

Универзитет у Београду
Факултет политичких наука

Ирина Р. Милутиновић

**НАСТАНАК И РАЗВОЈ
РЕГУЛАЦИЈЕ РАДИО-ДИФУЗИЈЕ
У СРБИЈИ**

Докторска дисертација

Београд, 2012.

University of Belgrade
Faculty of Political Sciences

Irina R. Milutinovic

ORIGIN AND DEVELOPMENT
OF BROADCASTING REGULATION
IN SERBIA

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2012

Комисија

Ментор:

Проф. др Раде Вељановски

Универзитет у Београду, Факултет политичких наука

Председник:

Проф. др Бранимир Стојковић

Универзитет у Београду, Факултет политичких наука

Члан:

Проф. др Дубравка Валић Недељковић

Универзитет у Новом Саду, Филозофски факултет

Датум одбране:

Наслов дисертације:

НАСТАНАК И РАЗВОЈ РЕГУЛАЦИЈЕ РАДИО-ДИФУЗИЈЕ У СРБИЈИ

Резиме

Предмет овог рада је настанак и генеза регулације једног дела медијског система – радио-дифузије, који функционише у оквиру Републике Србије, посматран у различитим друштвено-историјским условима. Анализирајући досадашњи развој регулације радио-дифузије у Србији, настојали смо да систематизујемо један поглед на настанак, историјске фазе и коначно, савремене особености процеса регулације тог дела домаћег медијског система. С обзиром на актуелност трансформације медијског система у Србији и доношење нових закона који регулишу ову област а којима Србија настоји да усвоји и примени демократске моделе развијених земаља и приближи се европским економско-политичким интеграцијама, значајно је аналитичко разматрање резултата примене савремене европске регулаторне праксе у области радио-дифузије у домаћем медијском законодавству.

Рад приказује, претежно аналитичким и дескриптивним приступом, различита раздобља регулације радио-дифузије у Србији, у којима су њен развој детерминисале специфичне историјске, политичке, друштвено-економске, и друге околности. Стога развој регулације радио-дифузије у Србији посматрамо кроз неколико историјских фаза: од настанка, до Другог светског рата, у периоду социјализма, у последњој деценији 20. века и после демократских промена 2000. године.

Почев од успостављања радио-дифузије у Србији (1924–1941), показано је да се у најранијим фазама развоја регулације национално законодавство у овој области ослањало на европски регулаторни оквир и принципе тада важећег међународног законодавства, које је држави обезбеђивало неприкосновену монополску позицију и вођење изразито рестриктивне медијске политике. Државни интервенционизам у овом периоду оправдаван је практичним и моралним разлозима.

Период после Другог светског рата (1944–1991) обележио је доминантан утицај идеолошке матрице Комунистичке партије над медијским системом. Јавна гласила су третирана као информативно-пропагандна средства, а од медијских

стручњака очекивало се да делују као друштвено-политички радници. Законска регулатива темељила је власничке односе на државној односно друштвеној својини, чиме је онемогућено постојање медијског тржишта, а држави осигуран директан утицај на оснивање, организацију, финансирање и избор кадрова који су били дужни да спроводе јединствену уређивачку концепцију свих медија.

У периоду деведесетих година прошлог века (1991–2000), разрушен је такозвани самоуправни модел медијског система и наступило потпуно подржављење највећих радиодифузних система у Србији. Репресивни регулациони механизми инструментализовали су медије у пропагандне сврхе. Недемократски медијски закони произвели су хаос у етру, омогућивши оснивање великог броја приватних електронских медија, док су независни медији трпели снажан притисак и нерегуларне услове квазидемократског система, који је многе законске одредбе артикулисао само декларативно демократски.

У савремено доба (2000–2012), транзициони медијски систем у Србији претежно карактерише нужност демократске трансформације, која се реализује кроз усвајање и примену принципа европског регулаторног оквира. Међутим, упркос нормативно утемељеним начелима демократске трансформације радиодифузног система Србије, недоследна примена закона у пракси указује на непринципијелан однос власти према кључним питањима остварења медијске независности. Показало се да у транзиционој Србији још увек нема довољно политичке воље да се развласте владајуће структуре у области радио-дифузије, односно да се продужава утицај власти на медије од локалног до нивоа државе. Државни интервенционизам огледа се превасходно у залагању власти да се немедијским законима задире у јавну сферу и област радио-дифузије.

Кључне речи: радио-дифузија, регулација, медијски систем, медијско законодавство, европски регулаторни оквир, Србија

Научна област: Медијске студије и новинарство

Ужа научна област: Медијски систем Србије

УДК број: 654.17/.19(497.11)(091)

621.39(497.11)

Title:

ORIGIN AND DEVELOPMENT OF BROADCASTING REGULATION IN SERBIA

Summary

This study is about the origin and genesis of regulation of one segment of media system – broadcasting, which has been operating in The Republic of Serbia in different socio-economic conditions.

Analyzing the development of broadcasting regulation in Serbia, we have tried to systematize our view on the origin, historical phases and, finally, characteristics of modern regulation processes of that segment of domestic media system. Taking into account the up-to-date transformation of media system in Serbia and the adoption of new laws which regulate it and which are aimed for the implementation of democratic models of developed countries and for approaching European economic and political integration in Serbia, the analytical consideration of the results of implementation of contemporary European regulatory practice in broadcasting in domestic media legislative has been of great importance.

Using analytical and descriptive approach to the largest extent, the study presents different periods of broadcasting regulation in Serbia in which its development has been determined by specific historical, political and socioeconomic conditions. Thus we analyze the development of broadcasting regulation in Serbia through several historical phases, from its origin until The Second World War, during socialism, as well as in the last decade of the twentieth century and after democratic changes in 2000.

We have shown that since the beginning of broadcasting in Serbia (1924-1941), in the earliest phases of regulation process, national legislation in this area relied on European regulatory framework and principles of international law then in force, which secured monopolistic position to the State and adhering to highly restrictive media policy. In this period, state interventionism was justified with practical and moral reasons.

Period after The Second World War (1944-1991) was marked with dominant influence of ideological matrix of Communist Party on media system. Public media were treated as information-propaganda tools and it was expected that media experts would act as socio-political workers. Legal regulation based ownership relations on state, later social property thus preventing the existence of media market and securing

direct influence of the State on the foundation, organization, financing and selection of staff who were required to implement a unique editorial policy of media.

In the 1990s, so-called self management model of media system was dismantled and the largest broadcasting systems in Serbia were fully nationalized. Repressive control mechanisms have used the media for propaganda purposes. Undemocratic media laws have produced chaos in air enabling the establishment of large number of private broadcasters, while the independent media suffered a lot of pressure and irregular conditions of quasi-democratic system which articulated only formally many legal provisions as democratic.

In modern times (2000-2012), media system in transition in Serbia calls for democratic transformation. This transformation has been partly realized through the adoption and implementation of the principles of European regulatory framework. However, despite normatively founded principles of democratic transformation of broadcasting system in Serbia, inconsistent implementation of the legislation in practice points out to unprincipled attitude of Government towards the key issues considering the media independence. It turned out that in transitional Serbia there is still not enough political willingness for dispossessing governing structures in broadcasting area, and the influence of government on media is dispersed on all levels of the state, from local to central. State interventionism is reflected primarily in government efforts to penetrate in public sphere and broadcasting area with help of non-media laws.

Key words: broadcasting, regulation, media system, media legislation, European regulatory framework, Serbia

Scientific area: Media Studies and Journalism

Narrow scientific area: The Media System of Serbia

UDC: 654.17/.19(497.11)(091)
621.39(497.11)

САДРЖАЈ

I. УВОД	1
1.1. Предмет и циљ истраживања.....	1
1.2. Друштвена и научна оправданост истраживања.....	4
1.3. Методолошки оквир истраживања.....	8
1.4. Општа и посебне хипотезе.....	10
II. ТЕОРИЈСКИ ПРИСТУП РЕГУЛАЦИЈИ РАДИО-ДИФУЗИЈЕ	12
2.1. Основни појмови.....	12
2.2. Почети регулације радио-дифузије.....	13
2.3. Европски регулаторни оквир.....	18
III. НАСТАНАК РАДИО-ДИФУЗИЈЕ У СРБИЈИ И ЈУГОСЛАВИЈИ	28
3.1. Настанак Радио Београда.....	28
3.2. Први облици регулације радио-дифузије у Србији и Југославији.....	35
3.3. Уговори између државе и радио-станица између два рата.....	41
IV. РЕГУЛИСАЊЕ РАДИО-ДИФУЗИЈЕ У ПЕРИОДУ СОЦИЈАЛИЗМА	47
4.1. Развој радија.....	47
4.2. Настанак и развој телевизије.....	55
4.3. Најважнији документи.....	69
V. ХАОС У ЕТРУ	82
5.1. Година 1991: Закон о јавном информисању и Закон о радио телевизији.....	85
5.2. Закон о јавном информисању из 1998.....	92
5.2.1. <i>Контрверзе Закона о јавном информисању</i>	96

VI. РЕГУЛАЦИЈА РАДИО-ДИФУЗИЈЕ

ПО ЕВРОПСКИМ СТАНДАРДИМА.....	108
6.1. Промовисање европских вредности и хармонизација са европским регулаторним оквиром.....	108
6.2. У сусрет демократији – почетни реформски кораци.....	121
6.3. Закон о радио-дифузији.....	127
6.4. Независно регулаторно тело.....	135
6.5. Медијско тржиште и модели власништва.....	143
6.6. Трансформација државне радио-телевизије у јавни сервис.....	155
6.7. Одредбе о недозвољеној медијској концентрацији.....	167
6.8. Закон о електронским комуникацијама.....	175
6.9. Закон о оглашавању.....	181
6.10. Стратегија развоја система информисања до 1916. године.....	185
6.11. Дигитализација – Стратегије и перспективе.....	197
6.12. Етички кодекс и професионална трансформација.....	212
VII. ЗАКЉУЧАК.....	217
VIII. ЛИТЕРАТУРА И ДРУГИ ИЗВОРИ.....	226

I. УВОД

1.1. Предмет и циљ истраживања

Предмет ове дисертације – настанак и развој регулације радио-дифузије у Србији – садржи два феномена: *сам настанак и његову потоњу генезу*. Предмет овог рада је регулација дела медијског система једне конкретне земље – Србије. Ради се о законском оквиру за производњу и емитовање радијских и телевизијских програма, у традиционалном схватању појма радио-дифузије. Дакле, посматраћемо генезу регулације дела медијског система који функционише у оквиру одређене државне територије и у одређеним друштвено-историјским условима. Тај контекст дефинисан је уставно-правним, односно политичким системом, становништвом, нивоом друштвеног развоја, културним наслеђем, традицијом, етничким, језичким и осталим карактеристикама. Стога медијском систему приступамо као *подсистему* ширег, свеукупног социјалног поља,¹ те ће се у том смислу посматрати структурне корелације између медијског система као ужег и друштвеног система односно ширег социјалног окружења Србије. Циљ овог рада је да истражи колико су модели регулације радио-дифузије који су примењивани у различитим етапама развоја медијског система Србије били целисходни, које су њихове особености, какав је био квалитет тих мера, какви су учинци остваривани у одређеним друштвено-историјским околностима. Потребно је посматрати досадашњи пут развоја регулације, како бисмо разумели и њено данашње деловање; утврдити њене потенцијале, способности прилагођавања регулативе европским и светским стандардима.

Пошто се ради о моћном друштвеном подсистему, чије функције надилазе елементарне: информисање, едукација, забава, оглашавање, све његове функције морају да буду оствариване на друштвено најцелисходнији начин, као стални допринос демократији и у најширем јавном интересу. Дефиниција Унеска прецизно одражава улогу медијског система у савременом друштву: „Постоји

¹ Дефинишући предмет изучавања информационо-комуникационог система, аутори М. Радојковић и Б. Стојковић закључују: „... информационом систему се приступа као особеном социјеталном систему, односно као целини која функционише као подсистем глобалног друштва“ (Радојковић, Стојковић, 2004: 18).

широко распрострањено схватање да медији имају важну улогу у одржавању и неговању демократије, доброг управљања и људских права, али постоји мало сагласности о томе како та улога треба да се оствари. Део тензија које се јављају у вези с овим проблемом потиче од тога што медији имају две улоге које се преклапају, али су одвојене. Медији су место на коме се воде демократске расправе, где се размењују информације и где се манифестује културни израз. Али медији су исто тако и друштвени актер сам по себи, који делује као пас чувар у односу на моћне институције (како јавне тако и приватне) и позива владу на одговорност.² Уважавајући наведену дефиницију, показаћемо како се током безмало једног века у Србији та моћ испољавала: да ли је била отуђена од друштвеног интереса или је служила добробити заједнице; у којој мери је проток информација зависио од доминантних политичких, економских, војно-безбедносних и других центара моћи; како је држава регулисала остваривање права свих друштвених група и појединаца на правовремено и објективно обавештавање, без дискриминације.

Политички актери имају најважнију одговорност када је реч о конституисању медијског система, затим припреми, усвајању и доследном спровођењу закона. Премда су политичке странке – као организоване структуре утицаја грађана на власт, односно партиципације у њој – основни политички актери у друштву, ова дисертација оријентише се на питање интервенције државе у односу на електронске медије: како су се, у различитим историјским периодима, под утицајем овог агенса – пре свега државног естаблишмента, основне функције медијског система мењале и прилагођавале? Будући да су земаљске, терестријалне фреквенције, ограничено природно добро, држава регулаторним мерама ствара услове за њихово рационално коришћење.

Тема регулације радио-дифузије захтева мултидисциплинарни приступ, неопходан због чињенице да различити аспекти ове теме прецизније могу да буду сагледани и објашњени тек у оквиру специфичних теоријских области.

Опредељење за истраживање регулације радио-дифузије захтева да се крећемо, најпре, у оквиру комуникологије и теорије система информисања. Комуникологија је и сама, како сматрају теоретичари, „интердисциплинарно

² УНЕСКО: Индикатори развоја јавних гласила: Оквир за процену развоја јавних гласила, Одобрено од Међувладиног савета Међународног програма за развој комуникација марта 2008.

подручје истраживања. Она обухвата скуп теоријских оквира истраживања, као и теоријских постулата добијених уопштавањем и тумачењем њихових резултата“ (Радојковић, Ђорђевић, 2001: 21). У овом случају посматраћемо електронске медије – радио и телевизију као комуникациона средства која омогућавају размену мишљења, идеја, ставова грађана односно друштвених група. Комуникологија као наука о комуницирању јесте базична дисциплина за ово истраживање, јер она се бави формулисањем порука и њиховим емитовањем – дифузијом до свесних бића која имају одређене потребе. С друге стране, пошто тему дефинишемо као регулацију радио-дифузије, и у оквиру правне науке је интерпретиран предмет овог истраживања.

Циљ овог рада је да истражи колико су модели регулације радио-дифузије који су примењивани у различитим етапама развоја медијског система Србије били целисходни, које су њихове особености, какав је био квалитет тих мера, какви су учинци остваривани у одређеним друштвено-историјским околностима. Потребно је посматрати досадашњи пут развоја регулације, како бисмо разумели и њено данашње деловање; утврдити њене потенцијале, способности прилагођавања регулативе европским и светским стандардима, како бисмо могли да одгонетнемо какву перспективу има овај феномен.

Циљ је да се дефинисаном предмету приступи са научног становишта, примењујући одговарајућу методологију и апаратуру, насупрот уобичајеним произвољним тумачењима овог феномена који преовладавају у јавном дискурсу. Овај рад има за циљ да, објашњавајући и анализирајући развој радио-дифузије у Србији, њене актере, друштвене условљености и њихову узајамност, систематизује један поглед на настанак, развој, историјске фазе и коначно, савремене особености процеса регулације домаћег медијског система, који би омогућио ваљану пројекцију њеног будућег устројства и тенденција даљег развоја. Рад се бави државом као агенсом, али и осталим чиниоцима који утичу на ефикасност усвајања и спровођења регулаторних мера у домену јавног комуницирања: изворима информација, институцијама које имају ингеренције у медијској сфери, процесима саморегулације, деловањем новинарских и медијских удружења и асоцијација.

1.2. Друштвена и научна оправданост истраживања

И поред великог друштвеног значаја теме регулације транзиционих медијских система, она није у довољној мери теоријски обрађивана у нашој земљи, чак ни у свету. С обзиром на актуелност трансформације медијског система у Србији, на доношење нових закона који регулишу ову област и тешкоће у вези са њиховом применом, бављење овом темом је значајно. Тим пре, што се она истражује и проучава у условима сталне променљивости какву доноси примена реформи, којима Србија настоји да усвоји и примени демократске моделе развијених земаља, и приближи се њиховим економско-политичким интеграцијама.

Током читавог 20. века, док су комуникационе технологије усавршаване, традиционални медији су одолевали тесту времена и изазовима кабловских система, интернета, различитих облика умрежавања телефона, компјутера и осталих медија. Истовремено, међутим, технолошки напредак медијских система није умањио моћ медијских манипулација и дејство различитих агенаса информационо-комуникационог система, који неретко настоје да спрече да истинита, објективна и правремена информација допре до јавности. Ако принципе демократије, грађанског друштва, цивилног сектора, јавни интерес и опште добро узмемо као виталне одреднице напредног савременог света, онда се нека од најважнијих питања тог света односе на то како функционишу сва та техничка општила – дакле и традиционални и модерни медији: ко их оснива, финансира, уређује програме, контролише, и под чијим су утицајем. Наведена питања, тј. однос медијског подсистема и свеукупног друштвеног система у једној земљи, дефинишу, пре свега, уставне одредбе, а затим и конкретни медијски закони. Историја медијске регулативе у Србији, међутим, показује низ неконсеквентности и нелогичности, попут доношења медијских правних аката пре Устава у прошлости, премда ни савремено доба у Србији не оскудева у недоследностима у вези са доношењем и применом медијске регулативе – на шта нарочито намеравамо да скренемо пажњу овим радом.

У првој деценији новог миленијума и даље се очитују последице крупних промена у геополитичкој структури Европе и Света, које су наступиле падом

социјализма, односно симболичним рушењем Берлинског зида 1989. године. Последње деценије 20. века социјалистичке земље Источне и Југоисточне Европе захваћене су радикалним променама транзиције – прелаза политичког и друштвено-економског система из једног стања у друго, окрећући се вишестраначком парламентаризму и тржишној економији капиталистичког типа. Те дубоке промене захватиле су и медијску сферу као подсистем целокупног друштвеног система, те се стога медијски системи у тим земљама квалификују као *медијски системи у транзицији*. У највећем броју ових земаља превладава тежња да свој медијски амбијент трансформишу прилагођавајући га искуствима развијених, демократских земаља европске традиције.

Пре пада социјализма, у државама Источног блока и Југославији, медији су деценијама били средства идеолошке пропаганде једнопартијског система. У земљама Запада, пак, медијски системи су се прилагођавали социоекономским концептима између регулације и интервенционизма, с једне стране, и дерегулације и тржишне либерализације, с друге.³ Последица наведених историјских догађаја последње деценије прошлог века, било је обнављање вишепартијског система, које је утицало и на фундаменталне промене у сфери медија. Постсоцијалистичка реконструкција грађанског друштва и обнављање вишестраначког парламентаризма донели су нова оптерећења у ову сферу. Пре свега, у друштвима младе демократије, наступила је борба за медије међу новооснованим или рехабилитованим политичким снагама, али су уз то и бурни примери реваншизма и национализма у појединим земљама, додатно отежавали демократску и професионалну трансформацију медија. Рецидиви некадашњег државно-партијског медијског модела отежавали су реформе у овој области. „Тако је“, према професору Радету Вељановском, „уместо демократије корене најпре хватала партократија“ (према Вељановски, 2005а: 75-80).

³ Један број аутора говори о кризи јавне радио-дифузије. Британски социолог Џон Кин учача да оправдано нарастање тренда јавног сервиса током 20. века угрожавају и гласноговорници дерегулације, који последњих година предњаче у јавним дебатама, понајпре у САД, Италији, Немачкој, али и В. Британији. Процењује се да је овакав став подстакнут тежњом пропонената тржишног либерализма, да се истисну јавни сервис из етра, будући да се они заснивају на регулацији и јавном финансирању. „Медији јавног сервиса налазе се у неугодном процепу између државне и комерцијалне радио-дифузије, што је, изгледа, пратећа последица тако хваљених закона тржишта“ (Прајс, Ребој, 2002: 7).

Поред новоуспостављеног вишестраначког парламентаризма, друга важна одлика радикалних транзиционих промена јесте власничка трансформација медијских система и конституисање медијског тржишта. У Европи је одавно доминантан дуални систем својине, по коме само медији типа јавне радиодифузне службе могу бити у државном власништву. Према овом власничком моделу, сви остали медији су приватни – дакле, већина медија свих врста: штампаних, електронских, новинских агенција; сва су основана као привредна предузећа и функционишу по законима тржишта. Као последица транзиције медијског система у постсоцијалистичким друштвима и успостављања закона либералног тржишта у овој сфери, јавиле су се тенденције претежно из сфере бизниса, а према којима информације и медији представљају робу као што је свака друга. Ипак, без обзира на полемике о робном карактеру информације и медија, приватни медији делују по економским законима, као део економског односно привредног подсистема. Питање регулације у области медија, међутим, захтева и брижљиву примену некономских критеријума, будући да се ради о посебној врсти „робе“ која има значајан утицај на јавну сферу и на свест људи.

Једно од првих питања са којима су се сусретали креатори прописа и регулативе у медијским системима у транзицији, био је статус државне радио-телевизије. И на овом плану, у државама у транзицији највећи утицај извршила је Европска унија преко својих асоцијација: Савета Европе и ОЕБС-а. Превагнуло је, дакле, подржавање европске традиције – установљавање медијских организација јавног сервиса као пожељног модела који може да допринесе процесу демократизације.

Успешна транзиција медијског система захтевала је корените промене у деловању медија али и окружења које на њих утиче. Те промене се темеље, најпре, на успостављању дисконтинуитета са претходним системом и остваривању слободног протока информација у демократском амбијенту. Раскид са укоревеним моделима медијског понашања није једноставан процес. Процес транзиције у Србији закаснио је најмање једну деценију у односу на европске земље некада социјалистичке провенијенције, па се то догодило и њеном медијском систему. Друштвени услови за почетак транзиције медијског система Србије стекли су тек крајем 2000. године, када је у Србији успостављен

демократски поредак. Тада су отворена два основна правца промена медијског система у Србији: кроз демократску и професионалну трансформацију. Демократска трансформација медијског система подразумева неопходност системског и институционалног реформског деловања државе у обезбеђењу процеса слободног и недискриминаторног протока информација. Први задатак реформског процеса било је стављање ван снаге недемократских норматива наслеђених из претходног режима. Уследило је стварање нове законске регулативе у складу са стандардима и искуством демократског света, којом се на нов, демократски начин, регулише стање у области медија.

Неизоставно, транзиција медијског система одвија се и на другој равни – равни професионалне трансформације, која захтева одговорне актере у домену саморегулације: медијске професионалце који свој посао обављају у складу са највишим стандардима професије, залажући се за објективно и истинито информисање, у циљу остваривања јавног интереса, а такву праксу заснивају на поштовању етичких и професионалних кодекса.

Демократизација у оквиру медијског система несумњиво је један од основних предуслова укупних промена друштва у транзицији. Управо је због тога тема настанка и развоја регулације радио-дифузије у Србији занимљив и подстицајан предмет научног рада. Досадашња искуства, како других бивших социјалистичких земаља, тако и Србије, показала су да увођење медијског тржишта у земљама у транзицији не доноси нужно ни квалитет ни објективност. Медији неретко остају у служби и власништву центара моћи које најчешће чине спреге политике и крупног капитала. У свему томе садржани су разлози који оправдавају озбиљан приступ истраживању: како се примењује и какви су ефекти регулације радио-дифузије у савременој Србији. Међутим, целовито разматрање овог предмета захтева темељан историјски приступ. Као и сама Србија, тако је и њен медијски систем пролазио кроз различита раздобља у којима су историјске, пре свега политичке, али и друге околности утицале на то како се он данас уобличава. Стога предмет нашег истраживања ситуирамо и посматрамо кроз неколико историјских фаза: од самог настанка радио-дифузије у Србији, до Другог светског рата, потом пратимо њен развој у периоду социјализма, до

последње деценије 20. века, у тој деценији, и коначно – актуелне промене остварене после 2000. године, дакле после демократских промена.

Неповољно стање, читаву деценију после демократских промена, указује на недостатке у стратегији промена у медијском систему Србије и њиховој реализацији, и завређује озбиљно теоријско проматрање кроз сагледавање историјских околности и генезе регулације радио-дифузије, који су несумњиво имали утицаја на данашње уобличавање медијског система у нашој земљи. Овај рад настоји да допринесе успостављању једног ширег теоретског и аналитичког приступа предмету регулације радио-дифузије у Србији, и да укаже на неопходност примене таквог медијског система који би осигурао остваривање јавног интереса, као доминантног принципа. Чињеница је да постоји много радова који са научно-теоријског становишта приступају медијима и медијској сфери у целини, али знатно је мање радова који се баве регулацијом дела медијског система конкретне државе. Целовито разматрање регулације радио-дифузије у одређеном друштвеном амбијенту у коме се дешава динамичан свакодневни процес друштвеног комуницирања, неопходно је, и у теорији медија, и ради едукације будућих медијских посленика.

Процес промена у медијској сфери је сталан – то је динамично подручје које се карактерише сталном развојношћу, нарочито у условима транзиционог друштва. Стога се покушај систематизовања у тако интензивно динамичној сфери – која је одувек поприште противречних иницијатива и одлука – чини веома сложеним. Међутим, управо та сложеност предмета истраживања захтева тумачења и анализе, у циљу доприноса да се у законску регулативу и у саму праксу у Србији коначно имплементирају и заживе стандарди и позитивна искуства демократског света.

1.3. Методолошки оквир истраживања

Регулација радио-дифузије у Србији, као и њеног медијског система у целини, пролазила је кроз различита раздобља, у којима су њен развој детерминисале специфичне историјске, политичке, друштвено-економске, и друге околности. Стога развој регулације радио-дифузије у Србији посматрамо кроз

неколико историјских фаза: од настанка, до Другог светског рата, у периоду социјализма, у последњој деценији 20. века и после 2000. године, односно после демократских промена.

Корпус грађе коју третира наш рад базиран је на периоду од двадесетих година прошлог века до савременог доба, с обзиром на то да је истраживани предмет немогуће објаснити без ближег генеричког приступа. С обзиром на динамику развоја посматраног феномена, битно је укључити његова манифестациона обележја у прошлости, јер поједине савремене појаве није могуће синтетички дефинисати без одговарајућег историјског оквира. Корпус грађе и материјала укључиваће, поред научних и стручних извора, документацију тј. правне акте и стандарде којима се прописује регулатива традиционалних електронских медија у Србији и Европи.

Приликом истраживања и анализе предметне теме, као незаобилазан намеће се интердисциплинарни приступ, будући да тема регулације радио-дифузије захтева посматрање кроз призму неколико дисциплина, преваходно: Медијског система Србије, Комуникологије, Упоредних медијских система, Социологије медија и Медијског права.

Приступ анализи садржаја правних докумената који регулишу област медија у целини, посебно радио-дифузије, захтева примену неколико методолошких поступака: 1. *Метод квантитативно-квалитативне анализе*, 2. *Историјски метод*, 3. *Дескриптивни метод*, 4. *Компаративни метод*, 5. *Аналитичко-синтетички метод*.

У највећој мери биће примењена *теоријска анализа*, која у конкретном смислу истражује суштинске одредбе законске регулативе, које се односе на рад традиционалних електронских медија.

Бројне процесе и догађаје који су важни за разумевање регулације радио-дифузије у Србији могуће је подробно објаснити из генеричке перспективе, и зато је историјска метода незаобилазна при обради дефинисаних поглавља. Нарочито је целину рада немогуће синтетички детерминисати без историјског оквира.

У посебним случајевима биће употребљен дескриптивни метод, који се показује као прихватљив у експликацији одређених феномена и процеса, посебно у случајевима који нису аутентични за домаће законодавство и праксу.

Компаративни метод биће примењен ради успостављања паралела између различитих испитиваних појава и ситуација. Значај овог метода посебно је експликативан у обради питања која произлазе из генеричког приступа теми ове дисертације. Компарација је пожељна методолошка компонента и при анализи различитих садржаја, те ће овај метод бити употребљен у аналитичке сврхе.

Синтетички метод биће коришћен у теоријским разматрањима и у закључном делу рада, у циљу успостављања интегралног погледа на целину посматраног феномена и читаве дисертације као јединствене целине.

1.4. Општа и посебне хипотезе

У поставкама наведеним у уводном поглављу овог рада, маркиране су одређене хипотезе. Оне су произашле из промишљања обрађиване тематике и засноване су на методолошки утемељеном изучавању корпуса научне грађе и изворних материјала.

Наводимо **основну хипотезу** коју настојимо да **докажемо**:

- *Регулација радио-дифузије у Србији је дуготрајан процес који траје скоро деведесет година, при чему радио-дифузија није увек имала адекватан нормативно-правни третман.*

Посебне хипотезе, које су засноване на проучаваној научној и стручној документацији и грађи, и чију утемељеност намеравамо да испитамо су:

- *У развоју регулације радио-дифузије у Србији могу се уочити четири периода који имају своје посебне карактеристике.*
- *Први прави закон о радио-дифузији усвојен је тек 2002. године, а у свим претходним периодима може се говорити тек о зачецима регулације радио-дифузије.*

- *Најновији период регулације радио-дифузије у Србији захтева усаглашавање са европским регулаторним оквиром за област медија.*

Наведене хипотезе, од којих полазимо у истраживању, третирамо као поставке које нису унапред дате чињенице, те их не намеравамо оправдати по сваку цену. Оне представљају полазне премисе које ће бити размотрене и проверене научном методологијом, и аргументоване и верификоване на основу истраживачких резултата.

II. ТЕОРИЈСКИ ПРИСТУП РЕГУЛАЦИЈИ РАДИО-ДИФУЗИЈЕ

2.1. Основни појмови

Један од основних појмова које разматра ова дисертација – регулација – потекао је из латинског језика (лат. *regula*) и у српском говорном подручју, односно у домаћој правној терминологији усталио се са значењем: уређивање, уређење, довођење у ред, у склад са законима, прописима, правилима, и др. (...). Регулисати (лат. *regulare*) значи: уредити, уређивати, довести у ред; озаконити, довести у склад са прописима или законима (...), а регулатив означава уредбу, пропис, правилник, док се израз регулативни односи на онога „који уређује, који управља, који служи као начело, као основа неког рада“ (Вујаклија, 1986: 785; Јовановић, Годоровић, 2004: 697).

Велики речник страних речи и израза такође наводи одредницу: „регулација: 1. довођење у ред, уређивање (...); 2. екон. систем мера којима се утврђује понашање субјеката у државној економији; (...); регулисати: 1. довести у ред, уредити“ (Клајн, Шипка, 2006: 1043). У истом извору, под дерегулацијом се подразумева „укидање сувишних прописа“, као и „ослобођење од државне интервенције у привреди“ (Клајн, Шипка, 2006: 341).

Слично томе, Матица српска у Речнику српског језика који је објављен 2007. године, појам регулације одређује као: „довођење у ред, уређивање (нечега) по неком плану, (...); регулисати: подвргнути, подвргавати неким правилима, систему, реду; уредити, уређивати, ускладити, усклађивати“; и додаје да се пракса усклађивања односно завођења реда по неком систему остварује у: саобраћају, законом, статутом... (Речник српског језика, 2007: 1149).

Термин радио-дифузије у домаћем законодавству такође има сасвим одређено значење. Према Закону о радио-дифузији Србије, дефиниција радио-дифузије гласи: „Радио-дифузија: општи појам за радио и телевизију као електронске медије масовне комуникације, која се остварује посредством аналогног или дигиталног преноса текста, говора, звука, непокретних и покретних слика у виду програмских садржаја намењених најширој јавности путем радио-

таласа или кабловских дистрибутивних система до одговарајућих пријемних уређаја“.⁴

У Великом речнику страних речи и израза, налазимо одредницу: „Радио-дифузија је медијска област емитовања радио и телевизијских програма. Сама реч радио значи зрачење, емитовање. Радио је емитовање звучних сигнала путем електромагнетних таласа“ (Клајн, Шипка, 2006: 1021). Овим одређењем се сасвим поништава термилошка забуна уобичајена за лаике, према којој се радио-дифузија ограничава на емитовање радио програма – не и телевизијских (конфузија настаје услед тога што је од речи *радио* настало и име за радио-станицу и радио-апарат).

2.2. Почети регулације радио-дифузије

Медијски систем – као део ширег друштвеног миљеа – не може постојати изоловано у односу на целину друштвених околности које у одређеном времену друштвену средину карактеришу. Социјалне, економске, политичке, административне, културне, технолошке претпоставке и специфични друштвени услови у неком времену, опредељују настанак одговарајућег медија и медијског система, као што и медијски систем делује на уобличавање друштвеног контекста, кроз узајамну, развојну спрегу међуутицаја.⁵ Читав 20. век обележен је снажним развојем медијске сфере – у којем су нарочито електронски медији доживели технолошку и програмску експанзију. Стално унапређивање технологија у овом периоду, омогућило је настајање и усавршавање различитих техничких средстава којима се преносе информације и поруке. Настанак радија двадесетих година прошлог века (и нешто касније телевизије), означио је фундаментално нову фазу у развоју комуницирања и човечанства.

⁴ Закон о радио-дифузији, „Сл. гласник РС“ бр. 42/2002, чл. 4.

⁵ Насупрот „тврдом“ социјалноцентричном или пак медијацентричном приступу (чији су главни пропоненти представници критичке филозофије друштва – Хоркхајмер, Адорно, Маркузе, као и функционалисти попут Николаса Лумана, с једне стране, односно ауторитативни Маршал Маклуан, с друге), у савременој теорији медија преовладава становиште о слојеној природи односа мас-медији – друштво, по коме се медији масовног комуницирања препознају једнако као друштвени производ и произвођач друштвених односа и промена. У којој мери ће мас-медији изразити свој потенцијал узрока или карактер последице, у одређеном периоду зависи од разуђеног склопа социо-историјских особености. Опширније о овом односу: McQuail, 1994.

Као и читав медијски систем, тако и један његов део – електронски медији, настали у одређеној средини, подложни су околностима које ту средину у датом периоду карактеришу и неминовно деле њену судбину. Електронски медији настали су и мењали се под утицајем нових технологија, које су омогућиле њихово функционисање. Појавили су се после штампе односно новинских агенција: најпре радио, потом и телевизија, а у савремено доба и нови облици електронског (и дигиталног) комуницирања – нови медији.

Открићем радија и почетком емитовања радио програма настаје радио-дифузија. Редовно емитовање радио програма у свету почиње 1920. године – у Европи и Америци, а томе су претходила готово целовековна истраживања која су довела до настанка радија. Први редовни говорни и музички радио-програм у свету почео је да се емитује 6. новембра 1919. године у Холандији (станица PCGG) (Пустишек, 1990: 12), а томе је претходио експериментални програм од 7. фебруара исте године. Редовно емитовање радио програма у Америци почиње 27. октобра 1920. године (станица KDKA), после експерименталног програма који је на овом континенту емитован од 1915. и 1916. године. У Европи је, радио-програм на дугим таласима, прорадио најпре у немачком граду Кенигсвустерхаузену, 1920. године, а редовно емитовање почело је у Берлину 29. октобра 1923. године. У Великој Британији експериментални програми емитовани су од јуна 1920, да би званично Би-Би-Си (BBC) почео редовно емитовање радио-програма, 2. новембра 1922 – приближно у исто време када почиње редован живот радија и у Француској – у Паризу. Године 1923, редовне радио-програме почеле су да емитују и Швајцарска, Аустралија, Белгија, Чехословачка, Финска, Норвешка и Шпанија (Пустишек, 1990: 13).

Како су од најранијих фаза развоја електронски медији показивали велики потенцијал у домену друштвеног утицаја, њихов напредак у стопу је пратио интерес државе да им посвећује нарочиту пажњу.

Чињеница је да су електромагнетне фреквенције, којима се програми емитују, ограничено природно добро. Већ та чињеница обезбедила је снажно упориште за интервенцију и контролу државе у овој области. Ради се о управљању и контроли коришћења природних ресурса једне државе, као и њихове комерцијалне употребе.

Дакле, државни интервенционизам у домену радио-дифузије пресудно је опредељен чињеницом да су фреквенције ограничени природни ресурс. Поред тога, регулација радио-дифузије, од настанка првих електронских медија, заснована је на становишту да електронски медији остварују значајно већи јавни утицај него штампани, односно уверењу да ови медији имају знатно већу пенетрацију у приватни и лични живот појединца. То је доминантно европски поглед на радио-дифузију, који је временом прихваћен и у другим деловима света, за разлику од САД где је државна контрола знатно мања. Специфичности развоја електронских медија на старом и новом континенту већ у првим фазама биле су одређене фундаменталним разликама у погледу улоге и интервенције државе: у Сједињеним Америчким Државама већ на почетку рада новог медија успостављен је комерцијални модел радио-дифузије, док су на Старом континенту државе спроводиле надзор над развојем радија (потом и телевизије), оснивањем радиостаница, инвестирањем у развој и ширење мреже предајника (Вељановски, 2009а: 64).

Регулација радио-дифузије у европским земљама развијене демократије и данас у највећој мери почива на принципима на којима је заснована регулатива британског радиодифузног система. Наиме, када је систем Би-Би-Сија настао оснивањем радија 1922. године, као приватне компаније, већ тада су створене претпоставке потоњег јавног сервиса. Дефинисане су обавезе Би-Би-Сија у медијском систему и његове основне улоге: да информише, образује и забави. Убрзо се, 1926. године, овај систем трансформисао у јавну корпорацију, која је проширена телевизијом 1936. године. Дакле, настанак радија у Великој Британији означио је претечу јавног сервиса, у смислу модела ангажовања државе у домену радио-дифузије, који Британија, за разлику од Америке, није била расположена да препусти тржишту.⁶

„Први дани радија у Великој Британији подударају се са развојем Прописа за јавно емитовање програма (Public Service Broadcasting – PSB). Ти прописи заснивали су се на принципима истине, слободе, слободног приступа и квалитета;

⁶ Влада Велике Британије откупила је све деонице приватне Британске радиодифузне компаније – British Broadcasting Company, и променила име ове куће у Британску радиодифузну корпорацију – British Broadcasting Corporation, чиме је Би-Би-Си постао јавна корпорација. Тиме је у европским и светским размерама настао образац јавне радио-телевизије који су потом следиле многе земље и по коме је и медијски систем добио назив: тип јавне службе.

укратко, реч је о етичком аспекту емитованог програма“ (Шинглер, Вирина, 1995: 45). Дакле, макар декларативно, циљ прокламованог интервенционизма није било ограничавање слободе новог медија, већ напротив: утврђена је законска обавеза о поштовању начела која су у општем интересу, са наглашеном одговорношћу за очување и спровођење етичких норми у етру. Опредељење Британаца да развој медијског система усмере за опште добро, наглашена спремност да се заштите морална начела и да држава стане у заштиту принципа етичког, истинитог, слободног извештавања и квалитетних програма, не препуштајући медије – као средство могућег снажног јавног утицаја – законима тржишта, експлицирао је први директор Би-Би-Сија Џон Рит, када је саопштио део званичног плана ове куће: „Телевизија не сме да се бави само забавом. Електронски медији су дужни да у што већи број домова унесу што више свега оног најбољег из свих области људског знања, стремљења и достигнућа. Најважније је да се очува високоморални тон, односно свако избегавање вулгарног и штетног“ (...) (према Кин, 1995: 257). Противљење америчком комерцијалном моделу који електронске медије своди углавном на средство забаве како би привукао већи део аудиторијума, у европској традицији наметнуло је даљу разраду развоја регулације радио-дифузије. Анализирајући факторе који су омогућили стварање оваквог модела медијске организације у Великој Британији, Мирољуб Радојковић, поред осталог, наводи дугу традицију парламентарног демократизма (...) (Радојковић, 1984: 140).

У савремено доба, фундаменталне промене у функционисању медијске сфере, отварају питања њеног даљег развоја, трансформације и поново актуализују питање регулације и заштите јавног интереса. Актуелна је револуционарна дигитална технологија, која осваја нове моделе у начину дисеминације радијских и телевизијских програма. Развој науке и технике омогућио је коришћење дигиталне технологије којом се превазилази проблем ограничености ресурса: фреквенција се мултипликује – на свакој фреквенцији могуће је емитовати више од једног сигнала, уз знатно побољшање квалитета тона и пријема слике. Тиме се редукује технички арсенал из редакција, студија, емисионих капацитета. Србија је, међутим, тек после 2005. године почела да реализује прве експерименте са дигитализацијом радио-дифузије, пошто је, 29.

новембра 2005, Савет Републичке радиодифузне агенције донео Стратегију развоја радио-дифузије у Републици Србији до 2013. године.⁷ Полазећи од потребе да се радиодифузни систем у Републици Србији целовито уреди, Савет РРА је у наведеној Стратегији дефинисао следећа подручја деловања:

- „1) оцена постојећег стања;
- 2) трансформација РТС-а у установе јавног радиодифузног сервиса;
- 3) утврђивање броја и врсте емитера;
- 4) потреба приватизације електронских медија чији су оснивачи локалне самоуправе;
- 5) комерцијална радио-дифузија;
- 6) кабловски и сателитски системи;
- 7) дигитална радио-дифузија;
- 8) надзор над радом емитера;
- 9) јединствени емисиони систем;
- 10) делатност РРА на унапређењу постојеће регулативе“.⁸

У периоду писања и усвајања Закона о радио-дифузији, област емитовања програма регулисана је узимајући у обзир постојеће, земаљске фреквенције. Али убрзо, дефинисаном Стратегијом, предвиђено је да се даљи развој радио-дифузије, било да се ради о сателитском, земаљском или кабловском преносу или емитовању, заснива искључиво на дигиталним технологијама. Неки стандарди дигиталне радио-дифузије већ се примењују у Србији.⁹ Пошто се постојећи Закон не бави дигиталном радио-дифузијом, у изгледима је целовито регулисање радио-дифузије новим законом или његовом допуном. Премда Закон¹⁰ обавезује само установе јавног радиодифузног сервиса на припреме за прелазак на нову дигиталну технологију, тенденција је да се свим заинтересованим емитерима

⁷ На основу члана 8 став 1 тачка 1) и члана 7 став 2 Закона о радио-дифузији („Службени гласник РС“, бр. 42/02, 97/04, 76/05 и 79/05).

⁸ Стратегија развоја радио-дифузије у Републици Србији до 2013. године, „Службени гласник РС“, број 115/05.

⁹ DRM (*Digital Radio Mondiale*) за краткоталасну и средњеталасну звучну радиодифузију, T-DAB (*Terrestrial Digital Audio Broadcasting*) за звучну радиодифузију и фамилија DVB (*Digital Video Broadcasting*) стандарда (*S-Satellite, C-Cable, T- Terrestrial* и *H-Handheld*) за телевизију.

¹⁰ Члан 78 тачка 9 Закона о радио-дифузији, „Сл. гласник РС“ бр. 42/2002.

обезбеди могућност приступа дигиталним каналима.¹¹ Но, прелазак с аналогног на дигитално емитовање захтева доследно спровођење националног плана у наредном периоду, односно примену одговарајућих програма и стратегије имплементације дигиталних сервиса и стандарда.

2.3. Европски регулаторни оквир

Европа развија јединствени регулаторни оквир на свим пољима, па и у домену медија. Формулисан је медијски регулаторни оквир у којем су усаглашени ставови држава чланица Европске уније о даљем развоју медијске сфере у европским земљама. Медијску политику креира Савет Европе кроз медијске и радиодифузне стандарде који су изражени у двојакој форми: у форми директива односно захтева које ратификује свака држава чланица Европске уније или Савета Европе, чиме те конвенције постају део њеног правног система, или у форми препорука регулаторним органима, односно необавезујућих сугестија о пожељном понашању у појединим ситуацијама (на пример, по питањима заштите мањина, говора мржње, плурализма медија, разноликости медијског садржаја...).

Процес усаглашавања медијске праксе остварује се кроз имплементацију стандарда и препорука садржаних у међународним документима, у којима је постигнут консензус држава чланица Савета Европе и Европске уније, а који су познати као *европска пракса* или *европски стандарди*. Међу најважнијим стандардима описаним у европским декларацијама, конвенцијама и бројним препорукама у области медија, су: дистанцирање целокупног медијског система од утицаја власти, политике и осталих центара моћи; увођење дуалног модела власништва; успостављање медијског тржишта; установљавање независног регулаторног тела за област радио-дифузије; оснивање радио и ТВ станица уз законом прописана правила; трансформација државне радио-телевизије у јавни сервис; власничка трансформација (приватизација) медија у друштвеној својини.¹²

Од међународних правних докумената који чине регулаторни оквир за национална законодавства европских земаља, којима се пре свега подстичу државе да штите слободан проток информација и независан рад медија, међу

¹¹ Стратегија развоја радио-дифузије у Републици Србији до 2013. године.

¹² Модел закона о радио-дифузији као сервису јавности, ИТУ/ВДТ и Унеско, 2000.

првима је Универзална декларација о правима човека, усвојена у Уједињеним нацијама 1948. године. Члан 19 Декларације гласи: „Свако има право на слободу мишљења и изражавања, што обухвата право да не буде узнемираван због свог мишљења, као и право да тражи, прима и шири обавештења и идеје било којим средствима и без обзира на границе“.¹³ Потписник Универзалне декларације била је и Југославија, односно Србија, као њен сукцесор у међународним односима.

Европски регулаторни оквир разматра сва медијска питања од значаја и промовише демократске тековине европске традиције, а чини га низ међународних докумената који за основ имају члан 10 Европске конвенције за заштиту људских права и слобода¹⁴. За Србију, која је чланица Савета Европе, члан 10 практично представља саставни део националног законодавства, и гласи:

„1. Свако има право на слободу изражавања. Ово право укључује и слободу на становиште и на примање и саопштавање обавештења и идеја без мешања јавне власти и без обзира на границе. Овај члан не спречава државе да радио-станице, телевизијске станице и биоскопска предузећа подвргну режиму дозвола.“¹⁵ Суштина наведене одредбе је промовисање слободе изражавања и слободног протока информација, што представља кључни правни основ за поступке који се у вези са медијима воде пред Европским судом за људска права у Стразбуру.

Ставом 2 наведеног члана Европске конвенције о људским правима наглашава се веома важно правило у правној теорији и пракси – да су слободе једних ограничене слободама других: „2. Пошто вршење ових слобода повлачи за собом дужности и одговорности, оно може бити подвргнуто формалностима, условима, ограничењима или казнама, који су предвиђени законом и који су неопходни у интересу националне безбедности, територијалног интегритета или јавне сигурности, ради спречавања нереда или злочина, ради заштите здравља или морала, ради заштите угледа или права других, ради спречавања откривања обавештења примљених у поверењу или ради очувања ауторитета и

¹³ Универзална декларација о правима човека, УН, 1948.

¹⁴ Конвенција за заштиту људских права и основних слобода (познатија као Европска конвенција о људским правима) усвојена је у Риму 1950. године, а иницирана Универзалном декларацијом о људским правима (усвојена у Уједињеним нацијама 1948).

¹⁵ Конвенција за заштиту људских права и основних слобода (Европска конвенција о људским правима), тачка 10, став 1.

непристрасности судова.¹⁶ Експлицирано је да се евентуално ограничавање протока информација или могуће санкције, захтевају само онда кад је то неопходно у демократском друштву и по процедури прецизно предвиђеној законом.

Од европских докумената који чине регулаторни оквир за национална законодавства европских земаља, посебно су значајни и Декларација о слободи изражавања и информисања, из априла 1982. године, Европска конвенција о прекограничној телевизији, усвојена маја 1989, ступила на снагу маја 1993. и ревидирана октобра 1998, и Директива о аудио-визуелним медијским сервисима из октобра 1989, која је измењена јула 1997. и децембра 2007. године.

Такође, европски стандарди који су уткани у савремену медијску регулативу Србије, описани су и низом препорука Савета Европе, међу којима су значајније: Препорука бр. Р (94) 13 о мерама за промовисање транспарентности медија, Препорука бр. Р (96) 10 о гарантовању независности јавног сервиса радио-дифузије, Препорука бр. Р (97) 19 о приказивању насиља у електронским медијима, Препорука бр. Р (97) 21 о медијима и промовисању културе толеранције, Препорука бр. Р (2000) 23 о независности и функцијама регулаторних органа.

Последњих година настали су међународни документи који се односе на проблеме регулације радио-дифузије а посебно су намењени земљама у транзицији. Један од њих је Модел закона о радио-дифузији као сервису јавности¹⁷, а направили су га Унеско и Биро за телекомуникације Међународне уније за телекомуникације (ITU/BDT). Сврха овог документа су практични савети, конкретна упутства, модели који овим земљама треба да помогну у регулисању медијске сфере на европски и демократски начин. Поменути Модел закона предвиђа и могућност да у земљама у транзицији неће бити једноставно применити и спроводити прописе развијених демократија, с обзиром на укореењену навику представника власти и политичких партија да контролишу медије. Међутим, будући да из једног броја држава Централне и Источне Европе долазе позитивна сазнања о примени медијске регулативе, у образложењу Модела

¹⁶ Конвенција за заштиту људских права и основних слобода (Европска конвенција о људским правима), тачка 10, став 2.

¹⁷ Модел закона о радио-дифузији као сервису јавности, ITU/BDT – Унеско, 2000.

законa наводи се охрабрујућа претпоставка: „... може бити да је током последњих година у таквим земљама дошло до еволуције и сазревања демократских идеја и принципа, што грађанина све више ставља у центар пажње. Демократија се заснива на грађанима, али без широко и објективно информисаних грађана не може бити праве демократије.“¹⁸

Пред Србијом, која је недавно стекла статус кандидата за пријем у чланство у Европској унији, налази се обавеза да испуни оне прописе ЕУ који чине *Acquis Communautaire* у аудиовизуелној области. Принципи Савета Европе о релевантним питањима из ове области садржани су превасходно у Директиви о аудиовизуелним медијским сервисима (Директива АВМС),¹⁹ коју је усвојила Европска комисија у децембру 2007. године, и која се сматра ауторитативним регулаторним документом на простору Европске уније, обавезујућим у области свих аудиовизуелних медијских услуга. То је данас најважнији документ европске медијске политике, који у највећој мери детерминише правце регулисања електронских медија у новом технолошком добу, у националним законодавствима. Директивом су обухваћени, како модел традиционалног телевизијског емитовања – такозвани линеарни аудиовизуелни медијски сервис, тако и нелинеарни сервис односно „услуга на захтев“, при чему су предвиђена два нивоа система правила: посебна правила за линеарне сервисе и посебна правила за нелинеарне. Основни скуп захтева који морају да поштују све аудиовизуелне медијске услуге односи се на идентификацију провајдера, вођење рачуна о јавном интересу код преноса извештаја, заштити малолетника, те низ строгих правила у области оглашавања, спонзорства, пласмана производа, ТВ продаје, и других.

Директива је допуњена Препорукама о заштити малолетних лица и људском достојанству: Препорука 1882 (2009), Промоција интернет и онлајн медијских услуга прикладних за малолетнике; Декларација о заштити достојанства, безбедности и приватности деце на интернету (усвојена 20. 2. 2008); Препорука ЦМ / Рец (2009) 5 Савета министара државама чланицама, о мерама за заштиту деце од штетних садржаја и понашања, као и промоција њиховог активног учешћа у новом информационом и комуникационом окружењу (усвојена 8. 7. 2009).

¹⁸ Модел закона о радио-дифузији као сервису јавности, ИТУ/ВДТ – Унеско, 2000.

¹⁹ Директива о аудио-визуелним медијским сервисима, децембар 2007.

Директива АВМС је донела значајну промену у смислу диференцирања произвођача садржаја од преносника садржаја. Према Директиви, произвођачи медијских садржаја означени као „провајдери“, нису више уједно и „емитери“, будући да нова технологија за дистрибуцију сигнала обезбеђује велике капацитете протока и различите друге услуге којима се медији раније нису бавили. Стога је Директивом предвиђено да убудуће компаније које поседују такозване мултиплексе, продају своје услуге емитовања, и то према новом принципу дозвола и договору о зони покривања. Тиме ће произвођачи садржаја односно програма бити ослобођени брига о инвестицијама у емисионој инфраструктури, али ће услуге емитовања морати да плаћају према тржишним условима. При томе је редефинисан и сам појам програма, као „скуп покретних и непокретних слика са или без звука који представља индивидуални део у оквиру распореда или каталога који је установио провајдер медијског сервиса и чији се облик и садржај могу упоредити са обликом и садржајем телевизијског емитовања“.²⁰

Године 2009, Европска комисија је издала Препоруку 2009/625/ЕК за медијску писменост у дигиталном окружењу, за конкурентнију и садржајнију аудиовизуелну делатност за инклузивно друштво. Као циљ ове препоруке наведено је повећање медијске писмености у дигиталном окружењу, како би се постигла конкурентнија економија заснована на знању и допринос што образованијем информационом друштву. Према овом документу, државе чланице ЕУ позивају се да: „развијају и примењују корегулаторне иницијативе које воде ка усвајању кодекса понашања од стране европских медија; промовишу и финансирају истраживања, студије и пројекте који покривају различите аспекте и димензије медијског образовања у дигиталном окружењу; организују дебате на конференцијама и јавним догађајима које се односе на укључивања медија у образовање, као део кључних компетенција за доживотно образовање; спроводе националне кампање за јачање друштвене свести о културном наслеђу, као и свест о ризицима који се јављају при обради личних података путем информационих и комуникационих мрежа.“²¹

Питања координације одређених правила у вези с ауторским правима која се примењују на сателитско емитовање и кабловско реемитовање, регулисана су

²⁰ Директива о аудио-визуелним медијским сервисима, децембар 2007.

²¹ Препорука 2009/625/ЕК за медијску писменост у дигиталном окружењу

Директивом Савета број 93/83/ЕЕЦ од 27. 9. 1993. Године 2001, Савет министара ЕУ издао је Препоруке о мерама за заштиту ауторских и сродних права и о борби против пиратерије, посебно у дигиталном окружењу, а 2002. је објављен документ Препоруке о мерама за побољшање заштите сродних права радиодифузних организација, у којем је наведен скуп права која би требало да буду гарантована радиодифузним организацијама у циљу повећања нивоа заштите сродних права, укључујући и препоручена средства адекватне правне заштите којима би се спречило неовлашћено уклањање или измена информација о управљању електронским правима.

Ради остварења главних задатака које је Савет Европе идентификовао као одбрану и одржавање својих основних принципа у новим срединама и промовисање слободе изражавања у сложеном условима нових комуникационих услуга, Савет је основао Надзорни комитет за медије и нове комуникационе услуге, који примењује посебне правне инструменте. У том смислу, као најважнији инструмент промовисан од стране Савета Европе наводи се Европска конвенција о прекограничној телевизији (ЕЦТТ), која је усвојена 1989, ступила на снагу 1993. и допуњена 2002. године. Функција ЕЦТТ-а је да обезбеђује минимална заједничка правила у областима као што су слобода изражавања, програмирање, оглашавање, спонзорства и заштита права појединаца, и да обезбеди да пренос услуга телевизијског програма буде у складу са њеним одредбама. Овај документ је тренутно у ревизији са основним циљем да буде прилагођен новој реалности.

Неки стандарди Савета Европе који се тичу медијског плурализма и разноликости медијског садржаја наведени су у Препорукама Парламентарне скупштине, као и у Декларацији Савета министара ЕУ.

У Декларацији о слободи изражавања и информисања од 29. априла 1982, Савет је истакао да су медијски плурализам и разноврсност садржаја медија од суштинског значаја у демократском друштву и да представљају суштину темељних права на слободу изражавања и информисања, како је гарантовано чланом 10 у Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода.

У својој Препоруци о медијском плурализму и разноликости медијског садржаја из 2007, Савет министара ЕУ позива земље чланице да подстакну развој

различитих врста медија, укључујући општинске, локалне, мањинске или медије грађанског друштва, а Декларацијом о заштити улоге медија у демократији у контексту медијске концентрације, Савет министара ЕУ залаже се за политику подстицања развоја некомерцијалних медија, којима се такође промовише разноликост аутономних канала за ширење информација и изражавање мишљења, као пандан доминантним медијима. Такође, Европска повеља о регионалним или мањинским језицима залаже се за подстицање оснивања медија на регионалним или мањинским језицима. У истом циљу, Савет министара ЕУ усвојио је 2009. године Декларацију о улози медија цивилног друштва у промовисању друштвене кохезије и међукултурног дијалога, којом се медији основани од стране географске или интересне заједнице признају као посебна врста медија, одвојена како од јавног сервиса тако и од приватних комерцијалних медија.

Значајан документ са становишта могућег доприноса демократизацији у земљама Централне и Источне Европе је и Препорука Парламентарне скупштине Европе о кабловској мрежи и локалним телевизијским станицама, којом се подстичу ове земље да измене своја национална законодавства о ауторским и сродним правима и ојачају продукцију националних или локалних медија. У једном другом документу – Резолуцији о стању локалног радија у Европи, Парламентарна скупштина је нагласила да „локални радио представља идеални потенцијал за слободу изражавања и информисања, развој културе, слободу да се формирају и суоче мишљења, као и за активно учешће у локалном животу, под условом да су локалне радио-станице предмет регулисања и да су осигурани објективност и плурализам“.²²

Посебну пажњу Савет Европе посветио је стандардима у вези са организацијом и функционисањем јавног медијског сервиса, који су дефинисани у документима: Препорука Рец (2007) 3 државама чланицама о надлежности јавног медијског сервиса у информационом друштву (усвојена 31. 1. 2007); Препорука ЦМ / Рец (2007) 16 државама чланицама о мерама за промовисање вредности јавног сервиса интернета (усвојена 7. 11. 2007); Декларација Савета министара ЕУ о гарантовању независности јавних РТВ сервиса у државама чланицама (усвојена

²² Резолуција о стању локалног радија у Европи, Текст Медијске студије на српском језику, COWI Consortium, јун 2010, стр. 11.

27. 9. 2006); Препорука Р (96) 10 о гарантовању независности јавног радиодифузног сервиса.

У Препоруци 1641 о јавном радиодифузном сервису из 2004. године, Парламентарна скупштина Европе истиче да је „програм јавног сервиса под притиском од стране политичких и економских интересних група, повећавајући конкуренцију комерцијалних медија и то кроз концентрацију медија и финансијске тешкоће“. Препоруком је наглашено право јавних емитера да раде независно од поседника економске и политичке моћи, и препоручена коегзистенција јавних и комерцијалних медија ради иновирања и диверсификације медијских садржаја. У домену финансирања јавног сервиса, релевантан је документ Европске комисије: Комуникација ЕК о примени правила државне помоћи за јавни радиодифузни сервис, из 2001. године, који је ревидиран јула 2009. Нова Комуникација наглашава одговорност и ефикасну контролу јавног сервиса на националном нивоу, посебно с обзиром на друштвени утицај јавно финансираних медијских услуга. Документ из 2009. наглашава друштвену вредност нових услуга покренутих од стране јавних радиодифузних сервиса и захтева побољшање контроле мисије јавног сервиса на националном нивоу.

Неке од препорука, резолуција и декларација Савета министара ЕУ фокусиране су на финансирање јавног сервиса: Препорука 1878 (2009), Финансирање јавног радиодифузног сервиса, Препорука 1773 (2006).

Питања ефикасности, транспарентности и одговорности независних радиодифузних регулаторних тела посебно су обрађена у Препоруци (2000) 23 Савета министара ЕУ, која је усвојена 2000. године, а потом и у Декларацији о независности и функцијама регулаторних тела у сектору емитовања коју је Савет министара ЕУ усвојио 2008. године.

Са појавом нове ере медијског развоја какву је омогућила примена дигиталне технологије, Европа не одступа од своје регулаторне праксе. Неки од значајнијих докумената којима се регулише област дигиталног емитовања, су Препорука о мерама за промовисање демократског и друштвеног доприноса у дигиталном емитовању из 2003. године, Директива о аудио-визуелним медијским сервисима, односно њен садржај после других измена 2007, и Декларација о

расподели и управљању дигиталним дивидендама и јавном интересу, усвојена 2008. године од стране Савета Европе.

Савет Европе је донео низ регулаторних докумената којима се промовишу стандарди развоја нових медија, посебно у вези са виртуелним медијима. Међу најважнијима је неколико докумената који су донети 2008. године: Смернице о људским правима за провајдере интернет услуга (у којем је наглашен значај безбедности корисника, њихово право на приватност и слободу изражавања, укључујући и одговорност корисника у погледу потенцијалног кршења људских права кроз своју активност); Смернице о људским правима за провајдере онлајн игара (које наглашавају важност безбедности играча, њихово право на приватност и слободу изражавања и, сходно томе, одговорност индустрије игара према људским правима); Препорука Савета министара ЕУ за заштиту приватности на интернету (која нуди смернице за заштиту појединаца у погледу прикупљања и обраде личних података на интернет телекомуникационим мрежама); Декларација Савета министара ЕУ о слободи комуникација на интернету (која обрађује принципе ограничене одговорности пружалаца услуга за садржаје на интернету, у зависности од њихових функција у ланцу вредности); Препорука Савета министара ЕУ државама чланицама о мерама за промовисање поштовања слободе изражавања и информација у вези са интернет филтерима (којом се истиче чињеница да коришћење таквих филтера може утицати на право на слободу изражавања и информисања, заштићена чланом 10 Европске конвенције о људским правима).

Коначно, за регулацију транзиционог медијског система Србији, веома је релевантна Препорука Савета министара, Рец (2003) 9 о мерама за промовисање демократског и друштвеног доприноса дигиталног емитовања. Њоме су обавезане државе чланице ЕУ да траже начине за подстицање брзог преласка на дигитално емитовање, имајући у виду како интерес јавности тако и интересе свих категорија електронских медија, посебно некомерцијалних и регионалних односно локалних електронских медија у овом процесу. У том смислу, европска регулатива захтева примену одговарајућег правног оквира и адекватних економских и техничких услова.

У наведеним документима формулисани су циљеви промена медијских система у транзицији, као и задаци држава у овом процесу. Појам „државе у транзицији“ је специфично европски, и означава скуп бивших социјалистичких земаља које су кренуле путем политичко-економских промена, дакле путем транзиције (Вељановски, 2009: 368). У овим земљама, усвајање и примена европских стандарда у медијском законодавству, тј. хармонизација са европским регулаторним оквиром представља један од императива у процесу интеграција у институције уједињене Европе. Будући да су медијски регулаторни системи веома разнородни, поступак имплементације европских стандарда у национална законодавства захтева усклађивање са постојећом праксом, прилагођавање правила и регулативе правном систему, традицији и постигнутом нивоу демократије одређене државе. Свака суверена држава формира своје системе регулације у складу са стандардима и праксом Савета Европе, Европског суда за људска права као и Европске уније – за њене чланице. Свака држава уређује ове системе уставним актом, као и медијским и другим законима (Сурчулија, 2008: 22).

III. НАСТАНАК РАДИО-ДИФУЗИЈЕ У СРБИЈИ И ЈУГОСЛАВИЈИ

3.1. Настанак Радио Београда

Почетак развоја радио-дифузије у Србији везује се за 1924. годину, када је, у фебруару, у Раковици код Београда, почела да ради прва радио-станица на тлу Србије. Њено оснивање омогућила је француска телеграфска компанија ТСФ (*La Compagnie Generale de Telegraphie sans fil*), добивши, после Првог светског рата, концесије за изградњу радио-телеграфске мреже у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца, преко које је ишао транзит између Европе и Блиског истока.

У периоду између два светска рата, право оснивања радио-станица зависило је од надлежног министарства и било под строгим контролом државе. Како Министарство пошта и телеграфа на располагању није имало довољно буџетских средстава, расписало је конкурс 1922. године, којим је позвало власнике страног капитала да учествују у изградњи нове радио-телеграфске станице²³, која би по снази и домету надмашила постојеће станице, углавном наслеђене из периода аустријских власти. Министарству су приспеле две понуде: од *Marconys Wirteless Telegraph Company Ltd.*, Лондон, и *Compagnie Générale de Télégraphie Sans Fils*, Париз (Симовић, 1989: 12). У то време, у Европи су свега три земље производиле радио-телеграфске станице; поред наведених, постојале су још и немачке фирме *Telefunken* и *Lorenz*. Пошто немачке фирме нису долазиле у обзир, с обзиром на то да се радило о доскорашњем ратном непријатељу, и упркос напорима представника енглеске компаније, министарски савет одобрио је одлуку Министарства пошта и телеграфа да се уговор склопи са париским Генералним друштвом за бежичну телеграфију ТЕСАФИ, а компанија ТСФ – с којом је Србија већ имала веома позитивну сарадњу ратне 1915. године, када је у Нишу, привременом седишту владе, изградила радио-телеграфску станицу – добила је концесије за изградњу и коришћење модерне радио-станице. Ова компанија је крајем 1922. године купила земљиште величине 233 000 метара квадратних, које

²³ Било је уобичајено да се овакве радио-станице у то време погрешно називају и радио-телеграфијом или радио-телефонијом – погрешно будући да радио-телеграфија подразумева преношење порука шифрованим писмом, односно Морзевом азбуком.

се налазило прекопута железничке станице у Раковици. До краја следеће године, на том имању подигнута је зграда радио-станице, која је била намењена за потребе радио-телеграфије и радио-дифузије, а у том периоду адаптиране су и просторије за радио-центар које су се налазиле у Кнез Михаиловој улици број 42, и изграђен радио-пријемни центар на Врачару.²⁴

Домаћи инжењери који су тада радили у овој француској компанији, Михајло Симић и Добривоје Петровић, основали су прву радио-станицу у Србији, чији се главни биро налазио се у Кнез Михајловој улици у Београду. Француско друштво ТЕСАФИ дефинисало је услове под којима ће радити „радиофонска“ станица у Београду:

- „трошкови пословања радиофонске станице падају на терет ТЕСАФИ-ја;
- ТЕСАФИ ће редовно обавештавати државу о времену радиофонских емисија;
- држава, према Уговору од 27. августа 1922. године, има право да бесплатно користи сваког дана, највише један сат, радио-станицу за пренос својих званичних саопштења;
- сваки радио-пријемник мора имати овлашћења државе и сваки радио-пријемник треба платити држави годишњу таксу од 300 динара, а да би се делимично покрили трошкови експлоатисања радиофонске станице, држава ће дати ТЕСАФИ-ју 50 одсто ове таксе.“²⁵

Одлука Министарства пошта и телеграфа о почетку редовног рада Радио Београда (којом, заправо, надлежно министарство одобрава емитовање програма ТЕСАФИ-ју) објављена је у „Поштанско-телеграфском веснику“²⁶, 19. септембра

²⁴ О оснивању и раду нове београдске радио-станице редовно је писао месечни часопис „Телеграф и телефон“, који је од 1926. године преименован у часопис „Радио, телеграф и телефон (према: Пустишек, 1990: 13).

²⁵ Писмо ТЕСАФИ-ја упућено начелнику Министарства пошта и телеграфа М. Ђорђевићу, 2. маја 1924. године, наведено према: Пустишек, И., оп. цит., стр. 17-18. Иначе, ови захтеви ТЕФАСИ-ја довели су до измене веома рестриктивног Правилника из 1923. године, према коме је радио-претплата износила 240 динара годишње за апарате са рамом и 360 динара за апарате са антеном. Уследило је доношење новог правилника, 1924. године, када је усвојена јединствена радио-претплата од 250 динара годишње које корисник плаћа држави и још 150 динара годишње за друштво или лице које има дозволу за „broadcasting“ односно за емитовање програма.

²⁶ „Поштанско-телеграфски весник“, бр. 19, 1924.

1924. године – пошто су се стекли сви технички и програмски услови за почетак рада радија, предвиђени уговором закљученим са компанијом ТФЦ 1922. године. Према наведеној одлуци, Главна радио-телеграфска станица Београд – Раковица званично је ступила у рад 1. октобра 1924. Од тог датума ТЕСАФИ-ју припада део претплате за емитовање програма. Целокупна имовина ове радио-станице приликом књижења процењена је на 22 милиона динара. Компанија Франс прес је за подизање инсталација у Раковици уложила 458 565 америчких долара (Симовић, 1989: 14). Програм је емитован три пута недељно у трајању по један сат, и састојао се од информација, берзанских извештаја и музичких концерата, који су извођени уживо, а како је емитовала програм преко предајника јачине 25 киловата, радио-станица у Раковици у то време била је једна од најјачих у Европи. Она је била прва права дакле неекспериментална радио-станица у Краљевини, јер је за разлику од експерименталних станица, емитовала редован програм, а емитовање и финансирање је вршено по одлуци односно одобрењу надлежног државног органа.

Иначе, о томе колико је напредан био подвиг ентузијаста који су уз подршку владе спровели пројекат институционалног увођења радио-дифузије у младу и сиромашну краљевину, сведочи податак да је, на пример, Радио Беч почео да емитује своје редовне програме у исто време кад и Радио Београд, а овај није каснио ни за Радио Римом... Јапан је, примера ради, своје редовне радио-програме почео да емитује тек марта 1925. године, као и СССР.

Поред радио-претплате, Радио Београд је већ 1925. године приходовао и од економске пропаганде, при чему је држава прецизно бранила свој интерес, потражујући одговарајућу надокнаду од 12 одсто за своје учешће. Одлука о економској пропаганди преко радија којом су регулисана питања „што боље експлоатације радио-телефонске станице у Београду, а по угледу на рад код страних станица“,²⁷ и на основу Уговора закљученог са француском компанијом ТСФ којој се дозвољава „саопштавање огласа путем радио-телефона, што би се вршило после завршених концерата или давања сталних вести“²⁸ – садржала је прецизно одређене цене и дужину огласа, као и таксу за огласе коју би убирала Главна радио-телеграфска станица у Београду. Ова одлука значајна је и по томе

²⁷ „Поштанско-телеграфски весник“ бр. 170, 1925.

²⁸ Ибидем

што је то била прва одлука у нашој земљи у вези са економском пропагандом на радију.

Међутим, када је реч о почецима радио-дифузије у Србији, међу историчарима медија постоји двојба. Будући да је радио-станица у Раковици имала прекид у емитовању већ од јула 1926. године, јер јој је Министарство пошта – које је било задужено за њен рад и финансирање – обуставило субвенцију, наступио је трогодишњи дисконтинуитет у емитовању програма. На овај дисконтинуитет позивају се они историчари медија који сматрају да је радио-станица у Раковици била само прва таква станица у Србији, или пак експериментална радио-станица, те је она, у одређеном смислу, била само претеча Радио Београда – с којим заправо почиње доба радио-дифузије у Србији (Вељановски, 2009а: 65-66).

Како је и зашто дошло до дисконтинуитета? Наиме, на иницијативу Радио-клуба Загреб, 19. септембра 1925. године у Загребу, одржана је оснивачка скупштина Савеза радио-друштава у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца. Министар пошта и телеграфа је одредио рок за инсталирање емисионе радиофонске станице у Загребу до 1. марта 1926, при томе одлучивши „да се овој станици у Загребу издаје предвиђена помоћ чланом 31 Правилника о приватним радиофонским апаратима не само од радио-претплатника на растојању од 150 км од Загреба већ од половине свих претплатника из целе земље, под претпоставком да ће се емисије загребачке станице чути у целој нашој Краљевини...“ (Пустишек, 1990: 35). Оваквом одлуком финансијско пословање Главне радио-телеграфске станице у Београду – Раковица било је директно угрожено. Министарство пошта и телеграфа обавештава представнике ТЕСАФИ-ја о својој одлуци да ће се, од 1. јануара 1926, помоћ која се даје емисионим радиофонским станицама делити на равне делове између београдске и загребачке станице. У писму се, такође, наводе и примедбе на „чујност и рад“ Радио Београда. Наступило је заоштрење односа између ТЕСАФИ-ја и Министарства пошта и телеграфа. ТЕСАФИ је бранио сопствене финансијске интересе, укључујући и споразум који је склопљен на основу пројекта Радио Београда, тврдећи да такса од 12 одсто коју је прописала држава нема никаквог оправдања; да расподела претплата између Београда и Загреба у односу 50 : 50 одсто није исправна – будући да је Радио Загреб четири

пута слабијег капацитета од Радио Београда, и томе слично. Такође, одлучно се поричу примедбе Министарства упућене на рачун квалитета емитовања програма. Како Министарство није одступало од своје политике уступања привилегија загребачком партнеру, и оријентисало се на подизање радио-дифузних станица у свом власништву, а ТЕСАФИ изражавао незадовољство услед великог дефицита и финансијске нерентабилности своје велике инвестиције, спор је окончан престанком рада Главне радио-телеграфске станице у Београду – Раковица. Министарство пошта и телеграфа је, две недеље после званичног почетка рада Радио Загреба, донело одлуку да се, 1. јула 1926. године, обустави исплаћивање дела претплате Радио Београду. Овом регулаторном мером држава је иницирала престанак рада Радио Београда – Раковица, будући ТЕСАФИ није био расположен да настави емитовање програма без учешћа у радио-претплати.

Радио Београд званично је основан 24. марта 1929. године, као акционарско друштво са претежно страним капиталом. Припадајући европском регулаторном оквиру – још у време настанка и најранијих фаза развоја Радио Београда, држава је у његовом функционисању имала неприкосновену монополску улогу. Послови организације и уређења радиодифузне делатности у Краљевини СХС у периоду од 7. децембра 1918. до 3. априла 1929. године били у надлежности Министарства пошта и телеграфа. Према одредбама првог правног прописа којим је регулисана организација и устројство овог министарства – Устројство државне поште, који је почео да се примењује од 1. маја 1919, делатност Министарства у области радио-дифузије била је усмерена на доношење правилника о радио-пријемницима, давање дозвола и склапање уговора са појединцима, концесионарима, и акционарским друштвима на плану издавања дозвола за емитовање радио-програма. Министарство није доносило већ само ратификовало међународне конвенције о техничким нормама у области радио-дифузије, а његово деловање одвијало се под строгим контролом државе, на шта упућују законски акти донети у периоду од 1921. до 1923. године.²⁹ Министарство пошта и телеграфа било је одговорно за давање концесија, при чему је подносилац

²⁹ Уредба о организовању Министарства пошта и телеграфа, од 20. фебруара 1921. године; Закон о обласној и средској самоуправи, од 26. априла 1922; Правилник о саставу и делокругу одељења Министарства пошта и телеграфа, од 15. марта 1923. године.

захтева морао сам да затвори финансијску конструкцију за покретање радио-станице.

Премда је држава – свесна потенцијала јавног информисања – као давалац концесије инсистирала на домаћем капиталу, домаћи капитал био је веома резервисан. Ингеренцијама надлежног Министарства пошта и телеграфа, држава је Акционарском друштву – оснивачу Радио Београда, одобрила набавку технике од енглеске фирме „Маркони“. Концесију за Радио-Београд добио је прикривени страни капитал, и тек после неколико година било је јасно да је власник већине деоница управо фирма „Маркони“, на коју су се власти преоријентисале после спора са француским партнером. Ова фирма је, не рачунајући придружене акционаре, самостално располагала са 970 акција. Живомир Симовић, у својој књизи „Време радија“, детаљно наводи састав капитала у првој години рада Радио Београда:

„Франц Лист из Беча имао је 885, др Милан Стојадиновић из Београда 1010, Џулијус Ханану из Београда 310, колико и Стеван Рајчевић, Барон А. Тиценхаузен 305, а исти број и Добривоје Стошевић, Аугуста Стојадиновић 300, Вилм Штукс Рибар 300 акција... Од иницијатора и оснивача највише је напредовао Стеван Карамата. Међутим, др Густав Браун имао је 30, а Зафир Станковић, Славко Бокшан, Роберт Веге и други имали су по десет акција. Према томе, очевидно је да су од домаћих капиталиста у првој години рада Акционарског друштва „Радио“ највећу моћ постигли председник Стојадиновић и „први до њега“ Карамата, будући да су располагали с највећим бројем акција“ (Симовић, 1989: 33).

Приход од претплате акционари и држава делили су у сразмери 60 : 40 процената. Концесије су даване на петнаест година и након тог периода власништво над радиом прелазило је у руке државе. Држава је обезбеђивала надзор над радом радија, који је подразумевао обавезу емитовања вести за потребе државе. Тако су пред почетак Другог светског рата, осим Радио Љубљане, све радио-станице у земљи биле подржављене (Маричић, 1994: 46).

Новоосновани Радио Београд је почео да ради у згради данашње Српске академије наука и брзо је стицао популарност: већ до краја 1929. године, бројао је

приближно 20.000 претплатника (Вељановски, 2009а: 66). „Државни радио“ је пролазио кроз различите фазе развоја, чији континуитет прекида период Другог светског рата, у којем функционише као окупациони *Zender Belgrade*, под окриљем и ингеренцијама Рајха.

По завршетку рата, Радио Београд постаје званично гласило социјалистичке Југославије. Послератни период посебно карактерише оснивање бројних радио-станица у Србији, међу којима су најпре Радио Приштина (1944) и Радио Нови Сад (1949), у статусу покрајинских радио-станица. Такође, у периоду после Другог светског рата основан је и већи број општинских радио-станица. Статус државног Радио Београда мења се на самом почетку 21. века, у складу са савременим законом којим се уређује област радио-дифузије, према којем је заживела његова трансформација у јавни радијски сервис, у оквиру Радио Телевизије Србије.

Током осам деценија континуираног јавног деловања и развоја, Радио Београд постао је део не само медијске већ и опште историје Србије, остварујући значајан допринос у развоју информисања, културе, науке, уметности и образовања, посебно, негујући књижевни говорни језик.

Посебно значајан тренутак у развоју медијског система Србије и нарочито радио-дифузије, било је оснивање телевизије, која је у 20. веку словила за најјачи медиј. Телевизија се у експерименталном смислу, у свету, појављује пред сам почетак Другог светског рата, а њен прави развој догодио се после рата. У Србији, емитовање телевизијских програма почиње 1958. године, када је званично основана Телевизија Београд – развијена из дотадашњег државног радија. Касније су, по истом принципу, из радио-станица Приштина и Нови Сад, основани покрајински телевизијски центри (према: Вељановски, 2009а: 63-66).

3.2. Први облици регулације радио-дифузије у Србији и Југославији

Закон о радио-дифузији први пут донет је почетком 21. века.³⁰ Прописи којима је првобитно уређивана област радио-дифузије садржани су у правним актима који нису били стриктно медијски. Национално законодавство у области радио-дифузије³¹, у периоду њеног настајања на територији самосталне Краљевине Србије, потом Краљевине СХС и коначно Краљевине Југославије, до 1941. године било је уређено по принципима тада важећег међународног законодавства. Историја домаћег законодавства сведочи, да су бројне рестриктивне и стимулативне одредбе законских аката у домену регулисања нових модела размене идеја, информација и естетских порука, карактеристичних за овај период, следиле особености националног развоја али и тековине светске заједнице.

Прва асоцијација која је у светским оквирима регулисала односе у жичном, телеграфском саобраћају, био је Међународни телеграфски савез, основан 1. марта 1865. године у Паризу. Краљевина Србија постала је члан ове асоцијације 9. фебруара 1866. године. Како су се појављивали нови облици дисеминације информација путем бежичне телеграфије, развијали су се и нови модели регулисања односа међу земљама које су прихватале и учествовале у спровођењу нових пракси у сфери комуникација. Тако је, 4. августа 1903. године, у Берлину, одржана Међународна конференција о радио-телеграфији, да би убрзо, 2. новембра 1906, такође у Берлину, био основан Међународни радио-телеграфски савез (Николић, 2007: 182).

Године 1912. Србија приступа Лондонској конвенцији о радио-телеграфском саобраћају, што представља први мултилатерални међународни документ који се односи на примену радија на нашем тлу. Тиме се реализују први кораци регулације радио-дифузије у Србији.

Почетни успех у оснивању и експлоатацији радио-дифузије почетком двадесетих година прошлог века, довео је до снажног и брзог, готово „стихијског“

³⁰ Закон о радио-дифузији, „Сл. гласник РС“ бр. 42/2002. Донет је јула 2002. године.

³¹ Будући да је у посматраном периоду био присутан само радио, не и телевизија, само у овом сегменту рада радио и радио-дифузију третирамо као синонине.

оснивања бројних радио-станица, у Европи и Сједињеним Америчким Државама.³² Крајем двадесетих година прошлог века, у Европи је регистровано укупно 87 радио-предајника и у плану била изградња још 37. Како би се прве радио-станице – које су по својој природи биле кратког домета, а по карактеру локалне – међусобно умрежиле у ефикасан информативни систем, а ограничен таласни опсег користио за емитовање без сметњи, било је неопходно извршити систематизацију, расподелу фреквенција, ограничити домет односно снагу радио-пријемника, и уредити односе у овој области. Ради тога је у Женеви, 3. и 4. априла 1925. године, основан Међународни савез за радиофонију (Union Internationale de Radiophonie)³³, када му је приступило 17 радиодифузних друштава, међу којима је било и југословенско друштво³⁴. Радио Београд био је суоснивач ове, прве међународне организације у области радио-дифузије, на позив писмом генералног секретара ТЕСАФИ-ја, који обавештава министра пошта и телеграфа, да је „основана Међународна унија за радиофонију, са сталним седиштем у Женеви“, којој је циљ „успешна сарадња радиодифузних организација и обезбеђење путем дисциплине и метода развоја радиофонских емисија“ (Пустишек, 1990: 33). У писму се наводи да „југословенска радиофонија не може да буде изван такве групације“, те да ТЕСАФИ преузима на себе све финансијске обавезе које произлазе из тог чланства. Недуго затим усвојен је и први међународни правни пропис којим се регулишу односи у области радио-дифузије, познат као Женевски план (Маричић, 1994: 15). Овај план о расподели фреквенција усвојен је од стране Техничког комитета односно Савета Међународног савеза за радио-дифузију, 25. марта 1926. године, у циљу дефинисања односа између постојећих радио-станица. Документ је поднет на давање сагласности ПТТ администрацијама европских

³² У САД су осниване прве мреже у том периоду; NBC (National Broadcasting Company) имао је мрежу од 24 радио-станице, CBS (Columbia Broadcasting System) формирао је мрежу 1927. године. Замах оснивања радио-станица био интензивнији него у Европи. Период успостављања темељних начела којима се регулише област радио-дифузије у Америци трајао је од 1919. до 1927. године, и заокружен законом који је под називом Радио-акт (Dill-White Radio Act) донео Конгрес, 1927. године. Иако су били исте намене, први регулаторни документи доношени у Европи и Америци садржали су значајне концептуалне разлике. Наиме, као носиоци развоја радио-дифузије у Европи одређене су државе, док су то у САД од самих почетака били слободна иницијатива и крупни капитал (према Маричић, 1989: 14-15).

³³ Године 1929, ова асоцијација преименована је у Међународни савез за радио-дифузију, будући да је термин *радио-дифузија* сматран примеренијим од термина *радиофонија*.

³⁴ Поред југословенског, Савезу су приступила и радио-дифузна друштва: по једно из Немачке, Аустрије, Белгије, Холандије, Норвешке, Шведске, Чехословачке, по два из Шпаније и Швајцарске и четири из Француске. - „Телеграф и телефон“, бр. 3, 1925: 911.

земаља, и ступио на снагу 14. новембра 1926. године. Према Женевском плану, Југославији су додељене три фреквенције: једна за рад Радио Београда тј. Главну радио-телеграфску станицу Београд – Раковица, и по једна за Радио Загреб и Радио Сарајево (с тим што су ове две станице делиле своје фреквенције са неколико европских станица). Између два рата, донесени су и нови планови расподеле фреквенција: Бриселски план (1928), Прашки план (1929), Луцернски план (1934) и План из Монреа (1939) (према Николић, 2007: 182-184).

Два поменута савеза – телеграфски и радио-телеграфски, интегрисани су, у Мадриду, 9. децембра 1932. године, у јединствени Међународни савез за телекомуникације. После Првог светског рата, Краљевина СХС односно Краљевина Југославија, ступила је у чланство у оба наведена међународна савеза, а потом је у том статусу остала и након 1932. године у новооснованом, уједињеном савезу за телекомуникације. Основни циљеви овог савеза односили су се на: „уређивање, усклађивање и планирање свих типова међународне комуникације; побољшање, ширење и сврсисходно коришћење служби телекомуникација (телефон, телеграф, радио, телевизија, свемирска телекомуникација, ваздухопловна и поморска комуникација, и сл.); развој нових техника, стандардизацију у области телекомуникација и доделу радио-фреквенција“ (Николић, 2007: 182).

Тако се од двадесетих година све до Другог светског рата нормативни оквир и међународна сарадња у области радио-дифузије развијају у оквиру Међународног савеза за радио-дифузију. Поред расподеле фреквенција, први међународни споразуми који су закључени у овој области и под патронатом наведеног међународног тела (међународни споразуми о техничким нормама, међународни споразуми о садржају програма радиодифузних организација и међународни споразуми о заштити аутора, извођача и самих радиодифузних организација) обухватају и терминолошку стандардизацију.

Национално законодавство у области радио-дифузије у почетним годинама њеног развоја настојало је да прати домете међународних стандарда и прописа. Међутим, први прописи којима је регулисана радио-дифузија у Србији нису били медијски. Покушаје успостављања правне регулативе у области радио-дифузије у Србији додатно је отежавала чињеница да је у овој сфери дуго владала конфузија

по питању надлежности. Наиме, почетно уређење радија у Краљевини СХС, у периоду од 7. децембра 1918. до 3. априла 1929. године, било је у надлежности Министарства пошта и телеграфа, које је склапало уговоре са власницима радио-пријемника и давало концесије појединцима или акционарским друштвима. Ово министарство донело је први правни пропис којим се регулишу организација и функционисање овог министарства, под називом Устројство државне поште, који је почео да се примењује 1. маја 1919. године. Према његовим одредбама, било је предвиђено, међу пет одељења Министарства, и оно које покрива радио-дифузију – Телеграфско, телефонско и техничко одељење. Ингеренције надлежног министарства у области радио-дифузије првенствено су се односиле на доношење правилника о радио-пријемницима, давање дозвола и склапање уговора са појединцима, концесионарима и акционарским друштвима у вези са издавањем дозвола за емитовање радио програма. Овај државни орган није доносио законске прописе о техничким нормама у области радио-дифузије, већ се старао о ратификацији и примени међународних конвенција у овој области. Законски акти донети у периоду 1921-1923. године сведоче о томе да се деловање поменутог министарства одвијало под изразитом контролом државе (Пустишек, 1987: 21-28). Неки од тих прописа су: Уредба о организовању Министарства пошта и телеграфа (20. фебруар 1921), Закон о обласној и средској самоуправи (26. април 1922), Правилник о саставу и делокругу одељења Министарства пошта и телеграфа (15. март 1923) (према Пустишек, 1987: 21-28).

Послови ПТТ и радио-дифузије прелазе у надлежност Министарства грађевина, 3. априла 1929. Надаље, од 12. децембра 1930. до 1. септембра 1935, радио је био у надлежности Министарства саобраћаја. У оквиру овог министарства донет је Закон о пошти, телеграфу и телефону, којим држава задржава право одобравања и ограничавања грађења и експлоатације ТТ уређаја међу којима је и радио. Године 1939. донете су одлуке о експропријацији, према којима Радио Београд почиње да послује као државно предузеће (Пустишек, 1987: 21-28). У овом периоду значајан је и Закон о заштити ауторских права, који је донет 1929. године и обухвата права од радијских извођења. Послови из области радиофоније враћени су у надлежност Министарства пошта, телеграфа и

телефона, 1. септембра 1935. (до 6. априла 1941).³⁵ У посматраном периоду између два светска рата, на челу надлежних министарстава за послове радија, радио-дифузије и радиофоније, налазило се укупно 24 министара, од којих је један био биран у два мандата.

У периоду 1923-1928. године донета су четири рестриктивна правилника о регулисању права и обавеза власника радио-пријемника. Њима су прописане високе претплате, чиме је институционализован основни вид алиментирања радио-дифузије. Сви правилници су по усвајању објављивани у „Поштанско-телеграфском Веснику“, службеном органу Министарства пошта и телеграфа СХС.

Први – Правилник о приватним радио-телеграфско-телефонским пријемним апаратима донет је 25. јула 1923. У то време у Краљевини СХС још увек није емисионо деловала ниједна станица, али су држављани могли да прате програме иностраних станица. Овај правилник садржао је пет чланова и по свом карактеру био изразито рестриктиван, пошто је држава настојала да се ефикасно заштити од „новог средства информисања и културе“ (Пустишек, 1987: 126). Неке од одредби овог правилника изричито прописују: да се дозвола за инсталирање радио-телеграфско-телефонских апарата може издати само држављанима Краљевине СХС; да је могуће тражити дозволу за инсталирање апарата за пријем, при чему ниједно приватно лице не може имати радио-апарате за трансмисију, те да се сваки молилац за издавање дозволе за поседовање пријемних радио-апарата мора у писаној форми обратити Министарству – што практично значи да потписује уговор са државом.³⁶ Правилник из 1923. предвиђа да је подносилац молбе дужан да о свом трошку купује, инсталира и одржава радио-пријемник, али да је такође дужан да преда надлежном министарству опис свог апарата, име произвођача и друге генералије, као и да наведе у којој просторији ће инсталирати апарат и где ће бити постављена ваздушна антена. Власници су били спречени чак да премештају свој радио-пријемник из просторије у просторију „без знања и одобрења Министарства пошта и телеграфа“.³⁷ У Правилнику се изричито наводи дужност власника радио-пријемника да обезбеди приступ надлежном органу –

³⁵ „Службене новине“ бр. 118, 1935.

³⁶ Према: Правилник о приватним радио-телеграфско-телефонским апаратима, 1923, чл. 1.

³⁷ Ибидем, чл. 3

Управи телеграфа и телефона, који је одређен за контролу рада приватних радио-телеграфских апарата и телефонских станица. Власник станице се обавезује на строго чување тајности вести, које нису њему намењене, а које је примио посредством свог апарата.³⁸

Чланом 4 овог правилника регулисана су и питања материјалне надокнаде односно таксе на поседовање пријемних апарата, при чему власништво над станицом није могуће пренети на неко треће лице без знања и сагласности ресорног министарства. Колико је рестриктиван био први Правилник о радио-пријемним уређајима, сведочи и податак да је дозвољавао да министар пошта и телеграфа одузме додељену дозволу за инсталирање ових станица, и то без дужности да поводом тога дâ икакво образложење власнику.

Правилником су били дефинисани и садржаји који се могу примати путем радио-станица. Наводе се „вести намењене јавности – метеоролошки и берзански извештаји, разне новинске вести, концерти, опере“, и томе слично. Куриозитет је био у чињеници да власнику апарата није било допуштено да трећем лицу саопштава вести које је дознао на радио-пријемнику.

Ригидност с којом је држава прихватала нови медиј двадесетих година прошлог века, сведочи о изразитом опрезу према усвајању новог медија и њему иманентних форми комуницирања.

Убрзо су донета три нова правилника, изграђена на смерницама које су постављене Правилником из 1923. године: Правилник о приватним радио-телеграфским и телефонским апаратима (1924), Правилник о пријемним радио-апаратима за приватну употребу (1926), и Правилник о пријемним радио-апаратима за приватну употребу (1928). Нови правилници су по садржају били обимнији и сложенији од првог, а изражавали су једнако рестриктивну политику државе у погледу издавања дозвола и уговорног односа са власницима пријемних уређаја, према којима „држава никада и ничим није обавезна“. Карактерише их и изразита термилошка неуједначеност, будући да се радио-пријемник у овим документима назива још и: приватним радио-телеграфским и телефонским апаратом, приватном радиоелектричном инсталацијом, пријемним апаратом, пријемним радио-апаратом, станицом и пријемном станицом, док се власник

³⁸ Ибид.

станице именује као радио-претплатник, сопственик апарата, или се, пак, одређује као молилац, ималац дозволе...

За разлику од Правилника из 1923. и 1924. године – према којима је дозволе за поседовање радио-апарата издавало Министарство пошта и телеграфа – Правилником из 1926. та надлежност пренета је на обласну Дирекцију пошта и телеграфа, а према Правилнику донетом 1928. године, издавање дозвола поверено је најближој „Пошти, телеграфу и телефону“. Овим прописом ингеренције за издавање дозвола пренете су на организационо најнижу инстанцу Министарства, чиме је остварен изванредан степен либерализације државе у односу на лица која поседују ове уређаје.

Право поседовања радио-уређаја и даље није било преносиво на неко друго лице, већ је припадало искључиво „молиоцу“, и могло бити укинато без икаквог образложења или надокнаде.

Једна новина у односу на старије правилнике, уведена 1926. године, регулисала је право страних држављана да поседују пријемне радио-уређаје.

Поред садржаја дефинисаних првим Правилником – документом из 1923, који се предвиђају за пријем радиофонским путем, у првом члану Правилника из 1928. године придодата је, као један од допуштених садржаја, трансмисија тј. „предавање слика“, што најављује зачетке регулисања почетничког експерименталног преноса слике, тј. наговештаје телевизије.

Из године у годину, правилници и њихове допуне нису доносили значајне новине у погледу дефинисања инструмената државе који су примењивани ради контроле употребе радио-дифузије, осим што су се мање разлике у односу на постојеће прописе тичале увођења категорија становништва које су ослобођене обавезе претплате: Двор, делови Министарства, Генералштаб, технички факултети... Разуме се да су правилници предвиђали да све радио-станице, осим војних и државних, у случају рата, прелазе у руке војске или се укидају.

3.3. Уговори између државе и радио-станица између два рата

У периоду од 1918. до 1941. године, у Краљевини СХС односно Краљевини Југославији донето је пет уговора којима су правно уобличене

смернице потоњег развоја радио-дифузије. Ове нормативне акте карактерисале су појачане цензуре. То су: Уговор о инсталацији и експлоатацији једне модерне радио-електричне станице у Београду или околини (1922), Уговор о инсталацији и експлоатацији једне радиофонске станице Бродкастинга у Загребу или околини (1925), Уговори између Министарства пошта и телеграфа са „Просветном звездом“ Љубљана, Друштвом „Радио“ д. д. Загреб и Друштвом „Радио“ а. д. Београд (1927, 1928), Измене и допуне уговора са радио-станицама у Загребу, Љубљани и Београду (1931), Уговор о изградњи и експлоатацији радиоемисионе станице у Љубљани и релејне радиоемисионе станице у Марибору (1939) (опширније у Пустишек, 1987).

Уговор о инсталацији и експлоатацији једне модерне радио-електричне станице у Београду или околини потписан је 11. августа 1922. године, између Министарства пошта и телеграфа Краљевине СХС и француског партнера *La Compagnie Generale de Telegraphie sans fil*, Париз. Практично, реч је о уговору о инсталацији прве радио-станице – Главне радио-телеграфске станице Београд – Раковица, на основу којег је ова станица добила дозволу да, на сталној таласној дужини, свакодневно, емитује своје радиофонске програме, и после пробног рада у фебруару 1924, почела стално емитовање програма 1. октобра исте године.

Званични Загреб је следио праксу Београда, те је убрзо од незваничног радио-клуба „Загреб“ потекла иницијатива да се добије валидно одобрење од државе за легално емитовање радио програма у Загребу. Ова процедура, међутим, није била без тешкоћа, будући да ресорно Министарство није признавало Радио-клуб као меродавну институцију и правни субјект надлежан за склапање уговора, те се решење нашло у формирању Деоничарског друштва Радио Загреб – с којим је, коначно, држава закључила уговор, 5. августа 1925. године (Николић, 2007: 187-188). Уговором о инсталацији и експлоатацији једне радиофонске станице Бродкастинга у Загребу или околини држава је дала дозволу за инсталирање радио-станице која ће служити, како је прописано, „за саопштавање радиофонских вести намењених општој публикацији: дневне вести, метеоролошки извештај, берзанске курсеве, музику сваке врсте и све вести којима се шири наука и уметност, па и разонода“.³⁹ Уговор је прописао обавезу

³⁹ „Поштанско-телеграфски весник“ бр. 15 и 16, 15. август 1925.

новоосноване радио-станице да у току сваког дана најмање 90 минута емитује вести и концерте. Једна од неповољних последица овог уговора одражавала се директно на пословање Главне радио-телеграфске станице Београд – Раковица, одредбом којом је регулисано финансијско питање пословања. Наиме, чланом 6 предвиђено је да новооснована радио-стананица има право на 150 динара годишње од сваког претплатника који се налазио на удаљености до 150 километара у правој линији од Загреба, што је директно угрожавало финансијско пословање станице у Београду доводећи је до губитака, јер је морала да се одриче дела свог прихода од претплате, тј. да је дели са новом станицом у Загребу (Николић, 2007: 187-188).

Године 1927, 29. децембра, и потом 4. фебруара 1928, Министарства пошта и телеграфа Краљевине СХС закључило је уговоре са „Просветном звездом“ – љубљанском католичком организацијом која је била и оснивач Радио Љубљане, загребачким Друштвом „Радио“ д. д. – оснивачем Радио Загреба, и београдским Друштвом „Радио“ а. д. – оснивачем Радио Београда (Николић, 2007: 189). Значај наведених аката био је велики – њиме се намеравало спровести јединствено нормативно-правно уређење радиодифузне делатности на територији Краљевине. Заједничка карактеристика уговора потписаних између државе и београдских и загребачких акционарских односно деоничарских друштава била је изразита ригидност и ауторитативан однос државе према њиховом устројству и будућем деловању. У поређењу с њима, уговор склопљен са Словенцима садржао је блажи и либералнији тон. Разлог таквог одступања од крутог државног интервенционизма налазио се у својинској природи наведених друштава у овим државним конституентима: у случају Србије, то је било друштво акционарског капитала, а оснивач и власник радио-станице у Хрватској било је деоничарско друштво, дакле, посреди је био приватни капитал, док је у Љубљани потписник уговора била просветно-верска заједница. У овом случају, ингеренције за рад овакве друштвене организације припадале су органима унутрашњих послова, док је надлежност деоничарских и акционарских друштава спадала у ресор Министарства трговине и индустрије.

Словеначка „Просветна звезда“ била је, дакле, само иницијатор оснивања радио-станице, а њен прави инвеститор и власник била је држава преко Министарства пошта и телеграфа. Том чињеницом инициране су основне разлике

које су обележиле специфичност словеначког модела радио-станице у односу на друге две: уговор потписан са Љубљаном није предвиђао детаљно прецизирање техничких карактеристика радио-станице и услова рада; прописано трајање државних извештаја који се бесплатно емитују на Радио Љубљани било је дупло дуже у односу на Радио Загреб и Радио Београд – 60 минута; а за разлику од радио-станица у Београду и Загребу, за које предвиђено да се петнаест година након добијања концесије она укине, конфискују средства и радио-станице пређу у државно власништво, радио-станица у Љубљани након петнаесте године продужава Уговор на још пет година (Николић, 2007: 189).

Заједничке одредбе сва три уговора односиле су се на државну контролу рада свих станица која се спроводи радом изабраних државних службеника, са повереним овлашћењима да контролишу како организацију и садржај програма тако и финансијско пословање; такође, услови под којима се обуставља емитовање програма идентични су за све три станице; оне су обавезне да емитују свакодневно програм у трајању најмање од 150 минута, с тим да најмање 60 минута мора да буде посвећено уметничким концертима који се изводе уживо, а за све три станице предвиђено је и емитовање комерцијалних садржаја – реклама.

У међуратном периоду успостављене су солидне предиспозиције за развој радиодифузног система, засниване углавном на техничко-технолошким искуствима и нормативним актима примењеним у развијеним европским земљама. Основна обележја тих прописа били су висок степен централизације и снажна државна контрола, која се спроводи кроз широка овлашћења министра пошта, телеграфа и телефона као и председника министарског савета. Бројна решења, одлуке и стандарди дефинисани у овом периоду, ипак су носили предзнак „привремени“, будући да је влада увиђала неопходност развоја регулативе односно доношења обухватнијих и општијих уредби или закона о организацији радиодифузне службе. Међутим, овакав документ није донет. Уследио је ратни период, у коме је стављена ван снаге било каква до тада важећа правна регулатива.

Почетак Другог светског рата, Краљевина Југославија дочекала је са пет радио-станица: Радио Београд, Радио Загреб, Радио Љубљана, Радио Скопље (деловало као релеј подржављеног Радио Београда, од 27. јануара 1941) и

Краткоталасна радио-станица Централног прес бироа при председништву Владе (иначе, чије деловање није било регулисано ниједним нормативним актом; функционисала од 8. марта 1936). Новонастала друштвено-политичка ситуација снажно се одразила на статус и положај радиодифузних организација у окупираној Југославији – на рад свих радио-станица примењена је новоуспостављена регулатива окупационих снага, а за Радио Београд убрзо је установљено нормативно устројство Рајха, по коме је он деловао као Зендер Белград (*Sender Belgrad*).

У складу са пропагандном политиком нацистичког окупатора да створи привид нормалног живота у престоници, међу приоритетима нове власти били су медији информисања и институције културе, који су у народу важили за ауторитативне. Стога се већ у првим недељама окупације педантно радило на успостављању медијског и културног живота престонице: покренути су нови дневни листови, прорадила је позоришна сцена, а већ 21. априла 1941. огласила се радио-станица Ратни Радио Београд (П. К. Зендер Белград) (опширније у Николић, 2009: 29-42). Новоуспостављена радио-станица под контролом окупационих власти, у току рата деловала је као главни немачки пропагандни центар за југоисточну Европу и Африку. Обједињавањем предајника на Макишу и у Батајници, створен је најјачи пропагандни пункт немачке радио-службе која је радио-таласима из Београда покривала Балкан, део средње Европе и северне Африке – моћни Вермахтов Зендер Белград, чији је препознатљив звучни знак постала љубавна балада о Лили Марлен. Први пут оглашена у Београду, она је прерасла у симбол нацистичке солдатеке, најпопуларније војничке песме у Другом светском рату.

Област медијског и културног живота у окупираном Београду био је регулисан низом уредби војног заповедника у Србији. Административним актима којима се штити расни и идеолошки идентитет новог друштвеног поретка регулисане су области медијског извештавања, културног живота, филма, кабареа... Прописима окупационих снага легализоване су делатности културних и медијских институција у Србији, а њихов карактер и сврха били су одређивани циљевима рата, односно војно-политичким интересима окупатора. Стога се прописи примењивани у периоду окупације (од априла 1941. до новембра 1944) не

разматрају као релевантни са становишта континуитета развоја регулативе радио-дифузије у Србији, као аутентичног националног радиодифузног система.

IV. РЕГУЛИСАЊЕ РАДИО-ДИФУЗИЈЕ У ПЕРИОДУ СОЦИЈАЛИЗМА

4.1. Развој радија

Радио Београд је први медиј који се огласио у ослобођеном Београду. Из вагона са споредног колосека београдске Дунав станице, 6. новембра 1944. године, изговорио је у микрофон глумац Љубиша Јовановић:

Говори слободна Радио-станица Београд. Из слободне престонице Демократске Федеративне Југославије, слободна народна радио-станица први пут слободно говори (Јокић, 2008: 23).

Сутрадан, 7. новембра, непуне три недеље после ослобођења Београда, када су линије фронта биле удаљене свега стотинак километара, на ранијој таласној дужини Радио Београд почео је редовно да ради.

До краја 1944. године, програме Радио Београда, осим саопштења Врховног штаба, извештаја са фронта и писама војницима и заробљеницима, испуњавало је и читање литерарних дела која су описивала страдања учесника НОБ-а. Такође, емитована је и музика са плоча које су позајмљивали слушаоци, наступали су хор Позоришта народног ослобођења и културно-уметничке екипе војних јединица које су пролазиле кроз Београд, огласио се и радио-оркестар. Припремане су и посебне емисије за различите циљне групе слушалаца – војску, омладину, пионире..., директно преношени утисци из војних болница... Посебно је наглашаван значај радија у афирмисању вредности новог друштва, о смислу и циљевима борбе за нову стварност, у чему су нарочиту улогу имале истакнуте личности партизанске епопеје и актуелног политичког живота.

Улога Радио Београда постала је нарочито значајна на међународном плану после 1. марта 1945. године, када је у Москви окончан рад Радио Југославије. Тада Радио Београд де факто постаје центар информативне и пропагандне службе и службена станица ЦК КПЈ, владе и Врховног штаба. Практично, он постаје извор кључних информација, релевантна и званична институција на коју се позивају домаћа и страна средства информисања.

Значај радио програма у сложеним политичко-безбедносним околностима после ослобођења Београда, за нове власти био је непроцењив. Рат је и даље трајао на западном фронту и Далеком истоку, неки од савезника били су расположени да се у Југославији воспостави монархија, а на плану унутрашње политике нове власти су се сукобљавале са незанемарљивим потенцијалом поражене стране. У напорима да обезбеди своју трајност, осигура републиканско уређење, и покрене разорену привреду, нова власт се ослањала на радио – препознавши у њему најефикаснији инструмент афирмације сопствених начела, будући да је штампа била тешко доступна у ширим регионима земље услед разорености путева, железничких пруга и мостова, а неписменост народа прилично распрострањена. На овом, другом почетку радија, „весници слободе“ су у овом медију видели средство „духовног препородитеља, васпитача“, који ће своју мисију остварити кроз „борбу за слободу против насиља“, под условом да је у рукама „правдољубивих и слободољубивих народа“ (Јокић, 2008: 31).

Као најмоћније средство информисања тог доба (до настанка телевизије), радио је стално присутан у правно-нормативној регулативи ФНРЈ, а касније и СФРЈ. Од 1946. године – када је донет први Устав Федеративне Народне Републике Југославије, до 1991 – када је фактички сецесијом Републике Словеније Социјалистичка Федеративна Република Југославија престала да постоји, у Србији, као и у осталим републикама тадашње заједничке државе, негован је медијски систем *самоуправно-социјалистичког типа*. Овакав модел постојао је само у Југославији, будући да је Југославија била једина земља у свету која је имала „социјалистичко самоуправљање“. Класификација медијских система у теорији медија и информационо-комуникационих система, направљена је према начину оснивања и функционисања електронских медија, пре свега радија. У нашој теорији била је прихваћена подела на медијске системе: „1. комерцијалног типа, 2. типа јавне службе, 3. државно-партијског типа, 4. самоуправно-социјалистичког типа“ (Радојковић, 1984: 130). Постоје и другачије класификације медијских система. Француски теоретичар Клод-Жан Бертран такође наводи четири типа медијских система а назива их медијски режими: 1. ауторитарни режим, 2. комунистички режим, 3. либерални режим, 4. режим друштвене одговорности. Према овој класификацији, медијски систем Србије у

периоду после Другог светског рата до пада социјализма, позициониран је између *комунистичког* и *либералног* – јер је садржао елементе оба ова модела. Разуме се, надвладао је комунистички. Ипак, у поређењу са осталим социјалистичким земљама – оним иза „гвоздене завесе“, либерални аспект у медијском систему тадашње Југославије и Србије није био занемарљив.

У раним послератним годинама, пажња радијских посленика била је посвећена првенствено оспособљавању постојећих и инсталирању нових техничких ресурса ради што бржег и ефикаснијег овладавања радиофонским простором. Недуго по ослобођењу читаве земље, у другој половини 1945. године, два средњеталасна одашиљача програма деловала су у Београду, и по један у Загребу, Љубљани, Марибору, Истри, Сплиту, Дубровнику, Сарајеву, Цетињу, Осијеку, Призрену, Скопљу и Битољу, као и краткоталасни у Београду и Цетињу (Симовић, 1989: 175). Већ фебруара 1945. године, „нова Југославија“ почела је да се оглашава и на страним језицима, преко кратких таласа Радио Београда, широм Европе, Азије, Африке и Америке, а 6. децембра 1947. Комитет за радио-дифузију владе ФНРЈ отворио је нову краткоталасну радио-станицу у Београду. Те године почела је и изградња снажног средњеталасног емисионог центра у селу Звечка код Обреновца, и краткоталасног у селу Стублине.

Активности на плану техничког освајања радиофонског спектра пратила су стратешка промишљања власти о будућности југословенске радио-дифузије у новом друштвено-економском поретку. У том смислу, један од значајнијих догађаја било је одржавање конференције о даљем развоју југословенске радио-дифузије, од 4. до 7. октобра 1947. у Аранђеловцу, у организацији Комитета владе Федеративне Народне Републике Југославије за радио-дифузију. У њеном раду учествовали су руководиоци свих матичних радио-станица, а закључци усвојени на овој конференцији сведоче о специфичним потребама нове власти у области информативно-политичке и пропагандне активности радија. Комитет је оценио да је један од примарних задатака свих радио-станица у Југославији „мобилизаторска улога у остваривању Првог петогодишњег плана“. Сугерисано је да се посебна пажња посвети привредним питањима. Од посленика радија тражило се што више репортажа из предузећа и градилишта, сведочења „ударника“ о својим резултатима, тешкоћама и проблемима. Дефинисане су прве

смернице осамостаљивања радија у односу на штампу и агенцију Танјуг, уз инсистирање на томе да радио-станице изграђују властите, аутентичне програме. У документу усвојеном у раду Конференције посебно је истакнута предност радија међу свим медијима и као начело успешне радиофонске обраде емисија захтевани „јасни, сажети и привлачни за слушаоце, стилски и језички дотерани“ садржаји (Симовић, 1989: 186).

У овом периоду разграната је мрежа дописника Радио Београда. Увећан је број сталних извештача из републичких, покрајинских и обласних средишта, и нарочито број дописника из мањих места и села. Мисија ових репортера била је да извештавају о ренесанси живота у свим областима, пре свега о снажењу ударничког покрета и достигнућима трудбеника у фабрикама. Они су, такође, имали задатак да прате слушаност Радио Београда у провинцији, и обавештавају редакцију о претежним интересовањима слушалаца, како би се према очекивањима аудиторијума прилагођавали радијски садржаји и програмска шема (Симовић, 1989: 186-187). Организујући дописничку службу, дирекција Радио Београда је своје извештаче инструкирала у погледу њиховог деловања: од дописника се очекивало да извештаје формирају тако да „конструктивно делују“, да у датом моменту потпомажу одређену кампању. Они су имали дужност да делују васпитно, односно да утичу на подизање политичке зрелости појединца и његов развој као „друштвено-политичког човека“.

Приоритетни задаци посленика радија саопштени су у Предлогу петогодишњег плана радиофикације⁴⁰ Југославије до 1951. године, који је припремио Комитет за радио-дифузну службу Савезне владе 1947. године. Овим планом било је предвиђено, пре свега, осамостаљивање домаће радио-индустрије, повећање броја радио-апарата на један милион, изградња мреже емисионих станица помоћу којих би се обезбедио добар пријем програма у свим крајевима земље и подизање јаким краткоталасних станица за пропаганду у иностранству (Симовић, 1989: 188-189). Озбиљнији помаци у реализацији петогодишњег плана наступили су у пролеће 1948. године, када је набављена најсавременија радиоемисиона техника, а студио у улици Кнеза Милоша 16 напуштен и пресељен у зграду Занатског дома која је прилагођена новој функцији.

⁴⁰ Радиофикација = подизање радио-инсталација, увођење радио-станица.

Сложени спољнополитички односи који су наступили касних четрдесетих година и пред Радио Београд постављали су високе захтеве. Повећана је одговорност у припремању и презентовању програма, који је у раздобљу које је уследило после Резолуције Информбироа, стално био у функцији манифестовања одлучности на „самосталном путу изградње социјализма“ у Југославији. Специфична улога радија у друштвенополитичком активизму захтевала је изналажење и примењивање нових форми – ефикасних и ефектних средстава којима би се делотворније привлачила пажња слушалаца на садржаје од нарочитог значаја. Наметнула се потреба за новим концептом емитованог програма – програмским целинама које би новом формом учиниле ефикаснијим дејство емитованих садржаја на перцепцију и свест „конзумента“. Тако је настао Дневник – уведен као свакодневна информативна емисија, у најслушанијем термину, са циљем да, поред саопштавања вести и извештаја, указује на дубље димензије тумачених одлука, објашњава збивања и друштвене токове сложенијим и темељитијим видовима новинарског изражавања. Као последица покретања такве емисије, дошло је до делимичне реорганизације редакције, те су као независне јединице основане Политичко-информативна и Културно-уметничка редакција, које су имале своје главне и одговорне уреднике и колегијална тела. У оквирима тих редакција новинари су се специјализовали за праћење и коментарисање одређене проблематике.

Услед напетих друштвенополитичких околности, које су, осим изразито заоштрених односа са СССР-ом и последично – турбулентних унутарпартијских разрачунавања, постајале све више оптерећене и порастом супротстављених националистичких осећања у Југославији, Радио Београд је функционисао као снажан државни и партијски инструмент, пролазећи и сам кроз фазе реструктурирања и реорганизације, у интересу званичне политике. Ради ефикасног супротстављања Резолуцији Информбироа, почетком 1950. године, из целине програмске шеме Радио Београда по први пут издвојена је служба емисија за иностранство. Тако је, издвајањем емисија за иностранство, део Радио Београда постепено прерастао у Радио Југославија, који је убрзо формиран као посебна целина успостављена као установа. Интенција је била да новоосновани радио следи традицију Радија „Слободна Југославија“ који је деловао у ратно време,

емитујући, од 2. новембра 1941. до 1. марта 1945. године, програме са мисионарским задатком да шири вредности народноослободилачке борбе и револуције у Југославији. Деловао је најпре из Уфе на Уралу, затим из Москве. У послератном периоду, Радио Југославија поново је званично основан, 19. маја 1951. године, овога пута са новом мисијом – која је реализована програмом припреманим и емитованим искључиво према иностранству. Нова радио-станица преузела је студијску и емисиону технику и краткоталасни предајник Радио Београда II (Симовић, 1989: 156), а осим ових средстава, пренета јој је и КТ станица из Радио Београда I. По смиривању најкритичнијег периода у конфликту са Москвом (после смрти Јосифа Висерионовича Стаљина, 1953), Радио Југославија је укинут, а програм враћен у састав Радио Београда, 1. марта 1954. године. Међутим, овај радио се поново издваја и осамостаљује, 30. јануара 1978.

Некако у исто време, основан је и „републички радио“ Србије. Наиме, „све радио-станице су, у прво време, фактички а и званично биле државна гласила: њихови буџети били су анекси републичких, државних буџета. Једино је Радио Београд имао статус савезне станице и његов буџет био је анекс савезног буџета“ (Симовић, 1989: 235). У том контексту, оснивање Радио Југославије 1951, означило је дефинитивни завршетак „општедржавног“ радија. Остало је шест републичких радија и Радио Југославија – док није укинута 1954. године.

„Републичка“ радио-станица Србије под називом Радио Београд II, почела је да ради 25. фебруара 1950, на дан отварања Трећег конгреса Народног фронта Србије. Његов оснивач било је Извршно веће НР Србије. И ова радио-станица уведена је у функцију по други пут – претходно је била активна од 22. јула 1945. до 16. јуна 1946. Радио Београд II реактивиран је на таласној дужини 236,6 метара, као друга средњеталасна станица са седиштем у Београду и пета у Србији – остале станице биле су лоциране у Новом Саду, Приштини, Нишу и Зајечару. Станица је била замишљена као самостална радиодифузна установа, па је образовала комплетне редакције и неколико музичких и забавних ансамбала. Студијска техника, редакције и администрација новог београдског радија смештени су у преуређеним просторијама у Македонској улици 21, где су урађени и опремљени по један говорни и музички студио. Радилa је тек до краја маја следеће године. Пошто је Радио Београд I у то време још увек имао савезни карактер, до коначног

разграничења у форми Радио Југославије, оснивање Радио Београда II образложено је потребом да „прикаже слушаоцима што потпунију и правилнију слику политичког, економског и културног живота у Србији, а и у осталим републикама, водећи при томе рачуна о жељама и укусу слушалаца“, како је писала „Политика“ на дан његовог оснивања (Симовић, 1989: 169). Неки аутори су га из ових разлога третирали као Други програм Радио Београда. На судбину Радио Београда II утицала је политика формалне децентрализације савезне управе, која је убрзо почела да се спроводи. Поред других савезних институција, укинута је и Савезни комитет за радио-дифузију, па и Радио Београд II – после нешто више од годину и по дана рада, а средства и део кадра враћени су Радио Београду (Симовић, 1989: 234-235). Међутим, историја Радио Београда II овде се не завршава – он је, било као самостална радио-станица, било као Други програм, увођен и прекидан чак пет пута, док се коначно није усталио 1958. године.

Савременик стасавања Радио Београда који је своје сведочанство изнео у књизи „Време радија“ Живомир Симовић, наводи 1955. годину као почетак развоја модерног радија – прихватајући аргументе којима се прва етапа развоја Радио Београда у социјалистичкој Југославији завршава 1949. годином (Симовић, 1989: 199). Међу многим ауторима 1954/55. година слови за годину стварног утемељења и нарочитих достигнућа београдског радија, будући да управо те године Радио Београд реализује низ афирмативних пројеката на програмском нивоу: почев од домаће радио-драме која те године остварује светски успех, преко развоја образовне функције Радио Београда, до првог контакт-програма који је остварен 1955. године. Такође, информативна редакција остварује запажене резултате, чему је несумњиво допринело стварање и разгранавље мреже дописника из иностранства после 1953, захваљујући којима су преноси и извештавања о важнијим политичким, културним и спортским збивањима у свету постали актуелнији и веродостојнији.

Значајан искорак Радио Београда начињен у правцу диверсификације програмских садржаја ради задовољења предодређених специфичних циљева и са различитим поводима, било је увођење Другог програма Радио Београда – као помоћног и алтернативног програма. Карактер Другог програма одређен је на седници Програмског одбора Радио Београда, 28. октобра 1957, када је опредељен

као „претежно лак и да служи као допуна Првог програма, односно као надокнада жељама слушалаца које су им ускраћене услед оптерећености Првог програма“ (Симовић, 1989: 234-235). Други програм Радио Београда је, у мање или више експерименталној форми, покретан повремено и деловао као посебан радио чак четири пута пре наведеног датума. Практично је заживео поводом прославе стогодишњице рођења Николе Тесле, 9. фебруара 1958, и емитовао програм најпре само неколико дана недељно, да би 1963. године приступио свакодневном емитовању у трајању од 7 часова. Ова, експериментална фаза увођења Другог програма трајала је до 1. маја 1963. године и послужила за „постизање одређених искустава, налажење физиономије и стила програма који би се паралелно емитовао са Првим програмом, а да се не поклапа с њим“.⁴¹ Наредних година трагало се за аутентичним ликом Другог програма, специфичним и самосвојним, са препознатљивим садржајима који би га чинили суштински и формално различитим од Првог. У том периоду дошло је до програмског проширења, а почетком 1970-их почело је емитовање програма и у јутарњем односно преподневном термину. Други програм је у потпуности испуњавао сврху и намену која је била дефинисана програмском политиком Радио Београда: деловао је као алтернативни у односу на Први, „како би могао да забави и поучи слушаоце, с тим да буде лишен дидактичности и да у постизању популарности не остане изван правих естетско-научних становишта“ (Симовић, 1989: 223-224).

Период од маја 1963. до почетка 1974. године обележен је снажним напретком: увећани су сати дневно емитованог програма; појачана снага предајника; покренут је Трећи програм (10. новембра 1965), услед изражене потребе за „проширењем културних и научних садржаја на радију и продубљивањем ове институције у културном животу Београда и Републике“ (Симовић, 1989: 230). Напредак је видљив кроз пораст броја радио-претплатника од 74.000 до 850.000.⁴² Значајан тренутак за развој Радио Београда, нарочито у домену раздвајања програмских целина и започињања процеса диференцијације публике, био је 27. јун 1969. – датум када је основан београдски програм у оквиру Радио Београда на таласној дужини 202 метра, популарни „Београд 202“ или „Двестадвојка“, и касније, 1979. године, у оквиру „Београда 202“ увођење још

⁴¹ *Годишњак Радио Београда, 1963.*

⁴² *Годишњак Радио-телевизије Београд, 1964.*

једне иновативне концепције Радио Београда засноване широко и флексибилно конципираном концепту „тоталног радија“⁴³.

Крајем шездесетих и почетком седамдесетих година у југословенској радио-дифузији опажа се појачана иницијатива за развој локалних радио-станица. Упоредо с тим, појачана је и активност на плану међународне сарадње.

Пошто су процеси дивергенције радио-дифузије у СФРЈ окончани, период од средине седамдесетих до краја осамдесетих година обележен је напорима да се што боље уреде односи у оквиру целокупног информативног система и изврши опсежна стандардизација радио-дифузије. Интенције Радија и Телевизије Београд у овом периоду прописане су Оснивачким актом Републичке конференције Социјалистичког савеза радног народа, чија се улога у области регулисања медијског система распростирала у широком дијапазону, од оснивања новинско-издавачких односно радиодифузних организација, преко делегирања кадрова којима се поверава унапређивање социјалистичких самоуправних односа у јавном дискурсу, до усмеравања развоја медијског система контролом друштвеног и политичког деловања медијских актера, кроз интервенционизам спровођен у уређивачкој политици. Међу задацима и циљевима који су постављени пред Радио Београд, наводи се, да је Радио дужан да кроз своју програмску политику: развија и продубљује социјалистичке самоуправне односе; негује и ојачава политику братства и јединства и равноправности народа у СРС и СФРЈ; афирмише тековине НОБ-а; доприноси учвршћивању независности СФРЈ и јачању њеног положаја у свету; пропагира традицију несврстаности у спољнополитичким односима... (Симовић, 1989: 401-402), а заправо делујући у функцији званичне државне политике самоуправног социјализма.

4.2. Настанак и развој телевизије

Истраживања која су претходила настанку телевизије трајала су најмање пола века. Оцем телевизије сматра се Константин Сенлек, који је утврдио основни

⁴³ Смисао концепта „тоталног радија“ била је жива интерактивност, коју је омогућавало укључивање слушалаца који се идентификују у програму, и репортера који „урођени“ у живот, у сваком тренутку готово читавог дана, прате догађаје у граду. Концепт „тоталног радија“ пружао је велике могућности у домену информативне и забавне функције.

принцип технике телевизије (Жижић, 1986: 14-17). Први уређај којим би се преносиле слике на даљину патентирао је берлински студент природних наука Паул Нипков, јануара 1884, и назвао га „електронски телескоп“. Међутим, такав уређај којим се може остварити разлагање слике – на месту предаје, и њено слагање – на месту пријема, Нипков никада није направио. Пролазиле су деценије, а резултати лабораторијских испитивања нису довели до реализације идеје преноса слике на даљину, све док није развијена техника преноса путем радиоталаса и Браунова катодна цев. Тек средином 1920-их година изведене су прве демонстрације телевизије по механичко-оптичком систему. Технику механичко-оптичке телевизије међу првима је примењивао Шкотланђанин Џон Лоци Берд, који је, приказујући у Лондону и Берлину кратке телевизијске програме, постао један од пионира телевизијског развоја у свету.

Искорак у развоју телевизијске технике начинио је руски емигрант у Сједињеним Америчким Државама Владимир Зворикин, који је 1928. године патентирао иконоскоп – главну цев за телевизијску камеру. Иконоскоп је заменио незграпну конструкцију механичко-оптичке телевизије. Касније је изграђен и супериконоскоп, побољшани модел иконоскопа, затим нови тип главне електронске цеви за камеру – ортискон, а потом и друге савршеније цеви. Изумом електронске цеви за анализу слике у камери створена је могућност за продор електронске телевизије са свим предностима које је она донела. Да би електронска телевизија потпуно потисла механичко-оптичку, односно механичко-електричку телевизију, морала је да прође још једна деценија. Стварним почецима телевизије могу се сматрати подухвати остварени тек у четвртој деценији 20. века, у Француској, Великој Британији, Немачкој и СССР. Дакле, после упорног педесетогодишњег трагања, када је електронска у потпуности заменила механичко-оптичку технику, крајем 1930-их година (Жижић, 1986: 14-17).

Развој нове радиодифузне гране – телевизије, наговештен је у Југославији у јесен 1939. године, приликом свечаности која је на Радио Београду приређена поводом обележавања десетогодишњице оснивања радија. Тада су први пут у Краљевини демонстрирани телевизијски уређаји, истовремено на Сајму у Београду и Велесајму у Загребу, где их је представила холандска фирма „Филипс“ (Philips). Том приликом, радознали посетиоци Сајма могли су у одређено време у

току дана да на екранима изложених монитора прате телевизијске програме, у којима су учествовали познати београдски глумци. Међутим, рат који је убрзо почео, зауставио је развој телевизије не само у Југославији него и у целом свету (Жижић, 1986: 13).

У послератном периоду, у технолошки напреднијим земљама света распламсао се ентузијазам освајања телевизијских потенцијала, а примат у њеном развоју држале су Сједињене Државе. Према извештају Унеска из 1955. године⁴⁴, до 1954. у свету је забележено постојање 42 милиона телевизорских пријемника: у САД приближно 35 милиона, а у Европи нешто више од 5,5 милиона – предњачила је Велика Британија са нешто више од четири милиона регистрованих пријемника.⁴⁵ Према наводима Унеска, телевизија је била уведена или се уводила у 58 земаља у свету, а напредније државе су примењивале различите моделе дифузије телевизијских програма.⁴⁶ Према извештају из 1955. године, већина земаља Европе била је увела телевизију или је увођење било предвиђено те или следеће године, осим у Албанији, Грчкој и Румунији – за које није било никаквих података. Поред наведене Албаније, у Извештају је стајало да од европских земаља само још Југославија не планира скоро увођење телевизије.

⁴⁴ *La television dans le monde. Suplement 1955* (Телевизија у свету, додатак 1955).

⁴⁵ Према подацима Статистичког бироа САД, године 1955. у САД је 67 одсто домаћинства имало свој телевизијски пријемник. Услед пораста броја конзумента телевизијских садржаја, актуелизовно је питање утицаја телевизије на формирање животних навика људи. Телевизија је у стручној јавности препозната као медиј који располаже знатно снажнијим утицајем од осталих комуникационих средстава као што су радио, штампа, филм, позориште, и други, будући да у знатној мери обједињује сва изражајна средства својствена наведеним медијима и постаје савршенији облик саобраћања међу људима. У многим земљама, телевизија постаје значајан друштвени фактор, делујући на формирање погледа на свет и на однос људи према појавама савременог живота. Последице, из редова конзервативних присталица традиционалних комуникационих образаца, на рачун телевизије упућене су опсежне критике, које се односе једнако на квалитет телевизијских програма и на њен „деструктиван утицај на гледаоце“. Писац Т. С. Елиот је у лондонском „Тајмсу“ 1950-их оштро иступао против менталног, моралног и физичког утицаја телевизије, нарочито на децу. Слично је реаговала и група чланова Националног института за уметност и књижевност у америчком часопису „Академи“, међу којима су се налазила утицајна имена: Кенет Робертс, Волтер Липман, Виљем Мекфи, Роберт Шервуд. О негативним утицајима телевизије више пута расправљали су и амерички Конгрес и британски Парламент, истичући улогу телевизијских програма на формирање култа насиља код омладине и других негативних социјалних појава.

⁴⁶ На пример, у Сједињеним Државама коришћени су еидофори – техника пројекције на биоскопско или неко друго веће платно. Слично томе, у Француској су били организовани телевизијски клубови у којима су се окупљале веће групе људи да би заједнички пратили програм, док је у Совјетском Савезу, попут дистрибуције радио-програма, путем жице телевизијски програм из једног центра дистрибуиран до једноставног и јефтиног ТВ пријемника и тако ширен круг гледалаца. У Канади су за дифузију програма коришћене антене које су покривале једну зграду или блок кућа, при чему се програм разводило каблом такође до појединачног телевизора (Жижић, 1986: 18-19).

О потреби увођења телевизије у Југославији се повремено говорило од 1947. године. Југословенска делегација учествовала је на конференцији о расподели фреквенција за телевизију која је одржана у Стокхолму 1952. године. Овим планом, Југославија је формално добила одређени број локација са одређеним фреквенцијама и снагама УКТ (ултракратки таласи) за своју радијску и телевизијску мрежу. С обзиром на положај коме је Југославија стремилa у тадашњој констелацији међународних односа, питање увођења телевизије постало је стратешко државно питање. Ради расправљања могућности да се Југославија активно и конкурентно укључи у светску телевизијску мрежу, током 1954/55. године у Београду је одржан низ састанака на којима су учествовали представници Радио Београда, углавном инжењери и техничари. Питања првобитног развоја пренета су на техничка лица запослена у Радио Београду. Решењем бр. 341 од 13. септембра 1955. године образована је комисија под председништвом инжењера Драгослава Стојановића, са задатком да изради пределаборат о увођењу телевизије у Београду односно Народној Републици Србији и пределаборат за подизање радио и телевизијског дома у Београду (Леандров, 1986: 137). Техничка комисија је изашла пред Колегијум Радио Београда са закључком да предуслов увођења телевизије представља изградња одговарајућих емисионих и студијских постројења, и предочила првобитне предрачунае о цени изградње телевизијске станице и дома, која је планирана за период 1956-1962. године. Такође, радио-индустрији предато је у надлежност да размотри могућности производње телевизијских пријемника. На основу Извештаја Техничке комисије који је усвојен од стране Колегијума Радио Београда, израђени су елаборати о увођењу телевизије, који су потом достављани председнику и члановима Савезног извршног већа, Извршном већу НР Србије и председнику Народног одбора Београда. Тако су формализовани и институционализовани почетни кораци увођења телевизије у Југославију раних педесетих година: оно се одвијало под покровитељством и контролом владе и компетенцијама техничког особља Радио Београда.

Јавност је темељније упозната са питањем увођења телевизије приликом одржавања изложбе поводом прославе „10-годишњице штампе и радија“, у просторијама Радио Београда. Један изложбени пано био је посвећен развоју

телевизије у свету, а једна експериментална камера је демонстрирала телевизијски пренос, снимајући посетиоце изложбе који су истовремено могли да прате своју слику на инсталираном телевизијском пријемнику. Недуго затим, јула 1956. године, приликом прославе приређене у част стоте годишњице рођења Николе Тесле, грађанима Београда омогућено је да прате први експериментални телевизијски програм, после 1939. године, када је у Филипсовом павиљону на Београдском сајму први пут демонстриран рад телевизије. На две локације у Београду инсталирани су предајници, који су покривали један део Београда телевизијским програмом емитованим из малог импровизованог студија са камером љубљанског Института за електровезе. На неколико локација у Београду били су постављени телевизори, први примерци домаће производње (Леандров, 1986: 64).

Почетком 1956. Радио Београд предузима низ конкретних мера – као стручно тело Радио Београда формиран је и правно установљен Стручни савет, са задатком да размотри техничке могућности увођења телевизије: питање локације, снаге предајника, претпројекта дома, и организован је специјализовани курс који су похађали инжењери и техничари Радио Београда. Решењима Одбора за просвету СИБ-а бр. 436 од 2. марта 1956. и бр. 483 од 6. марта 1956, формиране су комисије која су задужене да проуче питање увођења телевизијске мреже у Југославији и о томе поднесу извештаје и предлоге Одбору. Потом је оформљена Група за план и реализацију телевизијске мреже у Југославији. Комисија је подизање телевизијских станица са емисионим и студијским постројењима поверила Југословенској радио-дифузији, којој је пренето у надлежност задужење да омогући производњу домаћих телевизијских пријемника (Леандров, 1986: 64). Полазећи од предлога Југословенске радио-дифузије, Комисија под председништвом инжењера Јована Јанковића донела је, 17. марта 1956, закључке:

- „да се изградња телевизијске мреже Југославије остварује на основу принципа јединственог југословенског телевизијског програма са центром у Београду и допунским центрима у Загребу и Љубљани, а касније евентуално и у Скопљу, Сарајеву и Титограду;
- да се подизање телевизијских станица са емисионим и студијским постројењима повери искључиво Југословенској радио-дифузији;

- да се изградњом телевизијске мреже ФНРЈ, која би трајала 7-10 година, предвиди покривање телевизијским програмом 75 одсто територије Југославије, тј. свих оних крајева земље где то густина становништва и конфигурација терена дозвољава“ (Леандров, 1986: 138).

Предвиђено је да се овај програм оствари у неколико етапа, а да започне изградњом центра у Београду са две предајне станице, једним већим и једним мањим студиом, уређајима за филмове и пренос са терена, као и центара у Загребу и Љубљани са предајницима мање снаге, и успостављањем везе на потезу Београд–Загреб–Љубљана. За овај подухват планиране су наредне две године, а руковођење даљим припремним радовима изградње телевизијске станице у Београду поверено је Техничкој групи. Овој групи придружене су ингеренције да разматра понуде са спецификацијама које су, по позиву Радио Београда преко предузећа „Југоелектра“, упућене иностраним фирмама које производе уређаје за телевизију.

Влада је обезбедила и почетна финансијска средства. Савезно извршно веће је, 8. јуна 1956, Решењем бр. 232, донело Одлуку о додељивању средстава за изградњу телевизијске мреже у Југославији, према којој је „у друштвени план за 1956. укључена сума од 918.680 долара и из резервног фонда Федерације динарска средства, без обавезе враћања, у износу од 980 милиона 605 хиљада 760 динара за грађевинске радове и домаћу опрему“ (Леандров, 1986: 137-139).⁴⁷ Одлуку су потписали Светозар Вукмановић, потпредседник, и Вељко Зековић, секретар СИБ-а. Тако су обезбеђена средства за изградњу телевизијске мреже која ће деловати по принципу јединственог програма за целу Југославију, са центром у Београду и допунским центрима у Загребу и Љубљани.

Питање финансирања телевизије првенствено је разматрано са становишта пројекта „јединствене станице радија и телевизије“. Ослањајући се на чињеницу да је радио, бар у Србији, финансијски био активан и – како је првобитно процењено солвентан – у елаборату „Предлог програма и организационе шеме за ТВ Београд“ из 1956. године изнет је званичан став: „Разлоге јединствене станице радија и телевизије треба тражити и у потреби јединственог финансијског рачуна

⁴⁷ У току 1956. није дошло до коришћења ових средстава.

и финансирања“ (Леандров, 1986: 49-50). Рачунало се с тим да ће приходи Радија, пре свега од претплате, бити све већи, тако да ће управо њима бити могуће покривати један део трошкова телевизије, за које је владала општа процена да ће бити прилично велики. Међутим, ове храбре почетне прогнозе премашивало је чињенично стање финансијског пословања радија. Претплатничка база на коју се рачунало била је још увек прилично сведена, а потребе радија за улагањима – велике. Премда је Радио Београд финансијски помагао развој телевизије, он је убрзо и сам доспео у тежак материјални положај и потражио решење у повећању претплате. Реалне могућности радија да улаже у телевизију биле су минималне. С друге стране, владало је снажно централистичко опредељење које је оправдавало принцип јединственог југословенског телевизијског програма са центром у Београду, утемељено у чињеници да се ради о заједничком југословенском подухвату. У то време није било могуће замислити функционисање сложеног и разуђеног система као што је телевизија без неког централизованог механизма. То није било само финансијско питање. Сва материјална питања улагања, набавки и развоја била су подложна одобравању од стране савезне владе, те је телевизија током првих година постојања имала свој јединствени буџет и тражила јединствена решења преко савезних органа (Леандров, 1986: 50). У потоњем периоду актуализовани су процеси децентрализације, те се то последично читавало и на удео Федерације у финансирању телевизије.

О проблемима који су пратили изналажење системског решења финансирања телевизије, савременик Игор Леандров сведочи: „Дакле, разрешење проблема финансирања тражило се, у почетку, на релацијама СИБ – радио-станице удружене у Југословенску радио-дифузију. Како радио-станице нису могле да сnose већи додатни терет финансирања телевизије, створио се круг раније непредвиђених тешкоћа. Већ у току 1957. постало је јасно да се средствима федерације и радио-станациа не може покренути машинерија телевизије. Конструкција финансирања морала је постати шира“ (Леандров, 1986: 51). Пре свега, рачунало се на републике и народне одборе градова у којима су оснивани телевизијски центри, али и на друге могуће партнере, као што је, на пример, био Сајам. Међутим, тешкоће су наступале управо стога што су републички буџети током неколико почетних година телевизије у Југославији држани по страни,

премда су постојале најаве да ће републике преузети функционалне трошкове телевизије (Леандров, 1986: 51).

Разматрајући питање увођења телевизије, Савет Радио Београда је, 9. марта 1957. године, закључио да се покрене поступак за допуну назива фирме Радио Београда и да се постојећи назив прошири „телевизијом“. О томе Одлуку је донело Извршно веће Народне скупштине НР Србије, на седници одржаној 13. фебруара 1958, заменивши Решење о Радио Београду из 1956. године новим Решењем о Радио-телевизији Београд као установи са самосталним финансирањем (Милошевић, 1984: 97-184). Изменом и проширењем регистрације делатности требало је омогућити рад и отклонити препреке у правној кореспонденцији, будући да је телевизија увелико била присутна а послови на њеном увођењу и развоју напредовали. Процес припреме, увођења и развоја одвијао се у саставу Радио Београда, што значи да су се не само прва материјална већ и сва остала улагања у развој Телевизије Београд ослањала на потенцијале Радио Београда. Новом одлуком СИВ-а (Решење Р. п. бр. 202), од 15. јуна 1957, додељен је знатно већи износ и девизних и динарских средстава за набавку опреме и материјала, за специјализацију кадрова и накнаду страним стручњацима за монтажу, у односу на прву одлуку – приближно милион и по долара и милијарду и по динара. До одлуке којом се одобравају већа девизна средства дошло је услед накнадног изједначавања сва три центра у југословенском телевизијском програму – Београд, Загреб, Љубљана, те су та средства другачије и распоређена (Жижих, 1986: 89-90). Изгледало је да су бар привремено нађени одговори на питања финансирања програма и изградње студија. Склопљени су и први уговори за набавку опреме за телевизију, августа и септембра 1957. године, и то са енглеским фирмама „Маркони“, „Мол Ричардсон“ и „Стренд“, немачком „Сименс“ и америчком РЦА (Radio Corporation of America) (према Жижих, 1986: 93).

Поред финансијске конструкције, један од важнијих аспеката у првим фазама развоја телевизије у Југославији, била је дистинкција установљења јединствене или пак сопствене програмске политике сваког појединачног студија. Ово питање се испочетка наметнуло као кључно у конституисању јединственог телевизијског система и изградњи међуодноса телевизијских студија,

кореспондирајући с противречностима специфичног друштвеног развоја појединих република и заједничке државе, које су се огледале претежно кроз суочавање два политичко-економска концепта: тежње за децентрализацијом економске моћи и снажно израженог политичког централизма. Упоредо са растом политичких нетрпељивости међу републикама, и питања на плану развоја радио-дифузије су заостравана, при чему су првобитне идеје неретко претваране у сопствену противречност. Наиме, на самим почецима конституисања заједничког програма југословенске телевизије, још током 1956. године, дефинисан је и подржан принцип по коме је сваки студио одговоран за своју програмску политику и дужан да је усклађује на нивоу Југословенске радио-дифузије са политиком осталих студија. Међутим, још у то време, овај принцип одударао је од владајућих схватања у појединим републикама. Чини се да порекло ове конфронтације датира од почетних фаза успостављања радио-дифузије у Краљевини Југославији, које су се испољавале тежњама хрватских надлежних институција да парирају концепту радиофонизације који је зачет и успешно развијан у Србији, захваљујући пре свега уговорним билатералним односима са француским партнерима. Удовољавајући хрватским званичницима, тадашње надлежно министарство чинило је низ уступака на уштрб добрих партнерских односа са Французима (проистеклим из савезничких војно-политичких односа у Првом светском рату), што је као последицу имало, између осталог, и укидање прве радио-станице у Краљевини, те трогодишњи прекид континуитета у раду Радио Београда.⁴⁸ Сукоб интереса није јењавао ни у социјалистичком поретку. Са укидањем Радио Југославије 1953. године, када је главни део њених функција враћен Радио Београду, овај радио препознао се као наследник традиције јединственог југословенског радио-програма и интензивно разрађивао такав концепт. Упоредо се радило на увођењу телевизије, али је владало уверење да ће тај јединствени радио-програм бити остварен пре телевизијског програма. О томе експликативно сведочи елаборат под насловом „Увођење телевизије и изградња дома телевизије“ из 1955. године, у којем је наведен став: „Решавање проблема јединственог југословенског радио, а касније и телевизијског програма, који је у току, наметнуће значајну улогу Радио Београду, те би стварање солидних

⁴⁸ Детаљније изложено у поглављу 2.1 овог рада, стр. 23-27.

материјалних услова, а пре свега смештаја, био основ гаранције да ће Радио Београд одговорити тој улози⁴⁹. Дакле, према овој опцији, која је своје упориште имала у званичном Београду, политика јединственог програма била је основна линија размишљања и свако одступање од тог курса сматрало се неприхватљивим.

С друге стране, званични Загреб покушавао је да, у складу са интересима сопствене политике, релативизује идеје које су долазиле из Београда, изјашњавајући се да „није могуће, а чак ни потребно, да се сада пишу неки детаљни рецепти, јер ће сваки студио водити своју властиту програмску политику, па према томе одређивати и карактер својих емисија, усклађујући то с радом других студија“.⁵⁰ У овом ставу први пут био је отворено дефинисан принцип да сваки студио одговара за своју сопствену програмску политику. Хрватски концепт подржавао је „први“ предлог тек у оном сегменту у којем га је било могуће третирати као базу за дугу и темељиту дискусију о физиономији телевизијског програма уопште. Противречност постављених ракурса усложњавала се с временом. Струја која је инсистирала на јединственом програму била је респектабилна све до новембра 1958, када је, званично, Савезно извршено веће односно његов тадашњи потпредседник Едвард Кардељ ауторитативно „рашчистио“ спор, препорукама које је дао представницима Југословенске радио-дифузије: „С обзиром на језичке и друге разлике и специфичности које већ саме по себи онемогућавају неки јединствени југословенски програм, друг Кардељ је предложио да се решење тражи на координираном програму, с тим да се у перспективи уводи што више заједничких програма, нарочито у музичким емисијама, које могу бити од интереса за слушаоце широм читаве земље и у емисијама за које су потребна већа улагања“.⁵¹ Међутим, до дефинитивног разјашњења питања да ли ће се неговати јединствени југословенски програм или координирани, заједнички програм, проћи ће доста времена. Ова извршна иницијатива високог званичника државе и Партије, сликовито приказује бит квазирегулаторног поретка, који се у посматраном периоду, упркос постојању

⁴⁹ Елаборат „Увођење телевизије и изградња дома телевизије“, 1955: 28 (наведено према Леандров, 1986: 68).

⁵⁰ „Тезе за дискусију о физиономији југословенског ТВ програма“, 9. 12. 1957: 6-7 (наведено према Леандров, 1986: 68).

⁵¹ Забелешка о разговору потпредседника СИВ-а Е. Кардеља са представницима Југословенске радио-дифузије, вођеног 26. 11. 1958. у Београду (наведено према Леандров, 1986: 69).

легитимних медијских закона, пресудно ослањао на неприкосновени изванинституционални ауторитет, оличен у ауторитету појединца.

Програмска концепција југословенске телевизије дефинисана је у материјалу под насловом „Тезе за дискусију о физиономији југословенског телевизијског програма“, који датира од 9. децембра 1957. године. То је био програмски документ којим је целовито дефинисана друштвена улога телевизије и сасвим експлицитно изражена њена политичко-пропагандна, информативна функција, њен социолошки значај и улога која је телевизији одређена у југословенском самоуправном друштву. Насупрот уверењима ентузијаста који су апострофирали значај стварања специфичног телевизијског уметничког израза, и у складу са својим неутилитаристичким опредељењем предлагали „озбиљнији уметнички програм кроз лакше и забавније форме“, надвладао је функционалистички оријентисан концепт, по коме је телевизија пресудно одређена као снажан социолошки фактор – комуникационо средство с огромним могућностима да обликује мишљење, формира навике, развија критеријум и укус, подиже ниво културе и образовања.⁵² Овакав концепт инструментализовао је потенцијале телевизије у домену информисања и забаве у социјалистичкој стварности, те се од овог медија, као изванредног пропагандног средства, очекивао одговарајући друштвени ангажман. Наглашавана је улога телевизије у изградњи социјалистичког друштва, и притом није прикривана амбиција власти да поседне и на најефикаснији начин употребљава „то моћно средство“ (Леандров, 1986: 67). Овако декларисано становиште опредељивало је такав положај телевизије у којој ће се идејној страни програма посвећивати знатно већа пажња него осталим аспектима њеног деловања.

А телевизија је увелико припремана. Званичан почетак редовног рада Телевизије Београд обележен је покретањем пробног програма 23. августа 1958. године. „Историјска премијера“ Телевизије Београд био је пренос свечаног отварања Другог сајма технике и техничких достигнућа на београдском

⁵² Концепт по коме „телевизија не сме да се бави само забавом“, а дужност електронских медија је у томе „да у што већи број домова унесу што више свега оног најбољег из свих области људског знања, стремљења и достигнућа“, изразио је Џон Рит, први директор Би-Би-Сија. Из овако експлицитног званичног плана ове куће израстао је концепт јавног сервиса, чији је најважнији задатак да „очува високоморални тон, односно свако избегавање вулгарног и штетног“ (...) (према Кин, 1995: 257).

Сајмишту. Тог дана је у дневној штампи први пут, уз радио-програм, објављен и програм Телевизије. Почетак прве емисије Телевизије Београд оглашен је сликом Калемегдана са Победником и „Песмом Београду“, у 8 сати и 55 минута. Београђани су могли да прате програм на 80 телевизијских пријемника који су распоређени на јавним местима широм града. Тог дана у наставку програма емитовани су документарни филмови, а увече и Дневник Телевизије Београд, потом филмска репортажа са отварања Сајма, па прва забавна емисија и први уметнички филм... (Леандров, 1986: 110-113). Почетак емитовања заједничког југословенског телевизијског програма означио је пренос Свечане академије поводом Дана Републике, из Народног позоришта, 28. новембра 1958. г. (Леандров, 1986: 115-116). Први телевизијски пренос са веће удаљености остварила је екипа Телевизије Београд 23. новембра 1959. из Ниша, поводом пуштања у саобраћај деонице ауто-пута Ниш–Параћин. Ускоро су неке од значајних догађаја које је преносила ТВ Београд за заједнички југословенски програм, почеле да преузимају Евровизија и Интервизија.⁵³

Обично се за почетак друге етапе изградње телевизије у Југославији узима 1961. година. Планови у вези са другом фазом развоја односили су се пре свега на решавање техничких и комерцијалних питања: раних шездесетих година значајно је проширена мрежа телевизијских предајника, чиме су освајани нови простори, увећана гледљивост телевизије, и отпочела изградња торња на Авали.⁵⁴ У периоду до 1962. године, телевизија је постала значајан друштвени фактор, освојила је гледалиште, експериментисала у различитим програмским жанровима, технички и кадровски се припремила за прелаз на напреднију технологију, и финансијски се стабилизовала (1963. била је прва година без губитака). До почетка 1963. разрешене су противречности између савезне и републичких ингеренција, чиме је телевизија децентрализована и напослетку постала републичка институција. У овом

⁵³ Серија евровизијског преноса политичких и спортских догађаја које је остварила ТВ Београд почела је фебруара 1961, емитовањем потпуног помрачења Сунца; потом је уследио пренос 12. европског шампионата у кошарци, па европског шампионата у боксу, који је такође одржан у Београду.

⁵⁴ Торањ је био неопходан како би био остварен модернији и шири телеграфско-телефонски саобраћај са местима у Србији, Македонији, Црној Гори и за повезивање са Румунијом и Бугарском. За потребе радио-дифузије, торањ је имао значај утолико што је омогућавао смештај телевизијских и радио-предајника (УКТ) и уређаја за повезивање предајника у јединствену мрежу. Стога је склопљен Уговор о заједничкој изградњи торања између предузећа ПТТ Београд, РТБ и Народног одбора, 29. маја 1961, а изградња је завршена средином 1965, када је и пуштен у рад (према Жижић, 1986: 198-203).

периоду актуализована су истраживања и демонстрације телевизије у боји. Како је опредељивање за одговарајући систем телевизије у боји добило политичку конотацију, тек новембра 1970. завршена је вишегодишња расправа одлуком Југословенске радио-дифузије коју је подржао СИБ, а Југославија се придружила групи европских земаља система ПАЛ.⁵⁵

Реализацијом фазе развоја од 1965. до 1967, створена је знатно шира техничка основа. Како је у Телевизији Београд до тог периода већ дошло до знатне оптерећености студијских капацитета, уз све изразитије захтеве за новим програмским садржајима и емисијама које су превазилазиле капацитете Првог програма, решење је потражено у увођењу Другог програма Телевизије Београд, а наговештене су и могућности реструктурирања и редефинисања потреба покрајинских телевизијских центара.

Закон о Другом телевизијском програму донет је 29. јануара 1971. године, а свечани почетак емитовања Другог програма обављен је у подне последњег дана 1971. године, у улици Абердарева број 1, што је по многим ауторима означило почетак нове фазе у развоју Телевизије Београд – увођењем Другог програма покренут је први телевизијски програм у боји у Југославији (опширније Жижић, 1986: 256-260).

Увођење Другог програма пратила је диференцијација покрајинских телевизијских станица. Првобитна замисао изражена у регулаторном документу – елаборату „Радио и телевизија у Србији“ из 1960. године, била је да у Србији постоји једна радио-телевизија, са јединственом материјалном базом у Београду, а да покрајинске телевизијске станице са седиштима у Новом Саду и Приштини функционишу као истурени студијски пунктови Телевизије Београд, са задатком да информативни програм допуњују посебним емисијама на језицима народа и народности у покрајинама, док би остале емисије биле део програма Телевизије Београд. Одредбе елабората из 1960. делимично су примењене у обимном документу из 1968. године под насловом „Пројекат развоја телевизијског

⁵⁵ Упоредо са радом америчких стручњака да отклоне недостатке свог система НТСЦ, појавила су се два европска система: француски СЕКАМ (Sequentiel à Mémoire) и западнонемачки ПАЛ (Phase Alternative Line). Тако су се у конкуренцији за јединствени европски систем телевизије у боји нашла три система. Опредељење за један од система било је пре свега политички, затим економски и тек на крају технички проблем. Новембра 1962, у разматрање овог проблема укључила се Европска унија за радио-дифузију, како би се дошло до јединственог система телевизије у боји за целу Европу, уважавајући економске, финансијске и техничке интересе (Жижић, 1986: 256-260).

програма у САП Војводини 1968-1975“, којим су надлежне институције државе определиле програм развоја медијског система у северној српској покрајини. Заједничке одреднице односиле су се на тумачење Телевизије Београд као јединствене техничке, економске и самоуправне целине и афирмацију два подједнако значајна уставно-правна начела: самоуправне самосталности и самоуправне интегралности Републике. Међутим, нови пројекат развоја телевизије у Војводини подразумевао је такву организационо-програмску целину која би имала посебан финансијски обрачун и самоуправна права, док је препоручивао да се постојећи начин третирања претплате задржи. Наведени елаборат подржан је уставним променама 1974. године, којима су омогућене веће ингеренције покрајина у свим областима друштвене делатности, укључујући, дакле, и телевизију. Убрзо се појавио захтев Покрајинског извршног већа САП Војводине за самосталном покрајинском телевизијом, уз захтев да се приходи од ТВ претплате на територији Војводине уступе Радију Нови Сад за изградњу телевизијске станице, и да се за покрајинску телевизију обезбеде посебни канали за предајнике, различити од оних на којима су радили предајници за програме Телевизије Београд. САП Косово у то време још није истицала сличне захтеве. Тако је завршена целовитост Телевизије Београд, створене су самосталне телевизијске станице у покрајинама, а средства предвиђена за увођење Другог програма распоређена су и на потребе осамостаљивања ТВ Нови Сад и ТВ Приштина. До средине седамдесетих година свих 100 процената телевизијске претплате са територије САП Војводине припало је Радију Нови Сад, чиме је финансирана изградња и опремање телевизијског центра у Новом Саду, док је телевизијски центар у Приштини грађен уз помоћ дотација и кредита, будући да није могао да се ослони на радио-претплатнике којих је на територији Косова било мало (Жижих, 1986: 262-264).

Такозвани период стандардизације наступио је с почетком осамдесетих година. На рад медија одражавао се специфичан модел социјалистичког устројства у Југославији – нешто либералнији и отворенији према свету. Овај флексибилнији социјалистички модел дозвољавао је да се примењују неки од међународних медијских стандарда. Позитивне тековине овакве медијске политике резултирале су формирањем висококвалитетних кадрова чији је број

током седамдесетих и осамдесетих година нарастао у новинарској професији, чак и признањима које су понели поједини домаћи медијски посленици, такмичећи се у различитим конкуренцијама на међународном плану. Међутим, Југославија је имала медијски систем са недвосмислено доминантним обележјима државно-партијског типа. Сви медији у Југославији у то време били су државни, односно друштвени, и подразумевао се утицај и надзор једине, Комунистичке партије. И поред сведене ноте либералности која је дискретно дозвољавана у професионалним начелима, новинари су деловали превасходно као друштвено-политички радници, што је подразумевало да не оспоравају владајући друштвено-политички модел. Уколико би се у јавним гласилима спорадично пробијала критика друштвене стварности, њени пропоненти припадали су редовима дисидената, који су своје ставове углавном заснивали на интересима радничке класе и изворним принципима самоуправног социјализма, стално потенцирајући револуционарне тековине.

4.3. Најважнији документи

У литератури се углавном наводи периодизација правно-нормативне регулативе, према којој је период од 1945. до 1990. године ситуиран у четири раздобља, који су детерминисани уставним променама и одговарајућим законским и нормативним актима. Периодизација у развоју регулације радио-дифузије извршена је према специфичним особеностима развоја, те се разликују следеће етапе развоја правно-нормативне регулативе радио-дифузије:

- институционализација националног радија – 1945–1952;
- диференцијација радија – 1953–1962;
- регионализација – 1963–1973;
- период стандардизације – 1974–1989 (Маричић, 1994: 42-43).

Први период послератне правно-нормативне регулативе, који је трајао од 1945. до 1952. године, претежно се карактерише напорима нове власти да реинституционализује национални радио на државном нивоу. Као резултат ове тежње, основана су надлежна тела на савезном нивоу: Комитет за радио-дифузију, Главна дирекција радио-индустрије, Централни радио-институт и Радио-

техникум, са циљем да се на државном нивоу утемеље јединствене смернице управљања, производње, истраживања и школовања кадрова у области радио-дифузије.

Уследио је период од 1953. до 1962, у којем су главне смернице ангажовања државе у домену радио-дифузије биле сконцентрисане на дефинисање задатака радија и отпочињање диференцијације – што је подразумевало издвајање матичне радио-дифузне станице, док су регионалне и локалне радио-станице остале у категорији „релејних“ станица. Стога се овај период назива периодом диференцијације радија.

У периоду „регионализације“, од 1963. до 1973. године, прецизно је утврђена дефиниција циљева радија, преузети су сви заједнички послови у организацији радиодифузне делатности од стране Југословенске радио-дифузије, и коначно регионализоване надлежности за национални радиодифузни простор – тј. пренете на републике и покрајине.

Пошто су процеси дивергенције радио-дифузије у СФРЈ окончани, у периоду од 1974. до 1989. године наглашавани су напори да се уреде односи у оквиру целокупног информативног система, и изврши опсежна стандардизација радио-дифузије. У том циљу, донети су Закон о основама система веза и Закон о основама система јавног информисања, са укупно 115 прописаних стандарда радио-дифузије, који су обележили период стандардизације (Маричић, 1994: 42-43).

Радио није био поменут у Закону о штампи, који је донела Привремена скупштина Демократске Федеративне Југославије, 24. августа 1945. године. Он је присутан у правно-нормативној регулативи ФНРЈ (а касније и СФРЈ) почев од првог *Устава* који је донет у послератној Југославији, 31. јануара 1946. године. Како је овим уставом сва имовина новопроглашене Федеративне Народне Републике Југославије постала општенародна, таквим је – као најмоћније средство информисања тог доба – проглашен и радио:

„Сва рудна и друга блага у утроби земље, воде, укључујући минералне и лековите, извори природне снаге, средства железничког и

ваздушног саобраћаја, пошта, телеграф, телефон и радио јесу општенародна имовина.⁵⁶

Правна регулатива радио-дифузије, у склопу прописа донетих на основу Устава из 1946, обухватала је надлежности из области радио-дифузије, организационо-статусна питања, техничке прописе радио-дифузије, тарифе и претплате, и питања ауторских права. На основу овог устава, донете су уредбе: о организацији радиодифузне службе (17. априла 1946), о оснивању Комитета за радиодифузну службу владе ФНРЈ (17. јуна 1946), о организацији Комитета за радиодифузну службу (30. јануара 1947).

У Уредби од 17. априла, станицом од општедржавног значаја проглашен је Радио Београд. Поред општедржавног, Уредбом је предвиђен и тип радио-станица републичког значаја.

Новоосновани владин Комитет за радиодифузну службу убрзо је организован у четири службе: општу, програмску, техничку и за радио-индустрију, и донео неколико значајних аката којима је испољио иницијативу за оптимално унапређење радио-дифузије у послератном периоду. Уредбом о оснивању Главне дирекције радио-индустрије, априла 1947, радио-индустрија је постављена као сопствена техничка база. Правилник о оснивању и надлежности Централног радио-института, из марта 1948, дефинисао је смернице усавршавања научног приступа радио-дифузији, а Правилником о оснивању и делокругу рада Радио-техникума (септембар 1948) уређена су питања школовања, техничке обуке и припреме кадрова који би се компетентно укључили у процес одржања и унапређења заостале радио-дифузије у земљи (Маричић, 1994: 30). На Техникуму је планирано трогодишње школовање.

Већ на самом почетку конституисања правно-нормативног оквира у новом друштвено-економском поретку, у документима и нормативним акцијама назире се нерасположење према општедржавним функцијама. У области радио-дифузије резервисаност према општедржавним институцијама дошла је до изражаја већ крајем четрдесетих година, укидањем Главне дирекције радио-индустрије, после чега су, средином 1950. године, федералне институције Централни радио-

⁵⁶ Устав, „Службени лист ФНРЈ“ бр. 10, 1946, чл. 14, ст. 2.

институт и Радио-техникум прешле у надлежност владе НР Србије. У прилог тези да је „неко инсистирао на разграничењу“ федералне и републичких институција, сведочи процес динамичне трансформације Радија Београд у периоду 1949-1954, почев од оснивања Радио Београда II као *републичке* радио-станице од стране Извршног већа Србије (Србија није имала републички радио, јер је Радио Београд функционисао као општедржавни), потом је, 10. маја 1951, Радио Београд такође пренет у надлежност НР Србије, да би 19. маја 1951. био основан Радио Југославија, са програмом припреманим и емитованим искључиво према иностранству, како је тада објашњено, ради ефикасног супротстављања Резолуцији ИБ. Новој радио-станици пренета су средства Радио Београда II, као и КТ станица из Радио Београда I. Овај процес резултирао је дефинитивним укидањем општедржавног радија, 1954, када је угашен Радио Југославија (Маричић, 1994: 30-31). Нека тумачења овакве трансформације србијанског радија почетком педесетих година заснивају се на извесним популарним спекулацијама: како је Србија присвајајући општедржавни радио централизовала федералне ингеренције, или пак да остале републике, због тога што се тај државни радио налази у Србији, нису хтеле да га финансирају. Како било, најављивани процеси деетатизације у области радио-дифузије озваничени су овим разграничењем између општедржавне и републичких радио-станица.

Као компензација федерализму за извршена разграничења, основан је Одбор за радио-дифузију при Савету за науку и културу ФНРЈ, 5. марта 1952. Такође марта 1952. године, основано је удружење Југословенска радио-дифузија, а Уредба о јавним радиодифузним станицама и радио-дифузији, од 9. јула 1952, као осниваче радио-станица назначила је владу ФНРЈ, владе република, народне одборе среза и града (уз резерву да су потоњи морали да прибаве сагласности надлежног Одбора за науку и културу и Одбора за радио-дифузију). Тада су радио-станице добиле статус установа са самосталним финансирањем. Као органи управљања наводе се Управни одбор и директор, при чему оснивач потврђује Управни одбор и поставља директора.

У законским актима се поново обрађује питање поседовања радио-пријемника и претплате: од 1947. до 1951. донето је више правилника о претплати и тарифама.

Описани регулативни механизми најавили су епоху самоуправљања и отпочињање деетатизације, који су правно утемељени и практично примењивани од Устава 1953, отворивши нови период правне регулације у Југославији.

Уставни закон донет 13. јануара 1953. следио је започете реформе, како у целини друштвеног развоја, тако и посебно у области радио-дифузије: радиостанице више нису биле државне организације него самосталне установе. Значајније новине прописане новим Уставом су: увођење самоуправних органа – народних скупштина, народних одбора, републичких савета, преко којих се остварује власт народа у савезној држави суверених и равноправних народа; савезну и републичке владе заменила су извршна већа – савезно и републичка (СИВ и РИВ-ови), при чему је, Законом о спровођењу Уставног закона, Савет за науку и културу прешао у надлежност СИВ-а, а тиме и Одбор за радио-дифузију. Међутим, премда је члан 4 Уставног закона јемчио самоуправљање, оно у радиодифузним организацијама није практично заживело све до 1960. године, о чему сведочи Уредба о установама са самосталним финансирањем, од 23. децембра 1953, којом су обухваћене и радио-станице, али под експлицитним надзором.⁵⁷

Закон о радиодифузним станицама донет је 14. новембра 1955. године. У овом закону први пут се радио-станице третирају као јавна служба заснована на начелима друштвеног управљања и утврђују се њени задаци: обавештавање јавности о важнијим догађајима и збивањима у земљи и иностранству; стварање и емитовање уметничких, културних, научних, васпитних и других програма; популаризација социјалистичког развоја у ФНРЈ и сарадња на просветним и васпитним задацима са другим установама и друштвеним организацијама. Наводи се да су радио-станице обавезне да се придржавају ратификованих међународних прописа, уговора и конвенција.

Законом о радиодифузним станицама сужено је право оснивања радиостаница на Савезно извршно веће и Републичко извршно веће, у односу на претходни закон који је то дозвољавао и општинама. Судска и извршна власт су поделиле ингеренције у домену обустављања и забране емитовања дела програма,

⁵⁷ Уредба о установама са самосталним финансирањем, „Службени лист СФРЈ“ бр. 51/53.

тако што је Законом ово право, које на основу свог решења спроводи Окружни суд, дозвољено и СИВ-у.⁵⁸

Први целовитији законски прописи о техничком раду и емисионим постројењима радио-дифузије у послератном периоду, донети су 1957. године. Уредбом о постављању и раду емисионих станица био је одобрен рад само на дозвољеној фреквенцији, са одобреним позивним знаком, уз дозволу Управе за радио-саобраћај, а Наредбом о пријављивању постојећих емисионих радио-станица, дата упутства за садржај пријаве.

Године 1958. донета је Уредба о Савету за радио-дифузију и телевизију, којом је требало да се реализује члан 9 Закона о радиодифузним станицама, тј. препорука да овај стручни савет Секретаријата за просвету и културу СИВ-а разматра и подноси предлоге и мишљења СИВ-у. Међутим, у пракси се показало да оснивање оваквог тела није имало нарочитог оправдања, па је овај орган убрзо укинут, као уосталом и Југословенска радио-дифузија.

Кривични законик који је донет 1959. године, за област радио-дифузије био је релевантан утолико што је „санкционисао непријатељску пропаганду“⁵⁹ и „ширење лажних вести“⁶⁰ путем радиодифузног система.

Радио, телевизија и филм први пут су изричито обухваћени Законом о штампи и другим видовима информација, 1960. године, којим се, између осталог, предвиђа да радио-станице морају имати одговорног уредника, а да инострани дописници морају бити регистровани код Секретаријата Савезног извршног већа за информације. Надлежност за радио пресељена је, Уредбом о преношењу послова, у надлежност СИВ-а за информације.⁶¹ Ради ближег дефинисања прописа о постављању и раду емисионих радио-станица, године 1960. донет је и Правилник за извршење, којим су прецизно дефинисана питања дозволе за постављање и рад радио-станице, овлашћења за рад у радио-станицама и надзор над њима.⁶²

Са уверењем владајућих структура да су самоуправни односи у довољној мери превладали у друштву, 7. априла 1963. године ступио је на снагу нови

⁵⁸ Закон о радиодифузним станицама, 1955, (наведено према Маричић, 1994).

⁵⁹ Кривични законик, „Сл. лист ФНРЈ“ бр. 30/59, чл. 118.

⁶⁰ Кривични законик, „Сл. лист ФНРЈ“ бр. 30/59, чл. 292.

⁶¹ Закон о штампи и другим видовима информација, „Службени лист ФНРЈ“ бр. 45/60.

⁶² Правилник за извршење, „Сл. лист“ бр. 35/1960, чл. 3.

*Устав*⁶³, којим су, коначно, самоуправни друштвени односи уставноправно дефинисани и устоличени. Овим уставом Југославија је одређена не само као федерална држава, већ и социјалистичка и демократска заједница, а основама економског уређења проглашени су друштвена својина, самоуправљање и самоорганизовање радних људи на микро и макроплану. У духу започете деататизације, широко учешће државе у регулацији односа у друштву требало је да буде сведено, те су прокламовани удружени рад, друштвена својина и расподела према раду. Све радне организације постале су „самоуправне“, па и установе какве су радиодифузне станице.

У наступајућем периоду, законска регулатива радио-дифузије постаје прецизнија и детаљнија. Основни закон о радиодифузним установама СФРЈ, донет 4. априла 1965, представља најпотпунији законски пропис о радио-дифузији у дотадашњем законодавству. Осим што одређује оснивање, делатност и управљање радиодифузним установама, Закон гарантује и програмску самосталност, без цензуре,⁶⁴ а проширена је и листа оснивача, тако да то право стичу друштвено-политичке заједнице и друге самоуправне организације, уз ограничење да је потребна дозвола услед малог броја слободних фреквенција. У пракси тим правом располагале су Југословенска радио-дифузија, и републичка или покрајинска матична радиодифузна установа.

Како су у овом закону послови радиодифузних установа третирани као послови од посебног друштвеног интереса, у раду радиодифузних установа обезбеђено је учешће представника друштва,⁶⁵ и поред прокламоване самосталности и самоуправљања. Наведени закон, дакле, није искључио директан уплив друштвене заједнице, која је преко свог представника утицала на одобравање статута, именовање чланова у Савету и директора, арбитражу у споровима радиодифузних станица, и друго.

Основни закон о радиодифузним установама прецизно је дефинисао њихове циљеве:

⁶³ Устав, „Службени лист СФРЈ“ бр. 14, 1963.

⁶⁴ Основни закон о радиодифузним установама СФРЈ, 1965, чл. 5.

⁶⁵ Основни закон о радиодифузним установама, 1965, чл. 3.

„Радиодифузне установе обавештавају јавност о догађајима и појавама из свих области живота у Југославији и иностранству, покрећу разматрање питања од интереса за јавност и објављују мишљења грађана, организација и органа о тим питањима, стварају и емитују културне, уметничке, образовне, забавне и друге програме ради задовољавања културних потреба и других интереса грађана.

Радиодифузне установе старају се о изградњи, развијању и одржавању радиодифузне мреже, о обезбеђивању материјалних средстава потребних за унапређивање радио-дифузије и о развијању и усавршавању радиодифузног програма“ (Маричић, 1994: 35).

Чланом 16 Закона, проширена је делатност радиодифузних усанова:

„Ради остваривања бољих услова за извршавање својих задатака, радиодифузне установе могу се бавити као допунском делатношћу производњом и продајом специјалних техничких средстава потребних за рад радио-станица и телевизијских станица, производњом и продајом телевизијских филмова и фонографских и видеографских средстава, организовањем и приређивањем јавних културних приредаба, издавањем публикација из области радио-дифузије и емитовањем економских огласа, као и искоришћавањем земљишта око емисионих предајника.“⁶⁶

Пошто је укинут Савет за радио-дифузију 1966, све заједничке послове у Федерацији преузело је удружење Југословенска радио-дифузија. На основу чл. 91 Устава, године 1968. усвојен је нови Статут Југословенске радио-дифузије, према којем су као чланови овог удружења именоване следеће радиодифузне организације: РТВ Београд, РТВ Љубљана, Радио Нови Сад, Радио Приштина, РТВ Сарајево, РТВ Скопље, РТВ Титоград и РТВ Загреб. Именовани су органи ЈРТ: Управни одбор и Стални секретаријат са генералним секретаром, као и одбори и комисије: Програмски одбор за радио, Програмски одбор за телевизију, Техничка комисија, Правна комисија, Економска комисија и Комисија за везе са иностранством.

⁶⁶ Основни закон о радиодифузним усановама, 1965, чл. 16.

У периоду од 1965. до 1968. године, осим Србије, све републике су донеле сопствене законе и прописе за регулацију радио-саобраћаја. У серији од укупно 42 уставна амандмана који су ступали на снагу 1967, 1968. и 1971. године, разилажење међу републикама најиндикативније је најавио Амандман XVIII од 1968⁶⁷, који је у уређивање међусобних односа у СФРЈ укључио и ниво аутономних покрајина. Последице овакве политике осетиле су се у Радио Београду, који је, преставши да буде носилац програма и мреже за читаву Србију, за 17 година, од статуса општедржавне радио-станице доспео до статуса матичне радио-станице уже Србије (Маричић, 1994: 34). Читав овај период карактерише приличан обим донетих техничких прописа, правилника и стандарда, међу којима су:

- Уредба о изменама и допунама Уредбе о постављању и раду емисионих радио-станица, 1963.
- Правилник о основама за састављање знакова идентификације радио-станица, 1965.
- Правилник о евидентирању радио-станица и начину вођења евиденције, 1965.
- Правилник о означавању електричних и других уређаја и постројења на којима су спроведене мере за отклањање сметњи у пријему радио-емисија, 1966.
- Правилник о условима за постављање и технички преглед радио-станица, 1967.
- Правилник о техничким мерама за изградњу, постављање и одржавање антенских постројења, 1969.
- Правилник о подели и коришћењу у Југославији фреквенција од 30 до 470 MHz, 1969.
- Правилник о раду радио-станица, 1971.

Друштвено-политичке и економске промене отпочете серијом амандмана који су проглашени током 1968. године, дефинитивно су уобличене и заокружене

⁶⁷ Уставни амандмани (1968), „Службени лист СФРЈ“, година XXIV, број 55, 30. децембар 1968.

Уставом који је донет 21. фебруара 1974.⁶⁸ Овим уставом деловање Федерације осигурано је само могућношћу доношења привремених мера од стране Савезног извршеног већа, чиме су драстично сужене ингеренције федералних институција. Подручје регулације радио-дифузије и, уосталом, читавог система информисања у коме делује заједничка држава СФРЈ, знатно је сужено.⁶⁹

Значајна тековина овог периода је Закон о удруженом раду, који је донет 1976, са прокламованим циљем да рад ослободи у потпуности нормативног уплива државе – дефинишући организације удруженог рада (ОУР) као основне самосталне производне целине.⁷⁰ У ЗУР-у су изведене нове дефиниције типова радио-станица – матичне и локалне, према којима су покрајинске једнако као и републичке радиодифузне организације могле да стекну статус такозваних матичних радио-станица. Органи управљања су раднички савети, али у средствима информисања – услед њиховог „посебног друштвеног интереса“ – ЗУР предвиђа да у управљању учествују и представници друштвене заједнице.⁷¹

Закони којима је уређиван систем информисања донети у периоду од 1973. до 1976. године, били су рестриктивног карактера, и посебно су се концентрисали на питања злоупотребе штампе и других видова информисања (Маричић, 1994: 38). Следећу групу нормативних аката представљају друштвени договори и резолуције из периода 1977-1979, као и Дугорочни друштвени план Југославије за период 1986-2000, донет 1985, који никада није реализован.

Куриозитет у посматраном периоду представља одлука о оснивању Радио Југославије, чиме је ова институција обновљена после 23 године – 1977. г. Овом одлуком, Радио Југославија дефинисана је као информативна радна организација од посебног друштвеног интереса са седиштем у Београду.

На основу члана 281 тачке 11 – јединог члана Устава који је допуштао заједничко деловање у домену радио-дифузије у СФРЈ – донет је, 1974. године,

⁶⁸ „Службени лист СФРЈ“, година XXX, број 9, 21. фебруар 1974.

⁶⁹ Устав, „Службени лист СФРЈ“, година XXX, бр. 9, 1974, чл. 281, тачка 11.

⁷⁰ Закон о удруженом раду, „Службени лист СФРЈ“, година XXXII, број 53, 3. децембар 1976.

⁷¹ Закон о удруженом раду, „Службени лист СФРЈ“ бр. 53/76, чл. 390 став 1. Основ овог става налази се у члану 239, у ком се каже: „Радници и други радни људи имају право да путем делегација и делегата у скупштини друштвено-политичке заједнице управљају средствима за задовољавање општих друштвених потреба у тој друштвено-политичкој заједници и да управљањем тим средствима стварају и обезбеђују услове за свој живот и рад и за задовољавање општих друштвених потреба.“

Закон о основама система веза,⁷² који је заменио Основни закон о радио-саобраћају из 1965. До 1983. године донето је 17 подзаконских прописа у домену радио-веза. Овим законом утврђен је Општи план веза Југославије који обухвата: општу концепцију система; основне, техничке и друге услове за изградњу и развој система веза; обавезу повезивања; начин и услове за проверу повезаности – који су поверени СИБ-у овлашћењем да привременим мерама обавезује републике и покрајине, и у ванредним условима прописује правила за пренос саопштења.

Савезна управа за радио-везе овлашћена је да, на основу контингента који је припао Југославији међународним договорима и према Плану о подели и коришћењу фреквенција у Југославији, додељује фреквенције и издаје дозволе. Закон је прописивао обавезну контролу и одржавање радио-станица, и предвиђао постојање заштитних зона око већих радио-станица у којима је забрањивао изградњу објеката који би могли да ометају њен рад.⁷³

У периоду од 1975. до 1983. године донета је серија правилника који, опет, дефинишу углавном техничке и организационе аспекте радио-дифузије, али и већи број стандарда који регулишу материју у овој области. Истовремено, јачала је регулатива на нивоу организовања система веза.

На основу члана 281 тачка 5 Устава из 1974, Закон о основама система јавног информисања⁷⁴ из 1985. године садржао је низ одредби који се сматрају зачецима савремене регулативе радио-дифузије у Србији. Регулисао је неколико функција значајних за организацију радиодифузних установа у настајању и деловању јавних гласила, почев од оснивања, описујући оснивачки акт: основне циљеве и задатке, програмску концепцију, изворе и начин финансирања и узајамна права и обавезе оснивача и јавног гласила; преко права и обавеза оснивача (утврђивање и праћење програмске концепције, пружање материјалне и кадровске подршке, именовање и разрешавање директора и главног и одговорног уредника, доношење одлуке о укидању јавног гласила...), до уређивачке политике.

Сви наведени законски и други прописи којима је регулисано подручје радио-дифузије у Југославији после Другог светског рата, били су савезног карактера. Законодавство СР Србије у области радио-дифузије по први пут се

⁷² Закон о основама система веза, „Службени лист СФРЈ“ бр. 24/74 и 29/77.

⁷³ Закон о основама система веза, „Службени лист СФРЈ“ 24/74, члан 89.

⁷⁴ Закон о основама система јавног информисања, „Службени лист СФРЈ“ бр. 39/85.

јавља тек са Законом о јавном информисању који је донет 1973. и допуњаван 1975, 1977, 1978. и 1982. године.

Нека од основних обележја медијског система Србије у описаном периоду – од краја Другог светског рада до почетка деведесетих година прошлог века – су: медији у државној односно друштвеној својини; јединствена уређивачка концепција свих медија под доминантним утицајем идеолошке матрице Комунистичке партије; директан утицај политике на оснивање, организацију, финансирање и избор кадрова – Савез комуниста и Социјалистички савез радног народа; државна радио-телевизија као носилац развоја радио-дифузије у Републици; непостојање медијског тржишта; медијски посленици као друштвено-политички радници, самоуправљачи (према Вељановски, 2009а: 22-23). Оснивање радио и телевизијских станица било је условљено и сагласношћу републичке радио-телевизије – у случају Србије некадашње Радио Телевизије Београд. То практично значи да је ова медијска кућа имала монопол у области радио-дифузије и посебна овлашћења од стране државе (Вељановски, 2009а: 22-23).

Дакле, до 1990. године медијски систем у Србији – као и у осталим републикама тадашње заједничке државе – имао је, у највећој мери, карактеристике јединственог система *самоуправно-социјалистичког типа*, који је подразумевао надзор једине – Комунистичке партије. Како су јавна гласила сматрана информативно-пропагандним средствима, највећи и најутицајнији медији, поготово републички и покрајински радио-телевизијски центри, третирани су, практично, као делови државног естаблишмента, попут војске и полиције. Премда, у поређењу са осталим земљама социјализма, могу се уочити и извесни елементи либералног понашања у медијском систему тадашње Југославије и Србије.

Самоуправни модел, који је четири деценије примењиван у Југославији, са њеним нестанком престао је да постоји. Наведена подела медијских система данас је превазиђена. Истини за вољу, у неким земљама, попут Кубе, Северне Кореје или Кине, и данас се остварује знатан утицај државе и партије на медијске системе. У савременом свету постоје два доминантна типа медијских система: тип јавне службе који подразумева постојање јавног радио-телевизијског сервиса који је у државном, односно јавном власништву, својствен Европи, и комерцијални –

са доминацијом приватних медија, што је случај у Сједињеним Америчким Државама.

V. ХАОС У ЕТРУ

У периоду 1990-2000. године у медијском систему Србије дошло је до крупних промена. Регулација медијског система у посматраном раздобљу остваривана је у специфичном друштвено-политичком контексту, који је обележен изразитом економском кризом, распадом Југославије, ратом на простору бивше заједничке државе, израженом дискомуникацијом Србије са међународном заједницом и снажним настојањем владајућих структура да медије инструментализују за очување сопствених позиција. Правни систем је запао у дубоку кризу, а изворни концепт правне државе у потпуности је обезвређен. Општа неуједначеност правног поретка током деведесетих година огледала се, најпре, кроз неусклађености тада постојећег савезног правног поретка са савезним Уставом, као и одређених неусклађености устава и законодавстава република чланица југословенске федерације са савезним уставним и правним поретком. Такво стање је др Зоран Ивошевић, у свом експозеу на скупу „Криза и обнова права“, одржаном у Београду у организацији Савета за сарадњу невладиних организација и Центра за унапређење правних студија, 6. марта 1999. године, описао на следећи начин: „Устав СРЈ није у складу са самим собом. Устав Србије није у складу са Уставом СРЈ. Многи савезни закони нису у складу са савезним уставом, јер су донети у време важења Устава СФРЈ. Многи републички закони нису усклађени са Уставом Србије јер су донети у време важења Устава СРС. Многи републички закони нису у складу са савезним законом“ (Ивошевић, 1999: 5).

Изразито неповољно стање правног система у целини снажно се рефлектовало и на регулисање института слобода јавног информисања. Слобода јавног информисања, у ширем контексту остваривања и заштите људских права и слобода, прокламована је и нормативно регулисана савезним и републичким законодавством – Уставом новопроглашене Савезне Републике Југославије и Уставом Србије. Међутим, „правна регулација ових фундаменталних институција савремене демократске правне државе показивала је низ неуједначености како у садржинском тако и у процесном погледу“ (Лилић, 1998: 20).

Како би се разумела суштина хаотичног правног устројства у Србији деведесетих година прошлог века, неопходно је осврнути се на елементарне одреднице правних тековина савременог демократског света, појмове који су током деведесетих година у Србији тумачени инструментализовано од стране владајућих елита, били превредновани или једноставно занемаривани.

Најпре, слобода јавног информисања. Шта она у свом изворном смислу подразумева? Слобода јавног информисања изведена је из корпуса традиционалних политичких и грађанских права, дефинисаних и уобличених током грађанских револуција у Европи крајем 18. века. До савременог доба, институт слободе јавног информисања еволуирао је од права на слободу мисли, преко права јавног изношења свог мишљења, до права да се буде обавештен, и постао саставни део бројних међународних правних инструмената, посебно оних који се односе на остваривање и заштиту људских права (Лилић, 1998: 20). Као фундаментално људско право у развијеним демократијама, она обухвата право на истиниту, благовремену и објективну информацију, као и право да се јавно критикују и траже објашњења у односу на конкретне поступке и акте власти и других јавних субјеката (Лилић, 1998: 20). У Енциклопедији политичке културе, професор В. Становчић истиче: „Може се с правом рећи да је најважнију црту последњих неколико векова представљало управо напредовање на плану човекових права и слобода у односу на прошле епохе“ (Становчић, 1993: 1056). Према томе, слобода јавног информисања представља цивилизацијску политичку и правну тековину изведену из слободе изражавања, слободе мисли и слободе удруживања. Она је једна од „две основне претпоставке установљавања модерне правне и демократске државе, насупрот полицијским и апсолутистичким државама касног средњег века“, оцењује професор права С. Лилић (Лилић, 1998: 17).

Одступајући од савременог концепта правне државе⁷⁵, власти у Србији деведесетих година прошлог века примењивале су многе инструменте такозване

⁷⁵ Правна држава и принцип владавине права су велике тековине европске и светске цивилизације, творевине 19. века. Концепт правне државе подразумева нормативистички модел уређења друштвених односа, према којем се правним нормама, оличеним у законима и другим подзаконским актима (нпр. уредбама, наредбама и правилницима), прописују правила друштвеног понашања (Лилић, 1998: 17).

класне државе⁷⁶, што се очитовало и на плану законске регулативе. Власт је за своје поступке обезбеђивала оправдање у законским актима, „легалујући“ их уредбама којима се супституишу закони, законима које намеће Народној скупштини по хитном поступку, и на друге начине. Тако је извршна власт недопустиво обезбедила доминацију над законодавном и судском влашћу, „у реактивној жељи да се преузме ранија свемоћ партије“ (Ивошевић, 1999: 5). Учвршћујући своје позиције, извршна власт је понела највећу одговорност за хаотично стање правног система деведесетих, као и за трауматичне далекосежне последице такве политике.

У посматраном периоду, слобода јавног информисања у Србији била је регулисана: одредбама савезног Устава и савезног Закона о основама система јавног информисања („Службени лист СФРЈ“ бр. 84/90), одредбама Устава РС и посебним Законом о јавном информисању („Службени гласник РС“ бр. 19/91), затим одредбама Закона о радио-телевизији („Службени гласник РС“ бр. 48/91), Закона о системима веза („Службени гласник РС“ бр. 3/91); Закона о издавању публикација („Службени гласник РС“ бр. 37/91), Закона о јавним службама („Службени гласник РС“ бр. 42/91), Закона о јавним предузећима („Службени гласник РС“ бр. 6/90) и Закона о јавном информисању („Службени гласник РС“ бр. 36/98).

За тему овога рада, посебно су интересантна три медијска закона, којима су обухваћена питања радио-дифузије:

Најпре је, убрзо након деветомартовских демонстрација, на којима је најоштрије критикован непрофесионални и недемократски рад медија, поготово Телевизије Београд, крајем марта 1991. Народна скупштина Србије усвојила Закон о јавном информисању. Истина, текст овог закона био је делом проевропски интониран, међутим, недуго по његовом усвајању показало се да одредбе овог правног акта нису доследно спровођене.

⁷⁶ Према моделу „класне државе“, држава се тумачи као „организација владајуће класе за заштиту класних интереса путем монопола физичке силе...“ Њена управна функција своди се на заштиту друштвеног поретка и државне безбедности, инструментима политичке репресије (прогонства, хапшења), ослања се на војску и организацију шпијунаже и контрашпијунаже... Према је одавно напуштено, поједини домаћи аутори, нпр. проф. Р. Лукић, и данас заступају ово становиште (Лукић, 1973).

Исте године, 31. јула, усвојен је Закон о радио телевизији, који се – упркос потребама и очекивањима да уреди рад свих електронских медија – само у првих 10 чланова бавио радио и телевизијским станицама, а већином практично представљао оснивачки акт Радио Телевизије Србије – РТС. Тако је овим актом направљен један гломазни централизовани медијски систем, у раду потпуно контролисан и посвећен актуелној владајућој политици.

Године 1998. усвојен је нови Закон о јавном информисању, прилично рестриктиван, на основу којег су појачани притисци на новинаре и редакције. Последично, повећао се број судских процеса вођених против посленика јавне речи.

5.1. Година 1991:

Закон о јавном информисању и Закон о радио телевизији

Дуготрајна борба за слободу информисања почела је са настанком писаних медија односно борбом за слободу штампе. Такозвани слободни медији у савремено доба представљају моћно средство за остваривање људских права на међународном плану. Будући свесни њихове моћи и осетљиви на светско јавно мњење, ауторитарни режими присвајају ове слободе, обично настојећи да легитимитет за своје одлуке обезбеде доношењем недемократских медијских закона (Лилић, 1998: 22). На такав закључак упућују и примери из савремене националне историје.

За разумевање разлога који су довели до усвајања лоших медијских закона почетком девете деценије прошлог века у Србији, неопходно је подсетити се друштвених услова у којима је законодавна процедура покренута и окончана. Изузетно сложене друштвено-политичке околности у овом периоду обележио је распад СФРЈ, праћен ратом који је почео у јуну 1991. године у Словенији. У јавном животу у Србији током 1989. године заживео је партијски плурализам. Различите политичке опције почеле су да кристалишу вишестраначку сцену, међутим, тензије између најутицајније новостворене Социјалистичке партије и осталих странака биле су велике. С обзиром на ненавикнутост владајућих структура на јавно деловање опозиције, које се осетило после првих

вишестраначких избора децембра 1990. године, и непомиреност опозиционих странака са првим изборним поразом, конфликти су се, од самих почетака вишестраначја у Србији, увећавали (Плавшић, Радојковић, Вељановски, 1993: 21-22). Нетрпељивост је кулминирала 9. марта 1991. године, када је демократска јавност ступила у званичан протест против државне злоупотребе медија. На удару револтираних грађана посебно је био најјачи медиј – Телевизија Београд, те у једном тренутку власти попуштају пред протестима, признајући у оцени рада РТБ за 1990. годину, да је владајућа странка била фаворизована на телевизији у односу на остале – док је, пак, Радио Београд добио повољне оцене, како од владајуће, тако и од опозиционих странака.

Као одговор на захтеве демонстраната, Влада је по убрзаној процедури донела нови Закон о јавном информисању⁷⁷, којим је требало да промовише своју демократску оријентацију, залажући се за нестраначку концепцију медија који се финансирају из јавних прихода: „Оснивач организације јавног информисања која се финансира из јавних прихода, оснивачким актом утврђује нестраначки концепцирану програмску оријентацију, финансирање, начин управљања и избор директора и главног и одговорног уредника и друге односе између оснивача и средстава јавног информисања, разматра годишњи извештај о раду и програм рада, прати остваривање програмске оријентације и доноси одлуку о престанку рада средстава јавног информисања.“⁷⁸ Овом регулаторном мером, међутим, власт није успела да убеди стручну јавност у своју намеру да суштински либерализује и демократизује електронске медије. Упркос наведеној законској одредби, са заоштравањем односа у Југославији, држава оличена у владајућој партији појачавала је свој утицај на електронске медије, претварајући их у моћно оружје политичке борбе.

Закон о јавном информисању из 1991. године сматра се континуитетом државно-партијског власништва над медијима у Србији. Стручна јавност, правници и медијски радници, оценили су овај закон знатно лошијим од претходно важећег, дајући преимућство у поређењу с њим чак и првом послератном Закону о штампи из 1946. године⁷⁹. Овај закон критикован је

⁷⁷ Закон о јавном информисању, „Службени гласник РС“ бр. 19/91.

⁷⁸ Закон о јавном информисању, „Службени гласник РС“ бр. 19/91, чл. 5 ст. 1.

⁷⁹ Закон о штампи, „Службени лист ФНРЈ“ 56/46, 105/48.

првенствено са становишта да је, стварајући правне празнине којих у ранијем закону није било у приближном броју, грубо прекинуо линију усавршавања медијског законодавства. Њиме је наступила пракса доношења неупоредиво лошијих закона од постојећих, која је свој врхунац досегла Законом о јавном информисању РС из 1998. године (Водинелић, Ђерић, Гајин, Стојковић, Живковић, 1998: 9).

Потпуно формално и институционално подржављење на програмској, материјално-финансијској и техничкој равни великих радиодифузних система у Србији, омогућено је Законом о радио телевизији, који је усвојен 31. јула 1991. године. Овај закон је донет у условима медијског рата, који је претходио оружаним сукобима у сукоба у Југославији и имао значајан утицај на ток и исход политичког и војног сукоба. У таквим условима, електронски медији служили су као један од важних арсенала оружја за међусобне сукобе, те се њихово подржављење одвијало у свим републикама – зараћеним странама. Разуме се да такве околности нису погодиле доношењу демократских законских аката својствених савременим медијским начелима познатим у развијеном свету (Плавшић, Радојковић, Вељановски, 1993: 22). Закон о радио телевизији припремљен је и донет у току лета 1991. године, по изразито убрзаном поступку. Донет је без учешћа представника опозиције, јер су они у време одлучивања о овом закону бојкотовали рад Народне скупштине. Први потез који је Влада предузела на основу овог закона било је смењивање целокупног руководства Радија и Телевизије Београд, укључујући и нове кадрове који су после деветомартовских догађаја примљени на одговорна места у Телевизији.

Већ сама процедура у којој је припреман Закон о радио телевизији омогућила је његову инструментализацију. Основни текст Закона припремила је једна група тадашњег Секретаријата за информације, игноришући потребу да у овом послу узму веће учешће стручњаци за право, јавно мњење, комунологију, електронске медије. Стручне и демократске иницијативе – које су потом стизале и могле да побољшају многа законска решења – одбациване су.

Прва верзија Закона носила је наслов Закон о јавном предузећу Радио-телевизија Србије март 1991. године. На основу овог текста није се могло утврдити да ли он представља нацрт или радни текст односно предлог закона, те

нека сведочења претпостављају да је он био срочен као коначни текст закона, за који његови творци нису ни предвидели да се о њему води јавна расправа (Плавшић, Радојковић, Вељановски, 1993: 23). Оно што јесте било јасно већ на основу наслова је чињеница да се законодавац није обазирао на неопходност регулисања радио-дифузије у целини, премда је та потреба била наметнута степеном остварене развијености и разуђености радиодифузног система у Србији почетком деведесетих година. Ова верзија закона је питања целокупне радио-дифузију решавала у свега десет чланова, док су све остале одредбе уређивале оснивање новог предузећа под именом Радио-телевизија Србије. Доминирала је идеја да се од постојећа три центра – РТБ, Радио-телевизије Нови Сад и Радио-телевизије Приштина, створи моћан и централизован медијски систем.

По добијању прве верзије законског текста, у РТБ је формирана радна група која је размотрила законски текст и поднела бројне примедбе Секретаријату за информисање. Примедбе су се односиле преваходно на проблем подржављења својине РТС, тим пре што су у развијеним европским земљама постојали коректни модалитети власничког организовања – од јавних и јавно-правних предузећа, преко облика јавне установе под државним монополем, до приватних правних друштава и акционарства. Аргумент у прилог неприхватању подржављења својине РТС била је и чињеница да је један део капацитета (нпр. техника за Трећи канал и др.) створен из сопствених прихода, а не од претплате.

Други али не мање значајан проблем на који су указали стручњаци радне групе РТБ-а била је у Закону спроведена идеја да се обједине сва три центра (Београд, Нови Сад и Приштина). Позивајући се на вероватну спорост и неефикасност координације у тако гломазно замишљеном систему, програмски професионалци су сматрали примеренијим решењем да Скупштина Србије буде оснивач и центар у Новом Саду и Приштини или да та права пренесе на покрајинске скупштине (Плавшић, Радојковић, Вељановски, 1993: 24-25).

Једна од ретких одредби које су биле прихватљиве за стручњаке који су коментарисали прву верзију Закона, било је преношење свих ингеренција над државним јавним предузећем РТС у руке Народне скупштине: од права оснивача, преко именовања Управног одбора, именовања генералног директора и директора делова предузећа, до именовања главних и одговорних уредника, контроле и

надзора над њима. Радна група РТВ-а је, коментаришући прву верзију Закона, навела неколико предлога и захтева: „да се унесе обавеза прибављања мишљења редакције приликом именовања главних и одговорних уредника, без обзира на то што орган који доноси одлуку то мишљење не мора да уважи“; предложено је да се „најпре припреми шира друштвена платформа о томе шта се у области радио-дифузије жели у програмском, економском и техничком смислу“, да се направи целовит закон и то о радио-дифузији, а не само о државном јавном предузећу; предложено је и да се „у Закон унесе став о ванстраначкој уређивачкој политици и о таквом саставу управљачких структура државне радио-телевизије који би обезбедио демократски утицај и онемогућио доминацију било које политичке струје“ (Плавшић, Радојковић, Вељановски, 1993: 24-25). Према мишљењу професора Миролуба Радојковића које је изложено у листу „Борба“ од 14. марта 1991, „контрола и надзор над националном РТВ мрежом треба да припадну Скупштини Србије; непартијски односно надпартијски концепт подразумева да ниједна странка не сме да има одлучујући утицај на уређивачку политику националне радио-телевизијске мреже; у циљу надгледања уређивачке политике, у Скупштини би се формирао Одбор за информисање који ради самостално и у чији састав улазе и представници културних и јавних радника, науке, религиозних група, синдиката новинара, итд.“; предложено је увођење институције омбудсмана тј. независне, стручне и непартијске личности која би оцењивала жалбе и приговоре о програмима јавне корпорације и свих осталих радио и телевизијских медија. Био је то иницијативни предлог о реформи и демократизацији радио-телевизијске мреже у Србији. Поред овога, чуле су се и друге конструктивне идеје које су тражиле примену савремених законских решења најразвијенијих демократских земаља, нарочито наводећи пример швајцарског закона о радио-дифузији, у којем је посебно наглашена самосталност и независност јавне радио-телевизијске компаније.

Међутим, иницијативе упућиване влади остале су без одговора,⁸⁰ а промене кроз које је текст закона прошао до коначног усвајања, доносиле су све

⁸⁰ Радна група је чак сачинила и предлог закона и доставила га влади, под насловом Закон о радио-дифузији у Републици Србији. Састојао се из 10 одељака и предлагао решења о расподели фреквенција путем концесија, врстама радио-телевизијских организација, питањима финансирања, економској пропаганди, радио-дифузији преко сателита, кабловској дистрибуцији програма, и друга.

ригиднија решења. Поједине корекције према наведеним захтевима биле су примењене у неким од укупно пет верзија радног текста закона, али су оне касније одбачене. Коначна верзија Закона донела је чак неколико непријатних изненађења.

Пре свега, то је било преношење свих ингеренција над новоотвореном Радио-телевизијом Србије са Народне скупштине на Владу. Закон је налагао да Влада именује чланове Управног одбора, његовог председника и пет представника колектива у саставу Одбора, те чланове Надзорног одбора и генералног директора РТС, који је дужан да извештаје о раду подноси Влади.⁸¹ Сагласност Владе тражена је и у погледу трансформисања дела својине РТС до 49 % (Плавшић, Радојковић, Вељановски, 1993: 28-29).

Друге мањкавости Закона односиле су се првенствено на неконзистентно и недоследно регулисање радио-дифузије у целини. Овој области биле су посвећене само опште одредбе, у којима је задржан стари концепт о РТБ као носиоцу развоја радио-дифузије у Србији. Ове одредбе унеле су извесну конфузију у Закон, с обзиром на то да је он уједно био оснивачки акт РТС. Колико је било нелогично да један оснивачки акт садржи одредбе о радио-дифузији, толико је било нелогично и да се оснивачки акт доноси у форми закона. Последица овакве форме биле су отежане могућности измене оснивачког акта Радио телевизије Србије.

Стручњаци наводе да је један од највећих недостатака Закона било конципирање РТС према Закону о јавним предузећима⁸², чиме је РТС сврстан у привредне делатности из области инфраструктуре, поред електропривредних, железничких, водопривредних, шумарских, као и ПТТ и предузећа за ваздушни саобраћај. Игнорисање Закона о јавном информисању који је у члану 5 детаљно разрадио начин оснивања државног јавног предузећа из области информисања и конституисање медијске куће по Закону о јавним предузећима, обезбедило је веће могућности за подржављење целог колектива и потпуну контролу над њим, укључујући и пресудан утицај на кадровску и уређивачку политику (Плавшић, Радојковић, Вељановски, 1993: 30). Такав концепт омогућен је непомињањем појма „информативне делатности“ у Закону. Радио-телевизија Србије је тако, према Закону о јавним предузећима, описана терминологијом чији је основ

⁸¹ Закон о радио телевизији, „Службени гласник РС“ бр. 48/91, чл. 35.

⁸² Закон о јавним предузећима, „Службени гласник РС“ бр. 6/90, чл. 1 ст. 2.

„производња“: Статут РТС-а, настао на основу Закона о радио-телевизији, дефинисао је РТС као „стварање и производњу радио и телевизијских програма за грађане Републике“. У члановима 7 и 8 Статута РТС-а, као делокруг рада ове куће наведене су културно-уметничка, сценска и музичка, и кинематографска делатност, а међу одредницама којима су описане делатности РТС-а наведени су: пројектовање, консалтинг, медицина рада, штампарске и друге графичке услуге, превоз путника... и други послови, али не и информативна делатност.

Посебно важан недостатак Закона за делатнике медијске струке било је нерешено питање партиципације. Наиме, премда је Законом о јавном информисању предвиђено да се „права и обавезе новинара уреде оснивачким актом и статутом“⁸³, ова питања остала су неодређена у случају РТС-а. Оснивачки акт – Закон о радио телевизији ово питање пребацио је на Статут, али Статут се бавио искључиво радноправним питањима, док је права на евентуално саодлучивање занемарио.

Поред наведених недостатака, крупна мањкавост Закона произлазила је из његове неусаглашености са важећим Уставом Србије, у одредбама којима је Радио-телевизији Србије омогућио монополски положај у односу на друге радио и телевизијске станице у Републици, увођењем телевизијске претплате преко таксе на електрична бројила. Тако су грађани доведени у позицију да практично плаћају порез РТС-у, упркос одредби Устава Србије која каже: „Противустанан је сваки акт и свака радња којима се ствара или подстиче монополски положај...“⁸⁴. Дакле, постојећи уставни па и законски оквири којима је успостављена регулација обављања јавних служби у области јавног информисања⁸⁵, као и организација и рад Радио-телевизије Србије, у раним деведесетим годинама прошлог века, сами по себи нису представљали чврст основ за остваривање монополског положаја и понашања РТС-а. Међутим, овакав положај РТС-а омогућиле су поједине одредбе Закона на основу којих је било могуће генерисати неке „монополске елементе“. Захваљујући законским недоследностима, наступила је узурпација јавног интереса од стране владе и саме радио-телевизијске организације, која се огледала

⁸³ Закон о јавном информисању, „Службени гласник РС“ бр. 19/91, чл. 15 ст. 2.

⁸⁴ Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“ бр. 1/90, чл. 64, ст. 3.

⁸⁵ Закон о јавном информисању 1991, Закон о радио телевизији 1991, Закон о јавним предузећима 1990.

превасходно кроз одлучивање о додели радио-фреквенција или кумулацију управљачких функција од стране генералног директора. Да би квалитетно, равноправно и непристрасно представљао различите сегменте друштва и како би се одвојио од монополске концепције, било је неопходно РТС трансформисати из државног у јавни медиј, организован по моделу јавне службе која обавља послове од важности за цело друштво и делује као сервис свих грађана без обзира на националну, верску, политичку или другу припадност.⁸⁶ Овакав концепт радиодифузних организација у нашем друштву заживео је тек после две хиљаде. Пракса доношења лоших медијских закона која је отпочела 1991. имала је епилог у најригиднијем Закону о јавном информисању (1998), усвојеном при крају епохе правне регулативе која није уважавала потребе времена и крупних друштвених преображаја (Плавшић, Радојковић, Вељановски, 1993: 30).

5.2. Закон о јавном информисању из 1998.

Почетком октобра 1998. године политичка криза у Савезној Републици Југославији била је на врхунцу: драматични сукоби на Косову и Метохији претили су да прерасту у рат, а дипломатска иницијатива из Београда није обећавала охрабрујуће резултате – тек, у изгледу је било одлагање војних удара НАТО авијације против Србије и Југославије. У сложеним околностима унутарполитичке борбе,⁸⁷ владајућа коалиција, настојећи да умањи нарастајућу непопуларност своје позиције, извршила је напад на слободу медија у Србији, доносећи правне акте који су оцењени као преседан у традицији законодавства у Србији. Најригидније кршење слободе изражавања неким формалним прописом у Србији, учињено је доношењем Закона о јавном информисању⁸⁸, којем је претходила Уредба о посебним мерама у условима претњи оружаним нападима НАТО пакта нашој земљи⁸⁹. Осим што су били неуставни са становишта

⁸⁶ Правна служба Асоцијација независних електронских медија (АНЕМ) (1998): Регулација медијског система, препоруке, Напад на независне медије у Србији – октобар и новембра 1998, *Криза и обнова права*, Београд, стр. 164.

⁸⁷ Опозиционе странке су у претходном периоду успеле да успоставе преимућство на локалном нивоу, захваљујући изборној победи у јесен 1996, која је од стране режима призната после вишемесечних демонстрација.

⁸⁸ „Сл. гласник РС“ бр. 36 од 20. октобра 1998.

⁸⁹ „Сл. гласник РС“ бр. 35 од 8. октобра 1998.

унутрашњег правног система Србије и Југославије, овим изразито рестриктивним прописима грубо су прекршене и ауторитативне одредбе међународног права којима је зајемчена слобода изражавања, у документима Међународни пакт о грађанским и политичким правима УН и Европска конвенција о људским правима.⁹⁰

Политички обрачуни између владе и посленика медија најављени су састанком који је одржан 6. октобра 1998. године у Влади Србије, приликом ког су изнете бројне оптужбе на рачун рада независних медија, посебно им стављајући на терет „издају државних интереса и пропаганду у корист Запада у вези са конфликтом на Косову“.⁹¹ Мера коју су представници владе овом приликом усмено изrekli независним електронским медијима, била је забрана реемитовања програма страних радио и телевизијских станица на српском језику (Гласа Америке, Радија Слободна Европа, Дојче Велеа, ББЦ-а и Франс Интернешенела), а најављена је и формална одлука Владе о тој забрани. Такође, за оглушивање о ову забрану, емитерима је запређено санкцијом: затварање станице и одузимање емисионе опреме. Разуме се да су најтежи удар забране примиле радио и телевизијске станице које су преузимале поменуте програме, пре свега чланице АНЕМ-а⁹², а поред њих и ТВ Студио Б, која је реемитовала телевизијски програм Гласа Америке. Како је и најављено, недуго након састанка, 8. октобра, у Службеном гласнику објављена је поменута Уредба.

Уредбом о посебним мерама у условима претњи оружаним нападима НАТО пакта нашој земљи прописана су правила која представљају драстична ограничења слободе изражавања. Одредбе овог акта биле су противуставне, будући да су укључивале нека ограничења, која је у одређеној мери дозвољавао важећи Устав Србије искључиво у условима проглашеног ванредног стања – што у време доношења Уредбе у Србији није био случај (Бељански, 1998: 75-76).

⁹⁰ Правна служба Асоцијација независних електронских медија (АНЕМ), нав. дело, стр. 121.

⁹¹ Према: Правна служба Асоцијација независних електронских медија (АНЕМ), нав. дело, Београд, стр. 124.

⁹² Реакције електронских медија на ултиматум владе биле су различите. Малобројни медији одлучили су да се придржавају забране. Како би спречио најављено затварање станица и одузимање опреме, али и указао међународној заједници на претње којима су изложени независни медији у Србији, АНЕМ је донео препоруку за своје емитере да прекину емитовање спорних програма на 48 сати, очекујући у међувремену и формалну одлуку којом би Влада потврдила усмени налог састанка. Иако су неке АНЕМ-ове станице и ТВ Студио Б ипак наставиле реемитовање и поред усмене забране, у току два дана – до доношења Уредбе, одмазде бије било.

Наиме, чланови од 7 до 11 Уредбе односно њен трећи део, био је насловљен: „Рад и одговорност средстава јавног информисања“, и увео неколико дужности, захтева и забрана којима се прописује деловање медија „у условима претњи оружаним нападима НАТО пакта нашој земљи“. Најпре, чланом 7 била је прописана дужност медија да делују „у складу с правима и дужностима грађана да чувају територијални интегритет, суверенитет и независност РС и СРЈ“⁹³, при томе прилично нејасно формулисаним и тумаченим појмовима, што је обећавало могућност крајње произвољне примене наведене одредбе. Поред тога, чланом 8 став 1 Уредбе извршна власт дозвољава да се директно меша у уређивачку политику медија, успостављајући, опет противуставну, забрану реемитовања неког програма унапред, без обзира на садржај тог програма, што представља претходну, превентивну цензуру: прописана је забрана „преузимања и емитовања делова програма, односно програма и текстова страних средстава информисања којима се делује против интереса наше земље, шири страх, паника и дефетизам, или којима се негативно утиче на спремност грађана за очување интегритета РС и СРЈ“⁹⁴. Посебан куриозитет састојао се у чињеници да се Уредбом не само забрањује, него и налаже одређена врста понашања медија: забрањује да „шире дефетизам и делују супротно закључцима Савезне скупштине и Народне скупштине РС“, а намеће обавеза да се својим програмским садржајима „супротставе таквом (дефетистичком) деловању других средстава јавног информисања“. Посреди је, противно свакој идеји слободног новинарства, „рецидив концепције ангажованог новинарства који је постојао у комунистичком периоду“.⁹⁵

Санкције предвиђене за кршење Уредбом прописаних обавеза и забрана биле су привремена забрана рада и одузимање средстава за рад. Доиста, члановима 9 и 10 било је прописано најпре изрицање опомене одређеном медију да „не делује у складу са правима и дужностима грађана да чувају територијални интегритет“ од стране Министарства у случају кршења обавезе из члана 7, а до извршења санкција забране рада и одузимања опреме дошло би тек ако би се

⁹³ Уредба о посебним мерама у условима претњи оружаним нападима НАТО пакта нашој земљи, „Сл. гласник РС“ бр. 35 од 8. октобра 1998, чл. 7.

⁹⁴ Уредба о посебним мерама у условима претњи оружаним нападима НАТО пакта нашој земљи, „Сл. гласник РС“ бр. 35 од 8. октобра 1998, чл. 8, ст. 1.

⁹⁵ Правна служба Асоцијација независних електронских медија (АНЕМ), нав. дело, стр. 128.

„спорни“ медиј оглушио о опомену. Напослетку, чланом 11 предвиђена је и могућност жалбе на решење о привременој забрани рада, међутим тако да жалба не задржава извршење тог решења.⁹⁶

Наведене одредбе представљале су преседан у историји медијског законодавства у Србији. Стручна јавност приметила је да толико ригидне одредбе нису постојале ни током владавине комуниста у СФРЈ ни пре тога, и степеном ригидности поређене су са мерама забрањивања штампе и страних радио-програма у време окупације Србије од стране нацистичке Немачке у Другом светском рату. Одговор заједнице независних медија на политику репресије, било је подношење Иницијативе за испитивање уставности и законитости Уредбе. АНЕМ⁹⁷ је, заједно са 13 представника штампаних и електронских медија и локалним невладиним организацијама, Иницијативу поднео Уставном суду Србије, правно образлажући разлоге њене неуставности.⁹⁸ Неки од аргумената изложени у Иницијативи истицали су, као кључну неправилност и стога неодрживост Уредбе, њену неуставност – будући да је прописивала одредбе које је немогуће оправдати стањем непосредне ратне опасности.⁹⁹ Друго оглушење Уредбе о Устав садржано је у забрани реемитовања односно преузимања програма и текстова страних средстава информисања – што је недопустиво према члану 46 Устава РС, којим се изричито забрањује цензура медија, и прописује да растурање појединих бројева штампе или ширење информација може да се забрани искључиво одлуком надлежног суда – у поступку којим би се недвосмислено утврдило да се спорним информацијама позива на насилно рушење уставног поретка.¹⁰⁰ Поред других бројних примедби на уставност аргументованих у Иницијативи, Уставни суд Србије није се оглашавао. Неке последице примене неуставне Уредбе биле су затварање три дневна листа и неколико РТВ станица (Радио Сента, станица мађарске националне мањине у

⁹⁶ Правна служба Асоцијација независних електронских медија (АНЕМ), нав. дело, стр. 126.

⁹⁷ Асоцијација независних електронских медија

⁹⁸ Ибидем

⁹⁹ За време трајања непосредне ратне опасности и проглашеног ванредног стања, по Уставу Србије и по Међународном пакту о грађанским и политичким правима, који је Југославија ратификовала, могуће је дерогирати слободу изражавања у већем обиму него што је то дозвољено у редовним околностима. Међутим, спорна Уредба није била донета у оквиру проглашеног ванредног стања или стања непосредне ратне опасности, пошто такво стање није било проглашено ни у Србији, према одредбама Устава РС, ни у Југославији, према одредбама Устава СРЈ.

¹⁰⁰ Правна служба Асоцијација независних електронских медија (АНЕМ), нав. дело, стр. 127.

Војводини, и београдски Радио Индекс – чланице АНЕМ-а, а СТВ Неготин, такође у саставу АНЕМ-а, сведена је искључиво на кабловску дистрибуцију) у кратком трајању њене примене. Јер, она је, најавивши још ригорознији Закон, укинута већ 21. октобра. Дан раније, 20. октобра, донет нови Закон о јавном информисању.

5.2.1. *Контрoверзе Закона о јавном информисању*

Почетком 1997. године, презентирана је прва радна верзија новог Закона о јавном информисању. Већ тада је уочено да законодавац тендира да знатно рестриктивнијим замени релативно неутралан Закон о јавном информисању РС из 1991. године.¹⁰¹ Уследила су бројна оспоравања стручне јавности, прве, потом и друге радне верзије. Коначно, 17. октобра 1998, Влада Србије је предала Народној скупштини, на доношење по хитном поступку, Предлог закона о јавном информисању. О садржају поднетог Предлога, међутим, јавност није ни била обавештена. Овај Предлог Закона био је састављен на основу Модела Закона који је у оквиру Београдског центра за људска права израдила група правника током 1997. и 1998. године, под руководством професора Владимира Водинелића (Водинелић, 1999). Међутим, предлагач Закона је веома мали број општих одредби садржаних у Моделу унео у нови Закон у неизмењеној форми, а у највећем броју случајева одредбе Модела су грубо измењене, на тај начин да је потоњи Предлог, премда пажљивије срочен од претходних неуспешних радних верзија, знатно заостајао за Моделом – како по својој демократичности, тако и у правно-техничком смислу. Предлог Закона су у највећој мери инкриминисале управо одредбе које су унете изворно у односу на Модел, изражавајући репресивне аспирације у односу на слободу јавног информисања.

Усвајање Закона текло је по убрзаној процедури: Народна скупштина је 20. октобра донела Закон о јавном информисању; истог дана председник Републике потписао је Указ о проглашењу Закона и он је објављен у „Службеном гласнику“ бр. 36 од 20. октобра 1998. године, а на снагу је ступио дан по објављивању.

¹⁰¹ Закон о јавном информисању РС, „Сл. гласник РС“ бр. 19 од 29. марта 1991.

Кључна обележја новог Закона о јавном информисању биле су изразито рестриктивне и недемократичне одредбе којима је регулисана област радио-дифузије, а којима се екстремно одступило од стандарда гарантованих Уставима Србије и Југославије и од међународних норми са којима европски закони морају бити усаглашени. Наиме, као закон који доноси републичка власт, он је, по Уставу СРЈ, морао бити усклађен са општеприхваћеним начелима међународног права и потписаним конвенцијама, који су по члану 16 Устава¹⁰² саставни део унутрашњег права, и усаглашен са уставима и савезним законима, по члану 115 Устава¹⁰³. Закон о јавном информисању, међутим, био је у противности са свим тим, те као неуставни покушај медијске цензуре, он није могао опстати ни по српском ни по међународном праву (Водинелић, 1999: 77).

Ради аналитичког сагледавања неусаглашености са домаћим и међународним правним оквиром, неопходно је осврнути се на основне важеће одредбе тадашњег домаћег законодавства као и релевантне стандарде међународног права, као правне акте од којих је Закон грубо одступао.

Најпре, Устав Савезне Републике Југославије из 1992. године био је највиши правни акт по свим питањима у односу на СРЈ. У Србији је био на снази и Устав Републике Србије из 1990. године. Наведени уставни јамчили су слободу мисли и јавног изражавања мишљења, слободу штампе и других видова јавног обавештавања, и изричито забрањивали цензуру као и спречавање растурања штампе и ширења других обавештења без одлуке суда (према Пихлер, 1998: 102).

Устав СРЈ садржао је извештан број одредби које гарантују слободу изражавања и забрањује цензуру:

„Јамчи се слобода убеђења, савести, мисли и јавног изражавања мишљења.“¹⁰⁴

„Јамчи се слобода штампе и других видова јавног обавештавања.

Грађани имају право да у средствима јавног обавештавања изражавају и објављују своја мишљења.

¹⁰² Устав СРЈ, „Службени лист Савезне Републике Југославије“, година I, број 1, Београд, 27. април 1992, чл. 16.

¹⁰³ Устав СРЈ, „Службени лист Савезне Републике Југославије“, бр. 1/92, чл. 115.

¹⁰⁴ Устав СРЈ, „Службени лист Савезне Републике Југославије“, бр. 1/92, 34/92, чл. 35.

Издавање новина и јавно обавештавање другим средствима доступно је свима, без одобрења, уз упис код надлежног органа.¹⁰⁵

„Забрањена је цензура штампе и других видова јавног обавештавања. Нико не може спречити растурање штампе и ширење других обавештења осим ако се одлуком суда утврди да се њима позива на насилно рушење уставног поретка, нарушавање територијалне целокупности Савезне Републике Југославије, кршење зајемчених слобода и права човека и грађанина, или изазива национална, расна или верска нетрпељивост и мржња.“¹⁰⁶

„Јамчи се слобода говора и јавног иступања.“¹⁰⁷

Устав Србије садржао је сличне одредбе:

„Јамчи се слобода савести, мисли и јавног изражавања мишљења.“¹⁰⁸

„Јамчи се слобода штампе и других видова јавног обавештавања.

Грађани имају право да у средствима јавног обавештавања изражавају и објављују своја мишљења.

Издавање новина и јавно обавештавање другим средствима доступно је свима и без одобрења, уз упис у регистар код надлежног органа.

Организације радија и телевизије оснивају се у складу са законом.

Јамчи се право на исправку објављеног нетачног обавештења којим се повређује нечије право или интерес, као и право на накнаду моралну и материјалне штете настале по овом основу.

Забрањена је цензура штампе и других видова јавног обавештавања. Нико не може спречавати растурање штампе и ширење других обавештења, осим ако се одлуком надлежног суда утврди да се њима позива на насилно рушење уставног поретка, нарушавање територијалне целокупности и независности Републике Србије, кршење зајемчених слобода и права човека и грађанина или се изазива и подстиче национална, расна или верска нетрпељивост и мржња.“¹⁰⁹

¹⁰⁵ Устав СРЈ, „Службени лист Савезне Републике Југославије“, бр. 1/92, 34/92, чл. 36.

¹⁰⁶ Устав СРЈ, „Службени лист Савезне Републике Југославије“, бр. 1/92, 34/92, чл. 38.

¹⁰⁷ Устав СРЈ, „Службени лист Савезне Републике Југославије“, бр. 1/92, 34/92, чл. 39.

¹⁰⁸ Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“ бр. 1/90, чл. 45.

¹⁰⁹ Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“ бр. 1/90, чл. 46.

Устав СРЈ у члану 10 утврђује да Југославија „признаје и јамчи слободе и права човека и грађанина које признаје међународно право“.¹¹⁰ Према томе, Закон је морао бити сагласан и са стандардима међународног права који су обухваћени Универзалном декларацијом о људским правима, којом се гарантује да „свако има право на слободу мишљења и изражавања, што обухвата и право да не буде узнемираван због свог мишљења, као и право да тражи, прима и шири обавештења и идеје било којим средствима и без обзира на границе,“¹¹¹ као и са Европском конвенцијом о људским правима (Конвенција за заштиту људских права и основних слобода – ЕЦХР) – која гарантује слободу изражавања, укључујући право на примање информација путем било којих медија, уз могућност неких ограничења која произлазе из дужности и одговорности неопходних у демократском друштву.¹¹²

Најзначајнији захтев члана 10 Конвенције садржан је у инсистирању на категорији „неопходности“ било каквих ограничавајућих мера предузетих у једном демократском друштву.¹¹³ Европски суд за људска права тумачи члан 10 Европске конвенције као неприкосновено обавезујући за владе демократских земаља, истичући да је обавеза извршне власти да било какво мешање у право на слободно изражавање оправда следећим критеријумима: 1. оно мора бити прописано законом; 2. мора себи да постави циљ који је законит под чланом 10, одељком 2; 3. конкретно ограничење мора бити „неопходно у једном демократском друштву“ да би се тај циљ остварио (Вимер, Гудман, Еган, 1998: 60).

Наведене идеје подржава и Међународни пакт о грађанским и политичким правима, посебно истичући да примењивање ограничења права на информисање

¹¹⁰ Устав СРЈ, „Службени лист Савезне Републике Југославије“, бр. 1/92, 34/92, чл. 10.

¹¹¹ Универзална декларација о правима човека, УН, 1948, чл. 19.

¹¹² У Конвенцији се у члану 10 каже: „Свако има право на слободу изражавања. Ово право укључује слободу задржавања мишљења и да прима и преноси идеје без мешања од стране јавне власти и без обзира на границе. Овај члан неће спречавати државе да прибављају дозволе за радиодифузна, телевизијска или биоскопска предузећа“. Конвенција за заштиту људских права и основних слобода, Рим, 1950, чл. 10.

¹¹³ „Спровођење ових слобода, пошто подразумевају и обавезе и одговорности, могу бити изложена таквим формалностима, условима, рестрикцијама или казнама које су одређена законом и које су неопходне у једном демократском друштву, у интересу националне безбедности, територијалног интегритета или јавне безбедности, ради спречавања нереда или криминала, ради заштите здравља и морала, ради заштите угледа или права других, ради спречавања изношења информација које су добијене у поверењу, или ради одржавања ауторитета или непристрасности правосуђа.“ - Конвенција за заштиту људских права и основних слобода, Рим, 1950, чл. 10.

може бити само извесно и утврђено законом, и додаје: стриктно у функцији „поштовања права и угледа других лица“ или „заштите националне безбедности или јавног поретка, или јавног здравља и морала“.¹¹⁴

С обзиром на дефинисани правни оквир, идентификоване су области у којима је посматрани Закон о јавном информисању био противустанован у својим фундаменталним и казним одредбама – недвосмислено кршећи како српско и југословенско уставно тако и европско право. Рестриктивност Закона најексплицитније је изражена кроз одредбе којима се сузбија слободна и демократска иницијатива радиодифузних организација. Наводимо најригидније регулаторне мере овог закона.

Чланом 42 Закона утврђено је да медији могу бити спречени да објављују информације ако је суд утврдио да се њима „позива на насилно рушење уставног поретка, нарушавање територијалне целокупности Републике Србије и Савезне Републике Југославије, кршење зајемчених права човека и грађанина, односно изазива национална, расна или верска нетолеранција и мржња.“¹¹⁵

На први поглед коректна формулација, изазвала је оштро негодовање стручне јавности. Најпре, захтеви које поставља овај члан оцењени су као исувише нејасни и непрецизни да би били сматрани „утврђеним законом“ у оном значењу које подразумева члан 10 Европске конвенције о људским правима. Наиме, законодавац је дужан да своје услове и захтеве дефинише и формулише јасно и са довољно прецизности, да би се грађанину омогућило да у пракси према датом моделу регулише и коригује своје понашање; односно, како би, у конкретном случају, радиодифузне организације биле у стању да своје деловање ускладе са Законом прописаним нормама. Члан 42 Закона о јавном информисању је један од примера да то Закон не чини, већ само понавља одредбе из Устава Србије – који по правилу представља уопштен крајњи нормативни оквир, док се Закону препушта да уопштено начело прописано Уставом прецизира и примени у конкретнијем виду. Дакле, чланом 42 нису дате никакве детаљније смернице о томе какав садржај мора бити да би се сматрало да „повређује зајемчене слободе и права човека и грађанина“ или „потпирује националну, расну или верску нетолеранцију“. У недостатку јасноће и прецизности, једини начин да медиј

¹¹⁴ Међународни пакт о грађанским и политичким правима, 1966, чл. 19; Пихлер, 1998: 101.

¹¹⁵ Закон о јавном информисању, „Службени гласник“ бр. 36/98, чл. 42.

обезбеди сагласност са Законом јесте увођење аутоцензуре, на пример, интерни договор једног медија да избегава сваку расправу у вези са осетљивим националним питањима (Вимер, Гудман, Еган, 1998: 63).

Члан 42 критикован је и са становишта његове правно-техничке ваљаности: он се може примењивати једино против таквог говора који стварно подстрекава оно понашање које се забрањује Уставом (за који је утврђено да апсолутно сигурно подстиче штетно понашање, на пример, да се насилно рушење владе одиграва захваљујући говору који је такву активност подстрекивао) и само такав говор сме да буде цензурисан или кажњен (Вимер, Гудман, Еган, 1998: 64-65). Другим речима, члан 42, стога, не може се примењивати ради кажњавања говора који критикују Владу Србије или њене представнике.

Слична мањкавост Закона садржана је и у члану 4 који каже: „Јавна гласила су дужна да истинито, правовремено и потпуно информишу јавност“.¹¹⁶ Иако се члановима 7 и 8 истог Закона изричито наводи да, у складу са уставним и међународним актима, јавно информисање не подлеже цензури, те да нико не сме ограничавати слободу јавног информисања ни слободан проток ставова и мишљења, у наведеном члану и сличним одредбама које криминализују изражавање које није „истинито“, налазе се неки елементи цензуре.

Закон је и овде недопустиво нејасан. Категорија „истинитости“ је сама по себи дискутабилна и нејасна.¹¹⁷ Стога је апсурдно захтевати од медија да докажу истинитост неког извештаја, будући да се он неретко заснива на мишљењу или вредносном суду (Вимер, Гудман, Еган, 1998: 67), који спадају у категорије субјективних процена. Проблем Закона је у томе што и овде отвара могућност арбитрарног тумачења.

Осим тога, принцип слободног информисања не обавезује медије на објављивање само „истинитих“ информација, као што уосталом слобода медија дозвољава право на објављивање информације без обзира на атрибуте информације: истинита / неистинита, потпуна / непотпуна, пристрасна / непристрасна... Слобода информисања подразумева право да се информација објави пошто је претходно проверена у складу са професионалним стандардима и

¹¹⁶ Закон о јавном информисању, „Службени гласник“ бр. 36/98, чл. 4 ст. 1.

¹¹⁷ Независно удружење новинара Србије – НУНС (1998): *Анализа Закона о јавном информисању РС, Слобода штампе и Закон о јавном информисању*, Београд, стр. 110.

етичким критеријумима, и то са пажњом примереном околностима. Закон о јавном информисању укида ово право јер проглашава злоупотребом слободе информисања већ само објављивање неистините информације, а не објављивање непроверене информације. Увођењем претпоставке да је информација неистинита, на медиј је наваљено бреме доказивања да је она истинита,¹¹⁸ чиме се индиректно укида у демократском свету општепризнато начело о априорној невиности оптуженог. Ако не докаже да је „истинита“, оптужени ће одговарати упркос томе што је пре објављивања информације предузео све што је од њега у професионалном и правном смислу могло да се захтева: што је проверавао њену истинитост (Водинелић, 1999: 80).

Још једна одредба која спречава медије да слободно износе критичке ставове и мишљења изражена је у члану 11, којим се јавном гласилу забрањује „објављивање или репродуковање информација, чланака или података у којима се вређају част и углед лица, садрже увредљиви изрази и непристојне речи“.¹¹⁹ Према се законодавац позива на општеприхваћени принцип заштите слободе и права личности, очигледно је да циљ доношења ове норме није у интересу заштите личности, већ опструкције медија који нису под контролом државе,¹²⁰ употребом нејасних појмова какви су „част и углед лица“, чијом „заштитом“ се заправо инаугурише могућност оптужбе за кривични прекршај.¹²¹

Када је реч о слободи личности, ваља се подсетити неписаног начела пропорционалности, односно забране прекомерности. Право на информисање и права личности узајамно су ограничена. Због тога је законодавац дужан да поштује начело тзв. практичне конкордације, односно да тако уреди сукобљена права, да се остваре колико год је то могуће. Важан недостатак Закона састоји се и у томе што он једнако третира државне функционере и приватна лица, насупрот становишту Европског суда да личности које припадају политичкој сфери морају прихватити постојање већег степена критике, без покретања поступка за клевету.

Својеврсни облик цензуре садржан је и у одредбама које се односе на оснивање и надзор над радом јавног гласила од стране органа управе. Закон

¹¹⁸ Закон о јавном информисању, „Службени гласник“ бр. 36/98, чл. 72 ст. 8.

¹¹⁹ Закон о јавном информисању, „Службени гласник“ бр. 36/98, чл. 11 ст. 2.

¹²⁰ Ибид.

¹²¹ Независно удружење новинара Србије – НУНС (1998): *Анализа Закона о јавном информисању РС, Слобода штампе и Закон о јавном информисању*, Београд, стр. 112.

прописује да се у акту о оснивању мора навести извор и начин финансирања јавног гласила, који се уписује у регистар: Закон захтева регистровање медија и допушта да „надлежни орган“ „решењем одбија упис“. ¹²² Оваквом регулативом Закон о јавном информисању омогућава властима да контролишу изворе информисања, премда извори финансирања не спадају у чињенице које би имале икакве везе са функцијом регистра (Вимер, Гудман, Еган, 1998: 70). Пракса регистрације медија смислена је само ради транспарентности правнорелевантних чињеница.

Рестриктиван и недемократски потенцијал Закона изражен је најдиректније уплитањем власти у уређивачку политику радиодифузних установа, експлицираним чланом 27 односно одредбом која каже да „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 међудржавним уговором“. ¹²³ Ова одредба је неуставна због тога што, прво, представља претходну цензуру објављивања информација – која је онемогућена стандардима утврђеним Уставом Србије, који јасно наводи да „нико не може спречавати ширење обавештења, осим ако се одлуком надлежног суда не утврди да се њима позива на насилно рушење уставног уређења“ ¹²⁴, итд... и друго, не описује нити захтева критеријуме на основу којих би било могуће неки страни програм третирати као програм одређеног политичко-пропагандног садржаја, већ се сви страни програми који се могу сматрати политичком пропагандом једноставно забрањују. ¹²⁵

Осим тога, одредба чл. 27 била је директно супротстављена одредбама из члана 38 савезног Устава који је попуно исте садржине (и одређује да се слобода информисања сме ограничити само у два случаја: проглашеног ратног стања и ако то учини Скупштина законом) и члана 19 Пакта о грађанским и политичким

¹²² Закон о јавном информисању, „Службени гласник“ бр. 36/98, чл. 20.

¹²² Ибид.

¹²³ Закон о јавном информисању, „Службени гласник“ бр. 36/98, чл. 27.

¹²⁴ Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“ бр. 1/90, чл. 46.

¹²⁵ Независно удружење новинара Србије – НУНС, нав. дело, стр. 111.

правима (који изричито наводи да слобода информисања подразумева „тражење, примање и ширење идеја сваке врсте, без обзира на границе“).¹²⁶

Оно у чему је Закон о јавном информисању био посебно репресиван јесте процедура по којој се спроводе казнене одредбе. Најдрастичнија је обавеза окривљеног (који може бити оснивач, издавач, одговорни уредник, одговорно лице оснивача и издавача или штампар) да најкасније до закључења усменог претреса (који мора бити завршен у року од 24 сата од урученог позива) докаже истинитост информације која му се ставља на терет. Најдрастичнија зато што је супротстављена основном начелу прекршајног и кривичног поступка, јер је окривљени у обавези да доказује своју невиност, што у демократским правним споровима не може бити на окривљеном, већ је терет доказивања на другим учесницима поступка. А апсурдна због тога што је доказивање истинитости информације у свим случајевима кад се ради о вредносним судовима (мишљења, критике, ставови) – немогуће. Поред тога предвиђени процедурални рокови били су толико кратки да су фактички онемогућавали спровођење коректног доказног поступка, а жалба против овако донетог решења није одлагала његово извршење (Водинелић, 1999: 78-79).

Очигледно је да су казнене одредбе Закона казне кршиле одређени број одредби Устава СРЈ и Устава Србије у вези са процедуром правичног суђења. Пре свега, одлука о забрани могла је бити покренута а да оптуженом није загарантована прилика да се брани против акције тужиоца. Такође, он је могао бити изложен огромним новчаним казнама а да уопште није добио обавештење о томе да је против њега покренут спор нити се појавио на суду, упркос одредбама Устава Србије: „Свакоме се зајемчује право на одбрану и право да себи узме браниоца пред судом“¹²⁷, и „нико ко је достижан суду или другом органу надлежном за вођење поступка не може бити кажњен ако му, у складу са законом, није било омогућено да буде саслушан и да се брани“¹²⁸.

Поред Устава, овај систем кажњавања супротстављен је и одредби Европске конвенције о људским правима према којој: „при утврђивању својих грађанских права и обавеза и у случају подношења било какве кривичне оптужбе

¹²⁶ Међународни пакт о грађанским и политичким правима, 1966, чл. 19.

¹²⁷ Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“ бр. 1/90, чл. 24 ст. 1.

¹²⁸ Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“ бр. 1/90, чл. 24 ст. 2.

против њега, свако има право на правично и јавно саслушање у оквиру разумног временског периода¹²⁹.

Осим наведених грубих огрешења о правне норме гарантоване валидним домаћим и међународним актима, Закон је учинио преступ у погледу квалификовања једне недопуштене радње истовремено као кривичног дела и прекршаја, и омогућио да се по два основа кажњава за исто дело. Ту се појавио и куриозитет да је омогућено да за кривично дело, које представља најтежи недопуштени чин, предвиђена санкција буде нижа него за истоветну радњу квалификовану као прекршај.¹³⁰

Закон о јавном информисању био је јединствен и по висини прекршајне казне коју је прописивао. Највиша казна коју је по Закону о јавном информисању било могуће изрећи због прекршаја била је практично четири пута већа од новчане казне прописане за највеће кривично дело познато у законима Србије (према Вимер, Гудман, Еган, 1998: 68). Тиме је Закон о јавном информисању омогућио да се, путем казни које надилазе могућност преживљавања медија, један медиј лиши егзистенције. Могућност конфискације имовине које је такође уведена Законом, повређује право својине које гарантује Устав¹³¹. Поред тога, новчана казна је могла бити преиначена у санкцију позамашне затворске казне. И једна и друга одредба противне су члану 5 Универзалне декларације о људским правима и члану 7 Међународног пакта о забрани нечовечних тј. с људским достојанством неспојивих казни (Водинелић, 1999: 84-85).

Окривљени је, дакле, у целини поступка био изложен понижавајућем поступању и потпуној правној несигурности (Бељански, 1998: 82-83). Напослетку, због свега наведеног, прописи Закона „супротни су чл. 22 ст. 2 Устава којом се јемчи лично достојанство и сигурност човека, одредбама чл. 5 Декларације и чл. 7 Пакта којим се забрањује сваки понижавајућ поступак, одредби чл. 26 Устава којом се гарантује право на једнаку заштиту права у законом утврђеном поступку

¹²⁹ Конвенција за заштиту људских права и основних слобода, Рим, 1950, чл. 6.

¹³⁰ На пример, клевета која је окарактерисана као кривично дело према Кривичном закоником (Кривични закон Републике Србије, „Службени гласник РС“ бр. 16/90, чл. 92), чланом 61 Закона о јавном информисању постала је и прекршај; кривично дело позив на насилно рушење уставног поретка, нарушавање територијалне целовитости и независности РС и СРЈ (Кривични закон СРЈ, „Службени лист СРЈ“ бр. 35/92-651, чл. 114), Законом о јавном информисању уједно је оквалификовано и као прекршај (Закон о јавном информисању, „Службени гласник“ бр. 36/98, чл. 67) (према Водинелић, 1999: 86).

¹³¹ Устав Савезне Републике Југославије, „Службени лист СРЈ“, бр. 1/92, 34/92, чл. 69 ст. 3.

и јамчи право на жалбу и одредби чл. 29 ст. 1, 2 и 3 Устава, којом се свакоме јамчи право на одбрану, право да узме браниоца пред надлежним судом“ (Бељански, 1998: 82-83).

*

* *

На основу доминантних карактеристика описаног медијског система који се огледају у: подржављењу највећих и најутицајнијих медија и њиховом коришћењу у пропагандне сврхе; репресији власти у односу на медије и новинаре који су имали критички однос према владајућој политици; могућности оснивања приватних медија, али без јасних правила; доношењу недемократских медијских закона; настанку великог броја електронских медија – хаос у етру (Вељановски, 2009а: 24), медијски систем последње деценије 20. века у Србији, у стручној литератури одређен је као *државно-партијски, квазидемократски систем* (Вељановски, 2009а: 24). Док су највећи и најутицајнији медији били у рукама државе односно владајуће партије, доношени су недемократски закони, а независни медији су трпели снажан притисак... Истина, поједине законске одредбе биле су декларативно демократске, на пример, прокламовање нестраначке уређивачке концепције гласила која се финансирају из јавних прихода, допуштање да опстаје један број медија критички настројених према власти – али намећући им сталне притиске и нерегуларне услове.

Значајније напоре у правцу демократизације регулације радио-дифузије у Србији у овом периоду, предузимале су установе које су поникле у цивилном сектору – новинарска и медијска удружења: НУНС, НДНВ, „Независност“, АНЕМ, и друга (опширније Вељановски, 2009а: 20-28). Независни електронски и штампани предузели су низ акција ради сопствене заштите, почев од подношења иницијатива за оцењивање уставности доношених уредби и закона, преко прикупљања потписа ради повлачења новог закона, до организовања акција са циљем да се јавности у Србији и међународној јавности предоче опасности које собом носи гушење независних медија од стране власти.¹³² Тако је иницијативу за

¹³² Правна служба Асоцијација независних електронских медија (АНЕМ), нав. дело, стр. 122.

доношење нових, демократских закона (која по природи ствари припада власти) у Србији на себе преузео цивилни сектор. После петооктобарских промена, у новембру 2000. године, неколико невладиних организација: Независно удружење новинара Србије, АНЕМ, Југословенски комитет правника за људска права, Београдски центар за људска права и Медија центар, формирало је радну групу за припрему два медијска закона: о радио-дифузији и јавном информисању. Медијски и правни експерти били су јединствени у ставу да текстове нових закона треба припремити према највишим стандардима демократског света.

VI. РЕГУЛАЦИЈА РАДИО-ДИФУЗИЈЕ ПО ЕВРОПСКИМ СТАНДАРДИМА

6.1. Промовисање европских вредности и хармонизација са европским регулаторним оквиром

Суштинске демократске вредности уткане у јединствени европски регулаторни оквир у области радио-дифузије, заснивају се превасходно на начелима међународних докумената: Универзалне декларације о људским правима и Конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

Универзална декларација о људским правима усвојена и проглашена резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација, 10. децембра 1948, прихвата као заједнички стандард, поред осталог, да „свако има право на слободу мишљења и изражавања, што обухвата и право да не буде узнемираван због свог мишљења, као и право да тражи, прима и шири обавештења и идеје било којим средствима и без обзира на границе.“¹³³

Ово право потврђено је и Европском конвенцијом о људским правима (Конвенција за заштиту људских права и основних слобода – ECHR), која гарантује слободу изражавања, укључујући право на примање информација путем било којих медија, уз могућност неких ограничења која произлазе из дужности и одговорности неопходних у демократском друштву. У Конвенцији се у члану 10 каже: „Свако има право на слободу изражавања. Ово право укључује слободу задржавања мишљења и да прима и преноси идеје без мешања од стране јавне власти и без обзира на границе. Овај члан неће спречавати државе да прибављају дозволе за радиодифузна, телевизијска или биоскопска предузећа.“¹³⁴

Најзначајнији захтев члана 10 садржан је у инсистирању на категорији „неопходности“ било каквих ограничавајућих мера предузетих у једном демократском друштву.¹³⁵ Европски суд за људска права тумачи члан 10 Европске

¹³³ Универзална декларација о правима човека, УН, 1948, чл. 19.

¹³⁴ Конвенција за заштиту људских права и основних слобода, Рим, 1950, чл. 10.

¹³⁵ „Спровођење ових слобода, пошто подразумевају и обавезе и одговорности, могу бити изложена таквим формалностима, условима, рестрикцијама или казнама које су одређена законом и које су неопходне у једном демократском друштву, у интересу националне безбедности,

конвенције као неприкосновено обавезујући за владе демократских земаља, истичући да је обавеза извршне власти да било какво мешање у право на слободно изражавање оправда следећим критеријумима: 1. оно мора бити прописано законом; 2. мора себи да постави циљ који је законит под чланом 10, одељком 2; 3. конкретно ограничење мора бити „неопходно у једном демократском друштву“ да би се тај циљ остварио (Вимер, Гудман, Еган, 1998: 60).

Наведене идеје подржава и Међународни пакт о грађанским и политичким правима, посебно истичући да примењивање ограничења права на информисање може бити само извесно и утврђено законом, и додаје: стриктно у функцији „поштовања права и угледа других лица“ или „заштите националне безбедности или јавног поретка, или јавног здравља и морала“.¹³⁶

У десетинама докумената у којима су формулисане препоруке за реформу домаћег медијског законодавства у складу са европским регулаторним оквиром,¹³⁷ наведени су циљеви промена неопходних за трансформацију медијских система у транзицији, као и задаци држава у овом процесу. Будући да су медијски регулаторни системи земаља европског континента веома разнородни, поступак имплементације јединствених европских стандарда у национална законодавства захтева усклађивање са постојећом праксом, прилагођавање правила и регулативе правном систему, традицији и постигнутом нивоу демократије одређене државе. Стога свака суверена држава формира своје системе регулације у складу са стандардима и праксом Савета Европе, Европског суда за људска права као и Европске уније – за њене чланице. Свака држава уређује ове системе уставним актом, као и медијским и другим законима (Сурчулија, 2008: 22). За Србију, као земљу у транзицији, усвајање и примена европских стандарда у медијском законодавству, тј. хармонизација са европским регулаторним оквиром, представља један од императива у процесу интеграција у институције уједињене Европе.

територијалног интегритета или јавне безбедности, ради спречавања нереда или криминала, ради заштите здравља и морала, ради заштите угледа или права других, ради спречавања изношења информација које су добијене у поверењу, или ради одржавања ауторитета или непристрасности правосуђа.“ - Конвенција за заштиту људских права и основних слобода, Рим, 1950, чл. 10.

¹³⁶ Међународни пакт о грађанским и политичким правима, 1966, чл. 19; Пихлер, 1998: 101.

¹³⁷ Детаљнији преглед релевантних докумената познатих као *европска пракса* или *европски стандарди*, међу којима су таксативно наведене најважније европске декларације, конвенције, директиве и препоруке у области медија, приказан је у поглављу 2.3. овог рада под насловом „Европски регулаторни оквир“.

Као први циљ односно услов свих осталих промена, истакнуто је ослобађање медија од утицаја власти, као и других политичких агенаса медијског система укључујући и остале центре моћи. Задатак државе у овом контексту јесте да као основно начело у уставу и медијским законима пропише и осигура спровођење одређених мера којима би сузбила сопствени утицај и утицај других политичких актера као и поседника финансијске моћи на јавну сферу и санкционисала другачије понашање, чиме се обезбеђује могућност да цивилни сектор буде контролор и критичар медијске праксе, а тиме контролор и критичар власти. У том циљу, Савет Европе је у резолуцији 1636 (2008) дао Индикаторе за медије и демократију Савета Европе, где посебно наглашава самосталност „приватних“ у односу на институције државе или компаније под контролом државе (јавна предузећа). Веома релевантно питање у предстојећем периоду транзиције медијске сцене у Србији, обрађено је у додатку Препоруке Савету министара, Рец (2003) 9 о мерама за промовисање демократског и друштвеног доприноса дигиталног емитовања. Значај овог документа огледа се превасходно у подстицању држава чланица ЕУ да траже начине за бржи прелазак на дигитално емитовање, инсистирајући притом на стриктном поштовању интереса јавности, као и интереса и ограничења свих категорија електронских медија, посебно некомерцијалних и регионалних односно локалних електронских медија. У том смислу, пре Србијом је изазов да обезбеди одговарајући демократски правни оквир и повољне економске и техничке услове у сусрет дигитализацији.

Следећи услов транзиције медијског система Србије садржан је у нормативном уобличавању процеса власничке трансформације и увођењу медијског тржишта, односно дуалног модела власништва над медијима. Циљ овог захтева је, такође, афирмација јавног интереса, која се спроводи сузбијањем утицаја националне и локалне власти на медије, законским инструментаријумом који предвиђа постојање приватног односно комерцијалног власништва над електронским и штампаним медијима, поред институција радиодифузног медија типа јавног сервиса, који припадају државном власништву (Вељановски, 2009в: 368). Процес приватизације свих државних институција покренут је на основу Закона о приватизацији. Власничка диверсификација медијског тржишта, сходно европским стандардима, предвиђена је Законом о радио-дифузији из 2002. године.

Првобитни четворогодишњи рок за приватизацију свих државних електронских медија, у Закону о изменама и допунама Закона о радио-дифузији из 2005. године продужен је најкасније до 31. децембра 2007. године.¹³⁸ Упркос захтевима проевропског законодавног оквира, процес власничке трансформације медија у Србији заустављен је после приватизације 31 електронског и 25 штампаних медија, услед политичких притисака и финансијских уцена преосталих локалних медија који су протествовали против приватизације. Формално, процес приватизације заустављен је уступањем Владе Републике Србије пред овим притисцима, која је свој Закључак о потреби да се заустави процес приватизације радио и телевизијских станица оправдала интересима националних мањина и потребом емитовања програма на њиховима језицима.¹³⁹

Значајан искорак у правцу демократизације медијског система јесте увођење независних регулаторних тела (Independent Regulator Body), којима се са владиних институција преносе на цивилни сектор ингеренције за додељивање дозвола за емитовање програма, у складу са законским условима и јавним интересом, и транспарентно – путем јавних конкурса. Овај стандард предвиђа правило потпуно слободног, дакле без икаквих дозвола, оснивања штампаних медија, док се у случају електронских медија традиционалним институцијама државе одузима право издавања дозвола за емитовање радио и телевизијских програма. Препорука Савета Европе о независности и функцијама регулаторних органа у области радиодифузије Р (2000) 23, служи као основа за оснивање оваквих регулаторних органа из области радиодифузије у државама чланицама Савета Европе и земљама Европске уније (Сурчулија, 2008: 22-23).¹⁴⁰ У Препоруци се каже: „Препоручује да владе држава чланица: оснују, ако то већ нису учиниле, независне регулаторне органе у области радио-дифузије...“¹⁴¹, а у Анексу овог документа посебно је наглашена независност и дистанца у односу на

¹³⁸ Закон о изменама и допунама Закона о радио-дифузији, „Службени гласник РС“, бр. 76/2005, чл. 4.

¹³⁹ Владин закључак објављен је 27. 12. 2007. године.

¹⁴⁰ С обзиром на појаву конвергенције медија, телекомуникација и осталих информационих услуга последњих година, поједини аутори квалификују ову Препоруку као „већ помало застарелу“, „јер су многе земље у међувремену усвојиле нове законе који препознају конвергенцију, тј. спајање регулаторних органа из области медија и телекомуникација“.

¹⁴¹ Препоруку бр. Р (2000)7 о независности и функцијама регулаторних органа у области радио-дифузије, усвојио је Комитет министара Савета Европе, 20. децембра 2000, и односи се на све земље чланице Савета Европе.

политичке и друге утицаје: „Државе чланице треба да обезбеде оснивање и неометано функционисање регулаторних органа у области радио-дифузије стварањем одговарајућег законског оквира у те сврхе. Правила и процедуре који уређују функционисање регулаторних органа или утичу на то функционисање треба јасно да потврде и заштите њихову независност.“¹⁴² Слично томе, Индикатори за медије у демократији Савета Европе, Препорука 1848 (2008)¹⁴³, наводе да „регулаторно тело за радиодифузне емитере мора функционисати на непристрасан и ефикасан начин, на пример, приликом издавање дозвола.“ (...)

Оснивањем Републичке радиодифузне агенције у складу са Законом о радио-дифузији, Србија се формално ускладила са Европским правом, јер Директива АВМС захтева да свака држава чланица обезбеђује независност националног регулаторног тела одговорног за спровођење Директиве. Језгро српског регулаторног тела су три институције: Републичка радиодифузна агенција (РРА), Републичка агенција за телекомуникације (РАТЕЛ) и саморегулаторни Савет за штампу. Европски стандарди препоручују обезбеђење инструмената ефикасније сарадње између РРА и РАТЕЛ-а, у сусрет изазовима преласка на дигитално емитовање програма у блиској будућности.¹⁴⁴

У циљу заштите независности регулаторног органа у области радио-дифузије од уплитања политичких или економских интереса, Препоруком Р (2000) 23 дефинисана су прецизна правила која се тичу дужности и овлашћења регулаторних органа, њиховог састава, демократског и транспарентног именовања и разрешења њиховог чланства, као и начини за утврђивање њихове одговорности, неспојивости функција чланова регулаторних тела са другим секторима у којима може да дође до сукоба интереса (Сурчулија, 2008: 23-25). Посебно је значајно да начини њиховог финансирања буду јасно дефинисани законом, јер је финансирање регулаторних органа још један кључни елемент

¹⁴² Исто, Анекс II, 3.

¹⁴³ Члан 8.15 Препоруке Савета Европе 1848 (2008).

¹⁴⁴ Веб-сајт Министарства за телекомуникације и информационо друштво http://www.mtid.gov.rs/digitalizacija/digitalizacija/proces_donosenja_strategije_za_prelazak_sa_analognog_na_digitalno_emitovanje_radio_i_televizijskog_programa_u_republici_srbiji.587.html - 26. 4. 2010.

њихове независности. У пракси се ове препоруке примењују другачије у различитим правним системима (Сурчулија, 2008: 26).¹⁴⁵

Један од најважнијих задатака медијске транзиције јесте укидање монопола власти над медијима и укидање монопола појединих медија. Савет Европе посвећује значајну пажњу стандардима који се односе на организацију и функционисање јавног медијског сервиса. Процес трансформације државних радио-телевизија који су у социјализму сматрани „саставним делом државног естаблишмента“, у медијски модел јавне радио-дифузије који је препуштен медијским професионалцима над чијим радом се успоставља јавна контрола, описан је у Препоруци бр. Р (96) 10 о гарантовању независности јавног сервиса радио-дифузије.¹⁴⁶ Препорука истиче начело аутономности јавног сервиса, као „медијског модела који је основан од јавности, финансиран од јавности и контролисан од јавности“ (Вељановски, 2005а: 24), и набраја организациона и програмска питања – уређивачку независност и институционалну аутономију која својим законским актима мора јасно да гарантује држава. Истакнути су принципи заштите самосталности јавног сервиса у домену: концепције и производње програма, уређивачке политике и организације делатности сервиса, запошљавања и руковођења особљем унутар сервиса, управљања финансијским средствима, потписивања правних аката који се односе на пословање сервиса и заступања сервиса у правним поступцима и према трећим лицима. Тако се остварује функција јавног сервиса, који је дефинисан као „разноврсна, плуралистичка понуда информативних, образовних, забавних и других садржаја, која се производи по највишим стандардима квалитета и која је намењена свим друштвеним групама и појединцима без дискриминације“.

Протокол о систему јавног емитовања у земљама чланицама ЕУ (Амстердамски протокол) дефинише надлежности Европске уније и држава чланица у овој области. Принципи за примену правила државне помоћи јавном радиодифузног сервису у домену финансирања наведени су у Комуникацији Европске комисије из 2001. године. Ревидирана Комуникација усвојена је 2. јула

¹⁴⁵ На пример, британско регулаторно тело „Ofcom се финансира из различитих извора – претплатом, процентом од прихода на основу накнаде за коришћење радиодифузног спектра и различитим таксама за електричне мреже и услуге. Немачко национално тело финансира се из процента од претплате и нема право на надокнаду из буџета...“.

¹⁴⁶ Препоруку је усвојио Комитет министара Савета Европе, 11. септембра 1996. године.

2009, и она је више фокусирана на одговорност и ефективну контролу јавног радиодифузног сервиса на националном нивоу, укључујући транспарентну процену укупног утицаја јавно финансираних нових медија – који су замишљени да делују као јавни сервис. У Препорукама се тражи да се ситуација у погледу финансирања јавног радиодифузног сервиса мора даље разјашњавати у складу са судском праксом европских судова.

У Препорукама о јавном радиодифузном сервису из 2004. године, Парламентарна скупштина Европе наглашава да су услуге јавног сервиса обично изложене притисцима од стране политичких и економских интереса, конкуренције комерцијалних медија, финансијских тешкоћа и опасностима од концентрације медија. У овом документу се констатује обавеза јавних радиодифузних служби да раде независно од центара економске и политичке моћи, али се наглашава и потреба коегзистенције јавних и комерцијалних медија којом се у великој мери доприноси иновирању, диверсификацији и побољшању квалитета програма.

С обзиром на специфичности положаја и задатака јавног радиодифузног сервиса, Парламентарна скупштина Европе подстиче државе чланице да дефинишу одговарајуће законске, институционалне и финансијске оквире за функционисање јавног радиодифузног сервиса. У том циљу је група стручњака за јавни медијски сервис у информационом друштву, 2008. године урадила извештај о томе како би држава чланица требало да обезбеди правне, финансијске, техничке и друге одговарајуће услове, како би се омогућило да јавни медијски сервис обавља своје надлежности.

Што се тиче комерцијалних медија, пажња Савета Европе углавном је усмерена на садржај регулаторне политике као и на проблем медијске концентрације. Од посебног значаја је препорука Савета Европе земљама у транзицији о спречавању недозвољене медијске концентрације и успостављању транспарентности власништва над медијима. Инсистирање на спречавању монопола државе или појединаца у јавној сфери је предуслов демократског реформског процеса, јер превелика концентрација власништва над медијима омогућава вршење доминантног утицаја на јавно мњење, чиме се негативно утиче на његово демократско структурирање. У Препоруци се каже: „Припадници

јавности треба да имају могућност равноправног и непристрасног приступа неким основним информацијама о медијима како би формирали мишљење о вредности коју треба дати информацијама, идејама и мишљењима које шири медиј¹⁴⁷. Хармонизација са европском медијском политиком и регулативом захтева увођење инструментарија којима се обезбеђује транспарентност власништва над медијима, односно механизам упознавања јавности са власницима појединих медијских кућа или величином њиховог удела у власништву, укључујући и сва лица која су са њима повезана на начин да могу имати утицаја на програмске садржаје.

Међу значајним смерницама развоја радиодифузног спектра у Европи је планирање и увођење дигиталног емитовања телевизијских програма. Спровођење овог технолошког пројекта обавезно је једнако за развијене и земље у транзицији, на основу договора у Европској унији и Савету Европе, који је конкретизован директивама у којима је дат прецизан опис правних и техничких детаља за регулацију ове области.¹⁴⁷ Заједнички поглед на будућност медија Европска унија изражава и кроз промовисање културе толеранције, забрану говора мржње, афирмисање принципа новинарске тајне, и других препорука о заштити достојанства новинарске професије. Европска регулатива укључује и препоруке усмерене на борбу против пиратерије и заштиту ауторских права.

Прелазак с аналогног на дигитално емитовање инициран је од стране ЕУ. Планирано је да кроз дигитализацију Србија добије приступ на 32 фреквенције истог квалитета као и 8 националних фреквенција које користи данас.¹⁴⁸ Процењује се да вредност дигиталне дивиденде износи приближно 250 милијарди

¹⁴⁷ Увођење дигиталне технологије емитовања телевизијских програма, поред техничке оптимизације која се огледа у могућности преношења десет уместо једног програма, уз знатно квалитетнији тонски и видео сигнал, омогућава и фундаменталну промену у моделу рецепције телевизијских садржаја – који такозваном телевизијом на захтев смењује аналогно преузимање садржаја контролисаним програмском шемом.

¹⁴⁸ Комуникација од стране ЕК ка Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету регија од 13. 11. 2007 – Потпуна корист од дигиталне дивиденде у Европи: заједнички приступ употреби спектра након дигиталног прелазка:

http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/I24114_en.htm 30. 4. 2010; није објављена у „Службеном гласнику“.

¹⁴⁸ Будући додатни сервиси који ће користити расположиве фреквенције, називају се дигитална дивиденда. Политика, одлуке, директиве, препоруке, активности и реализовани пројекти европског права у овој области описани су систематски и детаљно на тематском порталу европског информационог друштва:

http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommm/radio_spectrum/documents/legislation/index_en.htm#recom, 26. 4. 2010.

евра годишње.¹⁴⁹ Она пружа значајан допринос повећању конкурентности и развоју нових сервиса који се уводе. У циљу повећања дивиденде и регулисања информационог окружења, европско право је развило неколико политика, одлука, директива и препорука, наведених у документу Тржишно регулисање, подстицање информатичког друштва и експлоатација користи. Предвиђене су бројне активности и програми подршке ради повећања дигиталне дивиденде у оквиру европског образовања, културе и уметности. У области културе нарочито је релевантан програм „Медија 2007“, чији је циљ ојачање конкурентности европске аудиовизуелне индустрије и захтева прекограничну сарадњу у свим земљама ЕУ. За домаћу регулативу у области радио-дифузије посебно су значајне импликације преласка на дигитално емитовање на целокупно медијско окружење, а посебно на телевизијско тржиште.

У документу Савета министара ЕУ и Савета Европе: Препорука, Рец (2003) 9, о мерама за промовисање демократског и друштвеног доприноса дигиталном емитовању, оцењено је да дигитална технологија отвара нове могућности али уједно и ризике на пољу комуникација, посебно у аудиовизуелном окружењу, које ће осетити једнако јавни и приватни емитери. У циљу промовисања медијског плурализма новим условима дигиталне ере, Савет Европе предлаже стварање адекватних правних и економских услова који гарантују разноликост РТВ сервиса и јавни приступ разноврснијим и квалитетнијим програмима, укључујући доступност прекограничним програмима.

Увођење дигиталне радио-дифузије и престанак рада аналогне телевизије у Европи, Африци и делу Азије, договорено је на Регионалној конференцији о радио-комуникацијама Међународне уније за телекомуникације (ИТУ), која је одржана у Женеви, јуна 2006. године (ИТУ РРЦ06). На конференцији је договорено да прелазак са аналогног на дигитално емитовање у дефинисаним подручјима треба да буде завршено до 17. јуна 2015. године, с тим што је Препоруком Европске комисије, СОМ (2005) 204, чланицама Европске Уније сугерисано да прекину аналогно емитовање и потпуно пређу на дигиталну телевизију до почетка 2012. године. Влада Републике Србије је на седници од 2. јула 2009. прихватила европске препоруке и питање дигитализације регулисала

Стратегијом преласка с аналогног на дигитално емитовање програма (Стратегија о дигитализацији), којом је предвидела да прелазак с аналогног на дигитални земаљски пренос спроведе до 4. априла 2012.¹⁵⁰ Премда је усвајање наведене Стратегије оцењено као позитиван корак у Извештају Европске комисије за 2009. годину, у новом владином документу: Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године¹⁵¹ (Медијска стратегија), усвојеном септембра 2011, нису побројани резултати који су остварени током две године од почетка припрема за прелазак на дигитално емитовање програма, али је пропуштена и прилика да се укаже на нови крајњи рок спровођења дигитализације у Србији – већ је наведено да „Република Србија ради на процесу преласка с аналогног на дигитално емитовање, у оквиру међународно прихваћених рокова“¹⁵².

Године 2010. објављена је опсежна студија финансирана од стране Европске уније¹⁵³, у којој је анализирана српска медијска сцена, а конкретна решења упоређивана са еквивалентним стандардима који су примењени у Аустрији, Данској и Немачкој. У овој студији је указано на кључне прописе Европске уније који чине *Acquis Communautaire* у аудиовизуелној области, и које Србија, у случају чланства у ЕУ, мора да испуни. Такође, указано је на принципе Савета Европе о релевантним питањима из ове области. Студија посебно сагледава подручја на којима би регулаторна тела у области радио-дифузије у Србији у наредним годинама требало да размотре нове мере, како би се у потпуности регулатива радиодифузног система Србије ускладила са препорукама Савета Европе, европским правом и применом стандарда ЕУ. У том смислу, идентификовано је шест тема:

Заштита малолетника. Директива о аудиовизуелним медијским сервисима (АВМС) садржи конкретне одредбе о заштити малолетника. Од Србије се очекује да у радиодифузни регулаторни систем укључи ове одредбе, узимајући у обзир различитости линеарних и нелинеарних програма. Када се ради о

¹⁵⁰ Веб-сајт Министарства за телекомуникације и информационо друштво: http://www.mtid.gov.rs/digitalizacija/digitalizacija/proces_donosenja_strategije_za_prelazak_sa_analognog_na_digitalno_emitovanje_radio_i_televizijskog_programa_u_republici_srbiji.587.html - 26. 4. 2010.

¹⁵¹ Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године, „Службени гласник РС“ бр. 75/11.

¹⁵² Медијска стратегија, „Службени гласник РС“ бр. 75/11, стр. 12.

¹⁵³ Медијска студија на српском језику, COWI Consortium, 2010.

линеарном (класичном телевизијском) преносу, захтева се забрана програма који „могу озбиљно да угрозе“ развој малолетника (нпр. порнографија или насиље); рестрикција програма који су потенцијално штетни за малолетнике, на начин да се преносе у времену када је мало вероватно да ће их малолетници гледати односно избором времена емитовања, или мерама техничке контроле (нпр. шифрирањем – криптограмом, или претходним звучним упозорењем, и томе слично). Када су у питању нелинеарни програми, не постоје ограничења за програме који би могли бити само „штетни“, већ су програми за које се оцени да „могу озбиљно да угрозе“ развој малолетника дозвољени услугама на захтев, с тим што они могу бити доступни само коришћењем ПИН кодова или другим, сложенијим системима верификације година старости корисника.¹⁵⁴

Директива АВМС је допуњена 1998. и 2006. године Препорукама о заштити малолетника и људском достојанству.

Медијска писменост. У Директиви АВМС Европска комисија је издала Препоруку 2009/625/ЕК за медијску писменост у дигиталном окружењу, за конкурентнију и садржајнију аудиовизуелну делатност за инклузивно друштво. У Препоруци се наводи да је њен циљ „повећање медијске писмености у дигиталном окружењу, како би се постигла конкурентнија економија заснована на знању и допринос што образованијем информационом друштву“¹⁵⁵. Према овом документу (чије су одредбе обавезујуће за чланице ЕУ), од Србије се очекује да у наредном периоду, у што је могуће већој мери, део регулативе који се односи на дигиталне медије усклади са захтевима: промовисања и финансирања истраживања, студија и пројеката који покривају различите аспекте и димензије медијског образовања у дигиталном окружењу; организовања дебата на конференцијама и јавним догађајима који се односе на укључивање медија у образовање; спровођења националне кампање за јачање друштвене свести о културном наслеђу, као и свести о ризицима који се јављају при обради личних података путем информационих и комуникационих мрежа; вођења кампања за подизање свести о техникама које се користе у сврху комерцијалне комуникације (пласман производа и онлајн оглашавање); одржавања информационих семинара о креативној економији и ауторским правима.

¹⁵⁴ Медијска студија на српском језику, COWI Consortium, 2010, стр. 7.

¹⁵⁵ Медијска студија на српском језику, COWI Consortium, 2010, стр. 8.

Финансирање јавног сервиса и државна помоћ. У документу Комуникација ЕК о примени правила државне помоћи за јавни радиодифузни сервис, из 2001. године, и ревидираној Комуникацији ЕК из 2009, наведени су захтеви Европске комисије о преиспитивању одговорности и спровођењу ефикасне контроле јавно финансираних медијских услуга на националном нивоу. Транспарентна процена подразумева: правовремени преглед значајних нових услуга покренутих од стране јавних радиодифузних сервиса, тржишно уравнотежавање утицаја таквих нових услуга, објашњења у вези са укључивањем плаћених услуга у оквиру јавног сервиса; ефикаснију контролу претплаћивања и побољшање контроле мисије јавног сервиса на националном нивоу.¹⁵⁶

Регулисање фреквентног спектра. Према Директиви о оквиру и овлашћењима у електронским комуникацијама, расподела и управљање радиофреквентним спектром у Европској унији регулише се од стране националних администрација, односно остаје првенствено у надлежности држава чланица. Према ревидираној Оквирној директиви, Европска комисија може да предлаже законе Европском парламенту и Савету Европе за успостављање дугорочних Програма политике радио-спектра (ППРС).

Ауторско право. Питања координације одређених правила у вези с ауторским правима и правима сродним ауторским правима која се примењују на сателитско емитовање и кабловско реемитовање, регулисана су Директивом Савета Европе број 93/83/ЕЕЦ из 1993. године. Директивом о заштити ауторских права регулисани су односи носиоца права између извођача, произвођача и аутора одређеног аудиовизуелног записа, у домену сателитског емитовања ауторског дела и кабловског реемитовања емисија. Државе чланице ЕУ могу успоставити и додатне мере заштите, поред оних које су наведене у Директиви.

Савет Европе. Стандарди Савета Европе у области медија експлицирани су у Препорукама Парламентарне скупштине и Декларацији Савета министара ЕУ. Као главне изазове радиодифузне регулативе у наредном периоду, Савет Европе је идентификовао: одбрану и одржавање својих основних принципа у новим срединама, и промовисање слободе изражавања у сложеним условима нових комуникационих услуга. Институција надлежна за наведене послове је

¹⁵⁶ Медијска студија на српском језику, COWI Consortium, 2010, стр. 8-9.

Надзорни комитет за медије и нове комуникационе услуге, а најважнији правни инструменти промовисани од стране Савета Европе описани су Европској конвенцији о прекограничној телевизији (ЕЦТТ) – усвојена 1989, ступила на снагу 1993. и допуњена 2002. године. Ова конвенција обезбеђује минимална заједничка правила у областима као што су слобода изражавања, програмирање, оглашавање, спонзорства и заштита права појединаца. Овај документ тренутно је у ревизији са циљем да буде прилагођен новој реалности.

Многи од наведених стандарда земаља развијене демократије, као и многи други припадајући заједничком европском регулаторном оквиру, прихваћени су и примењени у савременом медијском законодавству Србије. Усаглашавање регулативе је обавезно, како у земљама које су предњачиле у стварању стандарда и принципа, тако и у националним законодавствима земаља које нису чланице Савета Европе. Сходно томе, многи од европских стандарда уграђени су у Закон о радио-дифузији, Закон о јавном информисању Републике Србије, Закон о оглашавању, Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закон о електронским комуникацијама. Такође, припремљен је и Закон о недозвољеном обједињавању и јавности власништва јавних гласила, који се краће назива Закон о медијској концентрацији и тек треба да уђу у процедуру изјашњавања и одлучивања. Остварен је, дакле, значајан допринос да се медијски простор регулише – донети су нови закони који су у правни и медијски систем Србије унели дух демократије и високих европских стандарда. Евидентни су напори експерата из цивилног сектора и власти, захваљујући којима су остварени први предуслови трансформације медијског система.

Међутим, у пракси, период транзиције карактерише споро и неконсеквентно остваривање закона, чак и његово често кршење. Озбиљан преокрет у медијској сфери није у потпуности остварен. У пракси се очитује помањкање резултата власти и осталих надлежних актера да се реформа доследно и темељно спроведе. Према је законска иницијатива имала несумњив допринос демократизацији стања у медијском систему Србије и његовој савременијој правној заснованости, уочава се низ недостатака који транзицију данашњег медијског система Србије одређују као успорену. Професор Раде Вељановски

наводи следеће негативне карактеристике транзиционог стања у домаћим медијима:

- „успорена и недоследна примена медијских закона;
- недоследне измене медијских закона и стварање регулаторне конфузије;
- продужен хаос у етру до 2006;
- власничка трансформација медија није доведена до краја;
- споро успостављање медијског тржишта;
- спора трансформација државне радио-телевизије у јавни сервис;
- неизвесна будућност многих медија, посебно мањинских заједница;
- успорен технолошки развој – дигитализација;
- и даље видљив утицај политике на медије“ (Вељановски, 2005а: 29-37).

6.2. У сусрет демократији – почетни реформски кораци

Када је после избора у септембру и децембру 2000. године Демократска опозиција Србије дошла на власт, стање у медијској сфери било је изразито неповољно. Околности у медијском систему Србије у време конституисања демократске власти биле су оптерећене бројним проблемима наслеђеним из претходног режима: нерегулисаним односима у области радио-дифузије, недемократским медијским законима, огромном хипотеком државних медија, материјалном и професионалном штетом која је у претходном периоду начињена независним медијима, те постојањем неумерено великог броја радио и телевизијских емитера при чему многи од њих нису имали валидне дозволе за рад, у условима неконституисаног медијског тржишта и нетранспарентног власништва над медијским кућама.

Посебан куриозитет био је изражен у чињеници да у то време, заправо, није ни било могуће прецизно утврдити број телевизијских и радио-станица које су емитовале своје програме на територији Србије. Агенције за истраживање медија долазиле су до различитих података – од чак 1100–1200 радио и телевизијских емитера активних 2001. године, до приближно 700 радио и

телевизијских програма евидентираних у Србији 2002. године (Вељановски, 2009а: 33).¹⁵⁷ Тачан број емитера било је теже утврдити утолико што бројни електронски медији нису поседовали дозволе за рад, а неретко није било могуће утврдити чак ни одакле се програм емитује. „Хаос у етру“, којим се у најкраћем описује затечено стање у медијском систему Србије на почетку другог миленијума, последица је медијске политике која се читаву деценију раније ослањала на критеријум политичке подобности при издавању дозвола за рад радио и телевизијским емитерима, и у истом циљу инструментализације медија толерисала постојање једног броја мањих емитера који су имали програм без информативног сервиса или су пак били веома скромног домета (Вељановски, 2004: 245).

С обзиром на хаотично стање у области радио-дифузије у време демократских промена у Србији, уочена је хитност започињања темељне и доследне трансформације медијског система, која би обухватала како институционалну тако и правно-нормативну, уз истовремену професионалну односно етичку трансформацију медија. Ефикасно спровођење демократских промена у овој области захтевало је примену неколико фундаменталних корака: прво, успостављање дисконтинуитета са постојећим нормативно-правним регулаторним оквиром који је наслеђен из недемократског режима; потом, успостављање новог законско-правног оквира на темељу којег би била загарантована могућност систематичног и трајног уређивања у области радио-дифузије, и уједно, васпостављање угледа и етичких норми професије односно спровођење професионалне трансформације.

Као императив медијске политике демократске власти наметнула се примена правила и стандарда развијене Европе и демократског света, о којима постоји међународни консензус, и којима се, у првом реду, предвиђа и гарантује

¹⁵⁷ Професор Раде Вељановски наводи процене стручњака за телекомуникације, који истичу да на простору читаве Србије има техничко-технолошких могућности највише за једну трећину наведеног броја радио и телевизијских емитера – уколико се емитовање одвија технологијом земаљских односно терестријалних фреквенција, као што је у посматраном периоду био случај. У будућем периоду, увођење дигиталне технологије у овој области, с обзиром на технички аспект који се ослања на природне ресурсе, омогућиће несметано функционисање приближно 400 радио-телевизијских станица у Србији, према процени стручњака за телекомуникације. Међутим, стручњаци истичу да је и наведена прогноза преамбициозна са становишта материјално-финансијске ситуације у Србији, као и недостатка квалитетних кадрова и техничке инфраструктуре.

ослобађање целокупне медијске сфере утицаја различитих центара моћи (политичких, економских и других), превасходно испуњавањем тачке 10 Европске конвенције о људским правима – која се односи на слободан проток информација, мишљења и ставова. На институционалном плану, демократске реформе захтевале су најпре увођење независних регулаторних тела, законском процедуром, са задатком планирања и надзора реализовања стратегије развоја радио-дифузије у Србији, укључујући и овлашћење да одлучују о дозволама за рад радио и телевизијских емитера, као и ингеренције у односу на јавне радио-телевизијске сервисе.

Прокламована стратегија усвајања и примене савремених демократских начела у области радио-дифузије, одбацила је пређашњи модел државног монопола у овој области и афирмисала увођење дуалног модела власништва – који подразумева коегзистенцију јавног сервиса и приватних емитера односно оживљавање медијског тржишта. У том циљу, један од приоритетних задатака законодавне власти било је доношење правне регулативе којом би се омогућила трансформација државне радио-телевизије у јавни сервис и прописали услови по којима приватни емитери, путем јавног конкурса, добијају дозволе за рад. Поред гломазног апарата државне Радио телевизије Србије, власничку и институционалну трансформацију требало је спровести и у другим великим медијским кућама, како електронским, тако и штампаним, укључујући и већи број локалних медија чији су оснивачи били органи власти (Вељановски, 2004: 274).

Упркос очекивањима јавности и медијских кругова, због недовољне активности прве демократске Владе (2001–2003), промене у медијском систему текле су веома споро.

Убрзо након октобарских промена, на иницијативу цивилног сектора (чији су протагонисти били НУНС, Медија центар и Југословенски комитет правника за људска права), основана је Радна група за израду медијске регулативе, чиме је припрема нових медијских закона препуштена цивилном сектору. Радну групу чинили су експерти – углавном правници и медијски стручњаци, а њен задатак био је да припреми предлоге Закона о радио-дифузији и Закона о јавном информисању. Иницијативе ове експертске групе подржали су представници тадашње савезне владе, а после конституисања, јануара 2001, и републичка влада.

Међутим, потоњи догађаји показали су помањкање конкретних мера подршке из Владе Србије (Вељановски, 2004: 248).

Први потези Владе Србије убрзо после конституисања, спроведени су без формулисања доследне јавне политике (Миливојевић, 2006: 272), и поред изражене воље да се реагује на горуће проблеме у медијској сфери. Стављајући ван снаге Закон о јавном информисању из 1998. године, настала је регулаторна празнина у којој се држава практично „огласила ненадлежном за медијске промене“ (Миливојевић, 2006: 272). Поред тога, укидањем Министарства информисања, Србија остала без надлежног ресорног министарства „у тренутку кад је требало да се донесе нова законска регулатива, трансформишу државни медији у јавни сервис или да се приватизују, уведе медијско тржиште и примене међународни стандарди“ (Вељановски, 2004: 248). Процесе демократизације медијског система знатно је успорила чињеница да је сектор информисања придодат Министарству културе тек после више од једне године, и то без стручњака за ову област.

Неуспешне мере Влада је предузела и на плану финансирања РТС-а, укинувши таксу на електрично бројило при чему друго решење није понуђено. Примењено је финансирање из буџетске резерве, чиме је државна телевизија запала у изразито неповољан финансијски положај. Одсуство јасне концепције о будућем развоју РТС-а огледало се и у чињеници да читавих осам месеци након конституисања нове власти није именовано руководство ове куће, што је највећу медијску кућу држало у неодређеном положају, не ослобађајући је хипотеке претходног режима у коме је деловала као оруђе пропаганде (Вељановски, 2004: 248).

Успостављање реда у радиодифузном простору додатно је отежавала околност да неке од мера прописаних од стране надлежног државног органа напосто нису примењиване. У одсуству надлежног републичког ресорног министарства, деловало је савезно Министарство за телекомуникације. Настојећи да спречи даље загушење радиодифузног простора појавом нових емитера, ово министарство донело је привремену меру мораторијум на доделу нових дозвола. Упркос томе, оснивање нових станица није заустављено: чак 172 радио-станице, 10 телевизијских и 39 радио и телевизијских станица почеле су да раде након

одлуке о мораторијуму (Миливојевић, 2006: 272). Као један од симболичних гестова власти оцењена је и одлука о враћању новца независним медијима који су раније кажњавани на основу строгих пресуда по изразито рестриктивном Закону о информисању (Миливојевић, 2006: 272). Низом потеза предузетих током првих пар година демократског режима, Влада Републике Србије није убедила јавност да јој је регулисање медијске области приоритет.

Први трогодишњи период демократских власти у Србији обележило је и доношење три медијска закона. То су Закон о радио-дифузији, Закон о јавном информисању и Закон о телекомуникацијама.¹⁵⁸ Неефикасност нове власти у домену трансформације радиодифузног система, међутим, била је очигледна и у примени новоусвојених закона; наиме, они нису у доследно и у целости примењивани у читавом периоду њиховог важења (Миливојевић, 2006: 273).

Контроверзе које су пратиле доношење новог Закона о јавном информисању додатно су оптеретиле реформски талас у домаћем медијском систему. Овај закон усвојен је у време ванредног стања проглашеног после убиства премијера. Чињеница да су, углавном из кругова блиских владајућој коалицији, медији обележени као инструмент којим су створени услови у којима је атентат на премијера могућ, те су дужни да сnose део одговорности за „те околности“, била је окосница одлучивања по недемократској процедури и заузимање позиција супротних реформским. Наиме, у текст Закона о јавном информисању унето је девет чланова који омогућавају недемократску забрану дистрибуције информација, и то без икакве јавне расправе и консултовања Радне групе која је тај закон припремала.

Спровођење институционалне и законске трансформације целокупног медијског система и појединачних медија отежавала је тромост и неефикасност у првом реду извршне власти. Припрема два значајна медијска закона – Закона о рекламирању и Закона о доступности информација текла је споро; оба текста закона су предуго „стајала“ у „завршној фази“ уместо у процедури изгласавања. Оцена професора Радета Вељановског о узроцима овог нереда указује на неспремност власти да се обавеже Законом о доступности информација који би

¹⁵⁸ Закон о радио-дифузији, „Сл. гласник РС“ бр. 42/02.
Закон о јавном информисању, „Сл. гласник РС“ бр. 43/03.
Закон о телекомуникацијама, „Сл. гласник РС“ бр. 44/03.

установио одговорност и према медијима и према грађанима, у условима када би Закон о рекламирању угрозио интересе одређених центара моћи који су навикли на нерегулисане услове (Вељановски, 2004: 250). Поред ових, била је неопходна и хитна примена Закона о телекомуникацијама који је, упркос томе што је донет, био готово неупотребљив, будући да истовремено није конституисана Републичка телекомуникациона агенција. Неред у медијском систему Србије појачавале су бројне тужбе против медија и новинара које су у прве три године после петооктобарских промена нарасле на више од 200.

Прва демократска влада, дакле, није успела да оствари очекивања и наде јавности. Када је, почетком 2004. године, формирана друга демократска влада, Србија је и даље имала једну од најлошије уређених и регулисаних медијских индустрија у Европи. Међутим, први потези нове коалиционе владе у медијској сфери били су такође разочаравајући: прве одлуке биле су потпуно правно неутемељене и односиле су се на постављање новог директора и именовање новог Управног одбора РТС-а – изван норми важећег Закона о радио-дифузији. Примена реформског Закона о радио-дифузији овом приликом је игнорисана и реорганизација РТС-а по принципима јавног сервиса одложена, а Влада је посегла за Законом о предузећима, утемељивши у њему своје одлуке, премда се овај закон није односио на медије. Поново је учињен преседан у европској медијској пракси – да влада именује и смењује директора највеће медијске куће у земљи (Миливојевић, 2006: 250).

У првим годинама демократске власти у Србији, упркос бројним изазовима и неопходности хитне демократске трансформације и упркос настојању стручне и професионалне јавности да се применом проверених медијских стандарда Србија сврста у ред земаља модерне демократије, влада је неретко својим интервенцијама, не примењујући новоустановљене стандарде, успоравала развој реформи; уместо да се смањује, број радио и телевизијских емитера повећавао се, а читаве две године после демократских промена, приватизација медија није започела.

6.3. Закон о радио-дифузији

Први Закон о радио-дифузији у Србији донет је 18. јула 2002. године. Овај закон поставља правне основе за утемељење новог система електронских медија. Чланови Радне групе су, у сарадњи са експертима европских асоцијација – Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) и Савета Европе, припремили предлоге Закона о радио-дифузији и Закона о јавном информисању (усвојен марта 2003). Предлози оба закона садржали су напредне европске и светске стандарде и добили позитивне оцене поменутих институција. Такође, они су усклађени са специфичностима домаћег друштвено-економског и културног система, а својом суштином дају смернице укупног уређења сфере електронских медија.

Закон о радио-дифузији садржи 131 члан и структуриран је у 9 целина. Њиме су дефинисана бројна питања којима је утемељена трансформација државних електронских медија и функционисање приватног и цивилног радиодифузног сектора. У члану 4, где су прецизно одређени основни појмови садржани у Закону, дата је дефиниција појма радиодифузног сервиса, под којим Закон подразумева: „производњу, куповину, обраду и емитовање информативних, образовних, културно-уметничких, дечјих, забавних, спортских и других радио и телевизијских програма који су од општег интереса за грађане, а нарочито у циљу остваривања њихових људских и грађанских права, размене идеја и мишљења, неговања политичке, полне, међунационалне и верске толеранције, као и очувања националног идентитета“.¹⁵⁹

По угледу на развијене земље Европе, Закон о радио-дифузији предвидео је оснивање институције независног регулаторног тела. То је Републичка радиодифузна агенција – РРА, чији је највиши орган Савет Агенције. У складу са Препоруком бр. Р (2000) 23 о независности и функцијама регулаторних органа, Закон прописује: „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

¹⁵⁹ Закон о радио-дифузији, „Сл. гласник РС“ бр. 42/2002, чл. 4.

са њом повезаним делатностима“.¹⁶⁰ Закон дефинише РРА као правни субјект који обавља бројне надлежности: контролу спровођења Закона, утврђивање стратегије развоја радио-дифузије у Републици, издавање дозвола за емитовање програма, прописивање одговарајућих правила и контролу рада емитера, предузимање мера у смислу заштите малолетника, заштите ауторских и сродних права, сузбијање говора мржње, и друге.¹⁶¹ Тиме се Србија формално ускладила с европским правом, будући да Директива о аудиовизуелним медијским услугама захтева, да свака држава чланица Савета Европе обезбеђује независност регулаторног тела одговорног за спровођење Директиве. Као главни разлог овог захтева истиче се очување принципа плурализма.

Савет Агенције броји укупно 9 чланова. Осам од њих бира Народна скупштина Републике Србије на предлог овлашћених предлагача, а то су: Народна скупштина РС, Скупштина Аутономне Покрајине Војводине, Влада РС, Извршно веће АП Војводине, ректори универзитета у Србији, професионална и струковна удружења, домаће невладине организације и удружења грађана, цркве и верске заједнице, а деветог члана Савета, који треба да буде са подручја Косова и Метохије, предлажу претходно изабрани чланови.¹⁶²

Законом је предвиђено да наведени Савет РРА „доноси Стратегију развоја радио-дифузије у Републици Србији, уз сагласност Владе Републике Србије“.¹⁶³ Према документу Стратегија развоја радио-дифузије у Републици Србији до 2013. године¹⁶⁴, предвиђено је да у Србији, поред програма републичког и покрајинског јавног РТВ сервиса, постоји још највише пет комерцијалних телевизија са националним покривањем, до 40 регионалних телевизија и до 160 локалних телевизијских емитера. „Што се тиче радија, предвиђено је постојање четири до пет емитера на националном подручју, до 50 регионалних радио-станица и до 390 локалних радија.“¹⁶⁵

¹⁶⁰ Закон о радио-дифузији, „Сл. гласник РС“ бр. 42/2002, чл. 6 ст. 2.

¹⁶¹ Закон о радио-дифузији, „Сл. гласник РС“ бр. 42/2002, чл. 8.

¹⁶² Закон о радио-дифузији, „Сл. гласник РС“ бр. 42/2002, чл. 23.

¹⁶³ Закон о радио-дифузији, „Сл. гласник РС“ бр. 42/2002, чл. 8 ст. 1.

¹⁶⁴ Стратегија развоја радио-дифузије у Републици Србији до 2013. године, „Службени гласник РС“, број 115/05.

¹⁶⁵ Стратегија развоја радио-дифузије у Републици Србији до 2013. године, „Службени гласник РС“, број 115/05.

Значајан допринос Закона о радио-дифузији у процесу демократизације јавне и медијске сфере у Србији, учињен је усклађивањем са захтевима Савета Европе у погледу увођења модела дуалног медијског тржишта. Првобитни четворогодишњи рок за приватизацију свих државних електронских медија, у Закону о изменама и допунама Закона о радио-дифузији из 2005. године продужен је најкасније до 31. децембра 2007. године.¹⁶⁶ Законом је прописано да: „Емитер може да обавља делатност производње и емитовања радио и телевизијског програма као:

- 1) установа јавног радиодифузног сервиса;
- 2) комерцијална радио и/или телевизијска станица;
- 3) радио и/или телевизијска станица цивилног сектора;
- 4) радио и/или телевизијска станица локалне или регионалне заједнице“.¹⁶⁷

Закон прецизно дефинише начине на које комерцијални и непрофитни емитери могу добити дозволе за емисиони рад; регулише питања рекламирања и спонзорства; прописује казнене одредбе и, коначно, даје прелазне и завршне одредбе. Једна од значајнијих новина у реформи радио-дифузије у Србији, јесте и обавеза коју намеће овај закон, да се државна радио-телевизија трансформише у јавни сервис – сервис грађана. Све одредбе Закона о радио-дифузији које дефинишу ову обавезу усклађене су са искуствима и стандардима савремене Европе и света. Јавни РТВ сервис Србије не добија дозволе за коришћење фреквенција од РРА, већ се могућност емитовања утврђује Законом. Поред свеукупне трансформације ове медијске куће, Законом је предвиђено и њено раздвајање на републички и покрајински јавни сервис.¹⁶⁸

Закон о радио-дифузији је посебно актуелан у одељцима Остваривање општег интереса у области јавног радиодифузног сервиса, Обавезе носилаца јавног радиодифузног сервиса у остваривању општег интереса и Посебне обавезе при производњи и емитовању информативног програма¹⁶⁹, чије су одредбе у потпуности усаглашене са Препорукама о јавном радиодифузном сервису из 2004.

¹⁶⁶ Закона о радио-дифузији, „Службени гласник РС“, бр. 76/2005, чл. 96.

¹⁶⁷ Закон о радио-дифузији, „Сл. гласник РС“ бр. 42/2002, чл. 43 ст. 2.

¹⁶⁸ Закон о радио-дифузији, „Сл. гласник РС“ бр. 42/2002, чл. 76, ст. 1.

¹⁶⁹ Закон о радио-дифузији, „Службени гласник 42/02“, чл. 77-79.

године – у којима је Парламентарна скупштина Европе елаборирала обавезу јавних радиодифузних служби да раде независно од центара економске и политичке моћи...¹⁷⁰ У члану 77 став 3 Закона наводи се обавеза јавног радиодифузног сервиса да програмима које производи и емитује „мора да се обезбеди разноврсност и избалансираност (међусобна усклађеност или усаглашеност) садржаја којима се подржавају демократске вредности савременог друштва, а нарочито поштовање људских права и културног, националног, етничког и политичког плурализма идеја и мишљења“. У складу са европским демократским стандардима, Закон надаље прописује: „У циљу остваривања општег интереса у области јавног радиодифузног сервиса, утврђеног овим законом, (...), носиоци јавног радиодифузног сервиса дужни су да:

1) обезбеде да програми који се производе и емитују, а посебно програми информативног садржаја, буду заштићени од било каквог утицаја власти, политичких организација или центара економске моћи;

2) производе и емитују програме намењене свим сегментима друштва, без дискриминације, водећи при том рачуна нарочито о специфичним друштвеним групама као што су деца и омладина, мањинске и етничке групе, хендикепирани, социјално и здравствено угрожени, глувонеми (са обавезом паралелног емитовања исписаног текста описа звучног сегмента радње и дијалога), и др.;

3) уважавају језичке и говорне стандарде, како већинског становништва, тако, у одговарајућој сразмери, и националних мањина, односно етничких група, на подручју на коме се програм емитује;

¹⁷⁰ У Препоруци се каже: „Да би се постигао тај циљ, носиоци јавног РТВ сервиса треба да: обезбеде заштиту од било каквог утицаја власти, политичких организација или центара економске моћи; покрију све сегменте друштва, без дискриминације, а посебно да узму у обзир специфичне друштвене групе као што су деца и млади, припадници мањина и етничких група, хендикепирани, социјално и медицински угрожене групе и глувонеми (са обавезом да се истовремено емитује титлован текст који описује аудио сегменте акције и дијалога); подржавају језичке и говорне стандарде већине становништва, али и мањина на подручју на коме се програм емитује; осигуравају задовољење потреба грађана (већине и мањине) за програмским садржајем који изражава културни идентитет; обезбеде одговарајуће слотове времена за емитовање садржаја везаних за активности удружења грађана и невладиних организација и верских заједница; обезбеде током изборне кампање, бесплатно и уравниотежено емитовање промоција политичких странака, коалиција и кандидата (уз одређена ограничења); распишу тендер за независне продукције програма; омогуће употребу телетекста произведеног у сопственој или независној продукцији; развију и користе савремене техничко-технолошке стандарде, нарочито у преласку ка новим дигиталним технологијама; поштују значај и улогу цркава и верских заједница у друштву; међусобно сарађују и размењују програмске садржаје од интереса за грађане Србије.“ - Препорука бр. Р (96) 10 о гарантовању независности јавног сервиса радио-дифузије, 2004.

4) обезбеде задовољавање потреба грађана за програмским садржајима који изражавају културни идентитет, како народа, тако и националних мањина, односно етничких група, кроз могућност да одређене програме или програмске целине, на подручјима на којима живе и раде, прате и на свом матерњем језику и писму;

5) обезбеде одговарајуће време за емитовање садржаја везаних за деловање удружења грађана и невладиних организација, као и верских заједница на подручју на коме се програм емитује, (...)“¹⁷¹.

Један од кључних постулата деловања јавног сервиса је његова разноврсност и аутономија, која се остварује пре свега у односу на утицаје политичких, економских и других центара моћи. Овај захтев експлициран је у Препоруци Савета Европе о гарантовању независности јавног сервиса радио-дифузије Р (96) 10, чији Анекс I каже: „Правни оквир који регулише радиодифузне организације јавног сервиса треба јасно да одреди њихову уређивачку независност и институционалну аутономију, нарочито у областима као што су: програмска шема, концепција и производња програма, уређивање и презентација вести и програма о актуелним догађајима...“. Закон о радио-дифузији у потпуности је усаглашен са наведеним стандардом европског регулаторног оквира, што показује напред поменути члан 78 став 1 Закона. Међутим, неконсеквентност и недоследност вршилаца власти у Србији у протеклом периоду видљива је на примерима непридржавања или чак деловања супротног од стандарда који је прописан како у европском тако и у домаћем регулаторном оквиру за област радио-дифузије. Конкретно, наведена одредба којом се гарантује независност јавног медијског сервиса у односу на носиоце власти и друге политичке притиске, прекршена је одлуком Савета Републичке радиодифузне агенције – која је недопустиво подлегла политичком притиску и донела незаконито Обавезујуће упутство за РТС о обавезним преносима седница Парламента, као одговор на захтеве представника парламентарних странака.¹⁷²

¹⁷¹ Закон о радио-дифузији, „Службени гласник 42/02“, чл. 78 ст. 1.

¹⁷² „Обавезује се Радиодифузна установа Србије – Радио телевизија Србије, да ради остваривања посебних обавеза у остваривању општег интереса у области јавног радиодифузног сервиса, обавља преносе свих седница Народне скупштине Републике Србије у терминима дефинисаним Пословником о раду Народне скупштине. (...)“ - Обавезујуће упутство, „Службени гласник РС“.

Премда је било јасно да су директни преноси на телевизији јавног сервиса захтевани ради бесплатне и перманентне страначке промоције у најутицајнијем медију (што је очигледно с обзиром на начин обраћања са говорнице, који је више упућен телевизијском аудиторијуму него другим посланицима), РТС и РРА су поклекли пред овим захтевом политичких актера. Уведени су директни преноси, који су у јавности оправдани „договором о наплати услуга“ између јавног сервиса и Парламента. Епилог ове скандалозне епизоде било је поништавање Упутства РРА о обавезним скупштинским преносима од стране Уставног суда, који је утврдио да „Обавезујуће упутство Савета Републичке радиодифузне агенције број 880/07 од 24. септембра 2007. године, у време важења, није било у сагласности са Уставом и Законом“.¹⁷³ У Образложењу овакве Одлуке, Уставни суд оцењује да је Савет РРА доношењем оспореног Обавезујућег упутства прекорачио своја овлашћења прописана одредбом члана 12 став 4 Закона о радио-дифузији¹⁷⁴, те да обавеза која је за Радио-телевизију Србије установљена оспореним Обавезујућим упутством, по свом карактеру и садржини, излази изван оквира обавеза носилаца јавног радиодифузног сервиса у остваривању општег интереса прописаних одредбама чл. 77 и 78 Закона о радио-дифузији.¹⁷⁵

Упркос томе, преноси су настављени као уговорна обавеза, те смањен простор за програмске садржаје који су прописани Законом о радио-дифузији, а независност као једно од темељних начела функционисања јавног медијског сервиса драматично угрожена. Стога би ово питање требало да се третира као једно од горућих у новим регулаторним документима какве су законске измене и допуне и нове медијске стратегије.

бр. 90/2007. од 1. 10. 2007. Обавезујуће упутство РРА је преиначено у Препоруку Савета Републичке радиодифузне агенције бр. 1473/07 од 20. новембра 2007.

¹⁷³ Одлука Уставног суда Србије, „Службени гласник РС“, бр. 74/2008 од 7. 8. 2008.

¹⁷⁴ Из наведене одредбе Закона произлази да Савету РРА нису дата овлашћења да обавезујућим упутствима уређује односе тако што ће конституисати будуће обавезе емитера, па ни обавезу једног емитера да на наведени начин врши директне преносе свих седница Народне скупштине.

¹⁷⁵ Према одредбама члана 77 ст. 1 и 2 Закона, програми који се производе и емитују у оквиру јавног радиодифузног сервиса су од општег интереса и они обухватају програме информативног, културног, уметничког, образовног, верског, научног, дечјег, забавног, спортског и других садржаја, којима се обезбеђује задовољавање потреба грађана и других субјеката и остваривање њихових права у области радио-дифузије. Одредбама члана 78 Закона утврђене су посебне обавезе носилаца јавног радиодифузног сервиса у остваривању општег интереса, поред осталог и обавеза да програми који се производе и емитују, посебно програми информативног садржаја, буду заштићени од било каквог утицаја власти, политичких организација или центара економске моћи (тачка 1). – Закон о радио-дифузији, „Службени гласник Републике Србије“ бр. 40/02.

Коначно, европске вредности зацртане у Препоруци Р (96) 10 загарантоване су одредбом члана 79 Закона: „Носиоци јавног радиодифузног сервиса су дужни да при производњи и емитовању информативних програма поштују принцип непристрасности и објективности у третирању различитих политичких интереса и различитих субјеката, да се залажу за слободу и плурализам изражавања јавног мишљења, као и да спрече било какав облик расне, верске, националне, етничке или друге нетрпељивости или мржње, или нетрпељивости у погледу сексуалне опредељености.“ Такође, значајан сегмент европских директива и наведене Препоруке уважен је у члану 21 Закона којим се забрањује говор мржње, што спада у ингеренције Републичке радиодифузне агенције: „Агенција се стара да програми емитера не садрже информације којима се подстиче дискриминација, мржња или насиље против лица или групе лица због различите политичке опредељености или због припадања или неприпадања некој раси, вери, нацији, етничкој групи, полу или због сексуалне опредељености“.¹⁷⁶

Када је реч о финансирању јавног радиодифузног сервиса, Закон о радиодифузији такође не одступа од европске праксе, премда питање да ли је претплата заиста начин државне субвенције још увек није разјашњено у надлежним европским институцијама.¹⁷⁷ Члан 80 Закона одређује: „За финансирање делатности установа јавног радиодифузног сервиса које се односе на остваривање општег интереса утврђеног овим законом, плаћа се радио-телевизијска претплата“, премда допушта и секундарне видове финансирања којима јавни сервис допуњује свој буџет приходима од послова из оквира своје делатности.¹⁷⁸ Финансирање јавног радиодифузног сервиса засновано на доприносу корисника је модел који се у Европи примењује са различитим модалитетима, од државе до државе (а интернационално је назван „такса за лиценцу“), у Србији је регулисано чланом 81 Закона о радио-дифузији и зове се радио-телевизијска претплата, која се наплаћује када корисник поседује пријемник: „Власници радио и ТВ

¹⁷⁶ Закон о радио-дифузији, „Службени гласник 42/02“, чл. 21 ст. 1.

¹⁷⁷ Наиме, став Европске комисије је да је претплата субвенција државе, зато што држава налаже плаћање по закону, док Европски суд правде, према Закону из 2001. сматра да државна субвенција подразумева државну контролу над тим средствима, тј. ако средства иду директно из државног буџета или су одобрена од стране државних институција. Дакле, не постоји јасан одговор да ли су претплате (таксе) државне субвенције. Међутим, питање тих такси још увек није изричито третирано од стране Европског суда правде.

¹⁷⁸ Закон о радио-дифузији, „Службени гласник 42/02“, чл. 80 ст. 2.

пријемника имају обавезу плаћања радио-телевизијске претплате јавним радиодифузним сервисима, у складу са овим законом.¹⁷⁹ Ниво доприноса утврђен је Законом и индексан на годишњем нивоу.

Закон о радио-дифузији успешно је усаглашен са стандардима европске регулаторне праксе у домену спречавања недозвољене медијске концентрације. Идеје о медијском плурализму и разноликости медијског садржаја афирмисане су и загарантоване одредбама чл. 97-103. Закон прецизно дефинише појам недозвољене медијске концентрације, односно услове у којима долази до преовлађујућег утицаја на јавно мњење, „када емитер доведе до нарушавања принципа плурализма мишљења у средствима јавног информисања“,¹⁸⁰ и прописује мере којима се спречава недозвољена медијска концентрације системом издавања и одузимања дозвола за емитовање програма.

Доношење Закона о радио-дифузији представља значајан искорак у процесу нормативног уређења целокупне радиодифузне делатности у Србији, који би, преко првобитне фазе регулације, требало да утре пут развоју до идеалног радиодифузног модела у дерегулисаним условима. Неки правци усавршавања овог Закона с обзиром на примену нове дигиталне технологије оријентисани су преваходно на усклађивање са најсавременијим препорукама европског права и стандардима Савета Европе, концентришући се пре свега на садржај и одговорност. У односу на обезбеђење садржаја и онлајн медије, препоручује се потпуна усклађеност са Директивом о аудио-визуелним медијским сервисима, нарочито у домену:¹⁸¹ јасно дефинисаних онлајн медијских услуга; увођења термина „аудиовизуелна комерцијална комуникација“; обезбеђења правила да се сви медији и радиодифузни сервиси придржавају принципа земље порекла¹⁸² и заштите плурализма¹⁸³. Према Директиви о аудио-визуелним медијским сервисима, применом ових принципа у медијском законодавству се институционализује обавеза државе да се јавности у другој држави чланици обезбеди приступ догађајима од високог интереса на фер, разумној и недискриминаторској основи, кроз извештаје у облику кратких вести. Према је

¹⁷⁹ Закон о радио-дифузији, „Службени гласник 42/02“, чл. 81 ст. 1.

¹⁸⁰ Закон о радио-дифузији, „Службени гласник 42/02“, чл. 98 ст. 1 и 2.

¹⁸¹ Медијска студија на српском језику, COWI Consortium, 2010, бр. 1, Анекс 1 до 5.2.

¹⁸² Медијска студија на српском језику, COWI Consortium, 2010, бр. 2.1 Анекс 1 до 5.2.

¹⁸³ Медијска студија на српском језику, COWI Consortium, 2010, бр. 2.3 Анекс 1 до 5.2.

овај принцип наведен у Закону о радио-дифузији, у члану 71, изгледа да њиме нису обухваћени сви аудиовизуелни медији: „Агенција ће одредити листу догађаја који су од интереса за све грађане у Републици Србији, на које искључиво право преноса може остварити само емитер чија зона опслуживања, у смислу члана 47 овог закона, обухвата целокупно подручје Републике Србије.

Емитер који има искључиво право преноса догађаја који су обухваћени листом из става 1 овог члана, дужан је да свим другим заинтересованим емитерима дозволи и омогући да сниме и емитују кратке извештаје са тог догађаја у трајању до деведесет секунди који ће садржати и аутентичну слику и тон са таквог догађаја.¹⁸⁴

6.4. Независно регулаторно тело

Регулаторни органи у медијима могу бити конвергентни, потпуно независни или контролисани од стране државе. Најзначајнијим достигнућем демократских земаља савремене Европе у домену регулисања радио-дифузије сматра се увођење независних регулаторних тела као највиших ауторитета, који из ове области максимално искључују утицај власти у класичном схватању тог појма. Смисао независног регулаторног тела је у укидању политичке контроле над електронским медијима, чиме се, практично, влада, парламент и друге политичке институције лишавају ингеренција у кључним питањима развоја и контролисања радиодифузног система.

Језгро српског регулаторног тела у области радио-дифузије чине две институције: Републичка радиодифузна агенција (РРА), Републичка агенција за телекомуникације (РАТЕЛ)¹⁸⁵ – чиме је формално задовољен захтев европског права, изражен у Директиви АВМС, која захтева да свака држава чланица обезбеђује независност националног регулаторног тела одговорног за спровођење Директиве.

Србија је последња европска земља у којој је формирано независно регулаторно тело. Увођење овог тела имало је посебан значај као услов и ослонац

¹⁸⁴ Закон о радио-дифузији, „Службени гласник 42/02“, чл. 47 ст. 1 и 2.

¹⁸⁵ Постоји и треће независно регулаторно тело у медијском систему Србије, и то је саморегулаторни Савет за штампу.

медијске реформе. Оснивање независног регулаторног тела – Републичке радиодифузне агенције (РРА) предвиђено је једним од првих закона који су усвојени после 2000. године – Закона о радио-дифузији. Законом су дефинисане и прецизиране функције Републичке радиодифузне агенције: издавање дозвола за емитере, усвајање подзаконских аката чиме се ближе уређује радиодифузни сектор, надгледање рада емитера и санкционисање оних који раде у супротности са законом или сетом постављених стандарда.¹⁸⁶ Према Закону, Републичка радиодифузна агенција функционише као независна институција надлежна и одговорна за: припрему стратегије развоја радиодифузије; доследну примену закона о медијима; издавање дозвола за РТВ станице; постављање услова за емитовање програма (дефинисаних Законом о радио-дифузији); прописивање правила која обезбеђују спровођење националне стратегије за емитовање; надзор рада емитера; разматрање жалби; саветовање државних органа у вези са приступањем међународним конвенцијама о радио-дифузији; увођење санкција медијима, када је то потребно; вршење других послова у оквиру Закона о радио-дифузији; предузимање мера за заштиту малолетника; спровођење прописа о ауторским правима; предузимање мера против програма који подстичу дискриминацију, мржњу, и слично.¹⁸⁷

Самосталност у раду Радиодифузне агенције мора бити загарантована одређеним механизмима. Механизми којима се осигурава самосталност Агенције и Савета су: најпре тзв. асиметрични мандати, који подразумевају да трајање чланова независних регулаторних тела буде дужи од мандата чланова парламента (како са сменом одређене политичке опције не би долазило и до смене чланова ових тела), и друго, правило да се не смењују истовремено сви чланови регулаторног тела, већ после одређених периода по једна трећина; дакле, неопходно је да неки чланови имају краћи, а неки дужи мандат. Закон о радио-дифузији применио је ове највише европске стандарде. По Закону, примарно је жреб био начин избора чланова Савета. Избор је вршен по принципу лутрије: извлаче се имена по троје чланова Савета који ће, само у првом саставу, имати

¹⁸⁶ Надлежност Агенције прописана је чл. 8-21 Закона о радио-дифузији, „Сл. гласник РС“ бр. 42/2002.

¹⁸⁷ Закон о радио-дифузији, „Службени гласник 42/02“, чл. 8.

две, четири и шест година мандата, јер је било је предвиђено да се сваке две године мења једна трећина чланова Савета Републичке радиодифузне агенције.¹⁸⁸

Одговорност у деловању Агенције, поред националних судова, процењује, у крајњој инстанци, Европски суд за људска права, који је надлежан у случајевима повреде права на слободу изражавања, „и то од момента кад су исцрпљена сва правна средства пред домаћим судовима, у периоду од шест месеци када је донета последња одлука на националном нивоу, што понекад може да значи и неколико година од покретања спора“ (Сурчулија, 2008: стр. 31). Практично, свака одлука регулаторног тела може постати предмет Европског суда за људска права. Приликом санкционисања рада емитера, регулаторна тела су дужна да посебну пажњу посвете захтевима члана 10 Европске конвенције, односно трима главним критеријума који морају истовремено бити испуњени да би санкција била спроведена у складу са законом и правилима Европског суда за људска права (Сурчулија, 2008: стр. 30). Нарочито је значајно образложење трећег принципа: „неопходно у демократском друштву“, с обзиром на посебности и специфичности националних правних система и друштава у којима се тумачи наведени принцип. Стога је неопходно да сваки регулаторни орган наведе и објасни разлоге зашто је изречена санкција „неопходна у демократском друштву из кога одређени емитер потиче“.

Ради ефикаснијег и успешнијег одговарања изазовима преласка с аналогног на дигитално емитовање програма у блиској будућности, европски стандарди препоручују обезбеђење инструмената ефикасније сарадње између РРА и Републичке агенције за телекомуникације (РАТЕЛ). РАТЕЛ је, као независно регулаторно тело надлежно за регулисање телекомуникационих мрежа и услуга, основан Законом о телекомуникацијама. Члан 7 Закона наводи:

„Ради обезбеђивања услова за ефикасно спровођење и унапређивање утврђене политике у области телекомуникација у Републици Србији, оснива се Републичка агенција за телекомуникације (у даљем тексту: Агенција) као самостална, односно независна организација која врши јавна овлашћења, у складу са овим законом и прописима донетим на основу овог закона.

¹⁸⁸ Закон о радио-дифузији, „Службени гласник 42/02“, чл. 27.

Агенција је самостални правни субјект и функционално је независна од било ког државног органа, као и од свих организација и лица која се баве телекомуникационим мрежама, средствима или услугама.

У обављању послова утврђених овим законом, Агенција је дужна да обезбеди примену Стратегије развоја телекомуникација у Републици.¹⁸⁹

Европски захтев за остварење интензивније сарадње између два независна регулаторна тела у области радио-дифузије у Србији, укључен је у законску регулативу, одредбом Закона о радио-дифузији која гласи: „Републичка радиодифузна агенција и регулаторно тело надлежно за област телекомуникација основано посебним законом којим се уређује област телекомуникација, имају обавезу да, у складу и на начин предвиђен одредбама овог закона и посебног закона којим се уређује област телекомуникација, међусобно сарађују и координирају свој рад у циљу рационалног и ефикасног коришћења радиофреквенцијског спектра и доследне примене овог и посебног закона којим се уређује област телекомуникација“.¹⁹⁰

На челу Републичке агенције за телекомуникације је управни одбор, који доноси већину релевантних одлука самостално, а неке од Законом прописаних надлежности Агенције су: додела фреквенција; надзор над коришћењем фреквенција; анализа расположивих фреквенција; мониторинг техничких капацитета; мапирање, итд.; пружање информација РРА о свим слободним и доступним фреквенцијама и расподели спектра у контексту доделе дозвола за емитовање програма (...).¹⁹¹ Поред наведених надлежности, РАТЕЛ је овлашћен и да спречава антиконкурентске, односно монополске активности и понашања јавних телекомуникационих оператора, уколико они нису предмет поступка државног органа надлежног за спречавање монопола.¹⁹²

Заједничко функционисање у области радио-дифузије ова два независна регулаторна тела углавном је ограничено на сарадњу у вези са доделом спектра за емитовање. Према члану 58 Закона о телекомуникацијама, РАТЕЛ управља радио-фреквенцијским спектром у Републици; издаје дозволе за радио-станице;

¹⁸⁹ Закон о телекомуникацијама, „Службени гласник РС“ 44/03, чл. 7.

¹⁹⁰ Закон о радио-дифузији, „Службени гласник РС“, 85/2006, чл. 5.

¹⁹¹ Закон о телекомуникацијама, „Службени гласник РС“ 44/03, чл. 9.

¹⁹² Закон о телекомуникацијама, „Службени гласник РС“ 44/03, чл. 10.

обавља технички преглед емисионе опреме; води евиденцију релевантних података у радио-комуникацијама, уз обавезу да наведене активности обавља у сарадњи са међународним организацијама и администрацијама других земаља које врше послове управљања радио-фреквенцијским спектром, самостално или преко надлежних органа.¹⁹³ У складу са предлозима које припреми РАТЕЛ, Влада усваја План расподеле фреквенција, док остале задатке контролише Министарство за телекомуникације. Целокупна процедура потом се разрађује код РРА, који је дужан да распише конкурс за дозволе за емитовање на основу Плана који је креиран у сарадњи с Агенцијом за телекомуникације. По завршетку конкурса, РРА придодаје лиценцу за предајнике / радио-станице, као део укупне дозволе за рад.¹⁹⁴ Након интерног вредновања, РРА захтева издавање дозволе за предајник / радио-станицу од РАТЕЛ-а, у складу са поменутом процедуром.

Упркос томе што је власт декларативно прихватила и у домаће законодавство увела начела европских препорука које се тичу успостављања и осигурања самосталности деловања независних регулаторних тела у области радио-дифузије, формирање независних регулаторних тела у пракси је пратио низ недоследности и недемократских потеза којима је влада оповргавала изречену спремност да област радио-дифузије ослободи своје контроле. Наиме, први састав Савета РРА био је посебно значајан, с обзиром на одговорност дефинисања и доношења суштинских, далекосежних одлука у његовом мандату, чиме би се успоставила платформа на којој би следећи састави Савета одржавали или мењали затечено стање. Први задаци Савета носили су велику материјалну вредност и могућности огромног друштвеног утицаја: доношење Стратегије развоја радио-дифузије¹⁹⁵, израда фреквентног плана и расподела фреквенција корисницима, те

¹⁹³ Закон о телекомуникацијама, „Службени гласник РС“ 44/03, чл. 58.

¹⁹⁴ Закон о радио-дифузији, „Службени гласник РС“, 85/2006, чл. 118.

¹⁹⁵ Стратегија развоја радио-дифузије у Републици Србији до 2013. године објављена је у „Службеном гласнику“ бр. 115/2005. У овом регулаторном документу, Савет Републичке радиодифузне агенције дефинисао је, без претходне јавне расправе, основне смернице реформи радиодифузног система Србије. У целини узев, у овом документу Савет РРА се пренаглашено бави описом сопствених надлежности, чиме Стратегија превише подсећа на програмски документ или Статут Савета, уместо на стратешки документ у којем су разрађена конкретна појединачна питања пројекције будућег медијског развоја.

У поглављу Стратегије под називом „Оцена постојећег стања“ уочени су бројни проблеми наслеђени из прошлости, превасходно неуређеност фреквенцијског спектра и коришћење фреквенција од стране емитера без одговарајућих дозвола, те постојање превеликог броја емитера у етру – међу којима многи не поштују основне законске одредбе.

трансформација државне радио-телевизије у јавни сервис. „Због тога је“, сведочи професор Раде Вељановски, „био императив да у првом сазиву Савета буду независне личности које су спремне да раде за јавни интерес, а не за политичке, парцијалне, страначке или комерцијалне интересе“ (Вељановски, 2006б: 265-266). Упркос хитности успостављања Републичке радиодифузне агенције односно њеног главног органа – Савета РРА, процес конституисања овог тела обележен је низом контроверзи, које су га учиниле непримерено дугим, компликованим, и у значајним питањима избора чланова Савета – чак недемократским и незаконитим (Миливојевић, 2006: 275).

Прва неправилност била је у кашњењу избора Савета РРА чак осам месеци у односу на рок прописан Законом, да би тај процес био убрзан пред очекивани пријем Србије у Савет Европе у априлу 2003. године. Законска процедура прекршена је још неколико пута, почев од чињенице да је Влада изненада променила предложене чланове Савета и то на самој изборној седници Скупштине.¹⁹⁶ Убрзо је, на првој конститутивној седници Савет учинио пропуст предлажући деветог кандидата, одбивши том приликом да размотри истинитост спорних података његове биографије – у које је у јавности била изражена сумња.¹⁹⁷ Наведени пропусти приликом конституисања Савета узроковали су озбиљне реперкусије: већ на конститутивној седници оставку је дао члан Савета кога су предложиле професионалне асоцијације¹⁹⁸ а потом је оставку поднео и члан Савета кога су предложиле невладине организације¹⁹⁹. Тиме је ово тело

Стратегијом су зацртане основне смернице трансформације радиодифузног система, које ће се реализовати у складу са Законом:

1. Трансформација Јавног предузећа Радио-телевизија Србије (РТС).
2. Уређење броја и врста емитера у Републици Србији.
3. Приватизација електронских медија чији су оснивачи локалне самоуправе.
4. Комерцијална радио-дифузија.
5. Кабловски и сателитски системи.
6. Дигитална радио-дифузија.
7. Надзор над радом емитера.
8. Јединствени емисиони систем.
9. Делатност РРА на унапређењу постојеће регулативе.

¹⁹⁶ Прекршај се састоји у непоштовању законске процедуре која предвиђа да биографије кандидата морају бити представљене јавности најмање 30 дана пре гласања у Скупштини.

¹⁹⁷ Према Закону, 4 члана Савета предлажу државни органи, 4 цивилно друштво, а када буде изабрано 8 чланова Савета, они предлажу деветог који мора да буде са Косова. У случају избора деветог члана било је немогуће доказати да предложени кандидат заиста живи у тој покрајини.

¹⁹⁸ Проф. др Сњежана Миливојевић

¹⁹⁹ Проф. др Владимир Водинелић

постало нелегитимно, што је у пракси блокирало примену Закона о радио-дифузији скоро две године после његовог усвајања. Непотпуни Савет наставио је рад, премда није могао да донесе ниједан правно обавезујући документ, будући да Скупштина није одобрила Статут Агенције на начин прописан Законом (Миливојевић, 2006: 276).

Незаконити избор Савета отворио је у најозбиљнију медијску кризу после 2000. године: блокирана је примена Закона о радио-дифузији; на неодређено време одложено одлучивање о дозволама за емитовање; будући јавни сервис остао је без својих управљачких органа; медији који нису имали важеће дозволе наставили су да раде без надзора. Наступиле су оштре критике професионалних удружења и унутрашњи политички спорови око избора Савета, али су се поводом расправе о неправилностима у раду Савету огласиле и међународне организације које су консултоване приликом израде Закона о радио-дифузији. Њихова одлука била је да Европска агенција за реконструкцију суспендује помоћ од 300.000 евра намењених за рад Агенције у првој години. Ипак, када је, под притиском јавности, у августу 2003. Скупштина ставила на дневни ред проблем Савета, само је потврдила претходно усвојену одлуку.

Нашавши се пред изазовом решавања кризе Савета, нова влада је одмах после конституисања почетком 2004, предложила измене Закона о радио-дифузији – које су и усвојене у августу исте године. Међутим, изменама се није оснажила демократска процедура; напротив, њима је коригована постојећа листа овлашћених предлагача на начин који политичким партијама и држави омогућава доминантан утицај и повлашћени статус у односу на институције цивилног друштва (Миливојевић, 2006: 276-277). Ове измене Закона о радио-дифузији употребљене су потом као оправдање за избор новог Савета, што је и овог пута учињено противзаконито, с обзиром на чињеницу да члановима претходног Савета није био истекао мандат. При томе, „парадоксално је да су у нови сазив поново изабрана два члана који су били спорни приликом претходна два избора...” (Вељановски, 2006б: 266). По свему судећи, независност и ауторитет институције Савета поново су угрожени услед отпора владајућих политичких интереса да прихвате заиста самостално регулаторно тело (Миливојевић, 2006: 277).

Изменама Закона о радио-дифузији које су уследиле, у лето 2005. године²⁰⁰, поново је коригована процедура избора Савета. Овога пута, Влада је предложила а Скупштина прихватила предлог да се у законски текст унесе одредба која избацује жреб²⁰¹, а најдуже, шестогодишње мандате да повери члановима Савета које предлаже Одбор за културу и информисање Скупштине Србије, под образложењем да су „ови кандидати значајнији са становишта јавног интереса него они које предлажу други овлашћени предлагачи“ (Миливојевић, 2006: 278). Кандидати које предлажу Скупштина Војводине, универзитети и верске заједнице ограничени су на пет година мандата, а чланови које предлажу стручна, медијска удружења и невладине организације – на четири године. Осим тога, највећи утицај органа власти на Савет осигуран је још једним огрешењем о принцип смењивости чланова Савета. Наиме, брисањем става 4 члана 27 Закона о радио-дифузији, по коме: „Исто лице не може бити два пута узастопно бирано за члана Савета“, изузето је ограничење у погледу броја мандата, што значи да је омогућено потенцијално доживотно трајање мандата (Вељановски, 2006б: 264-265).²⁰²

Рационално и ефикасно уређивање радиодифузног спектра захтева стриктну примену механизмима који гарантују самосталност и ауторитет Агенције. Међутим, неколико година од формирања Савета РРА, власт није оправдала демократска очекивања јавности. Владе су испољавале упорност у очувању политичке контроле над медијима, избегавањем да се регулативна овлашћења пренесу у надлежност нове независне институције.

У Извештају Европске комисије из 2009. наводи се да је остварен напредак у смислу транспарентности и одговорности у раду Републичке радиодифузне агенције у току 2009. године. Међутим, Извештај такође наводи да је малом броју случајева, посебно оних који се односе на медије на мањинским језицима, било контроверзних и процедуралних неправилности, односно неусаглашености са европским стандардима израженим у Препоруци Р (2000) 23 о независности и функцијама регулаторних органа. Посебно је указано на нејасну процедуру и недовољну транспарентност приликом расподеле фреквенција од стране РРА у

²⁰⁰ „Службени гласник РС“, бр. 76/2005.

²⁰¹ Влада др Војислава Коштунице преиначила је ову одредбу Закона.

²⁰² Закон о радио-дифузији, „Сл. гласник РС“, бр. 42/2002, чл. 27 ст. 4.

појединим случајевима.²⁰³ Овај извештај наводи и уочене примере уплитања политичких актера у рад медија, као и доследност појединих медија у кршењу правила о заштити приватности као и етичких правила. Стога се намеће закључак да би начело независности регулаторних органа, у смислу европског стандарда, било обезбеђено већим ингеренцијама Савета РРА у проактивном припремању законодавства, препорука или одлука, које би требало да буду загарантоване самим Законом о радиодифузији.

Такође, од законодавца би у наредном периоду, с обзиром на задатке имплементације Медијске стратегије Србије, посебно у домену преласка с аналогног на дигитално емитовање програма, требало да буду јасније разрађена питања поделе одговорности и надлежности између РАТЕЛ-а и РРА, односно прецизније дефинисање регулативе у овој области. Независна регулаторна тела треба да прилагоде свој рад дигиталној средини.

6.5. Медијско тржиште и модели власништва

Успостављање медијског тржишта један је од услова транзиције медијског система Србије. Медијско тржиште у Србији у правом смислу није постојало до почетка примене Закона о радио-дифузији, после 2002. године, упркос чињеници постојања огромног броја медија. Парадокс да је једна од најсиромашнијих европских земаља имала највећи број медија по становнику није био показатељ богатства медијског тржишта, већ напротив – одраз регулаторног хаоса (Миливојевић, 2006: 283). Лицитирало се бројем од чак 1500 медија насталих у току друштвеног разарања деведесетих година.²⁰⁴ Експанзији медија у том периоду погодвали су услови неуређене државе који су омогућавали одлагање јавног конкурса за доделу дозвола за емитовање; првенствено, регулаторна празнина и ембарго међународне заједнице који је олакшао улазак новца (Миливојевић, 2009: 274). Већину медија који су постојали до примене нове регулаторне праксе у Србији после 2000. године, оснивале су општине, те су финансирани претежно из локалног буџета – уколико су извори финансирања

²⁰³ IREX Media Sustainability Index – IREX MSI 2010
http://www.irex.org/programs/msi_eur/2010/EE_MSI_2010_Serbia.pdf - од 1.6.2010

²⁰⁴ После либерализације, у већини европских држава експлодирао је број радио и телевизијских станица. У посматраном периоду сматрало се да их има приближно 4000.

уопште били транспарентни. У посматраном периоду оснивани су и приватни електронски медији, али је њихово постојање у потпуности регулисано тек Законом о радио-дифузији, 2002. године.

У Закону о радио-дифузији уважено је искуство модерних демократских земаља, формулисањем праксе *дуалног модела власништва* над медијима. Дуални модел подразумева, преваходно, постојање два основна облика власништва над емитерима – државни и приватни власнички статус, при чему Закон о радио-дифузији прописује да државно власништво може постојати само у случају јавног РТВ сервиса, док све остале радио и телевизијске станице морају да буду приватизоване.

Поменути закон предвиђена је обавеза приватизације електронских медија: у члану 42 став 1 Закона каже се да ималац дозволе за емитовање програма не може да буде предузеће, установа или друго правно лице чији је оснивач Република Србија или аутономна покрајина, изузев установа јавног радиодифузног сервиса.²⁰⁵ Закон о радио-дифузији у члану 43 став 2 прецизно одређује могући власнички статус:

„Емитер може да обавља делатност производње и емитовања радио и телевизијског програма као:

- 1) установа јавног радиодифузног сервиса;
- 2) комерцијална радио и/или телевизијска станица;
- 3) радио и/или телевизијска станица цивилног сектора;
- 4) радио и/или телевизијска станица локалне или регионалне заједнице.“²⁰⁶

Такође, Закон о јавном информисању из 2003. године предвидео је да „оснивачи јавних гласила не могу бити ни посредно ни непосредно, држава и територијална аутономија, као ни установа, предузеће и друго правно лице које је у претежном делу у државној својини или које се у целини или претежним делом финансира из јавних прихода, осим уколико је то предвиђено посебним законом којим се уређује област радио-дифузије“.²⁰⁷

²⁰⁵ Јавни медији су у организационом смислу предузећа која оснивају органи власти и сходно томе имају одлучујући утицај на њихову делатност, финансирање, избор кадрова, уређивачку политику...

²⁰⁶ Закон о радио-дифузији, „Службени гласник РС“ 42/02, чл. 43.

²⁰⁷ Члан 14 став 3 Закона о јавном информисању, „Службени гласник РС“ бр. 43/2003, 61/2005.

Ове одредбе подразумевају нужност трансформисања медија у приватна предузећа или компаније које производњом програма зарађују новац а чији су главни извори прихода оглашавање, рекламирање, односно економска и политичка пропаганда. Поред ових, незанемарљив извор прихода приватних станица могу да буду и донације, стране инвестиције, субвенције, и друге активности. При томе је посебно наглашено да комерцијални аспекти пословања приватних медија не могу бити третирани као приватна ствар власника емитера, већ пре свега као питање од јавног интереса које подразумева одговарајућу транспарентност.²⁰⁸

Закон је предвидео и могућност постојања електронских медија који припадају цивилном сектору, које одређује на следећи начин:

„Радио и/или телевизијске станице цивилног сектора су оне станице које задовољавају специфичне интересе појединих друштвених група и организација грађана.

Оснивач радио и/или телевизијске станице из става 1 овог члана може бити непрофитна организација цивилног друштва (невладина организација или удружење грађана)“.²⁰⁹

Садржај програма емитера цивилног сектора мора бити у вези са облашћу деловања невладине организације или удружења грађана, које је оснивач станице, што практично значи да сви емитери у приватном власништву не морају нужно бити и комерцијални, односно профитабилни медији. Закон изричито наводи да „радио и/или телевизијске станице цивилног сектора не могу пословати на профитној основи“²¹⁰, и додаје да се извори средстава за рад станица цивилног сектора могу обезбеђивати из донација, прилога грађана, спонзорства и из других прихода, „у складу са посебним законом којим се уређује оснивање и деловање удружења грађана и невладиних организација“²¹¹.

Када је реч о емитерима локалне или регионалне заједнице, њихови оснивачи могу бити: скупштина општине, две или више скупштина општине, и

²⁰⁸ Закон о радио-дифузији, „Службени гласник РС“, чл. 96.

²⁰⁹ Закон о радио-дифузији, „Службени гласник РС“ бр. 42/02, чл. 95 ст. 1 и 2.

²¹⁰ Закон о радио-дифузији, „Службени гласник РС“ бр. 42/02, чл. 95 ст. 5.

²¹¹ Закон о радио-дифузији, „Службени гласник РС“ бр. 42/02, чл. 95 ст. 8.

скупштина града.²¹² Закон прописује да су овакве радиодифузне установе дужне да се придржавају одредби Закона о радио-дифузији које се односе на посебне обавезе јавног радиодифузног сервиса при производњи и емитовању програма, све док имају статус јавног предузећа,²¹³ при чему имају обавезу да се приватизују у року од четири године од дана ступања на снагу овог закона.²¹⁴

Дакле, Закон о радио-дифузији првобитно је установио четворогодишњи рок од дана ступања на снагу Закона, за приватизацију постојећих радио и телевизијских станица у државној својини. Такође је било предвиђено да надлежно министарство у року од шест месеци од дана ступања на снагу Закона донесе акт којим ће ближе уредити начин приватизације радио и телевизијских станица локалних и регионалних заједница (Самарцић, 2008: 148). Међутим, политичку неспремност да се деполитизује ова област и изгуби утицај над медијима, показују два узастопна циклуса измена и допуна Закона о радио-дифузији – у лето 2004. и 2005,²¹⁵ којим је рок за приватизацију померен за крај 2007. године,²¹⁶ а уместо у прописаном року, поменути акт (чије је доношење стављено у надлежност Министарства културе), донет је тек у августу 2004. године.²¹⁷ Одлагањем рока за приватизацију локални медији – чији су оснивачи скупштине општина или градова – држани су у условима потпуне неизвесности и изложености притисцима од стране локалних власти (Миливојевић, 2006: 282), онемогућена је припрема конкурса за доделу фреквенција и продужен хаос на медијском тржишту (Самарцић, 2008: 150). По извештају НУНС-а, током 2007. године приватизован је 41 медиј; дакле, својинска трансформација овим није окончана у Законом прописаном року.

Потпуна приватизација спречена је институционално пар дана пре истека Законом прописаног рока, доношењем два нова закона: Закона о локалној самоуправи и Закона о граду Београду (које је усвојила Народна скупштина 29.

²¹² Закон о радио-дифузији, „Службени гласник РС“ бр. 42/02, чл. 96 ст. 1, 2 и 3.

²¹³ Закон о радио-дифузији, „Службени гласник РС“ бр. 42/02, чл. 96 ст. 8.

²¹⁴ Закон о радио-дифузији, „Службени гласник РС“ бр. 42/02, чл. 96 ст. 10.

²¹⁵ Закон о радио-дифузији објављен је у „Службеном гласнику РС“, број 42/02, од 19. јула 2002. године. Измене и допуне овог закона објављене су у „Службеном гласнику РС“, бр. 97/04, 76/05, 62/06 и 85/06.

²¹⁶ Закон о радио-дифузији, „Службени гласник РС“, чл. 96.

²¹⁷ „Службени гласник РС“ бр. 95/2004.

децембра 2007.²¹⁸ као два од сета четири закона којим се регулише територијална организација Србије, њени органи и локални избори). Ови закони су унели нову конфузију, противречности у медијском и у правном систему Србије, омогућивши локалним самоуправама да буду оснивачи електронских медија (у случају Београда чак и штампаних), упркос постојању два медијска закона који већ налажу приватизацију медија и с којима су, дакле, у колизији.

Најпре је Влада, два дана пре доношења спорних закона и истека рока за приватизацију медија, усвојила Закључак²¹⁹ на иницијативу Министарства за државну управу и локалну самоуправу и Извршног већа АП Војводине, којим је прихватила Информацију о потреби прекида поступка приватизације електронских медија који емитују програме на језику националних мањина, за укупно 8 медија. На основу овог Закључка Владе, Агенција за приватизацију задужена је да: „У складу са чланом 25а Закона о приватизацији донесе решење о прекиду поступка приватизације радио и/или телевизијских станица локалних и регионалних заједница које емитују програм на језику националних мањина.“ Као оправдање за овај акт наведена је заштита достигнутог нивоа права мањина које је гарантовано Уставом. Међутим, пренебрегнута је чињеница да је доношење Закључка само по себи спорно, будући да је тим чином влада прекршила своју обавезу да извршава донете законе у складу са чл. 103 Устава РС и чл. 2 Закона о влади (Самарцић, 2008: 154). Тиме је подстакнут прекид приватизационих поступака за све медије у Србији, осујећено извршење закона којима је дефинисана реформа медијског система и тиме реформски процес враћен на почетак.

Законом о локалној самоуправи убрзо је поново злоупотребљена потреба мањинских заједница за информисањем на својим језицима. Наиме, овим законом дефинисано је да се општина „стара о јавном информисању од локалног значаја и обезбеђује услове за јавно информисање на српском језику и језику националних мањина који се користе на територији општине, оснива телевизијске и радио-станице ради извештавања на језику националних мањина који је у општини у службеној употреби, као и ради извештавања на језику националних мањина који

²¹⁸ „Службени гласник РС“ бр. 129/2007.

²¹⁹ Закључак Владе 05 бр. 023-8988/2007 од 27. 12. 2007.

није у службеној употреби, када такво извештавање представља достигнути ниво мањинских права (...).²²⁰

Закон о главном граду је проширио право општине као јединице локалне самоуправе да оснива медије у свим случајевима, а не само ради извештавања на језику националних мањина. Право Градског већа главног града Београда да формира локалне медије, посебно је наглашено у члану 8 Закона о главном граду: „Град Београд врши надлежности општине и града, утврђене Уставом и законом. Поред надлежности из става 1 овог члана, град Београд, на својој територији, у складу са законом: (...) 5) може да оснује телевизијске и радио-станице, новине и друга средства јавног обавештавања“.²²¹

Судећи по наведеним одредбама Закона о локалној самоуправи и Закона о главном граду, одређени локални и регионални електронски медији не подлежу обавези приватизовања – како је утврђено одредбама Закона о радио-дифузији које се односе на локалне и регионалне медије. Члан 96 став 10 Закона о радио-дифузији изричито прописује: електронски медији локалне заједнице чији су оснивачи: скупштина општине, две или више скупштина општине, као и електронски медији станице регионалне заједнице коју оснива скупштина града, имају обавезу да се приватизују у року од четири године од дана ступања на снагу овог закона.²²²

Поменуте одредбе су очигледно у колизији са законима усвојеним у оквиру сета закона којима се дефинише реформа медијског сектора – Законом о јавном информисању и Законом о радио-дифузији, односно у супротности са Уставом – будући да члан 194 став 3 Устава предвиђа да сви закони и други општи акти донети у Србији морају бити сагласни са највишим правним актом.²²³ Њихово доношење је излишно утолико што је право на информисање на мањинским језицима у Србији већ било обезбеђено на друге начине који не подразумевају државно, односно јавно власништво над медијима. Првенствено, постојала је законска обавеза носилаца јавног радиодифузног сервиса у

²²⁰ Закон о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“ бр. 129/2007, чл. 20 ст. 1 тачка 34.

²²¹ Закон о главном граду, „Службени гласник РС“ бр. 129/2007, чл. 8 ст. 1 и ст. 2 тачка 5.

²²² Закон о радио-дифузији, „Службени гласник РС“ бр. 42/02, чл. 96 ст. 10.

²²³ Закон о државној управи прекршен је процедурално – јер доношењу спорних закона није претходила јавна расправа ни консултација са министром надлежним за медије. - Закон о државној управи, Службени гласник РС“ бр. 79/2005 и 101/2007, чл. 77.

остваривању општег интереса да „... производе и емитују програме намењене свим сегментима друштва, без дискриминације, водећи притом рачуна о специфичним друштвеним групама као што су... мањинске и етничке групе...“²²⁴.

Поред тога, Законом о јавном информисању предвиђена је обавеза Републике, аутономне покрајине и локалне самоуправе да, ради остваривања права националних мањина и етничких заједница у информисању на сопственом језику и неговању сопствене културе и идентитета, „обезбеђују део средстава или других услова за рад јавних гласила на језицима националних мањина и етничких заједница“,²²⁵ чиме се отвара могућност за суфинансирање из буџета програма на мањинским језицима, а да то суфинансирање није ограничено искључиво на медије у државном односно јавном власништву (Самарџић, 2008: 158).

Посебно конфузан приступ у власничку трансформацију радиодифузних организација унели су Закон о националним саветима националних мањина из 2009. године²²⁶ и Стратегија развоја јавног информисања у Републици Србији до 2016. године²²⁷. Ови регулаторни документи омогућили су успостављање такве власничке позиције над медијима која је недопустива, како према европским стандардима, тако и према важећим домаћим законима којима се власнички односи над јавним гласилима уређују – Закон о јавном информисању и Закону о радио-дифузији. Суштина европских стандарда којима се регулише власништво над медијима и који су инкорпорирани у наведе законе је у томе да, држава, територијална аутономија и јединица локалне самоуправе, као ни установа, предузеће и друго правно лице које је у целини или делимично у државној својини или које се у целини или претежним делом финансира из јавних прихода, према закону којим се уређује област јавног информисања, не може бити ни посредно ни непосредно оснивач јавних гласила.²²⁸

²²⁴ Закон о радио-дифузији, „Службени гласник РС“ бр. 42/02, чл. 78.

²²⁵ Закон о јавном информисању, „Службени гласник РС“ бр. 43/2003 и 61/2005, чл. 5 ст. 1.

²²⁶ Закон о националним саветима националних мањина, „Службени гласник Републике Србије“ бр. 72-09.

²²⁷ Стратегија развоја система информисања до 2016. године (Медијска стратегија), „Службени гласник Републике Србије“ бр. 75/2011.

²²⁸ Закон о јавном информисању, „Службени гласник Републике Србије“ бр. 42/03, чл. 14 ст. 3; Закон о радио-дифузији, „Службени гласник РС“, бр. 42/2002, чл. 42 и 92.

Законом о националним саветима националних мањина²²⁹ на националне савете²³⁰ су пренета оснивачка права покрајинске скупштине:

„Национални савет може, на начин утврђен законом, самостално или заједно са другим правним лицем, оснивати установе и привредна друштва за обављање новинско-издавачке и радио-телевизијске делатности, штампања и репродукције снимљених медија и вршити права и обавезе оснивача.

Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе као оснивач јавних предузећа и установа у области јавног информисања које у целини или претежно врше информисање на језику националне мањине могу у споразуму са националним саветом у целини или делимично пренети оснивачка права на национални савет.“²³¹

Регула по којој национални савети националних мањина могу да буду оснивачи јавних гласила на језику националне мањине за коју су основани, потврђена је Медијском стратегијом из 2011. године, у којој се каже: „Да би се осигурао јавни интерес на подручју јавног информисања, држава може бити оснивач националних, покрајинских и регионалних јавних радио-телевизијских сервиса. (...) Национални савети националних мањина могу бити оснивачи јавних гласила на језику националне мањине за коју су основани.“²³² И даље: „Мањинска јавна гласила могу постојати као комерцијална, као гласила цивилног друштва и као гласила националних савета националних мањина. Национални савети националних мањина могу бити оснивачи јавних гласила на језику националне мањине за коју су основани и та јавна гласила имају уређивачку независност у складу са законом.“ При томе Стратегија предвиђа да „јавна гласила којима су

²²⁹ „Овим законом уређују се надлежности националних савета националних мањина (у даљем тексту: национални савети) у области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма, поступак избора националних савета, њихово финансирање и друга питања од значаја за рад националних савета.“ - Закон о националним саветима националних мањина, „Службени гласник Републике Србије“ бр. 72-09, чл. 1.

²³⁰ Према члану 2 став 2 Закона о националним саветима националних мањина, „Национални савет представља националну мањину у области образовања, културе, обавештавања на језику националне мањине и службене употребе језика и писма, учествује у процесу одлучивања или одлучује о питањима из тих области и оснива установе, привредна друштва и друге организације из ових области.“

²³¹ Закон о националним саветима националних мањина, „Службени гласник Републике Србије“ бр. 72-09, чл. 19.

²³² Медијска стратегија: 4. Власништво над јавним гласилима, стр. 14.

оснивачи национални савети националних мањина не могу да учествују на конкурсима за пројектно финансирање на републичком, покрајинском или локалном нивоу.²³³

Према тумачењу покрајинских власти, овим поступком трансфера оснивачких права су деетатизовани неки покрајински медији, који се не могу приватизовати, будући да нису комерцијални и не би опстали на тржишту. На основу тог права, на пример, Национални савет мађарске националне мањине преузео је 50 одсто оснивачких права у суботичкој РТВ „Панон“. Међутим, полемике стручне јавности оправдане су чињеницом да се национални савети финансирају претежним делом из јавних прихода, што се коси са одредбама Закона о јавном информисању и Закона о радио-дифузији. У члану 24 Закона о националним саветима националних мањина прецизирано је да се уговором уређују права управљања која се преносе, укључујући и годишњи обим средстава која се обезбеђују у буџету Републике Србије, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе за финансирање установе. Дакле, финансирање рада радиодифузних установа чија су оснивачка права на овај начин пренета на националне савете, обавља се из истих извора и на основу истих норматива из којих су те установе финансиране пре преношења оснивачких права на националне савете. Медијска стратегија стога предвиђа да „јавна гласила којима су оснивачи национални савети националних мањина не могу да учествују на конкурсима за пројектно финансирање на републичком, покрајинском или локалном нивоу“,²³⁴ при чему не прецизира облик државне помоћи за опстанак медија којима су оснивачи национални савети.

Поред неодређене и конфузне пројекције финансирања рада радиодифузних установа у власништву националних савета националних мањина, многа питања из делокруга надлежности и одговорности националних савета скромно су разрађена у Закону. Надлежности националних савета у области информисања дефинисана су у укупно три законска члана, а оснивачка улога мањинских националних савета регулисана је свега једним чланом. Национални савет, као оснивач или суоснивач, надлежан је да даје мишљење у поступку именовања чланова управног одбора, програмског одбора, генералног директора и

²³³ Медијска стратегија: 5. *Јавна гласила на језицима националних мањина*, стр. 22.

²³⁴ Медијска стратегија: 5. *Јавна гласила на језицима националних мањина*, стр. 22.

одговорног уредника радиодифузне установе која емитује програм на језику националне мањине, и утврђује критеријуме за избор програма на језику националне мањине;²³⁵ усваја стратегију развоја информисања на језику националне мањине, у складу са стратегијом Републике Србије; даје предлоге Републичкој радиодифузној агенцији приликом израде Стратегије развоја радио-дифузије; даје предлог за расподелу средстава која се додељују путем јавног конкурса из буџета Републике, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе правним и физичким лицима која обављају информисање на језику националне мањине; разматра извештаје Управног и Програмског одбора Радиодифузне установе Србије и Радиодифузне установе Војводине и даје предлоге и препоруке о програмима на језику националне мањине; даје мишљење и предлоге Савету Републичке радиодифузне агенције, у вези са информисањем на језику националне мањине; одређује представника у Савету Републичке радиодифузне агенције који учествује у његовом раду без права одлучивања, када се разматрају питања у вези са информисањем на језику националне мањине; обавља и друге послове из ове области утврђене законом...²³⁶ Кључни проблем је у томе што су Законом националним саветима као оснивачима дата само права, али није прецизирана и њихова одговорност за функционисање и развој медија чији су оснивачи. Њима су дата велика овлашћења и огроман утицај на уређивачку политику, при чему нису дефинисане одговорности и инструменти контроле њиховог деловања. Премда Медијска стратегија предвиђа да ће „национални савети бити обавезни да медијима које формирају гарантују највећу могућу аутономију у складу са европским стандардима у тој области“²³⁷, из садржаја Стратегије немогуће је ишчитати на који начин ће то бити остварено. Уређење овако значајног питања није антиципирано ни у Акционом плану за спровођење Стратегије, будући да Закон о националним саветима није наведен међу законима чије се измене предвиђају.

Како је Закон о радио-дифузији одредио, право националних мањина не подразумева само право на информисање на матерњем језику, него и право да

²³⁵ Закон о националним саветима националних мањина, „Службени гласник Републике Србије“ бр. 72-09, чл. 20.

²³⁶ Закон о националним саветима националних мањина, „Службени гласник Републике Србије“ бр. 72-09, чл. 21.

²³⁷ Медијска стратегија: 5. *Јавна гласила на језицима националних мањина*, стр. 22.

припадници мањинских националних заједница буду информисани објективно, благовремено, непристрасно и према професионалним стандардима, те да медијски плурализам и у овом случају захтева непостојање било чијег доминантног утицаја. Стога концепт неконтролисаних права националних савета националних мањина не може бити одржив, посебно када се има у виду њихова оснивачка позиција, а без дефинисања јасних обавеза, одговорности и механизма који онемогућавају њихову контролну улогу у извештавању и уређивачку аутономију. Доиста, Медијска стратегија развоја до 2016. године предвиђа право грађана да на локалном и регионалном нивоу добијају благовремене и тачне информације специфичне за то подручје, као и обавезу државе да обезбеди пуну информисаност грађана и непрекидно доприноси унапређењу квалитета медијских садржаја, и у том циљу планира оснивање јавних регионалних радио и телевизијских сервиса. Оснивање јавних регионалних радио и телевизијских сервиса пожељно је и са становишта препоруке Савета Европе (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. Међутим, Медијска стратегија препушта регулацију радиодифузног система Војводине постојећим конфузним и противуречним одредбама, предвиђајући да Република Србија, ван територије Аутономне Покрајине Војводине, има шест јавних регионалних радио и телевизијских сервиса. „Јавни регионални радио и телевизијски сервиси поклапаће се с једном или више зона расподеле (што ће чинити зону покривања) предвиђеним Завршним актима Регионалне конференције о радио-комуникацијама за планирање дигиталне терестричне радиодифузне службе у деловима Региона 1 и 3 (...) Процедура формирања јавних регионалних радио и телевизијских сервиса биће детаљно утврђена посебним законом.“²³⁸

Очигледно је да се процес власничке трансформације који је наступио са демократским реформама у области радио-дифузије, развијао несигурно и уз многе препреке, почев од одсуства политичке воље и неспремности владајућих структура да спроведу приватизацију, преко отпора који је долазио из самих медија услед забринутости за опстанак у условима тржишне конкуренције, до

²³⁸ Медијска стратегија: 4. Јавни регионални радио и телевизијски сервис, стр. 21.

непривлачности медијског тржишта за стране инвеститоре услед поднебља правне несигурности и политичке нестабилности. У првој фази медијских реформи недоследно је примењиван нови регулаторни оквир, пакет медијских закона био је некомплетан, а највеће приватне медијске куће које су се развиле током протекле деценије, након почетне несигурности после промене власти 2000. године, учврстиле су своје политичке и тржишне позиције (Миливојевић, 2006: 283). За то време демократске власти су одржавале наслеђене проблематичне правне и тржишне односе (Миливојевић, 2006: 285).²³⁹ Показало се да суштинске реформе нису могуће без деловања независних регулаторних тела у области радио-дифузије и телекомуникација.

Биланс усвојених реформских прописа било је расписивање јавног конкурса за доделу дозвола, на којем су дозволе за емитовање програма на целом подручју Србије добили следећи комерцијални емитери: Радио Б 92, Радио С, Радио Индекс, Радио Фокус, Родстар радио; ТВ Б92, ТВ Пинк, ТВ Авала, ТВ Фокс (касније Прва ТВ), ТВ Кошава/Хепи. Већина ових емитера постојала је и пре добијања дозвола. Закон је обавезао емитере са дозволама за национално покривање, да обезбеде допирање свог сигнала минимално до 60 одсто становништва Србије, док је та обавеза у случају јавног сервиса за једну трећину већа²⁴⁰. Комерцијални електронски медији су постали доминантан власнички облик у Србији, са приближно 370 таквих емитера.

Знатно је мањи број станица које имају статус цивилног сектора. Закон не омогућава давање дозвола овим станицама на регионалном нивоу. Неке од њих су: Радио Четири, Удружења грађана „Форма плус“ из Бајине Баште; Радио и Телевизија Нишава; ТВ Форум, Удружења грађана „Форум жена“ из Пријепоља, као и станице религијских заједница – 11 Православне и пет Католичке цркве (Радио Марија). Међу њима постоји само једна телевизија.²⁴¹

Недоследност и недовршеност власничке трансформације медијског система од почетка примене европских стандарда, очитују се у чињеници да до данас, на локалном и регионалном нивоу постоји више од 60 радио и

²³⁹ Рок за приватизацију штампаних медија био је краћи: према Закону о јавном информисању, било је предвиђено да се ови медији приватизују до априла 2005; међутим, показало се да је и тај рок прекинут, па је изменама Закона у јулу те године рок продужен до лета 2006.

²⁴⁰ Закон о радио-дифузији, „Службени гласник РС“ бр. 42/02, чл. 47.

²⁴¹ ТВ Беседа Православне епархије Бачке у Новом Саду.

телевизијских станица које су у статусу јавних предузећа. Професор Раде Вељановски подсећа да се тиме и даље „крши принцип садржан у законима Србије, да органи власти не могу бити оснивачи јавних гласила“ (Вељановски, 2009а: 77-90).

6.6. Трансформација државне радио-телевизије у јавни сервис

У класификацији медијских система постоји подела на два основна типа: комерцијални и тип јавне службе. Комерцијални модел медијског система настао је и развио се у Сједињеним Америчким Државама, где и данас представља његов доминантни облик.²⁴² Тип јавне службе, као облик медијског система, укоренио се у Европи. Овакав тип позициониран је на принципима којима се афирмишу, у односу на Америку, потпуно нови организационо-продукциони модели, засновани на специфичностима европског радиодифузног простора које су условљене великим бројем држава, нација, језика и култура. Поред медија који – у власништву државе – функционишу по принципу јавне службе, на старом континенту коегзистира комерцијално власништво над медијима. Коегзистенција приватних емитера са јавним сервисима, односно дуални модел радио-дифузије, обезбеђује медијски плурализам – како у власничком, тако и у програмском аспекту, чиме се остварује делатна демократизација јавне сфере (Николић, 2007: 210). У класификацији европских медијских система, некадашњи социјалистички односно самоуправни тип, у савремено доба замењен је типом *медијски системи у транзицији* (Вељановски, 2008г: 36). Будући да је суштинска одлика медијског система типа јавне службе функционисање радиодифузне установе као јавног сервиса, медијски системи у транзицији су опредељени да државне радио-телевизије наслеђене из времена социјализма трансформишу у јавне радио-телевизијске сервисе.

Историјат дебате о јавном сервису датира од периода између два светска рата у Европи, који је обележио снажан државни патернализам у сфери радио-дифузије. У дугом раздобљу после Другог светског рата, државни патернализам

²⁴² У САД је од 1967. године такође почела да се развија нека врста јавне радио-дифузије PBS (Public Broadcasting System), која по програмским захтевима настоји да се приближи европском јавном сервису, премда се ипак знатно разликује од њега и неупоредиво је мањег утицаја.

се остваривао у односу на све аспекте развоја медија, од њиховог оснивања, стварања техничке инфраструктуре, финансирања, избора кадрова, до одређивања уређивачке концепције. У то време издвојио се правац размишљања по коме је „сврха ових емитера да јачају постојећи политички поредак служећи доминантном концепту националног идентитета. Током неколико деценија, испод овог тврдог, ауторитарног плашта, појавила се идеја јавног радиодифузног сервиса и постала један од новијих поклона цивилизацији“ (Башић, С., Томпсон, М., Јусић, Т., 2008: 8).

Јавни радио-телевизијски сервис²⁴³ настао је у Великој Британији 1926-1927. године, када је Влада откупила све деонице Британске радиодифузне компаније (British Broadcasting Company). Тако је од приватне компаније настала Британска радиодифузна корпорација (British Broadcasting Corporation – BBC) – јавна корпорација, чији је циљ био да информише, образује и забави, како је функције новоосноване јавне радио-телевизије Би-би-си дефинисао њен први директор Џон Рит. Тако је успостављен образац јавног медијског сервиса (Вељановски, 2009а).

Теоретичар Ерик Барнет издвојио је неколико основних специфичности овог модела организовања радиодифузне службе (Вељановски, 2009а): општа географска доступност (могућност чујности и гледаности програма на територији читаве државе, доступност до свих њених грађана); квалитет и програмска разноврсност – односи се на програмске садржаје које производи јавни сервис, а који по правилу треба да задовољавају најшире и најразличитије потребе хетерогеног аудиторијума, афирмишући нарочито вредности националне културе и идентитета, „у коме се непристрасно и у духу толеранције говори о темама у дијапазону од политике и економије до породице и спорта“ (Николић, 2007: 212); те финансијска и политичка независност као следећа важна одредница јавног сервиса (у што већој мери остварена самосталност у односу на комерцијалне интересе и политичке центре моћи обезбеђује непристрасност и објективност у обављању радиодифузне делатности (Николић, 2007: 211).

Од почетка развоја, када су јавни сервис били под снажним патронатом државе, односно утицајем владајућих политичких кругова на њихове програме, до

²⁴³ Или: јавна радио-дифузија; јавна радио-телевизија.

савременог доба, модел јавног сервиса се развијао са сазревањем јавности која је временом захтевала слободне медије. Патерналистички однос државе попуштао је током деценија под притисцима јавности да се превазиђу државни монопол, крута стега регулације и контроле. Крајем прошлог века, дошло је до афирмације феномена јавног радиодифузног сервиса чији су носиоци јавне организације – медијске куће јавног сектора, којима државе законом гарантују независност и аутономију и чији је основни циљ остваривање интереса јавности (Вељановски, 2009а). Тако се у новом кључу конституише модел организације радиодифузне службе у границама националних држава. При томе, оснаживањем комерцијалних емитера учињен је уступак тржишту и економским законима, а држава је постепено лишавана монополског положаја. Процесе „одвајања“ медија од покровитељства државе, односно децентрализације и деетатизације, а потом и дерегулације, у пракси је могуће детектовати управо у институцији јавног сервиса (Николић, 2007: 211).

У савременом схватању јавног медијског сервиса, атрибут „јавни“ тумачи се у духу Хабермаса: као опозит у односу на приватни; „отворен за све грађане под једнаким условима“. Без обзира на чињеницу да је у Европи радио-дифузија настала уз помоћ државе, било какав монопол укључујући и државни оцењује се као штетан, јер јавној сфери поништава њену демократску суштину – уочио је Хабермас. Либерални теоретичари утицали су на уобличавање новог схватања јавне радио-дифузије – као медијског модела који у највећој мери гарантује остваривање комуникационих потреба свих грађана, дакле јавног интереса. Нови приступ по коме је: „јавни сервис основан од јавности, финансиран од јавности и контролисан од јавности“ (Вељановски 2005а: 21), редефинисао је улогу јавног сервиса. Она је развијена од елементарне, да информише, едукује и забави, те је јавни сервис претворен у неку врсту „перманентне јавне трибине“ (Вељановски 2005а: 21). Уколико се схватање улоге јавног сервиса у модерним друштвима зреле демократије унеколико и приближило овом идеалу, јавни сервиси у земљама у транзицији еволуирају знатно спорије (Вељановски, 2008г: 34-35).

Једну од најпрецизнијих дефиниција јавног сервиса у савремено доба дао је Унеско: „Емитовање јавног сервиса је емитовање које врши, финансира и контролише јавност, за јавност. Оно није ни комерцијално, нити је у државном

власништву, слободно је од политичког мешања и притисака комерцијалних фактора. Емитовање јавног сервиса грађане информише, образује и такође забавља. Када су гарантовани плурализам, различитост програма, независност уређивачке политике, одговарајуће финансирање, одговорност и транспарентност, емитер јавног сервиса може служити као угаони камен демократије.“ (Вељановски, 2009а: 73). Овако схваћен јавни медијски сервис представља особеност европског радиодифузног и медијског система, који примарно служи задовољавању потреба грађана, а не максимизацији профита. Његов „општедруштвени“ карактер утемељен је у чињеници да радиодифузна служба своје деловање остварује користећи ваздушни простор изнад једне земље, који представља неку врсту националне својине, тј. ресурс на који полажу право сви грађани. Стога јавни сервис функционише као „општедоступан медиј путем кога се постиже највиши степен колективизације“ (Николић, 2007: 211); другим речима, у идеалнотипској представи: обезбеђује социјалну припадност и афирмацију цивилног друштва; представља општедруштвену вредност око које постоји сагласност да на оптималан начин задовољава комуникационе потребе грађана и заступа јавни интерес.

Улога и функције овако схваћеног модела медијског сервиса описани су и препоручени низом докумената најзначајнијих европских институција и организација: Европске уније, Савета Европе, ОЕБС-а, Европске уније за радиодифузију. У њима су формализовани принципи деловања јавне радио-дифузије, чиме је створен медијски контекст за остваривање суштинских постулата демократије и људских слобода. Европски регулаторни оквир који се односи на јавне сервисе и одређује њихово правно заснивање и функционисање, садржан је у документима: Декларација о слободи изражавања и информисања (1982), Европска конвенција о прекограничној телевизији (1989), Препорука бр. Р (97) 20 о говору мржње, Препорука бр. Р (99) 15 о мерама у вези са извештавањем медија у предизборним кампањама, Резолуција Министарске конференције Савета Европе о будућности јавног сервиса радио-дифузије²⁴⁴ (1994), Протокол о систему

²⁴⁴ Један од првих докумената у којима је дефинисана европска политика у односу на јавну радиодифузију. Говори о будућности јавног сервиса. У овом документу европски министри су се сагласили да очување и промоција цивилизацијских вредности није могуће без медија којима је дужност да остварују јавни интерес и који су под контролом јавности (Вељановски, 2008г: 37-38).

јавне радио-дифузије Споразума из Амстердама²⁴⁵ (1997), Препорука бр. Р (96) о гарантовању независности јавног сервиса радио-дифузије²⁴⁶, Делокруг одговорности јавног сервиса данас и сутра (1998) и Модел закона о радио-дифузији као сервису јавности²⁴⁷ (Вељановски, 2008г: 37-38).

У наведеним документима као једно од основних питања опстанка и будућности јавне радио-дифузије, европски законодавци третирају питање аутономности и независности медијског система у целини од политичких, економских, војно-стратешких и других центара моћи. Следећи европски регулаторни оквир, Закон о радио-дифузији из 2002. је инкорпорирао постављене препоруке о реформи тј. трансформацији државне Радио телевизије Србије у јавне радиодифузну установу Србије и радиодифузну установу Војводине.²⁴⁸ Према одредби чл. 76 ст. 1 Закона о радио-дифузији, „носиоци јавног радиодифузног сервиса у Републици Србији су републичка и покрајинске радиодифузне установе“.²⁴⁹

²⁴⁵ Амстердамски уговор подвлачи ...,да је систем јавне радио-дифузије у земљама чланицама директно повезан са демократским, друштвеним и културним потребама сваког друштва и потребом да се очува медијски плурализам“.

²⁴⁶ У циљу да загарантује самосталност стручних, професионалних органа и појединаца, Савет Европе усвојио је Препоруку Комитета министара државама чланицама о гарантовању независности јавног сервиса радио-дифузије, која има кључни значај за регулисање односа између јавног сервиса и државе.

²⁴⁷ Међународни документ који су заједно предложили Међународна унија за телекомуникација (ИТУ/БДТ) и Унеско; донет је на светском нивоу, а у Европи је у потпуности прихваћен.

²⁴⁸ Влада је низом недемократских потеза показала да је немоћна да испоштује рок трансформацију РТС-а, који је према Закону првобитно прописан најкасније до 30. јануара 2003. године. Трансформација није била могућа без правно ваљано успостављеног и функционалног савета РРА и законито одабраног управног одбора и директора РТС-а. Међутим, до Законом прописаног датума изостао је избор чланова Савета РРА, а тиме и именовање новог управног одбора РТС-а. Тако је од фебруара 2003, РТС је пословао у правној празнини: „он de facto није постао јавни сервис, али више није био сасвим државна, контролисана радио-телевизија“ (Миливојевић, 2006: 279).

Настојећи да реши амбивалентност положаја РТС-а, влада је у лето 2005. предложила продужење рока за трансформацију до 30. априла 2006. године. Истовремено, управо изабрани Радиодифузни савет подржао је одобрење владе да РТС одмах почне да наплаћује телевизијску претплату, иако у то време још увек није постао јавна радиодифузна установа и испунио законски услов за овај начин финансирања. Наступила је јавна дебата. Стручна јавност је посебно критиковала одлуке владе и новоуспостављеног Радиодифузног савета, оцењујући да је својим одлукама РРА пренебрегла дужност да у складу са законским обавезама допринеси транзицији медијског система, и заправо „подржала очување постојећег стања, задржавајући РТС у статусу у коме је власт и даље има велики утицај на рад овог медија“ (Миливојевић, 2006: 279). Своју лојалност влади новоизабрано руководство РТС-а демонстрирало је пропагирањем концепта РТС-а као **националне телевизије**, што представља идеолошку конструкцију налик на државну телевизију, упркос јасној законској дефиницији јавне радио-телевизије.

²⁴⁹ Закон о радио-дифузији, „Службени гласник РС“ бр. 42/02, чл. 76 ст. 1. Радио телевизија Приштина није трансформисана у јавну радиодифузну установу Косова услед непоштовања закона Републике Србије од стране већинске албанске националне заједнице на Косову и Метохији.

У складу са циљем демонополизације радио-дифузије и Законом прописаном обавезом да јавни сервиси не могу имати програме комерцијалног карактера, приликом организационе трансформације РТС-а, Радио Београду и Телевизији Београд одузет је по један канал за емитовање програма (у репертоару Радио Београда остала су четири програма на три канала: Први програм, Други и Трећи програм на једном каналу и Програм 202, а Телевизији су остала на располагању два канала на којима се емитују Први и Други програм телевизије).²⁵⁰ Тако је заживео реформисани јавни сервис који емитује радио програме на три мреже и телевизијске програме на две мреже.

Највиши европски стандарди који су прописани у релевантним међународним документима, уткани су у одредбе Закона којим су одговорни за конституисање јавног РТВ сервиса у Србији. У поглављу V Закона о радио-дифузији под насловом: „Јавни радиодифузни сервис”, као носиоци јавног сервиса у Републици Србији одређени су „републичка и покрајинска радиодифузне установе“, које производе програм „од општег интереса“.²⁵¹ Чланом 77 Закона о радио-дифузији загарантована су нека од елементарних обележја јавног медијског сервиса у смислу програмске оријентације: недискриминаторна разноврсност програмског садржаја намењена најширој публици, тј. свим друштвеним групама, уважавајући различитости и демократски плурализам:

„Програми који се производе и емитују у оквиру јавног радиодифузног сервиса од општег су интереса.

Програми из става 1 овог члана обухватају програме информативног, културног, уметничког, образовног, верског, научног, дечјег, забавног, спортског и других садржаја, којима се обезбеђује задовољавање потреба грађана и других субјеката и остваривање њихових права у области радио-дифузије.

Програмима који се производе и емитују у оквиру јавног сервиса мора да се обезбеди разноврсност и избалансираност) међусобна усклађеност и усаглашеност) садржаја којима се подржавају демократске вредности савременог света, а нарочито поштовање права и културног, националног, етничког и политичког плурализма идеја и мишљења.“²⁵²

²⁵⁰ Угашени су Програм 101 Радио Београда и Трећи канал Телевизије Београд.

²⁵¹ Закон о радио-дифузији, „Службени гласник РС“ бр. 42/02, чл. 77.

²⁵² Закон о радио-дифузији, „Службени гласник РС“ бр. 42/02, чл. 77.

Поред наведених захтева, законска регулатива детаљно прописује обавезу емитера да се старају о задовољавању комуникационих потреба свих друштвених група с нарочитом пажњом на мањинске групације: националне, верске, језичке, старосне, полне, људи са посебним потребама..., и инаугурише независност и аутономију као основ заснивања и функционисања јавне радио-дифузије у Србији (Вељановски, 2009а: 219).

У члану 78 Закона прописане су обавезе носилаца јавног радиодифузног сервиса које произлазе из захтева самосталности и остваривања општег интереса:

„У циљу остваривања интереса у области јавног радиодифузног сервиса, утврђеног овим законом, поред општих обавеза емитера у односу на програмске садржаје из члана 68 овог закона, носиоци јавног радиодифузног сервиса дужни су да:

1. обезбеде да програми који се производе и емитују, а посебно програми информативног садржаја, буду заштићени од било каквог утицаја власти, политичких организација или центара економске моћи;

2. производе и емитују програме намењене свим сегментима друштва без дискриминације, водећи при том рачуна нарочито о специфичним друштвеним групама као што су деца и омладина, мањинске и етничке групе, хендикепирани, социјално и здравствено угрожени, глувонеми (са обавезом паралелног емитовања исписаног текста описа звучног сегмента радње и дијалога), и др.;

3. уважавају језичке и говорне стандарде, како већинског становништва, тако, у одговарајућој сразмери, и националних мањина, односно етничких група, на подручју на ком се програм емитује;

4. обезбеде задовољавање потреба грађана за програмским садржајима који изражавају културни идентитет, како народа, тако и националних мањина, односно етничких група, кроз могућност да одређене програме или програмске целине, на подручјима на којима живе и раде, прате на свом матерњем језику и писму;

5. обезбеде одговарајуће време за емитовање садржаја везаних за деловање удружења грађана и невладиних организација, као и верских заједница на подручју на ком се програм емитује;

6. у време предизборне кампање, обезбеде бесплатно и равноправно емитовање промоције политичких странака, коалиција и кандидата који имају прихваћене изборне листе за савезне, републичке и покрајинске или локалне изборе, при чему не могу емитовати плаћену предизборну промоцију и, у складу са својим општим актима, могу одбити емитовање програма и рекламних спотова ако они не служе предизборној кампањи. (...)“²⁵³

Важна одредба Закона у вези са предизборним активностима јавног сервиса односи се на захтев за равноправном заступљеношћу странака у његовим програмима, при чему се инсистира на захтеву да термини за промоцију буду бесплатни.

Независност и аутономија јавног РТВ сервиса двоструко су заштићени одредбом члана 87 Закона, која предвиђа да Савет Републичке радиодифузне агенције, као независно регулаторно тело, бира чланове управног одбора РТС-а, и прецизно наводи ко не може да буде члан Управног одбора јавног сервиса, како би се и на тај начин искључио политички утицај:

„Чланови управног одбора не могу бити народни посланици, посланици у скупштини аутономне покрајине, чланови Савета Агенција – РРА, чланови владе, односно органа извршне власти аутономне покрајине, нити именована или постављена лица у влади, органу извршне власти аутономне покрајине или републичким, односно покрајинским органима, као и функционери политичких странака (председници странака, њихови заменици, чланови председништва, чланови главних и извршних одбора, као и други функционери странака).“²⁵⁴

Према Закону о радио-дифузији, као органи управљања јавне радио-телевизије одређени су управни одбор и генерални директор, уз програмски одбор који је предвиђен да делује као саветодавно тело. При томе, управни одбор је надлежан за именовање генералног директора и директора делова предузећа, као и главних и одговорних уредника, које се остварује путем јавног конкурса.²⁵⁵

²⁵³ Закон о радио-дифузији, „Службени гласник РС“ бр. 42/02, чл. 78.

²⁵⁴ Закон о радио-дифузији, „Службени гласник РС“ бр. 42/02, чл. 87, ст. 4.

²⁵⁵ Закон о радио-дифузији, „Службени гласник РС“ бр. 42/02, чл. 89. Недоследност у поштовању ове одредбе Закона Влада је показала у пар наврата. Најпре, сменом и постављањем новог генералног директора одмах након формирања Владе у пролеће 2004, а потом и Управног одбора, што је извршено позивањем на Закон о јавним предузећима, чиме је Закон о радио-дифузији игнорисала, оправдавајући свој поступак чињеницом да Савет РРА и Агенција за телекомуникације у том тренутку нису биле почеле да раде свој посао. Кадровске промене

Коначно, једно од суштинских проблема које је постављено пред институцију јавног радиодифузног сервиса јесте питање његовог финансирања. Почев од констатације да аудиовизуелни производи не представљају материјалну робу, обично се у економској терминологији овакви производи називају јавним добром, а делатности радиодифузних сервиса сврставају се у категорију тзв. јавних услуга. У домену финансирања, јавна добра су супротстављена приватним добрима. У европском оквиру, начини финансирања јавних радиодифузних сервиса се унеколико разликују једни од других. Постоји неколико актуелних модела: на пример, Би-би-си се финансира искључиво од таксе и делом приходом који остварује продајом програма; шпански јавни сервис не убира никаква средства од претплате; у Немачкој се финансира дуално – делом од претплате, делом комерцијално, а Француска и Италија поред доминантног приходовања од претплате, за своје јавне сервисе допуштају и приходе од реклама (Николић, 2007: 213).

Јавни сервис се финансира из извора који припадају јавним приходима, као основним, премда је овим медијским кућама дозвољено да се додатно финансирају из комерцијалних извора, међу којима је превасходно приход од реклама. Јавни приходи могу бити: претплата, буџетско финансирање, такса на електрично бројило или донације. Заговорници претплате истичу овај модел као најбољи начин финансирања. Овакав став аргументован је тезом да се претплатом остварује непосреднији однос између јавног медијског сервиса и публике. Насупрот њему, мане буџетског модела финансирања јавног сервиса препознате су углавном у могућности да влада, одлучујући о расподели средстава из државног буџета, врши директан утицај на рад тог медија, чиме се неретко оспорава његова аутономија, умањује критичка функција медија у односу власт и одржава зависност уређивачке концепције и садржаја програма јавног сервиса од државе и носилаца власти. Поред наведених, једна од могућности финансирања је

оправдане су незадовољством Владе исказаним поводом извештавања РТС-а о масовном насиљу против Срба на Косову 17. марта 2004. године, чиме се стиче утисак да је деликатна политичка ситуација искоришћена за спровођење контроле програмског садржаја од стране Владе и персоналних, а не институционалних промена у државној телевизији. Директно именујући ново руководство, Влада је искористила законску празнину у којој је РТС још увек деловао као јавно предузеће, и тиме извршила политички утицај. Када се узме у обзир и чињеница да је одредила буџетска средства за РТС у износу скоро укупног буџета Министарства културе и медија, стиче се утисак да је Влада тада спровела политички договор да подржи концепт *националне телевизије* уместо јавног сервиса (Николић, 2007: 281).

наплаћивање таксе на електрично бројило. Овај модел је несавршен утолико што се власништво над електричним бројило и телевизијским пријемником не мора поклапати – будући да поседовање више електричних бројила, на пример, не значи нужно поседовање истог броја телевизијских пријемника. У многим земљама се примењује још и начин телевизијске претплате уз наплату електричне енергије. Такође, као једна од могућности финансирања јавног сервиса издвајају се и донације.

С обзиром на дугогодишња искуства водећих европских јавних радио-телевизијских сервиса, домаћи Закон о радио-дифузији предвидео је радио-телевизијску претплату као примарни извор финансирања. Обавезу плаћања имају сви власници радио и телевизијских пријемника. Поред претплате, у Закону су наведени пратећи извори, међу којима су: производња и емитовање економско-пропагандних програма; производња и продаја аудио-визуелних програма; производња других програмских услуга; организовање концерата и других приредби; обављање других делатности утврђених статутом, из других извора, у складу са Законом.²⁵⁶

О значају и сложености финансирања јавних сервиса сведочи чињеница да се у неким случајевима тражи арбитража Управе за супарништво Европске комисије за радио-дифузију. И поред арбитражања које је владама појединих европских земаља наложио Европски парламент, у пословима правилног решења питања финансирања јавних сервиса и даље постоје крупни проблеми, који се углавном очитују кроз појаве недопустивих државних субвенција и немогућности да се одговори новим техничким захтевима, првенствено дигитализацији (Николић, 2007: 214).

Модел јавног медијског сервиса дуго је предмет опречних становишта, која како у Европи тако и код нас испуњавају јавну дебату о предностима и недостацима медијског модела јавне службе.²⁵⁷ Између оспоравања јавног сервиса

²⁵⁶ Закон о радио-дифузији, „Службени гласник РС“ бр. 42/02, чл. 80, ст. 2.

²⁵⁷ Социолог Џон Кин је пре 20 година кризу јавног сервиса тумачио на следећи начин: „Очигледно, да би се медији комуникације оправдали као врста јавне службе, њихова улога и значај морају се јасно и веродостојно одредити. Нажалост, савремено залагање за медије у јавној служби заплело се у темељни проблем легитимације. Слично синдикатима, политичким странкама и законодавним телима, данашњи медији у јавној служби дубоко су несигурни у обим и природу своје улоге у представљању бирача у оквиру државе и цивилног друштва“ (Кин, Џ. 1995:89). У међувремену, током две деценије, Европа је настојала да превазиђе запажене недостатке

од стране заговорника тржишног либерализма, који у њему виде недопустиво дејство државног патернализма, очување монополског положаја првенствено по питању финансирања, а залажу се за дерегулацију, односно слободно тржиште и конкурентске услове, и друге струје – која се противи идеји тржишног либерализма у сфери радио-дифузије, истичући аргумент да би на тај начин спроведена дерегулација водила у „американизацију“ свих сегмената радиодифузне службе и продукцију програма „који су по дефиницији нека врста информативно-забавних целина, али суштински јефтине вашарске забаве која емитеру доноси зараду и високу и неоправдану популарност“ Николић, 2007: 216), умеренији гласови налазе да је истина између ова два решења. Модел јавног радиодифузног сервиса треба да буде састављен из сегмената оријентисаних ка тржишту, али са квалитетним и актуелним програмом којим се води брига о јавном интересу – схваћеном као целина легитимних интереса, потреба свих грађана и остваривања људских права, без обзира на њихове различитости. Утицај државе се овде ограничава: она не може креира и конципира делатности јавног РТВ сервиса, за разлику од других служби које остварују јавни интерес (у саобраћају, здравству, образовању, и сл.), јер је област медијског деловања исувише осетљива и деликатна. Ради се о снажним могућностима утицаја на свест људи и њихове изборе, тако да је државни и било какав други монопол у овој сфери потенцијално изузетно штетан (Вељановски, 2008г: 35).

У овом духу је за сада у Европи расветљена дилема „за или против јавног сервиса“. Процена европске медијске политике је да: „програмске обавезе јавног сервиса не могу испунити комерцијална радиодифузна предузећа која се – сасвим легитимно – руководе тржишном логиком“. Опредељење у прилог јавном РТВ сервису да „без њих не би било добрих, висококвалитетних програма за све сегменте друштва, с обзиром на то да их тржиште само не може и неће произвести“, документовано је у Амстердамском споразуму из 1997. године и другим актима који одражавају јединствен став уједињене Европе према овом питању (Вељановски, 2008г: 41).

изграђујући јединствен приступ према јавном РТВ сервису, „као перспективном медијском моделу који се и даље сматра друштвено оправданим и истовремено економски одрживим“ (према: Вељановски, 2008г: 37).

Премда стручна јавност у начелу не оспорава изграђени квалитет програмске структуре радијских и телевизијских програма РТС-а – који је углавном сличан понуди развијених јавних сервиса, као један од главних недостатака програма уочена је ипак недовољна разноврсност програмских сегмената који су обавезни за овакав медијски модел и прописани су законом. Нарочито се скреће пажња на недовољно интерактивну и транспарентну комуникацију РТС-а са јавношћу. Оцењено је да „јавност не добија довољно информација о раду ове куће, како о остваривању основних програмских функција, тако ни о организационим, кадровским ни финансијским питањима“ (Вељановски, 2005а). У том смислу, одговоран је сам Закон о радио-дифузији, јер у њему нису прецизирана питања о утицају јавности на јавни сервис, односно ко ће убирати средства од претплате.

Упркос наведеним мањкавостима, суштинске одредбе о јавном сервису Закона о радио-дифузији показале су се функционалним. Напредак у погледу демократског и професионалног развоја овог типа медијске организације, најављује се с актуелизовањем и реализацијом идеје о доношењу посебног закона о јавном сервису, који је значајан првенствено због увођења дигитализације и других техничких разлога. Професор Раде Вељановски, анализирајући разлоге за доношење посебног закона о електронским комуникацијама, наглашава могућност стварања посебног предузећа које ће свим електронским медијима пружати услуге преноса сигнала, што би подразумевало већ у свету раширену праксу – издвајање емисионе технике из система РТС-а. Нека од питања којима би законодавац требало да посвети пажњу у будућем периоду, односе се на успостављање целисходнијег начина наплате претплате и дистрибуције средстава; ефикаснији медијски третман мањинских народа у јавном сервису тј. продукцију већег броја емисија на њиховим језицима; ревностије обавештавање јавности и подношење извештаја о остваривању програмских функција и финансијског пословања; успостављање веће политичке уравнотежености у програмима јавног сервиса; већу доследност у погледу остваривања његове независности и аутономије, као и побољшање квалитета програма. Поред доследнијег поштовања постојећих законских норми, неке од ових примедби могуће је отклонити и афирмацијом вишег нивоа професионалних стандарда (Вељановски, 2008г: 48-49).

6.7. Одредбе о недозвољеној медијској концентрацији

Специфично обележје јавних гласила – које их фундаментално разликује од других предузећа – јесте велики потенцијал којим располажу у домену могућности деловања на продукцију одређене колективне и индивидуалне свести реципијената њихових садржаја. Својим деловањем на јавну сферу, они врше утицај на обликовање јавног мњења, чиме делатно управљају у одређеној мери друштвеним токовима. Управо је у томе садржана теза либертетске доктрине о штетности државног монопола над јавном сфером, која од 19. века настоји да истисне патерналистичку позицију државе у области медија. У циљу заштите јавног интереса афирмисано је начело плурализма и слободног протока информација, којим се спречава вршење доминантног утицаја на јавно мњење – при чему опасност за демократско и отворено друштво није препозната само у монополским механизмима државног апарата, већ и у концентрацији медија односно обједињавању власништва над медијима од стране мањег броја појединаца.

У савремено доба, медијска концентрација²⁵⁸ представља претњу медијским слободама и плурализму. У стручној литератури, под плурализмом се обично подразумева „широки спектар друштвених, политичких и културних вредности, мишљења, информација и интереса који треба да нађу свој израз у медијима“ (Тодорић, Вељковић, 2008: 52). Појам медијске концентрације односи се на екстерну природу плурализма, која је оличена у броју организација „које преносе поменути спектар друштвених, политичких и културних вредности, мишљења, информација и интереса“ (Тодорић, Вељковић, 2008: 52). Балансирајући између слободе медија и економске логике независних медија, држава преузима задатак регулације концентрације власништва над медијима.

²⁵⁸ Обично се у литератури наводе три модела концентрације медија: хоризонтална, вертикална и унакрсна или дијагонална. Под хоризонталном концентрацијом мисли се на појаву када постоје два или више истоврсних медија на одређеном географском подручју који су под контролом једног власника; вертикална концентрација медија јавља се када су различити субјекти који учествују у производњи и дистрибуцији информација под контролом једног власника, а унакрсна или дијагонална концентрација „постоји када контролу над медијима имају компаније из других делатности, што може спречити медије да остваре своју основну улогу“ (Тодорић, Вељковић, 2008: 51).

Слободан проток информација и плурализам средстава јавног комуницирања у Европи је загарантован низом политичко-правних докумената. Најпре, Декларација Комитета министара Савета Европе о заштити медија у демократији у контексту медијске концентрације²⁵⁹, упозорава на опасност од злоупотребе у атмосфери снажне медијске концентрације, као и на њене негативне последице на политички плурализам и демократске процесе. Ова декларација истиче неопходност примене таквих регулаторних мера којима би се јемчила пуна транспарентност медијског власништва, укључујући и мере контролисања медијског тржишта „у циљу спречавања оног нивоа медијске концентрације који би могао представљати ризик по демократију или улогу медија у демократским процесима“.²⁶⁰

Поред наведене Декларације, Савет Европе је усвојио више препорука у којима, разматрајући проблематику регулације медијске концентрације, промовише медијски плурализам, и поред запаженог недостатка политичке воље да се на европском нивоу усвоје обавезујућа правила о медијској концентрацији и консензус о врсти регулаторног режима којим би се осигурао плурализам у медијима. Основни правни оквир за примену одређених мера у борби за заштиту медијског плурализма, постављен је Препоруком о мерама за промоцију медијске транспарентности Рец (94) 13, која прецизно описује неколико упутстава државама: јавности морају бити доступне информације о власништву и менаџменту медија; државним органима је наложена обавеза да сарађују у размени информација о власништву одређеног медија са органима других држава; емитери су дужни да открију информацију о власницима приликом захтева за добијање дозволе за емитовање, такође, они су дужни да се те обавезе придржавају и у будућим променама у структури власништва после добијања дозволе; у сектору штампаних медија наложене су посебне мере транспарентности, које се односе на идентификовање, поред правних и физичких лица која су власници новина, „и имена свих других лица која имају фактички утицај на уређивачку и пословну политику новина“ (Годорић, Вељковић, 2008: 60).

²⁵⁹ Усвојена на 985. Савету заменика министара, одржаном 31. јануара 2007. године.

²⁶⁰ Декларација Савета Европе о заштити медија у демократији у контексту медијске концентрације, 2007, став 17, тачка 2.

Посматрана проблематика у Србији није прецизно и детаљно уређена одредбама ниједног постојећег закона.²⁶¹ Питања медијске концентрације и заштите медијског плурализма готово да су сасвим искључена из Закона о јавном информисању, а тек дотакнута кроз неколико одредби Закона о радио-дифузији из 2002 (у члановима 97–103).

Одредбе о концентрацији у Закону о радио-дифузији у потпуности су усклађене са описаним европским стандардима. Закон о радио-дифузији, у члану 98, одређује да „недозвољена медијска концентрација, односно преовлађујући утицај на јавно мњење постоји, (...), када емитер доведе до нарушавања принципа плурализма мишљења у средствима јавног информисања, и то на следећи начин: 1) учешћем у оснивачком капиталу другог емитера; 2) учешћем у оснивачком капиталу новинско-издавачког предузећа; 3) учешћем у оснивачком капиталу предузећа које обавља делатност новинске агенције; 4) истовременим емитовањем и радио и телевизијског програма на истом подручју као једини емитер; 5) на други начин предвиђен одредбама овог закона.“²⁶² У следећем ставу истог члана наводи се још и да „недозвољена медијска концентрација постоји и када оснивач новинско-издавачког предузећа или оснивач предузећа које обавља делатност новинске агенције учешћем у оснивачком капиталу емитера доведе до нарушавања принципа плурализма мишљења у средствима јавног информисања“.²⁶³

Следећи члан Закона о радио-дифузији прецизно дефинише случајеве у којима ће се сматрати да се врши преовлађујући утицај на јавно мњење, односно када постоји недозвољена медијска концентрација. Према Закону, то су случајеви када емитер који:

²⁶¹ У европским земљама ова питања нису увек предмет законских аката који су специјализовани за ову област, већ их регулишу различити закони, на пример: у Француској – Закон о транспарентности, Закон о радио-дифузији, те Уредба о конкуренцији; у Немачкој – Закон о рачуноводству, Закон о привредним судовима и Споразум о међудржавној радио-дифузији; у В. Британији – Закон о конкуренцији, Закон о поштеној трговини и Закон о радио-дифузији. Такође, начини утврђивања и прописани обим концентрације власништва разликују се од земље до земље, а примењују се различити параметри: од процента удела у власништву, преко тиража или рејтинга штампаних односно електронских медија, до обима прихода који је могуће достићи.

²⁶² Закон о радио-дифузији, „Службени гласник РС“ бр. 42/02, чл. 98, ст. 1.

²⁶³ Закон о радио-дифузији, „Службени гласник РС“ бр. 42/02, чл. 98, ст. 2.

- 1) „има дозволу за емитовање програма на националном нивоу покривања учествује у оснивачком капиталу другог емитера који има исту такву дозволу, са више од 5%;
- 2) на истом подручју емитује више од једног телевизијског и једног радио програма;
- 3) има дозволу за емитовање програма на националном нивоу покривања учествује у оснивачком капиталу предузећа које издаје дневне новине које се штампају у тиражу већем од 30.000 примерака, са више од 5%, и обрнуто;
- 4) има дозволу за емитовање програма на националном нивоу покривања учествује у оснивачком капиталу предузећа које обавља делатност новинске агенције, са више од 5% и обрнуто;
- 5) има дозволу за емитовање програма на националном нивоу покривања истовремено издаје дневне новине које се штампају у тиражу већем од 30.000 примерака;
- 6) као радио и телевизијска станица локалног или регионалног нивоа покривања учествује у оснивачком капиталу другог емитера регионалног или локалног нивоа покривања на истом подручју са више од 30%;
- 7) као радио или телевизијска станица регионалног или локалног нивоа покривања истовремено на истом или суседном подручју издаје дневне новине локалног карактера.²⁶⁴

У одредбама којима се регулише издавање дозвола за емитовање програма и санкционише недозвољена медијска концентрација, Закон о радио-дифузији такође доследно примењује принципе европске регулаторне праксе. У члану 101 Закона прописано је да Републичка радиодифузна агенција неће издати дозволу за емитовање програма пријављеном на јавном конкурсима „уколико утврди да би се издавањем дозволе остварила недозвољена медијска концентрација“, при чему је предвиђено да подносилац пријаве на јавном конкурсима гарантује овереном изјавом да емитовањем програма неће остварити недозвољену медијску

²⁶⁴ Закон о радио-дифузији, „Службени гласник РС“ бр. 42/02, чл. 99.

концентрацију, у смислу одредаба овог закона.²⁶⁵ Уколико Агенција утврди да је након издавања дозволе за емитовање програма ипак остварена недозвољена медијска концентрација, она је дужна да наложи емитеру да, у року од шест месеци, свој статус усклади са одредбама овог закона које се односе на недозвољену медијску концентрацију; у противном, Агенција је овлашћена да спроведе поступак за одузимање дозволе за емитовање програма.²⁶⁶ У домаћем радиодифузном систему, до сада, нису познати примери да је наведена законска процедура и примењивана.

Специјализовани закон за ову област којим би се поштрили критеријуми за недозвољену медијску концентрацију²⁶⁷ увођењем категорије „повезаног лица“ и заменио део Закона о радио-дифузији којим се тренутно неконсеквентно уређује ова област, још увек није ушао у скупштинску процедуру, премда је написана радна верзија Закона о недозвољеном обједињавању и јавности власништва јавних гласила. Радна верзија Закона о медијској концентрацији (како се скраћено назива специјализовани Закон о недозвољеном обједињавању и јавности власништва јавних гласила), припремљена је на основу заједничке иницијативе мисије Организације за европску безбедност и сарадњу у Србији и Министарства за културу Владе РС, уз сарадњу са Саветом Европе. Намера законодавца била је да у ову област уведе целовитије, консеквентније и функционалније моделе регулативе, усаглашене са савременим европским принципима и препорукама. Наведена верзија Закона као основна начела наводи: слободу и независност јавних гласила, слободан проток информација, мисли и идеја, медијски плурализам и слободну конкуренцију, забрану монопола у области јавног информисања и јавност власништва, и предвиђа „заштиту јавног интереса спречавањем остваривања владајућег или претежног утицаја на јавно мњење на основу власништва јавних гласила...“ (према: Вељановски, 2008а: 27-28).

Члан 15 радне верзије Закона о медијској концентрацији изричито наводи као облик недозвољене медијске концентрације, могућност да власник радио и телевизијске станице са националним покривањем или покривањем аутономне

²⁶⁵ Закон о радио-дифузији, „Службени гласник РС“ бр. 42/02, чл. 101, ст. 1 и 2.

²⁶⁶ Закон о радио-дифузији, „Службени гласник РС“ бр. 42/02, чл. 102.

²⁶⁷ Класичнији облици концентрације у привреди су регулисани антимонополским прописима. У Србији је то Закон о заштити конкуренције.

покрајине има удео у власништву неког другог медија. Текст наведеног предлога Закона такође предвиђа да „власник само радија или само телевизије за подручје целе Србије или за подручје аутономне покрајине, могао би да има и 25 одсто власништва у једном регионалном или локалном електронском медију“. При томе се каже да „већински власник штампаног јавног гласила са тиражом већим од 300 000 примерака не би могао да има више од 20 одсто власништва у било ком другом електронском или штампаном медију, а већински власник у штампаном медију са тиражом већим од 100 000 примерака могао би да има власнички удео у још два штампана или електронска медија до 20 одсто.“ Прописано је овим предлогом и да би власници новинских агенција могли да учествују у капиталу једног штампаног или електронског медија до 50 одсто (према: Вељановски, 2008а: 27-28). Ове одредбе су у јавности неретко оспораване као рестриктивне, посебно тачка 1 која намеће ограничење власницима емитера са националним покривањем да поседују удео у власништву неког другог медија.

Примедба на радни текст Закона коју су ставили страни експерти превасходно се односи на предлог увођења регистра јавних гласила, као начина евидентирања свих медија, њихових оснивача, власника и њиховог учешћа у капиталу. Радна верзија закона предвидела је регистар јавних гласила као средство спречавања незаконитости и злоупотреба, који би омогућио увид у прецизне податке о власницима јавних гласила: од оснивача до података о именима, фирмама, седиштима, пребивалиштима свих повезаних лица, која се детаљно набрајају, а међу повезаним лицима, предвиђено је да се у Регистар уписују, осим брачних партнера и најближих сродника, и чланови управних одбора или других органа управљања у медијима, укључујући и чланове њихових породица. Такође, као повезана лица третирале би се и особе које власнику јавног гласила дају капитал под условима повољнијим од тржишних, затим фирме које оглашавањем или коришћењем других услуга учествују у укупном приходу оснивача јавног гласила са више од 30 одсто. Циљ ове одредбе, према домаћем законодавцу, била је транспарентнија могућност контроле токова капитала у медијској сфери, односно спречавање непринципијелног повезивања појединих предузећа са јавним гласилима и могућности да државне институције евентуално из буџета суфинансирају поједине медије, изван законских оквира.

Страни стручњаци су, међутим, предлог да се уведе Регистар, оспоравали са становишта члана 10 Европске конвенције о људским правима, аргументујући своју примедбу чињеницом да наведени циљ „заштита јавног интереса“, због кога је иначе предложено уписивање података у регистар, не спада у легитимне циљеве са становишта става 2 овог члана Конвенције. Стиче се утисак, наиме, судећи по формулацијама одредби о регистру у радној верзији Закона, да се регистрација може третирати као предуслов за оснивање јавног гласила, што је нелегитимно с обзиром на наведени члан Европске конвенције. Писци Закона су се у међувремену усагласили са сугестијама европских експерата, уводећи одредбу којом се налаже регистрација медија 10 дана после почетка његовог рада, чиме је избегнута могућност да се уписивање у регистар третира као услов за покретање медија. Такође, неиспуњење обавезе регистрације не може да услови санкцију гашења медија, већ је за то предвиђена новчана казна (Вељановски, 2008а: 37).

Европски експерти су упутили на кориговање предложени текст Закона и у домену оквира односно количине података коју треба прикупити о сваком медију, будући да преобимна евиденција може да буде спорна са становишта стандарда о заштити података, али и у домену административних тешкоћа. Европски стручњаци су указали и на потребу да се Закон таксативно позива на неколико значајних међународних докумената: Конвенцију о прекограничној телевизији, Конвенцију о заштити лица у погледу аутоматске обраде личних података и додатни Протокол о надзорним органима и прекограничном протоку података.

Међутим, после стручних разматрања, сугестија које су пратиле јавну расправу, низа корекција, Закон који је припремљен 2008. године за скупштинску процедуру, није се нашао пред посланицима Народне скупштине, а доношење прописа о недозвољеној медијској концентрацији одложено је за период „док се не изради медијска стратегија“, по званичном саопштењу актуелног министра културе у лето 2010. године. Упркос новој медијској регулативи припреманој по европским стандардима и потенцијалу новог закона да поправи односе у домаћем медијском систему, чинећи их транспарентнијим, он још увек није заживео у законодавној пракси. Неправилности које овај закон треба да санкционише су у нашем друштву дубоко укорене, те каналисање затеченог стања у оквиру нових

законских правила значајно одступа од интереса многих власника јавних гласила који настоје да штите своје позиције. Ситуација је утолико компликованија када се узме у обзир чињеница да су неретко у власништву појединих медија у Србији удружени капитал и интереси како медијских предузетника и политичара тако и лица која се налазе с друге стране закона. Последица таквог устројства је и даље стихијно развијање медијског тржишта у Србији: за многе медије готово је немогуће утврдити ко им је стварни власник, нити је могуће систематично утврдити њихов број и било какву класификацију. Чини се да је потребна снажнија цивилна иницијатива на ширем плану, како би се јавност уверила у стварни демократски значај тих питања.

Коначно, санкционисање недозвољене медијске концентрације тиче се превасходно организације и структуре власништва медија, и по правилу не обухвата евалуацију садржаја медија. Циљ казних мера је стварање гаранција које ће штитити људска права, тј. слободу изражавања. Стога је нужно не процењивати само формално власништво већ и пословне односе медија са другим компанијама, начин њиховог пословања, као и односе са спонзорима, добављачима и слично (Тодорић, Вељковић, 2008: 55). У пракси је познато неколико мера којима се обезбеђују гаранције против недозвољених медијских концентрација. У ту сврху најчешће се предузимају, појединачно или комбиновано: рестрикције (забране), „противтеже“, економске интервенције, мере транспарентности и структурне мере²⁶⁸ (Тодорић, Вељковић, 2008: 55).

²⁶⁸ Под **рестрикцијама** се подразумевају законске или аутономне – добровољне између самих медија. Њих подржавају антимонополски прописи којима се ограничава привредна моћ медијских компанија, на пример, Правилник ЕУ о спајањима компанија који предвиђа да се „спајање медијских компанија која по величини имају *европску* димензију може пребацити у надлежност држава чланица уколико је то у интересу медијског плурализма“.

Пример **противтеже** је деловање јавних сервиса који функционишу као конкуренција комерцијалним приватним медијима. Правни основ за постојање јавног сервиса садржан је у Протоколу при Уговору из Амстердама, у којем се каже да је „систем јавне радио-дифузије директно повезан са демократским, друштвеним и културним потребама сваког друштва и потребом да се сачува медијски плурализам“.

Економске интервенције предвиђене су у прописима Европске уније и Светске трговинске организације (СТО) и представљају субвенције односно државну помоћ медијима, која се спроводи, по правилу, уз опрез да се избегне фаворизовање појединих тј. стварање профита ван стандарда тржишног пословања.

Транспарентност је значајан инструмент за достизање медијског плурализма. Начело транспарентности се заснива на економској теорији Паретове ептималне ефикасности тржишта, „по коме постоји максимална искоришћеност ресурса уколико постоји максимална доступност свим релевантним информацијама о понуди и потражњи“. Будући да је медиј друштвени субјект који располаже значајним утицајем на обликовање јавног мњења, он ускраћивањем релевантних

Према предлогу Закона о недозвољеном обједињавању и јавности власништва јавних гласила у Србији би ова питања требало да контролише надлежно Министарство културе, у сарадњи са Републичком радиодифузном агенцијом. Надзор над применом овог закона требало би такође да врши надлежно министарство. У начелу, интенција казних одредби срачуната је на то да прописане санкције не угрозе опстанак медија, осим у случајевима где, сагласно са одговарајућим одредбама Закона о радио-дифузији, постоје услови за одузимање дозвола за рад емитера.

6.8. Закон о електронским комуникацијама

Закон о електронским комуникацијама усвојен је 28. маја 2010. године и објављен у „Службеном гласнику Републике Србије“ број 44/2010. Очекивања стручне јавности од овог регулаторног документа била су оријентисана на побољшања регулаторног оквира у оним аспектима радио-дифузије који нису били прецизно и целовито законски регулисани. Значај овог закона посебно је наглашен у условима преласка с аналогног на дигитално емитовање програма, који захтевају темељно и прецизно регулисање бројних питања, како би се омогућило брже и ефикасније увођење нових мрежа, пружање квалитетнијих услуга корисницима и заштита њиховог интереса, и успоставила делотворна конкуренција на домаћем тржишту електронских комуникација кроз гарантовање равномерног развоја и универзалне доступности електронских комуникација у целој земљи.

Уистину, Закон о електронским комуникацијама представља први регулаторни акт којим се на целовит начин прописује низ мера за обављање делатности у области електронских комуникација, укључујући и надлежности државних органа, посебно положај и рад Републичке агенције за електронске комуникације. Како је експлицитно у члану 1, Законом се уређује: спровођење јавних консултација у области електронских комуникација, пројектовање, изградња или постављање, коришћење и одржавање електронских комуникационих мрежа; затим, управљање, коришћење и контрола

информација о свом пословању може да увећа своју друштвену моћ на штету функције остваривања општег интереса (опширније у Тодорић, Вељковић, 2008: 55-59).

радиофреквенцијског спектра, дистрибуција и емитовање медијских садржаја, заштита права корисника и претплатника, безбедност и интегритет електронских комуникационих мрежа и њихових услуга.²⁶⁹ Значајне одредбе Закона односе се на тајност електронских комуникација, прописују законито пресретање и задржавање података, надзор над применом овог закона, мере за поступање супротно његовим одредбама, као и друга питања од значаја за функционисање и развој електронских комуникација у Србији.²⁷⁰

Закон о електронским комуникацијама унео је низ значајних одредби за регулисање радиодифузног система Србије, које су усаглашене са европским стандардима, посебно у питањима: дефинисања улоге и овлашћења независног регулаторног тела – Републичке агенције за електронске комуникације²⁷¹; либерализације у обављању делатности електронских комуникационих мрежа и услуга, која се темељи на слободном обављању ових делатности по принципу „општег овлашћења“²⁷²; повећања транспарентности регулаторног оквира у

²⁶⁹ Закон о електронским комуникацијама, „Службени гласник Републике Србије“ бр. 44/2010, чл.

1.

²⁷⁰ Међу циљевима и начелима регулисања односа у области електронских комуникација које је дефинисао Закон, наводи се низ мера од којих су многе усклађене са захтевима европског регулаторног оквира: „обезбеђивање услова за равномеран развој електронских комуникација на целој територији Републике Србије; обезбеђивање предвидивости пословања и равноправних услова за пословање оператора; усклађивање обављања делатности у области електронских комуникација са домаћим и међународним стандардима; подстицање конкуренције, економичности и делотворности у обављању делатности електронских комуникација; обезбеђивање доступности услуга универзалног сервиса свим грађанима у Републици Србији, уз задовољење потреба специфичних друштвених група, укључујући особе са инвалидитетом, старије и социјално угрожене кориснике; обезбеђивање међуповезивања електронских комуникационих мрежа и услуга, односно оператора, под равноправним и узајамно прихватљивим условима; подстицање конкуренције, економичности и делотворности у обављању делатности електронских комуникација; подстицање рационалног и економичног коришћења нумерације и радиофреквенцијског спектра; обезбеђивање максималне користи за кориснике електронских комуникација, укључујући особе са инвалидитетом, старије и социјално угрожене кориснике, нарочито у смислу избора, цене и квалитета; обезбеђивање високог нивоа заштите интереса потрошача у односу са операторима, нарочито обезбеђивањем доступности јасних и потпуних информација о ценама, условима приступа и коришћења (укључујући ограничења) и квалитету јавних комуникационих мрежа и услуга, као и ефикасним поступањем по притужбама на рад оператора; обезбеђивање сталног унапређења квалитета услуга електронских комуникација; обезбеђивање могућности крајњих корисника да, приликом коришћења јавних комуникационих мрежа и услуга, слободно приступају и дистрибуирају информације, као и да користе апликације и услуге по свом избору; обезбеђивање високог нивоа заштите података о личности и приватности корисника, а у складу са Законом о заштити података о личности и другим законима; осигуравање безбедности и интегритета јавних комуникационих мрежа и услуга“. - Закон о електронским комуникацијама, „Службени гласник Републике Србије“ бр. 44/2010, чл. 3.

²⁷¹ Закон о електронским комуникацијама, „Службени гласник Републике Србије“ бр. 44/2010, чл. 7-28.

²⁷² Закон о електронским комуникацијама, „Службени гласник Републике Србије“ бр. 44/2010, чл. 37.

области електронских комуникација, као предуслова за повећање инвестиција у овом сектору²⁷³; предвиђања унапређеног поступка за додељивање радио-фреквенција, адреса и бројева као ограничених ресурса²⁷⁴; промовисања принципа технолошке неутралности у циљу даљег развоја сектора, тј. могућности да се различите услуге пружају независно од инфраструктуре која се користи за њихово пружање²⁷⁵; изградње механизма заштите корисника електронских комуникационих мрежа, пре свега прописивањем обавезних елемената корисничких уговора²⁷⁶.

Поред тога, Закон је одредио врсту података који се могу задржати и ограничио период њиховог чувања²⁷⁷; прецизирао техничке и организационе мере за заштиту тих података од неовлашћеног приступа или оштећења током периода чувања²⁷⁸, као и обавезу вођења евиденције о сваком приступу тим подацима у свим ситуацијама²⁷⁹.

Међутим, са становишта демократичности процеса регулације радио-дифузије у Србији, стручна јавност с правом упозорава на крупне недостатке појединих одредаба Закона, које се могу тумачити штетним утолико што ускраћују Уставом гарантована људска права. Превасходно, као споран у том смислу истиче се члан 128 Закона, који наводи да је оператор дужан да задржи податке о електронским комуникацијама за потребе спровођења истраге, откривања кривичних дела и вођења кривичног поступка, у складу са законом којим се уређује кривични поступак, као и за потребе заштите националне и јавне безбедности Републике Србије.²⁸⁰ Члан 128 даље прописује: „Оператор из става 1

²⁷³ Закон о електронским комуникацијама, „Службени гласник Републике Србије“ бр. 44/2010, чл. 59.

²⁷⁴ Закон о електронским комуникацијама, „Службени гласник Републике Србије“ бр. 44/2010, чл. 81-96.

²⁷⁵ Закон о електронским комуникацијама, „Службени гласник Републике Србије“ бр. 44/2010, чл. 67.

²⁷⁶ Закон о електронским комуникацијама, „Службени гласник Републике Србије“ бр. 44/2010, чл. 105.

²⁷⁷ Закон о електронским комуникацијама, „Службени гласник Републике Србије“ бр. 44/2010, чл. 129.

²⁷⁸ Закон о електронским комуникацијама, „Службени гласник Републике Србије“ бр. 44/2010, чл. 130.

²⁷⁹ Закон о електронским комуникацијама, „Службени гласник Републике Србије“ бр. 44/2010, чл. 127.

²⁸⁰ Закон о електронским комуникацијама, „Службени гласник Републике Србије“ бр. 44/2010, чл. 128 ст. 1.

овог члана дужан је да задржане податке чува 12 месеци од дана обављене комуникације.²⁸¹

При томе, Закон о електронским комуникацијама предвиђа да се обавеза оператора из члана 128 став 1 односи на податке потребне за:

- „1) праћење и утврђивање извора комуникације;
- 2) утврђивање одредишта комуникације;
- 3) утврђивање почетка, трајања и завршетка комуникације;
- 4) утврђивање врсте комуникације;
- 5) идентификацију терминалне опреме корисника;
- 6) утврђивање локације мобилне терминалне опреме корисника“.²⁸²

Консеквенце наведене законске одредбе огледају се у омогућавању такве надлежности Безбедносно-информативне агенције да прати с ким, када, колико дуго и одакле грађани комуницирају телефоном и и-мејлом, и то без поседовања судског налога. За то је, чланом 128 ст. 5 и 6 Закона, обезбеђена улога надлежног државног органа:

„Оператор је дужан да задржава податке тако да им се без одлагања може приступити, односно да се без одлагања могу доставити на захтев надлежног државног органа, у складу са ставом 1 овог члана.

Надлежни државни орган који остварује приступ, односно коме се достављају задржани подаци, дужан је да води евиденцију о приступу, односно достављању задржаних података, која нарочито садржи: одређење акта који представља правни основ за приступ, односно достављање задржаних података, датум и време приступања, односно достављања задржаних података, као и да ову евиденцију чува као тајну, у складу са законом којим се уређује тајност података.“²⁸³

²⁸¹ Закон о електронским комуникацијама, „Службени гласник Републике Србије“ бр. 44/2010, чл. 128 ст. 4 и 5.

²⁸² Закон о електронским комуникацијама, „Службени гласник Републике Србије“ бр. 44/2010, чл. 129 ст. 1.

²⁸³ Закон о електронским комуникацијама, „Службени гласник Републике Србије“ бр. 44/2010, чл. 128 ст. 5 и 6.

Наведене одредбе су проблематичне утолико што недвосмислено омогућавају полицији и безбедносним службама да нарушавају приватност грађана, кроз увид у остварену комуникацију грађана и других правних субјеката без одлуке суда – која је пак захтевана Уставом Србије који гарантује неповредивост тајности средстава комуникације. Највиши правни акт изричито налаже неповредивост тајности писама и других средстава комуницирања, и предвиђа да су одступања од овог принципа дозвољена само на одређено време и на основу одлуке суда.²⁸⁴ У члану 41 став 2 Устава Републике Србије каже се:

„Тајност писама и других средстава комуницирања је неповредива.

Одступања су дозвољена само на одређено време и на основу одлуке суда, ако су неопходна ради вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије, на начин предвиђен законом.“²⁸⁵

Очигледно је да се спорним одредбама Закона игнорише Уставом захтевана одлука суда. Невоља је у томе што Закон о електронским комуникацијама захтева само потпис директора Безбедносно-информативне агенције (БИА), који, истини за вољу, како предвиђа овај закон, неће имати право да улази у садржину прикупљених података:

„Пресретање електронских комуникација којим се открива садржај комуникације није допуштено без пристанка корисника, осим на одређено време и на основу одлуке суда, ако је то неопходно ради вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије, на начин предвиђен законом.“²⁸⁶

С обзиром на ову одредбу, следи закључак да је бесмислено уопште поседовати такве податке – уколико се сви грађани не третирају као „сумњиви“. Када се присетимо да је 2009. године усвојен Закон о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији – који овим институцијама даје слична права као

²⁸⁴ Устав Републике Србије, „Службени гласник Републике Србије“ бр. 98/2006, чл. 41 ст. 2.

²⁸⁵ Устав Републике Србије, „Службени гласник Републике Србије“ бр. 98/2006, чл. 42 ст. 32.

²⁸⁶ Закон о електронским комуникацијама, „Службени гласник Републике Србије“ бр. 44/2010, чл. 126 ст. 1.

тајној полицији, изречена у члану 12, који каже: „Посебни поступци и мере тајног прикупљања података из надлежности ВБА (...) су: (...) тајни електронски надзор телекомуникација и информационих система ради прикупљања података о телекомуникационом саобраћају и локацији корисника, без увида у њихов садржај“²⁸⁷, који се врши на основу налога директора ВБА или лица које он овласти²⁸⁸, док се тек за увид у садржај тих комуникација тражи одобрење суда,²⁸⁹ стиче се закључак да се драматично продубљава могућност захвата војске и полиције у приватност грађана, што Србији даје обележја полицијске државе. Стога наведена решења Закона о електронским комуникацијама нису одржива у друштву које је опредељено ка поштовању људских права. На то је нарочито упозорила и Медијска организација за Југоисточну Европу (СЕЕМО), изразивши забринутост због усвајања оваквог Закона о електронским комуникацијама у Србији, наводећи и чињеницу да би његове спорне одредбе могле да угрозе поверљивост новинарских извора.

Поред наведених примедби, кредибилитет Закона је проблематизован и с обзиром на помањкање практичних резултата његове примене, посебно имајући у виду одредбу којом предвиђа своју улогу у оптимизацији процеса преласка с аналогног на дигитално емитовање телевизијских сигнала. Одредбом члана 104 став 2 уређује се: „1) начин и временски распоред преласка; 2) захтеви и динамика у погледу успостављања мреже за дистрибуцију дигиталног телевизијског програма на територији Републике Србије; 3) захтеви за формирање мултиплекса; 4) обим коришћења радио-фреквенција, у мери неопходној за успешно обављање преласка на дигитално емитовање телевизијског програма.“²⁹⁰ Предвиђени рокови су премашени, а нови нису зацртани у Стратегији развоја система јавног информисања до 2016. године.

Упркос крупним недостацима на које указује стручна јавност, Закон о електронским комуникацијама није обухваћен Медијском стратегијом у сету

²⁸⁷ Закон о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији, „Службени гласник РС“ бр. 88/09, чл. 12 ст. 1 тачка 6.

²⁸⁸ Закон о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији, „Службени гласник РС“ бр. 88/09, чл. 13 ст. 1.

²⁸⁹ Закон о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији, „Службени гласник РС“ бр. 88/09, чл. 14.

²⁹⁰ Закон о електронским комуникацијама, „Службени гласник Републике Србије“ бр. 44/2010, чл. 104 ст. 2.

закона и других прописа који су предвиђени за потоње преиспитивање и измене, тако да начелно одређење законодавца у овом случају – да ће посматрани Закон допринети даљој либерализацији тржишта електронских комуникација, те улагању нових инвестиција у развој инфраструктуре, не делује уверљиво ни одрживо, посебно с обзиром на недемократски капацитет наведених одредби којима се крши највиши правни акт земље, али и обавезујући међународни документи попут Конвенције за заштиту људских права и основних слобода²⁹¹.

6.9. Закон о оглашавању

Пракса оглашавања у јавном комуницирању обухваћена је, такође, законодавним оквиром, с обзиром на значај који оглашавање остварује у јавној сфери као четврта функција медија – како га обично теоретичари идентификују – поред информативне, едукативне и забавне. Нерегулисаним односима у овој области права појединаца и друштвених група изложена су угрожавању, а њихова заштита је нужна са становишта демократског процеса. Зато је европски приступ у области регулације оглашавања у медијима специфичан по строгости рестрикција и ограничења, при чему се законодавства савремених демократских земаља стриктно залажу за оправданост прописаних мера.

Посебни правни акт којим се регулише област оглашавања у Србији зове се Закон о оглашавању, који је усвојила Народна скупштина у септембру 2005. године²⁹². Даном почетка примене овог закона престале су да важе одредбе чл. 104-105, чл. 107-112 и члана 113 став 1 тач. 16) – 18) и тач. 20) – 26) Закона о радио-дифузији, којима је у претходном трогодишњем периоду регулисана пракса оглашавања на радију и телевизији.²⁹³ Закон о оглашавању донео је новине у односу на претходну регулативу, јер су њиме, поред рекламирања у медијима, обухваћена и друга огласна средства: летак, проспек, амбалажа, плакат, фотографија, транспарент, билборд, расветно тело, средства пословне комуникације, средства транспорта, градског саобраћаја, возила фирми, такси

²⁹¹ Конвенција за заштиту људских права и основних слобода (1850) гарантује право на: поштовање приватног и породичног живота (чл. 8); слободу мисли, савести и вероисповести (чл. 9); слободу изражавања (чл. 10).

²⁹² „Службени гласник РС“, бр. 79/05.

²⁹³ Одредба члана 110 алинеја 2 Закона о оглашавању.

возила, и друга средства којима се огласна порука може учинити доступном примаоцу.²⁹⁴ Закон о оглашавању представља део медијског система у оном сегменту којим се бави оглашавањем путем медија.

Опредељење законодавца да и у овом закону примени највише европске стандарде видљиво је већ у његовим првим одредбама. Члан 4 Закона прописује да „огласна порука мора да буде истинита, потпуна и одређена, у складу са законом, добрим пословним обичајима лојалне конкуренције и професионалном етиком,²⁹⁵ и инсистира на поузданости, проверљивости и препознатљивости огласне поруке. Закон истиче начело забране злоупотребе поверења; изричито забрањује посредно или непосредно подстицање дискриминације по било ком основу; забрањује повреду морала употребом „изјаве или визуелним представљањем којима се изазива асоцијација која се у околностима конкретног случаја може сматрати непристојном“, начелом забране појединачног оглашавања личним обраћањем спречава да се огласна порука упућује појединачно одређеном лицу без његове јасно изражене воље, и забрањује повреду конкуренције, стварање и одржавање доминантног положаја у тржишној утакмици, одбијањем објављивања односно емитовања одређене огласне поруке.²⁹⁶

У односу на регулисање штампаних медија, мањи број одредаба Закона о оглашавању посвећен је само радио-дифузији. У овом сегменту Закона примењена су искуства савремене Европе, првенствено у одредбама којима се ограничава време које је на телевизијским и радијским програмима дозвољено посветити оглашавању. Закон спроводи европски принцип по коме је комерцијалним телевизијама допуштено да рекламирању посвете 20 одсто програма, док је јавним РТВ сервисима то право ограничено на 10 одсто од укупног дневно емитованог програма.

Закон прописује да је на комерцијалним телевизијама у оквиру једног пуног сата програма дозвољено емитовати највише 12 минута огласних порука и порука ТВ продаје, док је јавном радиодифузног сервису за такве поруке дозвољено максимално шест минута по сату програма. Такође, уколико се на комерцијалној телевизији емитује посебна емисија ТВ продаје, „та емисија мора

²⁹⁴ Закон о оглашавању, „Службени гласник РС“, бр. 79/05, чл. 2 ст. 3.

²⁹⁵ Закон о оглашавању, „Службени гласник РС“, бр. 79/05, чл. 4 ст. 1.

²⁹⁶ Закон о оглашавању, „Службени гласник РС“, бр. 79/05, чл. 5-10.

трајати најмање 15 минута непрекидно, а током дана може се емитовати највише до шест емисија ТВ продаје у укупном трајању од највише три сата.²⁹⁷

У члану 16 се прописује дужина трајања и учесталост рекламирања на јавном радиодифузном сервису: „У оквиру једног пуног сата програма јавног радиодифузног сервиса може се емитовати највише шест минута огласних порука“, при чему је време за емитовање емисија посвећених телевизијској продаји у програмима јавног радиодифузног сервиса ограничено на период између поноћи и 06:00 часова.²⁹⁸ Последње наведене одредбе примењују се и на телевизијске станице цивилног сектора, и локалних и регионалних заједница.

При томе, емитовање огласних и порука ТВ продаје омеђено је појединим емисијама, или је дозвољено и њихово емитовање у току емисије „на начин којим се не нарушава целокупност и вредност те емисије односно не повређују ауторска права“.²⁹⁹ Захтеви да се рекламне поруке и телетрговина јасно одвоје од осталих програмских целина, произлазе из потребе да се програмски садржаји не мешају, што је нарочито значајно у информативно-документарним емисијама (Вељановски, 2009а: 135). Законом је одређено да се емитовање аудиовизуелних дела као што су филмови може прекинути ради огласне поруке или ТВ продаје само ако та дела трају дуже од 45 минута, и то једном на сваких 45 минута, а ако емитовање наведених аудиовизуелних (чл. 17. ст. 4) траје дуже од 90 минута, „прекиди су дозвољени по једном за сваких наредних 45 минута, с тим да између сваког прекида мора да протекне најмање 20 минута“.³⁰⁰

Сагласно принципима демократског света, одредбе Закона о оглашавању прописују низ забрана, које се односе на све медије, укључујући и електронске: забрана оглашавања којом се неоправдано приказује употреба силе или претња; затим забрана рекламирања одређених производа и услуга, као и рекламирање оружја и муниције. На пример, Закон истиче: „Забрањено је оглашавање стручно-медицинских поступака и метода здравствене заштите укључујући и методе и поступке традиционалне и алтернативне медицине у средствима јавног информисања, у складу са законом којим се уређује здравствена заштита,“ и

²⁹⁷ Закон о оглашавању, „Службени гласник РС“, бр. 79/05, чл. 15 ст. 4.

²⁹⁸ Закон о оглашавању, „Службени гласник РС“, бр. 79/05, чл. 16 ст. 2-3.

²⁹⁹ Закон о оглашавању, „Службени гласник РС“, бр. 79/05, чл. 17 ст. 2.

³⁰⁰ Закон о оглашавању, „Службени гласник РС“, бр. 79/05, чл. 17 ст. 4 и 5.

додаје: „Резултати у примени стручно-медицинских поступака и метода здравствене заштите могу се саопштавати само на стручним и научним скуповима и објављивати у стручним и научним часописима и публикацијама у складу са законом којим се уређује здравствена заштита.“³⁰¹

Такође, одредба о забрани рекламирања дуванских производа детаљно је формулисана: „Забрањено је оглашавање дувана и дуванских производа, укључујући свако истицање друге ознаке произвођача тих производа, у штампи, на радију и телевизији, преко биоскопских дијапозитива, филмова, паноя, табли, налепница, огласних средстава на улицама, јавним местима, јавним објектима и средствима саобраћаја, преко књига, часописа, одевних предмета, налепница, плаката и летака ако су те налепнице, плакати и леци одвојени од амбалаже и дуванских производа.“³⁰² Сходно светском тренду, забрањено је рекламирање алкохолних пића, осим пива и вина – за које је прописан термин у којем се могу оглашавати у радијским и телевизијским програмима – од 18 до 6 сати, при чему Закон наглашава да се ови производи не могу уопште рекламирати у радијским и телевизијским програмима намењеним малолетним лицима.³⁰³

Законом о оглашавању уређен је мањи сегмент политичког оглашавања у Србији, будући да је опсежнија регулација ове материје препуштена Закону о избору народних посланика. Наведени Закон предвиђа права грађана да путем средстава јавног информисања буду обавештени о изборним програмима и активностима политичких актера; њиме се уређују бројни аспекти у домену оглашавања политичких организација на гласачком месту у време избора и предвиђа обавеза предизборне тишине.³⁰⁴

Кроз укупно 111 чланова колико Закон о оглашавању садржи, евидентно је присуство већег броја забрана, због чега је овај закон у јавности оцењен као веома рестриктиван. Премда законска рестриктивност тог нивоа није препоручљиво обележје демократског друштва, будући да се строга законска ограничења обично сматрају мерама репресије власти, домаћа и страна стручна јавност се позитивно изјашњава о конкретним решењима која нуди Закон о оглашавању, оцењујући да

³⁰¹ Закон о оглашавању, „Службени гласник РС“, бр. 79/05, чл. 61 ст. 2 и 4.

³⁰² Закон о оглашавању, „Службени гласник РС“, бр. 79/05, чл. 64 ст. 1.

³⁰³ Закон о оглашавању, „Службени гласник РС“, бр. 79/05, чл. 68.

³⁰⁴ Закон о оглашавању, „Службени гласник РС“, бр. 79/05, чл. 87.

се ради о нужним и оправданим мерама којима се спречавају штетне друштвене последице. У демократском свету о наведеним питањима влада консензус.

Циљ законодавца који је прописао директне забране рекламирања појединих производа или делатности, био је заштита јавног интереса, која се очитује кроз одредбе Закона којима се грађани кроз медијско посредовање штитите од производа или активности који могу штетно да утичу на здравље или развој како појединца тако и друштва у целини. На заштиту интереса публике срачунате су и одредбе којима се регулишу ограничења трајања и учесталост односно количина реклама. У европској законодавној пракси бројне забране емитовања пропагандних порука у радиодифузној мрежи срачунате су на то да сузбијају опсег садржаја који штетно утичу на психофизички развој деце и младих, и да штите оне друштвене вредности чији дигнитет не би смео да буде нарушен. У том смислу, Закон о оглашавању је у великој мери усаглашен са захтевима Савета Европе у области рекламирања, који подстиче, не само телевизијске емитере, већ и аудиовизуелне медијске услуге на захтев, да развијају кодексе понашања о питањима као што је уздржавање од оглашавања нездраве хране и пића у дечијим програмима.

На америчком континенту је законодавство у области рекламирања знатно флексибилније.

6.10. Стратегија развоја система информисања до 1916. године

У периоду од новембра 2000. године када је започета трансформација медијског система Србије и његово усклађивање са европским регулаторним оквиром до данас, остварене су значајне промене у домаћем медијском законодавству у складу са стандардима савременог демократског европског регулаторног оквира у области медија. Позитивни резултати какви су усвајање реформских медијских закона, отпочињање трансформације државне радио-телевизије у јавни сервис, увођење дуалног модела власништва, заживљавање медијског тржишта, били су остваривани са препрекама које су готово систематски спутавале спровођење реформи: доношени су неодговарајући и недемократски закони у овој области; у демократске законе уграђиване су одредбе

које су у несагласју како са другим домаћим законима и Уставом тако и са европским регулаторним оквиром; закони неретко нису ни спровођени... Стога је од документа какав је Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године (Медијска стратегија) очекивано да омогући, најпре, објективно и конструктивно рекапитулирање остварених резултата у досадашњој трансформацији домаћег медијског система према европским стандардима, и потом, дефинисањем смерница будућег развоја и пројектовањем конкретних решења, да означи правац даље реформе медијског система у Србији.

Стратегију развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године³⁰⁵ Влада је усвојила септембра 2011. године. У уводном поглављу одређен је предмет Стратегије као и регулаторни оквир на којем је утемељена:

„Стратегијом развоја система јавног информисања у Републици Србији (у даљем тексту: Стратегија) утврђују се смернице развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године, са основним циљем даљег јачања успостављених демократских односа у тој области.

Стратегија је заснована на Уставу Републике Србије, на стандардима, искуству и регулаторном оквиру демократског света и најважнијим одређењима Уједињених нација, Савета Европе и Европске уније садржаним у документима којима су право на слободу изражавања и приступ информацијама и њихов слободан проток и размену утврђени као једно од основних људских права.³⁰⁶

А као циљ Медијске стратегије наводи се повећање уредничке независности и боља заштићеност јавних гласила од незаконитих утицаја. Такође, њоме се утврђује основ за предстојеће законодавне промене које би требало прецизније да се уреди тржишно окружење у којима медији послују.³⁰⁷

Међутим, упркос очекивањима да ће креирањем нових идеја стратешки поставити визију следеће фазе транзиције медијског система и његовог дела – радио-дифузије, Медијска стратегија је оцењена као сведочанство о необављеним

³⁰⁵ „Службени гласник Републике Србије“ бр. 75/2011.

³⁰⁶ Медијска стратегија, I, ст. 1 и 2.

³⁰⁷ Analytical Report accompanying the document Communication from the Commission of the European Parliament and the Council: Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union, стр. 25

транзиционим пословима – у којој су углавном наведени захтеви који нису остварени, а већ годинама уназад су представљали обавезу са становишта домаћег медијског законодавства и са становишта савремене европске медијске политике.

У одељку Стратегије који се бави описом стања у медијима и носи наслов „Анализа стања у области јавног информисања“, опширно су препричане законске одредбе и наведене јавне установе и јавна предузећа у области јавног информисања. Међутим, том приликом избегнуто је да се покаже зашто се медији боре да остану у неком виду државног власништва – односно да се објаве релевантни подаци о медијском тржишту, да се детаљно представи удео државе у власништву медија, прецизира који су то медији, колики је износ капитала и вредност тих медија, и покаже на којим финансијским претпоставкама се темељи будући медијски развој.

Став изречен у Стратегији о повлачењу државе из власништва над јавним гласилима: „Држава ће се повући из власништва над јавним гласилима применом законских одредаба које су у складу са овим циљем, као и изменом и укидањем закона или одредаба који нису усклађени са овим циљем“³⁰⁸ – формулисан је начелно и непрецизно, тим пре што се већ у наредном ставу овог стратешког документа наводе обавезе које су иначе предвиђене законима и према којима је држава још у првом таласу реформи 2002/2003. била обавезна да спроведе приватизацију медија – која пак до данас није завршена: „У роковима предвиђеним Стратегијом, повлачење државе из власништва подразумева власничку трансформацију, приватизацијом правних лица која су оснивачи јавних гласила, у којима је држава већински или мањински власник и/или конверзијом државног власништва у акције и њихов пренос без накнаде, у складу с прописима који уређују област приватизације, као и на други начин у складу са законом“.³⁰⁹

Стратегија притом није понудила одговоре на отворена питања: зашто приватизација није успела и којим механизмима обезбедити да се у будућности законом гарантовани и стратегијама предвиђени рокови поштују.

Темељни стратешки принцип прокламован као повлачење државе из власништва над медијима, релативизован је већ у делу Стратегије у коме се предвиђа, такође као стратешки принцип – враћање државе у медије и то као

³⁰⁸ Медијска стратегија, IV, тачка 1 став 1.

³⁰⁹ Медијска стратегија, IV, тачка 1 став 2.

финансијера медијског садржаја.³¹⁰ Први принцип, како се наводи у Стратегији, оствариће се кроз процес приватизације медијских институција (који је широм Централне и Источне Европе остварен као циљ првог таласа медијске транзиције). А најављени други принцип – где се држава појављује у улози финансијера медијског садржаја, оствариће се успостављањем пројектног начина финансирања:

„Република Србија ће обезбедити, у свему у складу с прописима којима је регулисана контрола државне помоћи, суфинансирање јавног интереса у медијском сектору, по јединственој методологији, без обзира на то да ли се као давалац помоћи у конкретном случају појављује Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, преко надлежних органа или других правних лица која управљају, односно располажу јавним средствима и додељују државну помоћ у било ком облику.

(...)

Као критеријуми за избор пројеката на јавним конкурсима вредноваће се најпре значај пројекта за остваривање јавног интереса, његов допринос разноликости медијских садржаја и плурализму идеја и вредности, валидна аргументација пројекта и адекватна спецификација буџета, усклађена и образложена са становишта планираних пројектних активности, као и одрживост пројекта.³¹¹

Медијска стратегија, дакле, задржава у перспективи државу као значајан фактор у области радио-дифузије, упркос прокламованим проевропским гаранцијама да ће се изврши демонополизација власништва над медијима. Истини за вољу, и у земљама развијених демократија није сасвим одбачено начело да држава финансијски помаже медије (што је у савремено доба актуализовано претежно с обзиром на последице глобалне економске кризе), али то у поменутих земљама не имплицира „повратак“ државе у медије као контролора нити васпоставља државни интервенционизам.

³¹⁰ Медијска стратегија, VIII, тачка 1.

³¹¹ Медијска стратегија, VIII, тачка 2, став 1 и 3.

Према Медијској стратегији, као најважнији актер који је предвиђен да омогући економску одрживост недржавних медија – који су то настали или ће настати углавном повлачењем државе из медијског власништва, јесте управо државна помоћ, односно пројектно финансирање као инструмент који ће је обезбедити. Повратак државе на медијско тржиште оправдава се очувањем јавног интереса. Држава ће, према Стратегији, новац из јавних извора, као државну помоћ, на транспарентан и недискриминаторски начин усмеравати на финансирање садржаја од јавног интереса. При томе је јавни интерес у области информисања дефинисан на следећи начин: „Јавни интерес представља остваривање права јавности да буде обавештена. (...) У јавном интересу је да се обезбеде разноврсни и квалитетни медијски садржаји за све појединце и друштвене групе: професионалне, старосне, образовне, као и све мањинске групе: етничке, религијске, језичке и сексуалне, групе са посебним потребама, и друге“,³¹² а потом се таксативно набрајају врсте медијских садржаја чија је производња и објављивање у јавним гласилима од посебног значаја у Републици Србији. Уочавамо да је дефиниција јавног интереса наведена у Стратегији ограничена на медијски садржај, што наводи на закључак да се овим ограничавањем чини први корак ка успостављању такозване садржински засноване регулативе и удаљавању од праксе да се регулатива усредсређује на начела медијске организације и институционалности.

Међутим, овако одређен јавни принцип и идеја пројектног финансирања чини се да су у колизији са стратешком одлуком да се формира шест нових регионалних јавних телевизија, која је предвиђена у одељку „Јавна гласила“, и гласи: „Република Србија, ван територије Аутономне Покрајине Војводине, имаће шест јавних регионалних радио и телевизијских сервиса. (...) Јавни регионални радио и телевизијски сервиси ће функционисати на истим принципима на којима функционишу РТС и РТВ, што подразумева управљачку, програмску и финансијску независност. Република Србија гарантује стварање техничких и финансијских услова за успешно и независно деловање тих медија. Финансирање јавних регионалних радио и телевизијских сервиса ће бити у складу с правилима о

³¹² Медијска стратегија, III, тачка 1.

додели државне помоћи.³¹³ Чињеница да држава планира проширење мреже јавних радиодифузних установа у истом документу у ком се залаже за увођење пројектног финансирања, упућује нас на закључак да ће убудуће за опстанак регионалних односно локалних програма од јавног интереса и даље бити пресудно институционално финансирање којим држава не умањује свој утицај нити се реално повлачи из медијске сфере (Миливојевић, 2011: 15).

Значајан део Медијске стратегије до 2016. године требало је да обухвати многа питања деловања и пројектовања развоја јавних медијских сервиса. За то су биле неопходне озбиљне, конструктивне и објективне анализе постојећег стања и досадашњег развоја. Међутим, Медијска стратегија се чак ни у одељку „Анализа стања у области јавног информисања у Републици Србији“ не осврће на бројне пропусте и противљења спровођењу регулативе, која су обележила период трансформисања државне радио-телевизије. У Стратегији нема речи ни о индикаторима стварног преображаја некадашњег РТС-а у републички и покрајински јавни радиодифузни сервис. Али није изостављена прилика да се (потпуно произвољно) као кључни проблем у раду јавног сервиса истакне стални недостатак средстава за остваривање његових функција:

„Кључни проблем јавних сервиса је ниска наплата ТВ претплате, а последица тога је стални недостатак средстава за квалитетно остваривање функција јавног сервиса. Чињеница је да је јавни сервис Србије, с месечном претплатом од 500 динара (приближно пет евра) по домаћинству, и наплатом која варира од 40% до 70% један од најсиромашнијих јавних сервиса у Европи и региону. Повећањем економске кризе наплата ТВ претплате је у сталном паду и 2010. године износила је око 45%. Комерцијални приходи Јавног сервиса су такође ограничени и законом утврђени. С постојећим приливом средстава јавни сервис, с великим напором, покушавају да очувају своју друштвену функцију.“³¹⁴

Наведено запажање изнето у Стратегији заправо представља произвољну и у доказима неутемељену претпоставку, будући да у овом документу уопште није наведен тачан и прецизан износ – колико јавни сервис приходује од оглашавања а

³¹³ Медијска стратегија, V, тачка 4.

³¹⁴ Медијска стратегија, II, тачка 2.2.

колико из буџета државе. Тај недостатак Стратегије објашњава се, доиста, признањем да „држава нема тачну евиденцију утрошених средстава (...), те је тачан обим и структуру помоћи готово немогуће утврдити“.³¹⁵ Међутим, према запажањима реномираних интернационалних истраживачких агенција³¹⁶, не би била далека од истине финансијска калкулација по којој је износ којим држава финансира јавни радиодифузни сервис приближно једнак ономе који се остварује од оглашивача (Миливојевић, 2011: 16), премда РТС никада није објавио званичан извештај о износу својих прихода.

У аналитичком делу Стратегије површно је обрађена и законом прописана обавеза јавног медијског сервиса да посебну одговорност посвећује интересима друштвених мањина, емитујући програме на њиховим језицима. У аналитичком делу студије није прокоментарисан нити учинак нити квалитет остварења ове обавезе. При томе је потпуно пренебрегнута и чињеница да Закон о радиодифузији у вези с овим питањем предвиђа једнаке обавезе за оба јавна сервиса – и републички и покрајински, и није запажено да се само на покрајинском јавном сервису емитују програми на више мањинских језика, док РТС има само једну такву емисију – што не одговара етничкој структури становништва Србије. Очигледно, у Медијској стратегији промакла је констатација да се републички јавни медијски сервис овим нечињењем оглушује о захтеве Закона о радиодифузији као и о европске стандарде и препоруке.

Посебно је штетно, са становишта кључних постулата деловања јавног сервиса какви су његова независност и аутономија, што у делу Стратегије који наводи низ релевантних домаћих законских и подзаконских аката као и ауторитативних правних аката Савета Европе, не помиње Препоруку Савета Европе о гарантовању независности јавног сервиса радиодифузије Р (96) 10, у којој се изричито каже: „Правни оквир који регулише радиодифузне организације јавног сервиса треба јасно да одреди њихову уређивачку независност и институционалну аутономију, нарочито у областима као што су: програмска шема, концепција и производња програма, уређивање и презентација вести и

³¹⁵ Медијска стратегија, II, тачка 4.

³¹⁶ AGB Nilsen, 2010.

програма о актуелним догађајима...³¹⁷. Инсистирање на овом стандарду је значајно за стратешко промишљање о будућности радио-дифузије у Србији, будући да политички, економски и други притисци у области медија представљају сталну препреку њиховог демократског и професионалног развоја.

Слично томе, Медијска стратегија некомпетентно промишља о јавној контроли која треба да постоји у односу на јавне радиодифузне установе. Премда предвиђа да се јавна контрола рада јавних РТВ сервиса у Републици Србији врши путем Управног одбора и Програмског одбора,³¹⁸ Стратегија не објашњава начин ни инструментарије спровођења јавне контроле. У Стратегији се каже: „Јавни РТВ сервиси ће, поред обавештавања независног регулаторног тела и надлежног тела скупштина, благовремено и стално чинити доступним јавности своје програмске и финансијске планове и извештаје о њиховој реализацији и омогућити јавну расправу о тим документима.“³¹⁹ С обзиром на прилично ограничено интерпретирану идеју јавне контроле, евидентно је да Стратегија пренебрегава чињеницу да је улога јавности у конституисању и устројству јавног сервиса кључна, а да се поверење јавности гради, како на доступности информација о финансирању и управљању, тако и на квалитету програма које емитује. Суштина јавног радиодифузног сервиса је у тројној одредници: „основан од јавности, финансиран од јавности и контролисан од јавности“ – што значи да за свој рад одговара превасходно цивилном сектору. Стратегија, пак, предвиђа да јавни сервис извештаје о свом деловању периодично шаље парламенту – што не представља довољно поуздан и демократски механизам за имплементацију међународних стандарда³²⁰ који захтевају што ефикаснију интеракцију на релацији медији – јавност. На примеру Би-Би-Си-ја показало се да постоји више могућности да се конкретним моделима и институционално омогући непосредно комуницирање с аудиторијумом, којим се обавља поступак јавних консултација пре сваке промене програмске услуге.

³¹⁷ Препорука Савета Европе о гарантовању независности јавног сервиса радио-дифузије Р (96) 10 Анекс I.

³¹⁸ Медијска стратегија, V, 3.5.

³¹⁹ Медијска стратегија, V, 3.5.

³²⁰ Препорука Савета Европе о медијском плурализму и разноврсности медијског садржаја, Р (2007) 2, чија су начела иначе инкорпорирана у Закон о радио-дифузији.

Када је реч о транспарентности медијског власништва, Стратегија је такође недопустиво недоречена и штура: „Подаци о власништву у јавним гласилима су јавни. Мора се знати стварни власник правног лица које је оснивач јавног гласила и порекло капитала уложеног у јавна гласила. Република Србија ће унапредити и доследно применити законску регулативу којом ће се обезбедити јавност власништва и доступност информација (...)“.³²¹ Међутим, из Акционог плана за спровођење Стратегије не може се закључити који модел Стратегија предлаже ради обезбеђења доступности наведених информација. Неспорно је да је уважена Препорука Комитета министара Савета Европе Р (94) 13 о мерама медијске транспарентности, којом се предлаже списак података односно регистар, али Стратегија не одређује на који начин ће се процењивати приоритет јавног интереса и како ће се у Србији регулисати баланс са неким другим интересима.³²²

Медијска стратегија у делу „Анализа стања у области јавног информисања у Републици Србији“ признаје: „Иако законодавство у одређеном степену предвиђа тзв. антимонополизам у сфери система јавног информисања, та област није уређена систематски и свеобухватно. Последице неадекватног уређења те области су: немогућност увида у власничку структуру јавних гласила, могуће постојање недозвољене медијске концентрације, коју је тешко пратити, као и нарушавање плурализма медија.“³²³ Према уочава неуређеност у домену недозвољене медијске концентрације, Стратегија не предлаже никакве конкретне мере и регулаторне механизме којима би се такво стање отклонило, већ се декларативно и површно опредељује:

„У интересу очувања медијског плурализма и разноврсности медијског садржаја, Република Србија ће усклађивањем домаћег законодавства са законодавством Европске уније спречавати недозвољену медијску концентрацију.

³²¹ Медијска стратегија, IV, тачка 2.

³²² Питања транспарентности медијског власништва, медијске концентрације и контроле државне помоћи до сада су регулисана Законом о јавном информисању и Законом о радио-дифузији. Нацрт односно Радна верзија Закона о недозвољеном обједињавању и јавности власништва још увек није процесуирана у Народној скупштини, али је доступна на веб-сајту Министарства: <http://www.kultura.gov-rs/dokumenti/Zakon-onedozvolj-objedinjavanju-i-javnosti-vlasnistva.doc>. Нацрт Закона је представљен јавности крајем 2008. године, након чега је прошао јавну расправу и потом скрајнут.

³²³ Медијска стратегија, II, тачка 6.

Комисија за заштиту конкуренције оцењиваће дозвољеност медијске концентрације у складу са законом и на основу релевантних података добијених од надлежних тела.³²⁴

Оно што су креатори Медијске стратегије морали да имају на уму, јесте Препорука Комисије министара Савета Европе Р (99) 1 о мерама за подстицање медијског плурализма. У прилогу уз ову препоруку изричито се наводи да ће државе чланице Савета Европе размотрити увођење прописа али и посебних тела овлашћених да делују против медијских концентрација које би могле да угрозе медијски плурализам на националном, регионалном или локалном нивоу. Посебно је проблематична чињеница да је ова материја била прецизније регулисана у Нацрту Стратегије који је био на јавној расправи³²⁵, али од ње је Стратегија одустала. Тај Нацрт је предвиђао увођење такозваног теста јавног интереса који би давало надлежно министарство, узимајући у обзир утицај конкретне концентрације на: остваривање права на слободу изражавања и информисања у Републике Србије или њеном делу; разноврсност медијске понуде...; разноврсност извора информисања и медијски плурализам у културном и политичком смислу у Србији или њеном делу; изворе финансирања и могућност остваривања значајног утицаја на уређивачку политику по основу финансирања или другим основама; посвећеност учесника у медијској концентрацији остваривању професионалних стандарда у области јавног информисања... То значи да је Нацртом било предвиђено да Република Србија у своје медијско законодавство уведе тело надлежно за заштиту конкуренције, које би се у поступку испитивања медијске концентрације бавило проценом усклађености медијске концентрације са јавним интересом у области јавног информисања. Одбацивањем овог предлога Нацрта Стратегије, решења за развој медијског плурализма и разноврсност јавних гласила су знатно оштећена.

³²⁴ Медијска стратегија, IV, тачка 3.

³²⁵ Нацрт је доступан на веб-страни Министарства културе:
http://www.kultura.gov.rs/dokumenti/Nacrt_strategije_konacna_verzija.pdf

Коначно, Стратегија обрађује питање контроле државне помоћи у медијском сектору.³²⁶ У складу са Законом о контроли државне помоћи, државна помоћ може бити дозвољена ако се додељује:

- „1) ради унапређења економског развоја подручја Републике Србије са изузетно ниским животним стандардом или са високом стопом незапослености;
- 2) ради отклањања озбиљног поремећаја у привреди Републике Србије или извођења одређеног пројекта од посебног значаја за Републику Србију;
- 3) за унапређење развоја одређених привредних делатности или одређених привредних подручја у Републици Србији, уколико се тиме озбиљно не нарушава, нити постоји претња озбиљном нарушавању конкуренције на тржишту;
- 4) за унапређење заштите и очувања културног наслеђа.“³²⁷

Медијском стратегијом се, дакле, дозвољава државна помоћ медијима, где се државна помоћ дефинише као помоћ извођењу одређеног пројекта у јавном интересу и од посебног значаја за Републику Србију.³²⁸ Стратегија додаје и да су

³²⁶ Иначе, појам контроле државне помоћи је релативно нов у српској правној пракси и први пут се помиње у Закону о контроли државне помоћи из 2009. године, „Службени гласник“ бр. 51/09. У овом закону, државна помоћ дефинисана је као:

„1) *државна помоћ* је сваки стварни или потенцијални јавни расход или умањено остварење јавног прихода, којим корисник државне помоћи стиче повољнији положај на тржишту у односу на конкуренте, чиме се нарушава или постоји опасност од нарушавања конкуренције на тржишту;

2) *давалац државне помоћи* је Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, преко надлежних органа, и свако правно лице које управља и/или располаже јавним средствима и додељује државну помоћ у било ком облику;

3) *корисник државне помоћи* је свако правно и физичко лице, које у обављању делатности производње и/или промета робе и/или пружања услуга на тржишту, користи државну помоћ у било ком облику; (...) - Закон о контроли државне помоћи, „Службени гласник“ бр. 51/09, чл. 2.

³²⁷ Закон о контроли државне помоћи, „Службени гласник“ бр. 51/09, чл. 5.

³²⁸ То су: „производња и објављивање у јавним гласилима општих информативних медијских садржаја; специјализованих медијских садржаја из политике, културе, образовања, религије, економије, разоноде и других питања од значаја за живот и рад грађана; општих информативних и специјализованих медијских садржаја од значаја за живот и рад грађана у локалним и регионалним заједницама; медијских садржаја намењених деци и младима; медијских садржаја од значаја за очување културне баштине и медијских садржаја којима се промовише културно и уметничко стваралаштво и рад установа културе; садржаја истраживачког новинарства и других сложених новинарских форми; оригиналних аудиовизуелних и радиофонских дела на српском језику и језицима националних мањина, под условом да је производња и објављивање таквих садржаја од значаја за: остваривање права на информисање на српском језику и језицима националних мањина, очување и унапређење плурализма медија и разноврсности медијских садржаја, развој медијске писмености, очување културног идентитета српског народа, националних мањина и етничких група које живе у Републици Србији, креативност и стваралаштво у медијима, развој науке и унапређење образовања на свим нивоима, укључујући и образовање одраслих, промоцију владавине права и социјалне правде, начела грађанске демократије, људских и мањинских права и слобода и припадности европским принципима и вредностима.“ - Медијска стратегија, III, тачка 1.

од јавног интереса и унапређење медијског и новинарског професионализма, стручно усавршавање новинара..., подстицање на новинарску саморегулацију и аутономију у медијима, унапређење медијске писмености и истраживања у области медија, и томе слично. У Стратегији се наводи да ће Србија постојећу законску регулативу о додели државне помоћи спроводити у складу са утврђеним јавним интересом, водећи рачуна о критеријумима који подразумевају јавност финансијске контроле, те сразмерност понашања на тржишту које не нарушава правила о заштити конкуренције. Међутим, сада се поставља питање оправданости регула наведених у Стратегији, будући да се у Акционом плану објављеном уз Стратегију држава обавезала да примењује Закон о контроли државне помоћи³²⁹, у складу са Споразумом о стабилизацији и придруживању од 1. јануара 2012. године, који изричито забрањује непосредно буџетско финансирање јавних медијских установа.

С обзиром на предочене смернице развоја медијског система (дакле и регулације радио-дифузије) које је предвидела Стратегија развоја система информисања до 1916. године, намеће се закључак да држава, упркос прокламованим стремљењима прилагођавања европској регулаторној пракси у области медија, настоји да сачува свој утицај и онда кад се повуче из власништва над медијима. Уочава се одсуство визије, будући да нису понуђена радикалнија нова решења у области медијске регулативе, већ се назире обриси регулаторног оквира који ће обезбедити држави да истраје у својим интервенционистичким стремљењима. Осим тога, промишљање о питањима заосталим из прошлости која су до сада у пракси неадекватно третирана у новим регулаторним условима усаглашеним са европским регулаторним оквиром, свакако није предмет стратешког промишљања будућег развоја, које треба да се усредсређује на нове изазове које доноси дигитална ера – као што су развој креативности, заштита слободе плурализма и квалитета. Стога се овај документ, уместо стратегије развоја, оцењује као „скуп неостварених транзиционих послова“ (Миливојевић, 2011: 20).

³²⁹ Закон о контроли државне помоћи, „Службени гласник РС“, бр. 51/2009, чл. 3: „Државна помоћ додељена у било ком облику, која нарушава или прети да наруши конкуренцију на тржишту, осим ако није другачије прописано овим законом, или која је супротна закљученим међународним уговорима, није дозвољена.“

6.11. Дигитализација – Стратегије и перспективе

Престанак рада аналогне телевизије и увођење дигиталне радио-дифузије у Европи, Африци и делу Азије, договорено је на Регионалној конференцији о радио-комуникацијама Међународне уније за телекомуникације (ИТУ), која је одржана у Женеви, јуна 2006. године (ITU RRC06). На овој конференцији, као рок за прелазак с аналогног на дигитално емитовање програма у свим наведеним подручјима одређен је 17. јун 2015. године, с тим што је чланицама Европске уније сугерисано да потпуно пређу на дигиталну телевизију до почетка 2012. године.³³⁰

Процес дигитализације у Србији отпочео је јула 2009. године, када је Влада Републике Србије усвојила регулаторни документ под називом „Стратегија преласка с аналогног на дигитално емитовање програма“ (Стратегија о дигитализацији)³³¹, којим су темељно дефинисана и усаглашена са европским регулаторним оквиром питања спровођења процеса дигитализације у Србији. Међутим, седам година касније, септембра 2011, усвојен је нови владин документ у којем се очитују резултати недоследног спровођења политике дигитализације: „Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године“ (Медијска стратегија)³³². У новој стратегији нису наведени резултати који су остварени од почетка припрема за прелазак на дигитално емитовање програма, нити је одређен нови рок за спровођење дигитализације у Србији.

Усвајање Стратегије преласка с аналогног на дигитално емитовање програма односно Стратегије о дигитализацији оцењено је као позитиван корак у Извештају Европске комисије за 2009. годину. Стратегија је дефинисала оквир за прелазак с аналогног на дигитално емитовање радио и телевизијског програма, „који се заснива на савременим достигнућима у дигиталној радио-дифузији, као и у областима које на њу утичу, или из ње проистичу, у сврху што ефикаснијег и квалитетнијег дотура телевизијских, радио, мултимедијалних као и других

³³⁰ Препорука Европске комисије, COM (2005) 204.

³³¹ Стратегија преласка с аналогног на дигитално емитовање програма, „Службени гласник РС“ бр. 52/09.

³³² Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године, „Службени гласник РС“ бр. 75/11.

садржаја значајних за крајњег корисника.³³³ Утврђен је 4. април 2012. године као датум потпуног преласка на дигитално земаљско емитовање телевизијског програма у Републици Србији. Овај рок је одређен имајући у виду потребу да се термин преласка на потпуно дигитално емитовање телевизијских сигнала усагласи са динамиком процеса дигитализације у земљама у окружењу, с обзиром на могућности појава сметњи на које су посебно осетљиви аналогни сигнали. Као саставни део Стратегије, Министарство за телекомуникације и информационо друштво израдило је Акциони план за њену примену, у којем су по први пут у области медија и електронских комуникација у Републици Србији набројане активности које је неопходно извршити како би се прелазак с аналогног емитовања успешно окончао, и одређене надлежне институције задужене да надгледају или изврше дату активност у процесу дигитализације, у прописаном року.³³⁴

Стратегија описује предности дигитализације у односу на аналогно емитовање програма, које се огледају превасходно у постизању квалитетнијег звука и слике, омогућавању разноврснијег садржаја, са више радио и телевизијских програма, новим услугама за особе са инвалидитетом и за старије особе, унапређеним додатним услугама и конвергенцији услуга: „Пружаоцима услуга дигитализација ће дати могућност прилагођавања садржаја према потребама различитих циљних група, интерактивност, као и могућност пружања услуга на захтев, ниже трошкове емитовања и конвергенцију услуга.“³³⁵ Од процеса дигитализације очекивало се да уведе ред у етру, „будући да ће место у мултиплексима бити омогућено само емитерима са важећим дозволама за емитовање програма“, као и да омогући „ефикасније коришћење радио-фреквенцијског спектра, употребу ослобођеног дела спектра за нове услуге, промоцију развоја технологије и нова радна места, унапређену конкуренцију и више могућности за унапређење стваралаштва и очување културног идентитета“.³³⁶

³³³ „Стратегија о дигитализацији“: *Увод*, стр. 1.

³³⁴ „Стратегија о дигитализацији“, стр. 36-39.

³³⁵ „Стратегија о дигитализацији“: *1.1. Погодности дигиталне радио-дифузије*, стр. 1.

³³⁶ „Стратегија о дигитализацији“: *1.1. Погодности дигиталне радио-дифузије*, стр. 1.

Стратегија даље дефинише регулаторни оквир за спровођење дигитализације радио-дифузије у Републици Србији, у оквиру којег наводи низ домаћих и међународних докумената.³³⁷

- Стратегија развоја радио-дифузије у Републици Србији до 2013. године³³⁸, у којој је било предвиђено да се даљи развој радио-дифузије, било да се ради о сателитском, земаљском или кабловском преносу или емитовању, заснива искључиво на дигиталним технологијама. У овом документу истакнута је потреба за целовитим регулисањем дигиталне радио-дифузије новим законом или његовом допуном, будући да се значајне предности дигиталне технологије за земаљску радио-дифузију препознају преваходно у могућностима бољег искоришћавања постојећих фреквенцијских ресурса и веће отпорности на деградацију квалитета пријема. Ова стратегија предвидела је да Републичка радиодифузна агенција својим актима треба да обезбеди могућност свим заинтересованим емитерима да приступе експерименталним дигиталним каналима. У погледу дигиталне земаљске радиодифузије, наведена стратегија констатује да се Србија већ определила за T-DAB и DVB-T стандарде.
- Стратегија развоја телекомуникација у Републици Србији од 2006. до 2010. године³³⁹ – обухвата правне, институционалне, економске и техничке аспекте развоја у области телекомуникација у Републици Србији, и као један од битних стратешких циљева такође наводи прелазак на дигиталну радио-дифузију.
- Закон о телекомуникацијама³⁴⁰, са становишта спровођења дигитализације, значајан је у члановима којима уређује, у складу са међународним правним стандардима, услове и начин обављања делатности у области телекомуникација, питања која се односе на: спречавање монопола и монополског понашања, принципе и

³³⁷ „Стратегија о дигитализацији“: 2.1. *Регулаторни оквир Републике Србије* и 2.2. *Релевантни међународни документи*, стр. 8-12.

³³⁸ „Службени гласник РС“, бр. 115/05.

³³⁹ „Службени гласник РС“, бр. 99/06.

³⁴⁰ „Службени гласник РС“, бр. 44/03, 36/06.

поступак додељивања дозвола за обављање делатности, регулацију и контролу тарифа телекомуникационих услуга у условима ограниченог тржишта, интерконекцију телекомуникационих мрежа и оператора, закуп линија, обим, садржину и унапређење услуга универзалног сервиса, као и права и обавезе телекомуникационих оператора у тој области.

- Закон о радио-дифузији³⁴¹ – којим се уређују услови и начин обављања радиодифузне делатности, у складу са међународним конвенцијама и стандардима; предвиђа оснивање Републичке радиодифузне агенције, као и установа јавног радиодифузног сервиса; прописује поступак за издавање дозвола за емитовање радио и телевизијског програма, и друга питања од значаја за спровођење дигитализације.
- Закон о јавном информисању³⁴² – уређује право на јавно информисање као право на слободу изражавања мишљења, и права и обавезе учесника у процесу јавног информисања.
- Завршни акти Регионалне конференције о радио-комуникацијама за планирање дигиталне земаљске радиодифузне службе у деловима Региона 1 и 3, у фреквенцијским опсезима 174-230 MHz и 470-862 MHz (RRC-06).³⁴³
- Европска конвенција о прекограничној телевизији³⁴⁴.
- Европска конвенција за заштиту аудио-визуелне баштине³⁴⁵.
- Препорука Европске комисије Савету Европе, Европском парламенту, Европском економском и социјалном комитету и

³⁴¹ „Службени гласник РС“, бр. 42/02, 97/04, 76/05, 79/05, 62/06, 85/06, 86/06.

³⁴² „Службени гласник РС“, бр. 43/03, 61/05.

³⁴³ Final Acts of the Regional Radiocommunication Conference for planning of the digital terrestrial broadcasting service in parts of Regions 1 and 3, in the frequency bands 174-230 MHz and 470-862 MHz (RRC-06).

³⁴⁴ European Convention on Transfrontier Television (ETS no.132). Закон о потврђивању усвојен је у Скупштини Републике Србије, 29. маја 2009. године („Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори“, бр. 42/09).

³⁴⁵ European Convention for the Protection of the Audiovisual Heritage (ETS no. 183).

Комитету региона о убрзању преласка с аналогног на дигитално емитовање³⁴⁶.

- Директива о аудио-визуелним медијским услугама³⁴⁷.
- Закључци Савета Европе и представника влада држава чланица, у оквиру састанка са Саветом Европе, од 26. јуна 2000. године, у вези са саопштењем Комисије о начелима и смерницама за стратегију Заједнице за аудио-визуелни сектор³⁴⁸.
- Одлука Савета Европе од 6. маја 2003. године о доступности културне инфраструктуре и културних активности за особе са инвалидитетом.³⁴⁹
- Закључак Савета Европе од 17. децембра 1995. године о заштити малолетника у светлу развоја дигиталних аудиовизуелних услуга.³⁵⁰
- Одлука Савета Европе од 21. јануара 2002. године о развоју аудио-визуелног сектора.³⁵¹
- Препорука Европског парламента и Савета Европе од 20. децембра 2006. године о заштити малолетника и људског достојанства и праву на одговор у вези са конкурентношћу европске аудио-визуелне индустрије и индустрије онлајн информационих сервиса.³⁵²

³⁴⁶ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on accelerating the transition from analogue to digital broadcasting (COM(2005) 204).

³⁴⁷ Directive 2007/65/EC of the European Parliament and of the Council of 11 December 2007 amending Council Directive 89/552/EEC on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities (Text with EEA relevance).

³⁴⁸ Conclusions of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, Meeting within the Council of 26 June 2000 concerning the Communication from the Commission on Principles and guidelines for the Community's audiovisual policy in the digital age (2000/C 196/01).

³⁴⁹ Council Resolution of 6 May 2003 on accessibility of cultural infrastructure and cultural activities for people with disabilities (2003/C 134/05).

³⁵⁰ Council Conclusions of 17 December 1999 on the protection of minors in the light of the development of digital audiovisual services (2000/C 8/06).

³⁵¹ Council Resolution of 21 January 2002 on the development of the audiovisual sector (2002/C 32/04).

³⁵² Recommendation 2006/952/EC of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 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.

- Препорука Комитета министара Савета Европе земљама чланицама о мерама за унапређење медијског плурализма (1999).³⁵³
- Препорука Комитета министара Савета Европе земљама чланицама о мерама за промовисање демократског и друштвеног удела у дигиталном емитовању (2003).³⁵⁴
- Препорука Комитета министара Савета Европе земљама чланицама о улози јавног медијског сервиса у информационом друштву (2007).³⁵⁵

Према стандардима Савета Европе и Европске уније, описаним и препорученим у наведеним међународним документима, свака земља дужна је да гарантује следеће правне и економске мере у вези са дигиталном средином: плурализам радиодифузних услуга; заштита малолетника и људског достојанства; забрана насиља и изражавања мржње; универзални приступ јавном радиодифузног сервису; медијска писменост, како би се избегао дигитални јаз међу грађанима; приступ дигиталном програму за особе са оштећеним видом или слухом; заштита приватности; доступност информацијама о услугама електронског програмског водича; баланс између заштите права власника ауторских права и приступа информацијама. Европско законодавство инсистира на обезбеђењу плурализма медија у дигиталној средини, и у том циљу предвиђа дефинисање и спровођење правних регула као инструмената превенирања недозвољене медијске концентрације; препоручује формирање посебних тела која би била надлежна за спречавање медијске концентрације која прети да угрози плурализам медија, и усвајање посебних мера којим би се вертикална интеграција идентификовала као штетна за медијски плурализам. Такође, европска законодавна пракса истиче као приоритет дефинисање дигиталне дивиденде – не само према економским и техничким интересима, већ и с обзиром на јавни интерес.

Република Србија била је дужна да ратификује наведене међународне документе, и да усвоји и примени приоритете европског регулаторног оквира у

³⁵³ Recommendation No. R (99) 1 of the Committee of Ministers to Member States on Measures to Promote Media Pluralism.

³⁵⁴ Recommendation Rec (2003) 9 of the Committee of Ministers to member states on measures to promote the democratic and social contribution of digital broadcasting.

³⁵⁵ Recommendation Rec (2007) 3 on the remit of public service media in the information society.

домену процеса дигитализације радио-дифузије. Сходно описаним међународним стандардима и препорукама, у Стратегији о дигитализацији дефинисани су следећи регулаторни приоритети: „начин и поступак избора мрежних оператора (ко и како може добити дозволу за дигиталну радиодифузну мрежу); начин и поступак управљања мултиплексом и прецизирање услова расписивања тендера за оператора мултиплекса (ко је носилац мултиплекса и како се до њега долази); начин и поступак издавања дозвола за програмске садржаје; утврђивање висине накнада за емитовање програма; носиоце промотивних кампања у циљу што бољег информисања грађана и подизања свести о неопходности и предностима дигитализације као вида напретка технологије, хармонизације стандарда и усклађивања са регионом и ЕУ; промоцију нових функција и услуга дигиталне телевизије прилагођене потребама одређених циљних група (нпр. лица са посебним потребама) као и нижих трошкова емитовања; заштиту грађана као крајњих потрошача; рационалне услове куповине уређаја неопходних грађанима за праћење дигиталног телевизијског програма; прилагођавање прописа у циљу заштите конкуренције на новонасталом тржишту дигиталне телевизије; увођење модела који ће омогућити успешну координацију свих учесника процеса дигитализације у експерименталној фази дигиталне радио-дифузије; регулаторни оквир о правима и обавезама јавног радиодифузног сервиса у процесу преласка с аналогног на дигитално емитовање телевизијског програма; рад надлежних државних институција на хармонизацији и ратификацији међународних прописа релевантних за процес дигитализације у Републици Србији; начин и услове расподеле и коришћења дигиталне дивиденде.“³⁵⁶

Стратегија о дигитализацији одређује јавни сервис као носилац кампање спровођења дигитализације³⁵⁷ и детаљно образлаже избор стандарда и компресије DVB-T2 и MPEG4. Избором најновијих технологија загарантовано је оптимално искоришћење радиофреквенцијског спектра, чиме ће се максимизирати дигитална дивиденда. Дигитална дивиденда представља део радио-спектра који ће бити ослобођен као резултат преласка с аналогног на дигитално емитовање.³⁵⁸

³⁵⁶ „Стратегија о дигитализацији“: 2.3. *Регулаторни приоритети*, стр. 12-13.

³⁵⁷ Сходно Закону о радио-дифузији, чл. 78 ст. 9.

³⁵⁸ Дефиниција преузета из Декларације Комитета министара Савета Европе о расподели и управљању дигиталном дивидендом и јавним интересом, усвојена 20. фебруара 2008. године на 1018. састанку заменика министара.

Стратегија о дигитализацији нарочито истиче да „фреквенцијски спектар не припада ни емитерима, ни операторима мобилне телефоније, као ни регулаторима спектра или држави, већ као јавно добро, грађанима, тако да планирање мреже мора бити тиме и руковођено.“³⁵⁹ Оваквим приступом дигиталној дивиденди, Стратегија о дигитализацији показује знатан европски и демократски капацитет, будући да афирмише регулаторни принцип који је у потпуности усаглашен са Декларацијом Комитета министара о расподели и управљању дигиталном дивидендом и јавни интересом (Декларација о дигиталној дивиденди³⁶⁰). Поменута Декларација инсистира на успостављању баланса између чистог тржишног приступа расподели и управљањем фреквенцијама, и таквог приступа аудио-визуелним услугама у Европи који афирмише развој плурализма мишљења, културних и језичких различитости. Стога препоручује да технички и законодавни оквири којима се регулише прелазак с аналогног на дигитално емитовање буду, осим економским, детерминисани и факторима социјалне, културне и политичке сфере.³⁶¹

У складу са важећим домаћим прописима и европским стандардима, Стратегија темељно разматра и питања регулисања програмских садржаја (аудио, видео, текст, интерактивне услуге, комбинација наведених садржаја) који ће бити доступни у дигиталном окружењу, у циљу стварања услова за развој слободе изражавања, информисања и медијског плурализма, увођења нових услуга у аудиовизуелном сектору, развоја интерактивних услуга и других садржаја, уз очување и промовисање културних различитости и остваривање права особа са инвалидитетом.³⁶² Такође, Стратегија о дигитализацији опсежно промишља и економска питања, ради успостављања успешног и одрживог начина планирања средстава и праћења трошкова у периоду преласка с аналогног на дигитално емитовање радио и телевизијског програма.³⁶³

Упркос темељно елаборираним и са европским регулаторним оквиром усаглашеним моделом регулисања процеса дигитализације радио-дифузије у

³⁵⁹ „Стратегија о дигитализацији“: 3.4. *Дигитална дивиденда*, стр. 21.

³⁶⁰ Усвојена од стране Комитета министара Савета Европе 20. 2. 2008, на 1018. састанку заменика министара.

³⁶¹ Декларација о дигиталној дивиденди, параграф 5.

³⁶² „Стратегија о дигитализацији“: 4.1. *Регулаторни оквир за програмске садржаје*, стр. 22-23.

³⁶³ „Стратегија о дигитализацији“: V. *Економска питања*, стр. 26-28.

Републици Србији предоченим у Стратегији о дигитализацији из 2009. године, у Медијској стратегији усвојеној 2011. (Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године), представљен је мање-више у целини преузет текст Стратегије из 2009, али без прецизирања обавеза, рокова и финансијских показатеља. Основни недостатак новог регулаторног документа о спровођењу дигитализације у Србији је третирање овог процеса као да се ради о процесу далеке будућности, без помињања датума коначног преласка на дигитално емитовање, који је очигледно померен у односу на термин прецизиран у претходној стратегији.

Поред тога, Медијска стратегија из 2011. године не наводи конкретне резултате који су остварени током две године од почетка припрема за прелазак на дигитално емитовање програма. Такође, не анализира проблеме с којима су се актери тог процеса у овом периоду суочавали. Медијска стратегија не предочава круцијалне показатеље успешности реализације зацртаног пројекта дигитализације: да ли су усвојени подзаконски акти предвиђени Стратегијом о дигитализацији; да ли је отпочео пројекат дистрибуционе мреже; да ли је израђен финансијски план; да ли је отпочела промотивна кампања? Такође, Медијска стратегија не наводи које су ставке из Акционог плана Стратегије о дигитализацији испуњене, а које још нису, нити даје икакво објашњење кашњења овог процеса.

Медијска стратегија, уместо одговора на наведена питања, даје уопштен коментар: „Република Србија ради на процесу преласка с аналогног на дигитално емитовање, у оквиру међународно прихваћених рокова“,³⁶⁴ и образлаже: „У складу са преузетим међународним обавезама и постојећим регулаторним оквиром, надлежни органи и организације Републике Србије интензивно раде на завршетку процеса преласка с аналогног на дигитално емитовање земаљског телевизијског сигнала и спроводе све активности релевантне за овај процес, поштујући права емитера стечена добијањем дозволе за емитовање телевизијског програма.“³⁶⁵ При томе, нема никаквих назнака на које се рокове ова констатација односи: да ли је реч о препоруци ЕУ својим чланицама да заврше прелазак на

³⁶⁴ Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године (Медијска стратегија), „Службени гласник РС“ бр. 75/11, стр. 12.

³⁶⁵ Медијска стратегија: 6.2. *Дигитализација земаљске телевизије*, стр. 23.

дигитално емитовање до краја 2012³⁶⁶, или се мисли на термин који је задала Међународна телекомуникациона унија – да ће све државе морати да пређу на дигитално емитовање телевизијског програма пре јуна 2015. године.³⁶⁷

Медијска стратегија саопштава одлуку Владе којом ће: „Даном преласка на дигитално емитовање програма, сви имаоци дозвола за емитовање програма наставити да програм за који су добили дозволу пружају као медијску услугу. Истовремено, дозволе за радиодифузну станицу које су саставни део целовитих дозвола за емитовање програма биће замењене дозволом за приступ мултиплексу у земаљском дигиталном емитовању. Реформисаним правним оквиром у области радио-дифузије биће омогућено да зона покривања једне ТВ станице у дигиталном домену обухвата једну или више зона расподеле.“³⁶⁸ Међутим, не износи се процена о томе како ће се ова одлука о аутоматском добијању права на дигитално емитовање одразити на електронске медије, односно, не предвиђају се њихове технолошке (не)могућности и економска ограничења.

Оно у чему Медијска стратегија даје извештај допринос јесте јасно одређење према недозвољеном обједињавању медијског власништва – изражавајући став да је оно „супротно општем интересу и да онемогућава остваривање зајемчених права грађана на слободу изражавања и информисаност“.³⁶⁹ Европски стандарди јасно инсистирају на остварењу медијског плурализма у дигиталној средини. У том циљу, у препорукама Савета Европе и Европске уније описани су одговарајући механизми са задатком да спречавају медијску концентрацију: првенствено, то је доношење закона којима се дефинишу јасна правила о медијском власништву, посебно она која се тичу вертикалне интеграције – која може бити идентификована као штетна за медијски плурализам, како на националном, тако и на регионалном и локалном нивоу. Законодавни оквир којим се регулишу питања недозвољеног медијског обједињавања у Србији до сада су чинили закони који се, као општи акти, не баве

³⁶⁶ Препорука ЕК о убрзавању преласка с аналогног на дигитално емитовање програма ЦОМ (2005) 204.

³⁶⁷ Закључци регионалне конференције о радио-комуникацијама Међународне телекомуникационе уније (РРЦ06).

³⁶⁸ Медијска стратегија: 6.2. *Дигитализација земаљске телевизије*, стр. 25.

³⁶⁹ Медијска стратегија: 2.6. *Транспарентност власничке структуре у средствима јавног информисања и недозвољена концентрација*, стр. 8.

стриктно овом материјом: Закон о заштити конкуренције³⁷⁰, Закон о јавном информисању и Законом о радио-дифузији³⁷¹ – који ову област регулише само у области електронских, не и дигиталних медија.³⁷² Премда савремен и скројен према европским стандардима, Закон о недозвољеном медијском обједињавању и јавности власништва јавних гласила, припремљен и позитивно оцењен на експертизи у Савету Европе априла 2008. године, до данас он није пуштен у законодавну процедуру.

Медијска стратегија подсећа на неопходност актуализовања питања медијске концентрације у домаћем регулаторном оквиру, констатујући: „иако постојеће законодавство у одређеном степену предвиђа тзв. антимонополске одредбе у сфери система јавног информисања, ова област није уређена на систематски и свеобухватан начин,³⁷³ у упозоравајући на последице овако неадекватног регулисања: „немогућност увида у власничку структуру јавних гласила, могуће постојање недозвољене медијске концентрације коју је тешко пратити и нарушаваће плурализма медија.“³⁷⁴ Стога овај документ обавезује Републику Србију да обезбеди јавност власништва над јавним гласилима и спречи прекомерну власничку концентрацију, којом се остварује владајући или претежни утицај на јавно мњење на основу тог власништва.³⁷⁵ држава ће „у интересу очувања медијског плурализма и разноврсности медијског садржаја, усклађивањем регулативе с правилима ЕУ, спречавати недозвољену медијску концентрацију“.³⁷⁶ Међутим, осим тога што указује на крупне недостатке домаћег законодавства када је у питању регулисање медијске концентрације, Медијска стратегија не предвиђа конкретна решења нити указује на специфичности дигиталне средине – која је врло погодна за недозвољено медијско обједињавање.

Поред тога, у Стратегији се наводи да ће Република Србија реформисаним правним оквиром „снажно гарантовати право грађана на широк избор медијских

³⁷⁰ Закон о заштити конкуренције, „Службени гласник РС“ бр. 42/02.

³⁷¹ Закон о радио-дифузији, „Службени гласник РС“ бр. 42/02, 97/04, 76/05, 79/05, 62/06, 85/06, 86/06, 41/09.

³⁷² Шире је објашњено у посебном поглављу овог рада: „Одредбе о недозвољеној медијској концентрацији“.

³⁷³ Медијска стратегија: 2.6. *Транспарентност власничке структуре у средствима јавног информисања и недозвољена концентрација*, стр. 8.

³⁷⁴ Медијска стратегија: 2.6. *Транспарентност власничке структуре у средствима јавног информисања и недозвољена концентрација*, стр. 8.

³⁷⁵ Медијска стратегија: 3.2. *Улога државе*, стр. 12.

³⁷⁶ Медијска стратегија: 4.3. *Недозвољена концентрација*, стр. 15.

садржаја преко различитих платформи за њихову дистрибуцију (сателитски, кабловско-дистрибутивни, земаљски пренос, и др.). Јасним правилима утврдиће се обавеза доминантним операторима платформи да преносе одређени садржај и обавеза доминантним пружаоцима медијских услуга да своје садржаје нуде операторима под недискриминаторним условима.³⁷⁷ Такође, значајна је одредба Стратегије којом се држава обавезује да ће „гарантовати слободну конкуренцију на тржишту електронских јавних гласила, сузбијати рестриктивне споразуме забрањене прописима о заштити конкуренције, било да су они хоризонтални или вертикални, између медија и посредника на тржишту оглашавања, или између медија и оператора платформи за дистрибуцију медијских садржаја.“³⁷⁸

Када је реч о финансијским аспектима спровођења дигитализације, Стратегијом о дигитализацији из 2009. године предвиђено је да ће „средства за трошкове процеса увођења дигиталног емитовања радио и телевизијског програма бити планирана у оквиру буџетске позиције надлежног министарства“.³⁷⁹ Државна помоћ социјално угроженим групама, особама с инвалидитетом, старијим људима или онима који живе у руралним крајевима, нарочито је препоручена од стране Европске комисије, с обзиром на бојазан да наведене групе не би имале довољно средства да самостално приме дигиталну телевизију. При томе, државна помоћ, према Уговору о функционисању ЕУ, допуштена је само под условом да државна средства у било којој форми не угрожавају конкуренцију тако што ће фаворизовати одређена предузећа или производњу одређених добара.³⁸⁰ У Уговору о функционисању ЕУ социјални карактер државне помоћи тумачи се веома уско, инсистирајући на томе да су предочене мере државне помоћи јасно усмерене на сиромашна домаћинства.³⁸¹ Такође, наводе се посебни услови у којима ће државна помоћ бити дозвољена:

³⁷⁷ Медијска стратегија: 5.2. *Електронска јавна гласила*, стр. 17.

³⁷⁸ Ибид.

³⁷⁹ Стратегија о дигитализацији: 5.2. *Средства за финансирање процеса дигитализације у Републици Србији*, стр. 27-28.

³⁸⁰ Уговор о функционисању ЕУ, чл. 107 ст. 1.

³⁸¹ Уговор о функционисању ЕУ, чл. 107 ст. 2.

„(a) помоћ која има социјални карактер, додељена индивидуалним корисницима, водећи рачуна да је таква помоћ додељена без дискриминације...“³⁸²;

(...);

„(a) помоћ која промовише економски развој делова земље где је стандард живота ненормално низак или где постоји озбиљна незапосленост...“;

(б) помоћ којом се промовише извршење важних пројеката од заједничког европског интереса или да се спречи озбиљно угрожавање економије државе чланице;

(...)

(е) друге категорије помоћи које могу бити прецизиране одлуком Савета на предлог Комисије.“³⁸³

У Медијској стратегији, међутим, није разрађена обавезујућа позиција државе дефинисана планом за финансирање процеса дигитализације који је предочен у Стратегији из 2009, нити је пројектован икакав финансијски план. Буџетска средства намењена спровођењу дигитализације не помињу се у одељцима „Финансијска помоћ државе“³⁸⁴ и „Државна помоћ“³⁸⁵. У Медијској стратегији држава се само уопштено и површно декларише, да ће у процесу дигитализације, кроз различите олакшице и дотације, обезбедити посебан статус социјално рањивим категоријама друштва, сиромашнима и особама с инвалидитетом: „Посебна пажња биће посвећена особама с проблемима вида и слуха, обезбеђењем посебних програмских садржаја, преласком на дигитално емитовање кроз програме националних и регионалних јавних сервиса. Држава ће у сарадњи с компанијама електронске индустрије обезбедити технички и ценовно најповољније декодере за грађане.“³⁸⁶

Када се разматра техничка страна спровођења процеса дигитализације, Медијска стратегија у потпуности преузима стандарде дефинисане Стратегијом о дигитализацији, не доносећи предлоге савременијих и оптималнијих решења. Наиме, Медијска стратегија се позива на стандард за емитовање телевизијских

³⁸² Уговор о функционисању ЕУ, чл. 107 ст. 2.

³⁸³ Уговор о функционисању ЕУ, чл. 107 ст. 3.

³⁸⁴ Медијска стратегија, стр. 6.

³⁸⁵ Медијска стратегија, стр. 28.

³⁸⁶ Медијска стратегија: 6.2. *Дигитализација земаљске телевизије*, стр. 24-25.

програма ДВБ-Т2 који је предвидела Стратегија о дигитализацији, а који ће омогућити већи број програма и аудио сигнала у једном телевизијском каналу, и на, такође у Стратегији о дигитализацији, изабрани стандард за компресију видео и аудио сигнала у оквиру једног телевизијског програма – МПЕГ-4.

Питање дигиталне дивиденде у области јавног информисања Републике Србије размотрено је прилично темељно с техничке стране: „Преласком с аналогног на дигитално емитовање телевизијског програма, уместо једног телевизијског програма у постојећем телевизијском каналу, емитоваће се знатно већи број програма који могу бити у стандардној (СДТВ) и у високој резолуцији (ХДТВ). Стога ће већи број телевизијских канала остати ослобођен.“³⁸⁷ Међутим, за разлику од Стратегије о дигитализацији (која истиче карактер јавног добра дигиталне дивиденде), Медијска стратегија не предвиђа значај који дигитална дивиденда има у заштити јавног интереса грађана. Становиште са кога се тумачи јавни значај дигиталне дивиденде у Стратегији о дигитализацији – а које Медијска стратегија занемарује, посебно наглашава улогу државе – чији регулаторни механизми треба да гарантују добробити које расподела и управљање дигиталном дивидендом могу да допринесу друштву, „у смислу повећаног броја различитих аудио-визуелних услуга, укључујући мобилне услуге с потенцијално унапређеним географским покривањем и могућношћу интерактивности, као и о услугама које нуде технологија високе резолуције, мобилног пријема или једноставнијег и приступачнијег приступа“ (Сурчулија, 2011: 55). Као надлежни и одговорни за управљање фреквенцијским спектром и дигиталном дивидендом, назначени су ресорно министарство надлежно и регулаторна агенција за електронске комуникације.³⁸⁸

Европска комисија је у свом последњем извештају оценила Медијску стратегију као значајан документ који представља велики корак напред ка уређивању медијске сцене у Републици Србији. Посебно имајући у виду инсистирање на изради нових медијских закона и подзаконских аката који треба да прецизније регулишу процес преласка с аналогног на дигитално емитовање програма. Међутим, посматрајући Медијску стратегију изоловано у сегменту у којем коментарише досадашња и нуди конкретна решења у вези са будућим

³⁸⁷ Медијска стратегија: 6.2. *Дигитализација земаљске телевизије*, стр. 25.

³⁸⁸ Медијска стратегија: 7.1. *Регулаторно тело*, стр. 26.

питањима спровођења дигитализације радио-дифузије, намеће се утисак да је већином недоречена и недостатна. Она прецизније говори о циљевима које је поставила Европска унија него о домаћим циљевима, на пример: остаје непознато до ког датума ће грађанима Србије бити омогућен приступ широкопојасном интернету, али је саопштено да ће та услуга бити приступачна свим грађанима Уније до 2020. године. По угледу на Дигиталну агенду до 2020. године која прецизира да се сваком грађанину Европске уније мора обезбедити приступ интернету великог протока, погодног за развој и коришћење широкопојасних сервиса (на пример различитих аудио-визуелних апликација), Република Србија је такође донела своју Дигиталну агенду са сличним циљевима, међу којима се наводи општи напредак друштва, а посебно у сеоским срединама у којима интернет сервиси нису доступни. Дигитална агенда стога предвиђа увођење мобилног широкопојасног приступа грађанима којим се могу пружити и различити аудио-визуелни садржаји, чак и телевизијски програм (Миливојевић, 2011: 27).

У домену примене дигиталне технологије, медијска политика и регулатива Европске уније знатно предњаче у односу на стање у Србији, где је пропуштена читава једна генерација промена. Интернет и нови медији отворили су нови круг тема и поставили нове изазове за медијску регулативу. После министарске конференције Савета Европе посвећене новим медијима, која је одржана у Рејкјавику 2009. године, специјализовани Комитет за нове медије Савета Европе припремио је текст који је у септембру 2011. усвојен као Препорука Комитета министара земљама чланицама о новом појму медија – ЦМ/Рец (2011) 7. Комитет министара овим документом препоручује нови, обухватнији појам медија, који „укључује све актере у производњи и ширењу, потенцијално великом броју људи, садржаја (на пример: информација, анализа, коментара, мишљења, образовања, културе, уметности..., у текстуалној, звучној, визуелној, аудио-визуелној или другој форми), апликација које су дизајниране да омогуће интерактивну масовну комуникацију (на пример: социјалне мреже) или других на садржају заснованим интерактивним искуствима великог обима (на пример: онлајн игре), када задржавају (у свим набројеним случајевима) уређивачку контролу или надзор над садржајем“ (према Миливојевић, 2011: 19). Овај документ показује како се општа

места о слободи изражавања у јавној сфери, плурализму и демократији, преносе и примењују у контексту медија схваћених на обухватнији, описани начин. Влада Србије у својој Медијској стратегији којом планира и регулише смернице развоја система јавног информисања до 2016. године, медије третира са очито превазиђеним значењем јавних гласила, установа и система јавног информисања.

Поред тога, развој и регулатива дигиталне радио-дифузије у Европи оријентисани су превасходно на хумани циљ: олакшати свим грађанима приступ различитим услугама и друштвеним ресурсима, подстицати медијску писменост и развијати креативност младих људи. Стратешки документи медијског развоја у земљама Европске уније данас се претежно оријентишу на улогу информационе технологије и медијског развоја у општем напретку привреде и изласку из актуелне финансијске кризе. Медијска стратегија, пак, показује да Република Србија дигитализацију још увек не посматра као шансу за развој економије и других области које у информационом друштву омогућавају квалитетнији живот грађана.

6.12. Етички кодекс и професионална трансформација

Правно-нормативни систем представља скуп регулаторних мера којима се на целовит начин уређују односи у области радио-дифузије. Правна регулатива радио-дифузије, законским средствима и ингеренцијама државе, уређује и прописаном апаратуром контролише поштовање постављених норми, у циљу заштите јавног интереса. Савремено и демократско медијско законодавство захтева да регулациони инструменти буду усредсређени подједнако и на заштиту самих медија од државе. У овом смеру, држава наступа самоограничавајуће, развијајући оне правне институте којима медијима гарантује слободу и независност у обављају њихових професионалних задатака.

Осим законског нормативног оквира, делатност медијских институција и посленика детерминисана је и праксом корегулативе. Корегулатива обухвата следећи концепт: „док писано право регулише виши ниво циљева, детаљи имплементације се остављају подзаконским актима или тзв. корегулацији и

саморегулацији. У корегулацији, власт задржава право да интервенише ако саморегулативне мере не постигну постављене циљеве“.³⁸⁹

Принципи корегулације и саморегулације садржани су у документу Индикатори за медије у демократији Савета Европе, Препорука 1848 (2008). У Препоруци се наводи да „регулаторно тело за радиодифузне емитере мора функционисати на непристрасан и ефикасан начин,³⁹⁰ при чему „треба да буде примењен систем саморегулисања медија, укључујући право на одговор и исправку или добровољно извињење новинара. Медији треба да оснују своја сопствена регулаторна тела, као што су комисије за жалбе или омбудсмани, а одлуке ових тела требало би да се спроводе. Ове мере треба да буду законски признате од стране судова.“³⁹¹

Принцип саморегулације утемељен је превасходно у етичким правилима струке, а мера правног регулисања требало би, у идеалнотипским условима, да буде таква да се законима обезбеђује само етички минимум (односно поштовање оних стандарда који у одређеном друштву представљају минимум вредности око којих постоји консензус), док би све остало требало да буде препуштено саморегулацији, односно аутономним правилима професије. Универзалне формуле којом се одређује та мера нема. Она се конституише у одређеном друштву с обзиром на његове специфичне особености – превасходно узимајући у обзир степен развијености демократских вредности у једном савременом друштву и делотворност професионалне етике у медијској делатности.

Ауторегулација у домену медијске делатности званично датира од настанка документа који представља први кодекс новинарске етике (донет у Француској 1918. године), за чим је уследило оснивање првих међународних удружења новинара двадесетих година 20. века. Први новинарски кодекси били су усредсређени на однос медијских посленика са послодавцем, они се нису бавили одговорношћу новинара за свој рад и однос према публици. У савремено доба, новинарски кодекси, начела, односно правила, различити су по садржини, систематици и формулацијски, али углавном третирају исте групе питања:

³⁸⁹ За извор и више детаља погледати:

http://www.epra.org/content/english/press/papers/Dresden/Overview_transpositionAVMS_Dresden_final_final.pdf

³⁹⁰ Индикатори за медије у демократији, Препорука Савета Европе бр. 1848 (2008), чл. 8.15.

³⁹¹ Индикатори за медије у демократији, Препорука Савета Европе бр. 1848 (2008), чл. 8.25 и 8.26.

истинитост извештавања, новинарска пажња, одговорност, чување извора, независност и интегритет новинара, унутрашња слобода, права других којих се информације тичу, посебно приватност и недискриминација (Водинелић, 2006б). Не постоји универзални кодекс нити јединствено саморазумевање етичког идентитета струке. Овај комплекс самоограничавајућих правила условљен је нормативним системима и другим вредностима важећим у срединама у којима та правила кодекса настају, укључујући широк спектар утицаја, од одређених религијских ставова, традиционалних вредности, до актуелних политичких прилика, који заједно кодексу дају специфичан карактер с обзиром на релевантне социјално-политичко-културолошке интересе заједнице.

У једној друштвеној заједници мера и ниво саморегулације новинарске струке зависе у великој мери од доношења и примене закона: правила саморегулације наступају у простору у којем медијска сфера није покривена корпусом правно-нормативних одредби. Тако, за реформу медијског система у Србији после демократских промена одговорна је власт у домену доношења правне регулативе и поступања по њој, али и сама медијска сфера коју чине новинари, професионална удружења и медији. Значајан део реформе медијског система односи се на саму професију и њене стандарде, на израду и примену докумената дерегулације, пре свега новинарских кодекса. Примена професионалних стандарда и етичких норми професије је обавезујућа ставка у модернизацији и осавремењивању медијског система Србије (Миливојевић, 2006: 266-267).

Јединствен став професије у медијској сфери у Србији споро је уобличаван. Томе су допринеле поделе које су у медијској равни настале 1980-их и продубљене 1990-их година, а и данас су оптерећене бројним неусаглашеним ставовима о кључним друштвеним и политичким питањима, какви су однос према Европској унији, сарадња са Хашким трибуналом, решења у сфери привреде, питања одговорности и кривице, и многа друга. Не јењавају антагонизми између поклоника прогресивних друштвених реформи и медија који си наклоњенији супротним залагањима. Ове поделе у Србији и данас спречавају успостављање консензуса и ауторитативног тела у струци које у демократским земљама „изриче ставове о понашању медија и новинара, критикује и указује на непрофесионална

понашања и оглушавања о новинарску етику“ Миливојевић, 2006: 267). Формирање таквог тела је потребно, о чему сведочи обиље непроверених информација у медијима, тенденциозних написа, инсинуација... Иза покушаја да се оснивањем Савета за штампу Медија центра успостави деловање једног кредибилног аутономног тела, међутим, није било довољно упоришта међу новинарима и није стајао шири професионални консензус. Такав консензус није било могуће успоставити међу слабо плаћеним и мотивисаним новинарима, или онима који по сваку цену и уз озбиљно смањене критеријуме настоје да опстану у струци, или многима који су се у тој професији обрели случајно.

Резултат таквог поретка је стагнација у развоју аутономне регулативе новинарске струке у Србији читаву деценију после демократских промена 2000. године. Позната су три кодекса који дефинишу правила професионалног и етичког понашања новинара: Удружења новинара Србије, Независног удружења новинара Србије и Асоцијације независних електронских медија – АНЕМ. Премда се ови кодекси међусобно не разликују значајно, они ипак одражавају непостојање јединственог погледа на понашање у новинарској професији. Ови кодекси су веома скромног обима – сведени обично на једну страницу текста, те су садржином и обимом изузетно скромни и недовољни. Пореди их са опсежним кодексима у којима се правила саморегулације темељно разрађују, какви су, на пример, *Producer's Guide BBC* или *Code of the Conduct for the News and Editorial Departments New York Times (Ethical Journalism)*, запажамо да домаћим професионалним медијским кодексима исувише недостаје. Неодговорним односом према дефинисању професионалних начела, обавеза и одговорности, новинари и медијска удружења у Србији лишавају се једног аспекта сопствене слободе: да сами, аутономно у оквиру своје струке, поставе јасна и разумљива правила професије и тиме нормативно изразе своје интересе.

Показало се да је за професионалну трансформацију медија у Србији неопходна координирана активност државних, пре свега законодавних органа и медијских асоцијација и удружења, уз помоћ компетентних стручњака. Притом, учвршћивање демократског амбијента је први корак у том процесу. У том циљу настао је 2006. године Модел новинарског кодекса чији су аутори професори права Владимир Водинелић и Саша Гајин. Овај Модел новинарског кодекса

настао је у оквиру пројекта „Support to the reform of Serbian Media Legislation towards EU standards and strengthening of legal and technical skills of media professionals“, који су заједно реализовали Media Integration and Communication Center Универзитета у Фиренци и Центар за унапређивање правних студија, уз подршку институција Европске уније. Предложени Модел изражен је уз консултацију домаћих релевантних текстова и десетина иностраних новинарских кодекса, међу којима је и ауторитативан „Codice di deontologia relative al trattamento dei dati personali nell’ esercizio dell’ attività giornalistica ai sensi dell’ art. 25 della legge 31 dicembre 1996 n. 675“, који представља врсту специјализованог кодекса, који је посебно посвећен материји обраде података о личности у журналистичком раду (Водинелић, 2006б).

Аутономни новинарски кодекс значајан је као предуслов којим се гарантује кодификовање и обелодањивање професионалних стандарда; њиме се чине доступним и транспарентним основе за професионалну одговорност; на основу њега се просуђује квалитет новинарског рада. Он је неопходан ради транспарентности правила ове професије, која су основ за њену независност. Кодификована, одређена и позната правила струке превенирају настанак конфликтних ситуација, а на основу њих публика процењује валидност одређеног медија или новинара. Ради делотворности правила кодекса неопходна је организована институционална подршка кодексу, која се обично остварује кроз деловање етичких комитета при удружењима новинара. Искуство европске демократске праксе показује да се легитимисање примењивања санкција због непоштовања кодекса може постићи успостављањем етичких комитета који су састављени од активних и пензионисаних припадника новинарске струке, али и учешћем еминентних представника других професија – у првом реду правника и публициста, и других стручњака неприпадајућих структурама власти.

VII. ЗАКЉУЧАК

Истраживање настанка и развоја регулације радио-дифузије у Србији наметнуло се као подстицајан подухват у оквиру транзиционих изазова савремене Србије. Интерес за такво опсежно научно промишљање произашао је уверења да се у земљама у транзицији реконструкција медијских система и улога државе у том процесу може посматрати као својеврсни тест укупних друштвених промена и сазревања демократског потенцијала друштва и његових институција (Вељановски, 2009в: 363). У том смислу, професор Раде Вељановски однос медија и државе тумачи као „једну од веома значајних релација у демократском друштву која осветљава ниво квалитета достигнутог друштвеног развоја“ (Вељановски, 2009в: 363). Србија, као једна од бивших социјалистичких земаља, у савременом добу нашла се пред императивом да јавну сферу реконституише по моделу развијених демократских друштава. Декларисање демократских власти за имплементацију европских стандарда у домаћи медијски систем обећавало је његову либерализацију и хармонизацију са савременим светом. Међутим, једнодеценијско искуство саображавања медијске политике и регулативе захтевима развијене Европе, у Србији је, у пракси, показало недоследност и неспремност нових власти да спроводе начела развијених демократских земаља – чијим интеграцијама тендира званична државна политика.

У овом раду приоритетан циљ истраживања био је да покаже колико су модели регулације радио-дифузије који су примењивани у различитим етапама развоја медијског система Србије били целисходни, које су њихове особености, какав је био квалитет тих мера, и какви су учинци остваривани у одређеним друштвено-историјским околностима. Генерички приступ примењен је из потребе да се разумевањем досадашњег пута развоја регулације, темељније тумачи њено данашње деловање и утврде могућности прилагођавања регулативе европским и светским стандардима, како би, евентуално, било могуће макар хипотетички указати на перспективе овог процеса.

У овом раду одговорено је на хипотезе које су маркиране у уводном поглављу, а које су засноване на методолошки утемељеном изучавању корпуса научне грађе и изворних материјала.

Основна хипотеза, да је *регулација радио-дифузије у Србији дуготрајан процес који траје скоро деведесет година, при чему радио-дифузија није увек имала адекватан нормативно-правни третман*, доказана је кроз историјски, дескриптивни и упоредни метод, којим су приказане четири етапе развоја регулације радио-дифузије у Србији: од самог почетка њеног развоја – оснивања прве радио-станице на тлу Србије 1924. године, посматрано до почетка Другог светског рата, када је ступањем на снагу уредби окупаторских власти накратко прекинут континуитет аутономне законске регулативе и самосталног развоја; потом, посматрајући период законодавне политике самоуправљачког социјализма који је детерминисао нормативно уређење области радио-дифузије до деведесетих година прошлог века; затим анализирајући правну регулативу устројства медијског система Србије која је доношена и примењивана током деведесетих година; до савременог доба када се у демократском амбијенту наше друштво нашло пред изазовом прихватања и имплементације стандарда савремених развијених демократија у области радио-дифузије.

Назначена *четири периода у развоју регулације радио-дифузије у Србији, имају своје посебне карактеристике*, и то је доказано у другој хипотези.

1. Основна обележја националног законодавства у првом периоду развоја регулације радио-дифузије у Србији (1924–1941), ослањала су се на европски регулаторни оквир и принципе тада важећег међународног законодавства, које је држави обезбеђивало неприкосновену монополску позицију. Правилници и уговори којима је регулисана ова област изражавали су изразито рестриктивну политику државе, појачану цензуру, а државни монопол који је успостављен правом оснивача, одржаван је економским условљавањем и финансијским притисцима. Државни интервенционизам оправдаван је како практичним тако и моралним разлозима: успостављање регулисаног и оптималног коришћења фреквенцијског спектра; допремање радио програма до свих грађана на својој територији; задовољавање јавног интереса у масовном комуницирању. Држава Србија односно Краљевина Југославија је своју монополску позицију бранила законским актима, који су у то време доследно следили правни оквир развијених

европских држава, успешно партиципирајући у међународним радиофонским асоцијацијама, усвајајући и примењујући начела европског регулаторног оквира у области радио-дифузије.

2. Период после Другог светског рата (1944–1991) обележио је доминантан утицај идеолошке матрице Комунистичке партије над медијским системом, који се заснивао на законској регулативи и апаратури санкционисања каква се примењује над деловима државног естаблишмента попут војске и полиције. Јавна гласила су отворено третирана као информативно-пропагандна средства, а од медијских стручњака се очекивало да делују као друштвено-политички радници. Законска регулатива темељила је власничке односе на државној односно друштвеној својини, чиме је спречено постојање медијског тржишта. Такође, одредбама закона је обезбеђен монопол државне телевизије – Радио Телевизије Београд у области радио-дифузије, тако што је оснивање радио и телевизијских станица било условљено сагласношћу републичке радио-телевизије. Законским нормама био је осигуран директан утицај политике на оснивање, организацију, финансирање и избор кадрова који су били дужни да спроводе јединствену уређивачку концепцију свих медија.

3. У периоду деведесетих година прошлог века (1991–2000), разрушен је такозвани самоуправни модел медијског система и наступило потпуно подржављење највећих радиодифузних система у Србији. Године 1991. донети су закони којима су грубо прекинути покушаји либерализовања медијског законодавства током осамдесетих година. Пракса доношења репресивнијих закона од постојећих достигла је свој врхунац 1998. године, са Законом о јавном информисању. Регулациони механизми су легализовали коришћење медија у пропагандне сврхе, а репресија власти у односу на медије и новинаре који су се критички односили према владајућој политици била је заснована на законима спорног легитимитета. Недемократски медијски закони произвели су хаос у етру, омогућивши оснивање великог броја приватних електронских медија, без јасних правила. У таквим условима независни медији су трпели снажан притисак и нерегуларне услове квазидемократског система, који је многе законске одредбе артикулисао само декларативно демократски. Недемократски законски оквир је подржавао манипулативно деловање масовних медија, који су у посматраном

периоду, као једна од најутицајнијих полуга владајуће политике у Србији, значајно утицали на обликовање политичких вредности и ставова грађана.

У таквим условима значајније напоре у правцу демократизације регулације радио-дифузије предузимале су установе цивилног сектора. Тако је у Србији цивилни сектор иницирао доношење демократске правне регулативе радиодифузног система, које је уследило после петооктобарских промена 2000. године.

4. У периоду постсоцијалистичког развоја у Србији (2000–2012), медијски системи суочавају се са крупним проблемима који нису до краја разрешени ни у земљама зреле демократије. Проблеми на релацији медији – друштво – држава у савремено доба ситуирани су у две основне равни: институционалној и цивилној, односно законодавној и професионалној, заправо у крајњој инстанци – регулаторној и дерегулаторној (Вељановски, 2009в: 366-367).

У земљама у транзицији каква је Србија, намећу се два основна правца промена: институционална и професионална трансформација медијског система (Вељановски, 2009а: 30). Први правац промена заснива се на мерама иза којих стоји држава, које предузимају власт и њене институције, односно законодавац, а други зависи од самих медијских посленика, професионалаца односно њихових удружења и асоцијација, и свих осталих актера артикулисане сфере јавности, као цивилног сектора.

Процедуре демократске трансформације радио-дифузије у Србији у првој деценији демократске власти биле су декларативно утемељене на идејама институционализоване јавности и слободе информисања. У пословима демократизације јавне и медијске сфере у Србији после 2000, медијски и правни експерти били су јединствени у ставу да усвајање и имплементација препорука Савета Европе у текстове нових закона представљају темељ трансформације. Смернице европске регулаторне праксе на путу европских интеграција постављене су као изазов којем је држава требало да одговори креирањем и спровођењем одговорне медијске и регулаторне стратегије.

Упркос прокламованим и нормативно утемељеним начелима демократизације и трансформације радиодифузног система Србије, сведоци смо да недоследна примена закона у пракси указује на непринципијелан однос власти

према кључним питањима демократизације јавне сфере и остварења медијске независности. Наиме, све демократске владе формиране после петооктобарских промена, испољавале су извештан степен несагласности са ставовима експерата у погледу обима и суштине примене стандарда и принципа демократског света у медијској регулативи Србије. Услед интереса финансијске, политичке и друштвене моћи информационо-комуникационог система, у процес уређења радиодифузног етра умешали су се најутицајнији друштвено-политички фактори у домену радио-дифузије у Србији – од редакција и удружења електронских медија, преко регулаторних агенција, до највиших представника власти и међународних фактора.

Следећа хипотеза, да је *први прави закон о радио-дифузији усвојен тек 2002. године, а у свим претходним периодима може се говорити тек о зачецима регулације радио-дифузије*, доказана је низом аргумената у прилог актуелности Закона о радио-дифузији, који је оформљен и структуриран према важећим нормама развијених европских демократских земаља којима се целовито и темељно уређују односи омеђени стриктно савременим специфичностима радиодифузног спектра. Законом о радио-дифузији из 2002. заживео је процес нормативног утемељења и трансформације информационо-комуникационог система Србије. Овај процес одвијао се на основу препорука међународне заједнице, која је навела захтеве у низу међународних докумената којима се у Европи регулише област радио-дифузије. Упркос несугласицама на релацији између политичара, новинара и правника у двогодишњој процедури настајања и усвајања Закона о радио-дифузији, текст Закона је уважио европски регулаторни оквир и имплементирао низ реформских мера, попут успостављања новог система радија и телевизије организованог као јавни сервис; увођења дуалног радиодифузног модела који осим јавних дозвољава постојање и комерцијалних медија; лиценцирања комерцијалних телевизија на основу законских критеријума; формирања независног регулаторног тела са широким овлашћењима; регулисања медијског тржишта односно спречавања недозвољене власничке концентрације и питања оглашавања.

Од Закона о радио-дифузији стручна јавност је очекивала да коначно разреши радиодифузни хаос који је наслеђен из периода ауторитарног режима. Међутим, еклатантни примери опирања власти заживљавању демократског Закона о радио-дифузији показују да је у првој деценији 21. века настављена медијско-регулаторна конфузија.

У последњој хипотези: *Најновији период регулације радио-дифузије у Србији захтева усаглашавање са европским регулаторним оквиром за област медија*, елабориран је степен усклађености између захтева европског регулаторног оквира и достигнућа домаће медијске регулативе и њеног спровођења.

У овом делу рада представљен је европски регулаторни оквир за област медија који укључује низ међународних докумената, у којима је постигнут консензус држава чланица Савета Европе и Европске уније. Стандарди који су познати као *европска пракса* или *европски стандарди* формулисани су у декларацијама, конвенцијама и бројним препорукама у области медија и представљају јединствен и обавезан регулаторни оквир даљег развоја медијске сфере у свим земљама интегрисане Европе. Усаглашавање регулативе примењено је у великој мери у законским актима који су после 2000. године донети у Србији, захваљујући којима су остварени први предуслови трансформације медијског система.

Прилагођавање домаћег законодавства европској регулаторној пракси текло је у складу са прокламованим начелима која су изражена на званичном веб-сајту Професионалног европског удружења регулаторних тела (ЕПРА)³⁹², чији је РРА пуноправни члан. ЕПРА предвиђа специфичности примене европских стандарда у националном медијском законодавству, које су условљене конкретним друштвено-историјским, политичким, културним, технолошким и другим околностима у различитим државама у транзицији.³⁹³ Уколико су грубо пренесени, копирани у националне законе, европски стандарди не могу се адекватно применити у системима аутентичних законодавстава. Ради ефикасног прилагођавања европском регулаторном оквиру, правни експерти препоручују

³⁹² European Platform of Regulatory Authorities – EPRA, www.epra.org.

³⁹³ <http://www.epra.org/articles/about-regulatory-authorities>, посећено 14. 4. 2012.

доношење закона у складу са европским стандардима али на начин који осигурава његову применљивост односно усклађеност са постојећом регулаторном праксом.

Такође, у препоруци Комитета министара Савета Европе која носи ознаку РЕЦ (2000) 23, експлицитно је наведено да се „... процедуре номинације (кандидата за чланове регулаторних тела) могу знатно разликовати од земље до земље“. Овим документима предвиђено је да се сви препоручени или захтевани стандарди у националним законодавствима примењују у складу са принципом суверенитета земље и њеним особеним друштвеним потребама.³⁹⁴ То практично значи да европски стандарди у радио-дифузији не постоје у смислу „унапред датих конкретних решења и формула које треба аутоматски применити на локално законодавство“ (Сурчулија, 2008: 31), већ свака држава треба да норму европске регулативе прилагоди сопственом правном систему, традицији и оствареном степену демократије.

Тежња за таквим статусом медија којим би се остварила мисија медија као „четврте власти“ или „чувара капија“ система, у друштвима савремених демократија интерпретира се кроз остварење неколико претпоставки: достизање идеала слободног протока информација, мишљења и ставова; медијски плурализам и слободно медијско тржиште; дистанцирање целокупног медијског система од утицаја центара моћи, како државе, тако и крупног капитала, бизниса, војностратешких и других интереса. Са нормативном афирмацијом ових захтева у већини земаља у транзицији – тако и у Србији, отпочеле су промене на путу трансформације и демократизације медијског система.

Основни захтеви као што су раскид са прошлошћу, тј. успостављање дисконтинуитета са нелегитимним медијским одредбама и иницијативама власти, углавном су остварени у законској регулативи. Међутим, са становишта озбиљног преокрета у медијској пракси који захтева примену новоустановљених прописа, у Србији су остварени резултати испод нивоа очекивања која је демократска јавност имала од демократских промена. Истина, и бројни примери других земаља у

³⁹⁴ Специфичности примене европских стандарда у медијском законодавству условљене су конкретним друштвено-историјским, политичким, културним, технолошким и другим околностима у различитим државама у транзицији. Уколико су грубо пренесени, копирани у националне законе, европски стандарди не могу се адекватно применити у системима аутентичних законодавстава. Ради ефикасног прилагођавања европском регулаторном оквиру, правни експерти препоручују доношење закона у складу са европским стандардима али на начин који осигурава његову применљивост односно усклађеност са постојећом регулаторном праксом.

транзицији показују да овај период карактерише споро и неконсеквентно остваривање закона, чак и његово често кршење. То, наравно, не ослобађа одговорности владајуће елите и институције државе за чињење или нечињење.

Са становишта будућности демократског развоја у области регулације радио-дифузије, значајна су два процеса који, наизглед контрадикторни, у Европи напоредо трају од осамдесетих година прошлог века (Вељановски, 2009в: 366-367). На једној страни, то је тенденција дерегулације – која претпоставља свођење утицаја и контроле државе, и на другој, успостављање новог регулаторног оквира на целокупном европском простору – као транснационалног консензуса о садашњости и будућности медија (Вељановски, 2009в: 364).

Процес дерегулације наступио је у демократским земљама са развлашћивањем државе у домену штампаних медија, и проширио се у савремено доба на електронске медије, првенствено кроз принципе независног и самосталног конципирања медијске програмске оријентације. Тренду дерегулације допринеле су техничко-технолошке детерминанте такозваних нових медија, појава интернета, сајбер-комуницирања и дигитализације, чињеницом да – захваљујући специфичности своје конфигурације – перформансе нових медија саме по себи измичу механизмима регулације који су познати у традиционалним оквирима.

Напоредо с овим, текао је процес регулације, који је стратешки спровођен као обимна и сложена активност на јачању јединственог европског регулаторног оквира, у циљу успостављања што интегрисанијег и уједначенијег система демократске медијске праксе европских земаља. Тиме је афирмисан и препоручен демократски модел односа на релацији медији – држава, који указује на правце демократске трансформације и динамичнијег развоја медијске сфере земаља у транзицији и доприноси успостављању јединственог европског медијског простора. Хармонизација националне регулаторне праксе Србије са наведеним принципима представља значајан предуслов опште интеграције државе у институције јединствене Европе.

Коначно, идеалнотипски замишљен процес суштинске дерегулације медијског простора представља за сада утопистичку визију којој стреме, са солидним потенцијалом, медијски системи високоразвијених земаља који су сазрели у демократском погледу (Николић, 2007: 217). Предуслов развлашћивања

државе у највећем степену у медијској сфери претпоставља постојање дугог и стабилног периода демократске регулације у којем су учвршћене институције и обичаји саморегулације и цивилне иницијативе. У случају Србије, која се налази на самом почетку демократизације медијске сфере, одлучна и доследна регулација по највишим стандардима Европе и света намеће се као нужна претходница дерегулације медијског простора, као могућег пута развоја и устројства медијских система у будућности.

Кључно питање које се односи на домен регулације радио-дифузије у актуелној фази интеграција Србије у европске институције, је да ли ће законом одређено успостављање реда у српском радиодифузном етру адекватно одговорити захтевима будућности европског радиодифузног етра. У целини посматрано, досадашња примена домаћих медијских закона открива тенденције спречавања корените промене у радио-дифузији, кроз тежњу власти да законе спроводи испод политике минималних европских стандарда и да очува политичку контролу. Премда су нови закони прекинули линију урушавања медијског законодавства, чини се да у транзиционој Србији још увек нема довољно политичке воље да се развlastе владајуће структуре у области радио-дифузије, односно да се продужава утицај власти на медије од локалног до нивоa државе.

VIII. ЛИТЕРАТУРА И ДРУГИ ИЗВОРИ

Књиге и радови

1. Бал, Ф. (2005): *Моћ медија*, Клио, Београд
2. Bell, D. (1974): *The Coming of The Post-Industrial Society*, Heinemann, London
3. Бељански, С. (1998): О уставности Закона о јавном информисању, *Слобода штампе и Закон о јавном информисању*, Београд
4. Blumer, J. G. (1992): *Television and the Public Interest*, Sage Publication, London
5. Бјелица, М. (1995): *Историја новинарства*, Институт за новинарство, Београд
6. Бодријар, Ж. (1991): *Симулакрум и симулација*, Светови, Нови Сад
7. Бојд, Е. (2002): *Новинарство у електронским медијима*, Клио, Београд
8. Брикс, К. (2005): *Увод у студије медија*, Клио, Београд
9. Briggs, A. – Burke, P. (2002): *A Social History of Media: from Gutenberg to the Internet*, Polity, Padstow, UK
10. Бурдије, П. (2000): *Нарцисово огледало*, Клио, Београд
11. Burton, P. (1974): *Radio and Television in Eastern Europe*, The University of Minnesota Press, Minneapolis
12. Вељановски, Р. (1996): Заокрет електронских медија, *Зборник: Српска страна рата*, Република, Београд
13. Вељановски, Р. (2004): Демократска и професионална трансформација медија, *Услови и стратегије демократизације* (ур. В. Васовић, В. Павловић), Југословенско удружење за политичке науке – Факултет политичких наука, Београд
14. Вељановски, Р. (2005а): *Јавни РТВ сервис у служби грађана*, Клио, Београд
15. Вељановски, Р. (2005б): Демократизација медијских система у савременом друштву, *Зборник: Програмски идентитети социјалдемократских партија*, Friedrich Ebert Stiftung, Београд
16. Вељановски, Р. (2006а): Јавни РТВ сервис – савремени значај и улога, *Зборник: Јавни сервис Војводине*, Новосадска новинарска школа, Нови Сад

17. Вељановски, Р. (2006б): Осујеђена медијска транзиција, *Пет година транзиције у Србији II* (ур. С. Михаиловић), Социјалдемократски клуб – Friedrich Ebert Stiftung, Београд
18. Вељановски Р. (2008а): Концентрација и јавност власништва над медијима, *Ревивија за безбедност*, бр. 11, Центар за безбедносне студије, Београд
19. Вељановски Р. (2008б): Регулисање обједињавања и јавности медијског власништва у Србији, *Ревивија за безбедност* 4, Центар за безбедносне студије, Београд
20. Вељановски Р. (2008в): Приватизација локалних медија у Србији – заблуде и шансе, *Часопис ЦМ*, Протокол, Нови Сад – ФПН, Београд
21. Вељановски, Р. (2008г): Улога јавног сервиса: како обезбедити јавни интерес?, *Српска правна ревија*, година 4, бр. 7, Правни форум, Београд
22. Вељановски, Р. (2009а): *Медијски систем Србије*, Чигоја, Београд
23. Вељановски, Р. (2009б): Медијски закони у Србији – начела и пракса, *Зборник: Медијски скенер*, Новосадска новинарска школа, Нови Сад
24. Вељановски, Р. (2009в): Медији и држава у транзицији, *Годишњак*, Факултет политичких наука, Београд
25. Вељановски, Р. (2011): Медијска стратегија – ближе или даље од јавног сервиса, *Изазови европских интеграција*, Службени гласник, Београд
26. Вимер, К., Гудман, П. Е., Еган, Е. (1998): Правна анализа Закона о јавном информисању Републике Србије, *Слобода штампе и Закон о јавном информисању*, Београд
27. Водинелић, В. – Ћерић, В. – Гајин, С. – Стојковић, Д. – Живковић, М. (1998): *Право медија – с моделом Закона о јавном информисању*, Београдски центар за људска права, Београд
28. Водинелић, В. (1999): Шта је неуставно у Закону о јавном информисању, *Криза и обнова права*, Београд
29. Водинелић, В. (2006а): Правно (з)бунило: О правном стилу Савета РРА у послу са националним ТВ фреквенцијама, *Херетикус* 1-2, Центар за унапређивање правних студија, Београд
30. Водинелић, В., Гајин, С. (2006б): Кодекс новинарске струке, Модел, *Херетикус* 1-2, Центар за унапређивање правних студија, Београд

31. Водинелић, В. (2006в): Уз модел новинарског кодекса, *Херетикус* 1-2, Центар за унапређивање правних студија, Београд
32. Врег, Ф. (1991): *Демократско комуницирање*, НУБ БиХ, Сарајево
33. Вујаклија, М. (1986): *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд
34. Вуксановић, Д. (2007): *Филозофија медија: онтологија, естетика, критика*, Факултет драмских уметности, Институт за позориште, филм, радио и телевизију, Београд
35. Гоцини, Ђ. (2001): *Историја новинарства*, Клио, Београд
36. Godwin, I – Spittle, S. (2002): *The European Union and the Information Society*, New Media, E-Society
37. Graham, A. (1999): *Public Purposes in Broadcasting*, University of Luton Press, Luton
38. Graham, N. (2000): *Emantipation, the Media and Modernity*, Oxford University Press, Oxford
39. Дебре, Р. (2000): *Увод у медиологију*, Клио, Београд
40. Dizdard, Jr. W. (1994): *Old Media and New Media*, Longman, New York
41. Dutton, W. (1996): *Information and Communication Technologies: Vision and Realities*, Oxford University Press, London, UK
42. Жижих, Р. (1986): *Кроз екран свет*, Телевизија Београд
43. Ивошевић, З. (1999): *Криза и обнова права*, Београд
44. Ирис, А. (1999): *Информационе магистрале*, Клио, Београд
45. Јовановић, Ј., Тодоровић, С. (2004): *Речник правних термина*, Савремена администрација, Београд
46. Јокић, М. (2004): *Историја радиофоније у три епохе*, РТС, Београд
47. Кин, Џ. (1995): *Медији и демократија*, „Филип Вишњић“, Београд
48. Кин, Џ. (2003): *Цивилно друштво*, „Филип Вишњић“, Београд
49. Леандров, И. (1986): *Пре почетка. Сећања на припреме за увођење телевизијског програма у Београду*, Телевизија Београд
50. Лилић, С. (1998): Слобода јавног информисања и слобода удруживања као претпоставке демократске правне државе, *Слобода штампе и Закон о јавном информисању*, Београд: Југословенски комитет правника за људска права

51. Лиотар, Ф. (1990): *Постмодерно стање*, Светови, Нови Сад
52. Лоример, Р. (1998): *Масовне комуникације*, Клио, Београд
53. Лукић, Р. (1973): *Теорија државе и права*, Београд
54. Маклуан, М. (1971): *Познавање општила – човекових продужетака*,
Нолит, Београд
55. Маричић, Н. (1994): *Профили радија*, Радио Београд
56. Маричић, Н. ур. (2007): *Анатомија радија*, РТС, Београд
57. Мариновић, Н. (2008): *Оглашавање у јавном интересу*, *Српска правна ревија*, година 4, бр. 7, Правни форум, Београд
58. *Медији, демократија, транзиција* (1997): Радио Б 92, Београд
59. Мекквејл, Д. (1994): *Стари континент – нови медији*, НОВА, Београд
60. Меклуан, М. (1971): *Познавање општила – човекових продужетака*,
Нолит, Београд
61. Мекквин, Д. (2000): *Телевизија*, Клио, Београд
62. McQuail, D. (1994): *Mass Communication Theory*, SAGE, London
63. Мекнејр, (2005): *Технологија – Нове технологије и медији*, *Увод у студије медија*, CLIO, Београд, стр. 275-294; originalno izdanje: *The media – an introduction*, ed. by Adam Briggs, Paul Cobley, Pearson Education Limited, 1998, 2002
64. Мендел, Т. (2001): *Јавна радио-дифузија*, Медија центар, Београд
65. Милић, В. (1996): *Социолошки метод*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд
66. Милојевић, С. (2004): *Идеолошки рад медија*, *Српска политичка мисао*, Београд
67. Милојевић, С. (2005): *Телевизија у Европи: регулатива, политика и независност – Србија*, Зборник: *Телевизија у Европи, истраживачки извештај*, Медија центар, Београд – Open Society Institute, Budapest
68. Миливојевић, С. (2006): *Телевизија у транзицији: од државне контроле до дивљег тржишта*, *Пет година транзиције у Србији II*, Социјалдемократски клуб – Friedrich Ebert Stiftung, Београд

69. Миливојевић, С. (2011): Држава и стратегија медијског развоја: будућност још није почела, *Изазови европских интеграција*, Службени гласник, Београд
70. Милошевић, В.: Развој економске основе Телевизије Београд, у: Поповић, В. ет ал. (1984): *Из историје Телевизије Београд*, Телевизија Београд
71. Милошевић, М. (2008): Медијска политика и медијски закони као развојни фактор медијске индустрије, *Српска правна ревија*, година 4, бр. 7, Правни форум, Београд
72. McQuail, D. (1994): *Mass Communication Theory*, SAGE, London
73. Негропонтс, Н. (1988): *Бити дигиталан*, Клио, Београд
74. Независно удружење новинара Србије – НУНС (1998): Анализа Закона о јавном информисању РС, *Слобода штампе и Закон о јавном информисању*, Београд
75. Ненадић, Н. (2008): Слободан приступ информацијама: проблеми и решења, *Српска правна ревија*, година 4, бр. 7, Правни форум, Београд
76. Николић, М. (2009): *Зендер Белград*, Радио Београд
77. Николић, М. (2007): Јавни радиодифузни сервис у Србији – трансформације у транзицији, *Анатомија радија* (ур. Н. Маричић), РДУ РТС–Радио Београд, Београд
78. Одговор Савета РРА – српска радио-дифузија и европски стандарди, *Херетикус 1-2-2006*, Центар за унапређивање правних студија, Београд
79. Пихлер, С. (1998): Општа оцена Закона о јавном информисању, *Слобода штампе и Закон о јавном информисању*, Београд
80. Питања и предлози НУНС, *Херетикус 1-2-2006*, Центар за унапређивање правних студија, Београд
81. Плавшић, П – Радојковић, М. – Вељановски, Р. (1993): *Ка демократској радио-дифузији*, Фондација „Сорош“, Београд
82. Прајс М. – Ребој М. (2002): *Радио-дифузија јавног сервиса у транзицији*, Б 92, Београд
83. Правна служба Асоцијација независних електронских медија (АНЕМ) (1998): Регулисање медијског система, препоруке, Напад на независне медије у Србији – октобар и новембра 1998, *Криза и обнова права*, Београд

84. Пустишек, И. (1990): *Радио Београд 1924. Прва радио станица у Југославији*, Београд.
85. Пустишек, И. (1987): *Историја законодавства о радио-дифузији у Југославији – међународна регулатива и југословенско законодавство (1907–1986)*, Савремена администрација, Београд
86. Рабреновић, А. – Крмењак, С. – Живковић, М. – Rittler, R. (2001): *Право радиодифузних предузећа*, ЦУПС, Београд
87. Радојковић, М. (1984): *Савремени информационо-комуникациони системи*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд
88. Радојковић, М. (1995): Могућност конституисања демократског јавног мњења у Србији, *Зборник: Потиснуто цивилно друштво*, Еко Центар, Београд
89. Радојковић, М. (1999): Новинарска етика – европска искуства, *Новинарски приручник: Етички кодекси*, НУНС, Београд
90. Радојковић, М. – Ђорђевић, Т. (2005): *Основе комуникологије*, Факултет политичких наука, Београд
91. Радојковић, М., Милетић, М. (2005): *Комуницирање, медији и друштво*, СТИЛОС д. о. о., Нови Сад.
92. Радојковић, М. (2008): Медији цивилног друштва у Србији, *Часопис ЦМ*, вол. III, бр. 9, Факултет политичких наука, Београд
93. Самарџић, Н. (2008): Приватизација медија у Србији, *Српска правна ревија*, година 4, бр. 7, Правни форум, Београд
94. Симовић, Ж. (1989): *Време радија*, Радио Београд
95. Скендеровић Ђук, Н. – Подунавац, М. (1999): *Civil Society in the Countries of Transition*, Чикош штампа, Суботица
96. *Слобода медија у Србији 2008* (2009): ОЕБС, Београд
97. Становчић, В. (1993): Слободе и права човека и грађанина, *Енциклопедија политичке културе*, Београд
98. Стојковић, Б. (2002): *Идентитет и комуникација*, Чигоја, Београд
99. Стојковић, Б. – Радојковић, М. (2004): *Информационо-комуникациони системи*, Клио, Београд

100. Стојковић, Б. (2004): Новинске агенције и глобализација, *Услови и стратегије демократизације* (ур. В. Васовић, В. Павловић), Југословенско удружење за политичке науке – Факултет политичких наука, Београд
101. Сурчулија, Ј. (2008): Улога медијских регулаторних тела: слобода и надзор, *Српска правна ревија*, година 4, бр. 7, Правни форум, Београд
102. Сурчулија, Ј. (2011) Регулаторни оквир за спровођење дигитализације медија у Републици Србији, *Изазови европских интеграција – часопис за право и економију европских интеграција*, „Службени гласник“, Београд
103. Сурчулија, Ј. (2011): Регулаторни оквир за спровођење дигитализације, *Изазови европских интеграција*, Службени гласник, Београд
104. Тодорић, В., Вељовић, Д. (2008): Кратак осврт на проблематику регулације медијске концентрације у Србији, *Српска правна ревија*, година 4, бр. 7, Правни форум, Београд
105. Тодоровић, М. (2006): Право на слободно изражавање мишљења и култура јавне речи, *Херетикус* 1-2, Центар за унапређивање правних студија, Београд
106. Тркуља, Ј. (2006): Однос медија и власти у Србији, *Херетикус* 1-2, Центар за унапређивање правних студија, Београд
107. Фидлер, Р. (2004): *Mediamorphosis*, Клио, Београд
108. Фридман, Т. Ј. (2007): *Свет је раван*, Дан граф, Београд
109. Хабермас, Ј. (1969): *Јавно мњење*, Култура, Београд
110. Херман, Е. – Мекчесни, Р. (2004): *Глобални медији*, Клио, Београд
111. Collins, R. – Murrioni, C. (1996): *New Media New Politics: Media and Communications*, Polity Press, Cambridge
112. Harrison, J. – Woods, I. M. Graham, A. (2001): Defining European Public Service Broadcasting, *European Journal of Communication*
113. Herman, Edward, S. – Graham, A. (2001): Defining European Public Service Broadcasting, *European Journal of Communication*
114. Шинглер, М. – Вирина С. (2000): *Радио*, Клио, Београд

115. Wieten, M. – Murdock, G. – Dahlgren, P. (2000): *Television across Europe: a Comparative Introduction*, SAGE, London

Енциклопедије и речници

1. Blackwellova *Enciklopedija političke misli* (2003) Demetra, Zagreb
2. Ђурић, Д. (1997): *Новинарска енциклопедија*, БМГ, Београд
3. Клајн, И. – Шипка, М. (2006): *Велики речник страних речи и израза*, Прометеј, Нови Сад
4. *Лексикон новинарства* (1993) Савремена администрација, Београд
5. *Политичка енциклопедија* (1975) Савремена администрација, Београд
6. *Правна енциклопедија* (1978) Савремена администрација, Београд
7. *Речник српског језика* (2007) Матица српска, Нови Сад

Документи

1. Декларација о слободи изражавања и информисања, 1982.
2. Декларација о улози медија цивилног друштва у промовисању друштвене кохезије и међукултурног дијалога, 2009.
3. Декларација о независности и функцијама регулаторних тела у сектору емитовања, 2008.
4. Директива о аудио-визуелним медијским сервисима, октобар 1989, јул 1997. и децембар 2007.
5. Европска конвенција о прекограничној телевизији (ЕЦТТ), 1989, 1993. и 2002.
6. Етички кодекси за штампане и електронске медије (1999) НУНС, Београд
7. Етички кодекс електронских медија (2002) АНЕМ, Београд
8. Закон о пошти, телеграфу и телефону, 1931.
9. Закон о радиодифузним станицама, 1955.
10. Закон о штампи и другим видовима информација, 1960.
11. Закон о удруженом раду, 1976.
12. Закон о основама система јавног информисања, „Службени лист СФРЈ”, бр. 84/90.

13. Закон о радио телевизији, „Службени гласник РС“, бр. 48/91, 49/91, 55/93. и 11/2001.
14. Закон о радио-дифузији, „Сл. гласник РС“ бр. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 62/2006, 85/2006, 86/2006. и 41/2009.
15. Закон о јавном информисању, „Сл. гласник РС“ бр. 43/2003, 61/2005. и 71/2009.
16. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, „Сл. гласник РС“, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010.
17. Закон о измени Закона о јавном информисању, „Службени гласник РС“, бр. 61/2005.
18. Закон о оглашавању, „Сл. гласник РС“ бр. 79/2005.
19. Закон о главном граду, „Службени гласник РС“ бр. 129/2007.
20. Закон о контроли државне помоћи, „Службени гласник РС“ бр. 51/2009.
21. Закон о националним саветима националних мањина, „Службени гласник Републике Србије“ бр. 72/09.
22. Закон о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији, „Службени гласник РС“ бр. 88/09.
23. Закон о електронским комуникацијама, „Службени гласник РС“, бр. 44/2010.
24. Зборник правних инструмената Савета Европе у вези са медијима (2006) Савет Европе, Београд
25. Индикатори за медије у демократији, Препорука Савета Европе 1848, 2008.
26. Комуникација ЕК о примени правила државне помоћи за јавни радиодифузни сервис, 2001.
27. Конвенција за заштиту људских права и основних слобода (Европска конвенција о људским правима), 1950.
28. Међународни правилник о радио саобраћају ратификован уредбом „Сл. лист 6/61 ФНРЈ“, 15.2.1961.
29. Модел закона о радио-дифузији као сервису јавности, ИТУ/BDT и Унеско, 2000.
30. Основни закон о радиодифузним установама, 1965.

31. „Поштанско-телеграфски весник“ бр. 15 и 16, 15. август 1925.
32. Правилник о приватним радио-телеграфско-телефонским апаратима, 1923
33. Препорука бр. Р (2000) 23 о независности и функцијама регулаторних органа
34. Препорука бр. Р (94) 13 о мерама за промовисање транспарентности медија
35. Препорука бр. Р (96) 10 о гарантовању независности јавног сервиса радио-дифузије
36. Препорука бр. Р (97) 19 о приказивању насиља у електронским медијима
37. Препорука бр. Р (97) 21 о медијима и промовисању културе толеранције
38. Препорука 2009/625/ЕК за медијску писменост у дигиталном окружењу
39. Препорука о медијском плурализму и разноликости медијског садржаја, 2007.
40. Препорука о јавном радиодифузног сервису, 2004.
41. Препорука (2000) 23 Савета министара ЕУ, 2000.
42. Препорука Рец (2003) 9 о мерама за промовисање демократског и друштвеног доприноса дигиталног емитовања
43. Препорука Комитета министара земљама чланицама о новом појму медија – ЦМ/Рец (2011) 7
44. Радна верзија Закона о недозвољеном обједињавању и јавности власништва јавних гласила, 2008.
45. Резолуција о стању локалног радија у Европи
46. Решење о југословенским стандардима из области електронске и телекомуникације, „Сл. лист СФРЈ 27/72“, 1. 6. 1972.
47. „Службене новине Краљевине Југославије“, бр. 118, 1935.
48. „Службене новине Краљевине Југославије“, бр. 18, 1937.
49. Стратегија развоја радио-дифузије у Републици Србији до 2013. године, „Службени гласник РС“, бр. 115/05.
50. Стратегија преласка с аналогног на дигитално емитовање програма, „Службени гласник РС“ бр. 52/09.
51. Стратегија развоја система информисања до 1916. године, „Службени гласник Републике Србије“ бр. 75/2011.

52. „Телеграф и телефон“, бр. 3, Београд, 1925.
53. Универзална декларација о правима човека, УН, 1948.
54. Устав Републике Србије, „Службени гласник Републике Србије“ бр. 98/2006.

Прилог 1.

Изјава о ауторству

Потписани-а _____ Ирина Р. Милутиновић _____

број уписа _____ 872 _____

Изјављујем

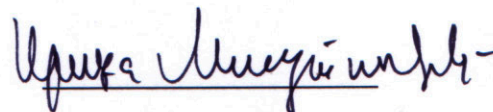
да је докторска дисертација под насловом

„Настанак и развој регулације радио-дифузије у Србији“

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

Потпис докторанда

У Београду, 5. маја 2012.



Прилог 2.

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора _____ Ирина Р. Милутиновић

Број уписа _____ 872

Студијски програм _____

Наслов рада „Настанак и развој регулације радио-дифузије у Србији“

Ментор _____ Проф. др Раде Вељановски

Потписани _____ Ирина Р. Милутиновић

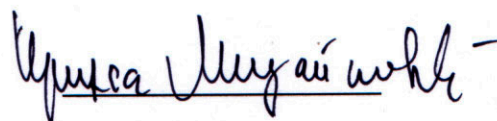
изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла за објављивање на порталу **Дигиталног репозиторијума Универзитета у Београду.**

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис докторанда

У Београду, 5. маја 2012.



Прилог 3.

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

„Настанак и развој регулације радио-дифузије у Србији“

која је моје ауторско дело.

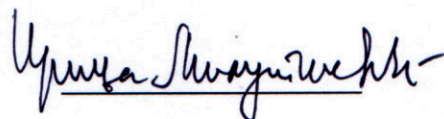
Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство
 2. Ауторство - некомерцијално
 3. Ауторство – некомерцијално – без прераде
 4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима
 5. Ауторство – без прераде
 6. Ауторство – делити под истим условима
- (Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

Потпис докторанда

У Београду, 5. маја 2012.



БИОГРАФИЈА КАНДИДАТА

ИРИНА МИЛУТИНОВИЋ. Рођена 5. јуна 1978. године у Ивањици, Србија.

Основну школу завршила у селу Прилике код Ивањице као носилац Вукове дипломе, ученик генерације.

Гимназију у Ивањици завршила са Вуковом дипломом (1997), као ученик генерације. У том периоду, три године била полазник Истраживачког центра „Петница“ – похађала курсеве из психологије. Године 1997. понела Дисову награду за поезију на фестивалу „Дисово пролеће“.

Филолошки факултет Универзитета у Београду (Катедра за општу књижевност и теорију књижевности) завршила јануара 2004. г. – **дипломирани филолог опште књижевности и теорије књижевности.**

Магистарске студије на **Факултету политичких наука** у Београду завршила јула 2010. године, одбраном магистарске тезе под насловом „Социокултурни учинци виртуелног комуницирања посредством интернета у Србији“ – **магистар политичких наука.**

Од 1. априла 2004. запослена на Мегатренд универзитету у Београду, као уредник у Издавачкој делатности Универзитета; лектор српског језика; секретар и члан редакције часописа „Мегатренд ревија“ (M51).

Говори енглески и чита руски језик.

Списак објављених радова

- Аутор више десетина одредница у *Енциклопедији српског народа*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 2008.
- „Утицај интернета на комуникациону праксу – један поглед на Србију“, *Култура полиса*, посебно издање, ур. Србобран Бранковић, Удружење за политичке науке Србије, огранак у Новом Саду, 2009.
- „Једна парадигма медијске злоупотребе: реминисценција на инвазију на Ирак“, *Годишњак* Факултета за културу и медије, Београд, 2010.

- „Између утопије и моралне панике: о друштвеној вредности интернета“, *Часопис за управљање комуницирањем – ЦМ*, Факултет политичких наука, Београд, 2011.
- „Државни монопол над радио-дифузијом у Србији до краја Другог светског рата“, *Мегатренд ревија*, Мегатренд универзитет, Београд, 2011.