то време представљало економски значајније тржиште и било од кључног значаја за развој информатичког друштва, насупротив „застареле” телевизије.²⁰⁴ Међутим, већ почетком 21. века поново долази до развоја аудиовизуелне регулативе, условљене информатичким напретком. Доношење Директиве о електронској трговини (*E-commerce Directive*), 2000. године,²⁰⁵ али и Комуникације (Упутства) Комисије о принципима и смерницама о аудиовизуелној политици Заједнице у дигитално доба (*Communication of Principles and guidelines for the Community's audiovisual policy in the digital age*),²⁰⁶ и Комуникације Комисије о будућности европске аудиовизуелне регулаторне политике (*Communication on the*

²⁰³Humphreys, P. (1996). *Mass Media and Media Policy in Western Europe*, Manchester University Press, UK, str. 265.

²⁰⁴Näränen, P. (2005). European Regulation of Digital Television, in: *Digital Terrestrial Television in Europe*, Edited by Allan Brown, Robert G. Picard, Lawrence Erlbaum Associates Publishers, New Jersey, USA. str.36.

²⁰⁵ Директива о електронској трговини односи се на пружање услуга информационог друштва, и посредно се односи на аудиовизуелну политику ЕУ кроз коришћење тих услуга путем дигиталне телевизије (Directive 2000/31/EC on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market ('Directive on electronic commerce'))

²⁰⁶ Комуникација (Упутство) Комисије Савету, Европском парламенту, Економском и друштвеном комитету и Комитету региона о принципима и смерницама о аудиовизуелној политици Заједнице у дигитално доба (COM/99/0657)(Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Principles and guidelines for the Community's audiovisual policy in the digital age (COM/99/0657))

future of European Regulatory Audiovisual Policy),²⁰⁷ на крају је резултирало изменом и кодификацијом постојеће Директиве о телевизији без граница и доношењем Директиве о аудиовизуелним медијима 2007, односно 2010. године.

Поред доношења уредби и директива као најзначајнијих аката Европске уније, за правно уређење аудиовизуелних медија на овом простору значајни су и многи необавезујући акти, као што су препоруке и мишљења, али и зелене књиге (*Green Paper*), беле књиге (*White Paper*), као и комуникације (*Communications*) Европске комисије. Међутим, најзначајнији документи из ове области из надлежности Европске уније јесу Директива о телевизији без граница и, касније, Директива о аудиовизуелним медијима, које ће, тако да ће уследити њихова нормативна анализа као засебних докумената.

3.1.1.1. Директива о телевизији без граница из 1989. године

Доношење Зелене књиге од стране Европске комисије имало је за циљ да се на простору Европске уније успоставе обавезујуће норме у области медијских услуга. Овај циљ је и остварен усвајањем Директиве о телевизији без граница 1989. године,²⁰⁸ чиме се први пут успоставља регулаторни оквир за функционисање медијског тржишта. Правна природа овог документа омогућила је државама чланицама да саме уреде начин на који ће остварити циљеве прописане Директивом, али је и прописала минимум обавеза које свака држава чланица мора да преузме и испуни.

Директива о телевизији без граница састоји се из седам глава, насловљених на следећи начин: Дефиниције, Опште одредбе, Производња и дистрибуција телевизијских програма, Телевизијско оглашавање и спонзорство, Заштита малолетника, Право на одговор, и Завршне одредбе. Уследиће анализа сваког од ових поглавља ове Директиве, уз навођење одговарајућих чланова.

²⁰⁷ Комуникација (Упутство) Комисије Савету, Европском парламенту, Економском и друштвеном комитету и Комитету региона о европској аудиовизуелној регулаторној политици COM/2003/0784) (Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - The future of European Regulatory Audiovisual Policy, (COM/2003/0784)

²⁰⁸ Директива Савета 89/552/ЕЕС од 3. октобра 1989. о усаглашавању одредби донетих Законом, прописима или административним мерама држава чланица у вези са активностима телевизијског емитовања. (Council Directive 89/552/EEC of 3 October 1989 on the coordination of certain provisions laid down by Law, Regulation or Administrative Action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities).

Прва глава даје дефиниције коју су од највећег значаја за даље разумевање Директиве: телевизијско емитовање, телевизијско оглашавање, прикривено оглашавање и спонзорство. На основу наведеног може се претпоставити да је, поред омогућавања пријема програма из сваке државе чланице, разлог доношења ове Директиве био и регулисање оглашавања на територијама свих чланица (члан 1).

Друга глава Директиве указује на обавезу сваке државе чланице да осигура поштовање норми те државе у вези са телевизијским емитовањем од стране свих емитера под њеном јурисдикцијом или у вези са њеном јурисдикцијом,²⁰⁹ као и да омогући слободно емитовање и реемитовање на својој територији емитовања из других држава чланица; предвиђају се и права тих држава на ограничење емитовања, као и надзор Комисије над спровођењем тих ограничења (чланови 2–3).

Директива затим успоставља обавезу емитера да у свом програму осигурају преференцијални статус садржаја европске продукције, уз заступљеност од најмање 10% укупног програма за продукције независних европских продуцената (чланови 4–5). Потом се детаљно дефинишу европска дела и прописују обавезе држава чланица на подношење извештаја Комисији о поштовању предвиђеног удела европске продукције у свом програму, који се, додуше, не односи на локална телевизијска емитовања (члан чланови 6–9).

Један од најважнијих делова ове Директиве је глава која се односи на телевизијско оглашавање и спонзорство, где се на почетку могу уочити норме које су карактеристичне за све модерне прописе из ове области, као што су препознатљивост и изолованост оглашавања од осталог дела програма, забрана сублиминалних порука и прикривеног оглашавања (члан 10). Затим се детаљно уређује трајање, начин и време коришћења рекламног програма, коришћење спонзорства, као и оглашавање које се односи на одређену групу производа, као што су дувански производи, алкохолна пића и медицинска средства (члан 11–21).

Пета глава Директиве тиче се заштите малолетних лица и обавезе држава чланица да спрече емитовање програма који може имати негативне импликације на физичко, ментално и морално здравље малолетника, а предвиђена је и забрана било каквог програма који промовише говор мржње (члан 22).

²⁰⁹ У питању су емитери који, иако нису под јурисдикцијом државе чланице, користе фреквенције, сателитске капацитете, или сателитске линкове те државе.

У претпоследњој глави истиче се важност права на одговор, односно пружања заштите сваком лицу које сматра да је неко његово право повређено изношењем неистинитих чињеница у телевизијском програму (члан 23).

Завршне одредбе овог документа предвиђају рок од две године за државе чланице да имплементирају ову директиву, те се Директивом о телевизији без граница поставља темељ минималних заједничких услова за коришћење најзначајнијег медија у то доба (члан 24– 27).

3.1.1.2. Директива о аудиовизуелним медијским услугама из 2010. године

Директива о телевизији без граница доживела је две измене од којих су мање биле 1997. године, а значајније 2007. године, и које су резултирале њеном кодификацијом у Директиву о аудиовизуелним медијским услугама 2010. године,²¹⁰ док је данас важећа, ревидирана верзија, усвојена 2018. године. Измена из 1997. године имала је за циљ да унапреди одредбе садржане у првобитном документу, пре свега, дефинисањем земље порекла емитера телевизијског програма, утврђивањем догађаја од јавног интереса, увођењем правила о ТВ продаји, као и већом заштитом малолетних лица. Нове измене Директиве, донете десет година касније, последице су убрзаног технолошког развоја који се одразио на целокупну сферу друштва, као и појаве нових врста медијских услуга на дигитално јединственом тржишту. Те измене резултирале су директивом са новим називом која је заменила претходну Директиву о телевизији без граница. Ова нова Директива – Директива о аудиовизуелним медијским услугама, представља најзначајнији правни документ који уређује област аудиовизуелних услуга на нивоу Европске уније. Њена кодификована верзија објављена је 2010. године, и управо та верзија ће бити предмет даљег разматрања.

Директива о аудиовизуелним медијским услугама знатно је обимнија у односу на претходну Директиву, али је готово цела њена грађа конципирана управо на основу Директиве о телевизији без граница, те састављена из следећих делова: Дефиниције, Опште одредбе, Одредбе које се односе на све аудиовизуелне услуге, Одредбе које се односе на аудиовизуелне услуге на захтев, Одредбе у вези са искључивим правима и

²¹⁰ Директива о аудиовизуелним медијским услугама (2010/13/EU) о усклађивању одредби донетих Законом, уредбама или административним мерама држава чланица у вези са активностима телевизијског емитовања (Directive 2010/13/EU on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive)).

кратким вестима у телевизијском емитовању, Дистрибуција и производња телевизијског програма, Телевизијско оглашавање и телетрговина, Заштита малолетника у телевизијском емитовању, Право на одговор у телевизијском емитовању, Одбор за контакт, Сарадња између регулаторних тела и држава чланица, и Завршне одредбе. Ове главе Директиве биће предмет даље анализе, уз навођење чланова који се анализирају.

Пре свега, нормативни део Директиве из 2010. године уводи нове појмове и дефиниције у односу на претходну Директиву. У првој глави, Директива задржава четири основне дефиниције које су се раније односиле на телевизијско емитовање и оглашавање, али и проширује материју регулисања дефинисањем нових појмова као што су: аудиовизуелне медијске услуге, пружалац аудиовизуелних медијских услуга, аудиовизуелне медијске услуге на захтев, уредничка одговорност и други (члан 1).

У Основним одредбама одређује се појам пружалаца аудиовизуелних услуга прописивањем правила о надлежности државе чланице, односно, прецизира се када и под којим условима ће се одређени пружалац медијских услуга наћи под јурисдикцијом одређене државе чланице (члан 2). Следећи члан прописује обавезу сваке државе чланице да слободно осигура пријем и реемитовање аудиовизуелних услуга из друге државе чланице али и дозвољено ограничење те слободе и поступак пред Комисијом у таквим случајевима, као и мере одступања слободе емитовања код аудиовизуелних услуга на захтев (члан 3). Затим се наводи да се држави чланици допушта да под одређеним условима уведе строжа правила пружаоцима аудиовизуелних услуга у ингеренцији те државе од оних која су прописана на нивоу ове Директиве, и уређује се однос са другом државом чланицом по овом и другим питањима емитовања (члан 4).

Наредне две главе Директиве о аудиовизуелним медијским услугама односе се на одредбе које се примењују на све аудиовизуелне медијске услуге, као и на оне које се тичу аудиовизуелних медијских услуга на захтев. Одредбе које се односе на све аудиовизуелне услуге предвиђају обавезе држава чланица у уређивању пружалаца медијских услуга под њиховом јурисдикцијом. Пре свега, прописан је минимум података које пружалац медијске услуге мора да учини доступним примаоцу услуге (члан 5). Затим следе одредбе које се тичу забране говора мржње, обезбеђивања доступности ових услуга лицима са аудиовизуелним потешкоћама, као и поштовање временских ограничења код емитовања филмских дела (члан 6–8). У погледу оглашавања и спонзорства, већина одредби је остала непромењена, односно, није

проширена листа која уређује ову област. Заправо, може се рећи да је дошло до благе дерегулације ове области у погледу ограничења у обиму емитовања огласног садржаја. Што се тиче одредби које су већ биле предмет регулисања Директиве о телевизији без граница, као што су прикривено оглашавање, сублиминалне поруке, оглашавање различитих врста производа, оне нису претрпеле значајније измене, док је приметно коришћење термина „аудиовизуелне комерцијалне комуникације” уместо досадашњег „телевизијско оглашавање”, као и дефинисање правила о пласирању производа (чланови 9–11).

Као што је поменуто, оно што је сасвим ново у овој Директиви јесте глава која се искључиво односи на аудиовизуелне услуге на захтев. У оквиру ове главе налаже се заштита малолетних лица приликом пружања аудиовизуелних услуга, обезбеђивање производње и пријема европског садржаја, као и контрола поштовања ових одредби у виду подношења извештаја Комисији (чланови 12–13).

Наредни део Директиве о аудиовизуелним медијским услугама односи се на одређена права у телевизијском емитовању и кратким вестима, као и на дистрибуцију и производњу телевизијског програма који је искључивог карактера. Признаје се право држави чланици да одреди догађаје од изузетне важности за друштво и онемогући ексклузивно емитовање тих догађаја од стране емитера под њеном јурисдикцијом – она би требало и да осигура да се не емитују догађаји које друга држава чланица, а у складу са законом, одреди због објективних разлога од јавног интереса (члан 14). Поред овога, емитерима, односно медијским кућама омогућава се избор кратких исечака вести за опште информативне програме, на које иначе искључива права полаже одређена медијска кућа, при чему евентуална накнада не треба да прелази стварне трошкове које медијска кућа која полаже искључива права на тај садржај има због приступа њеном материјалу (члан 15).

Шеста глава односи се на дистрибуцију и производњу телевизијских програма. Као и у Директиви о телевизији без границе, и у овој Директиви емитери се обавезују преко својих матичних држава да већи део њиховог емитовања буде резервисан за дела европске продукције и да најмање 10% укупног програма емитера буде резервисано за дела независних европских продуцената, изузев емисија намењених локалној публици (члан 16–18).

Наредна глава конкретније уређује област оглашавања, прописујући услове под којима је дозвољено телевизијско оглашавање и телетрговина.²¹¹ Поред обавезе јасне препознатљивости ових програма у односу на уреднички програм, фокус је на интегритету програма, односно очувању његове целовитости приликом емитовања огласних порука (чланови 19–20). Даље се прописује да се приликом емитовања филмских дела или дечјег програма само једном може прекинути програм оглашавањем или телетрговином за свако планирано раздобље од најмање пола сата (члан 20). Следе одредбе о забрани оглашавања медицинских производа, као и услови приликом оглашавања алкохолних производа (члан 21–22). Као и у претходној Директиви, удео телевизијских реклама не може прећи 20% програма емитера у једном сату, док је за програм телетрговине предвиђено да мора да буде јасно назначен и да блок телетрговине мора трајати непрекидно најмање 15 минута (члан 23–24). Предвиђени су и изузеци од овог последњег у зависности од намене самог програма (члан 25–26).

Делови претходне Директиве значајни и за нову Директиву из 2010. године, односе се и на заштиту малолетних лица и одредбе које се тичу права на одговор. Државе чланице имају обавезу да емитери под њиховом надлежношћу не емитују програм који може нашкодити физичком, менталном или моралном здрављу малолетника, осим уколико држава чланица пропише време емитовања или одређену техничку меру који ће онемогућити малолетним лицима да виде или чују емисије са таквим садржајем (члан 27). У таквим случајевима, неопходно је претходно емитовати звучно упозорење на такав садржај, или да у програму буде ознака о таквом садржају током целог његовог трајања (члан 27).

Што се тиче дела Директиве који се односи на право на одговор, он је готово истоветан као и у претходној Директиви. Гарантује се право оштећеног на одговор због изношења неистинитих чињеница против њега или слични правни лекови које држава чланица мора да обезбеди независно од осталих правних норми те државе (члан 28). Новина у односу на претходну Директиву односи се једино на гаранције државе чланице која би требало да обезбеди да остваривање овог права није условљено неразумним условима, као и да би одговор требало послати у разумном временском року и на одговарајући начин (члан 28). Остали ставови у овој глави Директиве у потпуности су преузети из претходне Директиве – право на одговор односи се на све

²¹¹ У нашем праву се уместо термина Телетрговина користи термин ТВ продаја.

телевизијске куће у надлежности државе чланице које морају да донесу све потребне мере и утврде рок и поступке у вези са остваривањем овог права не само за физичка и правна лица те државе, већ и за друге државе чланице, а предвиђени су и разлози због којих је могуће одбити захтев, као и остваривање овог права судским путем (члан 28).

Директиву о аудиовизуелним медијским услугама установљава Одбор за контакт (*Contact committee*), који представља тело под окриљем Европске комисије чији је основни задатак да се стара о примени Директиве. Одбор то чини редовним саветовањем о проблемима и свим битним питањима из ове области, изношењем мишљења о примени Директиве на сопствену иницијативу или иницијативу Комисије, и представљањем форума за размену мишљења о овим питањима (члан 29). Одбор такође расправља о резултатима саветовања са различитим субјектима из ове области – има и неку врсту улоге посредника између Комисије и држава чланица о питањима из ове области, а испитује и напретке до којих је дошло у овој области (члан 29). Наредна глава Директиве у једином свом члану налаже сарадњу држава чланица и Комисије (члан 30).

Последња целина Директиве, односно Завршне одредбе, указују на њен однос са другим конвенцијама из ове области. Директива не сме да дира у право осталих конвенција уколико нису предмет регулисања подручја које она захвата, али постоји обавеза држава чланица да доставе текст одредаба националног права из подручја које захвата Директива (члан 31–32). Прописана је и обавеза Комисије да на сваке три године доставља извештаје и предлоге о свом раду у области аудиовизуелних медијских услуга с обзиром на спецификуме држава чланица (члан 33). На крају, наводи се да се претходна Директива о телевизији без граница овом новом Директивом ставља ван снаге (члан 34).

На крају треба нагласити да је техничко-технолошки развој довео до појаве нових медија, који су се нашли у, мањој или већој мери, равноправном положају са телевизијом као доминантним обликом медија, тако да је реч „телевизија” морала да буде замењена термином „аудиовизуелне услуге”, што се и десило усвајањем Директиве о аудиовизуелним медијским услугама. Међутим, даља конвергенција медија захтевала је унапређење ове Директиве, што је довело до њене ревизије 2018. године.

3.1.1.3. Измене Директиве о аудиовизуелним медијским услугама на основу ревизије из 2018. године

Стварањем нових начина за креирање аудиовизуелног садржаја и њиховим коришћењем, јавила се потреба за регулисањем нових форми аудиовизуелних услуга, што је и исказано Стратегијом јединственог дигиталног тржишта за Европу (*Digital Single Market Strategy for Europe*).²¹² Док је један од главних разлога ревизије и трансформације прве Директиве (Директиве о телевизији без граница) у Директиву о аудиовизуелним медијима био проширење појма аудиовизуелних услуга и регулисање нелинеарних медијских услуга уз ублажавање правила о оглашавању, разлог последње ревизије из 2018. године био је регулисање нових платформи за размену видео-садржаја. Како се наводи у Преамбули ревидиране Директиве о аудиовизуелним услугама, конвергенција медија захтева ажурирање правног оквира да би се прилагодио развоју тржишта и да би се успоставила равнотежа између приступа онлајн садржаја, заштите потрошача и конкурентности.²¹³ Најважније измене Директиве биће представљене у делу који следи, анализом чланова који су претрпели измене и допуне.

Већ у оквиру прве главе ове ревидиране Директиве може се видети најважнији разлог ревизије. Додата је дефиниција која се односи на услугу платформе за размену видео-садржаја, чији је циљ да се јавности пруже програми и/или видео-садржаји које сами корисници стварају, а за које пружалац видео платформи за размену видео-садржаја не сноси уредничку одговорност. Ово значи да се дејство одређених делова Директиве проширује на платформе за размену видео-садржаја (*Youtube, Dailymotion*), као и на аудиовизуелни садржај који се дели путем друштвених мрежа (*Facebook, Instagram*). Паралелно са увођењем појма који се односи на услуге платформе за размену видео-садржаја, у оквиру ове главе долази до измене осталих тачака како би се прошириле и на видео-садржаје, али и до увођења нових појмова, попут видео-садржаја створених од стране корисника, уредничке одлуке, пружалаца платформи за размену видео-садржаја, итд. (члан 1).

²¹² Комуникација Комисије о стратегији јединственог дигиталног тржишта за Европу, COM/2015/0192. (Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - A Digital Single Market Strategy for Europe, COM/2015/0192 final).

²¹³ Директива о аудиовизуелним услугама ЕУ, преамбула 2018/1808 (Directive (EU) 2018/1808 of the European Parliament and of the Council amending Directive 2010/13/EU (Audiovisual Media Services Directive) in view of changing market realities, 2018,

Најзначајније измене у оквиру друге главе ревидиране Директиве, која сада носи назив Опште одредбе о аудиовизуелним услугама, тичу се односа Комисије, држава чланица и Групе европских регулатора за аудиовизуелне медије (*ERGA*). *ERGA* је установљена одлуком Комисије из 2014. године као њено саветодавно и помоћно тело задужено за имплементацију медијске регулативе за аудиовизуелне медијске услуге од стране држава чланица. Значај овог тела уочава се у једној од наредних глава Директиве, која се односи на регулаторна тела. Друга глава Директиве прописује појачану одговорност држава чланица за рад пружаоца медијских услуга у надлежности држава, сарадњу држава са Комисијом у вези са евиденцијом пружалаца медијских услуга, као и вођење поступка пред Комисијом у случају евентуалних несугласица између држава чланица око надлежности над пружаоцима медијских услуга (члан 3). Ближе је одређен и поступак могућих ограничавања пружања медијских услуга једне државе чланице другој. Новина овде је и подстицање саморегулације кроз употребу кодекса понашања у оквиру пружања аудиовизуелних услуга, састављених на националном нивоу од стране најзначајнијих учесника (члан 4а).

Текст Директиве који је претрпео највеће измене налази се у трећој глави, где су сви чланови изузев једног замењени, уз додавање нових. Државе чланице се упућују на појачану транспарентност власничке структуре пружалаца медијских услуга (члан 5), као и на појачану заштиту од садржаја који може нашкодити малолетницима (члан 6а). Детаљније су одређене и мере држава чланица у вези са доступношћу медијских услуга особама са инвалидитетом (члан 7). Поред овога, по овој Директиви пласирање производа у програмима више није изричито забрањено као у претходној Директиви, већ је сада начелно дозвољено, уз одређена ограничења (члан 11). Глава која се односила на аудиовизуелне услуге на захтев више није издвојена као посебна целина, већ се у оквиру треће главе налазе чланови који су раније били у четвртој глави. У оквиру ове главе сада постоје чланови који се односе на медијске услуге на захтев. Прецизиран је удео европских дела од 30%, као и финансијски доприноси који се односе на производњу тих дела (члан 13).

Глава која се тиче искључивих права и кратке вести у телевизијском емитовању као и глава Директиве која се односи на дистрибуцију и производњу телевизијских програма нису претрпеле измене. Међутим, одређене измене се могу уочити у делу који се односи на телевизијско оглашавање и телетрговину (ТВ продају) – они се дозвољавају у оквиру спортских догађаја, а забрањују у дечјим програмима (члан 19–

20). Детаљније се регулише и укупни удео реклама у програму на дневном нивоу (члан 23). Оно што је такође новина јесте да глава претходне Директиве која се односи на заштиту малолетника више нема засебно место у новој верзији Директиве, док глава која се односи на право на одговор у телевизијском емитовању као и глава које се тиче Одбора за контакт, нису претрпеле измене.

Најзначајније новине Директиве огледају се у регулисању платформи за дељење видео-садржаја, чему је посвећена цела једна нова глава (IXa), док је глава која се односи на регулаторна тела држава чланица надлежних за пружање медијских услуга значајно проширена. То значи да се овом Директивом уређују платформе као што су *Фејсбук*, *Јутјуб*, као и друге форме пружања медијских услуга које су предвиђене за размену видео-садржаја. Одређује се надлежност за ове платформе, вођење регистра пружалаца ових услуга, као и односи између држава чланица, Комисије, Групе европских регулатора за аудиовизуелне медије и Одбори за контакт, поготову у случају сукоба надлежности (члан 28a). И у оквиру ових платформи предвиђена је посебна заштита малолетних лица од садржаја који им може нашкодити, генерална заштита од садржаја који се карактерише као говор мржње, а забрањени су и садржаји који позивају на кривична дела тероризма, дечије порнографије, расизма и ксенофобије (члан 28б). Као код линеарних комуникација и видео-садржаја на захтев, и код платформи за дељење видео-садржаја предвиђена су иста ограничења која се односе на емитовање комерцијалних комуникација, као и обавезе држава чланица у вези са њима. Директива предвиђа и мере којима се пружа заштита од стране држава чланица поводом недозвољеног садржаја. Такође су предвиђени и сви механизми заштите: судски, вансудски, као и саморегулација путем кодекса понашања (члан 28б).

Значајан део Директиве посвећен је регулаторним телима држава чланица, као и Групи европских регулатора за аудиовизуелне медије. У претходној Директиви ова глава садржала је само један члан, док је сада проширена због инсистирања на независности и непристрасности регулаторних тела у односу на власт и на све остале субјекте унутар државе чланице (члан 30). Прописана је и сарадња између регулаторних тела држава чланица у случају да пружалац медијских услуга врши делатност у другој држави чланици (члан 30a). На крају ове главе детаљно је одређен начин функционисања *ERGA*-е, као тела које Комисији у области аудиовизуелних услуга пружа техничку подршку, сарадњу и размену искуства из ове области, све у циљу примене ове Директиве (члан 30б).

Као што је речено, ревидирана Директива о аудиовизуелним медијским услугама је резултат технолошког напретка који је изазвао појаву нових и олакшао коришћење постојећих медијских услуга, мењајући навике корисника, што је и довело до званичног подвођења ових услуга под регулаторне оквире. Тиме је, макар тренутно, заокружена регулација аудиовизуелног сектора.²¹⁴

С обзиром на то да ауторска права у овој области нису била предмет регулисања Директиве о аудиовизуелним медијским услугама, треба поменути да је ова област уређена са 11 директива и две уредбе, почевши од Директиве о ауторским правима при сателитском емитовању и кабловском реемитовању.²¹⁵ У блиској вези (а често и његов део) са аудиовизуелним сектором је и филмски сектор, за који је значајан потпрограм Медиа, који делује у оквиру Креативне Европе и пружа подршку развоју, промоцији и дистрибуцији европских дела. Значајне су и многе препоруке Европске комисије, као што је нпр. Препорука Комисије о филмском наслеђу, која позива на прикупљање, очување и преношење филмског наслеђа на наредне генерације.²¹⁶

Значајно питање у области аудиовизуелних медија је и заштита малолетних лица. Иако Директива о аудиовизуелним медијима предвиђа њихову заштиту, треба поменути и препоруку Европске комисије која се односи на заштиту малолетника у аудиовизуелном сектору.²¹⁷ На крају, међу препорукама у вези са аудиовизуелним делима треба издвојити и препоруку која се односи на јачање медијске писмености у дигиталном окружењу, и којом се предвиђају обавезе медијске индустрије у циљу повећања медијске писмености у Заједници.²¹⁸

Правни документи који се односе на аудиовизуелне медије ван Директиве о аудиовизуелним медијским услугама су бројни, уколико убројимо, поред анализираних

²¹⁴ Аудиовизуелни сектор као појам најчешће укључује и филмску индустрију, док се негде аудиовизуелни сектор односи искључиво на аудиовизуелне медије, а филмски сектор се посматра засебно.

²¹⁵ Директива (EU) 2019/789 Европског парламента и Савета од 17. априла 2019. о ауторским правима при сателитском емитовању и кабловском реемитовању (Directive (EU) 2019/789 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 laying down rules on the exercise of copyright and related rights applicable to certain online transmissions of broadcasting organisations and retransmissions of television and radio programmes, and amending Council Directive 93/83/EEC (Text with EEA relevance).

²¹⁶ Препорука о филмском наслеђу и конкурентности сродних индустријских активности (2005/865/CE) (Recommendation on film heritage and the competitiveness of related industrial activities, (2005/865/CE)

²¹⁷ Препорука о заштити малолетника и људског достојанства и права на одговор у односу на конкурентност европске аудиовизуелне и онлајн индустрије информационих услуга (2006/952/EC)(Recommendation on the protection of minors and human dignity and on the right of reply in relation to the competitiveness of the European audiovisual and on-line information services industry, (2006/952/EC)

²¹⁸ Препорука о медијској писмености у дигиталном окружењу (2009/625/EC) (Recommendation on media literacy in the digital environment for a more competitive audiovisual and content industry and an inclusive knowledge society, (2009/625/EC)

директива и поменутих препорука које су директно у вези са Директивом о аудиовизуелним медијским услугама, и многе друге акте у форми одлука, извештаја, предлога, и слично. Међутим, наведена Директива ипак је најзначајнији важећи документ, обавезујући за све чланице Уније. Технолошки развој и отварање нових питања из ове области временом ће донети са собом потребе и за новим ревизијама садашњих докумената.

3.1.2. Развој правног уређења електронских медија у оквиру Савета Европе

Као најзначајнија међународна организација са циљем постављања стандарда и заштите људских права, демократије и владавине права у Европи, Савет Европе доноси значајне конвенције и препоруке из различитих области, па тако и оне у вези са електронским медијима. У време оснивања Савета Европе, емитовање је било ограничено на свега неколико јавних емитера, те је због малог броја доступних фреквенција било и мало медија, тако да је прекогранично емитовање препознато као ретка појава у граничним подручјима.²¹⁹ Међутим, развојем техничко-технолошких могућности, ова ретка појава постаје учестала, што је захтевало регулисање на нивоу земаља чланица Савета Европе, и што је заокружено усвајањем низа конвенција из ове области.

Најзначајније конвенције Савета Европе које се односе на аудиовизуелни сектор, а које су у значајној мери ратификоване јесу следеће: Европски споразум о заштити телевизијског емитовања из 1960. године (*European Agreement on the Protection of Television Broadcasts*), са протоколима из 1965., 1974., 1983., и 1989. године, Европски споразум о спречавању емитовања програма са прекограничних територија из 1965. године (*European Agreement for the Prevention of Broadcasts transmitted from Stations outside National Territories*), Европска конвенција о прекограничној телевизији из 1989. године (*European Convention on Transfrontier Television*), са протоколом из 1998. године, Европска конвенција о заштити аудиовизуелног наслеђа из 2001. године са протоколом о заштити телевизијских продукција из исте године (*European Convention for the Protection of the Audiovisual Heritage*), и друге.

²¹⁹ Uerpman-Witzak, R. (2017). Media and Information Society, in: *The Council of Europe – Its Laws and Policies*, Edited by Schmahl, Stefanie & Breuer, Marten. Oxford University Press, UK. str. 708.

За правно уређење електронских медија, поред наведеног, значајне су и многе резолуције, препоруке и декларације Комитета министара Савета Европе које се тичу ове области. С обзиром на њихову бројност, поменуће се само оне које се непосредно односе на електронске медије. Од резолуција значајне су оне које се односе на коришћење телевизије за остваривања европских циљева и размену телевизијског програма, као и две резолуције на основу којих се успостављају два тела у оквиру Савета – *Euroimages*²²⁰ и Европска аудиовизуелна опсерваторија.²²¹ Од декларација, вредно је поменути ону која се односи на употребу заштићених радио и телевизијских продукција, затим декларацију о независности јавног сервиса у државама чланицама, о положају регулаторних радиодифузних тела, о управљању јавним медијским сервисима, и друге декларације.²²²

Најбројнији од ових докумената су Препоруке. Најзначајније препоруке односе се на: аудиовизуелну промоцију, ексклузивна права у телевизијском емитовању, шифроване телевизијске услуге, промоцију аудиовизуелних дела држава са мањом покривеношћу, промовисање транспарентности медија, заштиту од аудиовизуелне пиратерије, гаранцију независности јавног сервиса, приказивање насиља у електронским медијима, положај радиодифузних регулаторних тела, заштиту суседских права радиодифузних организација, плурализам медија и садржаја, надлежност јавних сервиса у информационом друштву, унапређење јавних услуга путем интрнета, управљање јавним медијским сервисима, родну равноправност у

²²⁰ Резолуција (54)11 о коришћењу телевизије као медија за пружање подршке шире јавности за европску идеју (Resolution (54) 11 Use of television as a medium for securing the support of the general public for the European idea); Резолуција (61)23 Размена телевизијских програма (Resolution (61) 23 Exchange of television programmes); Резолуција (88)15 о успостављању европског фонда за помоћ копродукцији и дистрибуцији креативних кинемантографских и аудиовизуелних дела (“Eurimages”) (Resolution (88) 15 setting up a European support fund for the co-production and distribution of creative cinematographic and audiovisual works (“Eurimages”)); Резолуција (92)70 о оснивању Европске аудиовизуелне опсерваторије (Resolution (92) 70 establishing a European Audiovisual Observatory).

²²¹ Европска аудиовизуелна опсерваторија је тело настало под окриљем Савета Европе 1992. године, чији је основни задатак да врши упоредни мониторинг аудиовизуелног сектора у земљама чланицама. Она то чини уз помоћ два одељења (за анализу тржишта и за анализу правних прописа), у оквиру којих се налазе стручњаци и аналитичари који прикупљају и обрађују информације. Опсерваторија поседује мрежу пружалаца информација у земљама чланицама на основу којих Европска аудиовизуелна опсерваторија успева да пружи упоредну анализу аудиовизуелног сектора у Европи.

²²² Декларација о коришћењу заштићених радио и телевизијских материјала из архива радиодифузних организација (Declaration on the exploitation of protected radio and television productions held in the archives of broadcasting organisations); Декларација Комитета министара о гаранцији независности јавног радиодифузног сервиса држава чланица (Declaration of the Committee of Ministers on the guarantee of the independence of public service broadcasting in the member states); Декларација Комитета министара о независности и функционисању надзорних органа за радиодифузни сектор (Declaration of the Committee of Ministers on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector); Декларација Комитета министара о управљању јавног медијског сервиса (Declaration of the Committee of Ministers on public service media governance).

медијима.²²³ Поред наведених препорука, од значаја су и друге препоруке које се посредно или непосредно односе на многе појединости у вези са постављањем стандарда у области јавног информисања.

Од горе поменутих правних докумената, најзначајнији за област електронских медија, конкретно телевизије као најдоминантнијег медија у то време, јесу Европски споразум о заштити телевизијског емитовања из 1960. године, као први такве врсте и важећа Европска конвенција о прекограничној телевизији из 1989. године, са протоколом из 1998. године, које ће бити предмет детаљне анализе.

²²³ Препорука Бр. Р (86)3 Комитета министара државама чланицама о промоцији аудиовизуелне продукције у Европи (Recommendation No. R (86) 3 of the Committee of Ministers to member states on the promotion of audiovisual production in Europe); Препорука Бр. Р (91) 5 Комитета министара државама чланицама на право на кратко извештавање главних догађаја када је ексклузивно право на телевизијско емитовање стечено у прекограничном контексту (Recommendation No. R (91) 5 of the Committee of Ministers to member states on the right to short reporting on major events where exclusive rights for their television broadcast have been acquired in a transfrontier context); Препорука Бр.Р (91)14 Комитета министара државама чланицама о правној заштити шифрованих телевизијских услуга (Recommendation No. R (91) 14 of the Committee of Ministers to member states on the legal protection of encrypted television services); Препорука Бр.Р (93)5 Комитета министара државама чланицама која садржи принципе усмерене на промоцију дистрибуције и емитовања аудиовизуелних дела потеклих из земаља или области са ниским степеном аудиовизуелних производа или ограниченим географском или језичком покривеношћу Европског телевизијског тржишта (Recommendation No. R (93)5 of the Committee of Ministers to member states containing principles aimed at promoting the distribution and broadcasting of audiovisual works originating in countries or regions with a low audiovisual output or a limited geographic or linguistic coverage on the European television markets); Препорука Бр.Р (94)13 Комитета министара државама чланицама о мерама за промоцију медијске транспарентности (Recommendation No. R (94)13 of the Committee of Ministers to member states on measures to promote media transparency); Препорука Бр. Р (95)1 Комитета министара државама чланицама о мерама против звучне и аудиовизуелне пиратерије (Recommendation No. R (95) 1 of the Committee of Ministers to member states on measures against sound and audiovisual piracy); Препорука Бр.Р (96)10 Комитета министара државама чланицама о гаранцији независности јавног медијског сервиса (Recommendation No. R (96) 10 of the Committee of Ministers to member states on the guarantee of the independence of public service broadcasting); Препорука Бр. Р (97) 19 Комитета министара државама чланицама о приказивању насиља у електронским медијима (Recommendation No. R (97) 19 of the Committee of Ministers to member states on the portrayal of violence in the electronic media); Препорука (2000) 23 Комитета министара државама чланицама о независности и функционисању надзорних органа за радиодифузни сектор (Recommendation Rec (2000) 23 of the Committee of Ministers to member states on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector); Препорука (2002)7 Комитета министара државама чланицама о повећању заштите права радиодифузних организација суседних земаља (Recommendation Rec (2002) 7 of the Committee of Ministers to member states on measures to enhance the protection of the neighbouring rights of broadcasting organisations); Препорука CM/Rec(2007)2 Комитета министара државама чланицама о медијском плурализму и диверзитету медијског садржаја (Recommendation CM/Rec(2007)2 of the Committee of Ministers to member states on media pluralism and diversity of media content); Препорука CM/Rec(2007)3 Комитета министара државама чланицама о надлежности јавног медијског сервиса у информационом друштву (Recommendation CM/Rec(2007)3 of the Committee of Ministers to member states on the remit of public service media in the information society); Препорука CM/Rec(2007)16 Комитета министара државама чланицама о мерама промоције вредности Интернета као јавне службе (Recommendation CM/Rec(2007)16 of the Committee of Ministers to member states on measures to promote the public service value of the Internet); Препорука CM/Rec(2012)1 Комитета министара државама чланицама о управљању јавног медијског сервиса (Recommendation CM/Rec(2012)1 of the Committee of Ministers to member states on public service media governance); Препорука CM/Rec(2017)9 Комитета министара државама чланицама о родној равноправности у аудиовизуелном сектору (Recommendation CM/Rec(2017)9 of the Committee of Ministers to member States on gender equality in the audiovisual sector).

3.1.2.1. Европски споразум о заштити телевизијског емитовања из 1960. године

У циљу омогућавања размене телевизијских програма међу чланицама Савета Европе, под окриљем овог тела, 1960. године долази до настанка Европског споразума о заштити телевизијског емитовања. Како је наведено у преамбули, главни разлог доношења овог документа био је заштита телевизијских емитера, који за разлику од организатора и промотера музичких и спортских догађаја нису уживали заштиту од неовлашћеног емитовања њихових емисија. Међутим, значај овог споразума умањила је поменута Римска конвенција за заштиту извођача, произвођача фонограма и установа за радиодифузију, донета наредне године, која је пружила емитерима ограниченију, али знатно раширенију заштиту.²²⁴ Протоколима Споразума осигурано је да његове потписнице морају бити и потписнице Римске конвенције. С обзиром на то да се Римска конвенција односи на интелектуалну својину, Споразум ову област ипак сагледава и са аспекта будућег уређења јединственог аудиовизуелног тржишта, тако да ће уследити анализа чланова овог Споразума уз измене изршене накнадним протоколима.

Већ на почетку Споразума набрајају се права која радиодифузне организације (емитери) имају у вези са емитовањем. Радиодифузне организације могу да одобре или забране реемитовање, емитовање у јавност жичаним путем или другим путевима, знакова, звукова или слика, као и да располажу записима тог емитовања или фотографијама тих записа (члан 1). Временски оквир ове заштите се ограничава на 20 година од емитовања (члан 2). Поред овога, утврђује се право држава потписница да могу ускратити заштиту емитерима коју они уживају на својим емитовањима и предвиђа се на који начин се то може учинити, али се наводе и ситуације у којима држава потписница неће моћи да ускрати заштиту: када су у питању емисије којима се извештава о текућим догађајима и када су у питању привремени записи емитера настали у сопственој продукцији – истим чланом се пружа могућност оснивања посебног тела задуженог за старање о неоснованом ускраћивању или допуштању емитовања (члан 3). Продубљује се и заштита права на записима и фотографијама насталих на територији држава потписница, или њихово одузимање уколико настану на територији ван домена заштите, а буду увезена на територију државе потписнице (члан 4).

²²⁴ Newcomb, H. (2013). Encyclopedia of Television/Museum of Broadcast Television, 2nd Edition, Routledge, USA. str. 594.

Наредни члан ове Конвенције усмерава заштиту на аудиовизуелне садржаје, с тим што је из заштите изузет самостални аудио-садржај (члан 5), док се следећим чланом искључује задирање споразума у права трећих лица на телевизијским емисијама, као и задирање у друга права гарантована ван овог споразума, односно, права на основу интелектуалне својине оствариваће се посебно (члан 6). Наводи се да чланице Савета Европе могу ратификовати овај споразум потписом без резерве, али и уз резерву, уз обавезивање на ратификацију – овај споразум ступа на снагу месец дана након тог тренутка (члан 7–8). Споразуму могу приступити и државе које нису чланице Савета Европе уз сагласност Комитета Министара (члан 9). Следећа два члана су техничког карактера и тичу се начина ратификације споразума и обавеза Генералног секретара Савета Европе поводом тога (члан 10–11). У члану 12 прописује се могућност проширења важења овог уговора и на друге територије, док се у 13. члану, измењеном протоколима, државе потписнице условљавају да од 1990. године морају истовремено бити и потписнице Римске конвенције из 1961. године. Последњи члан овог споразума предвиђа могућност отказивања споразума тако што државе обавештавају Генералног секретара Савета Европе о својој намери годину дана унапред (члан 14).

Иако је овај споразум био први такве врсте, његов практичан значај није оправдан, као што је поменуто, јер је годину дана након тога донета Римска конвенција. Међутим, до значајнијег помака у вези са регулисањем аудиовизуелних медија на нивоу Савета Европе долази након препорука тог тела, конкретно, Препоруке бр. о R(84)3 о принципима телевизијског оглашавања (*Recommendation on Principles on Television Advertising*) и Препоруке бр. R(84)22 о употреби сателитских капацитета за телевизију и радио (*Recommendation on the Use of Satellite Capacity for Television and Sound Radio*), које су настале са почетком сателитског емитовања телевизијских и радио програма, без обзира на државне границе.²²⁵ Све то је представљало увод за доношење Европске конвенције о прекограничној телевизији, 5. маја 1989. године.

²²⁵ Goerens, P., (2006). "Interplay Between Relevant European Legal Instruments. ECTT and TVwF Directive: Competition or Complementarity?", in: Nikoltchev, S. (ed.) *Audiovisual Media Services without Frontiers - Implementing the Rules*, European Audiovisual Observatory, Strasbourg. str. 3–5.

3.1.2.2. Европска конвенција о прекограничној телевизији из 1989. године

Као што је речено, Европски споразум о заштити телевизијског емитовања био је први такве врсте, али се односио на права и обавезе у вези са телевизијским емитовањем односно имао је претежно ауторскоправну компоненту. Са друге стране, најзначајнији правни документ на нивоу Савета Европе у области аудиовизуелних медија уопште била је Европска конвенција о прекограничној телевизији из 1989. године, која је прва поставила правни оквир за телевизијске програме.

У пракси земаља Европске уније, ова конвенција нема практичну примену с обзиром на то да је ревидирана само једним протоколом из 1998. године (ступила на снагу 2002. године), и да је област електронских медија у тим државама сада уређена првенствено Директивом о аудиовизуелним услугама. Иако је наглашено да је нова ревизија Конвенције неопходна, Комитет министара Савета Европе прекинуо је рад на ревизији након што је Европска комисија изнела став да Европска унија треба да има искључиву надлежност над закључивањем међународних уговора у овој области.²²⁶

У образложењу предлога из 2016. године који се тиче ревизије Директиве о аудиовизуелним медијима наводи се да су државе чланице ЕУ свака засебно потписнице Конвенције о прекограничној телевизији, а не Унија као целина, и да се већ у оквиру тих држава могу јавити разлике у њиховој медијској регулативи, с обзиром на то да су неке обавезе прописане Конвенцијом строже од обавеза предвиђених Директивом.²²⁷ С обзиром на наведено, долази и до одлагања ревизије Конвенције о прекограничној телевизији до даљег, а односи аудиовизуелних услуга међу државама чланицама Европске уније ионако се уређују Директивом. Конвенција о прекограничној телевизији, стога, има велики значај за државе потписнице у оквиру Савета Европе које нису чланице ЕУ, у које спада и наша држава. Република Србија је потписала и ратификовала ову конвенцију 2009. године, и она има велики значај за медијско право наше земље. У даљем тексту биће дата детаљна анализа чланова ове Конвенције, као и протокол из 1998. године.

Након преамбуле, прва глава ове конвенције дефинише основне циљеве, термине у употреби и подручје примене, као и одређена права и дужности држава

²²⁶ Преузето са <https://pace.coe.int/en/news/4386/transfrontier-television-convention-needs-modernising-says-pace-rapporteur>, приступљено 14.7.2020.

²²⁷ Предлог Директиве Европског парламента и Савета, Брисел, 25.5.2016 COM(2016 (Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council, Brussels, 25.5.2016 COM(2016) 287 final 2016/0151 (COD), страна 4).

уговорница. Циљ доношења конвенције је успостављање прекограничног емитовања и реемитовања услуга телевизијског програма држава потписница, при чему се наводе емисије које су под њиховом јурисдикцијом, било путем кабла, земаљским путем или путем сателита, те подручје примене, и гарантује се слобода њиховог пријема (чланови 1–4). У погледу дужности држава уговорница са чијих се територија врши емитовање, прописана је обавеза да држава обезбеди све програмске услуге које емитују радиодифузне организације под њеном јурисдикцијом (члан 5). Предвиђају се услови које радиодифузне организације морају да испуне да би потпале под јурисдикцију држава потписница, као и обавезе тих организација у погледу доступности информација о њиховом раду (чланови 5–6).

Друга глава Конвенције регулише питања у вези са програмом. Радиодифузне организације имају обавезу поштовања људског достојанства и права других, и емитовани садржај не сме бити непристојан нити подстицати насиље или расну нетрпељивост (члан 7). Посебно се обраћа пажња на садржај који може негативно да утиче на малолетна лица, као и на истинитост и објективност представљених чињеница и доказа (члан 7).

У наредним члановима Конвенције могу се уочити најзначајнија права и обавезе, а то су: Право на одговор, односно да свако има право да добије право на одговор или правни лек у вези са програмима које емитује радиодифузна организација у одређеној држави уговорници (члан 8); Приступ јавности информацијама, тј. да су државе уговорнице у обавези да омогуће кратко извештавање о догађајима од јавног интереса и тиме спрече монопол над таквим информацијама (члан 9); Приступ јавности догађајима од изузетне важности, услед чега држава уговорница саставља листу догађаја од изузетног значаја за друштво, поново у циљу спречавања ексклузивитета једне радиодифузне организације у односу на емитовање тих догађаја (члан 9бис); Културни циљеви, при чему држава уговорница подстиче емитовање активности и развој европске продукције у оквиру радиодифузних организација под њеном јурисдикцијом (члан 10); Плурализам медија, са циљем да државе уговорнице настоје да спрече угрожавање плурализма медија емитовањем или реемитовањем програма од стране одређене радиодифузне организације (члан 10бис).

Наредне три главе Конвенције односе се на оглашавање и телевизијску продају у оквиру општих програма и програма чији је садржај искључиво намењен сопственој промоцији или телевизијској продаји. Након општих стандарда оглашавања који се односе на поштено и фер оглашавање, као и на посебну осетљивост када су у питању

малолетне особе, односно деца (члан 11), Конвенција прописује одређена правила у погледу трајања оглашавања, форме и начина представљања реклама, у погледу начина уметања реклама, рекламирања одређених производа, и у односу на оглашавање усмерено на само једну државу уговорницу. Што се трајања оглашавања тиче, најзначајнија одредба је да рекламни спотови и телевизијска продаја не могу прећи 20% укупног трајања програма у току једног сата (члан 12). Оглашавање и телевизијска продаја морају се јасно разликовати од остатка програма, није дозвољено прикривено оглашавање нити сублиминалне поруке (члан 13). Затим се прецизира да место рекламама треба да буде између програма, и то на следећи начин: спортски и слични програми могу се емитовати само у паузама програма, филмови се могу прекинути једном на сваких 45 минута, преноси верских служби се не могу прекидати ради оглашавања, док се информативни, документарни, верски и дечији програми могу прекидати уколико је трајање тих програма дуже од 30 минута (члан 14). Што се забране оглашавања одређених производа тиче, није дозвољено оглашавати дуванске производе, медицинске третмане и лекове на рецепт, нити је дозвољена телевизијска продаја било каквих лекова и медицинских третмана, док оглашавање алкохолних пића подлеже одређеним ограничењима (члан 15). На крају ове главе предвиђа се да ће иста правила оглашавања важити чак и уколико се одређена огласна порука или телевизијска продаја односи искључиво на одређену државу уговорницу, изузев ако се правила између држава уговорница разликују, или ако постоје билатерални или мултилатерални уговори између њих (члан 16).

Конвенција прописује и опште стандарде у погледу спонзорстава, пре свега у односу на њихову јасну идентификацију, на уредничку независност спонзорисаних програма, као и рестрикције у погледу подстицања куповине, продаје и изнајмљивања услуга и производа у оквиру таквих програма (члан 17). Поред забране спонзорисања програма за производе или услуге који су забрањени за оглашавање и телевизијску продају, забрана се односи и на спонзорисање вести и програма о текућим догађајима, док је спонзорисање предузећа која се баве производњом или продајом лекова и медицинских третмана у приличној мери рестриktivно (члан 18). Последња глава која се тиче рекламирања прописује иста правила и за програмске услуге које се односе искључиво на сопствену промоцију или телевизијску продају, изузев одредби које се односе на ограничења у погледу трајања и која се на њих не примењују као на опште програме (чланови 18бис-18тер).

Пета глава Конвенције у вези је са узајамном помоћи које државе уговорнице пружају једне другима са циљем имплементације ове конвенције преко органа власти које саме одреде. Ти органи власти ће имати примарну улогу у размени информација о радиодифузним организацијама у својој надлежности, у међусобној сарадњи, и у уочавању проблема у вези са применом Конвенције (члан 19).

Наредни део ове Конвенције посвећен је формирању тела задуженог за праћење примене Конвенције. То је Стални комитет, тело које чине представници држава уговорница, и које у свом раду може тражити савет било ког стручног тела уколико је то неопходно. Конвенција прописује да се заседање овог тела може одржати сваки пут када то затражи трећина уговорница, Комитет министара или Генерални секретар Савета Европе, па чак и једна или више уговорница под одређеним условима, док је за рад Комитета неопходан кворум већином уговорница (члан 20). Стални комитет даје државама препоруке у вези са коришћењем ове конвенције, предлаже и разматра све потребне измене и питања везана за тумачење измена, улаже напор да на миран начин дође до решења могућих проблема, даје препоруке Комитету министара у вези са приступом нових држава и мишљење о могућим злоупотребама ове конвенције (члан 21). Поред наведеног, Стални комитет се стара о односу потписница Конвенције и чланица Европске уније када је у питању приступ догађајима од јавног значаја, те даје мишљење о мерама које су уговорнице предузеле у погледу састављана листе тих догађаја – Стални комитет и једном годишње објављује листу догађаја које достављају државе уговорнице (члан 21), и има обавезу достављања годишњег извештаја државама уговорницама и Комитету министара Савета Европе (члан 22).

Следећи део Конвенције односи се на подношење амандмана на Конвенцију. Прописан је поступак којим се о сваком предлогу амандмана обавештава Генерални секретар Савета Европе, а који након обавештавања заинтересованих страна у року од два месеца сазива седницу Сталног комитета. Стални комитет, потом, трочетвртинском већином одлучује о предложеном амандману и подноси га на усвајање Комитету министара и државама уговорницама (члан 23). Комитет министара може одлучити да амандман ступи на снагу по истеку периода од две године, уместо редовних тридесет дана од тренутка када је отворен за прихватање (члан 23).

У погледу кршења права из Конвенције, као и решавања спорова око евентуалних тешкоћа приликом њене примене, прописује се да су државе уговорнице у обавези да покушају да превазиђу несугласице. Уколико дође до тешког кршења ове конвенције, држава уговорница која врши пријем спорне медијске услуге може да

привремено обустави реемитовање осам месеци након обавештавања државе емитера, док је у случају тешких повреда конвенције то могуће чак две недеље након обавештавања (члан 24). Наредни члан дат у протоколу детаљније уређује злоупотребу права из Конвенције од стране различитих страна уговорница. Наводи се да ће уговорнице настојати да дођу до мирног решења у року од три месеца, након чега се предмет прослеђује Сталном комитету, који након шест месеци од упућивања предмета даје мишљење и обавештава државе уговорнице о томе да ли је дошло до злоупотребе права (члан 24бис). Уколико Стални комитет закључи да јесте дошло до злоупотребе, а држава уговорница на коју се мишљење односи не предузме мере да у року од шест месеци ту злоупотребу спречи, покренуће се арбитражни поступак (члан 24бис).

У погледу решавања спорова, Конвенција предвиђа мирење и арбитражу. Мирење спроводи Стални комитет, који испитује случај, даје саветодавно мишљење и ставља се на располагање заинтересованим странама како би се дошло до решења у што краћем року, док заинтересоване стране имају обавезу да сарађују са Комитетом и пруже му све неопходне информације и средства (члан 25). Уколико ове стране не могу доћи до решења након 6 месеци, покрене се арбитражни поступак. Свака држава уговорница има могућност да у било ком тренутку прихвати примену арбитражног поступка као обавезујућу (члан 26). Поступак арбитраже је детаљно образложен у посебном додатку уз Конвенцију.²²⁸

Последња глава Конвенције, пре завршних одредби, тиче се односа Конвенције са другим међународним документима. Конвенција признаје примат праву Европске уније (тадашње Европске заједнице) у односу на одредбе Конвенције, изузев у случају када не постоје такве норме у комунитарном праву. Конвенција не спречава државе уговорнице да закључују уговоре којима се допуњује или проширује њена примена, нити да се примењују строжија правила од оних која се овом конвенцијом предвиђају (чланови 27–28).

Завршне одредбе у вези су са потписивањем Конвенције и њеним ступањем на снагу. Истиче се отвореност Конвенције за потписивање чланица СЕ, (ЕЗ) ЕУ и држава уговорница Европске конвенције о култури и превиђа време ступања на снагу ове Конвенције, како од настанка Конвенције тако и накнадним приступом (члан 29). Комитет министара може након консултација са осталим државама уговорницама, а касније својом одлуком, позвати било коју другу државу да приступи овој Конвенцији

²²⁸ Додатак, Европска конвенција о прекограничној телевизији 1989, Савет Европе (European Convention on Transfrontier Television, Council of Europe, ETS No.132, 1989).

(члан 30). Завршним одредбама предвиђа се важење Конвенције на територијама у оквиру граница државе уговорнице Конвенције, а које сама држава одређује, до три месеца након обавештавања Генералног секретара о проширењу, односно сужењу деловања Конвенције на територији те државе (члан 31). Потписивањем или ратификацијом, одобрењем, прихватањем или приступањем, држава уговорница, у потпуности или делимично, има право на резерве искључиво у погледу реемитовања програмских услуга које садрже рекламне огласе алкохолних пића – примену те одредбе држава уговорница може реципрочно захтевати, у истој мери, од друге државе уговорнице (члан 32). Свака држава има право на отказивање Конвенције шест месеци након што о томе обавести Генералног секретара Савета Европе (члан 33). На крају, предвиђа се дужност Генералног секретара Савета Европе да сваку државу обавештава о свим питањима у вези са овом Конвенцијом, ако држава има интерес за то (члан 34).

Основни циљ ове Конвенције је, дакле, да се омогући слободани проток телевизијских програма и слободна размена информација и идеја на основу заједничких европских стандарда. Конвенција гарантује слободу емитовања и реемитовања, што је и право и обавеза сваке државе чланице. Конвенција се примењује и на прекограничне програме држава чланица (које чине и државе ван ЕУ). Ова Конвенција и Директива о аудиовизуелним медијима, која се односи и на прекограничне и унутрашње програме чланица Европске уније, чине међусобно кохерентну радиодифузну регулативу на простору Европе. На крају треба нагласити да због односа између држава чланица унутар Европске уније, Европска конвенција о прекограничној телевизији има супсидијарни карактер за те чланице, те ће се њене одредбе примењивати само уколико неко питање није уређено правном нормом комунитарног права, док за чланице Савета Европе које нису чланови Европске уније ова конвенција има непосредно примену.

3.2. Правно уређење електронских медија у домаћем законодавству

Након анализе најзначајнијих правних прописа у вези са уређењем радија и телевизије као електронских медија на подручју Европе, представљених хронолошким редом, применом исте методе, у овом делу дисертације биће представљени правни прописи који се односе на електронске медије у нашој земљи. Значајно је истаћи да је на развој електронских медија у Србији, током њиховог готово једновековног постојања, правно и политичко усмерење у држави имало итекако снажан утицај.

Упоредо са техничко-технолошким развојем, од појаве прве радио станице у Београду и правилника који су уређивали њен рад, па до нових медија и прописа који уређују њихов позитивноправни оквир, регулатива у овој области у Републици Србији прошла је кроз одређене фазе развоја под утицајем различитих промена у политичком систему државе. Овај развој резултирао је доношењем сета медијских закона 2014. године, који, у тренутку писања ове дисертације, још увек чине важећи позитивноправни медијски оквир у Србији, а то су Закон о јавном информисању и медијима,²²⁹ Закон о јавним медијским сервисима,²³⁰ као и закон који уређује електронске медије и који ће бити предмет детаљне анализе ове главе дисертације – Закон о електронским медијима.²³¹ Такође су значајни и Закон о потврђеној Конвенцији о прекограничној телевизији Савета Европе, затим Закон о електронским комуникацијама, Закон о оглашавању, и други. Правни прописи који се непосредно односе на јавни медијски сервис као најзначајнију врсту електронских медија на пољу остваривања јавног интереса, као што су Закон о јавним медијским сервисима, Закон о привременом уређивању начина наплате таксе за јавни медијски сервис, као и други подзаконски акти, биће детаљно обрађени у петој глави дисертације.

Како би се боље објаснила и разумела важећа регулатива која се односи на електронске медије, односно на радиодифузију, неопходно је прво сагледати њен зачетак и развој. Овај развој се може сагледати кроз различите временске периоде: 1) *Радиодифузија у Србији од настанка до Другог светског рата (1924–1941)*, када се национално законодавство у великој мери ослања на европско и међународно право, 2) *Период од краја Другог светског рата до распада СФРЈ (1944–1991)*, за који је карактеристична регулатива у служби владајуће идеологије са циљем негирања приватне својине, па тиме и слободног медијског тржишта, 3) *Период деведесетих година прошлог века (1991–2000)*, у коме долази до подржављања највећих електронских медија и омогућава се оснивање приватних медија који су инструментализовани у пропагандне сврхе, и 4) *Савремени период (2000–2012)*, кога карактерише усвајање европског правног оквира, али уз недоследну примену истог у пракси.²³² Последњи наведени период, период од 2000. године односи се на транзицију ка демократском медијском систему, која у свом пуном обиму још увек није остварена

²²⁹ Закон о јавном информисању и медијима (Сл. гласник РС бр. 83/2014, 58/2015 и 12/2016 - аутентично тумачење)

²³⁰ Закон о јавним медијским сервисима (Сл. гласник РС бр. 83/2014, 103/2015 и 108/2016)

²³¹ Закон о електронским медијима (Сл. Гласник РС бр. 83/2014 и 6/2016 – други закон)

²³² према: Милутиновић, И. (2012). *Настанак и развој регулације радио-дифузије у Србији*, докторска дисертација, Факултет политичких наука, Београд, стр 1–2.

у пракси. Ипак, са аспекта правне регулације, два значајна корака ка томе су учињена: први – медијским законима из 2002. и 2003. године, и други – медијским законима из 2014. године. Ови закони су донети као предуслов за остваривање независности медија у односу на државу и на друге политичке и економске субјекте, као и за имплементацију свих европских вредности у области медија. Дакле, овај савремени период би се могао условно поделити у две фазе: прва би била од 2000-2014. године као фаза радикалних медијских промена и датирања на те промене, и друга, актуелна фаза од 2014. године, која се заснива на постепеном усаглашавању са прописима Европске уније уз покушаје проналажења правних и других механизма којим би се ови прописи у потпуности и применили.

Као што је речено, у делу који следи, хронолошки ће бити представљени правни прописи који се односе на област електронских медија у Србији, од њиховог настанка па све до позитивноправних прописа. Посебна пажња биће посвећена законима који се непосредно односе на ове медије који су донети након распада СФРЈ. Након детаљне анализе три најважнија закона у тој области, укључујући и важећи Закон о електронским медијима, уследиће и њихова компаративна анализа.

3.2.1. Настанак и развој прописа о радиодифузији у домаћем законодавству до распада СФРЈ (1924 –1991)

Почеци регулације електронских медија у нашој земљи, односно радија, а потом и телевизије, могу се пронаћи у оквиру Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. Радио–Београд–Раковица је била прва радио станица у тадашњој Краљевини, која настаје 1924. године, али која након две године привремено прекида са радом да би са континуираним радом отпочела 1929. године. У току овог периода, Министарство пошта и телеграфа издало је правилнике о радио-пријемницима и склапало уговоре о дозволи емитовања са концесионарима, односно са појединцима, акционарским друштвима или друштвеним организацијама.²³³ У овом периоду није било прописа на законском нивоу који су регулисали област радиодифузије, већ су уговори, правилници и уредбе уређивали нека питања која су се односила на функционисање радио станица. У то време, Конвенција о радио-телеграфском саобраћају као и друге међународне конвенције представљају изворе права из области радио-дифузије. Уговори у вези са

²³³ Пустишек, И. (1987). Историја законодавства о радио-дифузији у Југославији (1907–1986), Савремена администрација. Београд, стр. 124.

радио-програмом били су у то време оштрији од сваког законског прописа, будући да је Министарство слободном оценом процењивало да ли је дошло до кршења уговорне клаузуле и на основу тога могло да обустави програм и чак одузме инсталације без икакве накнаде.²³⁴

Први правилник о радио пријемницима, рестриктивни Правилник о приватним радио-телеграфским-телефонским пријемним апаратима,²³⁵ донет је 1923. године на основу Уредбе о организацији министарства пошта и телеграфа и поштанско-телеграфске струке. Иако је имао само пет чланова, циљ овог Правилника био је да спречи потенцијалну опасност коју је ово ново средство информисања могло да представља по државу, с обзиром на то да у то време радио станице још увек нису отпочеле са радом.²³⁶

У наредних неколико година донета су четири правилника, од којих је правилник из 1928. године, уз измене и допуне, важио до почетка Другог светског рата. У периоду од настанка радиодифузије па до Другог светског рата није било националних законских прописа из ове области (изузев оних о држању радио-пријемника и плаћању претплате), већ су се примењивале међународне конвенције и правилници о радио-саобраћају – док су се односи државе и радиодифузних организација уређивали уговорима до 1939. године, када држава почиње да се јавља као непосредни власник и произвођач програма, што је учињено експропријацијом Радио Београда и Радио Загреба.²³⁷

3.2.1.1. Развој регулативе радиодифузије после Другог светског рата – од ФНРЈ до СФРЈ

Од краја Другог светског рата па све до распада СФРЈ, односно у периоду самоуправног социјализма, услед технолошког развоја којим је телевизија заменила радио као доминантну форму електронског медија, јавља се већа потреба за регулисањем ове области на националном нивоу. Негирање приватне својине као последица тадашњег државно-политичког уређења имало је као резултат медије под непосредном контролом државног апарата, праћене одсуством медијског диверзитета.

²³⁴ Исто, 125.

²³⁵ Правилник о приватним радио-телеграфским-телефонским пријемним апаратима (Сл. новине, бр. 180/1923)

²³⁶ Исто, 126

²³⁷ Исто, 145–146.

Чак је и први Устав тадашње државе, Устав ФНРЈ из 1946. године, који је у члану 14 признавао право на приватну својину, истим чланом телеграф, телефон и радио приписао држави, односно класификовао их као општенародну имовину.²³⁸

Радио као електронски медиј није био обухваћен Законом о штампи,²³⁹ донетим годину дана пре доношења Устава ФНРЈ, тако да се може рећи да је прва послератна национална регулатива у области радиодифузије била Уредба о организацији радиодифузне службе из 1946. године.²⁴⁰ Мада је на снази била у кратком временском периоду, ова Уредба је потврдила државни карактер радија. Овом уредбом као и уредбом која ју је заменила након два месеца конституисана је Главна радиодирекција, касније Комитет за радиодифузну службу са широким обимом надлежности као што су: израда планова радиофикације, доношење општих начела и смерница, управљање радио-станицама, израда плана изградње и производње радиоиндустрије и њено управљање, прописивање техничких услова и стандарда, образовање кадрова, унутрашња и међународна сарадња.²⁴¹ Комитет је имао и важну улогу у одређивању радио-претплате, која је потом детаљније регулисана решењем и правилницима о радио претплати, као и правилником који се односи на обавезу пријављивања поседовања радио-уређаја.²⁴²

За ову област значајан је и Закон о штампи из 1960. године, за разлику од његовог претходника из 1945. године. Ипак, први правни пропис у форми закона који адекватно уређује област радиодифузије у послератном периоду био је Закон о радиодифузним станицама из 1955. године. Због посебног значаја који је овај закон имао за радиодифузију у то време, уследиће његова детаљнија анализа, односно анализа чланова овог закона.

Закон о радиодифузним станицама из 1955. године²⁴³ детаљније је регулисао радио кроз оснивање, управљање и престанак рада, финансирање, претплату, надзор и друге одредбе. Већ у општим одредбама, Закон о радиодифузији додељује улогу јавне службе и одређује њене задатке, обезбеђује средства за рад у друштвеној својини која је заснована на начелима друштвеног управљања, обавезује на поштовање домаћих

²³⁸ Устав ФНРЈ (Сл. лист ФНРЈ 10/1946), члан 14.

²³⁹ Закон о штампи (Сл. лист ДФЈ бр. 65/1945)

²⁴⁰ Уредба о организацији радиодифузне службе (Сл. лист ФНРЈ бр. 32/1946)

²⁴¹ Пустишек, И. (1987). Историја законодавства о радио-дифузији у Југославији (1907–1986), Савремена администрација. Београд, стр. 154–155.

²⁴² Правилник о обавезном пријављивању радио апарата и начину наплаћивања радио претплате, Сл. лист (9/1947).

²⁴³ Закон о радиодифузним станицама (Сл. лист ФНРЈ бр. 52/1955)

прописа и ратификованих међународних конвенција и уговора, уређује станице као правна лица са сопственим правилима, прописује обавезно чланство свих радио станица у њиховом заједничком стручном удружењу, наводи могућност увођења заједничких програма и програма од општег интереса и наглашава да норме овог закона сходно важе за телевизију и за телевизијске станице (чланови 1-11). Оснивач станице је могло бити искључиво Савезно или Републичко веће, а управљачку структуру чинили су Савет, управни одбор и директор, чије су ингеренције биле утврђене овим законом. Даље се наводи да је финансирање станица хибридно, односно, путем претплата, путем других прихода и из буџета, и да постоји обавеза пријаве поседовања радио-пријемника коју контролишу саме радио-станице, као и обавеза пријаве уколико постоје одређене сметње при пријему емисија (чланови 12–45). Предвиђена су и овлашћења Републичког односно Савезног извршног већа у случају евентуалних незаконитости акта станице или несагласности њиховог емитованог садржаја са домаћим и међународним прописима (чланови 46–49). На основу наведеног, може се закључити да је овај закон у неким својим деловима подсећао на модерне законе из ове области, првенствено због сагледавања функције радио-станица као јавних служби, иако се тај појам, сходно тадашњем друштвено-политичком систему, другачије тумачио него што се тумачи сада.

Први примарни закон у области информисања који је садржао прописе о радиодифузији био је **Закон о штампи и другим видовима информација из 1960. године**.²⁴⁴ Иако је било одредби које су се директно или индиректно тичале ове области, најзначајнија је трећа глава овог закона – Радио и телевизија. У овој глави, кроз пет чланова, уређују се питања која су значајна за медије: обавеза постојања једног или више одговорних уредника за сваку радио или телевизијску станицу, право на објављивање одговора на информацију, као и забрана објављивања информација које су таксативно набројане у делу закона који се односи на забрану растурања штампе.²⁴⁵ Иако је електронским медијима по први пут додељено посебно место у примарном закону у области информисања, може се уочити да су одредбе унутар овог поглавља, заправо, опште одредбе које се односе на штампане медије и које су аналогно примењене и на радио и телевизију, односно, да је примат регулације био на штампаним медијима.

²⁴⁴ Закон о штампи и другим видовима информација (Сл. лист ФНРЈ бр. 45/1960)

²⁴⁵ Исто, чланови 80-84

3.2.1.2. Развој регулативе радиодифузије од настанка СФРЈ па до њеног *de facto* распада

Устав тадашње Југославије из 1963. године, којим је промењен њен назив у СФРЈ, изједначио је положај радиодифузних организација (које постају радиодифузне установе) и привредних предузећа²⁴⁶ Након доношења Закона о измени Закона о радиодифузним станицама²⁴⁷ (који је садржао свега три члана), у СФРЈ долази до усвајања првог закона који се непосредно односи на област радиодифузије. То је био Основни закон о радиодифузним установама из 1965. године – у то време најцеловитији закон који се односи на радиодифузне организације: обезбеђивао им је до тада највећу самосталност, ограничену само у питањима од посебног друштвеног интереса, док су радиодифузне организације имале самосталност и у одређивању висине радио и телевизијске претплате.²⁴⁸ Због свог значаја, чланови овог закона биће предмет даље анализе.

Основни закон о радиодифузним установама из 1965. године²⁴⁹ у општим одредбама дефинише радиодифузне установе, њихову улогу и послове које обављају, предвиђа значај друштвене заједнице за развој радиодифузије, гарантује самосталност и независност радиодифузних установа али и њихову обавезу да се придржавају домаћих и међународних прописа из своје области и да се посебно придржавају Закона о штампи и другим видовима информација (чланови 1-10). Друга глава овог закона тиче се оснивања поменутих установа. Предвиђа се да њих могу основати друштвено-политичке заједнице и радна и друга самоуправна организација, прописују се услови за оснивање установа, од прибављања дозвола и доношења акта о оснивању до података о установи које она доставља надлежном органу (чланови 11-15). Након овога, следе делови закона који се односе на делатност радиодифузних установа и управљања односно на начин њиховог функционисања. У глави која уређује делатност ових организација, поред основне делатности стварања и емитовања програма, предвиђају се и допунске делатности установа које се односе на комерцијално пословање и на комерцијално оглашавање – такође, предвиђају се и обавезе које су вези са емитовањем програма, те оне у вези са вођењем евиденције о корисницима, у вези са наплатом

²⁴⁶ Устав СФРЈ, (Сл. лист СФРЈ бр. 14/1963), члан 9.

²⁴⁷ Закон о измени закона о радиодифузним станицама (Сл. лист СФРЈ 11/1965)

²⁴⁸ Пустишек, И. (1987). *Историја законодавства о радиодифузији у Југославији (1907–1986)*, Савремена администрација, Београд, стр. 188.

²⁴⁹ Основни закон о радиодифузним установама (Сл. лист СФРЈ бр. 15/1965)

претплате и обезбеђивањем техничких услова за функционисање, као и обавезе у смислу подношења планова и извештаја о раду (чланови 16-23).

У погледу управљања, поред унутрашњег уређења кога чине савет, управни одбор и директор, предвиђа се да друштвене заједнице преко својих представника учествују у питањима од друштвеног значаја (чланови 24-33). Овим законом предвиђена је и накнада за коришћење пријемника, те се поред дужности корисника у вези са располагањем пријемника утврђује и његова обавеза плаћања накнаде, као и начин наплате накнаде од стране радиодифузне установе (чланови 34-41). Финансијске одредбе овог закона односе се на средства која установе саме остварују својим радом, као и на финансијске обавезе које имају у вези са тим (чланови 42-45). Последња глава Закона пре казних, прелазних и завршних одредби, односи се на престанак рада радиодифузне установе, при чему се предвиђају разлози престанка рада, као и процедура престанка рада (чланови 46-57). У овом и наредном периоду донето је много уредби, правилника, решења и других аката из ове области којима се радиодифузија детаљније уређује.

Када је реч о техничким прописима, треба поменути Закон о радио саобраћају из исте године,²⁵⁰ којим се уређују технички услови за функционисање радио-саобраћаја. Закон о радио саобраћају заменио је Закон о основама система веза 1974. године,²⁵¹ уз измене и допуне 1977. и 1983. године, након чега је донет последњи технички закон о радиодифузији у СФРЈ, тј. Закон о системима веза из 1988. године.²⁵² Закон из 1974. предвиђа систем веза југословенских радио и ТВ програма и уређује начин њиховог функционисања. Утврђује се обавезно повезивање имаоца система веза Општим планом веза Југославије, дефинише се радио-станица и њено функционисање и уређује начин расподеле и коришћења фреквенција емитерима. Такође се предвиђају и посебне мере заштите од ометања пријема и емитовања сигнала, а предвиђено је и да надзор у овој области врше Савезни комитет за саобраћај и везе и Савезна управа за радио везе. Сличну структуру имао је и Закон о системима веза из 1988. године, који је уједно био и последњи закон из сфере техничких прописа у вези са радиодифузијом у СФРЈ. Овај закон, уз измене и допуне, остаје важећи на савезном нивоу у неком облику до формирања Државне заједнице Србија и Црна Гора 2003. године, када постаје

²⁵⁰ Основни закон о радио-саобраћају (Сл. лист СФРЈ 14/65)

²⁵¹ Закон о основама система веза (Сл. лист СФРЈ 24/74)

²⁵² Закон о системима веза (Сл. лист СФРЈ бр. 41/88, 80/89 и 29/90, Сл. лист СРЈ бр. 34/92, 24/94 и 28/96 и Сл. лист СЦГ бр. 1/2003 - Уставна повеља)

републички. Званично је укинут тек 2010. године Законом о електронским комуникацијама.

Још један закон који се односио и на радиодифузију био је Закон о уношењу и растурању иностраних средстава масовног комуницирања и о иностраној делатности у Југославији,²⁵³ који је „штитио” тадашњи правни поредак од информативног и пропагандног садржаја. Овај закон је званично укинут тек доношењем Закона о јавном информисању из 2003. године. И каснији Закони о јавном информисању из 1991. и 1998. године садржали су одредбе које су се тичале иностраних медија. Закон из 1991. се позивао на поменути савезни закон, док је његов наследник из 1998. године садржао члан који се директно односио на забрану емитовања и реемитовања иностраног радио и телевизијског садржаја, о чему ће касније бити речи.

Након Закона о основама система веза из 1974. године, донети су многобројни акти у форми правилника, одлука и других докумената који су се односили посредно или непосредно на радиодифузију. На савезном нивоу треба поменути Закон из 1985. године и његове одредбе које се односе на радио и телевизију. У овом Закону о основама система јавног информисања налазе се одредбе које се непосредно односе на радиодифузију, и то су оне у којима се јавним гласилима сматрају дневна и периодична штампа, емитовани програми радија, телевизије и новинских агенција и документарно-информативни филмови, док се под јавном информацијом подразумевају вести, подаци, мишљења и саопштења објављени у штампи, на радију, телевизији или другим средствима.²⁵⁴ Дакле, одредбе које се у оквиру овог закона односе на јавна гласила односе се и на радио и телевизију. Прописана су начела јавног информисања, однос према изворима информација, права и обавезе у вези са јавним гласилима и одговорностима оснивача гласила, оснивање, издавање и уређивање гласила, правила о општем интересу у јавним гласилима, посебне одредбе о објављивању и гласилима и завршне одредбе.²⁵⁵

У погледу републичких закона, шездесетих година прошлог века дошло је до доношења већег броја закона из области радиодифузије. Међутим, на нивоу Републике Србије тек седамдесетих година долази до доношења закона, одлука, решења и друштвених договора из ове области. Најзначајнији закони били су Закон о примени савезних закона у области образовања, културе и информација из 1971. године и Закон

²⁵³ Закон о унишењу и растурању иностраних средстава масовног комуницирања и о иностраној делатности у Југославији (Сл. лист СФРЈ бр. 39/74)

²⁵⁴ Закон о основама система јавног информисања (Сл. лист СФРЈ 39/85), чланови 8–9.

²⁵⁵ Закон о основама система јавног информисања (Сл. лист СФРЈ 39/85)

о вршењу овлашћења републичких органа управе у погледу уношења и растурања иностраних средстава масовног комуницирања и обављања иностране информативне делатности из 1974. године, као и закони од непосреднијег значаја за радиодифузију – Закон о јавном информисању из 1973. године и Закон о систему веза из 1977. године.²⁵⁶ Закон о вршењу овлашћења републичких органа управе у погледу уношења и растурања иностраних средстава масовног комуницирања и обављања иностране информативне делатности у Југославији из 1974. био је на снази до 2003. године.

Др Ивко Пустишек, правник, публициста, новинар и уредник Радио-телевизије Београд, на следећи начин сумира законске прописе у области радиодифузије у периоду од окончања Другог светског рата до периода уочи распада СФРЈ: „У прва два раздобља после Другог светског рата (1944–1953, 1953–1963) појављују се организациони законски прописи о радиодифузији и закони о информисању, а тек први национални технички прописи. У раздобљу 1963–1971. има већ десетак техничких прописа, а у последњем раздобљу 1971–1986. се поред снажног савезног законодавства појављује још републичко и покрајинско законодавство, пре свега техничко. У том периоду донето је чак и 120 југословенских стандарда који се односе на радиодифузију”.²⁵⁷ Природно је да је са технолошким развојем дошло до доношења већег броја законских и подзаконских аката техничког карактера који су се односили на област радиодифузије. У каснијем периоду, ово повећање броја прописа вршено је како би се област радиодифузије децентрализовала. Међутим, због специфичности друштвено-политичких прилика, овај период карактерише нескривен утицај државе на медије, тако да је демократски развој заснован на медијским слободама ограничаван и тадашњим прописима.

Након периода у коме је владајући систем спречавао било коју врсту плурализма, од политичког, преко економског па самим тим и медијског, наступио је покушај транзиције деведесетих година, у коме до изражаја долазе сви негативни аспекти и претходног и постојећег система. У наредном сегменту рада биће детаљније представљен правни оквир електронских медија од почетка распада СФРЈ и настанка СРЈ па до последњег сета савремених медијских закона, односно анализираће се важећа регулатива електронских медија на основу законских текстова.

²⁵⁶ Према: Пустишек, И. (1987). *Историја законодавства о радио-дифузији у Југославији (1907–1986)*, Савремена администрација, Београд, стр. 286–295.

²⁵⁷ Исто, 312.

3.2.2. Правно уређење електронских медија у домаћем законодавству након распада СФРЈ (1991–2014)

Деценија која је отпочела првим вишестраначким изборима и завршила се петооктобарским променама, значајно је утицала на развој медијске регулативе у сваком аспекту, а пре свега демократском. Да би медијски закони у овом периоду били правилно протумачени, неопходно је, најпре, разумети друштвени контекст у коме су они донесени. Криза самоуправног социјализма осамдесетих година прошлог века доводи до његовог слома и замењује га систем директног државног управљања – контролисањем државних субјеката, и индиректног управљања – контролисањем приватних субјеката. Међуетнички сукоби који су уследили и економска криза на подручју тадашње државе довели су до јачања националистички усмерених политичких и оружаних покрета, што је довело до слабљења идеала правне државе. Медијска регулатива чији је развој до тада био у успону, у таквим условима, доживљавају одређену стагнацију, што се може уочити кроз медијске законе донете у том периоду. На самом почетку овог периода донет је и једини закон који се директно односи на електронске медије – Закон о радио телевизији 1991. године.

Репресивни медијски закони деведесетих година прошлог века, као и лоше опште политичко и економско стање у земљи довели су до изразите поларизације медија. Демократске промене 2000. године указале су на европску перспективу Југославије, чиме су се стекли услови за имплементацију стандарда медијске регулативе Савета Европе и Европске уније. Први такав корак учињен је усвајањем Закона о радиодифузији 2002. године, а затим и усвајањем Закона о јавном информисању и Закона о телекомуникацијама из 2003. године, чиме је завршена прва фаза приближавања европским стандардима у области медија.

За разумевање правне регулације радиодифузије од деведесетих година до данас неопходна је упоредна анализа три закона у области радиодифузије, односно електронских медија, донетих након распада СФРЈ: Закона о радио телевизији из 1991. године, Закона о радиодифузији из 2002., као и важећег Закона о електронским медијима из 2014. године. Прво ће уследити њихова нормативна анализа, да би се затим ова три закона упоредила и представили резултати овог упоређивања. Анализираће се изворни законски документи, без каснијих измена и допуна, како би компарација била адекватнија.

3.2.2.1. Правно уређење електронских медија од распада СФРЈ до демократских промена – Закон о радио телевизији из 1991. године

Иако су почетком деведесетих година прошлог века неке републике тадашње Југославије оспоравале њену државност и законе, у Републици Србији су многи прописи донети у време СФРЈ још дуго година били на снази. За област електронских медија тада су били значајни Закон о основама система јавног информисања СФРЈ²⁵⁸ и Закон и системима веза СФРЈ.²⁵⁹ Паралелно са овим савезним законима, 1991. године донети су републички закони – Закон о јавном информисању,²⁶⁰ Закон о системима веза,²⁶¹ као и Закон о радио телевизији.²⁶²

Предмет даље анализе биће Закон о радио телевизији, уз законе који употпуњују област електронских медија, односно радиодифузије – Закон о системима веза из 1991. године и Закон о јавном информисању из 1991. године. Закон о радио телевизији из 1991. године био је први закон који се искључиво односио на електронске медије, односно радиодифузију. Иако је врло штуро регулисао област радиодифузије, Закон о радио телевизији из 1991. године посветио је пажњу и општим одредбама које се односе на област радиодифузије и одредбама које се односе на оснивање и функционисање (тада) јавног предузећа Радио телевизија Србије. Следи детаљна анализа овог закона, уз навођење чланова који се односе на Закон о радиотелевизији. Битно је напоменути да део овог закона који се односи на Радиотелевизију Србије неће бити обухваћен овом анализом, већ ће бити предмет проучавања у последњој глави дисертације.

Закон о радиотелевизији из 1991. године (ЗОРТ) регулише радиодифузну делатност која „обухвата производњу и стварање радио телевизијског програма, пренос програма посредством радио релејних земаљских, кабловских и сателитских веза и емитовање програма посредством земаљских сателитских предајника и кабловског дистрибуционог система”.²⁶³ Након законске дефиниције радиодифузије, већ у наредном члану овог закона предвиђа се оснивање јавног предузећа за обављање радиодифузне делатности на републичком нивоу, односно на подручјима

²⁵⁸ Закон о основама система јавног информисања СФРЈ (Сл. лист СФРЈ бр. 84/90)

²⁵⁹ Закон о системима веза СФРЈ (Сл. лист СФРЈ бр. 41/88)

²⁶⁰ Закон о јавном информисању (Сл. гласник РС бр. 19/91)

²⁶¹ Закон о системима веза (Сл. гласник РС бр. 38/91)

²⁶² Закон о радио телевизији (Сл. гласник РС бр. 48/91)

²⁶³ Закон о радио телевизији (Сл. гласник РС бр. 48/91, 49/91 – испр., 53/93, 55/93, 67/93 и 48/94), члан 1.

територијалних јединица (ЗОРТ, члан 2). Након овога, следи одредба која овлашћује свако физичко и правно лице са седиштем у Републици Србији, које је добило на коришћење радио фреквенцију, да може основати радио и телевизијску организацију (члан 3). Овим се уочава дуалитет власништва над електронским медијима, при чему се као оснивачи појављују и држава и приватна лица. Држава и њена територијална јединица остају формални оснивачи медија све до доношења сета медијских закона 2014. године.

Наредни део Закона односи се на поступак коришћења радиофреквенција, односно на садржину захтева за коришћење, на право првенства у случају захтева за покривање истог подручја од стране два или више подносилаца захтева, те на новчану накнаду за коришћење фреквенције, као и на јавни конкурс као начин доделе фреквенција (изузев за оне које користи Јавно предузеће чији је оснивач држава), на начин одлучивања и доношења одлуке од стране Владе о додели фреквенције, и на временски период коришћења фреквенције, као и на случајеве одузимања фреквенције (члан 4–10). Ове одредбе односе се искључиво на фреквенције за електронске медије. Даље се наводи да Влада именује комисију која предлаже одлуке поводом захтева за коришћење и одузимање фреквенција (члан 11). Након тога следе одредбе у вези са радио и телевизијским програмом и обавезом поштовања најважнијих етичких вредности приликом извештавања, те оне у вези са обавезом преношења програма хитне природе, са правилима о сопственом уделу у програму, као и са правилима о оглашавању (члан 12–15). Други део Закона о радио телевизији у потпуности је посвећен оснивању и функционисању јавног предузећа „Радио телевизија Србије”, а анализа овог дела Закона, као што је речено, биће дата у петој глави дисертације.

У погледу надзора и казних одредби предвиђен је надзор надлежног органа управе, висина казне за привредни преступ електродистрибутивног предузећа и за прекршај радио и телевизијске организације (члан 35–37). У оквиру прелазних и завршних одредби сви се чланови, изузев једног који се тиче радио и телевизијских организација које не могу да остваре сопствени удео програма у одређеном проценту, односе на Радио телевизију Србије, тако да ће они бити анализирани накнадно у склопу посебног истраживања о јавним медијским сервисима.

Може се закључити да овај закон не уређује област електронских медија у потпуности, већ да се првенствено односи на уређење Радио телевизије Србије. Стога као изворе за правно уређење радиодифузије у Србији треба сагледати друге републичке законе – Закон о јавном информисању и Закон о системима веза. Важно је

навести и каснији Закон о јавном информисању из 1998. године, који је заменио истоимени закон из 1991. и његове одредбе које се односе на електронске медије.

Закон о јавном информисању из 1991. године често је био критикован као један од до тада најгорих медијских закона, који је био „толико лошији од претходно важећег закона, да му по томе није био раван ни први послератни Закон о штампи из 1946. године”.²⁶⁴ Закон је обиловао нелогичностима и правним празнинама, тако да се могу пронаћи и одредбе о радиодифузији којима ту није место. На пример, наводи се да су радио фреквенције и ТВ канали ограничени природни ресурси и да њима управља Влада (ЗОЈИ, члан 6). Поред тога, радио и телевизија се директно помињу у члану у вези са њиховом програмском идентификацијом (члан 14), у делу који се односи на право на одговор и исправку (члан 30–33), и у делу који се односи на овлашћења органа у вези са радијом и телевизијом у односу на савезне законе, у смислу забране емитовања „непожељних” иностраних аудио и видео материјала путем радија и телевизије (члан 34–36).

Републички Закон о системима веза из 1991. године у својој четвртој глави, поред ПТТ саобраћаја, регулише и доделу фреквенција тако што наводи да Влада доноси уредбу на основу које се фреквенције дају на коришћење (члан 26). Поред овог Закона, и трећа глава савезног **Закон о системима веза из 1988. године**, односи се на радио-везе и на општи начин уређује расподелу и коришћење радио-фреквенција и радио-станица и поступак у вези са дозволом за емитовање и контролом радио емисија. Закон о системима веза из 1991. и Закон о радио телевизији из 1991. такође уређују поступак доделе фреквенција, те иако се овде учача некохерентност ових правила, може се сматрати да је ипак постојао некакав систем правних норми.²⁶⁵ Поменути поступак из савезног Закона о системима веза о додели дозвола за емитовање радио и телевизијских програма налази се у члановима 68–79. Овај део закона, значајан за електронске медије, предвиђа услове за издавање дозволе и ближе је одређен правилником чије одредбе о неопходним подацима за добијање дозволе, међутим, нису у сагласности за Законом. Правилник је само проширио листу тражених података, што је доводило до компликације у пракси.²⁶⁶

У овом периоду донет је вероватно најрепресивнији медијски закон у читавој Европи у то време – **Закон о јавном информисању из 1998. године**. Карактерисале су

²⁶⁴ Водинелић, В., Ђерић, В., Гајин, С. Стојковић, Д. Живковић, М. (1998). *Право медија – с моделом Закона о јавном информисању*, Београдски центар за људска права, Београд, стр. 9.

²⁶⁵ Исто, 62.

²⁶⁶ Исто, 96–99.

га изузетно високе казне за политички неподобне медије. Између осталог, посебно се истиче контроверзни члан 72, који није био у складу са правом на поштовање презумпције невиности, већ је постојала нека врста њене инверзије. Орган за прекршаје је у био дужан да оконча поступак у року од 24 часа од достављања позива, што је понекад новинарима и одговорним уредницима остављало свега неколико сати да прикупе доказе и докажу истинитост објављене информације.²⁶⁷ Одредбе овог закона примењивале су се и на јавна гласила као што су радио и телевизијске станице. У погледу норми које се директно односе на радио и телевизију, али не и на остала јавна гласила, у поглављу које уређује издавање јавних гласила, поред обавезе идентификације радио и телевизијског програма, налази се и члан 27, сличан члану 34 из претходног закона, који гласи: „Јавно гласило не може у целини или делимично преносити ни одложено емитовати радио телевизијски програм политичко-пропагандног садржаја на српском језику и језицима националних мањина у Републици Србији страних радиодифузних организација чији су оснивачи стране владе или њихове организације изузев програма који се емитују или одложено емитују на основу реципроцитета утврђеног међудржавним уговором”.²⁶⁸ Овим Законом предвиђене су и казне за емитовање и реемитовање ових програма. Даље, поред обавезне идентификације радио и телевизијског програма, предвиђа се и обавеза чувања тонског и видео-записа, као и обавеза објављивања одговора и исправке.

На основу анализе наведених закона, може се закључити да је овај период донео застој, не само у регулативи електронских медија, већ у медијској регулативи у општем смислу, и тиме произвео парадокс због истовременог прогресивног техничко-технолошког развоја на глобалном нивоу и ретроградне медијске регулативе на нивоу државе.

3.2.2.2. Правно уређење електронских медија од демократских промена до доношења медијских закона из 2014. године – Закон о радиодифузији из 2002. године

Након периода у коме су се правни прописи доносили у циљу заштите државе од медија, након демократских промена 2000. године, јавља се потреба за заштитом медија од државе, што је и био циљ нових медијских закона. Већина одредби злогласног Закона о јавном информисању из 1998. године стављена је ван снаге, након

²⁶⁷ Закон о јавном информисању (Сл. гласник РС 36/98), члан 72

²⁶⁸ Исто, члан 27

чега се доносе три најзначајнија правна прописа која уређују јавно информисање и медије – Закон о радиодифузији из 2002. године, Закон о јавном информисању из 2003. године, и Закон о телекомуникацијама из 2003. године, као закон који је значајан за електронске медије са техничког аспекта. Међутим, иако су ови медијски закони настали као резултат имплементације европских препорука и смерница, очигледно је да су постојале одређене потешкоће са прекидом дотадашње медијске праксе, па је изостала њихова примена у пуном обиму. Ови закони су, ипак, представљали снажан искорак у области медијске регулативе у Србији. Конкретно, Закон о радиодифузији значајан је због тога што се њиме по први пут установљава независно радиодифузно тело које је преузело послове из области радиодифузије које је Влада раније обављала, чиме је учињен први корак ка независности медија од државне власти – његов значај препознаје се и у томе што представља правни основ за трансформацију државног предузећа „Радио-телевизија Србије” у јавни сервис. Предмет даље анализе биће чланови овог закона који се директно односе на уређење електронских медија у нашем законодавству. Такође, као и приликом анализе Закона о радиотелевизији из 1991. године, одредбе Закона о радиодифузији које се односе на Радио-телевизију Србије као на јавни радиодифузни сервис неће бити предмет анализа овог дела дисертације, већ ће бити предмет проучавања последње, пете главе дисертације.

У оквиру основних одредби **Закона о радиодифузији из 2002. године**²⁶⁹ (ЗОР) утврђује се предмет закона, односно најзначајнија питања у области радиодифузије, али се истовремено дефинише и шта није предмет овог закона. То су, заправо, питања која се тичу радиодифузије са техничког становишта и која су годину дана касније обухваћена Законом о телекомуникацијама (ЗОР, чланови 1–2). Следе начела на којима се заснивају односи у области радиодифузије, дефиниције значајних појмова из ове области, као и обавеза сарадње Републичког радиодифузног тела из овог закона са регулаторним телом надлежном за телекомуникације – Рател-ом (чланови 3–5).

Друга глава овог закона односи се на оснивање, уређење и функционисање Републичке радиодифузне агенције. „Агенција је самостални правни субјект и функционално је независна од било ког државног органа, као и од свих организација и лица која се баве делатношћу производње и емитовања радио и телевизијских програма и/или са њом повезаним делатностима”.²⁷⁰ У погледу надлежности, Агенција доноси Стратегију развоја радиодифузије, контролише примену овог закона, издаје

²⁶⁹ Закон о радиодифузији (Сл. гласник РС бр. 42/2002)

²⁷⁰ Исто, члан 6.

дозволе за емитовање, прописује обавезујућа правила за емитере и надзире њихов рад, разматра представке и приговоре везане за рад емитера и изриче мере, сарађује са државним органима и организацијама, води рачуна о примени ауторског и сродних права од стране емитера и стара се о заштити малолетника и сузбијање говора мржње (члан 8–21). Управљачки орган Агенције је Савет који има девет чланова бираних из редова угледних стручњака из области од значаја за рад Агенције (члан 22). Уређен је поступак избора чланова и овлашћених предлагача (од којих само два члана предлажу носиоци извршне власти на републичком и покрајинском нивоу), унете су одредбе везане за неспојивост других функција са чланством у Савету, као и одредбе које се односе на мандат чланова Савета (23 –31). Уређен је начин рада Савета и унутрашњи општи акти које Савет доноси а тичу се његовог функционисања (члан 32–33). Агенција се финансира путем накнада за издавање дозвола емитерима и супсидијарно из државног буџета (члан 34–35). На крају, наводи се да Агенција објављује годишњи извештај о свом раду и да се против одлуке Агенције не може изјавити жалба, већ само покренути управни спор (члан 36 –37).

Следећи део Закона тиче се дозволе за емитовање програма која је представљала неопходан услов за емитовање радио или телевизијског програма (члан 38), иако је у првих неколико година примене овог закона и даље постојао велики број „дивљих” медија. Истиче се да је дозвола неопходна за емитовање програма посредством земаљских радиодифузних станица и кабловских дистрибутивних система, сателитских радиокомуникација или на неки други начин, док је јавни конкурс потребан само за земаљске станице (члан 39–40). Предвиђа се ко може бити ималац дозволе и да дозволу не може имати субјект основан од стране државе или субјект основан од стране политичке странке, или саме странке (члан 41–42). Затим се дефинише појам емитера, субјекта који обавља делатност емитовања и то као: 1) установа јавног сервиса, 2) комерцијална станица, 3) станица цивилног сектора и 4) станица локалне или регионалне заједнице (члан 43). Емитери се према врсти деле на емитере целокупних програма, специјализованих програма, као и програма намењених искључиво продаји и рекламирању (члан 45). Детаљно је уређен и поступак издавања дозволе, почевши од начина расписивања јавног конкурса, пријаве на јавни конкурс до поступања Агенције на основу приспелих пријава, након чега следи уређење поступка о евентуалним приговорима емитера, као и важење дозволе и поступак њеног одузимања (члан 49–65). Такође је таксативно наведено како се процењује висина накнаде за емитовање програма, као и које станице су ослобођене плаћања ове накнаде (члан 66–67).

Наредни део Закона односи се на опште програмске стандарде који се тичу свих емитера и њихових програма. Поред таксативно наведених стандарда који се односе на садржај програма, наведене су још неке обавезе и права емитера, као што су обавеза идентификације програма, право умрежавања више емитера, омогућавање заинтересованим емитерима да приступају најважнијим догађајима, обавеза емитовања програма на свом језику као и из сопствене продукције, с тим да одређени емитери имају и обавезу давања квота независним продукцијама (чланови 68–75).

Као што је напоменуто, пета глава Закона тиче се јавних радиодифузних сервиса и биће детаљно анализирана у каснијем делу дисертације. У делу који следи регулише се медијска концентрација. Предвиђено је када медијска концентрација неће бити дозвољена како не би дошло до ограничавања плурализма мишљења и тачно се наводи у којим ситуацијама долази до таквог ограничења (члан 97–100). Наводи се да Агенција неће издати дозволу емитеру уколико установи постојање недозвољене медијске концентracије и да је ова агенција такође дужна да прати сваку промену власничке структуре (члан 101–103).

Наредни део Закона о радиодифузији односи се на рекламирање и спонзорство. Све одредбе ове главе, изузев оне које се односе на рекламирање политичких организација, касније су постале саставни део Закона о оглашавању из 2005. године. У погледу рекламирања производа и телевизијских реклама, предвиђају се, пре свега, случајеви забране рекламирања одређених производа, недозвољених начина оглашавања, а прописана је и посебна заштита малолетних лица, и уређује се и начин емитовања и време трајања реклама и лимитира политичко оглашавање (чланови 104–109). Када је о спонзорству реч, Закон дефинише овај појам и наводи ко не може бити спонзор радиодифузног програма (члан 110). Прописује се обавеза идентификације спонзорисаног програма и пропагира независност спонзорства на уређивачку политику емитера (члан 111–112).

На крају овог Закона следе казнене одредбе које прописују казне за прекршај правним лицима, као и одговорним лицима, док је одговорност физичких лица ограничена на прекршај емитовања програма без дозволе Агенције, уз неупоредиво ниже новчане износе у односу на претходну регулативу (члан 113). Након ових одредби следе обимније прелазне и завршне одредбе које се односе на конституисање Регулаторне агенције и радиодифузног сервиса, и којима се, између осталог, ставља ван снаге Закон о радио телевизији (члан 130).

Годину дана након доношења Закона о радиодифузији, као најзначајнијег закона који се односи на електронске медије, донета су још два закона чији се одређени делови директно тичу ових медија. Након што је 2001. године донет Закон о престанку важења Закона о јавном информисању,²⁷¹ којим је укинут репресивни Закон о јавном информисању из 1998. године (изузев његових одредби које се односе на упис у регистар јавних гласила и одредби које се односе на објављивање одговора и исправки информација), ушло се у процедуру за доношење новог примарног закона у области информисања. Нови Закон о јавном информисању требало је да у потпуности уреди област информисања, али због околности под којим је усвојен (у ванредном стању након убиства председника Владе 2003. године), а и због самог текста којег је радна група изменила у односу на припремљени текст уношењем неких недемократских одредби, овај Закон не успева да оправда своју намену.²⁷²

Закон о јавном информисању из 2003. године²⁷³ (ЗОЈИ) односи се на јавно информисање у целини, тако да ће овде бити поменуте само одредбе које се непосредно тичу радиодифузије, односно, електронских медија. У дефинисању јавног гласила, у које се сврставају радио и телевизијски програми, прецизира се да се сваки посебни радио или телевизијски програм сматра једним јавним гласилом, неvezано за радио фреквенцију (ЗОЈИ, члан 13). У делу који се односи на импресум, наводи се да импресум радио и телевизијског програма обавезно садржи и датум емитовања програма и ознаке радиофреквенције, док скраћени импресум садржи карактеристичну ознаку телевизијског програма, односно радио-програма, а такође и радио фреквенцију/е радио програма, уколико се он емитује на највише две фреквенције (члан 27). Наводи се и време објављивања импресума и скраћеног импресума за радио и телевизијске програме (члан 28).

У оквиру посебних права и обавеза у јавном информисању, као посебно право предвиђено је чување записа емитованог радио или телевизијског програма у трајању од 30 дана (члан 35). Део овог закона који се односи на одговор и исправку информације примењује се на сва јавна гласила, укључујући и радио и телевизијске програме. Посебно се помиње ситуација када је одговорни уредник радиодифузног јавног гласила дужан да суду достави тонски или видео запис емисије (члан 54).

²⁷¹ Закон о престанку важења Закона о јавном информисању (Сл. гласник РС бр. 11/2001)

²⁷² Према: Вељановски, Р. (2006): „Осујеђена медијска транзиција”, у: С. Михаиловић (ур.), *Пет година транзиције у Србији II*, Социјалдемократски клуб – Friedrich Ebert Stiftung, Београд, стр. 262.

²⁷³ Закон о јавном информисању (Сл. гласник РС бр. 43/2003)

Од највећег значаја за радиодифузију са техничког аспекта је **Закон о телекомуникацијама из 2003. године**,²⁷⁴ (ЗОТ) чијим је доношењем омогућена примена Закона о радиодифузији у пуном обиму. Њиме је уређена област телекомуникација и основано посебно тело за њено регулисање – РАТЕЛ. Уска сарадња тог тела и РРА су од општег значаја за функционисање радиодифузије у Републици Србији. У вези са овом сарадњом, значајан је део који је прецизније одређује кроз разматрање захтева РРА за потребе јавне и комерцијалне радиодифузије и за прибављање мишљења РРА у вези са плановима расподеле. Предвиђа се сарадња у виду расписивања конкурса за издавање дозволе, као и само издавање дозволе, док је дозвола за радио станицу коју издаје РАТЕЛ саставни део дозволе за емитовање радио и ТВ програма које издаје РРА, на захтев РРА (ЗОТ, члан 82). Ово тело ће детаљније бити анализирано у оквиру анализе новог закона из ове области који је донет 2010. године.

3.2.3. Позитивно-правно уређење електронских медија у Републици Србији (2014–2020)

Након што су постојећи медијски закони важили више од једне деценије, донет је нови сет медијских закона, који је уместо два, садржао три основна закона. Као основа за доношење овог сета закона послужила је Медијска стратегија из 2011. године. Ову стратегију подржале су европске институције и значајнија новинарска удружења у Србији. Најзначајнији искорак била је приватизација свих медија, односно „излазак” државе из медија и престанак државног финансирања и појачана транспарентност власништва у медијима, уз обезбеђивање бољег положаја медијских посленика, што је делимично и испуњено доношењем нових закона. Неки од главних циљева ових закона били су стварање услова за развој професионалних медија и успостављање оквира који гарантује слободан проток идеја и мишљења без утицаја државе, уређено финансирање медија, заштита права медијских посленика и уредника, заштита малолетних лица, забрана говора мржње, и други.²⁷⁵ У техничком смислу, најзначајнија новина била је прелазак са аналогног на дигитално емитовање радио и ТВ програма. Битна новина је и финансирање јавних сервиса искључиво путем такси, које,

²⁷⁴ Закон о телекомуникацијама (Сл. гласник РС бр. 44/2003)

²⁷⁵ Благојевић, А. (2014). *Правна регулација и етичка питања у савременом новинарству у Србији*, Филозофски факултет Ниш, мастер рад, стр. 21–22.

додуше, још увек није у потпуности остварено. Више речи о медијској стратегији биће у оквиру последње главе ове дисертације.

Предмет анализе која следи биће најзначајнији важећи закон из области електронских медија: Закон о електронским медијима из 2014. године и одредбе осталих медијских закона које се непосредно односе на област радиодифузије, односно област електронских медија, као што су Закон о јавном информисању и медијима из 2014., Закон о електронским комуникацијама из 2010., и Закон о оглашавању из 2016. године. Поред тога, треба поменути и поједине правилнике које се односе на електронке медије, а који нису у вези са јавним медијским сервисима, о чему ће касније бити више речи. То су следећи правилници: Правилник о поступку издавања одобрења за пружање медијске услуге на захтев,²⁷⁶ Правилник о поступку издавања дозволе за пружање медијске услуге на основу захтева,²⁷⁷ Правилник о поступку издавања дозволе за пружање медијске услуге на основу спроведеног јавног конкурса²⁷⁸ Правилник о висини, измени висине и начину обрачунавања накнаде за пружање медијске услуге,²⁷⁹ Правилник о минималним условима за пружање медијске услуге и критеријумима за одлучивање у поступку издавања дозволе за пружање медијске услуге на основу спроведеног јавног конкурса,²⁸⁰ Правилник о минималним техничким и организационим условима за издавање дозволе за пружање медијске услуге на основу захтева пружаоца медијске услуге,²⁸¹ Правилник о поступку издавања сагласности на акт о преносу дозволе за пружање медијске услуге и поступању по пријави промене власничке структуре,²⁸² Правилник о критеријумима и начину повећања удела европских аудио-визуелних дела,²⁸³ Правилник о заштити људских

²⁷⁶ Правилник о поступку издавања одобрења за пружање медијске услуге на захтев (Сл. гласник РС, бр. 108/2016)

²⁷⁷ Правилник о поступку издавања дозволе за пружање медијске услуге на основу захтева (Сл. гласник РС, бр. 63/2015)

²⁷⁸ Правилник о поступку издавања дозволе за пружање медијске услуге на основу спроведеног јавног конкурса (Сл. гласник РС, бр. 63/2015)

²⁷⁹ Правилник о висини, измени висине и начину обрачунавања накнаде за пружање медијске услуге (Сл. гласник РС, бр. 104/2016)

²⁸⁰ Правилник о минималним условима за пружање медијске услуге и критеријумима за одлучивање у поступку издавања дозволе за пружање медијске услуге на основу спроведеног јавног конкурса (Сл. гласник РС, бр. 46/2016)

²⁸¹ Правилник о минималним техничким и организационим условима за издавање дозволе за пружање медијске услуге на основу захтева пружаоца медијске услуге (Сл. гласник РС, бр. 46/2016)

²⁸² Правилник о поступку издавања сагласности на акт о преносу дозволе за пружање медијске услуге и поступању по пријави промене власничке структуре (Сл. гласник РС, бр. 93/2015)

²⁸³ Правилник о критеријумима и начину повећања удела европских аудио-визуелних дела (Сл. гласник РС, бр. 72/2015)

права у области пружања медијских услуга,²⁸⁴ Правилник о спровођењу наградних такмичења у области пружања медијских услуга,²⁸⁵ Правилник о начину изрицања мера пружаоцима медијских услуга,²⁸⁶ Правилник о заштити права малолетника у области пружања медијских услуга,²⁸⁷ Правилник о начину формирања листе најважнијих догађаја од посебног значаја за све грађане и остваривању права на приступ догађајима од великог интереса за јавност,²⁸⁸ и други.

3.2.3.1. Закон о електронским медијима из 2014. године

Закон о радиодифузији *de jure* је поставио основ за демократско функционисање електронских медија, са једне стране – оснивањем независног регулаторног тела задуженог за праћење рада ових медија и за спречавање недозвољене медијске концентрације, а са друге стране – трансформацијом дотадашњег државног медијског „сервиса” у јавни медијски сервис. Ипак, недостатак воље за потпуним отклоном од медијске праксе која је постојала пре доношења овог и других медијских закона захтевао је даље законске измене уз њихову имплементацију. До тога долази 2014. године, када Скупштина Србије, по хитном поступку, усваја Закон о електронским медијима. Новим сетом медијских закона садржина претходног Закона о радиодифузији подељена је у два општа акта на Закон о електронским медијима и на Закон о јавним медијским сервисима. Следи детаљнија анализа материје Закона о електронским медијима, која је подељена на три дела: први део се односи на Регулаторно тело за електронске медије, други се односи на пружање медијских услуга, док се трећи део тиче заштите медијског плурализма.

Закон о електронским медијима из 2014. године²⁸⁹ (ЗОЕМ) у оквиру основних одредби садржи дефиниције најзначајнијих појмова који се користе у закону. Наводи се да електронски медиј представља „програм, односно програмски садржај радија и телевизије, као и програмски садржај доступан на захтев путем мрежа електронских

²⁸⁴ Правилник о заштити људских права у области пружања медијских услуга (Сл. гласник РС, бр. 55/2015)

²⁸⁵ Правилник о спровођењу наградних такмичења у области пружања медијских услуга (Сл. гласник РС, бр. 55/2015)

²⁸⁶ Правилник о начину изрицања мера пружаоцима медијских услуга (Сл. гласник РС, бр. 25/2015)

²⁸⁷ Правилник о заштити права малолетника у области пружања медијских услуга (Сл. гласник РС, бр. 25/2015)

²⁸⁸ Правилник о начину формирања Листе најважнијих догађаја од посебног значаја за све грађане и остваривању права на приступ догађајима од великог интереса за јавност (Сл. гласник РС, бр. 25/2015)

²⁸⁹ Закон о електронским медијима (Сл. гласник РС бр. 83/2014)

комуникација и садржај електронског издања”.²⁹⁰ Објашњени су појмови као што су: медијска услуга, аудиовизуелна медијска услуга, аудиовизуелна медијска услуга на захтев, оператор, пружалац медијске услуге, телевизијско емитовање и оглашавање, и други, па се већ на самом почетку може уочити утицај Директиве о аудиовизуелним медијима на законодавца (ЗОЕМ, члан 4).

Други део Закона детаљно уређује Регулаторно тело за електронске медије (РЕМ, у даљем тексту Регулатор). То је самостална, независна организација која врши јавна овлашћења у области медија. Регулатор има за циљ да унапређује квалитет и разноврсност услуга електронских медија и да доприноси очувању, заштити и развоју слободе мишљења и изражавања, да штити интересе јавности у области електронских медија и штити корисника услуга (члан 5). Јемчи се његова независност од свих правних субјеката, како функционална тако и финансијска. За свој рад, ово тело одговара Народној скупштини (члан 5).

Регулаторно тело има и своје органе. То су и даље Савет и председник Савета. Савет је његов најзначајнији орган и састоји од девет чланова из редова стручњака од значаја за ово тело (члан 7). Бира их и надзире Народна Скупштина на предлог овлашћених предлагача, чија је улога управљање Регулатором путем доношења одлука (чланови 8). Скупштина Србије предлаже два члана, а остали овлашћени предлагачи, који предлажу по једног члана, јесу: Скупштина Војводине, акредитовани универзитети, удружења издавача електронских медија, удружења уметника и композитора, удружења која се баве заштитом слободе говора и деце, савети мањина и цркве/верске заједнице (члан 9). Члановима 10 и 11 прописан је поступак предлагања чланова, почевши од јавног позива кандидатима, па до гласања о њиховом избору у Скупштини. Мандат чланова је неспојив са неком јавном, политичком функцијом, траје пет година са могућношћу једног реизбора и чланови су самостални у обављању своје улоге, док мандат престаје његовим истеком, смрћу или разрешењем (члан 12–16). Рад чланова Савета је јаван, кворум за рад чини пет чланова и чланови одлучују на основу апсолутне, а понекада и двотрећинске већине (члан 19). Председник Савета представља ово тело и одговоран је за његов рад (члан 21)

Након члана 21 где се наводи улога Председника Савета да представља Регулатора и да одговара за његов рад, детаљније се предвиђа делокруг рада Регулатора. Овај делокруг је систематизован у 23 тачке, где је Регулатор, између

²⁹⁰ Исто, члан 4.

осталог, задужен за: утврђивање Предлога стратегије развоја медијских услуга, доношење статута и правилника, упутстава, препорука; издавање дозволе и одобрења за пружање медијских услуга и уређивање потупка издавања дозвола; вођење Регистра медијских услуга, контролисање рада пружалаца медијских услуга и изрициња мера против њих; прописивање обавезујућих упутстава за емитере, сарадњу са другим органима и организацијама; одлучивање о пријавама против емитера и извршавање друге поверене дужности или послова које има у оквиру своје изворне надлежности (члан 22).

Финансирање Регулатора остварује се на основу послова које ово тело обавља, односно од накнада пружалаца медијских услуга, и врши се на основу годишњег финансијског плана који доноси Савет, с тим што су његови евентуални расходи, па и приходи у надлежности буџета Републике Србије (члан 34–37). Регулатор је дужан да све податке из свог делокруга учини јавно доступним и да доставља извештаје о свом раду Народној скупштини на годишњем нивоу (члан 38–39). У погледу контроле, против решења Регулатора може се покренути управни спор, међутим, суд не може сам решавати управну ствар пресудом уколико се односи на издавање или одузимање дозволе, или изрицање санкција, односно, искључен је спор пуне јурисдикције у овом случају (члан 42).

Следећи део Закона о електронским медијима тиче се пружања медијских услуга. Један од чланова који је настао као резултат усаглашавања са Директивом о аудиовизуелним медијима наводи да медијске услуге према начину пружања могу бити линеарне медијске услуге и медијске услуге на захтев, док према садржају могу бити опште, специјализоване и услуге искључиво намењене телевизијској продаји (члан 43). Овим Законом се предвиђа да пружаоци медијских услуга могу бити јавни сервиси, комерцијални пружаоци услуга и цивилни сектор (члан 44). Даље су прописани услови под којима ће пружалац медијске услуге бити у надлежности Републике Србије и правила која се односе на слободу пријема и реемитовања услуга из других држава (члан 45–46). Потом се наводе начела која се односе на све медијске услуге, а онда и она која се односе посебно на линеарне медијске услуге, те она која се тичу медијских услуга на захтев, као и медијских услуга цивилног сектора.

У погледу општих обавеза које се односе на све медијске услуге прописане су дужности којих се пружаоци услуга морају придржавати – реч је о посебним обавезама техничког карактера и обавезама идентификације програма, те о обавезама поштовања људских права, али и о забрани говора мржње, о заштита особа са инвалидитетом, о

заштита ауторског и сродних права и о одговорности за програмски садржај (члан 47–54). Следећи чланови који се тичу аудиовизуелних комерцијалних комуникација, спонзорстава и пласирања робе, и који су иницијални имали своје место у овом закону, престали су да важе и инкорпорирани су у нови Закон о оглашавању из 2016. године, (члан 56–59), и они ће бити представљени касније. У погледу одредби које се односе на медијске услуге пружене на захтев, поред оних које се тичу заштите малолетних лица, налазе се и оне медијске услуге којима се подстиче производња и приступ европским аудиовизуелним делима (члан 61–62). Обавезе пружалаца линеарних медијских услуга састоје се у забрани ексклузивног емитовања догађаја са листе најважнијих догађаја од посебног интереса за све грађане, затим у заступљености европских аудиовизуелних дела са више од 50% у програмима пружалаца медијских услуга и више од 10% европских аудиовизуелних дела независних продуцентата, као и најмање 25% програма из сопствене продукције од укупног емитованог програма годишње (члан 64–66).

Наредни члан овог закона који говори о телевизијском оглашавању и телевизијској продаји постао је предмет Закона о оглашавању, док се у члану који следи пружа посебна заштита малолетних лица у случају емитовања програмског садржаја неподесног за њихов узраст (члан 68). Требало би још навести да су Законом предвиђене и аудиовизуелне услуге цивилног сектора и одређених друштвених група. На локалном или регионалном нивоу то могу бити удружења, задужбине, фондације, цркве и верске заједнице (члан 72).

Исти закон регулише и питања у вези са овлашћењем за пружање медијских услуга. Предвиђа се пружање медијске услуге без одобрења и дозволе, уз одобрење, и уз дозволу (члан 73). Пружање медијске услуге без претходно прибављеног одобрења и дозволе превасходно се односи на јавни медијски сервис, али и на пружаоца медијске услуге путем информатичке мреже и на иностраног пружаоца медијске услуге, који реемитује програм на основу већ анализирани Конвенције о прекограничној телевизији (члан 74). Пружање медијске услуге на основу одобрења односи се на пружаоце медијских услуга на захтев, при чему Регулатор издаје одобрење на захтев пружаоца медијских услуга (члан 75). Ипак, типичан начин пружања медијских услуга је на основу дозволе за емитовање програма од стране Регулатора, која се може издати на захтев пружаоца медијских услуга или на основу јавног конкурса (члан 77). Конкретно, ова дозвола може се издати физичком или правном лицу пружаоцу медијске услуге који је у надлежности Републике Србије, с тим да то не могу бити државни субјекти и правна лица чија средства они сами поседују, а ни политичке партије (чланови 79–80).

Предвиђа се затим поступак у вези са издавањем и коришћењем дозволе. Прописује се шта захтев треба да садржи и сам поступак Регулатора по захтеву, уз обавезу вођења регистра медијских услуга (члан 82–86). Дозвола се издаје на период од 8 година и уколико је у питању дозвола издата на основу јавног конкурса, може се продужити само још једном (члан 88). Уређени су случајеви престанка важења дозволе и поступак у вези са одузимањем дозволе (члан 89–91). За емитовање медијске услуге радија и телевизије, Регулатор расписује јавни конкурс путем огласа на основу кога потенцијални пружаоци медијске услуге подносе пријаву чију садржину прописује Регулатор и о којој Регулатор даље одлучује, те евентуално доноси решење о издавању такве дозволе (члан 92–96). Поред наведеног, у оквиру овог дела Закона налазе се и посебне обавезе оператора електронских комуникационих мрежа за дистрибуцију медијских садржаја и у вези са заштитом пружалаца услуга од неовлашћеног приступа заштићеним услугама посредством различитих средстава, уређаја или софтвера (члан 100–101).

Наредна глава Закона о електронским медијима односи се на заштиту медијског плурализма. Регулатор утврђује нарушавање медијског плурализма онако како је то предвиђено Законом о јавном информисању, а уколико је до тога дошло, Регулатор упућује званично упозорење пружаоцу медијских услуга (члан 103–104). Пружаоци медијских услуга су у обавези да сваку промену власничке структуре у основном капиталу пријаве Регулатору (члан 105). Обавеза преноса програма од јавног интереса такође је мера заштите медијског плурализма одређена од стране Регулатора (члан 106).

Казнене одредбе представљене су као привредни преступи уколико правно лице пружа услугу без дозволе и уколико не поступи по упозорењу поводом нарушавања медијског плурализма. Ово последње се односи и на оператора електронских комуникационих мрежа (члан 107–109). Такође је одређено (таксативно) када ће правно лице бити кажњено за прекршај у вези са непоштовањем одредби овог закона (члан 110–112). Одређени број техничких питања у оквиру прелазних и завршних одредби заокружује структуру овог Закона.

3.2.3.2. Остали важећи закони који уређују електронске медије

Како је већ речено, поменути сет медијских закона, поред анализираних Закона о електронским медијима, чине још Закон о јавном информисању и медијима и Закон о

јавним медијским сервисима. Поред њих, од непосредног значаја за медије су још Закон о електронским комуникацијама, као закон који уређује електронске медије са техничког становишта, Закон о оглашавању, који се односи на програмско уређење електронских медија у виду комерцијалних порука, и Закон о привременом уређивању начина наплате таксе за јавни медијски сервис, који је у директној вези са финансирањем јавних медијских сервиса. Требало би поменути и Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја²⁹¹ и Закон о заштити података о личности,²⁹² који представљају два опречна закона од изузетног значаја за медијске посленике. Затим, вредно је поменути и законе који регулишу медијско право у неком одређеном делу, као што су: Закон о ауторском и сродним правима, Закон о заштити конкуренције, Закон о приватизацији, Закон о накнадама за коришћење јавних добара, Кривични законик, и други. Предмет анализе која следи биће делови и одредбе наведених закона које се непосредно односе на електронске медије.

Примарни важећи закон у области медија је Закон о јавном информисању и медијима из 2014. године²⁹³ (ЗОЈИМ), као сукцесор његовог претходника из 2003. године. Овим законом се гарантује правовремено, истинито, потпуно и непристрасно информисање, предвиђа се излазак државе из медија, дефинише јавни интерес и захтева транспарентна власничка структура медија. Кроз предмет законског регулисања прописује се, пре свега, слобода производње, пружања и објављивања аудио и аудиовизуелних медијских услуга (ЗОЈИМ, члан 3). Основне одредбе овог закона се примењују на све медије, па тако и на електронске, док се електронски медији, конкретно, помињу кроз установе јавних медијских сервиса и кроз права издавача пружалаца аудио и аудиовизуелних услуга (члан 10–11). Слично је и у делу закона који се тиче јавног интереса у јавном информисању (члан 15–16).

Наредна глава овог закона односи се на суфинансирање пројеката у области јавног информисања ради остваривања јавног интереса, те на све медије, почевши од услова, расписивања и спровођења конкурса, па до појединачних давања (члан 17–27). Затим следе делови који се односе на медије уопштено, на податке о медијима и на регистар медија. Под медијем се сматра „средство јавног обавештавања које речима, сликом, односно звуком преноси уреднички обликоване информације, идеје и

²⁹¹ Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја (Сл. гласник РС, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010)

²⁹² Закон о заштити података о личности (Сл. гласник РС, бр. 87/2018)

²⁹³ Закон о јавном информисању и медијима (Сл. гласник РС бр. 83/2014, 58/2015 и 12/2016 - аутентично тумачење).

мишљења и друге садржаје намењене јавној дистрибуцији и неодређеном броју корисника”.²⁹⁴ Медије, између осталог, чине и радио-програм, телевизијски програм и електронска издања тих медија (члан 29). Таксативно се даље наводи шта не спада у медије, као и то да сваки радио или телевизијски програм представља посебан медиј, док у вези са променом издавача медија Закон упућује на Закон о електронским медијима (члан 29–33).

Када је реч о подацима о медију, наводи се да поред неопходних података који остали медији садрже у оквиру импресума, електронски медији обавезно садрже и датум емитовања програма, време емитовања импресума, ознаке фреквенције и телевизијског канала на коме се програм емитује, док идентификација телевизијских и радио-програма садржи ознаку аудиовизуелне услуге и програма, односно назив радио-програма и радио-фреквенције на којима се програм емитује (члан 35). Наредни члан Закона прецизира да се импресум објављује код ових програма на почетку и крају сваког дана емитовања програма или сваког дана између поноћи и два сата ујутру, и то за програме који се непрекидно емитују, док се њихова идентификација објављује све време трајања телевизијског програма, односно најмање једном на свака два сата трајања радио програма (члан 36).

Обавеза уписивања у Регистар медија односи се на све врсте медија, па тако и на електронске. У оквиру одредби које се односе на заштиту медијског плурализма, наведено је и да је забрањено обједињавање власничких удела у електронским медијима уколико збир прелази 35% слушаности или гледаности у зони покривања, а није дозвољено ни стицање већинског капитала значајних издавача дневних новина и издавача који пружају аудио и аудиовизуелне услуге (члан 45–46).

Наредни прописи који се односе на електронске медије налазе се у оквиру десете главе овог Закона и тичу се обавезе привременог чувања медијског записа односно снимака. Ова обавеза важи 30 дана од објављивања радио или телевизијске емисије (члан 68). Закон, поред овога, упућује и на Закон о електронским медијима, када је у питању одговорност за порнографске аудио и аудиовизуелне медијске садржаје (члан 78). Уколико је реч о одговору и исправци информације, рокови који важе за остале медије важе и за електронске. Исто важи када су у питању судска заштита, затим информације о исходу кривичног поступка, о накнади штете, итд.

²⁹⁴ Исто, члан 29

Пресудну важност за техничку регулацију електронских медија има наследник Закона о телекомуникацијама – **Закон о електронским комуникацијама из 2010. године**²⁹⁵ (ЗОЕК). Овај закон је и даље важећи иако је нови Закон о електронским комуникацијама прошао јавну расправу још 2018. године, али у тренутку писања ове дисертације и даље није усвојен. Закон о електронским комуникацијама је од неопходног значаја за функционисање електронских медија јер се њиме утврђују услови, начини и надлежности органа у области електронских комуникација и уређење и функционисање Регулаторне агенције за електронске комуникације. Њиме се уређују сва питања везана за електронске комуникационе мреже и опреме и коришћења радио-фреквенција, утврђују се одређена питања која се односе на операторе и дистрибуције и на емитовање медијских садржаја, као и друга питања од значаја за област електронских комуникација (ЗОЕК, члан 1). Закон дефинише појмове који су од непосредног значаја и за електронске медије, и то не само техничког карактера, што значи да се не односе само на функционисање радиодифузије, већ се дају и дефиниције које се налазе и у Закону о електронским медијима.

Као што је у Закону о електронским медијима значајан део посвећен Регулаторном телу за електронске медије, тако је и у Закону о електронским комуникацијама значајан део посвећен Регулаторној агенцији за електронске комуникације и поштанске услуге. Између осталог, истиче се улога ове Агенције у одлучивању о правима и обавезама оператора и корисника, као и сарадња коју ова агенција има са органима и организацијама надлежним за област радиодифузије (члан 8). Поред овога, Закон прописује да се делатност електронских комуникација обавља према режиму општег овлашћења, тј. у складу са општим условима. Наводе се општи услови, почев од оних који се односе на изградњу, коришћење, одржавање комуникационих мрежа и плаћања накнада, па до пружања услуга коришћењем радио фреквенција и обавезе преноса медијских садржаја од општег интереса (члан 37). Детаљније се уређују и обавезе оператора комуникационих мрежа и оператора са значајном тржишном снагом (члан 63). За радиодифузију, са њеног техничког становишта, значајне су и главе Закона које се односе на употребу нумерације и радио фреквенцијског спектра (члан 72–99), с тим да је посебно важна глава која се односи на дистрибуцију и емитовање медијских садржаја (чланови 100–104). У оквиру ове главе предвиђена је сарадња Агенције за електронске комуникације са органом надлежним за

²⁹⁵ Закон о електронским комуникацијама (Сл. гласник РС бр. 44/2010, 60/2013 - одлука УС, 62/2014 и 95/2018 - др. закон)

радиодифузију, поготово при одређивању услова и начина коришћења фреквенција у вези са медијским садржајем (члан 100). Наводи се да Агенција издаје дозволу за коришћење фреквенције као саставног дела дозволе за емитовање програма (члан 100). Агенција налаже и обавезу преноса одређених радио и телевизијских програма од јавног интереса операторима комуникационе мреже за дистрибуцију и емитовање медијских садржаја и приступ другим операторима одређеним дигиталним платформама у непходним околностима (члан 101). Наредним чланом прописују се обавезе оператора који пружају услуге условног приступа медијским садржајима (члан 103). Члан који је од посебног значаја за електронске медија, али и за цео Закон о електронским комуникацијама, јесте онај којим се предвиђа прелазак са аналогног на дигитално емитовање телевизијског програма и приступ мултиплексу у земаљској радиодифузији. Министарство доноси посебан акт којим се ова питања уређују, док Влада обезбеђује подршку при набавци опреме за пријем сигнала дигиталне телевизије (члан 104). У оквиру овог Закона ближе се уређује и заштита права корисника и претплатника и њихов однос са оператером, као и надзор над њима, тако да је ова глава закона битна за све операторе комуникационих мрежа. У погледу дела који се односи на тајност комуникације и пресретање истих, контроверзни члан 128 овог Закона омогућавао је надлежном органу да без одлуке суда приступи подацима о електронским комуникацијама, па је 2013. године измењен одлуком Уставног суда.²⁹⁶

Треба поменути да су одредбе о накнадама које су биле део Закона о електронским комуникацијама пребачене у **Закон о накнадама за коришћење јавних добара**.²⁹⁷ Наводи се да се накнада плаћа за коришћење нумерације и коришћење радио-фреквенција (ЗОКЈД, члан 255). Накнада се плаћа за коришћење радио-фреквенције у радиодифузној служби, у мобилној и фиксној служби, за коришћење сателитске радио-станице и других радио-станица (члан 260). Утврђена је висина и начин плаћања накнаде, изузеће од плаћања и расподела прихода од накнада (члан 262–266). У прилогу 16 овог закона табеларно је приказан начин обрачуна висине накнаде.

Од пресудног значаја за комерцијалне медије, који несумљиво чине доминатну врсту пружалаца медијских услуга, јесте **Закон о оглашавању из 2016. године**.²⁹⁸ Неке од одредби овог закона биле су део Закона о електронским медијима до 2016.

²⁹⁶ Одлука Уставног суда, ИУз-1245/2010, Службени гласник РС, бр. 60/2013

²⁹⁷ Закон о коришћењу јавних добара (Сл. гласник РС бр. 95/2018, 49/2019 и 86/2019 - усклађени дин. изн.)

²⁹⁸ Закон о оглашавању (Сл. гласник РС бр. 6/2016 и 52/2019 - др. закон)

године док на снагу није ступио тренутно важећи Закон о оглашавању, који је заменио закон из 2005. године. Законом о оглашавању уређују се сва питања везана за оглашавање и спонзорство, правна заштита и надзор у вези са овим законом. Закон има много новина у односу на претходни, а неке норме о оглашавању су пооштрене, као нпр. оне које се односе на стране реемитоване програме (питање које у пракси још увек није решено); неке норме су ублажене, као нпр. о упоредном оглашавању или о оглашавању алкохолних пића; неким нормама је посвећена посебна пажња, као нпр. онима које се односе на децу и малолетнике, док су неке норме потпуно нове, пре свега због техничко-технолошког напретка, као што су интернет оглашавање и оглашавање електронских цигарета. Овај закон је усаглашен са Директивом о аудиовизуелним медијима.

Анализирани правни прописи представљају правни оквир електронских медија у Републици Србији. Ипак, три најзначајнија закона који се у последњих 30 година директно односе на ове медије јесу Закон о радио телевизији из 1991. године, као први закон који регулише конкретно електронске медије и државну телевизију, Закон о радиодифузији из 2002. године, као први закон о електронским медијима сачињен према европским стандардима, и важећи Закон о електронским медијима из 2014., као закон који до сада најдетаљније регулише ову област, чија је садржина издвојена од одредби које регулишу јавне медијске сервисе. Упоредивање ових закона најбоље приказује развој регулативе електронских медија у послењих 30 година, тако да ће уследити нормативна упоредна анализа ова три закона, као последњи део ове главе.

3.2.4. Упоредна анализа Закона о радио телевизији, Закона о радиодифузији и Закона о електронским медијима

Упоредна анализа три поменута закона (Закон о радио телевизији, Закон о радиодифузији и Закон о електронским медијима) може указати на недостатке и предности ових прописа, али и на приоритете у области регулисања електронских медија у одређеном временском периоду у зависности од његових правно-политичких аспеката. Како би се та разлика адекватно и потпуно уочила, предмет анализе биће само основне верзије ових закона, без накнадних измена и допуна. Иако ова три закона по свом предмету не могу бити у потпуности адекватан предмет анализе, они су ипак најзначајнији правни прописи који се у највећој мери односе на електронске медије у периоду од почетка деведесетих година и распада СФРЈ до данас.

Након доношења Устава Србије 1990. године, долази до доношења закона који се односио непосредно на електронске медије – Закона о радио телевизији 1991. До овога је дошло јер оснивање радио и телевизијских станица није више било искључиво у надлежности државе, већ су изједначавањем приватне својине са другим облицима својине створени услови за отварање тржишта у овој области. То се уочава у Закону о јавном информисању из 1991. године, који је садржао и одређени број одредби у вези са радиодифузијом. У једној од ових одредби наводи се да држава располаже радио-фреквенцијама, што значи да Република Србија започиње преузимање ингеренције над радио фреквенцијама од савезне државе. Овакво „двовлашће” у давању лиценци за емитовање радио и телевизијских програма постојало је све до Закона о јавном информисању из 1998.²⁹⁹

Закон о радио телевизији, са своја 43 члана, знатно је краћи у односу на два друга закона која су овде предмет компарације, иако он уопштено уређује и област радиодифузије и јавни сервис, односно јавно предузеће Радио телевизија Србије. У односу на касније измене овог закона, измењене су одредбе које се односе на финансирање овог јавног предузећа, као нпр. одређивање и наплата накнаде за коришћење предајника (касније таксе) и још нека техничка питања у вези са тим, а такође су измењене и новчане казне у оквиру казних одредби.

Закон о радиодифузији из 2002. има три пута више чланова и далеко модерније и прецизније уређује област радиодифузије, пре свега јер се заснива на европским правним документима Европске уније, Савета Европе и Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС). То се, најпре, односи на основне одредбе Закона о радиодифузији које садрже одређење предмета, начела и дефиниције које се користе у оквиру овог закона, док се у Закону о радио телевизији у првом делу, који се односи на радиодифузију и који има свега 15 чланова, само три прва члана могу условно посматрати као нека врста основних одредби. Овде се дефинише радиодифузна делатност, субјекти радиодифузне делатности и ко их може основати. Приметна разлика у Закону о радиодифузији у односу на Закон о радио телевизији лежи у томе што се Законом о радиодифузији по први пут оснива Републичка радиодифузна агенција, као независно тело које је задужено за спровођење и унапређење радиодифузне политике.

²⁹⁹ Милетић, М. (2001). *Масмедији у вртлогу промена*, Заједница РТВ станица Србије, Београд, стр. 117.

Наредни чланови у оба закона односе се на дозволу за емитовање програма и коришћење фреквенције, с тим што се у оквиру Закона о радио телевизији ове одредбе односе на поступак коришћења радио-фреквенција путем захтева и одлучивања Владе, док у Закону о радиодифузији о дозволи одлучује Агенција према прецизније уређеном поступку у односу на поступак предвиђен Законом о радио телевизији. У оквиру главе која се тиче општих програмских стандарда Закона о радиодифузији, могу се наћи два члана Закона о радио телевизији која се односе на те стандарде, чланови 12 и 13. Први је у вези са обавезом преношења информација хитне природе, док се други члан тиче непристрасности, истинитости и благовремености информисања, те удела сопственог програма, удела филмског програма, као и оглашавања.

Део који се у оба наведена закона поклапа односи се на Јавно предузеће Радио телевизија Србије, односно на Јавни радиодифузни сервис и биће предмет анализе у 5. глави дисертације. Главе Закона о радиодифузији које се односе на медијску концентрацију и на рекламирање и спонзорство немају своје место у Закону о радио телевизији (изузев поменутог члана 13 у коме се у последњем ставу оглашавање уопштено помиње). Што се одредби о прекршајима тиче, оне су таксативно одређене у оквиру казних одредби Закона о радиодифузији, док у Закону о радио телевизији то није случај јер се у њему наводи само неколико врста прекршаја. Прелазне и завршне одредбе Закона о радио телевизији претежно се односе на формирање јавног предузећа Радио телевизија Србије, обједињавањем средстава и имовине три радио-телевизије: Београд, Нови Сад и Приштине у Радио телевизију Србије, док се у Закону о радиодифузији прелазне и завршне одредбе односе на радиодифузну агенцију и на радиодифузне установе. Разлика Закона о радиодифузији у односу на Закон о радио телевизији је очигледна, с обзиром на далеко већи број одредби које се односе на електронске медије. Најзначајније новине у односу на Закон о радио телевизији су образовање независног радиодифузног тела, трансформација државне радио-телевизије у јавни радиодифузни сервис, детаљно уређен поступак у вези са дозволом за емитовање. Најзначајнија новина је у вези свих електронских медија је ипак оснивање независног регулаторног тела РРА, који представља правни субјект *sui generis*, односно нови организационо-правни облик који по својој суштини одговара самосталним регулаторним телима карактеристичним за англосаксонске правне системе.³⁰⁰ Све ово је било од изузетног значаја за стварање слободног и независног медијског тржишта.

³⁰⁰ Вучковић, Ј. (2012). РРА и медијски простор, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, исс. 61, пп. 373-386, стр. 381.

Очигледно је да је Закон о радиодифузији заснован на европским стандардима, док је Закон о радиотелевизији настао под знатно другачијим друштвеним околностима.

Оно што разликује Закон о радиодифузији од важећег Закона о електронским медијима јесте, пре свега, чињеница да је део Закона о радиодифузији који се односи на јавни радиодифузни сервис део посебног закона, тако да га нема у Закону о електронским медијима. Као што је већ поменуто, Закон о електронским медијима, као и Закон о јавном информисању и медијима и Закон о јавним медијским сервисима резултат су медијске стратегије за период од 2011. до 2016. године. Дакле, предмет регулисања се разликује у ова два закона, међутим, многе одредбе из Закона о радиодифузији су остале исте, са одређеним изменама, како у терминолошком смислу тако и у нормативном смислу.

У уводном делу важећег Закона о електронским медијима могу се пронаћи нови појмови у односу на претходни закон, а чије дефиниције указују на усклађеност термина са европском Директивом о аудиовизуалним медијским услугама. Након уводних појмова, у оба закона следећа глава посвећена је независном телу задуженом за надзор електронских медија. Упркос промени имена из Републичке радиодифузне агенције у Регулаторно тело за електронске медије, функција овог тела остала је иста, с тим што је листа делокруга рада РЕМ-а додатно проширена у односу на надлежности које је РРА имала. Ипак, најзначајније функције у виду доношења стратегија развоја у овој области, издавање дозвола за емитовање програма, прописивање услова и правила који се односе на емитере, као и вршење надзора над њиховим радом уз могуће изрицање мера, остале су исте. Међутим, има и одређених измена када су у питању овлашћени предлагачи за чланове РЕМ-а: пре свега, републичка и покрајинска влада више нису међу тим предлагачима, а и мандат чланова РЕМ-а сада траје годину дана краће него што је то предвиђала прва верзија Закона о радиодифузији. У важећем закону трећа глава се односи на опште одредбе о медијским услугама, што одговара четвртој глави претходног закона у којој се разрађују општи програмски стандарди. Како нови закон доноси и нове одредбе, под утицајем европске регулативе према начину пружања медијских услуга издвајају се линеарне медијске услуге и услуге на захтев. Дошло је и до терминолошких измена, тако да сада услуге према садржају могу бити опште, специјализоване и услуге у целости посвећене телевизијској продаји или самопромоцији, док се као пружаоци медијских услуга јављају установе јавног сервиса, комерцијални медији и медији цивилног сектора.

Имплементацијом Директиве о аудиовизуелним медијима предвиђена је надлежност државе за пружаоце медијских услуга и слобода пријема и емитовања медијских услуга из других држава, што је гарантовано и Директивом о прекограничној телевизији, представља основ за рад одређених пружалаца медијских услуга који реемитују програм у Србији. Опште обавезе пружалаца медијских услуга умногоме се преклапају са општим програмским стандардима Закона о радиодифузији, уз одређене додатне одредбе, као што су оне које се односе на предизборно оглашавање и наградна такмичења. Одредбе о оглашавању у оквиру ове главе Закона о електронским медијима такође су представљале новину, али су након две године постале део новог Закона о оглашавању.

Оно чега није било у претходном закону, а што је такође резултат усаглашавања законског текста са Директивом о аудиовизуелним медијима, јесу одредбе које се односе на медијске услуге на захтев, односно нелинеарне медијске услуге. Одредбе које се односе на линеарне услуге проширене су у односу на претходни закон, уз додатак одређених нових одредби, као нпр. оних које се односе на годишње квоте удела аудио-визуелних дела у програмима пружалаца медијских услуга. Што се медија цивилног сектора тиче, они нису значајно промењени новим законом, изузев што су црква и верске заједнице додати као њихови могући оснивачи.

С обзиром на то да је излазак државе из власничких структура медија био један од главних циљева новог сета медијских закона, јасно је да члан Закона о радиодифузији који се односио на радио/телевизијске станице локалних и регионалних заједница које су оснивале скупштине општина/градова није могао да буде укључен у нови закон. Поред тога, још две главе ових закона могу се упоредно анализирати, а то су одредбе о дозволи, односно овлашћењу за емитовање програма и одредбе које се односе на медијски плурализам. Нови закон другачије конципира одредбе о дозволи за емитовање, при чему се предвиђа да се овлашћење за пружање медијских услуга може вршити без одобрења, уз одобрење и на основу дозволе.

Није значајно промењен поступак за издавање дозволе за емитовање, док су новим законом детаљније прописане обавезе у вези са Регистром медијских услуга. Новим законом су детаљније уређене и посебне обавезе оператора електронских комуникационих мрежа за дистрибуцију медијских садржаја. Треба поменути и то да је у ранијем закону већа пажња била посвећена одредбама о заштити медијског плурализма и да важећи закон не садржи одредбе о надзору над овим законом.

Може се закључити да је нови закон преузео већи број одредби, па и дефиниција из Директиве о аудиовизуелним медијима, истовремено остављајући регулацију јавних медијских сервиса другом закону. Најзначајнији део закона посвећен је и даље Регулаторном телу за електронске медије и изузев промене имена овај закон није претрпео значајне измене. Међутим, најзначајније усаглашавање новог закона са европском регулативом је било, пре свега, техничке природе односно уређивање потпуног преласка на дигитално емитовање програма од стране свих чланица Уније, па самим тим и Србије као потписнице Споразума о стабилизацији и придруживању.

Свакако да има још много простора за напредак када је у питању област која регулише електронске медије, што је и циљ нове медијске стратегије за период од 2020–2025. године. Ова стратегија предвиђа окончање процеса приватизације медија, јачање саморегулаторних тела, суштинску независност регулаторног тела и јавног медијског сервиса, повећање транспарентности утицаја државе на медијском тржишту, објективнију доделу средстава медијима путем пројектног суфинансирања, као и друге циљеве који се непосредно или посредно односе на електронске медије.³⁰¹ Усвајањем акционог плана у вези са Стратегијом, које се ускоро очекује, као и његовом имплементацијом, правни оквир електронских медија и јавног информисања Републике Србије уопште требало би да се још више приближи Директиви о аудиовизуелним медијима из 2018. године и правном оквиру медија Европске уније. О овој стратегији биће више речи у последњој глави дисертације.

Претходна анализа европског и националног правног оквира електронских медија чини основу за разумевање суштинског дела ове докторске дисертације – уређење и функционисања јавних медијских сервиса као најзначајнијих пружалаца медијских услуга у погледу остваривања јавног интереса. У делу дисертације који следи јавни медијски сервис биће сагледани кроз детаљну анализу њиховог правног уређења, како у упоредном праву тако и у домаћем законодавству.

³⁰¹ Стратегија развоја средстава јавног информисања у Републици Србији за период 2020–2025. године (Сл. гласник РС, бр. 11/2020-10).

ЈАВНИ МЕДИЈСКИ СЕРВИСИ У УПОРЕДНОМ ПРАВУ

Предмет анализе претходне главе били су електронски медији са аспекта међународног права, претежно правни акти на нивоу Европе, као и правни прописи који се односе на електронске медије у Републици Србији. Циљ овог проучавања је одређивање правног оквира за даљу анализу посебне врсте електронских медија – јавних медијских сервиса. На основу тог правног оквира анализираће се правно уређење јавних медијских сервиса у упоредном праву, што је и циљ проучавања ове главе дисертације. Најпре ће се анализирати британски јавни сервис, Би-Би-Си (у даљем тексту – *BBC*) и амерички јавни сервис Пи-Би-Ес (у даљем тексту – *PBS*), као два најзначајнија модела јавних медијских сервиса у свету. Затим ће бити представљени прописи на нивоу Европе, који се односе на јавне сервисе, како документи Савета Европе тако и *acquis communautaire*. Ови прописи су од великог значаја за регулацију свих јавних медијских сервиса у Европи, па самим тим и у Републици Србији. Након овога приступиће се анализи највећих јавних сервиса Европске уније, односно јавних медијских сервиса Савезне Републике Немачке, Републике Француске и Републике Италије, да би последњи део ове главе био посвећен значајним јавним медијским сервисима ван подручја Европе – канадском, јапанском и аустралијском јавном медијском сервису.

4.1. Британски и амерички сервиси као два модела јавних медијских сервиса

Иако и британски и амерички модел јавног сервиса спадају у домен англосаксонског права, ово се може узети само као једна од ретких заједничких карактеристика ова два модела. Британски јавни медијски сервис (*BBC*) представља европски модел јавних сервиса, док је амерички јавни сервис (*PBS*) заснован на америчком моделу јавног медијског сервиса. У правном уређењу америчког јавног сервиса, насталог готово пола века након британског, више се може уочити утицај комерцијалних емитера у САД-у, него утицај *BBC*-а. Заправо, амерички модел јавног медијског сервиса, односно јавног радиодифузног сервиса, далеко је сложенији, те је за његово разумевање неопходно, најпре, објаснити начин на који функционише систем

јавне радиодифузије у САД-у, да би се затим *PBS* представио као један од највећих јавних емитера у тој земљи.

Разлике европског и америчког модела јавног медијског сервиса препознају се на више нивоа. Разликују се по начину конститусања, организацијској структури, природи правних аката који су основ њиховог функционисања, као и по начину финансирања. Када је ова последња ставка у питању, док у појединим земљама реч „јавни” у синтагми „јавна радиодифузија” упућује на државне изворе финансија, у САД-у највећи део финансирања јавне радиодифузије потиче из извора који нису државни.³⁰² Ипак, и један и други јавни медијски сервис функционишу по истом принципу, а то је принцип друштвене одговорности и јавног интереса, само што тај принцип остварују на различите начине.

4.1.1. Правно уређење јавног медијског сервиса Велике Британије³⁰³

У претходном делу дисертације већ је било речи о томе да основ функционисања јавног медијског сервиса Велике Британије, *BBC*-а, чине Краљевска повеља (*The Royal Charter*)³⁰⁴ и Споразум (*Agreement*)³⁰⁵ између *BBC*-а и државног секретара за културу, медије и спорт. Споразум је настао на основу ове Повеље, али може бити допуњен или мењан у току важења Повеље на основу договора државног секретара и самог *BBC*-а. Државни секретар за културу, медије и спорт представља Парламенту оба ова документа, и Повељу и Споразум, после чега их усваја Влада Уједињеног Краљевства. Овим документима се утврђује начин на који ће ова јавна корпорација радити, те начин њеног управљања и програмске обавезе, али и структура и извори финансирања, као и циљеви и задаци делатности.³⁰⁶

У Споразуму који је део последње, важеће Повеље, налази се једна новина у односу на претходне споразуме, а то је да је Споразум припремљен у сарадњи са Офкомом (*Ofcom*)³⁰⁷, регулаторним телом чији је задатак да контролише емитовање

³⁰² Non profit media, <https://transition.fcc.gov/osp/inc-report/INoC-6-Public-Broadcasting.pdf>, стр. 152.

³⁰³ Мањи део овог одељка чини истраживање спроведено за потребе необјављеног семинарског рада А. Благојевић: „Упоредна анализа правног положаја јавног медијског сервиса у Републици Србији и Великој Британији”, у оквиру докторских студија на Правном факултету у Нишу, октобар 2017.

³⁰⁴ У даљем тексту: Повеља

³⁰⁵ У даљем тексту: Споразум

³⁰⁶ Преглед Повеље *BBC*-а из 2016. Лист са информацијама – Процедуре одређене Повељом, Департаман за културу, медије и спорт (*BBC Charter Review 2016 Information Sheet - Charter Procedures, Department for Culture, Media and Sport*)

³⁰⁷ Офком је скраћени назив за Канацеларију за комуникацију, односно, на енг. језику: *Office of Communication*.

електронских медија и чије се надлежности у вези са *BBC*-јем детаљно разрађују у члановима 44–53 ове Повеље. У Преамбули Споразума (тачка 7) наводи се да у случају потребе да се у Споразум унесу неке измене, а тичу се функционисања *BBC*-а, треба најпре извршити консултације са Офкомом.³⁰⁸

Као део Споразума са државним секретаром, *BBC* мора да објави списак јавних сервиса (радио и телевизијских станица) Уједињеног Краљевства, као и врсту и опис њихових делатности. На овом списку, који је ревидиран 24. фебруара 2019. године, налазе се четири врсте радио и телевизијских станица: 1) телевизијске станице намењене публици широм Уједињеног Краљевства, 2) радио-станице намењене публици широм Уједињеног Краљевства, 3) радио и телевизијске станице намењене одређеним деловима Уједињеног Краљевства (нпр. *BBC Radio Scotland*, *BBC Radio Wales*, итд) и 4) онлајн станице за кориснике широм Уједињеног Краљевства (*BBC Online*).³⁰⁹

4.1.1.1. Остваривање јавног интереса британског јавног сервиса

Због специфичности правног система у Великој Британији, британски јавни сервис свој основ за рад заснива на Краљевској повељи. Од прве Повеље, донете 1926. године, којом је *BBC* основан као јавна корпорација, Повеља се обнавља, делимично мења и допуњује на 10 година. Тренутно је актуелна Краљевска повеља која је Парламенту представљена децембра 2016. Ступила је на снагу 1. јануара 2017. године и важиће до 31. децембра 2017. године, што је прецизирано чланом 2 ове Повеље. Повељом се постављају начела, циљеви и сврха деловања *BBC*-а и гарантује независност овог јавног сервиса (члан 3). Наводи се да *BBC* мора бити независан у свим питањима везаним за испуњење своје мисије и промоције јавних циљева, нарочито у погледу доношења уређивачких и креативних одлука, у погледу времена и начина испоручивања услуга, као и у свим управљачким пословима.³¹⁰

³⁰⁸ Уговор између Државног секретара за културу, медије и спорт Њеног височанства и Британске радиодифузе корпорације, децембар 2016. (Agreement Between Her Majesty's Secretary of State for Culture, Media and Sport and the British Broadcasting Corporation, December 2016).

³⁰⁹ Списак јавних сервиса Уједињеног Краљевства за 2019. (List of UK Public Services, 2019), доступно на:

http://downloads.bbc.co.uk/aboutthebbc/insidethebbc/managementstructure/structureandgovernance/list_of_uk_public_services_feb_2019.pdf, приступљено 17.07.2020

³¹⁰ Примерак Краљевске повеље о континуитету Британске радиодифузне корпорације, Уједињено Краљевство 2016. (Copy of Royal Charter for the continuance of the British Broadcasting Corporation, United Kingdom, 2016).

Након одредби које се тичу општих начела деловања *BBC*-а, Краљевска повеља у члану 6, у пет тачака, прецизира сврху *BBC*-а као јавне службе и наводи циљеве које јавни сервис треба да оствари у смислу јавног интереса (*public purposes*):

„1) да обезбеди непристрасне вести и информације како би омогућио грађанима да разумеју своју околину и сарађују са светом: *BBC* треба да обезбеди тачне информације, актуелне вести и да на основу датих чињеница омогући грађанима да разумеју дешавања у Уједињеном Краљевству и свету. Садржај ових информација и вести треба бити регулисан највишим уредничким стандардима. Овај сервис треба да понуди распон и дубину анализе који нису могући код осталих медија у Британији и захваљујући новинарима највишег ранга и заговарајући слободу изражавања, да широком аудиторијуму, тј. активним и информисаним грађанима, омогући да се потпуно укључе у важна локална, регионална, национална, британска и глобална питања, и исто тако учествују у демократском процесу на свим нивоима;

2) да подучава грађане свих старосних група: *BBC* треба да помогне свима да уче о различитим темама на начин који ће им бити приступачан, занимљив, инспиративан и изазован; треба да обезбеђује специјалистичке образовне програме који ће деци и адолесцентима широм Уједињеног Краљевства помоћи при учењу. Овај сервис треба да подстакне људе да истражују нове теме и учествују у новим активностима кроз партнерства са образовним, спорским и културним институцијама;

3) да пружа најкреативније, најквалитетније и препознатљиве медијске услуге: *BBC* треба да обезбеђује најквалитетније услуге различитих жанрова и омогућава низ услуга и платформи које постављају стандарде како у Уједињеном Краљевству, тако и у међународним оквирима. Његове услуге треба да буду различите од оних које се могу другде пронаћи; са таквим услугама би требало и креативно ризиковати, тако да и кад не буду успешно реализоване, оне би ипак могле да пруже неки нови приступ и иновативан садржај;

4) да одражава, представља и служи различитим заједницама свих делова и региона Уједињеног Краљевства и подржава креативну економију широм Уједињеног Краљевства: *BBC* треба да одражава разноликост Уједињеног Краљевства у свим својим медијским производима и услугама. При томе би требало да прецизно и аутентично представља и приказује животе народа Уједињеног Краљевства данас, подижући њихову свест о различитим културама и алтернативним ставовима који постоје у оквиру овог друштва. Треба да обезбеђује услуге које задовољавају потребе нација, региона и заједница Уједињеног Краљевства. Такође би требало да грађанима

помогне у стицању заједничког искуства у остваривању социјалне кохезије и благостања у Уједињеном Краљевству. Приликом пружања услуга, *BBC* би требало да улази у креативну економију сваке нације и допринесе њеном развоју;

5) да репрезентује Уједињено Краљевство, његову културу и вредности у свету: *BBC* би требало да међународном аудиторијуму обезбеди извештавање највишег квалитета, засновано на британским дубокоукорењеним вредностима: тачности, непристрасности и правичности. Његови међународни сервиси треба да Уједињено Краљевство поставе у светски контекст и да кроз укључивање нација и региона, омогуће да буде сагледано као целина. *BBC* такође треба да обезбеди продукцију услуга и сервиса које би уживали грађани широм Уједињеног Краљевства и света”.³¹¹

У члану који следи, дефинисани су начини на које *BBC* остварује своје циљеве:

- 1) пружа јавне услуге грађанима Уједињеног Краљевства;
- 2) пружа јавне услуге Светском сервису (*the World Service*), што подразумева емитовање или дистрибуцију програма за кориснике ван земље, на енглеском или неком другом језику;
- 3) пружа услуге ван јавних служби (*non-service activities*), које представљају услуге које, иако не спадају у задужења јавног сервиса Уједињеног Краљевства, ипак на директан или индиректан начин промовишу један или више јавних циљева;
- 4) пружа комерцијалне услуге
- 5) бави се трговинским услугама које су по својој природи комерцијалног типа, али не спадају у оне комерцијалне услуге како су дефинисане Оквирним споразумом;
- 6) пружа посебне услуге, које *BBC* треба да обавља на основу захтева Оквирног споразума.³¹²

Наредни део Повеље односи се на опште обавезе *BBC*-а, који у том смислу: делује у јавном интересу, повезује се са публиком, води рачуна о утицају на тржиште, делује отворено, транспарентно и одговорно, успоставља и одржава партнерства са другим организацијама, уважава различитости, развија техничко-технолошке капацитете, одговорно располаже јавним новчаним средствима, управља пословима у најбољем интересу, и посебно води рачуна о пружању комерцијалних услуга (чланови 9–18).

³¹¹ Примерак Краљевске повеље о континуитету Британске радиодифузне корпорације, Уједињено Краљевство 2016. (Copy of Royal Charter for the continuance of the British Broadcasting Corporation, United Kingdom, 2016).

³¹² Исто, члан 9.

4.1.1.2. Правно уређење BBC-а на основу Краљевске повеље из 2016. године

Као што је речено, правни оквир функционисања британског јавног сервиса заснива се на два документа – Краљевској повељи и Споразуму. Важећи споразум донет је 2016. године на основу Повеље из исте године, те мора бити у сагласности са њом. Он детаљније уређује питања која су представљена Повељом, пре свега она која се односе на финансирање BBC-а и његове регулаторне обавезе.

У оквиру Краљевске повеље из 2016. године, након дефинисања општих обавеза јавног сервиса, следи део о управљању овом корпорацијом,³¹³ односно о унутрашњој организацији. На челу корпорације је Управни одбор (*BBC Board*) чији је основни задатак да штити независност јавног сервиса и да доноси одлуке у циљу остваривања јавног интереса. Он има обавезу објављивања годишњег Плана рада, као и годишњег Извештаја о раду и пословању. Последњом повељом, а то је Повеља из 2016. године, укида се Труст BBC-а (*BBC Trust*). Труст, као појам, био је облик организовања који потиче још из времена феудализма, и који је данас широко примењив у англосаксонском праву у случају када је потребно избећи оснивање задужбине као правног лица у англосаксонском праву.³¹⁴ Ово тело које је управљало BBC-јем и било његова једина контрола формирано је претходном повељом, у којој се прецизирала и његова надлежност, а у духу традиционалне политике BBC-а, неговане још од његовог самог оснивања, да одсуство екстерне контроле најбоље показује независност јавног медијског сервиса. Труст је укинут 2. априла 2017. године, три месеца од усвајања нове Повеље и замењен поменутиим Управним одбором. Повељом и Споразумом на Одбор су пренете следеће надлежности: (1) стратегија деловања BBC-а у датим правним оквирима, (2) креативни задаци, (3) распоређивање буџета, (4) одређивање мера за процену учинка BBC-а, (5) одређивање мера за процену учинка иностраног сервиса BBC-а, (6) стандарди за уреднички и креативни домет, (7) оквир за решавање жалби против BBC-а, (8) дистрибутивна политика Јавног сервиса, (9) план усклађености са сваком од дужности BBC-а, (10) стратегија и управљање комерцијалним активностима BBC-а.³¹⁵

³¹³ У англосаксонском праву назив корпорација (*corporation*) односи се на велика правна лица, насупротив ортаклуку (*partnership*), као грађанско-правним и трговачким друштвима, док су мање корпорације називају компаније (*company*).

³¹⁴ Петровић, М. (2009), Ауторизована предавања из предмета Велики правни системи, приредио Милош Прица, Правни факултет Ниш, 79–80.

³¹⁵ Исто, члан 20

Управни одбор *BBC*-а одговоран је за целокупан рад јавног сервиса и његове компетенције су врло сличне онима које је у претходних десет година, на основу тадашње Повеље, имао Труст. Унутрашња организација остаје у надлежности Одбора и његов састав се и даље састоји од чланова које бира Влада, иако је састав сада нешто другачији. Труст се на основу претходне повеље састојао од 10 чланова, као и потпредседника и председника Труста, док се новом повељом Одбор састоји од 14 чланова, од тога 10 чланова без извршних овлашћења (*non-executive members*), међу којима се налази и Председавајући Одбора (*non-executive Chairman*), и 4 члана са извршним овлашћењима (*executive members*), од којих је најзначајнији генерални директор (*Director-General*), који је истовремено и главни и одговорни уредник.³¹⁶ Најважније чланове бира Крунски савет (*Queen-In-Council*), што се није променило у односу на одабир чланова Труста. Крунски савет бира председника Одбора и четири члана Представника нација без извршних овлашћења, док остале чланове, како са извршним овлашћењима тако и без њих, бира сам Одбор.³¹⁷

Упоређивањем претходне и последње Повеље може се приметити још једна разлика – раније су паралелно постојали Труст *BBC*-а, који је доносио генералну стратегију и приоритете рада *BBC*-а, и Извршни одбор, који је спроводио политику Труста. Новом Повељом Одбор *BBC*-а састоји се и од чланова са извршним овлашћењима као и од оних без извршних овлашћења, на основу чега се може закључити да је дошло до сједињавања ова два одбора. Чланови Одбора са извршним овлашћењима заједно чине Извршни комитет, чија је улога спровођење стратегије Одбора. Поред овога, постоје и други обавезни комитети у оквиру Одбора – Комитет за ревизију и процену ризика, Комитет за номинације, Комитет за накнаде, као и комитети које образује Одбор, а нису експлицитно наведени у Повељи.³¹⁸

Друга веома значајна новина у оквиру Повеље из 2016. године јесте увођење екстерне контроле *BBC*-а од стране Канцеларије за комуникације (*Office of Communications*) – Офкома. То се по први пут уочава у члану 20, тачки 8 нове Повеље, где се наводи да је Одбор дужан да усклади своје обавезе са правним оквирима функционисања *BBC*-а, нарочито, (1) у складу са захтевима Офкома, (2) у складу са било којом одлуком донетом од стране Офкома, (3) и у складу са било којим захтевом

³¹⁶ Исто, члан 21

³¹⁷ Исто, чланови 23–26

³¹⁸ Исто, члан 31.

или одлуком Офкома који се односе на комерцијалне активности, укључујући и предузимање неопходних мера како би се тај захтев или одлука извршили.³¹⁹

Дакле, након делова Повеље који се тичу годишњег плана и извештаја о раду (чланови 36 – 42), као и дела који се односи на договор о висини накнаде/лиценце (члан 43), следи део о екстерној контроли *BBC*-а. Ова права најдетаљније су дефинисана у поглављу под називом *Регулација*, у коме се члановима 44–51 прецизира однос *BBC*-а са Офкомом. Наводи се обавеза Регулатора (Офкома) да сачини и објави акт који садржи норме које сматра најадекватнијим за имплементацију активности наведених у Повељи и Споразуму. Поред овога, ту су и одредбе о заштити конкуренције, а значајне су и одредбе којима се Офком овлашћује да разматра притужбе на рад *BBC*-а и процесуира их, са могућношћу изрицања новчане казне уколико *BBC* не би ускладио свој рад сходно захтевима Офкома (члан 49). Следеће одредбе у овом делу Повеље, као што је већ наведено у претходном одељку, тичу се објављивања годишњег извештаја Офкома састављеног на основу годишњег извештаја *BBC*-а, те сачињавања периодичних извештаја.³²⁰ Значајно је поменути да Офком није надлежан за програм намењен за подручја ван Велике Британије (*BBC World Service*), већ је *BBC* одговоран за свој стратешки правац, буџет и своју уређивачку независност, на основу плана рада (*licence*) којим се утврђују сви циљеви, задаци и приоритети *BBC World Service*-а, у сагласности са Министром спољних послова или другим представником Владе Велике Британије.³²¹

Да би прецизније објаснили надлежност коју Офком има у односу на *BBC*, навешћемо део првог извештаја за 2017. годину, који се односи на рад *BBC*-а.³²² У том извештају се наводи да Офком поменути извештај подноси на основу овлашћења које му је дато у Краљевској повељи и по коме Офком врши функцију спољног, независног регулаторног тела *BBC*-а које процењује усклађеност *BBC*-а са захтевима Оперативног оквира,³²³ Оперативне лиценце³²⁴ и сличних докумената. У овом извештају Офком даје процену о томе како *BBC* функционише у условима убрзане промене медијског простора, затим како испуњава своју мисију и јавне циљеве, како утиче на конкуренцију, и, на крају, како се придржава уредничких стандарда. Обавезе Офкома у

³¹⁹ Исто, члан 20

³²⁰ Исто, чланови 50-51

³²¹ Доступно на: <https://www.bbc.com/aboutthebbc/governance/regulation>, приступљено 20.07.2020.

³²² Ofcom's annual report on the BBC, 2018.

³²³ Оперативни оквир представља акт Офком-а који садржи одредбе које ово тело сматра одговарајућим за ефикасно регулисање активности *BBC*-а

³²⁴ Оперативна лиценца је акт који поставља обавезујуће услове које *BBC* мора да испуни у циљу остваривања своје мисије и јавног интереса

односу на *BBC* покривају три кључне области: надзор над *BBC*-јем како би испуњавао задужења из своје надлежности; процена утицаја коју *BBC* има на поштену и ефикасну конкуренцију и обезбеђивање уредничких стандарда у програмима *BBC*-а.³²⁵

Одредбе којима се Повеља завршава општег су карактера; овде је и одредба која се односи на Оквирни споразум (члан 53), као и на периодичне извештаје о раду *BBC*-а (члан 57). Фокус овог извештаја је на управљачким и регулаторним договорима *BBC*-а, што значи да мисија и циљеви делатности *BBC*-а, као и начин његовог финансирања, нису предмет овог извештаја.³²⁶ Такође се и утврђује поступак при сачињавању извештаја и по први пут укључује захтев да се тај извештај подноси како британском Парламенту тако и парламентима Шкотске, Велса и Ирске (члан 59).

4.1.1.3. Начин финансирања *BBC*-а

Као што је наведено у претходном делу дисертације, британски јавни сервис се у највећем делу финансира од стране његових грађана путем накнаде/таксе за коришћење телевизијског програма. Иако се накнада исплаћује јавном сервису, она има природу накнаде за коришћење телевизијског пријемника у начелу, а не за *BBC* конкретно.³²⁷ Тренутно је висина накнаде утврђена амандманом на Закон о комуникацији (*Communication Act*) из 2004. Те године висина накнаде је износила 121 фунту по домаћинству, 2010–2016. године била је 145,50 фунти, а амандманом из 2020. године она износи 157,5 фунти по домаћинству годишње.³²⁸ На основу годишњег извештаја *BBC*-а достављеног Парламенту, за прву фискалну годину рада према новој Повељи, од прикупљених средстава на основу накнаде за коришћење телевизијских пријемника буџет *BBC*-а био је 3,787 милиона фунти, односно нешто мање од четири милијарде фунти, док је од осталих комерцијалних активности јавни сервис остварио приходе од 1,166 милиона фунти.³²⁹ Интересантно је и да је нова надлежност Регулатора приморала *BBC* да објави примања својих запослених у виду анекса

³²⁵ Годишњи извештај Офкома о *BBC*-ју, 2018., стр. 3 (Ofcom's annual report on the BBC, 2018. str. 3).

³²⁶ Доступно на: <https://www.bbc.com/aboutthebbc/governance/charter>, приступљено 21.07.2020

³²⁷ Корисници црно-белих телевизијских пријемника плаћају нижу накнаду, отприлике 1/3 накнадне коју плаћају корисници телевизијских пријемника у боји.

³²⁸ Електронска комуникациона радиодифузија – Комуникације (Телевизијских лиценце) – Амандман, Прописи бр.80) (Electronic Communication Broadcasting - The Communications (Television Licensing) (Amendment) Regulations, No. 80, The Stationery Office Limited, 2020.

³²⁹ Годишњи извештај и обрачун *BBC*-а, Лондон, 2016/17 стр.125 (*BBC Annual Report and Accounts 2016/17*, BBC, London, 2017, str. 125).

годишњег извештаја, која су изузетно велика, што је довело до револта грађана који плаћају ову накнаду.³³⁰

Последњи извештај за 2019/2020. годину показује да је за ту фискалну годину *BBC*-у од накнада грађана за коришћење услуга *BBC*-ја припало 3,520 милиона фунти, као и 1,423 милиона фунти од комерцијалних активности, што показује пад средстава прикупљених од накнада, а што је узроковано смањењем државних субвенција за накнаде домаћинствима која имају чланове старије од 75 година, као и због мањег броја наплаћених накнада.³³¹ Како су субвенције Владе за најстарије грађане Велике Британије који примају помоћ за минималну пензију (*pension credit*) престале 2020. године, те накнаде покрива сам *BBC*, ослобађајући ове категорије лица од плаћања накнада.³³² Интересантно је поменути да избегавање плаћања ове накнаде у Великој Британији може резултирати новчаном, или чак, затворским казнама, тако да ће се у наредном периоду разматрати могућност укидања кривичног дела у случају када грађани не плаћају годишњу накнаду за финансирање јавног сервиса.³³³

Када су у питању средства прикупљена од комерцијалних активности, треба истаћи да то нису средства остварена на основу оглашавања и спонзорстава, пошто то није у складу са политиком *BBC*-а и његовом концепцијом уређивачке независности. Комерцијалне активности које *BBC* пружа огледају се у пословању његових подружница – *BBC Studios*, *BBC Global News* и *BBC Studioworks*, како у Великој Британији тако и у свету.³³⁴

Упркос смањењу прихода у односу на претходне године, може се рећи да *BBC* располаже веома високим буџетским средствима, пре свега, захваљујући јавном финансирању, које се може посматрати и кроз призму нелојалне конкуренције када су у питању приватни медији. Ипак, ова средства омогућавају *BBC*-у да оствари најважнији предуслов за постојање јавног медијског сервиса – самосталност и независност. Ова независност потиче не само од висине буџета, већ и од начина финансирања: његови приходи долазе од накнада грађана, а не од комерцијалног

³³⁰ Анекс на годишњи извештај и обрачун *BBC*-а, Лондон, 2016/17 (Annex to the BBC Annual Report and Accounts 2016/17, BBC, London, 2017).

³³¹ Годишњи извештај и обрачун *BBC* групације за 2019/20. стр. 44 (BBC Group Annual Report and Accounts 2019/20, BBC, London, 2020, str. 44).

³³² Одлука *BBC*-а о плаћању накнаде за ТВ у односу на узраст, стр.3 (Decision on Age-Related TV Licence Policy, pg. 3).

³³³ Због неплаћања накнаде у 2018. години осуђено је и кажњено више од 121.000 људи, од којих је пет особа завршило у затвору јер није платило казну. Видети више: <https://www.bbc.com/news/entertainment-arts-51373372>, приступљено 27.07.2020.

³³⁴ Годишњи извештај и обрачун *BBC* групације за 2019/20. стр.51(BBC Group Annual Report and Accounts 2019/20, BBC, London, 2020, str. 51)

рекламирања и спонзорства. Јасно је да му то омогућава и пуну слободу у програмској политици, јер би давање оглашавачког простора утицало на различите програмске приоритете.³³⁵ Управо овај вид финансијске самосталности уз политичку самосталност (статус *BBC*-а се гарантује Краљевском повељом, а не актом Парламента) омогућава овом јавном медијском сервису да буде узор многим другим јавним сервисима у Европи и свету.

4.1.2. Правно уређење јавног радиодифузног система Сједињених Америчких Држава

За разлику од британског модела јавног сервиса на чијим се постулатима заснива функционисање највећег броја јавних сервиса, како у Европи тако и у свету, амерички модел јавног сервиса заснован је на знатно другачијој концепцији, и самим тим на другачијој унутрашњој организацији, финансирању и надзору. Циљ овог сегмента рада је да прикаже специфичности америчког модела јавног сервиса, па ће се пажња најпре посветити његовом настанку и структури. Након тога биће анализиран правни акт којим је основан јавни радиодифузни систем САД-а, односно јавни емитери у САД-у, као и начин финансирања ових јавних емитера, који такође знатно одступа од начина финансирања британског јавног сервиса. На крају ће бити представљен главни национални јавни сервис САД-а, *PBS*, кроз анализу његовог правног уређења.

4.1.2.1. Настанак и структура јавног радиодифузног система у САД-у

Јавни медијски систем, односно јавна радиодифузија основана је у САД-у 1967. године на основу Закона о радиодифузији (*Public Broadcasting Act of 1967*),³³⁶ што је готово пола века касније у односу на британски *BBC*. До тада су, поред комерцијалних радио-телевизијских станица које су биле најзаступљеније, постојале и некомерцијалне, које су емитовале образовни садржај, и чији су оснивачи били универзитети и друге образовне институције. Ове станице, које се могу сматрати претечама јавног сервиса, тада су опстајале искључиво захваљујући сопственој програмској политици која није задржала у интересе комерцијалних мрежа и чији

³³⁵ Преузето са:

<http://www.bbc.co.uk/corporate2/insidethebbc/howwework/policiesandguidelines/advertising.html>
приступљено 10.08.2017.

³³⁶ У стручној литератури овај закон се преводи и као Закон о јавном емитовању, видети нпр. Цолић, М., (2009). „Модели правне регулативе телевизијског емитовања у Сједињеним Америчким Државама”, *Страни Правни живот*, Институт за упоредно право, Београд, 53(3), 297–347.

результати нису доносили профит.³³⁷ С друге стране, програми бројних комерцијалних радио-телевизијских станица били су намењени широком аудиторијуму и најчешће су музичко-забавног карактера. Оснивање Националне образовне телевизије (*National Educational Television (NET)*) 1952. године, која се финансирала из Фордове фондације, било је подстакнуто потребом за едукативним програмом на националном нивоу.

Неколико година након оснивања Националне образовне телевизије, идеја о оснивању јавног медијског сервиса почиње да привлачи све већу пажњу америчке публике. „У овој земљи је ојачало становиште да постојећи медијски систем, заснован скоро искључиво на приватној иницијативи, не омогућава стварање комуникативних релација потребних савременом друштву“.³³⁸ Из тог разлога, Конгрес је формирао комисију која је имала задатак да оцени постојећи медијски систем у САД-у и њен значај за америчко друштво. Ова Комисија, позната под називом Карнегијева комисија о образовној телевизији (*The Carnegie Commission on Educational Television*), поднела је Конгресу извештај који је пресудан за настанак и развој јавног радиодифузног система у тој земљи.³³⁹ Централни закључак у Извештају комисије био је да је за задовољење потреба америчких грађана неопходан боље финансиран образовни телевизијски систем, те се у том смислу препоручује америчким институцијама да подстичу и оснажују едукативну телевизију. Конгресу се препоручује да овласти и оснује непрофитабилну, невладину корпорацију, са називом „Корпорација за јавну телевизију“ (*Corporation for Public Television*), касније: Корпорација за јавну радиодифузију (*CPR*).³⁴⁰ Ова корпорација добија овлашћење да оснује радиодифузни сервис јавног типа, те је основала Јавни радиодифузни сервис (*The Public Broadcasting Service - PBS*), задужен за телевизијски сектор и паралелно са њим и Национални јавни радио (*National Public Radio - NPR*), који је заменио претходну Националну образовну радио мрежу (*The National Educational Radio Network*). Ова два јавна сервиса су уједно и највећи емитери јавног радиодифузног система САД-а, који технички делују као одвојени ентитети, чинећи овај јавни радиодифузни систем другачијим од таквих

³³⁷ Цолић, М. (2009). „Модели правне регулативе телевизијског емитовања у Сједињеним Америчким Државама”, *Страни Правни живот*, Институт за упоредно право, Београд, 53(3), стр. 331.

³³⁸ Вељановски, Р. (2005). *Јавни РТВ сервис у служби грађана*, Клио, Београд, стр.184.

³³⁹ Доступно на: <https://onlinempa.unc.edu/history-of-public-broadcasting/>, приступљено 04.08.2020.

³⁴⁰ Доступно на: <https://web.archive.org/web/20110810063334/http://www.current.org/pbpb/carnegie/CarnegieISummary.html>, приступљено 04.08.2020.

система у другим земљама.³⁴¹ Такође, поред Корпорације за јавну радиодифузију, Јавног радиодифузног сервиса и Националног јавног радија, значајно је поменути да функционисање јавне радиодифузије у САД-у омогућавају и следеће организације: Интернационални јавни радио (*Public Radio International – PRI*); Амерички јавни медиј – јавни радио (*American Public Media – Public Radio*); Асоцијација јавних телевизијских станица (*Association of Public Television Stations – APTS*).³⁴²

Због свега овога, неки теоретичари медија сматрају да амерички јавни радиодифузни систем „није јединствена структура, већ се састоји *ad hoc* скупљених радио–телевизијских станица, које уједињује финансирање институција које су их основале, као и нестабилна подршка аудиторијума коме служе”.³⁴³ Ова констатација потиче од чињенице да јавни радиодифузни систем САД-а чини скуп разноврсних независних емитера као и произвођача и дистрибутера радио и ТВ програма. Овим емитерима управљају различите непрофитне организације, јавни и приватни универзитети, државне и локалне владине агенције, итд., од којих поред финансија, они добијају и лиценцу за свој рад. Неки од ових емитера имају једну радио или телевизијску дозволу за рад и делују у својим локалним заједницама, док други управљају државном или регионалном мрежом радио и телевизијских станица – поред овога, многи емитери производе сопствене програме за локалну заједницу, али исто тако производе и програме за дистрибуцију другим емитерима, било директним путем или путем других канала дистрибуције.³⁴⁴

4.1.2.2. Закон о радиодифузији из 1967. године – организација, финансирање и контрола јавне радиодифузије

Како је већ речено, Законом о радиодифузији из 1967. године оснива се Корпорација за јавну радиодифузију (*CPB*), чиме се утврђује национална политика некомерцијалне радиодифузије која до тада није ни постојала. Ова корпорација се дефинише као приватна, непрофитабилна организација која руководи средствима федералне владе за јавну радиодифузију, чија је мисија да обезбеди универзални

³⁴¹Доступно на:

https://www.cpb.org/files/aboutcpb/Alternative_Sources_of_Funding_for_Public_Broadcasting_Stations.pdf, приступљено 04.08.2020.

³⁴²Милатовић Поповић, Н. (2010). „Амерички модел јавног сервиса”, *ЦМ – часопис за управљање комуникарањем*, бр. 14, година 5, стр. 85

³⁴³ Aufderheide, P. (1996). “Public Service Broadcasting in the United States, *Journal of Media Economics*, Volume 9, Issue 1, стр. 63

³⁴⁴ Доступно на: <https://www.britannica.com/topic/Public-Broadcasting-Service>, приступљено 08.08.2020

приступ некомерцијалног, висококвалитетног садржаја и телекомуникацијских услуга.³⁴⁵ Циљеви и задаци корпорације су „да промовише образовано, информисано и разнолико цивилно друштво подржавајући актуелне садржаје високог квалитета и пружајући услуге створене, развијене и изведене од стране различитих експерата, на свим нивоима и капацитетима и да своје услуге испоручује на више платформи”.³⁴⁶ Посебно је важно истаћи да Корпорација не производи програме, не поседује, управља и не контролише нити једну јавну радиодифузну станицу и делује потпуно независно у односу на Јавни радиодифузни сервис и Национални јавни радио, као и у односу на локалне јавне радио и телевизијске станице.³⁴⁷

Закон о радиодифузији из 1967. године³⁴⁸ настао је као амандман (47 U.S.C. § 396) на Закон о комуникацијама из 1934. године (*The Communications Act*), са циљем „да прошири и унапреди прописе који се односе на финансијска средства за изградњу објеката за телевизијско емитовање образовног програма, да одобри помоћ у изградњи објеката за емитовање некомерцијалних образовних програма на радију, да оснује непрофитну корпорацију за помоћ у постављању иновативних образовних програма, да олакша доступност образовних програма и помогне рад образовних радиодифузних установа..., као и за друге циљеве”.³⁴⁹

Почетни делови овог закона садрже одредбе декларативног карактера, у којима се наводе циљеви и разлози оснивања Корпорације за јавну радиодифузију, након чега се предвиђа оснивање непрофитне Корпорације за јавну радиодифузију (тачка б) и разграничава од Владиних тела или агенција, уз обавезу поштовања овог закона, као и Закона о непрофитним корпорацијама Дистрикта Колумбија.

Наредни део Закона о јавној радиодифузији из 1967. године посвећен је унутрашњој организацији Корпорације за јавну радиодифузију. Корпорацијом управља Управни одбор директора, којих има 9 и које поставља председник Државе, а који су одабрани из редова грађанства и еминентне су личности на пољу образовања, културе, цивилног сектора или уметности, укључујући радио и телевизијски сектор, при чему се води рачуна о политичкој припадности чланова, тј. да највише пет чланова могу бити припадници исте политичке партије (ц 1, ц 2). Једном годишње Одбор бира

³⁴⁵ Данас то корпорација чини дистрибуирањем више од 70% својих средстава локалним јавним радио и телевизијским станицама, а њих сада има више од 1.500.

³⁴⁶ Доступно на: <https://www.cpb.org/aboutcpb/goals/goalsandobjectives>, приступљено 10.08.2020

³⁴⁷ Доступно на: <https://www.cpb.org/aboutcpb>, приступљено 10.08.2020

³⁴⁸ Закон о јавној радиодифузији 1967, Секција 396 [47 U.S.C. 396] и Секција 398. (Public Broadcasting Act 1967, Sec. 396. [47 U.S.C. 396] и Sec. 398.)

³⁴⁹ Преамбула Закона о јавној радиодифузији из 1967. (Public Broadcasting Act 1967 (Preamble).

председавајућег и једног или више подпредседавајућих чланова, који се неће сматрати држаним службеницима и којима ће, поводом активности у вези са обављањем посла у Одбору, следовати дневница у износу од 150 долара (д 1, д 2). Када су у питању запослени, наводи се да Корпорација може именовати председника и остале службенике, а предвиђа се и начин одређивања висине накнаде (е 1).

Следећи део Закона објашњава непрофитну и неполитичку природу Корпорације, тј. да Корпорација не сме бити субјект берзанског пословања, не сме располагати својим средствима и имовином у корист појединаца изузев оних на основу плате или накнаде које им следују, нити сме да подржава било коју политичку партију или кандидата на изборима (ф). Овај карактер Корпорације детаљније је приказан кроз њене циљеве и активности, те у том смислу, Корпорација треба да:

„А) омогући потпуни развој јавне телекомуникације у којој ће се програми високог квалитета, диверзитета, креативности, вредности и иновација, обезбеђени из различитих извора, достављати јединицама (субјектима) јавне телекомуникације, стриктно се држећи објективности и избалансираности у извештавањима контроверзних тема;

Б) помаже успостављању и развоју једног или више система међусобног повезивања којим ће се вршити дистрибуција телекомуникационих услуга тако да све јавне телекомуникационе јединице (субјекти) могу дистрибуирати те услуге у време које сами одаберу;

Ц) помаже успостављању и развоју једног или више система јавних телекомуникационих јединица широм Сједињених Држава;

Д) извршава своје циљеве и функције и бави се активностима на начин који ће најефикасније осигурати максималну слободу јавних телекомуникационих јединица, без ометања или контроле њихових програмских садржаја или других активности”.³⁵⁰

Да би остварила циљеве који су горе наведени, Корпорација је овлашћена:

„(А) да прибавља донације и склапа уговоре са појединцима и са приватним, државним и савезним агенцијама, организацијама и институцијама;

(Б) да уговара или додељује бесповратна средства јавним телекомуникационим субјектима, националним, регионалним и другим системима јавне телекомуникације, као и независним произвођачима програма, да би ти телекомуникациони субјекти могли да производе или преузимају телекомуникационе услуге”.³⁵¹

³⁵⁰ Исто, (г 1/.А, Б, Ц, Д)

³⁵¹ Исто, (Sec. 396. [47 U.S.C. 396], (Б)

Овај Закон даље утврђује детаље у вези са финансирањем, као и ограничења у том погледу. Како се начини и извори финансирања стално допуњују и мењају, финансирање Корпорације за јавну радиодифузију (*CPB*) биће укратко образложено на основу њених извештаја и других докумената, као и закона по којима се средства за њено финансирање издвајају две године унапред.³⁵²

Пре свега, треба напоменути да *CPB* сваке фискалне године располаже оперативним буџетом који користи за финансирање јавних емитера и који највећим делом чине средства Владе САД-а. *CPB* је корпорација која не производи нити дистрибуира медијске садржаје (програме), већ је њена основна функција да алоцира средства добијена из федералног буџета САД-а и на тај начин субвенционише програме локалних телевизијских и радио станица. Од *CPB*-а локалне телевизијске станице добијају у просеку 15% свог годишњег буџета, а локалне радио станице у просеку 10% годишњег буџета. Ова средства се добијају на основу одређених параметара буџета самих станица.³⁵³ С обзиром на то да су за 2020. годину, као и последњих година, средства намењена *CPB*-у износила 445 милиона америчких долара, на примеру извештаја за 2019. годину може се видети начин дистрибуције ових средстава. Оперативни буџет за 2020. годину износио је 449 милиона долара, што је уз годишња средства државе додаток од 4 милиона долара који се односи на зараде од инвестиција малог ризика. Ова средства су дистрибуирана тако да је 5% буџета предвиђено за сопствене потребе Корпорације, 6% за „системске потребе”, док је 89% намењено јавној радиодифузији, од чега 75% јавној телевизији, а 25% јавном радију.³⁵⁴ При томе, битно је нагласити да се средства која се дистрибуирају од стране Корпорације односе на директна давања радио и телевизијским станицама, с једне стране, док су са друге стране намењена и програмским садржајима, додуше, у неком мањем износу. Конкретно, просечно 71% средстава намењено је финансирању око 1500 локалних јавних телевизијских и радио станица, док је 18% намењено финансирању више стотина произвођача програмског садржаја.³⁵⁵

Уколико бисмо ово финансирање сагледали из угла локалног јавног емитера, може се видети да ова средства ипак не чине већински део њиховог годишњег буџета. У Извештају Корпорације се наводи да финансирање јавне радиодифузије долази од

³⁵² Закон о финансирању Јавне радиодифузије, 1975. (Public Broadcasting Financing Act, 1975 [H.R. 6461])

³⁵³ Корпорација за савезно финансирање Јавне радиодифузије и друга питања, Конгресна служба за истраживање, 2017. стр.1 (The Corporation for Public Broadcasting: Federal Funding and Issues, Congressional Research Service 2017, str. 1).

³⁵⁴ Fiscal Year 2020 Operating Budget, CPB.

³⁵⁵ Доступно на: <https://protectmypublicmedia.org/cpb/>, приступљено 13.08.2020.

добровољних давања слушаоца и гледаоца, подршке предузећа која подржавају програме и рад радио и телевизијских станица, донација приватних предузетника, финансијске подршке јавних и приватних образовних институција, као и од новчане помоћи локалне, државне и федералне владе. Овај модел омогућава јавним емитерима да уживају високи ниво поверења америчких грађана и добијају новчане донације како од њих тако и од фондација и корпорација. Према последњим доступним подацима из године када су јавни емитери извештавали *CPB* о томе (2010. година) структура буџета просечног јавног емитера изгледала је овако:³⁵⁶

Извор финансирања	Приходи у процентима
Доприноси грађана	22%
<i>CPB</i> (федерална давања)	18%
Подршка државне владе	14%
Уговори са предузетницима	13%
Улагања универзитетских установа	8%
Подршка фондације	7%
Друге федералне донације и уговори	5%
Подршка локалне управе	4%
Сви други извори	9%

Треба поменути и одредбе Закона о јавној радиодифузији које се тичу одговорности Корпорације, односно надзора над њеним радом. Пре свега, пословање *CPB*-а предмет је ревизије од стране независног ревизора или ревизора из надлежности државног органа (л 1 а), док финансијске трансакције могу бити предмет провере и Владине канцеларије за одговорност (*Government Accountability Office*), која је у надлежности Конгреса (л 2 а). Закон начелно не дозвољава било ком лицу да даје било каква упутства, надзире или контролише јавне емитере, Корпорацију за јавну радиодифузију, или било ког тела или установе (§ 398, а). Ипак, Корпорација има обавезу подношења годишњег извештаја Секретару за финансије САД-а. Уколико

³⁵⁶ Алтернативни извори финансирања станица јавне радиодифузије, извештај Корпорације за радиодифузију, јун 2018 (Alternative Sources of Funding for Public Broadcasting Stations, report provided by the Corporation for Public Broadcasting (CPB), June 2018. стр.16–17. Доступно на: https://www.cpb.org/files/aboutcpb/Alternative_Sources_of_Funding_for_Public_Broadcasting_Stations.pdf , приступљено 24.08.2020.

Секретар уочи одређене неправилности, он може писмено наложити Корпорацији да те неправилности исправи (б 5).

4.1.2.3. Највећи јавни емитер САД-а: јавни радиодифузни сервис (*PBS*)

Специфичност америчког модела јавног сервиса огледа се, како је речено, у томе што у САД-у не постоји јединствен јавни сервис. Корпорација за јавну радиодифузију представља непрофитну организацију која је задужена за финансирање јавне радиодифузије, али она не производи радио и телевизијске програме, нити их дистрибуира локалним јавним емитерима, већ су за дистрибуцију програма задужени јавни сервиси, међу којима је највећи и најзначајнији – Јавни радиодифузни сервис (*PBS*).

За оснивање Јавног радиодифузног сервиса (*PBS*) узима се 1969. година, када су се четири јавна емитера, укључујући председнике Јавне радиодифузије и Националне образовне телевизије (*NET*), договорили о формирању нове непрофитабилне организације која би међусобно повезала јавне телевизијске радио станице, уз преузимање функције Националне образовне телевизије.³⁵⁷ Данас Јавни радиодифузни сервис представља највећу приватну непрофитну корпорацију која на основу података из 2020. године има близу 350 некомерцијалних телевизијских станица. *PBS* не производи програме, већ он, како се то наводи у његовој мисији за 2020. годину: „америчким грађанима обезбеђује програме и услуге највишег квалитета, користећи медије да образује, инспирише, забавља и преноси разноврсна гледишта”.³⁵⁸

Оснивање и функционисање *PBS*-а регулисано је кроз 7 чланова документа који се односи на оснивање Јавног радиодифузног сервиса, односно кроз Акт о оснивању Јавног радиодифузног сервиса (*Articles of Incorporation of Public Broadcasting Service*)³⁵⁹ и кроз 13 чланова Статута (*Public Broadcasting Service By-Laws*)³⁶⁰ усвојеног осам дана по оснивању *PBS*-а.

У првом и другом члану документа о оснивању јавног радиодифузног сервиса наводи се назив и неограничено постојање *PBS*-а, док се трећим чланом, у осам тачака прецизирају циљеви због којих је овај јавни сервис организован. Укратко, сврхе су

³⁵⁷ Доступно на: <https://www.britannica.com/topic/Public-Broadcasting-Service> , приступљено 04.09.2020.

³⁵⁸ Доступно на: <https://mission-statement.com/pbs-mission/> , приступљено 04.09.2020.

³⁵⁹ Акт о оснивању Јавног радиодифузног сервиса 1969 (*Articles of Incorporation of Public Broadcasting Service 1969*).

³⁶⁰ Статут Јавног радиодифузног сервиса 1969 (*Public Broadcasting Service By-Laws 1969*).

следеће: 1) да организује, развија и управља са једним, или више међусобно повезаних система или сервиса који ће се користити за дистрибуцију програма некомерцијалних станица и мрежа; 2) да повезује националне, регионалне, државне и локалне некомерцијалне станице; 3) да даје у закуп, изнајмљује или располаже уређајима који ће се користити за трансмитовање радиодифузних програма некомерцијалним станицама и мрежама; 4) да одлучује, додељује и распоређује коришћење система, уређаја и сервиса који ће се користити за дистрибуцију радиодифузних програма некомерцијалним станицама и мрежама; 5) да има право оснивања и одржавања једног или више сервиса за умножавање, чување и дистрибуцију радиодифузних програма на филмској траци, видео касетама или другим средствима или механизмима погодним за њихово даље трансмитовање; 6) да се повезује са страним радиодифузним системима и мрежама у циљу међународне дистрибуције програма; 7) да припрема и објављује информације, истраживања и извештаје у вези са повезивањем некомерцијалне радиодифузије и у вези са програмима који се трансмитују и дистрибуирају, и да 8) на неки други начин, а у складу са Законом о јавној радиодифузији из 1967. године, управља, прослеђује и унапређује развој и функционисање јавног радиодифузног система, и да тај закон, по потреби, допуњује.³⁶¹

Чланом 4. овог документа, *PBS* се овлашћује да обавља послове у складу са наведеним циљевима, чланови 5. и 6. упућују на Статут *PBS-a* у вези са његовом унутрашњом организацијом, док се у члану 7. наводи да је овај јавни сервис организован искључиво у добротворне, образовне, научне и књижевне сврхе.³⁶² Што се унутрашње организације овог сервиса тиче, његовим Статутом се утврђују две врсте чланица које су тада постојале: лиценциране некомерцијалне образовне радиодифузне станице, дефинисане према Федералном закону за комуникације из 1934. године и амандманом на тај закон (*Station Members*), и чланице општег типа (*General members*): Корпорација за јавну дифузију (*CPB*) и Национална образовна телевизија и Радио центар (*The National Educational Television and Radio Center*).³⁶³

У овом документу се даље прецизирају појединости које се односе на: састанке чланица сервиса, (члан 4.), Управни одбор, његове чланове и обавезе (члан 5.), извршне и друге одборе (члан 6), извршног директора, његов избор и функције (члан 7), остале службенике (члан 8), уговоре, зајмове и банковне рачуне (члан 9). Остали чланови у

³⁶¹ Акт о оснивању Јавног радиодифузног сервиса 1969 (Articles of Incorporation of Public Broadcasting Service 1969, Articles of Incorporation of Public Broadcasting Service 1969, члан 3

³⁶² Исто, члан 7

³⁶³ Статут Јавног радиодифузног сервиса 1969, члан 3 (Public Broadcasting Service By-Laws 1969)

документу односе се на техничка питања у вези са *PBS*-ом, док се претпоследњи члан (члан 12) односи на годишњи извештај. Последњи члан даје могућност допуне овог Статута (члан 13).

Значајан документ за функционисање овог радиодифузног сервиса је Уговор о партнерству са Корпорацијом за јавну дифузију (*CPB-PBS Partnership Agreement*),³⁶⁴ донет три године након почетка рада *PBS*-а односно 1973. године. Овим споразумом *PBS* је коначно добио статус руководиоца за међусобно повезивање јавних телевизијских станица. Уговор је значајан и због тога што се њиме осигурава независност и диверзитет јавне телевизије. Према овом уговору, *CPB* у сарадњи са *PBS*-ом и другим заинтересованим странама и представницима јавности одлучују о свим програмима које Корпорација финансира кроз своје програмско одељење. Наводи се и да одељење има обавезу да обавља мултилатералне консултације пре доношења својих одлука, уз пуну сарадњу са лиценцираним произвођачима програма.³⁶⁵

Данас Јавни радиодифузни сервис добија новчана средства из различитих извора: највећим делом од чланарине својих чланица, односно телевизијских станица широм државе, од Корпорације за јавну радиодифузију, Националног преноса података (*National Datacast*), донација приватних фондација и грађана. Средства која *PBS* добија из различитих извора највећим делом се улажу за финансирање програма на националном нивоу. Да би се избегло да извори финансирања не утичу на његову програмску политику, начин финансирања је уређен документом о Стандардима и пракси за финансирање програма на националном нивоу (*National Program Funding Standard and Practices*).³⁶⁶ У овом документу наводе се три принципа који морају да се поштују да би се одобрила средства за финансирање програма телевизијских станица: 1. Јавна телевизија мора да штити новинарски интегритет и да се понаша као слободна и независна институција; 2. Јавна телевизија се мора старати да одржава непрофитни, некомерцијални статус јер се тиме обезбеђује њена независност; 3. Разноврсност извора финансирања програма чини основни елемент слободног и независног система јавне телевизије.³⁶⁷

Други документ којим се такође штити некомерцијална природа јавног сервиса објављен је у форми Смерница о потписивању донатора (*Underwriting Guidelines*)

³⁶⁴ Уговор о партнерству *CPB-PBS* 1973 (*CPB-PBS Partnership Agreement* 1973).

³⁶⁵ Исто.

³⁶⁶ Доступно на: <https://www.pbs.org/about/producing-pbs/proposal-process/guidelines/> , приступљено 10.09.2020.

³⁶⁷ Исто.

којима се осигурава уредничка контрола програма и независност телевизијских програма од њихових донатора, односно финансијера телевизијских станица. По тим смерницама, које морају бити у складу са правилима Федералне комисије за комуникације (*Federal Communication Commission – FCC*), продуценти или уредници програма имају искључиву контролу над програмом. То значи да уредничка контрола не сме бити спроведена под утицајем финансијера програма, или под утицајем неке друге стране.³⁶⁸ Поред овога, овај јавни радиодифузни сервис у свом програму има и део који се односи на прикупљање донација за телевизијске станице које имају потребе за производњом и/или куповином посебних програма (*Fundraising programming*). Те донације значајно утичу на квалитет програма телевизијских станица, као и на њихов даљи напредак.³⁶⁹

4.2. Европска регулатива јавног медијског сервиса – најзначајније одреднице

Правни документи Савета Европе и Европске уније, почевши од најзначајнијих аката прошлог века као што су *Директива о прекограничној телевизији* и *Директива о телевизији без граница*, створили су темељ за чвршће повезивање аудиовизуелног сектора на најстаријем континенту. Управо ови документи били су полазна основа за регулисање питања која се односе и на јавне сервисе, мада донети знатно касније од оних који се тичу комерцијалних медија. Њиме се дају смернице европским државама са циљем формирања независног и технолошки и управљачки снажног јавног медијског сервиса, подржава се развој јавних медијских сервиса, те указује на обавезе у погледу њиховог финансирања. Како су акти који се односе на електронске медије на нивоу Европе били предмет анализе претходне главе дисертације, овај сегмент ће обухватити само прописе који се непосредно односе на јавне медијске сервисе, како на нивоу Европске уније, тако и на нивоу Савета Европе.

³⁶⁸ Доступно на: <http://lush.pbs.org/-regulations/what-are-pbs-national-underwriting-guidelines/> , приступљено 18.09.2020.

³⁶⁹ Доступно на: <https://transition.fcc.gov/osp/inc-report/INoC-6-Public-Broadcasting.pdf> , приступљено 18.09.2020.

4.2.1. Правни документи Европске уније који се непосредно односе на јавне медијске сервисе

Либерализација аудиовизуелног сектора на нивоу Европске уније почиње усвајањем *Директиве о телевизији без граница* 1989. године, након које је донет велики број аката комунитарног права који се односе на овај сектор. Либерализација тржишта представљала је велики изазов јавним сервисима по питању конкуренције у виду комерцијалних емитера, те они своје програмске садржаје све више усмеравају ка потребама корисника и уносе различите унутрашње промене како би своје пословање учинили ефикаснијим.³⁷⁰ Овакво пословање је, оправдано, постало предмет преиспитивања од стране комерцијалних емитера, имајући у виду финансијску помоћ коју су јавни сервиси добијали од државе, па регулисање овог питања постаје неопходно. Европски парламент 1996. године доноси Резолуцију о улози јавног телевизијског сервиса у мултимедијалном друштву (*Resolution on the role of public service television in a multi-media society*). У њој се наводи да „као сервис јавности, радиодифузија представља помоћ информисаном грађанству; средство је плурализма који различите групе у друштву повезује кроз комуникацију којим се обликује јавно мњење; као доминантан мас–медиј данашњице, телевизија представља главни извор информација које утичу на размишљање и имагинацију држава чланица; целокупном становништву држава чланица нуди широк спектар квалитетне продукције свих жанрова; одражава и подржава културу европских нација и региона кроз разноврсност оригиналних продукција; подстиче разумевање неевропских култура и етничких група Уније, преносећи концепт различитости у заједничком искуству; поставља стандарде квалитета популарних програма које прати масовни аудиторијум; штити интересе мањина и брине се за различите слојеве становништва; пружа непристрасне и потпуно независне информације, како у извештавању тако и у програмима заснованим на чињеницама у циљу задобијања поверења широког аудиторијума, на основу чега постаје референтна тачка на тржишту информација које се убрзано увећава; игра значајну улогу у подстицању јавне расправе која је од виталног значаја за правилно

³⁷⁰ Donders, K. (2012). *Public Service Media and Policy in Europe*, Palgrave MacMillan, UK.str. 61

функционисање демократије и представља форум за расправе свих група и организација у друштву”.³⁷¹

Посебан статус јавних сервиса заокружен је годину дана касније, 1997. године, Амстердамским протоколом о систему јавних емитера у земљама чланицама (*Protocol on the system of public broadcasting in the Member States*), чиме се још једном наглашава значај јавног медијског сервиса за развој и одржање демократског друштва. Наглашава се и обавеза држава да омогуће финансирање јавних сервиса. Конкретно, овим протоколом се државама чланицама Уније не оспорава право финансирања јавних медијских сервиса уколико су та средства строго намењена испуњавању циљева јавног сервиса како су они постављени, дефинисани и организовани од сваке државе чланице посебно, и уколико то финансирање не утиче на тржишне услове и конкуренцију унутар Уније, у мери која би била у супротности са њеним заједничким интересом.³⁷²

Питање улоге јавних сервиса разматрано је и на нивоу Савета министара, што је резултирало Резолуцијом о јавним сервисима 1999. године (*Resolution of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 25 January 1999 concerning public service broadcasting*). Овде се потврђују одредбе Амстердамског протокола о улози јавних сервиса и улози самих држава чланица када су јавни сервиси у питању, нарочито одредбе у вези са финансирањем, технолошким развојем, приступом, квалитетом програма, и др.³⁷³

Значајно питање за Европску унију представља државна помоћ коју државе чланице могу пружити привредним субјектима, између осталог и јавним медијским сервисима, чиме се други субјекти, односно други пружаоци аудиовизуелних услуга стављају у неравноправни положај на заједничком тржишту.³⁷⁴ Да би се то питање разрешило, доноси се Комуникација Европске комисије о начину доделе државне помоћи јавним медијским сервисима из 2009. године (*Communication from the*

³⁷¹ Резолуција европског парламента о улози јавне телевизије у мулти-медијалном друштву (*Resolution on the role of public service television in a multi-media society*), *Official Journal C 320*, 28/10/1996 P. 0180.

³⁷² Протокол Бр. 29 о Систему јавне радиодифузије у државама чланицама, 2012/С 326/1. (Protocol No 29 on the System of Public Broadcasting in the Member States, 2012/С 326/1)

³⁷³ Резолуција Савета и представника влада држава чланица, састанак у оквиру Савета 25 јануара 1999. године у вези са јавним радиодифузним сервисима (1999/С 30/01). (*Resolution of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 25 January 1999 concerning public service broadcasting*, (1999/С 30/01).

³⁷⁴ Уговор о функционисању Европске уније, 2012/С 326/01, члан 107. (*Treaty on the Functioning of the European Union*, 2012/С 326/01, article 107.

Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting).³⁷⁵ У овој Комуникацији се наводи да се финансирање јавне радиодифузије може спровести као јединствено и као дуално финансирање – прво би било углавном из таксе грађана за коришћење услуга јавног сервиса, а друго би, поред такси грађана, укључило и приходе на основу емитовања комерцијалних реклама.³⁷⁶

На крају, требало би поменути и Резолуцију Европског парламента о дуалном систему јавног сервиса у дигитално доба из 2010. године (*Public service broadcasting in the digital era: the future of the dual system European Parliament resolution*), у којој се, између осталог, потврђује постојање „дуалног радиодифузног система, у коме и приватни емитери и јавни сервиси имају значајне улоге, независне од политичких и економских притисака, уз обезбеђивање приступа емитовању на највишем нивоу, без обзира на могућност корисника да за то плате”.³⁷⁷

4.2.2. Правни документи Савета Европе који се непосредно односе на јавне медијске сервисе

Тренутно најзначајнији прописи Савета Европе који се директно односе на јавне медијске сервисе јесу препоруке и декларације Комитета Министара и препоруке и резолуције Парламентарне скупштине, али и одлуке Европског суда за људска права. Такође, значајне су и Конференције специјализованих министара (*Conferences of Specialised Ministers*), које Комитет Министара периодично организује ради разматрања значајнијих питања из различитих сектора. Једна од ових конференција била је конференција „Медији у демократском друштву”, одржана 1994. године у Прагу, када су разматрана питања положаја јавних сервиса и захтева које јавни сервис мора да испуни, при чему је јавни медијски сервис дефинисан као „референтна тачка за све који припадају јавној сфери и фактор друштвене кохезије и интеграције свих појединаца, група и заједница, који одбацује сваку културну, полну, верску и

³⁷⁵ Комуникација Комисије о примени Комуникација Европске комисије о начину доделе државне помоћи јавним медијским сервисима 2009/С 257/01. (Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting, 2009/С 257/01.

³⁷⁶ Исто.

³⁷⁷ Јавни радиодифузни сервис у дигитално доба: будућност дуалног система. Резолуција Европског парламента од 25 новембра 2010. о јавном радиодифузном сервису у дигитално доба: будућност дуалног система. 2010/2028(INI), члан 1. (Public service broadcasting in the digital era: the future of the dual system. European Parliament resolution of 25 November 2010 on public service broadcasting in the digital era: the future of the dual system (2010/2028(INI))

друштвену дискриминацију и било који облик сегрегације”.³⁷⁸ У документу са ове конференције наводи се улога јавног медијског сервиса као форума за јавну дебату који омогућава изражавање широког спектра погледа и мишљења, те као преносиоца непристрасних и независних вести, информација и коментара. Његова улога огледа се и у развијању плуралистичких, иновативних и разноврсних програма високог квалитета и етичких стандарда који се не смеју подредити захтевима тржишта.³⁷⁹ У овом се документу истиче да радиодифузија као сервис јавности мора да подржава све вредности које карактеришу демократско друштво, уз посебно поштовање људских права, културног и политичког плурализма”.³⁸⁰ Након ове, одржане су још четири овакве конференције, од којих је значајно поменути конференцију „Ново значење медија?” у Рејкјавику 2009. године, када је поново истакнут значај јавних сервиса и њихова независност.³⁸¹

Треба поменути и *Модел закона о радиодифузији као сервису јавности*, који су 1998. донели Међународна унија за телекомуникације / Биро за развој телекомуникација (*ITU/BDT*)³⁸² и *UNESCO*. Овај модел закона понуђен је као образац за регулисање јавне радиодифузије у свету, при чему се за јавни сервис каже да „постоји због јавности, коју финансира јавност и коју контролише јавност”.³⁸³ Наглашава се да јавни медијски сервис постоји због целокупног становништва, а не због владе, парламента или председника, због неке политичке партије или цркве, или због било које друге интересне групе или деоничара. Независтан је и делује искључиво у служби интереса становништва, и то у интересу људи као грађана, а не људи као потрошача.³⁸⁴

Ипак, нормативни оквир јавних медијских сервиса на нивоу Савета Европе чине следеће препоруке: Препорука Комитета Министара о гарантовању независности јавног радиодифузног сервиса из 1996. године (*Recommendation No. Rec(96)10 on the*

³⁷⁸ Четврта министарска конференција о политици мас-медија, Резолуција бр.1. Будућност јавних медијских сервиса, Праг, 7–8 децембар 1994. (4th European Ministerial Conference on Mass Media Policy, Resolution No.1 The Future of Public Service Broadcasting, (Prague, 7 and 8 December 1994)

³⁷⁹ Исто.

³⁸⁰ Исто.

³⁸¹ Политичка декларација Прве конференције министара надлежних за медије чланица Света Европе, усвојена у Рејкјавику 2009. године (1st Council of Europe Conference of Ministers responsible for Media and New Communication Services (Reykjavik, 28 and 29 May 2009)

³⁸² Међународна унија за телекомуникације (*the International Telecommunication Union (ITU)*) јесте тело које је одговорно за креирање политике, правних прописа, обезбеђивање програма обуке и финансирање земаља у развоју, а његов секретаријат је Биро за развој телекомуникације, (*Bureau de développement des télécommunications (BDT)*), основан 1992. године.

³⁸³ Модел закона о радиодифузији (*Model Public Service Broadcasting Law, Document 1/030-E Document 2/021-E 8 September 1998*).

³⁸⁴ Исто.

guarantee of the independence of public service broadcasting), Препорука Комитета Министара о медијима и промоцији културе толеранције из 1997. године (*Recommendation No. Rec(97)21 on media and the promotion of a culture of tolerance*), Препорука Комитета Министара о говору мржње из 1997. године (*Recommendation No. Rec(97)20 on hate speech*), Препорука Комитета Министара о независности и улози регулаторних тела за радиодифузију из 2000. године (*Recommendation No. Rec(2000)23 on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector*), Препорука Парламентарне скупштине о јавним медијским сервисима из 2004. године (*Recommendation No. 1641(2004) on Public service broadcasting*), Препорука Комитета Министара о улози јавних сервиса у информационом друштву из 2007. године (*Recommendation No. Rec(2007)3 on the remit of public service media in the information society*), Препорука Комитета Министара о медијском плурализму и разноврсности медијског садржаја из 2007. године (*Recommendation No. Rec(2007)2 on media pluralism and diversity of media content*), Препорука Парламентарне скупштине о финансирању јавних медијских сервиса из 2009. године (*Recommendation No. 1878(2009) on the funding of public service broadcasting*), и Препорука Комитета Министара о управљању јавним медијским сервисима из 2012. године (*Recommendation No. Rec(2012)1 on public service media governance*), и други. У наставку ће бити анализирани Препорука о гарантовању независности јавног радиодифузног сервиса из 1996. године, Препорука о улози јавних сервиса у информационом друштву из 2007. године и Препорука о управљању јавним медијским сервисима из 2012. године, као три најзначајнија документа Савета Европе која се директно односе на јавне сервисе, након чега ће уследити кратак преглед осталих правних докумената.

Прва препорука Савета Европе која се непосредно односи на јавне сервисе је *Препорука бр. REC(96)10* којом се гарантује независност јавног радиодифузног (сада медијског) сервиса. Према овој Препоруци, државе чланице би требало да у законске и подзаконске акте који се односе на јавне сервисе укључе одредбе које ће омогућити независност јавних медијских сервиса, као и да смернице предвиђене овом Препоруком примене у односу на надзорна тела јавних медијских сервиса. Те смернице су систематизоване као генералне смернице, смернице које се односе на 1) управљачке органе јавних сервиса, 2) регулаторне органе јавних сервиса, 3) запослене у јавним сервисима, 4) финансирање јавних сервиса, 5) програмски садржај јавних

сервиса, б) приступ јавних сервиса новим технологијама.³⁸⁵ Сходно овој Препоруци, независност јавних медијских сервиса сагледава се, најпре, у погледу руковођења и делатности руководства ових сервиса. У том смислу би чланови руководећих тела требало да раде искључиво у интересу јавног сервиса, не смеју да имају никакав сукоб интереса и не могу да примају никакве налоге или инструкције од било ког лица или тела, осим оних који су надлежни за надзор јавних сервиса. Што се тиче независности медија у погледу финансирања, од држава се очекује да обезбеде финансије које су јавним медијским сервисима неопходне за остваривање њихове независности. Како би се стабилизирано финансирање јавних медијских сервиса, према овој препоруци, уз постојеће јавне приходе предвиђа се и коришћење комерцијалних извора.³⁸⁶

Следећа препорука Комитета Министара која се непосредно односи на јавне медијске сервисе јесте *Препорука бр. REC(2007)3*, која се односи на улогу јавног сервиса у информатичком друштву. Овом препоруком се гарантује фундаментална улога јавних сервиса у дигиталном окружењу постављањем јасних циљева и њиховим остваривањем применом савремених техничких средстава, како би се јавни медијски сервис што лакше прилагодио новом окружењу и новим потребама и очекивањима публике.³⁸⁷ Задатак државе је да 1) створи нормативни основ за остварење ове улоге јавних сервиса, 2) обезбеди финансијске, организационе и друге услове за то, 4) поштује правила тржишта и конкуренције која се односе на приватне и јавне електронске медије, 5) омогући универзални приступ свим појединцима и групама, б) ову препоруку учини доступном и омогући њену имплементацију.³⁸⁸ Након навођења задатака које држава има у односу на нову улогу јавних сервиса, владама држава чланица дају се смернице за остваривање ових препорука, које се односе на континуитет кључних елемената јавних сервиса у њиховом прилагођавању новим околностима и на прописивање услова које државе чланице треба да обезбеде.³⁸⁹

Наредна Препорука Комитета Министара која се непосредно односи на јавне сервисе је *Препорука бр. Rec(2012)1 о управљању јавним медијским сервисима*,³⁹⁰

³⁸⁵ Исто.

³⁸⁶ Исто.

³⁸⁷ Препорука CM/Rec (2007)3 Комитета министара државама чланицама о надлежности јавног медијског сервиса у информатичком друштву (Recommendation CM/Rec (2007)3 of the Committee of Ministers to member states, on the remit of public service media in the information society (i).

³⁸⁸ Исто, (ii-vi)

³⁸⁹ Исто, (1-3)

³⁹⁰ Препорука бр. Rec(2012)1 Комитета министара држава чланица о управљању јавним медијским сервисима (усвојена на Комитету министара 15 фебруара 2012) (Recommendation CM/Rec(2012)1 of the Committee of Ministers to member States on public service media governance (Adopted by the Committee of Ministers on 15 February 2012)

настала на основу *Декларације Комитета министара о управљању јавним медијским сервисима*,³⁹¹ и може се сматрати тренутно најзначајнијом препоруком када су у питању јавни медијски сервиси. Овом Препоруком се државама дају задаци у вези са функционалним унутрашњим управљањем јавним сервисима и предвиђају принципи који се односе на независност, одговорност, ефикасност, транспарентност, и отвореност јавних сервиса.³⁹² Када је у питању ефикасност управљања, она се односи на иновације и посматра се као процес у коме се циљеви и сврхе организације претварају у практичне активности и активности оријентисане на исход, при чему је од суштинске важности начин на који јавни сервиси управљају собом и својим ресурсима и који је усмерен ка постизању промена и прилагођавању новим условима.³⁹³ Наведени принципи у овој Препоруци систематизују се на три нивоа: на нивоу структуре то су принципи независности и законске одговорности (*accountability*),³⁹⁴ на нивоу управљања то је принцип ефикасног управљања, и на нивоу културе то су принципи одзивности и одговорности (*responsibility*), као и транспарентност и отвореност.³⁹⁵ Ови принципи гарантују независан јавни медијски сервис који је припремљен на различите изазове. Такође се инсистира на успостављању регулаторног оквира који јасно прецизира за која је тела јавни медијски сервис одговоран, за шта је све одговоран, како се утврђује његова одговорност, као и када и под којим условима подноси извештаје и консултује се са заинтересованим странама. Констатује се да су јавни медијски сервиси за свој рад одговорни јавности коју чине и држава (кроз владу, парламент, независна регулаторна и друга надзорна тела) и сви грађани, како појединци тако и групе окупљене у организације цивилног друштва и локалне заједнице.

Поред препорука Комитета Министара које се непосредно односе на јавне медијске сервисе, Савет Европе донео је и друге акте од значаја за ове пружаоце

³⁹¹ Декларација Комитета министара о управљању јавним медијским сервисима, усвојена 2012. године (Declaration of the Committee of Ministers on Public Service Media Governance (Adopted by the Committee of Ministers on 15 February 2012 at the 1134th meeting of the Ministers' Deputies)

³⁹² Исто.

³⁹³ Legal Focus Governance Principles for Public Service Media, European Broadcasting Union, 2015, стр.35

³⁹⁴ Под појмом одговорност (*accountability*) мисли се на одговорност у примени законских одредби, док се под другим појмом, који се на српски језик исто преводи као одговорност (*responsibility*), подразумева одговорност у понашању, тј. у моралном смислу.

³⁹⁵ Препорука *CM/Rec(2012)1* Комитета министара држава чланица о управљању јавним медијским сервисима, усвојена на Комитету министара 15 фебруара 2012, члан 17 (Recommendation CM/Rec(2012)1 of the Committee of Ministers to member States on public service media governance, (Adopted by the Committee of Ministers on 15 February 2012) article17.

медијских услуга. Треба поменути и препоруке које се посредно односе на јавни медијски сервис, али и декларације Комитета Министара и Парламентарне скупштине.

Међу овим препорукама важна је и *Препорука Савета Европе R(99)10* о мерама за унапређење медијског плурализма, у којој је наведено да би државе чланице требало да се старају о развоју јавног сервиса и о његовом односу са јавношћу, уз употребу свих могућности које нова комуникациона технологија нуди. Од држава чланица се тражи да дефинишу начине за обезбеђивање адекватног и сигурног финансирања јавних радиодифузних сервиса.³⁹⁶

Наведена препорука је модернизована у два наврата, 2007. и 2018. године. У *Препоруци REC(2007)2* о медијском плурализму и разноврсности медијског садржаја, коју је 2007. године усвојио Комитет министара Савета Европе, наводи се да државе чланице треба да позову јавне медијске сервисе да уведу одређене облике јавних консултација које би на основу жеља и захтева јавности допринеле креирању програмске политике јавних медијских сервиса. Такође се препоручује усвајање механизма којима ће се гарантовати независност јавних медијских сервиса, као и заштита од контроле једне или више политичких друштвених група, с тим да се ови механизми утврђују у сарадњи са цивилним друштвом.³⁹⁷ У верзији Rec(2018)1[1] из 2018. године посвећује се већа пажња власништву у медијима.

На јавне сервисе посредно се односи и *Препорука Rec(2007)15* из 2007. године и тиче се мера у вези са медијским праћењем изборних кампања. Ова препорука тиче се и јавних сервиса и приватних емитера којима се препоручује да у својим програмима не смеју давати привилеговани третман јавним властима.³⁹⁸

Треба поменути и *Препоруку REC(2011)7*, у којој се инсистира на томе да би јавни медијски сервиси у дигиталном добу као новом медијском окружењу требало да имају посебно место и да за то окружење буду опремљени како би могли да пруже

³⁹⁶ Препорука Р (99)1 Комитета министара Савета Европе земаљама чланицама о мерама за унапређење медијског плурализма, усвојена 19. 01. 1999. године, Анекс препоруке (Recommendation No. R (99) 1 of the Committee of Ministers to member states on measures to promote media pluralism adopted on 19 January 1999)

³⁹⁷ Препорука *CM/REC(2007)2* о медијском плурализму и разноврсности садржаја медијског садржаја, усвојена од стране Комитета министара Савета Европе, 2007. године (Recommendation CM/Rec(2007)2 of the Committee of Ministers to member states on media pluralism and diversity of media content adopted on 31 January 2007)

³⁹⁸ Препорука *CM/REC(2007)15* о мерама у вези са медијским праћењем изборних кампања, коју је усвојио Комитет министара Савета Европе 2007. године. (Recommendation CM/Rec(2007)15 of the Committee of Ministers to member states on measures concerning media coverage of election campaigns adopted on 7 November 2007)

висококвалитетне и иновативне садржаје и услуге.³⁹⁹ Поред ове препоруке, ту су још и *Препорука Rec(2000)23* о независности и функцијама регулаторних тела у радиодифузној сектору,⁴⁰⁰ и препоруке Парламентарне скупштине које се директно односе на јавне медијске сервисе: Препорука 1641 (2004) о јавним медијским сервисима,⁴⁰¹ и Препорука 1878 (2009) о финансирању јавних сервиса.⁴⁰²

Неопходно је такође поменути и најзначајнију организацију која се односи на јавне медијске сервисе – Европску радиодифузну унију (*EBU*). Ову унију чине јавни медијски сервиси из читавог света, који као чланови имају могућност приступа разноврсним садржајима и сервисима, као што је нпр. такмичење „Песма Евровизије”.

Осврћући се на европску медијску политику и регулативу која се односи на јавни медијски сервис, Вељановски наводи да се концепт пружања јавних медијских услуга у европским земљама данас мења и да европска медијска политика омогућава комерцијалним емитерима да пружају медијске услуге које су карактеристичне за јавни медијски сервис, под условом да оне одговарају принципима и квалитетима јавног медијског сервиса. Оваква европска политика има за циљ да ублажи јаз између јавних и комерцијалних емитера и осигура фер конкуренцију у пружању медијских услуга, чиме би се подстакли да још квалитетније раде у јавном интересу грађана.⁴⁰³

4.3. Највећи јавни медијски сервиси међу државама чланицама Европске уније

Као што је истакнуто, правни прописи Европске уније који се тичу јавних медијских сервиса чине основ за доношење националних прописа држава чланица Европске уније и оних које су чланице Савета Европе. Три највећа јавна медијска сервиса на континенталном тлу Европе, јавни радиодифузни сервиси Савезне Републике Немачке, Републике Француске и Републике Италије биће укратко

³⁹⁹ Препорука *CM/Rec(2011)7* о новом поимању медија, усвојена од стране Комитета министара Савета Европе, 2011. године. (Recommendation CM/Rec(2011)7 of the Committee of Ministers to member states on a new notion of media)

⁴⁰⁰ Препорука *Rec(2000)23* Комитета министара држава чланица о независности и функцијама регулаторних тела у радиодифузној сектору, усвојена децембра 2000. (Recommendation Rec(2000)23 of the Committee of Ministers to member states on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector, Adopted on 20 December 2000)

⁴⁰¹ Доступно на: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17177&lang=en> , приступљено 24.09.2020.

⁴⁰² Доступно на: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17763&lang=en> , приступљено 24.09.2020.

⁴⁰³ Вељановски, Р. (2016). „Јавни сервис: мисија, европски поглед, регулаторни основ”, у: Валић Недељковић, Д., Матић, Ј., Вељановски, Р. (ур.), *Остваривање јавног интереса у јавним медијским сервисима у Србији*, Медијска сфера Нови Сад, Новосадска новинарска школа, Нови Сад, стр. 20.

представљени у делу рада који следи. За јавне сервисе првих двеју земаља биће наведен и кратак преглед њиховог настанка, док ће се део о радиодифузном систему Републике Италије односити само на његову правну регулацију и начин финансирања, будући да је о његовом настанку већ било речи у претходној глави, у којој се овај радиодифузни сервис наводи као пример демократско-еманципаторски типа јавног медијског сервиса. Као што Р. Вељановски коментарише, јавни сервис је и данас, по мишљењима многих, најповољнији медијски облик масовног комуницирања у земљама Европе, а његови програми се обликују у односу на достигнути ниво демократије и културе живљења.⁴⁰⁴

4.3.1. Два јавна медијска сервиса Савезне Републике Немачке

Од свих држава чланица Европске уније, Савезна Република Немачка се посебно стара да правно уређење свог радиодифузног система усагласи са правним прописима Уније и директивама Европске комисије, међу којима је најзначајнија *Директива о аудиовизуелним медијским сервисима* из 2007. године.⁴⁰⁵ Разлог наведеном лежи у настојању савремене Немачке да након своје неславне прошлости у новијој историји претходног века покаже бригу и поштовање према европским вредностима, те се и правна регулација њених медија мора посматрати у контексту историјског развоја и техничке, економске и друштвене условљености ове земље.⁴⁰⁶

Радифузија Савезне Републике Немачке настаје емитовањем првог радио-програма 1923. године у републици Вајмар, а затим се проширила на целу Немачку, поставши централизован радиодифузни систем. Након 1933. године, Национал-социјалистичка партија почиње да користи овај систем као моћно средство нацистичке пропаганде, а након Другог светског рата основни циљ функционисања радиодифузије ове земље биће обезбеђивање независног и плуралистичког програма. Тада радиодифузни систем почиње да се посматра као инструмент друштва, а не државе, што се поготову може уочити кроз састав надзорног тела јавног медијског сервиса чији чланови потичу из редова „релевантних друштвених група”.⁴⁰⁷

⁴⁰⁴ Вељановски, Р. (2005). *Јавни РТВ сервис у служби грађана*, Клио, Београд, стр. 169.

⁴⁰⁵ Schulz, W., Held, T., Dreyer, S. & Wind, T. (2008). *Regulation of Broadcasting and Internet Services in Germany*. Hamburg: Verlag Hans-Bredow-Institut, 2nd ed., str. 8.

⁴⁰⁶ Исто, 5

⁴⁰⁷ Исто.

На реорганизацију радиодифузног система послератне подељене Немачке имали су утицај и западни савезници и Совјетски савез, с тим да је све време постојао став да Немачка не треба да има само једну националну радиодифузију и да јавни медијски сервис мора бити децентрализован како би пратио државну структуру ове земље. Из тог разлога су владе федералних јединица, односно савезних покрајина (*Länder*), добиле надлежност над радиодифузним сервисима у својим федералним јединицама. Ово, међутим, не значи да се број радиодифузних сервиса поклапа са бројем федералних јединица, пошто неки од радиодифузних сервиса покривају две или три федералне јединице. Радиодифузни сервиси федералних јединица ове земље формирали су 1950. године Асоцијацију јавних радиодифузних сервиса у Немачкој (*Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland – ARD*), чија мрежа покрива територију целе државе. У креирању програма ове мреже федералне радио-телевизијске станице учествују са 60% од укупног емитованог програма, док је остатак програма заједнички за све федералне јединице. Неколико година касније, тачније 1963. године, Уговором између влада немачких федералних јединица основан је још један национални јавни сервис – *Zweites Deutsches Fernsehen – ZDF*, који емитује јединствен програм за целу земљу, те је по тој карактеристици сличнији моделу других европских јавних сервиса, за разлику од јавног сервиса *ARD* који емитује регионалне програме. Ова два јавна сервиса, који спадају у највеће јавне сервисе у Европи, делују компатибилно и не конкуришу један другоме.⁴⁰⁸

Са два јавна медијска сервиса и са преко 37 милиона домаћинстава које поседују радио и ТВ пријенике, Немачка данас представља највеће, најконкурентније и најнапредније аудио-визуелно тржиште Западне Европе. Правно уређење тог тржишта заснива се на међусобној вези између строгог поштовања закона, напора за остваривање плурализма, на честим интервенцијама Уставног суда и на увек присутном концепту федералног уређења.⁴⁰⁹ Да законодавство игра веома важну улогу у уређењу радиодифузије у Немачкој, може се уочити не само на основу Устава (односно, Основног закона, како се Устав назива у Немачкој), већ и на основу бројних одлука о положају јавне радиодифузије пренете на Савезни уставни суд. Таква „уставност радиодифузије” потиче од политичког и друштвеног значаја који се

⁴⁰⁸ Schulz, W., Held, T., Dreyer, S. & Wind, T. (2008). *Regulation of Broadcasting and Internet Services in Germany*, Hamburg: Verlag Hans-Bredow-Institut. 2nd ed, str. 5.

⁴⁰⁹ Levy, D. (2003). *Europe's Digital Revolution: Broadcasting Regulation, the EU and the Nation State*, Routledge, London, стр. 23.

медијима у Немачкој придаје, најпре кроз Основни закон (Бонски устав из 1949. године), који у члану 5 гарантује слободу комуникације и на основу начина на који Уставни суд интерпретира ово право на пољу радиодифузије.⁴¹⁰

Правна регулација радиодифузног система у Савезној Републици Немачкој, који има одлике „дуалног система” јер јавни радиодифузни сервиси делују паралелно са бројним приватним, односно комерцијалним емитерима,⁴¹¹ далеко је сложенија него у другим земљама Европске уније због федералног уређења ове државе у чијем је саставу 16 федералних јединица. Овај радиодифузни систем се уређује на основу три групе закона: 1) законима сваке федералне јединице (*Landesgesetze*), 2) уговорима између федералних јединица (*Rundfunkstaatsvertrag*) и 3) Федералним законом (*Bundesgesetz*). Овим се законима регулишу све битна структурна питања, као и задаци институције, правна форма, област емитовања, програмска политика, обавезе управног тела (савет за радиодифузију, административни одбор, директор), економска и финансијска питања, правни надзор, итд.⁴¹²

Напори ка остваривању демократичности и плурализма у функционисању радиодифузног система ове земље најбоље се огледају кроз структуру надзорних органа како приватног тако и јавног сектора. Унутрашњи надзорни органи оба јавна медијска сервиса, Савет за радиодифузију за *ARD (Rundfunkräte)* и Телевизијско веће за *ZDF (Fernsehrat)*, формиран су од тзв. „друштвено релевантних група”, које чине чланови синдиката, удружења послодаваца, представници цркве и културних организација, поборници заштите природне средине, итд. Улога овога тела је да надгледа испуњење правних обавеза и да обезбеди разноврсност програма и различитост мишљења. Исто тако и влада сваке федералне јединице обезбеђује правну супервизију, али ограниченог карактера.⁴¹³

С обзиром на то да по многим својим карактеристикама медијска политика СР Немачке узима Велику Британију као модел, утемељење Комисије за регулаторна питања (*ZAK*) на федералном нивоу у извесном је смислу подражавање британског

⁴¹⁰ Исто, 24

⁴¹¹ Први приватни радиодифузни сервис су основани тек 1984. године, неколико деценија после јавних радиодифузних сервиса, а данас у СР Немачкој има готово 385 комерцијалних и 75 јавних станица.

⁴¹² Доступно на: <https://www.ard.de/die-ard/#/Rechtsgrundlagen-Rundfunkgesetze-100>, приступљено 02.10.2020.

⁴¹³ Schulz, W., Held, T., Dreyer, S. & Wind, T. (2008). *Regulation of Broadcasting and Internet Services in Germany*, Hamburg: Verlag Hans-Bredow-Institut. 2nd ed, str. 12

Ofcom. Ова комисија је објединила раније одвојене надзорне радње и омогућила целовит увид у радиодифузни систем земље.⁴¹⁴

Првоосновани јавни радиодифузни сервис *ARD* састоји се од девет корпорација, од којих свака има свог генералног директора (*Intendant*) и свој извршни одбор чије чланове бира и контролише Савет за радиодифузију (*Rundfunkräte*). Овај савет, као што је речено, састоји се од представника различитих делова друштва, док Административни савет (*Verwaltungsrat*) надгледа пословање сваке од девет корпорација које улазе у састав *ARD*-а. Представници ових корпорација чине Скупштину *ARD*-а, а она именује једну од корпорација да председава свим корпорацијама у дужини од једне године. Директор именоване корпорације, по аутоматизму, постаје председавајући *ARD*-а и бави се медијском политиком, сарађује са представницима професионалних удружења и цивилних институција.⁴¹⁵

За разлику од *ARD*-а који представља заједницу регионалних јавних радиодифузних сервиса, *ZDF* је јединствени канал, без регионално повезаних компанија. Њиме управљају два руководећа тела: Телевизијско веће и Административно веће. Телевизијско веће, које броји 60 чланова, има функцију саветодавца и супервизора овог јавног сервиса; брине о интересу публике, одобрава буџет и тајним гласањем бира извршног директора на 5 година. Свака федерална јединица има свог представника у том Већу који се бира из редова друштвених група и организација, по унапред утврђеном кључу (нпр. Берлин предлаже члана из групе која се бави интернетом, Хесе из групе која представља мигранте, Баден-Витенберг из групе која представља омладину, Доња Саксонија из групе која представља муслимане, итд.) Друго руководеће тело овог јавног сервиса је Административно веће, које од 2017. године броји 12 чланова. По наређењу Уставног суда само трећина ових чланова сме да буде из политичких кругова. Основна обавеза овог већа је да надгледа финансије и улагања *ZDF*-а.⁴¹⁶

Да би се јавној радиодифузији омогућило да несметано обавља своје делатности, федералне јединице гарантују неопходна финансијска средства. Та средства се обезбеђују из претплате грађана, корисника радио-телевизијских апарата,

⁴¹⁴ Potschka, Ch. (2011). *Broadcasting Licence Fee Settlements in the UK and Germany*, Economic Affairs, Institute of Economic Affairs. Published by Blackwell Publishing, Oxford, str. 116.

⁴¹⁵ Доступно на: <https://www.ard.de/die-ard/#/Rechtsgrundlagen-Rundfunkgesetze-100>, приступљено 02.10.2020.

⁴¹⁶ Moritz, J. (2015). Public Media in Germany: Constitutional Court Calls for less State Influence, <https://www.observacom.org/public-media-in-germany-constitutional-court-calls-for-less-state-influence/>, приступљено 03.10.2020.

док износ претплате утврђује независна експертска комисија, тзв. Комисија за процену финансијских потраживања (*Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, KEF*). Ова комисија има обавезу да детаљно испита планове јавних емитера у погледу ефикасног коришћења прикупљених средстава. Да би предлози о висини претплате постали пуноважни, потребно је да их усвоје парламенти свих федералних јединица.⁴¹⁷

Поред средстава на основу претплате грађана, као основног извора финансија, јавна радиодифузија Савезне Републике Немачке финансира се и емитовањем реклама (укључујући и спонзорство) и на основу других извора, као што су донације или из прихода на основу изнајмљивања и давања грађевина у закуп. Ипак, чланом 1 Уговора о радиодифузији између федералних јединица (*Rundfunkstaatsvertrag RStV*) наводи се да је примарни извор финансирања јавне радиодифузије у Савезној Републици Немачкој претплата грађана.⁴¹⁸ Овај новац се користи за финансирање 11 сервиса јавне радиодифузије, или субвенционисање других емитера (*Arte, 3sat*). Део прихода на основу претплате грађана⁴¹⁹ користи се за финансирање управе државних медија (*Landesmedienanstalte*) и Уреда за наплату претплате грађана за коришћење јавног радиодифузног сервиса (*Gebühreneinzugszentrale der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten – GEZ*).⁴²⁰

4.3.2. Јавни медијски сервис Републике Француске

За француски јавни сервис каже се да је, у односу на друге европске јавне сервисе, јединствен по својој структури. За разлику од већине европских земаља које имају само један јавни медијски сервис (као што смо видели на примеру Велике Британије која има само *BBC* као јавни медијски сервис) или два, као у случају Немачке, француски јавни радиодифузни сервис сачињен је од пет различитих ентитета, са изразитом поделом на телевизијску групу емитера (*France Télévisions*) и радијску групу емитера (*Radio France*). Поред њих, јавну радиодифузију чине: државна холдинг компанија која контролише и координише активности телевизијских и радио

⁴¹⁷ Schulz, W., Held, T., Dreyer, S. & Wind, T. (2008). *Regulation of Broadcasting and Internet Services in Germany*, Hamburg: Verlag Hans-Bredow-Institut, 2nd ed, str. 11.

⁴¹⁸ Ради се о члану 1 Амандмана на Уговор између 13 федералних јединица о радиодифузији и телемедији (*RStV*) из 1991. године, који је ступио на снагу априла 2010.

⁴¹⁹ Претплата износи 215.76 евра по домаћинству, на годишњем нивоу, и сматра се највишом у Европи.

⁴²⁰ IRIS Plus 2010/4., Public Service Media: Money for Content, European Audiovisual Observatory, Strasbourg, 2010, str. 10–12.

емитера за слање програма за међународно тржиште (*France Médias Monde*), два суфинансирана канала (*Arte TV5Monde*), и два канала који преносе седнице Парламента (*La Chaîne parlementaire* и *Public Sénat*).⁴²¹

Друга особеност радио и телевизије у Француској је у томе што их грађани сматрају јавном службом, чак и када су у власништву приватних компанија. Идеја о јавној радиодифузији, пре него о комерцијалној, дубоко је укореењена у француском друштву, те је, када је француска влада 2017. године најавила велику редукцију фонда за финансирање јавног медијског сервиса, јавност реаговала побуном.⁴²² Ова чињеница најбоље илуструје важност и поверење које француски грађани имају у јавни медијски сервис своје земље.

Трећа особеност овог јавног радиодифузног сервиса огледа се у томе што основ закона којима се овај сервис регулише чини члан 11 Декларације о људским правима из 1789. године, којим се гарантује слобода размене мисли и који Уставни суд те земље, у великом броју случајева, примењује на регулацију јавне радиодифузије, модификујући или усаглашавајући неке одредбе током времена.⁴²³

Радифузија Француске је првобитно постојала у оквиру француске поште и телеграфа, од којих се пред Други светски рат одвојила и постала засебна организација у надлежности Министарства информисања. Под управом државе била је све до 1981. године, с тим да је у међувремену, 1953. године, добила статус јавне службе. Као јединствена институција постојала је до 1974. године, када је подељена на седам компанија које су биле одговорне за различите активности у оквиру националног програма. Ове компаније су 2000. године амандманом на Закон о слободи комуникације из 1986. године консолидоване у два главна јавна радиодифузна сервиса, *France Télévisions* и *Radio France*.

Након оснивања првих приватних радио-станица у Француској, 1981. године, јавила се потреба за правним уређењем медијског простора те земље, па је 1982. године донет Закон о аудио-визуелној комуникацији којим се утврђују принципи слободе емитовања радио и телевизијских програма, као и професионална аутономија новинара и уредништва (члан 1).⁴²⁴ Овај закон је 1986. године замењен Законом о слободи

⁴²¹ De la Selle, M. (2018) *Public Broadcasting in France: A Reform on the Air*. Institute Montagne, <https://www.institutmontaigne.org/en/blog/public-broadcasting-france-reform-air>, приступљено 03.10.2020.

⁴²² Исто.

⁴²³ Mendel, T. (2011). *Public Service Broadcasting: A Comparative Legal Survey*, Published by the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), стр. 37.

⁴²⁴ Закон о Аудио-визуелној комуникацији, бр. 82–652, донет 1982., члан 1. (Law No. 82-652 of 29 July 1982 on Audiovisual Communication)

комуникације, који се у Француској популарно назива Леотаров закон, по имену тадашњег министра за културу и комуникацију.⁴²⁵ Леотаров закон, мада неколико пута мењан и допуњаван, и даље је основни закон који дефинише и регулише радиодифузију у Француској. Како су чланом 44 овог Закона 1986. године основани *France Télévisions* и *Radio France*, то се ове компаније, као и остале компаније које данас имају статус јавног медијског сервиса, популарно називају „компаније по члану 44”.⁴²⁶

Члан 1 Закона о слободи комуникације из 1986. године прописује слободу аудио-визуелног емитовања као принципа слободне комуникације, док се у члану 2 тог закона наводи да та слобода „не може бити ограничена, осим у случајевима када је неопходна заштита људског достојанства, слободе, имовине и плуралистичког карактера мишљења и ставова ... када је неопходна заштита деце и адолесцената, [...] очување јавног поретка, потреба за националном одбраном, потреба за јавним услугама, [...] и када су питању техничка ограничења средстава комуникације или када је неопходано развијати националну аудио–визуелну продукцију”.⁴²⁷ У члановима 44 и 45 овог закона наводе се обавезе и делатности јавног радио-телевизијског сервиса у јавном интересу грађана. Те делатности се односе на промоцију демократског дијалога, друштвене интеграције и интеграције грађанског духа, уз поштовање независности и плурализма у информисању и изражавању. Друга важна ставка у овом закону тиче се равноправне заступљености политичких партија и оних у опозицији, као и чињенице да се радио и телевизијски сервиси морају придржавати избалансираног извештавања догађаја који су од значаја за сва три нивоа, без обзира да ли делују на националном, регионалном или локалном нивоу.⁴²⁸ Као значајна ставка овог Закона препозната је и она којом се обезбеђује већа демократичност у програмскј политици јавних емитера, садржана у члану 46, где се од *France Télévisions* тражи да успостави Програмски савет у чији састав улазе гледаоци који би требало да дају своје мишљење и савет о програму, а да би годишњи извештај о раду Савета требало да подноси председник ове телевизијске групације и то Народној скупштини и Сенату.⁴²⁹

⁴²⁵ Закон о слободи комуникације, бр. 86–1067, донет 1986. ([Law No. 86-1067 of 30 September 1986 Regarding Freedom of Communication (Léotard Law)])

⁴²⁶ Mendel, T. (2011). *Public Service Broadcasting: A Comparative Legal Survey*, Published by the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), str. 37

⁴²⁷ Закон о слободи комуникације, бр. 86–1067, донет 1986. ([Law No. 86–1067 of 30 September 1986]) Regarding Freedom of Communication (Léotard Law), члан 2.

⁴²⁸ Исто, члан 44–45.

⁴²⁹ Mendel, T. (2011). *Public Service Broadcasting: A Comparative Legal Survey*, Published by the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), str. 38.

Што се тиче унутрашњег уређења и надлежности надзорних органа јавне радиодифузије у овој земљи, члан 44 Закона о слободи комуникације даје једнака права свим јавним медијским сервисима, док се посебим повељама (*Cahier des charges*) прецизирају њихове програмске обавезе, поготову оне које се односе на њихову образовну, културну и друштвену мисију. Уколико компанија располаже са више од једног канала, онда сваки канал усваја посебну повељу. Ове се повеље утврђују декретом, усваја их Премијер након саветовања са независним надзорним телом, након чега постају подзаконски прописи. И повеље и савет независног надзорног тела морају бити објављени у званичном гласилу Француске Републике (*Journal officiel de la République française*). Када је у питању правна регулација унутрашње организације радиодифузних компанија, наведени закон предвиђа оснивање Управног одбора, чији се председник бира на пет година, на основу консултације са надзорним органом, одбором Народне скупштине и Сенатом за културу.⁴³⁰

Надзорну функцију над јавном радиодифузијом у Француској врше Парламент, Извршна власт и Високо веће за аудио-визуелне делатности (*The Conseil supérieur de l'audiovisuel–CSA*), као независно надзорно тело. Парламент је овлашћен на основу члана 55 Закона из 1986. године да одлучује о начину емитовања парламентарних расправа на националној телевизији (*France Télévisions*). На основу члана 53. овог Закона, Управним одборима свих пет компанија јавне радиодифузије налаже се да склапају уговоре са државом о циљевима делатности и средствима, са роком важења 3 до 5 година. Закон даје детаљну листу ставки које би требало да буду укључене у ове уговоре, као што су развојни приоритети, опредељеност ка разноврсности и иновацијама, минимални износ инвестиција за домаће, европске и филмске продукције, итд.⁴³¹

Независно надзорно тело за јавну радиодифузију је Високо веће за аудио-визуелне делатности (*The Conseil supérieur de l'audiovisuel – CSA*), основано 1989. године амандманом на Закон о слободи комуникације из 1986. године. Неке од најважнијих надлежности овог тела су: брига о обезбеђивању плурализма мишљења, о организовању радио и телевизиских изборних кампања, те о строгој контроли истинитости вести и обезбеђивања људског достојанства. Такође води рачуна о заштити потрошача, контролише емитерски простор и брине се о заштити француског језика; проверава доступност програма слабовидим особама и особама са оштећеним

⁴³⁰ Исто, 40.

⁴³¹ Исто, 41.

слухом, води рачуна о медијској видљивости диверзитета француског друштва, подржава политику заштите јавног здравља, итд.⁴³² Једна од надлежности овог тела је и додељивање радио-фреквенција, при чему CSA прихвата или одбија приватне емитере, поред техничких разлога, и у зависности од тога да ли садрже и обавезу промовисања јавног интереса и поштовање плурализма.⁴³³

Поред овога, CSA има задатак да надгледа емитере у смислу поштовања француског закона, с тим да не врши цензуру пре емитовања програма, али може применити одређене санкције ако се утврди да програм крши француски закон, или чак да суспендује или да одузме дозволу за рад неком емитеру.⁴³⁴ Амандманом на Закон о слободи комуникације из 1986. године, донетим децембра 2018. године (чланови 42–56), овом телу се даје овлашћење да, после прве опомене, одузме дозволу за рад неком оператеру уколико је под утицајем или контролом неке стране земље емитовао програм који својим садржајем штети фундаменталним националним интересима Француске. У овој одредби се експлицитно наводи да ће се пропагирање нетачне информације која омета одговарајуће функционисање институција сматрати штетним за националне интересе.⁴³⁵

Јавни сервис Француске највећим делом се финансира из претплате грађана којима се такса обрачунава једном годишње.⁴³⁶ У јавности се стално покреће питање да ли је тај износ довољан за производњу квалитетних програма који би конкурисали програмима на глобалном нивоу и дискутује о промени политике рекламирања на француским јавним каналима. Та политика је строго регулисана, тако да су нпр. на јавном радиодифузном сервису *France Télévisions* рекламе забрањене после 20 сати увече. Исто тако, до 2016. године било је дозвољено емитовање реклама на јавном радио сервису само уколико је то у заједничком (јавном) интересу.⁴³⁷

⁴³² Доступно на: <https://medialandscapes.org/country/france/policies/media-legislation> , приступљено 08.10.2020.

⁴³³ Исто.

⁴³⁴ Закон бр. 86-1067 од 30 септембра 1986., чланови 3 -1; Етика програмског садржаја, Високо веће за аудио–визуелне делатности. (Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, art. 3-1; *La déontologie des programmes [Ethics of Programming]*, Conseil supérieur de l’audiovisuel [Superior Council on Audiovisual].

⁴³⁵ Boring, N. (2019) Limits on Freedom of Expression: France, str. 1

⁴³⁶ Према подацима из 2017. године, за финансирање јавне радиодифузије у Француској је потрошено 3,9 милијарди евра јавних средстава, што је близу износа који је потрошен за финансирање *BBC*-а (4,1 милијарда евра) а упола мање од износа којим се финансирао јавни медијски сервис Савезне Немачке (7,8 милијарди евра), у: De la Selle, M. (2018) Public Broadcasting in France: A Reform on the Air. Institute Montagne. Доступно на: <https://www.institutmontaigne.org/en/blog/public-broadcasting-france-reform-air> , приступљено 11.10.2020.

⁴³⁷ Исто.

Као и остале земље Европе чији се јавни радиодифузни сервис у великом делу финансира од радио-телевизијске претплате, дигитална револуција медија која омогућава другачији пренос радио и телевизијских програма, изискује радикалне промене када је финансирање јавног сервиса у питању, те се у наредним годинама, по најавама Министара културе Француске, очекују реформе у том погледу.⁴³⁸

4.3.3 Јавни медијски сервис Републике Италије

Како је кратак историјат настанка и развоја јавног медијског сервиса *RAI* дат у претходном делу дисертације, овде ће се бити речи о неким од карактеристика овог сервиса, док ће се цитирањем најновијег закона о његовој реформи, усвојеног јануара 2016. године, приказати најактуелнији облик правног уређења овог јавног медијског сервиса. Анализирајући јавну радиодифузију Италије, Павини, теоретичарка из области медија, наводи да италијанску радиодифузију карактеришу и особености које произилазе из начина на који се *RAI* развијала, али и из неусклађености између Италије као регионализоване унитарне државе и слабе децентрализоване организације јавног медијског сервиса, надзора који Парламент врши над *RAI* преко свог одбора, као и односа између *RAI* и политичких партија које су на власти.⁴³⁹

Неколико фактора карактерише развојни пут јавне радиодифузије у Италији. То су, пре свега, споро увођење прописа за њено уређење и честе интервенције Уставног суда у вези са практичном применом принципа слободе изражавања у медијима, затим превелики утицај политике на рад радиодифузије, као и превелика овлашћења које Парламент има у погледу медија. У току развоја *RAI*-а, Парламентарни надзорни одбор био је овлашћен не само да поставља Управни одбор ове компаније и његовог председника, већ и да учествује у решавању питања која се тичу управљања *RAI*-ом, али и да даје смернице у вези са садржајем радио и телевизијских програма, додуше, поштујући независност новинара и аутономију уредника. Ипак се код састава Надзорног одбора водило рачуна да рефлектује заступљеност чланова политичких партија у Парламенту, како би се обезбедио плурализам у програмском садржају *RAI*-

⁴³⁸ Исто.

⁴³⁹ Pavani, G. (2017). Anomalies of the Italian public service broadcasting despite the law 220 of 2015. *European Public Law*, 23(3), str. 508.

а.⁴⁴⁰ Међутим, јак политички и културни, а и верски утицај на овај медијски сервис константни су.⁴⁴¹

Оно што *RAI*-а карактерише у позитивном смислу је чињеница да, као јавни медијски сервис државе са бројним регионима који имају специјални статус, емитује програме за мањинске културне и националне заједнице и има обавезу, у складу са законским прописима, да осим на италијанском емитује програме и на немачком, словеначком, ладинском и француском језику. У вези са наведеним, посебно су битне регије као што су Фурланија-Ђулијска Крајина, Трентино-Јужни Тирол и Валле д'Аоста.⁴⁴²

RAI обавља обавезе јавног медијског сервиса на основу Конвенције о лиценцама и на основу Уговора о пружању услуга. Конвенција о лиценцама важи 20 година и склапа се између државе и ове компаније и у њој се прецизирају услови коришћења лиценце, док Уговор ближе објашњава циљеве и надлежности јавног радиодифузног сервиса. У периоду 1997–2007. године када се у Европи воде разговори о унапређењу јавних медијских сервиса, *RAI* доживљава читав низ реформи, од којих је последња била 2016. Поменута реформа, међутим, није променила правну основу за рад овог јавног сервиса, те њу и даље чине три документа: 1) Закон о радиодифузији, 2) Конвенција о лиценцама, 3) Уговор о пружању услуга, који склапа Државни секретар за комуникацију и *RAI*. Два консолидована закона, тзв. Гаспаријев закон (по министру Гаспарију) из 2004. године и Закон о радиодифузији из 2005. године, детаљно разрађују обавезе и надлежности овог сервиса. Између осталог, обавезе се односе на: 1) емитовање одговарајућег броја радио и телевизијских програма посвећених образовању, информисању, промоцији културе и позоришних и других дела, укључујући и дела која се емитују на језику на коме су настала, 2) додељивање медијског простора политичким странкама и групама заступљеним у Парламенту, а у складу са прописаним условима законодавства, 3) емитовање дечјих програма у одговарајуће време, 4) стварање интерактивних дигиталних услуга од јавног значаја, итд.⁴⁴³

⁴⁴⁰ Традиционално, три канала *RAI*-а су подељена на *RAI 1*, *RAI 2* и *RAI 3*.

⁴⁴¹ Pavanì, G. (2018). *The Structure and Governance of Public Service Broadcasting. A Comparative Perspective*. Palgrave, Macmillan, str. 118–121

⁴⁴² Шинковић, Н. (2016). „Јавни медијски сервиси у високо децентрализованим земљама европске уније”, *Годишњак Филозофског факултета у Новом Саду*, Књига XLI-1, стр. 457.

⁴⁴³ Brevini, B. (2013). *Public Service Broadcasting Online A Comparative European Policy Study of PSB 2.0*, Palgrave, Macmillan. str. 79.

Покушај италијанског Парламента да реформише јавни радиодифузни сервис материјализован је доношењем најновијег Закона о реформи *RAI*-а и јавне радиодифузије (Закон бр. 220), усвојеног 2016 године. Овим Законом регулишу се следећа питања:

1) проширивање опсега делатности јавних радиодифузних сервиса укључивањем мултимодалних сервиса. Локалне радиодифузне мрежа повезане са *RAI* задржавају своју финансијску аутономију, али се тражи да њихове чланице делују као децентрализоване агенције које промовишу локалну културу и употребу локалног језика;

2) потреба за опсежном ревизијом управљачке структуре *RAI*, додавањем принципа транспарентности, делотворности, ефикасности и компетитивности. Чланови Извршног одбора *RAI* би требало да се именују на основу родног паритета. Особе које су високи владини службеници не могу бити чланови Одбора *RAI* у одређеном временском периоду по завршетку те службе;

3) бирање чланова управног одбора врши се на основу сагласности парламентарног комитета који има надзорну функцију над радио и телевизијским сервисима. Извршни одбор чине два члана које бира Парламент, два члана које бира Савет министара и једног члана кога гласањем бирају службеници *RAI*;

4) овлашћења Управног одбора би требало да се односе на давање сагласности на пословни и уређивачки план, годишњи буџет, инвестициони план. Да би се делатности компаније обављале на дневном нивоу, Одбор именује извршног директора који обавља многобројне функције: гарантује да је радио и телевизијски програм у сагласности са уредничким смерницама и упутствима које је донео Одбор, управља људским ресурсима, извршава све уговоре неопходне за извршење институционалних циљева *RAI*-а, те предлаже планове за постизање транспарентности и комуникације у компанији. Мандат извршног директора је три године, а годину дана по завршетку мандата нема право пружање услуга *RAI*-у и његовим подружницама. Парламентарни комитет који надгледа рад радио и телевизијских сервиса има надзорно овлашћење над радом Управног одбора и извршног директора *RAI*-а;

5) усклађеност са корпоративним правилима на основу овог закона подразумева да сви управљачки органи и органи контроле подлежу правилима грађанске одговорности утврђеним Законом за управљање акционарским корпорацијама. Извршни директор мора да објављује и годишње ажурира информације које су

предвиђене планом *RAI*-а за корпоративну транспарентност и комуникације, на које је Управни одбор *RAI*-а претходно дао сагласност;

б) објављивање консолидованог статута је обавеза која се предвиђа овим законом, пошто Влада да своју сагласност у току једне године на консолидован текст статута, водећи се следећим принципима и критеријумима: ефикасно коришћење технологије, приоритет у преношењу садржаја малолетним лицима, јавно телевизијско и радио преношење на целој државној територији, преношење програма на немачком, латинском, француском и словеначком за различите аутономне области Италије.⁴⁴⁴

Медијски теоретичари, оцењујући предузете мере у вези са овом реформом из 2016. године, сматрају да она није донела суштинске промене у погледу независности јавног медијског сервиса, и да ће и даље постојати спрега између јавног емитера и политичких снага.⁴⁴⁵

Као један од највећих јавних медијских система у Европи, *RAI* добија средства за свој рад на основу мешовитог модела финансирања. Највећи део средстава потиче од претплате грађана и познато је да *RAI* добија много већа средства из јавног сектора од осталих јавних сервиса јужноевропских држава чланица Европске уније. Међутим, очигледно је да то није довољно јер овај сервис има потребу да производи комерцијалне програме којим тежи да оствари већи рејтинг код радио-телевизијске публике.⁴⁴⁶ Приходи од реклама и других комерцијалних активности долазе одмах после претплате грађана за коришћење услуга овог јавног сервиса кога делимично финансира и Министарство економије и финансија Републике Италије.⁴⁴⁷

4.4. Највећи јавни медијски сервис изван Европе

Јавни медијски сервис настао је као „европски пројекат”, међутим, он се примењује и у другим крајевима света (нпр. Канада, Јужноафричка република, Аустралија).⁴⁴⁸ Јавни сервис великог броја земаља ван Европе настали су и развили се

⁴⁴⁴ Figuera, D. (2016). Italy: Legislation Amending Public Broadcasting Services, доступно на: <https://www.loc.gov/law/foreign-news/article/italy-legislation-amending-public-broadcasting-services/>, приступљено 14.10.2020.

⁴⁴⁵ Pavani, G. (2018). *The Structure and Governance of Public Service Broadcasting. A Comparative Perspective*. Palgrave, Macmillan, стр. 124.

⁴⁴⁶ Brevini, B. (2013). *Public Service Broadcasting Online A Comparative European Policy Study of PSB 2.0*, Palgrave, Macmillan. стр. 80.

⁴⁴⁷ Шинковић, Н. (2016). „Јавни медијски сервис у високо децентрализованим земљама европске уније”, *Годишњак Филозофског факултета у Новом Саду*, Књига XLI-1 (2016), стр. 457.

⁴⁴⁸ Исто, 441.

по угледу на британски јавни сервис, за разлику од јавног сервиса САД-а, који је другачији и насупротив јавним сервисима у Европи, Јапану, Канади, и другим земљама, нема изразиту подршку државе и јавности. Поред америчког система јавне радиодифузије, највећи светски јавни медијски системи, по броју корисника њихових услуга, а неки од њих и по финансијама, јесу јавни медијски сервис Канаде, Јапана и два јавна медијска сервиса Аустралије. Они ће укратко бити представљени у делу рада који следи.

4.4.1. Јавни медијски сервис Канаде

Један од јавних радиодифузних сервиса који је настао под утицајем британског модела је јавни сервис Канаде, *CBC (Canadian Broadcasting Corporation)*, који је у првобитном облику, као радијски сервис, основала канадска влада 1936. године, не би ли се спречио негативни утицај америчке културе на радијске програме Канаде, како се то наводило у извештају Краљевске комисије о радиодифузији у тој земљи.⁴⁴⁹

Будући да је Канада мултикултурална држава са два службена језика, енглеским и француским, још се од зачетка радиодифузије у овој земљи строго водило рачуна о задовољењу потреба грађана за информисањем, пре свега из енглеске и француске говорне заједнице, а касније и из осталих националних и етничких заједница. Данас две главне телевизијске мреже производе и емитују своје програме на енглеском и француском језику (свака понаособ), а друге две мреже емитују своје програме за иностранство, такође на тим језицима.

Правни основ функционисања канадске јавне радиодифузије представља Закон о радиодифузији из 1991. године. Овај закон наводи да би канадски радиодифузни систем, поред тога што је у власништву и под контролом канадских грађана, требало да „своје програме емитује првенствено на енглеском и француском језику и садржи јавне, приватне и друштвене елементе, користи радио фреквенције које су у јавном власништву, и да кроз свој програм пружа јавни сервис неопходан за одржавање и унапређење националног идентитета и културног суверенитета”⁴⁵⁰. Наводи се, такође, да је канадска радиодифузија јединствен систем и да се циљеви медијске политике ове

⁴⁴⁹ Доступно на:

https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1415/ABCoverview, приступљено 17.10.2020.

⁴⁵⁰ Закон о радиодифузији Канаде из 1991. године (Broadcasting Act (S.C. 1991, с. 11), члан 3, став 2.

радиодифузије најбоље могу постићи обезбеђивањем регулације и надзора од стране независног јавног органа.⁴⁵¹

Од самог почетка канадска јавна радиодифузија снажно је подржавана од стране канадске владе, те су и федерална финансијска издвајања за њен развој константна. Међутим, поред финансирања из државног буџета, а не претплатом грађана као што је то случај са *BBC*-јем, овај јавни радиодифузни сервис настоји да одржи своју независност и да у своје програме све више укључује канадски садржај, регионалну продукцију и независне програме.⁴⁵²

4.4.2. Јавни медијски сервис Јапана

Поред канадског јавног медијског сервиса, јавни сервис Јапана, као и први од два јавна сервиса Аустралије, такође су се развили по узору на британски *BBC* и међу највећим су јавним сервисима у свету.

За разлику од *BBC*-а, јапански јавни сервис (*Nippon Hoso Kyokai – NHK*) формиран 1926. године, на почетку је био приватна компанија, с јаким утицајем владе на програмску и управљачку политику. Тек после Другог светског рата, у току којег је радио-систем коришћен за изразито пропагандне активности, прерастао је у јавни радиодифузни сервис, тачније, основан је 1950. године Законом о радиодифузији (Закон бр. 132). Последња, важећа измена и допуна овог закона датира из 2014. године.⁴⁵³ Допуњени закон има 11 поглавља којима се детаљно уређују обавезе и активности *NHK*-а. Трећа и четврта глава се односе на уређење овог јавног сервиса, на чијем челу је Одбор гувернера од 12 чланова (члан 30), који из својих редова бирају председника извршног одбора. Чланове извршног одбора именује и разрешава премијер, уз сагласност оба дома националног савета (члан 31) и под условима који су прецизирани ставовима у оквиру овог члана. Одбор гувернера бира и чланове надзорног већа, такође из својих редова (члан 42). У складу са културном традицијом Јапана и строгим кодексом части, законом су детаљно утврђени услови под којима и

⁴⁵¹ Исто

⁴⁵² Boardman, A. & Vining, A. (1996). Public Service Broadcasting in Canada, *Journal of Media Economics*, Volume 9, Issue 1. str. 47.

⁴⁵³ Закон о радиодифузији бр 132 од 1950. године, Амандман на Закон бр. 96 из 2014. (Broadcasting Act, Act No.132 of 150, Amendment of Act No. 96 of 2014.

чланови извршног одбора и надзорног већа могу бити разрешени својих дужности (чланови 35 –38).⁴⁵⁴

Данашњи *NHK* представља јавни сервис са 30% тржишног удела медијског сектора у Јапану, док других 70% чини 127 комерцијалних емитера. *NHK* се финансира на основу претплате гледалаца (95% од укупног прихода) док су му приходи од реклама законски забрањени. Овај јавни радио-сервис сматра се најбогатијим јавним сервисом у свету.⁴⁵⁵

4.4.3. Два јавна медијска сервиса Аустралије

Аустралија има два јавна медијска сервиса: Аустралијску радиодифузну корпорацију (*the Australian Broadcasting Corporation – ABC*) и Посебни радиодифузни сервис (*the Special Broadcasting Service – SBS*). Први је основан још 1929. године, а свој садашњи назив (ранији назив је био *Australian Broadcasting Commission*) добио је на основу Закона о аустралијској јавној радиодифузији из 1983. године, популарно названог Закон *ABC-а (the ABC Act)*. Визија овог јавног сервиса кратко је дефинисана у последњем годишњем извештају ове корпорације: „*ABC* је независни извор аустралијске комуникације, културе и дешавања”.⁴⁵⁶ Други, много мањи јавни медијски сервис *SBS* основан је 1978. године, као резултат препознавања потребе за „етничким емитером” односно за емитовањем програма на језицима мањинских националних и етничких заједница. Оба сервиса основала је аустралијска влада, с тим што је *ABC* формиран по моделу *BBC-а*, док се *SBS* сматра изразитим аустралијским изумом.⁴⁵⁷

За рад *ABC-а* важну улогу игра Закон о аустралијској јавној радиодифузији из 1983. године, који уз бројне амандмане који су се у међувремену доносили, чини правни основ за његову организацију и рад. Функционисање овог сервиса детаљније је уређено Повељом корпорације (*Charter of the Corporation*), која је саставни део Закона о радиодифузији из 1983. године, допуњеног 2008. године, неколико година пошто је

⁴⁵⁴ Исто.

⁴⁵⁵ Kashimada, F. (2018). Japan: public broadcasters can't advertise. How the world's countries provide public media, <https://www.swissinfo.ch/eng/funding-and-debates-how-the-world-s-countries-provide-public-media-43880294>, приступљено 17.10.2020.

⁴⁵⁶ Годишњи извештај аустралијске радиодифузне корпорације за 2018– 2019. годину (*Australian Broadcasting Corporation Annual Report 2018–2019*)

⁴⁵⁷ Brown, A. & Althaus, C. (2009). “Public Service Broadcasting in Australia”, *Journal of Media Economics*, Volume 9, str. 41.

извршена потпуна дигитализација овог сервиса. У 1. члану ове Повеље наводе се функције Корпорације да: а) као део аустралијског радиодифузног система који се састоји од националног, комерцијалног и друштвеног сектора обезбеђује иновативне и разноврсне радиодифузне услуге високог стандарда; б) у земље ван Аустралије емитује вести, актуелне догађаје, дешавања из света забаве и културе, у циљу постизања међународног разумевања ставова Аустралије о светским темама; ц) подстиче и промовише музичку, драмску и другу сценску уметност у Аустралији.⁴⁵⁸ Занимљиво је истаћи да се у току постојања *ABC*-а начин његовог финансирања мењао. По узору на *BBC*, и *ABC* се на почетку финансирао од претплате (накнаде) корисника својих услуга, али је законом из 1973. године то укинато, те се до деведесетих година искључиво финансира из буџетских средстава. Међутим, услед политичких притисака последње деценије да би требало да буде више комерцијално оријентисан, почиње са комерцијалним активностима, уско повезаним са његовом основном мисијом, те тако један мали део средстава почиње да добија по тој основи.⁴⁵⁹

Начин функционисања, обавезе и управљање другог националног јавног емитера *SBS* уређени су на основу Закона о специјалним радиодифузним сервисима из 1991. године и амандманима донетим на тај закон. Као и *ABC*, и овај јавни сервис подлеже обавезама утврђеним статутарном Повељом, као делом овог закона, и руководи се кодексом који успоставља његов управни одбор, као највиши орган руковођења.⁴⁶⁰

У амандману на Закон о специјалним радиодифузним сервисима из 1991. године, донетим 2014. године, у Делу 2 (Оснивање, функције и управљање *SBS*-ом), наводи се да се (1) основна функција *SBS*-а састоји у пружању вишејезичних и мултикултурних радио, телевизијских и дигиталних медијских услуга које информишу, образују и забављају све грађане Аустралије и тиме рефлектују мултикултуралност аустралијског друштва; (2) у обављању своје главне функције, *SBS*-а мора да: (а) доприноси задовољавању комуникационих потреба аустралијског мултикултурног друштва, укључујући етничке, аборицинске и острвске заједнице, (б) повећа свест грађана о томе да разноврсност култура доприноси континуираном развоју аустралијског друштва; (ц) промовише разумевање и прихватање културне, језичке и

⁴⁵⁸ Закон аустралијске радиодифузне корпорације 1983, Бр.6, Повеља о корпорацији (Australian Broadcasting Corporation Act 1983, No.6, Charter of the Corporation)

⁴⁵⁹ Brown, A. & Althaus, C. (2009). "Public Service Broadcasting in Australia", *Journal of Media Economics*, Volume 9, str. 45–46.

⁴⁶⁰ The ABC and SBS, 2020 Australian Law Reform Commission

етничке разноликости аустралијског народа; (д) доприноси одржању и континуираном развоју језичких и других културних вештина; (е) у мери у којој је то изводљиво, информише, едукује и забавља грађане Аустралије на језицима који они желе, итд.⁴⁶¹

Средства за функционисање *SBS* добија од аустралијске владе и то чини 80% од укупних средстава којима располаже, а један мали део његових прихода остварује на основу емитовања реклама. Ова пракса је започела 1991. године након измена и допуна Закона о специјалним радиодифузним сервисима, када је овом јавном сервису дозвољено да емитује рекламе највише до 5 минута у току једног сата, за разлику од комерцијалних емитера којима се дозвољава три пута већа дужина реклама. Од 2006. године оваква политика је промењена, па је овом емитеру дозвољена већа дужина реклама и могућност емитовања промоција на свим каналима овог медијског сервиса, чиме су се његове финансије увећале, а што резултира богатијом програмском садржином.⁴⁶²

Анализа правног уређења два модела јавних сервиса, преглед најважнијих европских докумената која се односе на јавне медијске сервисе и осврт на јавне медијске сервисе три земље чланице Европске уније и три ваневропска јавна сервиса, имала је за циљ да пружи ширу слику о овим јавним сервисима и да да контекст за анализу јавног медијског сервиса у Републици Србији.

⁴⁶¹ Посебан закон о радиодифузији 1991, бр 180, са амандманима до Закона бр.109 из 2014. године (Special Broadcasting Service Act 1991, No. 180, includes amendments up to: Act No. 109, 2014)

⁴⁶² Jolly, R. (2014) The ABC: an overview, Research paper series, Parliamentary library, str. 46.

ПРАВНО УРЕЂЕЊЕ ЈАВНИХ МЕДИЈСКИХ СЕРВИСА У ДОМАЋЕМ ЗАКОНОДАВСТВУ

Дефинисањем јавних медијских сервиса и препознавањем њиховог значаја за остваривање медијских слобода у демократском друштву, долазимо до националног правног оквира јавних медијских сервиса, односно њиховог правног уређења у Републици Србији, што и представља централни део дисертације. Циљ ове главе је да на основу нормативне анализе правних прописа који се директно односе на јавни медијски сервис прикаже његов развој од периода када је имао улогу државног медија до његове трансформације у јавни сервис. Први део ове главе обухвата период од настанка прве радио-станице у Београду, претече јавног сервиса, па до доношења првих медијских закона након демократских промена, када су се стекли услови за настанак савременог јавног сервиса. Фокус другог дела главе је на позитивноправном оквиру јавних медијских сервиса односно на систематизованом приказу правног положаја јавних сервиса кроз њихову унутрашњу организацију, финансирање и надзор. Овај приказ ће бити представљен на основу детаљне анализе правних прописа којима се уређује јавни сервис у Републици Србији.

5.1. Настанак, развој и трансформација јавних медијских сервиса кроз законске прописе у домаћем законодавству

У претходном делу истраживања приказана је национална регулатива електронских медија кроз анализу правних прописа који се на њих односе. Јавни медијски сервис у Републици Србији, иако препознат као врста пружалаца медијских услуга од највећег значаја за остваривање општег интереса грађана у области медија, није одувек перципиран на тај начин. Свеобухватна анализа јавног медијског сервиса наше земље захтева, најпре, претходно упознавање са његовим настанком и развојем. Јавни сервис настаје из монопола државних радио-телевизија као „реализација идеје да се на деловање веома значајног медијског система оствари друштвени утицај, а касније, у тренутку појаве и ширења приватних радија и телевизија, општи интерес

заштити, очува и обезбеди довољна конкурентност јавне радиодифузије”.⁴⁶³ Следећи ову идеју, разматраће се развој јавног медијског сервиса у нашој земљи кроз период његовог настанка од радио станице и (касније) телевизије са директним и индиректним државним управљањем, па до доношења прописа насталих у складу са европским стандардима и конципирањем улоге јавног медијског сервиса као сервиса грађана којима је он одговоран. Последње је постигнуто доношењем Закона о радиодифузији и формирањем радиодифузне установе Радио-телевизија Србије, након чега ова установа 2006. године и формално-правно постаје Јавни радиодифузни сервис Републике Србије.

У делу који следи биће хронолошким редом анализирани правни прописи и поједини делови правних прописа који нису били предмет анализе у претходном делу дисертације, са циљем да се прикаже настанак, развој и трансформација јавног сервиса у Републици Србији. Следи најпре осврт на оснивање и развој Радио Београда (Радио-телевизије Београд), радио-станице која се касније трансформише у јавни сервис, почевши од њеног настанка у Краљевини Југославији па до самог распада Савезне федеративне републике Југославије. Након тога, биће обрађено функционисање Радио-телевизије Србије као јавног предузећа са директним државним управљањем кроз период од распада СФРЈ и појаве вишестраначја у Србији, па до демократских промена 2000. године. Крај првог дела ове главе биће посвећен трансформацији државног у јавни сервис на начин како је предвиђено медијским законима донетим након демократских промена на почетку овог века.

5.1.1. Радио-телевизија Београд и њен развој до распада СФРЈ

Радио-телевизија Србије под тим називом постоји на основу Закона о радио-телевизији из 1991. године, када се први пут дефинише као јавно предузеће „за обављање радиодифузне делатности од интереса за Републику Србију”.⁴⁶⁴ Пре тог периода савезни закони нису конкретно уређивали рад ове установе, док су се на републичком нивоу могли пронаћи одређени прописи који су се односили на ову установу која је тада носила назив – Радио телевизија Београд. Прописи који се односе на овај медиј биће предмет даље анализе, уз преглед његовог развоја од када се појавио

⁴⁶³ Вељановски, Р. (2005). *Јавни РТВ сервис у служби грађана*, Клио, Београд. стр. 8

⁴⁶⁴ Закон о радио телевизији (Сл. гласник РС бр. 48/91), члан 16.

под називом Радио Београд, па до настанка јавног предузећа Радио-телевизија Србије на основу поменутог Закона о радио-телевизији.

5.1.1.1. Оснивање Радио Београда и његов развој до Другог светског рата

Након завршетка Првог светског рата, о чему је већ било речи, Министарство пошта и телеграфа Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца расписује 1922. године конкурс за изградњу велике радио-телеграфске станице, након чега закључује уговор са француским Генералним друштвом за бежичну телеграфију (*La Compagnie Generale de Telegraphie sans fil*), где је у оквиру тачке 4, члана 2 стајало да ће: „у Београду бити инсталисан радио-телеграфски и радио-телефонски апарат удешен за отправљање у разне области Краљевине Срба комуникае, новинарских вести, берзанских извештаја, концерата, вести, онима којима то буде одобрено од стране Министарства поште и телеграфа”.⁴⁶⁵ У оквиру првих прописа у овој области могу се пронаћи и неке одредбе које су се, условно речено, могле повезати са јавним сервисима: „Држава је свој интерес заштитила обезбеђујући за дистрибуцију својих информација сат програма дневно, а први пут се уводи претплата, од које се „250 динара плаћа држави, а 150 Друштву” (француској компанији)”.⁴⁶⁶ Иако се државни интерес не може увек изједначити са јавним интересом, што представља главну одлику савремених јавних сервиса, ни садашња претплата јавним сервисима не може се изједначити са претплатом за коришћење предајника која је у то време ишла „држави и друштву”, ипак су се још тада могле уочити неке одлике садашњих јавних сервиса – обавеза дистрибуирања значајних информација и плаћање накнаде за то од стране грађана.

Свега шест месеци након оснивања Радио Париза, долази до оснивања Радио Београда-Раковице 1924. године, прве радио станице у Србији – нечега што ће, много деценија касније, постати национални јавни сервис.⁴⁶⁷ Основа за рад ове и свих других станица чији су оснивачи били појединци и организације били су уговори, правилници и уредбе тадашњег Министарства. Ипак, након само две године рада овог радија, долази до прекида сарадње са француском компанијом, тако да успостављање редовног програма Радио Београда почиње тек 1929. године.

⁴⁶⁵ Бјелица, М. и Јевтовић, З. (2006). *Историја новинарства*, Мегатренд, Београд. стр. 342

⁴⁶⁶ Исто, 342.

⁴⁶⁷ Постоје несугласице у историји радиодифузије о томе да ли је овај радио био први радио на Балкану или није. Видети: <http://www.politika.rs/sr/clanak/306477/Devedeset-godina-Radio-Beograda-prvo-doba> , приступљено 19.10.2020.

У почетку је Радио Београд имао право да самостално располаже својом радио-станицом, међутим, уговорима које је држава 1928. године потписала са Радио Београдом, Радио Љубљаном и Радио Загребом, било је предвиђено да Радио Београд и Радио Загреб, након 15 година експлоатације својих радио-станица, пређу у власништво државе (власник радио станице Радио-Љубљане од самог оснивања било је Министарство поште и телеграфа).⁴⁶⁸ Тај одложни рок, међутим, није спречавао државу да се директно меша у рад и пословање ових радио-станица, постављајући своје чиновнике као вид контроле, тако да је хегемонија над најзначајнијим преносиоцима информација опстала још неколико деценија пре него је почело подруштвљавање свих медија. Ипак, већ 1939. године Влада доноси уредбу којом (поред Радио Загреба) и Радио Београд уместо акционарског друштва постаје државно предузеће, које има свој Управни одбор састављен од седам чланова и које функционише све до почетка Другог светског рата, када долази до окупације ове станице.⁴⁶⁹

5.1.1.2. Радио Београд од настанка ФНРЈ до доношења првог Устава СФРЈ

У периоду од завршетка Другог светског рада па до појаве телевизије, односно оснивања Југословенске радио-телевизије и првог емитовања телевизијског сигнала 1958. године, са променом економског и политичког система у држави дошло је до промене и њене идеологије. Доношењем првог Устава тадашње Југославије, 1946. године, долази и до првих законских прописа о радиодифузији, док је годину дана пре доношења Устава донет и први закон о штампи у послератној Југославији.

За функционисање Радио Београда значајна је Уредба о организацији Комитета за радиодифузну службу и организацији радиодифузије из 1947. године,⁴⁷⁰ у којој се радио станице класификују као привредна предузећа и деле на станице општедржавног и станице републичког значаја (члан 12), при чему се Радио Београд проглашава станицом општедржавног значаја којом управља Комитет (члан 14), и наводи да, поред претплате коју становништво Републике Србије плаћа у корист Радио Београда, и одређени процентуални део претплате осталих република треба да иде у корист исте

⁴⁶⁸ Пустишек, И. (1987). *Историја законодавства о радиодифузији у Југославији (1907-1986)*, Савремена администрација, Београд. стр. 130

⁴⁶⁹ Исто, 143.

⁴⁷⁰ Уредба о организацији Комитета за радиодифузну службу и организацији радиодифузије (Сл. лист бр. 1/1947)

радио станице (чланови 14–17). Ово указује на значај који је Радио Београд имао у односу на остале републичке радио-станице још од самог оснивања тадашње Југославије. За Радио Београд значајно је и Решење о оснивању радио-станице Радио Југославије из 1951. године, када долази и до оснивања те радио-станице, чији је програм првенствено био намењен иностранству и која је као основна средства користила средства Радио-Београда II,⁴⁷¹ док је станица Радио-Београд I, решењем Владе, са савезног нивоа пренета у надлежност (Народне) Републике Србије, чиме је, суштински, деградирана од општедржавне радио станице на републичку станицу.⁴⁷² Ипак, након мање од три године рада, Радио-Југославија престаје са радом и програм који је та станица емитовала поново прелази на Радио-Београд I, с тим што Радио-Београду није враћен статус општедржавне станице, већ остаје да буде једна од шест републичких радио станица.

Наредни период обележило је јачање радија као врсте медија у односу на до тада неприкосновене штампане медије. Ова доминантна улога радија као електронског медија последица је недостатка воље за увођење телевизије на просторе тадашње Југославије. Тек након готово 30 година од оснивања прве експерименталне телевизијске станице у свету, долази до емитовања телевизијског програма и у тадашњој Југославији у оквиру станица које су тада биле део удружења Југословенска радиотелевизија – Телевизије Загреб и Телевизије Београд. У августу 1958. године, одлуком Републичког извршног већа, Радио Београд се преименује у Радио-телевизију Београд и ова телевизија почиње своје емитовање, док у децембру исте године Извршно веће Народне републике Србије доноси одлуку којом се Радио-телевизија Београд уређује као установа која се самостално финансира.⁴⁷³ Овај период карактерише подруштвљавање радија и телевизије, што је заокружено Законом о штампи из 1960. године.⁴⁷⁴ Овим законом се функционисање радио и телевизијских станица заснива на друштвеном самоуправљању, као идеолошким концептом карактеристичним за то време.

⁴⁷¹ Радио Београд II је основан 1949. године као одговор на непостојање републичке радио станице у НР Србији, због тога што је Радио Београд I била станица од општедржавног значаја. Видети више: Пустишек, И. (1987). *Историја законодавства о радио-дифузији у Југославији (1907–1986)*, Савремена администрација, Београд, стр. 156.

⁴⁷² Исто, стр. 160.

⁴⁷³ Марко, Д. (2017). *Трансформација и функционисање јавних радиодифузних сервиса у Републици Србији и Републици Хрватској*, докторска дисертација, Факултет политичких наука, Београд, стр. 112.

⁴⁷⁴ Закон о штампи и другим видовима информација (Сл. лист бр. 45/1960)

5.1.1.3. Радио-телевизија Београд од настанка СФРЈ до њеног распада

У периоду од настанка СФРЈ, односно променом њеног имена из ФНРЈ у СФРЈ Уставом из 1963. године, па до њеног *de facto* краха 1991. године иступањем Словеније из заједничке државе, долази до прогресивног развоја радија и телевизије, па самим тим и прописа који се на њих односе. У прве три године овог периода Други и Трећи програм Радио Београда почели су са емитовањем редовног програма, а почетком седамдесетих година прошлог века, то чини и Други програм Телевизије Београд.

Након што је Радио Београд од општедржавне радио-станице постао радио-станица од републичког значаја, Уставним амандманима из 1968. године долази до децентрализације улоге Радио-телевизије Београд на нивоу СР Србије. Тада радиодифузне установе Радио Нови Сад и Радио Приштина почињу да уређују питања од заједничког интереса за политички, привредни и културни живот и развитак аутономних покрајина Војводине и Косова, док се задаци Радио-телевизије Београд ограничавају на СР Србију ван територије аутономних покрајина.⁴⁷⁵ Овиме су аутономне покрајине у оквиру Србије добиле своје надлежности у погледу медија који извештавају о темама које се директно односе на ове покрајине, али та пракса ће се прекинути током деведесетих година прошлог века.

Функционисање и управљање свим установама, па тако и Радио-телевизијом Београд, било је уређено Основним законом о установама из 1965. године,⁴⁷⁶ који је прописивао њихову унутрашњу организацију. Та организација је обухватала управни одбор, савет и директора, као и заинтересоване грађане и представнике друштвене заједнице. Ипак, већ наредне године, Савет је укинут.

Што се тиче прописа ниже хијерархије, за републичке и покрајинске радио и телевизијске станице, односно за Радио-телевизију Београд, Радио Нови Сад и Радио Приштину, значајан је Статут Заједнице радиодифузних установа СФРЈ – Југословенске радио-телевизије из 1968. године. Таксативно је одређена делатност коју Заједница обавља, на челу са управним одбором и генералним секретаром.⁴⁷⁷ Поред ових управљачких органа, унутрашњу организацију чине и Програмски одбори за

⁴⁷⁵ Пустишек, И. (1987). *Историја законодавства о радио-дифузији у Југославији (1907-1986)*, Савремена администрација, Београд, стр. 185.

⁴⁷⁶ Основни закон о установама (Сл. лист 5/1965)

⁴⁷⁷ Од 1976. године ови управљачки органи замењени су скупштином, извршним одбором и извршним секретаром

радио и телевизију, као и комисије (Техничка, Правна, Економска, и Комисија за везе са иностранством), и секретаријат.⁴⁷⁸

Период седамдесетих и осамдесетих година прошлог века обележио је још снажнији развој радија и телевизије, као и све већа заступљеност радио и телевизијских апарата, који више не представљају луксуз који су само одређена домаћинства могла да приуште. Радио Београд је средином седамдесетих година добио и један од најснажнијих предајника у Европи. Све је то условило потребу за исцрпнијим и детаљнијим регулисањем радиодифузије. У то време донет је велики број законских и других нижих прописа из ове области, о чему је већ било речи. Један од прописа којим је регулисана радиодифузија у то време био је Закон о системима веза из 1974. године. Овај закон се односио и на Радио-телевизију Београд, али посредним путем, кроз уређење ЈРТ-а као система веза радија и телевизије за опште потребе, а чији је члан била и Радио-телевизија Београд. У суштини, овај закон се посебно не дотиче Радио-телевизије Београд, већ је уређује у склопу осталих републичких и покрајинских медија. Закон о системима веза пратио је велики број правилника који су се односили на технички сегмент радиодифузије тог периода.

Значајно је поменути да 1977. године долази до поновног успостављања Радио Југославије као посебног медија задуженог за информисање иностране јавности. Овај радио сегмент програма поново преузима од Радио Београда и наставља своје емитовање све до 2015. године, када је, након готово 80 година емитовања, додуше уз извесне прекиде, коначно угашен.

5.1.1.4. Републички прописи који се односе на Радио-телевизију Београд

Иако је децентрализација радиодифузије отпочела крајем шездесетих година прошлог века, односно преношење надлежности у овој области са савезног нивоа на републички и покрајински, до експанзије републичких прописа који се директно или индиректно односе на радио и телевизијске станице у СР Србији, долази тек седамдесетих година прошлог века. До тада је ова област у СР Србији била уређена савезним прописима.

Републички Закон о јавном информисању донет је 1973. године, и уз касније допуне, садржао је и одредбе које се односе на Радио-телевизију Београд.⁴⁷⁹ „Радио-

⁴⁷⁸ Статут Заједнице радиодифузних установа СФРЈ – Југословенске радио-телевизије (Годишњак ЈРТ из 1968. године), члан 33, 50.

телевизија Београд ствара и емитује радио и телевизисјки програм намењен домаћој и светској јавности и изграђује, развија и одржава радио-дифузну мрежу, у циљу обезбеђивања чујности и видљивости својих програма на територији Републике, даје предлоге и мишљења о основама развоја радиодифузног система и мерама за њихово остваривање и сарађује са другим радиодифузним организацијама, и у оквиру њихове пословне заједнице”.⁴⁸⁰ Овај Закон посвећује пажњу и томе ко прикупља накнаду за коришћење радио, односно телевизијског пријемника, како се утврђује висина накнаде, као и коме она припада. Радио-телевизија Београд има искључиву надлежност у прикупљању накнаде, док у погледу коришћења и одређивања висине накнаде те надлежности дели са другим радиодифузним организацијама.⁴⁸¹

Значаја који је Радио-телевизија Београд имала на републичком нивоу огледао се кроз њен утицај на остале радио телевизијске станице. Услов за оснивање радио и телевизијских станица у Србији била је сагласност радио-телевизије од републичког значаја, у овом случају Радио-телевизије Београд.⁴⁸² Ипак, значајнији републички прописи који се односе на ову радио-телевизију доносе се тек од седамдесетих година прошлог века. Од највећег значаја у то време била је Одлука о радио-телевизији Београд из 1974. године, донета на основу Закона о јавном информисању.⁴⁸³ На основу ове одлуке Радио-телевизија Београд производи и емитује програм и развија радиодифузну мрежу, чиме обавља послове од интереса за Републику (чланови 1–2). О програму одлучују програмски савети и управљачки органи, а наводи се да у укупном програму заступљеност реклама може бити највише 8% (члан 6-7). Важан део ове одлуке било је и уређење програмских савета, те се том смислу предвиђа оснивање десет оваквих програмских савета, од којих је најзначајнији Савет Радио-телевизије Београд, који има 39 чланова. Савет Радио Београда и Телевизије Београд имају по 21 члана, док сви остали имају по 15 чланова (чланови 13–16). Сваки савет доноси свој пословник о раду, самосталан је у вршењу послова из своје надлежности, док у случају спора коначну одлуку доноси Савет Радио-телевизије Београд (чланови 17–18). Такође се предвиђа да Радио-телевизија Београд најмање једном годишње доставља оснивачу и јавности извештај о свом пословању (члан 22).⁴⁸⁴

⁴⁷⁹ Закон о јавном информисању (Сл. гласник СРС 29/73, 36/73, 32/75, 53/77, 5/78, 48/82).

⁴⁸⁰ Закон о јавном информисању (Сл. гласник СРС 29/73, 36/73, 32/75, 53/77, 5/78, 48/82), члан 90.

⁴⁸¹ Исто, чланови 104–105

⁴⁸² Вељановски, Р. (2009а). *Медијски систем Србије*, Чигоја штампа, Београд, стр. 23

⁴⁸³ Видети више: Пустишек, И. (1987). *Историја законодавства о радио-дифузији у Југославији (1907-1986)*, Савремена администрација, Београд. стр. 291.

⁴⁸⁴ Исто.

У овом периоду донет је велики број правилника и „друштвених договора” од којих се одређени број тичао и Радио-телевизије Београд. Они су се претежно односили на евиденције о броју радиодифузних пријемника у домаћинствима, као и на утврђивање и прикупљање накнаде за њихово коришћење. Интересантан је Друштвени договор о развоју информативне делатности за период од 1981. до 1985. године, којим се предвиђају развојни капацитети за Радио Београд и Телевизију Београд. Поред овога, важно је напоменути да су се прописи развијали и на нивоу аутономних покрајина. Тако је АП Косово имала законе који су се директно односили на Радио-телевизију Приштина, док у законском регулационом систему Радио-телевизије Нови Сад није заостајала ни АП Војводина.

Иако је било закона који су у неким својим сегментима регулисали Радио-телевизију Београд, тек први пропис у форми закона који директно регулише овај медиј и за који је највећи део тог закона био резервисан био је Закон о радио телевизији из 1991. године.

5.1.1.5. Положај Радио-телевизије Београд и Радио Југославије у односу на савремени концепт јавних сервиса

Медијски систем карактеристичан за период социјализма може се подвести под уникатни самоуправно-социјалистички тип, који је, са једне стране одликовао отворенији однос према свету, док су, са друге стране, сви медији су били државни односно били су под надзором и контролом Комунистичке партије, па се може рећи да је Југославија имала медијски систем државно-партијског типа.⁴⁸⁵ Ово значи да је и Радио-телевизија Београд (касније Радио-телевизија Србије) имала статус државног медија, што се задржало до демократских промена из 2000. године, када се трансформише у јавни сервис грађана.

Временски период обрађен у овом делу значајан је по томе што у њему долази до појаве радија и телевизије, чије је правно регулационо стање на почетку било само на основу правилника и уговора, а касније и законима који су се у одређеним деловима односили и на ове медије. Међутим, правни прописи који се односе на Радио-телевизију Београд нису постојали у форми закона, већ су то били прописи ниже правне снаге, док су се неки од закона односили на поменуто Радио Југославију. Овде

⁴⁸⁵ Према: Вељановски, Р. (2009): *Медијски систем Србије*, Чигоја штампа, Београд, стр. 21–22.

се поставља питање правне природе Радио Југославије односно да ли је овај медиј у то време имао више карактеристика савременог јавног сервиса у погледу остваривања јавног интереса него што је то било у случају Радио Београда, с обзиром на значај који му је тада законодавац давао. Идеји о Радио Југославији као јавном сервису тог времена иде у прилог Одлука о оснивању ове организације према којој је она информативна радна организација чија је делатност од посебног друштвеног интереса. На основу те одлуке може се рећи да је Радио Југославија била медиј чија је основна улога остваривање јавног интереса, при чему се тај интерес остварује кроз информисање иностране јавности. Уколико се узме у обзир и то да је до распада СФРЈ донето више закона који су се односили на финансирање и опремање Радио Југославије, док, с друге стране, Радио Београд није уређиван законима на савезном нивоу, може се са правом рећи да је овај медиј имао посебно место у систему информисања у односу на републичке и покрајинске медије.

Посматрајући, међутим, концепт савременог јавног медијског сервиса могло би да се каже да он преваходно подразумева остваривање јавног интереса унутар државе, а да је информисање иностране јавности само део остваривања јавног интереса у целини односно само сегмент делатности јавног медијског сервиса. Ово се може уочити на савременим примерима: Повеља која је основ функционисања британског јавног сервиса *BBC*-а у пет тачака наводи да је остваривање јавног интереса у Уједињеном Краљевству на првом месту, а што се тиче домаћег примера, у Закону о јавним медијским сервисима информисање иностране јавности је последња тачка у делу који се односи на остваривање јавног интереса, на супрот првој тачки која јавни интерес сагледава кроз информисање грађана на територији Републике Србије. Дакле, иако је радио станица Радио Југославија имала посебан статус у време СФРЈ, тај статус, поред потребе информисања својих грађана ван територије Југославије, делом је имао и политичко-маркетиншку улогу са циљем да у што бољем светлу репрезентује земљу иностранству, и не може се посматрати као претеча јавног сервиса због остваривања јавног интереса у знатно ужем смислу од оног који јавни сервиси треба да остварују. Дакле, иако је Радио Југославија имала велики значај за време њеног формирања, ипак је јавни интерес који је она остваривала својим функционисањем био ограниченог карактера.

5.1.2. Настанак и развој Радио-телевизије Србије до демократских промена 2000. године

Узрочно-последична дешавања крајем осамдесетих и почетком деведесетих година на овим просторима довела су, као крајњи исход, до распада тадашње Југославије. Економска криза која је резултирала једном од највећих инфлација у светским размерама, недостатак воље за успостављањем и очувањем правне државе, јачање десничарских и паравојних покрета који су довели до ратова и изопштености из међународних организација праћену санкцијама, уз све веће удаљавање од европских вредности и стандарда, били су главна одлика ове државе у последњој декади 20. века.. Инструментализација медија од стране власти била је још једна од одлика тог времена, паралелна са неконтролисаним оснивањем великог броја медија од стране приватних субјеката. Ипак, најзначајнији медиј и даље је била Радио-телевизија Србије која је Законом о радио-телевизији то и формално постала.

5.1.2.1. Правне-политичке прилике у СРЈ у време оснивања Радио-телевизије Србије

Оснивање Савезне републике Југославије званично је завршено доношењем Устава СРЈ 1992. године који је био на снази све до доношења Уставне повеље Државне заједнице Србија и Црна Гора 2003. године. Ипак, годину дана пре доношења Савезног Устава, на основу Републичког Устава донета су три закона која су од 1991. године регулисала медије у земљи: Закон о јавном информисању⁴⁸⁶, Закон о радио-телевизији⁴⁸⁷ и Закон о системима веза⁴⁸⁸. Пре тога, кратко на снази био је Закон о јавном информисању из 1990. године⁴⁸⁹. На савезном нивоу и даље су на снази били Закон о основама система јавног информисања,⁴⁹⁰ и Закон о системима веза.⁴⁹¹ Од великог значаја за медијско право у Србији био је и републички Закон о јавном информисању из 1998. године,⁴⁹² који је додатно деградирао већ доста ограничене медијске слободе у земљи. С обзиром на то да је садржај ових закона био предмет анализе претходног дела дисертације, фокус овог дела биће на одредбама које се

⁴⁸⁶ Закон о јавном информисању (Сл. гласник СРС бр. 19/91)

⁴⁸⁷ Закон о радио-телевизији (Сл. гласник РС бр. 48/91)

⁴⁸⁸ Закон о системима веза (Сл. гласник РС бр. 38/91)

⁴⁸⁹ Закон о јавном информисању (Сл. гласник СРС бр. 6/90)

⁴⁹⁰ Закон о основама система јавног информисања (Сл. лист СФРЈ бр. 84/90 и Сл. лист СРЈ бр. 11/93)

⁴⁹¹ Закон о системима веза (Сл. лист СФРЈ бр. 41/88, и Сл. лист СРЈ бр. 34/92)

⁴⁹² Закон о јавном информисању (Сл. гласник бр. 19/98)

односе на Радио-телевизију Србије као медија који ће се касније трансформисати у јавни сервис, и поред тога што је током наведене декаде та улога деловала недостижно.

Крајем осамдесетих година, ситуација узрокована све дубљом политичком кризом и поделама пренела се и на медије, па и на Радио-телевизију Београд. Тада се јавио један парадокс, а то је да је у заједничком предузећу Радио-телевизији Београд, у коме је држава у потпуности одређивала уређивачку концепцију, постојала ситуација где су управљачке структуре радија и телевизије имале супротну идеологију – уредништво Радио Београда је у свом програму допуштало критичке ставове према режиму, док се телевизија послушнички држала званичне политике и тиме доприносила нарушавању односа са осталим републикама и народима.⁴⁹³ Због овакве уредничке политике телевизије често је долазило до исказивања незадовољства грађана након чега власт, притиснута између осталог и деветомартовским демонстрацијама, уважавајући ове критике спроводи одређене мере не би ли такву политику ублажила. Међутим, да је ово имало само привидни карактер, указује усвајање Закона о радио-телевизији по убрзаном поступку исте године. Сама процедура припремања закона омогућила је његову инструментализацију, чији је нацрт израдила једна група из Секретаријата за информације, игноришући мишљење струке.⁴⁹⁴ Овај је закон се може критиковати зато што је готово две трећине грађе посветио оснивању Радио-телевизије Србија, док је области радиодифузије посвећено тек десетак чланова. С обзиром на то да тих десетак чланова овог закона већ било предмет анализе у претходном дела рада, уследиће детаљнија анализа оног дела закона који се односи на Радио-телевизију Србије.

5.1.2.2. Нормативна анализа чланова Закона о радио-телевизији које се односе на Радио-телевизију Србије

Као што је напоменуто, Закон о радио-телевизији из 1991. године (ЗОРТ) више је представљао оснивачки акт Радио-телевизије Србије, него што је уређивао целокупну област радиодифузије, што би се на основу назива закона могло закључити. Друга глава овог закона носи назив „Радио-телевизија Србије”, и у члановима 16–34 детаљније уређује ово јавно предузеће, те ће они бити детаљније анализирани.

⁴⁹³ Вељановски, Р. (2005), *Јавни РТВ сервис у служби грађана*, Клио, Београд, стр. 216.

⁴⁹⁴ Милутиновић, И. (2012). *Настанак и развој регулације радиодифузије у Србији*, докторска дисертација, Факултет политичких наука, Београд, стр. 87.

У члану 16 наводи се да се ради обављања радиодифузне делатности од националног интереса оснива јавно предузеће Радио-телевизија Србије. Затим се у члану 17, који је техничког карактера, најпре каже да Радио-телевизија Србије производи програм за грађане Србије, а у даљем тексту овог члана, предвиђа се начин преноса и емитовања програма, размена програма и сарадња са осталим радиодифузним организацијама. Затим се наводи да Радио-телевизија Србије има обавезу да се стара се о техничком функционисању система и увођењу нових технологија и да обавља послове са циљем постизања и одржања јединственог радиодифузног система (ЗОРТ, члан 17). Исти члан уређује и расподелу коришћења телевизијских и радио-мрежа, односно фреквенцијских опсега на нивоу републике, аутономних покрајина и града Београда (члан 17).

Када је у питању програмски садржај Радио-телевизије Србије, он обухвата информативне, културне, образовне, научне, забавне и друге садржаје. Ово јавно предузеће је у обавези да обезбеди доступност свог програма на целој територији, при чему приоритет имају неразвијене и/или приграничне општине (члан 18). Иако то није експлицитно наведено као остваривање јавног интереса од стране Радио-телевизије Србије, ипак се таксативно одређују циљеви које ово јавно предузеће треба да остварује на основу овог закона. Већина тих циљева јесте универзална и може се пронаћи и у позитивноправном дефинисању јавног интереса јавних сервиса.

Обавезе Радио-телевизије, као јавног предузећа, дате су у члану 19: истинито, благовремено, професионално и непристрасно информисање уз допринос слободи мишљења и изражавања; ширење вредности српског и других народа који живе на територији Републике Србије; извештавање о актуелним збивањима и светским достигнућима; старање о општем и здравственом образовању и заштите животне средине, као и ширење знања и уздизању грађана; информисање о научним достигнућима; развијање културе и уметности и обезбеђивање уметничких програма; неговање хумане, моралне, естетске и уметничке вредности; старање о забавним, рекреативним и спортским поребама грађана, успостављање везе са српским народом у иностранству, старање о презентовању културе и уметности у земљи и иностранству; чување значајних радио и телевизијских записа; старање о интересима младих; информисање наших грађана у иностранству; информисање иностране јавности; развијање домаће кинематографије и филма; обезбеђивање калитета и заступљености иностраних програма.

У погледу делатности овог предузећа, Радио-телевизија Србије преко својих јединица – Радио-телевизије Београд, Радио-телевизије Нови Сад и Радио-телевизије Приштина, обавља делатност, и то уз помоћ Емисионе технике и веза, како је назив предузећа које је надлежно за емисиону инфраструктуру у земљи. (члан 20). Што се тиче унутрашње организације, начина рада, као и других питања од значаја за делатност овог медија, Закон упућује на Статут Радио-телевизије Србије, на који сагласност даје Влада Републике Србије (члан 21). Од великог значаја за Радио-телевизију Србије је и наредни члан који се односи на имовину овог јавног предузећа. Наводи се да су средства којима располаже у државној својини, али и да се средства могу претварати у друге облике својине, уз одлуку Управног одбора и сагласност Владе Србије, при чему држава мора задржати већински капитал (члан 22). Радио-телевизија Србије може оснивати и деоничарска друштва за обављање комерцијалних и других делатности, али исто тако уз већински капитал државе (члан 22).

Наредни део Закона односи се на унутрашњу организацију Радио-телевизије Србије. Органе РТС-а чине Управни одбор, генерални директор и Надзорни одбор (члан 23). Управни одбор на челу са председником одбора управља овим јавним предузећем и има 17 чланова које именује Влада Србије по прибављеном мишљењу надлежног одбора Народне скупштине, и то 12 чланова из редова стручњака за делатност Радио-телевизије Србије и 5 стручњака из састава Јавног предузећа (члан 23). Даље се наводе надлежности које Управни одбор има, међу којима је и одговорност за управљање предузећем, за доношење Статута, утврђивање годишњег плана пословања, усвајање извештаја о пословању, утврђивање плана програма, одлучивање о расподели добити и покрићу губитака, те о именовању и разрешењу кадрова унутар предузећа, и о другим пословима (члан 24). Генерални директор, кога именује Влада на основу јавног конкурса, представља и заступа Радио-телевизију Србије, обезбеђује законитост рада и пословања предузећа, руководи Одбором директора, и извршава одлуке Управног одбора (члан 25). Поред генералног директора, постоје и директори јединица унутар Радио-телевизије Србије који су одговорни за рад тих јединица, и који заједно са генералним директором чине Одбор директора који координира делатношћу овог предузећа, док главни и одговорни уредник одређује уређивачки кадар и уређује њихов рад (чланови 26-27). Трећи орган РТС-а је Надзорни одбор, састављен од пет чланова које именује Влада, а од којих су два из овог јавног предузећа. Овај орган има улогу да врши надзор над радом Радио-телевизије Србија, те обавезу да подноси годишње извештаје Влади Србије (члан 28).

Следећи део садржине Закона о радио-телевизији тиче се финансирања Радио-телевизије Србије. У основној верзији Закона наведено је да РТС стиче финансијска средства путем накнаде за коришћење радио и тв пријемника, те од економско-пропагандне делатности, из буџета, и других извора (члан 29). У овом финансијском оквиру, удео економско-пропагандног програма не може бити већи од 20% укупног програма и мора бити јасно одвојен од осталог дела програма (члан 29). Предвиђају се и додатна финансијска средства за финансирање иностране јавности, док оснивач, односно држава обезбеђује додатна средства и у случају стицања услова за покретање стечајног поступка, јер се стечајни поступак не може водити против овог јавног предузећа (члан 29). Наредни члан, такође основне верзије овог закона, предвиђа обавезу плаћања накнаде за коришћење пријемника, док накнада са територије аутономних покрајина припада јединицама овог јавног предузећа (РТ Нови Сад и РТ Приштина) – део накнаде одлази и на програме намењене за територију Републике, као и на трошкове емисионе технике и веза, односно телекомуникација (члан 30). Та накнада се користи за производњу и емитовање радио и тв програма, за информисање, за техничко-технолошки развој, на стварање програма у случају ратне и друге опасности, на развој и производњу домаћег филма (1,5% накнаде), као и на део делатности јавних предузећа која обављају регионалну и локалну радиодифузну делатност у преношењу заједничког програма од државног интереса, што се утврђује посебним уговором (члан 30). Корисник радио и тв пријемника одговара за сваку промену у државини пријемника, или за њихово оштећење, док рок за пријаву и одјаву пријемника износи 30 дана. Накнада за коришћење пријемника плаћа се до 15. сваког месеца за све време од његове пријаве до одјаве (чланови 31–32). У следећем члану се даље наводи могућност трајне или привремене одјаве пријемника од стране корисника, као и њихова обавеза да приликом одјаве пријемника омогуће Радио-телевизији Србије да те пријемнике запечати или да се у случају њихове неупотребљивости, уколико то корисници докажу, изврши расподела трошкова када је у питању печатење и скидање печата (члан 33). Последњи члан обавезује Радио-телевизију Србије да прикупља накнаду и води сваку евиденцију у вези са корисницима, као и да шифрира програм у појединим подручјима у циљу обезбеђивања накнаде (члан 34).

Прелазне и завршне одредбе Закона о радио-телевизији такође се односе на Радио-телевизију Србије. Поред тога што предвиђају почетак рада овог јавног предузећа од 1. јануара 1992. године, у њима се прописује преузимање својине и фреквенција Радио-телевизије Београд, Радио-телевизије Нови Сад и Радио-телевизије

Приштина, која се трансформише у средства за оснивање и рад Радио-телевизије Србије и фреквенције Радио-телевизије Србије. Поред тога се предвиђа и обавеза именовања чланова органа овог предузећа и доношење Статута у року од 60, односно 90 дана, као и постављање вршилаца дужности генералног директора, директора јединица и главних и одговорних уредника (чланови 39–43).

Наведени закон је касније претрпео одређене измене и допуне. У погледу одредби које се односе на јавно предузеће Радио-телевизија Србије, највеће измене претрпели су чланови који се односе на претплату за коришћење пријемника. У члану 24, обрисана је тачка која предвиђа надлежност Управног одбора при утврђивању висине накнаде за коришћење РТВ пријемника уз сагласност Владе Србије, док измењени члан 29, став 1, предвиђа да се финансирање делатности РТС-а од општег интереса врши из буџета Републике, а да се за обављање других послова финансира од комерцијалних и других прихода. Измена у домену претплате може се уочити у члану 30, ставу 1, где се уместо „накнаде за коришћење радио и тв пријемника”, сада користи „такса за финансирање послова од општег интереса”, и то као такса на електрично бројило. Наредна четири члана измењена су како би била у сагласности са новим начином прикупљања средстава за финансирање Радио-телевизије Србије. Обвезник ове таксе је ималац електричног бројила по домаћинству, односно правном лицу, а у наредном ставу овог члана детаљније се одређује обрачун тарифе (члан 31). Такса се плаћа обједињено и истовремено са наплатом испоручене електричне енергије као посебна ставка на рачуну, а у случају делимичне уплате рачуна, сматраће се да је извршено сразмерно плаћање на основу таксе за испоручену електричну енергију (члан 32). Наредна два члана наводе могућност умањења трошкова наплате од четири одсто, као и финансирање посебних шифровања програма и сервиса помоћу накнада из уговора са корисницима (чланови 33–34).

5.1.2.3. Импликације Закона о радио-телевизији на положај Радио-телевизије Србије

Анализом дела Закона о радио-телевизији који се односи на Радио-телевизију Србије могу се уочити одређене специфичности. Евидентно је да је у време важења овог закона Радио-телевизија Србије представљала веома значајан фактор за ширење пропаганде, а имала је и законску основу за то у члану 30, у коме се наводи да се накнада користи за стварање програма „у случају непосредне ратне опасности, рата и другим ванредним приликама”, што указује на околности под којима је закон писан.

Такође је приметно да је приликом набрајања циљева које Радио-телевизија Србије остварује (члан 19), тј. приликом остваривања јавног интереса, већа пажња посвећена људским правима друге генерације него прве, односно да грађанска и политичка права, свесно или несвесно, нису у адекватној мери заступљена. Поред тога што се у овим члановима не говори о основним људским правима и слободама, кроз поштовање приватности, угледа, достојанства и части, приметно је потпуно одсуство заштите политичког плурализма кроз равномерно представљање политичких странака, подстицање критичког мишљења у смислу заступљености различитих политичких идеја, или непристрасног обрађивања политичких питања. Ипак, најважније последице доношења овог закона тичу се управљачке контроле. Наиме, њиме се *de facto* укида самосталност Радио-телевизије Нови Сад и Радио-телевизије Приштина, које постају делови – јединице новооснованог јавног предузећа и које бивају у потпуности лишене свог управљачког права кога имају као јединице аутономних покрајина. На тај начин долази до настанка централизованог система у оквиру јавног предузећа Радио-телевизије Србије, којим управља и кога контролише извршна власт и који, на основу сагласности Владе Републике Србије, почиње да располаже средствима обједињавањем имовине Радио-телевизије Нови Сад и Радио-телевизије Приштина. Влада даје сагласност и за управљање овим предузећем именовањем чланова Управног одбора. Резултат свега овога било је потпуно подржављање и централизовање имовине Радио-телевизије Србије, као и његова директна управљачка контрола од стране државне власти.

Стручњаци су овај Закон критиковали због његове неусклађености са тадашњим Уставом Србије, који је давао монополски положај Радио-телевизији Србије у односу на остале медије увођењем таксе на електрична бројила,⁴⁹⁵ и због неусклађености са Законом о јавном информисању, где је, уместо међу организације јавног информисања, Радио-телевизија Србије формално сврстана међу предузећа која су Законом о јавним предузећима⁴⁹⁶ припадала области инфраструктуре, поред електропривредних, водопривредних, железничких, шумарских предузећа, и предузећа за ПТТ и ваздушни саобраћај.⁴⁹⁷

⁴⁹⁵ Милутиновић, И. (2012). *Настанак и развој регулације радио-дифузије у Србији*, докторска дисертација, Факултет политичких наука, Београд, 2012. стр. 91.

⁴⁹⁶ Закон о јавним предузећима (Сл. гласник СРС, 6/90)

⁴⁹⁷ Према: Плавшић, П. Радојковић, М. Вељановски, Р. (1993). *Ка демократској радио-дифузији*, Фондација Сорос, Београд. стр. 30.

Друштвено-политичке карактеристике овог периода у Републици Србији пренете су и на њен најугицајнији медиј. Неке од ретких обрису јавног медијског сервиса које је Радио-телевизија Србије тада имала огледају се у препознавању његовог значаја кроз законски оквир, као и законско плаћање накнаде (таксе). Ипак, иако је већ нормативно уређење Радио-телевизије Србије указивало на непостојање било каквог облика независности овог предузећа у односу на државну власт, сама имплементација овог закона још више га је ставила у зависно–подређени положај, па је тако Радио-телевизија Србије, уместо трансформације из друштвеног предузећа у јавни сервис грађана, тада доживела трансформацију у додатно уназађен облик државно-партијског сервиса.

5.1.3. Развој јавног сервиса од демократских промена 2000. године до 2014. године

Економски и политички квази-транзициони период деведесетих година прошлог века додатно је урушио стање у Србији на пољу економије и владавине права. Крајњи резултат оваквог стања које је довело до екскомуникације са међународном заједницом биле су демократске промене 2000. године, након чега начелно почиње период у коме је фокус био на поновном успостављању европских вредности и поштовања основних права и слобода. Може се рећи да је период транзиције отпочео деценију касније него што је то било предвиђено. Међутим, специфичност Србије као последње европске постсоцијалистичке земље у којој је транзиција почела није био довољан разлог да би се избегло понављање лоших искустава и погрешних корака других постсоцијалистичких земаља.⁴⁹⁸ Ипак, овај период је у односу на претходни донео позитивне промене за целокупну област медија, а поготово за тадашњу државну телевизију. У делу који следи биће представљено правно уређење јавног радиодифузног сервиса насталог на основу Закона о радиодифузији из 2002. године, као и околности које су претходиле његовом усвајању. Подзаконски акти неће бити предмет анализе, већ ће детаљна анализа законских и подзаконских аката у вези са јавним сервисима бити представљена кроз позитивноправни оквир у наредном делу дисертације.

⁴⁹⁸ Вељановски, Р. (2009). „Медији и држава у транзицији”, *Годишњак Факултета политичких наука*, 2. део, ФПН, Београд, стр. 374.

5.1.3.1. Доношење медијских закона након демократских промена

Демократским променама 2000. године настају околности на основу којих су се стекли услови за доношење законодавног оквира у области медија који би био усаглашен са демократским начелима. Европске вредности и стандарди у области медија требало је имплементирати и на Радио-телевизију Србије, као на медиј чији су улога и углед током претходне деценије били у потпуности нарушени. У имплементацији тих вредности држава је имала помоћ европских институција и организација. Та медијска помоћ је била усаглашена, тако да је Европска унија преко различитих програма помоћи (*CARDS*, *IPA*), под-уговарача (Би-Би-Си, *IREX*, ревизорске куће), као и партнера (Савет Европе, ОЕБС), била најзначајнији фактор реформе Радио-телевизије Србије као јавног медијског сервиса, поготово у периоду од 2001–2006. године, када је и креиран регулаторни оквир тог јавног медијског сервиса.⁴⁹⁹ Поред спољног фактора, иницијативу за отпочињање транзиционог периода у пољу медија имао је и цивилни сектор у Србији већ месец дана након петооктобарских промена, и то у виду невладиних организација као што су: Независно удружење новинара Србије (НУНС), Асоцијација независних електронских медија (АНЕМ), Југословенски комитет правника за људска права (ЈУКОМ), Београдски центар за људска права и Медија центар, које су формирале радну групу за доношење два медијска закона – Закона о радиодифузији и Закона о јавном информисању.⁵⁰⁰ Један од циљева и унутрашњег и спољног фактора био је трансформација државне телевизије у јавни медијски сервис по угледу на европску концепцију тих медија.

Након конституисања нове власти, већ 2001. године укинут је Закон о јавном информисању, изузев одређених техничких одредби. До доношења Закона о радиодифузији, држава је додељивала дозволе за емитовање програма кроз министарства надлежна за информисање, док је вршила расподелу фреквенција преко министарства надлежних за телекомуникације.⁵⁰¹ Оба медијска закона усаглашавана су са стандарима Савета Европе, иако тадашња СР Југославија још увек није формално била члан ове организације.⁵⁰² С обзиром на то да је Закон о радиодифузији већ био

⁴⁹⁹ Марко, Д. (2017). *Трансформација и функционисање јавних радиодифузних сервиса у Републици Србији и Републици Хрватској*, докторска дисертација, Факултет политичких наука, Београд, стр.116.

⁵⁰⁰ Вељановски, Р. (2009а). *Медијски систем Србије*, Чигоја штампа, Београд, стр. 31–32.

⁵⁰¹ Сурчулија-Милојевић, Ј. (2016). *Дозвољеност ограничења слободе изражавања у складу са европским инструментима и медијским законодавством Републике Србије*, докторска дисертација, Правни факултет Београд, стр.45

⁵⁰² Исто.

предмет анализе претходног дела рада, у наредном делу биће детаљно обрађене само оне норме које се директно односе на јавни радиодифузни сервис, са циљем да се представи његово правно уређење, док ће сви подзаконски акти који се односе на јавни сервис бити предмет свеобухватније анализе позитивноправног оквира ових сервиса у другом делу ове главе.

5.1.3.2. Закон о радиодифузији – нормативна анализа главе „Јавни радиодифузни сервис”

Као што је већ речено, пета глава Закона о радиодифузији из 2002. године (ЗОР) односи се на јавни радиодифузни сервис, где се кроз 20 чланова приказује уређење овог сервиса. На почетку ове главе наводи се да јавни радиодифузни сервис чине републичке и покрајинске радиодифузне установе, које као правна лица обављају делатност производње и емитовања радио и тв програма, и имају посебне обавезе у остваривању општег интереса у области јавног радиодифузног сервиса (ЗОР, члан 76). У програме који су од општег интереса спадају информативни, културни, уметнички, образовни, научни, дечји, забавни, спортски и други садржај. Њима мора да се обезбеди разноврсност и избалансираност, са циљем поштовања демократских вредности савременог друштва (члан 77). Поред општих интереса програмског садржаја који остварују сви емитери, Закон такође прописује додатне обавезе носилаца јавног радиодифузног сервиса у једанаест тачака, које се односе на: независност програмске концепције информативног и других програма у односу на политичке и економске утицаје; производњу програма за све сегменте друштва без дискриминације; поштовање стандарда језика и говора, како већинског тако и мањинског становништва; задовољење потреба како већинског, тако и мањинског становништва за промовисање и очување културног идентитета; емитовање програма намењеног невладином сектору и верским заједницама; поштовање равномерне и бесплатне заступљености учесника предизборних кампања; емитовање програма независних продукција; доступност коришћења телетекста; савремене техничко-технолошке стандарде програма; значај и улогу цркава и верских заједница, и на међусобну сарадњу ових установа (члан 78). Независност и објективност информативног програма, плурализам јавног мишљења, као и спречавање било ког облика дискриминације се додатно обезбеђују кроз посебне обавезе при производњи и емитовању овог програма (члан 79).

Битан део јавног сервиса је његово финансирање. Законом о радиодифузији предвиђено је плаћање радио-телевизијске претплате за остваривање послова од општег интереса, док за обављање других послова у оквиру своје делатности, јавни сервис приходује на основу располагања економско-пропагандним, аудиовизуелним и другим програмима, организовањем концерата, приредби и обављањем других делатности, као и из других извора (члан 80). Радио-телевизијска претплата за радиодифузни сервис била је обавезна за све власнике радио и тв пријемника и плаћала се у истом износу на целој територији по пријемнику (или по домаћинству уколико једно домаћинство има више пријемника на истој адреси), неvezано за то да ли је пријемник повезан на колективну антену или прикључен на кабловски систем (члан 81). Иако су правна лица плаћала претплату на сваких 20 запослених, изузев мотела и хотела који су плаћали претплату на сваких 10 соба, сви су имали обавезу да пријаве пријемника у року од 15 дана од прибављања истих, док евиденцију о томе воде установе јавног сервиса, без могућности да врше контролу поседовања пријемника (члан 81). У Закону се прецизира и ослобођење од претплате. У погледу физичких лица, уколико је један или више чланова домаћинства инвалид са 100% телесног оштећења, инвалид са мање од 100% оштећења, али са признатим правом на додатак за туђу негу и помоћ, или лице које је трајно изгубило слух или вид, биће ослобођени од обавезе плаћања претплате. Правна лица ослобађају се уколико се ради о установама за смештај корисника, или о школама, здравственим установама и инвалидским организацијама, те о предузећима за радно оспособљавање и запошљавање инвалида, као и о дипломатско-конзуларном представништву, под условом постојања реципроцитета (члан 82). Висина и начин плаћања били су утврђени овим законом, а цене су се усклађивале са званичним индексом раста цена на мало за претходну годину, увећаним за 5% (члан 83). Значајно је и то да 70% од укупних прихода од претплата прикупљених на територији аутономне покрајине припада установи јавног сервиса ове покрајине, као и да се 1,5% укупне накнаде на целој територији Републике Србије уплаћује на рачун буџета, као средства намењена за развој домаће кинематографије (члан 83). Треба поменути и да Закон предвиђа да ће наплату вршити јавно предузеће које понуди најповољније услове за прикупљање претплате са одређеног подручја (члан 83).

Наредни члан овог Закона техничког је карактера и ближе уређује фреквенцијска подручја на којима се емитује програм. На основу тог члана, Радиодифузна установа Србије емитује радио-програм на по три мреже у МФ опсегу и

ВХФ опсегу, а телевизијски на две мреже у ВХФ/УХФ опсегу. Установа радиодифузног сервиса аутономне покрајине емитује програм на две мреже у МФ опсегу и три мреже у ВХФ опсегу, а телевизијски програм емитује на две мреже у ВХФ/УХФ опсегу, након што прибави дозволу за радиодифузну станицу од стране РАТЕЛ-а (члан 84). Дакле, обе установе емитовале су по два телевизијска и више радио-програма.

Наредни део ове главе закона односи се на унутрашњу организацију јавног сервиса. Радиодифузна установа Србије оснива се за обављање делатности јавног радиодифузног сервиса на територији Србије, са седиштем у Београду. Средства која ова установа и установа покрајинског сервиса користе, настају на основу деобног биланса којим се врши разграничење средстава дотадашњег Јавног предузећа Радио-телевизија Србије, док Радиодифузна установа Србије користи и непокретности и средства емисионе инфраструктуре на основу уговора са Републичком дирекцијом за имовину (члан 85).

Што се органа Радиодифузне установе Србије тиче, она у свом саставу има Управни одбор и генералног директора као главне органе, као и Програмски одбор као саветодавни орган (члан 86). Управни одбор је орган управљања установе и има девет чланова чији мандат траје пет година и може се једном продужити. Те чланове именује и разрешава Републичка радиодифузна агенција из редова новинара и афирмисаних стручњака и угледних личности. У овом члану наводи се и неспојивост чланства са чланом Управног одбора (члан 87). Управни одбор доноси пословник о раду и бира председника из реда својих чланова, а сви чланови одбора имају право на накнаду чију висину утврђује Републичка радиодифузна агенција (РРА)(члан 88). Управни одбор доноси одлуке апсолутном већином гласова, или у појединим ситуацијама двотрећинском, док у случају изједначеног броја гласова одлучује глас председника (члан 88). За Јавну радиодифузну установу Србије Управи одбор обавља следеће послове: доноси Статут уз сагласност РРА, усваја планове, извештаје и обрачуне у вези са овом установом и о томе обавештава јавност, РРА и Скупштину; након спроведеног конкурса, двотрећинском већином именује генералног директора, директоре радија и телевизије и главне уреднике програма, а исто тако има право и да их разрешава; даје сагласност на општи акт генералног директора о систематизацији послова и задатака и доноси инвестиционе планове; разматра препоруке које доноси Програмски одбор; прописује начин пријаве и одјаве пријемника; као и друге послове (члан 89).

Поред Управног одбора, најзначајнију функцију у радиодифузној установи има генерални директор чији мандат траје четири године и може се бирати два пута узастопно. Генерални директор има следеће обавезе: заступа и представља установу; организује и управља процесом рада и пословањем установе и обезбеђује њихову законитост; извршава одлуке Управног одбора и разматра препоруке Програмског савета; стара се о програмској концепцији и извршењу планова, као и о спровођењу овог закона; предлаже Управном одбору именовање директора и уредника; доноси акте о систематизацији послова и задатака и организацији рада установе; и обавља друге послове (члан 90). Следећи члан се односи на обавезу годишње ревизије установе коју врши независни ревизор (члан 91), а затим се појашњава и улога Програмског одбора. Улога Програмског одбора је да начелно заступа интересе гледалаца и слушалаца, разматра остваривање програмске концепције и у вези са тим даје препоруке и сугестије Управном одбору и генералном директору (члан 92). Мандат чланова траје три године, не могу бити поново именовани, и има их укупно 18: шест се бирају из редова народних посланика, 12 из редова професионалних удружења, научних установа, религијских заједница, удружења грађана, невладиних организација и не могу бити лица повезана са радом у Влади, републичким органима или РРА (члан 92). Статутом се ближе уређује начин рада овог одбора, а услове за његов рад обезбеђује Радиодифузна установа Србије (члан 92). Статутом се, конкретно, уређују унутрашња организација, начин рада и остваривања општег интереса у радиодифузији, права и обавезе новинара, развојни, инвестициони, информациони и други послови (члан 93). Све одредбе које се односе на Радиодифузну установу Србије аналогно се примењују и на покрајинску Радиодифузну установу Војводине са седиштем у Новом Саду. То су одредбе које се односе на средства за оснивање и рад, непокретности и средства емисионе инфраструктуре, на органе, надлежности, ревизију и статут (члан 94). Чланове управног одбора ове установе именује РРА од стране лица која живе и раде на подручју покрајине, док чланове програмског одбора именује Скупштина покрајине (члан 94).

Последња два члана ове главе закона односе се на радио и тв станице цивилног сектора, као и радио и тв станице локалних и регионалних заједница. Станице цивилног сектора задовољавају интересе одређених друштвених група и организација на шта мора указивати и њихов садржај програма. Наводи се да њихов оснивач може бити само непрофитна организација цивилног друштва и то искључиво за локално подручје и не могу пословати профитно (члан 95). Дозвола за емитовање програма

ових станица издаје се по расписаном јавном конкурсy без обавезе плаћања накнаде за емитовање програма, док се средства за рад поменутих медија обезбеђују из донација, преко прилога грађана, те преко спонзорства и из других извора, у складу са законом којим се уређују удружења и невладин сектор – на остваривање прихода путем спонзорства и рекламе примењују се одредбе које овај закон прописује и које се односе на јавне сервисе (члан 95). Статутом, за који је потребна сагласност РРА, утврђује се начин управљања овим станицама, а ако се случајно догоди да нека станица промени статус или непрописно емитује програм или користи спонзорство, одузеће јој се дозвола за емитовање и наплатиће ретроактивно наднада за емитовање од тренутка када су настали разлози за покретање поступка за одузимање дозволе (члан 95). Када је реч о станицама локалних и регионалних заједница (које такође добијају дозволе на основу јавног конкурса), станице локалне заједнице оснива скупштина општине, док станице регионалне заједнице могу основати две или више скупштина општине, или скупштина града. Станице могу бити и у мешовитој својини и имају статус јавних предузећа све док постоје већинска средства државног капитала у укупном капиталу предузећа (члан 96). Радио и тв станице локалних и регионалних заједница придржавају се посебних обавеза јавног сервиса докле год имају статус јавног предузећа, а директори, главни и одговорни уредници и чланови управних одбора не могу обављати функције које су у супротности са њиховом функцијом у станици докле год ова станица послује као јавно предузеће (члан 96).

5.1.3.3. Закон о радиодифузији – нормативна анализа осталих одредби које се односе на јавни радиодифузни сервис

Трансформисање из државног у јавни сервис грађана могло се већ препознати на основу дефиниција које се односе на Закон о радиодифузији, где се јавни радиодифузни сервис дефинише као „производња, куповина, обрада и емитовање информативних, образовних, културно уметничких, дечијих, забавних, спортских и других радио и телевизијских програма који су од општег интереса за грађане, у циљу остваривања њихових људских и грађанских права, размене идеја и мишљења, неговања политичке, полне, међунационалне и верске толеранције, као и очувања националног идентитета”.⁵⁰³ Како је поменуто, целокупна пета глава овог закона

⁵⁰³ Закон о радиодифузији (Сл. гласник РС бр. 42/2002), члан 4, тачка 9.

односи се на јавни радиодифузни сервис. Ипак, и неке одредбе ван те главе тичу се његовог уређења, као што је она којом се Републичкој радиодифузној агенцији онемогућава да привремено или трајно одузме дозвола за емитовање установама јавног радиодифузног сервиса (члан 17). Следећим одредбама се кабловски дистрибутивни системи, односно кабловски оператори, обавезују да бесплатно дистрибуирају програме јавних сервиса (члан 40); затим се страном или физичком лицу брани да учествује у оснивачком капиталу јавног сервиса (члан 41); јавни сервис се наводи као једини изузетак као једини субјект који може бити ималац дозволе за емитовање а чији је оснивач Република Србија или аутономна покрајина (члан 42), и препознају се установе јавног радиодифузног сервиса као једни од четири врсте емитера (члан 43). Наредни члан се директно односи на установе јавног радиодифузног сервиса, које на основу овог закона, као емитери, стичу право на производњу и емитовање програма и имају посебна права која се огледају у издавању дозвола за рад само за њихове радиостанице – све одредбе овог закона односе се на јавни радиодифузни сервис, изузев одредби које се односе на дозволу за емитовање и одредби које су део Закона о телекомуникацијама (члан 44). Поменућемо још неколико чланова овог Закона који се односе на јавни радиодифузни сервис, с тим да не представљају посебан део закона њему посвећен: обавезује се јавни сервис да обезбеди квалитетан програм сигнала за најмање 90% становништва у жељеној зони сервиса (члан 47); јавни сервис се ослобађа плаћања накнаде за емитовање програма (члан 67); ослобађа се обавезе емитовања програма на српском језику или програма преведеног на српски језик, уколико је део програма установа јавног сервиса који је намењен националним мањинама (члан 72); и јавни сервис се обавезује да независним продукцијама стави на располагање минимум 10% времена годишњег емитованог програма (члан 74). Што се рекламирања и спонзорства тиче, јавни медијски сервис не сме да буде посредник, заступник или оглашивач у име и за рачун трећих лица (члан 107), док трајање реклама на јавном сервису у односу на целокупни програм не може бити дуже од 10% дневног програма, односно шест минута по једном сату програма (члан 108).

Чланови 120–127 у оквиру Прелазних и завршних одредби такође се односе на јавни сервис. Поред тога што се 31. јануар 2003. године наводи као датум почетка рада јавног сервиса, предвиђају се и обавезе Владе у спровођењу деобног биланса у односу на имовину дотадашњег јавног предузећа Радио-телевизија Србије и установе јавног радиодифузног сервиса, као и да фреквенције јавног предузећа Радио-телевизија Србије настављају да користе установе јавног сервиса (члан 120). Прецизиране су и

обавезе у вези са именовањем чланова управних одбора и расписивањем јавних конкурса, те оне у вези са именовањем генералних директора за обе установе јавног сервиса у одређеном року, као и обавеза именовања вршилаца дужности у међувремену. Као обавеза управних одбора предвиђа се доношење статута ових установа у року од 30 дана од њиховог конституисања (члан 121). Такође, на почетку рада ових установа, преузимају се средства, права и обавезе, преузимају се и запослени (који буду распоређени) дотадашњег јавног предузећа РТС даном доношења деобног биланса, док генерални директори установа морају у прописаном року да донесу опште акте о систематизацији послова и унутрашњој организацији (члан 122). Поред наведеног, предвиђају се и рокови за именовање директора и главних и одговорних уредника од стране управних одбора, пре чега је неопходно именовати вршиоце дужности (члан 123). Дотадашње јавно предузеће Радио-телевизија Србије престаје са радом са уписом установа јавних сервиса у судски регистар, које имају обавезу да у предвиђеном року донесу друге опште акте одређене овим законом (чланови 124–125). Значајно је то што радиодифузне организације, чији су оснивачи локалне самоуправе, настављају да раде као станице локалних и регионалних заједница, уз обавезу да ускладе пословање са овим законом у одређеном року од његовог ступања на снагу, док надлежно министарство има обавезу да у одређеном року од ступања овог закона на снагу донесе акт којим ће ближе уредити начин њихове приватизације (члан 126). Пре гашења, јавно предузеће Радио-телевизија Србије мора да достави евиденцију претплатника установи и да у одређеном року, у писаној форми, достави обавештење о будућем плаћању претплате сваком претплатнику (члан 128).

5.1.3.4. Одредбе о јавним радиодифузним сервисима у оквиру измена и допуна Закона о радиодифузији и других закона

У вези са каснијим изменама и допунама Закона о радиодифузији већ је било речи у претходном делу рада, те ћемо овде само навести да део закона који се односи на радиодифузне сервисе није претрпео измене. Једине измене су биле у односу на одредбе о рекламирању и спонзорству, које су постале саставни део каснијег Закона о оглашавању из 2005. године, а измењен је и члан у оквиру дела о прелазним и завршним одредбама. Чланом 120 помера се рок за почетак рада установа јавног сервиса са 31. јануара 2003. године на 30. април 2006. године и предвиђа да ће Влада основати транзициони фонд којим ће обезбедити финансирање јавног предузећа Радио-

телевизија Србије до њеног трансформисања у Радиодифузну установу Србије и Радиодифузну установу Војводине.⁵⁰⁴

Од осталих закона који су непосредно уређивали медије, Закон о јавном информисању из 2003. године и Закон о телекомуникацијама из 2003. године⁵⁰⁵ нису се директно дотицали јавног сервиса. Ипак, поменути Закон о оглашавању из 2005. године⁵⁰⁶ имао је одредбе које су директно уређивале оглашавање у јавним радиодифузним сервисима. Члан 16. је ранији члан 108. Закона о радиодифузији који ограничава трајање тв оглашавања на 10% времена, односно шест минута, али и додаје тв продају као могући вид оглашавања на јавним сервисима у периоду између 00:00 и 06:00 часова (члан 16). У току међународних спортских преноса од националног значаја, дозвољено је емитовање огласних порука и порука тв продаје до девет минута по часу, односно 10% дневно емитованог спортског програма (члан 18). Затим се предвиђа да установе јавног сервиса могу своје услуге оглашавања продати трећим лицима највише за годину дана унапред, и то за вредност која не може износити више од 60% укупне вредности програма намењеног оглашавању у једној години, док не може прелазити 10% те вредности у смислу закона о порезу на добит предузећа (члан 20). Исти члан наводи да се у случају препродаје ових услуга од стране трећих лица мора поштовати највиша продајна цена која је утврђена ценовником установе јавног сервиса. Забрањено је трећим лицима да се уступа право на искључиву продају услуга емитовања огласних порука у програмима ових усанова, а такође се забрањује да јавни сервиси буду посредници, заступници или оглашивачи у име и за рачун трећих лица (члан 20). На крају овог Закона, у његовом делу који се односи на прекршаје, предвиђа се да ће се новчаном казном од 100.000 до 1.000.000 динара казнити за прекршај правно лице ако се не придржава трајања или времена емитовања тв оглашавања и продаје у програмима јавних радиодифузног сервиса, како општег садржаја тако и током спортских преноса. Истим износом казниће се и правно лице уколико продаје услуге тв оглашавања и продаје на програмима усанова јавног сервиса, односно ако посредује, заступа или преузима улогу оглашивања у име и за рачун трећих лица (члан 108).

⁵⁰⁴ Закон о радиодифузији (Сл. гласник РС бр. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 79/2005 – др.закон, 62/2006, 85/2006 и 86/2006 – испр.)

⁵⁰⁵ Закон о телекомуникацијама (Сл. гласник РС бр. 44/2003)

⁵⁰⁶ Закон о оглашавању (Сл. гласник РС бр. 79/2005)

5.1.4. Трансформација јавног медијског сервиса на основу упоредне анализе Закона о радиотелевизији из 1991. године и Закона о радиодифузији из 2002. године

На основу анализе Закона о радиодифузији могуће је извући неколико закључака који се односе на нормативне измене које је тај закон донео у односу на претходни Закон о радио-телевизији. Иако је тренутно на снази Закон о јавним медијским сервисима чији су предмет искључиво јавни медијски сервиси, о чему ће у даљем делу рада бити више речи, може се рећи да Закон о радиодифузији ипак представља најзначајнији правни пропис који се односи на трансформацију овог правног субјекта из државне радио-телевизије у јавни медијски сервис. У следећем делу рада указаће се на позитивне стране које је произвео Закон о радиодифузији у односу на претходника, а затим и на негативне стране, које се, додуше, у највећој мери односе на његову имплементацију.

5.1.4.1. Позитивне импликације Закона о радиодифузији на јавне радиодифузне сервисе

У погледу остваривања аутономије функционисања јавног сервиса у односу на државну власт, Закон о радиодифузији имао је за циљ да обезбеди независност јавног сервиса у институционалном, функционалном и финансијском смислу. Те позитивне импликације овог закона, као и Закона о јавном информисању из 2003. године, проистекле су на основу иницијативе за доношење, а потом и на основу припреме закона од стране домаћих стручњака који су имали помоћ европских институција и организација. Ово се може видети, пре свега, на основу начина на који се сагледавају начела рада јавног сервиса, односно општи стандарди на којима јавни сервис почива. Програм јавног сервиса обухвата најразноврсније садржаје којима је циљ да задовољи интересе најширег круга субјеката у области медија, засноване на демократским вредностима. Ови општи стандарди додатно су наглашени прописивањем посебних обавеза примењивих само на установе јавног сервиса у односу на опште интересе који имају остали (комерцијални) медији.

Посебне обавезе јавних сервиса, на првом месту, односе се на независност од власти и политичких и економских утицаја. Овим се желео постићи дисконтинуитет са дотадашњом уређивачком политиком, јер се претходним Законом о радио-телевизији из 1991. године, у делу који се односи на Радио-телевизију Србије, не предвиђа оваква независност ни уводним члановима, ни чланом који набраја његове опште програмске

циљеве. Овим се, суштински, потврђује циљ Закона о радиодифузији да одређивање положаја јавног сервиса буде примарно усмерено ка конципирању независног правног субјекта, за разлику од претходног закона, који је пропустио да потенцира овакву независност Радио-телевизије Србије, чиме је она добила статус било ког другог јавног предузећа које Влада финансира и надзире. Независност информативног програма је, поред општих стандарда, садржана и у посебном, следећем члану Закона, што још више указује на значај обезбеђивања независности за законодавца. Разилажење са државно-партијским утицајем јавни сервис потврђује и кроз бесплатно и равномерно емитовање предизборног програма политичких странака, што такође није имало места у програмским стандардима прописаним претходним законом, иако је у време усвајања тог закона у Републици Србији постојао политички плурализам и били су одржани вишестраначки парламентарни избори. Може се јасно уочити да је примарни циљ ових прописа био усмерен ка постизању институционалне и функционалне независности јавног медијског сервиса.

Део ове независности јесте и контрола јавног сервиса, која је Законом о радиодифузији са државног пренесена на независни регулаторни орган. Оснивањем независног регулаторног тела (РРА), које врши надзор над радом јавног сервиса, али и именује и разрешава његову управљачку структуру, формално је обезбеђена и контролна независност јавног медијског сервиса у односу на државну власт. Ово је значајан корак напред у остваривању улоге јавног сервиса, с обзиром на то да је претходним Законом о радио-телевизији из 1991. године било предвиђено да Влада именује чланове сва три органа, тј. да именује и генералног директора и чланове Управног одбора и чланове Надзорног одбора. Законом о радиодифузији Републичка радиодифузна агенција врши избор управљачког тела јавног сервиса, именује и разрешава чланове Управног одбора. Програмски одбор је нови саветодавни орган задужен за заступање интереса гледалаца и слушалаца, док је Надзорни одбор укинут, јер је Републичка радиодифузна агенција преузела улогу надзора.

Поред програмских начела и пропагирања независности од државно-партијског утицаја, циљ Закона о радиодифузији био је и обезбеђивање финансијске независности, али уз истовремено обезбеђивање и финансијске самоодрживости јавног радиодифузног сервиса. Финансијска независност у односу на државу законски је обезбеђена плаћањем радио-телевизијске претплате. Иако је прва верзија Закона о радио-телевизији из 1991. као равноправне облике финансирања предвиђала средства остварена на основу накнаде за коришћење пријемника, те на основу прихода од

рекламирања, преко средстава добијених из буџета, као и кроз друге приходе, убрзо је након измена и допуна овог закона доминантни облик финансирања постало буџетско финансирање. Према Закону о радиодифузији, као што је речено, примарни облик финансирања јавног сервиса био је на основу претплате, док буџетско финансирање није експлицитно наведено. Тиме се нормативно начинио отклон од финансијског утицаја државе на функционисање јавног сервиса. Финансијска самоодрживост омогућава јавном сервису несметано функционисање и обезбеђује се на основу претплате од стране грађана, али и приходима које јавни сервис може остваривати тржишним пословањем, како то остварују и остали комерцијални медији, превасходно прозводњом и продајом рекламних и различитих аудиовизуелних програма.

Поред питања независности, Закон о радиодифузији донео је и позитивне импликације по питању децентрализације јавног информисања. Од централизованог јавног предузећа Радио-телевизија Србије, које је било предвиђено Законом о радио-телевизији из 1991. године, сада настају установа радиодифузног сервиса Србије – РТС, и установа радиодифузног сервиса Војводине – РТВ, односно републичка и покрајинска установа јавног сервиса са својим радио и телевизијским програмима. У оквиру дела Закона о радиодифузији који се односи на јавни радиодифузни сервис налазе се и чланови који уређују радио и телевизијске станице цивилног сектора, као и станице локалних и регионалних заједница. Уврштавање чланова баш у ову главу Закона, а не у неки његов други део, указује на то да се сада радио и телевизијске станице сагледавају као интегрални субјекти остваривања циљева јавних радиодифузних сервиса на локалним подручјима. Наведено се може видети на основу одредби које се односе на посебне обавезе јавног сервиса као субјекта, с тим што је код локалних и регионалних станица поштовање тих обавеза временски ограничено. Окончањем поступка приватизације и губитком статуса јавног предузећа, ове станице се ослобађају ових обавеза.

5.1.4.2. Негативне импликације Закона о радиодифузији на јавне радиодифузне сервисе

Овде се могу уочити и одређени негативни ефекти које је Закон о радиодифузији произвео, што, се, свакако, односи на примену овог закона. Приватизација медија, па тиме и радио и тв станица чији је оснивач јединица локалне самоуправе, није се, на жалост, у пуном обиму спровела више од деценије након доношења Закона, иако је предвиђени рок за то био четири године. Велики број

локалних и регионалних радио и телевизијских станица као подручних медијских сервиса тада карактерише „уситњеност, која резултује њиховом слабом снагом, финансијском неодрживошћу, а као резултат има несамосталну уређивачку политику и стављање у службу локалних дневно политичких тема”.⁵⁰⁷ Ова приватизација односно „излазак државе из медија” у највећој је мери спроведена тек доношењем сета медијских закона 2014. године.

Што се јавног радиодифузног сервиса предвиђеног овим законом тиче, његово конституисање није спроведено у прописаном року, већ је период вакума трајао до 2006. године, када се конституише Републичка радиодифузна агенција и имплементирају се норме које се односе на трансформацију јавног сервиса. Заправо, најчешће мењане одредбе Закона о радиодифузији (2004, 2006, 2006. и 2009. године) односиле су се на Савет РРА, чиме се омогућио политички утицај како на рад овог тела, тако и на избор управних органа јавних емитера.⁵⁰⁸ У погледу овог политичког утицаја, Вељановски наводи неколико примера нарушавања аутономије јавног сервиса. Он истиче примере директног постављања или смењивања генералног директора јавних емитера од стране Владе 2004. године, те примере у којима РРА прописује обавезујуће упутство јавном сервису у вези са преносима седница Скупштине.⁵⁰⁹

Поред свега наведеног, било је спорно и питање финансирања јавног сервиса. Проблем је настао укидањем дотадашње таксе која се наплаћивала уз електрично бројило и преласком на претплату. Ипак, Влада у наредне три године није спровела деобни биланс имовине јавног сервиса, нити је дошло до законом прописане унутрашње реорганизације, те се тиме појавио проблем његове одрживости. Како Миливојевић наводи: „РТС послује у правној празнини: он *de facto* није постао јавни сервис, али више није ни сасвим државна, контролисана телевизија”, што је, након продужења рока за трансформацију до 2006. године, резултирало подршком којом ће јавни сервис „почети да наплаћује претплату и пре него што постане јавна радиодифузна установа и испуни законски услов за овај начин финансирања”.⁵¹⁰ Касније се, међутим, показало да је буџетско финансирање јавног сервиса било неопходно, пошто се установило да је претплата до доношења закона из 2014. године

⁵⁰⁷ Вучетић, Д. (2012). „Децентрализација јавног информисања”, у: Димитријевић, П. (ур.), *Медији и људска права* – Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 61, Правни факултет Ниш, стр. 408.

⁵⁰⁸ Марко, Д. (2017). *Трансформација и функционисање јавних радиодифузних сервиса у Републици Србији и Републици Хрватској*, докторска дисертација, Факултет политичких наука, Београд, стр. 126.

⁵⁰⁹ Према: Вељановски, Р. (2009). „Медији и држава у транзицији”, *Годишњак Факултета политичких наука*, 2. део, ФПН, Београд, стр. 375–376.

⁵¹⁰ Миливојевић, С. (2006). „Телевизија у транзицији: Од државне контроле до дивљег тржишта”, у: С. Михајловић (приредио), *Пет година транзиције у Србији*, Фондација Фридрих Еберт, Београд, стр. 279.

била факултативна јер није било санкција за оне који је нису плаћали. Такође, критике су се односиле и на слабу комуникацију јавног сервиса са јавношћу, којој би требало да он одговара за рад. Из тог разлога, јавни сервис није могао да се похвали да је „оквир за перманентну јавну трибину о свим важним друштвеним питањима”.⁵¹¹ На крају, постојало је потешкоћа и у самој перцепцији јавног сервиса као таквог, и то не само од јавности и власти. Тадашње руководство на челу са генералним директором је инсистирало на термину „национална телевизија” уместо „јавни сервис”, што указује на њихово неразумеваше овог концепта.⁵¹²

Дакле, у делу који се односи на јавни радиодифузни сервис, Закон о радиодифузији из 2002. године представља ослонац заокрета од државне радио-телевизије ка сервису свих грађана. Ипак, одлагање примене овог закона до 2006. године успорило је процес трансформације. Иако су се те године стекли законски услови за окончање ове трансформације, она се односила само на правно уређење јавних сервиса у смислу унутрашње организације. Разумевање концепта и перцепција јавног сервиса као сервиса грађана, али, и много важније, имплементација општих демократских стандарда, тек су били у зачетку, те је у том смислу ова трансформација тек отпочела. Друштвени капацитети нису били на довољно високом нивоу да би се демократска начела и обезбеђиваше суштинске независности јавног медијског сервиса могли спровести у дело, тако да поједине одредбе Закона о радиодифузији које се односе на јавне радиодифузне сервисе, у тренутку доношења, више имају улогу пожељног понашања, за чију имплементацију је потребно време. Наредни корак био је обезбеђиваше финансијске самоодрживости јавних сервиса, уз задовољење информативних потреба свих друштвених група, са циљем оствариваша јавног интереса. Ово је и започето првом медијском стратегијом из 2011. године, што је резултирало сетом медијских закона из 2014. године и доношењем првог медијског закона који се односио искључиво на јавне медијске сервисе.

5.2. Позитивноправни оквир јавних медијских сервиса у Србији

Промене у медијској сфери Србије настале доношењем Закона о радиодифузији и Закона о јавном информисању захтевале су даљи развој и усаглашавање са

⁵¹¹ Вељановски, Р. (2009). „Медијски закони у Србији – начела и пракса”, у: *Медијски скенер*, Новосадска новинарска школа, бр. 4, Нови Сад, стр 22.

⁵¹² Миливојевић, С. (2006). „Телевизија у транзицији: Од државне контроле до дивљег тржишта”, у: С. Михајловић (приредио), *Пет година транзиције у Србији*, Фондација Фридрих Еберт, Београд, стр. 281.

вредностима и прописима Европске уније. Закон о радиодифузији који је донео неопходне промене у статусу Радио-телевизије Србије ипак је показао одређене слабости када је у питању његова примена како конкретно за овај медиј тако и за остале медијске субјекте у земљи. Питања чију је примену требало обезбедити тичала су се приватизације медија, окончања „борбе” са емитерима који неовлашћено емитују програм, преласка електронских медија на дигитално емитовање, јачања емисионе инфраструктуре, финансирања медија, појаве нових врста медијских услуга, итд. Питања као што су питања финансирања јавних сервиса, оправданости увођења регионалних јавних сервиса, јачања суштинске независности јавних сервиса, и друга директно су се тичала јавног сервиса. Доношењем прве Медијске стратегије у Србији поставили су се циљеви које је у предвиђеном периоду требало испунити. Резултат ове стратегије је сет медијских закона из 2014. године, међу којима је Закон о јавним медијским сервисима од највећег значаја за јавне сервисе и он ће бити предмет анализе овог дела рада. Анализа која ће уследити неће бити искључиво заснована на нормама овог закона, већ ће обухватити и друге законе и подзаконске акте који чине позитивно правни режим јавних медијских сервиса у Србији, што ће омогућити да се детаљније представи правно уређење јавних медијских сервиса кроз организацију, финансирање и контролу.

5.2.1. Медијска стратегија и усвајање сета медијских закона 2014. године

Правни оквир за функционисање јавних медијских сервиса у позитивном праву Републике Србије заснива се на Медијској стратегији из 2011. године као првом документу који је предвидео план развоја целокупне области медија у одређеном временском периоду, што је резултирало доношењем сета медијских закона 2014. године. Данас законски правни оквир јавних медијских сервиса чине следећи закони:

- Закон о јавним медијским сервисима из 2014. године,
- Закон о електронским медијима из 2014. године,
- Закон о јавном информисању и медијима из 2014. године,
- Закон о привременом уређивању начина наплате таксе за јавни медијски сервис из 2015. године.

Поред ова четири закона који се непосредно односе на јавне медијске сервисе (сет од три нова медијска закона и *lex specialis* који се односи на привремени начин њиховог финансирања), значајни су и остали закони који се посредно или неким својим делом односе на њих. Између осталих, то су следећи закони: Закон о електронским комуникацијама, који је значајан са аспекта рада свих електронских медија, Закон о оглашавању, који је преузео одредбе у вези са ТВ оглашавањем и ТВ продајом на програмима јавних медијских сервиса, Закон о националним саветима националних мањина,⁵¹³ који дефинише улогу Националних савета националних мањина у програмима јавних сервиса на страном језику, Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, на основу којег јавни сервис испуњава део својих обавеза према јавности, и други закони.

Треба навести и најзначајније подзаконске акте који се директно односе на јавне медијске сервисе, као што су: Уредба о начину прикупљања података ради формирања и вођења јединствене евиденције обвезника плаћања таксе за јавни медијски сервис,⁵¹⁴ Правилник о уступању неискоришћених права јавних медијских сервиса на емитовање радијских, телевизијских и других медијских садржаја од изузетног значаја,⁵¹⁵ Правилник о поступку именовања чланова Управног одбора јавног медијског сервиса,⁵¹⁶ и Правилник о начину извршавања обавеза јавних медијских сервиса током предизборне кампање.⁵¹⁷

Поред ових прописа, треба поменути и унутрашње акте јавних сервиса. Најзначајнији унутрашњи акти установа јавних медијских сервиса су Статут РТС-а, Статут РТВ-а, Правилник о унутрашњој организацији ЈМУ РТС, Правилник о систематизацији послова ЈМУ РТС, Правилник о организацији и систематизацији послова ЈМУ РТВ, Правилник о спровођењу поступка по захтеву за ослобађање од обавезе плаћања таксе за јавни медијски сервис, и други.⁵¹⁸

⁵¹³ Закон о националним саветима националних мањина (Сл. гласник РС бр. 72/2009, 20/2014 – одлука УС, 55/2014 и 47/2018)

⁵¹⁴ Уредба о начину прикупљања података ради формирања и вођења јединствене евиденције обвезника плаћања таксе за јавни медијски сервис (Сл. гласник РС бр. 4/2015).

⁵¹⁵ Правилник о уступању неискоришћених права јавних медијских сервиса на емитовање радијских, телевизијских и других медијских садржаја од изузетног значаја (Сл. гласник РС бр. 46/2016).

⁵¹⁶ Правилник о поступку именовања чланова Управног одбора јавног медијског сервиса (Сл. гласник РС бр. 143/2014).

⁵¹⁷ Правилник о начину извршавања обавеза јавних медијских сервиса током предизборне кампање (Сл. гласник РС бр. 11/2020).

⁵¹⁸ Ови акти су доступни на интернет страницама установа јавног медијског сервиса.

5.2.1.1. Израда и доношење Медијске стратегије из 2011. године

Почетком другог дела медијске транзиције у Србији може се сматрати усвајање Стратегија развоја система јавног информисања од 2011–2016. године⁵¹⁹ (Медијска стратегија), која је представљала предуслов за доношење кровних медијских закона 2014. године. Иницијатива за доношење ове стратегије потекла је од стране Европске комисије, финансирањем израде медијске студије која је садржала анализу медијског законодавства Србије и капацитета за његово унапређење. Ова студија била је основ за доношење медијске стратегије, па су први кораци ка томе начињени формирањем радне групе за израду стратегије сачињене од најзначајнијих медијских удружења у земљи. Након предаје Нацрта медијске стратегије Министарству, у законски врло кратком року, долази до оснивања нове радне групе од стране Владе и израде коначне верзије Стратегије, која је усвојена септембра 2011. године на телефонској седници Владе.⁵²⁰ Ово је била прва медијска стратегија коју је наша земља донела од укупне две, док је друга, након четворогодишњег развојног „вакума” у области медија, донета за период 2020–2025. године.

Након анализе постојећег стања медијске сцене у Србији, Медијска стратегија је дала предлоге за њено унапређење постављењем циљева које је требало имплементирати законским прописима. Ти циљеви се огледају у одређивању јавног интереса у јавном информисању, у одређивању улоге коју држава има у односу на медије, права и обавезе у вези са јавним гласилима у демократском друштву, те кроз остваривање пуне медијске писмености и заштите медијског плурализма, са нагласком на питања власништва у медијима. Када су у питању јавни сервиси, Медијска стратегија предлаже следеће циљеве:

- 1) унапређење програмских функција на свим територијалним нивоима, кроз разноврсност и квалитет садржаја и стварање подстицаја за вођење јавне дебате о свим значајним друштвеним питањима;
- 2) јачање независности и самосталности јавних сервиса;
- 3) обезбеђивање стабилних извора финансирања јавних сервиса кроз ефикасно убирање претплате и обезбеђивање додатних извора прихода;

⁵¹⁹ Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године (Сл. гласник РС бр. 75/2011).

⁵²⁰ Вељановски, Р. и Сурчулија, Ј. (2014). „Друштвени аспекти хармонизације медијских закона Републике Србије са европским стандардима”, *Социолошки преглед*, вол. XLVIII, бр. 2, Социолошко друштво Србије, Београд, стр. 279.

4) подстицање развоја јавних сервиса пружањем нових услуга у технолошком окружењу и преласка на дигитално емитовање;

5) спровођење јавне контроле од стране унутрашњих и спољних тела, и редовним презентовањем својих активности јавности.⁵²¹

Значајан део ове стратегије, али истовремено и споран, био је циљ који се односи на установљавање јавних регионалних радио и телевизијских сервиса. Позивајући се на препоруке Савета Европе,⁵²² Стратегија препознаје потребу остваривања локалног и регионалног јавног интереса и предвиђа оснивање јавних сервиса на овим подручјима. У њој се, тачки 4 дела који се односе на јавна гласила, наводи да ће Република Србија имати шест јавних регионалних сервиса, да ће функционисати на истим принципима као и РТС и РТВ, да ће ти сервиси бити установљени путем јавног конкурса и да ће процедура њиховог формирања бити утврђена посебним законом. Ово је један од циљева који, како ће се касније увидети, није испуњен пошто је закон једино понудио решење којим се остварује јавни интерес на локалном нивоу путем суфинансирања медијских пројеката од јавног интереса.

5.2.1.2. Усвајање сета медијских закона 2014. године

Након усвајања Медијске стратегије 2011. године и Акционог плана којим је предвиђено доношење предлога три кровна медијска закона у року од 18 месеци од доношења Стратегије, долази до формирања радне групе за њихову израду. Три године од доношења Медијске стратегије, Скупштина Србије је јула 2014. године, према хитном поступку, усвојила Закон о јавном информисању и медијима, Закон о електронским медијима и Закон о јавним медијским сервисима, чиме су престали да важе Закон о јавном информисању из 2003. године и Закон о радиодифузији из 2002. Издавање Закона о јавним медијским сервисима из закона којим се уређују електронски медији указује на посебан значај и улогу коју јавни сервис има у односу на остале електронске медије, али и посебна права и обавезе које има у циљу остваривања јавног интереса у јавном информисању.

У делу рада који следи биће представљено правно уређење јавних сервиса, при чему ће се као формални извори користити сет поменутих медијских закона из 2014.

⁵²¹ Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године (Сл. гласник РС бр. 75/2011), *Јавна гласила*, тачка 3.

⁵²² Препорука бр. Р (96) 10 о гарантовању независности јавног сервиса радио-дифузије и Препорука бр. Р (2000) 23 о независности и функцијама регулаторних органа у области радио-дифузије.

године. Поред њих, јавни сервиси биће анализирани и на основу закона који чине правни оквир медијског права у Србији, а непосредно или посредно се односе на њих, као и подзаконских прописа који ближе уређују рад јавних сервиса. Питање делатности јавног сервиса неће бити засебно анализирано, већ ће пажња бити усмерена ка унутрашњем уређењу, финансирању и надзору јавних сервиса. Биће представљени организациона структура јавних сервиса, затим јавни интерес и начела функционисања, као и финансирање. Пре тога, дефинисаће се појам и статус јавних медијских сервиса сходно новом законском оквиру.

5.2.2. Позитивноправно дефинисање и правни статус јавних медијских сервиса

На основу Закона о електронским медијима гарантује се институционална, програмска и финансијска независност јавних сервиса. Иако су јавни сервиси регулисани посебним законом, Закон о јавном информисању и медијима, као основни медијски закон, у оквиру основних одредби истиче њихов значај тиме што предвиђа посебне обавезе установа јавних медијских сервиса, док Закон о електронским медијима дефинише и издваја медијске услуге јавног сервиса од осталих медијских услуга. Законска дефиниција јавних медијских сервиса, која је већ наведена у првом делу дисертације указује на њихову независност и самосталност у обављању своје делатности, која у основном облику омогућава задовољавање јавног интереса у области медија и пружа медијске услуге свим деловима друштва. Установе јавних медијских сервиса су републичка и покрајинска установа, Радио-телевизија Србије и Радио-телевизија Војводине, тако да је у дефинисању јавног сервиса дошло само до замене термина „радиодифузни” у „медијски” сервис.

Ипак, правни оквир јавних сервиса установљен 2014. године, поред термилошке измене из радиодифузног сервиса у медијски сервис, разматра и питање концепирања јавних сервиса као јавних служби. До доношења Закона о радиодифузији, правни статус Радио-телевизије Србије, као облик организовања, био је јавно предузеће, да би доношењем поменутог закона јавни сервис добио статус јавне установе, какав има и у важећем Закону о јавним медијским сервисима. Доношењем овог закона укидају се јавна предузећа у области јавног информисања сходно Закону о јавним службама,⁵²³ изузев оних која се односе на јавно информисање на језицима

⁵²³ Закон о јавним службама (Сл. гласник РС бр. 42/91, 71/94, 79/2005 – др. закон, 81/2005 – испр. др. закона, 83/2005 – испр. др. закона и 83/2014 – др. закон).

националних мањина (чланови 3–4). Дакле, овим законом је искључена могућност регулисања јавних сервиса као предузећа на централном и покрајинском, али и на регионалном и локалном нивоу, што значи да ће се они регулисати искључиво као установе. Међутим, ставови 1 и 2, у оквиру 3. члана Закона о јавним службама, не предвиђају област јавног информисања као област у којој је оснивање установа наведено, што ће рећи да се јавни сервис не могу сматрати ни установом, иако су тако одређени и Законом о радиодифузији и Законом о јавним медијским сервисима. С друге стране, Закон о јавним службама наводи да се јавном службом сматрају „установе, предузећа и други облици организовања утврђени законом, који обављају делатности односно послове којима се обезбеђује остваривање права грађана односно задовољавање потреба грађана и организација”.⁵²⁴ На основу свега овога, закључујемо да би јавне сервисе према закону требало сврстати у „друге облике организовања”, па би се у складу са посебним обележјима које јавни сервис имају, као нпр обавезујући карактер за, начелно, све категорије становништва, њихову нематеријалну форму и карактер, итд., можда могли посматрати као јавне установе *sui generis*.

5.2.3. Јавни интерес и начела функционисања јавних медијских сервиса

Улога и значај јавних медијских сервиса је, као што је већ речено у теоријском делу дисертације, у остваривању јавног интереса. Закон о јавном информисању и медијима у осам тачака наводи шта представља јавни интерес у јавном информисању, али и начине по којима Република Србија тај интерес остварује. Јавни интерес се у јавном информисању држава остварује: „1) формирањем јавних сервиса на националном и покрајинском нивоу, у складу са законом; 2) формирањем установе ради остваривања права на јавно информисање становништва на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија; 3) омогућавањем националним саветима националних мањина да оснивају установе и привредна друштва ради остваривања права на јавно информисање на језику националне мањине, односно фондације са циљем остваривања општекорисног циља унапређења јавног информисања на језику националне мањине, у складу са законом; 4) суфинансирањем пројеката у области јавног информисања ради остваривања јавног интереса”.⁵²⁵ Дакле, законски се

⁵²⁴ Закон о јавним службама (Сл. гласник РС бр. 42/91, 71/94, 79/2005 – др. закон, 81/2005 – испр. др. закона, 83/2005 – испр. др. закона и 83/2014 – др. закон), члан 1.

⁵²⁵ Исто, члан 16.

предвиђа да држава остварује јавни интерес у јавном информисању посредно, путем јавних сервиса, установа и привредних друштава, и непосредно, путем новчаних субвенција. Овај последњи модус државе у остваривању јавног интереса у овој области је новина у односу на ранију медијску регулативу Републике Србије (превасходно код остваривања локалног јавног интереса), јер је новим законским прописима замењено дотадашње постојање локалних медија чији је основни вид финансирања из јавних прихода, односно радио и/или телевизијских станица локалних и регионалних заједница.

Међутим, Закон о јавним медијским сервисима из 2014. године (ЗОЈМС), предвиђа и посебне обавезе у остваривању јавног интереса, односно њиме је строже регулисан јавни интерес који јавни сервиси остварују, што је и разумљиво, ако се има у виду њихова основна делатност у поређењу са комерцијалним медијима чији је јавни интерес предвиђен Законом о јавном информисању и медијима, а не Законом о јавним медијским сервисима. Јавни интерес који остварују јавни медијски сервиси таксативно је наведен у 19 тачака Закона о јавним медијским сервисима и знатно је проширен у односу на јавни интерес који остварују комерцијални медији. За питање информисања на локалном нивоу посебно је интересантна прва тачка овог закона која се односи на истинито, благовремено, потпуно, непристрасно и професионално информисање, где јавни сервиси остварују јавни интерес у информисању на територији Републике, аутономне покрајине и локалне самоуправе (ЗОЈМС, члан 7). С обзиром на то да се приватизацијом медија држава повукла из власништва у медијима на свим нивоима и да надаље не може бити њихов оснивач (изузев јавних медијских сервиса), поставља се питање институционалног остваривања јавног интереса на локалном нивоу. Једино што је овде предвиђено јесте коришћење дописничке мреже за остваривање јавног интереса на републичком, покрајинском и локалном нивоу (члан 8). Треба подсетити да иако је Медијском стратегијом за период од 2011. до 2016. године предвиђено оснивање шест регионалних јавних сервиса, Закон о јавним медијским сервисима ипак то није омогућио, већ се примарни вид остваривања јавног интереса на локалном нивоу предвиђа путем суфинансирања медијских пројеката од јавног интереса, како то стоји у Закону о јавном информисању и медијима. Међутим, овај начин остваривања јавног интереса на локалном нивоу до сада није испунио свој циљ у задовољавајућем обиму,⁵²⁶ те би делотворнији начин остваривања јавног интереса требало тражити у

⁵²⁶ О томе се говори и у публикацији „Шта грађани југа Србије за свој новац добијају од РТС-а”, која је настала као резултат пројекта Медиа и реформ центра Ниш у сарадњи са Департаманом за

постојању регионалних јавних сервиса, али тако да то не угрози постојање регионалних и локалних комерцијалних медија.

Дакле, након приватизације медија која је, уз одређене изузетке, и спроведена, као примарни начин остваривања јавног интереса локалних заједница наводи се пројектно суфинансирање пројеката медија од јавног интереса. Тиме се стимулишу комерцијални медији да један део свог програма одвоје за задовољење јавног интереса, с обзиром на то да њихова примарна функција не тежи остваривању јавног интереса, већ профита. Иако се конкурси за пројектно суфинансирање пројеката од јавног интереса расписују и на републичком нивоу, са диверзитетом у односу на природу медија, доминантан облик остваривања јавног интереса у јавном информисању је ипак путем јавних медијских сервиса.

Уколико бисмо поредили јавни интерес који јавни сервиси остварују Законом о јавним медијским сервисима у односу на јавни интерес јавних сервиса предвиђених Законом о радиодифузији, може се уочити већи број тачака које јавни сервиси остварују важећим законом. Проширен је круг људских и мањинских права које јавни сервиси кроз своје програмске садржаје морају да поштују и подстичу, са акцентом на томе да се питања у оквиру ових права морају обрађивати на независан и непристрасан начин. У оквиру ових права посебно су предвиђени и развој медијске писмености, производња домаћег играног и документарног програма, обавештавање о актуелним збивањима и достигнућима у свету, унапређење општег образовања и образовања у сфери здравства и заштите животне средине, развој културног и уметничког стваралаштва, неговање хуманих, моралних, уметничких и креативних вредности, задовољавање забавних, рекреативних и спортских потреба, и др. (члан 7). Такође се треба осврнути и на посебну улогу јавних сервиса у остваривању јавног интереса који се тиче информисања наших грађана ван граница наше земље, те представљања културног наслеђа и уметничког стваралаштва у иностранству, као и информисања иностране јавности о појавама и догађајима у нашој земљи (члан 7). Ова улога додељена је јавним медијским сервисима након гашења јавне установе Радио Југославије 2015. године, што је најавио Закон о јавном информисању и медијима.

У спровођењу јавног интереса, јавни сервиси морају да поштују језичке и говорне стандарде и већинског и мањинских народа, да користе све расположиве

комуникологију и новинарство Филозофског факултета у Нишу и Националном коалицијом за децентрализацију. Видети више на: <https://mediareform.rs/wp-content/uploads/2018/11/%C5%A0ta-gra%C4%91ani-juga-Srbije-za-svoj-novac-dobijaju-od-RTS-a.pdf>, приступљено 18.11.2020.

капацитете информисања, да користе нове дигиталне технологије и савремене техничко-технолошке стандарде у производњи програма, да чувају радио и тв записе као културно наслеђе, као и да међусобно сарађују (члан 8). Посебно место у остваривању јавног интереса у Закону о јавним медијским сервисима односи се на употребу језика и писма у програму јавних сервиса, на емитовање аудиовизуелних дела независних европских продукција и на одређене обавезе у вези са оглашавањем. Члан који се тиче употребе језика и писма прописује употребу српског језика и ћириличног писма, али наводи и у којим програмима употреба овог језика и писма није обавезна (члан 9). Следећи члан овог закона у вези је са квотама независних европских продукција. Оне износе најмање 10% годишњег програмског времена или буџета, с тим да се програмски садржаји бирају на основу јавног конкурса и да највише половина ових програма сме бити старија од пет година (члан 10). Овај члан настао је као резултат усаглашавања са Директивом о аудиовизуелним медијима. На крају, Закон о јавним медијским сервисима у погледу оглашавања упућује на Закон о електронским медијима и Закон о оглашавању, док јавни медијски сервис задржава право да одбије објављивање огласних порука које нису у складу са његовим програмским обавезама (члан 11).

С обзиром на то да Законом о јавним медијским сервисима није предвиђена установа јавног сервиса надлежна за остваривање јавног интереса у аутономној покрајини Косово и Метохија, ту улогу и даље има јавно предузеће „Мрежа-Мост”, основано одлуком Владе Србије 2010. године.⁵²⁷ Влада Републике Србије именује органе овог јавног предузећа, односно чланове Надзорног одбора и Директора. Ово јавно предузеће своју делатност обавља преко четири електронска медија: ТВ Мост, РТВ Пулс, РТВ Грачаница и Радио Косовска Митровица, и оно се претежно финансира из буџета Републике Србије.

Када су у питању начела на којима се заснива рад јавних медијских сервиса, она су наведена у шест тачака. Основно начело односи се на истинито, непристрасно, потпуно и благовремено информисање, у наредним тачкама се прокламује независност уређивачке политике и независност од извора финансирања, док се у последњим тачкама, уз забрану цензуре, предвиђа примена међународних норми и принципа и поштовање људских права и слобода, демократских принципа, професионалних стандарда и кодекса (ЗОЈМС, члан 4). Ова начела биће разрађена кроз наредне делове

⁵²⁷ Одлука о оснивању јавног предузећа за развој и унапређивање информисања путем електронских медија на српском језику на Аутономној покрајини Косово и Метохија (Сл. гласник РС бр. 38/10).

рада, пре свега у питањима која се односе на организацију и финансирање јавних сервиса.

5.2.4. Организациона структура јавних медијских сервиса

Јавни медијски сервис у Републици Србији чине две установе – републичка установа Радио-телевизија Србије (РТС) и покрајинска установа Радио-телевизија Војводине (РТВ) које имају статус правног лица. Јавни сервис је један од три врсте пружалаца медијских услуга, њих пружа без претходно прибављеног одобрења, односно дозволе и ослобођен је плаћања месечне накнаде Регулатору коју плаћају комерцијални медији.

Унутрашња организација јавних сервиса установљена Законом о радиодифузији из 2002. године није значајно измењена ни важећим законом, што значи да у овом облику уређења јавни медијски сервис постоји од његове трансформације 2006. године. Орган управљања је Управни одбор чије чланове именује Савет Регулаторног тела за електронске медије на основу јавног конкурса. Приликом избора чланова Управног одбора мора се водити рачуна о њиховој стручности за обављање послова у вези са јавним сервисима, али и о потенцијалним сметњама за чланство у овом одбору у смислу неспојивости обављања јавних функција.⁵²⁸ Чланови се бирају на пет година, а Закон предвиђа и начине престанка њиховог мандата и разлоге евентуалног разрешења. Што се тиче послова који су у надлежности Управног одбора, та листа је проширена у односу на претходни закон. Поред већ познатих послова који се односе на доношење статута, именовање и разрешење генералног директора, главног и одговорног уредника, директоре програма, доношење планова и извештаја о раду и пословању и разматрање предлога Програмског савета, Управни одбор усваја и стратегију развоја медијског сервиса и утврђује своју програмску концепцију, доноси одлуку о усклађивању висине таксе, контролише финансијско пословање и именује интерног ревизора, као и друге послове (ЗОЈМС, члан 19).

Као што је речено, Управни одбор именује и разрешава генералног директора јавног сервиса такође на основу расписаног јавног конкурса. Његов мандат је, у односу

⁵²⁸ Чланови Управног одбора не могу бити носиоци јавних функција и функција у политичкој странци, запослени код пружаоца медијске услуге, као ни лица чије би чланство у Управном одбору могло да доведе до сукоба интереса у складу са прописом који регулише спречавање сукоба интереса при обављању јавне функције – Закон о јавним медијским сервисима (Сл. гласник РС бр. 83/2014, 103/2015 и 108/2016), члан 18.

на претходни закон, продужен са четири на пет година, а услови за именовање генералног директора уређени су детаљније и строже. Кандидат за генералног директора мора бити из редова угледних стручњака из области од значаја за обављање послова јавног сервиса, и од њега се тражи да има пребивалиште на територији наше земље и српско држављанство, као и високу стручну спрему и искуство од 10 година на руководећим пословима (члан 25). Престанак мандата генералног директора и услови за његово разрешење скоро су индентични као за члана Управног одбора. Када је у питању делокруг послова генералног директора, поред тога што представља и заступа јавни сервис, организује и управља његовим процесом рада, спроводи одлуке Управног одбора, разматра препоруке Програмског савета, доноси опште акте о систематизацији послова, и обавља друге послове предвиђене претходним законом, генерални директор сада има право да Управном одбору предложи стратегију развоја и план рада – поред тога што одговара за остваривање програмске концепције којом се задовољава јавни интерес, он заједно са осталим директорима и уредницима сада добија могућност да учествује у изради програмске концепције и подноси предлоге у вези са њом (члан 23). Што се тиче нових задужења генералног директора, он сада има право да пре подношења званичног предлога Управном одбору прибавља мишљење националног савета мањина о кандидатима за избор одговорног уредника за програме на језику тих мањина, а потом свој предлог даје Управном одбору, као и да предлаже и увођење нових медијских услуга (члан 23). Ово последње, уведено као овлашћење генералног директора, новина је у овом Закону, настала као резултат усаглашавања медијских закона са Директивом Европске уније о аудиовизуелним медијима. Овде се преваходно мисли на пружање медијских услуга на захтев, али и на оснивање нових, претежно специјализованих, телевизијских и радио-програма, о чему ће касније бити речи.

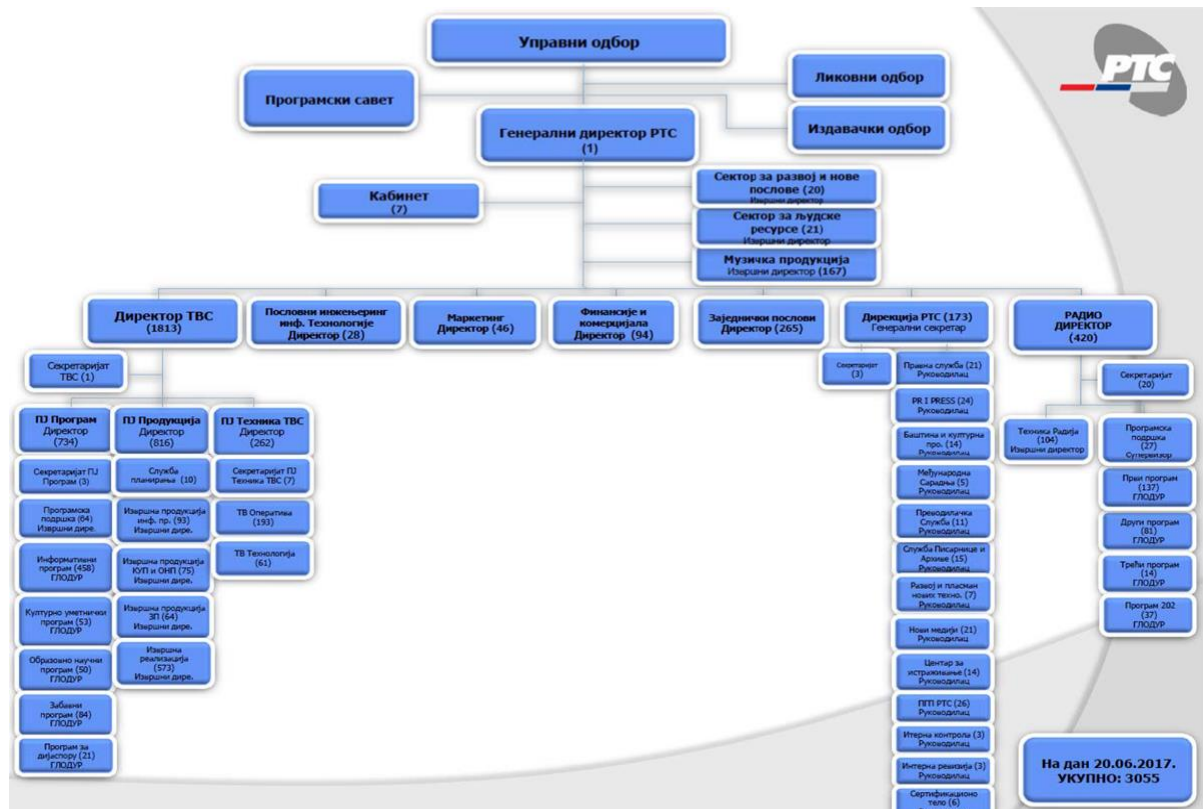
Орган који је у односу на Закон о радиодифузији доживео одређене измене јесте Програмски одбор, или, сходно Закону о јавним медијским сервисима – Програмски савет. Број чланова овог саветодавног органа смањен је са 19 на 15, а мандат чланова повећан је са три на четири године, с тим да је далеко значајнија измена то што ове чланове више не бира Народна скупштина већ Управни одбор на предлог одбора Народне скупштине, односно одбора Скупштине Аутономне покрајине надлежног за информисање. Може се рећи да би ово решење у условима правне демократске државе са снажним парламентом представљало неповољније решење у односу на претходни закон, с обзиром на то да је Програмски савет саветодавно тело које се стара о

остваривању интереса гледалаца и слушалаца у односу на програмски садржај. Дакле, иако решење предвиђено новим законом у пракси није значајно утицало на независност чланова, ипак се може рећи да је ово довело до додатног централизовања јавног сервиса, удаљавајући га још више од грађана. Једини начин учешћа грађана у односу на програм јавног сервиса јесу петнаестодневне јавне расправе о програмском садржају јавног сервиса, које се најмање једном годишње организују, а након којих се извештаји са јавних расправа (који су јавно доступни) подносе Управном одбору и генералном директору, што представља новину уведена Законом о јавним медијским сервисима.

5.2.4.1. Организациона структура РТС-а

Радио-телевизија Србије једна је од две установе које чине јавни медијски сервис у Републици Србији. Ова установа има статус правног лица и пружа услуге на најмање два телевизијска и три радио-програма. То су телевизијски програми РТС1, РТС2, РТС3, РТС САТ (намењен грађанима у иностранству), као и радио-програми Радио Београд 1, Радио Београд 2, Београд 202, и Трећи програм Радио Београда. Присутна је и интернет страница са доступним текстуалним и сликовним материјалима, као и аудиовизуелним стримингом. Новина у овом закону односи се на могућност пружања нових медијских услуга, тако да поред постојећих телевизијских програма који се емитују земаљским путем, Радио-телевизија Србије закључује са заинтересованим оператерима и уговоре о дистрибуцији за реемитовање програма РТС-а на територији Србије. Ти канали су тренутно РТС Наука, РТС Драма, РТС Живот, РТС Класика, РТС Коло, РТС Трезор, РТС Музика, РТС Полетарац. Треба поменути и ОТТ стриминг услугу (*over-the-top*), путем које је могуће приступити на интернету аудиовизуелном садржају РТС-а преко паметних уређаја, а могуће је и дистрибуирање програма РТС-а у иностранство путем дистрибутивних платформи, такође на основу уговора о дистрибуцији. Сви оператери су у обавези (сем оних за земаљско емитовање) да емитују програме јавног сервиса који се емитују терестричким путем, тј. да емитују основне програме и то без накнаде, али то може бити и обавеза за остале канале јавног сервиса који су у режиму нових медијских услуга (нпр. РТС Наука, РТС Драма, РТС Живот...), уколико РЕМ утврди да је ово неопходно ради остваривања јавног интереса (ЗОЕМ, члан 100).

Када је у питању унутрашња организација РТС-а, поред Закона о јавним медијским сервисима, она је уређена Статутом из 2017. године и Правилником о унутрашњој организацији из 2017. године, и његовом изменом из 2018. године. Унутрашња организација РТС-а заснива се на: 1) јединственом информативном простору, 2) јединственој програмској концепцији и производњи програма и јединственом планирању капацитета, 3) јединству радија, телевизије, интернета и других медија, 4) јединственом развоју РТС-а, 5) јединственом економско-финансијском систему, и 6) јединственом управљању и руковођењу.⁵²⁹ Органи РТС-а су, као што је речено, Управни одбор, генерални директор и Програмски савет. Унутрашњим актима РТС-а предвиђено је постојање основних организационих јединица, као што су Радио и Телевизија; Пословних јединица, као што су ПЈ ТВ програм, ПЈ Радио програм, ПЈ ТВ Продукција, ПЈ Дирекција, ПЈ ТВ Техника, ПЈ Пословни инжењеринг и информационе технологије, ПЈ Маркетинг, ПЈ Финансије и комерцијала, ПЈ Заједнички послови; и Посебних организационих целина, као што су Програми, Редакције, Рубрике, Сектори, Службе и Одељења (чланови 23–24). Микроорганизациона шема Радио-телевизије Србије је приказана на слици 2.



⁵²⁹ Статут Јавне медијске установе „Радио-телевизија Србије”: 140/2014-48, 30/2015-222, 54/2018-103, члан 22.

Слика 2. Организациона шема РТС-а са бројем извршилаца према Правилнику о унутрашњој организацији РТС-а из 2017. године⁵³⁰

5.2.4.2. Организациона структура РТВ-а

Радио-телевизија Војводине (скраћено РТВ) установа је јавног сервиса Републике Србије, која обављањем своје основне делатности, остварује јавни интерес на територији Аутономне покрајине Војводина. У оквиру општег јавног интереса који треба да задовољи, РТВ има и неке посебне обавезе када је у питању интеркултуралност, односно друштвени односи који се односе на већинско становништво и на националне мањине на територији покрајине. Статут РТВ-а⁵³¹ идентификује циљеве на пољу мултикултуралности ради: 1) унапређења квалитета живота грађана, уважавања демократског плуралног дијалога, међусобног и међунационалног поштовања, толеранције и стваралаштва, 2) унапређења квалитета програма емитовањем разноврсног програмског садржаја и стварањем и имплементацијом нових програмских формата и технологија у дигиталном окружењу, 3) промоције стваралаштва и културе Војводине, и 4) очување културног и националног идентитета српског народа и националних мањина у Војводини и сарадње са регионалним и међународним струковним организацијама и удружењима (Статут РТВ, члан 2). Иако је програмска концепција покрајинског јавног сервиса усмерена на представљање националних мањина као делова јавног интереса, ниједан члан Статута не предвиђа механизме за остваривање овог јавног интереса, али „покрајинском јавном сервису нису ни потребна стриктна законска правила, нити квоте, јер ова телевизија има дугогодишње искуство производње програма на језицима мањина, и тај програм врло професионално производи по инерцији”.⁵³²

Радио-телевизија Војводине емитује свој програм на два телевизијска канала – РТВ 1, са програмом на српском језику, и РТВ 2, са програмом на девет језика националних мањина. Радио-телевизија Војводине емитује програм и на три радио канала – Радио Нови Сад 1, са програмом на српском језику, Радио Нови Сад 2, на мађарском језику, и Радио Нови Сад 3, на језицима националних мањина. Поред ових,

⁵³⁰ Преузето са: <https://www.viser.edu.rs/download/1723>, приступљено 14.11.2020

⁵³¹ Статут Јавне медијске установе „Радио-телевизија Војводине” (Сл. гласник РС, бр. 3/2015-106, 34/2018-107).

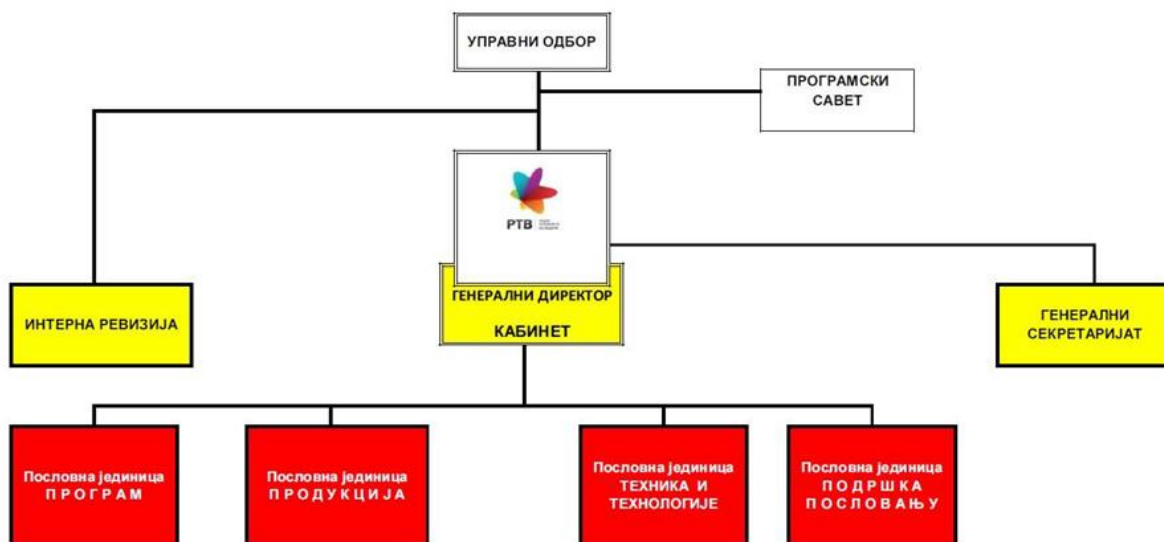
⁵³² Марко, Д. (2017). *Трансформација и функционисање јавних радиодифузних сервиса у Републици Србији и Републици Хрватској*, докторска дисертација, Факултет политичких наука, Београд, стр. 119.

РТВ емитује и програм на интернету – О радио, мултимедијална платформа на српском и енглеском језику, намењена младима. Као и Радио-телевизија Србије, и Радио-телевизија Војводине има своју интернет страницу на којој је могуће пратити програм телевизијских и радио канала. Обавеза емитовања програма на српском језику, поред пружаоца медијских услуга који објављују програмске садржаје на језицима националних мањина, не односи се на садржаје јавних сервиса који су намењени националним мањинама (ЗОЕМ члан 69). Овде се има у виду други телевизијски канал, као и други и трећи радио канал Радио-телевизије Војводина. У погледу емитовања програма на језику националних мањина, значајна је и улога Националних савета националних мањина који дају предлоге и препоруке управним одборима и програмским саветима јавних сервиса у вези са програмима на језицима националних мањина и дају мишљење о кандидатима за одговорне уреднике програма на језицима мањина.⁵³³

Када је у питању унутрашња организација Радио-телевизије Војводина, она је уређена Законом о јавним медијским сервисима, Статутом ове установе и Правилником о организацији и систематизацији послова.⁵³⁴ Поред Управног одбора, генералног директора и Програмског савета као органа јавних сервиса, покрајинска установа Радио-телевизија Војводине, као и републичка установа Радио-телевизија Србија, има своје организационе делове, односно организационе јединице, које су функционално повезане са основном делатношћу Установе, тј. са производњом и емитовањем радио и тв програма, а то су: Пословна јединица Програм, Пословна јединица Продукција, Пословна јединица Техника и технологије, Пословна јединица Подршка пословању, као и три додатне организационе јединице: Интерна ревизија, Кабинет Генералног директора и Генерални секретаријат (Правилник, чланови 12–13). Организациона шема Радио-телевизија Војводине приказана је на слици испод.

⁵³³ Закон о националним саветима националних мањина (Сл. гласник РС бр. 72/2009, 20/2014 – одлука УС, 55/2014 и 47/2018), члан 21.

⁵³⁴ Правилник о организацији и систематизацији послова ЈМУ Радио-телевизија Војводине 182/17-2015.



Слика 3. Организациона шема РТВ-а према Правилнику о организацији и систематизацији послова РТВ-из 2020.⁵³⁵

5.2.5. Финансирање

Питање независности и самосталности јавних сервиса уско је повезано са начином њиховог финансирања. Иако независност јавних сервиса у односу на државну власт није директно условљена финансирањем од те исте власти, несумњиво је да увек постоји одређени однос одговорности између финансијера и субјекта коме су та средства намењена. Због тога је потребно да се тај осећај одговорности уместо ка држави усмери ка грађанима. Закон о јавним сервисима као новину управо предвиђа престанак финансирања јавних сервиса из државног буџета и уместо њега предлаже финансирање од стране грађана, што и јесте доминантни облик финансирања јавних сервиса у Европској унији. Уосталом, један од циљева медијских закона из 2014. године јесте престанак редовног финансирања свих медија из државног буџета, па самим тим и јавних сервиса, тако да се као основни начин финансирања јавних сервиса предвиђа такса за јавни сервис која би заменила дотадашњу претплату. Конкретно, Законом о јавним медијским сервисима из 2014. године било је предвиђено финансирање из буџета јавних медијских сервиса до 2016. године, након чега се очекивало да неопходна средства за рад буду обезбеђена наплатом таксе од обвезника, као и на основу других извора прихода који не предвиђају редовно буџетско

⁵³⁵ Преузето са: <http://static.rtv.rs/pdf/2020/07/02/plan-poslovanja-rtv-2020-ii-izmena.pdf> , приступљено 15.11.2020.

финансирање. Закон о јавним медијским сервисима прописује да се јавни медијски сервиси финансирају: 1) из таксе за јавни медијски сервис, 2) буџетским средствима за пројекте намењених, како иностранству, дијаспори и становништву на АП Косову и Метохији тако и за пројекте који се односе на развој технологије и дигитализације, уз остале пројекте од општег друштвеног значаја, 3) из нето користи остварене на основу комерцијалне експлоатације садржаја произведеног из оквира основне делатности јавних сервиса, 4) из комерцијалних прихода, који се, за разлику од претходно наведених, не сматрају државном помоћи, и 5) из осталих прихода (из фондова међународних организација) (ЗОЈМС, чланови 36 и 43).

Јавни сервиси се, међутим, и даље финансирају из буџетских средстава и то на основу Закона о привременом уређивању начина наплате таксе за јавни медијски сервис,⁵³⁶ тако да се може рећи да циљ финансијске независности у односу на државу још увек није остварен. Може се закључити да се од 2016. године па до данас јавни сервис финансира хибридно, где поред буџетског финансирања, средства за рад обезбеђује и на основу такси грађана. Поред поменутог буџетског финансирања, финансијска структура јавних сервиса биће приказана кроз таксе за јавни сервис, као и комерцијалне приходе које јавни сервис остварује. Истовремено јавни сервис мора водити рачуна и о својим расходима, који се деле на основне (који настају у вези са обављањем основне делатности јавног сервиса), комерцијалне (који настају у вези са обављањем комерцијалне делатности) и заједничке расходе (који се деле на основне или комерцијалне према сразмери која се утврђује актима јавног сервиса) (члан 48).

5.2.5.1. Такса за јавни медијски сервис

На основу Закона о јавним медијским сервисима, од 1. јануара 2016. године, уведена је такса за јавни медијски сервис која је заменила дотадашњу претплату. Претплата се показала као непоуздан начин прикупљања новчаних средстава неопходних за рад јавних сервиса, тако да је донето решење које је било укинато Законом о радиодифузији и односи се на увођење таксе на електрично бројило која се испоручује уз рачун за електричну енергију. Ова такса се усклађује на годишњем нивоу на основу одлуке о утврђивању висине таксе коју заједнички доносе управни одбори РТВ-а и РТС-а, и не може износити више од 500 динара месечно (члан 37).

⁵³⁶ Закон о привременом уређивању начина наплате таксе за јавни медијски сервис (Сл. гласник РС бр. 112/2015, 108/2016, 95/2018 и 86/2019).

Расподела средстава уређена је тако што се средства наплаћена ван територије АП Војводине расподељују на начин да сав приход припада РТС-у, док средства остварена на основу таксе прикупљене на територији АП Војводине припадају 70% РТВ-у, а преосталих 30% припада РТС-у (члан 41). Закон предвиђа и да установе јавног медијског сервиса имају обавезу да воде евиденције о обвезницима плаћања такси. На крају, утврђене су и категорије лице које су ослобођене плаћања такси. Од плаћања таксе могу бити ослобођене особе са одређеним инвалидитетом, примаоци социјалне помоћи, пензионери са минималном пензијом, лица корисници више мерила електричне енергије у истој просторној јединици, али и социјалне, васпитно-образовне, здравствене установе и организације и предузећа чија се делатност односи на права особа са инвалидитетом, као и дипломатско-конзуларна представништва (члан 42).

Последњом изменом Закона о привременом уређивању начина наплате такси за јавни медијски сервис из 2019. године продужено је дуално финансирање јавног сервиса и за 2020. годину. За разлику од 150 динара, колико је износила висина таксе 2016. године, у 2020. години она износи 255 динара по домаћинству (бројилу). Ово повећање таксе резултирало је смањењем финансирања основне делатности јавних сервиса из буџета, тако да је оно за 2020. годину износило милијарду динара мање него што је то било 2017. и 2018. године.⁵³⁷ Ипак, последњим Предлогом закона о изменама Закона о привременом уређивању начина наплате таксе за Јавни медијски сервис предвиђено је да такса за јавни медијски сервис за 2021. годину износи 299 динара.⁵³⁸ Законом о буџету Републике Србије за 2020. годину,⁵³⁹ из буџета је било предвиђено 3.050.000.000 динара за финансирање основне делатности јавних медијских сервиса, од чега 2.150.000.000 динара РТС-у и 900.000.000 динара РТВ-у, док је 50.000.000 динара било намењено специјалним услугама јавних сервиса кроз пројекте.⁵⁴⁰ Ипак, овај буџет није реализован након Уредбе Владе донете као последица пандемије коронавируса⁵⁴¹ и смањењем финансирања основне делатности јавних сервиса на 2.378.036.000 дин (1.679.625.000 дин РТС-у и 698.411.000 дин РТВ-у). Смањење планирано за финансирање из буџета за 2020. годину у односу на 2017. 2018. и 2019. годину

⁵³⁷ Уредба о финансирању јавних медијских сервиса из буџета Републике Србије у 2017. години, (Сл. гласник РС број 2/2017) и Уредба о финансирању јавних медијских сервиса из буџета Републике Србије у 2018. години (Сл. гласник РС бр. 5/2018).

⁵³⁸ Доступно на: <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/011220/011220-vest12.html>, приступљено 30.11.2020.

⁵³⁹ Закон о буџету Републике Србије за 2020. годину (Сл. гласник РС бр. 84/2019).

⁵⁴⁰ Исто, 160

⁵⁴¹ Уредба о измени општих прихода и примања, расхода и издатака буџета Републике Србије за 2020. годину ради отклањања штетних последица услед болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 (Сл. гласник РС бр. 60/2020).

вероватно ће довести до повећања висине таксе. На основу извештаја о пословању РТС-а, укупан приход ове установе за 2019. годину износи 13,6 милијарди динара, од чега је од такси прикупљено 7,4 милијарде динара и из државног буџета пренета 3,1 милијарда динара.⁵⁴² Може се закључити да је потребно да наредних година такса буде sukcesивно повећана за отприлике још трећину тренутне висине таксе како би се у потпуности елиминисало финансирање из државног буџета.

Значајно је поменути да су чланови 35, 36, 37, 38 и 42. Закона о јавним медијским сервисима о начину њиховог финансирања били предмет иницијативе за оцену уставности пред Уставним судом. На основу већег броја пристиглих иницијатива поднетих овом суду, изнето је да се у наведеним одредбама Закона о јавним медијским сервисима даје повлашћен положај тим сервисима у односу на друге привредне субјекте и да се оваквим одредбама грађани приморавају на плаћање таксе на основу тога што користе електричну енергију, а да неплаћањем могу остати без ње. Захтева се да грађани претходно дају сагласност на услуге уколико желе или имају могућности да те услуге приме. Међутим, Уставни суд је донео решење да се ова иницијатива за оцену уставности одбаци.⁵⁴³

Значајно је поменути и пресуду Врховног касационог суда која се односи на ослобађање од плаћања таксе за јавни медијски сервис. Суд је одлучивао о захтеву за преиспитивање судске одлуке, у овом случају пресуде Управног суда по предмету ослобађања од плаћања таксе. У захтеву је наведено да странка у својој кући нема телевизор, односно ТВ пријемник и да сходно томе нема основа за плаћање таксе. Суд је оценио да је захтев неоснован и донео пресуду о одбијању овог захтева, наводећи у образложењу да таксе за јавни медијски сервис „нису дужни да плаћају они власници ТВ пријемника којима нису обезбеђене техничке могућности за пријем програма јавног медијског сервиса, а не она лица која у своме стамбеном или пословном простору немају ТВ пријемник као што је подносилац захтева”.⁵⁴⁴

⁵⁴² Извештај о пословању Јавне медијске установе за 2019. годину, стр. 40. Доступно онлајн на: <https://www.rts.rs/upload/storyBoxFileData/2016/02/02/16936502/izvestaj%20o%20poslovanju%20JMU%20R%20TS%20za%202019.%20godinu.pdf>, приступљено 30.11.2020.

⁵⁴³ Решење Уставног суда бр. ПУз-165/2016 од 21.12.2017. године

⁵⁴⁴ Пресуда Врховног Касационог суда бр. Узп 401/2019 од 07.02.2020. године

5.2.5.2. Комерцијални приходи јавних сервиса

Поред финансирања јавних сервиса буџетским путем и на основу таксе, значајан део њиховог прихода чине и приходи од комерцијалних делатности. Овај приход остварује се објављивањем огласних порука или другог облика аудио-визуелних комуникација (нпр. спонзорство, пласирање производа и др.), као и изузетно, у случају остваривања нето-користи, од комерцијалне експлоатације садржаја произведених у оквиру основне делатности (ЗОЈМС, члан 3 и члан 44). Доминантан облик прихода су ипак они стечени оглашавањем, с тим да у остваривању комерцијалних делатности јавни сервис мора водити рачуна о заштити конкуренције, о томе да не пружа комерцијалне услуге по нижим ценама од тржишних, те да при куповини права за преносе спортских догађаја нуди цену вишу од тржишне (члан 46).

Када је у питању оглашавање, јавне сервисе одликују строжа правила у односу на остале комерцијалне медије. Према Закону о оглашавању из 2016. године,⁵⁴⁵ за разлику од комерцијалних пружалаца медијских услуга, чији програми могу садржати највише 20% времена предвиђеног ТВ продаји и ТВ оглашавању по једном часу (12 минута), емитовање програма јавних медијских сервиса ограничено је на 10%, односно шест минута по започетом сату (члан 35). Исти члан предвиђа да током међународних спортских догађаја од националног значаја, ТВ оглашавање и ТВ продаја могу трајати најдуже девет минута по сату, односно највише 10% од укупног дневног емитованог спортског програма (члан 35).

Анализом прихода из претходне године може се видети да је јавна установа РТС приходовала нешто више од две милијарде динара само од продаје рекламног времена, док је од осталих производа, техничких и други услуга, приходовала 700 милиона динара. На иностраном тржишту, за разлику од много већих јавних сервиса, Радио-телевизија Србије је проиходовала нешто више од 60 милиона динара.⁵⁴⁶ Ипак, приходи јавног медијског сервиса од комерцијалних делатности за сада не могу да надоместе недовољне приходе од такси грађана, чиме би се стекли услови за укидање дела финансирања из државног буџета.

⁵⁴⁵ Закон о оглашавању (Сл. гласник РС бр. 6/2016 и 52/2019 – др. закон)

⁵⁴⁶ Извештај независног ревизора и финансијски извештаји за 2019. годину, стр. 43. Доступно на: <https://www.rts.rs/upload/storyBoxFileData/2016/02/02/16937040/%D0%98%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%20%D1%80%D0%B5%D0%B2%D0%B8%D0%B7%D0%BE%D1%80%D0%B0%20%D0%88%D0%9C%D0%A3%20%D0%A0%D0%A2%D0%A1%20-%202019-potpisan.pdf> приступљено 30.11.2020

5.2.6. Надзор над радом јавних медијских сервиса

Специфичан положај јавних сервиса огледа се и у њиховој одговорности и у надзору која се над њима спроводи. У том смислу, јавни сервис, пре свега, одговоран је грађанима, али и Народној скупштини и Регулаторном телу за електронске медије. Ипак, ови односи се морају посматрати одвојено. Надзор од стране грађана, којима је јавни сервис одговоран, није надзор у правом смислу те речи због тога што је једини начин учествовања грађана у раду јавних сервиса путем њихових сугестија и захтева. Иако овај надзор припада спољашњем надзору, због недостатка надзорних механизма, као и због његовог посебног значаја би требало да буде посматран засебно. Спољшњи надзор врше Влада у виду Министарства културе и информисања и Народне скупштине, као и Регулаторно тело за електронске медије, као тело које контролише све електронске медије, па тако и јавне сервисе. Са друге стране, постоји и унутрашњи надзор који јавни сервис врши над својим радом и пословањем. Ови начини надзора биће детаљније представљени.

5.2.6.1. Грађански надзор

Како је највећим делом јавни сервис директно финансиран од стране грађана, он има посебан однос према јавности. Ово остварује јавним именовањем својих органа, омогућавањем грађанима да учествују у унапређивању радијског и тв програма, обавештавањем јавности о обављању делатности, објављивањем разних планова и извештаја финансијске и друге природе, те њиховим подношењем РЕМ-у и Народној Скупштини, као и испуњавањем обавеза на основу закона којима се уређује приступ информацијама од јавног значаја (ЗОЈМС, члан 6). Међутим, транспарентност у раду јавних сервиса није таква да омогућава грађанима учешће на адекватан начин. Евидентан је недостатак ефикасних механизма за успостављање двосмерне комуникације између јавних сервиса и њихових примарних финансијера и корисника – грађана.

Што се успостављања сарадње између јавних сервиса и грађана тиче, значајна је улога Програмског савета који представља најближу и директну везу између ова два субјекта. Због тога се и поставља питање колико грађани заиста посредно учествују у остваривању јавног интереса. Законски није предвиђено ко контролише остваривање јавног интереса, ни на који начин то чини, нити које су последице у случају повреде

јавног интереса. Недостатак јавних сервиса препознаје се у чињеници да нису обезбедили сталне и активне канале комуникације који би им омогућили да на дневном нивоу имају увид у мишљења, оцене и потребе публике – једно од могућих решења, већ установљено међу европским јавним сервисима, јесте увођење института омбудсмана или заштитника гледалаца, као посредника између публике и уредништва, који има задатак да укаже на евентуалне грешке и пропусте у раду јавних сервиса, а у одређеним ситуацијама предузима и мере за њихово отклањање.⁵⁴⁷

5.2.6.2. Унутрашњи надзор

Јавни медијски сервис, према Закону о јавним медијским сервисима, поред аутономије при утврђивању програмског садржаја и програмске шеме, ужива и институционалну аутономију у организовању делатности, и избору руководиоца, главних и одговорних уредника, те кроз запошљавања, приликом набавке и продаје роба и услуга; ужива аутономију у управљању финансијама и у припремама и извршавању финансијских планова; има аутономију у доношењу правних аката који се односе на пословање установе, као и право на избор заступника у правним пословима (ЗОЈМС, члан 5). С тим у вези, неопходно је вршити надзор над унутрашњим пословањем, што и је обавеза Управног одбора, али и генералног директора који обезбеђује законитост рада и пословања (члан 23).

Јавни сервис има дужност израде методологије праћења прихода и расхода који се односе на обављање основне и комерцијалне делатности, што редовно прати интерни ревизор јавног медијског сервиса кога именује Управни одбор, тако да сви обрачуни прихода и расхода и финансијски извештаји подлежу периодичној и годишњој ревизији тог ревизора, док периодичну и годишњу ревизију врши независни овлашћени ревизор (чланови 49–50).

Установа јавног сервиса Радио-телевизија Србије успоставља службу интерне ревизије – она има функционалну и организациону самосталност и њоме руководи интерни ревизор који прати и надзире законитост рада и пословања, конкретно, надзире коришћење основних и комерцијалних прихода, и који за свој рад одговара генералном директору и Управном одбору, док се за спровођење ревизије годишњих финансијских извештаја ангажује независни ревизор (Статут ЈМУ РТС, члан 35). И

⁵⁴⁷ Дивац, М. (2018). *Грађани и јавни медијски сервис: Модели грађанског надзора јавног медијског сервиса*, Славко Ђурувија фондација, Београд. стр. 21.

установа јавног сервиса Радио-телевизија Војводине има интерну ревизију као организациону јединицу која се успоставља ради сталног праћења и надзора законитости рада и пословања, а на чијем челу је интерни ревизор који одговара за свој рад Управном одбору и генералном директору (Статут ЈМУ РТВ, члан 16).

5.2.6.3. Спољашњи надзор

Надзор над спровођењем Закона о јавним медијским сервисима врши Министарство културе и информисања, односно Сектор за информисање и медије, иако Закон не предвиђа специфичне мере тог надзора. Закон предвиђа да ће се на питања која њиме нису регулисана применити одредбе којима се регулише област јавног информисања и електронских медија, што значи да се систем контроле своди на овлашћења РЕМ-а – то су овлашћења која се односе на нове медијске услуге, на именовање и разрешење чланова Управног одбора, на давање сагласности на статут јавних сервиса, те на контролу која се тиче унакрсног обједињавања, али и на доношење правила о уступању неискоришћених права на садржаје јавних сервиса, и на разматрање извештаја о раду који се подноси РЕМ-у ради информисања.⁵⁴⁸

РЕМ је основан као независна Регулаторна агенција за радиодифузију још Законом о радиодифузији 2002. године (тадашња РРА), док је Законом о јавним медијским сервисима 2014. преименована у Регулаторно тело за електронске медије, задужено, између осталог, за вршење надзора над електронским медијима. Иако је Законом о електронским медијима ова агенција променила назив, њене надлежности су остале готово идентичне. РЕМ контролише рад пружалаца медијских услуга, како комерцијалних пружалаца медијских услуга тако и јавних медијских сервиса. У складу са тим, доноси подзаконске акте, пре свега правилнике, упутства и препоруке, али и одлуке и извештаје који се односе на јавне сервисе. Од његових правилника значајан је онај који се односи на поступак именовања чланова Управног одбора јавног сервиса, правилник који се односи на уступање неискоришћених права јавног сервиса на емитовање медијског садржаја од изузетног значаја, правилник који се односи на правила јавног сервиса током предизборне кампање, и други. Такође, РЕМ доноси и велики број одлука, нпр. одлуке које се односе на именовање чланова Управних одбора јавних медијских сервиса, на извештаје и на анализе о надзору емитера, међу којима су

⁵⁴⁸ Ђурић, Р. и Добриловић, Ј. (2019). Заштита јавног интереса и медијског плурализма у Србији – радни извештај, конференција „Дивилно друштво за одговорну власт”, Београд, стр. 13–14.

извештаји у вези са испуњавањем законских и програмских обавеза установа јавних медијских сервиса. Треба нагласити да РЕМ може и јавним сервисима, као и осталим комерцијалним пружаоцима медијских услуга, изрицати мере због повреде услова који су садржани у дозволи или одобрењу за пружање медијске услуге, с тим што за разлику од комерцијалних медија, јавним сервисима може изрећи само мере опомене и упозорења (ЗОЕМ, члан 28).

Поред наведеног, постоји и обавеза установа јавног медијског сервиса да једном годишње подносе Скупштини извештаје о раду и пословању, уз извештај независног ревизора, ради разматрања и одлучивања, али исто тако и Савету РЕМ-а ради информисања (ЗОЈМС, члан 51). Радно тело Народне Скупштине Србије задужено за питања из области јавног информисања јесте Одбор за културу и информисање – ово тело има 17 чланова.⁵⁴⁹

На крају, поставља се питање да ли је надзор који Регулаторно тело за електронске медије врши над јавним сервисима на исти начин као и над свим осталим комерцијалним пружаоцима медијских услуга један вид ограничавања независности јавних сервиса. Одговор се може тражити на примеру британског јавног сервиса, као сервиса који остварује највиши степен суштинске независности. Овај сервис је данас у надлежности регулаторног тела Офком, што није био случај до 2017. године, пошто се сматрало да надзор од стране било ког регулаторног тела ограничава независност овог јавног сервиса. Чињеница да је сада и овај сервис, као један од најзначајнијих јавних медијских сервиса, у надлежности регулатора показује да постоје оправдани разлози за контролу јавних сервиса од стране регулаторног тела. Истовремено, треба радити на јачању и остваривању независности у пуном обиму самог Регулаторног тела. Може се рећи да јачањем независности и самосталности Регулаторног тела за електронске медије долази до јачања и јавних сервиса, с обзиром на то да ово тело не само да контролише програмски садржај јавних сервиса као и осталих комерцијалних електронских медија, већ и директно утиче на управљачку структуру јавних сервиса кроз именовање и разрешење чланова Управног одбора.

⁵⁴⁹ Пословник Народне Скупштине (Сл. гласник РС бр 20/2012), члан 60

5.3. Перспективе будућег развоја јавних медијских сервиса у Србији на основу Медијске стратегије од 2020 –2025.

Резултат прве медијске стратегије за период 2011–2016. године био је доношење сета медијских закона из 2014. године, којим је предвиђен излазак државе из медија, пројектно суфинансирање медија, финансирање јавних сервиса путем такси, већа транспарентност власништва у медијима, јачање улоге новинара и уредника, и др. Међутим, многе смернице ове стратегије нису биле имплементирание кроз одредбе медијских закона, али исто тако ни многе одредбе које су уврштене у ове законе нису имплементирание у пракси. Најзначајнија смерница развоја јавних сервиса која је предвиђена претходном Стратегијом, а није нашла место у Закону о јавним медијским сервисима, односи се на формирање шест регионалних јавних сервиса. Ово решење би вероватно ослабило локалне и регионалне медије, са једне стране, док би са друге стране, изискивало додатна финансијска средства и повећан број запослених лица. С тим у вези, и многи европски документи предвиђају децентрализацију јавног информисања у виду препорука и декларација, тако да би једно од могућих решење било трансформисање локалних медија у јавне сервисе са статусом правног лица јавног права, који не би имали целодневну сопствену продукцију, већ би њихов програм био координисан уговором са јавним медијским сервисом Србије.⁵⁵⁰

За правилно функционисање јавног медијског сервиса неходно је да се грађани приближе јавном сервису, поготово на локалном нивоу. У томе најзначајнију улогу има Програмски савет, као једини орган јавних сервиса који на неки начин остварује директну везу са јавношћу. Питање обезбеђивања суштинске независности јавних сервиса остало је актуелно и после доношења Закона о јавним медијским сервисима, између осталог и због тога што се и даље наставило финансирање из буџета Републике, иако Закон не предвиђа овај начин као један од редовних видова финансирања јавних сервиса.

Период 2016–2020. године обележио је одсуство концепције развоја у области медија, јер је нова медијска стратегија, након неколико неуспешних покушаја, донета тек 2020. године, тако да је постојао четворогодишњи јаз у остваривању односно прописивању циљева у овој области. Ипак, након позитивног мишљења Европске

⁵⁵⁰ Видети више о томе у: Вучетић, Д. (2012). „Децентрализација јавног информисања”, у: Димитријевић, П. (ур.), *Медији и људска права* – Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 61, Правни факултет Ниш.

комисије крајем 2019. године, Стратегија је коначно усвојена 30. јануара 2020. године. Приступање изради Акционог плана за примену Стратегије требало је да отпочне у року од 90 дана након доношења Стратегије, али тај рок није испоштован, између осталог и због пандемије коронавируса.

Стратегија за период 2020–2025. године препознаје недовољну финансијску и институционалну независност медијских сервиса, као и недовољно разноврсан информативни садржај, неопходне за остваривање јавног интереса у пуном обиму. Наводи се да „овај одговорни задатак може да се оствари, пре свега, јасним одвајањем уредничке функције од управљачке функције јавних медијских сервиса, као и кроз успостављање јасног и одрживог модела финансирања, чија је битна компонента успостављање таксе у пуном капацитету и дистанцирање од државног (и покрајинског) буџета. Јавни медијски сервис би, уз јавне расправе, требало систематски да развија канале комуникације са публиком и заинтересованом јавношћу, пре свега кроз активности програмског савета”.⁵⁵¹ Као један од главних проблема наведен је и положај РЕМ-а, тела које именује и разрешава чланове Управног одбора јавних сервиса, па се као циљ предвиђа јачање независности овог тела, како би посредно дошло до јачања независности и јавних сервиса. Препознат је и проблем финансирања јавних сервиса, па је с тим у вези покренут и предлог Радио-телевизије Србије да би додатни приход могла да оствари од права на дистрибуцију, где би дистрибутивне платформе плаћале права јавним сервисима. Такође се указује и на потребу за архивирањем аудио и визуелног материјала јавних сервиса.

5.3.1. Мере за постизање циљева развоја јавних медијских сервиса

У Медијске стратегије уврштене су и мере за постизање општег и посебних циљева развоја јавних медијских сервиса, заједно са кључним показатељем учинка на нивоу мера. Међу њима су мере које се односе на постизање аутономије новинара и уредника у односу на унутрашње притиске, као и мере за обезбеђивање потпуне дигитализације и архивирања медијских садржаја, у којима је јавни медијски сервис партнер у остваривању ова два циља. Међутим, као мере развоја јавних сервиса најзначајније су оне које се налазе у одељку 3.3. овог дела Стратегије. Ова мера односи се на обезбеђивање независности јавних медијских сервиса, унапређење његове

⁵⁵¹ Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији за период 2020–2025. године (Сл. гласник РС, бр. 11/2020-10), Преглед и анализа постојећег стања, 3.3.

професионалности, остваривање програмских функција у јавном интересу, и одговорности према јавности.⁵⁵² За остваривање ових циљева прописане су активности у 18 тачака, које би требало да буду разрађене акционим планом и након тога имплементирани кроз законске и подзаконске акте. Између осталих активности, предвиђају се оне које се односе на измену Закона о јавним медијским сервисима и осталих прописа у циљу:

1) постизања стабилног финансирања кроз таксе за јавни медијски сервис које би биле примарни извор финансирања, док би комерцијални приходи чинили секундарни извор, а буџетско финансирање би се вратило у оквиру предвиђене овим законом;

2) редовног и транспарентног извештавања јавности о утрошеним средствима јавних сервиса;

3) постављања јасних критеријума за избор чланова Управног одбора и директора, који морају бити професионалци у области медија и морају да поседују неопходно искуство;

4) независности Управног одбора кроз редефинисање поступка избора његових чланова;

5) учествовања искључиво органа јавних сервиса приликом избора и опозива генералног директора и осталих директора и уредника;

6) обезбеђивања уређивачке аутономије, поготово редакција информативног програма;

7) унапређења продукције истраживачких програма;

8) промене начина избора чланова Програмског савета како би ово тело било екстерни контролор програмских садржаја и спона између гледалаца и јавног сервиса;

9) увођења повереника за професионалне стандарде и односе са другим корисницима;

10) отварања јавних сервиса ка јавности уз коришћење свих доступних канала комуникације;

11) коришћења интерактивних видова комуникације у циљу укључивања млађих генерација у њихов рад;

12) креирања интерних етичких кодекса јавних сервиса;

13) повећања присуства грађанског друштва у програмима;

⁵⁵² Исто, Мере за постизање општег и посебних циљева и кључни показатељи учинка на нивоу мера, 3.3.

- 14) јачања мреже дописничких центара и дигиталног окружења због унапређења извештавања у вези са локалним срединама;
- 15) информисања на језицима мањина на националном нивоу;
- 16) доступности медијских услуга особама са инвалидитетом;
- 17) доступности медијских услуга за све друштвене групе, и
- 18) изузимања запослених из система ограничења плата и ограничења запошљавања.⁵⁵³

Остаје да се види на који начин ће акциони план спровести стратегију, а након тога и у којој ће мери акциони план утицати на измене медијских закона, укључујући и Закон о јавним медијским сервисима. На крају, питање је и да ли ће измене у законској регулативи која се односи на јавне медијске сервисе бити примењиве, с обзиром на то да многе смернице претходне стратегије нису спроведене у пракси. Једна од смерница је и идеја о оснивању регионалних јавних сервиса, која, у новој медијској стратегији, за разлику од претходне, није нашла своје место, тако да се поставља питање да ли ће измене закона задовољити потребе локалног становништва за остваривањем јавног интереса на локалним и регионалним подручјима. Ова и друга питања која се односе на перспективе јавних медијских сервиса биће предмет закључних разматрања ове дисертације.

⁵⁵³ Исто.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Циљ дисертације био је да се применом теоријских знања у вези са јавним медијским сервисима, као и нормативном анализом правних прописа и правних докумената који се односе на јавне медијске сервисе, представи њихово правно уређење. Да би се јавни медијски сервис, као један од најзначајнијих субјеката медијског права, проучио кроз његово правно уређење, било је неопходно сагледати његов шири контекст и применити интердисциплинарни приступ. Ово је подразумевало проучавање јавног медијског сервиса са културолошког аспекта, што је и представљено у теоријском делу дисертације, док је у централном делу дисертације фокус био на најзначајнијим правним прописима и осталим документима који се посредно или непосредно односе на јавни медијски сервис. Како би се реализовао циљ дисертације, постављено је неколико група задатака који ће овде бити представљени, након чега ће се сумирати закључци донети на основу нормативне анализе спроведене у другом делу дисертације.

Први део дисертације имао је два задатка: први, да прикаже слободу изражавања као предуслов свих осталих права којима се остварују медијске слободе и да са културолошког, али и правног становишта, одреди појам, значај и врсте медија, и други, да прикаже јавне медијске сервисе кроз њихов теоријски аспект, као увод у нормативну анализу правног уређења ових пружаоца медијских услуга, предвиђену за централни део дисертације.

Први задатак био је да се тумачењем права на слободу изражавања, као фундаменталног права у јавном информисању, са једне стране, и дефинисањем медија као најзначајније институције настале као производ примене овог права у јавном информисању, са друге стране, укаже на њихову међусобну повезаност. Слобода изражавања као људско право препозната је у многим декларацијама, конвенцијама, али и уставним документима великог броја земаља. Анализом правних докумената донетим на подручју Европе закључује се да је ово право троструко заштићено у највећем броју земаља: Конвенцијом о људским правима и Европским судом за људска права, Повељом о основним правима Европске Уније и Судом правде Европске уније, као и уставним документима самих држава Европе и њихових судова. Када је у питању Република Србија, слобода изражавања је на највишем нивоу заштићена на основу Устава из 2006. године и Уставног суда, али и Конвенцијом за заштиту људских права

из 1950. године и Европским судом за људска права, чију је надлежност наша земља прихватила потписивањем ове конвенције. Ова права имају широку примену у области јавног информисања, уз одређена ограничења, а медији као институције које представљају носиоце ове области, уживају та права на основу гаранција слободе изражавања, али уз то имају и одређене обавезе. Активна улога медија, као „четврте гране власти”, поред преношења информације од одашиљалаца до реципијента, захтева и контролу извора информације, у смислу провере њене тачности. Ова функција медија треба да буде универзална, без обзира на то која врста или тип медија је у питању. Због оваквог значаја у друштву, медији уживају заштиту у односу на остале субјекте, али се исто тако и другим субјектима, најчешће појединцима, мора пружити заштита. Ову заштиту, као и многа друга питања, неопходно је правно регулисати што указује на непосредну везу између медија и права. Посматрано у ширем смислу, медијско право не подразумева само правне и друге норме које су директно везане за делатност медија, већ и оне које се односе на заштиту различитих људских права која су на изванредан начин повезана са начелима функционисања медија и са новинарском професијом. Динамички карактер овог права захтева његово константно унапређивање, уз обезбеђивање његове потпуне имплементације.

Други задатак био је да се са теоријског аспекта представи главни предмет анализе – јавни медијски сервис, што је дато у уводном делу другог дела дисертације, у којем су јавни сервис приказани кроз њихово правно уређење, анализом правних прописа и других националних и међународних докумената. Основна функција јавних медијских сервиса, за разлику од комерцијалних медија, јесте у остваривању јавног интереса, те се, стога, они сврставају у јавне службе које делују у сфери остваривања потреба грађана. Степен развоја правне државе, као и многи други друштвени, политички и економски фактори, утичу на обликовање јавних сервиса. У односу на услове под којима су настали, јавни медијски сервис се, према мишљењу неких теоретичара, могу разврстати у неколико типова: на патерналистички, демократско-еманципаторски и системски тип као основне типове, као и на хибридни тип, који је данас најчешћи тип јавног медијског сервиса. Поред ових типова, у односу на настанак и развој, издваја се и тзв. имитативни тип јавног медијског сервиса, потекао у оквиру бивших социјалистичких и комунистичких земаља као последица трансформације државних телевизија у организације које су добиле карактеристике јавног медијског сервиса. Сходно овим критеријумима, неке од карактеристика последње наведеног

типа могу се препознати и код јавног медијског сервиса наше државе, заједно са неким од обележја и осталих типова јавног сервиса.

Концепт јавног медијског сервиса, са теоријског становишта, дефинише се кроз две одреднице – прва се односи на остваривање јавног интереса у јавном информисању и друга на потпуну независност у раду у односу на различите утицаје државних институција и других политичких и економских фактора.

Питање независности јавног медијског сервиса у односу на државне структуре мора се темељити на принципу поделе власти уз успостављање правних механизма који ће то омогућити, и уз стабилне изворе финансирања. У вези са финансирањем јавних медијских сервиса, у овом делу дисертације наводи се да се оно најчешће обезбеђује на тројаки начин, из државног буџета, путем комерцијалних активности, и путем накнада, односно такси грађана за јавни сервис. Транспарентност у раду јавног сервиса и непосреднији канали комуникације између овог сервиса и грађана битна су обележја јавног медијског сервиса, што је наглашено у теоријском делу дисертације.

Други део дисертације имао је за циљ да, у форми истраживања правних прописа и других докумената, прикаже правно уређење јавних медијских сервиса и њихов развој. То је учињено најпре кроз прописе и друге правне документе који се односе на електронске медије, односно законски – пружаоце медијских услуга, а затим и кроз правно уређење њихове најзначајније врсте, јавних медијских сервиса, како у упоредном праву, тако и у домаћем законодавству. Ова анализа отворила је одређена питања, која ће у виду закључака бити представљена касније, и тиме уједно указати и на специфичности правног уређења јавних медијских сервиса.

Први сегмент закључних разматрања у овој дисертацији проистиче из анализе и систематизације правних прописа и докумената Савета Европе и Европске уније, који се односе на електронске медије, а који су постали и део домаћег права и имају велики значај за нашу земљу као кандидата за чланство у Европској унији. У том својству, наша земља је у обавези да своје прописе усаглашава са прописима Европске уније, што је и учинила ратификовањем одређеног броја конвенција Савета Европе и прилагођавањем својих прописа прописима Европске уније. Разматрање наведених правних прописа и докумената указало је да је развој регулативе електронских медија на нивоу Европе испољио одређене карактеристике, што ћемо размотрити у наставку. Прва карактеристика развоја европске регулативе електронских медија огледа се у томе што је домен регулације електронских медија у почетку био ограничен на ауторскоправна питања односно односио се само на питања емитовања програма, а не

на садржај програма. Постепено, захваљујући техничко-технолошком напретку, као и потребама стварања јединственог тржишта, дошло је до проширивања предмета регулисања, што је резултирало доношењем Конвенције Савета Европе о прекограничној телевизији и Директиве о телевизији без граница. Друга карактеристика овог развоја огледа се у самим циљевима које су Конвенција и Директива поставиле: док је фокус Конвенције био на омогућавању слободног протока информација, Директива је више наглашавала економски значај односно више је била усмерена ка тржишту.

Трећа и најзначајнија карактеристика развоја односи се на питање примене ова два документа, као и на њихов однос. Конвенција је примењивана само на прекограничне програме, и то у државама чланицама Савета Европе, које су је ратификовале. Међутим, ова конвенција није имала практичну примену у земљама чланицама Европске уније, у којима се примењује садашња Директива о аудиовизуелним услугама која се односи и на домаће и на прекогранично емитовање. Да би се одговорило на питање у вези са применом наведене Конвенције и Директиве и примене других европских стандарда на законодавство Републике Србије, као и на питање усаглашености законских прописа Републике Србије са европским документима који се односе на електронске медије, треба узети у обзир специфични развој домаћег законодавства из ове области. Најпре треба истаћи да је у развоју домаћег законодавства током прошлог века уочљив директан утицај државе у готово свим законским прописима који се односе на уређење радио и телевизијских станица. Облик организовања електронских медија није био од значаја за надзор над њима, а тај надзор је вршила влада директно или преко својих органа. До одређених законских промена које нису биле од суштинског значаја за електронске медије долази након доношења Закона о радиотелевизији из 1991. године, када се успоставља медијско тржиште и јављају приватни медији. Тада је директни надзор над медијима замењен прописивањем строгах санкција за „неподобне” медије. Међутим, иако је постојао проблем у имплементацији медијских закона након демократских промена, ипак је нови Закон о радиодифузији из 2002. године донео неопходне промене засноване на медијским слободама и европским стандардима, пре свега на основу преношења ингеренција са државних органа на независно радиодифузно тело у вези са свим пословима који се односе на радиодифузију. На овај начин створили су се услови за трансформацију медијског система Србије. У овој фази развоја домаћих правних прописа долази до усаглашавања домаћих прописа који се тичу електронских медија са

европском регулативом. Конвенција Савета Европе о прекограничној телевизији 2009. године постала је саставни део националног законодавства, а то свакако представља значајни корак ка усаглашавању домаћег законодавства са законодавством Европске уније. Што се тиче Директиве Европске уније о аудиовизуелним медијским услугама из 2010. године и важећег Закона о електронским медијима из 2014. године, можемо рећи да је усаглашавање извршено, како у термилошком тако и суштинском погледу. Пошто је у ЕУ дошло до ревизије ове Директиве 2018. године, јавио се „раскорак” између ревидиране верзије и Закона о електронским медијима, првенствено у погледу одредби Директиве које се односе на регулисање платформи за размену видео-садржаја, на појачану заштиту малолетника, на већи проценат европских дела у програмима, на већу флексибилности у оглашавању, и других. Све ове одредбе треба да уђу у измене Закона о електронским медијима и Закона о оглашавању. Очекује се да ће ове и друге измене бити предмет будућих законских измена у наредне две године.

Други сегмент закључних разматрања односи се на упоредноправну анализу неких од најзначајнијих и највећих јавних медијских сервиса у Европи и свету. Циљ ове анализе био је да се укаже на карактеристике свакога од њих, као и да се препознају сличности и разлике међу њима. Оно што је заједничко свим анализираним јавним сервисима јесу њихови циљеви и сврха функционисања, тј. да је њихова основна делатност у функцији остваривања јавног интереса. Разлике се препознају у организационом облику и унутрашњем уређењу, као и у начину функционисања.

Пре свега, поређење два најпрепознатљивија модела јавног сервиса у свету, америчког и британског, указало је на неколико појединости у погледу њиховог правног уређења. Треба нагласити да је разлика између ова два модела толика да неке параметре није могуће адекватно поредити. Прва разлика, уједно и највећа међу овим јавним сервисима, уочава се на основу упоређивања њиховог организационог облика. Британски модел представља јединствен правни субјект – *BBC*, који има статус јавне корпорације, и чији се основ функционисања заснива на основу Краљевске повеље, што му омогућава да не буде ни део приватног сектора нити државни субјект. Са друге стране, када се говори о америчком моделу јавног сервиса, онда се има на уму систем јавне радиодифузије састављен од већег броја међусобно независних организација, од којих је највећа *PBS* – јавни сервис основан као приватна непрофитна корпорација на основу уговора. *PBS* није јединствен субјект који производи медијске садржаје, већ представља организацију састављену од великог броја телевизијских станица као његових чланица, којима *PBS* дистрибуира програмске садржаје. Управљачки орган

BBC-а је Управни одбор чију половину чланова бира посебан Савет, док је управљачки орган *PBS*-а Одбор директора кога бирају саме станице, чланице организације. Друга разлика између ова два модела јавних сервиса односи се на надзор над њиховим радом. *BBC* је под надзором независног Регулаторног тела за комуникације, Офкома, почевши од Повеље из 2017. године, док је програмски садржај чланица *PBS*-а, односно телевизијских станица под надзором Федералне комисије за комуникације *FCC*-а. Трећа разлика тиче се њиховог начина финансирања. Финансирање Британског модела јавног сервиса заснива се на приходима од накнада које плаћају грађани, и мањим делом на комерцијалним активностима које искључују оглашавање и спонзорства, док се *PBS* највећим делом финансира од чланарине телевизијских станица широм државе, од Корпорације за јавну радиодифузију *CPB*, те од донација приватних фондација и грађана, као и од средстава прикупљених од комерцијалних активности на основу оглашавања и спонзорства.

Известан број закључака такође се може донети на основу упоређивања неких од највећих европских и светских јавних сервиса. Прво што се уочава овим упоређивањем је да карактеристике државног уређења и национална структура становништва утичу на уређење и делатност јавног сервиса. Ово се види на примеру Савезене Републике Немачке, где због федералног територијалног уређења један њен сервис – *ZDF* емитује јединствен програм за целу земљу, док *ARD* емитује регионалне програме. Када је реч о мултикултуралности једне државе, на примеру јавног сервиса Републике Италије, *RAI*, видимо да јавни сервиси емитују различите програмске садржаје за мањинске културне и националне заједнице; јавни сервис Канаде *CBC* свој програм емитује на два службена језика ове земље, док је један од два јавна сервиса Аустралије намењен општој популацији, а други емитувању програма на језицима мањинских заједница. Приликом упоређивања јавних медијских сервиса примећује се и да се њихово унутрашње уређење заснива на правним прописима и другим унутрашњим актима којима се прецизирају управљачки органи, чланови ових органа и њихов мандат и задужења, као и надзорни органи. Сви анализирани медијски сервиси имају како унутрашња тако и независна (спољашња надзорна тела). Код немачких јавних сервиса унутрашњи надзорни органи оба јавна медијска сервиса, Савет за радиодифузију за *ARD* и Телевизијско веће за *ZDF*, формиран су од тзв. „друштвено релевантних група” – њих сачињавају чланови синдиката, удружења послодаваца, представници цркве и културних организација, поборници заштите природне средине, итд. Спољни надзор, по узору на британски Офком врши Комисије за регулаторна

питања (ZAK) на федералном нивоу. Надзорну функцију над јавном радиодифузијом у Француској врше Парламент, Извршна власт и Високо веће за аудио-визуелне делатности као независно надзорно тело. Треће и последње запажање у овом сегменту, односи се на изворе финансирања, који се разликују од државе до државе. Јавни сервис Аустралије *SBS* своја финансијска средства добија од аустралијске владе и то је 80% од укупних средстава којима располаже, док мали део прихода остварује на основу емитовања реклама. Јавни сервиси Савезне Републике Немачке, поред средстава која добијају на основу претплате грађана, као основног извора финансија, приходе остварују и оглашавањем и спонзорством, али и на основу других извора, као што су донације или из прихода на основу изнајмљивања и давања својих зграда у закуп. На крају, треба поменути и јавни сервис Француске, који се највећим делом финансира из претплате грађана која се обрачунава једном годишње.

Трећи сегмент обухвата закључна разматрања која се односе на централни део дисертације, на правно уређење јавних медијских сервиса наше државе, односно на правне прописе од настанка Радио-Београда па до установа јавног медијског сервиса предвиђених позитивноправним нормама. И у вези са овим сегментом могу се издвојити одређена запажања. Прво, законски и подзаконски прописи који се тичу Радио-Београда у првом периоду његовог настанка, нису учинили да се овај медиј значајније разликује од републичких, покрајинских и локалних станица, иако је на савезном нивоу у једном периоду Радио-Београд имао статус станице „општедржавног значаја”. Тек почетком седамдесетих година, када долази до преношења надлежности у области радиодифузије са савезног на републички ниво, настају и прописи који детаљније регулишу Радио-телевизију Београд на нивоу Републике, наглашавајући притом њен значај у систему радиодифузије. Ипак, облик организовања и унутрашње уређење Радио(-телевизије) Београд били су исти као и код осталих електронских медија. Од свог настанка, Радио-Београд је, као и сви електронски медији, прошао пут од акционарског друштва, државног предузећа, привредног предузећа, установе са самосталним финансирањем, републичке радиодифузне установе засноване на облицима друштвеног управљања и самоуправљања, јавног предузећа, да би на крају Радио-телевизија Србије постала, уз Радио-телевизију Војводине, установа јавног радиодифузног (медијског) сервиса. Унутрашње уређење ове радио-телевизије било је исто као код свих других електронских медија, сачињено претежно од управног одбора, савета, директора, као и надзорног одбора. Разлика се може уочити углавном у погледу финансирања, јер је, за разлику од осталих електронских медија, односно

радио и телевизијских станица, Радио-телевизија Београд имала посебна права и обавезе у виду вођења евиденције о корисницима радио и тв пријемника и прикупљања средства од накнаде коју су плаћали грађани. До настанка медијског тржишта 1991. године, ова радио-телевизија је средства од накнада распоређивала и осталим електронским медијима у Републици.

Друго запажање се односи на карактеристике јавног сервиса у односу на Закон о радиодифузији из 2002. године и на његова обележја предвиђена правним прописима пре доношења овог закона. Упоредивањем јавног сервиса пре и након његове трансформације, могу се уочити одређене сличности. Сличности се препознају, пре свега, у облику организовања (Уредба о радиодифузним станицама и радиодифузији конституисала је радио станице као установе са самосталним финансирањем које обављају јавну службу), у унутрашњој организацији (Закон о радиодифузним станицама је предвидео постојање савета, управног одбора и директора као унутрашњих органа), и у начину финансирања (Основним законом о радиодифузним установама Радио-телевизија Београд је средства прикупљена од накнада за коришћење пријемника на територијама аутономних покрајина делила са радио-телевизијама ових покрајина, док је Законом о радиотелевизији уведена такса на електрично бројило). Иако се овде уочавају обриси неких од карактеристика јавног медијског сервиса, тек је Законом о радиодифузији дошло до суштинске трансформације тадашње радио-телевизије у постојећи облик јавног сервиса. Ова трансформација је, како је и приказано у петој глави дисертације, јасно уочљива на основу одредби којима се по први пут омогућава да надзор над радом поменуте радио-телевизије не буде у надлежности владе, већ независне агенције (сада независног тела), која бира чланове управног одбора јавног сервиса, док је Законом о јавним медијским сервисима из 2014. године предвиђено укидање редовног финансирања из државног буџета. Трансформација Радио-телевизије Србије из државног у јавни сервис имала је за циљ постизање суштинске независности ове установе, што је најзначајнији предуслов за остваривање улоге какву јавни сервис треба да има у демократском друштву.

Треће, анализом позитивноправног оквира јавних медијских сервиса могу се уочити измене у односу на њихов правни оквир установљен медијским законима након демократских промена. Као што је поменуто у интегралном делу дисертације, иако је Закон о јавним медијским сервисима први закон који посебно регулише јавне медијске сервисе, ипак је Закон о радиодифузији најзначајнији закон који се на њих односи због

радикалних промена које је овај закон донео у односу на претходни Закон о радиотелевизији. Међутим, последњи Закон о јавним медијским сервисима ипак је донео неке запажене промене у регулисању јавних сервиса, пре свега, издвајањем материје која регулише јавне сервисе од материје која се односи на остале електронске медије који су предмет другог закона, чиме се наглашава значај јавног медијског сервиса. Поред термилошких измена и конципирања јавног сервиса као медијског сервиса, уместо досадашњег – радиодифузног сервиса, могу се приметити одређена решења на основу оних која су предвиђена Директивом Европске уније о аудиовизуелним медијима из 2010. године. Најзначајније измене које су настале као резултат приближавања европским правним инструментима након доношења Закона о радиодифузији, између осталог, јесу и одредбе о увођењу нових медијских услуга, одредбе о обавезним квотама европских аудиовизуелних дела, као и питања стабилности финансирања јавних сервиса. Ово последње представља значајан сегмент новог закона, којим се предвиђа укидање редовног финансирања из државног буџета и финансирање путем такси уз електричну енергију, што омогућава далеко већи степен наплате средстава него што је то било предвиђено претходним законом. Ипак, ово није у потпуности имплементирано, већ се јавни сервис једним делом и даље привремено финансира из буџета.

Још једна од значајних измена према Закону о јавним медијским сервисима јесте укидање радио и телевизијских станица локалних и регионалних заједница, који су до тада остваривали јавни интерес на локалном нивоу и имали улогу децентрализованих облика јавних сервиса. Приватизацијом медија, важећи закони су ове локалне и регионалне заједнице оставили без станица којима је остваривање јавног интереса била основна делатност, и као алтернативу понудили суфинансирање пројеката од јавног интереса, што се за сада није показало као адекватно решење. Можда би се решење овог проблема могло пронаћи у оснивању мањег броја регионалних сервиса који би реемитовали већи део програма републичког јавног сервиса, изузев информативног програма који би имао посебну редакцију, али да при томе не доведе у питање одрживост локалних медија.

На крају, могу се навести сугестије у вези са карактеристикама које јавни сервиси наше државе морају да имају да би у потпуности остварили своју незамењиву улогу у очувању и унапређењу демократских вредности. Те карактеристике се односе на институционалну, функционалну и финансијску независност јавних медијских сервиса.

Питање *институционалне независности* је врло осетљиво када је концепт јавног сервиса у питању, узимајући у обзир да је реч о институцији чији је оснивач држава, а која истовремено мора бити независна од свог оснивача. Спецификум Радио-телевизије Србије се огледа у његовом континуитету као најзначајнијег електронског медија наше земље, али исто тако и дисконтинуитету, када је реч о његовом правном статусу, у смислу облика организовања. Од оснивања Радио-Београда па до Закона о радиодифузији из 2002. године постојала је директна контрола владе, било од стране њених чиновника или путем надзорног одбора. Законским се решењем, по коме независно регулаторно тело именује и разрешава чланове Управног одбора јавног сервиса и надзире његове законске и програмске обавезе, *de jure* остварује институционална независност јавних медијских сервиса. Међутим, у вези са овим отвара се питање институционалне независности регулаторног тела чије чланове управљачког тела бира представничко тело, поготово у системима са недовољно снажном традицијом парламентаризма. Дакле, у складу са постојећим законским решењем, јачање суштинске независности регулаторног тела обезбедило би и суштинску независност јавног медијског сервиса. У системима са недовољно израженом функцијом представничког тела, алтернативно решење би можда требало потражити у правцу саморегулације. Саморегулаторни модел на овом примеру подразумевао би да (макар један део, ако не све) чланове управљачког органа регулаторног тела за електронске медије бирају репрезентативна новинарска и друга медијска удружења на основу јавног конкурса са јасним критеријумима, где би улога представничког тела била само у потврђивању ових чланова.

Институционална независност је у блиској вези и са *функционалном независношћу* јавног медијског сервиса. Поставља се питање самосталности доношења одлука органа јавног сервиса. Управни одбор именује и разрешава генералног директора и чланове Програмског савета, и закон тачно предвиђа разлоге за њихово разрешење у којима нема политичке одговорности за рад и пословање. Међутим, с обзиром на то да чланове Управног одбора бира Савет Регулатора, неопходно је заштитити чланове Савета. Потребно је институционално онемогућити правне механизме или барем јасно прецизирати разлоге због којих би извршна власт преузела послове Регулатора. Ово је тренутно предвиђено Законом о државној управи, по коме надлежно министарство може на основу службеног надзора преузети неке од најзначајнијих послова Регулатора који се обављају као поверени послови. Такође, неопходно је јасно прецизирати критеријуме и за разрешење чланова Савета од стране

Народне скупштине, како би се избегла арбитрарност у процени „неправилног, несавесног и недостојног“ испуњавања обавеза од стране чланова Савета. Такође, продужено трајање мандата чланова додатно би утицало на њихову функционалну независност. Може се рећи да би се обезбеђивањем институционалне независности регулаторног тела створили и услови за остваривање функционалне независности јавних сервиса.

Последњи, али исто тако битан аспект за јавне медијске сервисе је *финасијска независност*. Финансирање јавних медијских сервиса у свету је засновано на више финансијских модела, од којих буџетско финансирање и финансирање путем накнаде од стране грађана представљају доминантан начин. Буџетско финансирање као доминантан облик финансирања омогућава стабилне приходе јавног сервиса који на тај начин неће зависити од обима прикупљених накнада, као ни од нивоа његових комерцијалних активности. Ипак, негативне импликације овог начина финансирања односе се на зависност јавног сервиса од државне власти, па се често овај начин сагледава као ограничавајући фактор у остваривању суштинске независности јавног сервиса. Међународни стандарди из ове области предвиђају самосталност и независност јавног сервиса у односу на државу. Пошто наша држава има законску обавезу да обезбеди стабилност рада јавног сервиса, прописала је накнаде за ове услуге. Финансирање путем накнада, односно, у домаћем законодавству, такси за јавни медијски сервис, има упориште у британском јавном сервису. На овај начин се обезбеђује већи степен самосталности и независности у односу на државу, али се отвара и питање већег степена одговорности према грађанима. Невезано за то што грађани у оба случаја финансирају јавни медијски сервис, да ли индиректно, средствима из државног буџета, или директно, плаћањем накнаде за јавни сервис, однос јавног сервиса и грађана као корисника тог сервиса мора бити непосреднији, а на јавном сервису је обавеза да такав однос и обезбеди. Када је у питању јавни сервис наше земље, учествовање грађана у његовом раду преко Програмског савета у оквиру кога се организују јавне расправе, није у правој мери остварено. Непосредно финансирање јавног сервиса од стране грађана, које ће, постепено, наредних година у потпуности заменити финансирање јавног сервиса из државног буџета, значиће и знатно већу одговорност према свим грађанима као њиховим равноправним корисницима и финансијерима. Део финансирања остварује се и преко обављања комерцијалне делатности јавног медијског сервиса, при чему се могу уочити два битна питања. Прво питање је следеће: да ли се комерцијалним активностима нарушава

независност јавног сервиса у односу на економске факторе односно да ли комерцијално оглашавање значајних оглашивача јавног сервиса може имати утицај на његову уређивачку политику, а ово и јесте главни разлог због којег у програму британског јавног сервиса нема оглашавања. Друго питање је: да ли је тржишно пословање у складу са начелима јавног сервиса односно да ли комерцијална активност јавног сервиса који се финансира од стране грађана представља нелојалну конкуренцију у односу на комерцијалне медије. Дакле, у постизању пуног обима независности јавног сервиса, који је као носилац остваривања јавног интереса у јавном информисању у обавези да то испуни, финансирање од стране грађана представља, у смислу остваривања такве независности, можда и најправичније решење. Финансирање од стране државе ставља јавни сервис у зависан положај према држави, с једне стране, и уједно представља и нелојалну конкуренцију осталим медијима. Са друге стране, комерцијална активност јавног сервиса доводи у сумњу његову дистинкцију од комерцијалних медија, што такође отвара питања нелојалне конкуренције.

На крају, треба истаћи да је питање транспарентности рада јавних медијских сервиса једно од најзначајнијих за однос поверења између јавних сервиса и грађана, и да је неопходно да на овом пољу дође до значајног напретка како би у пуном обиму било омогућено да, јавни сервис, као најзначајнија медијска институција у демократском друштву, своју улогу и функцију у потпуности и оствари.

ЛИТЕРАТУРА

ЛИТЕРАТУРА НА СРПСКОМ

1. Бјелица, М. и Јевтовић, З. (2006). *Историја новинарства*, Мегатренд, Београд.
2. Благојевић, А. (2014). *Правна регулација и етичка питања у савременом новинарству у Србији*, Филозофски факултет Ниш, мастер рад.
3. Вељановски, Р. (2005). *Јавни РТВ сервис у служби грађана*, Клио, Београд.
4. Вељановски, Р. (2006). „Осујеђена медијска транзиција”, у: С. Михаиловић (ур.), *Пет година транзиције у Србији II*, Социјалдемократски клуб – Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 254–271.
5. Вељановски, Р. (2009). *Медијски систем Србије*, Чигоја штампа, Београд.
6. Вељановски, Р. (2009). „Медији и држава у транзицији”, *Годишњак Факултета политичких наука*, 3, Београд, 365–380.
7. Вељановски, Р. (2009). „Медијски закони у Србији – начела и пракса”, у: *Медијски скенер*, Новосадска новинарска школа, бр. 4, Нови Сад, 10–24.
8. Вељановски, Р. (2012). Медијска независност и људска права. Зборник радова Правног факултета у Нишу, LXI, Тематски број – Медији и људска права, Центар за публикације Правни факултет Ниш
9. Вељановски, Р. (2016). „Јавни сервис: мисија, европски поглед, регулаторни основ”, у: Валић Недељковић, Д., Матић, Ј., Вељановски, Р. (ур.), *Остваривање јавног интереса у јавним медијским сервисима у Србији*, Медијска сфера Нови Сад, Новосадска новинарска школа, Нови Сад, 7–23.
10. Вељановски, Р. и Сурчулија, Ј. (2014). „Друштвени аспекти хармонизације медијских закона Републике Србије са европским стандардима”, *Социолошки преглед*, вол. XLVIII, бр. 2, Социолошко друштво Србије, Београд, 259–285.
11. Водинелић, В., Ђерић, В., Гајин, С. Стојковић, Д. Живковић, М. (1998). *Право медија – с моделом Закона о јавном информисању*, Београдски центар за људска права, Београд.
12. Водинелић, В. (2003). *Право масмедија*, Факултет за пословно право у Београду, Београд.

13. Вучетић, Д. (2012). *Децентрализација у континенталним правним системима*, докторска дисертација, Правни факултет у Нишу, Ниш.
14. Вучетић, Д. (2012). „Децентрализација јавног информисања”, у: Димитријевић, П. (ур.), *Медији и људска права* – Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 61, Правни факултет Ниш, 407–420.
15. Вучковић, Ј. (2012). „РРА и медијски простор“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, исс. 61, пп. 373–386.
16. Вучковић, Ј. (2016). „Јавни медијски сервис и пружање медијских услуга”, у: Димитријевић, П. (ур.), *Заштита људских и мањинских права у европском правном простору*, Медивест, Ниш, 109–120.
17. Вучковић, Ј. (2017). *Медијско право*. Медивест КТ. Ниш.
18. Вулић Т., Вујовић М., Михајлов-Прокоповић А. (2012). *Култура као део програмског садржаја Телевизије Београд - јавног медијског сервиса Србије*, Часопис *Култура*, бр. 137, 328–339
19. Гајин, С. (2012). *Људска права – Правно-системски оквир*, Досије студио, Правни факултет Универзитета Унион у Београду, Београд.
20. Дивац, М. (2018). *Грађани и јавни медијски сервис - Модели грађанског надзора јавног медијског сервиса*, Фондација Славко Ћурувија, Београд.
21. Диги, Ј. (1929). *Преображаји јавног права*, Београд.
22. Димитријевић, П. (2016). *Управно право*, Свен, Ниш.
23. Димитријевић, П., Вучковић, Ј. (2015). *Медијско право*, Свен, Ниш
24. Димитријевић, П., Вучковић, Ј. (2018). „Анализа медијског законодавства у Републици Србији”, *Фондација Центар за јавно право*
25. Димитријевић, В, Поповић, Д, Пашић, Т. и Петровић, В. (2006). *Међународно право људских права*, Досије: Београдски центар за људска права, Београд.
26. Ђерић, И., Студен, Р. (2006). „Стереотипи у медијима и медијско описмењавање младих”, у: *Зборник Института за педагошка истраживања*, Београд. бр. 2, 456– 471.
27. Ђорђевић, С. (2012). „Слобода изражавања медија у пракси европског суда за људска права”, у: Димитријевић, П. (ур.), *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, Тематски број – *Медији и људска права*, LXI, 477–496.
28. Ивошевић, З. (2012) . „Слобода изражавања и права личности у медијском амбијенту”, у: Димитријевић, П. (ур.), *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, Тематски број – *Медији и људска права*, LXI, 59–74.

29. Јефтић, Н. (2001). *Слобода говора (Историјски развој слободе говора и комуницирања од антике до XX века. Историјски контакти и заједништва: Србија у Европи)*, Институт за политичке студије, Београд.
30. Кин, Џ. (1995). *Медији и демократија*. Филип Вишњић, Београд.
31. Ковач, В., Rozenstil, Т. (2006). *Elementi novinarstva, CID*, Podgorica.
32. Коковић, Д. (2007). *Друштво и медијски изазови – Увод у социологију масовних комуникација*, Нови Сад, Филозофски факултет, Одсек за медијске студије, Новинарска библиотека.
33. Kristoforu, К. (2003). *Mediji i izbori. Studije slučajeve* (prevod sa engleskog), Evropski institut za medije, Samizdat B92, Beograd.
34. Лончар, З., Вучетић, Д. (2013). „Принципи сразмерности у европском и српском праву – Управноправни аспекти.“ *Теме*, Часопис за друштвене науке, XXXVII, бр.4, Универзитет у Нишу, Ниш.
35. Марко, Д. (2017). *Трансформација и функционисање јавних радиодифузних сервиса у Републици Србији и Републици Хрватској*, докторска дисертација, Факултет политичких наука, Београд.
36. Мек Квејл, Д. (1994). *Стари континент – Нови медији*, Нова, Београд.
37. Мек Квин, Д. (2000). *Телевизија*, Клио, Београд.
38. Милатовић Поповић, Н. (2010). „Амерички модел јавног сервиса“, *ЦМ – часопис за управљање комуницирањем*, бр. 14, година 5, 83–107.
39. Милетић, М. (2001). *Масмедији у вртлогу промена*, Заједница РТВ станица Србије, Београд.
40. Миливојевић, С. (2006). „Телевизија у транзицији: Од државне контроле до дивљег тржишта“, у: С. Михајловић (приредио), *Пет година транзиције у Србији*, Фондација Фридрих Еберт Београд, 272–286.
41. Мил, Џ. С., (2007), *О слободи*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд.
42. Милутиновић, И. (2012). *Настанак и развој регулације радио-дифузије у Србији*, докторска дисертација, Факултет политичких наука, Београд.
43. Мрђеновић, Д. (1989). *Темељи модерне демократије: Избор декларација и повеља о људским правима (1215-1989)*, Нова књига, Београд 1989.
44. Морли, Д. Робинс, К. (2003). *Британске студије културе*, Геопоетика, Београд.

45. Настић, М. (2014), *Примена Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода у поступку пред националним уставним судовима*, Правни факултет, Ниш.
46. Нишић, В. Плавшић, Д. (2014). „Улога медија у конструисању друштвене стварности”, *Социолошки дискурс*, година 4, број 7. стр. 71–79.
47. Пауновић, М. Кривокапић, Б. и И. Крстић. (2016). *Међународна људска права*, Правни факултет, Београд.
48. Петровић, М. (2009). Ауторизована предавања из предмета Велики правни системи, приредио Милош Прица, Правни факултет Ниш.
49. Плавшић, П., Радојковић, М., Вељановски, Р. (1993), *Ка демократској радио-дифузији*, Фондација Сорос, Београд.
50. Полен, Р. (2001). *Истине и слобода*, Клио – Београд.
51. Пустишек, И. (1987). *Историја законодавства о радио-дифузији у Југославији (1907-1986)*, Савремена администрација, Београд,
52. Радојковић, М., Милетић, М. (2005). *Комуницирање, медији и друштво*, Зрењанин, Стилос арт.
53. Рус-Мол, Ш., Загорац-Кершер, А. (2005). *Новинарство*, Едиција: Мултимедија, Београд.
54. Симовић-Хибер, И, Милинковић, Б. (1999). „Културна права”, *Зборник Културна права*, Београдски центар за људска права, Београд.
55. Стојановић, Д. (1989). *Основна права човека: Људска права и слободе у уставима европских држава*, Институт за правна и друштвена истраживања, Правни факултет Ниш.
56. Сучулија Милојевић, Ј. (2016). *Дозвољеност ограничења слободе изражавања у складу са европским инструментима и медијским законодавством Републике Србије*, докторска дисертација, Правни факултет Београд.
57. Цолић, М. (2009). „Модели правне регулативе телевизијског емитовања у Сједињеним Америчким Државама”, *Страни Правни живот*, Институт за упоредно право, Београд, 53(3), 297–347.
58. Шинковић, Н. (2016). „Јавни медијски сервиси у високо децентрализованим земљама европске уније”, *Годишњак Филозофског факултета у Новом Саду*, Књига ХLI-1, 441–446.

ЛИТЕРАТУРА НА ДРУГИМ ЈЕЗИЦИМА

1. Aufderheide, P. (1996). "Public Service Broadcasting in the United States", *Journal of Media Economics*, Volume 9, Issue 1, 63–76.
2. Benson, R. (2010). "Futures of the News: International Considerations and Further Reflections", u: Natalie Fenton (ured.) *New Media, Old News – Journalism & Democracy in the Digital Age (n.a.)*, Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington DC: Sage, 187–200.
3. Bertrand, C-J. (2000). *Media Ethics & Accountability Systems*, Routledge, USA, 2000.
4. Biti, V. (1997). *Pojmovnik suvremene književne teorije*, Matica hrvatska, Zagreb.
5. Boardman, A. & Vining, A. (1996). "Public Service Broadcasting in Canada", *Journal of Media Economics*, Volume 9, Issue 1, 47–61.
6. Brevini, B. (2013). *Public Service Broadcasting Online A Comparative European Policy Study of PSB 2.0*, Palgrave, Macmillan
7. Brevini, B. (2015). "Public Service and Community Media", in: *International Encyclopedia of Digital Communication and Society*, First Edition. Edited by Robin Mansell and Peng Hwa Ang. © 2015 John Wiley & Sons, Inc.
8. Brown, A. & Althaus, C. (2009). "Public Service Broadcasting in Australia", *Journal of Media Economics*, Volume 9, 31–46.
9. Burton, G. (2010). *Media & Society – critical perspectives*, McGraw-Hill Open University Press.
10. Colombo, J. R. (1994). *Colombo's All-Time Great Canadian Quotations*, Stoddart Publishing.
11. Croteau, D., Hoynes, W. (2006). *The business of media : Corporate media and the public interest*, Pine Forge Press.
12. Douglass, B. (1980). "The Common Good and the Public Interest", *Political Theory*, Vol. 8, No. 1, Sage Publications, Inc, 103–117.
13. Donders, K. (2012). *Public Service Media and Policy in Europe*, Palgrave MacMillan, UK.
14. Finetuck, M., Varney, M. (2006). *Media Regulation, Public Interest and the Law*, Edinburgh: Edinburgh University Press.
15. Goerens, P. (2006). "Interplay Between Relevant European Legal Instruments. ECTT and TVwF Directive: Competition or Complementarity?", in: Nikoltchev, S. (ed.)

- Audiovisual Media Services without Frontiers - Implementing the Rules*, European Audiovisual Observatory, Strasbourg, 1–11.
16. Guibault, L. & Melzer, R. (2004). "The Legal Protection of Broadcast Signals", *European Audiovisual Observatory*, Issue 2004–10, Strasbourg, France, 2–8.
 17. Hanretty, Ch. (2011). *Public Broadcasting and Political Interference*, London, New York: Routledge research in political communication.
 18. Hjarvard, C. (2014). "Mediatization and cultural and social change: an institutional perspective", u: Lundby, Knut (ur.), *Mediatization of communication*, De Gruyter, Berlin – Boston, 199–226.
 19. Hodkins, P. (2011). *Media Culture and Society – an introduction*, Los Angeles, New York: Sage.
 20. Holznagel, B. (2000). "The mission of public service broadcasters", *International Journal of Communications Law and Policy*, 13(5), 1– 22.
 21. Humphreys, P. (1996). *Mass Media and Media Policy in Western Europe*, Manchester University Press, UK.
 22. IRIS Plus 2010/4., *Public Service Media: Money for Content*, European Audiovisual Observatory, Strasbourg, 2010.
 23. Jakubowicz, K. (2008). "Finding the right place on the map: prospects for public service broadcasting in post-communist countries", in: Jakubowicz Karol, Miklos Sukosd [ed.] *Finding the Right Place on the Map: Central and Eastern European Media Change in Global Perspective*, Bristol: Intellect Books, 101–124.
 24. Jolly, R. (2014). "The ABC: an overview", *Research paper series*, Parliamentary library.
 25. Levy, D. (2003). *Europe's Digital Revolution: Broadcasting Regulation, the EU and the Nation State*, Routledge, London.
 26. Mendel, T. (2011). *Public Service Broadcasting: A Comparative Legal Survey*, UNESCO.
 27. Jurčić, D. (2017). „Teorijske postavke o medijima – definicija, funkcije, utjecaj”, *Mostariensia*, časopis za društvene i humanističke znanosti, Vol. 21, No. 1, 127–136.
 28. Mc Chesney W, R. (2008). *Bogati mediji, siromašna demokratija – komunikacijske politike u mutnim vremenima*. Sarajevo. Šahinpašić.
 29. McQuail, D. (2003). *Media Accountability and Freedom of Publication*, Oxford University Press, Oxford.

30. McLuhan, M. (1964). *Understanding Media: The Extensions of Man*, Massachusetts Institute of Technology.
31. Näränen, P. (2005). "European Regulation of Digital Television". In: Brown, A., Picard, R. (eds.), *Digital Terrestrial Television in Europe*. Lawrence Erlbaum Associates Publishers, New Jersey, USA, 57–68.
32. Newcomb, H. (2013). *Encyclopedia of Television/Museum of Broadcast Television*, 2nd Edition, Routledge, USA.
33. Pavani, G. (2017). "Anomalies of the Italian public service broadcasting despite the law 220 of 2015 ", *European Public Law*, 23(3), 507–524.
34. Pavani, G. (2018). *The Structure and Governance of Public Service Broadcasting. A Comparative Perspective*, Palgrave, Macmillan.
35. Potschka, Ch. (2011). "Broadcasting Licence Fee Settlements in the UK and Germany ", *Economic Affairs*, Institute of Economic Affairs, Blackwell Publishing, Oxford
36. Radolović, A. (2007). Odnos prava osobnosti i medijskog prava, Zbornik Pravnog fakulteta sveučilišta u Rijeci 1/2007.
37. Sambe, J. A. (2005). *Introduction to Mass Communication Practice in Nigeria*, Ibadan: Spectrum Books Limited.
38. Schramm, V. L. (1964). *Mass Media and National Development*, Stanford University Press.
39. Sierra, S. Mantini, M. (2011). *Case study report: Does media policy promote media freedom and independence? The case of Spain*, University of Castila – La Mancha.
40. Sloboda izražavanja po evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, priručnik za advokate (2006). Interights, Lancaster House, London N1 9LH, UK.
41. Schulz, W., Held, T., Dreyer, S. & Wind, T. (2008). *Regulation of Broadcasting and Internet Services in Germany*, Hamburg: Verlag Hans-Bredow-Institut.
42. Tambini, D. (2010). Public Service Broadcasting: Law and Policy. The International Encyclopedia of Communication. First Edition. Edited by Wolfgang Donsbach. John Wiley & Sons Ltd. pg.1–2
43. Trouillard, P. (2016). "Financing the public service broadcasting under European Union law ", *Comunicação e Sociedade*, vol. 30, 451–463.
44. Uerpmann-Witzak, R. (2017). "Media and Information Society ", in: Schmahl, S. & Breuer, M. (eds.), *The Council of Europe – Its Laws and Policies*, Oxford University Press, UK, 394–406.

45. Rumphorst, W. (2007). Public Service Broadcasting – Model Law with an Introductory Note and Explanatory Comments, ITU.

ЗАКОНИ, ПРАВНИ И ДРУГИ ДОКУМЕНТИ НА СРПСКОМ

1. Закон о буџету Републике Србије за 2020. годину (Сл. гласник РС, бр. 84/2019)
2. Закон о електронским комуникацијама (Сл. гласник РС, бр. 44/2010, 60/2013 - одлука УС, 62/2014 и 95/2018 - др. закон)
3. Закон о електронским медијима (Сл. гласник РС, бр.83/2014 и 6/2016 и - др. закон)
4. Закон о заштити података о личности (Сл. гласник РС, бр. 87/2018)
5. Закон о јавном информисању и медијима (Сл. гласник РС, бр. 83/2014, 58/2015 и 12/2016 - аутентично тумачење)
6. Закон о јавном информисању (Сл. гласник СРС, бр. 29/73, 36/73, 32/75, 53/77, 5/78, 48/82)
7. Закон о јавном информисању (Сл. гласник СРС, бр. 6/90)
8. Закон о јавном информисању (Сл. гласник РС, бр. 19/91)
9. Закон о јавном информисању (Сл. гласник РС, бр. 36/98)
10. Закон о јавном информисању (Сл. гласник РС, бр. 43/2003)
11. Закон о јавним медијским сервисима (Сл. гласник РС, бр. 83/2014, 103/2015 и 108/2016)
12. Закон о јавним службама (Сл. гласник РС, бр. 42/91, 71/94, 79/2005 - др. закон, 81/2005 - испр. др. закона, 83/2005 — испр. др. закона и 83/2014 - др. закон)
13. Закон о јавним предузећима (Сл. гласник СРС, бр. 6/90)
14. Закон о коришћењу јавних добара (Сл. гласник РС, бр. 95/2018, 49/2019 и 86/2019 - усклађени дин. изн.)
15. Закон о измени закона о радиодифузним станицама (Сл. лист СФРЈ, бр. 11/1965)
16. Закон о националним саветима националних мањина (Сл. гласник РС, бр. 72/2009, 20/2014 – одлука УС, 55/2014 и 47/2018)
17. Закон о оглашавању (Сл. гласник РС, бр. 79/2005)
18. Закон о оглашавању (Сл. гласник РС, бр. 6/2016 и 52/2019 - др. закон)
19. Закон о основама система веза (Сл. лист СФРЈ 24/74)
20. Закон о основама система јавног информисања (Сл. лист СФРЈ, бр. 39/85)

21. Закон о основама система јавног информисања (Сл. лист СФРЈ, бр. 84/90)
22. Закон о основама система јавног информисања (Сл. лист СФРЈ, бр. 84/90 и Сл. лист СРЈ, бр. 11/93)
23. Закон о престанку важења Закона о јавном информисању (Сл. гласник РС, бр. 11/2001)
24. Закон о привременом уређивању начина наплате таксе за јавни медијски сервис (Сл. гласник РС, бр. 112/2015, 108/2016, 95/2018 и 86/2019).
25. Закон о радиодифузним станицама (Сл. лист ФНРЈ, бр. 52/1955)
26. Закон о радиодифузији (Сл. гласник РС бр. 42/2002)
27. Закон о радиодифузији (Сл. гласник РС, бр. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 79/2005 - др. закон, 62/2006, 85/2006, 86/2006 - испр. и 41/2009)
28. Закон о радио телевизији (Сл. гласник РС, бр. 48/91)
29. Закон о радио телевизији (Сл. гласник РС бр. 48/91, 49/91 – испр., 53/93, 55/93, 67/93 и 48/94)
30. Закон о системима веза (Сл. лист СФРЈ, бр. 41/88, 80/89 и 29/90, Сл. лист СРЈ, бр. 34/92, 24/94 и 28/96 и Сл. лист СЦГ, бр. 1/2003 - Уставна повеља)
31. Закон о системима веза (Сл. лист СФРЈ, бр. 41/88, и Сл. лист СРЈ, бр. 34/92)
32. Закон о системима веза (Сл. гласник РС, бр. 38/91)
33. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја (Сл. гласник РС, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010)
34. Закон о телекомуникацијама (Сл. гласник РС, бр. 44/2003)
35. Закон о уништењу и растурању иностраних средстава масовног комуницирања и о иностраној делатности у Југославији (Сл. лист СФРЈ, бр. 39/74)
36. Закон о штампи (Сл. лист ДФЈ, бр. 65/1945)
37. Закон о штампи и другим видовима информација (Сл. лист ФНРЈ, бр. 45/1960)
38. Заштита јавног интереса и медијског плурализма у Србији – радни извештај, конференција „Цивилно друштво за одговорну власт”, Београд, 2019.
39. Закон о националним саветима националних мањина (Сл. гласник РС бр. 72/2009, 20/2014 – одлука УС, 55/2014 и 47/2018)
40. Одлука о оснивању јавног предузећа за развој и унапређивање информисања путем електронских медија на српском језику на Аутономној покрајини Косово и Метохија (Сл. гласник РС, бр. 38/10)
41. Одлука Уставног суда, ИУз-1245/2010 (Сл. гласник РС, бр. 60/2013)
42. Основни закон о установама (Сл. лист СФРЈ, бр. 5/1965)

43. Основни закон о радиодифузним установама (Сл. лист СФРЈ, бр. 15/1965)
44. Основни закон о радио-саобраћају (Сл. лист СФРЈ 14/65)
45. Пословник Народне Скупштине (Сл. гласник РС, бр 20/2012)
46. Правилник о приватним радио-телеграфским-телефонским пријемним апаратима (Сл. новине, бр. 180/1923)
47. Правилник о обавезном пријављивању радио апарата и начину наплаћивања радио претплате, (Сл. лист 9/1947).
48. Правилник о поступку именовања чланова Управног одбора јавног медијског сервиса (Сл. гласник РС, бр. 143/2014)
49. Правилник о организацији и систематизацији послова ЈМУ Радио-телевизија Војводине 182/17-2015.
50. Правилник о уступању неискоришћених права јавних медијских сервиса на емитовање радијских, телевизијских и других медијских садржаја од изузетног значаја (Сл. гласник РС, бр. 46/2016)
51. Правилник о начину извршавања обавеза јавних медијских сервиса током предизборне кампање (Сл. гласник РС, бр. 11/2020)
52. Правилник о поступку издавања одобрења за пружање медијске услуге на захтев (Сл. гласник РС, бр. 108/2016)
53. Правилник о поступку издавања дозволе за пружање медијске услуге на основу захтева (Сл. гласник РС, бр. 63/2015)
54. Правилник о поступку издавања дозволе за пружање медијске услуге на основу спроведеног јавног конкурса (Сл. гласник РС, бр. 63/2015)
55. Правилник о висини, измени висине и начину обрачунавања накнаде за пружање медијске услуге (Сл. гласник РС, бр. 104/2016)
56. Правилник о минималним условима за пружање медијске услуге и критеријумима за одлучивање у поступку издавања дозволе за пружање медијске услуге на основу спроведеног јавног конкурса (Сл. гласник РС, бр. 46/2016)
57. Правилник о минималним техничким и организационим условима за издавање дозволе за пружање медијске услуге на основу захтева пружаоца медијске услуге (Сл. гласник РС, бр. 46/2016)
58. Правилник о поступку издавања сагласности на акт о преносу дозволе за пружање медијске услуге и поступању по пријави промене власничке структуре (Сл. гласник РС, бр. 93/2015)

59. Правилник о критеријумима и начину повећања удела европских аудио-визуелних дела (Сл. гласник РС, бр. 72/2015)
60. Правилник о заштити људских права у области пружања медијских услуга Сл. гласник РС, бр. 55/2015)
61. Правилник о спровођењу наградних такмичења у области пружања медијских услуга (Сл. гласник РС, бр. 55/2015)
62. Правилник о начину изрицања мера пружаоцима медијских услуга (Сл. гласник РС, бр. 25/2015)
63. Правилник о заштити права малолетника у области пружања медијских услуга (Сл. гласник РС, бр. 25/2015)
64. Правилник о начину формирања Листе најважнијих догађаја од посебног значаја за све грађане и остваривању права на приступ догађајима од великог интереса за јавност (Сл. гласник РС, бр. 25/2015)
65. Пресуда Врховног Касационог суда у Београду, Кзз 1058/2016 од 20.09.2016. године.
66. Пресуда Врховног Касационог суда бр. Узп 401/2019 од 07.02.2020. године
67. Решење Уставног суда бр. IУз-165/2016 од 21.12.2017. године
68. Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године (Сл. гласник РС, бр. 75/2011)
69. Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији за период 2020–2025. (Сл. гласник РС, бр. 11/2020-10).
70. Статут Заједнице радиодифузних установа СФРЈ – Југословенске радио-телевизије (Годишњак ЈРТ из 1968. године).
71. Статут Јавне медијске установе Радио-телевизија Србије (Сл. гласник РС, бр. 140/2014-48, 30/2015-222, 54/2018-103)
72. Статут Јавне медијске установе Радио-телевизија Војводине (Сл. гласник РС, бр. 3/2015-106, 34/2018-107)
73. Уредба о организацији радиодифузне службе (Сл. лист ФНРЈ, бр. 32/1946)
74. Уредба о организацији Комитета за радиодифузну службу и организацији радиодифузије (Сл. лист ФНРЈ, бр. 1/1947)
75. Уредба о начину прикупљања података ради формирања и вођења јединствене евиденције обвезника плаћања таксе за јавни медијски сервис (Сл. гласник РС, бр. 4/2015)

76. Уредба о финансирању јавних медијских сервиса из буџета Републике Србије у 2017. години, (Сл. гласник РС, бр. 2/2017)
77. Уредба о финансирању јавних медијских сервиса из буџета Републике Србије у 2018. години, (Сл. гласник РС, бр. 5/2018)
78. Уредба о измени општих прихода и примања, расхода и издатака буџета Републике Србије за 2020. годину ради отклањања штетних последица услед болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 (Сл. гласник РС, бр. 60/2020)
79. Устав (Сл. лист ФНРЈ, бр. 10/1946)
80. Устав (Сл. лист СФРЈ, бр. 14/1963)
81. Устав Републике Србије (Сл. гласник РС, бр. 98/2006).

ЗАКОНИ, ПРАВНИ И ДРУГИ ДОКУМЕНТИ НА СТРАНИМ ЈЕЗИЦИМА

1. Agreement Between Her Majesty's Secretary of State for Culture, Media and Sport and the British Broadcasting Corporation, December 2016.
2. Alternative Sources of Funding for Public Broadcasting Stations, report provided by the Corporation for Public Broadcasting (CPB), June 2018.
3. Annex to the BBC Annual Report and Accounts 2016/17, BBC, London, 2017
4. Articles of Incorporation of Public Broadcasting Service 1969.
5. Australian Broadcasting Corporation Annual Report 2018–2019)
6. Australian Broadcasting Corporation Act 1983, No.6, Charter of the Corporation)
7. BBC Annual Report and Accounts 2016/17, BBC, London, 2017, pg.125
8. BBC Group Annual Report and Accounts 2019/20, BBC, London, 2020
9. BBC Group Annual Report and Accounts 2019/20, BBC, London, 2020
10. BBC Charter Review 2016 Information Sheet - Charter Procedures, Department for Culture, Media and Sport
11. Broadcasting Act (S.C. 1991, c. 11)
12. Broadcasting Act, Act No.132 of 150, Amendment of Act No. 96 of 2014.
13. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Principles and guidelines for the Community's audiovisual policy in the digital age (COM/99/0657)
14. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - The future of European Regulatory Audiovisual Policy, (COM/2003/0784)

15. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - A Digital Single Market Strategy for Europe, COM/2015/0192 final.
16. Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting, (Text with EEA relevance), 2009/C 257/01.
17. Convention Relating to the Distribution of Programme-Carrying Signals Transmitted by Satellite, WIPO, 1974.
18. Convention for the Protection of Performers, Producers of Phonograms and Broadcasting Organizations, Unesco, 1961.
19. Charter of Fundamental Rights of the European Union (2000/C 364/01)
20. Copy of Royal Charter for the continuance of the British Broadcasting Corporation, Williams Lea Group, United Kingdom, 2016.
21. CPB-PBS Partnership Agreement, 1973.
22. Media Study Report, COWI Consortium, 2010.
23. Council Directive 89/552/EEC of 3 October 1989 on the coordination of certain provisions laid down by Law, Regulation or Administrative Action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities.
24. Decision on Age-Related TV Licence Policy
25. Declaration on the exploitation of protected radio and television productions held in the archives of broadcasting organisations
26. Declaration Decl-27.09.2006 of the Committee of Ministers on the guarantee of the independence of public service broadcasting in the member states
27. Declaration Decl-26.03.2008 of the Committee of Ministers on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector
28. Declaration of the Committee of Ministers on Public Service Media Governance (Adopted by the Committee of Ministers on 15 February 2012 at the 1134th meeting of the Ministers' Deputies)
29. Directive 2000/31/EC on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market ('Directive on electronic commerce')
30. Directive 2010/13/EU on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive).

31. Directive (EU) 2018/1808 of the European Parliament and of the Council amending Directive 2010/13/EU (Audiovisual Media Services Directive) in view of changing market realities, 2018.
32. Directive (EU) 2019/789 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 laying down rules on the exercise of copyright and related rights applicable to certain online transmissions of broadcasting organisations and retransmissions of television and radio programmes, and amending Council Directive 93/83/EEC (Text with EEA relevance).
33. Electronic Communication Broadcasting - The Communications (Television Licensing) (Amendment) Regulations, No. 80, The Stationery Office Limited, 2020
34. European Convention on Transfrontier Television, Council of Europe, ETS No.132, 1989.
35. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, ETS No.005, 1950.
36. 4th European Ministerial Conference on Mass Media Policy, Resolution No.1 The Future of Public Service Broadcasting, (Prague, 7 and 8 December 1994)
37. Fiscal Year 2020 Operating Budget CPB
38. Green Paper on the Establishment of the Common Market for Broadcasting, especially by Satellite and Cable, COM(84) 300 final, 1984., Brussels
39. Law No. 82-652 of 29 July 1982 on Audiovisual Communication
40. Law No. 86-1067 of 30 September 1986 Regarding Freedom of Communication (Léotard Law)
41. Legal Focus Governance Principles for Public Service Media, European Broadcasting Union, 2015.
42. Model Public Service Broadcasting Law, Document 1/030-E Document 2/021-E 8, ITU/EBU/UNESCO, 1998.
43. Ofcom's annual report on the BBC, 2018.
44. Judgment of the Court of Justice, Sacchi, Case 155/73 (30 April 1974).
45. Judgment of the Court of Justice, Roi vs. Debauve, Case 52/79 (18 March 1980).
46. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council, Brussels, 25.5.2016 COM(2016) 287 final 2016/0151 (COD)
47. Protocol No 29 on the System of Public Broadcasting in the Member States, 2012/C 326/1
48. Public Broadcasting Act 1967, Sec. 396. [47 U.S.C. 396] и Sec. 398.

49. Public Broadcasting Act 1967 (Preamble).
50. Public Broadcasting Service By-Laws 1969
51. Public Broadcasting Financing Act, 1975 [H.R. 6461]
52. Public service broadcasting in the digital era: the future of the dual system. European Parliament resolution of 25 November 2010 on public service broadcasting in the digital era: the future of the dual system (2010/2028(INI)), Article 1.
53. Public service media in the information society, Report prepared for the Council of Europe's Group of Specialists on Public Service Broadcasting in the Information Society (MC-S-PSB) by Christian S. Nissen. Council of Europe, 2006.
54. Recommendation on film heritage and the competitiveness of related industrial activities, (2005/865/CE)
55. Recommendation on the protection of minors and human dignity and on the right of reply in relation to the competitiveness of the European audiovisual and on-line information services industry, (2006/952/EC)
56. Recommendation on media literacy in the digital environment for a more competitive audiovisual and content industry and an inclusive knowledge society, (2009/625/EC)
57. Recommendation 1762 (2006), Academic freedom and university autonomy,
58. Recommendation No. R (86) 3 of the Committee of Ministers to member states on the promotion of audiovisual production in Europe
59. Recommendation No. R (91) 5 of the Committee of Ministers to member states on the right to short reporting on major events where exclusive rights for their television broadcast have been acquired in a transfrontier context
60. Recommendation No. R (91) 14 of the Committee of Ministers to member states on the legal protection of encrypted television services
61. Recommendation No. R (93) 5 of the Committee of Ministers to member states containing principles aimed at promoting the distribution and broadcasting of audiovisual works originating in countries or regions with a low audiovisual output or a limited geographic or linguistic coverage on the European television markets
62. Recommendation No. R (94)13 of the Committee of Ministers to member states on measures to promote media transparency
63. Recommendation No. R (95) 1 of the Committee of Ministers to member states on measures against sound and audiovisual piracy
64. Recommendation No. R (96) 10 of the Committee of Ministers to member states on the guarantee of the independence of public service broadcasting

65. Recommendation No. R (97) 19 of the Committee of Ministers to member states on the portrayal of violence in the electronic media
66. Recommendation No. R (99) 1 of the Committee of Ministers to member states on measures to promote media pluralism
67. Recommendation CM/Rec(2000)23 of the Committee of Ministers to member states on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector,
68. Recommendation CM/Rec(2002)7 of the Committee of Ministers to member states on measures to enhance the protection of the neighbouring rights of broadcasting organisations
69. Recommendation CM/Rec(2007)2 of the Committee of Ministers to member states on media pluralism and diversity of media content adopted on 31 January 2007
70. Recommendation CM/Rec (2007)3 of the Committee of Ministers to member states, on the remit of public service media in the information society (i)
71. Recommendation CM/Rec(2007)15 of the Committee of Ministers to member states on measures concerning media coverage of election campaigns adopted on 7 November 2007
72. Recommendation CM/Rec(2007)16 of the Committee of Ministers to member states on measures to promote the public service value of the Internet
73. Recommendation CM/Rec(2011)7 of the Committee of Ministers to member states on a new notion of media)
74. Recommendation CM/Rec(2012)1 of the Committee of Ministers to member States on public service media governance
75. Recommendation CM/Rec(2017)9 of the Committee of Ministers to member States on gender equality in the audiovisual sector
76. Resolution (54)11 Use of television as a medium for securing the support of the general public for the European idea
77. Resolution (61)23 Exchange of television programmes
78. Resolution (88)15 setting up a European support fund for the co-production and distribution of creative cinematographic and audiovisual works (“Eurimages”)
79. Resolution (92)70 establishing a European Audiovisual Observatory
80. Resolution on the role of public service television in a multi-media society, *Official Journal C 320, 28/10/1996 P. 0180.*

81. Resolution of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 25 January 1999 concerning public service broadcasting, (1999/C 30/01)
82. Special Broadcasting Service Act 1991, No. 180, includes amendments up to: Act No. 109, 2014)
83. The ABC and SBS, © 2020 Australian Law Reform Commission
84. The Ard, 2016/2017
85. The Treaty on the Functioning of the European Union – consolidated version, C 326/47
86. The Corporation for Public Broadcasting: Federal Funding and Issues, Congressional Research Service 2017, pg.1)
87. Treaty on the Functioning of the European Union, 2012/C 326/01, article 107.
88. Universal Declaration of Human Rights, UN, 1948.
89. UNDP, (2004), Supporting Public Service Broadcasting: Learning from Bosnia and Herzegovina’s Experience, Democratic Governance Group, United Nations Development

ИЗБОРИ СА ИНТЕРНЕТА

<https://owlcation.com/humanities/A-Short-History-of-Media>

https://www.mediaeducationcentre.eu/eng/?page_id=3861

<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/new-media>

<https://www.bbc.com/aboutthebbc/governance/charter>

<https://web.archive.org/web/20110810063334/http://www.current.org/pbpb/carnegie/CarnegieISummary.html>

[https://www.cpb.org/files/aboutcpb/Alternative Sources of Funding for Public Broadcasting Stations.pdf](https://www.cpb.org/files/aboutcpb/Alternative_Sources_of_Funding_for_Public_Broadcasting_Stations.pdf)

<https://www.britannica.com/topic/Public-Broadcasting-Service>

<https://www.cpb.org/aboutcpb>

<https://protectmypublicmedia.org/cpb/>

<https://www.britannica.com/topic/Public-Broadcasting-Service>

<https://mission-statement.com/pbs-mission/>

<https://www.pbs.org/about/producing-pbs/proposal-process/guidelines/>

<http://lush.pbs.org/-regulations/what-are-pbs-national-underwriting-guidelines/>

<https://transition.fcc.gov/osp/inc-report/INoC-6-Public-Broadcasting.pdf>

<https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17177&lang=en>

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17763&lang=en>

<https://www.ard.de/die-ard/#/Rechtsgrundlagen-Rundfunkgesetze-100>

https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1415/ABCoverview

<https://www.bbc.com/aboutthebbc/governance/regulation>

<http://www.politika.rs/sr/clanak/306477/Devedeset-godina-Radio-Beograda-prvo-doba>

<https://pace.coe.int/en/news/4386/transfrontier-television-convention-needs-modernising-says-pace-rapporteur>

<https://mediareform.rs/wp-content/uploads/2018/11/%C5%A0ta-gra%C4%91ani-juga-Srbije-za-svoj-novac-dobijaju-od-RTS-a.pdf>

<https://www.viser.edu.rs/download/1723>

<http://static.rtv.rs/pdf/2020/07/02/plan-poslovanja-rtv-2020-ii-izmena.pdf>

<https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/011220/011220-vest12.html>

<https://www.government.nl/topics/the-media-and-broadcasting/the-role-of-public-broadcasters>

http://downloads.bbc.co.uk/aboutthebbc/insidethebbc/managementstructure/structureandgovernance/list_of_uk_public_services_feb_2019.pdf

<https://transition.fcc.gov/osp/inc-report/INoC-6-Public-Broadcasting.pdf>

<https://www.alrc.gov.au/publication/serious-invasions-of-privacy-in-the-digital-era-dp-80/8-balancing-privacy-with-other-interests/meaning-of-public-interest/>

<https://medialandscapes.org/country/france/policies/media-legislation>

<https://pescanik.net/author/snjezana-milivojevic/>

<https://medijskapismenost.org.rs/2018/08/07/227/>

<https://www.loc.gov/law/help/freedom-expression/france.php>

<https://www.institutmontaigne.org/en/blog/public-broadcasting-france-reform-air>

<http://www.infocore.eu/results/definitions>

<https://www.loc.gov/law/foreign-news/article/italy-legislation-amending-public-broadcasting-services/>

<https://www.observacom.org/public-media-in-germany-constitutional-court-calls-for-less-state-influence/>

https://www.swissinfo.ch/eng/funding-and-debates_how-the-world-s-countries-provide-public-media-/43880294

ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ

Изјављујем да је докторска дисертација, под насловом

Правно уређење јавних медијских сервиса

која је одбрањена на Правном факултету Универзитета у Нишу:

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да ову дисертацију, ни у целини, нити у деловима, нисам пријављивао/ла на другим факултетима, нити универзитетима;
- да нисам повредио/ла ауторска права, нити злоупотребио/ла интелектуалну својину других лица.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци, који су у вези са ауторством и добијањем академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада, и то у каталогу Библиотеке, Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Нишу, као и у публикацијама Универзитета у Нишу.

У Нишу, 06.12.2020.

Потпис аутора дисертације:



(Андреј И. Благојевић)

**ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ ЕЛЕКТРОНСКОГ И ШТАМПАНОГ ОБЛИКА ДОКТОРСKE
ДИСЕРТАЦИЈЕ**

Наслов дисертације: **Правно уређење јавних медијских сервиса**

Изјављујем да је електронски облик моје докторске дисертације, коју сам предао/ла за уношење у **Дигитални репозиторијум Универзитета у Нишу**, истоветан штампаном облику.

У Нишу, 06.12.2020

Потпис аутора дисертације:



(Андреј И. Благојевић)

ИЗЈАВА О КОРИШЋЕЊУ

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Никола Тесла“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Нишу унесе моју докторску дисертацију, под насловом:

Правно уређење јавних медијских сервиса

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском облику, погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију, унету у Дигитални репозиторијум Универзитета у Нишу, могу користити сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons), за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство (CC BY)
2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)
- 3. Ауторство – некомерцијално – без прераде (CC BY-NC-ND)**
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)
5. Ауторство – без прераде (CC BY-ND)
6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

У Нишу, 06.12.2020

Потпис аутора дисертације:



(Андреј И. Благојевић)