

*Др Јелена Вучковић, ванредни професор  
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу*

*УДК: 659.3/.4:34(497.11)  
DOI: 10.46793/XXIV-10.175V*

## **ОТВОРЕНА ПИТАЊА РЕФОРМЕ МЕДИЈСКЕ СТРАТЕГИЈЕ И ЗАКОНОДАВСТВА У СРБИЈИ (Трансформација Медијског права у Право медијских услуга)\***

### ***Резиме***

*Медији постају својеврсни коректив друштвене стварности јер обезбеђују информације које се пласирају грађанима као корисницима медијских услуга, које опредељују како њихово понашање, тако и понашање друштва као целине. С обзиром на огроман утицај медија неопходно је законима регулисати, деловање субјеката који се баве јавним информисањем.*

*Стратегија развоја система јавног информисања је стратешки документ који доноси Влада, а којим се утврђују медијска политика, односно смернице развоја система јавног информисања у Републици Србији, са основним циљем јачања демократских односа у медијској сфери и подизања квалитета информисања грађана. Медијске стратегије су управо документи који указују на то какви су медијски закони потребни и који државни или недржавни органи треба да се старају о њиховој примени.*

*Стратегија развоја система јавног информисања у РС до 2023. године још увек није усвојена. Нова медијска стратегија треба да доведе до веће слободе медија што је један од кључних критеријума ЕУ за напредак Србије за чланство у Унији. Неопходност израде новог стратешког документа условљен је следећим факторима: рок важности претходне стратегије је истекао 2015. године, уочени су недостаци у медијској регулативи и њеној примени и потребно је усклађивање са технолошким променама.*

***Кључне речи:*** *медији, стратегија система развоја јавног информисања, медијске услуге, право медијских услуга.*

---

\* Рад је написан у оквиру пројекта Правног факултета Универзитета у Крагујевцу „XXI век – век услуга и Услужног права“, бр. 179012 који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

## 1. Увод

Систем јавног информисања у Србији је у протеклих десетак година прошао кроз одређене реформе, које су биле значајне али суштински проблеми се нису променили. У поглављу бр. 10 о информатичком друштву и медијима Извештаја Европске Комисије за Републику Србију од 17.04.2018. године је написано да није остварен никакав напредак у погледу аудио-визуелне политике, те да тај недостатак изазива велику забринутост. Нарочито је забележен пад слободе изражавања. Случајеви претњи, застрашивања и насиља над новинарима представљају велики проблем, док су истраге и правоснажне пресуде и даље ретке. У Извештају Европске Комисије за Републику Србију од 2019. године је наведено да није било напретка у извештајном периоду. У анализи слобода изражавања се каже да целокупно окружење још увек није погодно за остваривање слободе изражавања.<sup>1</sup>

Нацрт Медијске стратегије је поднет Влади децембра 2018. године али се о истој и даље води јавна расправа. Прва пресуда у случају убиства новинара изречена је, у првом степену, у априлу 2019. године. Органи власти треба да реагују без одлагања и јавно осуде говор мржње и претње новинарима. Медијско законодавство треба у потпуности спровести и оно треба да предвиди строже критеријуме у погледу транспарентности власништва и финансирања медија. Суфинансирање медијских садржаја, како би се испуниле обавезе у вези са јавним интересом, треба да се спроводи у складу са законодавним оквиром. Ово захтева транспарентне и правичне процедуре без утицаја државне управе и политике, посебно на локалном нивоу.<sup>2</sup>

Како би се горе наведени проблеми кориговали, како би дошло до развијања медијског тржишта, стратешког планирања и дефинисања циљева медијске политике неопходно је доносити стратешки акт. То управо представља медијска стратегија коју је радна група поднела Влади децембра 2019. године, односно Стратегија развоја система информисања у Републици Србији. Влада Републике Србије усвојила је једну такву медијску стратегију која је донета септембра 2011. године.<sup>3</sup> Друга Стратегија развоја система јавног информисања у РС треба да важи од децембра 2018. године до 2023. године, и

---

<sup>1</sup> *European Commission staff working document - Chapter 10: Information society and media: <https://ec.europa.eu>, (приступ. 19.10.2019). Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive).*

<sup>2</sup> *Извештаја Европске Комисије за Републику Србију од 2019: [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/20190529-serbia-report\\_sr-revidirano.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/20190529-serbia-report_sr-revidirano.pdf), (приступ. 21.10.2019).*

<sup>3</sup> *Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016, ("Сл. гласник РС", бр. 75/11).*

треба да доведе до веће слободе медија што је један од кључних критеријума Европске Уније за напредак Србије у чланство.

## **2. Анализа медијске стратегије**

Медијска стратегија обједињује потребе и могућности медијске индустрије, медијских професионалаца, оглашивача, друштва и публике. Као израз медијске политике она има задатак да обезбеди одрживе услове за развој медија, тако да одражавају разноврсност друштва, да им буде омогућено независно функционисање, које није подложно политичким и другим притисцима.<sup>4</sup>

Од петооктобарских промена 2000. године ниједна влада није се суштински посветила развоју и реформи медијског сектора. То питање једноставно није било приоритет. Промене у тој сфери нису допринеле развоју медијског сектора у Србији, а нарочито решавању горућих проблема као што су функционисање медија или власништва и доделе буџетских средстава, итд.

Наде у озбиљније реформе медијског система Србије појавиле су се крајем 2011. године, када је Влада усвојила Стратегију развоја система јавног информисања Србије до 2016. (Медијска стратегија). Међутим, начин на који је доношена та медијска стратегија као и начин на који се власт односила према решењима из Медијске стратегије показује да се њихова примена опструише као и да се на Медијску стратегију гледало само као на још једну обавезу наметнуту од стране Европске уније а не на стратешки акт, којим би се увео ред у медијски простор. Иако су се медијске реформе одвијале више од деценије, Медијска стратегија је била први стратешки документ који је дизајнирао реконструкцију целог медијског система. Доношење Стратегије иницирали су медијска индустрија и новинарска удружења, који су посебно инсистирали да финансирање медија из јавних извора буде транспарентно и адекватно регулисано.

У Стратегији је први пут јасно дефинисан јавни интерес у медијској сфери. Ефикасна регулација која укључује неутралност, правичност и транспарентност у додели државне помоћи постављена је у средиште. Планирана је измена медијског законодавства и гарантовано је укидање државног власништва у медијима и давање субвенција. Обећан је развој медијског тржишта на основу слободне и фер конкуренције, транспарентности власништва и ограничавања власничке концентрације.<sup>5</sup> Потврђена је важност институције јавног сервиса и његове финансијске и

<sup>4</sup> Мартиноли, А., *Стратегија развоја медија у Србији – између интереса политике, власника и публике*. <https://fdu.bg.ac.rs> (приступ. 21.10.2019).

<sup>5</sup> *Нацрт Закона о недозвољеном обједињавању и јавности власништва јавних гласила*, [www.kultura.gov.rs](http://www.kultura.gov.rs), (приступ 06.12.2019).

уредничке независности. Планирано је да се оглашавање државних органа расподељује на недискриминаторан начин, путем јавних конкурса. Медијска стратегија посебно је нагласила подстицаје плурализма, подршку производњи медијског садржаја, подизање њеног квалитета и разноврсности, заштиту уређивачке независности и подршку истраживачком новинарству.

Иако су предвиђени веома дуги рокови за остварење Стратегије, неки чак до марта 2015. године, велики део медијске заједнице подржао је планиране реформе. Професионална и медијска удружења (НУНС, УНС, НДНВ, АНЕМ, и Локал прес), у међувремену удружена у Медијску коалицију, су подржала опредељење државе да се повуче из статуса власника медија. У њега је укључена и државна агенција Тањуг,<sup>6</sup> која је била изузета из реформи из 2003.<sup>7</sup> Медијска коалиција је подржала главни циљ Стратегије: развој медијског тржишта, уз стварање недискриминаторних услова за здраву конкуренцију у медијској индустрији и њен одрживи развој. Медијска коалиција посебно је инсистирала да се законска регулатива о додели државне помоћи примењује у свим поступцима у којима се јавна средства додељују медијима и да се целокупно државно финансирање медија установи на концепту пројектног финансирања.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> *Закон о Јавном предузећу Новинска агенција Тањуг* („Службени лист СРЈ“, број 11/95); *Одлука о правним последицама престанка рада ЈП НА Тањуг* („Сл. гласник РС“, бр. 91/15, 102/15).

<sup>7</sup> *Закон о локалној самоуправи* (“Сл. гласник РС”, бр. 129/07 и 83/14 - др. закон) и *Закон о главном граду*, (“Сл. гласник РС”, бр. 129/07, 83/14 - др. закон, 101/16 - др. закон, 37/19) у делу у којем се општинама ставља у надлежност да оснивају телевизијске и радио станице, а Београду да оснује телевизијске и радио станице, новине и друга средства јавног обавештавања, представљају озбиљан и неприхватљив удар на реформе медијског сектора у Србији започете након октобарских промена 2000. године и посебно усвајањем Закона о радиодифузији и Закона о јавном информисању 2002. и 2003. године. Наведене реформе заснивају се на две кључне промене: прва је формирање независног регулаторног тела за радиодифузију (РРА) у чију је надлежност стављено и издавање дозвола за емитере у јавним и недискриминаторним поступцима, а друга је обавезна приватизација државних медија, односно трансформацију РТС-а у јавни сервис. Одредбе нових закона у директној су супротности са Законом о јавном информисању, којим је прописано да оснивач јавног гласила не може бити, локална самоуправа. Детаљније: <http://m.nuns.rs/info/statements/8783/usvojeni-zakoni-u-suprotnosti-sa-principima-medijske-reforme.html> (приступ. 02.07.2019.).

<sup>8</sup> У Медијској коалицији, „Local press“ није био за пројектно суфинансирање штампаних медија. Сматрали су да је боље применити „Норвешки модел“ директних субвенција штампаријама преко којих штампани медији пласирају своја издања. До 3000 хиљаде примерака би плаћала држава. Преко тога, штампани медији би се сматрли већим медијима и губили би “државну помоћ” али то решење није прихваћено иако оно обезбеђује директану помоћ државе али без државног утицаја.

Расправа о медијској стратегији отворила је и питање „медијског плурализма“, које је требало бити решено *Законом о недозвољеном обједињавању и јавности власништва јавних гласила*, а који није ни предложен за доношење. Само су нека решења убачена у нови сет медијских закона од 2014. године али се то показало као недовољно. До 2013. године није остварено ниједно од обећања из Медијске стратегије. Рокови из Стратегије, децембар и март 2013. године, за промену статуса републичких јавних предузећа Танјуга, Међународног радија Србија и Југословенског прегледа су прекорачени. Најдаље се одмакло у припреми новог *Закона о јавном информисању и медијима*. У њему је потврђено укидање државног власништва у медијима, најкасније до краја 2014. године. Установљен је нов систем финансирања медија тако што се са директног буџетског финансирања појединих медија, прелази на систем пројектног, конкурсног финансирања за све медије.<sup>9</sup>

Примена новог модела расподеле државних фондова је одређена за 1. јануар 2014. године. Предвиђено је да ће најмање 90% буџетских средстава бити распоређено за производњу медијских садржаја, а преостали део за унапређивање професионалних и етичких стандарда и за остваривање посебних права националних мањина и особа са инвалидитетом. Пријаве на конкурс оцењује стручна евалуациона комисија, састављена од независних стручњака за медије. Комисију именује руководилац органа јавне власти, који је расписао конкурс. Примаоци помоћи су дужни да доставе доказе о реализацији пројеката и финансијске извештаје о утрошку средстава.

Промене на основу Медијске стратегије до 2016. године су: нови медијски закони, приватизација, прелазак на дигитални аудио-визуелни приказ (дигитализација), прелазак са директног буџетског финансирања на пројектно финансирање, јавност власништва јавних гласила, заштита медијског плурализма и забрана монопола и покушај оснивања регионалних радио и телевизијских сервиса.

Држава је одговорна за обезбеђење функционисања правног система у циљу јачања демократичности друштва. Демократичност друштва се и огледа у размени мишљења, јавним расправама о горућим питањима за друштво, а да би до тога дошло сви грађани треба да имају подједнако право али и приступ медијским услугама и то како са садржајног, тако и са техничког карактера (чл. 1. Устав РС).<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Изражена је бојазан да ће недовољна разрађеност принципа пројектног финансирања омогућити да расподела јавних фондова и даље зависи од политичке воље, а не од јасних правила. Детаљније: “ *Prikrivena kontrola – ugrožavanje medija u Srbiji*“, World Association of Newspapers and News Publishers: [www.mc.rs](http://www.mc.rs) (приступ. 19.10. 2019)

<sup>10</sup> *Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2023*: <https://www.academia.edu> (приступ. 19.10. 2019)

### 3. Анализа медијског законодавства

Народна скупштина Републике Србије је 2014. године усвојила пакет медијских закона: Закон о јавном информисању и медијима, Закон о електронским медијима и Закон о јавним медијским сервисима.<sup>11</sup>

Циљ медијских закона јесте да обезбеде и заштите изношење, примање и размену информација, идеја и мишљења, путем медија у циљу унапређивања вредности демократског друштва, спречавање сукоба и очување мира, истинитог, благовременог, веродостојног и потпуног информисања и омогућавања слободног развоја личности (чл. 2. ЗЛИМ).<sup>12</sup>

Доношењем *Закона о јавном информисању и медијима* (ЗЛИМ) успостављен је и нов систем финансирања у области јавног информисања. Више се не финансирају медији већ се суфинансира производња медијског садржаја од јавног интереса. Суфинансирање је регулисано ближе Правилником о суфинансирању пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања.<sup>13</sup>

Проблем је и жалбени поступак који према Правилнику не постоји. Наиме, одлуку (решење) о додели средстава доноси руководилац органа које је расписао конкурс, на основу предлога комисије о расподели средстава са образложењем. Решење се доставља сваком учеснику конкурса. Ово решење је коначно и против њега се може покренути само управни спор пред Управним судом (чл. 26. Правилника). На пресуду Управног суда се чека дуго а средства су већ подељена и потрошена па нема сврхе враћање у пређашње стање. Честе су и оптужбе појединих медија да локалне самоуправе додељују ова средства пре свих тзв.

---

<sup>11</sup> У правном систему РС медијска област регулисана је и другим законима, који регулишу друге области али додирују и област јавног информисања: нпр. Закон о приватизацији или Закон о локалној самоуправи, итд. Ове законе данас спровode надлежне институције: Министарство културе и информисања, Покрајински секретаријат за културу, јавно информисање и односе са верским заједницама, Регулаторно тело за електронске медије, Јавна медијска установа “Радио-телевизија Србије”, Јавна медијска установа “Радио-телевизија Војводине”, Регистратор медија и Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге (РАТЕЛ). “Водич кроз нове медијске законе”, Асоцијација независних електронских медија (ANEM): [www.anem.rs](http://www.anem.rs) (приступ. 21.10.2019).

<sup>12</sup> Закон о јавном информисању и медијима, (“Сл. гласник РС”, бр. 83/14, 58/15 и 12/16).

<sup>13</sup> Правилник о суфинансирању пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања је допуњиван неколико пута. Уочени су недостаци у погледу недостатка рокова, неадекватно дефинисаних критеријума конкурса, рада стручних комисија, сукоба интереса као и казних одредби. („Службени гласник РС”, бр. 83/14, 58/15 и 12/16-аут. тумачење). М. Стојковић, *Правна анализа пројектног суфинансирања садржаја од интереса за јавност у Републици Србији*, НУНС: <http://serbia.mom-rsf.org/rs/vlasnik/> - Serbia Ownership Monitoring, (приступ. 04.08.2019).

„режимским медијима“, те да они медији који се не сматрају таквим остају ускраћени или добијају занемарљива средства из буџета.

Овакав начин финансирања медија доводи пре свега до аутоцензуре, јер до финансијских средстава се долази далеко лакше преко, за државу, “корисних информација”.

Слободе мишљења и изражавања је кључни елемент слободе јавног информисања. Она се јемчи Уставом Републике Србије (чл. 46), те она представља слободу да се говором, писањем, сликом или на други начин траже, примају и шире обавештења и идеје. Ова се слобода може ограничити само законом. Законом о јавном информисању и медијима се постављају одређена правила, која имају за циљ да забране злоупотребу права. Најважнија ограничења односе се на: поштовање претпоставке невиности, објављивање информација у вези са кривичним поступком, забрану говора мржње, заштити малолетника и забрану јавног излагања порнографије.

(1) Претпоставка невиности подразумева да у циљу заштите људског достојанства, независности, угледа и непристрасности суда или другог надлежног органа, нико путем медија се не сме означити учиниоцем кажњивог дела, односно огласити кривим или одговорним, пре правноснажности одлуке суда (чл. 73. ЗЈИМ), а што је у складу са Уставом РС (чл. 34, ст. 3) и Закоником о кривичном поступку (чл. 3. ЗКП).<sup>14</sup>

Треба указати на још једно питање везано за јавно информисање путем електронских медија. Медији често крше претпоставку невиности. Неретко се дешава да људи буду “осуђени” од стране медија и без судске пресуде, што је својеврсни притисак на судство. Међутим, тужилаштво углавном остаје немо на такве оптужбе медија, па је живота “осуђених” људи „угрожен“ због свакодневне осуде јавности.

(2) Информације из кривичног поступка који је у току могу се објавити ако су изнете на главном претресу или ако су прибављене или ако су могле бити добијене од органа јавне власти на основу закона којим се уређује приступ информацијама од јавног значаја (чл. 74. ЗЈИМ).<sup>15</sup>

(3) Говор мржње је законом забрањен. Закон о јавном информисању и медијима прописује да се идејама, мишљењем, односно информацијама које се објављују у медијима, не сме подстицати дискриминација, мржња или насиље против лица или групе лица због њиховог припадања или неприпадања некој раси, вери, нацији, полу, због њихове сексуалне опредељености или другог личног својства, без обзира на то да ли је објављивањем учињено кривично дело (чл. 75. ст. 1. ЗЈИМ). Међутим, Закон предвиђа два изузетка од овог општег правила, по којима не постоји повреда забране говора мржње: (1) ако је

<sup>14</sup> Законик о кривичном поступку (“Сл. гласник РС”, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14).

<sup>15</sup> Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја (“Сл. гласник РС”, бр.120/04, 54/07,104/09 и 36/10).

претходно наведена информација део новинарског текста, а објављена је без намере да се подстиче на дискриминацију, мржњу или насиље против описаних лица или групе лица, посебно ако је таква информација део објективног новинарског извештаја; и (2) ако је информација објављена с намером да се критички укаже на дискриминацију, мржњу или насиље против наведених лица или групе лица или на појаве које представљају или могу да представљају подстицање на такво понашање (чл. 75. ст. 2. ЗЈИМ).<sup>16</sup>

Савет РРА (Републичка радио дифузна агенција) је маја 2011. године изрекао меру опомене због говора мржње Радио Фокусу због тога што је на недозвољен начин говорио о уреднику листа „Блиц“ В.С. У образложењу своје одлуке наведено је да је да се основано може претпоставити да је водитељ своје мишљење изнео са позиције симпатизера политичке странке, а не као новинар који је професионално обавезан на непристрасност. Начин на који је представио писање дневних новина „Блиц“ – стил изражавања („зликовачки“, „бешчашће“, „јадни, бедни и издајнички“) као и аналогија са нацистичким режимом, учинило је да представљање наведене теме има природу говора мржње.

Нарочито је наглашено да квалификовање некога као „издајника“ у делу нашег друштва јесте разлог за мржњу, нетрпељивост, дискриминацију па чак и насиље, због чега се она и употребљава у одређеном политичком дискурсу у сврху дискредитације онога на кога се односи..

Додатно, у контакт програм Радио Фокуса је укључен слушалац који је, говорећи о функционерима и члановима тадашње владајуће странке рекао то су жућаћи, лопуже..., који треба да нестану, да поцркају. Нешто касније је исти слушалац поновно укључен, и изјавио како се треба односити према припадницима странака на власти: мотка, само мотка и виле, каква полиција... Савет РРА је ово оценио као недозвољено понашање имајући у виду да се читав догађај одвијао у контексту повећане политичке тензије због тога што је био у току штрајк глађу председника једне од водећих опозиционих странака.

Током 2012. године Агенција је процесуирала два случаја говора мржње, од којих је један преузет из претходне године (2011). У оба случаја је реч о емисијама у којима је спорне садржаје изрекао гост у емисији, која је била дебатног типа.

У првом случају, реч је о представци С. М. (2012), координатора градоначелника града Краљева за ромска питања против емитера ТВ Краљево. У емисији „Уз шанк“, у којој је гост био писац Д. Л., гост је говорећи о садржају своје књиге, износио ставове којима се шири расна и верска мржња и нетрпељивост према ромском становништву.<sup>17</sup> Савет РРА је разматрао да ли су у

---

<sup>16</sup> Вучковић, Ј., *Медијско право*, Ниш, 2019, стр. 129.

<sup>17</sup> Спорни исказ био је да Европска унија има намеру да Роме из бивших република Југославије „који су се размножили у великим количинама“ населе у Србији. У изјашњењу емитер је навео да није реч о „говору мржње“, нити ширењу фашистичких идеја, него отворено изношење ставова које је писац Д. Л. изнео и у својој књизи.



емисији изнети критички ставови о конкретним јавним личностима (што је неоспорно право) или је реч о омаловажавању и увредљивим изразима којим се подстиче дискриминација појединаца због припадања одређеној етничкој групи, независно од њихових личних својстава и конкретних деловања. Емитер је опоменут и скренута је пажња на повећану уредничку контролу и неопходну реакцију водитеља аутора на изречене ставове учесника емисије.

У другом случају, реч је била о представци грађана против емитера ТВ Студио Б, у којој је подносилац представке изнео да један од гостију у емисији дебатног типа на неистинит и увредљив начин говори о партизанском покрету, сматрајући да се у овом случају не ради о „слободи говора“ већ о „говору мржње“.<sup>18</sup> „Савет РРА се у овом случају није сматрао да је реч о говору мржње. Агенција се у поступку руководила тиме да, упркос изнетим екстремним гледиштима у погледу интерпретације историје, учесници у емисији нису позивали на мржњу или насиље против неког одређеног лица или групе лица. У обзир је узето и то да су се остали учесници у емисији, па и сам водитељ, супротставили наведеним гледиштима, или су их релативизовали.“<sup>19</sup>

(4) Заштита малолетника као посебно рањиве групе подразумева да се у циљу заштите слободног развоја личности малолетника посебно мора водити рачуна да садржај медија и начин дистрибуције медија не нашкоде моралном, интелектуалном, емотивном или социјалном развоју малолетника (чл. 77. ЗЈИМ). Сведоци смо експлицитних сцена у ријалити програмима учесника са криминалном прошлошћу, или учесника за које постоје индиције да се баве проституцијом. Иако РЕМ (чл. 26. ЗЕМ) може да прима пријаве физичких и правних лица у вези са програмским садржајима пружалаца медијских услуга ако се сматра да се садржајима угрожава општи интерес, и даље се на истим програмима који емитују ријалити емисије могу видети експлицитне сцене насиља и порнографије, а тужилаштво као да је слепо на противправна дешавања на поменутих телевизијским каналима са националном фреквенцијом. ЗЕМ доноси и другачије решење у односу на претходни Закон о радиодифузији па у одредбама које се тичу категоризације програма законодавац сада изоставља категорију “14”, што преставља тешкоћу за адекватну заштиту малолетника, с обзиром да постоји велики распон између категорија “12” и “16”.

(5) Јавно излагање порнографије је, као и говор мржње, законом забрањено. Наведена забрана подразумева да се не сме, на начин доступан малолетницима, јавно излагати штампани медиј са порнографским садржајем. Штампани медиј са порнографским садржајем, на насловној и последњој страни не сме да садржи

<sup>18</sup> Спорни су били наводи у којима је негирана антифашистичка природа партизанског покрета и тврдње да је партизански вођа Тито (који је оквалификован као усташа) крив за многе злочине, пре свега према српском народу.

<sup>19</sup> “Говор мржње у медијима – Преглед и анализа случајева у домаћој и међународној пракси“, Републичка радиодифузна агенција/ <http://www.rem.rs/uploads/files/izvestaji-o-nadzoru/Govor-mrznje-u-medijima.pdf> (приступ. 19. 10. 2019).

порнографију, а мора имати видно упозорење да садржи порнографију, као и упозорење да није намењен малолетницима. Ограничења која се односе на порнографске аудио и аудио визуелне медијске садржаје, као и на садржаје који се дистрибуирају путем интернета, уређена су одредбама Закона о електронским медијима (чл. 78. ЗЈИМ). Ово је у вези са претходним “заштита малолетника”, те је јасно да се законске одредбе, које се односе на ову област не поштују. С тим у вези, ЗЕМ дефинише појам јавног интереса у области медија, по којим се подразумева:

- истинито, непристрасно, правовремено и потпуно информисање свих грађана Републике Србије
- истинито, непристрасно, правовремено и потпуно информисање на матерњем језику грађана Републике Србије припадника националних мањина;
- информисање на српском језику припадника српског народа који живе ван територије Републике Србије;
- очување културног идентитета српског народа и националних мањина које живе на територији Републике Србије (чл. 13. ЗЕМ);<sup>20</sup>
- информисање иностране јавности на страним језицима када је то од интереса за Републику Србију;
- информисање особа са инвалидитетом и других мањинских група;
- подршка производњи медијских садржаја у циљу заштите и развоја људских права и демократије, унапређивања правне и социјалне државе, слободног развоја личности и заштите деце и младих;
- унапређивање медијског и новинарског професионализма.

Закон о јавном информисању и медијима је регулисао и друга питања, као што су: достојанство личности и право на аутентичност, живот и лични записи, пројектно суфинансирање, формиран је и Регистар медија, ради обезбеђивања јавности података о медијима.<sup>21</sup>

**2. Закон о електронским медијима** (ЗЕМ) између осталог, регулише положај Регулаторног тела за електронске медије (РЕМ), као самосталне и независне регулаторне организације са својством правног лица, која у обављању својих послова врши јавна овлашћења а која је функционално и финансијски независна од државних органа и организација, пружалаца медијских услуга и оператора (чл. 5. ЗЕМ).<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Примедбе на овај закон су на јавној расправи истакли представници бугарске националне мањине, која је имала у оквиру Радио Ниш-а целодневни програм на бугарском језику а који је укинут 2010. Такође, имали су и журнал на бугарском који је ишао једном недељно у оквиру националне телевизије, такође укинут 2010. Представници ове националне мањине тражили су да се формира јавни медијски сервис у Нишу, који би функционисао као Радио телевизија Војводине (РТВ), који има емисије на језицима националних мањина.

<sup>21</sup> Закон о јавном информисању и медијима, (“Сл. гласник РС”, бр.83/14, 58/15, и 12/16).

<sup>22</sup> Регулаторно тело за електронске медије (РЕМ) је правни наследник некадашње Републичке радиодифузне агенције (РРА), чији запослени настављају са радом као

Основне функције Регулатора се односе на: издавање дозвола и одобрења за пружање аудио визуелних медијских услуга; доношење подзаконских аката и препорука у вези са спровођењем закона и учешће у креирању политике везане за пружање медијских услуга; контролу пружалаца медијских услуга и вршење осталих функција.<sup>23</sup>

Финансира се у складу са финансијским планом који доноси Савет РЕМ за сваку годину, а на који сагласност даје Народна скупштина РС. Рад РЕМ-а је јаван, а та јавност се постиже путем објављивања аката које доноси Регулатор, састављањем годишњег извештаја о раду и спровођењем јавних расправа у поступку усвајања подзаконских аката (чл. 37-40. ЗЕМ).

Органи РЕМ-а су: Савет и Председник Савета. Савет чине девет чланова који се бирају из редова угледних стручњака из области које су од значаја за обављање послова из надлежности Регулатора (медијски стручњаци, економисти, инжењери телекомуникација и сл.).<sup>24</sup> Из Извештаја о раду РЕМ-а за 2018,<sup>25</sup> види се да је изабрано само шест чланова Савета и председник, док два члана, које је требало да предложи надлежни одбор Народне скупштине још увек није изабрано. Тиме се легитимитет донетих одлука може доводити у питање.

Друго, ЗЕМ не садржи јасне одредбе везане за избор чланова Савета РЕМ-а. Наиме, чланови Савета бирају из реда “угледних стручњака из области које су од значаја за обављање послова из надлежности Регулатора (медијски стручњаци, економисти, правници, инжењери телекомуникације и сл.).”<sup>26</sup> Хрватска у Закону о електроничким медијима прописују детаљније критеријуме на основу којих се бирају чланови Већа за електроничке медије (наш Савет).<sup>27</sup>

Даље, запослени у стручној служби РЕМ-а која обавља стручне и административне послове, имају статус државних службеника (чл. 5. ЗЕМ), те се на њих примењују прописи којима се регулишу права и обавезе државних службеника, што је у колизији са одредбом да је Регулатор “самостална и

---

запослени у РЕМ-у, на истим пословима, док чланови Савета настављају са радом као чланови Савета Регулатора до истека мандата (чл. 114. ЗЕМ).

<sup>23</sup> *Правилник о минималним условима за пружање медијске услуге и критеријумима за одлучивање у поступку издавања дозволе за пружање медијске услуге на основу спроведеног јавног конкурса.* (“Сл. гласник РС”, број 46/16).

<sup>24</sup> Чл. 19. *Закон о електронским медијима*, (“Сл. гласник РС”, бр. 83/14 и 6/16 -др. закон). Пре тога: *Закон о радиодифузији* (“Сл. гласник РС”, бр. 42/02, 97/04, 76/05, 79/05, 62/06, 85/06, 86/06, 41/09).

<sup>25</sup> *Извештај о раду РЕМ-а за 2018. год*; <https://cdn.epra.org> (приступ. 21. 10.2019).

<sup>26</sup> Чл. 7 *Закон о електронским медијима*, (“Сл. гласник РС”, бр. 83/14 и 6/16 -др. закон).

<sup>27</sup> Чланови Већа морају бити јавни делатници који су се у јавном животу истакли залагањем за поштовање демократских начела и владавину права, изградњу и унапређење највиших вредности уставног поретка, развитак цивилног друштва, одбрану људских права и слобода, као и заштиту слободе изражавања. Чл. 68 *Закон о електроничким медијима Републике Хрватске*, (НН 153/09, 84/11, 94/13, 136/13). *Закон о медијима Републике Хрватске*, (НН 59/04, 84/11, 81/13).

независна регулаторна организација, функционално и финансијски независна од државних органа и организација”. Чланови Савета РЕМ-а се третирају као функционери “у смислу прописа којима се уређује сукоб интереса при вршењу јавних функција.”(чл. 7. ЗЕМ). Зато треба изменити ове чланове закона који запослене третирају као државне службенике и функционере, како би регулаторно тело могло да се руководи принципима самосталности и независности у свом раду.<sup>28</sup>

Четврто, Регулатор обавља “поверене послове” и то када издаје дозволе за емитовање и за пружање услуге на захтев, када изриче мере пружаоцима медијских услуга и у другим набројаним случајевима. (чл. 22. ЗЕМ). Када је неко тело које “врши јавна овлашћења” (чл. 5. ЗЕМ) извршилац поверених послова на њега се односе одредбе члана 56 Закона о државној управи (чл. 56),<sup>29</sup> па ако то тело не врши поверене послове правилно, извршење посла преузима орган управе. Оваквим решењем доводи се у питање независност Регулатора.<sup>30</sup>

Пето, Регулатор је обавезан да прибавља мишљење о уставности и законитости када (чл. 22. ЗЕМ): доноси општа подзаконска акта предвиђена законом; издаје дозволе за пружање медијске услуге телевизије и линеарне медијске услуге радија; ближе уређује поступак, услове и критеријуме за издавање дозвола и прописује образац и садржину те дозволе; издаје одобрења за пружање медијске услуге на захтев и ближе уређује поступак издавања одобрења; изриче мере пружаоцима медијских услуга; прописује правила која су обавезујућа за пружаоце медијских услуга; ближе утврђује логичку нумерацију канала; утврђује ближа правила која се односе на програмске садржаје а у вези са заштитом достојанства личности и других личних права, заштитом права малолетника, забраном говора мржње и др.<sup>31</sup>

Даље, Регулатор према пружаоцима медијских услуга може изрицати казнене мере: опомену, упозорење, привремену забрану емитовања програма и одузимање дозволе за емитовање (чл. 28. ЗЕМ). Пракса Регулатора је показала да су ове мере недовољне и неефикасне. Регулатор је до сада изрицао само неке

---

<sup>28</sup> Гавриловић, З., Нешић, Д., Дивац, М., Влајић, Ђ., *Интегритет у медијима*, 2018, стр. 41-50.

<sup>29</sup> *Закон о државној управи*, (“Сл. гласник РС”, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 47/18 и 30/18).

<sup>30</sup> Овај пропис треба изменити да се на Регулатора не би односио чл. 56 *Закона о државној управи* и како би се искључила могућност одузимања извршења послова. Измена овог прописа је неопходна и због члана 85 *Закона о електронским медијима*, по коме је решење регулатора о одбијању захтева за издавање дозволе пружаоцу медијске услуге, коначан. Логично је да се на решење Регулатора може изјавити жалба, сходно Закону о општем управном поступку.

<sup>31</sup> У пракси то значи да је Регулатор дужан да тражи мишљење од министарства у горе наведеним случајевима, чиме се такође умањује његова независност. Последица оваког решења јесте неефикасно тело, чије одлуке и решења зависе од процене владиних служби, а што је у супротности са прокламованом независношћу. Сматрамо да се ова обавеза мора укинути обзиром да је у колизији са чл. 5 ст. 1 и 2. *Закона о електронским медијима*, (“Сл. гласник РС”, бр. 83/14 и 6/16 -др. закон).

благе мере (опомене и упозорења), док је само једном изрекао забрану емитовања програма у трајању од 24 часа. Емитери ни после изрекутих таквих мера нису променили своје понашање.<sup>32</sup>

Потребно је спроводити бољу контролу обавеза емитера, а које су преузели добијањем дозволе за емитовање (чл. 24. ЗЕМ). Готово све комерцијалне телевизије крше законске обавезе и програмске планове на основу којих су добиле дозволе за емитовање. Ту чињеницу Регулатор констатује у својим извештајима о надзору рада емитера. У Извештају за 2018. годину Служба за надзор и анализу програма емитера Регулатора написала је “Као доминантни трендови у програмском смислу током посматраног периода могу се идентификовати висока заступљеност ријалити и информативних програмских садржаја и потпуно одсуство дечијег, научно – образовног, културно уметничког и документарног програма. Ријалити програми били су најзаступљенији у укупно емитованом времену Хепи ТВ (46,94%) и РТВ Пинка (36,17%). Други по заступљености у укупном емисионом времену Хепи ТВ и РТВ Пинк били су информативни програмски садржаји. Културно - уметнички програм није емитовао ни један од комерцијалних пружаоца медијских услуга. Хепи ТВ и РТВ Пинк током посматраног периода уопште нису емитовали дечији и научно – образовни програм, док су ови садржаји на ТВ Прва остварили минимално учешће. Из програмске шеме Хепи ТВ изостао је и документарни програм, док је на РТВ Пинку емитован у занемарљивом проценту (0,01%).”<sup>33</sup>

Сличне оцене наводе се и у осталим годишњим извештајима, међутим Регулатор само констатује стање и не предузима мере како би се кршење обавеза и закона и правилника санкционисало. Интересантно је да ни Стратегија развоја система јавног информисања у РС до 2016. године, као ни нацрт нове Стратегије развоја система јавног информисања у РС до 2023. године не помињу проблем “ријалити програма”, нити телевизије које таквим програмима крше више закона и подзаконских аката, што није добро и треба да буде предмет стручне анализе.

<sup>32</sup> Потребно је појачати казнене мере, те увести високе новчане казне, као и порез на шунд и кич. Наиме, у СФРЈ је 1972. године донет закон којим је уведен овакав порез на промет публикацијама које су оцењене као шунд. Опорезоване су публикације које је посебна Комисија прогласила безвредним. Међутим, та врста пореза имала би своје оправдање и требало би је проширити и на аудио визуелне садржаје. Гавриловић, З., Нешић, Д., Дивац, М., Влајић, Ђ., *нав. дело*, стр. 41-50.

<sup>33</sup> Комерцијални пружаоци медијских услуга – начини испуњавања законских и програмских обавеза, Извештај за 2018, Служба за надзор и анализу емитера. Доступно: [www.rem.rs](http://www.rem.rs) (приступ 21.10.2019). Немитовање наведених програма културно уметничког, научно образовног, документарног телевизија са националном фреквенцијом у супротности је са чл. 11 *Правилника о минималним условима за пружање медијске услуге и критеријумима за одлучивање у поступку издавања дозволе за пружање медијске услуге на основу спроведеног јавног конкурса*. (“Сл. гласник РС”, број 46/16).

Најзад, *Закон о електронским медијима* предвиђа (чл. 34) да се вишак прихода у календарској години уплаћује у буџет Републике и распоређује за развој културе, здравства, просвете и социјалне заштите, за разлику од претходног Закона о радиодифузији који не прописује у које сврхе ће се тај вишак уплаћених средстава користити. Потребно је можда формирати посебан медијски фонд у који би се та средства сливала и која би се користила за производњу медијског аудио-визуелног садржаја од јавног интереса. Хрватска је законом прописала оснивање Фонда за подстицање плурализма и разноврсности који припада регулаторном телу,<sup>34</sup> у који се распоређују средства од накнаде које плаћају емитери, а из кога се финансира производња аудио-визуелних садржаја који су од јавног интереса (чл. 63, 64).<sup>35</sup>

Иако су медијске стратегије стратешки документи који начелно усмеравају кретање развоја медија и њихов начин рада, потребно је детаљније обрађивати проблеме везане за медијске законе, како би се отклониле њихове празнине или ефективнијим учинила њихова примена.

3. *Закон о јавним медијским сервисима* уређује, у складу са европским стандардима и међународним документима у области електронских медија, рад јавних медијских сервиса и то Јавне медијске установе "Радио телевизију Србије" и "Радио телевизију Војводине", њихову делатност и начела на којима се заснива обављање делатности, јавни интерес који остварују, јавност рада, начин избора органа и њихову надлежност, доношење аката, као и обезбеђивање средства за рад и начин њиховог финансирања (чл. 1. ЗЈМС).<sup>36</sup>

Јавни медијски сервис је независан и самосталан правни субјект, који обављањем своје основне делатности, омогућава остваривање јавног интереса у области јавног информисања, и пружа опште и свеобухватне медијске услуге које подразумевају информативне, образовне, културне и забавне садржаје намењене свим деловима друштва. Јавни медијски сервис чине републички и покрајински јавни медијски сервис.

Овај закон је наведен у Нацрту стратегије развоја система информисања у РС до 2023. године и добро је примећено да је он у одређеној колизији са Законом о привременом уређивању начина наплате таксе за јавни медијски сервис<sup>37</sup> и то кад је у питању финансирање Јавних медијских установа. Сходно чл. 3 Закона о јавним медијским сервисима таксу наплаћује ЈП "Електропривреда Србије", док по другом Закону сходно чл. 41 таксу физичка и правна лица уплаћују код Управе за трезор.

---

<sup>34</sup> Гавриловић, З., Нешић, Д., Дивац, М., Влајић, Ђ., *нав. дело*, стр. 41-50.

<sup>35</sup> *Закон о електроничким медијима Републике Хрватске* (НН 153/09, 84/11, 94/13, 136/13).

<sup>36</sup> *Закон о јавним медијским сервисима* ("Сл. гласник РС", бр. 83/14, 103/15 и 108/16).

<sup>37</sup> *Закон о привременом уређивању начина наплате таксе за јавни медијски сервис*, ("Сл. гласник РС", бр. 112/15, 108/16 и 95/18).

Занимљиво је да је једина институција надлежна за надзор над јавним сервисима управни одбор, али с обзиром да је јавни сервис пружалац медијских услуга, у складу са ЗЕМ, Савет РЕМ-а треба да прати медијски садржај јавних сервиса у смислу поштовања закона, иако не може да утиче на њихову програмску концепцију и уређивачку политику. РЕМ припрема годишњи извештај о усклађености медијских садржаја јавних медијских сервиса са ЗЕМ, док су у већини чланица ЕУ (Велика Британија, Француска, Италија), регулаторима (OFCOM, CSA, AGCOM) поверени послови праћења програма јавних медијских сервиса.<sup>38</sup>

#### 4. Закључна разматрања

Циљ Стратегија развоја система јавног информисања јесте да, у оквиру постојећих економских могућности, утврди реалне правце стварања стабилног медијског система који је у интересу грађана и у складу са технолошким развојем.

*Оптии циљ* стратегије јесте остваривање јавног интереса у области јавног информисања у Републици Србији који подразумева слободно, истинито, правремено, непристрасно, одговорно и сваке врсте дискриминације лишено информисање грађана у областима политике, привреде, науке, културе, образовања, уметности и другим областима друштвеног живота као и промоцију владавине права.<sup>39</sup>

*Посебни циљеви* се односе прво на стварање непротивуречног регулаторног оквира што подразумева пре свега сарадњу између различитих сектора који разуме се имају додира са јавним информисањем грађана а у циљу процеса доношења прописа који нису ни у каквој колизији, који би у целости били у складу са међународном регулативом и који би се на крају и фактички примењивали у пракси.

*Друго*, улога и утицај државе треба да буде већи у области јавног информисања, али не кроз притисак на новинаре или на селективно суфинансирање медијских садржаја већ кроз стварања могућности за формирањем јавних медијских сервиса на националном, покрајинском и нарочито локалном нивоу и то у свим областима медија – електронски, штампани, интернет медији.

*Треће*, потребно је формирати регулаторно тело које би имало далеко више надлежности и овлашћења и које би самостално могло да одређује новчане казне оним медијима који би се оглушили о Устав РС, законе и подзаконске акте, као и кодексе који у овом сектору постоје. Све то у циљу спречавања

<sup>38</sup> Димитријевић, П., Вучковић, Ј., *Анализа медијског законодавства у Републици Србији*, Сарајево, 2018, доступно: [www.fcjp.ba](http://www.fcjp.ba) (приступ 19.10.2019).

<sup>39</sup> *Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2023.* <https://www.academia.edu> (приступ 21.10.2019)

појаве непотпуних информација, лажних вести, говора мржње и повреде личних права уопште.

*Четврто*, неопходно је највише пажње обратити на медије на новим технолошким платформама. Интернет има све више корисника, скоро сви штампани медији имају и своје дигиталне облике те је неопходно допунити медијске прописе одредбама којима се уређују медији на новим технолошким платформама. Спречити пласирање дезинформација или још горе ширење панике међу становништвом лажним вестима. Спречити или покретати редовно поступке против оних који својим изјавама, текстовима крше људска права, позивају на насиље итд.<sup>40</sup>

*Пето*, држава мора да ради на побољшању положаја новинара и њиховог статуса. Такође, треба да подстиче формирање синдиката код издавача медија. Правосуђе сноси свој део кривице па је потребно адекватније и ефикасније спроводити истраге и судске поступке у вези са нападима на медијске раднике.<sup>41</sup>

*Шесто* и најбитније за независност и разноврсност јавног информисања јесу критеријуми за утврђивање угрожавања медијског плурализма. За то је нарочито потребан ефикасан и транспарентан регистар власничке структуре медија ради забране злоупотребе доминантног положаја на тржишту, као и забране рестриктивних споразума и медијске концентрације.

На крају, стратегије развоја система јавног информисања су неопходне како би се медији ставили у прихватљиве законске оквире и како не би дошло до злоупотребе медија. Међутим, колико год да се медији регулишу и надзиру, грађани морају да буду медијски писмени, како се њима не би манипулисало.

То је пут трансформације медијског права у право медијских услуга, који значи напуштање државне моћи и политичког утицаја из ове сфере. Реч је о јавном сервису из кога се држава и политика морају повући, ма колико се то чинило немогућим.

---

<sup>40</sup> Неопходно је обезбедити посебан скупштински канал у оквиру јавних сервиса, као и тзв. *live stream* (пренос уживо) скупштинског канала, како би људи могли да прате пренос скупштинских расправа на интернету. Народна скупштина би такође требало да редовно расправља о раду јавних медијских сервиса.

<sup>41</sup> Независност медија и новинарске струке уопште, држава може да обезбеди кроз пројектно суфинансирање, где је велики проблем поступак избора чланова комисије, која додељује средства медијима као и непоштовање закона и подзаконских аката, посебно *Правилника о суфинансирању пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања*.



*Jelena Vučković, Ph.D., Associate Professor  
Faculty of Law, University of Kragujevac*

## **OPEN QUESTIONS ON MEDIA STRATEGY REFORM AND LEGISLATION IN SERBIA (Transformation of Media Law into Media Services Law)**

### ***Summary***

*The media become a kind of social reality corrective because they provide information that are marketed to citizens as users of media services, which determine both their behavior and the behavior of the society as a whole. Given the enormous influence of the media, it is necessary to regulate by law the actions of public information entities.*

*Strategy for Development of the Public Information System is a strategic document adopted by the Government, which defines the media policy, that is, the guidelines for the development of the public information system in the Republic of Serbia, with the main objective of strengthening democratic relations in the media sphere and raising the quality of information provide to citizens. Media strategies are precisely the documents that indicate what kind of media laws are required and which state or non-state bodies should take care of their implementation.*

*The Strategy for Development of the Public Information System in the Republic of Serbia till 2023 has not yet been adopted. The new media strategy should lead to greater media freedom, which is one of the key EU criteria for Serbia's progress towards EU membership. The necessity of drafting a new strategic document is conditioned by the following factors: the validity of the previous strategy expired in 2015, shortcomings in the media regulation and its implementation were noted and harmonization with technological changes is needed.*

**Key words:** *media, strategy of public information development system, media services, law of media services.*