

Saša Mirković

У ПОЛИТИЧКА ВОЉА КАО ПРЕДУСЛОВ ЗА УСВАЈАЊЕ И ПРИМЕНУ
МЕДИЈСКИХ ЗАКОНА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

УНИВЕРЗИТЕТ СИНГИДУМУ
ФАКУЛТЕТ ЗА МЕДИЈЕ И КОМУНИКАЦИЈЕ

Докторска дисертација

**ПОЛИТИЧКА ВОЉА КАО ПРЕДУСЛОВ ЗА
УСВАЈАЊЕ И ПРИМЕНУ МЕДИЈСКИХ ЗАКОНА У
РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

Менторка:

др Тања Мишчевић, редовна професорка

Кандидат:

Саша Мирковић, 16/4005

Коменторка:

др Драгана Стојановић, ванредна професорка

Београд, 2021.

ПОЛИТИЧКА ВОЉА КАО ПРЕДУСЛОВ ЗА УСВАЈАЊЕ И ПРИМЕНУ МЕДИЈСКИХ ЗАКОНА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Резиме

Предмет ове докторске дисертације је анализа утицаја политичке воље као предуслова за усвајање и примену медијских закона у Републици Србији. Ту тему чини актуелном често истицање појма и значаја политичке воље, која се повезује са постојећим правним оквиром значајним за рад ⁸⁵ медија и медијских радника у Србији.

У овом раду се генеза те проблематике сагледава на дескриптиван и аналитичан начин. Детаљна анализа и деконструкција кључних појмова, попут политичке воље и закона, међународног и домаћег правног и уставног оквира, кључних домаћих и иностраних институција, пружају неопходну основу за даљу научну надоградњу ове тематике у другом делу доктората. Садржај овог рада темељно се уобличава детаљном хронолошком систематизацијом законодавног оквира у периодима настанка вишепартијског система, међународне изолације и рата, транзиције и консолидације, на основу анализе кључних правних аката, актера и утицаја политичке воље. Таквим приступом се примерено контекстуализују специфичне друштвено-политичке околности и кључни догађаји, у периоду од 1990. до 2020. године, који су детерминисали политичку вољу од значаја за област изучавања.

У ту сврху коришћена је инострана и домаћа стручна литература, анализирани су правни акти и навођени цитати из изјава и сведочења релевантних протагониста тог времена. Сви ти извори су први пут на овај начин систематизовани у целину која би требала да послужи будућем бољем разумевању ове проблематике. Циљ доктората је да, користећи се научним дискурсом, бројним поузданим изворима за тезе и закључке проистекле из овог рада, допринесе бољем разумевању ове значајне теме. Излагање и закључци су у значајној мери засновани и на личном искуству аутора који је, у различитим улогама, био актер и сведок из позиције медија, политике, академске и консултантске позиције.

Кључне речи: политичка воља, медијски закони, јавни интерес, Република Србија

POLITICAL WILL AS A PREREQUISITE FOR THE ADOPTION AND IMPLEMENTATION OF MEDIA LAWS IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary

The subject of this doctoral dissertation is the analysis of the influence of political will as a precondition for the adoption and application of media laws in the Republic of Serbia. This topic became relevant by the frequent emphasis on the concept and importance of political will, which is associated with the existing legal framework, important for the work the media and media workers in Serbia.

In this doctoral thesis, the genesis of this issue is viewed in a descriptive and analytical way. Detailed analysis and deconstruction of key concepts, such as political will and law, international and domestic legal and constitutional framework, key domestic and foreign institutions, provide the necessary basis for further scientific development of this topic in the second part of the doctorate. The content of this paper is thoroughly shaped by a detailed chronological systematization of the legislative framework in the periods of multi-party system, international isolation and war, transition and consolidation, based on the analysis of key legal acts, actors and the influence of political will. Such an approach appropriately contextualizes specific socio-political circumstances and key events, in the period from 1990 to 2020, which determined the political will relevant to the field of study.

For that purpose, foreign and domestic professional literature was used, legal acts were analyzed and quotations from statements and testimonies of relevant protagonists of that time were cited. For the first time, all these sources have been systematized in this way as a whole, which should serve a better understanding of this issue in the future. The aim of the doctoral thesis is to, using scientific discourse, numerous reliable sources for theses and conclusions derived from this paper, contribute to a better understanding of this important topic. The presentation and conclusions are largely based on the personal experience of the author who, in various roles, was an actor and witness from the position of media, politics, academic and consulting positions.

Key words: political will, media laws, public interest, Republic of Serbia

КОМИСИЈА:

Менторка:

др Тања Мишчевић,

редовна професорка, ¹ Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

Коменторка:

др Драгана Стојановић,

ванредна професорка, ²¹⁰ Факултет за медије и комуникације, Универзитет Сингидунум, Београд

Чланови комисије:

др Миодраг Шуваковић,

¹⁷ редовни професор, Факултет за медије и комуникације, Универзитет Сингидунум, Београд

¹⁷ **др Милош Живковић,**

редовни професор, Правни факултет, Универзитет у Београду

др Јелисавета Благојевић,

ванредна професорка, ¹⁹⁰ Факултет за медије и комуникације, Универзитет Сингидунум, Београд

Датум одбране:

САДРЖАЈ:

1. УВОД	1
1.1.1 Предмет и циљ доктората	2
1.2.1 Друштвена и научна оправданост дисертације	3
1.3.1 Методолошки оквир	4
1.4.1 Опште и посебне хипотезе	5
2. ПОЛАЗНА ПЛАТФОРМА ИСТРАЖИВАЊА	6
3. ПОЛИТИЧКА ВОЉА	8
3.1.1 Увод	9
3.2.1 Појам политичке воље	9
3.3.1 Дефиниција политичке воље	12
3.4.1 Остала тумачења сложености појма политичке воље	17
3.5.1 Кључни елементи политичке воље	19
3.6.1 Фактори политичке воље	20
3.7.1 Компоненте политичке воље	21
3.8.1 Појам политичке воље у Републици Србији	22
3.9.1 Политичка самовоља	25
3.10.1 Закључак	26
4. ЗАКОН	28
4.1.1 Увод	29

4.2.1 Еволуција закона	30
4.3.1 Теорије о подели власти	31
4.4.1 Законодавство и кодификација	33
4.5.1 Медијско право	34
4.6.1 Појам и дефиниција закона	34
4.7.1 Форма и садржина закона	36
4.8.1 Формални и материјални појам закона	37
4.9.1 Врсте законских и подзаконских правних аката	37
4.10.1 Законитост и незаконитост – појам и врсте	40
4.11.1 Закључак	42
5. ПРОЦЕДУРА УСВАЈАЊА ЗАКОНА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	44
5.1.1 Увод	45
5.2.1 Предлагачи закона	46
5.3.1 Нацрт закона	46
5.4.1 Предлог закона	48
5.5.1 Амандмани	49
5.6.1 Скупштински претрес предлога закона	50
5.7.1 Проглашење закона	52
5.8.1 Престанак дејства закона	53
5.9.1 Закључак	54
6. МЕЂУНАРОДНИ ОКВИР ЗА МЕДИЈСКО ЗАКОНОДАВСТВО У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	56
6.1.1 Увод	57

6.2.1 Уједињене нације	58
34 6.2.2 Универзална декларација о људским правима	58
6.2.3 Међународни пакт о грађанским и политичким правима	59
6.2.4 Дан слободе штампе	60
6.2.5 Специјални извештај Уједињених нација за слободу изражавања	61
6.2.6 Међународни дан борбе против некажњивости новинара	61
6.3.1 Савет Европе	61
2 6.3.2 Конвенција за заштиту људских права и основних слобода	62
213 6.3.3 Европски суд за људска права	63
6.3.4 Европска конвенција о прекограничној телевизији	63
6.3.5 Платформа за заштиту новинарства и безбедност новинара	64
6.4.1 Европска унија	64
6.4.2 Директива „Телевизија без граница“	64
6.4.3 Директива о аудио-визуелним медијским услугама	65
6.4.4 Повеља Европске уније о основним правима	65
6.5.1 Организација за европску безбедност и сарадњу	66
6.5.2 Одељење за медије	67
6.5.3 Представник за слободу медија	67
6.6.1 Међународне невладине организације	68
6.6.2 Међународна размена слободе изражавања (IFEX)	70
6.6.3 Комитет за заштиту новинара (CPI)	70
6.6.4 Кућа слободе (Freedom House)	71
6.6.5 Чувари људских права (Human Rights Watch)	71
6.6.6 Члан 19 (Article 19)	72

6.6.7 Индекс цензуре (<i>Index on censorship</i>)	72
6.6.8 „Репортери без граница“ (<i>Reporters without frontiers</i>)	73
6.6.9 Међународна федерација новинара (<i>International federation of journalists</i>)	74
6.6.10 Европска федерација новинара (<i>European federation of journalists</i>)	75
6.7.1 Закључак	75
7. УСТАВНИ ОКВИР ЗА МЕДИЈСКО ЗАКОНОДАВСТВО У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	78
7.1.1 Увод	79
7.2.1 ¹ Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1974. године	79
7.3.1 ¹⁴³ Устав Републике Србије из 1990. године	80
7.4.1 ¹⁴³ Устав Савезне Републике Југославије из 1992. године	82
7.5.1 Устав Републике Србије из 2006. године	83
7.6.1 Закључак	85
8. ПРАВНИ ОКВИР ЗА МЕДИЈСКО ЗАКОНОДАВСТВО У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	86
8.1.1 Увод	87
8.2.1 Правни оквир	87
8.2.2 Актуелни законски оквир	89
8.3.1 ⁴ Закон о јавном информисању и медијима	89
8.3.2 ⁴ Кључне одредбе Закона о јавном информисању и медијима	90
8.4.1 Закон о електронским медијима	91
8.4.2 ¹ Кључне одредбе Закона о електронским медијима	92
8.5.1 Закон о јавним медијским сервисима	95
8.5.2 Дефиниција и улога јавних медијских сервиса	95

8.5.3 Органи јавних медијских сервиса	97
8.5.4 Финансирање јавних медијских сервиса	98
4 8.6.1 Закон о привременом уређивању начина наплате таксе за јавни медијски сервис	99
2 8.7.1 Закон о потврђивању Европске конвенције о прекограничној телевизији	100
1 8.8.1 Закон о електронским комуникацијама	100
8.9.1 Закон о приватизацији	101
8.10.1 Закон о главном граду	102
8.11.1 Закон о локалној самоуправи	102
8.11.2 Улога Министарства за државну управу и локалну самоуправу	103
8.11.3 Нефункционалост колективног органа власти у процесу медијских реформи	104
8.12.1 Закон о националним саветима националних мањина	105
8.12.2 Досегнути стандарди и одлука Уставног суда	105
8.13.1 Закон о оглашавању	106
8.13.2 Садржај Закона о оглашавању	107
8.13.3 Различита тумачења функције Закона о оглашавању	107
8.14.1 Закон о контроли државне помоћи	109
8.14.2 Комисија за контролу државне помоћи	110
8.14.3 Категоризације државне помоћи у медијима	110
8.14.4 Злоупотребе Закона о јавним набавкама у медијској сфери	111
8.15.1 Закон о заштити конкуренције	111
2 8.15.2 Нацрт Закона о недозвољеном обједињавању и јавности власништва јавних гласила	111
8.15.3 Комисија за заштиту конкуренције	112

8.16.1	⁴ Закон о ауторским и сродним правима	112
8.16.2	²⁸ Организације за колективно остваривање ауторских и сродних права	112
8.17.1	² Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја	114
8.17.2	⁵⁸ Повереник за слободан приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности	114
8.17.3	¹⁴ Закон о заштити података о личности	115
8.18.1	Закон о заштитнику грађана	115
8.18.2	Повереник за заштиту равноправности	116
8.19.1	² Закон о обележавању дана жалости на територији Републике Србије	116
8.20.1	Подзаконски акти	118
8.21.1	Медијски кодекси	119
8.22.1	¹⁹ Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији	120
8.23.1	Значајне институције и организације у медијском правном оквиру	121
8.24.1	Закључак	122

МЕДИЈСКО ЗАКОНОДАВСТВО У ПЕРИОДУ НАСТАНКА ВИШЕПАРТИЈСКОГ СИСТЕМА

9.	МЕДИЈСКИ ЗАКОНИ ИЗ 1991. ГОДИНЕ	125
9.1.1	Увод	126
9.2.1	Друштвено-политички контекст пре усвајања медијских закона	127
9.3.1	Особине медијског система у Социјалистичкој Федеративној Републици Југославији	132
9.4.1	Закон о јавном информисању	134
9.5.1	Закон о радио-телевизији	136

9.6.1 Политичка воља за примену медијских закона у ванредним друштвено-политичким околностима	140
9.7.1 Настанак парламентарних електронских медија	146
9.8.1 Настанак приватних новинских агенција и новинарских удружења	150
9.9.1 Инструментализација медијских закона за испуњавање политичких циљева	151
9.10.1 Примена медијских закона уочи и током грађанских и студентских демонстрација	154
9.11.1 Медијско законодавство након конституисања нове власти на локалном нивоу	160
9.12.1 Закључак	162

МЕДИЈСКО ЗАКОНОДАВСТВО У ПЕРИОДУ МЕЂУНАРОДНЕ ИЗОЛАЦИЈЕ И РАТА

10. ЗАКОН О ЈАВНОМ ИНФОРМИСАЊУ ИЗ 1998. ГОДИНЕ	165
10.1.1 Увод	166
10.2.1 Друштвено-политичка и медијска ситуација пред усвајање Закона о јавном информисању	167
10.3.1 ⁹² Уредба о посебним мерама у условима претњи оружаним нападима НАТО-а на нашу земљу	170
10.4.1 Закон о јавном информисању	175
10.5.1 Злоупотреба медијског законског оквира на савезном нивоу	184
10.6.1 Ратно законодавство	186
10.7.1 Убиство Славка Ђурувије	188
10.8.1 Бомбардовање зграде Радио-телевизије Србије	191
10.9.1 Радикализација политичке воље у примени медијских закона након бомбардовања	193

10.10.1 Закључак	196
------------------------	-----

МЕДИЈСКО ЗАКОНОДАВСТВО У ПЕРИОДУ ТРАНЗИЦИЈЕ

11. ЗАКОН О РАДИО-ДИФУЗИЈИ ИЗ 2002. ГОДИНЕ	200
11.1.1 Увод	201
11.2.1 Неиспуњена очекивања медијског Петог октобра	202
11.3.1 Далекосежне негативне последице мораторијума на расподелу фреквенција	206
11.4.1 Прагматизам републичке Владе премијера Зорана Ђинђића	208
11.5.1 Парадигматична позиција РТВ Пинк	211
11.6.1 Заблуде нереализоване медијске транзиције	214
11.7.1 Закон о радио-дифузији	216
11.8.1 Медијске реформе на споредном колосеку транзиције	219
11.9.1 Закључак	220
 12. ЗАКОН О ЈАВНОМ ИНФОРМИСАЊУ ИЗ 2003. ГОДИНЕ	 224
12.1.1 Увод	225
12.2.1 Политичке тензије уочи усвајања Закона о јавном информисању	226
12.3.1 Медијско законодавство у време ванредног стања	227
12.4.1 Експертске концепцијске разлике током израде Закона о јавном информисању	231
12.5.1 Промена политичке воље и садржаја закона због чланства у Савету Европе	232
12.6.1 Закаснило усвајање и примена Закона о телекомуникацијама	236

12.7.1 Спора и недоследна медијска реформа као повод за мобилизацију медијске заједнице	237
12.8.1 Хипотека надмоћи политичког прагматизма током конституисања Савета Републичке радиодифузне агенције	239
12.9.1 Превласт политичког интереса над поштовањем радиодифузног законодавства	242
12.10.1 Дугорочне последице селективне примене транзиционог законодавног оквира	245
12.11.1 Хиперпродукција тужби као последица неуспешне медијске и правосудне транзиције	247
12.12.1 Привид реформске консолидације у провизоријуму повлашћених медија	249
12.13.1 Континуитет превласти матрице политичке воље над владавином медијских закона	253
12.14.1 Почетак примене ² Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја у светлу кампање за декриминализацију увреде и клевете	256
12.15.1 Политички прагматизам ресорног министра	258
12.16.1 Приватизација медија	259
12.17.1 Изазови поновног увођења телевизијске претплате у контексту припрема за расподелу фреквенција и зачетка саморегулације	261
12.18.1 Закон о оглашавању или консензуално заокруживање иницијалног регулаторног оквира	264
12.19.1 Расподела националних фреквенција као континуитет очувања стечених монопола	265
12.20.1 Измене и допуне Закона о радиодифузији као полигон за сукоб политичких воља	270
12.21.1 Ширење медијског плурализма трансформацијом РТС и РТВ у јавне сервисе	272

12.22.1 Нове уставне одредбе као могућност већег утицаја политичких воља на медијско законодавство	274
12.23.1 Опструкција процеса изласка државе из власничке структуре медија као рефлексија преовлађујуће политичке воље	275
12.24.1 Злоупотреба радикалне политичке воље за обрачун са неистомишљеницима	278
12.25.1 Закључак	280

12

13. ЗАКОН О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О ЈАВНОМ ИНФОРМИСАЊУ ИЗ 2009. ГОДИНЕ

13.1.1 Увод	283
13.2.1 Правни галиматијас као последица недоследне политичке воље у медијској сфери	284
13.3.1 Колизича законодавног оквира као алиби за опструкцију приватизационог процеса	288
13.4.1 Опструкција усвајања првог антимонополског медијског закона	289
13.5.1 Економска криза као кулминација овдашње неуспешне медијске транзиције	290
13.6.1 Произвољна и неодмерена политичка воља као мотив за усвајање Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању	292
13.7.1 Неуставност одредаба Закона о националним саветима националних мањина и Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању	296
13.8.1 Медијска студија као полигон за спровођење аутономне политичке воље	297
13.9.1 Закључак	299

28

2

МЕДИЈСКО ЗАКОНОДАВСТВО У ПЕРИОДУ КОНСОЛИДАЦИЈЕ

23	
14. СТРАТЕГИЈА РАЗВОЈА СИСТЕМА ЈАВНОГ ИНФОРМИСАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ ДО 2016. ГОДИНЕ	302
14.1.1 Увод	303
14.2.1 Превласт политичког прагматизма у изради Медијске стратегије	304
14.3.1 Некохерентност садржаја 2 Стратегије развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године	308
14.4.1 Значај извештаја 2 Савета за борбу против корупције о притисцима и контроли медија у Србији	310
14.5.1 Дифузни и некоординисани покушаји оспоравања прве Медијске стратегије	316
14.6.1 Закључак	318
15. МЕДИЈСКИ ЗАКОНИ ИЗ 2014. ГОДИНЕ	321
15.1.1 Увод	322
15.2.1 Израда медијских закона у оквиру приоритетних јавних политика нове номенклатуре	322
15.3.1 Измена Нацрта закона о јавном информисању као резултат наметнуте политичке воље	325
15.4.1 Политизоване реакције на модерни медијски правни оквир	328
15.5.1 Опструкција и недостатак политичке воље у примени медијских закона	333
15.6.1 Рефлексије друштвено-политичке поларизације на имплементацију медијских закона	339
15.7.1 Закључак	344

16. СТРАТЕГИЈА РАЗВОЈА СИСТЕМА ЈАВНОГ ИНФОРМИСАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ ЗА ПЕРИОД 2020–2025.

16.1.1 Увод	346
16.2.1 Вишегодишња израда стратешког документа као доказ миграције политичке воље	347
16.3.1 Идеалистички конципиран садржај Медијске стратегије и Акционог плана	350
16.4.1 Сумирање примене медијског законодавства до усвајања Акционог плана	351
16.5.1 Закључак	358
17. ЗАКЉУЧАК	361
17.1.1 Закономерност примене политичке воље у медијском законодавству	362
17.2.1 Прагматична примене политичке воље у медијско-политичком консензусу	363
17.3.1 Интеракција политичке воље, финансијског и власничког утицаја у медијима	364
17.4.1 Континуитет политичке воље актера у медијском законодавству	366
17.5.1 Спровођење политичке воље у медијима као рефлексија одлика друштвено-политичког система	368
17.6.1 Селективна примена медијских закона као предуслов за континуитет утицаја политичке воље	371
17.7.1 Политичка воље и привид промена у медијском законодавству	373
17.8.1 Редифиниција утицаја политичке воље као залога за истинске промене у будућности	375
ЛИТЕРАТУРА И ДРУГИ ИЗВОРИ	379

¹ 1. УВОД

1.1.1 Предмет и циљ доктората

Предмет ове докторске дисертације је утицај политичке воље на усвајање и примену медијских закона у Републици Србији. Циљ је да се фокусирањем на два кључна института – политичку вољу и медијско законодавство – њиховом темељном анализом и анализом њихове каузалне интеракције пружи допринос тој недовољно истраженој области.

Савезно и републичко медијско законодавство биће сагледани у периоду дугом три деценије. Србија је, почев од 1990. године, била саставни део федералних заједница (СФРЈ, СРЈ и СЦГ), али и независна држава у претходних петнаест година. Хронолошка генеза држава и друштвено-политичких система представља одличну основу за темељан увид у промене извршне, законодавне и судске власти и рад ресорног министарства у домену медијског законодавства. Међузависност политичке воље и медијског законодавства биће сагледана кроз призму уставноправних одредница, степена друштвено-политичког развоја, традиције и наслеђа, као и технолошког развоја који је редефинисао многе постулате. Јединственост таквог приступа биће оснажена раритетним регионалним искуством у претходне три деценије. Оне су обележене нестанком старих и настанком нових држава, ратним сукобима, бомбардовањем, невиним жртвама, рекордном инфлацијом, економском кризом, избеглиштвом, миграцијама, ванредним стањима, демонстрацијама и ненасилним револуцијама. Све то је у коначном исходу значајно допринело стварању кључних предуслова за уобличавање медијског законодавства, на чије је усвајање и примену пресудно утицала политичка воља.

Упоредном анализом тог законодавног оквира кроз време, овај рад има циљ да пружи одговор на дилеме у којој мери су досадашње медијске реформе биле целисходне и на који начин и у којој мери се њихова примена рефлектовала на њихов коначни резултат. Тим пре што је у питању област која није статична, која има своје закономерности и правила чије је непоштовање видљиво. У таквим околностима, у сфери усвајања и примене медијских закона под утицајем политичке воље долази до изражаја изузетна одговорност свих актера која надилази друге сличне области. Та одговорност је не само у фокусу овог рада већ и досадашњег конституисања медијског законодавног система, који је имао етапе

успона и падова, који су својом целисходношћу, специфичностима и ограниченим учинцима допринели тренутном стању.

Анализа израде, усвајања и доследне примене законског оквира чини срж овог доктората. У том смислу, биће пружен детаљан увид у значај и домен утицаја кључних актера који међузависно инклинирају ка медијској сфери. Мултидисциплинарним приступом биће сагледана и објашњена целина те области, која својим утицајем прожима овдашње друштвено-политичко ткиво.

1.2.1 Друштвена и научна оправданост дисертације

Друштвена и научна оправданост дисертације проистиче из чињенице да област медијског законодавства до сада није била изучавана у контексту утицаја политичке воље. Непостојање научних радова који се баве тим односом оправдава настанак дисертације која би, својом систематичношћу и вишедеценијским хронолошким приступом, требало да заокружи медијски законодавни оквир једног времена. Уједно, она би представљала базу за наставак изучавања те области у којој које се свакодневно уочава значај уписа политичке воље. Ово научно истраживање требало би да представља систематизовани индекс бројних реформских напора и оспоравања који су пратили настанак и примену домаћег медијског законодавства. Дисертација је својеврсно сведочанство о турбулентном и изазовном времену, актерима и институцијама, са намером да њихову улогу, неспорни значај и утицај отргне од наслага заборавља. Константна потреба за трансформацијом овдашњег медијског система разлог је више за бављење феноменом утицаја политичке воље у овој динамичној области која тежи испуњавању стандарда демократског поретка. Дисертација представља покушај да се, анализом и тумачењем, систематизује та флуидна сфера бременита противречностима, нелогичностима и неконзистентним иницијативама.

1.3.1 Методолошки оквир дисертације

Темељно разумевање садржајног, временског и просторног контекста предмета дисертације условило је преовлађујућу примену историјско-правног метода у односу на теоријску анализу.

Развојна компонента области изучавања утицала је на то да фокус буде на примени социолошког метода. Тако се најбоље уочава прожимање друштвено-политичких околности и политичке воље у изради, усвајању и практичној примени медијских закона.

У изучавању законодавно-правног оквира, логично се наметнула примена нормативног и упоредног метода, који је коришћен за поређење са међународним правним оквиром.

Компаративни метод је послужио за прављење упоредних паралела на бројним равнима ове дисертације. То је утицало на синтетички приступ у закључцима, којима се сумира свако поглавље, што у коначном исходишту доприноси форми закључка на крају доктората.

Интегрални приступ налазима дисертације и сагледавању целине омогућен је јединственом приступом у којем значајно место заузима анализа хибридних извора. Ова врста извора обухвата мешавину академски верификоване литературе, новинских чланака у дигиталном формату и личног искуства у раду у медијима, државној управи и академској заједници. Имајући у виду мањак доступне литературе у конкретном пољу академског изучавања, посебан значај у изради дисертације имали су поменути новински извори који су својом оригиналношћу, садржајношћу и поузданошћу допринели закључцима и донетима овог научног рада. Тиме су ти извори добили и својеврсну научну верификацију у контексту разматрања утицаја политичке воље на медијско законодавство и постали неизоставан извор за даља изучавања. Томе треба додати систематизацију и контекстуализацију вишедеценијског практичног искуства које је аутор преточио у овај докторат, бирајући пут којим се ређе иде, не бирајући страну већ тражећи трећи, нови пут.

1.4.1 Опште и посебне хипотезе

Основна хипотеза која ће настојати да се докаже у овој дисертацији јесте:

„Политичка воља има неспорно велики значај за усвајање и примену медијских закона у Републици Србији.“

Посебне хипотезе које произилазе из кључне хипотезе биће проверене путем налаза који ће бити посебно проучавани у поглављима која се баве периодима:

- медијског законодавства током настанка вишепартијског система;
- медијског законодавства током међународне изолације и рата;
- медијског законодавства у периоду транзиције и
- медијског законодавства у периоду консолидације.

Налази из прве половине доктората пружају неопходан оквир и предуслов за разумевање комплексне материје, за научно разматрање и аргументовање полазних премиса, односно за доказивање неспорног утицаја политичке воље на усвајање и примену медијског законодавства у Републици Србији. Ова теза биће поткрепљена наводима о утицају бројних актера и институција који су својом прилагодљивошћу све до данашњих дана преживели недовршену медијску транзицију. Тиме ће се додатно ојачати теза да у овој сфери изучавања преовладава еволутивни концепт, према којем су поступност и преовлађујућа политика незамерања значајно допринели досадашњим транзционим грешкама и видљивом заостајању на пољу медија и слободе изражавања у нашој земљи.

2. ПОЛАЗНА ПЛАТФОРМА ИСТРАЖИВАЊА У ДОКТОРСКОЈ ДИСЕРТАЦИЈИ

Докторат се заснива теоријској рефлексији емпиријско-искуствених резултата који су настали вишедеценијским професионалним ангажманом и активизмом у медијима, невладином сектору и државним органима. Научни приступ овог рада карактерише „трећи пут“, посебан приступ осетљивој теми односа политичке воље и домаћег медијског законодавства. Заснован на конкретном раду и знању аутора, овај рад доноси другачији поглед на тридесет година турбулентног односа политичке воље према усвајању и примени медијских закона. У складу са таквим приступом, доказује се да је не само потребно него и могуће направити „фини баланс“ у утицају политичке воље у овој сфери. То се може постићи неострашћеним, рационалним покушајем усклађивања интереса политичких елита и неопходног поштовања законā, које није довољно усвојити већ их треба и практично применити. На основу сопственог искуства и на размеђи супротстављених интереса, указујем на то да је могуће постићи компромис који ће задовољити и суштину и форму и помирити наизглед непомирљиво у медијској политици. Докторатом нудим еволутивна решења и трасирам пут којим се ређе иде избегавајући странпутице и заводљиве пречице. Таквом приступу доприноси практично искуство које сам стекао као актер и сведок, али и теоретичар медија, који дисертацијом прегледно систематизује домете истраживања утицаја политичке воље на овдашње медијско законодавство.

3. ПОЛИТИЧКА ВОЉА

3.1.1 Увод¹²

Иако се израз „политичка воља“ често користи, тај појам је до данас недовољно истражен. То потврђује чињеница да је невелики број иностраних и домаћих радова посвећен тој интригантној теми и да је „врло мало озбиљних радова који третирају проблем политичке воље“.³ Иако учестало прожима политичку и друштвену свакодневицу на свим светским меридијанима, до сада се релативно мали број аутора позабавио деконструкцијом тог појма који се често користи у политичкој теорији и пракси. Формулација о постојању или непостојању политичке воље постала је уобичајени наратив велике већине учесника друштвено-политичког живота. Тиме се оправдавају и тумаче зависност, условљеност, постојање или изостанак резултата у различитим областима од значаја за једну политичку и друштвену заједницу. Имајући то у виду, не треба да чуди то што је „стварни свет политичке воље и политичке акције сложен и непредвидљив“.⁴ Политичка воља је саставни део вокабулара власти, опозиције, невладиног сектора, академске и стручне јавности, дипломата, привредника и „мноштва различитих видљивих и невидљивих фактора који долазе до изражаја на различитим индивидуалним, организационим, релационим и друштвеним нивоима“.⁵

3.2.1 Појам политичке воље

Крајем XX века Лин Хаммергрен (Lin Hamnergren) је област политичке воље окарактерисала као „најклизавији концепт у политичком лексикону“.⁶ Том формулацијом је, чини се, најбоље објаснила недостатак обимније литературе и сведен број аутора који су се до сада бавили том темом, правдавајући то тумачењем „да је, упркос честој појави, политичка воља

¹ Термини којима су у овом раду означени положаји, професије, односно занимања, изражени у граматичком мушком роду, подразумевају природни мушки и женски род лица на која се односе.

² Сви преводи са енглеског језика на српски језик су ауторови, осим ако није наглашено другачије.

³ Abazović, Dino, Mujkić, Asim, *Kratki uvod u problem političke volje: studija slučaja Bosne i Hercegovine*, Friedrich Ebert Stiftung, Sarajevo 2015, 11.

⁴ Malena, Carmen, *From Political Won't to political Will*, Kumarian press, Boulder 2009, 19.

⁵ Исто, 19.

⁶ Hamnergren, Lin, *Political will, constituency building and public support in rule of law programs*, U.S. Agency for International Development, Washington DC 1998, 12.

више реторички него аналитички концепт“.⁷ С друге стране, неспорна је теза ове ауторке да је политичка воља у својој суштини „*conditio sine qua non*“ успешне политике која никада није дефинисана другачије него његовим одсуством“.⁸ То „одсуство“ чини појам политичке воље до те мере интригантним да се чак и њено непостојање сматра врстом политичке воље и саставним делом политичког система једне државе. Гарет Еванс (Gareth Evans) с правом закључује да је, „нажалост, тешкоћа са већином дискусија о политичкој вољи то што трошимо више времена на њено одсуство него што анализирамо шта она значи“.⁹ Одсуство политичке воље сматра се разлогом за неуспех у образовним и просветним реформама, еколошкој и здравственој заштити, у антикорупцијским мерама, заустављању оружаних сукоба, економским променама и смањењу дугова.

Занимљиво је да појам политичке воље, иако се односи на широк спектар, није схваћен, прихваћен ни анализиран у очекиваној мери. Чини се да је исправан закључак једног од ретких текстова из региона на ову тему да је, „изгледа, у савременој политичкој заједници политичка воља невидљива, због чега о њој нема много истраживања ни радова“.¹⁰ Неодређеност и непрецизност дефиниција политичке воље предуслов су за стварање мита о некој врсти натприродне силе. Зависно од околности, та сила волшебено настаје и нестаје креирајући јавне политике друштва, које зависе од интереса самих актера који је могу (зло)употребљавати правдајући се за не(учињено). Тиме се додатно потврђује теза Лори Ан Пост (Lori Ann Post), Амбер Рејли (Amber Raile) и Ерика Рејли (Eric Raile) о „двосмисленом концепту политичке воље који се учинио идеалним за постизање политичких циљева и означавање политичких неуспеха када је дијагноза нејасна“.¹¹ У једном од кључних текстова о феномену политичке воље, ти аутори су, на основу малобројних научних и стручних радова, покушали да сачине преглед дотадашњих покушаја и различите приступе

⁷ Исто, 13.

⁸ Исто, 12.

⁹ Evans, Gareth, *Preventing and containing violent conflict: mobilizing political will; Introductory Statement to Ministry of Foreign Affairs International Seminar on Preventing Violent Conflict: The Search for Political Will, Strategies and Effective Tools*, Stockholm Peace Research Institute, Stockholm 2000, 63.

¹⁰ Abazović, Dino, Mujkić, Asim, *Kratki uvod u problem političke volje: studija slučaja Bosne i Hercegovine*, Friedrich Ebert Stiftung, Sarajevo 2015, 13.

¹¹ Post, Lori Ann, Amber N. W. Raile, Eric D. Raile D., *Defining Political Will, Politics & Policy* 38, 4: 653–676; Willey Periodicals, Inc., 2010, 3.

овој теми. Лин Хамергрен је појам политичке воље повезала са „вероватноћом реформе“.¹² Ако се сложимо да је већина искрених реформи сама по себи пожељна, много је већа дилема да ли су оне реално могуће и спроводиве у дело. Кпундех се одважио да оде корак даље, објашњавајући политичку вољу као „веродостојну намеру политичких актера (изабраних или именованих лидера, надзорних тела цивилног друштва, интересних група итд.) да се боре против уочених узрока или последица корупције на системском нивоу“.¹³

Индикативно је да су ти аутори тумачење појма политичке воље засновали на искуству које су имали као протагонисти реформских програма у сфери донаторске помоћи, борбе против смањења корупције и превенције ратних сукоба. Перцепција и тумачење појма политичке воље крајем XX века већински је почивала на антикорупцијским стратегијама, глобалним програмима за борбу против сиромаштва и решавању оружаних конфликта. Не желећи да умањимо њихов значај, закључујемо да је резултат таквог приступа сведено разумевање појма политичке воље чије се постојање сматрало предусловом за изградњу и очување мира и елементарни просперитет. Таква тумачења нису надилазила области економије и одбране, што је резултирало суженијим видцима који су спречавали сагледавање ширег хоризонта који се везује за ову област.

Протек времена је донео приметне помаке у тумачењу и бољем разумевању политичке воље на различитим меридијанима. Почетак XXI века доноси промене у дотадашњем тумачењу политичке воље на које указују Пост, Рајли и Рајли, наводећи као примере Бринкерхофа (Brinkerhoff) и Кулибабу, који о њој говоре као о „обавези актера да предузму активности за постизање многих циљева“.¹⁴ На то се надовезује Ендрјуз (Andrews) који „пресек способности, ауторитета и прихватања (носилаца политичке воље) изједначава са реформским простором“,¹⁵ Андерсон, који политичку вољу тумачи као „спремност доказану путем преданости и инклузивности“,¹⁶ или Роузове (Rose) и Грилија (Greeley), који

¹² Исто, 6.

¹³ Kpundeh, Sahr J., *Political Will in Fighting Corruption*. In *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*, edited by Sahr J. Kpundeh and Irene Hors, UNDP, New York 1998, 68.

¹⁴ Post, Lori Ann, Amber N. W. Raile, Eric D. Raile D., *Defining Political Will, Politics & Policy* 38, 4: 653–676; Willey Periodicals, Inc., 2010, 6.

¹⁵ Исто, 6.

¹⁶ Исто, 6

закључују да је та врста воље „установљена посвећеност политичара и администратора, улагање политичких ресурса за постизање специфичних циљева“.¹⁷

Видљиво је да је научно и стручно продубљивање сазнања у разнородним областима о појму политичке воље довело до постепеног нијансирања сазнатог. Тиме су створени бољи предуслови за дефинисање самог појма и за разлагање елемената политичке воље као такве. То није био случај и са нашом науком која је у покушају тумачења тог феномена већински остала по страни, о чему сведочи невелика стручна литература из ове области. Тешко објашњиву незаинтересованост за овдашње медијско законодавство покушаће да надомести овај научни рад бавећи се појмом политичке воље и неспорним утицајем који се рефлектује на припрему, усвајање и примену медијских закона у пракси.

3.3.1 Дефиниција политичке воље

Комплексна тумачења разних аутора сведоче о сложености појма политичке воље. Према теорији Пост, Рајли и Рајли, тај појам се разматра као „вишеструки концепт састављен од различитих потконцепата разврстаних у три категорије“.¹⁸ Прва категорија се односи на интересе елита које су одувек биле заинтересоване за расподелу повластица. Друга категорија се тиче политичке улоге моћних реформатора која је заснована на изборном легитимитету. Трећа се заснива на посвећености приоритетима које каналише политичка воља. Том категоризацијом поменути научници су у значајној мери одговорили на дилеме које је својевремено имала Хамергрэн, која се питала чија политичка воља, која врста и у ком обиму је довољна за успех конкретне политике. Та трослојна категоризација доприноси прецизнијој дефиницији политичке воље као „степен посвећености кључних доносилаца одлука за конкретно политичко решење одређеног проблема“.¹⁹ Из тога произилази да концепт политичке воље сачињавају четири суштински битне компоненте: „а) постојање довољног броја кључних доносилаца одлука, б) истоветно формално

¹⁷ Исто, 6.

¹⁸ Исто, 7.

¹⁹ Исто, 8.

разумевање конкретног проблема који је у фокусу, в) политичка подршка за посвећеност реформама и г) уобичајено перципирано, потенцијално ефикасно политичко решење”.²⁰

Кључни доносиоци одлука подразумевају да постоје проактивни учесници који одобравају, подржавају и у практичном смислу спроводе договорену политику на терену, што не искључује постојање политичких противника који опструишу тај процес. У том сегменту нарочиту пажњу привлаче „вето играчи“, које Цебелис (Tsebelis) дефинише као „појединце или колективе са којима је неопходно направити договор ради измене статуса кво”.²¹ Договором се превазилазе опструкција и равнодушност актера који не морају нужно бити из сфере невладиних организација, заинтересованих страна или протагониста са строго политичком агендом.

Утицај „вето играча“ нужно је разграничити и у односу на врсту режима. У демократским режимима разлике постоје у принципу поделе власти, у којој председник, влада или парламент могу имати претежну политичку моћ. Разлике постоје и у начину функционисања разних нивоа власти у федерацији, конфедерално устројеним државама и вишепартијским државама у којима „вето играчи“ функционишу зависно од тога да ли имају једнопартијску, коалициону или мањинску подршку власти.

У аутократским и недемократским режимима појам политичке воље треба разматрати у контексту могућег утицаја религиозних и војних центара моћи, односно структура „дубоке државе“ (државе у држави). Њихов утицај се огледа у непосредном утицају на доносиоце политичких одлука у процесима иманентним демократским политичким системима. Приметан је у отвореном или прикривеном притиску на најутицајније учеснике политичког живота, и то у фази осмишљавања и практичног спровођења кључних политичких одлука. Изостанак транспарентности и инклузивности у ауторитарним државама погодује утицају „вето играча“, који подстичу опстанак недемократских владара и поредака које они персонификују.

²⁰ 88 по, 7.

²¹ Tsebelis, George, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, University Press, Princeton – New Jersey 2002, 36.

Друга битна компонента политичке воље – „формално разумевање конкретног проблема који је у фокусу“, огледа се у неколико кључних елемената. Њих обједињује истоветна терминологија коју у задатом оквиру карактерише реч „проблем“. Такав речник указује на разумевање и јединство кључних актера који су постигли консензус да конкретан проблем у политичкој агенди завређује решење на нивоу извршне власти. Постављањем проблема у тај референтни оквир, стварају се предуслови да се истоветна порука шаље јавности и бирачима који је препознају као јасан политички приоритет иза којег стоји политичка воља. Таква порука се промовише на јавним наступима и у дебатама у којима доносиоци одлука на високим извршним функцијама свој став у односу на „проблем“ поткрепљују политичким утицајем и масовном подршком.

Компонента политичке воље оличена у „политичкој подршци за посвећеност реформама“ делује као логична фаза политичке борбе и у демократским и у недемократским државама. Хамергрен је исправно закључила да је „можда најбољи знак политичке воље посвећеност реформама, без обзира на њихову ефикасност“.²² То се односи на став друштвене и политичке елите о реформама – у којој мери је јединствен, конзистентан и резултат истинске жеље да се постојећи систем побољша. Непостојање жеље је валидан доказ да се постојеће неререформисано стање подудара са економским и политичким интересима оних који пледирају за статус кво, односно тренутно стање ствари.

Облици подршке конкретним политикама и доносиоцима одлука разликују се зависно од природе самог друштва. У демократским друштвима одлуке се доносе у вертикалном смеру „одоздо нагоре“ и одражавају изборну вољу бирача који су подржали конкретан политички програм. Насупрот томе, у недемократским друштвима, смер комуницирања је „одозго надолу“ (од владара ка народу). Ова врста трансмисије пластично показује начин прикупљања реформске политичке подршке у државама са мањком демократских капацитета. Пост, Рајли и Рајли оправдано примећују да се „индикација посвећености појављује када доносиоци одлука дају поуздане, обавезујуће изјаве или предузимају

²² Исто, 12.

акције сличне природе”.²³ Та фаза активизма настаје када је доносиоцима одлука јасно коју врсту политичког ризика предузимају у конкретној акцији која би могла изазвати негативне реакције у политичкој заједници и изван ње. Неформални утицаји пословних кругова, који финансирају политичке кампање, могу бити у суштој супротности са јавно исказаном политичком вољом. И утицаји верских заједница и војске имају значајну улогу у друштвима снижених демократских капацитета. Не треба пренебегнути ни спољни притисак мултилатералних организација, донаторске заједнице, финансијских институција и корпорација чији су утицаји, у сфери новчаних или политичких инвестиција, у директној корелацији са монетарном и политичком зависношћу конкретне политичке елите. Тиме се доприноси већем међународном угледу државе, даљем привлачењу инвестиција, подизању стандарда становништва и смањењу социјалних неједнакости. Бирачи такве елите могу бити под (де)стимулативним утицајем спољног фактора, нарочито у друштвима у којима не преовлађује култура консензуса кључних актера задужених за битне друштвено-политичке одлуке.

Четврта компонента политичке воље огледа се у „уобичајено перципираном и потенцијално ефикасном политичком решењу“. Она се односи на већински став доносилаца одлука који су, без обзира на њихове међусобне разлике, термилошки уоквирени и фокусирани на брзо решење конкретног проблема. Предуслов за такав исход јесте избегавање и одбацивање дотадашњих неефикасних политика, за шта је потребно да постоје одрживи финансијски модел и одговарајући ресурси за имплементацију. Сви побројани елементи требало би да резултирају практичном потврдом исправности дотадашњег јединственог политичког става кључних актера.

Овако сагледана и деконструисана оперативна дефиниција политичке воље помаже нам да боље разумемо овај појам, који је до проучавања Пост, Рајли и Рајли била идеја „препуна двосмислености и непрецизности“.²⁴ Уз максимално избегавање термилошког преклапања и нужно прожимање историјског контекста, степена демократије, политичке

²³ Исто, 12.

²⁴ Исто, 19.

културе и друштвених норми, аутори су дали реално тумачење и основе за оперативно деловање. Њиховим прагматичним приступом и синтезом дотадашњих сазнања дефинисани су неки од кључних постулата сложеног појма политичке воље у осетљивом реформском процесу.

Поменути разлагања и дефиниције појма политичке воље у контексту овог научног рада треба посматрати у временском оквиру који је повезан са предметом доктората. Приметно је да у размотреним мишљењима о појму и елементима политичке воље није узета у обзир комплексност свих промена на нашим просторима у претходне три деценије. Управо то ће бити део научног доприноса овог рада. Нестанак једнопартијског социјалистичког друштвено-политичког система и настанак вишепартизма донели су капитализам и профилисање нове класне структуре и интересних група које на другачији начин исказују и спроводе сопствену политичку вољу. Промена власничке структуре на овим географским ширинама догодила се истовремено са ратом, распадом државе и целокупног дотадашњег устројства заснованог на монополу државно-партијског апарата оличеног у комунистичкој елити и Југословенској народној армији. Резултат вишегодишњих економских санкција међународне заједнице и изолације државе, која је за кратко време неколико пута мењала своје име и границе, било је темељно разарање дотадашњих институција правне државе. Све то је допринело суштинском прекомпоновању законодавног оквира, што је имало последице и на медијско законодавство. То је разлог више да на основу досадашњег јединственог личног искуства из медијско-политичке сфере начинимо упореднопрегледну синтезу свих тих промена. Тиме ћемо дати допринос бољем разумевању појма политичке воље и утицаја у медијској сфери током последње три деценије.

3.4.1 Остала тумачења сложености појма политичке воље

Сложеност појма политичке воље истакао је Лоренс Вучер (Lawrence Woosher), који сматра да она одражава „велики и вишеструки скуп политичких фактора“.²⁵ То мишљење подржава и Еванс, указујући на његову комплексност „која се не сме потцењивати јер укључује много тога“.²⁶ Хамергрен је у праву када тврди да „ако се та сложеност не узме у обзир, врло је вероватно да ће мало земаља, чак и оних у којима је реформа напредовала, имати политичку вољу да их започне“.²⁷

Наводи о томе шта сачињава политичку вољу поједностављени су сведеним тумачењем Развојне агенције Уједињених нација да је политичка воља „демонстрирана и веродостојна намера политичких актера“.²⁸

То једноставно тумачење уклапа се у дефиницију коју је разрадио већ помињани Бринкерхоф. Иако свестан сложености и вишедимензионалности појма, политичку вољу је дефинисао као „посвећеност политичких лидера и бирократа да предузму акције за постизање многих циљева који ће (п)одржати трошкове тих акција“.²⁹

У тој дефиницији се препознаје неколико кључних карактеристика које утемељују овај појам и трасирају његов потенцијално позитиван исход. Ту се пре свега мисли на постојање иницијативе саме власти која на тај начин показује искрену посвећеност реформама које нису наметнуте споља већ су резултат домаће политике. Битан елеменат је и одговарајућа политичка анализа, која укључује алокацију материјалних, људских и институционалних ресурса у одређеном временском периоду којом утиче на примену конкретних мера

²⁵ Woosher, Lawrence, Deconstructing “Political will”: Exploring the failure to prevent deadly conflict and mass atrocities, *Journal of Public and International Affairs* 12, 1/2001, 10.

²⁶ Evans, Gareth, *Preventing and containing violent conflict: mobilizing political will; Introductory Statement to Ministry of Foreign Affairs International Seminar on Preventing Violent Conflict: The Search for Political Will, Strategies and Effective Tools*, Stockholm Peace Research Institute, Stockholm 2000, 63.

²⁷ Исто, 14.

²⁸ United Nations Development Program, *Tackling Corruption, Transforming Lives: Accelerating Human Development in Asia and the Pacific*, United Nations Development Program Human Development Report Unit, Colombo 2008, 245.

²⁹ Brinkerhoff, D. W., Assessing political will for anti-corruption efforts: an analytic framework, *Public Administration and Development* 20, 3/2000, 242.

проистеклих из политичке воље. Не треба занемарити ни улогу невладиног и приватног сектора који својим проактивним ангажманом дају легитимитет и оснажују транспарентну иницијативу власти. Реформски процеси у спровођењу политичке воље захтевају дугорочну посвећеност коју не треба окончати једним реформским циклусом. Конкретним резултатима и одговарајућим санкцијама (према актерима који нису спровели договорено и прописано), треба дати основ за будуће сличне масовне акције. Тиме ће се на симболичан начин верификовати значај политичке воље која је допринела конкретним побољшањима, што је предуслов за практичну примену нових стратегија и даљи напредак у тој области.

Бринкерхоф указује и на то да „постоје други фактори који имају улогу у изградњи политичке воље креатора политике за предузимање одређених реформи“.³⁰ Првенствено мисли на недостатак стручних капацитета владајућих структура, које и поред недвосмислено исказане намере, немају могућности да их практично спроведу због лоше организације и спорних процедура, и на индивидуалну мотивацију самих актера, који могу или не морају бити уверени у исправност нужних реформи. Њихов став утиче на реформски потенцијал у изградњи политичке воље, који је често оптерећен партикуларним интересима утицајне финансијске и политичке елите која опонира променама. Томе доприноси и целокупна атмосфера у друштву оптерећена (не)демократским историјским наслеђем, општом културом и квалитетом живота. У реформским активностима пожељан је инклузивни третман свих, а нарочито невладиног сектора. То је, међутим, нарочито тешко „тамо где однос владе и цивилног друштва карактерише узајамно неповерење или непријатељство“.³¹ Зато закључујемо да у демократским друштвима политичка воља треба да подразумева владавину права, транспарентне процедуре и одговорно одлучивање кључних актера. Тиме се ствара поверење између представника државног апарата и грађанства као својеврсна кохезија за спровођење политичке воље у захтевном реформском процесу. То су предуслови који треба да послуже као основ за позитивне промене и у другим сегментима попут примене закона у пракси и одговарајућег санкционисања његовог кршења. Тиме се остварују реформске користи на више нивоа,

³⁰ Исто, 241–242.

³¹ Kukutschka, Roberto Martinez B., *Building Political Will (topic guide)*, Transparency International, 2015, 6.

чиме се подиже мотивација за даље напоре у истом смеру. У тим настојањима значајну улогу имају грађани који гласањем на изборима охрабрују реформски настројене политичаре да наставе започето. Зато је мобилизација освешћених бирача, који својим политичким избором оснажују простор за изражавање сопственог мишљења, кључни предуслов за постојање и даље јачање политичке воље.

3.5.1 Кључни елементи политичке воље

Пошавши од Бринкерхофове дефиниције политичке воље, Кармен Малена је отишла корак даље и издвојила три изузетно важна елемента политичке воље: политичку жељу, политичку моћ и политичку обавезу. Другим речима, „да би се носиоци власти обавезали да делују, треба да желе да предузму конкретну акцију, да осећају да могу и да морају да је предузму”.³² Истовремено постојање та три елемената која се међусобно подржавају, чак и уз изостанак једног од њих, требало би да гарантује постојање политичке воље.

Елемент политичке жеље надовезује се на партиципативно учешће што ширих друштвених структура. Бринкерхорф зато говори о њиховом свесном учешћу у реформском процесу, под условом да су истински жељне промена које могу и желе да спроводе са представницима државног и бирократског апарата. Таква врста парципативног учешћа и искрена мотивација могу створити истинску додатну друштвену вредност као супротност урођеној скепси.

Елемент политичке моћи најпластичније показује у којој мери и на који начин су политички актери спремни и вољни да јавно исказују политичку вољу. Што су веће политичка подршка и интеракција са кључним чиниоцима из других сфера утицаја, веће су и шансе за практичну примену политичке моћи као саставног елемента политичке воље.

Чини се да је посебно значајан елемент политичке обавезе, имајући у виду да је политика „арена круте и сталне конкуренције за ограничену пажњу, време и ресурсе”.³³ У том смислу,

10

³² Malena, Carmen, *From Political Won't to political Will*, Kumarian press, Boulder 2009, 19.

³³ Исто, 21.

политичка обавеза може бити наметнута као производ домаће или иностране политике засноване на поштовању међународних правних аката, домаћих закона, партијских одлука, политичке кризе, протеста или медијских кампања, чиме се ојачава практична примена политичке воље.

3.6.1 Фактори политичке воље

Осим на елементе политичке воље, треба обратити пажњу и на кључне факторе који утичу на политичку вољу као такву. Малена сматра да те факторе можемо сагледати на „индивидуалном, организационом, релационом и друштвеном нивоу“.³⁴

Индивидуални ниво персонификује улогу појединца на кога утичу његово порекло, образовање или политичко уверење, који збирно представљају политичку вољу.

Организациони ниво је значајан због тога што обједињује више индивидуалних фактора у паритиципативном управљању уобличавања и реализације политичке воље.

Релациони ниво обухвата однос државних и недржавних институција који може имати пресудан значај за спровођење политичке воље. Активна улога грађанства и цивилног сектора има круцијални значај за партиципативно управљање у друштвима у којима је невладин сектор недовољно организован или у којима постоји непријатељство и/или неповерење та два сектора.

Друштвени ниво политичке воље чине политичка традиција, друштвене норме, економски фактори и културне карактеристике, који могу бити стимулишући или ограничавајући. Неконсолидоване демократије нису плодно тло за инклузивне и транспарентне процесе настајања и спровођења политичке воље. Зато је веома значајно стимулисати сарадњу на што ширем фронту постојања политичке воље.

³⁴ Исто, 22.

Интеракцију тих фактора препознајемо и у нашој држави. Тренутни трендови су негативни тако да се у појединим извештајима респектабилних иностраних невладиних организација Република Србија класификује као „делимично слободна држава“.³⁵ Срећна околност је да то није иреверзибилан тренд и да је могуће вратити се у некадашњу категорију „слободне државе“ према параметрима тог истраживања. Кључни предуслови за повратак у пређашње стање су спровођење законодавне измене у области изборног процеса, редукција извршних овлашћења председника државе и пуна примена законског оквира на медије и слободу изражавања у Србији.

3.7.1 Компоненте политичке воље

Бринкерхоф сматра да се појам политичке воље може разложити на седам компоненти: „иницијативу владе, избор политике, мобилизацију заинтересованих страна, јавну посвећеност, казнену политику, континуитет напора и едукацију“.³⁶ Иницијатива владе је пресудна и има највећу тежину ако није наметнута споља. Политичка воља се не дефинише у лабораторијски изолованим околностима већ је под великим утицајем друштвено-политичке свакодневице. Уз осмишљен и реалистичан програм, она мобилише заинтересоване стране, укључујући невладин и приватни сектор, да се заједно са грађанством идентификују са неспорним циљевима. Континуирана посвећеност и озбиљност кључних актера, уз примену одговарајућих санкција и усавршавање самог метода, стварају утисак постојане и неупитне политичке воље чак и у постконфликтним друштвима, ненавиклим на иницијативе које иду из базе ка врху.

Појам политичке воље је комплексан из неколико разлога, пре свега због тога што у себи садржи мотивисаност и намеру које могу постојати на индивидуалном и колективном нивоу, у вербалном, писаном и, што је најважније, у практичном облику. Бринкерхорф исправно закључује да „показатеље постојања политичке воље не треба тражити само у

³⁵ <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/serbia> (приступљено 31. децембра 2019).

³⁶ Brinkerhoff, Derick W., *Unpacking the concept of political will to confront corruption*, U4 Anticorruption Resource Centre, Bergen 2010, 2.

усвајању конкретног правног акта већ треба обратити много више пажње на његову имплементацију”.³⁷ Тиме се прави дистинкција између неактивности и недовољне политичке воље и истинског капацитета за практичну имплементацију. Зато се „добро управљање најчешће идентификује са демократијом, док се лоше управљање често повезује са културом некажњавања пошто јавни званичници осећају малу обавезу да буду одговорни грађанима, а грађани имају ограничена очекивања да њихови изабрани лидери треба да буду одговорни према њима”.³⁸ Лоше руковођење дестимулише грађанске иницијативе и истинске напоре за демократизацију и реформске процесе који се боре са стеченим интересима и давно утврђеним монополима, који подупиру даљи опстанак корупције и негативних појава у друштву. У том смислу је посебно занимљива типологија држава на основу „мерења” политичке воље зависно од капацитета државе. Модалитети тог односа, сматра по Биркенхорф, јесу следеће типологије држава: „снажан капацитет и јака политичка воља резултирају добрим извођачима; ограничени капацитети и јака политичка воља стварају слабе али вољне државе; снажан капацитет и слаба политичка воља творе јаке, али државе које не реагују; слаби капацитети и слаба политичка воља доводе до тога да су државе изложене ризику или су у питању државе које су пропале”.³⁹

3.8.1 Појам политичке воље у Републици Србији

Појам политичке воље у Републици Србији је, као и у међународној заједници, тумачен, пре свега, од актера реформских процеса у области економије. Економиста Владимир Глигоров сматра да се у овом делу света „значајне реформе не могу очекивати у добрим временима или када не постоји политичка воља”.⁴⁰ Мобилизација постојеће политичке

³⁷ Исто, 3.

³⁸ Исто.

³⁹ Brinkerhoff, Derick W ., Where there's a will, there's a way: Untangling ownership and political will in post-conflict stability and reconstruction operations, *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations* 8, 1/2007, 114.

⁴⁰ Глигоров, Владимир, Политичка воља, *Блиц*, Београд, 2009. <https://www.blic.rs/vesti/ekonomija/politicka-volja/s678rzk> (приступљено 1. јула 2019).

воље се, према мишљењу тог аутора, најбоље каналише изборном политичком подршком којом се гласачи „јасно одлучују шта ће и како подржати“.⁴¹

Та подршка се, сматра социолошкиња Весни Пешић, може генерисати индивидуалистичким и колективистичким теоријама које у први план истичу појединца односно колектив. Субјективност индивидуалистичког приступа негира колективитет који се, према мишљењу ауторке, заснива искључиво на „намерама, циљевима и интересима појединца који су извор воље и друштвене акције, при чему друштво није ништа друго до збир појединачних воља, намера и интереса“.⁴² Колективистичка теорија се темељи на значају закона, моралних и друштвених норми које претходе животу појединца у заједници као предуслову његовог друштвеног активизма заснованог на тим мерилима. Овај дуализам се превазилази синтетичком теоријом која „вољу узима као суштински елемент акције засноване на индивидуалној вољи уобличеној околностима, нормама, вредностима и веровањима (свим оним што представља околину, друштво и културу у најширем значењу) и што претходи индивидуалној вољи, са којом се најчешће поклапа“.⁴³

Другим речима, предуслов за постојање воље је низ повезаних и усаглашених акција друштвених јединки. Пешић уводи појам службене воље коју дефинише као „нормативну“⁴⁴, сматрајући да се закони не доносе или не примењују када нема службене воље, чију примену уско повезује са постојањем политичке воље.

Политичка воља се на овим просторима често изједначава са применом закона, што је необично имајући у виду постулате демократских држава које функционишу на основу поделе власти на судску, законодавну и извршну. Ако се тај законски оквир не примењује у пракси, онда се са правом поставља питање ко и зашто то чини. Ту препознајемо паралелне облике политичке воље који нису службени већ се генеришу из неслужбених центара моћи попут привредних, црквених, партијских и криминалних. То је јасан знак да

⁴¹ Исто.

⁴² Пешић, Весна, Политичка воља и/или закон, *Пешчаник*, Београд 2013. <https://pescanik.net/politicka-volja-i-ili-zakon/> (приступљено 1. јула 2019).

⁴³ Исто.

⁴⁴ Исто.

преовладава неслужбена воља односно да је на делу политичка воља да се закони не примењују.

У таквим околностима неопходно је утврдити одакле се и са којом мотивацијом манипулише неслужбеном вољом и када ће та опструкција престати. У противном ће суспензија службене воље резултирати нефункционисањем правне државе и неделотворним институцијама. Што дуже траје то стање, веће су могућности за политичке злоупотребе. Зато је кључна дилема коју поставља Весна Пешић: „Да ли ће се политичка воља седиментирати у перманентној и самосталној службеној вољи, чиме почиње рад система, што је само по себи сложен и дуготрајан пут, или ће службена воља радити на притисак дугмета, на миг политичке воље која заповеда?”⁴⁵

На то питање надовезује се вечита дилема о (не)постојању политичке воље. У овдашњим околностима, она проблематизује сврху постојања политичких партија, покрета и политичара и служи као идеалан аргумент и одговор за нечињење, неспремност и неспособност политичких елита. Имајући то у виду, непостојање политичке воље можемо окарактерисати као постојање негативне воље да се усвоји и примени закон. Тиме се потврђује теза да изабрани актери политичке сцене не желе или неће да се позабаве суштинским изазовима са којима треба и морају свакодневно да се носе и решавају их на добробит грађана.

Према томе, политичке процесе, политичка мишљења и политички систем није могуће разумети без тумачења политичке воље, која је, у разним појавним облицима, један од његових кључних генератора. (Не)постојањем политичке воље дефинише се политички дискурс заједнице кроз који се преламају разнородни утицаји. Зато би за његово правилно разумевање било добро кренути од појма легитимности државне власти на основу „легитимацијске формуле”⁴⁶ Битама Лорда. Она политичку власт дефинише као легитимну ако у себи сублимира три кумулативна услова: легалност, нормативно оправдање и

⁴⁵ Исто.

⁴⁶ Јовановић, Миодраг, Васић, Радмила, **17** Дајовић, Горан, *Увод у право (друго издање)*, Правни факултет, Београд 2015, 81–85.

легитимизацију. Легалност се испољава у „унапред прописаним правилима стицања и вршења власти“.⁴⁷ Легитимност се у представничкој демократији стиче већинском одлуком гласача у унапред утврђеној изборној процедури. Нормативно оправдање се у ери модерне државе разуме као спровођење одлука изабраних политичких актера путем „доброг управљања“ државним апаратом. Циљ је заштита основних људских права и спровођења колективне већинске изборне воље исказане на изборима.

3.9.1 Политичка самовоља

Имајући све то у виду, Бојан Гавриловић уводи нови појам – политичке самовоље⁴⁸, који је супротности са појмом правне државе. Гавриловић политичку вољу дефинише као „вољу народа преточену у програм владе која има већину у парламенту“⁴⁹ и закључује да би „седиште политичке воље требало да буде у парламенту и влади“.⁵⁰ Међутим, сведоци смо да се многи закони који су усвојени у парламенту не примењују у пракси јер су у колизији са партикуларним интересима појединих, најчешће неформалних центара моћи. Поштовање и спровођење закона намеће се као нови елемент којим треба допунити претходну непотпуну дефиницију. Без тог елемента, који подразумева обавезу примене међународних и домаћих правних аката, лако се може склизнути у политичку самовољу. Гавриловић је тумачи као „примену некажњивости“⁵¹ коју персонификује селективна примена или несанкционисање за кршење правних норми, што нас доводи у стање политичке самовоље, како се повремено описује наша политичка свакодневица. Таква пракса се први пут доводи у питање званичним ставом министарке Гордане Чомић⁵² која сматра да је неодрживо да „Србија има добре законе, али не и политичку вољу за

⁴⁷ Исто.

⁴⁸ Гавриловић, Бојан, Чудесни свет политичке самовоље, Пешчаник, Београд 2014.
<https://pescanik.net/cudesni-svet-politicke-samovolje/> (приступљено 1. јула 2019).

⁴⁹ Исто.

⁵⁰ Исто.

⁵¹ Исто.

⁵² Министарка за људска и мањинска права и друштвени дијалог у Влади Републике Србије.

примену“.⁵³ Министарка сматра да непостојање правне основе за будуће непримењивање усвојених одлука има разорне ефекте по друштво, ⁶ нарочито ако се има у виду да је „политичка воља потребна док градите одлуку“.⁵⁴

Политичка самовоља се може означити и као дериват „заробљене државе“ коју најбоље осликавају међусобна повезаност и утицај елита из политичких, безбедносних, криминалних, економских и медијских структура. Ова спрега постепено али темељно нагриза државне институције, установљене демократске процедуре, а инклузивност и транспарентност доношења закона и њихова каснија примена временом бивају потиснути у корист других стубова моћи. Не чуди податак да је појам „заробљене државе“⁵⁵ почетком овог века прва почела да користи Светска банка, означавајући тренд који се у међувремену са тла Латинске Америке проширио на друге континенте, укључујући и Европу. Србија није остала имуна на овај тренд и он се у значајној мери односи и на сферу медија, која представља рефлексију овдашње политичке воље која код нас добија специфичне појавне облике које ћемо подробније размотрити у овом раду.

3.10.1 Закључак

Сумирајући поглавље о појму политичке воље закључујемо да се и даље налазимо у недовољно истраженом пољу које би требало да буде предмет већег броја научних радова. Кључне налазе постојећих покушали смо да објединимо у овом поглављу. Географски и временски посматрано, већина досадашњих радова заснована је на примерима из држава Латинске Америке и Африке из у три деценије њихове транзиције, економских реформи и борбе против корупције.

⁵³ Не мењам уверења него место, *Нови Магазин*: <https://novimagazin.rs/vesti/234057-intervju-gordana-comic-ne-menjam-uverenja-nego-mesto> (приступљено 19. децембра 2020).

⁵⁴ Исто.

⁵⁵ The World Bank, *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate: A world free of poverty*, Washington DC 2000, 9.

И поред значајних глобалних политичких потреса у XXI веку и убрзаних технолошких промена у области медија, приметно је да нема темељних анализа политичких и друштвених реформи кроз призму постојања и спровођења политичке воље. Република Србија није изоловано острво за такве глобалне трендове. Зато је изазовно пратити и анализирати брзину и домет тих промена у политици, законодавству и медијима. Неповратне промене до сада нису изнедриле научна тумачења која би довела у везу политичку вољу са променама у нашем медијском законодавству и функционисању медија. Бројни научни и аналитички текстови цењених аутора и ауторки нису се у домаћој академској заједници дотицали појма политичке воље, а нарочито не њеног утицаја у домену медија и медијског законодавства. То је један од мотива за ово истраживање, које ће потврдити њихову нераскидиву и интригантну везу. Логичан наредни корак је анализа законодавног оквира и његовог неспорног значаја за функционисање медија.

4. ЗАКОН

4.1.1 Увод

Мапирање појма „закон“ логично се надовезује на поглавље о политичкој вољи. Деконструкција кључних елемената појма „закон“ неопходна је ради лакшег разумевања везе између политичке воље, поделе власти, израде, усвајања и примене законских одредаба у нашој медијској сфери.

Закон чине правила о „понашању људи којим се тежи постизању правилности или једнообразности“⁵⁶, која се постижу ауторитетом у односу на субјекте на које се те наредбе односе. Предуслов за ове заповести је да допиру до човека, до његове свести и воље због чега закон „мора да буде прекршив, да је познат свима и да га је могуће изменити ако за тиме постоји потреба“.⁵⁷ Закон у себи сублимира прописане моделе људског активизма и прописује санкцију ради изградње и одржавања конкретног друштвеног и социјалног поретка. Шире посматрано, закон представља друштвене норме из области морала, религије или обичаја. У ужем смислу, закон је синоним за правне норме које могу бити извори права, нормирани акти државних органа или право у целини.

Имајући у виду да су ти појмови сложени и да појава медијског законодавства и медијског права сеже неколико деценија уназад, намеће се потреба да се разјасне настанак, појам и генеза закона који су у средишту овог истраживања. Сличности у дефиницијама закона и медија налазимо у међусобним односима две или више појава, које се у случају медија (лат. *mediare* – посредовати) и њиховог посредовања дефинишу као „медијско средство које посредује између онога чију информацију одашиље и онога који информацију прима“.⁵⁸ Као и закони, и медији су еволуирали од димних сигнала и инструмената до сведеног тумачења које подразумева обраћање бројном аудиторијуму путем штампе, радија, телевизије, филма, интернета и дигиталних медијских платформи. То је сасвим

⁵⁶ Чавошки, Коста, *Увод у право 1 – Основни појмови и државни облици*, Издавачка кућа Драганић, Београд 1995, 15–18.

⁵⁷ Васић, Радмила, Чавошки, Коста, *Увод у право 2*, Издавачка кућа Драганић, Београд 1998, 126.

⁵⁸ Радоловић, Алдо, *Однос права личности и медијског права*, *Зборник Правног факултета Свеучилишта у Ријеци* (1991), 28, 1/2007, 5.

довољан разлог за постојање специфичне законске регулативе о којој ће бити речи у наредним поглављима.

4.2.1 Еволуција закона

Божански ауторитет је имао кључни значај за углед и ауторитет првих закона (пример Хамурабијевог, Мојсијевог и Солоновог закона). У еволутивном развоју, током античког доба и средњег века, сведочимо о сталном сукобу произвољности и силе, ¹¹ с једне стране, и правде и разума, с друге стране. То најбоље осликавају римске изреке као што су Улпијанова „Што се владару свиђа, има снагу закона“ и Цицеронова „Закон је највиши разум“. Оне пластично и у апсолутистичкој форми осликавају нешто што се данас назива политичком вољом и што је заједно са медијским законима предмет овог доктората. Појам закона у то доба сублимирао је писац првог уџбеника римског права, познати римски правник Гај, који је био на становишту да је „закон оно што народ заповеди или установи“.⁵⁹ То и даље није био драстичан помак, али је указивало на то да растом ауторитета државе у средњем веку постепено нестају дилеме из античког доба. Временом је државни ауторитет у тој мери наметнут да је Хобс исправно закључио да „сви закони, писани и неписани, добијају свој ауторитет и силу од воље државе“.⁶⁰

Период феудалне апсолутне монархије карактеришу тежње нове, надируће буржоаске класе за трансфером законодавне функције од монархије и аристократије ка парламенту као представничком органу. Овај тренд се јавља у периоду либерализма, који покушава да премости јаз између позитивног и природног права тако што у ауторитативне правне акте постепено уврштава и права човека. Прагматичним приступом, закон и постојеће правне форме у све већој мери постају гарант људске једнакости, приватне својине и правне сигурности и бивају оличене у стеченим људским природним правима и неспорним слободама. Зато и не чуди то што је у каснијим теоријама закон сматран потврдом владавине опште воље и правне једнакости људи. Закон постаје услов грађанског

⁵⁹ Гај, *Институције*, Нолит, Београд 1982, 33.

⁶⁰ Хобс, Томас, *Левијатан или материја, облик и власт државе црквене и грађанске*, Градина, Ниш 1991, 264.

удруживања, а његов циљ постаје општи јер више не разматра човека као појединца или његово појединачно деловање. У том смислу, Жан Жак Русо сматра да „народ, мора бити подвргнут законима чији је творац“⁶¹, пошто је то предуслов за функционисање друштва у која се људи удружују. У тој фази је било нереално очекивати да први преносиоци порука и информација буду законски регулисани. Међутим, било је јасно да ће, развојем друштва и постепеном поделом власти, расти и њихов значај, који неће остати ван домашаја правне регулативе друштвене заједнице коју овде изучавамо.

4.3.1 Теорије о подели власти

Иако теорије о подели власти сежу све до античке Грчке и Аристотела и Платона, кључни замајац теорије о подели власти дали су радови Џона Лока и Шарла Монтескјеа. Пионирски покушаји поделе власти засновани су код Лока на „дихотомији“, док је Монтескје промовисао „трихотомију“. Локова дихотомна подела власти заснивала се на парламенту као законодавном органу који своју улогу дели са оперативним и ефикасним носиоцем извршне власти – краљем. Монтескје надограђује и усавршава Локов систем уводећи судство као трећу грану власти. У тој „трихотомији“ законодавне, извршне и судске власти, Монтескје краљу, као носиоцу извршне власти, даје улогу контролора законодавне власти чиме установљава систем „теже и противтеже“.⁶² Тиме се спречавају концентрација и самовлашће на једном месту и ствара равнотежа између органа власти. Тим системом Монтескје указује и на неопходност контроле између извршне и законодавне власти у различитим аспектима њиховог вршења, при чему „судска власт има већу независност због специфичне позиције у којој се сама налази“.⁶³ Таква подела власти суштински представља мешавину политичких и друштвених прилика, идеја и идеала њених твораца у њиховом времену. И један и други су у средиште својих промишљања поставили однос човека и власти која му помаже да обузда, каналише и рационализује своје исконске нагоне.

⁶¹ Ло, Жан Жак, *Друштвени уговор*, Школска књига, Загреб 1978, 115–116.

⁶² Ло, Џон, *Две расправе о влади*, Утопија, Београд 2002, 301–309.

⁶³ Монтескје, Шарл, *О духу закона*, Филип Вишњић, Београд 1989, 114–117.

Последица таквог приступа је да народ, у односу на појединца, стиче неупоредиво значајнију улогу у процесу контроле власти.

Увиђање и неопходност постојања судске власти чини кључну разлику између Лока и Монтескјеа чија трихотомна теорија, и поред недостатака и недовољног промишљања улоге извршног органа, односи превагу у савременој подели власти. Данас се она теоријски и практично надограђује разматрањима о улози и постојању четврте гране власти. Зато није необично то што поменута подела производи даља размимоилажења, зависно од тога да ли је реч о крутој или гипкој подели власти. Председнички систем представља модел круте поделе власти у којем органи власти обављају своје функције без међусобне сарадње. За разлику од тог начела, гипку подела власти карактеришу „парламентарни систем и међусобна контрола појединих органа власти“.⁶⁴

Друга половина XX века донела је значајне промене настанком четврте гране власти. Ову грану власти чине независна тела којима су поверени послови који би требало да убрзају постојеће процедуре, спрече све приметнију отуђеност модерне државе од грађана и повећају контролне механизме. Тиме би се онемогућио или макар успорио раст утицаја владе у односу на парламент као законодавни орган власти. Премреженост разнородних активности органа четврте гране власти данас се огледа у домену „заштите људских права и владавине права; екстерне контроле владе; транспарентности, одговорности и јавног интегритета државних институција; постизању циљева доброг управљања и бриге о јавном интересу“.⁶⁵ Имајући у виду да је слобода изражавања једно од темељних људских права, јасно је да и у медијској области имамо низ независних институција из четврте гране власти, које уз свеprisутну политичку вољу значајно утичу на обликовање медијске стварности.

⁶⁴ Баста, Лидија, *Политика у границама права – Студија о англосаконском конституционализму*, Истраживачко-издавачки центар ССО Србије, Институт за упоредно право, Београд 1984, 71–78.

⁶⁵ Орловић, Славиша, *Независна тела – четврта грана власти или контролор власти*, зборник *Савремена држав: структура и социјалне функције*, Факултет политичких наука, Центар за демократију и Конрад Аденауер Штифунг, Београд 2010, 231–269.

4.4.1 Законодавство и кодификација

Појам законодавства добија значај након доношења Монтескјеове доктрине 1749. године, која означава деапсолутизацију дотадашње концентрисане државне власти која је подељена на извршну, законодавну и судску власт. Напуштен је принцип „самовоље, свемоћи и арбитрарности“⁶⁶ уз „преношење суверенитета са монарха на представничко тело (од народа изабрано и народу одговорно) као искључиви законодавни орган“.⁶⁷ Уз аутономно функционисање тог органа власти, то је значило и спровођење стварне поделе власти, које је додатно ојачано доношењем Декларације ² о правима човека и грађанина из 1789. године. Универзалност тог документа, који је усвојила француска Уставотворна скупштина, базирала се на Монтескјеовој трипартитној подели власти која је учврстила улогу парламента у доношењу закона у процесу у коме ¹ „сви грађани имају право да лично или путем ⁷ својих представника учествују у његовом доношењу“.⁶⁸ У члану 6 Декларације утемељује се један од кључних правних постулата да ⁷ закон „мора бити исти за све, било да штити, било да кажњава“.⁶⁹ Такав идеалистички приступ подели власти није био универзално примењиван. Било је много примера у којима су законе, уместо представничког тела, у форми тада испољене политичке воље, доносили сами владари, монарси и диктатори, који су симболизовали преовлађујуће аутократске режиме тога времена. Модерна буржоаска држава успоставила је законодавство као своју тековину тек када је постало неспорно да се „правна сигурност не може створити без рационалних, апстрактно-опште формулисаних закона“.⁷⁰ Законодавство се, осим базичне надлежности законодавних органа оличене у припреми и усвајању закона, успоставља и као једна од три кључне правно-политичке функције државе у процесу остваривања њених надлежности.

Једна од кључних новина са почетка XIX века било је доношење француског Грађанског законика из 1804. године, који се сматра прекретницом у нормативном развоју закона.

⁶⁶ Хасанбеговић, Јасмина, *Енциклопедија политичке културе*, Савремена администрација, Београд 1993, 1264–1265.

⁶⁷ Исто, 1264–1265.

⁶⁸ Декларација о правима човека и грађанина, Париз 1789.

⁶⁹ 74 по.

⁷⁰ Кауфман, Артур. *Право и разумевање права*, Гутенбергова галаксија, Београд 1998, 281.

Упркос великим отпорима, Законик означио је почетак кодификације, што је био предуслов за касније стварање области и грана права. У Србији је кодификација извршена у XIX веку, а у Социјалистичкој Федеративној Републици Југославији (СФРЈ) у другој половини XX века, а законима је утврђена целокупна област тадашњих друштвених односа. Тако је кривичним закоником регулисана кривичноправна област, грађанским закоником је заокружено лично и породично право, наследно и облигационо право, док је трговачким правом обухваћена целокупна област тадашњег трговачког права.

4.5.1 Медијско право

Појам медијског права до данас није дефинисан у довољној мери. Најприближнија дефиниција је да је у ширем смислу те речи то „право којим се регулише подручје медија“.⁷¹ Уже тумачење овог појма дао је професор Владимир Водинелић, у својој књизи *Право масмедија*, првом универзитетском уџбенику из ове области на простору бивше Југославије. Према његовом мишљењу, „медијско право мора бити сведено на регулацију односа између грађана и медија, на – дакле – правне односе настале баш у вези делатности медија“.⁷² То уже тумачење може се односити на приватно медијско право. Све остало би могло представљати јавно медијско право са различитим одредницама, попут пословног, кривичног, технолошког или радног, што је прилично клизав терен који за неколико деценија постојања медијског права није у довољној мери дефинисан нити разложен.

4.6.1 Појам и дефиниције закона

Дефиниције закона се у домаћој правној литератури много не разликују. Приметно је да у појединим детаљима варирају, зависно од друштвено-политичких уређења, а ти се детаљи

⁷¹ Радоловић, 5.

⁷² Водинелић, Владимир, *Право масмедија*, Факултет за пословно право, Београд 2003, 9.

виде у формулацијама својственим времену, речнику и територији на коју се закон односио.

Средином седамдесетих година XX века, аутори *Политичке енциклопедије* су законе тумачили као „правне акте, обавезна правила понашања људи и норме упућене неодређеном броју лица, којима се у условима датог начина производње, сагласне вољи владајуће класе, успостављају и учвршћују одређени односи међу људима“.⁷³ Деценију касније, дефиниција закона бива сведена на формулацију да је у питању „акт који под тим називом доноси највише представничко тело у земљи“.⁷⁴ Уз поменуто тумачења закона, помињу се и кључне карактеристике попут оних да закон у унапред утврђеном поступку усваја парламент и да је у питању ²¹¹ **правни акт који мора бити у сагласју са Уставом** који је највиши правни акт једне државе. Закон има мању правну снагу од Устава, али већу од подзаконских прописа који морају бити у складу са законом. На основу тих карактеристика може се дати синтетичка дефиниција закона као „правног прописа који у ¹³⁴ **посебном поступку доноси највише представничко тело у земљи**, којим се регулише најважнији друштвени однос и ¹³⁴ **који после Устава, има највећу правну снагу**“.⁷⁵

Крајем XX века правна струка је дефинисала закон као „највиши израз воље заједнице коју у представничком телу формулише суверен народ и безличним универзалним нормама обезбеђује слободу, једнакост и правну сигурност субјеката права“.⁷⁶ Почетком XIX века, на трагу размишљања о закону као кључном резултату парламентарне и демократске владавине, искристалисало се тумачење да је закон „нормативно изражена политичка воља (парламентарне) већине која је у политичкој борби мишљења однела превагу“.⁷⁷

Према сведеној савременој дефиницији закона, то је „општи правни акт државе који у унапред утврђеном законодавном поступку доноси Народна скупштина“.⁷⁸ У модерном

⁷³ *Политичка енциклопедија*, Савремена администрација, Београд 1975, 1157.

⁷⁴ Јовичић, Миодраг, *Закон и законитост (Живот правних прописа)*, Радничка штампа, Београд 1977, 83–85.

⁷⁵ *Исто*, 83–85.

⁷⁶ Васић, Чавошки, 135.

⁷⁷ Лукић, Радомир, Кошутећ, Будимир, *Увод у право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Јавно предузеће Службени гласник, Београд 2007, 170.

⁷⁸ Народна скупштина Републике Србије, *Пут закона*, Београд 2013.

правном поретку, закон је највиши правни акт после Устава и као такав представља основ за доношење свих нижих подзаконских аката ¹⁸⁹ чија је правна снага нижа од снаге самог закона. Зато је најједноставније рећи да законе карактеришу начело уставности (закон мора да буде у складу са Уставом као највишим правним актом) и начело законитости (сви правни акти треба да буду у складу са законом). Сведоци смо све веће контроле законитости и уставности закона путем већ помињање четврте гране власти и увођењем функције заштитника грађана (омбудсмана) на свим нивоима власти – од општине до републике. Закон као општи акт предуслов је правне сигурности и једнакости у демократским друштвима у којима је та једнакост тековина правне цивилизације, због чега закон мора бити транспарентан а његов садржај доступан најширој јавности.

Све поменуто односи се и на овдашње медијске законе – ⁴ Закон о јавном информисању и медијима, Закон о електронским медијима и Закон о јавним медијским сервисима. То су правни акти који су усвојени на републичком нивоу и који се помоћу подзаконских докумената примењују на нижим нивоима власти. Томе треба придодати многе друге битне законе значајне за функционисање медија и рад новинара у нашој земљи. Наша специфичност у односу на државе на које желимо да се угледамо и чија искуства преузимамо јесте утицај политичке воље. Она на локалном, покрајинском и републичком нивоу има пресудан значај за практично спровођење усвојених закона, што ћемо у овом раду детаљно анализирати.

4.7.1 Форма и садржина закона

Кључне постулате сваког закона чине форма и садржина на којима се заснивају њихов значај и утицај. Форма и садржина закона тековине су правне цивилизације која се мењала кроз различите друштвене односе и политичке системе. Зато не треба да чуди да је у неким од првих формулација односа форме и садржине дефинисано да је најбитније да је правни акт усвојен од највишег законодавног органа у форми која садржи опште правне норме. Тиме је „постигнута подударност између форме и садржине и такав акт представља закон

у формалном и материјалном смислу“.⁷⁹ Док је сама форма „процедура доношења закона у представничком органу која је унапред предвиђена, сложена и јавна“⁸⁰, садржина је гаранција темељних права, зацртаних обавеза и овлашћења самих правних субјеката на које се односи конкретан закон.

4.8.1 Формални и материјални појам закона

Упркос подели власти, законе, осим законодавних органа, доносе и извршни органи попут владе, због чега ћемо се фокусирати и на сличности и разлике које произилазе из формалног и материјалног појма закона. У формалном смислу, закон је правни акт који законодавни орган усваја у предвиђеном поступку (у којем је битна форма а не садржина). У материјалном смислу, то је сваки општи правни акт ²² без обзира на то „да ли је донет у законодавном поступку или изван њега (битна је садржина а не форма правног акта)“.⁸¹ Формални и материјални појам закона најчешће се поклапају, мада у пракси некад није тако, на пример, у случају годишњег буџета, сагласности на међународне законе, програмских/планских закона те закона који се, као изузетак, односе на конкретне личности или институције којима оправдају своју посебност.

4.9.1 Врсте законских и подзаконских правних аката

Не треба сметнути с ума да реална политика утиче на то да парламент у форми закона доноси „различите правне акте“.⁸² Према самој садржини, то су Устав, уставни закони и закони у ужем смислу. Осим Устава и закона, подзаконски прописи су трећа, основна категорија правних прописа. Највећу правну снагу, након Устава, у формалном и материјалном смислу имају парламентарни закони. Њиховом уставношћу се бави Уставни

⁷⁹ *Политичка енциклопедија*, Савремена администрација, Београд, 1975, 1175

⁸⁰ Васић, Чавошки, 126.

⁸¹ Лукић, Кошутећ, 167.

⁸² *Исто*, 167.

суд, који утврђује да ли је закон усвојен у предвиђеној и исправној процедури и да ли је његов садржај у складу са прокламованим друштвеним вредностима, односно људским правима и слободама.

У овој градацији законских аката који доносе државни органи посебно место заузимају подзаконски акти, који су све бројнији, што „потврђује да се у пракси мења уставом утврђени однос између законодавног органа (легислативе) и извршне власти (егzekутиве)“.⁸³ Тај глобални тренд последица је спорости парламентарне процедуре која се не може мерити са брзином функционисања и надмоћним експертским капацитетима извршне власти. То је рефлексција промене односа према подели на судску, парламентарну и извршну власт. Све смо чешће сведоци праксе ограничавања парламентарне власти, што је нарочито приметно у активностима недржавних органа који располажу јавним овлашћењима у четвртој грани власти.

Подзаконски правни ³¹ акти имају нижу правну снагу од закона. Нижи подзаконски правни ³¹ акти морају бити у складу са хијерархијски вишим правним актима које разликујемо према називу, својству и правној природи. Према субјектима који су надлежни за њихово доношење, издвајају се две групе општих правних аката – „акти скупштине (парламента) аутономних и представничких тела и акти извршних органа власти – владе и шефа државе“.⁸⁴ У највећем број случајева, шеф државе или владе доноси указе мада је у опису његових активности и доношење декрета, наредби, уредби и ордонанса. У опису послова министарства и секретаријата је и доношење уредби, одлука, правилника, пословника, упутстава, које као подзаконске акте могу доносити и органи регионалне или локалне самоуправе. На нивоу општинских, градских и покрајинских скупштина често се доносе одлуке којима се конкретизује закон из делокруга тих органа власти. Иако је појмовно обележје уредбе да је она „само допуна закона, да је њему подређена и утолико несамостална“⁸⁵, приметно је да постоје и уредбе са законском снагом, које су познатије као „уредбе из нужде“. Та врста уредби, која има ограничено време трајања, доноси се ако

⁸³ Исто, 173.

⁸⁴ Васић, Јовановић, Дајовић, 276.

⁸⁵ Исто, 277.

постоји уставно овлашћење или парламентарна одлука којом се на извршну власт преноси део овлашћења самог парламента.

Сложеност државе утиче на то да закони могу да буду на савезном нивоу и на нивоу федералних јединица. Зависно од тога да ли се примењују на целовитој или на делу територије, законе делимо на заједничке и партикуларне. Према обиму предмета, закони могу да буду посебни и општи. Тип норми прописаних законом доприноси да закони могу бити императивни, јасни и прецизни, односно диспозитивни, дискрециони и неодређени. Закони са могу поделити и на основу регулисања саме правне материје на уводне (претходница основним законима), основне, изведене (они који се изводе из основних закона), оквирне, допунске (који допуњују основни закон) и специјалне законе. Посебну категорију представљају закони-изузеци.

Чланство у међународним организацијама у другој половини XX века утицало је на пораст значаја међународног права и уговора на земље чланице. Све до доношења Бечке конвенције о праву уговора, која је ступила на снагу 1980. године, нису постојала стриктна хијерархијска правила нити су дефинисане процедуре за примену извора међународног права. Временом је у Уставу, као највишем правном акту, дефинисано да двострани или вишестрани међународни уговори морају бити ратификовани у одговарајућој скупштинској процедури. Чланство у међународним организацијама у другој половини XX века утицало је и на раст значаја међународног права и уговора на земље чланице. Овом механизму доприносе и „принудне норме“ (лат. *ius cogens*), којима се државе спречавају да потписују међународне уговоре које су у супротности са стандарима који се морају поштовати. Ти стандарди, дефинисани члановима 53 и 66 Бечке конвенције, предвиђају ²¹⁵ заштиту основних људских права и забрану геноцида, агресије, ропства и расне дискриминације. У том смислу, посебног је значајан Међународни пакт ⁹⁴ Уједињених нација о грађанским и политичким правима, усвојен 1966. године. Та област је значајно надограђена растом моћи Европске уније и процесом европских интеграција и придруживања тој јединственој транснационалној политичкој заједници. Тај утицај биће више размотрен у поглављу о

утицају међународног правног оквира, који се транспонује у фази настанка, усклађивања и практичне примене одредаба медијских закона.

4.10.1 Законитост и незаконитост – појам и врсте

Законитост је „принцип усклађености целокупног правног поретка на основу којег нижи правни акти произилазе из виших“.⁸⁶ У нешто ширем значењу тог појма, базираном на положају и улози закона у хијерархији правних аката, законитост се тумачи као „сагласност свих правних и материјалних аката нижих од закона са законом у формалном смислу“.⁸⁷ Предуслови за законитост су објављивање закона, избегавање честих промена закона и ретроактивног тумачења закона. Начело законитости има нарочит значај за рад судских и управних органа у процесу доношења појединачних правних аката, у којем се поменута тела морају стриктно придржавати закона.

Апсолутна супремација закона синоним је за законитост коју карактеришу безусловно поштовање и придржавање закона и пуна примена правних норми. Законитост је тековина парламентарне демократије и, као таква, представља негацију апсолутизма, диктатуре и самовоље било ког државног органа. Суштина законитости лежи у владавини права као једном од темеља уставноправног система у којем се појединац штити од носилаца власти чија моћ произилази из власти и снаге којом располажу. Појам владавине права потиче из Велике Британије и доктрине која се карактерише као „политички или морални принцип, чија садржина не зависи од политичких ставова, националних граница и временских раздобља“.⁸⁸ Ако се послужимо тезом да се „демократија остварује преко владавине закона, а не владавине људи“⁸⁹, онда се на појам владавине права логично надовезује појам „правне државе“, који у својој суштини раздваја политичку и правну организацију

⁸⁶ Хасанбеговић, Јасмина, *Енциклопедија политичке културе*, Савремена администрација, Београд 1993, 1261–1265.

⁸⁷ Лукић, Радомир, *Уставност и законитост у Југославији*, Савез удружења правника Југославије, Београд 1966, 51–56

⁸⁸ Лукић, Кошутић, 219.

⁸⁹ *Исто*, 170.

државе. Правна држава се препознаје по томе „што су све државне радње према грађанима утемељене на закону“⁹⁰, на коме се темељи рад извршне и судске власти.

Законитост посебно долази до изражаја у областима заштите кључних вредности друштва, личних слобода грађана и њихових демократских права. Зато се сматра да је борба за законитост сврсисходна ако је синоним за поштовање достигнутих људских права и једнакост пред законом. Формулација да „нико не треба да буде и није изнад закона“ значи да нико за себе не сме да приграби било какво посебно право као што не сме ни да одузме другоме његово/њено право ван закона и законски утврђеног поступка који се мора поштовати. На тај начин законитост постаје последица демократије чије је правно утемељење „постојање законске основе и гаранције људских права“.⁹¹ Она представља брану од политичких злоупотреба путем политичке воље која постоји у свим гранама правама, укључујући и област медијског законодавства коју анализирамо.

Законитост може бити материјална и формална, стварна и правна. Материјална законитост означава да нижи правни акт има форму коју прописује виши акт, док се формална законитост заснива на форми коју прописује виши правни акт, што се односи на питање како је и на који начин донет поменути акт. Стварна законитост представља усклађеност са вишим законом, док је правна она врста законитости која није оспорена у унапред дефинисаном правном поступку.

Законитост се може изродити у незаконитост која представља опасну и нездраву појаву у правном систему која угрожава правни поредак и његову целовитост. Незаконитост настаје као последица непознавања конкретног прописа услед незнања или намере да се учини незаконита радња. Сама незаконитост може бити материјална или формална, зависно од тога да ли је прекршен садржај или форма конкретног закона. Незаконитост може бити свесна или несвесна али добронамерна, што се изузетно ретко догађа, на пример када, у

⁹⁰ Исто, 223.

⁹¹ Ђорђевић, Јован, *Социјализам и демократија*, Савремена администрација, Београд 1962, 400–415.

конкретном случају, државни орган свесно не примењује закон закључујући да је мања штета од незаконитог него од законитог поступања.

Сама незаконитост се отклања ванправним и правним лековима. Ванправни лекови су едукација и поштовање правних норми. Правне лекове делимо на редовне, који се користе до правноснажности пресуде, и ванредне, који се користе по њеном наступању. Тај поступак је двостепен. Будући да коначну оцену даје сам суд, изузетно је значајно имати у виду да је „независност судства услов без којег нема законитости у правном поступку“.⁹²

4.11.1 Закључак

Историјат домаћих медијских закона пружа нам неколико примера њиховог законског оспоравања. Ту ¹⁸⁸ се пре свега мисли на ноторни Закон о јавном информисању из 1998. године, чије су одредбе оспораване од тренутка усвајања, али су, нажалост, укинуте тек 2001. године – након петооктобарских демократских промена. Непуну деценију касније – 2009. године, сличну судбину је доживело неколико неуставних чланова Закона о јавном информисању, који су изазвали велике политичке тензије у процесу самог усвајања – од одбијања тадашњег председника да закон иницијално потпише, до одлуке Уставног суда да поједине одредбе тог закона прогласи неуставним. Значај примера неуставности завређује да у овом докторату буду детаљно размотрени.

Ти примери су битни за разматрање нашег медијског законодавства, које сагледавамо у целини – од начина њиховог настанка до конкретне примене. Све већу улогу има и четврта грана власти, чији бројни новоустановљени органи долазе до изражаја у контроли власти. Њихова овлашћења су све већа, као и могућност контроле рада са циљем превенције злоупотребе политичке воље и самовоље утицајних политичких и медијских актера.

У овом поглављу је истакнут значај политичке воље кроз историју закона и законодавства, али та појава до сада није била сагледавана ни тумачена на начин на који то чинимо сада.

⁹² Исто, 1264.

У овом поглављу смо систематизовали еволуцију закона, њиховог појма, форме и садржине и анализирали настанак поделе власти да бисмо сагледали модалитете могућег утицаја политичке воље на коју нико није имун. Тај утицај је временом порастао до те мере да ниједна кодификована грана права не може да негира њено постојање и значај. Медијско право и медијско законодавство нису били изузетак, што је разлог више за темељну анализу, деконструкцију и извођење закључака у овом докторату.

5. ПРОЦЕДУРА УСВАЈАЊА ЗАКОНА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

5.1.1 Увод

Након разматрања појма закона у претходном поглављу, логичан наставак је детаљан увид у процедуру усвајања закона у нашој земљи. Тај процес, карактеристичан за владавину права, последица је поделе власти и изграђеног парламентаризма, који представљају кључне стубове модерне правне државе. Владавину права карактеришу подела власти, независно судство, поштовање Устава и закона, слободни и непосредни избори и гарантовање основних људских и мањинских права. Према Уставу, подела власти на законодавну, извршну и судску заснива се на њиховој „равнотежи и међусобној контроли“.⁹³ Приликом израде, предлагања и усвајања закона неопходно је поштовати начела „конзистентности, одговорности, транспарентности, неопходности, делотворности, економичности и пропорционалности“.⁹⁴ Сва побројана начела односе се и на прописе из области медија који су усвојени у процедурама које су детаљно регулисане одредбама Устава Републике Србије, члановима Закона о Народној скупштини и пословницима парламента и Владе.

Законодавну процедуру чини след радњи „од којих свака има свој непосредни циљ, а све заједно усмерене су на доношење закона, тог главног правног акта којим се друштвени односи уређују правним нормама“.⁹⁵ Комплексност саме процедуре најбоље осликава списак кључних институција и појединаца који учествују у том процесу: Народна скупштина, председник Републике, Влада, државна управа, Народна банка, заштитник грађана, независна контролна и регулаторна тела, покрајински аутономни органи, локална самоуправа, Уставни суд и судови. Када се том списку додају посланици и политичке партије у власти и опозицији и бројна министарства и независна тела, јасно је колико се разнородних облика политичке воље мултипликује у тој сфери. Ако се ту уброје и медији, јасно је да постоји значајна међузависност утицаја и велики политички и економски интерес

⁹³ Устав Републике Србије из 2006, чл. 4.

⁹⁴ Миловановић, Братислав, Ненадић, Јелена, Тодорић, Владимир, *Студија о унапређењу законодавног процеса у Републици Србији*, ГИЗ и Канцеларија за европске интеграције Владе Републике Србије, Београд 2011, 31.

⁹⁵ Марковић, Ратко, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду и Службени гласник, Београд 2013, 115.

за законска решења у медијској сфери. На све то се надовезује и процес европских интеграција који се огледа у усклађивању овдашњег правног оквира са правним тековинама познатијим као „аки комунитер“ (лат. *Aquis communautaire*) Европске уније који се спроводи тако што овлашћени представници активно надгледају законодавни процес.

Предуслов за добра законска решења лежи у чињеници да „што је поступак уређенији, са што мање правних празнина и места за широко тумачење, то је мања могућност да закон као крајњи циљ законодавног поступка буде мањкав, макар са формално-правног гледишта“.⁹⁶ То важи и за медијске законе. Досадашње искуство нас учи да посебну пажњу приликом писања законског текста треба обратити на брз развој технологије која, имајући у виду трајање законодавног поступка, може значајно утицати на застарелост појединих решења у тренутку њихове примене.

5.2.1 Предлагачи закона

Закон најчешће предлаже Влада, али га могу предложити и скупштина Аутономне Покрајине Војводина, било који од двеста педесет народних посланика у редовном сазиву републичке скупштине, минимум тридесет хиљада грађана, заштитник грађана и Народна банка Србије у домену њихове надлежности. Медијске законе је искључиво предлагала Влада, тачније Министарство културе и информисања или друго ресорно министарство надлежно за област од значаја за функционисање медија и медијских радника.

5.3.1 Нацрт закона

Нацрт закона је радна верзија закона која се најчешће припрема у ресорном министарству. Радну групу треба да чине представници министарства, невладиног сектора и одлични познаваоци материје коју треба правно регулисати. Иако се тиме остварују транспарентност

⁹⁶ Гвоздић, Игор, *Осврт на законодавни поступак у Републици Србији и предлози за његово унапређење*, Фондација за јавно право, Сарајево 2014, 1.

и инклузивност поступка, радне групе имају и своје мањкавости. То су: нејединствен критеријум за чланство, дужина трајања радне групе чија се активност не продужава за рад на подзаконским актима, непостојање институционалне меморије и себичан приступ појединих чланова који занемарују јавни интерес и форсирају личну агенду. Те исте слабости су обележиле и рад појединих радних група за израду медијских закона, што је олакшавало уплив разнородне политичке воље оличене у личној промоцији и заштити парцијалних интереса.

Нацрт закона радне групе упућује се на јавну расправу у којој могу да учествују сви заинтересовани, који том приликом износе и аргументују своје предлоге за побољшање правног текста. Јавне расправе поводом усвајања важећих медијских закона 2013. године често су се претварале у политичку и партијску навијачку арену, у којој је, зависно од законског предлога, премоћ имала новинарска или медијска групација која је здушно нападала или бранила предложено решење. Тако су јавне расправе, нажалост, постајале „путујући циркус“ у којем су у различитим градовима исти актери дебатовали о истоветним темама са већ познатим аргументима. Тиме су занемарени идеја, принцип и смисао јавних расправа које треба да омогуће да се чују глас и мишљење што већег броја заинтересованих из локалних средина у којима се оне одржавају. Тај проблем је донекле превазиђен развојем технологије која омогућује да се предлози и коментари на нацрт закона шаљу писаним и електронским путем, чиме су омогућени равноправан приступ и учешће свих заинтересованих.

По окончању јавне расправе, прибављају се мишљења ресорних министарстава надлежних за материју на коју се односи нацрт закона. Коначна верзија нацрта закона се шаље Генералном секретаријату Владе, који, након усвајања нацрта на седници Владе, уз помоћ Републичког секретаријата за законодавство, предлог закона упућује Народној скупштини у писаном или електронском облику. У тој фази се окончавају активности Владе односно ресорног министарства на предлогу закона. Ова процедура је сложенија када су у питању обједињени предлози закона, што је био случај са три важећа медијска закона – 12. законом о

јавном информисању и медијима (као кровним законом), Законом о електронским медијима и Законом о јавним медијским сервисима.

5.4.1 Предлог закона

Предлог закона је састављен од текста предлога и његовог образложења и у складу је са ⁷⁶ Јединственим методолошким правилима за израду прописа и Пословником скупштине. Образложење предлога закона нужно садржи одговарајући правни основ и разлоге због којих се предлаже конкретан закон. Битно је означити које се одредбе важећег закона мењају и допуњују и која се начела јавног интереса задовољавају том изменом. Неопходно је предвидети и финансијски аспект будуће примене закона, који обухвата реалну процену и изворе новчаних средстава за његову реализацију. Осим предлога, достављају се и изјава и табела усклађености одредаба закона са прописима Европске уније, што је било веома значајно у процедури усвајања важећих медијских закона. У погледу рокова, битно је ⁸ образложити разлоге за хитну скупштинску процедуру и потребу да закон ступи на снагу у року крајем од осам дана ²²⁰ по објављивању у Службеном гласнику Републике Србије. Образложење предлога закона може да садржи и анализу будућих ефеката закона – објашњење на кога ће се претежно односити поменути пропис, какве ће последице произвести и да ли ће оправдати трошкове његове припреме и спровођења.

Председник Народне скупштине је у обавези да предлог закона одмах достави свим ¹⁴ народним посланицима, надлежним парламентарним одборима и Влади (у случају да она ¹⁴ није предлагач закона). Ако предлог закона није у складу са важећим скупштинским пословником, председник парламента ће захтевати да се отклоне недостаци, да се допуни или усклади предлог, који ће се сматрати повученим ако предлагач закона у међувремену на поступи у складу са захтевом који му је упућен.

Предлог закона може се доносити у редовном и хитном поступку. Ако се поступа хитно, онда је довољно да предлог буде поднет парламенту најмање један дан пре почетка скупштинске седнице. У редовној процедури, предлог ће се уврстити у дневни ред

37
скупштинске седнице у року који није краћи од петнаест дана од формалног подношења. Ово је фаза у процедури усвајања закона у којој се најбоље види постојање политичке воље унутар Владе као предлагача и парламента. Она се рефлектује у оперативности и брзини самог поступка на свим нивоима, што је својевремено карактерисало финалну израду и усвајање три актуелна медијска закона.

Предлог закона се разматра на скупштинским одборима, у складу са њиховим делокругом. 14
Одбор за уставна питања и законодавство има обавезу да провери усклађеност сваког предлога закона са Уставом и правним системом Републике Србије. Одбор за европске интеграције проверава усклађеност са прописима Савета Европе и Европске уније. У случају потребе, у скупштини се организује и јавно слушање на којем се народни посланици упознају са коментарима и мишљењима ширег спектра заинтересованих за област коју регулише предлог закона. Похвално је да је ниво транспарентности рада у одборима значајно унапређен коришћењем нових технологија. Осим преноса на Другом програму Радио-телевизије Србије, и путем интернета је омогућен увид јавности у рад народних посланика у скупштинским одборима и њихову стручност, обавештеност и припремљеност за конкретну област.

5.5.1 Амандмани

Амандман је „предлог за измену или допуну предлога закона коју може да поднесе 14
Уставом овлашћени предлагач, као и надлежни одбор Народне скупштине, у складу са Пословником Народне скупштине“. 97 Амандман 14
мора бити састављен у складу са скупштинским Пословником и Јединственим методолошким правилима за израду прописа. Амандман може да садржи измену или допуну предложених решења, међусобно усклађивање или правнотехничку редакцију предложених одредаба. Већина амандмана се оправдано одбацује јер садрже предлог који гласи „брише се (предложени члан закона)“. Зависно од бројности владајуће већине у парламенту и осетљивости тематике о којој се

⁹⁷ Миловановић, Ненадић, Тодорић, 61.

расправља, амандмани се детаљно разматрају и, у складу са политичком вољом, усвајају на седници ресорног одбора.

5.6.1 Скупштински претрес предлога закона

Скупштински претрес предлога закона може бити начелан и у појединостима. Начелан претрес се прво одвија на седници надлежног одбора, а затим и у расправи на скупштинској седници. Током начелног претреса расправља се о предлогу закона ⁵ имајући у виду разлоге за доношење и измену закона и начела која су послужила као основа за предложена решења. Претрес у појединостима представља фазу у којој се обавља расправа на скупштинском одбору и у пленуму о сваком члану на који је у међувремену поднет скупштински амандман. Између начелног претреса и претреса у појединостима мора да прође најмање један дан. Завршетак претреса предлога закона означава се као последњи моменат до којег предлагач закона може да повуче предлог. Током дана предвиђеног за гласање у Народној скупштини посланици гласају о предлогу закона у три фазе – у начелу, појединостима и у целини. Одлуке се, на основу већине гласова свих ²⁵ народних посланика, доносе на скупштинској седници на којој је присутна већина скупштинских посланика.

У случају хитне процедуре, предлагач закона је у обавези да поброји разлоге због којих се предлаже доношење закона у скраћеној временској процедури. Разлози морају бити изузетни, као што су безбедност, испуњавање међународних обавеза, усклађивање са прописима ЕУ или због непредвиђених околности и могућих штетних последица по живот и здравље становништва. Доношење закона по убрзаној процедури карактеришу краћи рокови за поједине фазе већ описаног поступка. Одлука о стављању на дневни ред закона по убрзаној процедури доноси се на основу одлуке већине посланика. Од свих набројаних разлога највише се користе „околности које нису могле да се предвиде“. Поменута синтагма „јасно упућује да је законодавац хтео да ова врста убрзаног законодавног поступка буде изузетак у односу на редовни законодавни поступак“.⁹⁸ Тиме се можда

⁹⁸ Гвоздић, 3.

најбоље показује постојање изражене политичке воље којом се убрзава процес усвајања закона. То је био случај и са постојећим медијским законима који су усвојени 2014. године пред летњу паузу у раду парламента, чиме је неформално правдана брзина самог поступка.

Неопходно је истаћи да је анализом утврђено да се почев од 2007. године преко „60% закона усвајало по убрзаној процедури док је чак 95% законских предлога које је упутила Влада имало ознаку хитности“.⁹⁹ Та статистика рефлектује политичку вољу која се у континуитету преноси из једне у другу владу односно скупштински сазив. С друге стране, она показује да се велика већина законских текстова усваја по убрзаној процедури, чиме се поставља суштинско питање практичног опстанка поделе на редовну и убрзану процедуру. И на крају, не треба занемарити ни аргумент који безуспешно истиче свака опозициона партија у парламенту – да убрзана процедура смањује време неопходно за боље упознавање са предложеним законским текстовима. Тиме се постиже политички циљ који оправдава средства којима се исказују политичка воља и моћ владајуће странке, односно коалиције. Та критика се посебно односи на усвајање сета закона из одређене области. У том случају се то време још драстичније смањује, што утиче на квалитет скупштинске расправе и коначне верзије законских текстова. То се може сагледавати и као један од демократских дефицита актуелне законодавне процедуре, којима ћемо се подробније бавити у разматрању досадашњих процеса израде и усвајања домаћих медијских закона. Ти процеси су се међусобно знатно разликовали зависно од времена, политичких прилика и околности у којима су закони усвајани у овдашњем парламенту. Зато делује охрабрујуће саопштење актуелног колегијума Скупштине да „више нема доношења закона по хитном поступку, осим изузетака када су у питању интереси државе“.¹⁰⁰

⁹⁹ Исто.

¹⁰⁰ Дачић, Нова правила у скупштини, нема више закона по хитном поступку, сајт N1: <http://rs.n1info.com/Vesti/a667786/lvica-Dacic-Nova-pravila-u-Skupstini.html> (приступљено 21. децембра 2020).

5.7.1 Проглашење закона

Указ о проглашењу закона доноси председник Републике ²¹⁶ у року од петнаест дана од тренутка ¹⁶¹ изгласавања закона. Тај рок се скраћује на седам дана ако је закон усвојен по хитном поступку. У случају да председник одбије да прогласи закон, у обавези је да тај закон са писменим образложењем врати посланицима на поновно гласање на првој наредној седници парламента. Институт „супензивног вета“¹⁰¹ примењен је петнаест¹⁰² пута за три деценије вишестраначког парламентаризма у Србији. Председник је у обавези да прогласи закон који је поново изгласан у Народној скупштини. Ако председник Републике то не учини, закон ће прогласити председник Народне скупштине.

Проглашење медијских закона је, по природи ствари и материје које регулише, било у фокусу заинтересоване јавности током њиховог усвајања. У том смислу се, као специфичност, издваја Закон ¹² о изменама и допунама Закона о јавном информисању из 2009. године, који је због појединих спорних одредаба изгласан тесном парламентарном већином. То је утицало на тадашњег председника Републике Бориса Тадића да до последњег тренутка одгађа његово потписивање. Таква ситуација је могла да се избегне да је председник поседовао законско овлашћење да покрене поступак оцене уставности пре потписивања закона, чиме би спречио такав непријатан расплет. Непостојање истоветне и довољне политичке воље, размирице, условљавања и дистанцирања владајуће коалиције од појединих одредаба тог закона утицали су на понашање председника државе, али и на процедуру пред Уставним судом која је убрзо покренута. Крајњи резултат је била одлука о неуставности појединих одредаба тог закона, што је за сада јединствен пример у нашем медијском законодавству, ² о чему ће бити више речи.

Изгласани закон ²⁰⁸ се објављује на интернет страници Народне скупштине и у ¹⁵⁸ Службеном гласнику Републике Србије и ¹⁵⁸ ступа на снагу осам дана од дана објављивања. Закон може да ступи на снагу пре тог рока ⁵⁵ под условом да су оправдани разлози ¹⁵⁸ за такав чин

¹⁰¹ Кутлешић, Владан, Супензивни вето у Уставу Србије у светлу компаративног права, *Страни правни живот* 2–3/1991, Институт за упоредно право, Београд, 19–28.

¹⁰² Исто, 7.

прихваћени током доношења закона. Осим тога, на основу законске одредбе, делови закона могу да ступе на снагу тек после одређеног времена или прецизно наведеног датума. Медијски закони, као ²⁵ и сви други правни акти, не могу имати повратно дејство, што је веома значајно због опште правне сигурности. Након проглашења, закон у дело спровode Влада и ресорна министарства која су задужена за израду подзаконских аката у предвиђеним роковима. То се, нажалост, најчешће не поштује, уз толеранцију за санкције против одговорних лица и руководилаца. Због брзине рада и оперативности тадашњег сазива Министарства културе и информисања, правилници предвиђени актуелним медијским законима донети су у року. Нажалост, то није био случај са свим институцијама на које се ти закони односе, што је умногоме отежало његову практичну примену и произвело негативне последице.

5.8.1 Престанак дејства закона

Закон престаје доношењем новог закона, ⁵⁷ закона о изменама и допунама закона, протеком времена, извршењем и одлуком Уставног суда ¹⁴ на основу којег може престати важење целог или појединих одредаба закона. Иницијативу ²⁵ за оцену уставности пред Уставним судом могу покренути физичка и правна лица, државни органи, органи територијалне аутономије, ⁸ локалне самоуправе или ¹⁹⁴ најмање двадесет пет народних посланика. Неуставни закон (или његове поједине одредбе) ⁸ престају да важе даном објављивање те ¹⁹⁴ одлуке у *Службеном гласнику Републике Србије*, ¹⁹⁴ што је био случај и са одредбама поменутог Закона о јавном информисању. Тај пример медијског закона није био усамљен у законодавној историји вишепартијског парламентаризма. Он указује на неопходност проактивне улоге скупштинског Одбора за законодавство и уставна питања који би предупредио нежељене исходе који су резултат спровођења политичке воље по сваку цену, без обзира на практичне штетне последице таквог чињења.

5.9.1 Закључак

Важећи сет медијских закона који чине ⁴⁵Закон о јавном информисању и медијима, Закон о електронским медијима и Закон о јавним медијским сервисима усвојен је у августу 2014. године у складу са законском процедуром. Предлагач је било Министарство културе и информисања, односно Влада Републике Србије. Имајући у виду тадашњи процес темељног сагледавања преговарачких поглавља, убрзана процедура усвајања тих закона формално је правдана неопходношћу испуњавања ¹⁴међународних обавеза и усклађивања са прописима Европске уније. За три медијска закона гласало је 186 народних посланика у тадашњем сазиву републичког парламента. Тиме је јасно исказана и потврђена политичка воља која је постојала током процеса припреме тих закона, која је крунисана њиховим усвајањем у највишем представничком телу Републике Србије.

Сет медијских закона усвојен је годинама након усвајања последњег закона из медијске сфере, што је био јасан показатељ постојања политичке воље. Од тренутка усвајања актуелних закона, представници ресорног министарства појављивали су се на скупштинским расправама искључиво када је требало продужити рок важења закона о финансирању јавних медијских сервиса. То је био јасан показатељ да су приоритети у медијској сфери били искључиво фокусирани на вишегодишњу израду владине Медијске стратегије, која ће бити предмет нашег додатног изучавања.

Наводећи примере утицаја политичке воље која је креирала атмосферу за убрзану процедуру израде и усвајања медијских закона, имали смо циљ да појединим примерима медијског законодавства покажемо колики је њен значај у овој фази. Разматрање утицаја политичке воље продубићемо у детаљној анализи појединих медијских закона донетих у претходне три деценије. На тај начин ћемо додатно аргументовати једну од кључних теза ове дисертације – специфичност да је политичка воља подједнако важна у свим фазама, а да је код нас посебно битна у ситуацији када се не примењују законске одредбе. Игнорисање закона (у радикалној форми, од власти која је те законе изгласала) у суштини се коси са праксом правних држава на које се угледамо и којима тежимо. Медијски закони

у неким од кључних одредаба нису никакав изузетак већ правило, што ћемо доказати у наредним поглављима.

6. МЕЂУНАРОДНИ ОКВИР ЗА МЕДИЈСКО ЗАКОНОДАВСТВО У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

6.1.1 Увод

Међународни правни оквир један је од кључних предуслова за постојање медијског законодавства у Републици Србији. Уоквирен је радом четири међународне организације које својим постојањем, традицијом и документима чине саставни део медијског законодавства у савременим државама. Од свог оснивања, па све до данашњег дана, Уједињене нације, Савет Европе, Европска унија и Организација за европску безбедност и сарадњу неизоставне су институције на пољу медијског законодавства у домену слободе изражавања.¹⁰³ Њихов вишедеценијски активизам и правне тековине уграђене у темеље овдашњег правног и медијског система више су него довољан разлог да се те организације означе као међународни утемељивачи у овој области. Њихов активизам са циљем стварања идеалних услова за слободу изражавања често је био осујећен различитим глобалним, континенталним, регионалним, локалним политичким и економским ограничењима. Зависно од тога да ли је постојала политичка воља на свим поменутих нивоима, и у прошлости и у садашњости, спровођене су, убрзаване или успораване конкретна активност и транспозиција правних норми и других темељних постулата у овдашњи законодавни систем. Из тих разлога се тај процес никада није могао посматрати одвојено од геостратешких планова, политичких агенди те економских и друштвених промена. Оне су се у другој половини XX века и у прве две деценије овог века одразиле на оснивање, постојање и промене у самим међународним организацијама. Ова врста промена осликава се и у међународним документима који су усаглашавани политичким договорима. Тако је грађен нови систем који се у сфери слободе изражавања непрестано надограђивао пратећи технолошке промене у медијској области. Поменуте међународне организације могу се посматрати као „спона између два процеса у међународним односима: глобализације и интернационализације“¹⁰⁴, који су убрзани по окончању Хладног рата.¹⁰⁵

¹⁰³ Односи се на период од 1945. до 2021. године.

¹⁰⁴ Мишчевић, Тања, *Нови теоријски правци у изучавању међународних организација*, Годишњак Факултета политичких наука 1/2007, 344.

¹⁰⁵ Антагонизам и тензије у међународним односима између Сједињених Америчких Држава и Совјетског Савеза од завршетка Другог светског рата (1945) до пада Берлинског зида (1989).

Фокус овог поглавља је на међународним организацијама и њиховом значају за дефинисање и функционисање правног оквира за медијско законодавство. Примарни основ за израду закона чине правни извори и документи који су усаглашени и усвојени у међународним мултилатералним организацијама. Њихови оснивачи и потписници су државе чланице које су носиоци законодавних активности на својој територији. Анализираћемо и активности међународних невладиних организација, чији утицај у последње време неспорно расте. На тај начин ћемо овим радом пружити увид и у тај сегмент организовања, који на разним нивоима, уз постојање или изостанак политичке воље, на различите начине утиче на домаће медијско законодавство.

6.2.1 Уједињене нације

Преломном тачком у међународним односима сматра се оснивање Уједињених нација по завршетку Другог светског рата, које је уследило као одговор на нову политичку реалност коју су дефинисале земље чланице победничке коалиције.¹⁰⁶ До тада невиђена разарања и бројне људске жртве мотивисали су политичаре да се озбиљно ангажују на промоцији и заштити људских права на свим меридијанима.

6.2.2 Универзална декларацију о људским правима

Политичка воља тадашњих победника изнедрила је Универзалну декларацију о људским правима, документ који је послужио као основ за касније активности Уједињених нација.¹⁰⁷ Правно необавезујућа декларација, коју су идеалистички сачинили правници из разних делова света, временом је постала темељ заштите достигнутих људских права и слободе изражавања на глобалном нивоу.¹⁰⁸ У међувремену, њен садржај је уграђен у уставе и кључне законе, укључујући и медијске, који су тема овог доктората.

¹⁰⁶ Уједињене нације су основане 1945. године.

¹⁰⁷ <https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/index.html> (приступљено 5. децембра 2019).

¹⁰⁸ Универзална декларација о људским правима усвојила је Генерална скупштина Уједињених нација 1948. године.

Међу тридесет чланова, колико садржи Универзална декларација о људским правима, посебан значај има члан 19: „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“, којим се штити право на слободу мишљења и изражавања.¹⁰⁹ Тај члан је временом постао синоним за људске слободе и права. Средином шездесетих година XX века он је надограђен новим документом који је усвојила Генерална скупштина Уједињених нација.¹¹⁰

6.2.3 Међународни пакт о грађанским и политичким правима

У тада иновираним члану 19 Међународног пакта о грађанским и политичким правима предвиђено је: „1. Нико не може бити узнемираван због свог мишљења. 2. Свако има право на слободу изражавања: то право подразумева слободу тражења, примања и ширења обавештења и идеја сваке врсте, без обзира на границе, било усмено, писмено путем штампе или у уметничком облику, или ма којим другим средством по свом избору. 3. Коришћење слобода предвиђених у ставу 2 овог члана повлачи посебне дужности и одговорности. Оно се, према томе, може подвргнути извесним ограничењима која ипак морају бити изричито утврђена законом и која су неопходна: а) за поштовање права и угледа других лица и б) за заштиту националне безбедности или јавног поретка, или јавног здравља и морала.“¹¹¹

Тај пакт има посебан значај и због тога што се први пут у таквој врсти документа прави дистинкција између слободе мишљења и слободе изражавања. Тако се слобода мишљења овде третира без ограничења и као апсолутна, док „право на слободу изражавања може бити подвргнуто извесним ограничењима“.¹¹² То је значајна разлика која је последица чињенице да су међу чланицама Уједињених нација биле државе различитог друштвено-

¹⁰⁹ 21 члени Универзалну декларацију о људским правима, Уједињене нације, Њујорк 1948.

¹¹⁰ Међународни пакт о грађанским и политичким правима усвојен је 1966. године.

¹¹¹ Више о томе: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx> (приступљено 5. децембра 2017).

¹¹² Сурчулија Милојевић, Јелена, *Дозвољеност ограничења слободе у складу са европским инструментима и медијским законодавством Републике Србије* (докторска теза), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2016, 20.

политичког уређења и демократског развоја, у којима су погледи на слободу мишљења, а нарочито изражавања, често били супротстављени. То се односило и на некадашњу Федеративну Народну Републику Југославију (ФНРЈ), Социјалистичку Федеративну Републику Југославију (СФРЈ), Савезну Републику Југославију (СРЈ), Србију и Црну Гору (СЦГ) и Републику Србију (РС) као сукцесора правног система који обухвата и медијске законе чији су доношење и практична примена били и остали блиско повезани са политичком вољом у разним епохама.

6.2.4 Дан слободе штампе

У последњој деценији XX века слобода изражавања добија посебно место у Уједињеним нацијама установљавањем Дана слободе штампе, који се на предлог УНЕСКА¹¹³ обележава сваког 3. маја.¹¹⁴ Годинама се тај дан широм света и у нашој земљи истицао саопштењима политичара, новинарских и медијских организација, симболичном акцијом затамњења телевизијских екрана у трајању од пет минута и организовањем међународних конференција посвећених слободи изражавања. Своје активности тог дана УНЕСКО је продубио установљавањем престижне међународне награде „Гиљермо Кано“¹¹⁵, која је намењена организацијама и појединцима из целог света који се боре за заштиту и промоцију слободе изражавања.¹¹⁶ Током XX века, УНЕСКО је на том пољу значајно проширио своју активност доношењем „Смерница УНЕСКО-а за медијску писменост за наставнике“, једног од кључних алата који добија све запаженије место у медијском законодавству и образовном систему наше земље.¹¹⁷

¹¹³ УНЕСКО је скраћеница за Организацију Уједињених нација за образовање, науку и културу

¹¹⁴ Дан слободе штампе проглашен је 1993. године.

¹¹⁵ Гиљермо Кано је био колумбијски новинар који је убијен 1987. године након што је открио мрежу тамошњих наркодилера

¹¹⁶ Награда „Гиљермо Кано“ установљена је 1997. године.

¹¹⁷ Више о томе: <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/resources/publications-and-communication-materials/publications/full-list/media-and-information-literacy-curriculum-for-teachers/> (приступљено 16. децембра 2019).

6.2.5 Специјални извештац Уједињених нација за слободу изражавања

Покушавајући да очувају проактивну улогу на овом пољу, Уједињене нације су крајем XX века установиле институцију специјалног извештаца Уједињених нација за слободу изражавања, са мандатом од три године. У протекле три деценије, и поред широких овлашћења које поседује, специјални извештац није успео да се наметне ауторитетом, конкретним акцијама и видљивим резултатима у области медија и слободе изражавања. Разлози неуспеха леже у чињеници да је то почасна, неплаћена функција особе која није чак ни запослена у Уједињеним нацијама. Тиме се значајно снижава ауторитет, а самим тим и потенцијал за успешно окончање кризних ситуација, трасирање пута и дефинисање стратегије за побољшање стања у тој пулсирајућој области, о чему подноси извештај Генералној скупштини.

6.2.6 Међународни дан борбе против некажњивости новинара

Пораст насиља над новинарима на свим меридијанима утицао је да се одлуком Уједињених нација установи и Међународни дан борбе против некажњивости новинара.¹¹⁸ Тиме се указало на нови феномен са којим се суочавају кривично и медијско законодавство, која се морају усаглашавати са околностима повећане репресије над новинарима и медијским радницима који су допринели настанку владине Радне групе за безбедност и заштиту новинара.¹¹⁹

34 6.3.1 Савет Европе

Савет Европе је још једна међународна институција која је настала непосредно по окончању Другог светског рата.¹²⁰ Она се темељи на вредностима демократског друштва и владавини закона и сматра се водећом организацијом за заштиту људских права на

¹¹⁸ Међународни дан борбе против некажњивости новинара установљен је 18. новембра 2013. године.

¹¹⁹ Међународни дан борбе против некажњивости новинара први пут је обележен 2. новембра 2014. на годишњицу убиства француских новинара Жислена Дипона и Клода Верлона на новинарском задатку у афричкој држави Мали.

¹²⁰ Савет Европе је основан 5. маја 1949. године у Лондону.

медијима; пружање информације ² које се односе на кривичне поступке путем медија, медијски плурализам и разноликост медијског садржаја.¹²⁴ Осим тога, у домаће законодавство су уврштене и одредбе Европске повеље ²³ о регионалним или мањинским језицима, резолуције ⁵⁷ о праву на одговор и многих битних декларација које се односе на: слободу изражавања и информисања; ¹ заштиту улоге медија у демократији у контексту медијске концентрације; ²³ улогу медија цивилног друштва у промовисању друштвене кохезије и међукултурног дијалога; пружање информација у кривичним поступцима путем медија и слободу политичке расправе у медијима.

¹⁵ 6.3.3 Европски суд за људска права

Примену ⁴ права и слобода гарантованих Конвенцијом за заштиту људских права и слобода штити ¹ Европски суд за људска права.¹²⁵ У домену слободе изражавања тај суд је надлежан „када ¹ су исцрпљена сва правна средства пред домаћим судовима, у периоду од шест месеци од када је донета последња одлука на националном нивоу“.¹²⁶ Тај суд је деведесетих година прошлог века имао неколико процеса са овдашњих простора у сфери слободе изражавања. Најпознатији су били они које су покренуле *Кикиндске новине* и њихов оснивач Жељко Бодрожић, садашњи председник Независног удружења новинара Србије.

6.3.4 Европска конвенција о прекограничној телевизији

Окончање поменутог недемократског режима допринело је усвајању и ратификацији докумената Савета Европе, од којих је за предмет нашег изучавања посебно значајан ² Закон о потврђивању Европске конвенције о прекограничној телевизији.¹²⁷ Та конвенција Савета Европе омогућавала је олакшано прекогранично (ре)емитовање телевизијског програма. Инкорпорација делова те конвенције у овдашње медијско законодавство ни до данас није

¹²⁴ Више о томе: Јоксимовић, Владан, *Зборник правних инструмената Савета Европе у вези са медијима*, Са ³¹ Европе (Канцеларија у Београду), Београд 2006.

¹²⁵ Европски суд за људска права основан је 1959. године са седиштем у Стразбуру.

¹²⁶ Сурчулија, Јелена, Улога медијских регулативних тела: Слобода и надзор, *Српска правна ревија* 4, 7/ 2008, 21–32. ²

¹²⁷ Видети Закон о потврђивању европске конвенције о прекограничној телевизији, https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_potvrdjivanju_evropske_konvencije_o_prekogranicnoj_televiziji.html.

умањила дебате о примени тих одредаба из важећег Закона о електронским медијима. Острашћене стручне и политичке расправе о том питању непрестано трају, што је још једна потврда значаја и утицаја политичке воље на усвајање и примену медијских закона.

6.3.5 Платформа за промоцију заштите новинарства и безбедност новинара

Иако значајно мање него раније, Савет Европе је остао активан на пољу заштите безбедности новинара тако што је, у време повећаног броја напада на медије и новинаре, покренуо Платформу за промоцију заштите новинарства и безбедност новинара.¹²⁸ На тој платформи се налазе сви пријављени напади у земљама чланицама чији представници имају могућност да на истом месту изнесу и документују њихово виђење конкретног инцидента који је нашао место у тој корисној бази података.¹²⁹

6.4.1 Европска унија

Европска унија је основана у холандском граду Мاستрихту.¹³⁰ То је „регионална организација европских држава кроз коју чланице остварују заједничке циљеве као што су уравнотежен привредни и друштвени развој, висока стопа запослености, заштита права и интереса грађана“.¹³¹ Права грађана обухватају и слободу изражавања која је добила значај у време експанзије телевизије крајем XX века.

6.4.2. Директива „Телевизија без граница“

Увод за усвајање Директиве „Телевизија без граница“ било је доношење неколико докумената којима су, средином осамдесетих година, регулисани тадашње заједничко европско радиодифузно, кабловско и сателитско тржиште, комуникационе услуге и опрема која се тада користила. „Телевизија без граница“ је била камен-темељац тадашње

67

¹²⁸ <https://www.coe.int/en/web/media-freedom> (приступљено 20. децембра 2019).

¹²⁹ Платформа за промоцију заштите новинарства и безбедност новинара установљена је 2015. године.

¹³⁰ Уговор о Европској унији потписан је 7. фебруара 1992. и ступио је на снагу 1. новембра 1993. године.

¹³¹ Најважнији појмови о ЕУ, сајт Министарства за европске интеграције Републике Србије, <http://www.mei.gov.rs/srp/srbija-i-eu/ukratko-o-eu/najvazniji-pojmovi-o-eu> (приступљено 17. децембра 2019).

аудиовизуелне политике Европске уније.¹³² Том директивом су прописане неометана дистрибуција европских телевизијских програма и квоте за емитовање европских дела. Дефинисан је јавни интерес у области права на одговор, заштите малолетника и културног диверзитета.¹³³

6.4.3 Директива о аудиовизуелним медијским услугама

Убрзани технолошки развој утицао је на то да се разграна видео-технологија „на захтев“¹³⁴, што је допринело доношењу Директиве о аудиовизуелним медијским услугама.¹³⁵ Транспозиција делова те директиве¹³⁶ посебно је била значајна у време израде и усвајања Закона о електронским медијима Републике Србије, који ће бити детаљно размотрен у наставку овог истраживања.

6.4.4 Повеља Европске уније о основним правима

Правно обавезујућа Повеља Европске уније о основним правима један је од темељних докумената који у члану 11 регулише право на слободу изражавања и информисања: „1. Свако има право на слободу изражавања. То право укључује слободу да се има сопствено мишљење, примају и саопштавају информације и идеје без мешања државних органа и без обзира на границе 2. Поштују се слобода и плурализам медија.“¹³⁷ Дух те повеље прожима документе који се односе на слободу изражавања у свих двадесет седам земаља чланица Европске уније и у државама које своје законодавство усаглашавају у процесу приступања, у оквиру преговарачких поглавља. У том процесу, консултације и усклађивања се обављају у сталном и унапређеном дијалогу између Београда и Брисела. На основу извештаја о напретку Србије у процесу европских интеграција, у којима се детаљно анализира стање у области слободе изражавања и медијских слобода, оцењују се претходне и предвиђају

¹³² Директива „Тезија без граница“ усвојена је 1989. године (садржај је унапређен 1997. године).

¹³³ Више о томе: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A124101> (приступљено 17. децембра 2019).

¹³⁴ Технологија којом се на основу захтева гледалаца испоручује жељени видео-садржај у тражено време на уређајима за репродукцију видео-садржаја.

¹³⁵ Директива о аудиовизуелним медијским услугама познатија је под називом AVMSD. Усвојена је 19. децембра 2007, а њен садржај је иновiran 14. новембра 2018. године

¹³⁶ Видети: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/1808/o> (приступљено 17. децембра 2019).

¹³⁷ Повеља Европске уније о људским правима, Европска унија, Брисел 2007.

будуће активности на том пољу. Иако се сама методологија приступања Европској унији временом мења и прилагођава политичкој агенди њених водећих држава, чињеница је да за наше медијско законодавство посебан значај имају двадесет треће (Правосуђе и основна права) и десето поглавље (Медији и информационо друштво). Некадашњи сазив Министарства културе и информисања имао је јединствено искуство синхронизације преговарачког процеса и истовременог рада на текстовима актуелних медијских закона уз помоћ експерата ангажованих од Европске уније, што ће бити тема једног од наредних поглавља.

³⁴ 6.5.1 Организација за европску безбедност и сарадњу

Организација за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) основана је ¹ под именом Конференција за европску безбедност и сарадњу (КЕБС).¹³⁸ Завршни акт те конференције, познатији као Хелсиншка повеља, представља оснивачки акт организације која је две деценије касније променила име у ОЕБС.¹³⁹ Ова организација, са седиштем у Бечу, тренутно окупља 57 чланица. Иако је својевремено Социјалистичка Федеративна Република Југославија била једна од потписница Хелсиншке повеље, Србија је постала њена чланица тек након демократских политичких промена у јесен 2000. године и турбулентних деведесетих када су мисије ОЕБС-а биле актери драматичних политичких криза код нас.¹⁴⁰ Врхунац одличне сарадње Републике Србије и ОЕБС-а забележен је у време српског председавања том организацијом 2015. године, које је позитивно оцењено.¹⁴¹

¹³⁸ КЕБС је основан 1. августа 1975. године у Хелсинкију.

¹³⁹ Име је промењено 1. јануара 1995. године.

¹⁴⁰ Више о томе: Трапара, Владимир, Улога ОЕБС операција на терену у земљама у транзицији, *Међународни проблеми* LXIII, 1/2011, 99–125.

¹⁴¹ Србија крај председавања ОЕБС-у дочекује са dobrim оценама, сајт Радио-телевизије Србије, <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/2121800/srbija-kraj-predsedavanja-oeps-u-docekuje-sa-dobrim-ocenama.html> (приступљено 18. 12. 2019).

6.5.2 Одељење за медије

Од многих активности мисије Организације за безбедност и сарадњу, за наше истраживање је посебно значајна делатност на пољу слободе изражавања које спроводи Одељење за медије.¹⁴² Оно је активно у три области у којима се помажу даљем јачању и развоју медија у Републици Србији. То су делатности у области реформе медијског законодавства, надгледање слободе медија, мониторинг и документовање случајева у којима се угрожавају и крше медијске слободе, као и едукација наших новинара.

6.5.3 Представник за слободу медија

Значајан продор у сфери слободе изражавања ОЕБС је својевремено начинио 1998. године установљавањем институције представника за слободу медија. Његов мандат је да у оквиру држава – чланица те организације и њених важећих принципа, на време упозорава и брзо реагује на озбиљно непоштовање слободе медија и изражавања. У његовом изоштреном фокусу су недемократске тенденције које нису у сагласности са слободом изражавања, основним људским правима и међународно признатим критеријумима грађанских слобода и отворености, који одликују демократска друштва и одговорне власти. Зато и не чуди дугачак списак области које свакодневно надзире бечка канцеларија представника за слободу медија. Она обухвата медијске законе, медијски плурализам, саморегулацију медија, говор мржње, декриминализацију клевете, безбедност новинара, слободу медија на интернету, безбедност жена – новинарки на друштвеним мрежама и дигиталну трансформацију медијске сфере. Због тога је у опису профила представника за слободу медија са овако захтевним портфељом активности предвиђена непристрасна, независна и објективна личност међународног угледа са вишегодишњим искуством у бројним поменутих областима. Ту дужност је до овог тренутка са променљивим успехом обављало четворо функционера из различитих делова Европе, о чијем ћемо ангажману више говорити у деловима текста о домаћем медијском законодавству у конкретном периоду.

147

¹⁴² Више о томе: <https://www.osce.org/sr/mission-to-serbia/media-freedom-and-development> (приступљено 19. децембра 2019).

Први шестогодишњи мандат имао је немачки политичар, активиста, писац и новинар Фрејмут Дуве (Freimut Duve), који је постављен у време турбулентних ратних, политичких и медијских догађаја и преврата на територији СФРЈ, што је за последицу имало специфичну улогу и посебан значај представника ОЕБС-а.¹⁴³ Други високи представник био је Миклош Харашти (Miklos Haraszti), мађарски новинар, писац и универзитетски професор.¹⁴⁴ До сада се на тој позицији најдуже задржала Дуња Мијатовић из Босне и Херцеговине, експерткиња за људска права, регулаторне и медијске политике.¹⁴⁵ Њен седмогодишњи мандат остаће упамћен као веома садржајан, проактиван и транспарентан. Њен мандат има посебан значај за овај рад јер се преклопио са процесом израде и примене актуелних српских медијских закона и једногодишњим председавањем Републике Србије ОЕБС-ом. Четврти представник за слободу медија био је бивши француски министар Харлем Дезир (Harlem Desir).¹⁴⁶ Заједно за Одељењем за медије мисије ОЕБС-а у Србији, он је имао активну улогу у вишегодишњем процесу израде нове Медијске стратегије, што се уклапа у опис његових активности које укључују и „детаљне анализе и препоруке како се законодавство може изменити у складу са међународним стандардима“.¹⁴⁷ На функцији представнице за слободу медија тренутно се налази Тереза Рибеиро (Theresa Ribeiro), која има значајно искуство у политици, дипломатији, људским правима и медијима.¹⁴⁸

6.6.1 Међународне невладине организације

Међународни правни оквир за овдашње медијско законодавство не може се целовито сагледати без увида у активности утицајних међународних невладиних организација. Те инситуције које се баве заштитом и промоцијом основних људских права, медијских слобода и слободе изражавања разликују се према пореклу, величини, начину

¹⁴³ Мандат од 1998. до 2004. године.

¹⁴⁴ Мандат од 2004. до 2010. године.

¹⁴⁵ Мандат од 2010. до 2017. године.

¹⁴⁶ Мандат од 2017. до 2020. године.

¹⁴⁷ Више о томе: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/106286> (приступљено 20. децембра 2019).

¹⁴⁸ Више о томе: <https://www.osce.org/fom/representative> (приступљено 27. децембра 2020).

организовања и типу активности. У нашем случају, обједињује их вишегодишња (понекад и вишедеценијска) заинтересованост за нашу медијску сцену, која обухвата легислативни оквир, његову израду и практичну примену која је доприносила побољшању или погоршању конкретног стања. Активности тих организација видљиве су у ранг листама, саопштењима и извештајима који своје место налазе у званичним документима међувладиних организација и државних институција са којима су неке у изузетно блиским везама.

Међународне невладине организације можемо посматрати и у временској призми у којој је њихов ангажман у протекле три деценије осцилирао зависно од заинтересованости за овај регион. Њихова фокусираност се махом темељила на драматичним политичким превирањима, ратним сукобима, изменама граница, изборима и демонстрацијама у нашој земљи, који су се рефлектовали на раст или опадање интересовања кључних светских и европских актера и велесила. Њихова заинтересованост је доносила значајна донаторска средства на основу којих су утицали на креирање и измену медијског законодавног оквира који је, уз политичку вољу досадашњих политичара, побољшавао или погоршавао медијску слику.

Током деведестих година XX века, највећи значај на овдашњем простору имале су организације у чијем фокусу је била заштита стечених људских права и медијских слобода које су у то време биле темељно угрожене. Изолација, међународне санкције и природа тадашњег режима спречавали су конкретан рад на демократском законодавном оквиру. Уместо тога, већина тадашњих напора била је усмерена на отпор суспензији елементарних права на слободу изражавања који је био у фокусу организација попут америчког Комитета за заштиту новинара (*Committee to protect journalist – CPJ*) и Куће слободе (*Freedom House*), британских организација Члан 19 (*Article 19*) и Индекс цензуре (*Index on censorship*), француских „Репортера без граница“ (*Reporters without frontiers*). Том списку треба додати Међународну федерацију новинара (*International federation of journalists – IFJ*) и Европску федерацију новинара (*European federation of journalists – EFJ*), као кровне организације кључних домаћих новинарских удружења. На светском нивоу, поменуте међународне

невладине организације је пре четврт века премрежила утицајна канадска организација за глобалну заштиту и промоцију слободе изражавања под именом Међународна размена слободе изражавања (*International Freedom of Expression Exchange* – IFEX).

6.6.2 Међународна размена слободе изражавања (IFEX)

Та мрежа повезује велики број организација посвећених одбрани и промоцији слободе изражавања као елементарном људском праву. Тај циљ се остварује путем стратешких осмишљених и реализованих кампања и путем заговарања на свим меридијанима. На основу таквих повезаних активности, Уједињене нације су 2013. године установиле већ спомињани Међународни дан борбе против некажњивости новинара, током којег се сваког 2. новембра скреће пажња на тај све већи глобални проблем. Преко стотину чланова у седамдесет држава широм света бави се, осим безбедности новинара, и слободом медија, спречавањем цензуре и промоцијом слободе издржавања.¹⁴⁹ Контитунитет интересовања за Србију можда се највише осликава на примеру убиства власника и уредника *Дневног телеграфа* Славка Ђурувије, које је у њиховом фокусу двадесет две године – од атентата до суђења које је тренутно у току.¹⁵⁰

6.6.3 Комитет за заштиту новинара (CPJ)

Та америчка организација, основана 1981. године, себе дефинише као „независну, непрофитну организацију која промовише слободу штампе широм света и брани право новинара да извештавају безбедно и без страха од одмазде“.¹⁵¹ Основана као организација америчких дописника, у међувремену је прерасла у комитет чији су чланови новинари, истраживачи и промотери подршке новинарима и слободи медија широм света. Због своје активности у конфликтним подручјима, Комитет за заштиту новинара је својевремено назван „новинарским Црвеним крстом“.¹⁵² Деведесетих година, Комитет је био активан и на подручју бивше Југославије, где је за време и после ратова рапидно угрожавана слобода

¹⁴⁹ Више о томе: <https://ifex.org/members/> (приступљено 25. децембра 2019).

¹⁵⁰ Атентат на Славка Ђурувију извршен је 11. априла 1999. године.

¹⁵¹ Више о томе: <https://cpj.org/about/> (приступљено 25. децембра 2019).

¹⁵² Више о томе: <https://web.archive.org/web/20131018074855/http://www.ajr.org/article.asp?id=1510> (приступљено 25. децембра 2019).

говора. Један од најпознатијих примера те врсте било је гашење сигнала београдског радија „Б 92“ током тромесечних демонстрација 1996/97. године због чега је Кети Мартон (Kati Marton), тадашња председница Комитета за заштиту новинара, посетила председника Слободана Милошевића и ургирала да се тај радио што пре врати у етар.¹⁵³

6.6.4 Кућа слободе (*Freedom House*)

Појачани интерес те америчке невладине организације за слободу изражавања у овом делу света започео је падом Берлинског зида и траје све до данашњег дана. У друштвима са крхком демократијом попут нашег, негативни примери самоцензуре, застрашивања и претњи новинарима, отежан приступ информацијама од јавног значаја и непоштовање законског оквира спадају у теме које се детаљно обрађују у њиховом глобалном годишњем извештају. Ти извештаји и рангирање наше државе зависно од степена досегнуте демократизације друштва, спадају у кључне параметре за посредан утицај, политички притисак и донаторску помоћ који резултирају променом политичке воље.¹⁵⁴

6.6.5 Чувари људских права (*Human Rights Watch*)

Престижна невладина организација настала је крајем седамдесетих година прошлог века у Њујорку под именом „Чувари Хелсинкија“ (*Helsinki Watch*) са циљем да контролише спровођење Хелсиншке повеље у домену заштите људских права. У корпусу тих права једно од централних места заузима и слобода изражавања, која се високо рангира у годишњим извештајима те организације о развоју слободе медија у Републици Србији.¹⁵⁵ Извештаји се фокусирају на клеветање, претње, застрашивања и нападе на овдашње новинаре и медије. Посредан утицај таквих извештаја на ставове међународних организација приметан је у њиховој интензивној комуникацији са највишим представницима наше администрације. Други облик посредног утицаја темељи се на угледу и финансијској моћи оснивача те организације и председника-емеритуса Фонда за отворено друштво Арије Најера (Aryeh

¹⁵³ Више о томе: Ђукић, Славољуб, *Он, Она и ми*, Радио Б 92, Београд 1997, 285.

¹⁵⁴ Више о томе: [165 ://freedomhouse.org/country/serbia/freedom-world/2019](https://freedomhouse.org/country/serbia/freedom-world/2019) (приступљено 12. марта 2020).

¹⁵⁵ Више о томе: https://www.hrw.org/sr/world-report/2019/country-chapters/325718#f3868c_0 (приступљено 16. јануара 2020).

Neier).¹⁵⁶ Посредством мреже фондације чији је оснивач филантроп Џорџ Сорос (George Soros), има утицај на активности бројних невладиних организација и на мониторинг спровођења, израде и побољшања медијског законодавног оквира.¹⁵⁷

6.6.6 Члан 19 (*Article 19*)

Само име ове британске невладине организације најбоље описује област њеног ангажмана. То је члан ³⁴ **Универзалне декларације о људским правима** којим се штити **право на слободу** изражавања, које је уско повезано са медијским слободама и законима којима се та област регулише. Медијски портфељ те организације обухвата активности у областима медијских слобода, слободног приступа информацијама, цензуре, говора мржње и безбедности новинара. Током деведесетих година двадесетог века, Члан 19 је био веома активан на тлу наше државе помажући медијима и новинарима у њиховој тадашњој борби. Алармирајући светску јавност и блиско сарађујући са утицајним организацијама, као што су Организација за европску безбедности сарадњу¹⁵⁸ и Уједињене нације,¹⁵⁹ успевали су да питање слободе изражавања на нашим просторима издигну високо на лествици приоритета тих институција. Њихове синхронизоване активности биле су значајне за успоравање даље ескалације те стварање и поштовање законодавног оквира који би водио поправљању стања у овој области. Последњи извештај те организације о стању медијских слобода безбедности новинара у нашој земљи објављен је у априлу 2021. године.¹⁶⁰

6.6.7 Индекс цензуре (*Index on censorship*)

Ова британска непрофитна, невладина организација делује на четири начина: лобирањем, информисањем, дебатама и конкретном подршком онима који су угрожени цензуром. Индекс има циљ да подржи слободу изражавања и да спречи било какав облик цензуре у медијима. Кредо те организације је да „слободно изражавање треба да буде ограничено

¹⁵⁶ Више о томе: <https://www.opensocietyfoundations.org/who-we-are/staff/aryeh-neier> (приступљено 16. јануара 2020).

¹⁵⁷ Више о томе: <https://www.georgesoros.com/> (приступљено 16. јануара 2020).

¹⁵⁸ Више о томе: <https://www.article19.org/issue/regional-bodies/> (приступљено 27. децембра 2019).

¹⁵⁹ Више о томе: <https://www.article19.org/issue/united-nations/> (приступљено 27. децембра 2019).

¹⁶⁰ Више о томе: <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2021/04/Medijske-slobode-i-bezbednost-novinara-u-Srbiji-izvestaj-misije.pdf> (приступљено 24. маја 2021).

само тамо где оно подстиче насиље или тамо где постоји директна и опасна претња да ће насиље бити извршено као последица тог израза“.¹⁶¹ Непрестани надзор над слободом изражавања утицао је да та организација пре више од две деценије препозна и на различите начине подржи борбу против медијске цензуре на нашим просторима. Активно радећи на промоцији слободе говора и на поштовању важећих стандарда у овој сфери, Индекс цензуре је био и остао један од битних актера борбе којом се глорификује значај слободе говора као неспорне вредности у сваком па и нашем друштву. У том смислу је и Индекс цензуре одиграо битну улогу у раној фази борбе за што квалитетнији законодавни оквир у Србији.

6.6.8 „Репортери без граница“ (*Reporters without frontiers*)

У поређењу са свим до сада поменутих невладиним организацијама на глобалном нивоу, „Репортери без граница“ у овом тренутку имају највећи утицај и глобалну препознатљивост. Иако долазе са француског говорног подручја, они су временом постали најутуцајнија европска невладина организација у области „одбране медијских слобода које сматрају основним људским правом – да се буде информисан и да информишеш друге“.¹⁶² У време све снажнијих глобалних тензија и нетрпељивости према слободи јавне речи која се одражава у претњи и насиљу над новинарима, „Репортери без граница“ су успели да се наметну бескомпромисним ставом који никога не оставља равнодушним. Иако су им противници често замерали уплив дневне политике у дефинисању њихових полазишта и закључака, чињеница је да нико до сада није у тој мери истрајао на заштити и промоцији вредности оличених у ономе што је мисија те невладине организације. Они већ годинама успешно мобилишу многе владе и бројну јавност скретањем пажње на константно угрожавање медијских слобода и прогон неистомишљеника – носилаца јавне речи.

„Репортери без граница“ активно штите новинаре који су у опасности па су имали значајну улогу и у доношењу две резолуције Уједињених нација на основу којих би новинари

¹⁶¹ Више о томе: <https://www.indexoncensorship.org/about-free-of-expression/> (приступљено 27. децембра 2019).

¹⁶² Више о томе: <https://rsf.org/en/our-values> (приступљено 27. децембра 2019).

требало да буду заштићени у оружаном сукобима широм света.¹⁶³ У мирнодопским условима, помажу им у судским споровима и у изради законских текстова усаглашених са општеприхваћеним стандардима слободе изражавања и медија. Глобалној популарности „Репортера без граница“ свакако највише доприноси њихов „Светски индекс слободе медија“, који бележи пад и напредак на овом пољу у чак сто осамдесет држава широм света.¹⁶⁴ Положај Србије на тој ранг листи највише је утицао да та француска невладин организација постане активан учесник медијске транзиције у Србији.¹⁶⁵ Резултати и пласман на листи временом су постали предмет политичких и медијских обрачуна и озбиљног спорења. Тиме ћемо се детаљније позабавити када будемо анализирали узроке раста и пада на њиховој листи, који су углавном коинцидирали са изменама и недовољном применом закона, односно повећаном репресијом новинара и медија у нашој земљи.

6.6.9 Међународна федерација новинара (*International federation of journalists*)

У фокусу активности најбројнијег удружења новинара на свету са седиштем у Бриселу у налазе се заштита и ослобађање медијских радника страха, сиромаштва и корупције.¹⁶⁶ У погледу медијских садржаја, приоритети су борба за етичко и професионално новинарство у јавном интересу и промоција и поштовање људских права. Федерација истиче неопходност медијског плурализма којим се спречава забрињавајућа концентрација власништва у постојећим медијима. Битне теме су и безбедност новинара, синдикална и ауторска права, равноправност полова и спречавање родне дискриминације. Бројност чланства на свим континентима учинили су да се Међународна федерација новинара препознаје као значајан актер у кључним светским институцијама од значаја за медијске професионалце.

¹⁶³ Резолуције Уједињених нација бр. 1738 и бр. 2222.

¹⁶⁴ Више о томе: <https://rsf.org/en/ranking> (приступљено 27. децембра 2019).

¹⁶⁵ Више о томе: <https://rsf.org/en/serbia> (приступљено 27. децембра 2019).

¹⁶⁶ Међународна федерација новинара окупља преко 600.000 чланова из 187 медијских организација и синдиката из више од 140 држава.

6.6.10 Европска федерација новинара (*European federation of journalists*)

Та федерација представља део глобалне мреже, што подразумева да се на европском континенту залаже за исте принципе и пропагира истоветне циљеве као и Међународна федерација новинара.¹⁶⁷ Поменути приоритети већ дуго постоје у домаћем дискурсу захваљујући вишегодишњим напорима и активизму појединаца, захваљујући чијем труду је већина тих постулата уграђена у домаће медијско законодавство и пратеће документе. Неспровођење закона и недостатак политичке воље били су разлог да се највиши представници те федерације у последњих неколико година много активније и са променљивим успехом ангажују и код нас, о чему ћемо детаљније излагати у делу текста посвећеном важећем медијском законодавству.

6.7.1 Закључак

Својом активношћу у последње три турбуленте деценије свака од поменутих невладиних организација заслужила је да буде наведена као више или мање значајна коцкица у мозаику који чини међународни правни оквир који се у различитим временима и на различите начине, успешно или неуспешно, транспоновао у правни систем Србије. У времену санкција и изолације међународне невладине организације су, уз поједине амбасаде, одиграле битну улогу као танка спона за светом, заштита и нада у боље сутра које мора доћи. Оне су биле значајне институције које су у тешким временима, уз помоћ експерата, са медијима и новинарима дефинисале и настојале да очувају досегнуте професионалне етичке стандарде и припремале материјале који су требали да послуже као основа за законске текстове који ће бити усвојени након демократских промена. Сви ти процеси су често били мучни, али је њихов резултат било дефинисање базичног правног оквира у медијској сфери који је надограђиван, модернизован и примењиван у складу са

¹⁶⁷ Европска федерација новинара је највећа новинарска организација на тлу Европе са преко 320.000 чланова из 72 удружења из 45 држава.

политичком вољом актера из различитих политичких номенклатура које су биле на власти и које су имале сензибилитет за ову област.

На основу целовитог сагледавања улоге међународних организација у очувању и развоју медијских слобода и слободе изражавања у нашем региону исправно је приметити да је много тога зависило и од њихове политичке снаге и листе приоритета. Временом су многи у тако захтевној материји и борби посустали и на крају одустали. Неколико актера поменутих у овом поглављу показало је конзистентност и стални интерес за медијско законодавство и слободу изражавања на овим просторима у разним епохама. За представнике Европске уније и ОЕБС-а једна од приоритетних области деловања било је пружање помоћи у изради законских норми из сфере медија у Србији. У области слободе изражавања, која је дефинисана различитим документима, то није био једноставан задатак јер не постоји глобално призната дефиниција слободе изражавања па се она једноставно тумачи као неспорно људско право које је ограничено правима других. Различити погледи појединих међународних организација и креатора српских закона на ту област умело је понекад да ствара колизију прописа, која је отклањана у ходу да би се олакшала њихова примена.

Велики значај и предност представљало је стално присуство на терену које је омогућавало лакши мониторинг примене прописа. Неке мисије су, попут Савета Европе и Уједињених нација, временом рапидно смањиле ангажман у тој осетљивој области препустивши га скоро потпуно делегацијама Европске уније и ОЕБС-а. Формирањем Платформе за заштиту новинарства и безбедност новинара, Савет Европе је путем нове, свима доступне технологије начинио значајан искорак у складу са веома актуелном темом безбедности новинара. Иако вредан похвале, тај гест се не може поредити са свакодневним физичким присуством медијских експерата, што је до сада зависило од личне способности и заинтересованости шефова мисија тих организација на терену. Њихови приоритети су углавном били у складу са високом политиком и геополитичким стратегијама, дајући мањи или већи значај изради и примени домаћег медијског правног оквира.

Тако треба посматрати и улогу међународних невладиних организација које су се током времена прилагођавале глобалним трендовима. Зависно од сопствених агенди, питање слободе изражавања, израде и практичне примене медијских прописа позиционирале су више или ниже на листи својих приоритета. У прошлости и садашњости ретки су примери конзистентног интереса невладиног сектора јер је њихов ангажман увек био повезан са утицајем актуелне политике и политичке воље.

7. УСТАВНИ ОКВИР ЗА МЕДИЈСКО ЗАКОНОДАВСТВО У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

7.1.1 Увод

Нормативни оквир медијског законодавства, то јест његова израда, усвајање и практична примена и интеракција са политичком вољом, средишња је тема овог докторског рада. Неопходни предуслови за постојање правне државе, функционалност институција и примену поменутих закона заснивају се на уставности закона, односно њиховој усклађености са Уставом као највишим правним актом. Зато ћемо у овом поглављу медијски правни оквир сагледати кроз призму кључних уставних решења као предуслова за слободу мишљења и говора који чине медијске слободе које су на овдашњим просторима давно почеле да се освајају и бране. То треба имати да би се боље разумела политичка воља која системом спојених судова, помоћу негативног и позитивног наратива, све до данашњих дана, повезује политичке и медијске слободе. Предуслов за настанак медијских закона је постојање уставног оквира као формалне основе за слободу изражавања и медијске слободе. Те одредбе су одувек биле условљене политичким околностима и вредносним системом у којем су настале. Политичка воља се мењала у складу са политичким програмима и кључним идеолошким смерницама једнопартијског и касније успостављеног вишепартијског система. ¹⁸³ Циљ овог поглавља је да се укаже на промене чланова Устава ¹⁸⁴ које су на конкретан начин указивале на све политичке мене кроз које су пролазили овдашњи систем и његов медијски законодавни оквир који се прилагођавао највишем правном акту.

7.2.1 ¹ Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1974. године

У области слободе изражавања последњи Устав ¹ Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1974. године јемчио је „слободу штампе и других видова информисања, слободу говора и јавног иступања“.¹⁶⁸ У истом члану се прописивало да грађани ¹⁸ „имају право да путем средстава информисања објављују и изражавају своја мишљења“¹⁶⁹ и да

²⁷

¹⁶⁸ Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, *Службени лист СФРЈ* 11/1974, члан 167.

¹⁶⁹ Исто.

„грађани, ¹⁸ организације и удружења грађана могу, под условима одређеним законом, издавати штампу и ширити информације путем других средстава информисања“.¹⁷⁰ У сфери обавештавања, Устав је јемчио ¹⁸ „право грађанина да буде обавештен о догађајима у земљи и у свету који су од интереса за његов живот и рад, као и питањима од интереса за заједницу“.¹⁷¹ Према одредбама тог члана, ¹⁸ штампа, радио и телевизија и друга средства јавног информисања „су дужни да објективно и истинито обавештавају јавност, као и да објављују мишљење и информације органа, организација и грађана који су од интереса за јавност“.¹⁷² Тим чланом је било зајемчено и право на „исправку објављене информације којом се наноси повреда права или интереса човека, организације или органа“.¹⁷³

Непосредно пред пад Берлинског зида, у августу 1989. године, Скупштина СФРЈ је усвојила амандмане на Устав из 1974. године, којима је омогућила увођење вишепартијског уместо дотадашњег једностраначког система у којем је деценијама владала комунистичка партија. Поновно увођење вишестраначја значајно је утицало на методе политичке утакмице, начин исказивања политичке воље и борбу за слободу изражавања у новим околностима приметног политичког и економског растакања заједничке државе обележеним тензијама.

7.3.1 Устав Републике Србије из 1990. године

У околностима поновног рађања вишепартијског система, тадашње руководство Републике Србије је, супротно пракси биших комунистичких држава и република у саставу СФРЈ, донело нови Устав који је изгласала једнопартијска скупштина. Био је то јединствен пример, супротан пракси суседа који су то учинили тек након одржавања првих вишестраначких избора чиме су, за разлику од Србије, додатно ојачали легитимитет највишег правног акта.

У два члана Устава из 1990. године дефинисан је правни оквир за слободу изражавања ² којима се јамчи слобода јавног изражавања мишљења, штампе и других видова јавног

¹⁷⁰ Исто.

¹⁷¹ Исто, члан 168.

¹⁷² Исто.

¹⁷³ Исто.

обавештавања у оквиру којих грађани имају право да изражавају и објављују своје ставове.¹⁷⁴ Сходно политичким и економским променама које су након пада Берлинског зида запљуснуле и овај део Европе, либерализација јавног медијског простора је потврђена формулацијом да је „издавање новина и јавно обавештавање другим средствима доступно свима и без одобрења, уз упис у регистар код надлежног органа“¹⁷⁵, а у складу са тадашњим ограниченим природним и техничким ресурсима „организације радија и телевизије оснивају се у складу са законом“.¹⁷⁶ Већа одговорност за изговорено или написано, односно исправку „нетачног обавештења којим се повређује нечије право или интерес“¹⁷⁷, појачана је уставном одредбом о праву на накнаду моралне и материјалне штете настале по овом основу.⁴⁷ У складу са политичким а нарочито економским реформама, које су биле засноване на амбициозном програму последњег премијера СФРЈ Анте Марковића, појава медија у приватном власништву утицала је на то да се направи уставна дистинкција и дефинише обавеза да су „средства јавног обавештавања која се финансирају из јавних прихода дужна да благовремено и непристрасно обавештавају јавност“.¹⁷⁸ Тај републички Устав се врло јасно одредио према забрани цензуре штампе и осталих видова јавног обавештавања.⁸ Једино се одлуком надлежног суда могло „спречавати растурање штампе и ширење других обавештења“¹⁷⁹ под условом „да се њима позива на насилно рушење Уставом утврђеног уређења, 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“.¹⁸⁰

Имајући у виду време и друштвене околности, тим члановима Устава је макар декларативно исказана политичка воља и учињена промена набоље пошто је из формалног назива Републике Србије избрисана одредница „социјалистичка“. Таквим и сличним примерима остварен је начелан напредак који је формално водио ка даљој

¹⁷⁴ Устав Републике Србије, *Службени лист РС* 1/1990, чл. 45 и 46.

¹⁷⁵ Исто, члан 46.

¹⁷⁶ Исто.

¹⁷⁷ Исто.

¹⁷⁸ Исто.

¹⁷⁹ Исто.

¹⁸⁰ Исто.

демократизацији медијског простора. Било је то у складу са поновним увођењем вишепартијског система и новим правилима политичке борбе, у којима су медији имали значајну улогу.

7.4.1 Устав Савезне Републике Југославије из 1992. године

Устав из 1990. резултат је распада дотадашње заједничке државе и формирања нове коју су чиниле републике Србија и Црна Гора. Настала као резултат изнуђене политичко-географске прекомпозиције, нова држава је донела нов уставни документ. Имајући у виду разлике у величини и бројности популације између две федералне јединице и чињеница да је Србија само две године раније донела нови Устав, логичан је закључак да је тај документ у највећој мери дериват српског Устава, што потврђују одредбе које се односе на слободу изржавања и медијско законодавство тога времена које је било у повоју. Разлика је у томе што је тада ова област регулисана одредбама пет чланова¹⁸¹ Устава, до чега се дошло копирањем и поделом једног члана републичког Устава на три нова члана¹⁸² новог савезног Устава. Осим уобичајених уставних флоскула о гаранцији слобода говора, јавног иступања и изражавања мишљења приметно је да у Уставу заједничке државе не постоји одредба да су „средства јавног обавештавања која се финансирају из јавних прихода дужна да благовремено и непристрасно обавештавају јавност“¹⁸³, чиме је јасно показано да се политичка воља противила тој врсти обавезивања. На том примеру се видело да постоји политичка решеност тадашњег политичког врха да се точак неумитних промена окрене уназад, што ће се ускоро и практично приметити у медијском законодавству.

¹⁸¹ Устав Савезне Републике Југославије, *Службени лист СРЈ* 29/1992, чл. 35–39.

¹⁸² Члан 46 Устава Републике Србије подељен је на чланове 36, 37 и 38 Устава Савезне Републике Југославије из 1990. године

¹⁸³ Устав Републике Србије из 1990. године, члан 46.

25 7.5.1 Устав Републике Србије из 2006. године

Доношење Устава из 2006. године уследило је након тектонских политичких промена у односима између Београда и Подгорице. После демократских промена у Србији, некадашња Савезна Република Југославија (СРЈ) прекомпонована је почетком 2003. године у трогодишњу заједничку државу Србију и Црну Гору (СЦГ). Након референдума одржаног 7 2006. године, Црна Гора је прогласила независност, чиме је престала да постоји заједничка држава а Република Србија је постала независна држава. Те промене су дефинисале нову политичку реалност и створиле услове за писање новог републичког Устава који је на снази у тренутку писања овог рада.

Демократске промене су се догодиле без промене Устава, што је условило редослед потеза. Најпре су донети поједини медијски закони, а тек онда су извршене промене највишег правног акта, чиме је створен уставни правни оквир за овдашње медијско законодавство. Такав редослед корака произвео је одређене недоумице у погледу тумачења појединих чланова Устава који се односе на слободу медија, што није био случај са одредбама 2 које се односе на слободу мишљења и изражавања и право на обавештеност.

38 Слобода мишљења и изражавања јемчи слободу да се „говором, писањем, сликом или на други начин траже, примају и шире обавештења и идеје. Слобода изражавања може се законом ограничити, ако је то неопходно ради заштите права и угледа других, чувања ауторитета и непристрасности суда и заштите јавног здравља, морала демократског друштва и националне безбедности Републике Србије“.¹⁸⁴

Под слободом медија у Уставу се подразумева да је „свако слободан да без одобрења, на начин предвиђен законом, оснива новине и и друга средства јавног обавештавања. Телевизијске и радио-станице оснивају се у складу са законом. У Републици Србије нема цензуре. Надлежни суд може спречити ширење информација и идеја путем средстава јавног обавештавања само ако је то у демократском друштву неопходно ради спречавања позивања на насилно рушење Уставом утврђеног поретка или нарушавање територијалног

¹⁸⁴ Устав Републике Србије, *Службени гласник РС* 98/2006, члан 46.

интегритета Републике Србије, спречавања пропагирања рата или подстрекавања на непосредно насиље или ради спречавања заговарања расне, националне или верске мржње, којим се подстиче на дискриминацију, непријатељство или насиље. Остваривање права на исправку неистините, непотпуне или нетачно пренете информације којом је повређено нечије право или интерес и права на одговор на објављену информацију уређује се законом.“¹⁸⁵

Уставно ² право на обавештеност јемчи да „свако има право да истинито, потпуно и благовремено буде обавештаван о питањима од јавног значаја и средства јавног обавештавања су дужна да то право поштују. Свако има право на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења, у складу са законом.“¹⁸⁶

Члан Устава о слободи медија својевремено је унео одређене дилеме, од којих се једна тицала права на оснивање медија које је тумачено као искључиво право физичких лица, што је било у складу са стратешким опредељењима државе о изласку из власничке структуре медија. Мањина је ту одредбу тумачила као могућност да оснивачи, осим физичких лица, могу да буду и правна лица. Та дилема је отклоњена усвајањем и применом актуелног Закона ¹² о јавном информисању и медијима из 2014. године. Друга дилема је резултат непрецизности писаца Устава, који су прописали да се „медији оснивају без одобрења“, ² док се „телевизијске и радио станице оснивају у складу са законом“. Та недовољно јасна формулација створила је непотребну конфузију и продубила неслагања у тумачењу уставних одредаба у медијској законодавној сфери. Не желећи да робујемо теоријама завере, ове потоње дилеме би данас могли да тумачимо политичком вољом тадашње власти чији је каснији однос према проблематици права оснивача медија показао да „све више постаје јасно да се није радило о нехотичној формулацији“.¹⁸⁷

¹⁸⁵ Исто, члан 50.

¹⁸⁶ Исто, члан 51.

¹⁸⁷ Вељановски, Раде, *Медијски систем Србије*, ¹ Факултет политичких наука и Чигоја штампа, Београд 2009, 111.

7.6.1 Закључак

Овај пресек уставних формулација које су послужиле као кључна основа овдашњег медијског законодавства уверава нас у исправност наше поставке са почетка овог поглавља. Очигледно је било неопходно упоредити све уставне формулације из разних деценија ¹⁸⁴ да би се утврдило да су се трансформисале у складу са друштвено-политичким променама у једној флуидној географској целини која је мењала имена и границе простирања. То нас наводи на закључак да је променљивост једина константа којој се требало прилагођавати у тумачењу уставног оквира за медијско законодавство. Због тога је овај докторат фокусиран на последње три деценије са жељом да се из другачије перспективе сагледају уставни оквир, медијски закони и политички контекст који је утицао на њихов настанак, усвајање и практичну примену.

8. ПРАВНИ ОКВИР ЗА МЕДИЈСКО ЗАКОНОДАВСТВО У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

8.1.1 Увод

Као што је већ речено, нормативни оквир медијског законодавства, његова израда, усвајање, практична примена и интеракција са политичком вољом налазе се у средишту овог истраживања. Информације и ставови изнети у овом поглављу пружају детаљан увид и представљају објашњење важећег правног оквира, аката и кључних институција за њихово спровођење у области нашег медијског законодавства. Подела је начињена на основу надлежности Министарства културе и информисања, других министарстава и субјеката са јавним овлашћењима. Поље прегледа је проширено сагледавањем утицаја значајних институција и правних лица у медијском законодавном оквиру.

Наводи из овог дела докторске дисертације биће детаљно разрађени у тематским поглављима посвећеним конкретним законским текстовима из последње три деценије. Предмет истраживања ће бити омеђен периодом усвајања и спровођења кључних медијских закона из портфеља ресорног министарства задуженог за информисање и медије. У разматрању конкретног временског периода и карактеристичних политичких прилика битних за каналисање тадашње политичке воље и примену медијских закона, узимали смо у обзир шири законодавни оквир и бројне утицајне чиниоце. На тај начин је употпуњена слика која ће послужити за накнадно извођење закључака.

Први корак представља детаљан приказ домаћег правног оквира за медијско законодавство. У том смислу ово поглавље треба посматрати као полазну сажимајућу платформу за разумевање кључних појмова из ове разуђене сфере. Таквим редоследом ћемо створити неопходне предуслове за детаљну научну разраду, аргументацију и закључке поглавља која хронолошки прате логичан след доктората који обухвата период од тридесет година.

8.2.1 Правни оквир

Базични правни оквир чине закони о слободи изражавања и медијској слободи. Хронолошки гледано, у претходне три деценије Закон о јавном информисању доживео је

драстичне измене у верзијама из 1991, 1998, 2003, 2009. и 2014. године. Сви поменути законски текстови биће предмет темељне анализе. Она ће показати како је било могуће да поједини медијски закони под утицајем политичке воље, уместо заштите слободе јавне речи, прерасту у сопствену супротност и постану огољено средство напада на медијску слободоумност.

Технолошки прогрес у другој половини XX века условио је потребу правне регулације, због чега је Закон о радио-телевизији од пре три деценије имао велики значај за област радио-дифузије. Тим правним актом створене су полазне основе за правно дефинисање кључних појмова из електронске медијске сфере. Економско-политички разлози утицали су на нелогичан развој овдашње медијске правне регулативе током деведесетих година. Док је развијени свет деведесетих година XX века остваривао високе стопе економског раста захваљујући новој технолошкој револуцији омеђеној појавом интернета и дигиталног сигнала, на просторима западног Балкана су се ратовима прекрајале границе. Прекомпоновање држава, ратна разарања, економске санкције, међународна изолација, хиперинфлација и општи пад економског стандарда резултирали су тиме је један од првих законских текстова након демократских промена у нашој земљи буде управо Закон о радио-дифузији ¹ који је ступио на снагу 2002. године. Овај и други медијски закони створили су услове за важећи правни оквир који ћемо детаљно анализирати у контексту утицаја политичке воље на њихово усвајање и практичну примену.

Осим, историјски гледано, кључних закона у медијској сфери, релевантан је и знатан број правних аката који уређују друге области, али имају додирних тачака са медијима. Ти закони су често имали значајне импликације на област јавног информисања и слободу изражавања и путем њих се посредно исказивала политичка воља. Уз непосредан утицај на примену конкретних законских решења иницијално прописаних медијским законима, то је резултирало променљивим успехом практичне имплементације и остваривања зацртаног. Циљ овог поглавља је да се укаже на комплексност правног оквира и да се скрене пажња на друге правне документе који имају неспоран утицај на функционисање медија и слободу изражавања. То ће се и практично доказати њиховом бројношћу и испреплетаношћу,

међусобном интеракцијом која значајно доприноси крајњем резултату. То до сада није сагледавано довољно широко, што је, показало се, нужно за разумевање сложене тематике коју изучавамо.

8.2.2 Актуелни законски оквир

Важећи законски оквир у основи чине три медијска закона из надлежности Министарства културе и информисања Владе Републике Србије. То су: ⁴Закон о јавном информисању и медијима, Закон о електронским медијима и Закон о јавним медијским сервисима из 2014. године, чије ћемо садржаје размотрити у овом поглављу. Важно је истаћи да су ови закони и многа друга правна решења резултат практичне ⁷примене Стратегије развоја система јавног информисања у Републици Србији за период 2011–2016. године. Познатија под називом Медијска стратегија, она ће бити предмет посебне анализе превасходно у домену значаја политичке воље која је имала великог утицаја на њену израду, усвајање и конкретну примену. Та стратегија има специфичан значај као један од најважнијих докумената медијског законодавства који је донела тадашња политичка гарнитура. С друге стране, практичну примену стратешког документа преузела је на себе политичка опција која је у време његове израде и усвајања била у опозицији.

¹⁵8.3.1 Закон о јавном информисању и медијима

Закон о јавном информисању и медијима усвојен је са циљем стварања недискриминаторних ⁵услова за слободан развој медија и медијског система. Тиме је требало омогућити да се задовоље потребе ⁵грађана за информацијама и садржајима из свих области друштвеног и политичког живота. Томе су доприносили дефиниција јавног интереса и законске одредбе којима су регулисани положај ⁵уредника, заштита права новинара и подстицање новинарског удруживања.

8.3.2 Кључне одредбе Закона о јавном информисању и медијима⁴

У Закону је прецизиран термин коначног изласка државе из власничке структуре медија у процедури која је детаљно прописана у Закону о приватизацији из надлежности Министарства привреде. Као једна од највећих новина тог закона, која је усаглашена са процесом приватизације, био је предвиђен прелазак са директног буџетског финансирања појединих медија на систем пројектног, конкурсног суфинансирања на свим нивоима власти (републичке, покрајинске и општинске) за све регистроване медије и продукције. Чланови тог закона су идеалистички предвиђали примену модела пројектног суфинансирања на основу принципа недискриминације, правила о додели државне помоћи и заштити конкуренције. Испуњењу тог циља требало је да допринесе нови Регистар медија при Агенцији за привредне регистре, формиран са идејом да се стимулише транспарентност власништва и заштити медијски плурализам, односно да се спречи недозвољено власничко обједињавање.

Занимљиво је да је тим законом предвиђено укидање појма јавног гласила и усвојен појам медија као „средства јавног обавештавања које речима, сликом односно звуком преноси уреднички обликоване информације, идеје и мишљење и друге садржаје намењене јавној дистрибуцији и неодређеном броју корисника“.¹⁸⁸ Овај закон у медије убраја дневне и периодичне новине, сервисе новинских агенција, радио програм, телевизијски програм, електронска издања тих медија и самостално електронско издање (уређивачки обликоване интернет странице или интернет портал који су регистровани у Регистру медија). Медијима се, према одредбама тог закона, не сматрају књига, филм, носач аудио-визуелног садржаја, научни и стручни часопис ни интернет претраживачи и агрегатори. Иако та подела изазива опречне реакције, чињеница је да се тако прецизним набрајањем избегавају дилеме и спречава могућност да се у пракси појаве различита тумачења појма медија. У складу са чланом 10 Европске повеље о људским правима, тим законом се предвиђа да издавач може бити свако домаће и страно лице које је регистровано за обављање делатности.

⁴ Закон о јавном информисању и медијима, *Службени гласник РС* 83/14, 58/15 и 12/16 – аутентично тумачење, члан 29.

Тим кривним законом предвиђено је право новинара да износи ставове и мишљења у медију и ⁵ ван медија као лични став. Аутономија новинара је заштићена и правом ⁵ да одбије да изврши налог којим би се кршила етичност новинарске професије. Предвиђења је и додатна заштита новинарског извора под условом да ¹¹⁷ се ти подаци не односе на кривично дело или учиниоца за које је законом запрећена казна од најмање пет година.

Идеалистички концепт тог законског текста предвиђа новинарску пажњу која обавезује новинаре и уреднике ⁵ да преузете информације, ставове и мишљења веродостојно пренесу наводећи цитирани извор. На то се надовезују прецизне одредбе које се односе на претпоставку ⁵ невиности, објављивање информације у вези са кривичним поступком, забрану говора мржње, заштиту жртава насиља, малолетника и забрану јавног излагања порнографије. Законом је предвиђена обавеза да се објави исправка уколико су обелодањене ⁸ неистините, непотпуне или нетачно пренете информације о лицу чије је право ² повређено а које може захтевати да суд одговорном уреднику наложи да без накнаде објави исправку те информације. Та законска решења су у највећој колизији са реалним стањем, политичком и професионалном праксом. Свакодневним кршењем тих одредаба у већини медија у Србији ствара се нездрава и поларизована атмосфера медијско-политичке нетолеранције која игнорише правне норме.

³¹ 8.4.1 Закон о електронским медијима

Према Закону о електронским медијима, област јавног информисања се тумачи у складу са уставним начелима и ⁵ важећим међународним стандардима универзалних људских и мањинских права међународних институција које надзиру њихово спровођење. Зато су одредбе тог закона подложне тумачењу у складу са међународним стандардима из области људских права. Управо на њих се и позивају интернационалне организације које примењују одредбе међународних споразума попут забране ⁵ говора мржње или заштите права особа са инвалидитетом.

8.4.2 Кључне одредбе Закона о електронским медијима

Као ⁴⁹ кандидат за чланство у Европској унији, Република Србија је ²⁰⁷ тим законом преузела обавезу да своје законодавство усклади са тековинама ЕУ, садржаним у десетом преговарачком поглављу „Медији и информационо друштво“. Закон о електронским медијима усвојен је у августу 2014. године са циљем да се створе законски предуслови за дигитализацију телевизијског сигнала ²⁸ на територији Републике Србије, која је ⁵ окончана у јуну 2015. године. ⁵ У складу са међународним конвенцијама и стандардима, тим законом се ⁵ уређују организација и рад Регулаторног тела за електронске медије (РЕМ), ⁵ услови и начин пружања аудио и аудио-визуелних медијских услуга, поступак издавања дозвола и друга питања од значаја у области електронских медија.

Уводећи појам „пружалац медијских услуга“, уместо дотадашњег појма „емитер“, Законом о електронским медијима је, осим њихове поделе, трасиран и пут ка циљевима који се желе постићи тим правним актом. То су: термилошко усклађивање са Директивом Европске уније о аудио-визуелним медијским услугама, нормативно регулисање рада, надлежности и послова РЕМ-а, прецизно дефинисање надлежности Републике Србије ⁵ у односу на пружаоце аудио-визуелних ⁵ медијских услуга и ⁵ гарантовање слободе пријема и реемитовања линеарних медијских услуга и услуга на захтев. Тим законом је дефинисан нови, транспарентан поступак који РЕМ треба да спроводи приликом издавања дозволе за пружаоце медијских услуга, чиме се стварају додатни предуслови за заштиту медијског плурализма. Тај закон пружа преко потребну формалну заштиту малолетницима, која се у пракси не спроводи у довољној мери баш као ни правила којима се регулише приступ догађајима од „изузетног значаја за јавност“.

Утицај политичке воље до сада је био нај приметнији у примени законских одредаба које се односе на Регулатора, избор чланова на основу иновираног списка предлагача и у домену слободе ⁵ пријема и реемитовања медијских услуга ⁵ из других држава. Те одредбе су зајемчене потврђеним међународним уговорима и, будући гарантоване, могу се привремено ограничити искључиво у законом предвиђеним случајевима. Према закону, реемитовање не постоји у случају да је изворни програм измењен објављивањем

програмског садржаја или аудио-визуелном комерцијалном комуникацијом (рекламом) која није део изворног програма. Тумачење овог члана и изостанак његове практичне примене до сада су изазивали контроверзна тумачења – превасходно због обавезе пријављивања домицилних канала РЕМ-у, избегавања његове надлежности и плаћања пореских обавеза.

Законом о електронским медијима предвиђено је да су сви пружаоци медијских услуга (ПМУ) дужни да слободно, истинито, објективно и потпуно информишу јавност. Иако то подразумева забрану политичког оглашавања ван предизборне кампање и уравнотежену заступљеност пријављених изборних листа које учествују у политичкој кампањи, јасно је да не постоји политичка воља да се те законске одредбе спроведу у дело. ПМУ би требало да се лише оних садржаја који злоупотребљавају лаковерност публике уз истовремени допринос подизању општег културног и образовног нивоа грађана. Осим тога, неопходно је да се уздржавају од емитовања садржаја који истичу и подржавају насиље и друге облике криминалног понашања. Нажалост, њих РЕМ не санкционише казнама које су предвиђене тим законом, што је последица преовлађујуће политичке воље која толерише такво понашање и неефикасност Регулатора. Поменуте казне предвиђају опомене и привремени губитак дозволе за емитовање програма, што су санкције примерене реалној тежини престапа. Иако представници регулатора своју пасивност искључиво правдају непостојањем новчаних казни, чињеница је да би примена таквих казни у пракси била укалкулисана у пословни план сваког пружаоца медијских услуга. Тиме би се већ на почетку обесмислило постојање новчаних казни, док би престанак емитовања значио приметну јавну осуду и нестанак из етра оних који то заслужују, што се до сада само једном догодило.¹⁸⁹

Таквом ставу је допринело и политички осмишљено вишегодишње функционисање РЕМ-а са само шест (уместо предвиђених девет чланова), што је оголило политичку вољу која је

¹⁸⁹ Након раније изречене мере упозоривања, 3. априла 2015. године РЕМ је, због повреде члана 28 Закона о електронским медијима и емитовања садржаја који могу да нашkode менталном, моралном и физичком развоју малолетника, изрекао забрану емитовања програма Телевизије „Хепи“ на 24 сата због емитовања непримереног садржаја у ријалити програму „Парови“.

тима спречила измену чланова тог тела. Тиме се показало у којој мери је РЕМ (као и некадашњи РРА) био и остао политички инструментализован од свих досадашњих владајућих политичких елита, чиме ћемо се бавити у наредним поглављима.

Закон о електронским медијима се у неколико чланова дотиче одредаба Закона о оглашавању по основу примене директиве ЕУ којом се регулишу обавезе из области аудио-визуелне комерцијалне комуникације. На основу тог закона, ⁵ пружалац медијске услуге одговара за програмски садржај без обзира на то да ли га је он произвео или је то учинило друго физичко или правно лице у форми спољне продукције. Уз обавезу синхронизовања садржаја за децу предшколског узраста, законом је предвиђено и одговарајуће чување програмских садржаја у складу са постојећим прописима из те области. На то се надовезују обавезе преузете из ²⁰⁶ Закона о ауторским и сродним правима које се тичу поштовања права која штите колективне организације које су такође део овог поглавља.

Преламање надлежности и недовољна комуникација између ресорних министарстава и регулаторних тела у Закону о електронским медијима највидљивији су у области приступа мрежи за дистрибуцију медијских садржаја. Она обавезује оператере да своје услуге дистрибуирају на транспарентан, правичан и ⁵ недискриминаторан начин у односу на пружаоце медијских услуга. То, нажалост, није случај са моћним кабловским операторима који се не придржавају обавезујућих критеријума за ближе утврђивање логичке нумерације канала. Резултат је појава да поједини дистрибутери на најатрактивнијим каналима емитују сопствене програме. То представља злоупотребу позиција кабловских оператора која им је, синхронизованом политичком вољом Брисела, Вашингтона и Београда, омогућила да, по основу важећег Закона о јавном информисању и медијима, постану и власници канала које дистрибуирају. Тиме су највише оштећени јавни медијски сервиси који су пре десетак година изгубили мрежу предајника која је постала део Јавног предузећа „Емисиона техника и везе“. Потом су изгубили и позицију на даљинским управљачима базирану на овом и Закону о јавним медијским сервисима, универзалној обавези преноса њихових програмских садржаја (познатијој као правило „Must Carry“), бесплатној дистрибуцији и заштити јавног интереса. На тај начин је уместо законом предвиђеног делимичног

ограничења слободе оператора, суштински ограничено законско право јавних медијских сервиса. То не би било могуће да не постоји политичка воља, која се у овом случају оснажује огромном финансијском моћи кабловских оператора и њихових власника, што додатно продубљује тренутну хаотичну ситуацију.

8.5.1 Закон о јавним медијским сервисима

Овај правни акт је о први пут усвојен са таквим називом и садржином 2014. године, а до тада је та област била регулисана другим медијским законима. У складу са европским и међународним стандардима и документима у сфери електронских медија, тим законом се уређује рад две значајне институције, јавних медијских установа Радио-телевизије Србије и Радио-телевизије Војводине. РТС и РТВ су, без обзира на њихов републички односно покрајински ниво, тим правним актом коначно и статусно изједначене у кључним областима. То су делатност јавних медијских сервиса, начела на којима се заснива обављање тих делатности, јавни интерес који остварују и штите, јавност рада, начин избора органа и надлежности, доношење аката и обезбеђивање средстава за рад и начин финансирања.

8.5.2 Дефиниција и улога јавних медијских сервиса

Одредбама тог закона јавни медијски сервис се дефинише као „независан и самосталан правни субјект који, обављајући своје основне делатности, омогућава остварење јавног интереса у области информисања и пружа опште и свеобухватне медијске услуге које подразумевају информативне, образовне, културне и забавне садржаје намењене свим деловима друштва”.¹⁹⁰ Осим Закона о јавном информисању и медијима, и овај правни акт дефинише јавни интерес чије остваривање представља базичну делатност јавног медијског сервиса у областима информативног, културно-уметничког, дечјег, образовног, забавног, спортског и верског програма. Циљ тих програма је заштита и промоција основних људских права и слобода, слободна размена мишљења и идеја којима се стимулише дебата у

¹⁹⁰ Закон о јавним медијским сервисима, Службени гласник РС 83/2014, 103/2015 и 108/2016, члан 2.

демократској заједници. Тиме се утиче на унапређење толеранције и разумевања на свим друштвеним нивоима, уз очување националног идентитета и идентитета националних мањина.

Информативни програми РТС-а и РТВ-а се са правом перципирају као најважнији сегмент програмске понуде јавних медијских сервиса. Од момента увођења вишестраначког система и зависно ⁸ од тога да ли је у питању визура власти или опозиције, створене су непомирљиве разлике у перцепцији тих програмских садржаја. Због тога је битно да је тим законом предвиђено да се активности јавног медијског сервиса заснивају на начелима „истинитог, непристрасног, потпуног и благовременог информисања; независности уређивачке политике и извора финансирања; забрани ⁵ сваког облика цензуре и незаконитог утицаја на рад јавног медијског сервиса, редакције и новинаре; примени међународно признатих норми и принципа а нарочито у домену поштовања људских права и слобода и демократских вредности и поштовању професионалних стандарда и кодекса“.¹⁹¹ Тако формулисана начела у приличном су нескладу са реалним стањем, што изазива друштвено-политичке турбуленције у којима превладава политичка воља владајуће коалиције која јавне медијске сервисе и РЕМ доживљава као кључне полуге за обликовање јавног мњења. Фрустрација значајног дела становништва Србије проистиче из чињенице да се на програмима јавних медијских сервиса не види оно што закон прописује као „институционалну аутономију и уређивачку независност“.¹⁹² У Закону се детаљно разрађују транспарентност поступака именовања органа РТС-а и РТВ-а, обавезе у изради планова и извештавања о раду и пословању и учешће најшире јавности путем јавних расправа у процесу сталног унапређења радијског и телевизијског програма. У сличном тону се детаљно предвиђају модалитети којима јавни медијски сервиси треба да задовољавају јавни интерес. Услед дискрепанције између законом прописаног и реалног стања на терену, највеће контроверзе изазивају одредбе о професионализму, непристрасности у обради најважнијих тема, подстицању плурализма разноврсних политичких идеја, неопходности дијалога и поштовању приватности, достојанства, угледа и части.

¹⁹¹ Исто, члан 4.

¹⁹² Исто, члан 5.

Задовољење потреба за информисањем целокупног друштва дијаметрално другачије доживљавају бирачи наклоњени опозицији и они наклоњени властима. Приметно је да у другим областима заштите јавног интереса, као што су очување културног и националног идентитета, информисање дијаспоре, ⁵ развој медијске писмености, производња документарног и играног програма, културног и научно-образовног програма, програми за националне мањине, неговање хуманих, креативних и уметничких вредности, нема тако супротстављених оцена које стварају тензије. То јасно потврђује да управо информативни садржаји у значајној мери утичу на негативне извештаје о паду медијских слобода у Републици Србији, чему доприносе јавни медијски сервиси који не испуњавају оно што прописује закон. У томе значајног удела има политичка воља утемељена на надмоћи владајуће коалиције у односу на несразмерно слабу опозицију.

8.5.3 Органи јавних медијских сервиса

Законом о јавним медијским сервисима прописана су овлашћења најбитнијих органа јавних медијских сервиса које сачињавају ⁵ управни одбор, генерални директор и програмски савет. Деветочлани управни одбор је кључни орган управљања, чије чланове двотрећинском већином именује и разрешава Савет РЕМ-а. Након спроведеног јавног конкурса, ⁵ одлуку о именовању генералног директора, са образложењем, доноси управни одбор двотрећинском већином гласова. У погледу трајања и броја мандата, за генералног директора важе иста правила као и за чланове управног одбора (највише два мандата по пет година). Програмски ²⁰⁵ савет, као што му и само име каже, има саветодавну улогу. Састоји се од петнаест чланова које на четири године (без права реизбора) и на предлог републичке односно покрајинске скупштине ⁶ бира управни одбор из редова „стручњака у области медија и медијских посленика, научника, стваралаца у области културе и представника удружења који имају за циљ заштиту људских права и демократије“.¹⁹³ Тих петнаест чланова бира се са листе од тридесет кандидата, коју закључује скупштински одбор за културу и јавно информисање, старајући се да она одражава просечну полну, верску, националну и територијалну структуру републичког односно покрајинског становиштва.

¹⁹³ Исто, члан 28.

Задатак програмског савета је да анализира квалитет програмских садржаја, да брине о задовољењу дефинисаног јавног интереса и да даје програмске препоруке и предлоге управном одбору и генералном директору. Новина је да се најмање једном годишње организује јавна расправа о унапређењу програмских садржаја јавних медијских сервиса, са које се подноси извештај члановима управног одбора и генералном директору.

8.5.4 Финансирање јавних медијских сервиса

Законом о јавним медијским сервисима прописано је да се јавни медијски сервиси финансирају путем таксе за јавни медијски сервис, комерцијалних прихода и средствима из буџета.¹⁹⁴ Поменути извори финансирања, изузев прихода од оглашавања и комерцијалне експлоатације садржаја, третирају се као државна помоћ и деле се између Радио-телевизије Србије и Радио-телевизије Војводине у односу 77,5% према 22,5%. Републичка и покрајинска скупштина једном годишње разматрају извештаје о раду и пословању јавних медијских сервиса и ревизорски извештај. Законом је утврђено и ко се и на који начин изузима из обавезе плаћања таксе за РТВ.

Прикупљена новчана средства могу се користити једино за програмске садржаје из основне делатности јавног медијског сервиса. Тиме се спречава унакрсно субвенционисање којим би се финансирале комерцијалне делатности које треба покривати из комерцијалних прихода. РТС и РТВ имају обавезу да поштују прописе о заштити конкуренције, што значи да не смеју пружати комерцијалне услуге по ценама нижим од тржишних нити куповати програмске садржаје по ценама изнад тржишних. Финансијска средства прибављена обављањем комерцијалне делатности не смеју угрожавати обављање базичне делатности јавног медијског сервиса и слабити његову независност дефинисану тим законом. Тим правним актом је прописано да неискоришћена права на медијске садржаје од изузетног значаја јавни медијски сервиси морају уступити другим заинтересованим пружаоцима медијских услуга по тржишним правилима, благовремено и без дискриминације. Те одредбе нам указују на значај Закона о државној помоћи, Закона о заштити конкуренције

¹⁹⁴ Од 1. јануара 2021. године месечна такса за РТВ износи 299 динара.

и подзаконских аката који су увршћени у списак правних аката који својим садржајем творе овдашње медијско законодавство.

8.6.1 ⁹⁵ Закон о привременом уређивању начина наплате таксе за јавни медијски сервис

Закон, који садржи само дванаест чланова, усвојен је крајем 2015. године – више од годину дана након усвајања Закона о јавним медијским сервисима са којим је блиско повезан. Тај правни акт усвојен је на предлог Министарства рударства и енергетике, што је крајњи резултат сукоба Министарства културе и информисања и челника Радио-телевизије Србије због система наплате таксе. Иако је трајање тог закона требало да буде временски ограничено до тренутка инкорпорације у Закон о јавним медијским сервисима, до сада је његово важење неколико пута продужавано. Тим законом су у процес наплате таксе укључени Јавно предузеће „Електропривреда Србије“ и привредни субјекти који крајње купце снабдевају електричном енергијом. Наплата таксе за РТВ врши се путем рачуна за наплату испоручене електричне енергије, чиме се гарантује скоро максимална наплативост предвиђене таксе за јавне медијске сервисе. Висина таксе, износ буџетских средстава и њихова међусобна сразмера утврђују се одредбама закона којим се уређује јавни медијски сервис.

Усвајање и примена тог закона производ је концепцијских неслагања између тада новопостављених челника РТС-а и министра која су се проширила на јавну дебату вођену на страницама дневних новина. Избегавши да спроведу раније договорене обавезе предвиђене Законом о јавним медијским сервисима, представници јавног медијског сервиса су се приклонили опцији за коју су добили политичку подршку. Ресорни министар је инсистирао на примени постојећег закона, па је усвојен посебан правни акт које је предложило друго министарство. И поред почетних оспоравања, примена та два закона је временом стабилизовала финансирање јавних медијских сервиса. Постепено увећање износа таксе (150 – 220 – 255 – 299 динара) допринело је да, почев од 2021. године, РТС више не буде финансиран из буџета, што још увек није случај са РТВ.

8.7.1² Закон о потврђивању Европске конвенције о прекограничној телевизији

Ту значајну конвенцију Савета Европе из 1993. године Република Србија је законски потврдила тек 2009. године у процесу придруживања Европској унији, чиме је допринела покушајима нормализације стања у етру након усвајања Закона о радио-дифузији 2002. године. Циљ тог правног документа је био да се Србији и другим државама потписницама олакша прекогранично емитовање и реемитовање телевизијског програма. То се превасходно односило на што приближније прецизирање подручја емитовања, слободе пријема и реемитовања те врсте програма. Дефинисана су правила о слободи приступа информацијама од изузетног значаја као и рекламним садржајима за „ТВ шопинг“. Неке од тих одредаба превазиђене су протеком времена, а нарочито усвајањем Закона о електронским медијима. Међутим, и даље смо сведоци различитих тумачења овог закона у погледу права и обавеза за емитовање и реемитовање из других држава у понуди кабловско-дистрибутивних оператера. Томе доприносе и уређивачки концепти и политичке агенде којима се додатно распирује утицај воље политичких актера у тумачењу тог закона.

8.8.1 Закон о електронским комуникацијама

Тај закон има значај у областима коришћења радио-фреквенцијског спектра, дистрибуције и емитовања медијских садржаја. Њиме се дефинишу улога и опис послова Републичке агенције⁴ за електронске комуникације и поштанске услуге (РАТЕЛ), а предлагач је²⁸ Министарство трговине, туризма и телекомуникација (МТТТ). Одредбе тог законског акта биле су од великог значаја током преласка²³ са аналогног на дигитално емитовање телевизијског сигнала у Републици Србији. Од тада је приметан све већи ангажман РАТЕЛ-а у домену регулације оператора који дистрибуирају медијске садржаје. На основу Закона о електронским комуникацијама врши се технички надзор над услугом дистрибуције медијских садржаја путем „кабловске дистрибутивне мреже (коаксијалне, хибридне и

оптичке), ДСЛ технологије, сателитске дистрибутивне мреже и бежичне мреже“.¹⁹⁵ Финансијска улагања и немилосрдна конкуренција на тржишту кабловско-дистрибутивних оператера утицали су на то да одредбе овог закона и улога ресорног министарства и агенције постану све значајнији. Већ дуго времена се најављују ⁵⁸ **измене и допуне Закона о електронским комуникацијама** које **би** допринеле лакшем прилагођавању технолошким могућностима у тој области. Кашњењу доприносе политичке опструкције, мањак политичке воље и утицај финансијски моћних инвеститора који желе да обезбеде што бољу будућу позицију у овој области.

8.9.1 Закон о приватизацији

Закон о приватизацији сврставамо у правни оквир за медијско законодавство по основу стратешких настојања државе да се повуче из власничке структуре медија. Упркос опструкцијама, тај процес, који је започет још 2003. године, скоро у потпуности је окончан 31. октобра 2015. на основу одредаба важећег Закона о јавном информисању и медијима. Турбулентно окончање тог процеса, који су предводили Агенција за приватизацију и Министарство привреде, обележено је оспоравањем управо оних који су се својевремено залагали за приватизацију медија. Били су то превасходно новинарска удружења и медијске асоцијације чија су настојања за елиминацијом државног уплива у медијску власничку структуру декларативно подржавали кључни политички актери који су били на власти претходне две деценије. Уплив политичке воље која је тај процес подржавала и оспоравала зависно од тога да ли су актери у том моменту на власти или у опозицији, можда је најсликовитији пример варљивости искрене подршке реформским процесима у тој области. Са временске дистанце можемо аргументовано закључити да процес промене власничке структуре у медијској сфери није био ни бољи ни гори него у другим привредним областима. Зато је лицемерно оспоравати тај стратешки процес за који се политичка и медијска сцена једногласно определила пре две деценије, што је додатни аргумент за

⁴
¹⁹⁵ **Преглед тржишта комуникација и поштанских услуга у Републици Србији**, Републичка агенција за телекомуникације и поштанске услуге – РАТЕЛ, Београд 2019, 91.

63
детаљну анализу поступка „услова и промене власништва друштвеног и јавног капитала и имовине“.¹⁹⁶

8.10.1 Закон о главном граду

То је један од примера политичке злоупотребе примене Закона о приватизацији. Законом о главном граду је својевремено било предвиђено да главни град може основати телевизију, радио и новине и друга средства јавног информисања. Одредбама актуелног ³² Закона о јавном информисању и медијима ти чланови су стављени ван снаге, чиме је омогућена коначна приватизација телевизије „Студио Б“ путем прикупљања понуда на јавном надметању за продају целокупног капитала који је град Београд поседовао у том јавном предузећу. Тиме је коначно спроведена у дело идеја о изласку државе из власничке структуре медија која је опструисана од политичара који су били на власти у главном граду. Иако су током њиховог мандата били неупоредиво повољнији услови за приватизацију медија, они су истрајавали на буџетском финансирању јавног предузећа „Студио Б“, чиме су сразмерно много утицали на уређивачку политику тог медија. Не улазећи у садашњи програмски концепт ове куће, закључујемо да је случај „Студија Б“ пример непостојања стратешке медијске политике и спровођења политичке воље моћника опструкцијом приватизације путем ¹ Закона о главном граду, који је био у колизији са законима који су предвиђали излазак државе из власничке структуре медија.

8.11.1 Закон о локалној самоуправи

Иако недовољно сагледан и разматран у овом контексту, тај документ има значајног удела у дефинисању правног оквира и профилисању медијске сцене и законодавства због чега заслужује подробнију анализу.

¹⁹⁶ Закон о приватизацији, *Службени гласник РС* 83/2014, 46/2015, 112/2015 и 20/2016 – аутентично тумачење, члан 1.

8.11.2 Улога ⁸⁴ Министарства за државну управу и локалну самоуправу

Тај закон је својим решењима суштински подржавао ретроградна решења и доприносио опстанку стања које је било резистентно на промене. Томе је доприносило ⁸ Министарство за државну управу и локалну самоуправу, које је свесно избегавало сваку указану прилику да активно учествује у реформским процесима у медијској сфери. Уместо проактивног става који би охрабривао искорак ⁴ Министарства културе и информисања, тај сегмент државне управе се константно држао по страни подржавајући решења која су уназађивала постојеће стање. Тек је актуелним ¹⁹ Законом о јавном информисању и медијима предвиђено да престају да важе одредбе Закона о локалној самоуправи које се односе ⁵ на „оснивање телевизијских и радио станица ради извештавања на језику националних мањина“¹⁹⁷ којим се константно подривала идеја о изласку државе из власничке структуре медија. Исти случај је и са произвољним тумачењем одредаба тог закона о томе да град Београд може да врши и друге законом поверене надлежности и послове државне управе, које су у медијској сфери веома широко тумачене, што је доприносило хаотичном стању и правној конфузији.

Актуелни Закон о јавном информисању и медијима пружио је одличну прилику за последње измене чланова Закона о локалној самоуправи који се односе на медијско законодавство. Нажалост, та прилика није искоришћена тако да је ресорно министарство, иако даје декларативну подршку реформама, поново остало по страни. У том смислу треба тумачити и „козметичке“ измене члана који предвиђа да се општине старају о „јавном информисању“.¹⁹⁸ Тако је пропуштена одлична прилика да предлагач закона прошири ингеренције општина и обавезе их на расписивање конкурса за пројектно суфинансирање медијских садржаја засновано на буџетским средствима локалне самоуправе. Тиме би се решили нагомилани проблеми који су делом проистекли из пасивности министарства које

¹⁵ ¹⁶⁷
¹⁹⁷ Закон о јавном информисању и медијима, *Службени гласник РС* 83/2014, 58/2015 и 12/2016 – аутентично тумачење, члан 145.

¹⁹⁸ Закон о локалној самоуправи, члан 20, став 10.

није имало правни основ нити је желело да санкционише општине због непоштовања одредаба Закона ¹ о јавном информисању и медијима.

¹⁴ Закон о локалној самоуправи и даље прописује да су „органи и службе јединице локалне самоуправе дужни су да обавештавају јавност о свом раду преко средстава јавног информисања и на други прикладан начин“.¹⁹⁹ Тиме се отвара пут злоупотреби финансирања путем јавних набавки, која већ дуго постоји, чиме се суштински заобилазе решења прописана Законом о јавном информисању и медијима. Иако нису незаконите, јавне набавке се злоупотребљавају за доделу буџетских средстава мимо постојећих правила о конкурсном пројектном суфинансирању зарад промоције локалних функционера, који тиме подривају одредбе медијских закона.

8.11.3 Нефункционалост колективног органа власти у процесу медијских реформи

Два поменута случаја представљају одличне примере непостојања политичке воље за промене у медијској сфери. Узроковани су непостојањем појединих правних одредаба, непримењивањем постојећих норми или неактивношћу министарства, што би се могло окарактерисати као политичка воља која промовише политику незамерања у сфери медијског законодавства. У томе се можда и највише осликава нефункционалност Владе, која у више сазива није могла или није желела да синхронизује активности и ингеренције ресорних министарстава која се посматрају као својеврстан „партијски плен“. Позивањем на аутономију локалних самоуправа на које се, наводно, не може утицати одлукама ресорног министарства, најбоље се показивало да не постоји искрена жеља за променама у медијској сфери. Уместо конкретног доприноса сваког министарства којим би се доказивало постојање тимског духа, реформског потенцијала и способности државне администрације, поменути чланови Закона о локалној самоуправи показују како је тешко одупрети се инерцији која проистиче из незаинтересованости, демотивисаности и нефокусираности реформског курса, укључујући и онај који је предмет овог доктората.

¹⁹⁹ Исто, члан 71.

93 8.12.1 Закон о националним саветима националних мањина

Последње **измене** тог **закона** садржале су кључне одредбе из актуелног сета медијских закона, што је последица инклузивног и транспарентног поступка израде и усвајања сета медијских закона. Имајући у виду ранија спорења у вези са статусом медија националних савета националних мањина, актуелна верзија садржи три члана којима се прецизирају њихова овлашћења у домену јавног обавештавања. Члан који се односи на оснивачка права Савета до детаља упућује на сет медијских закона „којима **се уређује област јавног информисања и медија**“.²⁰⁰ **Закон о електронским медијима** први пут је саветима националних мањина пружио могућност да имају свог представника у Савету Регулаторног тела за електронске медије и тај члан је буквално „пресликан“ у актуелној верзији закона. Овлашћења која се набрајају у том закону тичу се процеса израде стратегије развоја информисања на језицима националних мањина која мора бити у складу са републичком Медијском стратегијом, предлозима за расподелу средстава у области информисања и, сходно томе, заштити и промоцији јавног интереса. Имајући у виду да је целокупан Други програм Радио-телевизије Војводине посвећен информисању на језицима националних мањина, тим законом су предвиђене процедуре за давање мишљења на именовање кандидата за одговорне уреднике тих програма те предлоге и препоруке Управном одбору и Програмском савету.

8.12.2 Досегнути стандарди и одлука Уставног суда

Закон о националним саветима националних мањина пример је синергије комплетне вертикале власти, од републичког преко покрајинског до локалног нивоа. То је доказ снаге политичке воље у медијском законодавству од тренутка израде, усвајања, примене па све до усвајања одредаба сета медијских закона у правне текстове других министарстава. Уједно, то је резултат дугорочног системског приступа заснованог на решењима која се константно надограђују и која се не доводе у питање. Иако су неки стандарди постављени тако високо да не кореспондирају са реалним стањем ствари, они се не доводе у питање

15
²⁰⁰ Закон о националним саветима националних мањина, *Службени гласник РС* 72/2009, 20/2014 – одлука УС, 55/2014 и 47/2018, члан 19.

услед наратива о потенцијалном угрожавању стечених права и достигнутих стандарда у тој области. Страх од интернационализације политичких проблема заснованих на великом интересовању појединих држава-матика за третман националних мањина у Републици Србији блокира било какву сувислу и делотворну расправу на тему утицаја тог закона у постојећем правном оквиру за медијско законодавство. Редак изузетак од тог неписаног правила је одлука Уставног суда из 2014. године о овлашћењима националних савета у области информисања.²⁰¹ Том одлуком је онемогућен пренос оснивачких права јавних гласила на националне савете националних мањина. Нажалост, тиме нису доведени у питање до тада извршени преноси оснивачких права, чиме је отворена дебата о смислености такве одлуке Уставног суда у важећем медијском законском оквиру.

8.13.1 Закон о оглашавању

Прва Медијска стратегија из 2011. године уврстила је Закон о оглашавању у ред правних аката који сачињавају овдашње медијско законодавство. Његова прва верзија усвојена је 2005. године након доношења два кључна медијска закона (Закон о радио-дифузији и Закон о јавном информисању) тако да је примена тих одредаба коинцидирала са растом медијског тржишта и оглашавања. Сличан редослед потеза догодио се и након усвајања актуелних медијских закона.

8.13.2 Садржај Закона о оглашавању

Поједине одредбе Закона о електронским медијима су, и поред неоправданих резерви представника ресорног Министарства трговине, туризма и телекомуникација, уврштене у Закон о оглашавању, који је ступио на снагу 2016. године. Те одредбе су осавремениле тај пропис и ускладиле га са реалним стањем на медијском тржишту и са развојем нових медија. Појам аудио-визуелне комерцијалне комуникације представља збирни појам за

²⁰¹ Више о томе: Поједине одредбе закона о националним саветима националних мањина нису у сагласности са Уставом, сајт Уставног суда: <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/156-101942/pojedine-odredbe-zakona-o-nacionalnim-savetima-nacionalnih-manjina-nisu-u-saglasnosti-sa-ustavom> (приступљено 9. фебруара 2020).

све облике оглашавања путем електронских медија попут телевизијског оглашавања, спонзорства, телевизијске продаје и пласирања производа и преузет је из Директиве о аудио-визуелним медијским услугама. Аудио-визуелна комерцијална комуникација је ригорозна према оглашавању које се односи на малолетнике. На општем плану она не сме да буде прикривена, да нарушава људско достојанство, да шири говор мржње, да подстиче на штетно понашање и да угрожава животну средину.

Тим законом су телевизијско оглашавање и продаја временски ограничени на дванаест минута у сваком сату за комерцијалне пружаоце медијских услуга и по шест минута за јавне медијске сервисе. Тиме се уплив тог закона простира и на област финансирања медија, што га чини значајним у политичким и пословним круговима. Поједине његове одредбе тумаче се у складу са тренутном политичком и пословном агендом, што изазива бројна спорења на политичкој, медијској и финансијској равни. У последње време то је приметно за одредбе ¹¹¹ које се односе на оглашавање у програмима који се реемитују на територији наше земље у складу са Европском конвенцијом о прекограничној телевизији и законским оквиром за електронске медије. Оне предвиђају да је оно дозвољено „само ако је то оглашавање део изворног програма, односно ако таквим оглашавањем није измењен или прекидан изворни програм (прекинут ток сигнала)“.²⁰²

8.13.3 Различита тумачења функције Закона о оглашавању

Иако се тим законом уређују „садржина огласне поруке, општа правила оглашавања, посебна правила и ограничења, директно оглашавање, спонзорство, правна заштита и надзор“²⁰³, чињеница је да овај правни акт није одговорио на спорење две супротстављене школе мишљења о томе која је функција Закона о оглашавању. Једна тврди да тим законом треба да се регулише домен трговине, док друга сматра да њиме треба да се уреде све врсте оглашавања. Крајњи резултат је закон који није разрешио дилему о оглашавању државних органа, организација и политичких странака. Претходна верзија Закона о оглашавању садржала је два члана која су се површно бавила том проблематиком и која су

¹⁰⁰

²⁰² Закон о оглашавању, Службени гласник РС 6/2016 и 52/2019 – др. закон, члан 27.

²⁰³ Закон о оглашавању из 2016. године, члан 1.

обесмишљена изостанком било какве санкције за њихово кршење.²⁰⁴ Један члан се тицао оглашавања државних органа и организација, док је други говорио о оглашавању политичких организација и оглашавању на гласачком месту. На крају је пронађено солмонско решење – усвојен је тренутно важећи закон који није искључио област оглашавања државних органа и политичких организација, и то на крајње неувобичајен начин. Наиме, у ⁵⁷ прелазним и завршним одредбама закона предвиђено је да применом новог престаје да важи стари Закон о оглашавању, изузев поменута два члана! Пример је индикативан јер показује како политичка воља може да изнедри могућности за легитимизацију и другачијих врста оглашавања, под условом да за то постоји политички консензус. Он је очигледно постојао пошто је и опозиција у парламенту прећутала овакав начин законске регулације. Поменути случај добија на значају пошто је ова област предмет константног политичког сукобљавања које се проширује и на медијско законодавство због значаја који медији имају у свакој предизборној кампањи.

Увид у постојећи законски оквир доводи нас до закључка да, због лоше сарадње разних министарстава, постоји неколико одредаба о оглашавању државних органа и политичких партија које се, уместо у једном, налазе у више законских текстова. Постојећи проблеми са политичким и другим скривеним утицајима на медије не могу бити ваљано решени све док државно и политичко оглашавање у медијима не буде уређено на доследан и свеобухватан начин. Додатној конфузији доприноси чињеница да су те одредбе делимично разрађене у Закону о јавним набавкама и Закону о избору народних посланика. Док се не изради Закон о оглашавању органа власти (што је био један од предлога), очекујемо да ће Регулаторно тело за електронске медије обављати своју законом предвиђену функцију и да ће се путем надзора над трошењем буџетских средстава контролисати државно оглашавање и новчани токови и процедуре. То је најмање што се може урадити имајући у виду неактивност ресорног министарства задуженог за тај закон. Оно се својевремено оглушило о идеју да Закон о оглашавању детаљније разради одредбе о додатним подацима у Регистру медија, који би на основу прикупљених података о

²⁰⁴ Закон о оглашавању из 2005. године, чл. 86 и 87.

државним оглашивачима и јавним предузећима помогли развоју медијског плурализма, транспарентности и консолидацији медијског тржишта у Србији. Штетност таквог приступа доказују поједини наводи из истраживања Савета за борбу против корупције који је, непосредно пред усвајање овог закона, у свом Извештају ⁴ о могућем утицају институција јавног сектора на медије кроз плаћања услуга оглашавања и маркетинга дао корисне предлоге који су указивали на неопходност још бољег законског уређења.²⁰⁵ Нажалост, игнорисањем те иницијативе пропуштена је још једна прилика за бољи законодавни оквир.

8.14.1 Закон о контроли државне помоћи

Овај закон добија значај нарочито увођењем таксе за РТВ и пројектног суфинансирања. Државна помоћ правним субјектима и пројектима који на тај начин промовишу и штите јавни интерес, законом је дефинисана као „стицање повољнијег положаја ¹ на тржишту у односу на конкуренте, чиме се нарушава или постоји опасност од нарушавања конкуренције на тржишту“.²⁰⁶

Према медијском законодавству, даваоци државне помоћи су најчешће Министарство културе и информисања Владе ⁴ Републике Србије, Влада Аутономне Покрајине Војводине и све јединце локалне самоуправе и друга правна лица која додељују ту врсту помоћи. У медијској сфери то су најчешће суфинансирани пројекти и такса за јавне медијске сервисе мада постоје и примери одобравања субвенција и зајмова под повољним условима, давања државних гаранција и пореских олакшица, ослобађања од пореза, отписивања дуга или продаје државне имовине по нижој цени. Досадашње искуство нас учи да су ту врсту олакшица добијали они власници медија који се нису либили да отворено стану на страну сваке политичке опције која им је давала државну помоћ. Корисници су им се реванширали занемаривањем професионалних новинарских кодекса и додатним урушавањем медијске

²⁰⁵ Више о томе: Извештај ⁴ о могућем утицају институција јавног сектора на медије кроз плаћање услуга оглашавања и маркетинга, сајт Савета за борбу против корупције Владе Републике Србије: <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/Storage/Global/Documents/izvestaji/Izvestaj%20o%20medijama%20konacna%20verzija.pdf> (приступљено 7. фебруара 2020).

²⁰⁶ Закон о контроли државне помоћи, *Службени гласник РС* 73/2019, члан 1.

сцене путем разарања фрагилног, тек успостављеног елементарног облика медијског плурализма код нас.

8.14.2 Комисија за контролу државне помоћи

Систем контроле државне помоћи у нашој земљи успостављен је 2010. године. Надлежност за његову примену има Комисија за контролу државне помоћи као „самостална и независна организација која врши јавна овлашћења“.²⁰⁷ Као правно лице, Комисија одговара Народној скупштини Републике Србије. Кључна улога Комисије, формиране 2015. године, јесте да као орган тзв. четврте гране власти контролише давање државне помоћи.

8.14.3 Категоризација државне помоћи

Државна помоћ у оквиру пројектног суфинансирања медијских пројеката на републичком, покрајинском и локалном нивоу мора бити усклађена са Законом о контроли државне помоћи и предвиђеним процедурама. Већински су то правила која се односе на државну помоћ мале вредности која је позната под називом *de minimis*. Максимални законски износ финансијске подршке у тој категорији износи укупно двадесет три милиона динара током три узастопне фискалне године. Изузетак од тог правила је неразумна и кратковида одлука Министарства културе и информисања из 2017. године, којом се на другачији начин регулише помоћ пројектним садржајима намењеним телевизијама. Том одлуком се неоправдано стимулишу веће телевизије и продукцијске куће на штрб мање развијених и успешних телевизијских пружалаца медијских услуга који нису у могућности да се упусте у неравноправну утакмицу.

8.14.4 Злоупотребе Закона о јавним набавкама у медијској сфери

Поменути пример је једна од нелогичности која прати примену добро замишљеног механизма контроле државних давања и повластица, уз политички волунтаризам на свим нивоима. Иако та област није до сада довољно разматрана, јасно је да она има велики значај за успостављање одговарајућих правила игре у сфери медија. Нажалост, овде се

²⁰⁷ Исто, члан 9.

преплићу и утицаји Закона о јавним набавкама, који често, најчешће на локалном нивоу, бива злоупотребљен као механизам за коришћење фондова којима се избегава ова врста контроле. То се чини по два основа: а) тако што су једини понуђачи на конкурс они медији који су блиски владајућој локалној гарнитури б) тако што јавна предузећа путем директног уговарања додељују медијима износе ниже од пола милиона динара за које уопште није потребно расписивати поступак јавне набавке.

Закон о јавном информисању и медијима сусретао се са свим тим проблемима у досадашњој примени. Пројектно суфинансирање, првобитно замишљено као механизам за побољшање квалитета медијских садржаја и бољу информисаност, временом се извргао у сопствену супротност. Под утицајем политичке воље, оснажене резултатима избора на покрајинском и локалном нивоу власти, одредбе Закона о државној помоћи нису биле довољне да спрече креативна кршења законских норми које имају много дубље реперкусије од пуког непоштовања закона.

8.15.1 Закон о заштити конкуренције

Претеча тог правног акта у медијском законодавству требало је да буде Закон ² о ⁰ **недозвољеном обједињавању и јавности власништва јавних гласила.**

8.15.2 ¹ **Нацрт закона о недозвољеном обједињавању и јавности власништва јавних гласила**

Радна верзија тог **закона** је 2008. године прошла јавну расправу, али тај закон никада није угледао светлост дана. Био је то до тада најеклатантнији пример каналисања незадовољства угрожених власника медија у политичку вољу која је успорила и на крају спречила усвајање и примену закона. Тиме је онемогућено увођење законских правила којима би се ограничило унакрсно власништво у различитим медијима и спречио доминантан утицај у јавној сфери проистекао из истовременог поседовања више електронских, штампаних медија и новинских агенција. На том примеру се показало колико је моћна политичка воља која настаје синергијом интереса власника медија и политичара који су проценили да им такав закон не би био од користи.

8.15.3 Комисија за заштиту конкуренције

Непостојање ² закона о недозвољеном обједињавању и јавности власништва јавних гласила премошћено је 2009. године усвајањем Закона о заштити конкуренције и формирањем Комисије за заштиту конкуренције, која се, као самосталан и независан орган са јавним овлашћењима, сврстала у тзв. четврту грану власти која одговара Народној скупштини. Одредбе актуелних ⁶ Закона о јавном информисању и медијима и Закона о електронским медијима о заштити медијског плурализма и увођењу Регистра медија утицали су на то да се постепено снизи активност Комисије.²⁰⁸ Међутим, развој медијског тржишта и приметна финансијска консолидација најутицајнијих актера допринели су све већој примени ¹¹⁸ Закона о заштити конкуренције. То је нарочито приметно у области кабловско-дистрибутивних оператора, који су у све већем сукобу који озбиљно угрожава слободан проток информација и прокламовани јавни интерес. Очекује се да би Комисија за заштиту конкуренције могла да умањи али не и уклони све веће тензије, услед којих је сукоб два највећа кабловско-дистрибутивних оператора прерастао у својеврстан дуопол. Томе је допринео политички утицај на основу блискости са њиховим власницима који је изнедрио политичку вољу која је допринела расту и развоју моћних технолошких система. Због тога законска регулатива у тој области не престаје да буде предмет спорења и различитог тумачења, зависно од партикуларних политичких и економских интереса.

¹⁰¹ 8.16.1 Закон о ауторским и сродним правима

У медијској сфери тај закон има велики значај због заштите ауторских и сродних права (права интерпретатора, произвођача фонограма и видеограма) на оним садржајима који се штампају, емитују, приказују и дистрибуирају путем различитих платформи. Ауторским делом се сматра „оригинална духовна творевина аутора која је изражена у одређеној

¹⁵ ²⁰⁸ Закон о јавном информисању и медијима, *Службени гласник РС* 83/2014, 58/2015 и 12/2016 – аутентично тумачење, чл. 45–47, и Закон о електронским медијима, *Службени гласник РС* 83/2014 и 6/2016 – др. закон, чл. 103–105.

форми“.²⁰⁹ То се односи на писана, музичка, филмска дела и фотографије које су предмет заштите од тренутка објављивања у медијима. Остваривање ауторских и сродних права може бити индивидуално и колективно.

8.16.2 Организације за колективно остваривање ауторских и сродних права⁴

У сфери медија, Завод за интелектуалну својину је до сада издао дозволе за колективно остваривање ауторског и сродних права следећим организацијама: СОКОЈ (Организација музичких аутора Србије), ОФПС (Организација произвођача фонограма Србије), ПИ (Организација за колективно остваривање права интерпретатора), ОФА (Организација фотографских аутора) и Организацији филмских аутора Србије.²¹⁰ Те колективне организације у преговорима са репрезентативним медијским удружењима утврђују тарифе по којима се плаћају ауторска и сродна права.²⁸

Иако тешко успостављен због анархије из периода изолације земље, систем заштите ауторских и сродних права је, уз многе контроверзе, временом заживео и у области медија. И поред великог отпора, већина медија редовно измирује те обавезе због ревности представника колективних организација и високих камата на неплаћене обавезе. Установљавање тих правила резултат је проактивног става самих организација које убирају значајне приходе од медија на основу правне регулативе која је својевремено заживела уз свесрдну политичку подршку. Инсистирањем на усвајању и примени тог и таквог закона, поједини политичари су својевремено задобили наклоност власника неких медија који путем појединих колективних организација црпе значајан профит. То представља нови модалитет премрежавања утицаја политичке воље и финансијско-медијске моћи. Томе треба додати и синергију интереса између фотографа и њихових правних заштитника који

²⁰⁹ Закон о ауторском и сродним правима, Службени гласник РС 104/2009, 99/2011, 119/2012, 29/2016 – одлука УС и 66/2012 члан 2.⁸¹

²¹⁰ Више о томе: Организације за колективно остваривање ауторског и сродних права, сајт Завода за интелектуалну својину Владе Републике Србије: <http://www.zis.gov.rs/prava-is/ауторско-право-и-сродна-права/колективно-остваривање.43.html> (приступљено 3. фебруара 2020).¹⁴⁹

синхронизованом акцијом остварују несразмерно високе новчане накнаде по основу заштите ауторских права у медијима.

179 8.17.1 Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја

Тај правни акт спада у корпус савремене медијске регулативе и један је од кључних закона за професионално извештавање овдашњих медија. Његова примена у посебној мери долази до изражаја у припреми и креирању медијских садржаја у истраживачком новинарству које се бави случајевима криминала и корупције. Прикупљање података о злоупотребама државних органа и јавних предузећа често је једино могуће на основу примене тог закона, којим су прописане казне за представнике власти који се оглушују о прописане законске одредбе. Законодавац стално настоји да сузбије могућности које тај закон даје новинарима-истраживачима због чега и сада постоје покушаји да се промене одредбе да би се сузила обавеза транспарентности државних органа на коју се они, без обзира на то која је политичка опција на власти, никада нису привикли.

58 8.17.2 Повереник за слободан приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности

Успешност примене овог закона у великој мери је заслуга вишегодишње проактивне улоге првог ¹⁰²повереника за слободан приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности. Имајући у виду да је тај закон донет давне 2004. године, јасно је да мора бити усклађен са новим институцијама у нашем правном систему попут јавних бележника и извршилаца и све већим потребама унапређења приступа информацијама у вези са процесом приватизације, радом јавних предузећа, јавним набавкама, потрошњом и донацијама политичким партијама. Нажалост, и данас се покушај да се задовољи оправдани интерес јавности за ту област сусреће са неразумевањем политичке елите која свој став исказује тиме што не пружа подршку тој институцији.

8.17.3 Закон о заштити података о личности

Неактивност на овом пољу и промена повереника због истека другог мандата донекле је надомештена усвајањем Закона о заштити података о личности. Оправдан страх да ће сразмерно брз развој технологије прикупљања и складиштења личних података омогућити да „недобронамерна лица имају свеобухватну слику о сваком појединцу без њиховог знања“²¹¹ условио је настанак Опште уредбе о заштити података (*General data protection directive* – GDPR). Тај документ Европске уније дословно је пресликан у наш закон. Иако такав начин преношења правних норми има својих мана, због непостојања одређених института у нашем правном систему, чињеница је да у овом тренутку гарантује висок степен заштите. То је битно истаћи у контексту „цурења“ личних података у медије, који се из „добро обавештених извора“ свакодневно преливају у таблоиде загађујући медијску сцену Србије. Постојање правног оквира којим се спречава таква врста незаконитости представља добру основу за могући нов почетак који би значео да постоји политичка воља да таква пракса престане, ојачана применом одредаба из постојећих медијских закона, и пружио реалне основе за бољитак и наду да се види крај злоупотребама медија којима се уништавају животи а подижу тиражи, гледаност и број посета сајтовима.

8.18.1 Закон о заштитнику грађана

Иако стриктно не спада у домен медијских закона, јасно показује у којој мери политичка воља може да утиче на растегљивост његове примене. Приметна промена у начину функционисања тог независног и самосталног државног органа који је задужен да се „стара о заштити и унапређењу људских и мањинских слобода и права“²¹² коинцидирала је са истеком мандата првог омбудсмана, који је праћење примене медијских закона држао

²¹¹ Кривокапић, Данило, Адамовић, Јелена, Тасић, Дуња, Петровски, Андреј, Калезић, Петар, Кривокапић, Ђорђе, *Водич кроз Закон о заштити података о личности и ГДПР тумачење новог правног оквира*, Ми 70-а ОЕБС-а у Србији и Шер фондација, Београд 2019, 11.

²¹² Закон о заштитнику грађана, *Службени гласник РС* 79/2005 и 54/2007, члан 1.

високо на листи приоритета. Фокус његових тренутних активности у области медија јесте праћење стања у домену социоекономског статуса и безбедности новинара.

28 8.18.2 Повереник за заштиту равноправности

Приметно је да се у много већој мери медијским извештавањем о правима деце, припадника националних мањина, особа са инвалидитетом, лица лишених слободе и равноправности полова бави повереница за заштиту равноправности, која се не либи да укаже и јавно осуди недопустиве медијске садржаје. Осим саопштења и изјава за медије, она на њих указује упозорењима, законодавним иницијативама и мишљењима о прописима, препорукама органима јавне власти и тужбама. Положај поверенице је заснован на Закону о забрани дискриминације који је дефинише као независног, самосталног и специјализованог државног органа.

Утицај омбудсмана и повереника може бити сразмерно велики на основу јавно изречених ставова и преузетих иницијатива које путем медија могу допрети до шире популације. Не треба заборавити да се, иако су независни у свом раду, та два представника четврте гране власти бирају у Народној скупштини. То значи да су њихов избор и именовање последица политичке воље владајуће већине која је на примеру претходног омбудсмана и његових ставова о стању у медијима профилисала какав треба да буде његов наследник и шта треба да претеже у његовим активностима и иницијативама.

2 8.19.1 Закон о обележавању дана жалости на територији Републике Србије

Иако се, срећом, одредбе тог закона ретко користе, чињеница је да њихова примена изазива контроверзе. Оне произилазе из чињенице да је тај закон усвојен пре више од десет година и да његовим одредбама није предвиђен технолошки напредак заснован на постојању дигиталних платформи и интернета. Други разлог проистиче из самих одредаба које нису добро формулисане за штампане медије. То доприноси конфузији која ствара непотребне тензије између власника и уредника штампаних медија и Министарства

културе и информисања, које на основу поглавља „Медијско информисање и сећање“, врши надзор над спровођењем одредаба овог закона.

Анахроност која не одговара реалном стању пластично се огледа у законској формулацији „радиодифузне организације за информисање јавности“.²¹³ У време постојања кабловско-дистрибутивних мрежа са енормном понудом програма и мноштвом садржаја на интернету, јасно је да та одредба обухвата сувише узак сегмент медија, што у данима жалости изазива конфузију услед различите концепције програма. У таквим околностима се, да би се избегло иритирање дела јавности, прибегавало соломоновским решењима као што су искључивање или затамњење екрана на домаћим и иностраним кабловским каналима који емитују садржаје попут „хумористичких, забавних, фолклорних и других емисија са забавном и народном музиком“.²¹⁴

Законска одредба која обавезује издаваче дневних новина да на дан жалости „своје листове одштапају у црној боји, наводећи на првој страни одлуку о проглашењу дана жалости и проглашењу његовог обележавања“²¹⁵ својом непрецизношћу изазива додатну збрку. Наиме, штампање листова у црној боји (како предвиђа поменути закон) значи да новине буду комплетно црне, што онемогућава њихово читање. Неспроводивост те одредбе резултира праксом да се само прва страна штампа у црној боји или се уоквири црном бојом, што отвара простор различитом тумачењу и кажњавању издавача медија. На основу тога је јасно да измене и модернизација овог законског текста нису у фокусу потенцијалног предлагача. Срећна је околност да се закон ретко примењује и да немогућност да стекну било какве политичке поене демотивише политичаре да се активније укључе и тако допринесу примеренијем обележавању дана жалости.

²¹³ ³⁹ Закон о обележавању дана жалости на територији Републике Србије, Службени гласник РС 101/2005 и 30/2010, члан 6.

²¹⁴ Исто.

²¹⁵ Исто.

8.20.1 Подзаконски акти

Фокусираћемо се искључиво на подзаконске акте који проистичу из сета три носећа медијских закона. Ради пуне имплементације Закона о јавном информисању, донети су бројни подзаконски акти.²¹⁶ Ресорно министарство је Републичком секретаријату за законодавство упутило три правилника у предвиђеном року од деведесет дана након усвајања закона, што је био изузетак а не правило, а то је један од проблема у усвајању подзаконских аката. Политичку одлучност у процесу израде и усвајања закона најчешће не прати заинтересованост за израду подзаконских аката без којих су закони тешко спроводиви. Због тога се намеће предлог да се усвајање закона убудуће синхронизује са израдом подзаконских аката. Тиме се задржава фокус на комплетирању неопходних законских и пратећих подзаконских аката, што у пракси уме да успори примену закона. На тај начин се избегавају ситуације недовољног склада законске норме и материје која се регулише правилником донетим са закашњењем.

Значај подзаконских аката у медијској сфери можда највише долази до изражаја у случају Регулаторног тела за електронске медије, које у неким случајевима није поступило у складу са Законом о електронским медијима према којем је „Савет Регулатора дужан да усклади Статут и остала акта у року од 90 дана од дана ступања на снагу овог закона“.²¹⁷ Некадашње приметне тензије на релацији између РЕМ-а и Министарства културе и информисања потврђују у којој мери јака политичка воља може да надомести пропусте у процедури усвајања појединих правилника који су ступили на снагу и поред негативног или непостојећег мишљења ресорног министарства.

²¹⁶ Уредба о гласносу капитала без надокнаде запосленима у медијима, *Службени гласник РС* 31/17; Правилник о суфинансирању пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања, *Службени гласник РС* 16/16 и 8/17; Правилник о документацији се прилаже у поступку регистрације медија у Регистар медија, *Службени гласник РС* 126/14 и 61/15; правилник о начину вођења и упису у евиденцију представника иностраних медија и дописништава иностраних медија, *Службени гласник РС* 21/15.

²¹⁷ Закон о електронским медијима, *Службени гласник РС* 83/2014 и 6/2016 – др. закон, члан 115.

8.21.1 Медијски кодекси

Медијски кодекси представљају скуп професионалних и етичких правила која доносе сами новинари. За разлику од закона који изричу новчану или затворску санкцију за његово непоштовање, кодекси предвиђају моралну и професионалну осуду. Већа демократизација друштва и развијеност медијског система у директној су корелацији са значајем и утицајем моралне санкције због непоштовања кодекса. Веома значајну улогу имају и саморегулаторна тела попут Савета за штампу, чије постојање представља неопходну институционалну подршку за „организовану примену правила кодекса, без чега нема ни њихове делотворности“.²¹⁸

У нашој земљи постоји Кодекс новинара Србије, који су заједно усвојила два најстарија и најрепрезентативнија новинарска удружења – ⁶ Удружење новинара Србије (УНС) и Независно удружење новинара Србије (НУНС). Оригинални текст Кодекса, објављеног 2006. године, 2015. године је модернизован и допуњен одредбама о спречавању корупције и сукобу интереса. Давне 2002. године Асоцијација независних електронских медија (АНЕМ) усвојила је још увек важећи Етички кодекс електронских медија, који је представљао листу норми и понашања коју су предложили новинари који их сами примењују.²¹⁹ Развој нових технологија и све већи број медија на интернету условио је настанак Кодекса асоцијације онлајн медија 2017. године.

Примена кодекса је сегмент правног оквира домаћег медијског законодавства у којем је утицај политичке воље умањен пошто је у питању саморегулација. Све бројније кршења кодекса у сегментима штампаних, електронских и онлајн медија доводи нас до закључка да се стање погоршава услед неспровођења закона, фаворизовања појединих медија и угрожавања опстанка професионалних медија, што за резултат има угрожавање медијског плурализма. За сада неуспео покушај маргинализације Савета за штампу очигледан је

²¹⁸ Водинелић, Владимир, Новинарски кодекс и право медија у Србији – недовољно самодефинисање, *Правни записи* III, 1/2012, Правни факултет универзитета Унион, Београд, 73–89.

²¹⁹ Више о томе: Етички кодекс електронских медија, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/oAnemu/etickiKodeks/EtickiKodekshrv.html> (приступљено 4. фебруара 2020).

пример посредног утицаја политичке воље која тим чином показује да у постојећем степену демократског развоја владајућа елита не разазнаје значај саморегулације медија перципирајући је као опасност за преовлађујући наметнути медијски наратив.

8.22.1 ⁶⁷ Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији (Медијска стратегија) ³⁹ за период 2020–2025. године ¹

У протеклој деценији званична медијска политика и законодавни оквир први пут су трасирани стратешким документом Владе Републике Србије за период од 2011. до 2016. године. Саставни део тог документа, који је усвојен 28. септембра 2011. године на телефонској седници Владе Републике Србије, био је и Акциони план, чије је испуњавање требало да координира Министарство културе и информисања. Колоквијално названа Медијска стратегија послужила је као основа за бројне медијске реформе које су спроведене до њеног формалног истицања. Током неколико година медијски законодавни оквир је суштински измењен и у приличној мери примењен у пракси, чему је допринела променљива политичка воља утицајних актера који су помагали и одмагали примену усвојених медијских закона у петогодишњем периоду трајања Медијске стратегије.

Променљива политичка воља пратила је и трогодишњу израду ⁷³ Стратегије развоја система јавног информисања у Републици Србији за период 2020–2025. године. Она се у највећој мери читавала у својеврсном сукобу између кабинета Министарства културе и информисања за време мандата министра Владана Вукосављевића и кабинета председнице Владе Ане Брнабић, који је координирао Радном групом која је сачинила тај стратешки документ. Радну групу су сачињавали представници новинарских удружења, медијских асоцијација и Владе. У турбулентном процесу израде тог документа значајну улогу одиграла је делегација ОЕБС-а у Републици Србији, која је уз експертску, политичку и донаторску помоћ привела крају процес израде дугоочекиваног документа. Медијска

стратегија је формално усвојена 30. јануара 2020. године²²⁰, а Акциони план 3. децембра исте године.²²¹

8.23.1 Значајне институције и организације у медијском правном оквиру

Увид у правни оквир наводи нас на потребу систематизације институција које су значајне за функционисање правног оквира за медијско законодавство Србије. То су првенствено Влада Републике Србије, односно Покрајинска влада, град Београд и локалне самоуправе као и Министарство културе и информисања, Министарство правде, Министарство финансија, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Министарство трговине, туризма и телекомуникација, Министарство привреде и Министарство европских интеграција. Значајне улоге у тим владама имају и Републички секретаријат за законодавство, Републички секретаријат за јавне политике, Покрајински секретаријат за културу, јавно информисање и односе са верским заједницама, Канцеларија за људска и мањинска права, Канцеларија за ИТ и е-управу, Савет за борбу против корупције, Комисија за истраживања убиства новинара и Радна група за заштиту и безбедност новинара. Међу регулаторима, то су Регулаторно тело за електронске медије (РЕМ) и Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге (РАТЕЛ). У четвртој грани власти то су: повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, повереник за заштиту равноправности, заштитник грађана (омбудсман), Комисија за заштиту конкуренције, Комисија за контролу државне помоћи и Управа за јавне набавке. На републичком нивоу битну улогу имају и Републичко јавно тужилаштво, Републички завод за статистику, Завод за интелектуалну својину и колективне организације за заштиту

²²⁰ Влада је данас усвојила Медијску стратегију до 2025. године, твитер налог председнице Владе Републике Србије Ане Брнабић, <https://twitter.com/anabrnic/status/1222876889813078017> (приступљено 15. марта 2020).

²²¹ Усвојен Акциони план за Медијску стратегију, сајт Министарства културе и информисања, <https://www.kultura.gov.rs/vest/sr/5679/usvojen-akcioni-plan-za-medijsku-strategiju.php> (приступљено 2. фебруара 2021).

ауторских и сродних права. Међу јавним предузећима то су Јавно предузеће „Емисиона техника и везе“ и Јавно предузеће „Електропривреда Србије“.

С друге стране, новинаре, медије и продукције представљају и: Удружење новинара Србије,⁴ Независно удружења новинара Србије, Независно друштво новинара Војводине, Асоцијација независних електронских медија, Пословно удружење Локал прес, Асоцијације медија, РАБ Србија, Асоцијације онлајн медија, Синдикат новинара Србије, Професионално удружење новинара Србије, Друштво новинара Ниша, Друштво новинара Војводине, Удружење електронских медија ComNet и Удружење медија и медијских радника. Значајна је улога саморегулаторног тела Савета за штампу, јавних медијских сервиса (Радио-телевизије Србије и Радио-телевизије Војводине), представника медијске индустрије, кабловско-дистрибутивних оператера, агенције за истраживање тржишта, рекламних агенција и оглашивача, организација цивилног друштва и академске заједнице.

8.24.1 Закључак

Систематизовани спискови кључних актера, законских и подзаконских текстова, који представљају обиман правни оквир за медијско законодавство, сведоче о компетитивној медијској сцени која је једна од највећих у региону. Међутим, као што бројност медија не значи аутоматски и богатство квалитетне медијске понуде, по истој логици велики број медијских закона не значи владавину права и њихову задовољавајућу примену. Медијска легислатива је слична овдашњој медијској сцени јер је у сталној транзицији која, уз уплив политичке самовоље, производи хаотичну и конфузну ситуацију. Томе доприноси неусклађеност закона, недовољна сарадња између ресорних министарстава, некомпететност и незаинтересованост оних који би могли да утичу да се постојеће стање релативно брзо поправи. Повремени храбри искораци, као што су усвајање и примена актуелних медијских закона, давали су трачак наде да ће се правни оквир временом уподобити и ускладити те утицати и на консолидацију медијске сцене. Ти спорадични, а не системски покушаји били су привремено и декларативно охрабривани споља и изнутра у складу са дневнополитичком агендом. Мањак политичке воље, подршке и компететности

значајно је допринео успоравању процеса модернизације правног оквира за медијско законодавство. Песимизму доприноси и чињеница да смо сличне оцене давали и када су представници садашње опозиције били на власти. Тим пре нам је неопходан нови политички замајац који ће медијско законодавство ускладити са технолошким напретком који константно поставља нове изазове на које се у законодавној сфери делује реактивно уместо проактивно. Такав редослед потеза је нужно променити. Што пре то боље.

**МЕДИЈСКО ЗАКОНОДАВСТВО У ПЕРИОДУ НАСТАНКА
ВИШЕПАРТИЈСКОГ СИСТЕМА**

9. МЕДИЈСКИ ЗАКОНИ ИЗ 1991. ГОДИНЕ

9.1.1 Увод

Овим поглављем започиње део истраживања који се односи на анализу медијског законског оквира и друштвено-политичког контекста у којем су припремани, усвајани и спровођени закони и други правни акти од значаја за слободу изражавања и информисања у нашој држави. Анализа је временски омеђена периодом од 1990. до 2021. године. Географски посматрано, она обухвата медијски простор садашње Републике Србије у четири различита државна оквира – Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (1945–1992), Савезне Републике Југославије (1992–2003), Државне заједнице Србије и Црне Горе (2003–2006) и Републике Србије (од 2006. године).

Поређење дужине трајања државних заједница најбоље је сведочанство о овом турбулентном периоду. Промене државних граница одвијале су се у драматичним околностима у рату и миру и уз неспоран утицај политичке воље која је утирала пут стратешким политичким одлукама у прекомпоновању територија. Посматране из симболичког дискурса, све новонастале државне заједнице представљале су још већу градацију етничког груписања у новопроглашеним државним суверенитетима. Такве промене су значајно утицале на редефинисање приоритета и измену дотадашњих политичких и идеолошких матрица, које су додатно ојачане разликама које је донео вишепартијски систем.

Турбуленције су имале значајан утицај и на рад различитих државних администрација које су се на овим просторима у претходне три деценије, више или мање успешно, прагматично прилагођавале достигнућима реалполитике. Тако је настала специфична појава да се правник у државној администрацији, током трајања радног века и без физичког дислоцирања, могао бавити осмишљавањем и спровођењем различитих медијских политика на истој територији у чак четири државе које су настајале једна за другом. Сваку од промена државних граница пратиле су и измене медијског законодавства које су предмет овог изучавања. Кроз призму драстичних политичких промена, обележених константним сукобима, сагледава се прилагодљивост медијског законодавства под утицајем политичке воље победника која је мењала медијске политике. Основу сваког

поглавља представљају кључни медијски закони који се анализирају у хронолошком друштвено-политичком контексту који је претходио усвајању и каснијој примени начела тих закона. Тај својеврсни политично-медијски *perpetuum mobile* налази се у центру наше анализе и као такав ће се наћи у закључку овог доктората.

9.2.1 Друштвено-политички контекст пре усвајања медијских закона

Пад Берлинског зида 1989. године је широм Европе слављен као почетак нове ере у којој су „демократска права и слободе преко ноћи истиснули цензуру и диктатуру“.²²² Крај комунизма је постао синоним за престанак Хладног рата и нестанак полувековних подела на европском тлу. Током те немитне транзиције југословенски комунисти су се определили за политику чији је кључни адут био „агресивни национализам“.²²³ Непомирљиве политичке разлике и темељна неслагање у троуглу Београд–Загреб –Љубљана дезинтегрисале су дотадашњу заједничку државу. Резултати републичких избора подстакли су убрзани распад у којем је национализам постао кључни елемент политичке борбе у републичким границама Социјалистичке Федеративне Републике Југославије која је још увек постојала. Убедљиве победе на тим изборима бележили су трансформисани комунисти или нове политичке снаге које су предводили националистички лидери.²²⁴

Први вишестаначки избори у Србији после Другог светског рата одржани су 9. децембра 1990. године. Расписивању тих избора претходио је референдум којим је усвојен Устав Републике Србије.²²⁵ Највиши правни акт је, иако су му се противиле тек основане и обновљене политичке партије, супротно пракси осталих република, усвојен у једностраначкој републичкој скупштини у септембру 1990. године. Такав редослед догађаја у Србији након пада Берлинског зида био је видљиво супротстављен стратегијама некадашњих комунистичких држава, наговештавајући политику конфронтација са

²²² Глени, Миша, *Балкан 1804–1999: национализам, рат и велике силе (други део)*, Самиздат Б 92, Београд 2001, 334.

²²³ Исто.

²²⁴ Исто, 28.

²²⁵ Видети поглавље „Уставни правни оквир за медијско законодавство“.

тадашњом опозицијом и њеним бирачима. Ригдан став владајуће елите предвођене Слободаном Милошевићем (1941–2006)²²⁶ допринео је да се у Србији пуних пола године након завршног Конгреса СКЈ, признаје „само онај плурализам који садржи плурализам социјалистички оријентисаних снага односно беспартијски плурализам“.²²⁷ Такав став је допринео да тек у јулу 1990. године владајућа странка промени име у Социјалистичка партија Србије (СПС). Уз обновљену Демократску странку, новоосновани Српски покрет обнове и почетак рада бројних мањих партија, створени су рудиментарни услови за расписивање првих вишестраначких избора у Србији који су „истински представљали политички новум за њене грађане“.²²⁸

Оснивање Социјалистичке партије Србије суштински је представљало уједињење две моћне друштвено-политичке организације – ¹⁷⁸ Савеза комуниста Србије и Социјалистичког савеза радног народа Србије. Институционално фузионисање омогућило је СПС-у неупоредиво бољу почетну позицију него опозицији, која није могла да рачуна на имовину и средства до тада владајуће странке. За овај рад је посебно значајан податак да је та моћ подразумевала власничку и уређивачку контролу велике већине тадашњих утицајних медија. Пошто није постојала политичка воља за било какав компромис, предизборна кампања је била обележена тензијама и најавом бојкота првих српских вишестраначких избора. Према речима Владимира Гоатија, „систематска дискриминација у званичним медијима (посебно од стране Радио-телевизије Београд) није се вршила у посебним специјалним предизборним емисијама (у којима су све странке добиле свој унапред предвиђени део времена) него у преосталом информативном програму“.²²⁹

Вишестраначки систем је показао да је уређивачка политика медија који су под контролом владајуће елите до данашњих дана била и остала неуралгична тачка друштвено-политичке борбе у Србији. Пуне три деценије сведоци смо „политичких спорења у вези са професионалном и вредносном улогом Радио-телевизије Србије и Радио-телевизије

²²⁶ Ђукић, Славољуб, *Политичко гробље*, Службени гласник, Београд 2009, 573.

²²⁷ Ђукић, Он, *Она и* ⁵³ 95.

²²⁸ Гоати, Владимир, *Избори у СРЈ од 1990. до 1998. – воља грађана или изборна манипулација* (друго допуњено издање), *Центар за слободне изборе и демократију*, Београд 2001, 24.

²²⁹ *Исто*, 32.

Војводине”.²³⁰ ²⁰² Зато и не треба да чуди то што је први опозициони митинг, 13. јуна 1990. године, био искључиво мотивисан негативним извештавањем о тадашњој опозицији. Протест је започет испред зграде „Политике“ паљењем примерака ове новине, а окончан полицијском интервенцијом у којој су повређене десетине протестаната испред зграде Радио-телевизије Београд.²³¹ Био је то индикативан показатељ политичке воље једнопартијске владајуће елите која је исказала неспремност за било какве компромисе у медијској сфери. О томе су сведочили и напади политичара на медије који су професионално извештавали о том догађају.²³²

Медијска блокада, наклоност државне телевизије, већински изборни систем, политичка наивност и незрелост опозиционих лидера и председничких кандидата допринели су сувереној победи Социјалистичке партије Србије и Слободана Милошевића. Радио-телевизија Београд креирала је утисак о опозиционим политичарима као о „ратним хушкачима, носиоцима историјског регреса и шовинистима који немају осећај за целину српског народа”.²³³ Након тог политичког тријумфа, приметно је почела да се заоштрава уређивачка политика медија под контролом победника. Даље се продубљивао политички јаз заснован на фрустрацији опозиционог бирачког тела, чији су представници имали приступ у свега неколико тадашњих медија који нису били под контролом владајуће партије. Независна радио-телевизија „Студио Б“, Радио „Б 92“ и повремено телевизија „Политика“, уз недељник *Време* и дневне новине *Борба*, биле су ретке и недовољно утицајне медијске оазе противника тадашњег Милошевићевог режима. Уређивачка политика Радио-телевизије Београд утицала је да та медијска кућа добије колоквијални

²³⁰ Мирковић, Саша, *Међузависност свакодневне политике и модела финансирања јавних медијских сервиса у Републици Србији*, Српска политичка мисао (посебно издање), Београд 2019, 159.

²³¹ Србија на митинзима (1990–1999), сајт Времена: https://www.vreme.com/arhiva_html/450/2.html (приступљено 25. мај 2020).

²³² Више о томе: Николић, Коста, *Обнављање парламентарног поретка у Србији*, зборник *Токови историје* 2/2011, Институт за новију историју Србије, Београд 2011, 140.

²³³ *Исто*, 149.

назив „ТВ Бастиља“ (франц. *Bastille*)²³⁴ која је за антикомунистички настројене демонстранте представљала „симбол Милошевићеве апсолутне контроле над Србијом“.²³⁵

Обриси почетног незадовољства таквом медијском политиком временом су се претворили у отворен сукоб опозиције и режима. Политичка воља која је потицала од моћног председника Слободана Милошевића перципирала је медије као „личну пропагандну машину“.²³⁶ Злоупотреба медија огледала се у свакодневном игнорисању опозиционих активности и захтева за другачији третман у кући „Политика“ и на програмима Радио-телевизије Београд. Само три месеца након првих вишестраначких избора организован је до тада највећи опозициони протест у центру Београда. Кључни повод за демонстрације била је уређивачка политика државне телевизије која је свакодневно оштро критиковала Вука Драшковића, лидера најпопуларније опозиционе странке. Централна информативно-политичка емисија „Други дневник“ симболизовала је уређивачки непрофесионализам и пристрасност засновану на коментарима у којима су сталне мете били представници опозиције. Игнорисање Драшковићевог демантија упућеног уредништву РТБ-а био је повод за митинг 9. марта 1991. године чија је главна мета била „тврђава лажи ТВ Бастиља која мора пасти и која треба да буде ослобођена“.²³⁷

Председник Слободан Милошевић није показао вољу да преговара нити је пристајао на компромис који би задовољио представнике тадашње опозиције, што је допринело радикализацији протеста који је окончан изласком тенкова на београдске улице и физичким сукобима у којима су страдале две невине жртве. Тај окршај је био злослутна најава будуће медијске репресије засноване на злоупотреби медијских слобода и слободе изражавања. Медијске жртве тих демонстрација били су НТВ „Студио Б“ и Радио „Б 92“, који су током поподнева и вечери нестали из етра због тога што су преносили догађаје са београдских улица. Програм Радија „Б 92“ прекинула је полиција на основу службеног

²³⁴ Тај назив је синоним за некадашњи затвор у Паризу у којем су били утамничени политички затвореници који су ослобођени 14. јула 1789. године на почетку француске буржоаске револуције.

²³⁵ Силбер, Лора, Литл, Алан, *Смрт Југославије*, Радио Б 92, Београд 1996, 135.

²³⁶ Исто, 135.

²³⁷ Позив члановима и присталицама Српског покрета обнове, *Српска реч*, 4. март 1991.

налога, док је „Студио Б“ затворен одлуком јавног тужиоца због „пристрасног извештавања и узнемиравања јавности“.²³⁸

Одговор на бруталну полицијску реакцију, злоупотребу војске и нестанак медија из етра биле су студентске демонстрације које су започеле дан касније, 10. марта 1991. године. У свом прогласу студенти су захтевали „оставке водећих људи државне телевизије – Душана Митевића, ²⁷ Славка Будихне, Предрага Витаса, Ивана Кривеца и Сергеја Шестакова; да се укине монопол владајуће странке над средствима информисања и да се омогући несметан рад НТВ Студио Б и Омладинском радију Б 92; да се преко техничке мреже ТВ Београд, омогући емитовање програма НТВ Студио Б“.²³⁹ Студентски протести на београдским Теразијама прерасли су у вишедневне мирне грађанске протесте који су окончани испуњењем свих постављених захтева.

Мартовске демонстрације разоткриле су функционисање Милошевићеве политичке машинерије која је жртвовала до тада незаменљиве челнике најутицајније медијске институције. Тако је Влада Србије већ 12. марта 1991. године за вршиоца дужности генералног директора поставила Ратомира Вица. Тиме је амортизовано незадовољство бројних демонстраната које је уздрмало тадашњи режим који се брзо консолидовао на бази „институционалне структуре политичког поретка која је наступила после децембарских избора“.²⁴⁰ Догађаји који су убрзо уследили показали су да је то била само секвенца демократичности режима која је прилагођена духу слободе који је краткорочно донела мартовска „плишана револуција“²⁴¹ у Србији.

²³⁸ Ђукић, Славољуб, *Између славе и анатеме: политичка биографија Слободана Милошевића*, Филип Вишњић, Београд 1994, 173.

²³⁹ Проглас студената Београдског универзитета, *Демократија* 30, 13. март 1991.

²⁴⁰ Рибић, Владимир, Политичка мобилизација српске опозиције у мартовским протестима 1991. године, *Етноантрополошки проблеми*, н. с., 14, 1/2019, Филозофски факултет Универзитета у Београду, 276.

²⁴¹ „Плишана револуција“ означава период мирних промена у бившој Чехословачкој у периоду од 17. новембра до 29. децембра 1989. године које су довеле до пада тамошње комунистичког режима.

9.3.1 Особине медијског система у Социјалистичкој Федеративној Републици Југославији

Медијска легислатива је била концентрисана на савезном нивоу све до 1973. године. Овај континуитет нарушен је усвајањем српског Закона о јавном информисању, што је био весник политичких промена које је донео Устав СФРЈ из 1974. године. Највиши правни акт дао је веће ингеренције администрацијама у тадашњим федералним јединицама које су доприносиле постепеном растакању и дисфункционалности савезне државе „не водећи рачуна о интересима целине“.²⁴² Закон о јавном информисању важио је до краја марта 1991. године и био је „допуњаван чак четири пута – 1975, 1977, 1978. и 1982. године“.²⁴³

Медијски системи у Србији и осталим републикама бивше Југославије класификовани су на основу глобалне поделе тадашњих медијских система на оне: „а) комерцијалног типа, б) ¹ типа јавне службе, в) државно партијског типа и г) самоуправно-социјалистичког типа“.²⁴⁴

Имајући у виду некадашњи друштвено-политички поредак, јасно је да је медијски систем Србије био самоуправно-социјалистичког типа. Тај модел је био јединствен јер је социјалистичко самоуправљање постојало само у тадашњих шест република и две аутономне покрајине Социјалистичке Федеративне Републике Југославије.²⁴⁵ У таквим околностима, новинари јавних гласила (како су се тада формално називали медији) имали су статус друштвено-политичких радника који превасходно штите и промовишу вредности самоуправног социјализма. Те вредности су биле засноване на промоцији кључних тековина револуционарне борбе из Другог светског рата, афирмацији самоуправљачке радничке класе, братства и јединства свих народа и народности, Југословенске народне армије и Комунистичке партије. Тадашњи највећи и најутицајнији медији били су „делови државног естаблишмента, као војска и полиција“.²⁴⁶ Професионални приступ појединих новинара и уредника у републикама и покрајинама представљао је својеврстан вентил за притајено незадовољство у друштвено-политичком систему у којем су јавна гласила

²⁴² Гоати Владимир, Политичке елите, грађански рат и распад СФРЈ, *Република* 147, 1–15. септембар 1996.

²⁴³ Милутиновић, Ирина, *Настанак и развој регулације радио-дифузије у Србији* (докторска дисертација). Факултет политичких наука, Београд 2012, 80.

²⁴⁴ Радојковић, Мирољуб, *Савремени информационо-комуникациони системи*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд 1984, 130.

²⁴⁵ Више о томе: Гоати, Политичке елите, грађански рат и распад СФРЈ, 1–15.

²⁴⁶ Вељановски, *Медијски систем Србије*, 22.

сматрана „информативно-пропагандним средствима“.²⁴⁷ Истоветна уређивачка матрица велике већине медија, заснована на идеолошким постулатима и кључној улози новинара-самоуправљача као друштвено-политичког радника, карактерисала је државно-партијски тип медијског уређења. Кључне одреднице те структуре професор Раде Вељановски исправно препознаје у власничкој структури медија у „државној или друштвеној својини; непостојању медијског тржишта, државној радио-телевизији као носиоцу развоја радиодифузије у републици; директном утицају **политике на оснивање, организацију, финансирање и избор кадрова (Савез комуниста и Социјалистички савез радног народа)**“.²⁴⁸

Оснивање штампаних и електронских медија у таквом систему било је могуће једино уз помоћ друштвено-политичких организација. Широки дијапазон тих организација на локалном, покрајинском, републичком и савезном нивоу преузимао је улогу оснивача „информативно-пропагандних органа“.²⁴⁹ Кључну улогу оснивача медијских гласила у Србији имали су Савез комуниста Србије, Социјалистички савез радног народа Србије, Народна скупштина Србије, Савез синдиката Србије и Савез социјалистичке омладине, који је „одговарао потребама и жељама најширих слојева омладине“.²⁵⁰ Занимљиво је да је оснивач Омладинског радија „Б 92“, који је почео са радом 15. маја 1989. године, била Градска конференција Савеза социјалистичке омладине Београда, која је увођењем вишепартијског система променила име у Омладински савет Београда. Сагласност за експериментално емитовање програма у ограниченом временском периоду добијена је од Радио-телевизије Београд, која је у то време имала монопол у радиодифузном спектру и улогу контролора емитера.

Време у којем је основан Радио „Б 92“ било је под утицајем либералних идеја, па су поменуте стеге почеле да попуштају. Приметно се растакао дотадашњи политичко-идеолошки оквир који је у значајној мери утицао на досегнуте професионалне новинарске

²⁴⁷ Исто.

²⁴⁸ Исто, 22–23.

²⁴⁹ Исто, 23.

²⁵⁰ Раковић, Александар, Савез социјалистичке омладине Југославије и Музичка омладине Југославије у спору око рокенрола 1971–1981, *Токови историје* 3, Институт за новију историју, Београд 2012, 161.

186 стандарде. Крајем осамдесетих и почетком деведесетих година прошлог века појављивао је све већи број критички настројених медија, од којих су неки, због ригидне локалне легислативе, основани у другим републикама. Повољнији оснивачки услови били су кључни разлог да се покретач часописа *Време* – акционарско предузеће „Седма сила“, првобитно формално региструје у Ријеци уместо у Београду. То је био предуслов за појаву првог броја тог недељника 29. октобра 1990. године. Тек годину дана касније, након промене српског законског оквира, створени су формални услови да београдски Окружни суд донесе решење којим је формализована промена оснивача новинског предузећа *Време* д.о.о.²⁵¹

Пример београдског недељника речито је сведочио о закаснелим променама у законодавном медијском систему које је осликавало политичку вољу тадашњег српског руководства. То кашњење се након мартовских демонстрација и изнуђених политичких одлука покушало надоместити усвајањем новог ³⁶ Закона о јавном информисању и, нешто касније, Закона о радио-телевизији. То су било кључни законски текстови. Заједно са савезним Уставом и Законом о основама система јавног информисања те републичким ¹⁴ Уставом, Законом о јавним предузећима, Законом о системима веза, Законом о јавним службама и Законом о издавању публикација, они чинили су правни оквир медијског законодавства пред почетак драматичних догађаја на тлу бивше Југославије.

² 9.4.1 Закон о јавном информисању

Закон о јавном информисању усвојен је по убрзаној скупштинској процедури крајем марта 1991. године, у политичкој и друштвеној атмосфери која је још увек била под утицајем уличних сукоба и демонстрација. Увод у скупштинску расправу представљале су смене на државној телевизији којима су верификоване оцене о пристрасности уређивачке политике

²⁵¹ Више о томе: Милошевић, Милан, Прилог култури сећања: годишњица нашег листа, ⁷² *Зборник димитрије Давидовић, вечити савременик – допринос српског новинарства развоју демократије од „Новина сербских“ 1813. до савремених токова*, Службени гласник, Београд 2009.

телевизије и фаворизовању Социјалистичке партије Србије. Својеврстан куриозитет била је чињеница да је информативни програм Радио Београда у парламенту оцењен као избалансиран, што је, уместо промоције, резултирало сменом тадашњих челника те медијске куће. У таквом политичком играчку, медији су имали све значајнију улогу, због чега је било значајно осигурати континуитет контроле под окриљем нових законских решења. Нови Закон о јавном информисању, који је предложила Влада премијера Драгутина Зеленовића, уз надомоћну парламентарну већину и непорецив ауторитет Слободана Милошевића, гарантовао је практичну примену такве политичке воље у медијској сфери.

Тај закон није испунио очекивања стручне јавности која је након смена на државној телевизији и испуњења већине захтева студената Београдског универзитета очекивала даљу демократизацију и либерализацију медијског простора. Насупрот томе, тај закон је представљао континуитет партијског утицаја у медијима у државном власништву. Једина светла тачка Закона о јавном информисању био је његов пети члан: „Оснивач организације јавног информисања која се финансира из јавних прихода, оснивачким актом утврђује нестраначки конципирану 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.”²⁵² Тако написан члан закона формално је означавао раскид са дотадашњом лошом праксом и злоупотребом државних медија. Нажалост, за то није постојала искрена политичка воља, што је било приметно у законском тексту у којем је постојао низ правних празнина које су отварале могућност за различита тумачења и политичке злоупотребе. То је суштински био корак уназад у односу на претходни Закон о информисању. Поједини угледни правници сматрали су да је нови закон „²био толико лошији од претходно важећег закона, да му по томе није био раван ни први послератни Закон о штампи из 1946.

²

²⁵² Закон о јавном информисању, *Службени гласник РС* 12/91, члан 5.

године“.²⁵³ Његово усвајање није означило одступање владајуће структуре од дотадашње контроле медијског простора већ је тиме започео ретроградни тренд који се у пуном обиму исказао у Закону о радио-телевизији.

9.5.1 Закон о радио-телевизији

Ако је Закон о јавном информисању био увод, онда је Закон о радио-телевизији био разрада плана којим је власт остварила континуитет у контроли медијског простора. Његова примена означила је крај „ратничког похода на медије започетог 1989. године на таласима Милошевићеве 'антибирокупратске револуције' и 'политике диференцијације' које су најрадикалније спроведене у медијима и државним органима“.²⁵⁴ Пут у оружане сукобе поплочали су медијски ратови, чија је прва жртва била истина на свим сукобљеним странама. Тако је створен свет „лажних вредности, нетачности и искривљених чињеница“.²⁵⁵

Закон о радио-телевизији усвојен је 31. јула 1991. године током парламентарног бојкота опозиционих посланика. Тиме је започет тренд усвајања медијских закона током летњих месеци, што је касније злоупотребљавано како би се у то време и у хитној скупштинској процедури избегле политичке тензије. Интересантно је да је Закон о радио-телевизији усвојен између два републичка рата на територији бивше Југославије. Десетодневни сукоб у Словенији, започет 26. јуна 1991. године, био је рат између „Словенаца и савезног система који се већ налазио ропцу“.²⁵⁶ Окончан проглашењем независности Словеније, био је увод у рат у Хрватској који је започео у августу исте године. Том рату је претходио тајни састанак српског и хрватског председника Слободана Милошевића и Фрање Туђмана крајем марта

²⁵³ Водинелић, Владимир, Ђерић, Владимир, Гајин, Саша, Стојковић, Душан, Живковић, Милош, *Право медија са м* ¹ *делом Закона о јавном информисању*, Београдски центар за људска права, Београд 1998.

²⁵⁴ Тркуља, Јовица, Дефицити медијског законодавства у Србији, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 61/2012, 2.

²⁵⁵ Маловић, Стјепан, *Медији у рату или рат медија*, *Политичка мисао* XXXVI, 2/1999, Факултет политичких знаности, Загреб, 103–113.

²⁵⁶ Силбер, Литл, 186.

у Карађорђеву. Саставши се са идејом да спрече рат, двојица челника су се заправо договорили о „корацима који су право у њега водили“.²⁵⁷

Медијску реализацију такве Милошевићеве политике трасирала су два поменутог закона, која су повратила стабилност режима након мартовских демонстрација. Закони су били инструментализовани у сврху спровођења политичке воље која је медије перципирала као важан ресурс будућих војних сукоба. Својеврсни медијски зидови били су неопходни ради хомогенизације путем које би „свака номенклатура лакше могла да контролише поруке које шаље свом бирачком телу“.²⁵⁸ Тиме је објашњено зашто ти медијски закони нису следили модерне демократске трендове својствене државама чије су скупштине постале вишестраначке након слома бившег Совјетског Савеза.

У ову матрицу се уклапао и нетранспарентан процес израде и усвајања Закона о радио-телевизији који је наговештавао крајњи исход. Нацрт закона је имао неколико верзија, од којих се прва звала „Закон о јавном предузећу Радио-телевизија Србије март 1991.“²⁵⁹ Вишемесечне тензије између републичког Секретаријата за информисање (није постојало ресорно министарство) и Радне групе Радио-телевизије Београд неславно су окончане усвојеним законским текстом, чији је садржај превазишао и најпесимистичнија очекивања. Веровање да ће се држава лишити апослутне контроле најутицајније медијске куће те да ће кључне одредбе овог закона, макар декларативно, бити усаглашене са петим чланом Закона о јавном информисању, резултирале су правним актом који је био одраз политичке воље тадашње политичке елите. Ту вољу је карактерисала неспремност на дијалог, компромис и дисонантне тонове који би могли да поремете ратну мобилизацију државних ресурса.

²⁵⁷ Исто, 147.

²⁵⁸ Vejvoda Ivan, Druker, David, *Yugoslavia and After: A study in Fragmentation, Despair and Rebirth*, Routledge, London – New York 1996, 254.

²⁵⁹ Милутиновић, *Настанак и развој регулације радио-дифузије у Србији*, 87.

Закон о радио-телевизији речито је говорио о природи тадашње власти, неспремне да искорачи, ризикује и лиши се дотадашњег утицаја. Тако се и тумаче чланови тог закона, груписани у две кључне целине – одредбе о радио-дифузији и оне посвећене Јавном предузећу Радио-телевизија Србије. Неупоредиво већи обим другог дела тог иначе кратког закона (четрдесет пет чланова) утицао је на то да се и данас тај правни акт колоквијално назива „Закон о РТС-у“. То и није далеко од истине будући да је тај законски текст послужио као оснивачки акт ове медијске куће.

Тај закон се савршено уклапао у политичку агенду тадашње власти. Њиме је Влади Републике Србије омогућено да, уместо Скупштине, у кадровском и материјалном смислу апсолутно контролише подржављену Радио-телевизију Србије. Фузионисање Радио-телевизије Београд, РТВ Нови Сад и РТВ Приштина на основу тог закона резултирало је настанком скупог, тромог и недовољно оперативног система. Већ помињани пети члан Закона о јавном информисању, усвојен само четири месеца раније, у потпуности је игнорисан тиме што се **Закон о радио-телевизији** ослонио на **Закон о јавним предузећима** који не препознаје „информативну делатност“ већ користи термин чији је „основ ‘производња’“. ²⁶⁰ У складу са тиме, писци Статута РТС-а намерно нису поменули информативну делатност те куће која је била суштински најбитнија. Тиме су свесно игнорисали правну логику која је уступнула пред владајућом политичком вољом. На тај начин је, осим законитости, била угрожена и уставност јер је Законом о радио-телевизији предвиђено увођење „таксе на електрично бројило“. ²⁶¹ Тиме је, супротно Уставу из 1990. године, и формално озакоњен монопол државне Радио-телевизије Србије, која је узурпирала јавни простор и наметнула становништву плаћање таксе за бројило у виду пореза, игноришући друге станице које нису имале гарантоване новчане приливе. РТС је постао носилац радио-дифузије, што је значило да располаже целокупним фреквенцијским спектром. Тиме је РТС постављен на врх тадашње медијске пирамиде моћи. Са таквог пиједестала, њени челници су одредбама првих десет чланова тог закона регулисали тадашњу радио-дифузију. Радио-телевизија Србије је постала својеврсна „држава у

²⁶⁰ Исто, 91.

²⁶¹ Закон о радио-дифузији, *Службени гласник РС* 48/91, члан 30.

држави“ која је у себе интегрисала „локалне и регионалне РТВ центре, а у неким случајевима чак и локална штампана гласила“.²⁶² На тај начин је гломазан и моћан апарат упрегнут за медијско-пропагандни рат који се временом распламсао у прави рат.

Закон о радио-телевизији пример је закона чију је суштину, која се у почетку идеалистички базирала на „иницијативном предлогу о реформи и демократизацији радио-телевизијске мреже“²⁶³, политичка воља потпуно преусмерила. Под утицајем мартовских демонстрација, поверовало се да је могућа истинска трансформација окошталог и застарелог апарата у модерну непартијску и натпартијску медијску институцију. За такву промену су недостајале политичка воља и истинска жеља па је тако пропуштена прва озбиљна прилика ¹ да се Радио-телевизија Србије трансформише у истински јавни медијски сервис. Уместо тога, догодило се супротно – кључни српски медиј је законским путем формално подржављен и инструментализован за испуњење пропагандних циљева.

Власт је могла да рачуна на беспоговорну лојалност државне телевизије, новинске агенција „Танјуг“ и дневног листа *Политика*, који су били симболи тадашње медијске машинерије. Поменути медијским системима је руководила држава која им је „одређивала руководство, начин финансирања и уређивачку концепцију“.²⁶⁴ Били су то стубови информативног система у које је Милошевићева бирократија „сипала заводљиве бесмислице, смишљене да обиљем сумњи и нетрпељивости изманипулишу и нахране лаковеран и дезоријентисан српски народ“.²⁶⁵ Све то је сервисирао медијски систем који се темељио на ¹ „репресији власти у односу на медије и новинаре који су имали критички однос према владајућој политици“.²⁶⁶ Нерегулисани развој медијског тржишта заснивао се на настанку „нових, приватних медија без јасних правила, од којих је велики број електронских медија начинио хаос у етру“.²⁶⁷

²⁶² Вељановски, 26.

²⁶³ Милутиновић, *Настанак и развој регулације радио-дифузије у Србији*, 89.

²⁶⁴ Вељановски, 25.

²⁶⁵ Глени, 60.

²⁶⁶ Вељановски, 24.

²⁶⁷ Исто.

9.6.1 Политичка воља за примену медијских закона у ванредним друштвено-политичким околностима

Закон о јавном информисању примењивао се нешто више од седам година – све до октобра 1998. године када је усвојен злогласни Закон о информисању који је тема наредног поглавља. Одредбе Закона о радио-телевизији важиле су и после смене Милошевићевог режима. Тек је Закон о радио-дифузији, усвојен лета 2002. године, створио формалне услове за делимично уклањање наслеђа тог закона. Дуговечности тог правног акта допринела је велика корист коју је имао узак круг повлашћених лица и њихових фирми, који су такву позицију користили за подупирање и промоцију политичких елита које су им омогућавале фаворизован статус. Тај политичко-медијски-финасијски играч хронолошки је анализиран и кроз призму челника ресорног министарства и најмоћнијих медија (њихових власника, директора и главних и одговорних уредника). На тај начин ћемо комплетирати мозаик утицаја и злоупотребе политичке воље у медијској сфери у претходне три деценије.

Увидом у дотадашњу примену ³⁶ Закона о јавном информисању и Закона о радио-телевизији видљиве су три појаве које сматрамо кључним. Пре свега, то је свакодневна злоупотреба подржављених медија – пропагандних машина којима руководе верни извршиоци политичке воље владајуће номенклатуре. Затим, то је отворена репресија критички настројених медија и медијских радника, најчешће професионалних новинара и уредника. Трећа карактеристика је премоћ челних људи Радио-телевизије Србије, *Политике* и „Танјуга“ у односу на ресорне министре информисања који су попут већине премијера били пуки статисти. Сви они су се мењали по вољи једине моћне политичке личности тога времена – председника Републике Слободана Милошевића, на кога је истински утицај имала једино његова супруга, универзитетска професорка Мирјана Марковић, која је „програмирала његову каријеру“.²⁶⁸

²⁶⁸ Ђукић, *Политичко гробље*, 618.

Већ поменут као замена за Душана Митевића након мартовских демонстрација, Ратомир Вицо је био први српски министар информисања након успостављања вишестраначког система. Упамћен је као политичар који је „у два маха био министар информисања и два пута директор државне телевизије“.²⁶⁹ Први пут је постао министар у Влади Драгољуба Зеленовића, на исти дан када је усвојен Закон о радио-телевизији. То је сведочило о политичкој одлучности да се законски оквир доследно примењује у општој какофонији произведеној бројним сукобима на моралној, идеолошкој, националној и политичкој равни и „новом споју политике и криминала који коначно уклања сваку разлику између подземља и установа државе“.²⁷⁰ Уређивачка политика тадашњих јавних гласила прерасла је у ратну пропаганду утиснуту у садржај централних информативних емисија – Другог дневника и Дневниковог додатка државне телевизије.²⁷¹

У владама премијера Радомана Божовића и Николе Шаиновића министар информисања био је Миливоје Павловић, који је ту функцију обављао до марта 1994. године.²⁷² Снага политичке воље у спровођењу медијске политике тога времена базирала се на руководећим људима кључних медија попут Живорада Миновића у *Политици* и Слободана Јовановића и Душана Зупана у „Танјугу“, којима се 1992. године накратко придружује и Добросав Бјелетић. За разлику од Бјелетића, универзитетског професора кога је без претходног медијског искуства политички активизам лансирао на чело државне телевизије, главни и одговорни уредник „Танјуга“ Душан Зупан био је проверен новинарски, дописнички и уреднички кадар те државне агенције.²⁷³ Богато професионално искуство није га спречавало да, заједно са директором Слободаном Јовановићем, који је потекао из дневне новине *Политика Експрес*, „Танјуг“ позиционира у групу сервилних

²⁶⁹ Ђукић, Славољуб, *Крај српске бајке*, КВС (Самиздат Free В 92), Београд 1999, 156.

²⁷⁰ Кнежевић, Александар, Туфегџић Војислав, *Криминал који је изменио Србију* (друго издање), Радио Б 92, Београд 1995, 266.

²⁷¹ Најбоље сведочанство о улози државне телевизије садржано је у документарном серијалу „Слике и речи мржње“ Фондације „Право на слику и реч“ телевизијске продукције Радија Б 92, канал YouTube: <https://www.youtube.com/playlist?list=PLFA92303AA84272DB><https://www.youtube.com/playlist?list=PLFA92303AA84272DB> (приступљено 12. априла 2020).

²⁷² Биографија Миливоја Павловића, сајт Истиномер: <https://www.istinomer.rs/akter/milivoje-pavlovic/> (приступљено 28. маја 2020).

²⁷³ Биографија Душана Зупана, сајт Прабук: <https://prabook.com/web/dusan.zupan/162184> (приступљено 12. априла 2020).

медија које су напуштали истински професионалци. Одлив Квалитетан професионални кадар одлазио је и из *Политике*, у којој је у то време суверено владао дугогодишњи директор Живорад Миновић. Према речима легендарног новинара Славољуба Ђукића, он је био „водећи пропагандиста националног покрета у Србији“.²⁷⁴ Трачак наде у политичке промене појавио на савезном нивоу у мају 1992. године када је писац Добрица Ћосића изабран за првог председника Савезне Републике Југославије. Тада је, са савезним премијером Миланом Панићем, пружио политичку подршку руководству *Политике* током неуспелог покушаја премијера Божовића да ту новинску кућу „претвори у државно предузеће“.²⁷⁵ Кратак период у којем је, под уредничком палицом Момчила Пантелића, најстарији дневни лист на Балкану био отворен и за опозиционе ставове запамћен је као својеврстан куриозитет тог времена.

Другу годину примене медијских закона на ширем друштвено-политичком плану већински су обележила догађања у Босни и Херцеговини, којом су превладале „каскаде страха, неизвесности и крајње несигурности“.²⁷⁶ Прекрајање граница бивше државе резултирало је настанком Савезне Републике Југославије 27. априла 1992. године.²⁷⁷ Оптужбе да је званични Београд укључен у ратна догађања у Босни и Херцеговини допринеле су усвајању Резолуције Савета безбедности Уједињених нација бр. 757 којом су 30. маја 1992. године Републици Србији уведене санкције. Осим међународне политичке изолације, санкције су предвиђале економски ембарго који је имао значајне импликације на друштвено-политичку и економску ситуацију у Србији као саставном делу Савезне Републике Југославије.

Почетак рата у Босни и Херцеговини професионално је пропраћен у само неколико медија у Србији који нису били део владајуће машинерије. Извештавање Радија „Б 92“ и неколико штампаних медија допринело је изненађујуће великој посећености антиратног београдског

²⁷⁴ Ђукић, *Крај српске бајке*, 154.

²⁷⁵ *Исто*, 154.

²⁷⁶ Вејвода, Иван, *Зашто се догодио рат?*, зборник *Насилно растурање Југославије*, Центар за цивилно-војне односе, Београд 2004, 71.

²⁷⁷ Више о томе: Делибашић Балша, *Савезна Република Југославија: парадигма паралисаног система*, Синтезис, Београд 2015.

концерта „Не рачунајте на нас“ и мирним демонстрацијама у којима су учесници улицама главног града носили црни флор у знак протеста против рата у БиХ.²⁷⁸ Затвореност медија, изолација државе и неспремност младих људи да учествују у наметнутом грађанском рату резултирали су вишедневним масовним студентским демонстрацијама у лету 1992. године, на којима су захтевани ванредни избор и оставка тадашње Владе.²⁷⁹ Буђење дела друштва иницирало је оснивање Радио „Индекса“ од београдског Универзитета и Универзитета уметности, пожаревачког Радија „Бум 93“²⁸⁰ у родном месту и својеврсној бази Слободана Милошевића и Мирјане Марковић и Радио-телевизије Бајина Башта на самој граници Србије и Босне и Херцеговине.²⁸¹

Именовање Милорада Вучелића за генералног директора РТС-а отворило је нову страницу у начину пословања ове куће и третману медијских закона. Увертира за тај ангажман било је Вучелићево обављање функције директора РТВ Нови Сад од 1991. године.²⁸² Његови коментари у тадашњим информативним емисијама осликавали су ставове владајуће елите и политичку вољу носилаца кључних функција у држави. У периоду Вучелићеве моћи, све до 1995. године, донете су неке од најзначајнијих одлука које и даље имају импликације на стање овдашње медијске сцене.

Једна од најспорнијих одлука тадашњег руководства РТС-а била је она о рационализацији кадрова од 11. јануара 1993. године на основу које су 1.103 радника упућена на принудни одмор. Иако је тај потез правдан увођењем међународних економских санкција и неопходношћу рационализације, ускоро је приближан број нових радника поново уписан на Радио-телевизији Србије. То је била потврда тезе да су без посла остали превасходно

²⁷⁸ Више о томе: Мирковић, Саша, *Physical and Virtual Performance: From The Black Ribbon, The Women in Black, to the Film Industry*, *AM Journal of Art and Media Studies* 18/2019, ФМК, Београд, 129–140.

²⁷⁹ Више о томе: Томић, Ђорђе, Атанацковић, Зоран (ур.), *Уличне студије – одсек: протест ! Студентски протести током „ере Милошевић“, зборник Нови друштвени покрети у Југославији од 1968. до данас*, Цензура, Нови Сад 2009, 191.

²⁸⁰ Радио Бум 93, сајт АНЕМ: <http://www.anem.rs/sr/clanice/Punopravne/Radio/Boom93.html> (приступљено 29. маја 2020).

²⁸¹ Више о томе: Томић, Бобан, *Truth, Responsibility and Reconciliation: Bajina Bašta and Srebrenica* (Managing multiethnic cities in South-eastern Europe), *Local Government and Public Service Reform Initiative*, Budapest 2010, 109–133.

²⁸² Биографија Милорада Вучелића, <http://www.miloradvucelic.com/biografija.html> (приступљено 12. априла 2020).

критички настројени и неподобни новинари, чланови Штрајкачког и Извршног одбора Независног синдиката. На основу наметнутих критеријума, РТС су напустили и радници „који су пред пензијом, којима је значајно смањен обим послова, који имају загарановану материјалну егзистенцију или им је супружник на платном списку државне радио-телевизије“.²⁸³ Та, превасходно политички мотивисана акција правдана је популистичким слоганом да ће „РТС делити судбину земље и рационализовати кадрове у складу са применом економских санкција Савета безбедности ОУН према Србији“.²⁸⁴

Обрачуну са политичким неистомишљеницима у државним медијима претходио је радикалан искорак који је својом беспризорношћу исказао преовлађујућу политичку вољу, до тада незабележену у медијским круговима. „Црну листу“, уобличену према етничком пореклу и темељном професионалном и политичком неслагању, лично је, као неформални портпарол тадашњег режима, саставио лидер Српске радикалне странке Војислав Шешељ. Његов напад је био мотивисан штрајком на Другом програму Радио Београда који је започет због покушаја власти да на челну функцију инсталира прорезимску уредницу Љиљану Булатовић. На мети су се нашли радијски уредници и новинари Никола Мирков, Душан Радуловић, Раде Вељановски, Слободан Ступар, Светлана Лукић, Небојша Спаић и други који су симболизовали високе професионалне домете Радио Београда који се опирао наметнутој политичкој инструментализацији.²⁸⁵

Тај брутални напад резултирао је даљим прегруписавањем на медијској сцени. Угледни новинари независне телевизије „Студио Б“ напустили су ту кућу због неслагања са руководством које је најгледаније вечерње термине уступило Жељку Ражнатовићу Аркану за промоцију његове парламентарне Странке српског јединства. Паравојна Српска добровољачка гарда, коју је Ражнатовић својевремено предводио, временом је постала саставни део ратне машинерије која је на терену спроводила „нека од најсурових етничких

⁶⁷ Више о томе: Трезор: Сведочење о јануарским чисткама у РТС-у јануару 1993, трећа емисија, сајт РТС-а: <https://www.rts.rs/page/tv/ci/story/18/rts-2/3010807/trezor-svedocenje-o-januarskim-cistkama-u-rts-u-januara1993-treca-emisija.html> (приступљено 13. априла 2020).

²⁸⁴ Исто.

²⁸⁵ Тонски снимак излагања Војислава Шешеља: Шешељ чита списак неподобних на РТС, сајт Радио Слободне Европе: <https://www.slobodnaevropa.org/a/26687280.html> (приступљено 13. априла 2020).

чишћења у Хрватској и Босни“.²⁸⁶ Изнајмљивање тих термина представљао је континуитет са уређивачком политиком београдске куће која је годинама имала разумевања за емитовање емисије „Капетанови таласи“, иза које је стајао Драган Васиљковић познатији као Капетан Драган, оснивач паравојне формације „Книнџе“.²⁸⁷ И Ражнатовић и Васиљковић били су предмет интересовања Међународног кривичног суда Уједињених нација за бившу Југославију (познатији као Хашки трибунал).²⁸⁸

Такве околности мотивисале су многе да се на другачији начин организују и да преко неколико преосталих медија и новооснованих продукцијских кућа наставе да професионално информишу јавност. Оснивање Асоцијације независних електронских медија (АНЕМ) био је први корак ка укидању државног медијског монопола.²⁸⁹ То је било утолико изазовније што се одиграло у време хиперинфлације која је на свом врхунцу досегла „невероватних 313.563.558 посто“.²⁹⁰ Милошевићево банкарско искуство допринело је недвосмислено исказаној политичкој вољи и подршци спровођењу Програма реконструкције монетарног система и привредног опоравка, иза којег је стајао економиста Светске банке Драгослав Аврамовић са тимом стручњака Економског института. Инфлаторна агонија, која је у терминалној фази достигла шездесет два посто дневног раста, окончана је „обуставом штампања динара без покрића и везивањем динара за немачку марку у паритету један према један“.²⁹¹ Тај кључни економско-политички догађај 1994. године стабилизовао је финансијске токове и путем фиксног девизног курса ојачао поверење у домаћу валуту, што је охрабрило поједине актере да се опробају у хаотичном ембрионалном стадијуму тадашњег, реално непостојећег, медијског тржишта. Монетарна

²⁸⁶ Колин, Метју, *This is Serbia calling (Покенрол радио и београдски покрет отпора)*, Самиздат Б 92, Београд 2001, 69.

²⁸⁷ Више о томе: Интервју са Лилом Радоњић: Макете, црне листе и продаја биографија, сајт Времена: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1282995> (приступљено 13. априла 2020).

²⁸⁸ Више о томе: Уједињене нације: Међународни кривични суд за бившу Југославију, сајт МКЦЈ: <https://www.icty.org/bcs/o-mksj> (приступљено 13. априла 2020).

²⁸⁹ Више о томе: Историјат, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/oAnemu/istorijat.html> (приступљено 29. маја 2020).

²⁹⁰ Колин, 60.

²⁹¹ Деда Аврам: Сећање на спасиоца динара, сајт Радија Слободна Европа: <https://www.slobodnaevropa.org/a/deda-avram-secanje-na-spasioca-dinara/25241541.html> (приступљено 14. априла 2020).

стабилизација се одразила и на политичку сцену. У марту те године формирана је нова Влада чији је мандатар био Мирко Марјановић, искусни привредник који је остао запамћен као најдуговечнији српски премијер од поновног увођења вишепартијског система. Марјановић је у континуитету руководио Владом Републике Србије дуже од шест година и за то време променио чак четири министра информисања.²⁹²

9.7.1 Настанак парламентарних електронских медија

Својеврсну медијску револуцију приватних медија 1994. године обележили су настанак телевизија „Пинк“ и „БК“ и почетак емитовања програма радио-станица „С“ и „Кошава“. Одредница „приватна“ се може користити само условно зато што су то били пројекти који су настали захваљујући недвосмисленој блискости и родбинским везама са државним врхом и владајућом партијом (Радио „С“ и Радио „Кошава“), челним људима државних медија (РТВ „Пинк“) или богатим привредницима тога доба који су имали разгранате послове са великим државним системима (Телевизија „БК“).

За случај Радија „С“ речито је признање некадашње директорке и главне и одговорне уреднице Драгане Дојчиновић, која је 2006. године, током разговора у Републичкој радиодифузној агенцији, изјавила да је „радио основан у оквиру система Генекс и да је до 2004. године био у вези са Социјалистичком партијом Србије“.²⁹³ Ту пословну релацију објаснила је речима да је „Социјалистичка партија до 2003. године била власник Радија ‘С’ који је потом приватизован. Оснивач му је предузеће ‘Ас Медија’, а власник Љубинка Анђелковић, мајка функционера СПС Зорана Анђелковића“.²⁹⁴ Током богате политичке

²⁹² Ратомир Вицо, Александар Тијанић, Радмила Милентијевић и Александар Вучић.

²⁹³ Разговор РРА са радио станицама, сајт Б 92:

https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2006&mm=04&dd=15&nav_category=12&nav_id=194947
(приступљено 14. априла 2020).

²⁹⁴ СПС „22“ помаже „С“, сајт Вечерњих новости:

<https://www.novosti.rs/%D0%B2%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B8/%D0%BD%D0%B0%D1%81%D0%BB%D0%BE%D0%BD%D0%B0/%D0%B4%D1%80%D1%83%D1%88%D1%82%D0%B2%D0%BE.395.html:182237-%D0%A1%D0%9F%D0%A1-%D0%BD%D0%B5-%D0%BF%D0%BE-%D0%BC%D0%B0-%D0%B6%D0%B5-%D0%A1>
(приступљено 15. априла 2020).

каријере, Анђелковић је био генерални секретар СПС-а, председник Привременог Извршног већа, министар за спорт и народни посланик.²⁹⁵

Радио „Кошава“ је од оснивања био у власништву Марије Милошевић, ћерке председника Републике Србије. Овај слушани музички радио програм, четири године касније прерастао је у телевизијску станицу. Ту медијску кућу су издвајали власничка структура и начин стицања дозволе за емитовање. У оснивачком акту из августа 1994. године побројане су компаније које су се груписале у друштво са ограниченом одговорношћу како би обављале „издавачку делатност, маркетиншке послове и правила радио и телевизијски програм.“²⁹⁶ Биле су то тадашње моћне државне и приватне компаније блиске властима: „НИС, Симпо, Беобанка ДД Београд, АСИ Банка, Гома, Спорт, БТЦ, ДД ИБП 'Земун' и 'T&M' које су временом напустиле власничку структуру да би једини власник приватне радио-телевизије остала Марија Милошевић“.²⁹⁷ Таква власничка структура речито је говорила о спреси државе и формално приватних, а неформално парадржавних медија који су покушали да парирају све већем утицају електронских медија АНЕМ-а. Занимљиво је да је Телевизија „Кошава“ имала дозволу од новембра 1995. године на основу уговора са Радио-телевизијом Србије и дозволе некадашње Савезне управе за радио-везе. Био је то уговорни модел сличан ономе који је за време директорског мандата Милорада Вучелића искористио Жељко Митровић за настанак и ширење РТВ „Пинк“. Већ утабаним стазама, Телевизија „Кошава“ је заобишла одредбе републичког закона којим је било прописано да „фреквенције за емитовање ТВ програма додељује републичка Влада конкурсом и према одређеним критеријумима“.²⁹⁸ Тиме се још једном потврдила теза о селективној примени медијских закона, зависној од политичке воље владајуће елите која је у случају РТВ „Кошаве“ имала и родбинску компоненту, што је био још један прилог нескривеном сукобу интереса у медијској сфери.

²⁹⁵ Више о томе: Ко је овај човек? Зоран Анђелковић (Баки омладинац), сајт Гласа јавности: <http://arhiva.glas-javnosti.rs/arhiva/2000/03/06/srpski/P00030507.shtm> (приступљено 14. априла 2020).

²⁹⁶ Како су Беобанка и НИС Југопетрол финансирали адаптацију Телевизије „Кошава“, сајт Гласа јавности: <http://arhiva.glas-javnosti.rs/arhiva/2002/01/10/srpski/R02010904.shtml> (приступљено 25. април 2020).

²⁹⁷ Исто.

²⁹⁸ Њихови наследници (Дечја посла), сајт НИН-а: <http://www.nin.co.rs/arhiva/2446/tema.html> (приступљено 25. априла 2020).

Телевизија „БК“ била је у власништву Компаније „Браћа Карић“. Према налазима Центра за истраживачко новинарство, у априлу 1994. године „основан је Мобтел чији су власници били Јавно предузеће ПТТ Србије и Систем Браћа Карић – БК Трејд из Москве“.²⁹⁹ Приватна руска фирма српске браће поседовала је већински удео од 51%, што је било противно тадашњим законима који су прописивали да „домаће власништво није могло бити мање од 51%“.³⁰⁰ Уговором о оснивању било је предвиђено да „Мобтел“ има монопол у сфери мобилне телефоније на основу „искључивог и непреносивог права на доградњу постојеће мреже“.³⁰¹ Имајући у виду економске потенцијале мобилне телефоније, јасно је колика је пословна и финансијска моћ стајала иза Телевизије „БК“, коју је власнички персонификовао Богољуб Карић – лични пријатељ Слободана Милошевића.³⁰² За разлику од Радија „С“, РТВ „Кошаве“ и „Пинк“, Телевизија „БК“ је од почетка емитовала и информативно-политички програм.

Настанак и ширење мреже Радио-телевизије „Пинк“ блиско су повезани са јавним предузећем Радио-телевизија Србије током мандата генералног директора Милорада Вучелића. Тада је започета својеврсна разградња дотадашњег апарата РТС-а у корист приватног медијског система, што представља једну од кључних политичких одлука тога времена чије се последице осећају све до данашњих дана.³⁰³ Предуслов за почетак емитовања Телевизије „Пинк“ у септембру 1994. године било је потписивање десетогодишњег уговора о пословно-техничкој сарадњи са РТС-ом, чиме је избегнут јавни конкурс на основу којег су, према тадашњем закону, додељиване слободне радио-телевизијске фреквенције.

У овом кратком уговору од само четрнаест чланова сублимирана је моћ политичке воље која је по сваку цену крчила пут приватној радио-телевизији на штету до тада најугицајнијег јавног медијског предузећа. Компанија у власништву Жељка Митровића имала је обавезу

²⁹⁹ 24 случаја: Мобтел, сајт ЦИНС-а: <https://24slucaja.cins.rs/sr/slucajevi/mobtel> (приступљено 15. априла 2020).

³⁰⁰ Исто.

³⁰¹ Исто.

³⁰² Више о томе: Ђукић, Он, Она и ми, 173–178.

³⁰³ Више о томе: Пинк; сајт БИРН-а и Репортера без граница: <http://serbia.mom-rsf.org/rs/mediji/detail/outlet/pink-tv/> (приступљено 29. маја 2020).

да „РТС-у бесплатно уступа ‘Пинкове’ студијске и техничке капацитете (укупно три стотине сати месечно), да сагради предајник за потребе државне радио-телевизије и повремено рекламира издавачку делатност РТС-а“.³⁰⁴ Увидом у обавезе РТС-а, новинар часописа *Време* Дејан Анастасијевић исправно је закључио да је „уговор штетан за државну телевизију“.³⁰⁵ РТС се обавезао да ће у име компаније „Пинк“ поднети захтев за добијање радио и телевизијске фреквенције чиме је створен кључни предуслов за емитовање њихових програма. Документом који је у име државне радио-телевизије потписао Милорад Вучелић, РТС се обавезао да ће „у зависности од својих капацитета, пружити сву стручну и кадровску помоћ која се односи на стварање техничких и других услова да компанија ‘Пинк’ може самостално производити и емитовати програм на подручју града Београда“.³⁰⁶ Том одредбом је омогућен легалан одлив обучених стручњака из јавног предузећа и ангажман на подизању система конкурентске приватне медијске куће. Томе треба додати и члан уговора о раскидном року у трајању од минимум две године у којем је „оштећена страна дужна да поштује потписани уговор“.³⁰⁷ Анексом тог уговора било је предвиђено проширење зоне радио и ТВ сигнала коју „Пинк“ покрива у Војводини и, што је најзначајније, његово аутоматско продужење на укупно двадесет година од тренутка потписивања. Заузврат се „Пинк“ симболично обавезао на „бесплатно уступање лиценцих и телевизијских права на филмове и серије“.³⁰⁸

Вероватно је тешко пронаћи правне документе који попут тог уговора и анекса осликавају политичку и етичку бескрупулозност потписника тих докумената. Кључни актери који регулишу добијање фреквенције за емитовање били су мотивисани заобилажењем тадашњег правног оквира, што је карактеристика медијског законодавства уграђеног у темеље „Пинкове“ медијске империје у формалном власништву Жељка Митровића. Ти документи су и речито сведочанство својеврсне радикализације у поступању тадашњег генералног директора РТС Милорада Вучелића. Мандат је започео отпуштањем преко

³⁰⁴ Документи о настанку империје Пинк, сајт Времена: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=343421> (приступљено 15. априла 2020).

³⁰⁵ Исто.

³⁰⁶ Исто.

³⁰⁷ Исто.

³⁰⁸ Исто.

хиљаду радника РТС-а, наставио потписивањем таквог уговора, а трећу, последњу годину мандата окончао је још једним анексом уговора са „Пинком“. Далекосежне последице таквих аранжмана политички су подржане и ојачане настанком Југословенске левице (ЈУЛ). Најутицајнија чланица те коалиције левичарских покрета и комунистичких партија била је председникова супруга Мирјана Марковић, која „никада није прихватала да буде само председникова супруга која ће га протоколарно уважавати“. ³⁰⁹

9.8.1 Настанак приватних новинских агенција и новинарских удружења

Независно удружење новинара Србије формирано је 1994. године. ³¹⁰ Ово удружење је од самог оснивања направило видљив отклон од Удружења новинара Србије, које је толерисало непрофесионализам својих чланова у режимским медијима. ³¹¹ Настанком НУНС-а ојачана је независна сцена на којој је тада постојало једино Независно друштво новинара Војводине, основано 1990. године. ³¹²

Професионални суноврат „Танјуга“ утицао је на формирање агенција „Фонет“ и „Бета“ које су почеле да раде 1994. године. ^{313, 314} Те године је забележено и нелегално државно преузимање дневника „Борба“ путем „ликвидационог поступка и постављења савезног министра за информисање Драгутина Брчина за в.д. главног уредника уместо Гордане Логар“. ³¹⁵ Упркос томе, неколико месеци касније на киосцима се појавила „Наша Борба“, која је окупљала кључна новинарска и уредничка имена бивше редакције.

Све су то били примери отпорности сцене која се калила у непрестаној борби за опстанак и пуко преживљавање. Уз непостојеће тржиште, омеђено двоструким санкцијама – међународним и режимским, хвале вредни су били сви храбри покушаји који су, уз

³⁰⁹ Ђукић, *Он, Она и ми*, 32.

³¹⁰ Више о томе: О НУНС-у, сајт НУНС-а: <http://www.nuns.rs/about-nuns.html> (приступљено 15. априла 2020).

³¹¹ Више о томе: О нама, сајт УНС-а: <http://www.uns.org.rs/o-nama.html> (приступљено 15. априла 2020).

³¹² Више о томе: О нама, сајт НДНВ-а: http://www.ndnv.org/o_nama/ (приступљено 15. априла 2020).

³¹³ Више о томе: Новинска агенција Фонет: сајт Фонет-а: <http://www.fonet.rs/agencija.php> (приступљено 15. априла 2020).

³¹⁴ Више о томе: О нама, сајт Бете: <https://beta.rs/onama/2498-o-nama> (приступљено 15. априла 2020).

³¹⁵ Ђукић, *Он, Она и ми*, 220.

стабилну валуту и донаторску помоћ, покушали да заживе и парирају владајућој медијској олигархији. С друге стране, номенклатура се подмлађивала новим, утицајним медијима који су били још један елемент политичке игре засноване на инструментализованој и селективној примени медијских закона који су злоупотребљавани за стицање предности у односу на конкуренцију. Томе треба додати репресивну атмосферу тога времена које је обележила смрт храбре младе новинарке Радиславе Даде Вујасиновић 8. априла 1994. године под неразјашњеним околностима, које су до данашњег дана остале предмет бројних спекулација. Томе је допринео и налаз Форензичког института из Хага, који на основу материјала достављених 2015. године „није могао да искључи ни могућност самоубиства, ни убиства, као ни несрећног случаја, што би у конкретном случају значило да је смрт задесна услед нестручног руковања оружјем“.³¹⁶

9.9.1 Инструментализација медијских закона за испуњавање политичких циљева

Завршна година ратних операција показала је значај контроле медија у Србији у правом смислу те речи и игорисање законодавног оквира подложног утицају разнородне политичке воље. Током пролећа и лета на тлу бивше Југославије су се непрестано смењивали драматични догађаји који су били увод у Дејтонску мировну конференцију, којом је крајем новембра окончан рат у Босни и Херцеговини.³¹⁷ Међу збијеним догађајима тога времена, Соња Лихт оправдано сматра се да је „Сребреница једна од најзначајнијих тачака, тачака прекретница у разумевању целог тога рата“.³¹⁸ Просечан гледалац Радио-телевизије Србије, читалац „Политике“ и „Вечерњих новости“ могао је да наслути да се средином 1995. године у Сребреници дешавају стравични ратни злочини, али вероватно

³¹⁶ УНС,  утра годишњица смрти Даде Вујасиновић, случај и даље отворен, сајт РТС-а: <https://www.rts.rs/page/stories/ci/story/124/drustvo/3914899/sutra-26-godina-od-smrti-dade-vujasinovic-slucaj-i-dalje-otvoren.html> (приступљено 29. маја 2020).

³¹⁷ Више о томе: Холбрук, Ричард, *Пут у Дејтон*, Дан граф, Београд 1998.

³¹⁸ Машић, Душан, *Таласање Србије (Књига о Радију Б 92)*, Самиздат Б 92, Београд 2006, 189.

није могао да претпостави размере масовних егзекуција које је Међународни суд правде у Хагу 2007. године оквалификовао као „чин геноцида“.³¹⁹

Исход првوماјске војне операције „Бљесак“ у западној Славонији наговестио је будућа ратна догађања.³²⁰ Док је трајала операција „Бљесак“, телевизија је емитовала уобичајену програмску шему игноришући догађања у блиском суседству. Тек је „у седамнаестом минуту ТВ дневника објављена вест о егзодусу из Западне Славоније“.³²¹ Таквим приступом власт је још једном показала у којој мери је била инструментализована државна радио-телевизија и на који начин је спроводила политичку вољу прагматичне владајуће олигархије, помирене са исходом рата у којем је Београд имао једну од кључних улога. У државним медијима свесно је прећуткиван формални пад Книна и нестанак дотадашње Републике Српске Крајине.³²² Тадашњи директор новинске агенције „Танјуг“ накнадно је признао да је „било настојања да се та вест ублажи, да се не истура у први план. Пратили смо све што се дешавало са Книном али вероватно нисмо употребили баш тако драстичан израз – пао Книн“.³²³ Катарзичне сцене избегличких колона, које након пада Републике Српске Крајине хрле ка Бањалуци и Београду током акције „Олуја“, претиле су да угрозе власт која је вентиле за професионално извештавање препуштала малим броју професионалних, технички ограничених медија који су допирали до масовне публике. Један од њих био је и београдски Радио „Б 92“, који је спонтано организовао запажену хуманитарну акцију³²⁴, чиме је још једном доказао да није био „склоп разних медијских активности већ да је био покрет“.³²⁵

³¹⁹ Више о томе: Сребреница – геноцид, негирање и раздор, сајт ВВС-ја на српском:

<https://www.bbc.com/serbian/cyr/balkan-48931202> (приступљено 15. априла 2020).

³²⁰ Више о томе: Фонд за хуманитарно право: *Операција Бљесак – Етничко чишћење западне Славоније 1. мај 1995. године*, Фонд за Хуманитарно право, Београд 1995.

³²¹ Ђукић, *Политичко гробље*, 361.

³²² Више о томе: Документационо-информативни центар Веритас: *Олуја – удружени злочиначки подухват*, (Билтен бр. 114) Веритас, Београд 2007.

³²³ Интервју: Слободан Јовановић, отпадник из СПС-а – избегао сам прејаке изразе, сајт Б 92:

https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2000&mm=05&dd=02&nav_category=1&nav_id=6521 (приступљено 15. априла 2020).

³²⁴ Види 152. томе: Солидарност Радија Б 92, сајт Б 92:

http://www.b92.net/specijal/oluja/index.php?start=0&nav_id=173958 (приступљено 29. маја 2020).

³²⁵ Машић, 203.

Вишенедељни Дејтонски преговори окончани Париским мировним споразумом чији су формални потписници били балкански „господари рата“ Милошевић, Туђман и Изетбеговић. Укидање трогодишњих међународних санкција учврстило је Милошевићеву власт, а он је у међународним круговима добио ореол миротворца који је „прихватио све оно што је одбијао (лидер босанских Срба) Радован Караџић“.³²⁶ Све те промене осликавале су се на руководеће кадрове чије су ратне медијске мисије окончане доласком мира. У складу са прокламованим миротворачким курсом, ново време је тражило послушнике за нови ешелон лојалних медијских првобораца. Мандат дотадашњих медијских јуришника окончан је у складу са њиховом способношћу да се прилагоде новонасталим околностима, о чему је одлучивао сам државни врх.

Постојање ресорног министра за информисање Ратомира Вица постало је приметно тек када је изјавио да је „јавном тужилаштву поднет захтев да се у ‘Политикиној’ кући предузму мере заштите законитости и имовине“.³²⁷ Био је то почетак акције уклањања Живорада Миновића, дугогодишње алфе и омеге „Политике“, који је након завршетка информативног разговора у полицији формално смењен током трајања Дејтонске конференције. Главни и одговорни уредник „Танјуга“ Душан Зупан прешао је у дипломатију, а директор Слободан Јовановић је смењен после говора Слободана Милошевића на партијској седници одржаној након Дејтонског мировног споразума. Јовановић је касније сведочио да је лично „Милошевић то прочитао и да је све трајало сасвим кратко“.³²⁸

У складу са очекивањима, Милорад Вучелић је последње године руковођења државном радио-телевизијом потписао још један анекс уговора којим је додатно развластио РТС а учврстио „Пинк“. Тим уговором је дефинисано да РТС великодушно уступи телевизији „Пинк“ још две телевизијске фреквенције, што је био увод у чланове анекса који су предвиђали да „Пинк“ преузме сва права на коришћење фреквенције „уколико то законски

³²⁶ Мулаосмановић, Адмир, *Дејтонски преговори – остваривање могућег*, Институт за историју, Сарајево 2015, 130.

³²⁷ Ђукић, *Крај српске бајке*, 156.

³²⁸ Интервју: Слободан Јовановић.

прописи омогуће“.³²⁹ У појединим члановима споразума отишло се толико далеко да је било предвиђено да, у случају да „Пинк“ постане једини носилац права коришћења фреквенција, РТС има обавезу да без накнаде омогући „Пинк компанији“ смештај емисионе опреме и емитовање програма“.³³⁰ Политичка снага тог договора превазишла је време у којем је он настао. Раније предвиђени период за раскидање уговора од двадесет четири месеца продужен је на тридесет шест месеци, а „уговорне стране су се обавезале да неће покушати да раскину уговор најмање пет година, почев од дана потписивања анекса“.³³¹ Временом се показало да једина обавеза РТВ „Пинк“ која је проистицала из тог уговора никада није спроведена у дело. Била је то обавеза изградње „емисионог објекта површине до сто квадратних метара са одговарајућим инсталацијама за заједничке потребе РТС-а и ‘Пинка’ који никада није изграђен“.³³² Неколико пута анексирани уговор између те две медијске куће, потписан од Милорада Вучелића и Жељка Митровића, учинио је њихове позиције суштински недодирљивим и показао је ко су прави господари медијског простора у којем спроводе политичку вољу а не медијске законе. Такав приступ је учврстио политичку логику на основу које је било дозвољено радити све они што није угрожавало идеологију, политичке и пословне интересе владајуће породице и њима потчињене олигархије.

9.10.1 Примена медијских закона уочи и током грађанских и студентских демонстрација

Ако је 1994. година донела економску консолидацију, 1995. мир, онда се од 1996. очекивала политичка стабилност. У складу са тим очекивањима одвијала се и тадашња медијска политика која је преваходно тражила нове кадрове за будуће политичке борбе. У том смислу је прва година мира на подручју некадашње Југославије више личила на подрхтавање тла након разарајућег земљотреса. Томе је доприносио ратни ехо који је од

³²⁹ Документи о настанку империје Пинк, сајт Времена: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=343421> (приступљено 15. априла 2020).

³³⁰ Исто.

³³¹ Исто.

³³² Исто.

доскора прокаженог Милошевића преко ноћи „начинио зрелог политичара који је изразито налоњен миру“.³³³ Подршка утицајних западних политичара и веровање да је српски председник искрено на правој страни оповргавали су примери који су сведочили да се природа режима није променила. Показавши да је суштински и даље противник отвореног, демократског, цивилног друштва и слободне речи, Милошевић је „паралелно припремао доношење разноразних законских аката који су имали само један циљ – да зацементирају његову владавину“.³³⁴

Отопљавање односа са дојучерашњим непријатељима изискивало је другачију кадровску политику у ресорном министарству и медијима. Највеће изненађење је било именовање новинара Александра Тијанића за новог министра за информисање у мају 1996. године. Тијанић је остао упамћен као министар са најкраћим стажом од само пола године, у чијем мандату су једно време биле угашене „радио станице ‘Б 92’, ‘Индекс’, затворен Радио Смедерево и запечаћене просторије листа ‘Нови Панчевац’“.³³⁵ Неупоредиво дуговечнија су била друга кадровска решења из тог периода, попут Драгољуба Милановића који је дошао на чело Радио-телевизије Србије и Хаџи Драгана Антића који је преузео „Политику“. Као лични избор председника Милошевића, директор „Танјуга“ постао је Зоран Јевђевић, телевизијски репортер РТС-а који је годинама извештавао из Председништва Србије и са председникових службених путовања.³³⁶ Милановићеву и Антићеву верност потврђује чињеница да су остали уз Милошевића до самог краја његове владавине у октобру 2000. године. Искусан у пропаганди, као дотадашњи главни уредник информативног програма државне телевизије, Милановић је „не само испунио већ и вероватно и превазишао Милошевићева очекивања“.³³⁷ Најбољи опис Антићеве лојалности је утисак савременика да је „са њиме Политика постала режимскија него у време Мионовића, заправо каква није била у својој дугој историји“.³³⁸ Још драстичнија оцена Антићевог петогодишњег мандата

³³³ Ђукић, *Политичко гробље*, 366.

³³⁴ Машић, 217.

³³⁵ *Случај службеника Александра Тијанића*, Комитет правника за људска права (ЈУКОМ), Београд 2005, 21.

³³⁶ Ђукић, *Крај српске бајке*, 158.

³³⁷ Сто година самоће, сајт Времена: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1070972> (приступљено 29. маја 2020).

³³⁸ Ђукић, *Крај српске бајке*, 158.

била је да ће „захваљујући Антићевој Политици, Живорад Миновић остати у бољем памћењу него што је заслужио“.³³⁹

Увидом у архивску грађу закључујемо да је и Драгољуб Милановић, као и његов претходник Вучелић, наставио да унижава РТС уз помоћ „лажи, хушкања, медијских конструкција и ненаменског трошење средства“.³⁴⁰ То је доказивао нови уговорни анекс, са Милановићем потписом, у корист компаније „Пинк“ и њеног власника Жељка Митровића почетком 1996. године, којим је предвиђено да се РТС одриче свих дотадашњих неиспуњених захтева из ранијих уговора. Уместо тога, „Пинк“ се обавезао да у „десет месечних рата исплати износ од милион динара (што је садашња противвредност од 165.000 евра)“.³⁴¹ Том исплатом су окончане дотадашње обавезе „Пинка“ према РТС-у који се анексом задужио да приватној телевизији великодушно уступи бројне нове канале. Они су значајно допринели још већој националној покривености телевизије Жељка Митровића, који је плаћао симболичне трошкове енергената на новим локацијама. Садржај овог анекса, у чијим је завршним одредбама било предвиђено потенцијално обештећење искључиво за „Пинк“, представља уговорну форму која је до детаља легализовала владајућу политичку вољу у медијској сфери тога времена. Овако изражена воља на штру осталих, максимално је поспешила развој паралелног медијског система који је у власничком смислу био приватан а у уређивачком погледу утопијски и ескапистичан до крајњих граница. Телевизија „Пинк“ је симболизовала концепт тадашњих комерцијалних станица које су „своју депресивну публику храниле сталним оброцима квизова, модних ревија, лаганог попа и гостовања турбо фолк звезда“.³⁴² Био је то савршен рецепт за пасивизацију могућег отпора режиму и обесхрабривање опонената који су утихнули када је председник Милошевић постао миљеник западне политичке хемисфере.

³³⁹ Исто.

³⁴⁰ Сто година самоће, сајт Времена: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1070972> (приступљено 29. маја 2020).

³⁴¹ Документи о настанку империје Пинк, сајт Времена: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=343421> (приступљено 15. априла 2020).

³⁴² Колин, 74.

Велики политички и медијски преокрет настаје у јесен 1996. године након одржавања избора. Власт је била уљуљкана, а то јој се вратило као бумеранг у виду резултата локалних избора 17. новембра на којима је Србија већински гласала за опозицију.³⁴³ Преко ноћи је више од четрдесет општина прешло у руке опозиционих странака, укључујући Београд, Ниш, Нови Сад, Крагујевац, Краљево, Чачак, Ужице, Пирот и низ других мањих градова. Негативна предвиђања резултата заснована на изгубљеним савезним изборима и фалсификовању изборних записника на локалу допринели су да дотадашња фрустрираност и апатија прерасту у побуну „у којој је било потребно Милошевића најпре победити на изборима а онда на улици одбраном изборне победе“.³⁴⁴ Тромесечне демонстрације које су потом уследиле сматрају се почетком краја Милошевићевог режима.

Значај поменутих избора сагледава се у неколико равни. Једна је била изборно-политичка у којој је Милошевићева политика први пут доживела убедљив пораз, и то у великим градовима од којих су многи представљали суверене бастione Социјалистичке партије Србије. Други ниво пораза је било коначно буђење опозиционе, грађанске и студентске популације која се није мирила са изборном крађом. Трећи ниво је био медијски – време и значај независних медија симболички се мере до локалних избора 1996. године и након њих. Претпоследња раван је инострано посредовање ОЕБС-а, што се Милошевићу први пут десило баш као и прибегавање законској форми „лекс специјалиса“.³⁴⁵ Тиме је легализовао опозициону изборну победу показавши да се закони могу и на тај начин инструментализовати под условом да политичка воља не види другачији начин за њено практично спровођење у дело.

Погрешна политичка процена да ће гашење сигнала Радија „Б 92“ умањити интерес за протест, претворила се у сопствену супротност по више основа. Преко ноћи се значајно

³⁴³ Канабе нас је одржало, сајт Времена: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1041038> (приступљено 30. маја 2020).

³⁴⁴ Орлов ¹⁰⁷ Славина, Уставни, политички и институционални оквир народне Скупштине републике Србије, зборник *Демократске перформансе парламената Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе*, Универзитет у Београду – Факултет политичких наука (Центар за демократију), Сарајевски отворени центар и Факултет политичких наука – Универзитет Црне Горе, Београд – Сарајево – Подговорица 2012, 15.

³⁴⁵ *Lex specialis derogat legi generali* – доношењем „лекса специјалиса“ поништава се општи закон који је у хијерархији изнад њега.

повећао број демонстраната који више нису могли да чују сигнал радија којем су веровали. С друге стране, неупоредиво већа публика широм Србије могла је да слуша специјалне емисије које су преносили радио „Би-Би-Си“, „Глас Америке“, „Слободна Европа“, „Дојче веле“ и „Франс интернационал“. Протестна шетња након нестанка радија „Б 92“ из етра сматра се најмасовнијом шетњом те врсте до сада јер је „колона демонстраната пролазила улицама пуних 75 минута (око 800 људи за минут) што је око 60.000 учесника“.³⁴⁶ Посебан значај је имао сусрет тадашње председнице америчког Комитета за заштиту новинара Кети Мартон (која је због проблема Радија „Б 92“ хитно допутовала у Београд) са председником Милошевићем, са којим је потписала заједничку изјаву којом подржава слободу медија у Савезној Републици Југославији речима да постоји „право на објављивање и емитовање“.³⁴⁷ Тај пример је показао значај утицаја невладиних организација које су алармирале јавност до те мере да ни Милошевић није могао остати имун на такве притиске.³⁴⁸

Повратак у етар Радија „Б 92“ за време демонстрација учинило је ту београдску станицу популарнијом него икада. То је било од великог значаја за електронске медије попут пожаревачког Радија „Бум 93“, који је такође био забрањен током демонстрација. Проблем медија и слободе говора интернационализован је захваљујући коришћењу интернета који је Радио „Б 92“, као провајдер, искористио у борби против режима. Власт је потпуно превидела значај интернета којем је 1996. године у Србији „приступ имало десет хиљада људи“.³⁴⁹ Толики број корисника био је довољан да Србија постане део глобалне заједнице а тадашње демонстрације постану пример „интернет револуције“ која је показала моћ нових технологија у борби против недемократских режима.³⁵⁰

³⁴⁶ Разговарали смо са човеком који броји људе на протестима од 1991. године, сајт Вајца: <https://www.vice.com/rs/article/evmep/razgovarali-smo-sa-covekom-koji-broji-ljude-na-protestima-od-91> (приступљено 30. 02. 2020. У 08:30)

³⁴⁷ Thomas, Robert, *Serbia under Milošević – Politics in the 1990s*, Hurst & Company, London 1999, 198.

³⁴⁸ Према речима Кети Мартон Милошевићу је била понуђена верзија изјаве која је на крају реченице садржала формулацију „без цензуре“ коју је Милошевић лично прецртао пре потписивања.

³⁴⁹ 6570, 102.

³⁵⁰ Serbian Response to Ty: 65 y: Take the Movement to the Web, The New York Times CyberTimes, December 8, 1996, сајт Њујорк тајмса: <https://web.archive.org/web/20060220093125/http://www.nytimes.com/specials/bosnia/context/1208yugo.html> (приступљено 30. маја 2020).

Из те битке Радио „Б 92“ је изашао као потписник уговора са РТС-ом, којим је први пут након оснивања дугорочно легализовао постојање у етру. Првобитна неспретна формулација о „води у коаксијалном каблу“, којом се правдао нестанак сигнала Радија „Б 92“ резултирала је потписивањем уговора са генералним директором државне телевизије Драгољубом Милановићем о легалном коришћењу фреквенције 92,5 мегахерца. Чин потписивања се одиграо у згради државне телевизије у Таковској улици, коју су демонстранти свакодневно гађали јајима и на тај начин испред зграде „Политике“ исказивали гласно незадовољство.³⁵¹

За разлику од Митровића који је пут своје компаније крчио наклоношћу режима, политичком каријером у Југословенској уједињеној левици и мандатом њиховог посланика у савезној скупштини, Радио „Б 92“ је то остварио након масовних протеста који су показали жељу за политичком променом и неспутаном слободом изражавања. Вишегодишњи проблем са фреквенцијом разобличио је начин функционисања и унутрашње спреге које нису имале нимало разумевања за политичке неистомишљенике.

Законом о радио-телевизији из 1991. године дате су изузетне прерогативе техничком директору Радио-телевизије Србије који је био утицајан у Савезном министарству за телекомуникације и републичкој Комисији за доделу фреквенција. Први корак за добијање фреквенције било је обраћање републичкој инстанци која би заинтересоване упућивала ка савезном нивоу на којем су се добијала одобрења са потписом ресорног министра. Осим тога, било је неопходно поседовати сагласност представника РТС-а, матичне куће која је према закону располагала радиодифузним спектром. Био је то систем осмишљен да оне који нису били блиски тадашњим круговима власти обесхрабри и онемогући да легално добију фреквенције. Према речима Верана Матића, тадашњег главног и одговорног уредника Радија „Б 92“, био је то „зачарани круг који је Милошевић очито створио да би држао ствари под контролом“.³⁵²

³⁵¹ Више о томе: Машић, 250.

³⁵² Исто, 103.

На почетку свог мандата, у изјави за недељник *Време*, министар информисања Тијанић је изјавио да „Београд још увек има највећу медијску слободу, међу свим државама бивше Југославије што се може доказати математичком анализом, бројем ТВ станица и килограмима штампаних новина“.³⁵³ Након епизоде са нестанком Радија „Б 92“ из етра, Тијанић је поднео оставку, изабравши најбољи моменат да напусти позицију на којој није било никакве суштинске моћи нити реалне шансе да се ствари у његовом ресору промене набоље. Показало се да су његова дотадашња каријера и неспорна харизма недовољне за истински обрачун са амбициозним политичким и медијским захтевима на основу којих су се формирали паралелни медијски светови.

9.11.1 Медијско законодавство након конституисања нове власти на локалном нивоу

Именовање историчарке Радмиле Милентијевић за министарку информисања након Тијанићеве оставке било је својеврсно изненађење. Задржавши се нешто више од годину дана (фебруар 1997 – март 1998) на тој функцији, она је још једном доказала да је Милошевићев кадровски резервоар неисцран. Иако је у питању била влада премијера Мирка Марјановића, преговоре о министарском ангажману професорке Милентијевић, према њеном признању, обављао је лично председник Милошевић. Тиме је очигледно желео да избегне непријатно искуство са предлагањем бившег министра Тијанића „кога су за то место Милошевићу и Марјановићу својевремено предложили Душан Митевић, Богољуб Карић и Мирјана Марковић“.³⁵⁴

Само три месеца након именовања, министарка Милентијевић је најавила доношење новог Закона о информисању. У интервју за недељник *НИН* истакла је три кључне промене које би требао да донесе нови законски текст. Прва је усаглашавање са важећим уставним

³⁵³ *Случај службеника Александра Тијанића*, 22.

³⁵⁴ Тија  велики човек малог срца (фељтон Било је то овако), сајт Вечерњих новости:

<https://www.novosti.rs/%D0%B4%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D1%82%D0%BD%D0%B8%D1%81%D0%B0%D0%B4%D1%80%D0%B6%D0%B0%D1%98.524.html:791277-%D0%A2%D0%B8%D1%98%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%9B-%D0%B2%D0%B5%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B8-%D1%87%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D0%BA-%D0%BC%D0%B0%D0%BB%D0%BE%D0%B3-%D1%81%D1%80%D1%86%D0%B0> (приступљено 18. априла 2020).

оквиром, а друга неопходност изједначавања са „нивоом демократизације у Србији, која је прилично одмакла од времена 1991. године“.³⁵⁵ Трећа измена се тичала текста будућег закона који се, према њеним речима, „приближио тенденцијама које се развијају у западноевропском законодавству и ослонио на резолуције европских министара о политици медија из децембра 1994. године“.³⁵⁶ Нереалне амбиције министарке биле су засноване на процедурама започетим у Влади, дискусијама и изменама прве и друге радне верзије и најавама ванредног јунског скупштинског заседања републичке скупштине. Крајњи резултат је био да је задржан истоветан законодавни медијски оквир.

Истовремено са тим најавама из врха државе, политичка воља на локалном нивоу темељно се изменила у односу на кадровску политику и дотадашње информативне програме бројних медија. АНЕМ је као регистровано пословно удружење три медија – Радија „Б 92“, Радија „Бум 93“ и Радио-телевизије Бајина Башта чланицама асоцијације путем сателита омогућио свакодневни информативни програм и приступ донаторској заједници која је опремом и едукацијом кадрова помагала обнову девастираних станица. Асоцијација независних електронских медија је, путем адвокатске канцеларије „Живковић – Самарџић“, пружала бесплатну правну заштиту тадашњем чланству. Уз политичке промене на локалу, све то је допринело да се већ у јуну 1997. године формира мрежа од деветнаест придружених независних локалних радио и телевизијских станица.³⁵⁷ Привидној толеранцији убрзаног ширења мреже станица и сигнала Радија „Б 92“ допринела је распоућеност у вертикали републичке и локалне власти у којој је влада СПС-а и ЈУЛ-а располагала финансијским ресурсима и законодавном моћи трудећи се да додатно отежа позицију локалним самоупоравама ван њихове контроле.

³⁵⁵ Новинари, спавајте мирно (56. јервју са др Радмилом Милентијевић, министарком информисања), *НИН* 2422, 30. мај 1997; сајт *НИН*-а, <http://www.nin.co.rs/arhiva/2422/2.html> (приступљено 18. априла 2020).

³⁵⁶ *Исто*.

³⁵⁷ Историјат, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/oAnemu/istorijat.html> (приступљено 19. априла 2020).

9.12.1 Закључак

Садржај овог поглавља сведочи о значајним друштвено-политичким превирањима згуснутим у седам година, колико је важио Закон о јавном информисању. Тешко да постоји сличан пример законских текстова чија је примена омеђена нестанком заједничке и настанком нове државе, почетком и престанком ратних сукоба, санкцијама међународне заједнице, хиперинфлацијом, вишепартијским изборима, вишемесечним демонстрацијама и преузимањем власти на локалу од опозиције. Све то време истоветна политичка номенклатура је предводила државу и спроводила политичку вољу која се мењала у складу са политичким агендама које су се неретко драстично мењале.

Константна површна примена медијских закона била је у складу са дневнополитичким циљевима који су остваривани захваљујући контроли масовних и најпопуларнијих медија. У почетку се та мрежа темељила на тројству најутицајнијих државних медија – РТС-а, „Политике“ и „Танјуга“, уз помоћ „Вечерњих новости“, а временом се разгранала на ојачане парадржавне електронске медије који су преузели значајан део аудиторијума. Тај утицај се остваривао музичким и забавним програмима медијских система „Пинк“, радио станица „Кошава“ и „С“ годинама или садржајима са примесама политике Телевизије „БК“. Та групација је обухватала и медије попут Радио „Пингвина“, који је мењао власника у истоветној интересној сфери. У октобру 1997. године, ту радио-станицу је купио Ђовани ди Стефано, адвокат Жељка Ражнатовића Аркана, и дан касније је препродао власнику компаније „Пинк“ Жељку Митровићу.³⁵⁸ Други утицајни ешалон чинили су НТВ „Студио Б“ и ТВ „Политика“, који су, зависно од политичке констелације, били у већој или мањој мери разгласне станице опозиције односно власти. Трећи ешелон представљали су ТВ „Палма“ и сличне станице широм Србије. Оне су значајан део своје програмске понуде за време међународних санкција темељиле на иностраним садржајима, који су, будући да није било правне регулативе, незаконито прибављени путем ТВ пиратерије.

³⁵⁸ Више о томе: Ружичаста слика сивог, сајт Времена: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=328674> (приступљено 30. маја 2020).

Режим је током седам година показао специфичну истрајност у опструкцији медија мањих тиража, ниже слушаности и гледаности. Административне структуре су показивале нарочиту ревност према малобројним електронским медијима попут тадашњих чланица АНЕМ-а и ТВ продукцијама „ВИН“, „Мрежа“ или „Б 92“. Исти третман су имали *(Наша) Борба, Данас, Време, НИН, Блиц*, касније у екстремном облику и *Дневни телеграф*, који су својом уређивачким концептом одбијали да се повинују наметнутим правилима игре у којој су прикривено или транспарентно форсирани искључиво државни и парадржавни медији.

Протек од седам година и нова политичка парадигма показали су да је неопходно изменити медијски законски оквир. У сфери електронских медија, политичари су били презадовољни могућностима које им пружа селективна примена законских одредаба на републичком и савезном нивоу. Подржавали су их власници приватних медија који су се одлично сналазили у лавиринтима наклоњене и маргинализоване администрације. Зато је у фокусу измена био само Закон о јавном информисању, чије су одредбе биле недовољне за контролу штампаних медија који су почели да ничу охрабрени победом опозиције на локалу, стабилном финансијском ситуацијом и увећаном донаторском помоћи. Тиме је генерисана неспорна политичка воља за измену Закона о јавном информисању.

**МЕДИЈСКО ЗАКОНОДАВСТВО У ПЕРИОДУ
МЕЂУНАРОДНЕ ИЗОЛАЦИЈЕ И РАТА**

**10. ЗАКОН О ЈАВНОМ ИНФОРМИСАЊУ ИЗ 1998.
ГОДИНЕ**

10.1.1 Увод

Иако је незахвално правити такве класификације, временски период од почетка 1998. до октобра 2000. године може се окарактерисати као најдинамичнији и најдраматичнији период који изучавамо у овом докторату. У непуне три године, кулминирала је друштвено-политичка тензија која је тињала од тренутка распада некадашње заједничке државе. Било је то својеврсно финале којим је обележен крај последње деценије XX века која је предмет нашег изучавања у сфери утицаја политичке воље на медијско законодавство. Овим поглављем су мапирани кључни друштвено-политички догађаји и доказана њихова блискост са (не)применом медијског правног оквира које је имало реперкусије на „седму силу“.

Неспорно кључни моменат било је усвајање ² **Закон² о јавном информисању** у октобру 1998. године. Тај закон је био толико значајан да се време у српским медијима мери пре и после тог закона. Примена тог закона темељно је уздрмала не само медијску сцену већ целокупан правно-политички поредак који је утицао на промену комплетног друштвено-политичког дискурса. Био је то закон који је отворио фронт према тадашњим медијима, њиховим власницима, уредницима и новинарима. Почетак примене тог закона у својој суштини је био злокобна најава бомбардовања Србије од НАТО-а које ће се окончати цивилним и медијским жртвама као трагичним симболима драматичног времена.

Изучавајући медијско законодавство од успона на власт до зенита Милошевићеве моћи, ово поглавље пружа увид и у силазну путању његове владавине. У медијској сфери оно је обележено сировом и суровом репресијом, убиствима, уништавањем и нестанком медија. У новијој историји није досегнута нижа тачка медијског законодавства од оног које симболизује време које обрађује ово поглавље. Згуснута, попут каквог отрова, у само две године, она је пред сам крај XX века произвела контрареакцију показавши виталност медија који су уз помоћ невладиног сектора и опозиције смогли снаге за кључни друштвено-политички преокрет. На тај начин је једна одметнута, изолована и санкционисана држава у статусу парије коначно преведена на праву страну, којој је у својој историји углавном и припадала. Била је то велика сатисфакција на почетку новог миленијума за све оне који су

деведесете године прошлог века доживели као ружну епизоду и лекцију из које треба учити. У том смислу је у овом поглављу сумиран период који је изузетно значајан за разумевање утицаја политичке воље на настанак и примену медијских закона која је своју терминалну фазу досегла у периоду који обрађује овај део доктората.

10.2.1 Друштвено-политичка и медијска ситуација уочи усвајања Закона о јавном информисању

Избор коалиционих партнера Социјалистичке партије Србије у марту 1998. године и улазак Српске радикалне странке у извршну власт нагостили су драматичан период који ће се годину дана касније окончати бомбардовањем Србије. Избор лидера радикала Војислава Шешеља на место потпредседника Владе изазвао је оправдану забринутост. Песимизам је повећан избором Александра Вучића за министра информисања. Савезни министри из Југословенске левице давали су додатни простор за трансмисију утицаја и контролу медијског простора. Таква медијска политика, позиционирана и испреплетана на два нивоа власти, представљала је експлозивну политичку смешу за практичну реализацију наговештених планова у медијском простору.

Намеру српских власти да дисциплинују медије исказала је професорка Мирјана Марковића у дневнику двонедељника *Дуга* у децембру 1995. године најавом „да ће неко, ипак, једном зауставити ове насилнике који својим текстовима у штампи и на телевизији, као корбачем некада, ударају сваког ко им се не свиђа и ко им се нађе на путу“.³⁵⁹ Та претња се потпуно обистинила током мандата министра информисања Александра Вучића, савезних министара за телекомуникације Дојчила Радојевића и Ивана Марковића и министра за информисање Горана Матића.

Иако су били водећи коалициони партнер, социјалиста су свесно препуштали јавни простор члановима републичке Владе који се нису либили да инструментализују и радикализују тадашњу политичку вољу у сфери медијског законодавства. Политички концепт СПС-а и

³⁵⁹ Ђукић, *Крај српске бајке*, 251.

ЈУЛ-а базирао се на порозности граница две политичке групације и учесталим кадровским трансферима услед неспорне „идеолошке блискости“.³⁶⁰ Илустративан пример је одговор тадашњег министра правде Драгољуба Јанковића на питање новинара да ли је у Владу ушао као представник СПС-а или ЈУЛ-а „да не зна, да га назову касније јер мора да провери“.³⁶¹ Јанковић је накнадно потврдио да у влади Мирка Марјановића репрезентује Југословенску левицу. Неспорно помажући и стимулишући настанак и развој ЈУЛ-а, СПС је левичарској коалицији препуштао све већи простор у одлукама које су захтевале сензибилисање јавности и прилагођавање Милошевићеве партије. Пример такве политике је Закон о универзитету из маја 1998. године којим је Београдски универзитет потчињен власти, а истовестан сценарио је примењен у случају Закона о јавном информисању у октобру исте године. Политички зенит ЈУЛ-а и његово формално прерастање у партију у лето 1998. године пружили су нове могућности брачном пару Милошевић–Марковић да инструментализују владајућу политичку вољу која је прагматично мењала одору не мењајући суштину и смер њихове политике. Коалициони савез са националистичком Срском радикалном странком, социјалистима је штитио политичке бокове јер је реализација политичких одлука препуштена челницима те десничарске партије. Приметна блискост у ставовима према опозицији и међународној заједници резултирала је флукуацијом дела бирача између СПС-а и СРС-а који су се декларисали као противници међународних интеграција, приватизације, тржишне економије и, генерално, модернизације оличене у неумитним демократским реформама. У тај вредносни систем се савршено уклапала потреба за „дисциплиновањем“ медија. Уз позадинску подршку СПС-а, челници СРС-а и ЈУЛ-а су се надметали да и на том пољу добију политички ореол „аутентичних заштитника“.³⁶²

Тадашњој политичкој и медијској агенди значајно је допринео распад опозиционог блока који је уследио након смене лидера Демократске странке Зорана Ђинђића са места београдског градоначелника. Српски покрет обнове је преузео контролу над „Студијом Б“

³⁶⁰ Гоати, *Избори у СРЈ од 1990. до 1998*, 72.

³⁶¹ Исто, 72

³⁶² Исто, 164.

који је за промоцију Вука Драшковића и његове странке био „исто оно што је државна телевизија представљала за режим социјалиста и ЈУЛ-а“.³⁶³ Развој догађаја је Драшковића приближио уласку у савезну владу, што се и остварило почетком 1999. године. Такав третман у међувремену подржављене београдске радио-телевизије разобличио је став дела опозиције према медијима. Неразумевање њихове стварне улоге и преузимање истоветне матрице којом су прибегавали представници власти, позиционирали су тадашњег директора и главног и одговорног уредника Драгана Којадиновића у друштво челника медија који су се искључиво руководили политичком агендом својих оснивача.

Неделотворност и безидејност опозиције оставила је празан простор који је заузимао све већи број медија: дневник *Данас* (који су основали новинари који су напустили *Нашу Борбу*), *Глас јавности* (настао од некадашњих новинара *Блица* и *Демократије*) те магазина *Европљанин* у власништву Славка Ђурувије, који је рекламиран као „модерни српски недељник“. Асоцијација независних електронских медија се повећала на 35 активних чланова, који су свакодневно реемитовали информативно-политички програм Радија „Б 92“. Снагу те медијске асоцијације и потребу режима да реагује накнадно је разјаснио тадашњи министар Вучић речима да је „Б 92 био срж АНЕМ-а који је био кључни медијски пројекат за рушење режима“.³⁶⁴ То је, према његовом мишљењу, било видљиво по „донацијама које су долазиле, опреми која је слата, развоју мреже и успостављању система правне помоћи“.³⁶⁵

Режимској медијској премоћи доприносила је партијска пропаганда Југословенске левице. Комплетан маркетинг за први конгрес ЈУЛ-а, према речима Мирјане Марковић, био је „самоиницијативно финансиран и у целости урађен од стране Жељка Митровића“.³⁶⁶ Власник компаније „Пинк“ и творац слогана „ЈУЛ је кул“ постао је члан Главног одбора и директор Центра за маркетинг те партије који је био смештен у дирекцији партије у којем

³⁶³ Исто, 249.

³⁶⁴ Машић, 284.

³⁶⁵ Исто.

³⁶⁶ Забрањени текст Мирјане Марковић о Жељку Митровићу, сајт Предрага Поповића: <https://predragpopovic.wordpress.com/2013/11/06/zabranjeni-tekst-mire-markovic-o-zeljku-mitrovicu/> (приступљено 25. априла 2020).

је било ангажовано „неколико радника са 'Пинка' који су ту радили“.³⁶⁷ Током лета 1998. године Радио „Кошава“ прераста у РТВ „Кошава“, која је била типичан представник „флуоресцентног ескапизма забавних телевизијских канала који нуде нон-стоп програм сачињен од српског попа, холивудских филмова, сапунских опера, фудбалских утакмица и читавих сати посвећених хороскопима и пророцима“.³⁶⁸ На савезном нивоу, држава је локалним гласилима медијски парирала улагањем у „Ју инфо канал“, који је настао на темељима некадашње Југословенске радио-телевизије. Недовољно правно утемељење те савезне војно-политичке медијске симбиозе карактерисало је њен настанак и ширење широм Србије и Црне Горе. Црногорски министар информисања Божидар Јаредић и министар привреде Војин Ђукановић тим поводом су подсетили да „савезни Устав не ставља у надлежност савезне владе радио-дифузну делатност, да закон о имовини Савезне Републике Југославије није утврдио да је СРЈ власник фреквенције већ да је све то у надлежности република чланица“.³⁶⁹ Учешће војске у инсталирању, промоцији и заштити тог медија у Црној Гори оспорено је аргументом поменутих министара да „Уставом СРЈ није прописано да се Војска бави радио-дифузном делатношћу“.³⁷⁰

92

10.3.1 Уредба о посебним мерама у условима претњи оружаним нападима НАТО-а на нашу земљу

Крајем августа 1998. године министар Вучић је изјавио да „Србија нема такмаца по слободи штампе и јавног информисања“.³⁷¹ Тврдњу је документовао податком да „на Косову постоји 53 листова на албанском језику, од којих многи званично нису регистровани“.³⁷² На учестале критике због ограничавања слободе штампе одговарао је да „у Србији постоји

³⁶⁷ Исто.

³⁶⁸ Колин, 121.

³⁶⁹ Војно-јуловска телевизија, сајт Времена: https://www.vreme.com/arhiva_html/478/07.html (приступљено 25. априла 2020).

³⁷⁰ Исто.

³⁷¹ Вучић 1998: Србија нема такмаца у Европи по слободи штампе, сајт Данаса: <https://www.danas.rs/drustvo/vucic-1998-srbija-nema-takmaca-u-evropi-po-slobodi-stampe/> (приступљено 25. априла 2020).

³⁷² Исто.

између пет и шест стотина медија, али неко увек пронађе један који је забрањен и којим се документује ограничавање слободе штампе“.³⁷³ Та врста аргументације била је својеврсна најава усвајања Уредбе ¹ о посебним мерама у условима претњи оружаним нападима НАТО пакта нашој земљи, која је ступила на снагу 8. октобра 1998. године. Војно-политички преговори на највишем нивоу окончани су 15. октобра потписивањем Споразума о успостављању ваздушне верификационе мисије над Косовом, који је у практичном смислу значио отклањање опасности од почетка бомбардовања и долазак две хиљаде посматрача ОЕБС-а у јужну српску покрајину.³⁷⁴ Вакуум од седам дана – од доношења Уредбе до потписивања споразума – искоришћен је за обрачун са неистомишљеницима на српској медијској сцени, што је био увод у доношење Закона о јавном информисању. Бројне чињенице и детаљни описи који следе доказују значај политичке воље и њене злоупотребе са циљем дисциплиновања медијске сцене и утишавања дисонантних тонова који су угрожавали политику републичке Владе националног јединства, која је уводила земљу у ратни сукоб.

Шест чланова Уредбе односило се на рад медија током претњи од НАТО-а. Чланом 7 је предвиђено да су „средства јавног информисања дужна да делују са ¹ правима и дужностима грађана да чувају територијални интегритет, суверенитет и независност Републике Србије и Савезне Републике Југославије“.³⁷⁵ Осим чланом је прописана „забрану ¹ преузимања и емитовања делова програма, програма и текстова страних средстава информисања којима се делује против интереса наше земље и шири страх, паника и дефетизам или којима се негативно утиче на спремност грађана за очување интегритета Републике Србије и Савезне Републике Југославије“.³⁷⁶ Иако се у том члану позивало на заштиту државног интереса, то је у суштини био акт увођења цензуре пошто је био у нескладу са члановима 3 и 46

³⁷³ Исто.

³⁷⁴ Више о томе: Како смо избегли НАТО бомбе шест месеци пре бомбардовања, сајт Вајса: <https://www.vice.com/rs/article/43e59n/kako-smo-izbegli-nato-bombe-sest-meseci-pre-bombardovanja> (преступљено 26. априла 2020).

³⁷⁵ Уредба о посебним мерама у условима претњи оружаним нападима НАТО пакта нашој земљи, *Службени гласник РС* 35/98, члан 7.

³⁷⁶ Исто, члан 8.

тадашњег Устава Републике Србије³⁷⁷ којима се „забрањује цензура“.³⁷⁸ Члановима 9 и 10 биле су прописане санкције за непоступање на основу Уредбе. Разлика између њих је била у томе што је чланом 9 било предвиђено упозорење органа државне управе, које је стварало маневарски простор за штампања средства јавног информисања у односу на електронске медије, за које је предвиђена моментална „забрана рада и одузимање средстава за рад“.³⁷⁹

Конкретна примена поменутих чланова Уредбе у различитим временским оквирима показала је моментално и одложено дејство концентрисане страховладе и злоупотребе политичке моћи. Први су се на удару нашли електронски медији широм Србије. Савезно министарство за телекомуникације је 10. и 11. октобра уклонило из етра београдски Радио „Индекс“, нишки „Сити“ радио, Радио Кикинд, Радио Сенту и ТВ Пирот. Савезни инспектори су различитим законским аргументима правдали затварање тих емитера, од којих је већина припадала мрежи АНЕМ-а. Највећи број чланица те асоцијације свакодневно је реемитовао слушане програме иностраних сервиса на српском језику као што су „Би-би-си“, радио „Слободна Европа“, „Глас Америке“, „Франс интернационал“ и „Дојче веле“.

Акција је настављена већ 13. октобра слањем упозоравајућег дописа Министарства информисања редакцији листа *Данас*, са потписом министра информисања Александра Вучића, под насловом „Ширите страх, панику и дефетизам“.³⁸⁰ Позивајући се на кршење члана 7 Уредбе и наводећи конкретне примере, Министарство је указало на недопустиво цитирање навода из иностране штампе. Фокусирали су се на преношења садржаја из црногорских *Вијести*, немачког *Велта* и америчког *Вашингтон поста* у издањима *Данаса* од 9. до 12. октобра. Уз претњу забране и одузимања средства за рад, министар Вучић је на крају дописа истакао да је „објављивање овог упозорења забрањено, као и давање било

³⁷⁷ Погледати поглавље „Уставни правни оквир за медијско законодавство у Републици Србији“.

³⁷⁸ Валић Недељковић, Дубравка, *О новинарству и новинарима*, Филозофски факултет, Одсек за медијске студије, Нови Сад 2007, 184.

³⁷⁹ Уредба о посебним мерама у условима претњи оружаним нападима НАТО пакта нашој земљи, члан 10.

³⁸⁰ Више о томе: Претеће писмо Александра Вучића, сајт Данаса: <https://www.danas.rs/drustvo/pretece-pismo-aleksandra-vucica/> (приступљено 26. априла 2020).

каких информација о њему“.³⁸¹ И поред забране, колегијум листа *Данас* је објавио тај документ како би читаоце и јавност обавестили „на какав начин и каквим стилем министар Вучић општи са једним јавним гласилом“.³⁸² У одговору су министра оптужили да „цитатима истргнутим из контекста и приписивањем агенцијских вести у кривицу, показује потпуно непознавање посла јавног информисања“.³⁸³ Одговор власти је уследио у ноћи између 13. и 14. октобра када је, према речима тадашњег главног уредника Грујице Спасовића, у редакцију *Данаса* „упала казнена експедиција предвођена помоћником министра за информисање Миљканом Карличићем који је донео решење са Вучићевим потписом на основу којег нам се привремено забрањује рад“.³⁸⁴ Карличић је тих дана изјавио да је наша земља „шампион у кошарци, студентском стандарду и медијским слободама“.³⁸⁵ У решењу о забрани стајало је да се *Данас* понашао противно Уредби, „објављујући информације о припремама НАТО снага за евентуалну интервенцију, оснивању руско-европских полицијских снага под окриљем Уједињених нација, најаву међународне конференције за Косово по угледу на Дејтонску конференцију и извештај о протесту суботичког листа 'Жиг' који се појавио у продаји са осам белих страна због цензуре“.³⁸⁶ Иако се *Данас* више пута негативно одредио према интервенцији НАТО-а, то није спречило власт да након претреса присутних новинара и уредника, запосленима одузме филмове и аудио-касете, физички их одстрани из редакције и запечати просторије. *Данас* ни након овог инцидента није нестао са сцене – ускоро је почео да излази као четворострани подлистак црногорских дневних новина *Вијести*, што је био доказ да се закон различито примењује у две федералне јединице. Политички антиподи у Београду и Подгорици различито су испољавали политичку вољу у односу на истоветне медијске садржаје, што је утицало да Црна Гора временом постане уточиште за прогоњене медијске раднике и опозиционаре из Србије.

³⁸¹ Исто.

³⁸² Исто.

³⁸³ Исто.

³⁸⁴ А од Горана Весића 2000 марака, сајт Времена: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1633516> (приступљено 26. априла 2020).

³⁸⁵ Рачун који никада неће застарити, сајт Времена: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1633510> (приступљено 29. априла 2020).

³⁸⁶ Исто.

Редакција *Дневног телеграфа* је запечаћена након сличне посете помоћника министра информисања Карличића у пратњи интервентне полицијске јединице. Решење о његовој забрани базирало се на увођењу нове рубрике „Поштујмо Уредбу – нисмо објавили“, у којој су тих дана „извргавани руглу и Уредба и њени доносиоци“.³⁸⁷ Такав уређивачки потез проистекао је из уверења Славка Ђурувије да ће министар Вучића одржати реч. Наиме, он је, према речима власника *Дневног телеграфа*, „недвосмислено рекао да их неће дирати али да 'Данас' и 'Наша Борба' неће моћи овако да пишу“.³⁸⁸ Међутим, *Наша Борба* је забрањена дан касније, 15. октобра, због „ширења страха, панике и дефетизма“.³⁸⁹

Иако се усвајање и брзопотезна примена Уредбе ¹ о посебним мерама у условима претњи оружаним нападима НАТО пакта нашој земљи формално везује за ресорног министра Вучића, чињеница је да је њен највећи заговорник био Војислав Шешељ, потпредседник републичке Владе. Већ опробан у сличним акцијама против медијских и политичких неистомишљеника, лидер радикала је тај медијски „блицкриг“ најавио у интервјуу за Радио „Б 92“. Иако се Шешељ трудио да остави утисак кључног човека те операције, јасно је да она није могла бити осмишљена ни спроведена без сагласности Слободана Милошевића. Председникову политичку вољу на терену су спроводили лојални политички оперативци жељни публицитета уз помоћ органа репресије. Био је то нови политички наратив који је у јавни дискурс увела Влада националног јединства која је спроводила бескрупулозну репресију над медијима под претњом забране рада и заплене имовине. Суочен са тако радикалним приступом, Славко Ђурувија је исправно закључио да је Уредбом „режим показао на шта је све спреман“.³⁹⁰

Уредба је престала да важи 22. октобра 1998. године. Укинута је дан након што је ступио на снагу Закон о јавном информисању којим је под утицајем политичке воље правно регулисано оно што је већ трасирано Уредбом. Сврха њеног доношења је била испуњена

³⁸⁷ Поповић, Предраг, *Они не праштају (Славко Ђурувија – последња исповест)*, Независне, Бања Лука 2000, 37.

³⁸⁸ Исто, 38.

³⁸⁹ Утишани гласови, сајт Времена: https://www.vreme.com/arhiva_html/459/09.html (приступљено 26. априла 2020).

³⁹⁰ Исто, 37.

за само тринаест дана важења и примене. Више ништа није било као раније иако је, формалноправно, омогућен поновни рад медијима чије су просторије биле запечаћене. Занимљиво је да је *Данас* наставио да се штампа у Црној Гори и дистрибуира у Србији без опструкције власти из Београда. Било је то својеврсно намирење политичких воља црногорских и српских властодржаца, у којем је званичном Београду било значајно да утицајна *Политика* и *Вечерње новости* буду свакодневно на продајним местима широм Црне Горе. Процењено је да је политичка штета узрокована утицајем *Данаса* у Србији сразмерно смањена том прагматичном медијско-политичком трговином.

Уредба је послужила као правно-политичка предигра за нови Закон о јавном информисању. Садржај Уредбе је био толико контраверзан да је то био „преседан у историји медијског законодавства у Србији“.³⁹¹ Правна служба АНЕМ-а је Уставном суду Србије поднела Иницијативу за испитивање законитости и уставности Уредбе. Ћутање суда је речито потврђивало став стручне јавности о „ригидности одредби које као такве нису постојале ни током владавине комуниста у СФРЈ“.³⁹² Најдрастичнија поређења ишла су тако далеко да су Уредбу стављали у ранг „мера забрањивања штампе и страних радио програма у време окупације Србије од стране нацистичке Немачке у Другом светском рату“.³⁹³

10.4.1 Закон о јавном информисању

Следећи повод за репресију био је текст Александра Тијанића и Славка Ђурувије „Шта је следеће, Милошевићу?“, објављен у тринаестом броју недељника *Европљанин*, 19. октобра 1998. године. Већ наредног дана, скупштинска већина је по убрзаној процедури изгласала *Закон о информисању*, који је формално ступио на снагу 21. октобра. У тренутку објављивања, то отворено писмо је представљало својеврсну показну вежбу новинарске, уредничке, власничке и људске храбости којом су Тијанић и Ђурувија бранили темељно угрожена грађанска, професионална и људска права. Обраћајући се лично председнику

³⁹¹ Милутиновић, *Настанак и развој регулације радио-дифузије у Србији*, 95.

³⁹² Исто.

³⁹³ Исто.

Слободану Милошевићу, двојица искусних новинара су наставак примене противуставне Уредбе, иако је председник тврдио да је отклоњена ратна опасност, окарактерисали као „државни удар“.³⁹⁴ „Патолошки уживајући у демонстрацији сопствене моћи и недодирљивости током забране три дневне новине и једне радио станице“,³⁹⁵ ова група је, према речима Ђурувије и Тијанића, „забранила Србима да чују, кажу и виде“.³⁹⁶ Напомињући да се председнику обраћају због одбране слободе медија, они су у отвореном писму набројали све политичке заблуде, промашаје, пропусте и грешке режима које је персонификовао Милошевић као најутицајнија политичка личност. Упозоравајући га на опасности коалиционог пактирања са политичким екстремистима, тражили су да предузме тринаест конкретних корака који представљају „избор између наде и безнађа“.³⁹⁷ У осмој тачки је сугерисано да „треба зауставити хајку на медије и новинаре“.³⁹⁸

Очекивано, председник Милошевић је учинио све супротно од онога што су му у отвореном писму сугерисали Тијанић и Ђурувија. Одговор режима је био почетак примене Закона о јавном информисању. Прва мета је био управо *Европљанин* који је три дана касније требало да плати чак 2,4 милиона динара (око 260 хиљада долара), што је до данас „највиша казна изречена било којем медију у Србији“.³⁹⁹ Уследила је заплена Ђурувијине имовине у предузећима магазина *Европљанин* и листа *Дневни телеграф*. Био је то наставак хајке започете Уредбом, која је у априлу наредне године окончана његовим убиством.

Таква брзина пресуђивања омогућена је одредбама Закона о јавном информисању. Владајућа политичка воља, избеждарена да опозицију перципира као злочинце, професионалне медије као њихово терористичко крило а невладин сектор као пету колону, тиме је потврдила радикализам који се није либио конфронтације са целим светом. Закон је представљао наставак сукоба у којем су као оружје злоупотребљене законске одредбе а

³⁹⁴ Шта је следеће Милошевићу? (зекст због којег је забрањен *Европљанин*), сајт Фондације Славко Ђурувија: <https://www.slavkocuruvijafondacija.rs/sta-je-sledece-milosevicu-tekst-zbog-kojeg-je-zabranjen-evropljanin/> (приступљено 27. априла 2020).

³⁹⁵ Исто.

³⁹⁶ Исто.

³⁹⁷ Исто.

³⁹⁸ Исто.

³⁹⁹ Исто.

као егзекутори прекршајни судови, који су експресно спроводили правду отуђене владајуће политичке групације.

Бескрупулозност власти у процесу израде тог закона очитује се у злоупотреби Модела закона о јавном информисању, који је у првој половини 1998. године израдио тим младих правника (Милош Живковић, Саша Гајин, Душан Стојковић и Владимир Ђерић) под руководством професора Владимира Водинелића. Кључни мотив за њихов тадашњи ангажман била је жеља да направе модеран законски предлог медијског правног оквира који би наследио Закон о јавном информисању из 1991. године и указао на анахроност радних верзија закона из мандата министарке Радмиле Милентијевић. Тај модел је био саставни део књиге *Право медија* истих аутора, коју је објавио Београдски центар за људска права.¹⁹ У жељи да истински допринесе развоју слободе информисања, та невладина организација је Модел закона дистрибуирала Министарству информисања и ресорном министру Вучићу, политичким странкама и струковним удружењима. Делови Модела закона објављивани су у *Нашој Борби* тако да је шира јавност могла да се упозна са кључним новинама које доноси овај документ.

Током израде закона, Министарство информисања је преузело „не тек покоју одредбу, већ и читаве нове институте, у формулацијама од речи до речи“.⁴⁰⁰ Такав поступак не би био споран да није била у питању злоупотреба која је дошла до изражаја у упорним покушајима власти да истакне његову модерност, чиме је прикривала назадноост, анахроност и ретроградност кључних законских одредаба. Идеја водиља власти је била да злоупотребом одредаба Модела закона прикрије праву природу своје политичке воље јер је заправо тим законским текстом намеравала да се обрачуна са медијима које не контролише. Мотивисана намером да угуши медијске слободе, тадашња власт је у репресивним аспирацијама на слободу информисања била спремна да иде до крајњих граница. Није презала од тога да се у Закону о јавном информисању нађу одредбе које су својом рестриктивношћу у суштинским несагласјем са уставним одредбама на републичком и савезном нивоу. Међународна изолација, санкције Уједињених нација и претња

⁴⁰⁰ Ко је аутор?, сајт НИН-а: <http://www.nin.co.rs/2000-02/03/11447.html> (приступљено 28. априла 2020).

интервенцијом НАТО-а нису могли да буду оправдање за кршење потписаних међународних конвенција којих је држава морала стриктно да се придржава. Укратко, закон је био „неуставни покушај медијске цензуре који није могао опстати ни по српском ни по међународном праву“.⁴⁰¹

Нетранспарентност поступка израде закона коначно је потврђена десетак сати пре почетка скупштинске расправе, када су посланици први пут видели текст Предлога закона о јавном информисању. И поред тога, у образложењу министра информисања се налазила формулација о „одржаној свеобухватној јавној расправи и законским решењима која су израз општег консензуса“.⁴⁰² Дискрепанцију између законског текста и реалног стања осликавале су речи министра Вучића који је истицао да је „право сваког грађанина да буде слободно, објективно и потпуно информисан“, да је то „демократско достигнуће којим се мало која земља на свету може похвалити“⁴⁰³ и да „она није ни неозбиљна, ни неодмерена, већ на најбољи начин осликава нашу данашњицу“.⁴⁰⁴ Својеврсну коалициону и колегијалну подршку ресорном министру је пружао министар правде Драгољуб Јанковић, који се трудио да оправда драконске новчане казне које су биле предвиђене новим законом. Не успевши да одговори на питање са којим савременим европским законом о информисању српски закон има сличности, министар Јанковић је изјавио да на „први поглед та новчана казна може изгледати строга, али она заправо то није, јер је држава дужна да штити част, углед и достојанство грађана“.⁴⁰⁵

Адвокатска канцеларија „Ковингтон и Бурлинг“ из Вашингтона урадила је темељну анализу тог законског текста у року од само пет дана од његовог ступања на снагу. На основу анализе је закључено да је „закон отворено неуставан излет у цензуру, застрашивање и кажњавање

⁴⁰¹ Водинелић, Владимир, *Шта је неуставно у Закону о јавном информисању? (Криза и обнова права)*, Центар за унапређење правних студија, Београд 1999, 71.⁵⁶

⁴⁰² Политика и медији – државни дефетизам, сајт НИН-а: <http://www.nin.co.rs/arhiva/2495/3.html> (приступљено 30. априла 2020).

⁴⁰³ Исто.

⁴⁰⁴ Исто.

⁴⁰⁵ Исто.

медија који је неодржив и по српском и по међународном закону“.⁴⁰⁶ Веза између садржаја Уредбе и ⁵ Закона о јавном информисању највидљивија је у члану 27, у којем је строго забрањено да емитери преносе програме „¹ политичко пропагандног садржаја на српском језику и језицима националних мањина у Републици Србији страних радиодифузних организација чији су оснивачи стране владе или њихове организације“.⁴⁰⁷ На то се надовезује део закона који почиње чланом 42, који се односи на ⁸ спречавање растурања штампе и ширења информација у јавним гласилима и другим средствима јавног информисања. У том члану се прецизира шта подлеже кажњавању, али „није формулисан довољно јасно да би се грађанима омогућило да руководе својим деловањем“.⁴⁰⁸ Тако написан, тај члан „даје могућност јавним тужиоцима и судовима право да наметну спречавање објављивања сваког садржаја за који они желе да је супротан члану 42“.⁴⁰⁹ Тиме се разоткрива суштина политичке воље која стоји иза тог закона који намеће самоцензуру којој ће прибећи сваки издавач, несигуран да својом уређивачком политиком не крши овако широко постављен прави оквир.

Систем цензуре који намеће Закон о јавном информисању највидљивији је у правно неутемељеним одредбама о спречавању, несразмерно високом новчаном кажњавању и хитном поступању прекршајног суда. Прекршајни поступак се, према одредбама тог закона, заказивао у року од само 24 часа од тренутка када тужилац достави предлог. Након експресног изрицања пресуде, високе новчане казне су морале бити плаћене у року од само једног дана. У случају да то није било могуће, издавачима је плењена имовина која је продавана у наредних недељу дана како би се намирила новчана казна. Казнене одредбе закона, чл. 67–74, сублимирале су све оно лоше, негативно и накардно што је било прописано тим правним актом. Несразмерно високе новчане казне далеко су превазилазиле уобичајене износе које су судије до тада изрицале. Зато је исправно закључено да је „структура новчаних казни установљена са намером да се потисне

⁴⁰⁶ Вимер, Курт, Гудман, Елен, Еган, Ерин, ¹ *Правна анализа Закона о јавном информисању Републике Србије*, Колингтон и Берлинг, Вашингтон 1998, 1.

⁴⁰⁷ Закон о јавном информисању, *Службени гласник РС* 19/98, члан 27.

⁴⁰⁸ Исто, 5.

⁴⁰⁹ Исто.

слободна реч“.⁴¹⁰ У том смислу, члан 74 је отишао најдаље прописујући да је ради обезбеђивања средстава за наплату казне од одговорних лица могућа „пленидба личне покретне и непокретне имовине“.⁴¹¹ Када је почела практична примена тог члана, многи бракови су формално разведени како би се осигурала лична имовина одговорних лица у средствима јавног информисања која су се тим чланом нашла под ударом закона.

Имајући све то у виду, у закључку темељне анализе америчких правника је наведено да, иако „Устав СРЈ и Устав Републике Србије изражавају снажно залагање за слободу изражавања, слободу информисања и слободу штампе, Закон о јавном информисању не испуњава предуслове за слободу изражавања и као такав је подложен озбиљном уставном оспоравању“.⁴¹² Таква оцена није спречила власт да свим силама подржи примену Закона о јавном информисању. Оправдавајући нужност његове примене, Војислав Шешељ је 21. октобра 1998. године *Време*, *Нашу Борбу* и *Данас* етикетирао као медије чији је „главни уредник Хавијер Солана“ (тадашњи генерални секретар НАТО-а).⁴¹³ У свом излагању отишао је корак даље назвавши Верана Матића генерал-лајтантом, Славка Ђурувију поднаредником, а Грујицу Спасовића мајором НАТО.⁴¹⁴ Придружио му се потпредседник СРС Томислав Николић који је драстичне одредбе закона бранио аргументом да „онај ко мисли да може да измишља, да вређа, да брука, да клевеће и лаже нек се понаша по народној пословици која је настала у време Душановог законика, када су се казне изрицале ударцима по туру. Па, нек лепо пита да ли може да издржи казну. Нека погледа свој жиро рачун“.⁴¹⁵ Одговарајући на иностране критике новог законског текста, ресорни министар Вучић је изјавио да је „наша јавност жртва медијских манипулација, објављених вести и полуистина, а због тога што желимо да наше министарство буде место где новинари могу да да добију истину, објективну и тачну информацију, чињенице о догађају, посебно на

⁴¹⁰ Исто, 9.

⁴¹¹ Закон о јавном информисању, *Службени гласник РС* 19/98, члан 74.

⁴¹² Исто, 11.

⁴¹³ Рачун који никада неће застарити, сајт Времена: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1633510> (приступљено 29. априла 2020).

⁴¹⁴ Исто.

⁴¹⁵ Исто.

Косову и земљи уопште, стижу осуде из појединих страних земаља, што је ништа друго него лицемерје“.⁴¹⁶

Његова аргументација је сведочила о несигурности власти чија је радикална десничарска политичка воља била заогрнута у левичарске фразе. Економски и национални колапс диктирао је изнуђене радикалне политичке потезе попут отворених напада на медије. У таквој констелацији политичких воља, намера и снага, не треба да чуди то што су прекршајни судови судили по Закону о јавном информисању. Судије тих судова у то време је бирала и разрешавала Влада Србије. За разлику од редовних судова, чије је судије карактерисала сталност функције и уставом гарантована независност, „на прекршајне органе је било много лакше остварити одлучујући утицај извршне и политичке власти“.⁴¹⁷ Ангажман прекршајних судова условио је измену Закона о прекршајима. У његов текст је унета формулација да се за прекршаје по основу Закона о јавном информисању могу изрицати значајно више прекршајне казне. Тиме је омогућено да казна из сфере јавног информисања буде чак осамдесет пута виша од до тада највише запређене прекршајне казне.

Примена Закона о јавном информисању трајала је све до 15. фебруара 2001. године. За то време је изречено укупно 67 казни у износу од 30 милиона динара (у противвредности од тадашњих 2,5 милиона немачких марака). Иако је недељник *Европљанин* први санкционисан, највишу казну по Закону о јавном информисању требало је да плати црногорски *Монитор*, којем је разрезана казна од 2,8 милиона динара. Та сума је мањим делом наплаћена запленом тиража те новине намењеног тржишту Србије, што је суштински значило забрану његове дистрибуције. Дугачак је списак медија који су се нашли на листи кажњених – од оних са седиштем у Београду попут *Гласа јавности*, *Блица*, *Дневног телеграфа* и „Студија Б“ преко локалних медија – *Чачанског гласа* (350 хиљада динара), лесковачког *Права човека* (220 хиљада динара), *Кикиндских новина* (200 хиљада динара), *Панчевца* (61 хиљада динара), преко новина са седиштем на Косову и Метохији *Газета*

⁴¹⁶ Исто.

⁴¹⁷ Вучетић, Слободан, *У кругу пораза*, Стубови културе, Београд 2000, 22.

Шћиптаре и *Косово Сот* (по 1,6 милиона динара) и *Коха диторе* (520 хиљада динара).⁴¹⁸ Казне за прорежимске медије биле су неупоредиво ниже – *Вечерње новости* су платиле 260 хиљада динара, а *Политика* и *Борба* по 150 хиљада динара. Прекршајне пријаве подносила су углавном режимска удружења грађана попут Патриотског савеза Београда, Савеза жена Југославије и партијских функционера који су били у дослуху са тадашњим центрима моћи жељних реваншизма према медијима. Занимљиво је да су тужбе коришћене и за међупартијске обрачуне између Српског покрета обнове и Демократске странке. Иако је СПО био критичан према усвајању закона, његове одредбе је искористила градска секретарка за културу глумица Љиљана Благојевић за тужбу против дневних листова *Данас*, *Блиц* и *Глас јавности*, који су професионално пренели изјаву са конференције за штампу Демократске странке. Занимљиво је да се тужитељка позвала на одредбе закона које се односе на оног ко је пренео информацију а не на оног ко је дао изјаву. Био је то још један доказ апсурдности закона, чијој злоупотреби нису могли да одоле ни дотадашњи опозиционари. У жељи да докаже штетност закона, Демократска странка је подносила бројне тужбе против *Политике*, *Вечерњих новости*, *Борбе*, Радио-телевизије Србије, БК Телекома и *Земунских новина* (партијског гласила Српске радикалне странке). Сви ти захтеви су, према речима Добривоја Главоњића, тадашњег челника градских судија за прекршаје, били „одбачени без икакве даље расправе“.⁴¹⁹ *Глас јавности* је својевремено дошао у посед документа СЛ/98 у којем се министарство извештава да је „од 23. октобра до 26. новембра изречено пет високих новчаних казни, 246 захтева за покретање прекршајног поступка је одбачено а издата су три решења о обустављању поступка“.⁴²⁰ Садржај тог документа, који је челник Прекршајног суда Главоњић упутио помоћници министра Радмили Вишић, доказује да је примењивана стратегија у којој је било најбитније свести медије на бројке, без удубљивања у њихов садржај и стварни (не)професионализам

⁴¹⁸ Утишани гласови, сајт Времена: <https://www.vreme.com/arhiva.html/459/09.html> (приступљено 30. априла 2020).

⁴¹⁹ Рачун који никада неће застарити, сајт Времена: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1633510> (приступљено 30. априла 2020).

⁴²⁰ Исто.

уређивачке политике. Занимљиво је да је последња казна по овом закону изречена новини *Данас* 9. августа 2000. године.

Протек времена није донео и већи број изјава кључних политичких актера о том закону. Седам година након његовог усвајања Александар Вучић је изјавио да је и 1998. године говорио да „закон није идеалан због услова у којима је прављен где земља само што није била нападнута“. ⁴²¹ У интервјуу из 2005. године рекао је „да је требало изменити одредбу о 24 сата и улози прекршајних органа“. ⁴²² У мају 2015. године, у својству српског премијера, Вучић је изјавио да је „то био веома глуп закон о информисању и да је то признао своме народу“. ⁴²³ Годину дана касније ту изјаву је допунио речима да је имао 28 година када је био министар информисања, и то „усред рата када смо добили лоше законе о медијима и слободи медија“. ⁴²⁴ Ту изјаву је објаснио речима да је због тога „платио политичку цену“ и да „у то време није био довољно јак да се противи свему што је неко усвојио и ставио на снагу“. ⁴²⁵ Занимљиво је да је 2005. године Ивица Дачић изјавио да је „Вучић као министар информисања крив колико и он који је био председник Савета за информисање Социјалистичке партије Србије и портпарол странке“. ⁴²⁶ Према Дачићевим речима, „цео тај спорни део закона је унет без икаквог договора између странака – како је до тога дошло зна вероватно само Мирко Марјановић, тадашњи председник Владе коме је то неко донео“. ⁴²⁷ Сва је прилика да се то односи и на део закона који је нестао из финалне верзије, иако га је тадашњи министар у образложењу поменуо као новину. Била је то одредба о „обавези евиденције извора финансирања укључујући и податке о финансијској и другој помоћи из иностранства“. ⁴²⁸

⁴²¹ Машић, 339.

⁴²² Исто.

⁴²³ Рачун који никада неће застарити, сајт Време: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1633510> (приступљено 30. априла 2020).

⁴²⁴ Вучић: Платио сам велику политичку цену због прошлости, сајт Блица: <https://www.blic.rs/vesti/politika/vucic-platio-sam-veliku-politicku-cenu-zbog-proslosti/7der45m> (приступљено 30. априла 2020).

⁴²⁵ Исто.

⁴²⁶ Машић, 338.

⁴²⁷ Исто, 339.

⁴²⁸ Политика и медији - државни дефетизам, сајт НИН-а: <http://www.nin.co.rs/arhiva/2495/3.html> (приступљено 30. априла 2020).

Са том одредбом или без ње, чињеница је да се међу политичким актерима тога доба и данас избегава темељно разматрање Закона о јавном информисању. Неспорно је да видљива и опипљива трансмисија негативне политичке воље у спорни законски текст остаје документ једног времена. Занимљиво је да је 1998. године група невладиних организација и појединаца поднела савезном Уставном суду Предлог ⁸ за покретање поступка за оцену уставности и законитости Закона о јавном информисању Републике Србије. Нажалост, та институција узела је у разматрање овај предлог тек након промене власти када је „ненадокнадива штета по медије и слободу јавног информисања већ била учињена“.⁴²⁹ Зато и не треба да чуди оцена Момчила Грубача, некадашњег председника Савезног уставног суда који је, анализирајући случајеве у којима је примењен Закон о јавном информисању, закључио да они ⁵ „показују тенденциозност, осветничку упорност, селективност, ксенофобичност, страх власти од завере и друге сличне симптоме болесног стања и ниских страсти тужиоца“.⁴³⁰ Тај бивши министар правде је својевремено истакао да је репресија била „мотив, циљ, садржина и главна карактеристика овог Закона“.⁴³¹ Иако је та радикална оцена изнета пре више од две деценије, она представља кључни утисак о Закону о јавном информисању из 1998. године и осликава његов далекосежан негативан утицај на овдашњу слободу јавне речи.

10.5.1 Злоупотреба медијског законског оквира на савезном нивоу

У време примене републичког Закона о јавном информисању, паралелна и синхронизована политичка воља је подупирала спровођење сличног законског оквира на савезном нивоу. Томе су доприносили хаотична правна ситуација и нерегулисани односи на федералном и републичком нивоу. Најбољи опис овог стања својевремено је дао Милош Живковић, тадашњи правни саветник АНЕМ-а, који је у НУНС-овој публикацији „Досије о репресији“

⁴²⁹ Миленковић, Дејан, *Уклопљивост домаћег права у праксе у области слободе изражавања у Европску конвенцију за заштиту људских права и слобода*, Комитет правника за људска права, Београд 2006, 4

⁴³⁰ Грубач, Момчило, *Казнено-правне одредбе новог закона о јавном информисању (Грађанин у правном систему СР Југославије)*, Хелсиншки одбор за људска права у Србији, Београд 1999, 145–155.

⁴³¹ Исто, 344–345

констатовао: „Да бисте у нашој земљи основали фирму, треба већ да имате фреквенцију и дозволу; а да бисте добили фреквенцију и дозволу, треба већ да имате фирму. Да бисте се уписали у регистар Министарства за информације, треба већ да имате дозволе; да бисте добили дозволе, треба да сте већ уписани у регистар.“⁴³² Описани правни галиматијас, препун контрадикторности, злоупотребљаван је како би се отежао рад медијима који нису били под контролом власти.

Један од инструментализованих конкурса Савезно министарство за телекомуникације је расписало у мају 1997. године и на њега су, у страху од кажњавања или насилног затварања, све станице послале техничку документацију. Само два месеца касније, власт је тај конкурс злоупотребила за обрачун са електронским медијима јер је због непоседовања дозволе затворено 300 РТВ станица и одузето чак 70 предајника. Та драстична акција привремено је нарушила слику Милошевићевог режима у иностранству тако да је брзо осујећена претерана политичка ревност савезног министра Дојчила Радојевића, што је значило и повратак медија у етар. Примена Закона о јавном информисању охрабрила је поменутог министра, члана ЈУЛ-а, да у јесен 1998. године обнови контрадикторан позив за легализацију бројних радио и телевизијских станица. Од 253 пријаве, само 32 емитера су добила дозволе за емитовање док је велика већина преосталих и даље била изложена потенцијалном затварању и одузимању емисионе опреме. Дословно пренета изјава Дојчила Радојевића на свечаној додели дозвола у Палати федерације најбоље сведочи о речитости, компетенцији и независности тадашњег савезног министра: „Желим вам да превладамо ове, што кажу, тешкоће у које су нас увукли други и да следимо политику коју води, што кажу, наш уважени председник Слободан Милошевић, који је, што кажу, сад на стубу и сигурна гаранција да ћемо, што кажу, преовладати и ово и да имамо једног врснога

⁴³² Нешић, Добросав, Вељановски Раде, Курепа, Милан, Турајлић, Србијанка, Ивошевић, Зоран, Правац промена, Република, Београд 2000, <http://www.yurope.com/zines/republika/arhiva/2000/pravac/veljanovski.html>

вођу који је пред нама и да му помогнемо, а никако да му одмажемо, што кажу, преко наших тих средстава информисања.”⁴³³

Приметно несналажење највишег функционера задуженог за медијски етар јасно показује како је вршена расподела моћи и да је поменути министар био само фигура која није одлучивала јер је права власт била концентрисана на другом месту. Иако је био један од потписника поменутог уговора са Савезним министарством за телекомуникације, власник „Пинка“ Жељко Митровић није пропустио прилику да потписивањем још једног анекса са РТС-ом покаже где је позиционирана суштинска медијска моћ пре и после бомбардовања НАТО-а. Анексом уговора, генерални директор државне телевизије Драгољуб Милановић доделио је „Пинку“ још пет предајничких позиција, чиме је потпуно заокружен систем који је учврстио Митровићеву медијску и политичку премоћ, што доказује и уговорна ставка да ће „предајник на Руднику бити изграђен заједно са Радио-телевизијом Србије и Министарством унутрашњих послова”.⁴³⁴ Био је то опипљив пример инструментализације полиције која је до тада ангажована искључиво приликом њиховог затварања медија и притварања и хапшења власника, уредника и новинара који су сматрани противницима режима.

10.6.1 Ратно законодавство

Крај 1998. године, обележен настанком студентског покрета „Отпор“, наговестио је буран период чији је почетак обележен уласком Српског покрета обнове у Савезну владу. Иако је потрајала само три месеца (јануар–април), партиципација у власти некадашње стожерне опозиционе странке показивала је политичке промене које су се у међувремену одиграле. Један од кључних мотива за улазак у Владу премијера Момира Булатовића правдан је жељом да се на савезном нивоу изврше законске корекције којима би се поправио

⁴³³ Данас (1998): Митровић добија фреквенцију, док Ђурувији плене новине, сајт Цензоловка: <https://www.cenzolovka.rs/pritisci-i-napadi/danas-1998-mitrovic-dobija-frekvenciju-dok-curuviji-plene-novine-2/> (приступљено 1. маја 2020).

⁴³⁴ Документи о настанку империје Пинк, сајт Времена: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=343421> (приступљено 15. априла 2020).

негативан утисак који је за собом оставила дотадашња примена републичког Закона о јавном информисању. Савезни министар за информисање постао је књижевник Милан Комненић који је најавио да поседује нацрт новог савезног Закона о информисању и да ће „многима лакнути када СПО преузме министарство информисања“.⁴³⁵ Након бројних злоупотреба републичког закона, охрабрујуће су звучале најаве о новом законском тексту у којем ће „постојати апсолутна слобода информисања и одговорности за јавну реч“.⁴³⁶ Такве најаве нису биле поткрепљење искреном политичком вољом тако да је све остало само на речима. Мандат Милана Комненића је окончан за време бомбардовања НАТО-а и једино по чему је остао упамћен био је коректан и професионалан третман иностраних дописника који су били упућени на то савезно министарство.

Почетак бомбардовања 24. марта 1999. године само је озваничио ратно стање које је пружио прилику за ескалацију напада на независне и професионалне медије, невладине организације и опозиционе странке. Први се на удару нашао Радио „Б 92“, који је нестао из етра у ноћи која је претходила почетку бомбардовања. Инспектори Савезног министарства за телекомуникације су у пратњи полиције ушли у просторије радија са аргументацијом да је „станица прекорачила дозвољену снагу емитовања и да морају да конфискују кључни део предајника који омогућава емитовање“.⁴³⁷ Током ноћи је притворен главни и одговорни уредник Веран Матић, који је без формалне пријаве или решења провео осам сати у централној београдској полицијској станици. Радио „Б 92“ је наставио даљу продукцију програма који је дистрибуиран путем мреже АНЕМ све до 2. априла када га је формално преузео оснивач, Омладински савет Београда. Злоупотребом оснивачког акта и уз помоћ политички инструментализованог Привредног суда, тадашњи председник Омладинског савета Владан Заграђанин је заједно са полицијом, судским извршитељем и приватним обезбеђењем насилно упао у просторије Радија „Б 92“, сменио директора и инсталирао Александра Никачевића и Немању Ђорђевића на челне позиције.⁴³⁸ Сви

⁴³⁵ Реконструкција савезне владе: Вук у пожаревачком чамцу, сајт Времена: https://www.vreme.com/arhiva_html/431/5.html (приступљено 1. маја 2020).

⁴³⁶ Исто.

⁴³⁷ Колин, 129.

⁴³⁸ Више о томе: Машић, 368.

запослени су одбили да раде за нове послодавце. Поново су се вратили у просторије радија тек 5. октобра 2000. године.

Министарство информисања је на почетку бомбардовања свим медијима проследило упутство о новом начину рада за време проглашеног ратног стања. Главни и одговорни уредници су медијски садржај морали да достављају на проверу у ресорно министарство или на измештену локацију у београдски хотел „Метропол“. Главни и одговорни уредник *Данаса* Грујица Спасовић је сведочио да су „о томе шта се може а шта не може објављивати одлучивали министар Александар Вучић и његова заменица Радмила Вишић“. ⁴³⁹ Према сведочењу уредника, наступали су у улогама „доброг и лошег полицајца“ при чему, према речима Филипа Шварма, „недељник ‘Време’ током бомбардовања није променило ниједан наслов, нити један текст“. ⁴⁴⁰ Једина спорења су постојала поводом затварања Радија „Б 92“ и убиства Славка Ђурувије. Шварм наводи да је Радмила Вишић „захтевала да се повуче вест о Радију ‘Б 92’, а надгорњавању нас двоје Вучић је пресудио и рекао да пустимо вест“. ⁴⁴¹ У случају убиства Славка Ђурувије, Шварм је сведочио да су се бунили због припремљеног оштрог текста али је „Вучић смирио ситуацију и рекао да када је Вук Драшковић већ причао о томе на ‘Студију Б’, може и ‘Време’“. ⁴⁴²

10.7.1 Убиство Славка Ђурувије

Медијска цензура током ратног стања је за многе медијске посленике представљала понижење тако да је Славко Ђурувија, власник *Дневног телеграфа*, већ првог дана бомбардовања донео одлуку да неће објављивати новине док траје рат. Наглашавајући да „не одобрава НАТО агресију“, Ђурувија је оптужио режим „да је главни кривац за то што је Србија на рубу пропасти“. ⁴⁴³ Нагласио је да у таквим околностима „нема намеру да ради за

⁴³⁹ 1999: Уређивачка политика – цензура: НАТО бомбардовање: искуство људи из медија; сајт Цензоловка: <https://www.cenzolovka.rs/pritisci-i-napadi/1999-uredjivacka-politika-cenzura/> (приступљено 1. маја 2020).

⁴⁴⁰ Исто.

⁴⁴¹ Исто.

⁴⁴² Исто.

⁴⁴³ Не радим за цензоре, сајт фондације Славко Ђурувија: <https://www.slavkocuruvijafondacija.rs/obracun-drzave-sa-curuvijom-uzeli-mu-novine-i-novac-osudili-qa-na-robiju-ubili/> (приступљено 1. маја 2020).

цензоре“.⁴⁴⁴ Тако драстичној одлуци претходила је пресуда судије Првог општинског суда Крсте Бобота од 8. марта по основу члана 218 Кривичног законика. По тужби Милована Бојића, тадашњег потпредседника Владе, Славко Ђурувија и новинари Срђан Јанковић и Зоран Луковић осуђени су на по пет месеци затвора због „ширења лажних вести“.⁴⁴⁵ Стручна јавност је ту пресуду оценила као повратак вербалног деликта у наше правосуђе док је адвокат Рајко Даниловић тај процес окарактерисао као „коришћење тужилаштва и суда за политичке обрачуне“.⁴⁴⁶ По истом члану, закона 20. априла на годину дана осуђен је и Небојша Ристић из ТВ „Соко“ из Сокобање зато што је на прозор телевизије окачио постер радија „Б 92“ „Free press – made in Serbia“.^{447, 448}

Та оштра адвокатска квалификација реално је описивала тадашњу друштвено-политичке сцену, која је у значајној мери усмеравана применом Закона о јавном информисању. Усвајању тог закона претходио је последњи сусрет и оштар вербални сукоб Мирјане Марковић и Славка Ђурувије, због чега су појединци тај правни акт назвали „Закон против Ђурувије“.⁴⁴⁹ Међутим, сам Ђурувија је сматрао да постоје „много једноставнији методи борбе против њега“.⁴⁵⁰ Александар Вучић је 2005. године изјавио да је Ђурувија био жртва „нечег другог и некога другог и да га није убио Закон о информисању“.⁴⁵¹ Такве изјаве показују да Влада није била јединствена у политичкој вољи која је стајала иза таквих акција и делимично објашњавају зашто је тек у време Вучићеве највеће политичке моћи покренут судски поступак против осумњичених за Ђурувијино убиство.

Медијска припрема убиства Славка Ђурувије био је текст Мирослава Марковића „Ђурувија дочекао бомбе“, који је 6. априла објављен у дневној новини *Политика Експрес* и прочитан

⁴⁴⁴ Исто.

⁴⁴⁵ Затвор за новинаре, сајт фондације Славко Ђурувија: <https://www.slavkocuruvijafondacija.rs/obracun-drzave-sa-curuvijom-uzeli-mu-novine-i-novac-osudili-godinu-dana> (приступљено 1. маја 2020).

⁴⁴⁶ Рачун који никада неће застарити, сајт Времена: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1633510> (приступљено 30. априла 2020).

⁴⁴⁷ Више о томе: Случај Небојше Ристића – молба за помиловање, сајт Времена: https://www.vreme.com/arhiva_html/468/09.html (приступљено 2. маја 2020).

⁴⁴⁸ Б 92 Radio Free press, сајт АД форума: <https://www.adforum.com/talent/6271-igor-avzner/work/4026> (приступљено 3. маја 2020).

⁴⁴⁹ Поповић, 56.

⁴⁵⁰ Исто.

⁴⁵¹ Машић, 339.

у Другом дневнику РТС-а.⁴⁵² Током суђења за убиство Славка Ђурувије потврђено је да тај наслов осмислио главни уредник Ђорђе Мартић. На суђењу је прочитан и исказ некадашњег директора *Политике* Хаџи Драгана Антића из 2007. године у којем је потврдио да је „дао налог да се напише текст о Славку Ђурувији“.⁴⁵³ Својом садржином, тај текст је представљао отворени позив за његову ликвидацију. Тога су били свесни и његове колеге, главни уредници који су се 9. априла окупили на састанку у згради Владе Србије. На том састанку се Ратко Дмитривић, тадашњи главни уредник листа *Аргумент*, успротивио писању и објављивању таквих оптужница упозоравајући да би због тога могли да страдају Ђурувија и његова породица. Супротставио му се Ђорђе Мартић, челни човек *Политике Експрес*, који је Дмитривића напао да је „фашиста и да 'Експресу' нико неће да забрани да пише оно што мисли“.⁴⁵⁴ Дмитривић је наставио расправу аргументом да Ђурувију „уколико је крив за издају треба ухапсити и судити му“.⁴⁵⁵ Мартићеву жељу да напусти састанак лично је спречио министар Вучић, који је изјавио да „његово министарство није имало никакве везе са тим текстом“.⁴⁵⁶ Само два дана након тог састанка Славко Ђурувија је убијен у пролазу зграде у којој је живео у београдској Светогорској улици. Тиме су се обистинили његови страхови да после текста у *Експресу* „свако има дозволу да га убије“.⁴⁵⁷ Егзекуција Славка Ђурувије је најтрагичнији догађај од тренутка усвајања Закона о јавном информисању. Започет његовом применом и драконским казнама, настављен је гашењем сигнала, хапшењима, формалним преузимањем Радија „Б 92“, Ђурувијиним убиством и бомбардовањем медијских кућа.

⁴⁵² Више о томе: Претња новинара Експреса, сајт Фондације Славко Ђурувија:

<https://www.slavkocuruvijafondacija.rs/obracun-drzave-sa-curuvijom-uzeli-mu-novine-i-novac-osudili-qa-na-robiju-ubili/> (приступљено 1. маја 2020).

⁴⁵³ Мартић наручио текст Ђурувија дочекао бомбе, прилог Радио-телевизије Војводина:

<https://www.youtube.com/watch?v=ATrd2yYg13I> (приступљено 1. маја 2020).

⁴⁵⁴ Убиство у вихору погибије, сајт Времена: <https://www.vreme.com/arhiva.html/441/10.html> (приступљено 1. маја 2020).

⁴⁵⁵ Исто.

⁴⁵⁶ Исто.

⁴⁵⁷ Исто.

10.8.1 Бомбардовање зграде Радио-телевизије Србије

Низ трагедија се наставио 23. априла у два сата и шест минута после поноћи, када је бомбардована зграда РТС-а. Том приликом је погинуло шеснаест радника те куће које је жртвовао генерални директор Драгољуб Милановић. Због тога је одслужио десетогодишњу затворску казну. Милановић је био пука трансмисија политичке воље власти која је жртвовањем запослених на државној телевизији желела да парира политичкој вољи која је стајала иза нелегалног бомбардовања суверене државе. И данас делује невероватно да нико други из тадашњих владајућих номенклатура није одговарао за ту трагедију која је једна од најдубљих српских фрустрација из периода бомбардовања. Томе сигурно доприносе и остаци разрушене зграде у центру Београда која је својевремено проглашена за легитиман војни циљ, што је био јединствен случај у свету. Врхунац безумне политичке инструментализације те медијске куће био је отворен позив НАТО-у да нападне РТС, изговорен у централној информативно-политичкој емисији: „...у редакцијама, монтажама, студијама, на предајницима, проводимо дане и ноћи. Нека Кларк (генерал Весли Кларк, руководио бомбардовањем НАТО-а, нап. аут.) пуца. Ми га чекамо. Обавештавамо га да смо у Таковској 10. Да баш не кажемо на ком степену географске ширине и азимуту. Нека то сам пронађе.“⁴⁵⁸

Две деценије након бомбардовања РТС-а пажњу на тај трагичан догађај поново је скренуо документарни филм јавног медијског сервиса „Хроника најављене смрти“, у којем су изнети нови детаљи који су потврђивали спекулације о жртвовању запослених који су те ноћи радили у реализацији програма. Тадашњи дописник телевизије „Си-Ен-Ен“ из Београда Брент Садлер обавештен је петнаест дана пред бомбардовање телевизије о тој одлуци. Према Садлеровима речима, „РТС је требало да буде гађан два дана пре те преписке, 6. априла, али је ‘Си-Ен-Ен’ америчкој влади скренуо пажњу да би у том случају настрадали многи цивили“.⁴⁵⁹ Три дана пред бомбардовање зграде, Садлер је из централе

⁴⁵⁸ Филм: 02:06 Анатомија бола – Побуна против ћутања, сајт Времена:

https://www.vreme.com/arhiva_html/483/11.html (приступљено 2. маја 2020).

⁴⁵⁹ Си-Ен-Ен знао, а није објавио да ће НАТО бомбардовати РТС, био би нападнут и да је измештен, сајт УНС-а: <http://www.uns.org.rs/sr/desk/UNS-news/97616/si-en-en-znao-a-nije-objavio-da-ce-nato-bombardovati-rts-bio-bi-napadnut-i-da-je-izmesten.html> (приступљено 2. маја 2020).

у Атланти добио „јасну и недвосмислену поруку да се држе подаље од зграде телевизије“.⁴⁶⁰ Након овог последњег упозорења инострани извештачи се више нису укључивали у програме својих телевизија са терасе РТС-а. Два дописника америчке телевизије – Брент Садлер и Алесио Винчи, састали су се 21. априла са генералним директором Драгољубом Милановићем кога су упозорили да имају сазнања о нападу, али ниједан актер тог састанка није обавестио ширу јавност о његовом садржају.

Занимљиво је да су у поменутом документарном филму први пут доведени у везу одредбе ³⁷ Закона о јавном информисању из 1998. године и бомбардовање зграде РТС-а. Звонимир Јоцић, тадашњи помоћник руководиоца Пословне јединице одбране и заштите РТС, том приликом је рекао: „НАТО је 1998. године РТС прогласио легитимним циљем уз услов да РТС реемитује шест сати програма западних земаља.“⁴⁶¹ Према његовим речима, „РТС је то одбио зато што то није било у складу са ондашњим Законом о информисању.“⁴⁶² Не улазећи у тврдњу коју до сада нико није демантовао, намеће се закључак да су одредбе закона којима се забрањивало преношење програма биле један од кључних разлога због којих је НАТО прогласио РТС легитимном метом још у припреми бомбардовања. Занимљиво је да су ратне мере Савезног министарства одбране предвиђале исељење на резервна места за рад и емитовање програма. Јоцић је тврдио да су све мере биле реализоване изузев Наредбе бр. 37 „јер генерални директор Милановић без образложења није дозволио да се измештамо из простора у којем се ради“.⁴⁶³ Бомбардовање медијских циљева цинично је окончано 3. маја на Светски дан слободе медија када је потпуно срушена зграда Радио-телевизије Нови Сад. Том приликом је уништена скупочена опрема али, на сву срећу, није било људских жртава.⁴⁶⁴ Чињеница да нико није страдао за време бомбардовања бивше зграде Централног комитета, седишта Југословенске левнице у чијој су се згради налазили РТВ „Кошава“, „Пинк“ и Радио „С“, из које је на време изнета техничка опрема, говори у

⁴⁶⁰ Исто.

⁴⁶¹ Исто.

⁴⁶² Исто.

⁴⁶³ Исто.

⁴⁶⁴ Више о томе: Пре две деценије НАТО срушио зграду ТВНС, сајт РТВ-а: https://rtv.rs/sr_lat/vojvodina/novi-sad/pre-dve-decenije-nato-srusio-zgradu-tvns_1013237.html (приступљено 2. маја 2020).

прилог тези да се унапред знало и за напад на РТС, али да ништа није предузето.⁴⁶⁵ Очигледно је да је тада превладала политичка воља која је брутално злоупотребила невинне цивиле очекујући да ће њиховим жртвовањем добити медијски рат са НАТО-ом.

10.9.1 Радикализација политичке воље у примени медијских закона након бомбардовања

Престанак бомбардовања 10. јуна 1999. године на медијском пољу је коинцидирао са политичким маневром у којем се у фокус вратила савезна медијска регулатива. Таква одлука је указивала на наставак репресије која се са републичког пребацила на савезни ниво на којем су кључна места заузели радикални експоненти ЈУЛ-а под директном контролом Мирјане Марковић. Републичка Влада, у којој су социјалисте све више потискивали неокомунисти и екстремна десница, имала је све већу подршку и на савезном нивоу. Тако је 12. августа 1999. године за савезног министра у Влади Момира Булатовића, уместо Дојчила Радојевића, именован Иван Марковић, директор Радио Југославије. Тиме је истовремено кумулирао функције члана Главног одбора, секретара Дирекције за информисање и портпарола Југословенске левице. Министар Марковић се изванредно допуњавао са колегом Вучићем хвалећи републички Закон о јавном информисању као „правно веома компетентно и квалитетно уобличен акт заштите слободе информисања којим је на најбољи начин уређена заштита слободе информисања, заштита од лажи и узнемиравања грађана као и заштита новинара и јавних гласила“.⁴⁶⁶ Марковића је за министарско место препоручио однос према тадашњим независним медијима, које је оптуживао да су „независни од патриотизма, независни од истине и независни од морала и да због тога мисле да су независни од суда грађана“.⁴⁶⁷ Он се тако континуирано понашао од времена организације Првог конгреса ЈУЛ-а у јулу 1998. године када се, као заменик председника Дирекције те партије, хвалио да је „лично саставио и закључио списак

⁴⁶⁵ Више о томе: Ружичаста слика сивог, сајт Времена: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=328674> (приступљено 2. маја 2020).

⁴⁶⁶ Реконструкција савезне владе – Телекомуникациони министар, сајт Времена: https://www.vreme.com/arhiva_html/450/12.html (приступљено 2. маја 2020).

⁴⁶⁷ Исто.

непожељних медија ('Бета', 'Фонет', Радио 'Б 92', 'Наша Борба', 'Блиц', 'Глас јавности', 'Студио Б', 'НТ Плус' и 'Вечерње новости') којима нису додељене акредитације".⁴⁶⁸

У медијско-политичким перформансима Ивану Марковићу је једино могао да парира партијски колега Горан Матић, који је у октобру 1999. године наследио Милана Комненића на месту савезног министра за информисање. Као високи функционер ЈУЛ-а, који је и до тада заузимао високе позиције у савезној власти, Матић је често наступао као портпарол те владе. Иако је након силаска са власти неуспешно подсећао јавност да се залагао за усвајање савезног закона о информисању у владама премијера Радоја Кантића и Момира Булатовића, чињеница је да нико није имао прилику да види нацрт закона који је по Матићевим речима био „прилично либералан за оно време”.⁴⁶⁹ Горан Матић је једини министар из тог периода који је говорио о непостојању политичке воље ни „политичке спремности за прихватање једног таквог концепта савезног закона”.⁴⁷⁰ Вербално манипулативан, Матић је истицао да је Савезна влада створила амбијент за отварање великог броја РТВ станица, али је прећутао да је велика већина њих била у етру у правно нерегулисаном статусу и да је формално задужен за телевизију „Ју инфо”, чији је оснивач Влада СРЈ. Осим вербалих ескапада, Матићев министарски мандат је обележила селективна политика издавања акредитација која је многе медије лишила могућности да у преломним друштвено-политичким догађајима 2000. године буду и физички присутни и извештавају из Србије. У том смислу је Горан Матић, заједно са Министарством спољних послова и републичким Министарством унутрашњих послова, био кључни политички актер контроле уласка и боравка новинарских екипа које су извештавале о овдашњој политичкој кризи.

Непосредно након именовања Ивана Марковића за министра у етар се вратила оригинална екипа из некадашњег Радија „Б 92” по именом Радио „Б2 92”, који је од августа 1999. године емитовао радио програм на једној од фреквенција „Студија Б”. Имао је комплетну

⁴⁶⁸ Исто.

⁴⁶⁹ Нисам био слободан стрелац, сајт Времена: <https://www.vreme.com/arhiva.html/514/12.html> (приступљено 2. маја 2020).

⁴⁷⁰ Исто.

уређивачку аутономију због чега је убрзо постао најслушанији радио у Београду. Власти је престала да толерише „Б2 92“ у пролеће 2000. године када је полиција упала у просторије „Студија Б“ и формално онемогућила даље емитовање радио програма „Б2 92“. Био је то део политичке одмазде због солидарне одлуке бројних медија да, након отворене претње потпредседника Владе Војислава Шешеља више не извештавају о активностима његове партије. Чином преузимања је практично реализовано упозорење министра Вучића од 12. децембра 1999. године да ресорно министарство и републичка влада убудуће неће дозвољавати да „тзв. независни медији у земљи објављују лажи, клевете и фалсификате по налогу САД и НАТО“.⁴⁷¹

Тај сукоб је показао ескалацију друштвено-политичких тензија у земљи. Онемогућујући међународна путовања представницима власти, финансирајући опозицију, независне медије, невладин сектор и многе друге, по режим дестабилизујуће активности, међународна заједница је отворено давала подршку свим противницима тадашње државног апарата. Јачање опозиције и све већа популарност покрета „Отпор“ узроковали су паничне реакције попут хапшења политичких противника и покретања иницијативе о усвајању Закона о борби против тероризма. Занимљиво је да је хитно доношење тог закона најавио савезни министар за информисање Горан Матић, који је писање *НИН*-а окарактерисао као „терористичку делатност дириговану споља“ уз претњу да је „крајње време да два министарства – савезно и републичко почну да уређују *НИН*!“⁴⁷² На ту претњу оштро је је реаговао тадашњи главни и одговорни уредник *НИН*-а Стеван Никшић који је поручио министру да „треба да престане да прети новинарима и новинама које нису по њиховом укусу као и њиховим читаоцима“.⁴⁷³ Та претња је индикативан пример степена угрожености медија у периоду који је претходио смени власти. Томе су допринели амбициозни медијски пројекти попут „Прстена око Србије“ у оквиру којег је којем путем мреже предајника из околних држава емитован информативни радио програм „Б2 92“ који

⁴⁷¹ Влада се реконструише, студенти добили батине (3. део), сајт Истиномера: <https://www.istinomer.rs/amnezija/vlada-se-rekonstruise-studenti-dobili-batine-3-deo/> (приступљено 2. маја 2020).

⁴⁷² Горан Матић прети *НИН*-у, сајт *НИН*-а: <http://www.nin.co.rs/2000-06/29/13414.html> (приступљено 2. маја 2020).

⁴⁷³ Исто.

су преносиле АНЕМ-ове станице широм Србије. Када је почело емитовање програма АНЕМ телевизије из студија у Бијељини у Босни и Херцеговини, непосредно пред одржавање избора 24. септембра 2000. године, власт је предузела ометање сигнала и многе друге опструкције којима се бескрупулозно штитила. О томе је сведочила својевремено забрањена књига *Војна тајна*.⁴⁷⁴ Припрема алтернативних решења за „дан после“ утицала је да власт настави да чини кардиналне грешке попут нелегалног припајања компаније „Новости А.Д.“ савезној јавној установи „Борба“. Наредни погрешан корак је било именовање Душана Чукића за вршиоца дужности главног и одговорног уредника, чему се успротивила целокупна редакција *Вечерњих новости* у мају 2000. године.⁴⁷⁵ Тај отпор и својеврсно политичко наметање били су најбоља илустрација друштвено-политичког стања у којем су медији очекивали политичке промене које ће доћи након председничких, савезних и локалних избора 24. септембра 2000. године.

10.10.1 Закључак

Преглед догађања у периоду од непуне три године указује на драматичност времена у којем се јасно разазнају модалитети и градације политичке воље која је значајно утицала на обликовање, примену и злоупотребу медијског законодавства. Политичка воља је моделирана у складу са дневном политиком која је прошла различите турбулентне фазе које су гравитирале од претњи ратном интервенцијом, преко бомбардовања до мира који је собом донео нову политичку реалност и наговестио крај дотадашњег режима.

Практична реализација Уредбе и Закона у које су били уграђени нескривени елементи претње, контроле и оштрих санкција показала је праву природу власти која је најбоље осликана у отвореном писму „Шта је следеће Милошевићу“. Суштина спровођења политичке воље кроз законске акте била је системска дискриминација медија, уредника и

⁴⁷⁴ Више о томе: (Не)ометање медија, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/6339/%28NE%29OMETANJE+MEDIJA.html> (приступљено 2. маја 2020).

⁴⁷⁵ Више о томе: Сви главни уредници Вечерњих новости, сајт Вечерњих новости: https://www.novosti.rs/vecernje_novosti/o_nama/tekstovi_za_istorijat.217.html (приступљено 2. маја 2020).

новинара који су се супротстављали политици која је тадашњу земљу водила у рат и националну катастрофу. Преузимајући улогу политичке опозиције, које није било или је била неспособна, медији су се излагали ризику који је резултирао њиховим затварањем и физичком елиминацијом. Повећана радикализација још је више допринела злоупотреби законског оквира који је био основ за политичку инструментализацију од представника власти

Ако Уредбу посматрамо као претњу медијима и припрему медијског рата, онда сам законски текст можемо окарактерисати по више основа као „медијски ратни закон“. Закон о јавном информисању у својој суштини је био закон који је државу увео у рат против медија. То је био први медијски закон који се примењивао током ратног стања проузрокованог НАТО бомбардовањем. Нелегалност те интервенције није смела да буде оправдање за злоупотребу законског оквира против медијских и политичких противника, што је била његова главна карактеристика. Оправдане критике бомбардовања не могу оправдати политичку вољу која је донела законски оквир који је са правом остао упамћен као најнижа тачка медијског законодавства у Србији. Зато тај период медијског законодавства и данас привлачи пажњу као пример системске злоупотребе законског оквира.

Казнена политика је служила томе да буду кажњени сви слободномислећи људи тог времена, што је помогло мобилизацији невладиних организација, опозиционих партија, међународне заједнице, донатора и медија да на изборима промене власт. Тој синергији је највише допринео управо Закон о јавном информисању који је, заједно са Законом о универзитету и Законом о локалној самоуправи, симболизовао репресију тога времена. Незадовољство у свим деловима друштва и нада у боље сутра превладали су страх који је био један од кључних темеља на којима је почивао режим који је био на издисају. Вештачко дисање му је давао управо Закон о јавном информисању који је симболизовао политичку реалност Србије на крају XX века. Тога су свесни многи протагонисти тог времена који би, да могу, вратили точак историје уназад. То није могуће, а догађања из овог поглављу треба

да остану трајно сведочанство турског времена и научена лекција о злоупотреби политичке воље, што се никада више не сме поновити.

**МЕДИЈСКО ЗАКОНОДАВСТВО У ПЕРИОДУ
ТРАНЗИЦИЈЕ**

11. ЗАКОН О РАДИОДИФУЗИЈИ ИЗ 2002. ГОДИНЕ

11.1.1 Увод

Поглавље овог рада у којем се анализира период између ¹¹⁸ усвајања Закона о јавном информисању из 1998. године и Закона о радио-дифузији из 2002. године по много чему је јединствено. У само четири године сублимирана је радикална промена друштвено-политичке парадигме уобличене кроз фазе покушаја очувања, губитка, освајања и консолидације власти и трансформације политичке воље. Екстремном заоштравању друштвено-политичких прилика у том периоду неспорно је допринела интервенција НАТО-а, чијим су исходом додатно поларизовани политички екстреми. Представљали су их ослабљена власт и ојачана разнородна опозиција у формату политичких партија, невладиних организација и професионалних медија.

Иако се одигравала у фазама, политичка смена у Србији на размеђи векова дочекана је са великом надом у темељне промене. У таквим околностима, великих очекивања није била лишена ни медијска сфера у којој се, у складу са реалполитичким интересима, десила инверзија дотадашњих улога. Политичка прилагодљивост челника дотадашњих режимских медија и њихова безрезервна наклоност новим политичким ауторитетима значајно су допринеле успоравању наговештених медијских реформских процеса. Упитна искреност новоуспостављене политичке елите у решавању наслеђених проблема у медијској сфери довела је у питање истински демократски потенцијал нове власти. Истовремено је створила дилеме о суштинској промени дотадашњег политичког наратива и моћи политичке воље на искрене и свеобухватне промене у медијској сфери оптерећеној актерима који су се максимално трудили да очувају нелегално стечене привилегије. Увид у константне и темељне опструкције транзиционог периода овдашњег медијског законодавства помоћи ће нам да разумемо у којој мери је оно што се тренутно догађа производ грешака, политичког опортунизма, кратковидости, недостатка политичке храбрости или визије актера тога времена који су имали шансу која није искоришћена.

11.2.1 Неиспуњена очекивања медијског Петог октобра

Самоуверености Милошевићевог режима значајно је доприносила медијска превласт заснована на монопољу државних и парадржавних медија и финансијском изнуривању опозиционих и професионалних јавних гласила путем ² Закона о јавном информисању из 1998. године. У Уговору са народом, који је потписало свих деветнаест чланица Демократске опозиције Србије (ДОС), тадашњи Милошевићеви политички опоненти су у ¹⁰⁹ осмој тачки захтевали од Народне скупштине Србије да „одмах обустави примену оних закона који производе огромну друштвену штету Србији и њеним грађанима”.⁴⁷⁶ Будућа републичка коминистарка за информисање у прелазној Влади Бисерка Матић Спасојевић известила је јавност, у својству новинарке, да ДОС обећава да ће нови Закон о јавном информисању бити заснован на „међународним стандардима о слободи штампе, забрани свих видова цензуре и правима грађана да у јавности слободно износе ⁸ своја мишљења и уверења, јавно критикују рад државних органа и функционера”.⁴⁷⁷ Најављено је да ће у будућности редовни, а не прекршајни судови имати обавезу да се баве „евентуалним прекорачењима и злоупотребама слободе штампе којима се супротно Уставу, потврђују приватност, достојанство, част и углед грађана”.⁴⁷⁸ Били су то охрабрујући наговештаји значајних промена у медијима након избора 24. септембра 2000. године, на којима је победио опозициони председнички кандидат Војислав Коштуница.⁴⁷⁹ Неуспешним покушајем да путем Савезне изборне комисије и Уставног суда оспори изборне резултате, Милошевићев режим је побудио сумње у спремност да одступи са власти, што је изазвало друштвено-политичку поларизацију која је кулминирала демонстрацијама одржаним 5. октобра 2000. године.⁴⁸⁰

⁴⁷⁶ Демократска опозиција Србије: Уговор са народом, сајт Б 92: <http://blog.b92.net/text/18685/Demokratska-Opozicija-Srbije%3A-UGOVOR-SA-NARODOM-2000/> (приступљено 13. маја 2020).

¹ Шта Демократска опозиција Србије нуди грађанима да потпишу 24. септембра – Уговор са народом, сајт АИМ: <http://www.aimpress.ch/dyn/pubs/archive/data/200008/00824-001-pubs-pod.htm> (приступљено 13. маја 2020).

⁴⁷⁸ Исто.

⁴⁷⁹ Више о томе: Гоати, *Смисао и значај избора 2000. године*, 223–265.

⁴⁸⁰ 5. октобар 2000, сајт града Београда: <http://www.beograd.rs/lat/upoznajite-beograd/1273-5-oktobar-2000/> (приступљено 21. маја 2020).

Дефинитивном силаску Милошевића са власти кључно је допринело непотребно расписивање превремених избора, потцењивање опозиције и степена народног незадовољства и веровање у оданост војске и полиције. Степен ерозије његове моћи био је највидљивији у медијима који су се међу првима нашли на удару разјарених демонстраната који су их поистоветили са режимом који им је без превеликог отпора препуштао позиције.⁴⁸¹ Најдраматичније сцене су се одиграле код зграде Радио-телевизије Србије, испред које је претучен њен генерални директор Драгољуб Милановић.⁴⁸² Директор „Политике“ Хаџи Драган Антић је избегао линч јер је у последњем тренутку побегао из зграде на споредни излаз, што није успело главном и одговорном уреднику *Вечерњих новости* Душану Чукићу.⁴⁸³ Пад Милошевићеве медијске империје прво се чуо на таласима Радија „Б 92“ у који су се током демонстрација вратили његови изворни оснивачи.⁴⁸⁴ На програму РТС-а појавило се обавештење: „Ово је програм нове Радио-телевизије Србије, молимо вас за још мало стрпљења до емитовања програма.“⁴⁸⁵ Тачно у 21.10 програм је почео објавом да је од сада то „Радио-телевизија слободне Србије“.⁴⁸⁶ Радио Београд је током вечери променио програмску шему као и „Студио Б“ и ТВ „Политика“, док су телевизије „Пинк“ и „Кошава“ нестале из етра. Након двочасовног прекида, на ТВ „Пинк“ су се појавили бубњари, а јавности се обратио опозициони лидер Млађан Динкић, што је био јасан знак да је Жељко Митровић променио политичку страну и постао лојалан новим властима.⁴⁸⁷ Исто се догодило са *Борбом* и *Политиком*, у којима су 6. октобра осванули наслови „Србија на путу демократије“ и „Револуција!“, што је била формална потврда да је „власт прешла у друге руке“.⁴⁸⁸

⁴⁸¹ Више о томе: Бујошевић, Драган, Радовановић, Иван, *5. октобар (Двадесет четири сата преврата)*, Медија центар, Београд 2000, 213.

⁴⁸² Исто, 194.

⁴⁸³ Више о томе: Ђукић, *Политичко гробље*, 513.

⁴⁸⁴ Машић, 469.

⁴⁸⁵ Колин, 193.

⁴⁸⁶ Ђукић, *Политичко гробље*, 514.

⁴⁸⁷ Лик и дело – Жељко Митровић, сајт Времена: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=308803> (приступљено 16. маја 2020).

⁴⁸⁸ Маршал, Тим, *Игра сенки (Петоктобарска смена власти у Србији)*, Самиздат Б 92, Београд 2002, 209.

Победа Војислава Коштунице и петооктобарске демонстрације означиле су промену републичке власти. Формирана је прелазна, колективна влада а нови републички избори су заказани за 23. децембар 2000. године.⁴⁸⁹ Тај тромесечни период можда је најсликовитији опис друштвено-политичког стања након тектонских политичких промена које нису формално окончане све до формирања наредне Владе. Промене у медијској сфери биле су засноване на политици „кризних штабова“, који су преузимали руковођење државним предузећима и институцијама, док су кадровске промене доносиле собом видљиву промену уређивачке политике која је безусловно подржавала нову власт. Било је приметно да нема искрене жеље за променом система, што је била рефлексија непостојања политичке воље за брзим медијским реформама. Енергија се трошила на тињајући политички сукоб Демократске странке и Демократске странке Србије који се све више распламсавао и који је медијски креирао Александар Тијанић на функцији медијског саветника новог председника СРЈ Војислава Коштунице.⁴⁹⁰ Са Ђинђићеве стране му је парирао Владимир Поповић Беба, који је након децембарских избора формално постављен за секретара Бироа за комуникације Владе Србије.⁴⁹¹ Политички сукоб заснован на оптужбама о сарадњи са челним људима Милошевићевог режима у војсци полицији и државном апарату потиснуо је у други план прикупљање кључних доказа, неопходне истраге, могућу лустрацију, истинско отварање архива државне безбедности, суочавање са прошлошћу и промену дотадашњег система владавине. Површна и кратковида политика већински је спровођена и у медијској сфери, где се све завршавало персоналним изменама у руководећој и уредничкој сфери заснованој на лојалности новим владарима.

Озбиљно уздрман легитимитет републичке Владе условио је политички договор представника Демократске опозиције Србије, Социјалистичке партије Србије и Српског покрета обнове, који су потписима гарантовали српски и југословенски председник. Тим договором је предвиђено формирање техничке „троглаве“ Владе којом је руководио

⁴⁸⁹ Резултати избора од 2000. Године, сајт Нови магазин: <http://www.novimagazin.rs/izbori/rezultati-izbora-od-2000-godine> (приступљено 16. маја 2020).

⁴⁹⁰ Кабинет доктора Коштунице I, сајт Пешчаника: <https://pescanik.net/kabinet-doktora-kostunice-i/> (приступљено 19. маја 2020).

⁴⁹¹ Између бироа и кабинета, сајт Време: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=296353> (приступљено 19. маја 2020).

социјалиста Миломир Минић.⁴⁹² У тој прелазној Влади одлуке су се доносиле консензусом свих потписника споразума. Тројна министарства су формирана једино у областима унутрашњих послова, правосуђа, финансија и информисања. У Министарству информисања све одлуке су доношене потписима троје коминистара Ивице Дачића (СПС), Бисерке Матић Спасојевић (ДОС) и Богољуба Пејчића (СПО).⁴⁹³ То је јасно потврђивало значај медија, док је, с друге стране, својом дисфункционалношћу блокирало било какво суштинско одлучивање. То је била и главна карактеристика „троглаве“ Владе, која је била резултат политичког компромиса који је искоришћен за даљу консолидацију „сплета безбедносних и криминогених структура“.⁴⁹⁴ Сукоб кључних политичких актера блокирао је очекивани след корака из „мирне револуције“ у истинско конститутивно јачање демократског поретка и институција. Професор Славиша Орловић исправно закључује да је „неспоразум био заплетен у процедуралном лавиринту између легалности и легитимности“.⁴⁹⁵ Због таквих политичких несугласица, пропуштена је шанса за усвајање новог устава који би на самом почетку демократске транзиције створио предуслове за конституисање темељно новог правног оквира у медијској сфери.

Месец дана након одржавања децембарских републичких избора, на којима је Демократска опозиција Србије суверено победила, формирана је нова Влада премијера Зорана Ђинђића.⁴⁹⁶ Лидер Демократске странке предводио је прву Владу Републике Србије у „постмилошевићевској ери“.⁴⁹⁷ Чињеница да је Владу сачињавало чак осамнаест политичких партија, да је имала седам потпредседника и деветнаест ресорних министара,

⁷ Више о томе: Влада Републике Србије изабрана 25. октобра 2000. године, сајт Владе Републике Србије: <http://www.arhiva2.srbija.gov.rs/pages/article.php?id=33639> (приступљено 19. маја 2020).

¹ Изгласана прелазна Влада Србије, сајт Б 92: https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2000&mm=10&dd=24&nav_category=1&nav_id=14572 (приступљено 19. маја 2020).

⁴⁹⁴ Орловић, 96.

⁴⁹⁵ Исто, 97.

⁷ Више о томе: Влада Републике Србије изабрана 25. јануара 2001. године, сајт Владе Републике Србије: <http://www.arhiva2.srbija.gov.rs/pages/article.php?id=33641> (приступљено 19. маја 2020).

⁴⁹⁷ Избори 2000: Дебакл Милошевића и Шешеља, Вук испод цензуса, ДОС „бројао“ до 176, сајт Н1: <http://rs.n1info.com/Izbori-2000/a576572/Izbori-2000-Debaki-Milosevica-i-Seselja-Vuk-ispod-cenzusa-DOS-brojao-do-176.html> (приступљено 14. маја 2020).

говори о сложености друштвено-политичке ситуације у којој је је било изузетно тешко каналисати саобразну политичку вољу свих актера власти.

Континуитет политички кратковидих одлука након петооктобарских промена, започет формирањем дисфункционалног тројног министарства, настављен је политичком одлуком о његовом укидању у новој републичкој Влади премијера Зорана Ђинђића. Та непромишљена одлука је са одложеним дејством показала далекосежне негативне последице. Нестанак једног од кључних транзиционих министарстава неубедљиво је правдано политичком злоупотребом ² Закона о јавном информисању из 1998. године, који је престао да важи 14. фебруара 2001. године. Као аргумент за укидање Министарства за информисање коришћена је теза да су сами новинари у предизборној кампањи ДОС-а то министарство третирали као „министарство истине које је против новинарства и слободе информисања“.⁴⁹⁸ Та велика грешка, учињена из дневнополитичких разлога, донекле је исправљена после петнаест кључних транзиционих месеци када је формирано обједињено Министарство културе и информисања, којим је руководио члан Демократске странке глумац Бранислав Лечић.

11.3.1. Далекосежне негативне последице мораторијума на расподелу фреквенција

Индикативно је да министарство информисања није постојало ни на републичком ни на савезном нивоу. У Влади премијера Зорана Жижића, која је започела са радом у новембру 2000. године, медијском проблематиком су се бавили Савезни секретаријат за информисање, којим је руководио дотадашњи новинар Слободан Орлић⁴⁹⁹, док је министар за телекомуникације постао Борис Тадић.⁵⁰⁰ Лимити савезног секретаријата у односу на министарство били су видљиви од самог почетка рада Владе, која је у свом

²⁹ Разумем Верана Матића – Борис Тадић, потпредседник Демократске странке, сајт Б 92: <http://www.b92.net/specijal/mediji-2001-11/reaqovanje-tadic.php> (приступљено 14. маја 2020).

⁴⁹⁹ Више о томе: Слободан Орлић, сајт Истиномера: <https://www.istinomer.rs/akter/slobodan-orlic/> (приступљено 19. маја 2020).

⁵⁰⁰ Више о томе: Борис Тадић (биографија), сајт СДС: <http://www.sds-org.rs/sr/o-nama/biografije/boris-tadic/> (приступљено 19. маја 2020).

портфељу бринула о медијима чији је оснивач била Савезна Република Југославија, као што су новинска агенција „Танјуг“, телевизија „Ју инфо“, Радио Југославија, „Ју“ радио и издавачка кућа „Борба“.⁵⁰¹ Упркос сугестијама стручне јавности, министар Тадић је, чим је ступио на дужност, донео одлуку о мораторијуму на расподелу фреквенција, чиме је суштински озаконио затечено, нерегуларно стање.⁵⁰² Уместо очекиваног мораторијума на трансформацију парадржавних медија, нова власт је таквом одлуком онемогућила легализацију станица које, иако испуњавају услове, из политичких разлога нису добиле фреквенције на савезном конкурсном расписаном 1998. године. Оправданост експертских критика потврђена је окончањем Тадићевог осмомесечног министарског мандата. Хаотично радиодифузно наслеђе се, као последица нерегуларних околности, показало као превелико и нерешиво бreme за Тадићеву легалистичку стратегију на којој је инсистирао. Погрешан приступ нове власти само је учврстио некада повлашћене електронске медије, што је имало далекосежне последице које и данас осећамо.

Савезно министарство је у Тадићевом мандату сачинило Нацрт закона о телекомуникацијама, који је садржао план коришћења и расподеле постојећих фреквенција који је требао да буде саставни део будућег републичког Закона о радиодифузији. Нерешив проблем је било непостојање републичког министарства за информисања које би се институционално бавило израдом ¹ закона о јавном информисању и закона о радиодифузији. Та два закона би, заједно са законом о телекомуникацијама, сачињавала логичну целину и стварала елементарне предуслове за истинске медијске реформе. Уместо тога, превладали су политичка воља и прагматизам који је стимулисао медијске монополе из Милошевићевог времена, чији су власници у међувремену постали лојални новим властима. На тај начин је изгубљено поверење између независних, професионалних медија и нове политичке елите која је дошла на власт након Петог октобра. Изостанак двосмерне комуникације некадашњих политичких и медијских

⁵⁰¹ Више о томе: Слободан Орлић, савезни секретар ¹⁶²⁰ за информисање: Почела трансформација државних гласила, сајт Медија центра: <http://www.mc.rs/slobodan-orlic-savezni-sekretar-za-informisanje-pocela-transformacija-drzavnih-glasila.6.html?eventId=2676> (приступљено 19. маја 2020).

¹ Тадић најавио мораторијум на расподелу фреквенција, сајт Б 92: https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2000&mm=12&dd=15&nav_category=1&nav_id=17890 (приступљено 19. маја 2020).

сабораца, игнорисање захтева за брже задовољење правде методама примереним мирној револуцији и легалистичко правдање затеченог стања означили су нову фазу у односима власти и електронских медија који су припадали АНЕМ-у, који је одиграо кључну медијску улогу у смени бившег режима. Губитак поверења и причињена штета нису се могли превазићи ни накнадним признањем Бориса Тадића да осећа извесну одговорност јер је „мораторијум на доделу фреквенција имао смисла искључиво ако се поштује динамика доношења тог закона и општедржавни план у реформи радиодифузије”.⁵⁰³ Непостојање искрене политичке воље кључних политичких актера за формирање и практичну реализацију критеријума помоћу којих би се повукла јасна црта између кажњаваних медија и оних који су били сервилни према бившој власти допринело је да се стекне утисак да нема политичког слуха за исправљање неправди које су доживели медији.

11.4.1 Прагматизам републичке Владе премијера Зорана Ђинђића

На основу свега тога, стиче се утисак да Влада Зорана Ђинђића⁵⁰⁴ није имала осмишљену медијску политику, да је та област била правна празнина коју симболизује непостојање ресорног министарства. Много већи значај имао је Биро за комуникацију Владе Републике Србије, који је прагматичним приступом релативизовао затечено стање у медијима. Индикативно је да су се, за разлику од експертске превласти у економском, социјалном или финансијском ресору Владе, нагомиланим медијским проблемима формално бавили потпредседник Владе Жарко Кораћ и министар правде Владан Батић, који ни изблиза нису имали медијско знање, политичку подршку ни моћ која је неопходна за такве изазове. Свесним одустајањем од неопходних реформи и неразумевањем улоге медија као „пса чувара демократских процеса” некадашња опозиција је, према речима председника АНЕМ-а Верана Матића, показала да „не воли независне медије, него да воли да их

⁵⁰³ Исто.

⁵⁰⁴ Др Зоран Ђинђић, сајт Владе Републике Србије: <https://www.srbija.gov.rs/cinjenice/45567> (приступљено 14. маја 2020).

контролише“.⁵⁰⁵ Хаотично и несистематско бављење том облашћу резултирало је променама које су се догодиле у време када су се позиције консолидовале до те мере да су им се чланови политичке елите прагматично приклањали. Дугорочно се показало да је такав приступ контрапродуктиван, о чему сведочи и незадовољство актуелним медијским приликама које оправдано исказују некадашњи ресорни министар Борис Тадић и његов тадашњи саветник Вук Јеремић.⁵⁰⁶ Нажалост, прилику која им се пружила у ресору телекомуникација у периоду медијско-политичке транзиције пре две деценије нису искористили на прави начин.

Огољени политички прагматизам премијера Зорана Ђинђића, оличен у његовој изјави ²⁰⁴ „Коме је до морала нека иде у цркву“⁵⁰⁷, парадигматично осликава размимоилажења у начину решавања наслеђених медијских проблема. Суочен са критикама због пасивности, незаинтересованости и изостанка истинских медијских реформи у првих годину дана владавине, премијер Ђинђић је новембру 2001. године у Вашингтону одбацио критике о лошем медијском окружењу рекавши да „ако је неко био веома храбар у време Милошевића, даћемо му орден али не ТВ канал. Канал ће добити путем тендера, и то на истој основи као и сви остали. Жао ми је, али то је принцип демократије и тржишне економије“.⁵⁰⁸ Тај став не би био дискутабилан да је дошао од премијера Владе која је начинила суштински дисконтинуитет са дотадашњим режимом. То би значило да је оформила министарство информисања, сачинила анализу функционисања медија у време Милошевића и злоупотребе у додели фреквенција, систематизовала индекс прекршаја, направила пресек дотадашњег говора мржње у медијима, вратила одузету опрему емитерима и све нелегално наплаћене новчане износе по основу Закона о јавном информисању. Тиме би се створили елементарни предуслови за нови почетак, на шта је

⁵⁰⁵ Независни медији у немилости, сајт НИН-а: <http://www.nin.co.rs/2000-12/07/15592.html> (приступљено 14. маја 2020).

⁵⁰⁶ Више о томе: Вук Јеремић, сајт Истиномера: <https://www.istinomer.rs/akter/vuk-jeremic/> (приступљено 20. маја 2020).

⁵⁰⁷ Шта сте радили 12. марта, сајт Пешчаника: <https://pescanik.net/sta-ste-radili-12-marta/> (приступљено 20. маја 2020).

²⁹ Ђинђић у Вашингтону: Нема привилегија за медијске првоборце, сајт Б 92: <http://www.b92.net/specijal/mediji-2001-11/djindjic.php> (приступљено 15. маја 2020).

указао и Веран Матић, који је у одговору премијеру истакао да непостојање система даје „превелику власт и могућност да један човек арбитрира и усмерава медијску политику“.⁵⁰⁹ Непостојање дисконтинуитета карактерисало је транзициони период у којем су привилеговане позиције задржали политички подобне телевизије „Пинк“, „БК“, „Палма“, „Ју инфо“, од којих су неке, и поред мораторијума, некажњено покретале нове канале. У исто време, независни медији су поштовали одредбе наметнутог мораторијума на расподелу фреквенција, чиме је онемогућено нормално пословање и елиминисана развојна компонента. На тај начин су до тада повлашћени медији „добили привилегије док су се независни нашли у позицији да буду дискриминисани“.⁵¹⁰ Био је то још један видљив доказ да је политичка воља у медијској политици тога времена била вођена и омеђена политичким прагматизмом.

Дисеминација инаугурисаног прагматичног приступа премијера Ђинђића била је приметна у сукобу између професора Чедомира Чупића, члана ²⁰⁹ Савета за борбу против корупције Владе Републике Србије, и Жељка Митровића, власника РТВ „Пинк“. Након формирања Савета у децембру 2001. године, професор Чупић је изјавио да „зграду ТВ Пинк и виле породице Карић треба срушити јер су подигнуте без одговарајућих дозвола“.⁵¹¹ Образлажући тај радикалан став Чупић је истакао да би тим чином власт показала да искрено намерава да уведе правну државу и да „би рушење бесправно подигнутих објеката иза којих постоји одређена економска и политичка моћ показало да закон функционише“.⁵¹² Острашћен и клеветнички одговор Жељка Митровића упућен професору Чупићу остао је без званичног одговора Владе, која није стала у заштиту члана свог Савета за борбу против корупције.⁵¹³ Потпредседник владе Жарко Кораћ и министар Божидар Ђелић релативизовали су тај сукоб са представником Владиног саветодавног тела

⁵⁰⁹ Први коментари – Веран Матић, сајт Б 92: <http://www.b92.net/specijal/mediji-2001-11/djindjic-veran.php> (приступљено 15. маја 2020).

⁵¹⁰ Исто.

⁵¹¹ Члан Савета, професор Чупић даје изјаву „Грађанском листу“, сајт Б 92: <http://www.b92.net/specijal/pink/> (приступљено 15. маја 2020).

⁵¹² Исто.

⁵¹³ Више о томе: Преписка Митровић – Чупић, сајт Б 92: <http://www.b92.net/specijal/pink/> (приступљено 15. маја 2020).

пружајући тако могућност председнику Ђинђићу да и на овом примеру искаже свој прагматизам. Он је, наиме, рекао да је сукоб Чупића и Митровића „њихова лична ствар, да Влада Србије није мирођија баш у свакој чорби и да њега јако иритира то што људи мисле да ако се два врапца туку у прашини, да иза тога мора да стоји Влада Србије и председник Владе“.⁵¹⁴ Та премијерова изјава, сагледана у светлу дотадашњих изјава о моралу, цркви, ордењу и фреквенцијама, представљала је својеврстан континуитет. Релативизацијом медијског наслеђа, Ђинђић је јасно позиционирао вредносне судове Владе у корист оних који су јој спремно служили онако како су то чинили и са ранијим властима.

11.5.1 Парадигматична позиција РТВ Пинк

Такав приступ је стварао вредносни модел и утврђивао морални код да је легитимно понашати се као власник „Пинка“, који је период пасивности Владе у медијској сфери искористио да додатно развије своју медијску империју. Подршку су пружали политичари који су прећутно охрабривали такво понашање и политички прагматизам оличен у Митровићевом формалном напуштању Југословенске левице само два дана након септембарских избора 2000. године.⁵¹⁵

Савезно министарство телекомуникација је, путем конкурса, у периоду од септембра 1997. године до августа 2000. године, „Пинку“ доделило чак 30 ТВ канала (1997 – 11; 1998 – 7; 2000 – 12), чиме се та медијска кућа „изједначила са Радио телевизијом Србије покривајући чак 90% националног огласног тржишта“.⁵¹⁶ Игнорантски однос нове власти према захтеву за мораторијум на трансформацију парадржавних медија допринео је да већ 27. октобра део компаније „Пинк“ буде продат аустријској компанији „Митсуи“.⁵¹⁷ Због нетранспарентности поступка НУНС је ту трансакцију окарактерисао као „класично прање

⁵¹⁴ Премијер Зоран Ђинђић: „Не може и једно и друго – и да наплаћујете порез и да рушите“, сајт Б 92: <http://www.b92.net/specijal/pink/> (приступљено 15. маја 2020).

⁵¹⁵ Лик и дело – Жељко Митровић, сајт Времена: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=308803> (приступљено 16. маја 2020).

⁵¹⁶ Исто.

⁵¹⁷ Исто.

новца“.⁵¹⁸ Реакцију нових власти нису изазвале ни оштре оцене струковних удружења да се том трансакцијом онемогућава истрага дотадашњег пословања и „компромитованим појединцима омогућава да очувају оно што су незаконито стекли и да за мало новца загосподаре нашим медијским простором“.⁵¹⁹

Утисак о више него благонаклоном односу владе Зорана Ђинђића и министара у републичкој и савезној влади према компанији „Пинк“ и њеном власнику није успело да отклони ни усвајање Закона о екстрапрофиту. Жељко Митровић је платио казну од тадашњих два и по милиона немачких марака због вишка од чак 1.875 квадратних метара колико је нелегално изграђено „испод плаца који није припадао парцели на којој је подигнуто здање РТВ Пинка“.⁵²⁰ Истрајност и снага дисперзивне политичке воље која гравитира ка разним законским решењима – од телекомуникационих, финансијских, привредних па све до грађевинских, можда се најбоље види баш у симболичном примеру настанка тог објекта. Као ни додела фреквенција и власничка трансформација, ни изградња зграде ове компаније на елитној локацији није протекла без великих турбуленција. У лето 1998. године, издат је и инспекцијски налог за обуставу грађевинских радова и донето је решење о рушењу објекта, које је стопирано због повучене пријаве. У међувремену је окончана изградња пословног простора РТВ „Пинк“, који се простирао на три и по хиљаде квадратних метара. Последњи долазак грађевинске инспекције 9. априла 2001. године обесмишљен је протеком времена и разлозима за „рационално рушење“.⁵²¹ У међувремену је измењени Генерални урбанистички план омогућио београдским властима да верификују „урбанистичко-техничке услове за изградњу пословног објекта на тој локацији“.⁵²² На крају је урбанистичка дозвола за зграду „Пинка“ добијена позивањем на Регулациони план Дедиња, на уклопљеност са новим Генералним урбанистичким планом и чињеницу да је објекат настао пре 1999. године.⁵²³

⁵¹⁸ Исто.

⁵¹⁹ Исто.

⁵²⁰ Ружичаста слика сивог, сајт Времена: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=328674> (приступљено 16. маја 2020).

⁵²¹ Исто.

⁵²² Исто.

⁵²³ Исто.

Историјат изградње и легализације пословног објекта је више него парадигматичан за однос власти према РТВ „Пинк“ и његовом власнику Жељку Митровићу. Хронолошки посматрано, настанак зграде коинцидира са периодом у којем су у Београду и на општини Савски венац на власти биле странке из опозиционог блока, које су у међувремену освојиле власт на републичком и савезном нивоу. Процес изборног и револуционарног освајања власти, у којем је досеegnута максималистичка вертикала моћи, ниједног тренутка није доводио у питање прагматичан однос према тој медијској кући чији је власник био декларисани политички и медијски опонент. Након Петог октобра Митровићеве позиције су ојачале, што је редак пример константности политичке воље која, независно од врсте и количине власти, истрајава у подршци одређеном медијско-политичком пројекту. Несклад такве интересне подршке и јавно прокламованих политичких ставова које су бираче масовно опредељивали за подршку Ђинђићу и Коштуници представља својеврсно вероломство са чијим се последицама друштво и даље бори. Политички прагматизам који је револуционарну политичку вољу преусмерио ка отвореној подршци најпопуларнијем и најутицајнијем парадржавном медију својим значајем је одредио много тога у српском друштву у XXI веку.

Почетак емитовања информативног програма на телевизији „Пинк“ крајем 2001. године након усељења у нову зграду сматра се једним од преломних тренутака постпетооктобарских медијско-политичких догађања. Током дотадашњег постојања, та телевизија је, према речима њеног власника, „у директном политичком смислу произвела само око шест сати програма, два преноса конвенција и интервју са председничким кандидатом СПС-ЈУЛ-а Миланом Милутиновићем“.⁵²⁴ Ти подаци говоре у којој мери је увођење информативног програма био радикалан заокрет те телевизије која је до тог тренутка сматрана политизованом телевизијом без политичких садржаја. Нова демократска власт је подржала тај медијски конструкт, који је уместо музичких и забављачких трендова преузео диктат у домену информативног програма. То говори довољно о новој медијској реалности у којој Влада није показала разумевање за

⁵²⁴ Исто,

егзистенцијалне проблеме РТВ станица које су најзаслужније за политички преврат и одлазак Милошевића са власти. Немогућност статусне легализације, проналажења одговарајућег пословног простора и повратка одузете опреме били су слика прагматизма нове власти, незаинтересоване за проширење зоне покривања медија којима је требало омогућити елементарне услове да зараде новац на тржишту које је било у повоју. Својеврсно препакивање „Пинкове“ програмске понуде обogaћене информативним програмом потврдило је склоност власти да преузме матрицу понашања карактеристичну за деведесете године у којима је „Милошевић опстајао јер је заправо владао преко ‘Пинк’ телевизије, а не преко РТС-а руководећи се технологијом манипулације у складу са светским трендовима“.⁵²⁵

11.6.1 Заблуде нереализоване медијске транзиције

Паралелни медијски свет персонификовало је формирање Радне групе за израду ² Закона о радиодифузији и Закона о јавном информисању која је почела са радом у новембру 2000. године.⁵²⁶ Радну групу су сачињавали представници невладиног сектора: ¹ Београдског центра за људска права, Независног удружења новинара Србије, Медија центра, Асоцијације независних електронских медија и Југословенског комитета за људска права.⁵²⁷ Показало се да је идеалистичко и професионално веровање да законе треба сачинити у складу са постреволуционарним променама и важећим међународним стандардима политички наивно пошто није постојао „друштвени консензус о врсти, квалитету и начину промена у медијском систему“.⁵²⁸ Други проблем је био у томе што су неки од међународних стандарда у овој области били постављени сувише високо да би се спровели у пракси, делом и због пословичног непостојања политичке воље. Трећа заблуда је била можда и највећа, а тицала се очекивања демократске јавности и претежног дела медијске сцене након политичких промена Петог октобра. Професор Вељановски их је

⁵²⁵ Исто

⁵²⁶ Вељановски, *Медијски систем Србије*. 31.

⁵²⁷ Исто, 31–32.

⁵²⁸ Вељановски, *Осујеђена медијска транзиција*, 259.

сажео у неколико кључних тачака: „Лустрација; Припрема и доношење нове медијске регулативе; Примена савремених европских стандарда; Регулисање хаоса у етру и свођење броја медија на реалне могућности и потребе; Претварање државне радио-телевизије у јавни сервис; Повратак имовине и материјална сатисфакција медијима који су били жртве режима; Подстицање развоја медијског тржишта; Власничка трансформација медија; Јачање медијских удружења и њиховог доприноса професионалности и поштовању етичких стандарда.“⁵²⁹

Уместо тога, за почетак медијске транзиције могло се констатовати следеће: укинут је Закон о јавном информисању; враћен је само део одузете опреме станицама широм Србије; од наплаћених казни (укупно 33 милиона динара) враћено је тек 11, 4 милиона; укинута је претплата за материјално и кадровски девасирану државну радио-телевизију и завршен је предлог савезног Закона о телекомуникацијама, који је маргинализован доласком новог ресорног министра из Црне Горе. Радна група је радила на предлозима два републичка медијска закона, али је било приметно да у Влади премијера Зорана Ђинђића нема министарства за информисање. Уз опстанак и јачање медијских узданица бившег режима и надирући таблоидни наратив било је то недовољно за прелазну оцену домета дотадашње медијске транзиције.

Брутално убиство новинара Милана Пантића, дописника *Вечерњих новости* из Јагодине, које до данашњег дана није разоткривено, остало је запамћено као најтрагичнији догађај који је обележио медијску сцену у том транзиционом периоду.⁵³⁰ Недостатак политичке спремности и воље тадашње власти да се пронађу налогодавац и непосредни убица сведоче о турбном времену у којем су отмице, ликвидације и криминални обрачуни били део свакодневице.

Иако је крајем 2001. године са великим очекивањима формиран ⁶ Савет за борбу против корупције Владе Републике Србије, као његово саветодавно тело, то није искоренило

⁵²⁹ Исто, 258.

⁵³⁰ 19 година касније: и данас ¹²³ успешна истрага о убиству новинара Пантића, Специјално тужилаштво се не укључује, сајт Цензоловка: <https://www.cenzolovka.rs/pritisci-i-napadi/19-godina-kasnije-i-dalje-bezuspesna-istraga-o-ubistvu-novinara-pantica-specijalno-tuzilastvo-se-ne-ukljucuje/> (приступљено 11. јуна 2020).

прагматичне политичке пречице премијера Ђинђића којих није била лишена ни медијска сфера. Најбољи пример је његов политички договор да немачки издавачки гигант „ВАЦ“ (Вестдојче алгемајне цајтунг), без спроведног тендера, на основу стратешког партнерства са „Политиком АД“, постане сувласник дневне новине *Политика*. Та брзопотезна власничка трансформација постала је толико компликована да није разрешена све до данашњег дана.⁵³¹ Временом је постала симбол замршених правних, својинских, финансијских и политичких премрежених интереса које ниједна власт у протекле две деценије није успела да расплете и поред повремено исказане политичке воље.⁵³²

11.7.1 Закон о радио-дифузији

Ако формални дисконтинуитет у правном оквиру означава престанак важења Закона о јавном информисању почетком 2001. године, онда се усвајање Закона о радио-дифузији 18. јула 2002. године може сматрати првим званичним кораком за успостављање новог законско-правног поретка унутар медијске сфере. До тада је област радио-дифузије била дефинисана „општим законом о јавном информисању или законом о систему веза“.⁵³³ Непоштовање проглашеног мораторијума допринело је хаотичном стању у етру који је у време израде закона чинило око „1.200 радио и телевизијских станица“.⁵³⁴ Осим уређивања стања у области радио-дифузије, које је требало да буде препуштено независном регулаторном телу, нови закон је требало да створи предуслове за формирање дуалног модела медијског тржишта путем изласка државе из власничке структуре медија, спречавања недозвољене медијске концентрације уз убрзану трансформацију државне телевизије у јавни медијски сервис. Томе је, између осталог, требало да помогне поновно увођење месечне РТВ претплате у износу од 210 динара. Ти амбициозно постављени

⁵³¹ Политика, сајт Репортера без граница и БИРН-а: <http://serbia.mom-rsf.org/rs/mediji/detail/outlet/politika/> (приступљено 17. маја 2020).

⁵³² Шта се грбо роди, или како је ВАЦ ушао и изашао из Политике, сајт НСПМ: <http://www.nspm.rs/politicki-zivot/sta-se-grbo-rodilo-ili-kako-je-vac-usao-i-izashao-iz-politike.html> (приступљено 16. маја 2020).

⁵³³ Вељановски, Раде, Сурчулија, Јелена, Друштвени аспекти хармонизације медијских закона Републике Србије са европским законима, *Социолошки преглед* XLVIII, 2/2014, април–јун, 266.

⁵³⁴ Вељановски, *Медијски систем Србије*, 33.

циљеви захтевали су одговарајући правни оквир на којем су дуго радили домаћи експерти и стручњаци из ОЕБС-а и Савета Европе, који су сачинили документ који је крајем 2001. године поднет Влади на даље разматрање. Учешће иностраних стручњака подразумевало је поштовање највиших међународних стандарда који су у најбољој намери имплементирани у девет поглавља и разложени у 131 члан законског текста. Имајући у виду дотадашњи однос владајуће елите према медијским реформама, било је упитно у којој мери је те одредбе било могуће спровести у дело. Политичка воља није била спремна да се лиши медијских привилегија.

То најречитији потврђује накнадна измена предложеног законског оквира који је предвиђао настанак и конституисање ¹ независног регулаторног тела – Републичке радиодифузне агенције (РРА), чији је највиши орган Савет агенције. Законом дефинисане независност и надлежност те институције, које су биле предуслов за усклађивање са европским правним нормама, створиле су својеврстан ореол формалне недодирљивости тог тела, која траје све до данашњих дана. Једна од највећих политичких битака вођена је управо поводом бројности и састава Савета, који је у једној од верзија требало да има чак петнаест чланова. Тај број је временом сведен на девет, и то по паритету који је јасно указивао на жељу државе и парадржавних медија да контролишу то тело.

Почетком априла 2002. године, Влада је усвојила Нацрт закона о радио-дифузији који је по убрзаној процедури упућен у републичку скупштину на усвајање. Неоспорно транспарентан и дуг процес израде тог закона доведен је у питање подношењем великог броја амандмана, што је био повод да чланица владајуће коалиције Нова демократија оспори Нацрт закона за који је два месеца раније гласао њихов лидер Душан Михајловић, потпредседник Владе. Замерке те партије, која је средином деведесетих напуштањем опозиционог блока омогућила опстанак режима Слободана Милошевића на власти, односио се на „избор Савета РРА, финансирање из претплате као и на неке одредбе којима се ограничава оснивања ТВ и радио станица“.⁵³⁵ Занимљиво је да представници те партије

⁵³⁵ Против Закона о радиодифузији, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/4000/Protiv+Zakona+o+radio-difuziji.html> (приступљено 17. маја 2020).

нису учествовали у јавним расправама током израде тог законског текста нити су на било који начин указивали на спорне елементе који би их мотивисали на тако радикалну политичку одлуку.⁵³⁶ Због претњи Нове демократије да њени посланици неће гласати за тај закон, почетком јула Влада повуче Нацрт закона из скупштинске процедуре, што је АНЕМ окарактерисао као „један од најозбиљнијих удараца демократизацији медијске сфере откако је Влада Србије ступила на дужност“.⁵³⁷ Такав след догађаја резултирао је десетом верзијом Предлога закона о радио-дифузији и чланом 23, по коме ће будући Савет РРА чинити девет чланова које ће бирати посланици Скупштине Републике Србије, Скупштине АП Војводине, Влада Србије, Извршно веће АП Војводине, универзитети, црква и религијске заједнице, невладине организације, удружење емитера и представник са територије Косова. Власт је добила могућност да таквом структуром утиче на будуће тело у много већој мери него што се очекивало, концентришући велику моћ у само девет уместо раније замишљених петнаест чланова. Потенцијална велика бројност тог тела била је основа за релативизацију притужби на будући састав РРА, који је тадашњи председник Посланичког клуба ДОС-а Чедомир Јовановић бранио аргументом „да ће Савет бити деполитизован“.⁵³⁸ АНЕМ-ов амандман је суштински разоткрио неспремност власти да део моћи подели са невладиним сектором тако што би „један члан био представник невладиних организација на уштрб члана кога делегира републички парламент“.⁵³⁹

Тежак политички компромис који је пратио усвајање кључних одредаба тог закона у суштини је показао неспремност власти да се одупру изазову да контролишу медијски простор. Велики број политичара који су потекли из невладиног сектора у овој скупштинској расправи показао је колико су се њихови интереси и политичка воља променили када су

⁵³⁶ Више о томе: АНЕМ протестује против најаве Нове демократије, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/4023/ANEM+protestuje+povodom+najave+Nove+demokratije.html> (приступљено 17. маја 2020).

⁵³⁷ АНЕМ оштро критикује повлачење закона из процедуре, сајт АНЕМ: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/4106/ANEM+o%C5%A1tro+kritikuje+povla%C4%8Denje+zakon+a+iz+procedure.html> (приступљено 17. маја 2020).

⁵³⁸ Влада упутила нацрт Скупштини Србије, сајт Б 92: <https://www.b92.net/specijal/rd/vesti.php#10> (приступљено 17. маја 2020).

⁵³⁹ Одбијен АНЕМ-ов амандман, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/4150/Odbijen+ANEM-ov+amandman.html> (приступљено 17. маја 2020).

дошли на власт. Промена дискурса и чињеница да су скупштинским Одбором за културу и информисање и Скупштином председавали чланови Грађанског савеза Србије Иван Андрић и Наташа Мићић били су разлог да Горан Свилановић, некадашњи истакнути активиста невладиног сектора, председник те партије и савезни министар спољних послова, изјави да „постоје политичке игре у свакој па и нашој земљи које воде ка томе да се оствари већи или мањи утицај на медије“.⁵⁴⁰ Време је показало да је у наредном периоду тај утицај био већи од очекиваног. Био је то још један аргумент да је усвајање Закона о радио-дифузији у таквом облику био зачетак и најава низа проблема у функционисању РРА/РЕМ-а, који трају до данашњег дана, чему су политичком кратковидошћу и прагматизмом допринели сви они који су активно учествовали у трасирању транзиционог пута електронских медија.

11.8.1 Медијске реформе на споредном колосеку транзиције

Република Србија је тек 23. маја 2002. године добила ресорно министарство за информисање, у саставу дотадашњег Министарства културе, којим је руководио министар Бранислав Лечић. Ново министарство се постепено уходавало и није имало активну улогу у процесу усвајања Закона о радио-дифузији.

Тензије које су расле од почетка примене тог законског текста прерасле су у озбиљне конфликте на медијској сцени. Две године након увођења мораторијума, Телевизија „Б 92“ успела је да се изузме из његовог дејства и коначно добије позитивно мишљење републичког Министарства за телекомуникације и могућност да емитује програм широм републике. Наговештај почетка приватизације друштвеног капитала означио је синхронизовану кампању против челних људи „Б 92“ оличену у постерима на београдским улицама, прилозима на телевизији „Пинк“ и текстовима у црногорским новинама *Публика*. Према тврдњама тадашњег америчког амбасадора Вилијема Монтгомерија, премијер Ђинђић је рекао да „иза тих напада стоји Владимир Беба Поповић који је без његовог знања

⁵⁴⁰ Влада упутила нацрт Скупштини, сајт Б 92: <https://www.b92.net/specijal/rd/vesti.php#10> (приступљено 17. маја 2020).

непрекидно звао Жељка Митровића и захтевао нове и нове нападе на Верана Матића и на Б 92⁵⁴¹. Премијер Ђинђић је америчком амбасадору рекао да су напади престали тек када је он лично позвао власника РТВ „Пинк“, након чега је објављено и саопштење Управног одбора те медијске куће.⁵⁴² По окончању кампање, шеф Бироа за комуникације Владимир Поповић је, према речима премијера Ђинђића, „престао да обавља свој посао“.

Та епизода парадигматично осликава постпетооктобарску медијску транзицију. Није било истинских реформи, очуване су медијске привилегије стечене у време Милошевићевог режима, а постојала је и потреба да се даљо ослабљи урушена конкуренција која је остала без политичке подршке. То је изазвало политички водвиљ чији су актери били премијер, најутицајнији страни амбасадор и шеф владиног Бироа за комуникацију. Чињеница да се сукоб окончао на двогодишњицу Петог октобра говори колико је драгоценог времена изгубљено и објашњава зашто, како и чијом заслугом је скрајнута медијска реформа која је заборављена на маргинама истинске и нужне транзиције српског друштва. Симболика тог сукоба пооказује где је била стварна медијска моћ која је суштински успоравала нужну и правичну медијску транзицију која је требало да донесе одговорност и суочавање са прошлошћу. Због непостојања искрене политичке воље и маргинализације тема из тог домена, медијске реформе су се од почетка нашле на споредном колосеку, без истинске шансе да се врате у фокус који заслужују.

11.9.1 Закључак

Супротно плановима заснованим на раније исказаној политичкој вољи и декларативној спремности за истинске промене у медијској сфери, овај период је показао да су била

⁵⁴¹ Амбасадор Монтгомери посетио НИН, сајт Б 92: https://www.b92.net/specijal/pink/2306_beba.php (приступљено 17. маја 2020).

⁵⁴² Саопштење РТВ Пинк у вези са Б 92, сајт Б 92: https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2002&mm=10&dd=05&nav_category=12&nav_id=72088 (приступљено 17. маја 2020).

нереална очекивања која су предвиђала „да ће се реформе спровести брзо и ефикасно“.⁵⁴³ Томе су допринели наметнути политичко-економски приоритети нове власти и губитак фокуса и енергије за сукобе некадашњих коалиционих партнера који нису били спремни за „одложену правду и јасан раскид са прошлошћу“.⁵⁴⁴ Неоправдано укидање Министарства за информисање у најосетљивијем периоду транзиције нанело је ненадокнадиву штету јер је створило „регулативну празнину у којој се држава огласила ненадлежном за медијске промене“.⁵⁴⁵ Преко потребну медијску политику нове демократске власти заменили су билатерални договори са појединим медијима, чиме је власт „легализовала постојеће стање и блокирала медијски развој“.⁵⁴⁶ Изостанак очекиване брзине и политичке воље за регулисање медијског хаоса може се окарактерисати као „активно нечињење демократске власти“.⁵⁴⁷

Нова владајућа елита није у пуном капацитету искористила могућности које им је пружала мрежа емитера у АНЕМ-у, што је оголило њену неспремност да прихвати „критичку уређивачку политику наспрам лојалних медија који су настали уз подршку бившег режима или у његовом окриљу“.⁵⁴⁸ Демократска власт је тиме јасно показала контрадикторан политички став у којем није било превише разумевања за нужност успостављања равноправног положаја за све актере на медијском тржишту. На то је указивала и мисија ОЕБС-а који је подсећала да треба имати у виду позицију медија који су „били кажњавани због тога што су се супротстављали Милошевићевом режиму“.⁵⁴⁹ То што није било жеље да се створе елементарни тржишни предуслови добило је значај и у светлу нове стратегије

⁵⁴³ Милошевић, Мирјана, Петровић, Татјана, *Касни почеци дигиталне телевизије у Србији (Јавни телевизијски сервис у дигиталном добу – стратегије и могућности у пет земаља југоисточне Европе)*, Медија центар, Сарајево 2018, 3.

⁵⁴⁴ Миливојевић, Сњежана, *Телевизија у транзицији: од државне контроле до дивљег тржишта*, зборник *Пет година транзиције у Србији II*, Социјалдемократски клуб и Фондација Фридрих Еберт, Београд 2006, 273.

⁵⁴⁵ Исто, 272.

⁵⁴⁶ Исто, 273.

⁵⁴⁷ Јавни радио-дифузни сервис, сајт Б 92: <http://www.b92.net/feedback/misljenja/milivojevic-rtb.php> (приступљено 18. маја 2020).

⁵⁴⁸ Вељановски, *Осујеђена медијска транзиција*, 262.

⁵⁴⁹ Стефано Санино о медијској сцени: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/3470/Stefano+Sanino+o+medijskoj+sceni.html> (приступљено 18. маја 2020).

међународних донатора, који су у све већем броју из Србију одлазили у регион који је доспео у фокус светске јавности након ³¹терористичког напада у Њујорку 11. септембра 2001. године. Прерани одлазак донатора са овдашњег неконсолидованог медијског тржишта и приметно непостојање законске регулативе видљиво су ојачали раније стечене монополске позиције утицајних медијских играча.

Промена политичке парадигме утицала је на радикалан отклон тадашње власти у односу на ставове који су исказивали у време опозиционог деловања. Очекивана контрола демократских процеса у све већој мери се претварала у контролу медијског простора. Због укидања претплате и зависности РТС-а и РТВ-а од новчаних давања из буџетске резерве, пуних седам месеци након политичких промена Радио-телевизија Србије није имала Управни одбор. То је, између осталог, омогућило да у тој кући остану сви они новинари и уредници који су у државним медијима, према речима главног и одговорног уредника *Времена* Драгољуба Жарковића, „трагали за новим Милошевићем који би директно давао инструкције како треба радити“.⁵⁵⁰ Ретки примери суочавања милионског аудиторијума са темама ратних злочина почињених деведесетих година емитовани су на државној телевизији само у склопу дневнополитичких кампања и уз приметно непостојање било какве смислене стратегије и осмишљеног контекста.

Утисак да у том периоду промене на медијској сцени нису извршене у довољној мери појачан је реториком и понашањем актера који су протеком времена, консолидацијом и плаћањем пореза по основу дискутабилног Закона о екстрапрофиту постепено прешли у политичку офанзиву. Они су били охрабрени политичком вољом представника власти који су им давали отворену подршку у својеврсној транзицији и у условима нове реалполитике замењене су улоге па су стари-нови медијски могули неистомишљеницима почели да „деле политичке лекције“.⁵⁵¹ Била је то још једна потврда да је заслугом политичких лидера изостала очекивана вредносна транзиција као симбол истинских промена које нису донели

⁵⁵⁰ Трибина посвећена медијима у Србији, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/3417/Tribina+posve%C4%87ena+medijima+u+Srbiji.html> (приступљено 18. маја 2020).

⁵⁵¹ Пинк придики, сајт НИН-а: <http://www.nin.co.rs/2002-02/28/22186.html> (приступљено 18. маја 2020).

ни престанак важења ноторног ¹ Закона о јавном информисању ни усвајање Закона о радио-
дифузији.

**12. ЗАКОН О ЈАВНОМ ИНФОРМИСАЊУ ИЗ 2003.
ГОДИНЕ**

12.1.1 Увод

Полазну основу овог поглавља чини ³⁷Закон о јавном информисању који је усвојен у априлу 2003. године. У овом сегменту доктората размотрени су и ¹Закон о телекомуникацијама, Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закон о оглашавању, којима је након петооктобарских промена иницијално уоквирено медијско законодавство у Србији и створен елементарни правни оквир за његову даљу примену. У то време су забележене и бројне измене Закона о радио-дифузији које су пратиле његову турбулентну примену обележену коначним конституисањем Републичке радиодифузне агенције и расподелом расположивих националних, регионалних и локалних радио и телевизијских фреквенција.

Кључни друштвено-политички догађај тог периода свакако је трагично убиство премијера Зорана Ђинђића 12. марта 2003. године, које је умногоме трасирало политичку будућност Србије.⁵⁵² Атенат је припреман у атмосфери коју осликава реченица из колумне политичког таблоида *Национал* (угашеног током ванредног стања које је уведено након убиства премијера): „Ако Киза (Зоран Ђинђић, нап. аут.) преживи, Србија неће.“⁵⁵³ Тај навод је у свом радикалном исходишту окончан трагичном смрћу првог демократски изабраног премијера након одласка Милошевића са власти.

Чињеница да је Закон о јавном информисању усвојен током ванредног стања које је уследило након Ђинђићевог убиства сведочи о улози и значају медија у том драматичном времену. Одлучна политичка воља кључних актера исказана након насилне смрти премијера тема је овог дела доктората. Каузалност између догађаја у политичкој и медијској сфери доживела је драматичан врхунац у периоду који се обрађује у овом поглављу, у којем се рачвају паралелни токови политичких борби током припрема, усвајања и почетка примене медијских закона. Све то доприноси драматици временског оквира између 2003. године, када је усвојен Закон о јавном информисању, и 2009. године,

⁵⁵² Више о томе: Васић, Милош, *Атенат на Зорана Ђинђића*, Политика, Б92, Време и Народна књига, Београд 2005.

⁵⁵³ Чиме је Лабус опрао премијера Ђинђића, *Национал*, 1. фебруар 2003; *Случај службеника Александра Тијанића*, 91.

када се усваја ² Закон о изменама и допунама Закона о јавном информисања, који представља средиште наредног поглавља.

12.2.1 Политичке тензије уочи усвајања Закона о јавном информисању

Нужне медијске промене и целокупан политички живот у Србији били су талац сучељавања и несагласја лидера Демократске странке и Демократске странке Србије, који су резултирали неуспешним, политички саботираним председничким изборима. О томе упечатљиво сведочи Чедомир Јовановић констатацијом да Коштуницу нису могли да победе „нашим кандидатом, већ са цензусом“.⁵⁵⁴ Консеквенца те политичке борбе је да је, након истека мандата председника Милана Милутиновића, Република Србија 2003. годину дочекала без легално изабраног председника државе у изборном процесу који је „намерно опструиран“⁵⁵⁵ због чега су функцију вршиоца дужности председника сукцесивно обављали челници републичке скупштине. На савезном нивоу, политичко неразумевање на релацији између Београда и Подгорице допринело је нестанку ⁸ Савезне Републике Југославије. Државна заједнице Србија и Црна Гора проглашена је почетком фебруара 2003. године и на основу Уставне повеље потрајала је до маја 2006. године.⁵⁵⁶

Настанак државе конфедералних обриса означио је и формално преношење недовршене законске медијске легислативе на републички ниво. Сложености ситуације допринели су непостојање ¹ закона о јавном информисању и опструкција примене Закона о радио-дифузији од „медијског лобија“⁵⁵⁷ коју су чиниле интересне групе, мотивисане очувањем стечених медијских монопола из деведесетих година. Активно креирање нездраве атмосфере у нерегулисаном медијском простору утицало је на „продужавање стања у коме нема јасних смерница што је довело до стварања непријатељске атмосфере у односу на

⁵⁵⁴ Јовановић, Чедомир, *Мој сукоб са прошлошћу*, Дан граф, Београд 2005, 128.

⁵⁵⁵ Павловић, Душан, Србија за време и након Милошевића, *Социолошки преглед* XXXIX, Београд 2005, 191.

⁵⁵⁶ Више о томе: уставна повеља државне заједнице Србија и Црна Гора, *Службени гласник Србије и Црне Горе* 1/2003.

⁵⁵⁷ Мијатовић, Бошко, Општи преглед транзиције у Србији, зборник *Четири године транзиције*, Центар за либерално демократске студије, Београд 2005, 28.

слободно изражавање“.⁵⁵⁸ У таквим околностима било је видљиво да се поједини медији и њихови власници, директори и уредници „приклањају Влади надајући се да ће имати повлашћени положај када се коначно усвоје реформски закони“.⁵⁵⁹

12.3.1 Медијско законодавство у време ванредног стања

На почетку ванредног стања, које је трајало четрдесет два дана, Влада Републике Србије је упозорила медије да су „дужни да преносе само званична саопштења надлежних државних органа“.⁵⁶⁰ На основу Закона о мерама за случај ванредног стања, вршилац дужности председника Републике Србије Наташа Мићић донела је Наредбу о спречавању јавног обавештавања, растурања штампе и других обавештења о разлозима за проглашавање ванредног стања и примени мера у време ванредног стања.⁵⁶¹ На основу Наредбе било је могуће „привремено забранити издавање јавног гласила, емитовање одређених радио и телевизијских емисија или програма и информација које емитују агенције, као и електронских и других начина јавног обавештавања“.⁵⁶²

Ти правни акти били су основа на којој је Министарство културе и информисања донело решење којим је привремено забрањено „издавање, штампање и објављивање у електронском или другом облику листова 'Национал' и 'Идентитет'“.⁵⁶³ Био је то увод у њихову формалну ликвидацију у Трговинском суду које је уследило током полицијске акције „Сабља“ када су због неплаћања пореза притворени представници *Идентитета*

⁵⁵⁸ Извештај Сајта департамента о људским правима (слободи говора и штампе) у Југославији за 2002. годину, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/7515/Izve%C5%A1taj+Stejt+departementa+o+ljudskim+pravima+u+Jugoslaviji+za+2002.+godinu.html> (приступљено 4. јуна 2020).

⁵⁵⁹ Исто.

⁵⁶⁰ Саопштење Владе Србије медијима, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/4710/Saop%C5%A1tenje+Vlade+Srbije+medijima.html> (приступљено 5. јуна 2020).

⁵⁶¹ У светлу ванредних мера у Србији: Медији – наредба, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/7512/U+svetlu+vanrednih+mera+u+Srbiji%3A+Mediji+-+NAREDBA.html> (приступљено 5. јуна 2020).

⁵⁶² Медији могу бити забрањени или кажњени до 500.000 динара, сајт Министарства спољних послова: http://www.mfa.gov.rs/Srpski/Bilteni/Srpski/b170303_s.html (приступљено 5. јуна 2020).

⁵⁶³ Гашење „Национала“ и „Идентитета“, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/4736/Ga%C5%A1enje+%22Nacionala%22+i+%22Identiteta%22.html> (приступљено 5. јуна 2020).

који је био „власништво и орган Земунског клана и ЈСО (Јединице за специјалне операције).“⁵⁶⁴ Током ванредног стања Министарство културе и информисања изрекло је опомену главном и одговорном уреднику *Вечерњих новости* и забранило дистрибуцију подгоричког дневника *Дан* на територији Србије због текста „у којима се оспоравају мере ванредног стања и активности Владе Србије у примени мера“.⁵⁶⁵ У домену електронских медија током ванредног стања санкционисане су три локалне станице – из Ваљева, Трстеника и Лесковца. Ваљевска РТВ „Марш“ је привремено забрањена због „пуштања неприкладне музике у време дана жалости“.⁵⁶⁶ Телевизија Трстеник и њен главни и одговорни уредник кажњени су новчано и забрањено је даље емитовање емисије „Отворени студио“ у којој је гостовао Томислав Николић, заменик председика Српске радикалне странке, који је, и поред упозорења водитеља, „коментарисао разлоге за увођење ванредних мера у држави“.⁵⁶⁷ Министарство културе и информисања казнило је и Телевизију Лесковац зато што је Обрен Јоксимовић, некадашњи републички министар здравља, у емисији која се емитовала уживо „критиковао одлуку о увођењу ванредног стања и вређао чланове Владе“.⁵⁶⁸ Чињеница да је ту новчану казну платила Демократска странка Србије био је доказ отвореног сукоба између две најутицаније странке демократске провенијенције које су неслагања пренеле на медијско поље на којем се исказивала снага политичке воље током ванредног стања. Иако је главни фокус био обрачун са криминалом и хватање осумњичених за убиство премијера, медији су били предмет отворених или притајених политичких борби и селективне примене закона.

⁵⁶⁴ Васић, 195.

⁵⁶⁵ Забрањено штампање „Национала“ и дистрибуција листа „Дан“, а „Вечерње новости“ опоменуте, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/4714/Zabranjeno+C5%A0tampanje+%27%27Nacionala%27%27+i+distribucija+lista+%27%27Dan%27%27%2C+a+%27%27Ve%C4%8Dernje+novosti%27%27+opomenute.html> (приступљено 5. јуна 2020).

⁵⁶⁶ Разни аутори: *Људска права и одговорност: Србија 2003*, Хелсиншки одбор за људска права у Србији, Београд 2004, 247.

⁵⁶⁷ Телевизија Трстеник кажњена новчаном казном и забраном емитовања емисије, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/4761/Televizija+Trstenik+ka%C5%BEnjena+nov%C4%8Danom+kaznom+i+zabranom+emitovanja+emisije.html> (приступљено 6. јуна 2020).

⁵⁶⁸ Казну платио ДСС, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/4774/Kaznu+platilo+DSS.html> (приступљено 6. јуна 2020).

Републичка Влада је координирала одлучну полицијску акцију „Сабља“, у којој је током неколико недеља у Србији приведено „више од десет хиљада а у притвору задржано четири и по хиљаде људи“.⁵⁶⁹ Открића у вези са атентатом на Ибарској магистралаи и отмицом Ивана Стамболића, које су, као и убиство премијера, извршили припадници Јединице за специјалне операције, давала су лажну наду да ће се решити и ранији трагични догађаји попут насилне смрти новинара Милана Пантића.⁵⁷⁰ Једини помак је остварен у случају Драгољуба Милановића, бившег генералног директора РТС-а, који је ухапшен у Црној Гори, где се скривао како би избегао издржавање десетогодишње затворске казне „због смрти шеснаест радника те куће током НАТО бомбардовања“.⁵⁷¹

Влада премијера Зорана Живковића задржала је Бранислава Лечића на месту ресорног министра који је понашање медија током ванредног стања оценио позитивно, уз напомену да је на почетку било „испада, вероватно из незнања“.⁵⁷² Након критика стручне јавности, Влада је одустала од предлога да Министарство за културу и медије, на основу налога Министарства унутрашњих послове, „анализира написе у медијима од почетка вербалних напада на убијеног премијера Србије Зорана Ђинђића“.⁵⁷³ Током ванредног стања у Влади Србије су редовно одржавани брифинзи за уреднике најутицајнијих штампаних и електронских медија којима су председавали ресорни министар Лечић и шеф владиног Бироа за комуникације Владимир Поповић, који се вратио у Владу након проглашења ванредног стања. Иако су ти састанци били затвореног типа, до јавности су стизале информације о отвореним неслагањима појединих уредника који су сматрали да „владине смернице превазилазе одредбе ванредног стања као и да Влада користи ванредно стање

⁵⁶⁹ Хронологија догађаја 2003. године, сајт Ебарт документације: <http://www.arhiv.rs/img/hd/2003.html> (приступљено 6. јуна 2020).

⁵⁷⁰ Више о томе: Ко је убио Милана Пантића, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/4727/Ko+je+ubio+Milana+Panti%87a.html> (приступљено 6. јуна 2020).

⁵⁷¹ Ухапшен Милановић, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/4735/UHAP%C5%A0EN+MILANOVI%C4%86.html> (приступљено 6. јуна 2020).

⁵⁷² Лечић: Понашање медија сада добро, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/4742/Le%C4%8Di%C4%87%3A+%22Pona%C5%A1anje+medija+sada+dobro%22.html> (приступљено 6. јуна 2020).

⁵⁷³ Критика НУНС-а поводом оснивања Комисије за анализу рада медија, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/4734/KRITIKA+NUNS-a+POVODOM+OSNIVANJA+KOMISIJE+ZA+ANALIZU+RADA+MEDIJA.html> (приступљено 6. јуна 2020).

како би наметнула строжију контролу медија”.⁵⁷⁴ Иако је недељник *Време* тада ушао у отворени сукоб са Владом Републике Србије због начина информисања током акције „Сабља“, власти се нису усудиле да га забране и поред „размене веома тешких речи”.⁵⁷⁵ По окончању ванредног стања, Александар Тијанић, некадашњи министар и саветник председника, поднео је бројне тужбе, укључујући и ону против Владимира Бебе Поповића, због тога што је у „више наврата на владиним брифинзима за главне уреднике помињао Тијанића у контексту наводне организоване групе за медијски притисак”.⁵⁷⁶ Кроз тај вишегодишњи конфликт суштински се преламао сукоб две политичке групације које су желеле да остваре што већи утицај у медијском простору и на тај начин капитализују политичку моћ у спровођењу владајуће политичке воље. У таквим околностима истинске медијске реформе су остајале на споредном колосеку незаинтересованих актера, који су све могуће ресурсе мобилисали искључиво за међусобну политичку борбу.

Ванредно стање са собом доноси неумитно сужења демократских капацитета друштвено-политичког система због чега постоји тежња да оно што краће траје. У Србији је период ванредног стања био искоришћен за усвајање и спровођење проблематичних политичких одлука које су диктиране из моћног центра који је након укидања ванредног стања означен у апелу челних људи српских медија. Приступање Савету Европе у време проглашеног ванредног стања инструментализовано је за некритичко и недемократско убрзавање многих битних процеса. Добронамерни гестови међународних представника представљали су отворену подршку владајућој политичкој елити, што је у коначном збиру оставило негативне последице којих су представници Савета Европе постали накнадно свесни. Нису антиципирани политичку игру, њене размере и негативне домете на време, са закашњењем су констатовали учињене грешке, као што је да приликом формирања Савета РРА „није у потпуности испоштован закон”.⁵⁷⁷

⁵⁷⁴ Павловић, 193.

⁵⁷⁵ Васић, 195.

⁵⁷⁶ Тијанић тужио Поповића, Владу Србије и „Политику”, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/4779/Tijani%C4%87+tu%C5%BEio+Popovi%C4%87a%2C+Vladu+Srbije+i+%27%27Politiku%27%27.html> (приступљено 6. јуна 2020).

⁵⁷⁷ Тејлор: Није испоштована законска процедура, сајт Медија центра: <http://www.mc.rs/tejlор-nije-postovana-zakonska-procedura.6.html?eventId=4088&eventDate=2003/4/22> (приступљено 15. јуна 2020).

12.4.1 Експертске концепцијске разлике током израде Закона о јавном информисању

Непостојање ресорног министарства у кључном времену након демократских промена, тромост државне управе, неефикасност извршне власти и несналажење невладиног сектора имали су значајног удела у томе што је нови Закон о јавном информисању усвојен тек 2003. године. Израду, усвајање и каснију примену тог закона пратиле су тензије и константно меандрирање политичке воље, која је, зависно од дневнополитичке агенде, показивала већи или мањи интерес за његов садржај и практичну (зло)употребу. Након демократских промена, израда Предлога ¹ закона о јавном информисању (као и у међувремену усвојеног Закона о радио-дифузији) била је поверена Радној групи коју су сачињавали медијски стручњаци и правници из те области којом је од 2000. до 2003. године руководио професор Раде Вељановски.⁵⁷⁸ Израду законског текста, који је средином 2002. године био у завршној фази, успорио је сукоб у Радној групи између представника ¹ НУНС-а, Београдског центра за људска права и ЈУКОМ-а, који је као резултат изнедрио чак две верзије Предлога закона. Непостојање консензуса био је одличан изговор за представнике власти да одговорност за кашњење преусмере на невладин и медијски сектор. Предложили су да се одржи јавна расправа која је показала дубину стручног размимоилажења које су персонификовали професори Владимир Водинелић и Раде Вељановски. Док се Водинелић залагао за опширнији законски текст, Вељановски је био присталица саморегулације. Кључно неслагање је било у вези са одредбама о забрани дистрибуције. Водинелић се залагао за забрану дистрибуције којом се спречава „ширење информација које су расистичке или позивају на нетолеранцију“.⁵⁷⁹ Председник Радне групе Вељановски се делимично слагао са забраном дистрибуције, али је изражавао озбиљне сумње у начине „на који та забрана може бити извршена“.⁵⁸⁰

Тако темељна стручна размимоилажења унела су нов елемент у разматрање утицаја политичке воље на усвајање медијских закона. Приметно већи утицај невладиног сектора

85

⁵⁷⁸ Више о томе: сајт ФПН-а: <http://www.fpn.bg.ac.rs/profil/rade-veljanovski> (приступљено 7. јуна 2020).

⁵⁷⁹ Јавна расправа о предлогу Закона о информисању, сајт АНЕМ-а:

<http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/4050/Javna+rasprava+o+Predlogu+zakona+o+informisanju.html> (приступљено 7. јуна 2020).

⁵⁸⁰ Исто.

након демократских промена изнедрио је концепцијске сукобе у изради законских текстова. Неспорне тековине мирне револуције реметиле су различите визије. Морала је да арбитрира владајућа коалиција ДОС, која је закључила да од два постојећа концепта треба сачинити „јединствену верзију закона која би била усаглашена са европским стандардима“.⁵⁸¹ Потенцијално чланство у Савету Европе, условљено коначним усвајањем медијских закона допринело да је Влада Србије крајем фебруара 2003. године усвоји нацрт Закона о јавном информисању и распише једномесечну јавну расправу пре формалног уласка законског текста у скупштинску процедуру. Заједно са тим законом требало је да буде усвојен и Закон о телекомуникацијама, као предуслов даље примене Закона о радио-дифузији. Трагични мартовски догађаји значајно су пореметили зацртане планове и допринели већем маневарском простору за прекрајање законских текстова у ванредним околностима. Злоупотреби политичке воље несвесно је допринео и невладин сектор у којем није постојао консензус у вези са садржајем закона. Да су раније приближени дистанцирани ставови, закон би био усвојен много пре проглашења ванредног стања којем је претходила „јасна поларизација медија према политичким опцијама“.⁵⁸² Управо та инструментализација уређивачких политика појединих медија послужила је као кључни разлог за накнадно наметање измењеног законског текста који је по хитном поступку упућен у скупштинску процедуру.

12.5.1 Промена политичке воље и садржаја закона због чланства у Савету Европе

Република Србија је током ванредног стања, 3. априла 2003. године, постала пуноправна чланица Савета Европе.⁵⁸³ Тај гест је тумачен као чин отворене политичке подршке демократским снагама које су ванредно стање увеле у складу са „свим међународним

³ Нови закон о јавном информисању почетком идуће године, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/4467/Novi+zakon+o+javnom+informisanju+po%C4%8Detkom+idu%C4%87e+godine.html> (приступљено 7. јуна 2020).

⁵⁸² Разни аутори, *Људска права и одговорност: Србија 2003*, Хелсиншки одбор за људска права у Србији, Београд 2004, 246.

⁵⁸³ Република Србија и Савет Европе, сајт МСП РС: <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/spoljna-politika/multilateral/savet-evrope?lang=lat> (приступљено 8. јуна 2020).

стандардима“.⁵⁸⁴ Управо то је био кључни предуслов за пријем у Савет Европе чији су „стандарди у погледу заштите људских права веома високи“.⁵⁸⁵ Чланство у Савету Европе пре усвајања Закона о јавном информисању имало је утицаја на промену дискурса владајуће коалиције у односу на његов садржај. То је био један од упечатљивих примера преусмеравања политичке воље током усвајања законског текста пре и после свечаног чина у Стразбуру, седишту Савета Европе.

Текст закона који је ушао у процедуру урађен је у ¹ складу са Европском конвенцијом о заштити људских права и у његовој изради учествовали су медијски стручњаци из ОЕБС-а и Савета Европе, који су оценили да „предлог закона поштује људска права и може да направи добар правни оквир за функционисање медија у Србији“.⁵⁸⁶ Закон је требало да примири дотадашње хаотично стање проузроковано двогодишњом правном празнином и успостави елементарни ред на медијском пољу уз поштовање слободе пријема и саопштавања информација. Предуслов за напредак била је елиминација утицаја државне власти и истовремено стимулисање и очување слободног, одговорног и професионалног новинарства чији је циљ правовремено информисање јавности о битним појавама и догађајима. У својим кључним одредбама, закон је предвиђао забрану цензуре, говора мржње, заштиту малолетника и право на одговор и исправку.⁵⁸⁷ У складу са технолошким променама, први пут су као јавна гласила дефинисани интернет сајтови и електронска издања постојећих медија, а Република се обавезала да побољша услове за рад и одрживост јавних гласила на језицима националних мањина.

Неке од кључних одредаба закона тичале су се спречавања монопола у јавном информисању пошто је законом било предвиђено да држава више не може да буде оснивач јавних гласила. Законом је прописано да „оснивач јавног гласила не могу бити, ни

⁵⁸⁴ Битка за хероинску башту, сајт Време: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=385428> (приступљено 8. јуна 2020).

⁵⁸⁵ Исто.

⁵⁸⁶ Закон о информисању ове недеље у скупштини, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/4724/%22Zakon+o+informisanju+ove+nedelje+u+Skup%C5%A1tini%22.html> (приступљено 8. јуна 2020).

⁵⁸⁷ Више о томе: Закон о информисању сутра пред посланицима, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/7517/Zakon+o+informisanju+сутра+pred+poslancima.html> (приступљено 8. јуна 2020).

²⁶ 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 који се регулише област радиодифузије”.⁵⁸⁸ Законом је предвиђено да сви побројани медији ⁹⁹ „престају са радом у року од три године од дана ступања на снагу овог закона”.⁵⁸⁹ На тај начин је законским путем потврђена стратешка одлука о изласку државе из власничке структуре медија због чега не треба да чуди да је након петнаест месеци рада председник Радне групе тај текст окарактерисао као „најбољи закон који смо досад имали”.⁵⁹⁰

Позитивна оцена је измењена у тренутку када се текст предлога закона појавио пред посланицима. Требало је да прође само дванаест дана од пријема у Савет Европе како би се у Влади сачинио законски текст који је био „комбинација ранијих десетак верзија”.⁵⁹¹ Према тумачењу Владе, коначна верзија је морала да претрпи измене пошто се „пробитна радна група домаћих медијских и правних стручњака није усагласила о концепцији и обиму закона”.⁵⁹² Сукоб су искористили Министарство правде и владин Секретаријат за законодавство који су у законски текст уврстили нових девет спорних чланова како би се „закон усагласио са Уставом у којем такве одредбе постоје”.⁵⁹³

Био је то савршени сценарио у којем је, уз пасивну улогу маргинализованог Министарства културе и информисања, експертско несагласје злоупотребљено за наметање политичке воље у складу са атмосфером ванредног стања и чланством у Савету Европе које више није могло да буде успорено или оспорено. Та политичка манипулација изазвала је велико незадовољство чланова Радне групе и представника медијске заједнице, који су били

²
⁵⁸⁸ Закон о јавном информисању, Службени гласник Републике Србије 43/2003, 61/2005, 71/2009, 89/2010 – одлука УС и 41/2011 – одлука УС, члан 14.

⁵⁸⁹ Исто, члан 101.

⁵⁹⁰ Вељановски: Најбољи закон који смо досад имали, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/4757/Veljanovski%3A+Najbolji+zakon+koji+smo+dosad+imali.html> (приступљено 8. јуна 2020).

⁵⁹¹ Исто.

⁵⁹² Исто.

⁵⁹³ Ванредно дописивање, сајт Времена: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=338822> (приступљено 9. јуна 2020).

непријатно изненађени таквим расплетом. Председник Радне групе Раде Вељановски своју забринутост је сублимирао у ставу да постојање оваквих одредби може да утиче да „новинари отупе оштрицу својих пера, да одустану од аналитичког новинарства и да проради аутоцензура“.⁵⁹⁴ Занимљиво је да је резерве према поменутим одредбама изнео и потпредседник Владе Жарко Кораћ, који је у одсуству ресорног министра био формални предлагач тог закона. И једна и друга страна су се позивале на подршку Савета Европе, чија је је улога инструментализована за дневнополитичке потребе у поларизованим оценама „да нису били обавештени“⁵⁹⁵ до „оцене експерата Савета Европе да је закон апсолутно компатибилан са Европском конвенцијом о људским правима“.⁵⁹⁶

Спорни део закона био је члан о забрани дистрибуције информације: „Надлежни окружни суд може, на предлог јавног тужиоца, забранити дистрибуцију информације ако утврди да је то неопходно у демократском друштву ради спречавања пропагирања рата, подстрекавања на непосредно насиље или заговарање расне, националне или верске мржње која представља подстицање на дискриминацију, непријатељство или насиље а од објављивања информације непосредно прети озбиљна, непоправљива последица чије се наступање не може спречити на други начин.“⁵⁹⁷ Тај члан је пратило још осам одредаба којима се детаљно прописује поступак спровођења забране дистрибуције информација.

Преовлађујући јавни дискурс о непремостивим разликама између владајуће коалиције и опозиције био је у нескладу са позитивним исходом скупштинског гласања. Супротстављене политичке воље у расправама поводом доношења тако битног закона у време ванредног стања примирене су прихватањем опозиционих амандмана и оценом представника Демократске странке Србије и других опозиционих странака да ће гласати за закон у начелу „пошто је боље имати га, него немати“.⁵⁹⁸ Тај политички консензус осликавао је прагматизам сукобљених политичких елита које су процениле да је, и поред критика,

⁵⁹⁴ Исто.

⁵⁹⁵ Исто.

⁵⁹⁶ Исто.

⁵⁹⁷ Закон о јавном информисању, члан 16.

⁵⁹⁸ Зелено светло за Закон о јавном информисању, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/4758/Zeleno+svetlo+za+zakon+o+javnom+informisanju.html> (приступљено 9. јуна 2020).

Закон о јавном информисања корак у позитивном смеру. Њихов оптимизам је делила и научна заједница према којој је тај закон „начинио раскид са праксом коју је утемељио Закон о јавном информисању из 1998. године“.⁵⁹⁹

12.6.1 Закаснило усвајање и примена Закона о телекомуникацијама

Суспензија ванредног стања поклипила се временски са коначним усвајањем републичког Закона о телекомуникацијама, чиме су створени формални предуслови за настанак Републичке агенције за телекомуникације и примену раније усвојеног Закона о радио-дифузији. У складу са планом расподеле фреквенција, РАТЕЛ се законом обавезао да изда дозволу свим емитерима за које формални захтев поднесе Републичка радиодифузна агенција, због чега је потпредседник Владе Жарко Кораћ тај правни акт назвао „техничким“.⁶⁰⁰ Закон о телекомуникацијама је створио предуслове да се у тој области подигну стандарди и на „тржишном принципу спречи монопол и омогући равноправан положај свих учесника“.⁶⁰¹ Уз велико закашњење, област телекомуникација је тим законом и формално преусмерена на републички ниво. Период од неколико година искоришћен је за јачање раније стечених монопола који су били оснажени политичком вољом која је на савезном нивоу увела мораторијум на расподелу фреквенција. И у Црној Гори је истоветан политички принцип примењиван према станицама из Србије као што је била ТВ „Б 92“, којој је из политичких разлога онемогућено да свој сигнал прошири и на ту територију због „очигледног фаворизовања медија за које је процењено да су потребнији Црној Гори“.⁶⁰² Матрица истоветног понашања политичких елита доказ је ширег политичког дискурса који је превазилазио границе Србије. Београд и Подгорица су се на истоветан начин односили према медијским актерима из деведесетих година прагматично дајући предност некадашњим политичким противницима у медијској сфери уз мањак разумевања

⁵⁹⁹ Тркуља, 13.

⁶⁰⁰ Телекомуникације ускоро без монопола, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/4780/Telekomunikacije+uskoro+bez+monopola.html> (приступљено 12. јуна 2020).

⁶⁰¹ Исто.

⁶⁰² Одговор Вијестима, сајт АНЕМ: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/7510/Odgovor+Vijestima.html> (приступљено 12. јуна 2020).

за неравноправан положај оних који су помогли њихов долазак или опстанак на власти. То оправдава тезу овог истраживања да политичка воља има пресудну улогу за усвајање и практичну примену медијских закона ²² не само у Србији, већ и у региону.

12.7.1 Спора и недоследна медијска реформа као узрок мобилизације медијске заједнице

Иако ³² је Закон о јавном информисању временом окарактерисан као „искорак у демократском смислу који прописује широки спектар медијских слобода“⁶⁰³, почетни оптимизам је заменила скепса медијске заједнице која је имала резерве према појединим одредбама. Позив на дијалог власти и медија након укидања ванредног стања био је први апел те врсте након демократских промена и сведочанство о проблемима са којима се суочавају медији и новинари у Србији. Приметно кашњење медијских реформи резултирало је хаотичном ситуацијом која је утицала на то да првобитни оптимизам буде замењен све већом забринутости бројних медијских актера због изневерених очекивања, неиспуњених обећања, очувања монопола, злоупотреба власти и инструментализације медија. Број потписника и разноликост медија били су доказ драматичности ситуације која је утицала да се превазиђу међусобне разлике и сујете и да у први план буду истакнуте вредности и принципи које заступају сви потписници. Кључне замерке базирале су се на неспоразумима, инцидентима и злоупотребама током ванредног стања у односу према појединим уредницима, медијима, на састанцима са представницима Владе и у скупштинским процедурама. На то је реаговало четрнаест челних уредника респектабилних домаћих медија, који су у неколико тачака изнели своје захтеве републичкој Влади и надлежним скупштинским органима.⁶⁰⁴ Нетранспарентне измене ² Закона о јавном информисању, које су биле у колизији са смерницама Радне групе у домену забране дистрибуције информација, и омогућавање нелојалне конкуренције у виду новинске

⁶⁰³ Благојевић Андреј, Стојановић Перић Ивана, ³² Правни и етички аспекти новинарства у Србији ¹³⁵ компаративна анализа Закона о јавном информисању и медијима и Кодекса новинара Србије, зборник радова Правног факултета у Нишу 58, 85/2019, 357. ³

⁶⁰⁴ Више о томе: Позив на дијалог власти и медија, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/7521/Poziv+na+dijalog+vlasti+i+medija.html> (приступљено 13. јуна 2020).

агенције у државном власништву изазвали су оправдано незадовољство медијских уредника. Њихова забринутост је продубљена проблемима у вези са избором чланова Савета РРА и пореском политиком према штампаним медијима. Репрезентативност и респектабилност потписника и жеља премијера Зорана Живковића да поправи односе са медијима резултирале су одржавањем састанка чији је једини конкретан резултат било преиспитивање пореске политике према медијима.

Декларативно исказана добра воља није подржана довољно јаком политичком вољом за драстичне резове којом би се исправили пропусти из периода ванредног стања. Последице тадашње неспремности власти осећају се и дан-данас, а видљиве су нарочито у судбини новинске агенције „Танјуг“ и улози Савета РЕМ-а. То су рецидиви нерешених отворених питања из тог периода која се одржавају као резултат давно исказане политичке воље која се рециклира, ослањује или слаби, зависно од тога ко је на власти и који значај придаје улози медија.

Континуирано незадовољство допринело је настанку још масовније подржаног документа, у којем су се, осим анализе тренутне ситуације, властима препоручује да убрза кораке за побољшање стања у медијима. Чак осамнаест представника најутицајнијих штампаних и електронских медија, продукција, новинарских и медијских удружења уобличио је средином 2003. године документ чији се садржај може поделити у неколико целина. Први део карактеришемо као законодавни и у њему се указује на неопходност законског спречавања медијског монопола, декриминализације клевете и увреде, на неодрживост појединих одредаба Закона о јавном информисању, неопходност бржег спровођења ² Закона о радио-дифузији и Закона о телекомуникацијама, као и хитно усвајање закона о доступности информација. Други део је развојни пошто се у њему инсистира на убрзаној власничкој трансформацији медија и олакшаној дистрибуцији медијских садржаја у региону, чиме би се убрзали борба против организованог криминала и откривање ратних злочина. Трећа група захтева темељила се на догађајима из прошлости који су захтевали стратешко активирање и вредносно позиционирање државе. То су правила о коришћењу зграде у којој седиште имају УНС и НУНС, што хитније откривања убица Славка Ђурувије и

Милана Пантића и интензивирање процеса преиспитивања улоге медија у прошлости уз стварање услова за „лустрацију у медијима који се финансирају из јавних прихода“.⁶⁰⁵

Масовна подршка амбициозним захтевима наишла је на лош одзив власти која је тиме показала неспремност за закаснеле реформске потезе које је персонификовао ресорни министар Лечић. Налазећи многа оправдања за нерад и непостојање иницијативе у овој сфери, он је релативизовао већину захтева, чиме је показао суштинску неспремност тадашње Владе да направи преокрет и тиме надомести озбиљан и приметан заостатак у тој области. Злоупотребљавајући аргумент да треба коначно успоставити тражено ресорно министарство и већински преусмеравајући одговорност на медије, њихова удружења и друге институције, Лечић се обавезао да ће приоритет министарства бити хитно усвајање ² **закон о слободном приступу информација од јавног значаја**, декриминализација клевете и увреде, израда упутства ^о приватизацији медија на основу Закона о радио-дифузији и почетак рада на документу којим би се спречила медијска концентрација и развио „медијски плурализам“.⁶⁰⁶ Тако одлучан одговор био је јасан доказ да влада нема искрену политичку вољу за реформу медија. Приоритети су били фокусирани на политичку борбу након убиства премијера Ђинђића, која је донела промену на политичкој сцени и измену приоритета самог министарства. Показало се да је изостанак континуитета и системског приступа још један отежавајући елемент који је, уз волунтаристичку политичку вољу, доприносио спорим и недовољним медијским реформама.

12.8.1 Хипотека надмоћи политичког прагматизма током конституисања Савета РРА

Временски период од девет месеци, колико је прошло од усвајања до почетка примене Закона о радио-дифузији, често је правдан аргументом да је тај законски текст „прављен по

⁶⁰⁵ Оригинална верзија документа: Медији у Србији – мај 2003, сајт АНЕМ-а: http://www.anem.rs/admin/download/files/id_300/tekst%20o%20medijima_final3.doc (приступљено 13. јуна 2020).

³ Коментари Министарства културе и медија на апел представника медија, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/7541/Komentari+Ministarstva+kulture+i+medija+na+apel+predstavnika+medija.html> (приступљено 13. јуна 2020).

европским стандардима али за балканске оквири⁶⁰⁷. Кашњење у примени закона одлагало је увођење РТВ претплате и планирану трансформацију државне телевизије у јавни сервис, као и процес формирања Републичке радиодифузне агенције и избор њеног Савета, који је убрзан тек током ванредног стања.⁶⁰⁸ Својеврсна прагматичност и напрасна жеља да се Савет РРА што пре изабере током ванредног стања били су у колизији са дотадашњим непоштовањем законских рокова за његово конституисање. Четири члана Савета изабрана су на предлог скупштина и влада Србије и Војводине, док су преосталих четворо кандидата изабрали овлашћени предлагачи из цивилног сектора. Републичка скупштина је 14. априла 2003. године изабрала први Савет РРА који су сачињавали: Ненад Цекић, Владимир Цветковић, Владимир Марко, Драган Рогавац, владика јегарски Порфирије (Перић), Мирољуб Радојковић, Сњежана Миливојевић и Владимир Водинелић.⁶⁰⁹ Законом о радио-дифузији било је предвиђено да републичка скупштина „мора на погодан начин да објави имена кандидата заједно са њиховим биографијама тридесет дана пре избора“.⁶¹⁰ Тај законски члан није стриктно примењен на предлог Владе и републичке скупштине за чланове Савета пошто су Ненад Цекић и Владимир Цветковић своје биографије изложили јавности само три дана раније, односно на сам дан гласања. Кршење закона је имало додатно отежавала процедурална грешка, на коју је својевремено указао члан Радне групе за израду нацрта Закона о радио-дифузији Милош Живковић, према чијем сазнању „изјаве о сукобу интереса (будућих чланова савета, нап. аут.) нису узете пре избора кандидата“.⁶¹¹ Политичка самовоља током ванредног стања утицала је да на место будућег председника Савета РРА буде изабран Ненад Цекић, који је у јавној

⁶⁰⁷ Прљави веш у етру, сајт НИН-а: <http://www.nin.co.rs/2003-04/24/28466.html> (приступљено 15. јуна 2020).

⁶⁰⁸ Више о томе: Скупштина кочи спровођење Закона о радио-дифузији, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/4602/Skup%C5%A1tna+ko%C4%8Di+sprovo%C4%91enje+Zakona+o+radio-difuziji.html> (приступљено 15. јуна 2020).

⁶⁰⁹ Више о томе: За 15 дана комплетан састав Савета Радиодифузне агенције, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/4767/Za+15+dana+kompletan+sastav+Saveta+Radio-difuzije+agencije.html> (приступљено 15. јуна 2020).

⁶¹⁰ Закон о радиодифузији, *Службени гласник РС* 42/2002, 97/2004, 76/2005 и др. закон, 62/2006, 85/2006, 86/2006 – исправке и 41/2009, члан 24.

⁶¹¹ Прљави веш у етру, сајт НИН-а: <http://www.nin.co.rs/2003-04/24/28466.html> (приступљено 15. јуна 2020).

расправи био веома критичан према Закону о радио-дифузији који је требао да спроводи.⁶¹²

Компромисна примена закона, уз процедуралне грешке, довела је до озбиљног кршења правног акта који је донет са циљем да среди хаотично стање у етру. Нетранспарентност поступка утицала је на драстичан губитак поверења у будућу независност овог тела, на шта су указивале домаће и иностране међународне организације. Незаконитости у избора чланову Савета РРА наставиле су се и током кандидатуре деветог члана који је, према закону, требало да „²живи и ради на подручју АП Косово и Метохија“.⁶¹³ Поједине наводе из биографије о легалном пребивалишту Горана Раденовића оспоравали су предлагачи других противкандидата попут Оливера Ивановића, који „није знао ништа о предложеном кандидату“.⁶¹⁴ Чак тридесет шест новинара – извештача на српском језику, чланова УНС-а са КиМ, били су потписници писма РРА у којем су изнели сазнање да никада нису чули за господина Раденовића и да он „ничим није заслужио да буде члан Савета“.⁶¹⁵ Према својевременом сведочењу Раденовићеве законите супруге и на основу увида у валидну документацију, кандидат за будућег члана Савета као „расељено лице са Косова био је пријављен у Београду и живео је у Подгорици“.⁶¹⁶ И поред очигледног кршења закона, део владајуће коалиције је уз помоћ делова опозиције изгласао Раденовића у састав Савета РРА. Тадашњи шеф посланичке групе ДОС – Реформе Србије Бојан Пајтић релативизовао је приговоре сматрајући да је од њих битнија потреба да се „Савет формира и почне са радом“.⁶¹⁷

То показује суштину политичког прагматизма, који је превладао над правничким начелима. Владајућа политичка елита се приклонила инструментализацији тог тела у чијем избора је

⁶¹² Више о томе: Није битан закон, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/7518/Nije+bitan+zakon.html> (приступљено 15. јуна 2020).

⁶¹³ Закон о радиодифузији, члан 24.

⁶¹⁴ Сам себе предложио за члана Савета Радиодифузне агенције, сајт Б 92: <https://www.b92.net/specijal/rds/sam.php> (приступљено 15. јуна 2020).

⁶¹⁵ Јарац са Косова, сајт НИН-а: <http://www.nin.co.rs/2003-06/12/29326.html> (приступљено 15. јуна 2020).

⁶¹⁶ Супруга тврди да Раденовићева биографија садржи лажне податке, сајт Б 92: <https://www.b92.net/specijal/rds/supruqa.php> (приступљено 15. јуна 2020).

⁶¹⁷ Раденовић девети члан Савета за радиодифузију, сајт Б 92: https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2003&mm=05&dd=27&nav_id=109612 (приступљено 15. јуна 2020).

тврду прекинути закон, чиме су омогућени континуитет дотадашњег стања и очување постојећих монопола који су спречавали реформске тенденције. Истрајност у кршењу закона допринео је да Сњежана Миливојевић и Владимир Водинелић поднесу оставке на место чланова Савета, што је била озбиљна хипотека са којом је то тело започело свој рад. Апострофирајући незаконитости које потичу из скупштине, Миливојевић је истакла да спорни изборни процеси „непотребно оптерећују будући рад Савета чији углед и независност морају бити изнад сваке сумње“.⁶¹⁸ Водинелић је сматрао да је приликом избора троје чланова Савет одбио да изврши своју законску дужност и прекршио законске обавезе, што га спречава да као „правник, професионалац остане у његовом саставу“.⁶¹⁹ Врхунац нелогичности представљао је скупштински преседан, који се догодио у лето 2003. године, када представници владајуће коалиције нису гласали за сопствени предлог о разрешењу спорна три члана па су тако Цекић, Цветковић и Раденовић остали у Савету РРА.⁶²⁰

12.9.1 Превласт политичког интереса над поштовањем радиодифузног законодавства

Такав исход је био логичан завршетак политичке представе која је показала вероломну политичку вољу политичких актера који су отворено кршили Закон о радио-дифузији током његове примене. Накнадном анализом је утврђено да је тадашњи народни посланик Шандор Пал системски кршио тај законски акт.⁶²¹ Прва незаконитост је била чињеница да Скупштина и Влада Србије, као предлагачи, нису у року од четрдесет пет дана по усвајању закона утврдили ни доставили листу својих кандидата. Није поштован ни крајњи рок за

⁶¹⁸ Сњежана Миливојевић поднела оставку, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/4907/Snje%C5%BEana+Milivojevi%C4%87+podnela+ostavku.html> (приступљено 15. јуна 2020).

⁶¹⁹ Водинелић поднео оставку у Савету за радиодифузију, Радојковић најавио, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/4908/Vodineli%C4%87+podneo+ostavku+u+Savetu+za+radio+-+difuziju%2C+Radokovi%C4%87+najavio.html> (приступљено 15. јуна 2020).

⁶²⁰ Остали Раденовић, Цекић и Цветковић, сајт Вечерњих новости: <https://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:148798-Ostali-Radenovi263---Cvetkovi263-l-Ceki263> (приступљено 16. јуна 2020).

⁶²¹ Умро Шандор Пал, сајт РТС: <https://www.rts.rs/page/stories/ci/story/124/drustvo/734954/umro-sandor-pal.html> (приступљено 16. јуна 2020).

избор Савета РРА, који је истекао 20. октобра 2002. године. Рок је прекршен и у допису са именима кандидата, које је Извршно веће Војводине послало Скупштини Србије са даном закашњења. Осим тога, републичка Скупштина није објавила листу кандидата, а Пал је тврдио да „кандидати који нису оглашени и не постоје“.⁶²² Посланик је указао и на спорни допис Скупштине Војводине са именима кандидата са потписом и печатом председника Скупштине Ненада Чанка, али без датума и деловодног печата, као и на проблематичан допис српске Владе са именима кандидата, који није био валидан пошто није био заведен у писарници. Сама чињеница да сви ти пропусти нису били довољан разлог да се одустане од избора појединих чланова Савета РРА доказује колики је политички интерес подупирао такве нелегалне радње.

Непоштовање законских процедура изазвало је негативне реакције иностраних невладиних организација попут „Репортера без граница“, Међународног новинског института и америчког Комитета за заштиту новинара, који се у отвореном писму директно обратио српском премијеру Зорану Живковићу у вези са тадашњом медијском ситуацијом.⁶²³ Своје разочарање и незадовољство таквим исходом исказао је и Маурицио Масари, шеф ОЕБС-а за Србију и Црну Гору, речима да је његова организација „свесна да приликом именовања појединих чланова Радиодифузног савета није испоштована законска процедура“.⁶²⁴ Тежину његове изјаве треба сагледати из перспективе значаја и утицаја те међународне организације у дотадашњим неуспелим и успореним реформским процесима којима је руководио Ђовани Порта, шеф Одељења за медије ОЕБС-а. Размере кризе најбоље су показали његова оставка и отворено писмо у којем је оптужио надређене у београдској мисији ОЕБС-а за „хаос у српским медијима и примену двоструких стандарда“.⁶²⁵ Том изјавом и нападом на поједине медије, Порта је прикрио погубне

⁶²² Савет није легалан, скупштина да се извини, сајт Гласа јавности:

<http://arhiva.glas-javnosti.rs/arhiva/srpski/arhiva-index.html> (приступљено 17. јуна 2020).

⁶²³ Више о томе: Комитет за заштиту новинара забринут због притиска власти на штампу, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/7544/CPJ+zabrinut+zbog+pritiska+vlasti+na+%C5%A1tampu.html> (приступљено 17. јуна 2020).

⁶²⁴ Реакције јавности, сајт Б 92: <https://www.b92.net/specijal/rds/reakcije2.php> (приступљено 17. јуна 2020).

⁶²⁵ Ђовани Порта поднео оставку, сајт Медија центра: <http://www.mc.rs/giovanni-porta-resigns.6.html?eventId=9194> (приступљено 17. јуна 2020).

результате дотадашњих медијских реформи и сопствену улогу, односно да је и он био „на страни оних који су кршили закон и који су криви за ситуацију око Савета“.⁶²⁶ Ставови дотадашњег руководиоца Одељења за медије ОЕБС-а били су у нескладу са изјавама холандског шефа дипломатије током њиховог председавања том организацијом и са ставом Фрајмута Дувеа, изасланика за слободу медија ОЕБС-а, који је у годишњем извештају истакао „забринутост политичара, медија и невладиних организација за легитимност избора појединих чланова Савета за радиодифузију“.⁶²⁷

Нескривена кумулација политичке воље представника власти и појединаца из утицајних међународних организација резултирала је опречним ставовима представника невладиног сектора и политичара, који су бранили нелегалне одлуке и процедуралне незаконитости угрожавајући тиме владавину права и срж демократског поретка. На примеру избора Савета у пуној мери се показао раскол некадашњих сабораца, који су из различитих перспектива бранили своје позиције. Најоштрију оцену улоге канцеларије за медије ОЕБС-а изнео је професор међународног права Војин Димитријевић, који је исказао неслагање са њиховим ставом да је Скупштина „имала право да не поштује закон у име ширег јавног интереса“⁶²⁸ и рекао „ако усвојимо резоновање да може постојати јавни интерес да не буде поштован закон, онда смо се вратили у стаљинистичка времена јер ко је тај ко утврђује општи интерес?“⁶²⁹ На то су се надовезале бројне невладине организације, као што су Грађанске иницијативе, Народни покрет Отпор, Центар за антиратну акцију и Београдски центар за људска права, који су у заједничком саопштењу констатовале да је скупштина по други пут прекршила закон и да „одбрана законитости не може бити кампања него сталан напор“.⁶³⁰

⁵⁴ Зеран Матић о оптужбама Ђованија Порте: подупирао кршење закона, сајт Гласа јавности: <http://arhiva.glas-javnosti.rs/arhiva/srpski/arhiva-index.html> (приступљено 17. јуна 2020).

⁶²⁷ Фрајмут Дуве за реизбор чланова Савета за радиодифузију, сајт Б 92: <https://www.b92.net/specijal/rds/reakcije.php> (приступљено 17. јуна 2020).

⁶²⁸ Реакције јавности, сајт Б 92: <https://www.b92.net/specijal/rds/reakcije2.php> (приступљено 17. јуна 2020).

⁶²⁹ Исто.

³ Потврдом избора неких чланова Савета за радиодифузију поново прекршен закон, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/7543/Potvrdom+izbora+nekih+%C4%8Dlanova+Saveta+za+radiofuziju+opet+prekr%C5%A1en+zakon.html> (приступљено 17. јуна 2020).

Политичка релативизација тих критика сводила се на став тадашњег потпредседника републичке Владе Чедомира Јовановића да је одлука о потврђивању троје спорних чланова Савета логична јер се у скупштинској расправи „нису чуле никакве нове чињенице“.⁶³¹ Други потпредседник Владе Жарко Кораћ, који је у одсуству ресорног министарства координирао поступак израде медијских закона, отишао је корак даље аргументацијом да самим тим што је скупштина Србије два пута изабрала тројицу чланова Савета „нико нема право да оспорава њене одлуке“.⁶³² Истоветан став је имао и Бојан Пајтић, председник Посланичке групе владајуће коалиције, који није видео ништа спорно у томе што су „чланови Савета, чије је разрешење предложено, остали у том телу“.⁶³³ Четврти кључни представник власти у том поступку, Иван Андрић, у својству председника скупштинског Одбора за културу и информисање изјавио је да нису изнети никакви аргументи који би „већину посланика убедили у то да треба разрешити тројицу чланова Савета“.⁶³⁴ Степен разочарања у такво понашање дојучерашњих сабораца против Милошевићевог режима сублимирао је тадашњи главни уредник Радија „Београд 202“ Небојша Спаић изјавом да су прве три речи које му падају на памет „скандал, срамота и безобразлук“.⁶³⁵ Спаић је ускоро поднео оставку на ту функцију „због неслагања са избором Радиодифузног савета“.⁶³⁶

12.10.1 Дугорочне последице селективне примене транзиционог законодавног оквира

Политичка резистентност власти на очигледно безакоње утрла је пут губитку угледа и ауторитета тела од којег се много очекивало. Нескривени интереси центара политичке моћи и тврдоглаво инсистирање на спорним кандидатима разоткрили су бескрупулозност власти која, у жељи за опстанком, није марила за ставове домаће и иностране стручне јавности и велике већине забринутих представника медијске заједнице. Не бирајући

⁶³¹ Скупштина опет прекршила закон, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/7547/Skup%C5%A1tina+opet+prekr%C5%A1ila+zakon.html> (приступљено 17. јуна 2020).

⁶³² Исто.

⁶³³ Исто.

⁶³⁴ Исто.

⁶³⁵ Исто

⁶³⁶ Оставка због Радиодифузног савета, сајт Гласа јавности: <http://arhiva.glas-javnosti.rs/arhiva/srpski/arhiva-index.html> (приступљено 17. јуна 2020).

средства за остварење тог циља, власти су се ослониле на утицајне појединце из медијске заједнице против којих су се само декларативно борили склапајући неформалне непринципијелне коалиције. Вишеструко кршење закона уз прећутну подршку шефа Одељења за медије ОЕБС-а које је требало да буде брана таквом понашању, допринели су редифиницији утицаја политичке воље која је представљала симбиозу којој се нико није могао одупрети. Њена моћ је превазишла дилеме и вишегодишње непродуктивно надмудривање власти, медија и цивилног сектора у вези са усвајањем и применом медијских закона. Начин конституисања Савета РРА суштински је довео у питање вишегодишње декларативно заклинање власти у постулате модерних демократских друштава у којима је дотадашњи пројекат „деетатизације и деполитизације медија потонуо због корозије политикантске комбинаторике“.⁶³⁷ Та системска грешка уграђена је у темеље Савета РРА и прожима његов рад све до данашњих дана. Једна од најжешћих друштвено-политичких дебата води се управо у вези са улогом Регулаторног тела за електронске медије, који је најчешће предмет оправданих критика оних који су се у време када је настајао РРА „понашали као да је све у реду, претварајући се да не знају у чему је проблем“.⁶³⁸ Неспремност тадашње владајуће политичке елите за елементарно поштовање закона у конституисању Савета онемогућила је ваљано и принципијелно позиционирање тог тела између супротстављених интереса и нараслих амбиција. То је допринело непринципијелном богаћењу и јачању медијских и политичких актера чији су се интереси преламали преко овог тела које је требало да представља идеални пример „четврте гране власти“. Накнадни захтеви за измену Закона о радио-дифузији у делу о овлашћеним предлагачима за Савет РРА или промени модела финансирања јавног сервиса, који је био на буџетској резерви, уставности РТВ таксе или преноса скупштинских заседања били су дубоко у сенци законских злоупотреба приликом настанка овог тела. Непостојање визије и свођење сукоба на личну (писмо Ненада Цекића и Владимира Цветковића на меморандуму Савета РРА против Верана Матића) а не професионалну раван представљају пример замене

⁶³⁷ Медијске бруке, сајт Времена: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=345894> (приступљено 17. јуна 2020).

⁶³⁸ Ајкуле у етру, сајт Времена: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=342936> (приступљено 17. јуна 2020).

теза.⁶³⁹ Савет је од свог првог дана представљао фронт на којем су се сукобили „богата и Влади бескрајно лојална телевизија 'Пинк' и телевизија 'Б 92' коју подржавају независни медији, невладине организације и остали елементи тзв. цивилног сектора“.⁶⁴⁰ Исход тог сукоба антиципирао је новинар Богдан Тирнанић који је, парафразирајући Сен Жистову мисао, написао да је Радиодифузни савет „лопата која ће дубоко закопати реформисте и револуционаре који сами себи копају гроб јер реформе и револуције нису извели до краја“.⁶⁴¹

12.11.1 Хиперпродукција тужби као последица неуспешне медијске и правосудне транзиције

Усвајање измењеног Закон о јавном информисању, инсистирање предлагача на избору спорних чланова Савета РРА и контроверзни медијски брифинзи у Влади Србије током ванредног стања допринели су расту тензија између власти и новинара. Својеврстан увод у бројне судске поступке представљале су телефонске претње шефа владиног Бироа за комуникације Владимира Поповића уредници Гордани Суши након емитовања интервјуа са потпредседником Владе Небојшом Човићем у емисији „ВИН“ на Телевизији „Б 92“, које су, према Сушиним речима, биле праћене Поповићевим „најгрубљим псовкама, неукусним, неодмереним и увредљивим речима“.⁶⁴² Поповић је због „повреде части и угледа и наношења душевних болова“ поднео тужбе и против РТВ „Б 92“, ⁶⁴³ *Вечерњих*

⁶³⁹ Цекић и Цветковић оптужили Верана Матића за вођење кампање, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/7547/Skup%C5%A1tina+opet+prekr%C5%A1ila+zakon.html> (приступљено 17. јуна 2020).

⁶⁴⁰ Исто.

⁶⁴¹ Бивша сила, сајт НИН-а: <http://www.nin.co.rs/2003-07/24/29990.html> (приступљено 17. јуна 2020).

⁶⁴² Владимир Поповић претио Гордани Суши, Поповић демантује, сајт Б 92: https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2003&mm=04&dd=21&nav_category=12&nav_id=106682 (приступљено 18. јуна 2020).

⁶⁴³ Владимир Поповић тужио ФХП и РТВ Б 92, сајт Блица: <https://www.blic.rs/vesti/politika/vladimir-popovic-tuzio-fhp-i-rtv-b92/rymx11t> (приступљено 18. јуна 2020).

новости,⁶⁴⁴ недељника *Време*⁶⁴⁵ и *НИН*⁶⁴⁶, који су се на тај начин придружили *Блиц* њузу⁶⁴⁷, који је тужен пре проглашења ванредног стања. Формални одлазак Поповића са функције средином јула 2003. године донекле је смањио јаз између власти и медија, али је увећао тензије и несензибилисаном и неререформисаном правосудном систему, који није знао да одговори на те изазове.⁶⁴⁸ Поразна потврда реалног стања био је податак да је чак 220 судских процеса покренуто против медија у непуне три године након петооктобарских промена. Већина тужби за клевету и повреду угледа била је, према истраживању НУНС-а, поднета од „државних функционера и њима блиских јавних личности“.⁶⁴⁹ Бројности тужби допринела је и злоупотреба клевете, која је декриминализована тек 2012. године. Пометњу су уносиле и накнадно унете одредбе Закона о јавном информисању, које су злоупотребљаване за политичко-медијске обрачуне, иако је професор Водинелић, као један од аутора тог закона, аргументовано тврдио да „онај ко сада тражи од новинара накнаду неимовинске штете, мора да докаже кривицу“.⁶⁵⁰ Хиперпродукција тужби указивала је на све већу нервозу власти, која заједно са правосуђем није имала размевање за улогу критичких медија, што је стварало утисак о „притиску на новинарство у Србији“.⁶⁵¹ Хаотичној ситуацији доприносило је и непостојање ⁸⁴ закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, који је требало да буде усвојен истовремено са Законом о јавном информисању. Његовом применом би се избегла атмосфера напетости и неповерења која је продубљена новим законским одредбама за медије које нису предвиђале формалну обавезу државних органа да информишу јавност о свом раду и

⁶⁴⁴ Поповић тужио Новости и Ђуру Билбију, сајт Б 92: https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2003&mm=6&dd=18&nav_category=11&nav_id=111596&start=0 (приступљено 18. јуна 2020).

⁶⁴⁵ Поповић тужио Време и Васића, тражио два милиона динара, сајт Б 92: https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2003&mm=06&dd=27&nav_category=11&nav_id=112454 (приступљено 18. јуна 2020).

⁶⁴⁶ Конкурс за дадиљу, сајт НИН-а: <http://www.nin.co.rs/2003-06/19/29430.html> (приступљено 18. јуна 2020).

⁶⁴⁷ Исто.

⁶⁴⁸ Беба Поповић одлази 15. јула, сајт Блица: <https://www.blic.rs/vesti/politika/beba-popovic-odlazi-15-jula/29j2k3r> (приступљено 18. јуна 2020).

⁶⁴⁹ Тужба против медија од 2001, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/ve/1/story/7525/Mediji+pred+sudom.html> (приступљено 18. јуна 2020).

⁶⁵⁰ Бумеранг ефект тужби, сајт Времена: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=344733> (приступљено 18. јуна 2020).

⁶⁵¹ Душевни болови, сајт Времена: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=343472> (приступљено 18. јуна 2020).

пословању. Системско обесмишљавање медијских закона креирало је друштвено-политичку атмосферу у којој је све чешће долазило и до физичких обрачуна са представницима медија, од којих је највећи публицитет добио напад Велимира Илића на Владимира Јешића, новинара новосадске Телевизије „Аполо“, током студијског интервјуа.⁶⁵² Нападнут је и дописник *Вечерњих новости* Владимир Митрић, који је после серије претњи и напада добио полицијско обезбеђење које о његовој безбедности брине све до данас.⁶⁵³ Све то је утицало да Србија и Црна Гора на листи индекса медијских слобода „Репортера без граница“ 2003. године падну са 60. на 85. место.⁶⁵⁴ Био је то јасан показатељ негативних трендова, непрестаних тензија између власти и медија и непостојања политичке воље за искрене медијске реформе. Трогодишња неуспешна медијска транзиција маргинализовала је здрав демократски потенцијал који није издржао налет медија оптерећених хипотеком прошлости и наслеђених монопола који су некритички оправдавали недемократске потезе власти.

12.12.1 Привид реформске консолидације у провизоријуму повлашћених медија

Непостојање политичке воље за примену Закон о радио-дифузији узроковало је многе проблеме на медијској сцени који су утицали на власнички статус електронских медија и хаотично стање у етру услед непоштовања мораторијума о расподели фреквенција. По загушености етра и немогућности опстанка преко хиљаду радио-станица Србија се позиционирала на место европског рекордера у тој области.⁶⁵⁵ Поменути параметри су значајно утицали на одрживост медија који су предуго функционисали у правном провизоријуму који је био идеална прилика за њихову политичку инструментализацију

⁶⁵² Снимак напада, сајт YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=L8RKIQ-k50M> (приступљено 18. јуна 2020).

⁶⁵³ Више о томе: ⁶удбина новинара „Новости“: Већ 15 година ни корак без полицајаца!, сајт Вечерњих новости: <https://www.novosti.rs/vesti/naslovna/hronika/aktuelno.291.html:803508-SUDBINA-NOVINARA-NOVOSTI-Vec-15-godina-ni-korak-bez-policijaca> (приступљено 18. јуна 2020).

⁶⁵⁴ Годишњи индекс медијских слобода 2003, сајт Репортера без граница: <https://rsf.org/en/second-world-press-freedom-ranking-october-2003> (приступљено 18. јуна 2020).

⁶⁵⁵ У Србији превише радијских станица, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/5326/U+Srbiji+previ%C5%A1e+radijskih+stanica.html> (приступљено 20. јуна 2020).

путем именовања управних одбора, директора и главних и одговорних уредника медија од локалних самоуправа као њихових оснивача и финансијера. Неспремност политичке елите и непостојање свести о неопходности реформе медија као заостатка државне својине утицали се на опстанак и даљи развој „чврсте и директне везе медија и политике“.⁶⁵⁶ Елементарни предуслов за деполитизацију медијског простора био је садржан у поштовању стандарда Европске уније о нужности раздвајања „медијске и политичке сфере“.⁶⁵⁷ Кашњење у доношењу упутства за приватизацију медија, које је требало да израде Министарство привреде и Министарство културе и медија, обесхрабрило је реформске процесе и медије који су тежили промени власничког статуса. Прва успешна медијска приватизација обављена је тек 26. јуна 2003. године када је путем јавне аукције РДП Радио „Б 92 д.о.о.“ продао 30,04% друштвеног капитала.⁶⁵⁸

Прилив иностраних инвестиција у поједине штампане медије стварао је привид реформи. Немачка медијска групација „ВАЦ“ је, уз „Политику“, постала већински власник и новосадског *Дневника*.⁶⁵⁹ Највећи помак је представљало пуштање у рад дониране штампарије „АПМ принт“, која је угрозила дотадашњи примат државних штампарија и значајно помогла члановима Асоцијације (дневне новине *Данас* и *Блиц*, недељници *НИН* и *Време* и новинске агенције „Бета“ и „Фонет“ итд.).⁶⁶⁰ Већина тих медија биле су чланице Асоцијације медија, која требало да помогне да се обезбеде повољнији услови за рад, првенствено штампаних медија и новинских агенција.⁶⁶¹

⁶⁵⁶ Радојковић: Неизбежна трансформација локалних радио станица, сајт Б 92: https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2003&mm=1&dd=13&nav_category=11&nav_id=80880&start=-9 (приступљено 20. јуна 2020).

⁶⁵⁷ Исто.

⁶⁵⁸ Више о томе: Б 92 први успешно приватизован медиј у Себији, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/5016/B92+prvi+uspesno+privatizovan+medij+u+Srbiji.html> (приступљено 20. јуна 2020).

⁶⁵⁹ Више о томе: ВАЦ од четвртка и званично већински власник „Дневника“, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/5211/VAC+od+%C4%8Detvrtka+i+zvani%C4%8Dno+ve%C4%87inski+vlasnik+%22Dnevnika%22.html> (приступљено 20. јуна 2020).

⁶⁶⁰ Више о томе: Штампарија АПМ принт свечано пуштена у рад, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/5180/%C5%A0tamparija+APM+Print+sve%C4%8Dano+pu%C5%A1tena+u+rad.html> (приступљено 20. јуна 2020).

⁶⁶¹ Асмеди, историјат: <http://asmedi.org/istorijat/> (приступљено 20. јуна 2020).

Због турбулентних политичких односа Београда и Подгорице није постојала реформска стратегија за медије у власништву савезне државе. Политички приоритети преусмерили су политичку вољу и пажњу са некадашњих савезних медија који су преживљавали само због тога што није била донета конкретна политичка одлука. У међувремену су поједини медији попут „Ју инфо канала“ престали да постоје, док су судбине преосталих („Танјуг“, „Радио Југославија“, „Борба“ и „Југословенски преглед“) остале везане за провизоријум политичких договора Србије и Црне Горе.

Преовлађујући наратив о спорим и недовољним медијским реформама својим оценама поспешао је Савет за борбу против корупције, који се, упркос формално саветодавној улози, изборио за аутономну позицију у оквиру Владе, која је све чинила да неформално спречи слично, истински независно позиционирање Савета за радиодифузију.

Под утицајем тог процеса који је изазвао видљиво незадовољство медијске заједнице, синдикат РТС-а „Независност“ тражио је од тадашњег директора Александра Црквењакова да обелодани све пословне уговоре између РТС-а и „Пинка“, чиме ће показати да јавни медијски сервис заиста „жели да раскрсти са својом прошлошћу“.⁶⁶² У недељнику *Време* се 18. јуна 2003. године појавио текст Дејана Анастасијевића „Документи о настанку империје Пинк“⁶⁶³ због којег је уређивачки колегијум телевизије „Пинк“ најавио тужбу због „нетачних информација и података, којима је телевизији „Пинк“ проузрокована ненадокнадива штета“.⁶⁶⁴ Претња тужбом била је последица веродостојности докумената који су и у наредном броју *Времена* сведочили о настанку парадржавних медија и дословном „черупању државне телевизије“.⁶⁶⁵ У првостепеном поступку Дејан Анастасијевић је осуђен једино за клевету због употребе речи „пљачка“, којом је описао „однос између ‘Пинка’ и РТС-а и начин на који је ‘Пинк’ уопште створен, а створен је на рачун државног и друштвеног

⁶⁶² Пинк грађен на штету РТС, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/4872/Pink+gra%91en+na+%C5%A1tetu+RTS-a.html> (приступљено 20. јуна 2020).

⁶⁶³ Документи о настанку империје Пинк, сајт Времена: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=343421> (приступљено 20. јуна 2020).

⁶⁶⁴ „Пинк“ најавио тужбу против „Времена“, сајт Б 92: https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2003&mm=06&dd=21&nav_category=11&nav_id=111883 (приступљено 20. јуна 2020).

⁶⁶⁵ Черупање државне телевизије, сајт Времена: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=344172> (приступљено 20. јуна 2020).

власништва за које сви ми одвајамо паре“.⁶⁶⁶ Текстови у *Времену* били су полазна основа за Савет за борбу против корупције, који је Влади одмах предложио да ангажује реномирану независну ревизорску агенцију да провери „валидност уговора које су претенденти за националне фреквенције имали са РТС-ом до Петог октобра и касније“.⁶⁶⁷ Између те иницијативе Савета за борбу против корупције и расписивања конкурса за ангажовање ревизорске куће од Министарства културе и медија протекло је пуних пет месеци.⁶⁶⁸ Било је јасно да недостаје искрена политичка воља да се заиста утврди на који начин су стварани медијски монополи који су својим утицајем и блискошћу са сваком влашћу уобличавали друштвено-политичку свакодневицу.

Својеврстан биланс троипогодишње друштвено-политичке и економске транзиције Србије и Црне Горе на путу ка Европској унији изнео је Крис Патен, европски комесар за спољну политику, уочи последњег великог проширења Европске уније у мају 2004. године.⁶⁶⁹ У говору пред спољнополитичким саветом немачког парламента, Патен је, оцењујући стање у Србији и дотадашњи пут ка ЕУ, изјавио да је то „трагична прича у којој Европска унија прижељкује обнављање духа Петог октобра“.⁶⁷⁰ Тако драстичној оцени свакако је допринела и спора медијска транзиција и непостојање политичке воље актера демократских промена који су огромну енергију трошили на интерне сукобе и политичке борбе. Као резултат тих борби, нови премијер је постао Војислав Коштуница, а он је за министра културе именовао Драгана Којадиновића.⁶⁷¹

⁶⁶⁶ Кажњен новинар Дејан Анастасијевић, сајт Б 92: https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2004&mm=12&dd=02&nav_category=12&nav_id=157055 (приступљено 20. јуна 2020).

⁶⁶⁷ Привилегије за одабране, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/5037/Privilegije+za+odabrane.html> (приступљено 20. јуна 2020).

⁶⁶⁸ Више о томе: Штетни уговори, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/5245/%C5%A0tetni+ugovori.html> (приступљено 20. јуна 2020).

⁶⁶⁹ Велико проширење 2004. године: Како је текао процес приступања?, сајт Европског покрета у Србији: <http://www.emins.org/veliko-prosirenje-2004-godine-kako-je-tekao-proces-pristupanja/> (приступљено 24. јуна 2020).

⁶⁷⁰ Говор Криса Патена, сајт Европске комисије: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_04_209 (приступљено 24. 06. 2020. у 09:30)

⁶⁷¹ Драган Којадиновић, сајт Владе Републике Србије: <http://www.arhiva.srbija.gov.rs/cms/view.php?id=1079#kojadinovic> (приступљено 24. јуна 2020).

Равнотежу на политичкој сцени одржавао је избор Бориса Тадића за републичког председника. Један од првих потеза којим је нова влада означила дисконтинуитет у односу на претходни кабинет било је укидање Бироа и оснивање Канцеларије за сарадњу са медијима који је симболизовала „отвореност Владе према медијима“.⁶⁷² Промена министра није донела репозиционирање ресорног министарства које, индикативно, у свом формалном називу није имало појам који га повезује са медијима или информисањем. То је признао и сам министар Којадиновић речима да је он „званично министар културе, али да ће се бавити и медијима, будући да су они официјелно и даље у том министарству“.⁶⁷³

12.13.1 Континуитет превласти матрице политичке воље над владавином медијских закона

Именовањем Александра Тијанића на чело државне телевизије, дотадашњи центри највеће медијске моћи, превасходно концентрисани у формално независном али суштински инструментализованом Савету РРА и појединим приватним медијима, проширени су и на Радио-телевизију Србије. Тијанићевом избору претходила је смена Александра Црквењакова због неодговарајућег медијског ¹ извештавања РТС-а о мартовском погрому Срба на Косову у марту 2004. године. Тијанићево именовање владајућа гарнитура је правдала несналажењем руководства и уредништва који су сличну грешку већ начинили приликом извештавања о атентату на премијера Ђинђића услед пропуста у „организацији уређивачког посла“.⁶⁷⁴ Неспорна политичка позадина те смене били су уређивачки пропусти, што је потврђено брзином и начином именовања Александра Тијанића. Том приликом победу над законом однела је снага политичке воље, верификована актом републичке Владе која је новог директора поставила „очигледно

³ Влада за недељу дана завршава реорганизацију бившег Бироа за комуникације, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/5501/Vlada+za+nedelju+dana+zavr%C5%A1ava+reorganizaciju++biv%C5%A1eg+Biroa+za+komunikacije.html> (приступљено 24. јуна 2020).

³ Ослободити медије партијског диктата, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/5498/Osloboditi+medije+partijskog+diktata.html> (приступљено 24. јуна 2020).

¹ Којадиновић: сви медији осим РТС извештавали професионално, сајт Б 92: https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2004&mm=03&dd=22&nav_category=12&nav_id=136093 (приступљено 25. јуна 2020).

незаконитом одлуком“.⁶⁷⁵ Супротно Закону о радио-дифузији, којим је било предвиђено да Управни одбор путем конкурса бира генералног директора, Тијанић је изабран на основу Закона о јавним предузећима чиме је на челну позицију РТС-а суштински „октроисан“.⁶⁷⁶ Незаконитости тог именовања и избора новог Управног одбора правдане су неопходношћу убрзаног реструктурирања неререформисане државне телевизије за коју је Тијанић био погодан избор јер је „пун рушилачке и стваралачке енергије“.⁶⁷⁷

То је очигледан пример трансформације опозиционе критичности Демократске странке Србије, Г 17+ и Српског покрета обнове према дотадашњој владајућој коалицији која је замењена прагматичним тумачењем медијских закона и њиховим кршењем. Иако правник по струци, премијер Кошутница, познат по декларативном инсистирању на поштовању закона, по правилу је био необавештен о случајевима злоупотребе закона током његовог мандата.

Речит пример су биле и промене у управљачкој структури локалних медија које су вршене противно важећим медијским законима. АНЕМ је упозорио новоименоване градоначелнике и локалне власти на неопходност припрема за приватизацију која је по Закону о радио-дифузији требало да буде обављена до јула 2006. године.⁶⁷⁸ У тој асоцијацији је постојало дванаест сталних и преко тридесет придружених чланица у статусу јавног предузећа, па је било неопходно убрзати реформе у сектору у којем „осамдесет посто локалних медија није започело процес приватизације док једна петина о томе и не размишља“.⁶⁷⁹ Правилником ²⁶ о начину приватизације радио и ТВ ²⁷ станица локалних и ²⁸ регионалних заједница из августа 2004. године били су предвиђени делимичан пренос

⁶⁷⁵ Вељановски, *Медијски систем без медијске политике*, 90. ¹

⁶⁷⁶ Вељановски: Тијанић октроисани директор РТС-а, сајт Б 92: https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2004&mm=03&dd=19&nav_category=12&nav_id=135730 (приступљено 25. јуна 2020).

⁶⁷⁷ Којадиновић: Тијанић пун рушилачке и стваралачке енергије, сајт Б 92: https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2004&mm=04&dd=02&nav_category=11&nav_id=137132 (приступљено 25. јуна 2020).

⁶⁷⁸ Више о томе: АНЕМ-ово писмо новоименованим градоначелницима и локалним властима у Србији, сајт АНЕМ: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/7573/ANEM-ovo+pismo+novoimenovanim+gradona%C4%8Delinicima+i+lokalnim+vlastima+u+Srbiji.html> (приступљено 25. јуна 2020).

³ Истраживање о положају медија, сајт АНЕМ: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/5418/Istra%C5%BEivanje+o+polo%C5%BEaju+medija.html> (приступљено 25. 06. 2020. у 11:00)

акција запосленима путем јавног тендера и аукција, обезбеђење континуитета у производњи и свакодневном четворочасовном емитовању информативно-образовног програма и забрана промене намене и делатности предузећа до истека дозволе за емитовање. Нажалост, тај правни акт није успео да промени свест политичара који су заједно са челницима јавних медијских предузећа опструисали и одгађали ове реформске процесе.⁶⁸⁰ Кашњење у усвајању и примени Правилника за штампане медије, настојање политичке номенклатуре да контролише медије и непостојање свести о потреби нужне промене, били су разлози да асоцијација „Локал прес“ оцени да су штампани медији у „најгорј ситуацији од демократских промена“⁶⁸¹ и да је томе допринела и одлука Скупштине Војводине о преношењу оснивачких права медија на језицима националних мањина на њихове националне савете.⁶⁸² Страх од тржишта утицао је на отворену опструкцију медијских реформи која је подразумевала доследну примену медијских закона, промену власничке структуре и сређивање хаотичног стања у радиодифузном етру у којем је крајем 2004. године постојало „преко хиљаду и четири стотине радио и телевизијских станица“.⁶⁸³

Континуитет политичке воље приликом нетранспарентне измене ²⁰¹ Закона о радиодифузији у делу који се односи на избор Савета РРА у лето 2004. године сведочио је о преузимању матрице понашања раније власти. Владин предлог измена закона донет је без консултација са медијским и новинарским удружењима, што је изазвало њихове оправдане критике. Променом закона је предвиђено да, уместо Владе, скупштине Србије и Извршног већа Војводине, будући предлагач три члана Савета РРА буде скупштински Одбор за културу и

⁶⁸⁰ Види ¹³⁰ томе: Регулише се приватизација медија, сајт АНЕМ:

<http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/5800/Reguli%C5%A1e+se+privatizacija+medija.html>

(приступљено 25. 06. 2020. у 11:30)

¹ Локал прес: У медијима катастрофално, сајт Б 92:

https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2004&mm=12&dd=10&nav_category=12&nav_id=157632

(приступљено 25. 06. 2020. у 12:00)

³ Више о томе: Пренета оснивачка права медија мањина, сајт АНЕМ:

<http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/5725/Preneta+osniva%C4%8Dka+prava+medija+manjina.html>

(приступљено 25. 06. 2020. у 12:15)

³ Тржиште ће угасити многе медије, сајт АНЕМ:

<http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/5999/TR%C5%BDI%C5%A0TE+%C4%86E+UGASITI+MNOGE+ME DIJE.html> (приступљено 25. 06. 2020. у 12:30)

информисање. Отворена жеља за етатизацијом и превлашћу државе у том формално независном регулаторном телу представљала је политичку нит која је обједињавала све учеснике власти, без обзира на њихове политичке разлике.⁶⁸⁴ Опасан преседан учињен престанком мандата раније изабраним, неспорним члановима Савета легитимизовао је правило да будући скупштински сазиви, у складу са својом политичком агендом, могу распустити Савет регулатора. Склоност ка таквом политичком моделирању независног регулатног тела био је разлог да релевантне новинарске и медијске асоцијације, удружења филмских и драмских уметника и професионална удружења композитора напусте процес даљег усаглашавања заједничке листе овлашћених предлагача.⁶⁸⁵ Био је то још један доказ да је политички инжењеринг превладао над потребом спровођења транспарентног и инклузивног поступка избора Савета РРА. У том смислу су промена и примена Закона о радио-дифузији парадигматичне за непосредан утицај политичке воље која својим континуитетом превазилази политичке разлике актера који се мењају у оквиру задатог дискурса.

12.14.1 Почетак примене Закон¹¹¹ о слободном приступу информацијама од јавног значаја у светлу кампање за декриминализацију увреде и клевете

Закон² о слободном приступу информацијама од јавног значаја један је од кључних закона који је створио предуслове за истраживачко новинарство које је у том тренутку код нас још увек било у повоју. Усвајањем тог закона употпуњен је сет медијских закона којима је недостајао само Закон о оглашавању.² Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја ступио је на снагу у новембру 2004. године. Тим законом је омогућен приступ информацијама⁴ о раду државних органа за које постоји оправдани интерес да,

³ Више о томе: Усвојене измене Закона о радиодифузији, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/5791/Usvojene+izmene+Zakona+o+radiodifuziji.html> (приступљено 25. јуна 2020).

⁶⁸⁵ Повлачење овлашћења предлагача из поступка предлагања кандидата за члана Савета за радио-дифузију: сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/7569/POVLA%20C4%8CENJE+OVLA%20C5%A0%C4%86ENIH+PREDLAGA%C4%8CA+IZ+POSTUPKA+PREDLAGANJA+KANDIDATA+ZA+%20C4%8CLANA+SAVETA+ZA+RADIO-DIFUZIJU.html> (приступљено 25. јуна 2020).

посредством повереника, буду свима подједнако доступне. Према том закону,⁸⁶ информације од јавног значаја су „информације којом располаже орган јавне власти, настале у раду или у вези са радом органа јавне власти и садржане у одређеном документу“.⁶⁸⁶ Усвајањем овог закона, чији је формални предлагач било Министарство за културу, Србија се сврстала у ред чланица Савета Европе чији грађани користе институте које им омогућује тај законски текст. Усвојен са идејом да омогући додатну контролу грађана над органима власти, тај закон је представљао својеврсни експеримент у којем се још једном показао недостатак политичке воље за његову практичну примену. Током успостављања овог независног органа тадашњи повереник Родољуб Шабић⁶⁸⁷ суочио се са беневоолентним ставом скупштинских органа, Владе и ресорног министарства, чији је задатак био да омогуће практичну реализацију формалноправног оквира за несметано функционисање. Кључну улогу у примени закона имали су новинари који су проактивним приступом указивали становништву на нове законске могућности које им омогућују да посредством повереника надзиру бројне субјекте на свим нивоима власти, организације којима су поверена јавна овлашћена и јавна предузећа. Тај пионирски посао био је један од предуслова за развој истраживачког новинарства, што објашњава кашњење закона и пратећу опструкцију. Коначни почетак примене закона био је још један аргумент у прилог успорене али неспорне демократизације друштва, која је била нарушена предложеним одредбама Кривичног закона, којим је предвиђена затворска казна за увреду и клевету. Кампања за њихову декриминализацију добила је међународне размере пошто се њиховој осуди прикључио и Миклош Хараст, представник ОЕБС-а за слободу медија, који се заложио за укидање „кривичних санкција против слободе говора“.⁶⁸⁸ Раскид са таквом

⁶⁸⁶ Ускоро Закон о приступу информацијама, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/5858133/oro+Zakon+o+pristupu+informacijama.html> (приступљено 25. јуна 2020).

⁶⁸⁷ Биографија, сајт повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности: <https://www.poverenik.rs/sr-yu/%D1%83%D0%BF%D0%BE%D0%B7%D0%BD%D0%B0%D1%98%D1%82%D0%B5-%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%BA%D0%B0-%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BE%D1%99%D1%83%D0%B1-%D1%88%D0%B0%D0%B1%D0%B8%D1%9B.html> (приступљено 27. јуна 2020).

⁶⁸⁸ Миклош Хараст: Укините казну против слободе говора, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/7583/Miko%C5%A1+Hara%C5%A1ti%3A+UKINITE+KAZNE+PROTIV+SLOBODE+GOVORA.html> (приступљено 27. јуна 2020).

праксом био је неопходан и због претњи медијима и приметно већег броја тужби против локалних медија.⁶⁸⁹

12.15.1 Политички прагматизам ресорног министра

Размере нетрпељивости и неразумевања улоге „седме силе“ од представника власти обелоданио је отворени сукоб министра за капиталне инвестиције Велимира Илића и РТВ „Б 92“, за чије је новинаре рекао да су „болесни и да су за психијатријску клинику“.⁶⁹⁰ Тај став подржао је Бора Ђорђевић, саветник министра Којадиновића, речима да је „Б 92 издајничка стока“.⁶⁹¹ Такво понашање представника извршне власти недвосмислено је осудила домаћа и међународна јавност, што је допринело да ресорни министар смени свог саветника, што је био јединствен случај у области медија. Искрена настојања министра Којадиновића да побољша стање у медијима била су уназађена таквим поступцима колега из Министарства и Владе, који су пет година након демократских промена медије посматрали кроз црно-белу призму у којој нема места за професионализам и критику већ искључиво за идолопоклонство према властима.

Сменом саветника нису исцрпљени бројни захтеви медијске заједнице према ресорном министру од којег се очекивало да убрзано имплементира нове законе, укине девет спорних чланова Закона о јавном информисању који су се односили на дистрибуцију информација и детаљније разради и прецизира упутства о приватизацији медија у власништву локалних самоуправа.⁶⁹² Министар Којадиновић је био један од заговорника формирања регистра медија којим би се предупредила могућност да медији буду

⁶⁸⁹ Двоструко виуше тужби против локалних медија, сајт Локал преса: <https://localpress.org.rs/dvostruko-vise-tuzbi-protiv-lokalnih-medija/> (приступљено 27. јуна 2020). ¹

⁶⁹⁰ Министар Илић: Б 92 за психијатрију, сајт Б 92: https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2005&mm=08&dd=15&nav_category=11&nav_id=1662 (приступљено 27. јуна 2020). ¹

⁶⁹¹ Следи смена Боре Ђорђевића, сајт Б 92: https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2005&mm=08&dd=22&nav_category=11&nav_id=175120 (приступљено 27. јуна 2020). ³

⁶⁹² Више о томе: Отворено писмо Драгану Којадиновићу, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/7580/Otvoreno+pismo+Draganu+Kojadinovi%C4%87u%2C+ministru+kulture.html> (приступљено 27. јуна 2020).

приватизовани „сумњивим капиталом“.⁶⁹³ Дијаметрално супротан став ресорни министар је заузео на седници скупштинског одбора за културу и информисање, на којем је прихватио амандман Демократске странке којим се брише увођење предложене евиденције јавних гласила. Амандман је прихваћен од посланика из редова ДСС-а и Г 17+, док је министар Којадиновић радикалну промену става аргументовао „великим страхом од прошлих времена због чега не би било добро да се медији сада пописују“.⁶⁹⁴ Такво његово понашање показало је да није имун на утицај политичке воље центара моћи који су га приморали да дијаметрално промени став у вези са регистром, који ће бити уведен тек девет година касније. Овај пример се уклапао у разрађену политичку матрицу понашања током друге половине мандата, у којем осетно слаби реформски потенцијал уз пораст прагматизма ресорног министра.

12.16.1 Приватизација медија

Непостојање релевантне базе података о медијима представљало је озбиљну опструкцију процеса приватизације медија све до јесени 2005. године када је коначно прецизирано да држава мора да напусти власничку структуру медијских кућа до 23. априла 2006. (штампани медији) односно 31. децембра 2007. године (електронски медији). Упоредним коришћењем различитих база, Републичка агенција за приватизацију идентификовала је укупно 141 медиј за приватизацију.⁶⁹⁵ Највећи број тих медија био је стациониран у општинским просторијама – већина је поседовала само опрему за рад, док је мали број медија био власник некретнина, што је медијску приватизацију чинило „врло атипичном“.⁶⁹⁶ Константно одлагање пуне примене медијских закона, иако је правилник усвојен, није могло да убрза процес приватизације који је у тој мери каснио да су критички

⁶⁹³ Први ефекти медијских закона у септембру, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/6081/PRVI+EFEKTI+MEDIJSKIH+ZAKONA+U+SEPTEMBRU.html> (приступљено 27. јуна 2020).

⁶⁹⁴ Министар Којадиновић осутао од пописивања медија, сајт НУНС-а: <http://nuns.rs/info/news/3800/ministar-kojadinovic-odustao-od-popisivanja-medija.html> (приступљено 27. јуна 2020).

⁶⁹⁵ Више о томе: Представљен водич за приватизацију медија у Србији, сајт Екапија: <https://www.ekapija.com/news/25049/predstavljen-vodic-za-privatizaciju-medija-u-srbiji> (приступљено 28. јуна 2020).

⁶⁹⁶ Атипична приватизација, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/6720/ATIPICNA+PRIVATIZACIJA.html> (приступљено 28. јуна 2020).

настројени представници међународне заједнице истицали „да је рок јуче, опет не би било довољно рано“.⁶⁹⁷

Новим правилником о начину приватизације медија, усвојен од Министарства културе, отклоњено је дејство појединих конфузних одредаба претходног акта које су се односиле на нужност поседовања дозволе за емитовање и неодрживу обавезу емитовања информативно-образовног програма. На тај начин је делимично превазиђен јаз између прокламованих начела и неусклађене законске регулативе која је многим противницима приватизације у локалу омогућила да оспоре тај процес. Можда је најупечатљивији пример био процес приватизације РТВ Крагујевац, којем су се од самог почетка противили целокупна градска управа и медијски синдикати.⁶⁹⁸ Преовлађујућа политичка воља различитих политичких опција усмерена против изласка државе из власничке структуре медија резултирала је тиме да је у време писања овог рада, РТВ Крагујевац остао једина медијска кућа која је још увек под контролом и у власништву локалне самоуправе. Супротност контрапродуктивном истрајавању на незаконитим и кратковидим решењима јесте и данас веома утицајног и популарног новосадског Радија „021“.⁶⁹⁹ У мају 2005. године град Нови Сад је продао запосленима те медијске куће трећину власништва, на основу којег је Радио „021“ и формално приватизован, што је био један од кључних предуслова за његов даљи несметан развој. Тиме је испуњена и препорука Савета Европе да „локалне самоуправе не би требале да имају власништво над средствима јавног информисања“.⁷⁰⁰

За разлику од локалних, власничка трансформација медија у власништву савезне државе заснивала се на Споразуму о уређивању оснивачких права у савезним јавним установама и јавном предузећу у области јавног информисања, који су усагласиле републичке владе а који је са српске стране потписао министар културе Драган Којадиновић. Према наводима Централног регистра, савезна држава је поседовала 30% удела, док је преосталих 70% било

3

⁶⁹⁷ Округли сто о приватизацији медија, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/6699/OKRUGLI+STO+O+PRIVATIZACIJI+MEDIJA.html> (приступљено 28. јуна 2020).

⁶⁹⁸ Више о томе: Крагујевац: Приватизација РТК је нужна, али не на пречац, сајт НУНС-а: <http://nuns.rs/info/news/4768/kragujevac-privatizacija-rtk-je-nuzna-ali-ne-na-precac.html> (приступљено 28. јуна 2020).

⁶⁹⁹ Историјат, сајт Радија 021: <https://www.021.rs/menu/index/49> (приступљено 28. јуна 2020).

⁷⁰⁰ Радио у власништву запослених, сајт 021: <http://m.nuns.rs/info/news/3378/radio-u-vlasnistvu-zaposlenih.html> (приступљено 28. јуна 2020).

у власништву малих акционара. Приспела понуда немачке компаније „ВАЦ“ за куповину већинског удела у „Новостима“ изазвала је политичку кризу која је показала фрагилност законодавног правног оквира, а политичка воља власти није се обазирала на обавезе које проистичу из већ потписаног споразума. Крхка позиција ресорног министра Којадиновића није успела да спречи смену републичког правобраниоца Сеада Спаховића који није „штитио интерес државе у вези са приватизацијом Новости“.⁷⁰¹ Директор Дирекције за информисање Савета министара СЦГ Слободан Орлић је кршење Уставне повеље и закона окарактерисао жељом за очувањем „доминантно политичког утицаја Владе над компанијом Новости“.⁷⁰² Тако је у самом зачетку, притисцима на рад правосудних органа и спречавањем процеса изласка државе из медија, компромитован поступак који је уз велике проблеме окончан тек 2019. године. Била је то потврда дугорочно негативног утицаја политичке воље која је оспоравањем законите процедуре производила константне турбуленције засноване на упитној власничкој структури те компаније.

12.17.1 Изазови поновног увођења РТВ претплате у контексту припрема за расподелу фреквенција и зачетка саморегулације

Осујеђени реформски потенцијали и недостатак политичке воље карактерисали су и процедуру поновног увођења претплате за РТВ. Петогодишњи процес, окончан њеним формалним успостављањем крајем 2005. године, показао је неспремност система да се прокламоване вредности, преузете из међународних стандарда у тој области, брзо преточе у практична дела. Имплементација иновираних Закона о радио-дифузији је, према принципу спојених судова, предвиђала да се прво изабере чланови Савета РРА а затим предложи чланови Управног одбора РТС-а који ће одређивањем конкретног износа и избором начина прикупљања тих средстава учинити да тај модел практично заживи. Операционализација тог ланчаног процеса била је отежана нерешеним проблемима са

⁷⁰¹ Којадиновић: Био сам затечен, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/6273/KOJADINOVIC4%86%3A+BIO+SAM+ZATE%4%8CEN.html> (приступљено 28. јуна 2020).

⁷⁰² Орлић: Влада Србије прекршила уставну повељу, сајт Медија центра: <http://www.mc.rs/orlic-vlada-srbije-prekrsila-ustavnu-povelju.6.html?eventId=19961&eventDate=2005/6/16> (приступљено 28. јуна 2020).

вишком запослених, нужним реструктурирањем РТС-а и РТВ-а и незавршеним деобним имовинским билансом две медијске куће. Процес увођења претплате додатно је отежало покретање судског поступка за утврђивање уставности увођења РТВ претплате, који је био производ неразумевања дела јавности, али и наслеђених стереотипа из прошлости који су потхрањивали политичари незадовољни уређивачким концептом информативног програма. Отпор је пружало и Јавно предузеће „Електродистрибуција Србије“ (ЕПС) које се плашило да ће наплата претплате путем јединственог рачуна са издвојеном ставком од три стотине динара значајно умањити њихове месечне приходе.⁷⁰³

Свесна значаја увођења претплате која омогућује финансијску независност и смањење утицаја политичке контроле, стручна јавност је тај процес сагледавала у контексту закасних, изнуђених и наметнутих, а не очекиваних и жељених реформи у процесу примене медијских закона. Такав приступ власти разоткрио је да нема сагласности политичких воља кључних актера, а самим тим ни осмишљене медијске стратегије у промоцији института претплате. Цео процес је задобио негативну конотацију песимистичком синергијом навода генералног директора РТС о могућем банкроту ове куће и исцрпљујућим сукобом унутар Владе са Министарством рударства и енергетике, које је подржавало ЕПС који се понашао као „невладина организација а не јавно предузеће“.⁷⁰⁴ Разумљиво је да у таквим околностима апели Савета РРА окрњеног легитимитета нису били довољни да убеди ширу јавност у нужност постојања јавног сервиса. Његова трансформација је била предуслов за даље реформе у којима је рачун за претплату представљао својеврсни „гласачки листић којим су грађани референдумски дали РТС-у легитимитет националног канала“.⁷⁰⁵

⁷⁰³ Више о томе: РТВ претплата од децембра, сајт Медија центра: <http://www.mc.rs/rtv-pretplata-od-decembra.6.html?eventId=22190&eventDate=2005-12-17> (приступљено 29. јуна 2020).

⁷⁰⁴ ЕПС мора да наплати претплату, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/6457/%22EPS+MORA+DA+NAPLATI+PRETPLATU%22.html> (приступљено 29. јуна 2020).

⁷⁰⁵ Блажена ТВ измаглица, сајт Времена: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=438455> (приступљено 29. јуна 2020).

Према подацима Радиодифузне агенције, у Србији се у јулу 2005. године (без РТС-а) „емитовало 682 радијских и 212 телевизијских програма“.⁷⁰⁶ Расподела националних, регионалних и локалних фреквенција зависила је од Републичке агенције за телекомуникације (РАТЕЛ) која је ресорном Министарству за капиталне инвестиције требало да поднесе предлог плана за расподелу фреквенција.⁷⁰⁷ Нетрпељивост и тензије између те две институције претиле су да још једном одложи поступак који је требало да уведе ред у етар и значајно смањи број РТВ емитера, којих је само у локалу било чак 585.⁷⁰⁸ Иако су те најаве означавале почетак дисконтинуитета са прошлошћу, то није значило да ће оне бити и практично реализоване. Владајућа коалиција је увек проналазила оправдање да спроведе политичку вољу и очува затечени хаос „избегавањем закона и његовом променом уместо примене“.⁷⁰⁹

То је доприносило и даљој таблоидизацији медијске сцене, која се гранала и добила пуни замах оснивањем политичких таблоида са уређивачким концептом у којем су превладавали политички актери, док су забава и шоу бизнис били на маргинама њихових интересовања. Настанак и узлет појединих таблоида били су у директној корелацији са сменом власти и доласком нове политичке елите, о чему је најбоље сведочио број огласа који је био у раскораку са приходном страном. Непостојање регулаторног тела у тој области условио је потребу за саморегулацијом, која је утицала на настанак Савета за штампу Медија центра почетком 2005. године.⁷¹⁰ Месечни извештаји Савета допринели су сарадњи НУНС-а и УНС-а, који су започели израду новинарског Етичког кодекса, чија је радна верзија садржала „јединствен и обавезујући скуп норми етичког понашања новинара“.⁷¹¹ Уоквирење моралних премиса у форми Кодекса било је предуслов за касније формирање

⁷⁰⁶ Стратегија за медије, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/6304/STRATEGIJA+ZA+MEDIJE.html> (приступљено 29. јуна 2020).

⁷⁰⁷ Ускоро о расподели фреквенција, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/6787/USKORO+O+RASPODELI+FREKVENCIJA.html> (приступљено 29. јуна 2020).

⁷⁰⁸ Више о томе: Прописани услови за електронске медије, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/6342/PROPISANI+USLOVI+ZA+ELEKTRONSKE+MEDIJE.html> (приступљено 29. јуна 2020).

⁷⁰⁹ Миливојевић, Сњежана, Закон о радиодифузији – промене пре примене, *Република*, 2006, 388–389.

⁷¹⁰ Више о томе: Савет за штампу Медија центра, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/7585/Savet+za+stampu+Medija+centra.html> (приступљено 29. јуна 2020).

⁷¹¹ Радна верзија новинарског кодекса, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/6809/RADNA+VERZIJA+NOVINARSKOG+KODEKSA.html> (приступљено 29. јуна 2020).

Савета за штампу, који је формално настао 2009. године и чији су оснивачи били НУНС, УНС, Асоцијација медија и Локал прес.⁷¹²

12.18.1 Закон о оглашавању или консензуално заокруживање иницијалног регулаторног оквира

Усвајањем Закона о оглашавању крајем 2005. године ступио је на снагу и последњи правни акт из сета медијских закона, са циљем да се створи нужан правни оквир за медијске реформе. Иако су пословично каснили и усвајање и примена правних аката, тим законом је коначно заокружен иницијални регулаторни оквир домаће медијске политике, који је подједнако стимулисао и уређивачку независност и економску ефикасност актера на медијском тржишту. Тим законом је, из домена Министарства трговине, требало да се регулише медијско тржиште које је на годишњем нивоу „расло по стопи од 20% и које у тренутку његовог усвајања вредело 95 милиона евра (65% било је намењено за телевизијско оглашавање, 20% на штампу, 10% на спољашње медије, 4% на радио и и један одсто на друге облике оглашавања)“.⁷¹³

Значај Закона о оглашавању растао је упоредо са потенцијалима медијског тржишта које је имало континуиран узлет и које је гравитирало граничним државама истог или сличног говорног подручја. Мерено циљевима одрживих медијских политика, тај закон је „деликатно балансирао између медијског плурализма и слободног тржишта“.⁷¹⁴ Законом о оглашавању је предвиђено да приватни емитери могу да емитују рекламе у трајању од дванаест минута сваког сата, док јавни сервис то може да чини сваких шест минута. Ономогућено је рекламирање дуванских производа и алкохола, изузев вина и пива, који могу да се промовишу на телевизијама тек након 18 часова. Уређена је и област политичког оглашавања странака ван изборне кампање путем огласа, летака, билборда и календара (изузев рекламирања на радију и телевизији). Прихватањем опозиционих амандмана

⁷¹² Оснивачи, сајт Савета за штампу: <http://www.savetzastampu.rs/osnivaci.html> (приступљено 29. јуна 2020).

⁷¹³ Милошевић, Мирјана, Медијско тржиште у Србији, Република, 2006, 388–389.

⁷¹⁴ Исто.

усаглашена је воља свих актера политичког живота која је сублимирана у члановима 86 и 87 овог закона. Ти чланови и даље важе иако је у међувремену усвојен нови Закон о оглашавању. Због тога је тај законски акт (у делу који се тиче политичког оглашавања) вероватно најбољи пример консензуса политичких воља свих партија који их је ујединио без обзира на њихове међусобне разлике.

12.19.1 Расподела националних фреквенција као континуитет очувања стечених монопола

Атрактивност тадашњег медијског тржишта заснивала се на његовом непрекидном расту (65 милиона – 2003, 80 милиона – 2004. и 95 милиона – 2005. године).⁷¹⁵ Такав економски развој и потенцијал за даља улагања у медијско тржиште био је у нескладу са хаотичном ситуацијом у електронским медијима угроженом нерадом регулатора, константним изменама Закона о радио-дифузији, великим бројем нелегалних станица у етру и озбиљним закашњењем у процесу доделе националних, регионалних и локалних фреквенција. Уплив реалне политике, паралелних центара моћи и непостојање визије у једној тако захтевној области резултирали су одлукама које су имале дугорочно негативан утицај на развој овдашњег тржишта и медијског плурализма. Превисоке накнаде за емитовање телевизијског и радио програма и несразмерно велики број фреквенција намењених за будућу расподелу наишли су на оправдане критике стручне јавности, која није имала разумевања за концепт у којем би рејтинг емитера требало да превлада над квалитетом програма. Временом се показало да је тај страх био оправдан и да су биле исправне критике АНЕМ-а упућене републичкој Влади и регулатору, у којима се указивало на нужност очувања досегнутих професионалних медијских стандарда који ће оваквим приступом регулатора бити преточени у „стагнацију и урушавање независних позиција и оних емитера који су у досадашњем периоду успели да очувају независност“.⁷¹⁶ Те прогнозе су, али касно, потврђене оспореним концептом радио-дифузије, која је била презасићена

⁷¹⁵ Више о томе: Колико вреди медијско тржиште, сајт Б 92: https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2006&mm=01&dd=23&nav_category=5&nav_id=186095 (приступљено 10. јула 2020).

⁷¹⁶ Гушење радио-дифузије?, сајт Б 92: https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2006&mm=01&dd=24&nav_category=12&nav_id=186257 (приступљено 10. јула 2020).

медијима чије трошкове рада путем оглашавања „малаксала привреда не може да сервисира ни до нивоа просте репродукције“.⁷¹⁷

Укупно дванаест домаћих и иностраних телевизија пријавило се за пет слободних националних фреквенција.⁷¹⁸ Престанак рада Трећег канала и трансформација РТС-а у јавни медијски сервис омогућили су располагање мрежама за будуће комерцијалне емитере.⁷¹⁹ Савет РРА је доделио националне фреквенције телевизијама „Пинк“, „Б 92“, „Кошава-Хепи“, „Фокс“ и „Авала“. Такав исход је отворио низ питања, проблема и дилема који су превазилазио сам чин расподеле који је осликавао распоред политичке и економске моћи тадашњих кључних актера медијске сцене. Расподелу националних ресурса обележили су спречавање уласка европских медијских магната, додела фреквенција непознатим телевизијама и онима које још увек нису у етру, нелогичне фузије приликом поделе канала и гашење и елиминација некадашњих парадржавних телевизија. Низ контраверзних одлука поново је довело Савет РРА у центар пажње због критика да спроведени конкурс није био „поштен, транспарентан и да се у много погледа кршио закон“.⁷²⁰ Неприхватање кандидатуре медијског концерна „РТЛ“ који је поседовао телевизије у бројним европским државама изазвао је негативну реакцију власти у Берлину, од којих је најречитија била изјава немачког амбасадора Андреаса Цобела да су на одлуку о расподели националних фреквенција „утицали тајкуни из времена Слободана Милошевића“.⁷²¹ Цобелова изјава је осликавала позадину одлуке којом је спречен улазак страног инвеститора који је својом разгрантом инфраструктуром и низом комерцијално исплативих програма претио да угрози постојећи медијски монопол. Контрола медијског простора очувана је по два основа: поновним добијањем националне фреквенције и потпомагањем у процесу

⁷¹⁷ Радојковић, Миролуб, Примена „хаос сценарија“ на радио-дифузију у Србији, зборник *Радио-дифузија у Србији, садашњост и будућност*, Факултет политичких наука, Београд, 2012.

⁷¹⁸ Више о томе: Листа кандидата за фреквенције, сајт Б 92: https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2006&mm=04&dd=04&nav_category=12&nav_id=193709 (приступљено 10. јула 2020).

⁷¹⁹ Више о томе: Гаси се Трећи канал, сајт Вечерњих новости: <https://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:179792-Gasi-se-Treci-kanal> (приступљено 10. јула 2020).

⁷²⁰ Пак: Додела фреквенција није фер, сајт Б 92: https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2006&mm=05&dd=17&nav_category=12&nav_id=197927&version=amp (приступљено 10. јула 2020).

⁷²¹ На РРА утицали Слободани тајкуни, сајт Медија центра: <http://mc.rs/na-rra-uticali-stobini-tajkuni.6.html?eventId=27229&eventDate=2006/6/2> (приступљено 10. јула 2020).

настанка и легализације других националних емитера који су блокирали потенцијалну здраву конкуренцију и развој медијског плурализма.

Петогодишње битисање телевизија „Пинк“ и „Б 92“ у постпетоктобарском окружењу, и поред дијаметрално супротних уређивачких концепција и третмана од власти, оправдавало је одлуку да њима буду додељене националне фреквенције. Преостале три фреквенције су крајње дискутабилним одлукама републичког регулатора додељене телевизијама које уопште нису биле у етру (телевизија „Фокс“ и „Авала“) или су делиле једну фреквенцију иако нису имали никакве додирне тачке (телевизије „Кошава“ и „Хепи“). Нелогичности су правдане наводним инвестиционим плановима емитера у којима је само „Б 92“ био оправдано суздржан, док су ТВ „Кошава“ и ТВ „Хепи“ досегле цифру од чак 32,5 милиона евра, која је далеко превазилазила потенцијалне инвестиције одбијеног „РТЛ-а“.⁷²² Неутемељена инвестициона обећања на којима је већински била заснована додела националних фреквенција привремено су доведена у питање када је утврђено да је Телевизија „Пинк“ уместо Телевизије „Кошава“ уплатила 18 милиона динара као депозит за учешће на конкурс за расподелу националних фреквенција, чиме је формално помогла свом наводном конкуренту.⁷²³ Иако су накнадним ангажовањем ревизора формално одбачене сумње о „недозвољеној медијској концентрацији“⁷²⁴, остао је видљив траг да је власник Телевизије „Пинк“ Жељко Митровић учествовао у процесу који је додатно урушио кредибилитет ² Савет РРА који је временом постао „главни креатор новог нереда, хаоса и конфликта“.⁷²⁵ Крајње селективан приступ уоченим неправилностима показао је да је у позадини одлука о будућим националним телевизијским емитерима стајао моћан и непревазиђен медијски монопол који је представљао основу за будући окршај Александра

⁷²² Више о томе: Савет РРА образложио одлуке, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/6997/SAVET+RRA+OBRAZLO%20%BDIO+ODLUKE.html> (приступљено 11. јула 2020).

⁷²³ Савет РРА разматра трансакције између Пинка и Кошаве, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/7219/SAVET+RRA+RAZMATRA+TRANSAKCIJE+IZME%20%90U+PINKA+I+KO%20%AOAVE.html> (приступљено 11. јула 2020).

⁷²⁴ Извештај ревизора о пословању Кошаве и Пинка, сајт НУНС-а: <http://nuns.org.rs/info/news/7092/-html?print=true> (приступљено 11. јула 2020).

⁷²⁵ Торов, Иван, Сервисирање дневне политике, Република 388–389/2006, Београд.

Тијанића и Жељка Митровића, односно „РТС-а и Пинка око тога ко ће бити лојалнији јавни сервис Коштуничине владе“.⁷²⁶

Процес доделе националних фреквенција одвијао се истовремено са уклањањем Телевизије „БК“ из етра. Један од темеља паралелног медијског универзума у време Слободана Милошевића постао је колатерална штета политичког успеха власника Богољуба Карића и његовог политичког покрета. Коришћење сопствене телевизије у политичкој кампањи допринело је генерисању јединствене политичке воље кључних актера на власти, који су одузимањем лиценце за мобилну телефонију најавили коначан исход у којем је егзекутор био Савет РРА који им одузео дозволу за емитовање програма. Дијаметрално супротна одлука Врховног суда, која је уследила након упада полиције у просторије Телевизије „БК“ и прекида програма, није довела у питање одлучност власти да из етра елиминише власника телевизије, неспорног политичког ривала, што је био први пример те врсте у дотадашњој историји српског вишепартијског система. Индукованој конфузији која је прикривала намере власти доприносиле су и супротстављене оцене неспорних ауторитета у тој области. Тако је Раде Вељановски одлуку о суспендовању програма окарактерисао као закониту и додао да „начин њеног спровођења није био добар“.⁷²⁷ Са тиме се није слагао професор Владимир Водинелић, који је одлуку оштро оценио законски неутемељеном јер представља „директно мешање у медијску сферу и означава повреду слободе медија, која је централни појам слободе изражавања“.⁷²⁸ Усамљене похвале спроведеног процеса расподеле медијског магната Руперта Мардока, власника Телевизије „Фокс“, биле су супротстављене преовлађујућем мишљењу о суштински окрњеном ауторитету регулатора о чему је детаљну анализу за потребе ОЕБС-а израдио експерт Карол Јакубович. Он је оценио да је поступак издавања РТВ дозвола био

⁷²⁶ Исто.

⁷²⁷ Власт и медијски стандарди, сајт Б 92: https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2006&mm=05&dd=11&nav_category=12&nav_id=197383 (приступљено 11. јула 2020).

⁷²⁸ Исто.

„произвољан и оптерећен намерним занемаривањем закона те противан европским стандардима“.⁷²⁹

Дијаметрално супротни ставови о процесу расподеле националних фреквенција постојали су и унутар Владе, у којој је министар Драган Којадиновић захтевао поништење спроведеног конкурса, али то што наишло на разумевање Кабинета премијера Коштунице, који се „прогласио ненадлежним и цео процес пребацио на скупштину Србије“.⁷³⁰ Узалудно позивање ресорног министра на кршење ратификованих међународних уговора из радиодифузне области и указивање на незадовољство јавности нису били довољно јаки аргументи који би могли да се супротставе преовлађујућој политичкој вољи. Она је била противна ставу надлежног министарства које је узалудно тражило одговорност за „несавесно обављање законом поверених послова из ове области“.⁷³¹

Осмогодишње дозволе за емитовање на територији целе Србије Савет РРА је доделио и радио станицама „Б 92“, „Индекс“, „С“, „Роудстар“ и „Фокус“.⁷³² Легализацијом Радио „Фокуса“ отворено је ново поглавље медијско-политичког живота у Србији – регулаторно тело, уз подршку политичке елите на власти, омогућило је национално емитовање програма у чијим емисијама су се „водители отворено хвалили **страначком оријентацијом или припадношћу** и **у** којима су се **без устезања** пропагирале **идеје** само **једне** политичке организације“.⁷³³ Та политичка трговина била је присутна и приликом касније расподеле регионалних и локалних фреквенција, што је проузроковало незадовољство електронских медија који су ускраћивање права на наставак емитовања програма оспоравали бројним неуспешним тужбама и апелима.

⁷²⁹ Карол Јакубов **174** одлукама Савета РРА о додели фреквенција, сајт НУНС-а: <http://www.nuns.rs/info/statements/6591/karol-jakubovic-o-odlukama-saveta-rra-o-dodeli-frekvencija.html> (приступљено 11. јула 2020).

⁷³⁰ Влада пере руке, сајт Медија центра: <http://www.mc.rs/vlada-pere-ruke.50.html?eventId=26401> (приступљено 11. јула 2020).

⁷³¹ Исто.

⁷³² Више о томе: Кошава са Авале, сајт Времена: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=450977> (приступљено 11. јула 2020).

⁷³³ Фокус у „фокусу“ или шта ће бити када ови дођу, сајт НСПМ-а: <http://www.nspm.rs/politicki-zivot/fokus-u-fokusu-ili-sta-ce-biti-kada-ovi-dodju.html> (приступљено 11. јула 2020).

12.20.1 Измене и допуне Закона о радио-дифузији као полигон за сукоб политичких воља

Оштре критике министра Којадиновића и његови јавни захтеви за сменом чланова Савета РРА због непостојања искрене жеље за уређењем етра резултирали су даљим заостравањем, које је још једном потврдило да се кључна политичка воља не генерише у Министарству културе. То је потврдио потез неформалног центра политичке моћи који је преко групе од седам посланика из скупштинског Одбора за културу и информисање, без претходно одржане јавне расправе, предложио измене и допуне Закона о радио-дифузији који је био у нескладу са документом који се месецима припремао у ресорном министарству. Био је то увод у политичке турбуленције која се, као и у случају осталих медијских закона, одигравала током лета по хитном поступку. Кључне измене закона предвиђале су моментално спровођење одлуке Савета РРА о одузимању дозволе или забрани рада емитера под претњом принудног извршења и продужење рока за почетак емитовање програма телевизијских станица са два на четири месеца. Ако се радикализам прве промене могао правдати ефикасном борбом против незаконитног емитовања у етру, друга је суштински оголила манипулативност процеса доделе националних фреквенција новим телевизијским емитерима („Фокс“, „Авала“ и „Кошава“) који нису испунили задате услове у дефинисаном року.

Изостанак аналитичког процеса, јавне расправе и неопходних консултација поводом треће измене закона у само четири године допринели су бројним оспоравањима у домаћој и иностраној јавности. Медијска и новинарска удружења указивала су на наставак лоше праксе у којој се „медијско законодавство прилагођава интересима политичких странака“.⁷³⁴ Добронамерне сугестије ОЕБС-а нису довели у питање владајућу, значајно окрњену политичку вољу, која је са 121 посланичким гласом подржала измене Закона о радио-дифузији. Такав исход је навестио нову страницу у развоју овдашњег медијског законодавства које је започело саопштењем Демократске странке, у којем се указује на угрожену слободу медија и позиција регулатора карактерише као „инструмент у рукама

⁷³⁴ Закон о радиодифузији без оцене стручне јавности, сајт УНС-а: <http://www.uns.org.rs/saopstenja/12189/zakon-o-radiodifuziji-bez-ocene-strucne-javnosti.html> (приступљено 12. јула 2020).

16
Владе који ће на тај начин моћи да контролише медије у Србији“.⁷³⁵ Председник Борис Тадић је одбио да потпише измене Закона о радио-дифузији и вратио их скупштини на поновно разматрање уз образложење да је, између осталог, „нарушен принцип равноправности учесника у поступку доделе фреквенција“.⁷³⁶ Таквом одлуком, председник Републике је пружио могућност републичком парламенту да законске измене усклади са демократским начелима на која су у својим протестима указивали невладине организације, Савет Европе и Европска комисија, која је истакла „контраверзне амандмане на Закон о радиодифузији“.⁷³⁷

Тим развојем догађаја политички сукоб кључних актера се први пут пренео на поље све утицајнијег медијског законодавства, чија је практична примена продубљивала неслагања. Одбијање председника да потпише закон био је својеврстан политички преседан који је указао на постојање различитих концепција за регулацију електронских медија. Томе је допринело и Тадићево познавање те области из периода када је краткорочно обављао функцију савезног министра за телекомуникације. Његов неуобичајен гест треба сагледавати и у контексту тадашњих предизборних политичких тензија између ДС-а и ДСС-а. Било је значајно начинити симболични одмак од времена у којем је Тадићева странка значајно допринела томе да се на упитан начин конституише састав регулатора који је донео многе проблематичне одлуке. У медијској сфери, једини Тадићев претходник који је посегнуо за таквим председничким овлашћењима био је Милошевић, који је у августу 1992. године одбио да потпише Закон о јавном предузећу „Политика“.⁷³⁸ Тадићев гест је успорио али није отклонио опасност од накнадног усвајања истог законског текста. Усвајање измена и допуна Закона о радиодифузији ОЕБС-а у Србији је окарактерисао као „погрешно – како у

3
⁷³⁵ ДС: РРА инструмент у рукама Владе, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/7185/DS%3A+RRA+INSTRUMENT+U+RUKAMA+VLADE.html> (приступљено 12. јула 2020).

⁷³⁶ Тадић вратио Закон о радиодифузији, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/7247/TADI%C4%86+VRATIO+ZAKON+O+RADIODIFUZIJI.html> (приступљено 12. јула 2020).

⁷³⁷ Потребна шира расправа о контраверзним решењима, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/7301/POTREBNA+%C5%A0IRA+RASPRAVA+O+KONTOVERZNIM+RE%C5%A0ENJIMA.html> (приступљено 12. јула 2020).

⁷³⁸ Више о томе: Закони који нестају, сајт НУНС-а: <http://nuns.rs/info/news/6604/zakoni-koji-nestaju.html> (приступљено 12. јула 2020).

погледу процедуре тако и у погледу материјалног права“.⁷³⁹ Уставне обавезе председника да потпише једном одбијени закон надјачале су све дотадашње замерке које су се тичале спорних предлагача, изостанка јавне расправе и проблематичне анитевропске одредбе, иза којих је стајала политичка воља која је приморала председника да почетком октобра 2006. године потпише измене и допуне закона који је по други пут изгласан у парламенту. Почетак његове примене омогућио је ефикаснију борбу против пиратерије у етру, степенасто добровољно гашење станица, новчано кажњавање, принудне мере попут печатања објекта и емисионе технике од овлашћених службених лица РРА и подношење кривичних пријава.

12.21.1 Ширење медијског плурализма путем трансформације РТС и РТВ у јавне сервисе

Решењем Трговинског суда и уписом у регистар, Радиодифузна установа Србије се 5. маја 2006. године трансформисала из државне куће у јавни сервис, док је Радиодифузна установа Војводине то учинила 26. јуна исте године. Савет РРА је донео одлуку о именовању управних одбора двеју медијских кућа.⁷⁴⁰ Избор чланова Управног одбора РТС пратиле су контроверзе јер су четири члана изабрано на основу њихових личних пријава, иако је у јавном позиву за предлагање кандидата стајало да предлагачи могу бити „установе, организације, удружења и друге регистроване групације“.⁷⁴¹ Реизбор Александра Тијанића на место генералног директора и избор директора и главних и одговорних уредника РТС-а протекао је без тензија, за разлику од догађања у Радио-телевизији Војводине.⁷⁴² Међу седамнаест кандидата Управни одбор РТВ је, упркос бројним оспоравањима, за нову

⁷³⁹ ОЕБС: Погрешне измене Закона о радиодифузији, сајт НДНВ-а: <http://www.ndnv.org/2006/09/29/oeps-pogresne-izmene-zakona-o-radiodif/> (приступљено 12. јула 2020).

⁷⁴⁰ Више о томе: Архива одлука, сајт РЕМ-а: <http://www.rem.rs/sr/arhiva/arhiva-javnih-konkursa/arhiva-javnih-konkursa-za-imenovanje-clanova-uo-i-po-javnih-medijskih-servisa/javna-medijska-ustanova-radio-televizija-srbije#gsc.tab=0> (приступљено 13. јула 2020).

⁷⁴¹ Сами себе предложили за чланове УО РТС, сајт Глас јавности: <http://arhiva.glas-javnosti.rs/arhiva/srpski/arhiva-index.html> (приступљено 13. јула 2020).

⁷⁴² Нови-стари руководиоци, сајт Медија центра: <http://www.mc.rs/novi-stari-rukovodioci.6.html?eventId=30040> (приступљено 13. јула 2020).

генералну директорку изабрао Дину Курбатвински Вранешевић.⁷⁴³ Тиме што је Савет РРА доделио националне фреквенције Радио „Фокус“ и што је Скупштина изабрала Александра Вучића, генералног секретара Српске радикалне странке, у Програмски савет РТС-а, чиме је исказана преовлађујућа политичка воља владајуће елите, на специфичан начин је допринело ширењу медијског плурализма. Иако је тај избор био оспораван због одлука из периода када је Вучић био министар информисања, чињеница је да су постојале искључиво моралне дилеме које нису биле довољне да се оспори именовање представника утицајне опозиционе странке. Занимљиво је да је Вучић своје будуће чланство у Програмском савету базирао на жељи да РТС више не представља реалност „као да живимо у Швајцарској, Немачкој или некој другој развијеној земљи“.⁷⁴⁴

Транзиционе муке трансформације бивших државних телевизија у јавне сервисе подразумевале су бројне промене које су се тичале ослобађања од директног утицаја политичких и бројних других центара моћи тога времена. Раздвајање државе и медија, започето том трансформацијом, захтевало је промену свести кључних актера који су навикли на вишедеценијски утицај политичара у медијској сфери. Нужне организационе и програмске промене, стимулисане новим моделом финансирања, биле су предуслов за професионализацију кадра и стварање здравих темеља независног, објективног и непристраног јавног сервиса на чији садржај и квалитет су грађани могли све више да утичу редовним плаћањем месечне претплате. Очекиване тензије у јавности на релацији Београд – Нови Сад због начина прикупљања и дистрибуције новчаних средстава из претплате временом су се пренеле на поље примене и кршења Закона о оглашавању од РТС-а и осталих комерцијалних емитера. РРА је на основу мониторинга спроведеног у последњој недељи августа 2006. године утврдио да су сви национални емитери прекршили Закон о рекламирању чак 1.740 пута.⁷⁴⁵ Највећи број прекршаја учинио је РТС, због чега је АНЕМ од регулатора захтевао прецизнија правила о оглашавању и спонзорству како би се умањио

⁷⁴³ Управни одбор потврдио избор директора, сајт Глас јавности: <http://arhiva.glas-javnosti.rs/arhiva/2006/08/08/srpski/D06080702.shtml> (приступљено 13. јула 2020).

⁷⁴⁴ РТС, радикали и далека историја, сајт Б 92: https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2006&mm=09&dd=29&nav_category=11&nav_id=21363 (приступљено 13. јула 2020).

⁷⁴⁵ Више о томе: Профит јачи од закона, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/7780/PROFIT+JA%C4%8CI+OD+ZAKONA.html> (приступљено 13. јула 2020).

број прекршаја. Негативна статистика репозиционирала је улогу РТС-а – након увођења претплате морао је да буде много обазривији како не би довео у питање концепт финансирања базиран и на примени Закона о оглашавању. Некадашња монополска позиција државне радио-телевизије морала је и практично да буде редефинисана након трансформације у јавни сервис и поделе фреквенција.

12.22.1 Нове уставне одредбе као могућност већег утицаја политичких воља на медијско законодавство

Након проглашења независности Црне Горе, Република Србија је поново постала самостална држава која је почетком новембра 2006. године прогласила нови Устав.⁸ Највиши правни акт био је у нескладу са важећим медијским законима јер је предвиђао да је „свако слободан да без одобрења, на начин предвиђен законом, оснива новине и друга средства јавног обавештавања“.⁷⁴⁶ Та правна формулација је омогућавала локалним самоуправама и државним органима да поново оснивају медије, што је био корак назад у односу на начин оснивања и регистрацији медија према Уставу из 1990. године. Давање теоретске могућности републици, покрајини или локалној самоуправи да оснива медије било је супротно модерној правној теорији и европским стандардима у тој области. Избегавањем изричите формулације да држава нема право да оснива медије, она се, према речима професора Саше Гајина, суштински „сакрила, заузимајући неутралан став“.⁷⁴⁷ Тиме се показала дволичност политичких елита, које шест година након демократских промена нису биле спремне да се лише могућности оснивања и руковођења медијима. Био је то још један доказ недовршености овдашње медијске транзиције која је била спора, недоследна, недовољна, неодлучна и као таква се пресликала у највиши правни акт државе. Томе су допринела кашњења у усвајању, променама и примени медијских закона, константне тензије због улоге регулатора као четврте гране власти и хаотично стање у етру

⁷⁴⁶ Устав Републике Србије, *Службени гласник РС* 3/2006, члан 50.

⁷⁴⁷ Држава треба да се мане медија, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/7811/DR%C5%BDAVA+TREBA+DA+SE+MANE+MEDIJA.html> (приступљено 13. јула 2020).

као последица некомпетентности и недостатка искрене политичке воље за истинску транзицију.

12.23.1 Опструкција процеса изласка државе из власничке структуре медија као рефлексija преовлађујуће политичке воље

Паралелни процеси декларативног јавног залагања, уз суштинско противљење политичке елите процесу приватизације медија, доживели су врхунац у овом периоду. Разноврсни и наизглед спонтани и проистекли из базе, ти отпори су били рефлексija преовлађујуће политичке воље на свим нивоима власти која се опирала том процесу. Тај тренд је кулминирао укључивањем највиших представника власти који су искористили политичку моћ да овај процес успоре и одложе за нека боља времена, која, због економске кризе, никада нису дошла. Отпори процесу дефинитивног изласка државе из власничке структуре медија били су највидљивији на северу Војводине. Најављена приватизација Радио Суботице искоришћена је за мобилизацију политичких структура, које су уз помоћ партија националних мањина, националних савета и локалне самоуправе цео проблем издигли на ниво Скупштине Војводине и покрајинског Извршног већа, у чије име је председник Бојан Пајтић захтевао „поништење одлуке о приватизацији Радио Суботице и измене и допуне Закона о радиодифузији”.⁷⁴⁸ Такав став је мотивисао покрајинску владу да не прихвати иницијативу пепубличког Министарства за економију и регионални развој које се позивало на Закон о радио-дифузији, према којем „радио-телевизијске станице, чији су оснивачи локалне самоуправе, треба да се приватизују до 31. децембра 2007. године”.⁷⁴⁹ Манипулативном инструментализацијом јавног мњења, уз непостојање политичке воље за спровођење закона, покрајинске владајуће структуре су створиле утисак да су, наводно, угрожена стечена мањинска права и да постоји могућност да мултијезички медији нестану у вишенационалним срединама. У питању су биле радио станице у Србробрану, Новом

⁷⁴⁸ Захтев за поништење одлуке, сајт АНЕМ-а:

<http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/7993/ZAHTEV+ZA+PONI%C5%A0TENJE+ODLUKE.html>

(приступљено 15. јула 2020).

⁷⁴⁹ Члан 96.

Бечеју, Суботици, Кикинди, Старој Пазови, Белој Цркви и радио-телевизије у Панчеву и Инђији, у којима је годинама одлагана приватизација.⁷⁵⁰ Очекивана ланчана и индукована политичка забринутост у вези са приватизацијом медија из покрајине се прелила и на југ земље – у општине Бујановац, Медвеђа и Прешево, у којима се спекулисало о исходу приватизационих процеса.

Такву атмосферу је искористила група општинских станица, која је, уз политичку подршку на локалу, опструисала процес приватизације конституисањем тзв. Крагујевачке иницијативе, која је названа по РТВ Крагујевац, симболу отпора промени власничке структуре. Иницијативу су подржали општински медији у Нишу, Суботици, Новом Пазару, Зајечару, Ваљеву, Лесковцу и Прешеву. Противећи се приватизацији, тих седам медија је предложило трансформацију у регионалне јавне сервисе уз аргументацију да приватни медији могу постати „предмет инструментализације политичке и економске моћи и интереса“.⁷⁵¹ Захтев за формирање регионалних јавних сервиса био је у апсолутној колизији са законским решењем да се наплаћује претплата искључиво за РТС и РТВ, који је у том тренутку емитовао програм на чак четрнаест језичких платформи. То је било у нескладу са неутемељеним наводима о угрожености информисања на мањинским језицима услед приватизације. Та нецелисходна, закаснела и нереална иницијатива представљала је покушај да се се предимензионисана медијска сцена по сваку цену очува у оквиру законом предвиђеног тржишног модела финансирања. Занимљиво је да су у опструкцији процеса приватизације најдаље отишле власти у Београду, које су изменом Закона о главном граду предупредиле промену власничке структуре, што је било у супротности са републичким законодавством.

Иако је синергија разнородних утицаја који су се опирали власничкој трансформацији медија била веома јака, показало се да су страховања да медији неће добити нове власнике неоправдана. Традиционални локални штампани медији најлакше су налазили купце који

⁷⁵⁰ Више о томе: Зауставити приватизацији вишејезичких медија, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/8965/PIV%3A+ZAUSTAVITI+PRIVATIZACIJU+VI%CS%A0EJEZIC%4%8CNIH+MEDIJA.html> (приступљено 3. јула 2020).

⁷⁵¹ Боље у јавни сервис, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/8063/BOLJE+U+JAVNI+SERVIS.html> (приступљено 15. јула 2020).

су власничке уделе плаћали по многоструко вишој цени. Политичка опструкција процеса приватизације електронских медија, од којих је само неколико променило власничку структуру, утицала је на Министарство културе да продужи рок за приватизацију преосталих 60 електронских и девет штампаних медија до краја марта 2008. године.⁷⁵² Такав исход је представљао победу политичких снага ван ресорног министарства, у којем изузев добре воље министра глумца Војислава Брајовића и искрене жеље за реформама помоћника за медије Драгана Јањића није било довољно политичке снаге која би истрајала на примени важећих закона којима је било предвиђено да купци медија наредних пет година морају да очувају постојећу програмску шему. Те гаранције нису биле довољне Милану Марковићу, министру за државну управу и локалну самоуправу, који је подржао захтеве покрајинског премијера Бојана Пајтића да се онемогући даља приватизација 21 покрајинског медија. У складу са контроверзним чланом 50 Устава, а противно медијским законима, Закон о локалној самоуправи је садржао одредбе да локалне самоуправе могу да оснивају телевизијске и радио станице „ради извештавања на језицима националних мањина“.⁷⁵³ Примену тог закона обележио је почетак емитовања програма на мањинским језицима на свим преосталим неприватизованим електронским медијима широм Србије, чиме је практично оспорен још један реформски покушај у неуспелој медијској транзицији. Томе је допринела и Влада Републике Србије закључком којим је Агенцији за приватизацију крајем године препоручила прекид поступка приватизације. На тај начин је пропуштена још једна прилика за „сређивање дугогодишњег наслеђеног медијског хаоса, професионализацију медија, унапређење медијских стандарда и повећање одговорности медија“.⁷⁵⁴

⁷⁵² Више о томе: Још три месеца без санкција, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/sto7/9422/10%C5%A0+TRI+MESECA+BEZ+SANKCIJA.html> (приступљено 15. јула 2020).

⁷⁵³ Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС* 129/2007, члан 20, став 34.

⁷⁵⁴ Пралица, Дејан, *Локални вишејезични радио у Војводини*, ЦМ Комуникација и медији, Протокол и Факултет политичких наука, Нови Сад 2008, 173.

12.24.1 Злоупотреба радикалне политичке воље за обрачун са неистомишљеницима

Пресуда Врховног суда Србије којом су уважене тужбе емитера и поништена решења Савета РРА о додели националних и београдских дозвола за емитовање програма унесли су додатне тензије у медијску сферу. Томе је допринело и то што је регулатор усвојио Опште обавезујуће упутство које није поштовало захтеве „плурализма, толеранције и слободоумља демократског друштва“.⁷⁵⁵ У време његовог усвајања, Савет РРА се беневољентно и без санкција односио према програмским садржајима Радио „Фокуса“ у којима су свакодневна мета били „политички неистомишљеници, представници невладиног сектора, новинари и друге јавне личности“.⁷⁵⁶ Континуитет таквог понашања представљале су оптужбе чланова Савета РРА упућене судијама Врховног суда чије су пресуде квалификоване као „бесмислене, скандалозне и незаконите“.⁷⁵⁷ Те непримерене квалификације допринеле су да представници највишег суда у држави у свом званичном саопштењу сублимирају преовлађујући став стручне и шире јавности о (не)раду Савета РРА чији чланови показују да „нису достојни своје функције, да безобзирно подривају државни систем, омаловажавају суд и позивају на непоштовање закона“.⁷⁵⁸ Вербална агресија појединих медија, политичара и учесника јавног живота додатно је потпиривала друштвену атмосферу коју је на драстичан начин осликао покушаја убиства новинара Дејана Анастасијевића и његове породице 14. априла 2007. године.⁷⁵⁹ Толерисање агресивног понашања и глорификација насиља у друштву охрабрили су атентаторе да поставе бомбу на прозор стана новинара недељника *Време*, који се у свом истраживачком раду преваходно бавио ратним злочинима и организованим криминалом на тлу бивше

⁷⁵⁵ Кодекс занемарио слободу изражавања, сајт АНЕМ:

<http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/8699/KODEKS+ZANEMARIO+SLOBODU+IZRA%5%BDVANJA.html> (приступљено 16. 07. 2020. у 09:00)

⁷⁵⁶ НУНС и НДНВ траже законске мере против радио Фокуса, сајт АНЕМ:

<http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/8871/NUNS+i+NDNV+TRA%5%BDE+ZAKONSKE+MERE+PROTI+V+RADIO+FOKUSA.html> (приступљено 16. 07. 2020. у 09:30)

⁷⁵⁷ РРА ⁵ дрива државу, сајт Вечерњих новости:

<https://www.novosti.rs/vesti/naslovna/aktuelno.69.html:200391-RRR-podriiva-drzavu> (приступљено 16. 07. 2020. у 10:00)

⁷⁵⁸ Исто

⁷⁵⁹ Покушај убиства Дејана Анастасијевића, сајт Време: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=495131> (приступљено 16. 07. 2020. у 10:30)

Југославије. Иако су сви кључни актери иностране и домаће друштвено-политичке сцене осудили покушај убиства, уз вербалну приоритизацију, то није допринело проналажењу његовог виновника. На тај начин се показало да је Анастасијевић био у праву када је, пола године након напада, у тексту „Ко ми је ставио бомбе на прозор?“, изразио сумњу да у државном апарату постоји искрена политичка воља да се разреши његов случај.⁷⁶⁰ Тај покушај убиства, који ни до данас није добио заслужени епилог, убраја се у најдрастичније примере угрожавања новинара. Дејан Анастасијевић је преминуо 2019. године. Годишња награда за истраживачко новинарство НУНС-а носи његово име.

Покушај убиства и многе друге негативности које су константно пратиле медијске реформе утицали су на то да на годишњој листи „Репортера без граница“ Србија буде на 67. месту, што је био најнижи пласман у поређењу са свим бившим југословенским републикама.⁷⁶¹ Достицање европских медијских стандарда на које је указивала Европска комисија било је угрожено недостатком политичке воље којим су опструисане реформе и толерисано понашање „недодирљивог“ регулатора који је константно изазивао тензије, као што је сукоб са РТС-ом у вези са преносом седница парламента којима је била угрожена независност јавног сервиса чији су извори финансирања били све стабилнији захваљујући повећању претплате са 300 на 350 динара. Очигледан потенцијал медијског тржишта од 115 милиона евра није искоришћен за сређивање хаотичног стања које је великом броју медија онемогућавало самоисплативост.⁷⁶² Показало се да је изостанак системских мера, доследне примене закона и искрене политичке воље непремостива препрека за медијске реформе, које су све више касиле за развојем технологије у делу света на који смо се угледали.

⁷⁶⁰ Више о томе: Ко ми је ставио бомбе на прозор?, сајт Времена: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=516448> (приступљено 16. јула 2020).

⁷⁶¹ Више о томе: По слободи штампе Србија на зачељу, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/9096/PO+SLOBODI+%C5%A0TAMPE+SRBIJA+NA+ZA%C4%8CELIJU.html> (приступљено 16. јула 2020).

⁷⁶² Капитал у ТВ касе, сајт Вечерњих новости: <https://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:193913-Kapital-u-TV-kase> (приступљено 16. јула 2020).

12.25.1 Закључак

Цео овај период осенчен је трагичном смрћу премијера и траумом која је из тога проистекла. Неспорни реформаторски потенцијал медијског законодавства свео се у највећој мери на најаве, без практичне реализације и видљивих промена набоље. Прагматизам је политичку вољу усмеравао ка одржавању стања у којем суштински нису доведени у питање раније стечени монополи. Непостојање министарства културе и информисања у кључним месецима након демократских промена створило је брисани простор за разноврсне манипулације које је било тешко или немогуће избећи и накнадно исправити. Злоупотребе ванредног стања у сфери медијског законодавства биле су логична последица таквог приступа решавању ове осетљиве области.

Правила игре нису се суштински променила доласком нове власти након убиства премијера. Ниједна одлука из претходног периода није доведена у питање већ су додатно продубљени проблеми засновани на погрешним премисама. Иако се томе председник државе отворено супротстављао, Савет РРА је наставио да инсистира на променама Закона о радио-дифузији који је мењан сваке године, чиме су урушавани компетентност и легитимитет тог регулаторног тела. Промене Закона о јавном информисању показале су неспремност за увођење регистра медија, од којег се, под притиском појединих центара медијске моћи, одустало у последњем тренутку. Смене и избор челног човека РТС-а протекли су уз очигледно кршење закона које је превладало легализам на којем је инсистирао премијер Коштуница. Тешкоће у увођењу претплате, одгађање реформи декларативно проглашеног јавног сервиса, спорна расподела националних фреквенција, отворено супротстављање изласку државе из власничке структуре и успорене реформе карактерисале су примену Закона о радио-дифузији.

Ништа боље није било стање ни након усвајања ² Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, који је показао суштинску неспремност политичке елите да податке учини јавно доступним. Његово касније коришћење у истраживачком новинарству показало је да је тај страх био оправдан. Непостојање политичке воље за разрешење дотадашњих убиства новинара и некажњивост у тој области олакшали су

припрему и реализацију атентата на Дејана Анастасијевића и његову породицу. Усвајање Закона о оглашавању и почетак његове примене у петој години транзицији доказ је неформалне стратегије којом се до последњег тренутка одгађала примена нових законских решења која би могла да угрозе постојеће медијске монополе. Тај закон је отворио пут утицају маркетиншких агенција у медијској сфери, које су, у троуглу са политичарима и власницима/уредницима медија, имале пресудну улогу у креирању медијске слике која је презентована публици и бирачима. Та матрица је остала актуелна све до данашњих дана у различитим дериватима који нису довели у питање њену суштину – зависност медија од маркетиншких прихода, чиме је сфера утицаја измештена из власничких односа ка токовима новца.

Тај период неспорно је значајан јер је тада усвојен сет медијских закона. Можемо да закључимо да је њихов практичан утицај био заснован на начелној спремности политичке елите да их селективно примени и само делимично преокрене дотадашње трендове, не доводећи у питање постојеће монополе. То се односи и на процес изласка државе из власничке структуре, који је неколико пута одлаган. Осим тога, двосмисленост формулација у новом Уставу најпластичније показује да политичари на свим нивоима власти нису били спремни да се лише утицаја на јавна предузећа у медијској сфери. Те „разгласне станице“, преузете из деведесетих година, биле су најбољи показатељ непостојања политичке воље које се ширило и на остале реформске процесе у којима је било потребно лишити се стечених позиција. То се најлакше остваривало медијском манипулацијом и инструментализацијом медија. Кратковидост на свим нивоима власти допринела је да се тешке реформе одлажу током својеврсног економског благостања, које је прекинуто светском финансијском кризом. Тада је пропуштена идеална прилика да се на направе резони који би омогућили лакше функционисање за време кризе. Да није било искрене жеље за консолидацијом несразмерно великог медијског тржишта, показали су непримерено снижени износи маркетиншких и државних буџета, због чега су тражена траже брза и непромишљена решења за излаз из кризе, чије ће последице остати урезане у ДНК овдашње медијске и политичке сцене.

¹²
**13. ЗАКОН О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О
ЈАВНОМ ИНФОРМИСАЊУ ИЗ 2009. ГОДИНЕ**

13.1.1 Увод

Средиште овог поглавља чине ¹¹⁹ **измене и допуне Закона о јавном информисању које су** иницирали владајући коалициони партнери након изборне 2008. године. Иницијално усвојен током ванредног стања 2003. године, тај медијски закон је, након бројних измена Закона о радио-дифузији, дошао у средиште медијско-политичких сукоба који су могли да доведу до пада Владе средином 2009. године. Имајући у виду да су те измене биле последње промене пре усвајања прве Медијске стратегије 2011. године, чини се да је научно оправдано да у фокусу буде период припрема, усвајања и примене законских одредаба, које су средином 2010. године проглашене неуставним. Прва одлука Уставног суда у сфери медијског законодавства сведочи о комплексности друштвено-политичког контекста у којем су промене узроковане економском и политичком кризом значајно утицале на политичку вољу тадашњих кључних актера.

Турбулентан период у медијској сфери најављен је у говору председника Тадића који је након изборне победе истакао да су неопходне промене у медијском сектору јер без њих „не може бити ни реформе друштва“.⁷⁶³ Ту изјаву сагледавамо у контексту компликованих постизборних договора у којима је кључну улогу имала Социјалистичка партија Србије која је извукла највећу политичку корист од Декларације о помирењу коју је закључила са Демократском странком. Тим документом је у значајној мери релативизовано историјска улога социјалиста у многим областима, укључујући и медије, који су споменути у уопштеним формулацијама о уставним слободама и учешћу грађана у политичком животу „посредством јавних медија“.⁷⁶⁴ Минималам консензус између дотадашњих политичких антипода захтевао је свесно прећуткивање спорних тема из прошлости и окретање ка будућности у документу који је превасходно био „акциони план за заједничко деловање две партије“.⁷⁶⁵ Ту треба тражити и разлоге због којих су коалициони партнери, на основу

⁷⁶³ Тадић најављује промене, сајт Времена: https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2008&mm=07&dd=17&nav_category=206&nav_id=308874&version=a120 (приступљено 25. јула 2020).

⁷⁶⁴ Декларација о помирењу ДС и СПС, сајт Пешчаника: <https://pescanik.net/deklaracija-o-pomirenju-ds-i-sps/> (приступљено 25. јула 2020).

⁷⁶⁵ Дубљевић, Радоња, Помирење без легитимитета, Република 442–443/2006, Београд.

научених лекција из прошлости и политичког прагматизма, заузели супротстављене ставове ² о изменама и допунама Закона о јавном информисању.

13.2.1 Правни галиматијас као последица недоследне политичке воље у медијској сфери

Дугогодишњи недостатак консензуса у вези са трансформацијом медија кулминирао је изменама Закона о локалној самоуправи и ¹ Закона о главном граду, чије су поједине одредбе биле у супротности са медијским законима којима је била предвиђена приватизација медија. Том опструкцијом је начињен правни галиматијас са медијима: постојали су већ приватизовани медији, они који се опиру приватизацији и они који су мислили да треба да буду изузети из тог процеса. Том неодрживом стању допринели су бројни политички актери чија је воља утицала на то да у Србији буде најспор(н)ија приватизација медија иако је у „95% медија материјална вредност била минимална“.⁷⁶⁶ Отказивање аукција услед неусаглашених закона било је крајњи резултат политичких настојања да се приватизације избегну по два основа: самопроглашавањем медија за локалне и регионалне јавне сервисе („Нишка телевизија“ је у ту сврху прикупила 33.000 потписа) и политички инструментализованом заштитом права на информисање на мањинским језицима, које је злоупотребљавано за опстанак општинских медија на територији целе републике без обзира на бројност мањинске заједнице у конкретном региону. Тако је одржавано наслеђено хаотично стање које је онемогућавало унапређење медијских стандарда и професионализацију медија.

Наставку урушавања константно опструисаних медијских реформи највише су допринели Покрајинско извршно веће, ⁸⁴ Министарство за државну управу и локалну самоуправу и београдске власти. Они су својим (не)чињењем давали пример бројним локалним самоуправама које су желеле да задрже медије у сопственом власништву. Иако по вокацији правник, војвођански премијер Бојан Пајтић је сматрао да је „много европскије сачувати

⁷⁶⁶ Страначки интереси изнад јавних, сајт Данаса: <https://www.danas.rs/drustvo/stranacki-interesi-iznad-javnih/> (приступљено 26. јула 2020).

вишејезичност него хоће ли негде општина бити оснивач неког медија“.⁷⁶⁷ Та изјава је оликовала политички прагматизам покрајинске и републичке владе које су доприносиле парадоксу израженом у ставу министра за државну и локалну самоуправу Милана Марковића да ће „овакво решење подмирити две потребе Србије – да се не снижава достигнути ниво људских права, посебно у вишенационалним срединама, али и да медији буду деполитизовани“.⁷⁶⁸ Дисонантни тонови су били ретки, попут става о нужности окончања процеса приватизације медија у којој „нема законских могућности за постојање регионалних и локалних јавних сервиса“.⁷⁶⁹

Иако су противници приватизације користили аргумент да не постоји одговарајући комерцијални потенцијал за опстанак свих медија који се налазе у етру, чињеница је да није постојала свест о неопходности консолидације сцене која би умрежавањем електронских медија повећала атрактивност за потенцијалне оглашиваче и рекламне агенције. То је потврђивао рекордни буџет за оглашавање, који је 2008. године износио чак 206 милиона евра, дајући реалну шансу за опстанак бројним медијима на овдашњем конкуритивном медијском тржишту.⁷⁷⁰ Томе треба додати и константну дебату о статусу новинске агенције „Танјуг“ као парадигме неуспешних и недовољних медијских реформи које су опструисале политичке воље различитих власти. Тадашњи зенит медијског тржишта уочи надоласеће светске економске кризе није могао да надвлада доминантни политички прагматизам који је опструисао потенцијално нове пословне моделе. Либерализацијом медијског тржишта путем приватизације у околностима својеврсног економског благостања требало је се смањи утицај државе којој су се многи, попут „Танјуга“, приклањали по сваку цену. Иако је Закон о јавном информисању то и формално омогућио, вишегодишња дебата о статусу ове агенције добила је значајно убрзање након јавног

⁷⁶⁷ Европски је сачувати вишејезичност, сајт Медија центра: <http://mc.rs/evropski-je-sacuvati-visejezicnost.6.html?eventId=39041> (приступљено 26. јула 2020).

⁷⁶⁸ Медији, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/9605/MEDIJI.html> (приступљено 26. јула 2020).

⁷⁶⁹ Приватизација медија нужна, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/9541/PRIVATIZACIJA+MEDIJA+NU%C5%BDNA.html> (приступљено 26. јула 2020).

⁷⁷⁰ Зарада од реклама 206 милиона евра, сајт Медија центра: <http://mc.rs/zarada-od-reklama-206-miliona-evra.6.html?eventId=43857> (приступљено 26. јула 2020).

протеста који су Влади упутиле приватне агенције „Бета“ и „Фонет“. Доводећи у питање финансирање државне агенције које је било супротстављено прокламованим демократским начелима слободе информисања, тржишне конкуренције и укидања дотадашњих монопола, позивали су се на члан 20 Резолуције бр. 1397 Парламентарне скупштине Савета Европе. У том члану је истакнуто да Влада Србије „не користи државни буџет како би задржала политички утицај на преостале државне медије, на штету независних“.⁷⁷¹ Ни тако директно исказан став није утицао на промену тадашње политичке климе која је још након нестанка заједничке државе спремно преузела правни оквир Закона о јавном предузећу новинска агенција „Танјуг“, који је имао статус „ранијег (метузалема) прописа“.⁷⁷² Тим правним тумачењем, које је подржано снажном политичком вољом, владајућа елита се поново дистанцирала од суштинских реформи и приклонила се становишту блиском командној економији једнопартијске државе. Декларативно прокламована вера у тржишне принципе поново је оспорена модалитетом финансирања у којем су порески обвезници подмиривали трошкове „Танјуга“ који је опстајао у државном власништву. Покушај замене теза поређењем државних субвенција и донација био је и остао пример релативизације. Непоуздано пројектно и извесно буџетско финансирање, увећано за приходе од претплате државних органа, неупоредиве су категорије. Непринципијелним приступом одржавала се могућност утицаја сваке власти на уређивачку политику, што је био и остао основ вишегодишњег незаконитног постојања „Танјуга“. Једноставно, ниједна политичка елита није имала храбрости да оконча реформски процес до краја таворећи у интеррегнуму недоследних политичких воља

Континуирано непостојање стратешког приступа медијским реформама и селективна примена политичке воље константно су омогућавали моделирање закона тако што се „најпре дозволи да у одређеној области буду премашени оквири, а тек потом се доносе

⁷⁷¹ Влада Србије нарушава принцип равноправности медија, сајт Данаса: <https://www.danas.rs/drustvo/vlada-srbije-narusava-princip-ravnopravnosti-medija/> (приступљено 27. јула 2020).

⁷⁷² Ивошевић, Зоран – Може ли општина бити оснивач јавног гласила?, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/9539/INFORMISANJE+-+BEZ+ME%CS%A0ANJA+VLASTI.html> (приступљено 27. јула 2020).

закони који то треба регулишу и сведу на праву меру”.⁷⁷³ Тај накарадан и реверзибилан процес карактерисао је и дотадашње успорене покушаје усклађивања са правним тековинама Европске уније. Њихово доследно спровођење било је отежано колизијом тадашњег правног оквира и честим изменама које су дугорочно уназађивале оригинално усвојене законске акте. Управо због тога је почетак мандата министра Небојше Брадића обележен формирањем Радне групе за хармонизацију домаћих и ЕУ прописа и амбициозним очекивањима од усвајања Закона о недозвољеном обједињавању и јавности власништва јавних гласила.² Тим правним актом је требало предупредити недозвољену медијску концентрацију, дефинисати будући регистар медија и поспешити медијски плурализам. Планови за усвајање тог и измену постојећих медијских закона потиснути су у други план одлукама Владе о именовању нових чланова управних одбора „Политике“ и „Танјуга“ и већ извршеном заменом представника државног капитала у „Вечерњим новостима”.⁷⁷⁴ Иако су у формалном смислу то биле владине одлуке, јасно је да се центар тадашње политичке воље у медијској сфери поново преселио у Председништво Србије, што је убрзало конкретизацију најављених „медијских реформи“ које су биле супротне Закону о информисању по основу којег су „Политика“ и „Вечерње новости“ већ требали да буду приватизовани. На симболичкој равни, истоветна врста политичке воље сукобљених партијских политика, која је својевремено искоришћена за незаконито именовање Александра Тијанића за генералног директора РТС-а, злоупотребљена је зарад промене управних одбора штампаних медија. То је резултирало формалним разрешењем главне и одговорне уреднице дневника *Политика* Љиљане Смајловић.⁷⁷⁵

⁷⁷³ Од вишка глава (не боли), сајт Политика: <http://www.politika.rs/scc/clanak/37166/Od-viska-glava-ne-boli> (приступљено 27. јула 2020).

⁷⁷⁴ Више о томе: Влада: Промене у медијима, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/10147/VLADA%3A+PROMENE+U+MEDIJIMA.html> (приступљено 27. јула 2020).

⁷⁷⁵ Љиљана Смајловић, сајт Истиномер: <https://www.istinomer.rs/akter/ljiljana-smajlovic/> (приступљено 27. јула 2020).

13.3.1 Колизија законодавног оквира као алиби за опструкцију приватизационог процеса

Опструкција процеса изласка државе из власничке структуре медија утицала је да Агенција за приватизацију значајно успори процес власничке трансформације медијске сцене. Поштујући владајућу политичку вољу, Савет РРА није одузимао дозволе за емитовање неприватизованим медијима, док је Министарство културе предложило модел приватизације према којем би по 30% власништва имали локална самоуправа и запослени, док би преосталих 40% припало заинтересованим купцима. То компромисно решење се косило са здраворазумским интересом потенцијалних улагача који би на тај начин тешко остваривали власничку контролу. Предложени модел је нарушавао и равноправност на тржишту у околностима у којима би део медија био привилегован субвенцијама оснивача у односу на медије који су већ приватизовани или су од почетка у приватном власништву. На тај начин предложена и разматрана „делимична“ приватизација била је одлична илустрација привида реформи у којима дугоочекиване промене не би донеле ништа ново пошто би систем остао суштински нетакнут. Тај компромисни приступ мирио је политичку елиту и виновнике опструкције, а највишу цену су плаћали истински поборници правих реформи које су стално одлагане или делимично спровођене. Сумирањем седмогодишњег процеса приватизације јасно се види да је коришћена „тактика одуговлачења која није решила ниједан проблем“.⁷⁷⁶ Политичка опструкција приватизационог процеса ефикасно је правдана колизијом закона која је кулминирала блокадом промене власничке структуре и контрадикторном правном оквиру. Према речима медијске аналитичарке Жужане Серенчеш, политичка опструкција приватизације медија, формално правдана заштитом програма на мањинским језицима, била је производ „нагодби и трговине између појединих политичких партија“.⁷⁷⁷ Индикативно је то што у периоду блокаде

⁷⁷⁶ Лоши закони зауставили приватизацију медија, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/10649/LO%C5%A0I+ZAKONI+ZAUSTAVILI+PRIVATIZACIJU+MEDIJA.html> (приступљено 29. јула 2020).

⁷⁷⁷ Игнорисање мањина, сајт Данаса: <https://www.danas.rs/drustvo/domonji-ignorisanje-manjina/> (приступљено 29. јула 2020).

приватизационих процеса није направљена стратегија за опстанак мањинских медија нити је држава показала да „жели деетатизацију“.⁷⁷⁸

Суштинска неспремност администрације да се одрекне власништва над медијима произвела је стихијске процесе и конфузију у којој су медији наставили да егзистирају у неравноправним условима, који су појачани утицајем светске економске кризе. Темељна анализа приватизационих процеса у медијској сфери од 2002. до 2009. године показала је да је од 114 медија приватизовано њих 36%, односно да је само 41 медиј добио нове власнике, док су чак 73 задржала дотадашњу власничку структуру.⁷⁷⁹ Профил купаца електронских медија није одступао од сличних учесника у осталим приватизационим процесима. Догма и ламент над идеалистичким критеријумима о томе ко може да постане власник медија блокирали су сувислу расправу о могућем усавршавању приватизационог процеса. Преовлађујућа малодушност савршено је похрањивала стереотипе о неуспешним приватизацијама док „успешни случајеви нису стизали у медије“.⁷⁸⁰ Тај наратив је доприносио успоравању процеса који је био у седмогодишњем закашњењу и који је, према тадашњим проценама, тим темпом могао да буде „довршен тек 2020. године“.⁷⁸¹

13.4.1 Опструкција усвајања првог антимонополског медијског закона

Усвајање закона о недозвољеној медијској концентрацији, амбициозно најављивано, од самог почетка је било у нескладу са политичком подршком која је била обрнуто пропорционална оптимистичким најавама његових будућих домета. Иако је Нацрт закона прошао јавну расправу, политичка воља за његово усвајање је копнила. Временом је тај документ потпуно заборављен, а његови делови су уврштени у друге медијске законе.⁷⁸²

⁷⁷⁸ Домоњи: Србија нема мањинску политику, сајт РТВ-а: http://www.rtv.rs/sr_ci/drustvo/domonji-srbija-nema-manjinsku-politiku_132168.html (приступљено 29. јула 2020).

⁷⁷⁹ Више о томе: Падејски, Ђорђе, *Приватизација електронских медија у Србији*, НУНС, Београд 2009.

⁷⁸⁰ Исто, 20.

⁷⁸¹ Муку муче да продају, сајт Времена: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=869449> (приступљено 29. јула 2020).

⁷⁸² Више о томе: Министарство чека Медијску стратегију, сајт Данаса: <https://www.danas.rs/drustvo/ministarstvo-ceka-medijsku-strategiju/> (приступљено 29. јула 2020).

Такав исход је последица бројних опструкција у медијској индустрији, поготово од Асоцијације медија, и кадровских промена и ресорном министарству, у којем се нова помоћница министра Наташа Вучковић Лесендрић определила за израду Медијске стратегије.⁷⁸³ Власници бројних медија пружали су отпори усвајању тог закона. Директношћу се посебно истицао тадашњи власник РТВ „Пинк“ и сувласник ТВ „Авала“ Жељко Митровић, који је отворено најављивао да ће међу посланицима лобирати да не гласају за тај закон зато што су у његовом нацрту из европске правне регулативе „преузети искључиво рестриктивни чланови а не и либералне одредбе из ове области“.⁷⁸⁴ Ти ставови су били видљив доказ да, ни након девет година од демократских промена, Србија још увек није била спремна за први антимонополски медијски закон којим би се спречила „берлусконизација“ српских медија.⁷⁸⁵ У недостатку политичке воље, пропуштена је још једна прилика да се та област адекватно уреди, а последице су биле „немогућност увида у власничку структуру јавних гласила, могуће постојање недозвољене медијске концентрације као и нарушавање плурализма медија“.⁷⁸⁶ На тај начин су поједини власници медија, који су злоупотребили значајне ресурсе да спрече усвајање поменутог закона, још једном показали своју моћ. То је био нови облик испољавања економске моћи и политичке воље у односу на дотадашњу праксу у којој су предложене законске одредбе најчешће мењане током скупштинске процедуре до њихове непознатљивости.

13.5.1 Економска криза као кулминација овдашње неуспешне медијске транзиције

Одложено дејство светске економске кризе на овдашњим просторима утицало је на то да држава и медији неспремно дочекају њене разорне ефекте. Размере кризе у домаћој медијској индустрији биле су највидљивије у поређењу пада прихода од оглашавања који

⁷⁸³ Више о томе: Стратегија први корак, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/10638/STRATEGIJA+PRVI+KORAK.html> (поступљено 29. јула 2020).

⁷⁸⁴ РТС и Б 92 за предлог, Пинк против: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/10607/RTS+I+B92+ZA+PREDLOG%2C+PINK+PROTIV.html> (приступљено 29. јула 2020).

⁷⁸⁵ Силвио Берлускони, некадашњи италијански премијер – оснивач и власник великог броја медија у Италији које је злоупотребио за богаћење, заштиту и политичку промоцију.

⁷⁸⁶ Димитријевић, Предраг, Нека питања медијске концентрације, Зборник радова Правног факултета Универзитета у Нишу 61/2012, 146.

је на глобалном нивоу износио 7,2% док је у Србији досегао чак 22%.⁷⁸⁷ Негативан тренд је нужно утицао и на промене власничких структура електронских медија, тако да је телевизија „Фокс“ постала „Прва српска телевизија“, док је РТВ „Б 92“ докапитализован.⁷⁸⁸ Економска криза је утицала да се висина РТВ претплате повећа на 500 динара, уз све масовнију принудну наплату дуговања. Рапидно смањење буџета за оглашавање и осетно мањи број донатора утицали су на несразмерно велика очекивања од државе. И на овом примеру се показало да је изостанак стратешког промишљања један од кључних проблема који је утицао да помоћ буде несистемска, недовољна и парцијална. Дискрепанција између ванредног буџета за ургентну помоћ ресорног министарства у износу од 60 милиона динара, уз постојање чак 467 РТВ станица са дозволом за емитовање и бројних штампаних медија, одличан је пример јаза између реалних потреба и стварних могућности. Нефлексибилност за измену закона, споро усвајање и закаснела примена уредби које би допринеле лакшем преживљавању медија били су доказ да нема реформског потенцијала ни политичке воље за такве подухвате у ванредним околностима изазваним светском економском кризом. Списак мера, који је обухватио нестанак пиратских станица из етра, повољније услове за кредите медијским кућама, снижење тарифа за коришћење ауторских права, системско смањење пореских обавеза и либерализацију појединих одредаба Закона о оглашавању, свео се једино на постојање фонда при министарству, на медијске пројекте и симболично снижење тарифа РРА и РАТЕЛ-а. Парцијалне мере су на утицале песимистичке прогнозе за медијску сцену, на којој није било назнака системских побољшања. Влада и ресорно министарство нису повлачили стратешки осмишљене потезе, што се уклапало у негативну перцепцију предузетих мера у времену у којем је економска криза дугорочно и темељно изменила овдашњу медијску сцену. У околностима несклада пројектованих прихода и реалних инвестиција једини излаз је била промена власничке структуре појединих медија. Светска економска криза оголила је суштинске проблеме неререформисане медијске сцене, чији су се приходи од реклама за само годину дана

⁷⁸⁷ Више о томе: Телевизија преотела оглашиваче, сајт Данаса: <https://www.danas.rs/ekonomija/televizija-preotela-oglasivace/> (приступљено 1. августа 2020).

⁷⁸⁸ Више о томе: Докапитализација Б 92, изабран УО, сајт Б 92: https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2010&mm=11&dd=18&nav_category=9&nav_id=473269 (приступљено 1. августа 2020).

смањили са 206 на 161 милион евра.⁷⁸⁹ Непостојање политичке воље огледало се у закаслелој и недовршеној транзицији медијске сцене, фрагилном институционалном и законском оквиру, успореној власничкој трансформацији, неспорној комерцијализацији и скромним финансијским потенцијалима већине медија.

Економска криза је означила настанак нове реалности на медијској сцени у којој је једини позитивни моменат било формирање Савета за штампу и Групе за реформу медијског сектора, која је активно радила на побољшању услова за свакодневни рад новинара и медија. Учестала сарадња временом је довела до настанка Медијске коалиције, која је, заједно са Асоцијацијом медија, чинила неформалну Медијску заједницу кључних новинарских удружења и медијских асоцијација тог времена. Истовремено је изабран заштитник грађана, нова институција четврте гране власти, који је заједно са повереником за информације од јавног значаја представљао битан стуб реформских процеса и отпора злоупотребама и угрожавању аутономије медија од разнородних центара моћи.

13.6.1 Произвољна и неодмерена политичка воља као мотив за усвајање ² Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању

Радикално научно поређење контроверзног процеса измене, допуне, усвајања и примене ¹² Закона о јавном информисању из 2009. године тај правни акт сврстава у исти ред са „злогласним Законом ³⁷ о јавном информисању из 1998. године“.⁷⁹⁰ Та драстична оцена последица је садржаја „антиевропског закона“, који је без спроведене јавне расправе усвојила проевропска Влада, која га је, као и дотадашње медијске законе, током лета по убрзаној процедури упутила на усвајање у републичку скупштину.⁷⁹¹ Произвољна и неодмерена политичка воља партије Г17+, која је иницијално стајала иза спорних одредаба

⁷⁸⁹ Више о то ¹⁷: Укупни приходи медија од маркетинга у 2019. били 210 милиона евра, сајт УНС-а: <http://www.uns.org.rs/desk/UNS-news/101903/ukupni-prihodi-medija-od-marketinga-u-2019-bili-210-miliona-evra.html> (приступљено 30. јула 2020).

⁷⁹⁰ Тркуља, 25.

⁷⁹¹ Више о томе: Документи – предлог измена Закона о информисању, сајт Времена: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=875606> (приступљено 31. јула 2020).

закона, утицала је да се Социјалистичка партија Србије, као део владајући коалиције, јавно дистанцира од подршке предлогу измене закона како њени чланови не би били „оптужени да раде исто оно што су радили у прошлости“.⁷⁹²

Парадоксално је да су радикалне измене закона биле индуковане променом уређивачког концепта таблоида, чији је опстанак директно зависио од политичке наклоности некадашњих политичких савезника. Парцијални политички интереси утицали су да измене закона у својој суштини угрожавају, уместо да, у складу са одредбама савременог права, „штите слободу медија од власти и других центара моћи“.⁷⁹³ У супротности са Уставом Србије и Европском конвенцијом о људским правима биле су измене које се односе на обавезу уписа у Регистар медија, износ новчаних казни усклађен са тиражом и приходом од оглашавања, ограничен временски период за могућу блокаду рачуна издавача, након којег би био приморан да престане да издаје новине. То је у анализи потврдила и америчка адвокатска канцеларија „Ковингтон и Бурлинг“ (која је својевремено анализирала и одредбе Закона о јавном информисању из 1998. године), закључком да наметањем државног надзора над медијима „ови амандмани непрописно и без икакве потребе ометају право медија на слободу изражавања“.⁷⁹⁴ Ригидна политичка воља није открила писце закона неспремних на компромис који су се конфронтирали са експертским знањем универзитетских професора који су из министарства критиковани да „проблем посматрају са теоријског, а не практичног становишта“.⁷⁹⁵ Тај јаз је поспешио отпор изменама у којима је кључну улогу имао УНС, који је мобилисао академску јавност, новинаре, уреднике, домаће и међународне организације које су се успротивиле изменама закона без консензуса са медијима и удружењима.⁷⁹⁶

⁷⁹² Власт и медији – веселе деведесете, сајт Времена: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=876081> (приступљено 31. јула 2020).

⁷⁹³ Повући закон о медијима!, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/10788/POVU%C4%86I+ZAKON+O+MEDIJIMA%21.html> (приступљено 31. јула 2020).

⁷⁹⁴ Вимер, Курт, Бразијер, Алехандра, Мелис, Лаура, *Правна анализа Предлога Закона о изменама закона о јавном информисању Републике Србије из 2003. године*, Ковингтон и Берлинг, Вашингтон 2009, 8.

⁷⁹⁵ Не одустајемо од измене закона, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/10798/NE+ODUSTAJEMO+OD+IZMENA+ZAKONA.html> (приступљено 31. јула 2020).

⁷⁹⁶ Више о томе: <http://www.uns.org.rs/sr/sta-radimo/akcije/13600/stop-antievropskom-zakonu-o-informisanju.html> (приступљено 31. јула 2020).

Таквим приступом владајућа коалиција је најављене „медијске реформе“ свела на пуку трговину која је била производ дневнополитичких констелација. Суштински, оне нису биле утемељене на стабилним и принципијелним основама које су нужне за регулацију овако сензитивне области. У деветој години медијских реформи измене кључног медијског закона злоупотребљене су као оправдање за спречавање пада Владе и расписивање избора, о чему је сведочила и америчка дипломатска преписка која се појавила у јавности захваљујући афери „Викиликс“.⁷⁹⁷ Без подршке уздржаних социјалиста, усвајање закона је омогућила скупштинска већина од тачно 125 посланика.⁷⁹⁸ Скупштинска расправа је показала недоследност политичке воље. Дотадашњи актери су заменили улоге у моменту који је професор Раде Вељановски означио као „најозбиљнији тренутак у медијској сфери Србије после Петог октобра“.⁷⁹⁹ Изгласавањем тог недемократског закона затворен је круг у којем се показало да све политичке опције теже да медије потчине својим партикуларним интересима. Покушај дисциплиновања медија био је одличан повод за политичку трговину медијским слободама непринципијелних коалиција насталих ради подршке спорном закону. Скупштинска расправа је била идеална прилика за репозиционирање некадашњих радикала који су као чланови Српске напредне странке неслогу у владајућој коалицији искористили за поређење новог закона са Законом о јавном информисању из 1998. године, чије је усвајање правдано „ванредним околностима у којима је усвајан и примењиван“.⁸⁰⁰

Усвајање тог правног акта помогло је испуњењу појединих политичких циљева, а Влада је опстала. Фронт критичара и незадовољних дотадашњим медијским реформама постајао је све шири. Наметнута политичка воља открила је озбиљне слабости и скривене агенде многих актера у затрованој атмосфери „професионално одавно раштимоване

⁷⁹⁷ Више о томе: Опозиција учврстила власт!, сајт РТС-а: <https://www.rts.rs/page/stories/ci/story/1556/vikiliks-otkriva/886060/opozicija-ucvrstila-vlast-.html> (приступљено 31. јула 2020).

⁷⁹⁸ Подсећање на посланике који су гласали за антиевропски закон о медијима, сајт УНС-а: <http://www.uns.org.rs/desk/UNS-news/11047/podsecanje-na-poslanike-koji-su-glasali-za-antievropski-zakon-o-medijima.html> (приступљено 31. јула 2020).

⁷⁹⁹ УНС: Антиевропски закон проевропске владе, сајт РТС-а: <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/99041/uns-antievropski-zakon-proevropske-vlade.html> (приступљено 31. јула 2020).

⁸⁰⁰ Више о томе: Уређивање Србије, сајт Времена: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=884145> (приступљено 31. јула 2020).

заједнице“.⁸⁰¹ Брзина са којом је председник Тадић потписао закон и спречио привремену забрану Уставног суда до оцене његове уставности и аргументација којом су представници министарстава правде и културе и Републичког јавног тужилаштва релативизовали примену тог закона сведоче о думетима политичке воље која је подржала „партијски законски нацрт који је омогућен због тадашње властодржачке конјунктуре“.⁸⁰² Ступање закона на снагу пратила је иницијатива заштитника грађана који је покренуо поступак за утврђивање његове уставности. На неки начин, то је била кулминација незадовољства изазваног политичком суспензијом до тада досегнутог нивоа слободе медија.⁸⁰³

Све побројано, уз претње и нападе на новинаре, утицало је да Србија 2010. године буде на 85. месту листе „Репортера без граница“, што је био најлошији пласман до тада. Између прокламованих стандарда и свакодневне праксе постојао је велики раскорак, који је резултирао бројним насртајима, дискриминацијом, етикетирањем и потцењивањем медијских радника и новинара. Због тога је требало да добију статус службених лица, али се од те идеје временом одустало.⁸⁰⁴ Ескалација насиља је била логична последица преовлађујућег наратива, а политичка воља значајног дела владајуће и опозиционе елите злоупотребила је, инструментализовала и каналисала фрустрацију нападача са циљем моделирања и промене уређивачке политике, филтрирања и прећуткивања информација које су обликовале јавно мњење. Славко Ђурувија је тада добио улицу у Београду, али није било никаквог помака у истрази убијених новинара. Стање је најбоље осликано у Годишњем извештају америчке организације „Фридом хаус“, која је закључила да медијске реформе одударају од међународних стандарда које и да су у „најгорем стању од 2001. године“.⁸⁰⁵

⁸⁰¹ Радовић, Настасја, Балканска правила, *Република* 461–462/2009.

⁸⁰² Радовић, Настасја, Слобода од мржње, *Република* 464–465/2009.

⁸⁰³ Више о томе: Предлог за оцену уставности Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању, сајт омбудсмана: <https://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/YU/zakonske-i-druge-inicijative/607-2009-09-24-12-37-43> (приступљено 31. јула 2020).

⁸⁰⁴ Више о томе: Заштита за новинаре, сајт Медија центра: <http://www.mc.rs/zastita-za-novinare.1480.html> (приступљено 25. јула 2020).

⁸⁰⁵ Правосуђе, корупција и медији највећи проблем, сајт Данаса: <https://www.danas.rs/politika/pravosudje-korupcija-i-mediji-najveci-problem/> (приступљено 1. августа 2020).

13.7.1 Неуставност одредаба ²⁸ Закона о националним саветима националних мањина и ² Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању

Урушавање медијског правног оквира започето опструкцијом процеса приватизације због прокламоване бриге за информисање на језицима националних мањина, настављено је усвајањем ²⁸ Закона о националним саветима националних мањина. Иако се одвијао истовремено, процес изгласавања тог закона привукао је неупоредиво мању пажњу јавности која је била усмерена на политичке сукобе поводом усвајања измена и допуна Закона о јавном информисању. Законом о националним саветима предвиђено је да они могу бити оснивачи јавних гласила, што је било у директној супротности са одредбама тада важећих ¹ Закона о радио-дифузији и Закона о јавном информисању. Злоупотребом досегнутог нивоа права на информисање на мањинских језицима, тај правни акт је био основа за настанак нове, парламентарне медијске структуре засноване на преносу оснивачких права са јавних медија на националне савете. Законом предвиђеним буџетским финансирањем држава је задржала власничку и уређивачку контролу, што је било противно реформским тенденцијама.

Вишегодишње оспоравање тих одредаба правно је уобличено у Иницијативи за оцену уставности коју је Уставном суду поднео УНС.⁸⁰⁶ Исправност оцена о неуставности одредаба тог закона потврдио је Уставни суд 2014. године на основу ранијих одлука о непостојању правног основа да република, аутономна покрајина, заједнице локалне самоуправе и јавна предузећа оснивају јавна гласила. Нажалост, та одлука није правно оспорила „до тада извршен пренос оснивачких права на појединим јавним гласилима“.⁸⁰⁷ Тиме је легализовано дотадашње незаконито правно поступање које је политичком вољом мањинских партија и њиховом партиципацијом у власти суштински преобликовало медијску сцену на језицима националних мањина. Уједно, то је умањило реформски

⁸⁰⁶ Више о томе: Иницијатива за оцену уставности закона о националним саветима националних мањина, сајт УНС-а: <http://www.uns.org.rs/sr/sta-radimo/akcije/12931/inicijativa-za-ocenu-ustavnosti-zakona-o-nacionalnim-savetima-nacionalnih-manjina.html> (приступљено 1. августа 2020).

⁸⁰⁷ Више о томе: Поједине одредбе закона ⁴¹ о националним саветима националних мањина нису у сагласности са Уставом, сајт Уставног суда: <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/sr-Latn-CS/88-101942/pojedine-odredbe-zakona-o-nacionalnim-savetima-nacionalnih-manjina-nisu-u-saglasnosti-sa-ustavom> (приступљено 1. августа 2020).

потенцијал каснијих покушаја који су били омеђени партијским злоупотребама досегнутих стандарда заштите националних мањина.

Поступање Уставног суда Републике Србије по Иницијативи за оцену уставности представљало је својеврсну рефлексију процеса који је обележила одложена примена ⁸ Закона о изменама и допунама закона о јавном информисању. Уставни суд је одлучио да ⁸ „поједине одредбе измене и допуна Закона о јавном информисању нису у сагласности са Уставом и међународним конвенцијама“.⁸⁰⁸ То се односило на могућност забране медија, висину предвиђених новчаних казни, санкције за неуписивање у Регистар медија и многе друге одредбе. Уставни суд се руководио неопходношћу остваривања слободе медија и пуне афирмације права на обавештеност, слободу мишљења и изражавања. Занимљиво је да последица такве одлуке Уставног суда није била политичка одговорност и оставка формалног предлагача, ресорног министра у „тужној епизоди из српског парламентаризма са употребом државе у личне сврхе“.⁸⁰⁹ Занимљиво је да до одлуке Уставног суда није било практичне примене спорних делова закона. Био је то нов модалитет употребе политичке воље у медијском законодавству који је превентивно спречавао наношење додатне штете већ довољно девастираној медијској сцени. Наиме, већ су саме одредбе произвеле сужење простора за изражавање различитог мишљења и аутоцензуру услед страха од губитка посла у време економске кризе према којој се власт беневолетно односила.

13.8.1 Медијска студија као полигон за спровођење аутономне политичке воље

Поразне оцене стања у медијској сфери и нужност промене политичког наратива приморали су власт и ресорно министарство да недостатак политичке воље за усвајање Закона о спречавању монопола и Закона о „Танјугу“ преусмере у објављивање Медијске

⁸⁰⁸ УСС – одредбе закона неуставне, сајт Уставног суда: <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/sr-Latn-CS/90-101280/uss-odredbe-zakona-neustavne> (приступљено 1. августа 2020).

⁸⁰⁹ Мијатовић, Бошко, Злоупотреба државе, збирка текстова *Србија на низбрдици*, Службени гласник, Београд 2018, 108.

студије.⁸¹⁰ Тај обиман документ, који су урадили инострани експерти, представљао је пресек стања и предлога који су се угледали на неупоредиво развијенија медијска тржишта. Студија је у значајној мери осликавала медијску агенду политичке партије која је руководила Министарством културе и информисања и као таква је била полазна основа за будућу Медијску стратегију која је сачињена уз неупоредиво шири консензус политичких воља, који је озбиљније уважио захтеве Медијске коалиције.⁸¹¹ Највеће контроверзе су изазвали предлози експерата о редукцији тадашњих пет на само два комерцијална емитера са националном територијалном покривеношћу и идеја о формирању 10 до 15 регионалних јавних сервиса који би настали удруживањем постојећих оштинских, неприватизованих телевизија чији би програм био емитован и финансиран од јавног сервиса. Аутори студије су реално набрајали разлоге који могу да оспоре примену студије попут „политичких и личних амбиција, политичких контраверзи и компликоване политичке расправе, отпора политичких лидера да се моћ доношења одлука пренесе на делегирана тела, недовољне медијске образованости становништва, превисоких трошкова за државу, емитере и индивидуална домаћинства као и одсуства воље за сарадњу са медијима“.⁸¹² Тиме су аутори студије суштински сублимирали разлоге споре и недовољне медијске реформе које током претходне деценије нису успеле да профилишу респектабилан законски оквир примерен овдашњој традицији, стабилности привреде и одрживом развоју као кључним предусловима за њихову примену у реалном животу.

⁸¹⁰ Текст Медијске студије на енглеском језику, сајт АНЕМ-а:

<http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/uFokusu/story/12278/Tekst+Medijske+studije+na+engleskom+jeziku.html> (приступљено 1. августа 2020).

⁸¹¹ Више о томе: Заједнички ставови АНЕМ-а, НУНС-а, УНС-а, НДНВ-а и Локал преса усаглашени пре почетка округлих столова и јавне расправе о Медијској стратегији, сајт Медија центра:

http://www.mc.rs/upload/documents/obavestenja/medijska_studija_2010/Septembar2010-Stavovi_zakljucci_medijska_studija.pdf (приступљено 1. августа 2020).

⁸¹² Медијска студија, сајт Медија центра: <http://www.mc.rs/vlado-mares-medijska-studija.2059.html> (приступљено 1. августа 2020).

13.9.1 Закључак

Симболични догађаји којима је окончана прва деценија медијских реформи нису били успешни. Неуставност одредаба кривног медијског закона и најнижи до тада забележени пласман Србије на листама медијских слобода сведоче да домети реформи нису могли да добију прелазну оцену. Системски пропусти и понављане грешке допринели су незадовољавајућем резултату који са десетогодишње временске дистанце показује далекосежне последице. Због опструкције реформи, односно и непостојања консензуса о стратешки дефинисаној медијској политици „нисмо стигли нигде јер смо се стално враћали на почетак“.⁸¹³ Непрестана запитаност над кључним премисама медијских реформи додатно се усложавала политичком приоритизацијом која је од једног до другог правног акта моделирала политичку вољу. У овој фази она је била превасходно окупирана политичким уценама коалиционих партнера и решавањем последица светске економске кризе. У константној временској изнудици власт није претендовала да се одрекне уходаних механизма контроле медијске сцене, што је у екстремном облику показала приликом покушаја измене закона када је „цео приступ био погрешан“.⁸¹⁴ У таквим околностима дошло је до озбиљног губитка међусобног поверења због сумње у искреност Иницијативе о измени закона, која је била руковођена „неким другим намерама а не побољшањем одредаба“.⁸¹⁵ Тиме је додатно потцртана теза о континуитету контроверзне улоге петооктобарских власти у медијским реформама у којима су управо представници државе у највећој мери кршили прописе „истовремено стварајући регулаторну конфузију која паралише процесе промена“.⁸¹⁶ Такав приступ је био карактеристичан за транзитorni период медијског законодавства, који је окончан својеврсним преслагањем медијске сцене

⁸¹³ Генерални директор РТВ Б 92 поводом светског дана слободе медија, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/10025/GENERALNI+DIREKTOR+RTV+B92+POVODOM+SVETSKO+G+DANA+SLOBODE+MEDIJA.html> (приступљено 2. августа 2020).

⁸¹⁴ Цео приступ је био погрешан, сајт Данас: <https://www.danas.rs/nedelja/ceo-pristup-je-bio-pogresan/> (приступљено 2. августа 2020).

⁸¹⁵ Вељановски, Раде, *Измене Закона о јавном информисању – повратак у деведесете*, Херетикус 2/2010, 9, ЦУПС и Досије, Београд.

⁸¹⁶ Вељановски, Раде, *Контраверзе законске регулације приватизације медија у Србији*, зборник *Веродостојност медија – домети медијске транзиције*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд 2011, 49

на које је утицала економска криза, која ће дугорочно ограничити медијски развој. Неуставним променама закона окончан је процес дотадашњих медијских реформи, које су утицале да се са „доста песимизма сагледава шта је учињено и којим путем иду српски медији“.⁸¹⁷ Непостојање демократских капацитета и недостатак друштвеног консензуса у захтевним транзиционим процесима, који нису обављени ни брзо ни ефикасно, показали су све слабости дотадашње медијске реформе. Предуслов за избегавање грешака из прошлости била је политика подржавања стратешких докумената друштвеним консензусом којим се унапред профилишу „јасне јавне медијске политике“.⁸¹⁸ То је био једини могући пут у наредну деценију реформи у медијској реалности XXI века која је била дефинисана технолошким напретком којем се требало прилагодити.

⁸¹⁷ Николић, Мирјана, Трансформација медијског система у Србији (2000–2011) – између добрих законских решења и њихове лоше имплементације, зборник *Веродостојност медија – донети медијске транзиције*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд 2011, 64.

⁸¹⁸ Кременјак, Слободан: Противречности од почетка реформе, сајт Данас-а: <http://www.anem.rs/sr/medijskaScena/vesti/story/10654/PROTIVRE%C4%8CNOSTI+OD+PO%C4%8CETKA+REFORME.html> (приступљено 2. августа 2020).

**МЕДИЈСКО ЗАКОНОДАВСТВО У ПЕРИОДУ
КОНСОЛИДАЦИЈЕ**

23

**14. СТРАТЕГИЈА РАЗВОЈА СИСТЕМА ЈАВНОГ
ИНФОРМИСАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ ДО 2016.
ГОДИНЕ**

14.1.1 Увод

Тема овог поглавља је почетак својеврсне консолидације овдашњег медијског законодавства. Поглавље се логично надовезује на делове овог научног рада у којима је детаљно размотрен утицај политичке воље на усвајање и примену медијских закона у периодима настанка вишепартијског система, изолације, рата и транзиционог доба. Садржај обухвата временски период који је започет израдом Стратегије ⁴ развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године (Медијска стратегија), а окончан почетком рада на актуелним медијским законима. Тај период додатно сагледавамо и кроз призму промена владајуће елите и преовлађујуће политичке воље која има кључан значај за област нашег изучавања. Друштвена превирања уочи политичких промена 2012. године саставни су део научних разматрања у овом поглављу. У њему су анализирани документи који су имали велики значај за израду сета медијских закона чија ће примена бити предмет каснијег изучавања. Овај део доктората је и својеврсно сумирање учинка дотадашње власти у транзиционом медијско, законодавству. Анализа кључних докумената који су настали у том периоду послужиће за аргументовано закључивање о дометима и утицајима политичке воље, а настанак Медијске стратегије је својеврсна сублимација тог утицаја у медијској сфери. Тај документ је био и основ за нови законски оквир, имајући у виду да је дотадашњи темељно доведен у питање оценама Уставног суда о неуставности кључних одредаба Закона о информисању. Зато прва Медијска стратегија, према речима професорке Сњежане Миливојевић, представља „тужан списак необављених послова из прошлости“.⁸¹⁹ Због тога сматрамо да је тај документ означио жељени раскид са дотадашњом праксом и наговештај бољег времена којем су се сви надали. О томе сведочи ово поглавље, у којем се анализира транзиционог доба ² које је изнедрило Медијску стратегију, али и Извештај о притисцима и контроли медија Савета за борбу против корупције, чији ће садржај такође бити разматран.

⁸¹⁹ Извештај са АНЕМ-овог петог Округлог стола „Мониторинг медијске сцене у Србији“, одржаног 28. новембра 2011. године у Београду.

14.2.1 Превласт политичког прагматизма у изради Медијске стратегије

Одлуке Уставног суда о неуставности измена Закона о јавном информисању имале су вишезначно и дугорочно дејство. Власт се веома опрезно упуштала у даље измене законодавног оквира, трудећи се да се ослободи политичког баласта виновника те неславне епизоде која је додатно урушила кредибилитет владајуће коалиције, која је на почетку мандата обећавала медијске реформе. На то је председника Србије Бориса Тадића упозорила Медијска коалиција (НУНС, УНС, АНЕМ, НДНВ и Локал прес), која је у априлу 2011. године у отвореном писму констатовала да је „стање у медијима горе него што је икада било од Петог октобра“ и да то „¹⁵⁶није реформа медија коју сте обећали када сте дошли на власт“.⁸²⁰ Такво јединство кључних медијских актера није виђено од укидања ванредног стања 2003. године. Базирано је на критикама због кашњења у изради Медијске стратегије, које је правдано одржавањем јавне расправе о Медијској студији, која је, уз финансијску анализу медијског тржишта, требало да послужи за настанак стратешког документа. Транспарентност законодавног поступка доказивана је на неодговарајућем документу који није имао политичку подршку, што је на кадровском нивоу убрзо и потврђено именовањем Предрага Марковића за новог министра културе, информисања и информационог друштва.

Потписивање Протокола о сарадњи ресорног министарства и водећих шест медијских и новинарских удружења о начину израде Медијске стратегије било је знак оптимизма након одлуке Уставног суда и најаве ефикасније борбе против нелегалног емитовања у етру. Био је то отклон од песимистичне свакодневице у којој је све теже пословање медија тумачено као наставак политичких и економских притисака у којима „нема слободе штампе ако новинари живе у корупцији, сиромаштву и страху“.⁸²¹ У таквим околностима, власт се трудила да пацификује обједињавање свих релевантних новинарских и медијских удружења у јединствен фронт. Потписивање Протокола био је основ за формирање

⁸²⁰ Отворено писмо Председнику Републике Србије, сајт АНЕМ-а: <http://www.anem.org.rs/sr/aktivnostiAnema/AktivnostiAnema/story/11884/Otvoreno+pismo+predsedniku+Republike+Srbije.html> (приступљено 8. августа 2020).

⁸²¹ Медији као огласна табла власти, сајт Данаса: <https://www.danas.rs/drustvo/mediji-kao-oglasna-tabla-vlasti/> (приступљено 8. септембра 2020).

седмочлане Радне групе, сачињене од пет представника новинарских и медијских асоцијација и два представника власти, која је након неколико недеља рада, средином 2011. године, Влади доставила текст Нацрта медијске стратегије.⁸²² Наговештај да би Србија коначно могла да добије Медијску стратегију био је охрабрујући показатељ постојања политичке воље која би могла да заустави силазну путању у медијској сфери, побољша социоекономски положај новинара и спречи подржављење, нетранспарентну власничку структуру и неспутано фаворизовање појединих медија. Компликована медијска слика била је резултат некохерентног и контрадикторног законодавног оквира у којем су постојали правни акти који су због непостојања координације били у колизији са медијским законима. Процес израде стратешког документа уз надзор представника међународних организација био је оптерећен низом догађаја у медијској сфери који су допринели расту тензија, што је поново показало превласт политичке агенде у односу на стручна решења предложена од чланова Радне групе. Тако је текст Нацрта медијске стратегије постао својеврсно прелазно решење до усвајања коначног текста.

Тешкоће које су оптерећивале израду Медијске стратегије можемо у значајној мери повезати са проблемима који су проистекли из неуставних одредаба Закона о јавном информисању, од којих се већина односила на политички сукоб са оснивачем таблоида *Курир*, који је, парадоксално, превазиђен споразумом са тужилаштвом о признању кривице. Истовремено, рестриктивне ¹¹⁹ измене и допуне Закона о јавном информисању „загадиле“ су јавни простор и „несумњиво допринеле јачању аутоцензуре у српским медијима“.⁸²³ То се практично показале политички мотивисане смене челних уредника таблоида *Ало* и недељника *Мађар Со*, због тога што њихов уређивачки концепт није био усклађен са државном политиком и ставовима оснивача, мађарског националног савета који је дошао у колизију са уредником који „није желео да уређује партијски билтен“.⁸²⁴ Смене у поменутом таблоиду најављене су изјавом председника Тадића о „антиевропском

⁸²² Завршен нацрт Медијске стратегије, сајт Владе РС: <https://www.srbija.gov.rs/vest/154018/završen-nacrt-medijske-strategije.php> (приступљено 8. септембра 2020).

⁸²³ *Правни мониторинг медијске сцене у Србији – извештај за март 2011. године*, АНЕМ, Београд 2011, 8.

⁸²⁴ *Ibid.*, 4.

духу новине чији су власници из Швајцарске и Немачке”.⁸²⁵ Не улазећи у уређивачку политику тог таблоида, индикативно је да ни међународна корпорација „Рингијер – Аксел Шпрингер“ није успела нити је желела да се одупре политичкој вољи која се тим чином недвосмислено и незаконито умешала у уређивачку политику медија резултирајући сменом уредника.

Спорни део закона који се односи на Регистар медија у пракси је допринео повећању нетранспарентности власничке структуре, реинкарнацији државног власништва и још већем политичком утицају у управљачкој структури медија. Признање моћног привредника Милана Бека да је новцем немачке компаније „ВАЦ“ путем офшор компанија постао већински власник компаније „Новости“ отворило је питање транспарентности власничке структуре српских медија.⁸²⁶ Интернационализован је проблематичан процес приватизације те медијске куће, чиме је постао значајан адут у заузимању политичких позиција и утицају на опредељивање бирача.⁸²⁷

Медијски и политички актери као да су се трудили да у време настанка Медијске стратегије генеришу што је могуће већи број примера за ²Извештај о притисцима и контроли медија Савета за борбу против корупције. Ту су се убрајале недовољно транспарентне власничке структуре појединих националних телевизија и куповина спортских канала „Арена спорт“ од „Телекома Србије“, која је била противна стратешком опредељењу и законским прерогативима о изласку државе из власничке структуре медија. Трансакцијом вредном 7,7 милиона евра „Телеком Србија“ је у августу 2011. године постао већински власник (51%) компаније „ХД ВИН“ (оснивач четири канала „Арена спорт“), чиме је постао први српски телекомуникациони оператер који је „поред дистрибуције, имао значајну улогу и у производњи мултимедијалних садржаја“.⁸²⁸

⁸²⁵ Ало: Тадић хоће да нас ућутка, сајт Пиштаљка: <https://pistaljka.rs/home/read/112> (приступљено 9. септембра 2020).

⁸²⁶ Интервју са Миланом Беком, Телевизија Б 92: https://www.youtube.com/watch?v=CVya_5QtMQs (приступљено 9. септембра 2020).

⁸²⁷ Компанија Новости, сајт ЦИНС-а: <https://24slucaja.cins.rs/sr/slucajevi/kompanijanovosti> (приступљено 9. септембра 2020).

⁸²⁸ Правни мониторинг медијске сцене у Србији – извештај за август 2011. године, АНЕМ, Београд 2011, 11.

Имајући у виду шта се све дешавало током рада на првој верзији текста Медијске стратегије, разумљива је, мада не и оправдана, превласт политичког прагматизма у његовом крајњем садржају. Због тога је тај документ у финалној верзији усвојила владина Радна група којој је иницијални текст послужио само као основа за даљу разраду. Правдање законском процедуром био је параван за промену политичке воље и тактику сузбијања нараслих амбиција Медијске коалиције, од чијег се текста ресорни министар Марковић у међувремену дистанцирао оценом да је у питању „нацрт представника медијских удружења и асоцијација а не нацрт Министарства“.⁸²⁹

За разлику од првобитне формације у којој су на основу Протокола, експерти имали апсолутну већину, у владиној Радној групи се нашло места за само једног представника медијске заједнице, чиме се дотадашњи „пажљиво изграђен транспарентан концепт урушио“.⁸³⁰ Такав приступ власти неумишлено је правдан постојањем политичке воље за конзистентнију и одговорну медијску политику који је прикривао неслагања међу кључним актерима у вези са опстанком државног власништва, а то је био „отворен канал за директан политички утицај на уређивачку политику и поступање медија“.⁸³¹ Атмосферу у завршници процеса израде Медијске стратегије, у којој је прихваћено шест од седам предложених амандмана Медијске коалиције, најбоље осликава заједничко саопштење у којем се истиче да су „неким од решења медијске асоцијације и новинарска удружења задовољни, на нека гледају да опрезом и резервом, док део о регионалним јавним сервисима сматрају потпуно неприхватљивим и практично неодрживим“.⁸³² Таква одлучна и усаглашена оцена спречила је понављање исхода из 2007. године када медијска струка није имала резолутан став, па су усвене спорне одредбе у законима о локалној самоуправи и главном граду.

⁸²⁹ *ibid.*, 20.

⁸³⁰ Сурчулија, *Усаглашавање медијског законодавства Србије са европским законодавним оквиром*, 22

⁸³¹ Чекајући Медијску стратегију, сајт РТС-а: <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/915570/cekajuci-medijsku-strategiju.html> (приступљено 14. септембра 2020).

⁸³² Новинарске и медијске организације незадовољне предлогом Медијске стратегије, сајт НДНВ-а: <http://www.ndnv.org/2011/09/15/novinarske-i-medijske-organizacije-nezadovoljne-predlogom-medijske-strategije/> (приступљено 14. септембра 2020).

14.3.1 Некохерентност садржаја Стратегије ¹ развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године

Прва Медијска стратегије усвојена је на телефонској седници Владе Републике Србије 28. септембра 2011. године.⁸³³ На самом крају сведеног стратешког документа налазио се Акциони план од тринаест тачака, на основу којег је носилац скоро свих активности требало да буде Министарство културе, информисања и информационог друштва. У само две планиране активности предвиђен је формални ангажман других субјеката Владе – Министарства ¹⁵⁴ за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу и Агенције за приватизацију.

Тим документом држава је временски ограничила процес потпуног изласка државе из власничке структуре медија на максимум две године. Уз планирану власничку трансформацију путем приватизације, стратегијом је онемогућено да будући оснивач јавних гласила може бити „држава, територијална ²³ аутономија, локална самоуправа као ни установа, предузеће и друго правно лице које се у целини или делимично финансирају из јавних прихода или су у целовитом или делимичном државном власништву“.⁸³⁴ Предвиђено је формирање Регистра медија, на основу којег би постојао увид у власничку структуру медија, што је сугерисала бриселска администрација, која је Влади Србије указала на то да стратегија треба да обезбеди свестран приступ проблематици транспарентности медијског власништва и медијске концентрације. Тако одлучан став последица је низа контроверзи на које је указивао документ Савета за борбу против корупције који се појавио у исто време када и та стратегија и који је бројним примерима доказивао да власт не жели да одступи од матрице разнородног и штетног утицаја на медијску сцену.

Садржај прве Медијске стратегије указивао је на отпор државе која није била суштински спремна да се „одрекне својих оснивачких права и власништва, па самим тим и утицаја у

⁸³³ Текст Стратегије р: ² 125 а система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године, сајт Службеног гласника: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sqrs/vlada/strategija/2011/75/1/reg> (приступљено 21. септембра 2020).

⁸³⁴ Циљеви стратегије: Члан 4. Власништво над јавним гласилима.

некима од њих“.⁸³⁵ Намера да се оснује шест регионалних јавних медијских сервиса био је еклатантан пример жељене инструментализације медијске сцене којим би се избегла приватизација кључних електронских медија у градовима чија су имена због политичких сукоба „избрисана из последње верзије стратегије“.⁸³⁶ Томе треба додати примедбе Европске комисије упућене Влади Србије у којима је изражена забринутост да због „жестоке конкуренције и пренапрегнутог тржишта нови регионални јавни сервиси неће бити финансијски одрживи“.⁸³⁷ Због тога је било неопходно редефинисати критеријуме за државно оглашавање и спречити дотадашњу монополистичку редистрибуцију буџета државних оглашивача којом је угрожаван интегритет медија. На тај начин би се онемогућило нетранспарентно трошење буџетских средстава на програмске садржаје, чиме је додатно продубљивана неравноправност на медијском тржишту.

Указано је и на нужност редефинисања улоге медија националних савета националних мањина и на прецизирање процеса приватизације новинске агенције „Танјуг“. Оваква реакција је проистекла из својеврсне игре речима, која је употребљена да би исказала политичку вољу тадашње владајуће елите. Формулацијом „власничка трансформација“ власт је избегла да се формално изјасни о приватизацији и нужном изласку државе из власничке структуре медија, што је био суштински предуслов за будуће конкурентно пословање на тржишту услуга новинских агенција. Језичке конструкције о доступности информација од јавног интереса коришћене су и за правдање концепта регионалних јавних сервиса. Флоскуле су послужиле за истинско намирање политичких апетита коалиционих партнера у локалним срединама, који су желели да наставе опструкцију процеса изласка државе из власничке структуре медија. То су највидљивији примери политичког прагматизма владајућих структура које су се декларативно залагале, а практично опструисале медијске реформске захвате који би могли да им угрозе опстанак на власти. Најбољи пример је залагање за обавезну приватизацију уз истовремено набрајање нових

⁸³⁵ Миленковић, Дејан, Неке контраверзе и дилеме у вези са доношењем Медијске стратегије Србије, *Мониторинг медијске сцене у Србији – публикација V*, АНЕМ, Београд 2011, 15.

⁸³⁶ Извештај са АНЕМ-ове прес-конференције „Медијска стратегија – шта даље?“ одржане 6. октобра 2011.

⁸³⁷ ЕК критикује Медијску стратегију, сајт Б 92: https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2011&mm=09&dd=22&nav_category=12&nav_id=543799 (приступљено 22. септембра 2020).

изузетака од тог правила, што је од Медијске стратегије начинило „компромис у које су уграђене одређене некохеретности које ће несумњиво доводити до различитих тумачења“.⁸³⁸

14.4.1 Значај извештаја ² Савета за борбу против корупције о притисцима и контроли медија у Србији

Својеврстан увод у тај документ био је Извештај о спорној приватизацији компаније „Новости“, ¹⁶ који је Савет за борбу против корупције упутио свом оснивачу, Влади Србије у мају 2011. године, али није добио никакав одговор.⁸³⁹ Прећуткивање тог документа био је индикатор да не постоји политичка воља за одговор на наводе због којих је тај случај сврстан у групу 24 спорне приватизације ¹⁹⁵ у периоду од 2004. до 2011. године на које су указивали Европски парламент и Европска комисија. Аргументација за приватизацију „Новости“ послужила је као пледоаје за Извештај ¹¹⁴ Савета за борбу против корупције који је објављен у септембру исте године. Паралелна израда Медијске стратегије у поновљеном, контролисаном процесу у Влади био је покушај да скрене пажњу јавности са документа који је уздрмао темеље дотадашњих неуспелих медијских политика и са списка злоупотреба ¹ које су довеле до слома реформи. Прећуткивање потребе за израду радне верзије Закона о недозвољеном обједињавању и јавности власништва јавних гласила у Акционом плану био је очигледан показатељ да нема политичке воље за промену, иако су јасно уочене „неуређености у домену недозвољене медијске концентрације“⁸⁴⁰ према којима се текст стратегије „декларативно и површно опредељује“.⁸⁴¹

⁸³⁸ Правни мониторинг медијске сцене у Србији – извештај за октобар 2011. године; АНЕМ, Београд 2011, 20.

¹³² Извештај о приватизацији компаније Новости, сајт Савета за борбу против корупције: <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/izvestaji/cid1028-1472/izvestaj-o-privatizaciji-kompanije-novosti> (приступљено 16. септем ¹² 2020).

⁸⁴⁰ Милутиновић, Ирена, Проблем медијске концентрације у савременој медијској регулативи Србије, *Култура полиса* X, 20/2013, Институт за европске студије, 73.

⁸⁴¹ Исто.

Поларизоване позиције власти и Савета и „паралелни светови“ највидљивији су у деловима Извештаја у којима се редифинише медијска стварност и преиспитују постулати на којима је саздана и који се примењују у свакодневној пракси. Настанак тих докумената био је дијаметрално различит – док је израда Медијске стратегије трајала две године у садејству Владе, министарстава, међународних организација, невладиног сектора и иностраних консултаната, Извештај Савета је био резултат вишемесечног истраживања и прикупљања података од представника Владиног саветодавног тела којим је руководила Верица Бараћ.⁸⁴² Савет за борбу против корупције је закључке и препоруке Извештаја базирао на документацији добијеној од педесет најважнијих државних органа у Србији у периоду од јануара 2008. до јуна 2010. године. Осим анализе власничке структуре медија, Савет се фокусирао на свеобухватне односе поменутих државних органа са бројним медијским субјектима, продукцијским кућама, маркетиншким и агенцијама за односе са јавношћу.

На основу анализе, Савет за борбу против корупције је уочио три кључна проблема медија у Србији, који су детаљно разрађени и који су, осим увода и препорука, представљали засебне целине тог документа. Према Извештају, три основна проблема медија су: „1. Нетранспарентност медијског власништва 2. Економски утицај државе на рад медија кроз разне видове буџетских давања 3. Проблем РТС који уместо јавног сервиса има улогу сервиса политичких странака и владајућих елита.“⁸⁴³

У сегменту у којем се анализира власничка структура 30 медија (12 дневних, седам недељних новина, шест телевизијских и пет радио станица) закључено је да постоји „18 медија са недовољно транспарентним власништвом чији прави власници нису познати домаћој јавности“, што је Савет протумачио као намеру да се „од јавности прикрију прави власници медија и интереси тих медија“.⁸⁴⁴ Анализом облика власништва над медијима, у Извештају се препознаје власништво: офшор компанија (новине „Вечерње новости“,

⁸⁴² Биографија Верице Бараћ, сајт Савета за борбу против корупције: <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/content/cid1069/biografija> (приступљено 25. септембра 2020).

⁸⁴³ Извештај о притисцима и контроли медија у Србији, сајт Савета за борбу против корупције: <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/Storage/Global/Documents/mediji/IZVESTAJ%20O%20MEDIJIMA,%20PRECISCENA%20VERZIJA.pdf>, 3 (приступљено 25. септембра 2020).

⁸⁴⁴ Исто, 3.

„Прес“, „Економист“, „Нови Стандард“, „Недељни телеграф“, „Борба“ и „Објектив“; телевизије „Прва“, „Б 92“ и „Авала“; радио-станице „Индекс“ и „Рoadстар“), домаћих политичара и бизнисмена (телевизије „Хепи“, „Палма плус“ и „Мост“; радио-станице „С“ и „Фокус“; недељник „Печат“ и групација „Војводина инфo“), новинара (часопис *Време*), немачко-швајцарске пословне групације „Рингијер – Аксел Шпрингер“ („Блиц“, „Ало“, „24 сата“ и „НИН“) и државе (*Политика*, *Вечерње новости*, новосадски *Дневник* и локални медији). Наводећи низ примера злоупотребе медија, чланови Савета доводе у директну везу прикривено власништво и утицај на уређивачку политику медија, која се моделира зависно од политичке и пословне агенде истинског власника.

У сегменту у којем се анализира економски утицај државе на рад медија, ⁵ Савет за борбу против корупције препознаје седам модалитета у којима су медији прибављали новчана средства, а приходовали државни органи и власт. Осим објављивања огласа, заснованог на Закону о оглашавању, побројани ²⁰ медији су приходовали и по основу „специјализованих услуга информисања, услуга информисања по уговору, претплата на услуге и сервисе, субвенција у култури, издавања средстава из фондова намењених цивилном сектору за реализацију пројеката, па чак и за услуге истраживања“. ⁸⁴⁵ Непостојање јединствене евиденције и стриктних правила за ту врсту новчаних давања од бројних државних институција стварало је огроман маневарски простор за утицај и располагање медијским простором на тржишту оглашавања. Рекордери у новчаним трансакцијама били су: ²⁰ Министарство економије и регионалног развоја, Министарство здравља, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде и ² Министарство животне средине и просторног планирања, Агенција за приватизацију и „Телеком Србија“. Поткрепљујући своје налазе увидом у садржај медија, ⁵⁰ Савет за борбу против корупције је закључио да је ²⁰ „готово немогуће пронаћи аналитички текст, односно истраживачки приступ новинара када извештавају о раду ових институција“. ⁸⁴⁶

⁸⁴⁵ Исто, 19.

⁸⁴⁶ Исто, 4.

Извештај **Савет за борбу против корупције** први пут је указао на све већи утицај и снагу маркетиншких агенција, продукцијских кућа и агенција за односе са јавношћу, које су захваљујући својим власницима (често партијски активисти или њима блиска лица) постали својеврсни проводници политичке моћи и воље која пресудно обликује јавно мњење. Најсликовитији пример овог пословног односа био је откуп медијског рекламног простора који се касније препродавао бројним оглашивачима по вишеструко вишим ценама, што је допринело стварању пословног модела у којем су се својим пословним успесима нарочито истицале две рекламне агенције – „Мултиком група“ у сувласништву Драгана Ђиласа, тадашњег београдског градоначелника и потпредседника Демократске странке, и „Мекен Ериксон“ у власништву Срђана Шапера, утицајног члана владајуће Демократске странке, блиског тадашњем председнику Борису Тадићу. Њиховом пословном успеху допринели су и разгранати послови откупа права за веома гледане спортске програме и најкомерцијалније лиценцне формате. Продукцијом бројних, веома гледаних домаћих садржаја и активностима у односима са јавношћу дифузно су ширили своју моћ путем медијског тржишта које је значајно осиромашено утицајем светске економске кризе. На тај начин је дефинисан и данашњи пословни модел, у међувремену доведен до савршенства, који је ту врсту агенција поставио на пиједестал моћи и утицаја путем посредничког лукративног односа у зачараном троуглу политичари–оглашивачи– медиј. Та мрежа у којој страначка распоређеност агенција и данас има битну улогу сведочи о „високом степену корупције у комерцијалним и јавним медијима и о високом степену политичког паралелизма, односно пресликавања политичког и финансијског утицаја центара моћи на медије“.⁸⁴⁷

У том извештају РТС је негативно оцењен као „сервис политичких странака и владајућих елита“, у највећој мери због одбијања руководства јавног сервиса да по основу Закона о доступности информација достави Савету за борбу против корупције целокупну тражену документацију. Имајући у виду да се она у највећој мери односила на нетранспарентну потрошњу јавних средстава у мандату генералног директора Александра Тијанића, у

⁸⁴⁷ Први и последњи извештај о корупцији и медијима, сајт Пешчаника: <https://pescanik.net/prvi-i-poslednji-izvestaj-o-korupciji-i-medijima/> (приступљено 26. септембра 2020).

Извештају је закључено да такав став према борби против корупције појачава чињеница да су на програмима јавног сервиса „веома слабо заступљени истраживачки, аналитички и критички садржаји“.⁸⁴⁸

Сличне негативне оцене Савета, засноване на одговорности за стање медијске сцене, добила је и Републичка радиодифузна агенција (РРА), за коју се наводи да „никада није била стварно независна, већ је радила под сталним утицајем политичких партија“.⁸⁴⁹ Такав став је аргументован примерима политизације избора чланова тог тела, расподеле дозвола, непримењивања законом прописаних санкција и легализације медијске концентрације. Свим побројаним нечињењем РРА је константно крунила свој легитимитет који се временом потпуно урушио.

Препоруке Савета на крају тог документа одражавају раскол у перцепцији реалности и перцепцији Медијске стратегије. Иако су оба документа истовремено потекла из Владе Србије, она сведоче о тадашњој поларизацији. Паралелни светови у начину писања, формулацијама, анализи, препорукама и акционом плану осликавају хаотичност у области коју би требало да регулишу медијски закони. Игнорисање израде Закона о недозвољеном обједињавању и јавности власништва јавних гласила у Медијској стратегији и потенцирање одредаба из те области у препорукама Савета можда је највидљивија, тешко помирљива разлика између два документа са печатом тадашње Владе Републике Србије.

Извештај је наишао на зид ћутања. То је био речит одговор егзистенцијално угрожене медијске заједнице која је, без донаторске заједнице и озбиљних инвеститора, очајнички тражила нови пословни модел за преживљавање. Тек након два месеца од објављивања извештаја у два броја недељника *Време* појавио се „Досије: корупција у медијима“, текст о налазима Савета, у којем је поменуто и седам различитих реакција на ту тему. За разлику од критички настројених представника медија анализираних у Извештају, председница УНС-а Љиљана Смајловић указивала је да „Верица Бараћ (председница Савета, нап. аут.) не греши када вели да су медији овде постали манипулативно оруђе у рукама политичке

⁸⁴⁸ Исто, 39.

⁸⁴⁹ Исто.

елите“.⁸⁵⁰ Председник НУНС-а Вукашин Обрадовић отишао је корак даље оценом да је „извештај, са свим својим манама, до бола оголио српску медијску сцену“ и „да је Верица Бараћ показала и доказала тезу о системском гушењу слободе медија у Србији у којем је власт створила неку врсту перпетуум мобила: медији су слободни али у ствари нису слободни“.⁸⁵¹ Дијаметрално супротне ставове је у име *Блица* и Асоцијације медија изнео Веселин Симоновић, који је оценио да је Извештај „лош покушај истраживачког новинарства, у коме има тачних, полутачних али и нетачних и произвољних закључака“.⁸⁵² Сличног је става био и Драгољуб Жарковић из недељника *Време*, за којег је „извештај површан и генерално непријатељски према медијима“.⁸⁵³ Драган Бујошевић из *Политике* је мислио да је „основни проблем извештаја што је препун неистина“⁸⁵⁴, док је Александар Тијанић, у свом препознатљивом стилу, наводе о РТС-у назвао „цитирањем збирке клевета, неистина, комичних анегдота и шарлатанских тврдњи“.⁸⁵⁵ Дарко Броћић из агенције за истраживање медија „АГБ Нилсен“ покушао је да одбрани улогу и активности маркетиншких агенција и исправи непрецизности, односно да помири крајности конструктивним ставом да извештај „може да буде од користи ако послужи као основа за ширу озбиљну расправу о положају у коме се налазе медији у Србији“.⁸⁵⁶

Дијаметрално супротстављене оцене Извештаја најбољи су пример тадашње располућености медијске и политичке сцене, која се приклонила ставу већине која је игнорисала његове налазе. Смена власти и именовање нове Владе у мају 2012. године нису успели да генерише политичку вољу која би на дневни ред прве седнице нове Владе

⁸⁵⁰ Строго контролисани медији, сајт Времена: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1022077> (приступљено 26. септембра 2020).

⁸⁵¹ Ресетовање хардвера, сајт Времена: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1022104> (приступљено 26. септембра 2020).

⁸⁵² Хајка на озбиљну индустрију, сајт Времена: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1022126> (приступљено 26. септембра 2020).

⁸⁵³ Опањкавање о трошку државе, сајт Времена: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1023326&print=yes> (приступљено 26. септембра 2020).

⁸⁵⁴ Нисам контролисан што и вама желим, сајт Времена: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1022066> (приступљено 26. септембра 2020).

⁸⁵⁵ Бараћизам, закон и последице, сајт Времена: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1022083> (приступљено 26. септембра 2020).

⁸⁵⁶ Да ли је контрола потпуна?, сајт Времена: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1023398> (приступљено 26. септембра 2020).

уврстила овај извештај, што је сугерисао УНС.⁸⁵⁷ И поред тога, све до данас, Извештај о притисцима и контроли медија је један од највише цитираних овдашњих докумената којим се доказује континуитет инструментализације медија и политичке воље која декларативно подржава отклањање суштински неспорних навода из тог документа. У међувремену се је показало да је истинита оцена да су медији изабрали да „уместо контролора постану део владајућег механизма, уместо бораца против корупције претворили су се у карику коруптивног ланца, уместо четвртог стуба демократије постали су четврти стуб власти“.⁸⁵⁸ Том сазнању је превасходно допринела покојна Верица Бараћ са својим тимом, начинивши од Извештаја ¹⁶ о притисцима и контроли медија у Србији својеврстан епитаф, који је све значајнији као доказ и болно подсећање од кога су се „малобројни (мало) застидели, неки дискретно поцрвенели, а већина је извештај схватила као још један неугодан, али неуспео покушај да се уздрма владајући естаблишмент“.⁸⁵⁹

14.5.1 Дифузни и некоординисани покушаји оспоравања прве Медијске стратегије

Акциони план из Медијске стратегије споро је примењиван у пракси. Непостојање политичке воље и фокусираност на изборну кампању давали су за право онима који су ужурбаност у усвајању тог стратешког документа тумачили неопходношћу да добијемо позитивно мишљење у процесу евроинтеграција. Испуњење тог политичког циља потиснуло је обавезе проистекле из Медијске стратегије у други план. Ресорно министарство је показало континуитет понашања – стваран је привид спровођења Акционог плана чији су делови доведени у питање усвајањем одредаба Закона о кинематографији, које су накнадно проглашене неуставним. Противна духу Медијске стратегије била је и одлука Владе којом је новинској агенцији „Танјуг“ одобрен бескаматни

⁸⁵⁷ УНС тражи да Влада размотри извештај ¹⁴⁵ це Бараћ о корупцији у медијима, сајт 021: <https://www.021.rs/story/Info/Srbija/41075/UNS-trazi-da-Vlada-razmotri-izvestaj-Verice-Barac-o-korupciji-u-medijima.html> (приступљено 26. септембра 2020).

⁸⁵⁸ Ресетовање хардвера, сајт Времена: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1022104> (приступљено 26. септембра 2020).

⁸⁵⁹ Исто.

кредит за „извештавање о предизборној кампањи и изборном дану“.⁸⁶⁰ То се односило и на нетранспарентну куповину половине власничког удела у *Политици* од московске „Ист медија групе“.⁸⁶¹

Ни промена власти средином 2012. године и именовање министра културе и информисања Братислава Петковића и помоћника за медије Драгана Коларевића нису донели значајна убрзања. Иако су се декларативно залагали за слободу информисања и медијске реформе, пракса је показивала дифузне и некоординисане покушаје оспоравања Медијске стратегије. То се огледало у најави формирања Владиног бироа за информисање и регионалних јавних сервиса. Искреност нове владајуће коалиције највише је била је доведена у питање предлогом да се у Закону о јавним предузећима предвиди **могућност оснивања јавних предузећа у области информисања**, који је осујетила **Медијска коалиција**. Тај покушај је био преломна тачка након које је постало јасно да се текст Медијске стратегије неће мењати и да ће њена примена бити један од предуслова медијских реформи у процесу евроинтеграција.

Да су потребне корените реформе, можда најбоље показао је документ Медијске слободе Србије у европском огледалу, који је на основу резултата анкете и јавно доступних података сведочио о медијској ситуацији до средине маја 2012 године.⁸⁶² Налази су показали да су у том тренутку у Србији у целини остваривана само четири индикатора (слобода приступа интернету и страним медијима, слобода уласка у новинарску професију, **раздвојеност учешћа у извршним органима власти од професионалног обављања медијских послова, ограниченост права медија на ексклузивно извештавање о догађајима од изузетног јавног значаја**), од чак 27 европских индикатора медијских слобода. Најдрастичнија **одступања од европских стандарда** уочена су у области „медијске економије и независности медија од

⁸⁶⁰ *Правни мониторинг медијске сцене у Србији – 1. вештај за мај 2012. године*, АНЕМ, Београд 2012, 15.

⁸⁶¹ Ко је нови сувласник *Политике*?, сајт Времена: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1063432> (приступљено 27. септембра 2020).

⁸⁶² Учествовало је 240 главних уредника информативних медија из 79 места у Србији, 69 медијских власника, 40 партијских функционера из 10 градова у Србији и 50 припадника девет мањинских националних заједница. Интервјуисано је 26 представника државних регулаторних и саморегулаторних тела са надлежностима у медијском сектору.

политичког утицаја, радно-социјалних права и безбедности новинара“.⁸⁶³ Преостали, највећи број индикатора имао је законску потпору, али је примена била непотпуна, отежана и проблематична.

14.6.1 Закључак

Политичка воља је имала неспорно велики значај у изради прве Медијске стратегије, чије је усвајање било један од пет предуслова да Србија добије статус кандидата за чланство у Европској унији и „како би се пред ЕУ оставио утисак да власт у Србији уважава потребе грађана и новинара“.⁸⁶⁴ У таквим околностима, у други план је потиснуто решавање текућих проблема. Занемарена је примена важећег законског оквира, који је чекао усвајање значајног стратешког документа који је током двогодишње израде црпео бројне ресурсе.

Временом се потврдила теза професора Дејана Миленковића да ће „будућа судбина (у смислу реалног спровођења Медијске стратегије) првенствено зависити од политичке воље садашњих или политичких актера српске политичке сцене“.⁸⁶⁵ То је подразумевало спремност носилаца власти (документована у Извештају о притисцима и контроли медија у Србији) да се „одрекну свог посредног или непосредног утицаја на медијску сферу“.⁸⁶⁶ Искреност и доследност у тој области били су предуслов за конзистентну примену Медијске стратегије, која у свом садржају није била идеална и оптимална, али је представљала максимум за који су се изборила новинарска удружења и медијске асоцијације.

Драгоцено време је неповратно изгубљено у првој години непримењивања Медијске стратегије која је остала „мртво слово на папиру, куповина времена и испуњавање услова

⁸⁶³ Публикација „Медијске слободе Србије у европском огледалу“, сајт АНЕМ-а: <http://anem.org.rs/sr/aktivnostiAnema/AktivnostiAnema/story/13441/Publikacija+%22Medijske+slobode+Srbije+u+evropskom+ogledalu%22+.html> (приступљено 27. септембра 2020).

⁸⁶⁴ Изјава Љиљане Смајловић, Извештај са АНЕМ-ове прес-конференције „Медијска стратегија – шта даље?“ одржане 6. октобра 2011. године

⁸⁶⁵ Миленковић, *Неке контроверзе и дилеме у вези са доношењем Медијске стратегије Србије*, 18.

⁸⁶⁶ Исто.

постављеног из Брисела“.⁸⁶⁷ То је делимично била последица изборне кампање и непостојања политичке воље током мандата министра Предрага Марковића, кога је средином 2012. године на челу Министарства културе и информисања заменио Братислав Петковић, који је затечено стање окарактерисао као „неуређен медијски простор, са медијима којима се не зна прави власник, јавним сервисом у кризи, недовршеним законским пројектима и нејасним државним власништвом у медијима“.⁸⁶⁸ Несналажење тог министра у сфери информисања било је у нескладу са приоритетима владајуће Српске напредне странке. Тадашњи вршилац дужности председника СНС Александар Вучић истицао је да је слобода штампе један од пет приоритета од којих не одустају и да су „медијске слободе једна од кључних ствари на којима ће инсистирати“.⁸⁶⁹ Управо због тога је стручна јавност Вучићеву најаву укидања Закона о јавном информисању схватила првенствено као најаву доношења новог кровног медијског закона, а не као дерегулацију.

Повремена нетранспарентност у раду министарства и честа несналажења челних људи у захтевном медијском сектору нису суштински угрозили зацртана опредељења Медијске стратегије која је, иако усвојена од претходне власти, била основ за континуитет у законодавној медијској сфери. Такав приступ није спречио приметно кашњење у испуњавању амбициозно осмишљеног Акционог плана, у којем је најдужи рок био временски ограничен на само две године. Одгађање зацртаних рокова карактерисало је и наредне фазе примене тог документа који је имао циљ да променом дотадашњег фокуса уобличи стратешке правце медијске политике. И поред видљивих слабости, сврстан је у групу докумената који су осликавали дух времена, показујући слабости фрагилних процеса окаснелих медијских реформи. Истих оних које су биле подржане политичком вољом у својеврсном замаху и складу са интересима надолazeће политичке елите која је желела да

⁸⁶⁷ Савовић, Круна, Првих девет месеци Медијске стратегије, *Први мониторинг медијске сцене у Србији – публикација VI*, АНЕМ, Београд 2012, 11.

⁸⁶⁸ *Правни мониторинг медијске сцене у Србији – извештај за септембар 2011. године*, 21.

⁸⁶⁹ *Правни мониторинг медијске сцене у Србији – извештај за јун 2012. године*, 14.

покаже напредак у односу период када се Србија налазила на забрињавајуће ниском 80. месту листе индекса медијских слобода „Репортера без граница“.⁸⁷⁰

⁸⁷⁰ 2011/2012 Индекс медијских слобода, сајт Репортера без граница: <https://rsf.org/en/world-press-freedom-index-20112012> (приступљено 23. септембра 2020).

15. МЕДИЈСКИ ЗАКОНИ ИЗ 2014. ГОДИНЕ

15.1.1 Увод

Правним оквиром медијског законодавства детаљно смо се бавили у првом делу доктората, а у фокусу овог поглавља биће израда, усвајање и примена три медијска закона у периоду од октобра 2013. до августа 2016. године. Утицај политичке воље на медијски законодавни оквир биће детаљно сагледан и из перспективе аутора овог истраживања, који је у том периоду обављао функције помоћника министра и државног секретара Министарства за културу и информисање. Предмет анализе овог поглавља превазилази сужени медијскоправни оквир, који се дифузно грана ка много широј области. Доказујући сопствене потенцијале у тренуцима својеврсне консолидације, медијско законодавство временом прераста у значајан инструмент овдашњег пулсирајућег друштвено-политичког живота. Правни оквир постаје предмет још већег интересовања медија, невладиног сектора, опозиционих партија, политичких елита и њихових вибрантних политичких воља. У таквим околностима се експертско мишљење и независна, партијски неопредељена позиција државног службеника у сензитивној области, уместо да буде предност, претвара у својеврсни баласт, о којем сведочи ово поглавље.

15.2.1 Израда медијских закона у оквиру приоретних јавних политика нове номенклатуре

Недовољна транспарентност и инклузивност процеса израде медијских закона, непоштовање рокова, несналажење у захтевној области, конфузне и конфликтне изјаве утицале су да се према министру Петковићу и помоћнику Коларевићу створи одијум у јавности који је убрзао њихову смену.⁸⁷¹ У таквој атмосфери, њих двојица су на челу Министарства културе и информисања провели тек нешто више од годину дана. Започети процеси израде правних аката остали су на пола пута између нацрта закона те окончаних и наговештених јавних расправа. Такав исход је речито сведочио да нема каналисане

⁸⁷¹ Драган Коларевић: Време је за први српски **172** турни устанак, сајт ЦЕАС-а: <https://www.ceas-serbia.org/en/ceas-in-the-media/357-13-8-2012-dragan-kolarevic-vreme-je-za-prvi-srpski-kulturni-ustanak> (приступљено 4. октобра 2020).

политичке воље у области медијског законодавства, које је требало да заузме једно од приоритетних места у јавним политикама нове владајуће номенклатуре.

Нова фаза медијске реформе обележена је појавом Нацрта ⁶³ закона о јавном информисању и медијима који је требало да дефинише правне основе уоквирене првом Медијском стратегијом. Увођење нових института, попут дефинисаног јавног интереса, појма „издавача медија“ уместо „оснивача јавног гласила“, пројектног суфинансирања, регистра медија и јавности власништва, спречавања прекомерног обједињавања, медијског плурализма и нужне приватизације били су охрабрујући кораци у медијском законодавству. Осим власничке трансформације, ти значајни помаци игнорисани су у јавној расправи која се фокусирала на исказивање резистентности кључних медијских актера у односу на најављене промене. Чланови „Крагујевачке иницијативе“ појављивали су се у истом саставу у градовима у којима су се одржавале дискусије, јавно исказујући отпор према медијским реформама. Јасно су се залагали за опстајање система у којем се 80% јавног новца намењеног информисању на свим нивоима власти трошило на неколико десетина медија што је потврђивало тезу да је на недовољно развијеном медијском тржишту „држава са својим новцем заправо кључни играч“.⁸⁷² Иако њихова бројност није превазилазила 10% свих овдашњих медија, медијска и политичка олигархија се, бранећи стечене привилегије, у инцидентној атмосфери јавних расправа супротстављала власничкој трансформацији и новом моделу финансирања медијских садржаја. Реформама и усвајању Закона о јавним медијским сервисима јавно се супротставио и тадашњи генерални директор РТС-а Александар Тијанић, о чему сведочи преписка са Иваном Тасовцем који је у септембру 2013. године постављен за ресорног министра.⁸⁷³ Тасовац је на почетку мандата истакао да ће, за разлику од претходног периода, приоритет бити „транспарентност у доношењу закона“.⁸⁷⁴ Тензији која је пратила најаву нових законских решења допринео је слом дотадашњег концепта претплате, непримењивање санкција за

⁸⁷² Правни мониторинг медијске сцене у Србији – извештаји за јануар–фебруар 2013. године, АНЕМ, Београд 2013, 26.

⁸⁷³ Више о томе: Јавна преписка Тијанић-Тасовац, сајт Времена: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1145222> (приступљено 4. октобра 2020).

⁸⁷⁴ Правни мониторинг медијске сцене у Србији – извештаји за септембар 2013. године, 17.

неплаћање и најаве нових законских решења. Политичком вољом првог потпредседника Владе Александра Вучића, која је била заснована на предизборним обећањима и обнародована на друштвеној мрежи „Твитер“, најављено је формално укидање претплате уз делимично буџетско финансирање два јавна медијска сервиса.⁸⁷⁵

Етапно одржавање јавних расправа поводом нацрта медијских закона представљало је континуитет у раду Министарства културе и информисања на новом законском оквиру. С друге стране, именовање министра Ивана Тасовца и његовог тима означило је дисконтинуитет са постојањем нефункционалне и бројне Радне групе која је припремила нацрте докумената који су послужили за јавну расправу.⁸⁷⁶ Тај посао је наставила стручна Радна група образована за „разматрање примедба, предлога и сугестија изнетих у току јавне расправе“.⁸⁷⁷ Петочлано оперативно тело сачињавали су представници јавних медијских сервиса Ђорђе Влајић (РТС) и Синиша Исаков (РТВ), епископ Порфирије Перић (РРА), професор Саша Гајин (независни медијски стручњак) и помоћник министра Саша Мирковић, као председник Радне групе. У изради законских текстова помагали су им експерти Сандра Башић Хрватин и Слободан Крмењак, ангажовани од делегације Европске уније. Радна група је заседала искључиво у просторијама ресорног министарства, док су се раније састанци одржавали и у просторијама РРА, што је било тешко разумљиво имајући у виду да се радило на тексту Закона о електронским медијима који садржи бројне одредбе управо о том регулатору. Свим састанцима у Министарству културе и информисања присуствовали су представници медијског одељења мисије ОЕБС-а у Србији. То је, уз документовање свих фаза рада и доступност докумената на сајту ресорног министарства, допринело максималној транспарентности и инклузивности поступка

⁸⁷⁵ „ТВ претплата, као што сам и обећао грађанима Србије, биће укинута, јер ја не припадам оном типу људи који је 12 година обманивао грђане Србије и бавио се само маркетиншким триковима. То је наша обавеза од које нећемо одустати“, Твитер, 23. маја 2013.

⁸⁷⁶ Решење о образовању стручне Радне групе за израду медијских закона, сајт Министарства културе и информисања: <http://arhiva.kultura.gov.rs/docs/dokumenti/javna-rasprava-o-izradi-zakona-o-elektronskim-medijima-i-nacrtu-zakona-o-javnim-medijским-servisima/reshenje-o-obrazovanju-radne-grupe-za-izradu-radne-verzije-nacrta-zakona-o-elektronskim-medijima.pdf> (приступљено 5. октобра 2020).

⁸⁷⁷ Решење о образовању стручне Радне групе, сајт Министарства културе и информисања: <http://arhiva.kultura.gov.rs/cyr/dokumenti/javne-rasprave/javna-rasprava-o-nacrtu-zakona-o-elektronskim-medijima-i-nacrtu-zakona-o-javnim-medijским-servisima/reshenje-o-obrazovanju-strucne-radne-grupe-za-razmatranje-primedaba-predloga-i-sugestija-iznetih-u-toku-javne-rasprave> (приступљено 5. октобра 2020).

израде медијских закона, који је био похваљен и од организације „Транспарентност Србија“.⁸⁷⁸ Принцип да Радну групу чине појединци ван ресорног министарства био је отклон од дотадашњег начина рада, у којем су запослени у министарству разматрали пристигле коментаре из јавне расправе без потребе да образлажу разлоге за њихово усвајање или одбацивање. Сведене похвале стручне јавности за транспарентност и инклузивност у изради закона допринеле су релативизацији позитивних помака, који су се значајно разликовали од дотадашње праксе. Касније време ће показати да резервисан став није био случајан ни инцидентан и да је то био континуитет у понашању бројних заинтересованих актера који су прећуткивали позитивне помаке у овој осетљивој области.

15.3.1 Измена нацрта Закона о јавном информисању као резултат наметнуте политичке воље

Квалитету садржаја медијских закона допринела је и чињеница да је њихова завршна израда коинцидирала са процесом аналитичког прегледа („скрининга“) целокупног домаћег законодавства у Бриселу.⁸⁷⁹ Интеракција са тамошњим стручним службама огледала се и у слању нацрта домаћих медијских закона преко Владине канцеларије за европске интеграције у Одељење за проширење при Генералној дирекцији Европске комисије. То је доприносило међусобном поверењу и оценама о „позитивном пријему медијских закона у Европској комисији“.⁸⁸⁰

Због спорости бирократских процедура бриселске администрације, коментари на законске нацрте министарству су достављани са вишемесечним закашњењем, што је утицало и на кашњење усвајања медијских закона. Петочлана Радна група је прихватала сугестије стручних служби Европске комисије, које су у највећој мери инсистирале на измени члана

⁸⁷⁸ Документ 24 јавне расправе, сајт Министарства културе и информисања:

<http://arhiva.kultura.gov.rs/cyr/dokumenti/javne-rasprave/javna-rasprava-o-nacrtu-zakona-o-elektronskim-medijima-i-nacrtu-zakona-o-javnim-medijским-servisima/strana/1> (приступљено 5. октобра 2020).

⁸⁷⁹ Више о томе: Процес преговора о приступању Србије Европској унији, сајт БОШ-а:

<https://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/pregovori-s-eu> (приступљено 5. октобра 2020).

⁸⁸⁰ Медијски закони наишли на позитиван пријем, сајт РТВ-а: http://www.rtv.rs/sr_lat/politika/medijski-zakoni-naisli-na-pozitivan-prijem-u-eu_474952.html (приступљено 5. октобра 2020).

5
46 Нацрта закона о јавном информисању и медијима. Наиме, Радна група је у Нацрту, који је послала у Брисел крајем децембра 2013. године, предвидела да се „издавач медија не може истовремено бавити и дистрибуцијом медија“.⁸⁸¹

Таква формулација је имала занимљиву предисторију у периоду израде различитих верзија нацрта медијских закона током мандата министра Петковића и помоћника Коларевића. Тада је та одредба, и поред противљења Радне групе, на волшебан начин укључена у радну верзију будућег правног акта. Нацрт закона о електронским медијима, који је био презентован у јавним расправама у јесен 2013. године, садржао је одредбу: „да би се спречило нарушавање медијског плурализма или вршење превеликог утицаја на јавно мњење, не дозвољава се да оператор пружа опште медијске услуге и медијске услуге специјализоване за информативни програмски садржај“.⁸⁸² Та одредба је онемогућавала кабловским операторима да поседују информативне програме, чему се супротстављао тадашњи највећи кабловски дистрибутер „СББ“, који је имао планове за покретање информативног канала „Н1“. С друге стране, таква формулација легализовала је њихово власништво над другим каналима, као и власништво „Телекома Србије“ над четири канала „Арена спорт“. Хаотичан приступ и непринципијелност дотадашње израде будућих законских одредаба мотивисала је петочлану Радну групу да након јавних расправа избрише контраверзни члан 109 Закона о електронским медијима. У Брисел је послата верзија 45
Закона о јавном информисању и медијима која је онемогућавала кабловске оператере да уједно буду и власници програма.

Трасиран пут европских интеграција строго је дефинисан процедурама које предвиђају да се, након имплементације бриселских коментара, ревидирани Нацрт закона упућује у републичку Владу и након тога на усвајање у Народну скупштину. Позадинску борбу за измене закона, коју је иницирао „СББ“ водила се на неколико кључних политичких фронтова. Према истраживању новинарке Бојане Барловац, „један је укључивао Дејвида

⁸⁸¹ Документ 24 прописи – јавне расправе, сајт Министарства културе и информисања: <http://arhiva.kultura.gov.rs/cyr/dokumenti/javne-rasprave/javna-rasprava-o-nacrtu-zakona-o-javnom-informisanju-i-medijima/nacrt-zakona-o-javnom-informisanju-i-medijima-koji-je-preko-vladine-kancelarije-za-evropske-integracije-poslat-na-analizu-u-evropsku-komisiju-u-briselu> (приступљено 5. октобра 2020).

⁸⁸² Нацрт закона о електронским медијима из октобра 2013. године, члан 109.

Петреуса⁸⁸³, председавајућег ККР Глобалног института, други се односио на јавну расправу у Србији а трећи на лобирање у Бриселу“.⁸⁸⁴ Ангажман бриселске адвокатске канцеларије „Жид Лојрет Нуел“ и постојање дописа Европске банке за обнову и развој, која је била сувласник „Јунајтед групе“, својевремено је потврдила и Мирјам Феран, тадашњи руководилац јединице задужене за Србију при Генералној дирекцији за проширење Европске комисије.⁸⁸⁵ Крајњи резултат тог синергијског деловања било је инсистирање бриселске администрације на измени одредбе закона која се односи на могућност да кабловски дистрибутери истовремено буду и пружаоци медијских садржаја. Влада и Министарство културе и информисања нису имали алтернативну опцију изузев да на захтевном путу европских интеграција изврше промену кровног медијског закона. У измењеној верзији, спорна одредба је гласила: „Лице које се, поред делатности издавача медија, бави и дистрибуцијом медијских садржаја дужно је да делатност издавача медија обавља преко повезаног правног лица.“⁸⁸⁶

Спорна одредба, као пример наметнуте политичке воље бриселске администрације, била је у супротности са дотадашњим ригидним ставом Европске комисије која је 2009. године инсистирала на раздвајању производње програма и дистрибуције Радио-телевизије Србије, правдајући то „фрагилним медијским системом“ у Србији.⁸⁸⁷ На основу тумачења о раздвајању дистрибуције од садржаја, РТС је након деценија улагања и одржавања лишен власништва над дистрибутивном мрежом предајника, на основу којих је формирано Јавно предузеће „Емисиона техника и везе“ (ЕТВ). Двоструки аршини, примењени у Србији том контраверзном одредбом, нису важили у многим државама, чланицама Европске уније.

⁸⁸³ Дотадашњи шеф америчке Централне обавештајне агенције (ЦИА) и врховни командант мултинационалних снага током ирачког рата.

⁸⁸⁴ Балкански Си-Ен-Ен и његови аршини, сајт Времена: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1254067> (приступљено 7. октобра 2020).

⁸⁸⁵ Више о томе: *исто*.

⁸⁸⁶ Закон о јавном информисању и медијима, *Службени гласник РС* 83/2014, 58/2015 и 12/2016 – аутентично тумачење, члан 46.

⁸⁸⁷ Мониторинг медијског власништва - ТВ Н1, сајт Репортера без граница и БИРН-а: <https://serbia.mom-rsf.org/rs/mediji/detail/outlet/n1-tv/> (приступљено 7. октобра 2020).

Утицај те одлуке бриселске администрације видљив је све до данашњих дана. Без политички независних и довољно стручних регулаторних институција и у условима својеврсног правног вакуума, сведоци смо злоупотребе уређивачке политике медија који превасходно штите интересе власника уместо интереса јавности. Економска моћ кабловских дистрибутера је у тој мери ојачала да се она проширила на бројна поља која представљају неисцрпан резервоар за политички утицај, а самим тим и сукобе политичких воља бројних заинтересованих актера.

15.4.1 Политизоване реакције на модеран медијски правни оквир

Процес завршне израде медијских закона коинцидирало је са именовањем Александра Вучића на место премијера у мају 2014. године. Временске оквире за њихово усвајање пореметиле су катастрофалне поплаве које су заокупиле ресурсе и пажњу целокупног државног апарата који је био ангажован у отклањању последица елементарне непогоде. У таквим околностима све биле су приметније тензије између власти, медија, новинара и међународних актера. Перцепција политички мотивисаних притисака на слободу изражавања ојачана је хакерским нападом на портале, нападима на новинаре и хапшењима због оптужби за ширења панике међу становништвом. Све то је доприносило постепеном јачању аутоцензуре. Израда медијских закона је потиснута у други план, а политичка, друштвена и медијска поларизација постала је преовлађујући наратив, стварајући зачарани круг међусобних оптужби, из којег се није изашло ни до данас.

У таквим околностима је и садржај будућих законских текстова, заснованих на Медијској стратегији, био под непрекидном лупом стручне јавности. Дебата о проналажењу политички прихватљивог, стабилног и одрживог модела финансирања јавних медијских сервиса узрокована је неуспехом дотадашњих облика финансирања и одијумом јавности према плаћању претплате/таксе. Приметни отпори су постојали и у самом РТС-у, у којем су поједине интересне струје опструисале усвајање Закона о јавним медијским сервисима плашећи се губитка дотадашњих привилегија. Стрховања стручне и медијске јавности због могућих измена кључних законских одредаба у процесу њиховог изгласавања временом су

преусмерене на критике убрзане скупштинске процедуре и летњег термина усвајања закона. Убрзана скупштинска процедура није допринела умањењу демократских капацитета за усвајање медијских закона пошто се радило о законским текстовима утемељеним на Медијској стратегији из 2011. године, коју је усвојила некадашња власт. С друге стране, усвајање сета медијских закона почетком августа био је резултат сплета околности узрокованих временским неприликама. Иако би додатно одлагање усвајања изазвало критике, смислено је запитати се какав би суштински значај имало кашњење од неколико месеци ако се има у виду непоштовање свих рокова за примену ¹ Закона о радио-дифузији и Закона о јавном информисању из 2002/2003. године.

У начину израде и садржају медијских закона из 2014. године учињен је отклон од дотадашњег приступа, због којег је Србија перципирана као држава која „дуже од деценије реформише свој медијски сектор, а да се у реформама не помера са почетка“.⁸⁸⁸ Позитивној оцени је доприносила и упоредна анализа садржаја Медијске стратегије и усвојених медијских закона. Она је указивала на изузетно висок степен усаглашености између јединствено прокламованих стратешких циљева кључних новинарских удружења и медијских асоцијација у периоду од септембра 2010. до августа 2014. године, колико су трајале јавне расправе, рад на медијским законима и процес њиховог усвајања. Све побројано је допринело оцени да су „медијски закони заправо, уз пар изузетака, готово апсолутни тријумф медијских и новинарских удружења и позитиван одговор на све оно што су тражили“.⁸⁸⁹

Медијским законима из 2014. године успостављено је јединство правног поретка пошто су коначно укинуте одредбе закона који су колизионим нормама опструисале медијске реформе, попут Закона о главном граду или Закона о државној управи и локалној самоуправи. Инсистирање на дефинитивном повлачењу државе из власничке структуре медија, изузев у случају јавних медијских сервиса, медија ⁴ чији су оснивачи национални савети националних мањина и новине *Панорама*, која се дистрибуира на Косову и

⁸⁸⁸ Савовић, 7.

⁸⁸⁹ Кремењак, Слободан, Нови медијски закони – шта се постигло и шта нам тек предстоји?, *Правни мониторинг медијске сцене у Србији – публикација X*, АНЕМ, Београд 2014, 7.

Метохији, базирало се на процени да је то „нужан, ако не и довољан предуслов за онемогућавање политичке контроле медија“.⁸⁹⁰ Дугоочекивани наставак и окончање приватизација нису били сами себи циљ на пренапрегнутом, хаотичном и компетитивном медијском тржишту већ је то био значајан елемент консолидације којим је требало предупредити тржишну стихију у тој области. Значајан елемент тог процеса требало је да буде установљавање пројектног суфинансирања на свим новима власти којим би се штитио и промовисао јавни интерес који је први пут дефинисан у чак два медијска закона. Једини пример несагласја у медијској заједници односио се на унапред дефинисану, обавезну суму, односно проценат из локалног буџета као форму државне помоћи којима су дотадашња буџетска издвајања за државне медије преусмерена ка новом моделу пројектног суфинансирања.

У домену државне помоћи, нови модел финансирања јавних медијских сервиса хармонизован је са тадашњом европском праксом о контроли државне помоћи. Критика одложене примене Закона о јавним медијским сервисима била је разумљива али реално неприхватљива имајући у виду тадашње финансијско стање републичког и покрајинског јавног медијског сервиса. Финансијској консолидацији након увођења таксе допринела је и регулатива из области Закона о електронским медијима која је усаглашена са важећим европским оквиром и Директивом о аудиовизуелним медијским услугама. Тим законом је редефинисана улога Регулаторног тела за електронске медије, која је омогућила неупоредиво ширу базу за избор свих релевантних друштвених групација у деветочлани Савет тог тела. Услед непостојања политичке воље, та измена је спроведена у дело тек у петој години важења закона. У међувремену се стручна јавност непотребно исцрпљивала дебатом о непостојању финансијских казни за емитере или примени усаглашеног прописа о државној управи на запослене у РЕМ-у који наводно темељно угрожава независност регулатора. Те расправе су подсећале на теорије о узрочно-последичној вези извора финансирања јавних медијских сервиса и њихове уређивачке независности која не престаје чак и када више не постоје месечна буџетска давања РТС-у. Осим што је омогућавао

⁸⁹⁰ Исто, 8.

дигитализацију ТВ сигнала, Закон о електронским медијима је транспоновео одредбе које су усаглашене са европским правилима и стандардима и које су нашле место у Закону о оглашавању. Медијски закони су били иновативни за ово поднебље јер су препознавали и специфичности различитих форми „онлајн изражавања“, које је било супротно старомодној регулацији традиционалних медија. Јавност медијског власништва унапређена је формирањем првог Регистра медија при Агенцији за привредне регистре. Домаће медијско законодавство се приклонило посебном начину заштите медијског плурализма, имајући у виду европске моделе који предвиђају поступање по Закону о заштити конкуренције односно примену посебних правила за секторска односно унакрсна власништва у процесу спречавања недозвољене медијске концентрације. Такав модел је представљао коректив и допуну одредаба Закона о заштити конкуренције, којим су, у оквиру лимита од 35% удела у гледаности, односно 50% удела у тиражу дневних новина, укинута ограничења директног страног власништва у медијима и додатно либерализована правила о медијској концентрацији.

У политизованој медијској агенди није сагледавана шира слика, што је конфронтирало представнике власти и невладин сектор до те мере да су чак и поједине медијске асоцијације, додуше уз оgrade, позитивно оцениле садржај законā, истакавши да су они „без обзира на одређене недостатке, створили коректан правни оквир за медије“.⁸⁹¹ Таква реакција АНЕМ-а и других новинарских и медијских удружења је, с једне стране, показивала незрелост сцене која је са сумњом и неверицом прихватала чињеницу да је Србија коначно добила модеран медијски правни оквир и неразумевање реалности у којој медијско законодавство „колико год било добро, само за себе није довољно да реши све проблеме са којима се медији у друштву суочавају“.⁸⁹² Управо се на тој равни догодило кључно несагласје у имплементацији медијских закона, у којој је политичка воља имала пословично значајну улогу. Српски медији, упркос суморној слици, имали су оквир за

⁸⁹¹ *Правни мониторинг медијске сцене у Србији – извештај бр. 55 за август 2014. године*, АНЕМ, Београд 2014, 18.

⁸⁹² *Исто*, 8.

промене, али су били ограничени „оскудним реформским и регулаторним капацитетима“.⁸⁹³

57 Европска комисија је у годишњем извештају о напретку Србије недвосмислено похвалила усвајање медијских закона оценом да је „знатно побољшан правни оквир у области медија и да је српско законодавство потпуније усклађено са правним оквиром ЕУ“.⁸⁹⁴ Та ретка и неспорна похвала из Брисела у делу српске академске заједнице истог тренутка је релативизована оценом да су „европске институције прилично инвестирале у доношење тих закона“.⁸⁹⁵ Слично је било и са закаслелим реакцијама омбудсмана Саше Јанковића који је, пред крај свог мандата, непосредно пред улазак у кампању за председничке изборе, изнео крајње негативну оцену медијског законодавства сматрајући својом највећом грешком својевремену подршку „изменама медијских закона“.⁸⁹⁶ Заштитник грађана је изјавио да их, „упркос свим бојазнима, није унапред критиковао како би доказао да није априори против сваке замисли Владе, и то се испоставило као грешка коју ми сада, с правом, нека удружења новинара замерају. Те измене закона готово су докрајчиле медије у Србији“.⁸⁹⁷ Јавни наступи представника новинарских удружења били су у нескладу са тим ставовима пошто је председник НУНС-а Вукашин Обрадовић приликом израде медијских закона изјавио да је Медијска коалиција „најзадовољнија што су прихваћене одредбе о повлачењу државе из власништва у медијима, транспарентности власништва, забрани прекомерне медијске концентрације, забрани директног финансирања из буџета и увођењу пројектног суфинансирања на свим нивоима“.⁸⁹⁸ Побројани институти су представљали гравитационо поље око којег се окупљала медијска заједница,

⁸⁹³ Правни мониторинг медијске сцене у Србији – извештај за јун 2013. године, 21.

⁸⁹⁴ Правни мониторинг медијске сцене у Србији – извештај бр. 57 за октобар 2014. године, АНЕМ, Београд 2014, 18.

¹ Медији преживели диктатуру али неће демократију (интервју са Сњежаном Миливојевић), сајт НИН-а: <http://www.nin.co.rs/pages/article.php?id=89713> (приступљено 12. октобра 2020).

⁸⁹⁶ Многи ²⁰³ ладе ме се плаше (интервју са Сашом Јанковићем), сајт Курира (изјава из штампаног издања новине): <https://www.kurir.rs/vesti/politika/2614801/sasa-jankovic-za-kurir-mnogi-iz-vlade-me-se-plase> (приступљено 12. октобра 2020).

⁸⁹⁷ Исто.

⁴⁵ Вукашин Обрадовић реизабран за председник НУНС-а, сајт НУНС-а: <http://anem.org.rs/sr/medijskaScena/uFokusu/story/15955/Vuka%C5%A1in+Obradovi%C4%87+reizabran+na+mes+to+predsednika+NUNS-a.html> (приступљено 12. октобра 2020).

принципијелно се залажући за реформске постулате које су коначно нашли своје место у правном медијском оквиру. То је у много већој мери препознато на међународном него на домаћем плану, због чега је 2014. године Србија досегла највиши историјски пласман – 54. место на светској листи индекса медијских слобода „Репортера без граница“.⁸⁹⁹

15.5.1 Опструкција и недостатак политичке воље за примену медијских закона

Медијско законодавство је саставни део сложеног правног оквира чија се примена заснива на законским актима којима се регулишу друге области, попут закона о приватизацији, контроли државне помоћи, оглашавању, заштити конкуренције, ауторским и сродним правима, електронским комуникацијама и др. Комплексан процес имплементације нових института заснованих на сету медијских закона у којима се примењују одредбе **Закон о јавном информисању и медијима** у значајној мери је наилазило на опструкцију. То се превасходно односи на временски орочен процес коначног изласка државе из власничке структуре медија и на увођење пројектног суфинансирања којим је требало промовисати и штитити законом дефинисан јавни интерес. Та два комплементарна процеса суочила су се са негативним наслеђем дотадашњих приватизација, које су критичари карактерисали као „неприпремљене, недоследне, нетранспарентне, са закашњењима и уз тих и доследан отпор“.⁹⁰⁰ Нереална очекивања од специфичног модела приватизације који би се примењивао на медијске куће и који би стимулисао њихове потенцијале, била су у супротности са преовлађујућим ставом свих дотадашњих владајућих гарнитура које „нису биле вољне да се одрекну контроле над њима нити да буду агилније у сређивању медијског сектора“.⁹⁰¹

Испрва означена као реформска вододелница, политичка воља исказана усвајањем тог закона се, уместо подршке, на самом почетку суочила са неочекиваним отпорима оних који

⁸⁹⁹ Годишња листа индекса медијских слобода, сајт Репортера без граница: <https://rsf.org/en/ranking/2014#> (приступљено 12. октобра 2020).

⁹⁰⁰ Драшковић, Бранкица, Грухоњић, Динко, Својинска трансформација медија у Србији – пример локалних медија, *Годишњак Филозофског факултета у Новом Саду* 40, 2/2015, 108.

⁹⁰¹ Исто, 107.

су годинама промовисали управо такав модел својинске трансформације медија. Томе је допринела извесност коначне промене власничке структуре у већим медијским кућама, које су, сразмерно свом значају и утицају, дуго опструисале тај процес. Такав став је допринео обликовању преовлађујућег пристрасног негативног наратива о процесу који је константно био одлаган.

Преостале 73 медијске куће које су били предвиђене за приватизацију чиниле су мање од 10% укупног броја постојећих медија у Србији у првој години примене сета медијских закона. Тешко је тим бројкама оправдати флоскуле о „медијском мраку“ и замирању информисања услед приватизације ако се зна да је у сваком граду већ постојало неколико радио и телевизијских станица, од којих су многе биле чланице АНЕМ-а. Да не говоримо о настанку, јачању и све већем утицају информативних портала који су у међувремену од традиционалних медија преузели улогу кључних извора информисања путем широко распрострањених мобилних апликација. У процесу приватизације је разоткривено да чак 23 медија није било у могућности да припреми тражену документацију, што је изазвало сумње да значајан део њих имао статус тзв. шкољка фирми – задужених предузећа која нису поседовала приватизациони капитал.

Агенција за приватизацију је огласила продају 50 медија. До 31. октобра 2015. године приватизована су 34 медија, док су преостале медијске куће могли да приватизују запослени преносом капитала без накнаде.⁹⁰² Чињеница да су у крајњем исходу велики број медија у валидном аукцијском поступку купили појединци блиски владајућој странци критиковали су представници некадашње власти који су чинили све да се процес приватизације бескрајно одуговлачи. Тако је пропуштена прилика за реструктурирање медијских предузећа у неупоредиво бољим економским приликама. Вишегодишња нескривена злоупотреба законодавног оквира и успоравање изласка државе из власничке структуре медија били су изложени неупоредиво блажој критици стручне јавности и медијске заједнице, која је, уз недовољну самокритику, преиспитивала дотадашњи

⁹⁰² Више о томе: Приватизација медија у Србији у бројкама, сајт УНС-а: <http://www.uns.org.rs/desk/Privatizacija/39235/privatizacija-medija-u-srbiji-u-brojkama.html> (приступљено 15. октобра 2020).

концепт медијске приватизације залажући се за нова решења која није било могуће спровести у пракси. Атмосфера међусобних оптужби, вербалних напада и испитивања порекла новца није погодовала коначној и дугоочекиваној власничкој трансформацији. У таквим околностима део запослених у медијима је пропустио прилику да по основу закона постане сувласник у медијима у којима су били запослени. Таква ситуација је изненадила и једног од кључних протагониста дотадашњих медијских реформи Радета Вељановског, који је избегавање власничког преузимања медија окарактерисао као „непријатно искуство у којем један број новинара то уопште није желео“.⁹⁰³ Политичка опструкција тог процеса од Министарства привреде и Агенције за приватизацију узроковала је сукоб са Министарством културе и информисања, које је инсистирањем на примени закона прибегло аутентичном скупштинском тумачењу које се показало исправним тако да су бесплатне акције подељене према Закону о јавном информисању и упркос организованом протесту УНС-а испред зграде Владе Србије на којем су тражене оставке челника Министарства културе и информисања.⁹⁰⁴

Процес приватизације су пратиле и спекулације о броју новинара и медијских радника који су остали без посла. Удружење новинара Србије је званично саопштило да је отпуштено чак 1.050 запослених.⁹⁰⁵ Иако масовно злоупотребљен бројним цитирањима, тај податак је аргументовано оспорио медијски стручњак Драган Кремер, који је на основу званичних података Агенције за приватизацију и Агенције за привредне регистре утврдио да је у свим медијима предодређеним за приватизацију „укупно било свега 1.055 запослених“.⁹⁰⁶ Манипулација бројкама је оспорена логичком аргументацијом, али и чињеницом да је

⁹⁰³ Серијал „Тачка“, сајт Инсајдера: [https://insajder.net/sr/sajt/mediji/18868/Tacka-\(transkript-druge-epizode\).htm](https://insajder.net/sr/sajt/mediji/18868/Tacka-(transkript-druge-epizode).htm) (приступљено 15. октобра 2020).

⁹⁰⁴ Више о томе: Власт одбија да неприватизовани медији припадну запосленима, сајт Политике: <http://www.politika.rs/scc/clanak/347189/UNS-Vlast-odbija-da-neprivatizovani-mediji-pripadnu-zaposlenima> (приступљено 15. октобра 2020).

⁹⁰⁵ Око 1.000 новинара у Србији остало без посла, сајт УНС-а: <http://www.uns.org.rs/desk/Privatizacija/34425/uns-oko-1000-novinara-u-srbiji-ostalo-bez-posla.htm> (приступљено 15. октобра 2020).

⁹⁰⁶ Кремер, Драган, Изгубљени у приватизацији, Топлички центар за демократију и људска права: <http://www.topcentar.org.rs/2019/10/11/izgubljeni-u-privatizaciji/>.

највећи део приватизованих медија након реструктурирања наставио да постоји тако да је јасно да можемо говорити о укупном губитку „до пар стотина радних места“.⁹⁰⁷

Оспоравања су пратила и примену закона у домену пројектног суфинансирања, у којем су се кључна новинарска и медијска удружења (УНС, НУНС, НДНВ, АНЕМ, Локал прес и Асоцијација медија) показала „недовољно јединственим и подбацили (су) у спровођењу закона за које су се годинама залагали“.⁹⁰⁸ Неутемељено инсистирање УНС-а на издвајању 2% буџета на нивоу свих локалних самоуправа за пројектно суфинансирање створило је неоправдања очекивања која нису имала подршку Министарства државне управе и локалне самоуправе, које је свој негативан став аргументовало задирањем у аутономију локалних самоуправа. Кампања заснована на нереалном захтеву тог новинарског удружења, поткрепљена подацима о дотадашњим издвајањима за јавна медијска предузећа, допринела је стварању конфузне и непродуктивне атмосфере и непотребној конфронтацији са Министарством културе и информисања, које је показало велико разумевање за конструктивне предлоге начина правичне расподеле 2,2 милиона евра, колико је од 2014. године износио годишњи буџет на републичком нивоу за пројектно суфинансирање. Троструко увећан износ у односу на период који се издвајао пре усвајања медијских закона, процес предлагања чланова и састави републичких комисија били су примери позитивне политичке воље која је пратила успостављање нових института на почетку примене нове законске регулативе. Чланови осам петочланих комисија већински су били представници новинарских и медијских удружења, којима је, уместо 24, припало чак 26 места, на која су могле да рачунају све релеватне професионалне и струковне асоцијације које су постојале минимум три године пре усвајања медијских закона. Преостали чланови комисија, које су радиле транспарентно и инклузивно, били су доказани медијски експерти и представници независних институција четврте гране власти, регулаторног и саморегулатног тела, невладиних организација и ресорних министарства. Такав састав комисија требало је да охрабри ниже нивое власти за што боље спровођење поступка који је се заснивао на подзаконским актима, али је прагматичан приступ свих

⁹⁰⁷ Исто.

⁹⁰⁸ Исто.

протагониста тог процеса резултирао нежељеном појавом да се опредељена средства у буџету „поделе на тај начин да свако добије по мало и да се локалне власти никоме не замере“.⁹⁰⁹

За разлику од почетних пропуста који су се могли правдати несналажењем представника локалних самоуправа и несавршеним правним оквиром, каснији континуитет злоупотреба у примени поступка пројектног суфинансирања може се окарактерисати као недостатак политичке воље на нижим нивоима власти. Отворено изигравање тог института везује се за два кључна момента – промену власти на покрајинском и локалном нивоу којом је владајућа коалиција заокружила вертикалу власти и могућност предлагања чланова из новонасталих медијских и новинарских удружења. Они су тако су постали својеврсни саучесници у незаконитим поступцима, у којима је потенцијална санкција из управног спора била неупоредива са политичком вољом која је охрабривала отворено кршење закона изгласаних од те исте власти. Досадашње искуство је показало да је почетно несналажење временом прерасло у отворену злоупотребу јер није постојала политичка воља да се примена закона врати на иницијална „фабричка подешавања“. Такав развој догађаја коинцидирало је са сменом у ресорном министарству током реконструкције владе у августу 2016. године, од када се и на републичком нивоу све чешће указује на спорне примере доделе средстава путем пројектног суфинансирања. Као и у случају приватизације медија, незадовољство некадашњих заговорника тог института временом се претворило у оспоравање концепта пројектног суфинансирања, које се извргло у сопствену супротност. Томе је допринела и разједињеност заговорника тог модела подршке промоцији и очувању јавног интереса у медијима из редова Медијске заједнице. Уместо конструктивне критике и подршке видљивим помацима, превладали су истицање негативности и доследно дистанцирање од концепта који су доскора заговарали. У таквој атмосфери је био немогућ коперникански преокрет, што је, због недостатка политичке подршке Владе, резултирало и одласком министра Ивана Тасовца и државног секретара Саше Мирковића.

⁹⁰⁹ Крмењак, Слободан, Годину дана са правилником о суфинансирању пројеката – сумирање резултата, *Правни мониторинг медијске сцене у Србији – публикација XII*, АНЕМ, Београд 2015, 8.

Изузев у случају дигитализације ТВ сигнала, која је уз помоћ Министарства ⁹⁵ трговине туризма и телекомуникација и ЈП „Емисиона техника и везе“ успешно окончана у јуну 2015. године, политичке воље и подршке је мањкало и за спровођење Закона о електронским медијима, и то највише у домену рада регулатора. Константна спорења између Министарства културе и информисања и РЕМ-а у тумачењу закона оптерећивало је његову практичну примену и усвајање неопходних подзаконских аката. То је имало реперкусије на примену Закона о јавним медијским сервисима и довело је до сукоба политичких воља приликом увођења таксе за РТВ. Неслагање новоизабраног генералног директора Драгана Бујошевића и ресорног министра Ивана Тасовца у тумачењу законских одредаба праћена је јавном преписком у медијима.⁹¹⁰ Тасовчево истрајавање на решењима која су предвиђала проактивну улогу јавних медијских сервиса у промоцији и наплати будуће таксе и Бујошевићево инсистирања на укључивању посредника у овом сензитивном поступку резултирали су усвајањем ⁴ Закона о привременом уређивању начина наплате ТВ таксе за јавне медијске сервисе, чији је предлагач било Министарство енергетике и рударства. Тај документ је имао временски ограничено трајање, али важи и данас. Својеврсна законска паралела важећем Закону о јавним медијским сервисима опстаје уз подршку политичке воље и прагматизма и резултира праксом у којој је лакше на годишњем нивоу продужавати важење тог законског акта него променити закон који примарно и суштински регулише ту област.

Тромост у функционисању државног апарата представљала је отежавајућу околност за примену медијских закона. Резистентност на промене у начину функционисања министарстава, на које је упутило Министарство културе и информисања, у спровођењу реформских корака умногоме је допринело да нови законодавни оквир на практичном плану не постигне жељени ефекат. Нееластичност и незаинтересованост за промену дотадашњег начина рада у односу на медијски сектор карактерисали су Министарство привреде у домену приватизације, ¹⁷ Министарство државне управе и локалне самоуправе у

⁹¹⁰ Виш ⁶ томе: Преписка Тасовца и Бујошевића, сајт Времена: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1350157&print=yes> (приступљено 16. октобра 2020).

сфери пројектног суфинансирања, локалног информисања и гласила националних савета националих мањина и Министарство трговине, туризма и телекомуникација у области Закона о оглашавању. Примери интензивније сарадње били су најчешће мотивисани обавезама у процесу евроинтеграција, у којима је кључну улогу имала Тања Мишчевић, која је као главни преговарач посредовала у инкорпорацији већ усаглашених одредаба Закона о електронским медијима у Нацрт закона о оглашавању.

Нужне синергије није било због недостатка политичке воље у деловима Владе и непостојања капацитета институција које су требале да имају кључну улогу у практичној имплементацији нових института и правила из пакета медијских закона. То се у значајној мери односи и на комплексну област медијског плурализма која је требало да дефинише и примењује „јасна, транспарентна и недвосмислена правила“.⁹¹¹ Одређено неразумеваше те проблематике допринело је да се превиди интерна и екстерна компонента плурализма у медијима, које се односе на медијски садржај и власништво. Пракса је показала да је пука квантификација недовољна и да су за употпуњавање медијског плурализма неопходне и квантитативна и квалитативна анализа за које министарства и регулатор нису имали капацитета. То се одразило на квалитет медијских садржаја у којима су законом дефинисани „прагови“ били једина брана тренду „укрупњавања као последици економске кризе“.⁹¹²

15.6.1 Рефлексије друштвено-политичке поларизације на имплементацију медијских закона

Кључне тековине модерног и плуралистичког демократског друштва XXI века у великој мери се заснивају на улози медија. Заштита законом прописаног јавног интереса углавном је препуштена регулаторним телима и јавним медијским сервисима, који треба да дефинишу заштитне механизме тог баланса. Њихов значај је још већи када се зна да ту

⁹¹¹ Стојковић, Милош, Да ли нацрти медијских закона поспешују медијски плурализам?, *Правни мониторинг медијске сцене у Србији – публикација XI*, АНЕМ, Београд 2013, 9.

⁹¹² Исто.

улогу, по природи ствари, не преузимају медијско и рекламно тржиште, која се руководе другачијим, превасходно профитним интересима.

Уређивачки концепт појединих медија повод је за непрекидну друштвено-политичку дебату и поларизацију на тему овдашњег сужавања медијских слобода. Тој дискусији је допринела и одлука грчког власника телевизије „Б 92“ о престанку емитовања култне емисије „Утисак недеље“ у јесен 2014. године, која је коинцидирала са почетком рада информативног кабловског канала „Н1“.⁴⁵ Сужавање простора за дебату о темама од јавног интереса на телевизији са националним покривањем била је у контрадикцији са прокламованим вредностима које афирмише сет медијских закона. Поларизацији ставова доприносиле су критике о притисцима на медије и њихове уређивачке политике. С друге стране, власници телевизија су своје одлуке бранили „леgitимним програмским разлозима или размимоилажењима са телевизијским продукцијама које такве емисије производе“.⁹¹³ Временом су тензије продубљене све озбиљнијим замеркама уређивачким концептима информативних програма јавних медијских сервиса који су постали полигон за сталне политичке конфронтације. Кадровске промене у Радио-телевизији Војводина након покрајинских избора изазвале су протесте у организацији невладиног покрета „Подржи РТВ“. Те и сличне промене резултирале су додатним одливом квалитетних кадрова ка програмима кабловског оператера „Јунајтед медија“, а касније и „Телекома“, који су јачали све бројније медијске платформе и ширили понуду и утицај. Поларизована атмосфера није ишла у прилог јачању политичке воље за примену медијских закона. Одредбе тих закона су се нашле у вакууму између прокламованих вредности и реалполитике, која је у складу са дневнополитичким циљевима тумачила законски оквир. Један од најбољих примера је константан сукоб поводом тумачењем ратификоване европске Конвенције о прекограничној телевизији, којом је, као и Законом о електронским медијима, предвиђено реемитовање изворног програма. Иако прекидање оригиналног тока уметањем рекламних порука представља својеврсну „локализацију“ поменутог програма, која на основу домаћег

⁹¹³ Правни мониторинг медијске сцене у Србији – извештај бр. 56. за септембар 2014. године, АНЕМ, Београд 2014, 16.

медијског законодавства подразумева неопходност да програм лиценцира РЕМ, ту законску одредбу игноришу власници кабловских канала. Дијаметрално супротно тумачење прописа додатно је стимулисано политичким расправама у којима се у поларизацији ставова изгубио иницијални мотив – „очување богате понуде страних канала али и омогућавање домаћим каналима да буду конкурентни на тржишту оглашавања“.⁹¹⁴

Позитивне оцене Европске комисије у моменту усвајања медијских закона замениле су примедбе које су постале део уобичајеног наратива у извештавању. Оне су се отклањале уколико је постојала позитивна политичка клима за испуњавање услова на путу евроинтеграција. Као релативно нова појава, наметнуо се феномен „аутоцензуре“ као резултат агресивног става политичких центара моћи, који су „личним дисквалификацијама новинара и константним изражавањем сумње у њихове намере креирали атмосферу страха“.⁹¹⁵ Инсистирање на расту (ауто)цензуре био је пример губљења фокуса да је кључни предуслов истинских промена „унапређење економског положаја медија и њихово избегавање из односа финансијске зависности од власти и центара финансијске моћи“.⁹¹⁶ Сужавање простора за слободну дебату, недовољно транспарентно медијско власништво, прикривено финансирање појединих медија, нерад РЕМ-а, изостанак ефикасних санкција због угрожавања слободе изражавања и напада на новинаре и медије, таблоидно презентовање навода из истраге чинили су списак негативности „којих су сви у Србији свесни и на чијем решавању се годинама, са мање или више успеха радило“.⁹¹⁷ Објављивање налаза истраживачких медијских портала чије је пројекте финансирала Европска комисија изазвало је отворен сукоб овдашњих представника власти и тадашњег амбасадора Европске уније, што је допринело даљем расту обостраног неповерења. Хваљени медијски правни оквир тако је постао колатерална жртва неусаглашених

⁹¹⁴ Правни мониторинг медијске сцене у Србији – извештај бр. 63 за август 2015. године, АНЕМ, Београд 2015, 22.

⁹¹⁵ Правни мониторинг медијске сцене у Србији – извештај бр. 60 за јануар–мај 2015. године, АНЕМ, Београд 2015, 25.

⁹¹⁶ Кремењак, 10.

⁹¹⁷ Правни мониторинг медијске сцене у Србији – извештај бр. 57 за октобар 2014. године, АНЕМ, Београд 2014, 18.

политичких воља Београда и Брисела, који је константно инсистирао на „ваљаној и ефикасној примени медијских закона“.⁹¹⁸

Изневерена су и очекивања од Закона о оглашавању из портфеља Министарства трговине, туризма и телекомуникација, који је требало да допринесе унапређењу правног оквира на основу смерница из Медијске стратегије. Смишљеним сужавањем поља примене, тај правни текст је створио многе недоумице уместо да је истински унапредио област државног оглашавања. Тиме би се, према речима експерткиње Европске комисије Катрин Нејман Меткалф, „спречило коришћење тих механизма за нетранспарентно финансирање медија и дискриминацију између њих“.⁹¹⁹ Уместо да тај закон послужи и као допуна новоустановљеног Регистра медија у осетљивој области државног оглашавања, његови творци су пропустили прилику да значајно побољшају правни оквир и допринесу правилима о будућем оглашавању државе на начин који је „транспарентан, објективан и заснован на недискриминаторним критеријумима“.⁹²⁰ Усвајање тог закона је протекло уз прећутну сагласност и пасивност опозиције, невладиног сектора, медијске заједнице и стручне јавности. Тако је пропуштена прилика да се законским путем на много бољи начин регулише област коју је након Савета за борбу против корупције анализирао и Балканска истраживачка репортерска мрежа (БИРН), која се усмерила на рад рекламних агенција након политичких промена 2012. године.⁹²¹ То истраживање је представљало увод у нови документ Савета, који се односио на власничку структуру и контролу медија у Србији, који је објављен у фебруару 2015. године.⁹²² У децембру исте године то саветодавно тело Владе објавило је и Извештај о могућем утицају институција јавног сектора на медије кроз

⁹¹⁸ Оснажити услове за слободу медија, сајт Вечерњих новости: <https://www.novosti.rs/vesti/naslovnadruštvo/aktuelno.290.html:588822-Davenport-Osnaziti-uslove-za-slobodu-medija> (приступљено 17. октобра 2020).

⁹¹⁹ Правни мониторинг медијске сцене у Србији – извештај бр. 57 за октобар 2014. године, 18.

⁹²⁰ Правни мониторинг медијске сцене у Србији – извештај 90 64 за септембар 2015. године, 19.

⁹²¹ Више о томе: Оглашавање као приватан посао, сајт Тачно: <https://javno.rs/istrazivanja/oqlasavanje-kaoprivatni-posao-vlasti> (приступљено 17. октобра 2020).63

⁹²² Више о 129 Извештај о власничкој структури и контроли медија у Србији, сајт Савета за борбу против корупције: <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/Storage/Global/Documents/izvestaji/izvestaji%20mediji%2026%2002.pdf> (приступљено 17. октобра 2020).

плаћање услуга оглашавања и маркетинга.⁹²³ Иако је тај извештај Савета за борбу против корупције привукао мању пажњу од документа из 2011. године, чињеница је да се о њему расправљало на седници скупштинског Одбора за културу и информисање. Исто тако, први пут је у Министарству културе и информисања одржан састанак са представницима Савета, који је пропраћен одговором на препоруке из Извештаја.⁹²⁴

Постојање дијалога у таквим околностима био је изузетак од неписаног правила да се (не)примена медијских закона претвара у полигон за међусобна оптуживања која нису доприносила побољшању реалног стања. Позитивни помаци постигнути применом закона и формирањем Комисије за истраживање убиства новинара уз практичне кораке на повећању њихове безбедности политизовани су и дезавуисани у жару политичке борбе. У таквој атмосфери је омогућено да новинска агенција „Танјуг“ настави да ради после 31. октобра 2015. године, иако је по слову закона морала да престане да постоји јер није приватизована услед опструкције руководства те куће. Вишегодишњим нелегалним радом и постојањем „Танјуг“ је својеврсни симбол неуспеха још једне медијске реформе. Опструкција реформског процеса, по основу које је „Танјуг“ опстао, показала је, према речима тадашњег министра Ивана Тасовца, „да они који су тражили да се држава склони из медија сад вичу да остане, они који су годинама за тржиште и фер утакмицу сад ћуте или траже одговорност од оних који су им управо такву утакмицу омогућили, док би они који су за интеграције ЕУ и усаглашавање наших прописа са европским сад да се у њиховом случају „не држимо закона као пијан плота“.⁹²⁵ У Одлуци Владе Републике Србије о правним последицама престанка рада „Танјуга“, са потписом премијера Вучића, било је прописано да ће „директор Танјуга, по исплати зарада, отпремнина и других примања из тачке 4. ове

⁹²³ Више о томе: Извештај о могућем у ¹⁶ ају институција јавног сектора на медије кроз плаћање услуга оглашавања и маркетинга, сајт Савета за борбу против корупције: <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/Storage/Global/Documents/izvestaji/Izvestaj%20o%20medijima%20konacna%20verzija.pdf> (приступљено 17. октобра 2020).

⁹²⁴ Одржан састанак са министром културе и информисања, сајт Савета за борбу против корупције: <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/saopstenja/cid1011-2850/odrzan-sastanak-sa-ministrom-kulture-i-informisanja> (приступљено 17. октобра 2020).

⁹²⁵ Вучић Тасовцу: Опет си подметнуо моја леђа; Тасовац: Док сам министар биће све по закону, сајт Политике: <http://www.politika.rs/scc/clanak/342884/Vucic-Tasovcu-Opet-si-podmetnuo-moja-leda-Tasovac-Dok-sam-ministar-bice-sve-po-zakonu> (приступљено 17. октобра 2020).

одлуке и других обавеза, поднети Агенцији за привредне регистре пријаву ради брисања Танјуга из Регистра привредних субјеката“.⁹²⁶ Заменом теза о „гашењу Танјуга“ тадашњи премијер Вучић је први пут показао недоследност у подршци медијским законима чије је усвајање и реализацију до тада беспоговорно подржавао. „Танјуг“ је постао симбол отпора медијским реформама и оне су, петнаест месеци након усвајања новог законодавног оквира, доживеле крах. Константна опструкција и неререформисаност те медијске куће не могу бити правдани искључиво недостатком политичке воље. Намеће се закључак да се тиме прикривају битнији недостаци као што је континуирано „одсуство капацитета државе да осмисли и дефинише циљеве јавне политике, да их преточи у правни и регулаторни оквир и да такав оквир, након тога, имплементира и спроведе“.⁹²⁷

15.7.1 Закључак

Увођење таксе за РТВ од 150 динара почетком 2016. године речит је пример предности политичке моћи над законском процедуром. Уместо Управног одбора јавног медијског сервиса, политичка воља премијера Вучића највише је допринела да заживи нови начин финансирања јавних медијских сервиса, баш као што је његова политичка одлука била пресудна за својевремено укидање претплате. Прагматичне странпутице политичке воље тако су се још једном показале као најефикаснији и најкраћи пут за практичну примену у којој је ефикасност превладала над дефинисаном законском процедуром. Медијски закони су ту били само потврда правила, а не изузетак, што је показивало да се природа власти не мења без обзира на обим и значај реформских захвата.

Ново медијско законодавство није успело да спречи власт да врши „креативну контролу“ медијског простора различитим механизмима. И поред најбољих намера и неспорних похвала регулативног оквира, наметнула се дилема „како је могуће да су закони све бољи

⁹²⁶ Одлука о правним последицама престанка Јавног предузећа Новинска агенција Танјуг, 91/2015-21, 102/2015-3, члан 5.

⁹²⁷ Савовић, 7.

а слобода изражавања, медијске слободе и медијски садржаји све гори?“⁹²⁸ Можда је најбољи одговор дао некадашњи председник НУНС-а Вукашин Обрадовић кад је рекао да „нема тог правног акта који ми у пракси не можемо да упропастимо“.⁹²⁹ Ретко приметном (само)критиком Медијске заједнице, указао је да ова хетерогена групација „нема жеље, воље и снаге да дефинише сопствену позицију која би се ослањала на интересе грађана и заснивала на професионалним стандардима“.⁹³⁰ Тим признањем је декодиран још један разлог неуспеха медијских реформи од 2013. до 2016. године. Протеком времена, чини се све исправнијом оцена новинара са краја мандата Ивана Тасовца да ће се његовог министарског времена новинари „једног дана сећати са носталгијом“.⁹³¹

⁹²⁸ Миливојевић, Сњежана, Јавни интерес у области јавног информисања, *Правни мониторинг медијске сцене у Србији – публикација XII*, АНЕМ, Београд 2015, 13.

⁹²⁹ Обрадовић, Вукашин: Србија незадрживо срља у медијске реформе, сајт Топлички центар за демократију и људска права: <http://www.telstar.org.rs/2019/06/25/%d1%81%d1%80%d0%b1%d0%b8%d1%98%d0%b0-%d0%bd%d0%b5%d0%b7%d0%b0%d0%b4%d1%80%d0%b6%d0%b8%d0%b2%d0%be-%d1%81%d1%80%d1%99%d0%b0-%d1%83-%d0%bc%d0%b5%d0%b4%d0%b8%d1%98%d1%81%d0%ba%d0%b5-%d1%80%d0%b5%d1%84/> (приступљено 18. октобра 2020).

⁹³⁰ Исто,

⁹³¹ Шта је остало после Тасовца?, сајт Времена: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1422547> (приступљено 18. октобра 2020).

**16. СТРАТЕГИЈА ⁴РАЗВОЈА СИСТЕМА ЈАВНОГ
ИНФОРМИСАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ ЗА ПЕРИОД
2020–2025.**

16.1.1 Увод

Истраживање у овом поглављу се фокусира на временски период пре и након усвајања Медијске стратегије. Специфичност овог дела доктората је у томе што се у њему подробно анализира процес поступне транзиције ингеренција Министарства културе и информисања ка Кабинету председнице Владе Републике Србије, који постаје кључно место за доношење одлука и израду стратешког документа. Снажним утицајем политичке воље потпуно су маргинализовани ресорни министар Владан Вукосављевић и његов тим, који је, након почетног неуспеха у том процесу, елиминисан из поступка израде и усвајања стратешког медијског документа. Четворогодишњи Вукосављевићев министарски мандат обележен је видљивим изопштавањем из процеса доношења кључних одлука што га, као ни челнике Министарства, не амнестира од одговорности за „слободан пад“⁹³² српских медија у то време. Та оцена је верификована 93. местом на листи „Репортера без граница“, што је до сада најлошији пласман Србије на престижној листи медијских слобода.⁹³³ Уместо да тај податак, уз негативне оцене из годишњих извештаја Европске комисије, буде додатна мотивација за побољшање стања, он је, према речима државног секретара за медије Александра Гајовића, изазивао дилеме о томе „ко је дао податке, на основу чега је могло да дође до тих, 'ајде тако да кажем, негативних оцена“.⁹³⁴ Та релативизација оправдава транзицију процеса израде Медијске стратегије од Министарства ка Влади Србије, што потврђује и званична верзија тог документа која садржи само декларативну спремност за отклањање замерки из поменутих међународних извештаја.

16.2.1 Вишегодишња израда стратешког документа као доказ миграције политичке воље

Континуитет у кашњењу у изради правног оквира за медијско законодавство потврђен је и у процесу израде Медијске стратегије. Трогодишње закашњење својеврсна је рефлексija

⁹³² Јараковић, Владана, *Процена напретка Србије у испуњавању политичких критеријума у преговорима са ЕУ, Четврти део: Медији у Србији – у слободном паду*, ЦРТА, Београд 2019, 2.

⁹³³ Више о томе: сајт Репортера без граница: <https://rsf.org/en/serbia> (приступљено 24. октобра 2020).

⁹³⁴ Извештаји ЕК, Репортера без граница и Фридом хауса, сајт Истиномер: <https://www.istinomer.rs/izjava/izvestaji-ek-reportera-bez-granica-i-fridom-hausa-bez-izvora/> (приступљено 24. октобра 2020).

друштвено-политичких напетости и незадовољства услед „упадљивог недостатка друштвеног дијалога о кључним политичким проблемима“.⁹³⁵ Та оцена је била карактеристична за прву фазу израде тог документа. Она је започела тек годину дана након ступања на дужност ресорног министра Вукосављевића, који није показивао интересовање за решавање све већих проблема у медијској сфери. Краткотрајан полугодишњи мандат државног секретара Нина Брајовића симболично је окончан у јулу 2017. године формирањем ⁴ Радне групе за израду радне верзије Стратегије развоја система јавног информисања и Акционог плана за њено спровођење.⁹³⁶ Координацију петнаесточланом Радном групом, сачињеном од представника новинарских удружења и медијских асоцијација, државних институција и независних експерата, преузео је помоћник министра Милош Јанковић. Активно учешће представника међународне заједнице није успело да надомести међусобно неповерење представника власти и најстаријих медијских и новинарских удружења, која су напуштањем Радне групе суштински делегитимизовали њено постојање и крајњи резултат. Даљи рад у окрњеном саставу, под руководством државног секретара Гајовића, окончан је сусретом председника Вучића и тадашњег високог представника за слободу медија ОЕБС-а Арлема Дезира у априлу 2018. године и одлуком о „новом почетку“ за израду Медијске стратегије.

Политичка воља, генерисана са највишег места, допринела је таквом расплету потврђујући где је концентрисана кључна моћ одлучивања у држави. Међународна заједница је својим прагматичним приступом маргинализовала принципе поделе власти, уставних и законских овлашћења председника и легитимизовала поступање којим је деблокиран процес израде нове верзије Медијске стратегије. Тај чин је формализовао трансфер надлежности Министарства културе и информисања на Кабинет председнице Владе, који је озваничен формирањем нове Радне групе у јуну 2018. године.⁹³⁷ Тиме је спроведена политичка воља

⁹³⁵ Мирковић, Саша, Јањић, Драган, *Подршка инклузивном и транспарентном развоју нове Медијске стратегије*, ОЕБС, Београд 2020, 4.

⁹³⁶ Формирана радна група за нову Медијску стратегију, сајт Данаса: <https://www.danas.rs/drustvo/formirana-radna-grupa-za-novu-medijsku-strategiju/> (приступљено 25. октобра 2020).

⁹³⁷ Више о томе: Формирана радна група за израду медијске стратегије, сајт Н1: <http://rs.n1info.com/Vesti/a397283/Formirana-Radna-grupa-za-izradu-medijske-strategije.html> (приступљено 25. октобра 2020).

која је у процес непосредно укључила и председницу Владе Ану Брнабић, што је дало замајац изради радног документа, који је уз експертску, донаторску и инострану политичку помоћ окончан у пролеће 2019. године.

Злоупотребе у измени текста током уобичајене процедуре усаглашавања нацрта документа са Европском комисијом дале су повода за неистините спекулације новинара да су „актуелни медијски закони својевремено такође путовали у Брисел, а да Радна група о томе није знала ништа“.⁹³⁸ То поређење се заснивало на чињеници да је усаглашени текст друге Медијске стратегије послат у Брисел и тамо волшебном изменом у кључним деловима који се односе на „смањење утицаја на уређивачку политику јавних медијских сервиса, медија ⁴ чији су оснивачи национални савети националних мањина и деполитизацију РЕМ-а“.⁹³⁹ Премијерка је, накнадним признањем и извињењем, уз даљи наставак рада на оригиналном тексту, тек делимично отклонила осећај чланова Радне групе да су били предмет манипулације због које нико није сносио одговорност.⁹⁴⁰ Темељно нарушено међусобно поверење успостављено је накнадним консензусом у вези са исправљеним текстом и позитивном оценом Европске комисије која је легитимизовала документ и он је коначно усвојен у јануару 2020. године. Примена стратешког документа у складу са Акционим планом даће најбољи одговор на питање да ли постоје спремност и искрена политичка воља да се постојећа медијска реалност измени. Другим речима, да ли ће то бити наставак недоследне примене важећих медијских закона и још један неуспели покушај медијске реформе којој недостаје искренности, одлучност и политичка воља кључних актера?

⁹³⁸ Што се грбо роди, вријеме не исправи, сајт Времена: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1690514> (приступљено 25. октобра 2020).

⁹³⁹ Медијска коалиција: Неприхватљиве измене Нацрта Медијске стратегије, сајт Цензоловка: <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/medijska-koalicija-neprihvatljive-izmene-nacrta-medijske-strategije/> (приступљено 25. октобра 2020).

⁹⁴⁰ Брнабић и удружења: Нацрт Медијске стратегије да се усклади у року од 30 дана, сајт Н1: <http://rs.n1info.com/Vesti/a526291/Brnabic-i-udruzenja-Nacrt-Medijske-strategije-da-se-uskladi-u-roku-od-30-dana.html> (приступљено 25. октобра 2020).

16.3.1 Идеалистички конципиран садржај Медијске стратегије и Акционог плана

Поређење два стратешка документа из 2011. и 2020. године показује видљив напредак у начину израде и квалитету садржаја. Томе је допринео експертски ангажман током уобличавања текста заснован на стриктним процедурама Републичког секретаријата за јавне политике, који није постојао у време настанка прве Медијске стратегије. У претходном стратешком документу дефинисане су смернице за седам кључних области (јавни интерес, улога државе, улога јавних гласила, власништво над јавним гласилима, јавни радио и телевизијски сервиси, медијска писменост и медијски плурализам) у којима је требало начинити промене. Чланова Радне групе сачинили су критичку анализу домета претходне Медијске стратегије, која умногоме одудара од оцена у сличним Владиным стратешким документима. Политичком вољом и прагматичним приступом тематици, власт је охрабрила систематизацију сопствених пропуста и грешака, чиме је поново потцртана „маргинализација Министарства културе и информисања по разним основама“.⁹⁴¹ Прагматични самокритички приступ власти тумачен је поделом улога којом су незадовољни представници новинарских удружења и медијских асоцијација додатно мотивисани да буду актери процеса у којем су „делимично злоупотребљени“.⁹⁴² Списак лепих жеља, прошаран самокритичким освртом и дистанцом од прошлости, уз наговештај промене праксе и заокрет ка будућности, представљао је заносни амалгам који суштински није пружио „довољно гаранција да су лекције научене и да се пропусти и грешке неће поновити током примене новог стратешког документа“.⁹⁴³

У идеалистички конципираној визији Медијске стратегије предвиђено је „повољно окружење за слободу информисања, проток идеја и мишљења и остваривање јавног интереса које ће довести до уређеног и богатог медијског тржишта“.⁹⁴⁴ На визију се надовезује општи циљ – „унапређен систем јавног информисања кроз хармонизован

⁹⁴¹ Мирковић, Саша: Паралелни светови Медијске стратегије, сајт БиЕПАГ-а: <https://biepag.eu/the-parallel-worlds-of-media-strategy/> (приступљено 26. октобра 2020).

⁹⁴² Мирковић, Јањић, 7.

⁹⁴³ Исто.

⁹⁴⁴ Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији за период 2020–2025. година, Службени гласник РС 11/2020.

4

позитивни правни оквир који гарантује слободу изражавања, слободу медија, безбедност новинара, медијски плурализам, развијено медијско тржиште, оснажену новинарску професију, едуковано грађанство и институције способне за примену регулативе“.⁹⁴⁵

Испуњење тог циља повезано је са конкретним акцијама и мерама које у пет кључних области треба да исходују: побољшањем свеукупног окружења за свакодневни рад новинара и медијских радника; успостављањем одговарајућег медијског тржишта ван сфере политичког утицаја; компетентним институцијама које доследно примењују законе; истинским медијским плурализмом и свеобухватним професионалним информисањем и даљим развијањем професионалних знања и дигиталних компетенција у медијском окружењу. Уз детаљно разрађене мере, чија је примена предвиђена Акционим планом, постојеће стање би требало да буде усклађено са прокламованим јавним интересом, истинским потребама становништва у демократском друштву и међународним документима којима се регулише слобода изражавања и информисања. У том смислу, Медијска стратегија даје прилику за нови почетак који би преусмерио силазне трендове и разрешио конфузију која је резултат постојања „паралелних светова, институција и медија“.⁹⁴⁶

16.4.1 Сумирање примене медијских закона до усвајања Акционог плана

Званично успостављени паралелни токови комуникације између представника власти и медијске заједнице једна су од кључних карактеристика првог премијерског мандата Ане Брнабић. Последица су темељног неразумевања између премијерке и некадашњег министра културе и информисања, који се након неуспеха у изради прве верзије Медијске стратегије потпуно дистанцирао од медијске проблематике. Постепено потискивање улоге и значаја ресорног министарства узроковано је и прагматичним приступом медијске заједнице, која се за решавање нагомиланих проблема обраћала искључиво Кабинету

⁹⁴⁵ Исто.

⁹⁴⁶ Фајон после посете Србији, сајт Н1: <http://rs.n1info.com/Vesti/a567800/Fajon-posle-posete-Srbiji.html> (приступљено 26. октобра 2020).

премијерке. Прегруписавањем медијске и невладине сцене настала је Група за слободу медија⁹⁴⁷, чијих је тринаест захтева представљало повод за први састанак са премијерком крајем 2017. године.⁹⁴⁸ Такав канал комуникације био је новина, али и потврда постојања политичке воље за решавање проблема. Резултирао је формирањем Координационе групе за сарадњу са медијима, која је образована са циљем да „кроз сарадњу са Тимом за дијалог, који ће формирати медијска и новинарска удружења, ради на унапређењу односа са медијима и решавању отворених питања медија у Србији“.⁹⁴⁹ Обострано исказане добре намере представљале су почетак дијалога у који је формално први пут укључена и Сузана Васиљевић, медијска саветница председника Републике. Учешћу Председништва легитимитет је дао сусрет председника Вучића и представника „Репортера без граница“, који су истакли да на састанку „Вучић није успео да предложи конкретне мере које би осигурале ефикасну примену медијских закона које су оценили као задовољавајуће“.⁹⁵⁰ Та оцена је тумачена као потврда да не постоји политичка воља и била је верификација незадовољавајућег стања, о чему је председник говорио у Давосу⁹⁵¹ у изјави да ће „држава учинити све како би за две године могао да каже да је поносан на слободу медија и слободу говора у Србији“.⁹⁵²

Ангажманом председника и његовог тима отворена је нова страница у градацији утицаја политичке воље на медијске прилике у Србији. Паралелно је формализована и системска маргинализација ресорног министра, уз истовремену пацификацију представника новинарских удружења и медијских асоцијација ангажманом у Радној групи за израду

⁹⁴⁷ За слободу медија, сајт ЦРТА: <https://crt.rs/za-slobodu-medija/> (приступљено 26. октобра 2020).

⁹⁴⁸ Захтеви Групе за слободу медија, сајт Цензоловка: <https://www.cenzolovka.rs/wp-content/uploads/2017/11/Bukom-protiv-mraka-flajer-za-stampu.pdf> (приступљено 26. октобра 2020).

⁹⁴⁹ Влада формирала Координациону групу за сарадњу са медијима, сајт Цензоловка: <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/vlada-formirala-koordinacionu-grupu-za-saradnju-sa-medijima/> (приступљено 26. октобра 2020).

⁹⁵⁰ Репортери без граница: Вучић није предложио конкретне мере за примену медијских закона, сајт Инсајдер: <https://insajder.net/sr/sajt/vazno/13225/Reporteri-bez-granica-Vu%C4%8Di%C4%87-nije-predlo%C5%BEio-konkretno-meru-za-primenu-medijских-zakona.htm> (приступљено 27. октобра 2020).

⁹⁵¹ Панел о медијима одржан почетком 2019. године у Давосу (Швајцарска) током Светског економског форума на којем се сваке године окупљају најутицајнији политичари, интелектуалци, новинари и привредници.

⁹⁵² Вучић у Давосу: Нисам поносан на стање медија у Србији, сајт Н1: <http://rs.n1info.com/Vesti/a453948/Vucic-u-Davosu-Nisam-ponosan-na-stanje-u-medijima-u-Srbiji.html> (приступљено 27. октобра 2020).

Медијске стратегије. Тај процес је циљано релативизован изјавама представника новинарских удружења, који су, иако су активно учествовали у дијалогу са властима, стварали утисак непомирљивости двеју позиција, „позревајући да власт жели да дијалог и рад на документу искористи како би пред међународном заједницом поправила свој имиџ“.⁹⁵³ Вишегодишње дволично дистанцирање новинарских и медијских удружења од законског оквира, чији су садржај сопственим залагањима у значајној мери сами креирали, кретало се од оцена да закони „садржински нису тако лоши“⁹⁵⁴ и „ми у овом тренутку имамо добре законе“⁹⁵⁵ до констатације да „Србија никада није имала боље законе о медијима, али у њима никада није било горе“.⁹⁵⁶ Преовлађујући наратив стручне и медијске јавности о непоштовању закона константно је релативизовао садржај правног оквира који је у почетку „добрио све похвале, и домаће и међународне, и политичке и професионалне“.⁹⁵⁷ Елиминација политичке контроле медија и успостављање пројектног суфинансирања, укидање дотадашњих рестрикција, уз обнову институција неопходних за оздрављење медијског система, били су покушаје минимизирања негативних ефеката „закасне, дуге и компликоване транзиције која је допринела изградњи некохерентног система“.⁹⁵⁸ Медијска заједница на почетку није дала подршку министру Тасовцу, који је започео реформе са сведеним ресурсима Министарства културе и информисања, а тај однос је касније продубљен незаинтересованошћу, непостојањем политичке воље и именовањима која су постали савршен алиби за преовлађујући наратив новинарско-медијских удружења и стручне јавности. Негативну спиралу је подстицало и лицемерна несамокритичност медијске заједнице која је негирала неспорне домете примене медијских закона у првим годинама њихове примене. Надограђена је тезама о свакодневном кршењу закона и оснажена оценама о дискрепанцији између усвојеног

⁹⁵³ Стратешко угоржавање медијских слобода, сајт Ал џазира Балкан:

<http://balkans.aljazeera.net/vijesti/stratesko-ugrozavanje-medijskih-sloboda> (приступљено 27. октобра 2020).

⁹⁵⁴ Исто.

⁹⁵⁵ Да ли је Србија заробљена држава?, сајт Н1: <http://rs.n1info.com/Vesti/a397283/Formirana-Radna-grupa-za-izradu-medijske-strategije.html> (приступљено 27. октобра 2020).

⁹⁵⁶ Никада није било горе стање у медијима у којима су новинари обесправљени и лоше плаћени, сајт Цензоловка: <https://www.cenzolovka.rs/vesti/nikad-nije-bilo-gore-stanje-u-medijima-u-kojima-su-novinari-obespravljani-i-lose-placeni/> (приступљено 27. октобра 2020).

⁹⁵⁷ Миливојевић, 13.

⁹⁵⁸ Исто.

правног оквира и реалног стања ствари. Додатно је илустрована показатељима произашлим из четворогодишњег вакуума насталог престанком важења претходне Медијске стратегије уз навођење примера проблематичне примене прописа у „солидном правном оквиру“.⁹⁵⁹

Поводи за такву оцену временом су се умножили и били највидљивији у домену злоупотреба у пројектном суфинансирању, за које се из буџета на свим нивоима власти, према истраживању УНС-а, годишње издваја око 14,5 милиона евра.⁹⁶⁰ Та сума би премашила износ од 15 милиона евра када би челници преосталих тринаест општина и градова расписивали конкурсе на које их обавезује Закон о јавном информисању и медијима.⁹⁶¹ У кршењу закона се нарочито истицао град Крагујевац, чије руководство никада није законски ни политички санкционисано због игнорисања законске обавезе. Тај процес је препуштен политичкој самовољи на свим нивоима власти, што је резултирало појавом „владиних невладиних организација“⁹⁶², које својим учешћем у конкурсним комисијама дуплирају органе власти, а елиминишу и дискредитују репрезентативна, аутентична и струковно доказана новинарска удружења, медијске асоцијације и стручњаке. Злоупотребом закона, уз симулацију инклузивног и транспарентног поступка, процес је постао коруптиван и, према речима највећих критичара, добио је одлике „удруженог криминалног подухвата власти и њима блиских медија“.⁹⁶³ Резултат тако осмишљене политике је маргинализација тема од јавног интереса, незаконита подршка финансирању редовне продукције и политичка промоција која је допринела додатној таблоидизацији

⁹⁵⁹ Слаба примена медијских закона, сајт Цензоловка: <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/slaba-primena-medijских-zakona/> (приступљено 27. октобра 2020).

⁹⁶⁰ Више о томе: За медијске пројекте 1,7 милијарди динара, 77 милиона више него лане, сајт УНС-а: <http://www.uns.org.rs/sr/desk/UNS-news/103821/za-medijske-projekte-17-milijardi-dinara-77-miliona-vise-nego-lane.html> (приступљено 28. октобра 2020).

⁹⁶¹ За 13 општина и градова не важи Закон о јавном информисању, сајт УНС-а: <http://www.uns.org.rs/sr/desk/akcija/91821/za-13-opstina-i-gradova-ne-vazi-zakon-o-javnom-informisanju.html> (приступљено 28. октобра 2020).

⁹⁶² *Gouvernement organized non-government organization* – GONGO.

⁹⁶³ Раковић: Створени снажни коруптивни механизми – у питању је удружени криминални подухват власти и њима блиских медија, сајт Дијалог: <https://www.dijalog.net/rakovic-stvoreni-snazni-koruptivni-mehanizmi-u-pitanju-je-udruzni-kriminalni-poduhvat-vlasti-i-njima-bliskih-medija/> (приступљено 28. октобра 2020).

медијске сцене у процесу „организованог загађивања јавног простора“.⁹⁶⁴ Анализе речито говоре о коруптивној примени и изигравању добрих закона, чијом су се злоупотребом медији преместили из „позиције контролора власти у улогу промотера власти“.⁹⁶⁵ То најбоље показују наводи из истраживања о индексу транспарентности пројектног суфинансирања које је доказало „одсуство добрих пракси у трошењу новца“.⁹⁶⁶ Вишегодишња злоупотреба је видљива и у прегледној бази за суфинансирање подржаних пројеката до почетка рада на Медијској стратегији.⁹⁶⁷ Увидом у те податке препознаје се малигни утицај „владиних невладиних организација“ које у тој области функционисау по два основа. Један се заснива на раду (не)владиних удружења грађана која се баве медијским слободама и отворено подржавају „владине ставове у области слободе медија“.⁹⁶⁸ Други пол чине организације које се никада нису јавно оглашавале о истинским проблемима медијске сцене, егзистирајући од конкурса до конкурса као својеврсна „параудружења новинара и медија“.⁹⁶⁹

Њихово постојање се уклапа у отежану медијску транзицију коју карактеришу „спора својинска трансформација, ниска медијска аутономија и низак квалитет медијског садржаја“.⁹⁷⁰ Критички наратив некадашњих заговорника власничке трансформације медија погодовао је незаконитом одгађању тог поступка које је правдано неутемељеним оценама да је „наша приватизација значила уништавање локалних медија“.⁹⁷¹ „Политика“,

⁹⁶⁴ Клеут: Медијска слика делује стравично, организовано загађивање јавног простора, сајт НУНС-а: <http://www.nuns.rs/info/news/50056/kleut-medijiska-slika-deluje-stravichno-organizovano-zagadjivanje-javnog-prostora.html> (приступљено 28. октобра 2020).

⁹⁶⁵ Добри закони и коруптивна примена у области медија, сајт БИРН-а: <https://javno.rs/analiza/dobri-zakoni-i-koruptivna-primena-u-oblasti-medija> (приступљено 28. 10. 2020. у 10:00)

⁹⁶⁶ Индекс транспарентности, сајт Кажитражи: <https://kazitrazi.rs/index-transparentnosti-2018/> (приступљено октобра 2020).

⁹⁶⁷ Више о томе: Кешформисање, сајт Раскиркавање: <https://www.raskrikavanje.rs/kesformisanje/index.php> (приступљено 28. октобра 2020).

⁹⁶⁸ Поповић, Драган, Стојановић, Маја, Селаковић, Бојана, *Удружење грађана: Сужавање простора за деловање 2014–2018*, Грађанске иницијативе, Београд 2018, 50. <https://www.gradjanske.org/wp-content/uploads/2018/12/Analiza-suzavanje-prostora.pdf>.

⁹⁶⁹ Исто, 54.

⁹⁷⁰ Миливојевић, 14.

⁹⁷¹ Пустош међу локалним медијима прогласили смо за слободу, сајт УНС-а: <http://www.uns.org.rs/sr/desk/UNS-news/93432/pustos-medju-lokalnim-medijima-proglasili-smo-za-slobodu-video.html> (приступљено 28. октобра 2020).

„Танјуг“ и Радио-телевизија Крагујевац постали су својеврсни симболи неререформисаног државног власништва које је противзаконито глорификовано са највиших места у Министарству културе и информисања.⁹⁷² У таквим околностима је окаснела приватизација „Вечерњих новости“⁹⁷³ средином 2019. године дочекана са помешаним осећањима које најбоље осликава поређење некадашњег слогана овог дневника – „брзо-кратко-јасно“ и процеса приватизације ове медијске куће – „споро-дуго-нејасно“.⁹⁷⁴

Недоследна примена медијских закона повезивана је и са Регулаторним телом за електронске медије које је функционисало у непотпуном саставу на основу политичке воље владајуће већине која је у парламентарној процедури прибегавала импровизацији како би „извршила, одложила или ускратила избор предложених кандидата“.⁹⁷⁵ Регулатор се слично понашао у бројним областима из своје надлежности од 2014. године – од израде и усвајања стратешког документа до неуспешног избора пружаоца медијских услуга за национално телевизијско покривање, што су биле последице премрежених политичко-пословних утицаја у тој области.⁹⁷⁶ Пасивност РЕМ-а нарочито је дошла до изражаја у казненој политици. На основу истраживања Фондације „Славко Ђурувија“, за шест година примене закона РЕМ је изрекао само 67 мера, од којих су „33 опомене, 30 упозорења и четири привремене забране емитовања програма“.⁹⁷⁷ Непостојање новчаних казни не може бити оправдање за неактивност и нереаговање регулатора на емитовање ријалити програма и негативне политичке кампање, које се, према мишљењу професора Небојше

⁹⁷² Државно власништво медија, сајт Таласа: <https://talas.rs/2018/10/15/drzavno-vlasnistvo-medija/> (приступљено 28. октобра 2020).

⁹⁷³ Новости продате предузећу Медиа 026 из Смедерева, сајт Инсајдера: <https://insajder.net/sr/sajt/vazno/15405/UNS-Novosti-prodate-preduze%C4%87u-Media-026-iz-Smedereva.htm> (приступљено 28. октобра 2020).

⁹⁷⁴ Анализа: случај Новости – споро, дуго и нејасно, сајт БИРН-а: <https://javno.rs/analiza/slucaj-novosti-sporo-dugo-i-nejasno> (приступљено 28. октобра 2020).

⁹⁷⁵ Избор чланова Савета РЕМ-а: Политика и селективна примена закона, сајт Цензоловке: <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/izbor-clanova-saveta-rem-a-politika-i-selektivna-primena-zakona/> (приступљено 28. октобра 2020).

⁹⁷⁶ Студио Б, БК и Коперникус без националне фреквенције јер нису понудили квалитетан програм, сајт УНС-а: <http://www.uns.org.rs/sr/desk/vesti-iz-medija/93559/studio-b-bk-i-kopernikus-bez-nacionalne-frekvencije-jer-nisu-ponudili-kvalitetan-program.html> (приступљено 28. октобра 2020).

⁹⁷⁷ Грађани платили то што се ТВ Хепи није одазвала позивима суда, сајт Цензоловке: <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/istrazivanje-slavko-curuvija-fondacije-gradjani-platili-to-sto-se-tv-hepi-nije-odazivala-pozivima-suda/> (приступљено 28. октобра 2020).

Владисављевића, користе као батина „приватних таблоидних медија против критичара власти“.⁹⁷⁸ Зато не треба да чуди то што је, уз јавне медијске сервисе и Министарство културе и информисања, РЕМ препознат као један од кључних генератора проблема, на чијем је хитном решавању инсистирао стручни тим протеста „1 од 5 милиона“⁹⁷⁹, који је у анексу о медијским условима нарочито истакао негативне медијске кампање, пасивност РЕМ-а и недостатак плурализма у информативним програмима јавних медијских сервиса.⁹⁸⁰ Фокус на РЕМ и РТС објашњава се неиспуњеним амбициозним очекивањима од те две институције, које су се, према речима професорке Сњежане Миливојевић, показале као „два највећа промашаја овдашње трансформације медија“.⁹⁸¹ Изразито негативна перцепција изнедрила је честе протесте испред њихових седишта који су током пролећа 2019. године резултирали упадом демонстраната у зграду Радио-телевизије Србије.⁹⁸² Тај чин је, између осталог, био доказ да већа финансијска независност, коју је омогућило постепено повећање износа обавезне таксе за РТВ (150–220–255–299 динара),⁹⁸³ не значи и већу уређивачку независност јавних медијских сервиса. Дотадашње преовлађујуће теорије стручне јавности, базиране на финансијској самосталности, темељно су оспорене показатељима који су говорили да ће већ 2020. године РТС путем таксе „приходovati око 60% средстава, из маркетинга око 21% а субвенције из буџета ће износити свега 15%“.⁹⁸⁴ Годину дана касније, РТС се финансира искључиво путем таксе и рекламних прихода, чиме је испуњен један од кључних циљева Закона о јавним медијским сервисима, односно

⁹⁷⁸ Милошевићев режим је био репресивнији, сајт Блица: <https://www.blic.rs/vesti/politika/intervju-nebojsa-vladislavjevic-profesor-fpn-milosevicev-rezim-je-bio-represivniji/lc9khw4> (приступљено 28. октобра 2020).

⁹⁷⁹ Више о томе: Представљене препоруке Стручног тима испред учесника протеста 1 од 5 милиона, сајт Савеза за Србију: <https://savez-za-srbiju.rs/predstavljene-preporuke-strucnog-tima-ispred-ucesnika-protesta-1-od-5-miliona-slobodni-mediji-i-izbori-su-preduslov-demokratije/#.X5mU11hKjIW> (приступљено 28. октобра 2020).

⁹⁸⁰ Који је одговор стручног тима „1 од 5 милиона“ на проблеме медија у Србији?, сајт Таласа: <https://talas.rs/2019/06/05/strucni-tim-mediji-preporuke/> (приступљено 28. октобра 2020).

⁹⁸¹ Миливојевић: У Србији је изграђен систем заробљених медија, сајт Цензоловке: <https://www.cenzolovka.rs/mediologija/milivojevic-u-srbiji-je-izgradjen-sistem-zarobljenih-medija/> (приступљено 28. октобра 2020).

⁹⁸² Више о томе: Упад у РТС очима новинара, сајт РТС-а: <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/3457740/upad-u-rtis-ocima-novinara.html> (приступљено 28. октобра 2020).

⁹⁸³ Од 1. јануара скупља претплата за РТС и РТВ, сајт Инсајдера: <https://insajder.net/sr/sajt/vazno/16012/> (приступљено 28. октобра 2020).

⁹⁸⁴ РТС 2020: Више новца од претплате, мање из буџета, сајт УНС-а: <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/rtis-2020-vise-novca-od-pretplate-manje-iz-budzeta/> (приступљено 28. октобра 2020).

створени су предуслови за испуњавање јавног интереса и темељну редифиницију садашњег уређивачког „тупог и некритичког погледа на свет“.⁹⁸⁵

Очекује се да ће финансијска стабилност јавних медијских сервиса поспешити консолидацију овдашњег медијског маркетиншког тржишта које је пре пандемије ковида 19 вредело 210 милиона евра.⁹⁸⁶ Медијске аквизиције („Телеком“, „Коперникус“, ТВ „Прва“ и „Б 92“, *Курир* и *Данас*) утицале су на бројна прегруписивања блиска кабловским оператерима који, подржани политичком вољом и финансијским стимулансима, дифузно шире свој утицај на различитим платформама, све више поларизујући медијску и политичку сцену.

Исходи поновљеног суђења за убиство Славка Ђурувије и другостепеног поступка због паљења куће новинара Милана Јовановића биће утолико значајнији за успех кампање против некажњивости напада на новинаре. Активности Радне групе за безбедност и заштиту новинара требало би да обесхрабре будуће нападаче и оснаже досадашње напоре и достигнућа Комисије за истраживања убиства новинара и Радне групе за безбедност новинара. Тиме би Србија редифинисала наратив који је озбиљно доведен у питање убиствима и нападима на новинаре у државама Европске уније, у којима више не постоји став да „безбедност новинара није њихов проблем“.⁹⁸⁷

16.5.1 Закључак

Анализа утицаја политичке воље на примену медијских закона у овом периоду не може се потпуно сагледати ван преовлађујућег дискурса који у први план истиче кључну улогу председника државе Александра Вучића. У његовом министарском мандату, 1998. године,

⁹⁸⁵ Миливојевић, У Србији је изграђен систем заробљених медија.

⁹⁸⁶ Више о томе: Укупни приходи медија од маркетинга у 2019 били 210 милиона евра, сајт УНС-а: <http://www.uns.org.rs/sr/desk/UNS-news/101906/ukupni-prihodi-medija-od-marketinga-u-2019-bili-210-miliona-evra.html> (приступљено 28. октобра 2020).

⁹⁸⁷ Мијатовић: Борба за слободне медије брига свих – расте број убијених новинара, сајт Н1: <http://rs.n1info.com/Vesti/a660698/Mijatovic-Borba-za-slobodne-medije-briga-svih-raste-broj-ubijenih-novinara.html> (приступљено 31. октобра 2020).

донет је рестриктиван Закон о информисању, због којег тадашњи ангажман самокритички оцењује речима да је „био најглупљи министар на свету“.⁹⁸⁸ Жеља за променом преовлађујуће парадигме о Вучићевој одговорности из времена када је био члан Српске радикалне странке, својевремено је допринео видљивом истицању програмских начела Српске напредне странке о слободи медија као предуслову за „постојање демократског друштва у Србији“.⁹⁸⁹ Опозициона парадигма је утицала на то да се СНС у „Белој књизи“¹¹² заложи за „институционалну подршку истраживачком новинарству, прегледну власничку структуру медија и изворе њиховог финансирања“.⁹⁹⁰ Отворено залагање за поштовање релевантних закона и кодекса имало је циљ да тадашњу опозициону странку и њене кључне актере преозначи осудом „сваког облика“¹¹² цензуре и политичког утицаја на медије који ће бити строго санкционисан“.⁹⁹¹

На примеру тог стратешког партијског документа, објављеног пред долазак на власт, најбоље се уочава разлика између прокламованог опозиционог става и истинске практичне реализације. Обећане и започете медијске реформе, додатно ојачане ангажманом непартијских кадрова и експерата у Министарству културе и информисања, окончане су због недостатка политичке воље, која је остала на пола пута између обећања и праксе. Тај негативан пример не може да релативизује ни чињеница да је степен медијских слобода на глобалном нивоу снижен током трајања епидемије вируса корона и оцена да је медијско окружење у Централној и Источној Европи све неповољније због „напада политичара, онлајн претњи, неоснованих оптужби за угрожавање националне безбедности и мањка солидарности“.⁹⁹² Прагматични наративи и неписана правила политичке воље превладали су предизборна обећања, чиме је последњих година настављен континуитет медијских политика ранијих власти. Приметан изостанак нужних реформских потеза надомештен је

⁹⁸⁸ Серијал „Владацац“ (изјава Александра Вучића за „Си-ен-ен“ 25. децембар 2015).

¹¹² http://www.youtube.com/embed/qxR6hWb_uW8 (приступљено 31. октобра 2020).

⁹⁸⁹ Бела књига „Програмом до промена“, Српска напредна странка, Београд 2011, 130.

⁹⁹⁰ Исто.

⁹⁹¹ Исто.

¹²³ Слобода медија, Србија и Балкан: напади политичара и мањак солидарности, сајт Цензоловке: <https://www.cenzolovka.rs/pritisci-i-napadi/sloboda-medija-srbija-i-balkan-napadi-politicara-i-manjak-solidarnosti/> (приступљено 31. октобра 2020).

избегавањем грешака из деведесетих, медијским манипулацијама и елиминацијом иритирајућих потеза као што је прагматично „избегавање рестриктивних закона“.⁹⁹³ У таквим околностима, некада започете медијске реформе могу да се наставе само уз високу цену редефиниције модела досадашње владавине. То нас уводи у зачаран круг из кога неће бити изласка све док политичка воља не буде саобразна демократским вредностима и реформским потенцијалим друштва. Истог оног друштва, које је већ исказало демократске потенцијале и истинску спремност да уз жртвовање спроводи реформе под условом да су суштинске и темељне – једном речју бескомпромисне.

⁹⁹³ Интервју: Небојша Владисављевић, професор ФПН-а: Милошевићев режим је био репресивнији, сајт Блица: <https://www.blic.rs/vesti/politika/intervju-nebojsa-vladislavljevic-profesor-fpn-milosevicev-rezim-je-bio-represivniji/lc9khw4> (приступљено 31. октобра 2020).

17. ЗАКЉУЧАК

17.1.1 Закономерност селективне примене политичке воље у медијском законодавству

Досадашње истраживање утицаја политичке воље на усвајање и примену медијских закона показало је закономерности које су значајне за разумевање ове области, извођење закључака и препорука заснованих на овом научном раду. Медијски закони су се у иницијалном четворогодишњем налету друштвено-политичких и економских реформи усвајали у годишњим интервалима: ¹Закон о радио-дифузији (2002); Закон о јавном информисању (2003); Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја (2004) и Закон о оглашавању (2005). Истраживањем је утврђено да је након усвајања тих правних аката уследила њихова селективна примена, као сведочанство растегљивости политичке воље. Био је то јасан доказ да власт није са истим ентузијазмом подржавала фазе израде и усвајања, односно практичне имплементације дугоочекиваних закона. Индикативан пример је одгађање усвајања Закона о јавном информисању, које је прагматично убрзано током ванредног стања због позива у чланство Савета Европе. Друга карактеристика је убрзана примена законског оквира као последица оправданих критика из иностранства и пада на листама медијских слобода. Због тога се каснило са изласком државе из власничке структуре медија, а последице су биле и постепено увођење претплате/таксе, кашњење у установљавању Регистра медија, елиминисању пиратерије из етра или додели дозвола за емитовање. У том смислу, све што је било могуће пролонгирати без политичких последица одгађано је до крајњих граница. Тако су тек 2014. године усвојени медијски закони, чији су делови, заслугом политичке воље, селективно примењивани, поготово у домену приватизације или исписа из Агенције за привредне регистре односно Регистра медија.

Промена медијског законодавства идеална је прилика за „куповину“ времена и одгађање реформи, у чему такође треба тражити разлоге за честе измене кључних медијских закона. Екстреман пример су измене Закона о радио-дифузији који је након иницијалног усвајања мењан скоро сваке године. С друге стране, измене Закона о јавном информисању инициране су променама које су биле уско повезане са политичком агендом која је диктирала темпо и обим измена правних аката. Ту треба тражити и разлоге за измене нацрта и предлога законских текстова, који су мењани у последњем тренутку – на

седницама Владе или у скупштинској процедури, због чега су били непрепознатљиви у финалном облику. Изузетак од тог правила је садржај актуелних медијских закона из 2014. године. Они су усвојени током лета, што је константа законодавног поступка овдашњег медијског правног система, који је владајућа политичка елита прагматично користила, уз површну пажњу заинтересоване јавности.

17.2.1 Прагматична примена политичке воље у медијско-политичком консензусу

Непостојање континуитета и системског приступа, уз пословични недостатак политичке воље и волунтаризам, доприносили су да медијске реформе буду споре и недовољне. Матрица истоветног понашања политичких елита као доказ ширег и континуираног политичког дискурса највише је дошла до изражаја у односу према догађајима из деведесетих година прошлог века. Прагматично дајући предност некадашњим политичким противницима у медијској сфери, уз мањак разумевања за неравноправан положај оних који су им помогли да дођу или да опстану на власти, политичке елите су оправдале тезу овог доктората да политичка воља има пресудну улогу на усвајање и доследну примену медијских закона. Својеврсни политички консензус именоватељ је прагматизма политичара који су, иако сукобљени, лако проналазили додирне тачке у медијском законодавству. У том смислу усвајање Закона о јавном информисању, а још више промена и примена Закона о радио-дифузији, представљају парадигму утицаја политичке воље, чијим су се континуитетом превазилазиле политичке разлике актера у задатом дискурсу.

Зато се исход таквог приступа сагледава у контексту закаснелих, изнуђених и наметнутих промена, а не очекиваних и жељених реформи у процесу примене медијских закона. То најбоље показује дволичност политичких елита, које никада нису биле истински спремне да се лише директне или индиректне контроле медијског простора. То је још један доказ недовршености овдашње медијске транзиције које је била и остала спора, недоследна, недовољна и неодлучна. Томе су допринели кашњење у усвајању и примени медијских закона и константне тензије због њихових честих измена, али и дилеме о улози регулатора као четврте гране власти и хаотично стање у етру као последице некомпетености и

недостатка искрене политичке воље за стварну транзицију јавних система, од којих је Радио-телевизија Србије била и остала поприште највеће поларизације. Побројана листа проблема логична је последица неразумевања медија од власти и опозиције, која, уместо да жали што нема професионалних медија, што су нискотиражни и недовољно гледани, највише замера то што нема „своје“ медије. У том смислу, парадигматичан је став представника опозиције који тезом „када ми дођемо, ви ћете добити подршку“⁹⁹⁴ доказују преовлађујућу перцепцију улоге медија и суштинско неразумевање поменутих проблема.

То неразумевање је уочљиво и у преовлађујућем принципу некажњивости, што је дошло до изражаја у случајевима убиства и угрожавања безбедности новинара. Најбољи пример је однос према истрази и суђењу због ликвидације Славка Ђурувије, као последици деценијског одлагања судског процеса и утицаја (пара)државних структура на недоношење правоснажне осуђујуће пресуде. Значај задовољења правде на симболичкој равни најбоље илуструје теза да „Славкова смрт одбија да умре“⁹⁹⁵ све док не буде окончан тај поступак који је дошао у завршну фазу превасходно радом Комисије за истрагу убиства новинара.⁹⁹⁶ Управо она је трасирала пут настанку невладиних и владиних радних тела која се, заслугом политичке воље, са променљивим успехом баве проблематиком безбедности медијских радника у нашој земљи.

17.3.1 Интеркација политичке воље, финансијског и власничког утицаја у медијима

Егзистенција медија у блиској мери је повезана са условима пословања свих учесника на овдашњем медијском тржишту. Спрега политичких структура и водећих маркетиншких агенција резултирала је преусмеравањем буџета најмоћнијих оглашивача из јавног сектора ка провладиним медијима. Утицај политике на медијско тржиште, иницијално

⁹⁹⁴ Ђелетић: Власт тражи своје медије, а опозиција жали што их нема, сајт УНС-а: <http://www.uns.org.rs/sr/desk/vesti-iz-medija/102364/bjeletic-vlast-trazi-svoje-medije-a-opozicija-zali-sto-ih-nema.html> (приступљено 11. априла 2021).

⁹⁹⁵ Пресуда Ђурувији: „Славкова смрт одбија да умре“, сајт Би-би-сија: <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-47820858> (приступљено 11. априла 2021).

⁹⁹⁶ Формирана комисија за истрагу убиства новинара, сајт Политике: <http://www.politika.rs/scc/clanak/234028/Formirana-komisija-za-istraqu-ubistava-novinara#!> (приступљено 11. априла 2021).

документован извештајем Савета за борбу против корупције, разоткрио је механизам који је толико усавршен да је немогуће разграничити где се завршава политика, а где почиње економија и обрнуто. Економска криза је само поспешила тренд контроле медијске сцене у којем је „слобода медија обрнуто пропорционална контроли финансијских токова“.⁹⁹⁷ Ту треба пронаћи и разлоге за опструкцију процеса коначног изласка државе из власничке структуре медија којем се највише опире *Политика*. Закасна и дискутабилна приватизација *Вечерњих новости* и нелегалан петогодишњи рад „Танјуга“, уз нетранспарентан процес уступања жига те агенције приватним власницима, били су утемељени у политичкој подршци. Она је понекад ишла толико далеко да је државни секретар ресорног министарства јавно опонирао стратешком документу Владе Србије ставом да на основу лекса специјалиста „Политика треба да буде изузета од продаје на тржишту“.⁹⁹⁸ Искрено залагање за окончање тог процеса постојало је само у кратком периоду од средине 2014. до краја 2015. године, када је приватизација државне агенција постала политичка тачка раздора између Министарства културе и информисања и кабинета премијера. На основу тога може се закључити да постоји закономерност утицаја политичке воље, која у временским интервалима показује позитиван однос према усвајању закона и његовој примени.

Ти циклични интервали доказ су еволутивног процеса који у одређеном периоду доводи до исхода предвиђеног законом. То је пракса која води ка константном заостајању у реформским процесима и резултира отупљивањем оштрице медијских реформи које тиме губе своју сврху. Такво поступање је модус операнди који обесхрабрује све оне који су склони брзим и неопходним реформама. Почетак финансирања Радио-телевизије Србије искључиво путем таксе шест година након усвајања Закона о јавним медијским сервисима или трансформација „Танјуга“ речити су примери одложеног спровођења замишљеног законодавног модела. У том смислу медијска сфера није изузетак на друштвено-политичкој

⁹⁹⁷ Обрадовић, Вукашин: Ср ⁵⁹ *незадрживо срља у медијске реформе*, Досије корупција – потонуће новинарства: равно до дна, Гоплички центар за демократију и људска права, Прокупље 2015, 23.
<http://nadzor.org.rs/dosije%20korupcija%207/Dosije%20korupcija%207.pdf>.

⁹⁹⁸ Гајовић: Никад се не бих помирио са продајом „Политике“, сајт УНС-а:
<https://www.uns.org.rs/sr/desk/UNS-news/102407/gajovic-nikad-se-ne-bih-pomirio-sa-prodajom-politike.html>
(приступљено 12. априла 2021).

сцени, на којој се нужне промене усклађује са рејтингом политичких актера и (не)популарношћу неопходних реформских захтева.

17.4.1 Континуитет политичке воље актера у медијском законодавству

Устаљени темпо донекле је убрзала глобална пандемија која је утицала на редефинисање постојећих пословних модела. Међутим, ни тај глобални поремећај није убрзао сазревање политичке воље које се одвија у дугим временским оквирима. Променљивост актера и њихових политика није угрозила вишедеценијске стубове опстанка медијског система Србије, као што су провладин медијски систем „Пинк“ и продржавна агенција „Танјуг“, или опструкцију приватизационог процеса од „Политике“ и Радио-телевизије Крагујевац. На персоналној равни, то се односи на континуитет присуства и утицаја Милорада Вучелића, главног и одговорног уредника „Вечерњих новости“. Томе додајемо професионалну дуговечност главног и одговорног уредника информативно-политичког програма РТС-а Ненада Љ. Стефановића⁹⁹⁹, који тај посао обавља преко петнаест година у мандату скоро свих постпетоктобарских политичких опција. Да не говоримо о некадашњем министру информисања Миливоју Павловићу, који три деценије касније обавља функцију члана Управног одбора РТС-а.¹⁰⁰⁰ Неизоставно треба поменути и РРА/РЕМ, који је од самог почетка пример политички инструментализованог, формално независног регулаторног тела. Као део проблема, а не решења, то тело се сматра дестабилизујућим фактором, на који се реагује радикално, на пример, предлогом о његовом гашењу.¹⁰⁰¹

У тај амбијент савршено се уклапа став дела академске заједнице која је у периоду консолидације више волела позицију посматрача уместо учесника у процесу израде законодавног медијског оквира. Ретки примери су пре изузетак него правило које се шири

108

⁹⁹⁹ Ко управља РТС-ом?, сајт РТС-а: <https://www.rts.rs/page/rts/ci/javniservis/story/278/ko-upravlja-rts-om/67324/ko-upravlja-rts-om.html> (приступљено 12. априла 2021).

¹⁰⁰⁰ Програмски савет, сајт РТС-а: <https://www.rts.rs/page/rts/ci/javniservis/story/278/ko-upravlja-rts-om/2643080/programski-savet.html> (приступљено 12. априла 2021).

¹⁰⁰¹ Десет разлога због којих треба угасити РЕМ, сајт УНС-а: <https://www.uns.org.rs/sr/desk/vesti-iz-medija/104225/deset-razloga-zbog-kojih-treba-ugasiti-rem.html> (приступљено 12. априла 2021).

и на домен невладиних организација. Оне, зависно од политичких констелација и заинтересованости међународне заједнице, заузимају позитиван или негативан став према том питању. Лагодна критичарска позиција тако је маргинализовала истинске и искрене напоре државног апарата да се покрене транспарентан и инклузиван поступак.

Томе доприноси беневољентност и дистанцирање чланова радне групе од примене стратешког документа у чијој су изради учествовали. Базиран на краткорочном памћењу, последица таквог односа је настанак урбаног мита о учешћу у радним групама, који онемогућава дискусију о томе ко све треба да буде укључен у израду законодавног оквира, са каквим правима и обавезама, уз одговорност ресорног министарства која би требало да се подразумева. Тиме би се предупредила накнадна измена правног акта која уз аргументацију о неспроводивости заправо крије недостатак политичке воље увијен у обланде добре воље ради испуњења захтева међународне заједнице.

У том смислу позитивна искуства инклузивног и транспарентног поступка завршне израде и усвајања актуелних медијских закона треба посматрати као предуслов за даље медијске реформе у тој сфери. Треба превазићи обострани губитак поверења и начинити проактивну атмосферу у којој се неће разграђивати законодавни оквир у деструктивном маниру који доводи у питање значај и сврху постојећих институција. На том трагу се чини сврсисходним узети у обзир предлоге за побољшање медијске ситуације на глобалном плану, какав је документ невладине организације „Репортери без граница“.¹⁰⁰² Део тих искустава најбоље је сматрати гестом којим се показује спремност за иновативан приступ, за релативизацију критика и аргументацију оних који своју неспособност и неспремност за реформе сакривају иза уопштених формулација и фраза. У том смислу се чини да су хитне препоруке платформе „Слобода медија – брз одговор“ фини баланс између реалног стања и могућих побољшања у изгледном периоду.¹⁰⁰³

¹⁰⁰² Увести комесара за слободу и независност информација, сајт Н1:

<http://rs.n1info.com/Svet/a475204/Reporteri-bez-granica-Uvesti-komesara-za-slobodu-i-nezavisnost-informacija.html> (приступљено 12. априла 2021).

¹⁰⁰³ Разни аутори: *Медијске слободе и безбедност новинара у Србији*, Article 19, Лондон 2020, 19.

<https://www.article19.org/wp-content/uploads/2021/04/Medijske-slobode-i-bezbednost-novinara-u-Srbiji-izvestaj-misije.pdf> (приступљено 14. маја 2021).

17.5.1 Спровођење политичке воље у медијима као рефлексија одлика друштвено-политичког система

Према налазима утицајне америчке невладине организације „Фридом хаус“, Србија је први пут 2020. године измештена из категорије „неконсолидованих демократија“ и сврстана у „хибридне режиме“. Та чињеница говори сама за себе.¹⁰⁰⁴ Професор Владисављевић сматра да тако строге оцене „пред нове демократије стављају нереално високе стандарде које су развијене либералне демократије достизале неретко вековима“.¹⁰⁰⁵ Тим наративом се све чешће описују мешовити системи који имају и демократске и ауторитарне одлике и у којима су угрожени опстанак и независност фрагилних институција. У таквим околностима, због непостојања „баланса моћи унутар владајуће коалиције и између позиције и опозиције“¹⁰⁰⁶ нема ни „поштовања правила демократске утакмице“.¹⁰⁰⁷ Нестанак политичке кохабитације, уз све видљивију надмоћ у односу на коалиционе партнере, изнедрио је коруптивне праксе од којих није остала имуна ни медијска сфера. Неуравнотежена подела власти, у којој је неспорни легитимитет председника Републике неформално надограђен постојећим уставним овлашћењима, далеко надилази тројну поделу власти на извршну, законодавну и судску. У том смислу Србија није изузетак од преовлађујућих глобалних трендова, који, према истраживању шведског Института „В-Дем“, чине да „аутократизација постаје вирална“.¹⁰⁰⁸ Постепена деградација изборне демократије ка изборној аутократији у Србији резултат је систематичног негативног тренда и у чланицама Европске уније, попут Мађарске и Пољске, у којима, према истраживачима поменутог шведског института, „влада најпре нападају медије и цивилно друштво,

105

¹⁰⁰⁴ Више о томе: сајт Фридом хауса: <https://freedomhouse.org/country/serbia/nations-transit/2020> (приступљено 24. априла 2021).

¹⁰⁰⁵ Да ли је Србија и даље демократија?, сајт Таласа: <https://talas.rs/2021/05/13/da-li-je-srbija-i-dalje-demokratija/> (приступљено 15. маја 2021).

¹⁰⁰⁶ Вучићев компетитивни ауторитаризам, сајт Данаса: <https://www.danas.rs/nedelja/vucicev-kompetitivni-autoritarizam/> (приступљено 24. априла 2021).

¹⁰⁰⁷ Исто.

¹⁰⁰⁸ Србија у групи држава са највећим демократским назадовањем, сајт European Western Balkans: <https://europeanwesternbalkans.rs/v-dem-institut-srbija-u-grupi-drzava-sa-najvecim-demokratskim-nazadovanjem/> (приступљено 15. маја 2021).

поларизују друштво непоштовањем конкуренције и ширењем лажних информација, да би на крају подривали формалне институције“.¹⁰⁰⁹

Неслагање са оценом о назадовању ка ауторитаризму у Србији подупиरे се аргументацијом о постојању независних институција и професионалних медија као четврте гране власти, који функционишу упркос опструкцијама њихове контролне улоге. На постепено урушавања достигнутих медијских слобода у катарзичном тону својевремено је указао некадашњи власник таблоида *Курир* Александар Родић у тексту „Србијо, извини!“. Признајући сопствени допринос таквом стању, он је крајем 2015. године на насловној страни констатовао да „медији у Србији нису слободни и да су изложени великим притисцима“.¹⁰¹⁰ Позив да се медији ослободе страха од самопрокламованог борца против притиска на овдашње медије убрзо је утихнуо, а *Курир* се поновно приклонио властима и наставио уређивачку политику противну „етичким и професионалним стандардима“.¹⁰¹¹ Тиме је добила потврду теза да је „контрола медија од стране власти могућа само онда када има оних који пристају да буду контролисани“.¹⁰¹² Србија је редак пример земље у којој се праћење државне политике најбоље уочава праћењем таблоида јер су они „службени гласници државе“.¹⁰¹³ Осим те улоге, њихова уређивачка политика константно злоупотребљава медијске слободе да би распиривала најниже страсти „култивисањем праксе која допушта раздраган облик садизма, ослобођеног сваке стеге моралног стида или етичке обавезе“.¹⁰¹⁴ Песмизму доприноси чињеница да ни алтернатива постојећој власти

¹⁰⁰⁹ Србија у вртлогу виралне аутократизације, сајт Таласа: <https://talas.rs/2021/05/14/srbija-u-vrtlogu-viralne-autokratizacije-2/> (приступљено 15. маја 2021).

¹⁰¹⁰ Александар Родић: Србијо, извини, сајт Курира: <https://www.kurir.rs/vesti/drustvo/2008557/aleksandar-rodic-srbijo-izvini> (приступљено 25. априла 2021).

¹⁰¹¹ Курир и Вучић: Љубав и свађе, преваре и помирења у таблоидној српској сапуници, сајт Цензоловке: <https://www.cenzolovka.rs/scena/kurir-i-vucic-ljubav-i-svade-prevare-i-pomirenja-u-tabloidnoj-srpskoj-sapunici/> (приступљено 25. априла 2021).

¹⁰¹² Девети март и медији, сајт Цензоловке: <https://www.cenzolovka.rs/scena/deveti-mart-i-mediji/> (приступљено 25. априла 2021).

¹⁰¹³ Службени гласници, сајт Времена: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1914574> (приступљено 25. априла 2021).

¹⁰¹⁴ Трампов шоу – да ли је ово крај?, сајт Пешчаника: <https://pescanik.net/trampov-sou-da-li-je-ovo-kraj/> (приступљено 23. априла 2021).

не нуди решења у борби против уходане медијске машинерије којом би се као некада начинила „јасна културолошка дистанца од турбо-фолк музике, политике и поетике“.¹⁰¹⁵

Губитак фокуса, осиромашење новинарске професије и сиромаштво духа доприносе да „публика декларативно жели квалитетно новинарство, али на киоску посеже за таблоидом“.¹⁰¹⁶ Инсистира се на поређењу са деведесетим годинама прошлог века и 2012. годином, када је садашња владајућа странка имала конзистентне опозиционе медијске платформе, попут Радио „Фокуса“, кабловског канала „КЦН 3“, дневника *Правда* и недељника *Печат*, а прећуткује да сада постоје бројни медијски извори за поуздано и професионално информисање. Нажалост, њих публика не користи у довољној мери јер „емоције су истина а разум извор проблема и недоумица“.¹⁰¹⁷

Урушавању професионалног новинарског наратива који идеалистички уоквирује законодавни оквир допринео је уплив разних активиста и стручњака за промоцију који су избрисали границе извештавања у интересу јавности уз наметнуте агенде које је „задала власт или нека друга интересна група“.¹⁰¹⁸ Законом прокламован јавни интерес жртвован је ради интереса политичких и пословних групација, што је додатно урушило поверење публике која се суочава са тим да се „лицемерно прећуткује и ублажава све што се тиче ‘наших’ само зато што су ‘наши’“.¹⁰¹⁹ Подељеност друштва између преовлађујућих провладиних и маргинализованих опозиционих медија генерише стање у којем се занемарљив број медијских радника труди да „буде непристрасан и да не странчари“.¹⁰²⁰ Поларизација утиче и на непомирљив став појединих утицајних невладиних организација

¹⁰¹⁵ Н седи 1, сајт Данаса: <https://www.danas.rs/kolumna/svetislav-basara/n-sedi-1/> (приступљено 23. априла 2021).

¹⁰¹⁶ Онлајн дебата: Медији у Србији изгубили спону са грађанима, сајт Н1: <https://rs.n1info.com/vesti/a662707-onlajn-debata-mediji-u-srbiji-izgubili-sponu-sa-gradjanima/> (приступљено 23. 04. 2021. у 09:00)

¹⁰¹⁷ Не фали нама слободних медија, фали нам слободних људи, сајт Цензоловке: <https://www.cenzolovka.rs/mediologija/ne-fali-nama-slobodnih-medija-fali-nam-slobodnih-ljudi/> (приступљено 24. априла 2021).

¹⁰¹⁸ Онлајн дебата: Медији у Србији изгубили спону са грађанима, сајт Н1: <https://rs.n1info.com/vesti/a662707-onlajn-debata-mediji-u-srbiji-izgubili-sponu-sa-gradjanima/> (приступљено 23. априла 2021).

¹⁰¹⁹ Зашто у новинарству нема наших и њихових, сајт Таласа: <https://talas.rs/2020/10/30/zasto-u-novinarstvu-nema-nasih-i-njihovih/> (приступљено 23. априла 2021).

¹⁰²⁰ Професионална начела изнад политичке острашћености, сајт УНС-а: <https://www.uns.org.rs/sr/desk/vesti-iz-medija/97896/profesionalna-nacela-iznad-politicke-ostrascenosti.html> (приступљено 24. априла 2021).

који даје за право појединим опозиционим становиштима која су у колизији са јавним интересом. Политичка полазишта у медијској сфери тако се фокусирају на стицање политичких поена, у односу на неупоредиво надмоћнијег противника који контролише све институције. Исход је подршка слабијима, спремност за релативизацију истинских демократских вредности и политичке неутралности у односу на проблем који не чине „ситне девијације које треба исправити како би демократија наставила да ради како треба“.¹⁰²¹

17.6.1 Селективна примена медијских закона као предуслов за континуитет утицаја политичке воље

Парадигматична примена овог наратива коме значајно доприноси и приметан изостанак самокритичних оцена на ту тему огледало је стања на компетитивној медијској сцени, коју чини 2.508¹⁰²² регистрованих медија. Недостатак креативних идеја константно рециклира негативан наратив о приватизацији државног власништва аргументацијом да је „приватизација у Србији обављана без икаквих критеријума услед којих је због лоших потеза свих претходних власти уништена супстанца државе“.¹⁰²³ Такве и сличне тезе у медијској сфери константно похрањују незадовољство због изласка државе из власничке структуре чиме се негира реалност у којој је немогуће вратити точак историје уназад. Накнадна памет утемељена у глорификацији државног власништва не узима у обзир чињеницу да власничка трансформација медија није могла бити боља од целокупне овдашње приватизације као стратешка полуга истинских реформатора на нашим просторима. Поучно је сетити се пророчанских речи некадашњег савезног премијера Анте

¹⁰²¹ Пиштољи, топови и праћке, сајт Пешчаника: <https://pescanik.net/pistolji-topovi-i-pracke/> (приступљено 25. априла 2021).

¹⁰²² У Србији регистровано 2.508 медија, сајт УНС-а: <https://www.uns.org.rs/sr/desk/UNS-news/107199/u-srbiji-registrovano-2508-medija.html> (приступљено 25. априла 2021).

¹⁰²³ Чупић: Приватизација је уништила Србију, сајт Нова С: <https://nova.rs/vesti/politika/cupic-privatizacija-je-unistila-srbiju/> (приступљено 23. априла 2021).

Марковића, који је давне 1989. године говорио да ћемо „заблуде плаћати сиромаштвом, тровањем духа и положајем далеке периферије Европе“.¹⁰²⁴

Погрешан приступ да државни суверенитет превасходно чувају медији у власништву државе можда највише долази до изражаја у константном одлагању окончања приватизације. Та заблуда, налик „држању проповеди у пустињи“, равна је наивном очекивању друге стране која деценијама очекује политичку вољу која ће превазићи концепт преживљавања већине медија који се, обрнуто сразмерно њиховом професионализму и кредибилитету, налазе на споредном колосеку. У таквим околностима власт показује истрајну политичку вољу искључиво на пољу успостављања дијалога, формирања радних група или израде стратешких документа. Суштинску неспремност за истинске промене држава доказује континуираним игнорисањем законодавног оквира и институција, што резултира отвореним „исмевањем закона“.¹⁰²⁵ Утеха је да хваљени правни акти представљају залог за будућност у којој би политичка воља и одговарајућа кадровска политика биле отелотворене у конкретној примени. До тада ће друштво бити талац вишедеценијске друштвене поделе која своју кулминацију доживљава у злоупотреби и игнорисању примене постојећих медијских закона. Инструментализација медијске моћи од владајуће елите рефлексивна је постојећег друштвеног конфликта, у којем, због нефункционалних политичких алтернатива, ту улогу преузимају критички медији.

Такав приступ проблематизује питање бизнис модела и власничких односа у медијској сфери у којима држава, иако је формално изашла из медија, „није препустила управљање медијима него га је чак и проширила управо преко оних који су јој блиски“.¹⁰²⁶ Дугоочекивано коначно повлачење државе из власничке структуре није донело и повлачење оних који управљају, што је с правом отворило питање начина функционисања

¹⁰²⁴ 25 година од оставке Анте Марковића: Заблуде ћемо плаћати сиромаштвом, сајт 021: <https://www.021.rs/story/Info/Srbija/151875/VIDEO-25-godina-od-ostavke-Ante-Markovica-Zablude-cemo-placati-siromastvom.html> (приступљено 24. априла 2021).

¹⁰²⁵ Цвејић: РЕМ је политичко бојно поље, а не независна институција, сајт Цензоловке: <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/cvejic-rem-je-politicko-bojno-polje-a-ne-nezavisna-institucija/> (приступљено 25. априла 2021).

¹⁰²⁶ Повлачење државе из медија: Модел Танјуг, сајт Таласа: <https://talas.rs/2020/12/29/povlacenje-drzave-iz-medija-model-tanjug/> (приступљено 29. априла 2021).

и утицаја на њихову уређивачку и пословну политику. Индикативан је пример агенције „Танјуг“, која је након петогодишњег нелегалног рада доживела трансформацију и прилив значајних новчаних средстава од државе, што је подржано личним мишљењем председника државе да је „Танјуг много боља агенција од других и много већа“.¹⁰²⁷ Тај дискриминаторни став према другим агенцијама потврда је монополизације тржишта у којој политичка воља са врха државе генерише селективну примену прописа у тржишној утакмици коју су током транзиције искусили многи медији. На тај феномен указује и професор Марко Кмезић, који ниво медијских слобода директно повезује са ефикасном заштитом новинара, али и финансијске одрживости медија који треба да буду „заштићени од интервенције власника или државе“.¹⁰²⁸

17.7.1 Политичка воља и привид промена у медијском законодавству

Професор Флоријан Бибер сматра да се суштинско подривање демократског устројства правне државе показује у осам категорија: „Константно кризно стање; Стабилоратија; Спољни чиниоци; Заробљена држава и слабе институције; Слаба опозиција и цивилно друштво; Моћници на власти; Национализам; Лојални медији“.¹⁰²⁹ Значај улоге медија потврђује се у побројаним категоријама које уоквирују стање снижених демократски капацитета и легитимитета актуелног друштвено-политичког поретка, што за резултат има снижену компетитивност, на коју указују бројне иностране анализе, категоризације и рангирања.

Унисоно критички интонирани годишњи извештаји међународних организација (Фридом хаус, „Репортери без граница“, Амнести интернешнал), ојачани извештајима Европске комисије и Европског парламента о стању овдашњих медијских слобода, указују да је

¹⁰²⁷ Вучић: Танјуг много боља и већа агенција од других (вест објављена само на сајту „Курира“ 25. априла 2021).

¹⁰²⁸ Кмезић, Марко: *Captured media: Limitations and structural hindrances to media freedom in Serbia* (Review of Central and East European law 43), Brill Nijhoff, Leiden 2018, 457–482.

⁹⁰ Шесто меморијално предавање у част професора др Војина Димитријевића, сајт YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=ElsEUMqxxLc> (приступљено 29. априла 2021).

неопходна промена политичке воље у примени законодавног медијског оквира. Поучени досадашњим искуством о преовлађујућим трендовима у тој области, оправдано страхујемо ће се негативне тенденције наставити, што ће имати додатне реперкусије на усвајање и примену законодавног медијског оквира зависно од политичке воље.

У том смислу, стање у друштву би се могло окарактерисати као својеврсна „аномија“ коју у временима транзиције карактерише игнорисање или неефикасност закона. То се посебно види у урушавању институција у којем, према мишљењу професорке Јелене Ђорђевић, постоји својеврстан „континуитет у дисконтинуитету“.¹⁰³⁰ Посебност овдашње медијске транзиције красе ретки реформски покушаји и искораци који су, услед неспремности државног апарата и власти да храбро искораче и у пракси спроведу усвојене законе, најчешће завршавали оставкама или окончањем мандата. У дводеценијском временском оквиру томе је у значајној мери допринела и поларизација јавног дискурса, чије је исходиште губитак поверења у истинску компетентност и независност институција. Видљива је и неделотворност регулатора, који од свог настанка не испуњава додељену улогу због чега је предмет критика без озбира ко је на власти. То нас наводи на закључак да су корени тог проблема много дубљи од политизованог приступа. Тај приступ релативизује не тако славну прошлост РРА аргументацијом која иде у прилог критичарима РЕМ-а, који кажу да оваква медијска ситуација „није од јуче, већ се развија уназад, не само много година, него десетина година“.¹⁰³¹

У тај наратив све чешће се уклапа однос према постојању бројних радних група које, уместо да негују инклузију и транспарентност, у све већој мери постају средство за доказивање спољнополитичке правоверности државе и њених институција. Постепено се губи илузија да је без политичке воље у примени стратешких и законских докумената могуће начинити суштински помак набоље у политичком окружењу у којем није креирана атмосфера за доследно спровођење законског оквира. Екстремни ставови у академској заједници као

¹⁰³⁰ Утисак недеље – 1. мај 2020, сајт YouTube: https://www.youtube.com/watch?v=7_b5Z1cFgpl (приступљено 29. априла 2021).

¹⁰³¹ Јудита Поповић: Медијско кадрирање, сајт Нове С: <https://nova.rs/nova-rs-emisije/slobodan-prvanovic-judita-popovic-medijsko-kadriranje/> (приступљено 29. априла 2021).

што је да „прописи у Србији само изазивају даље урушавање“¹⁰³², наспрот другим демократским друштвима, у којима прописи „доприносе фином поправљању рада у институцијама“¹⁰³³, сведоче о дубини проблема са којим се суочавамо у трагању за механизмима којима би се спречио „темељни процес деинституализације“.¹⁰³⁴ У таквим околностима склони смо закључку да реално стање медијских слобода у Србији не може бити квантификовано према ономе што је зацртано већ према конкретним резултатима заштите и промоције јавног интереса, чији су део непристрасне и правовремене информације и теме од значаја за целокупно друштво.

17.8.1 Редифиниција утицаја политичке воље као залога за будућност истинских промена

Увид у овдашње тржиште оглашавања показује значај утицаја пандемије. Након једанаест година константног раста, први пут је забележен пад, који је многе медије преусмерио ка одрживости заснованој на различитим модалитетима условљене државне помоћи.¹⁰³⁵ Приметној трансформацији пословног модела у медијској индустрији, „чију природу и динамику већина медијских актера није успевала да препозна нити разуме, ни пре ове последње кризе“¹⁰³⁶, доприноси оправданој забринутости коју изазивају „повлачење оглашивача, пад тиража дневних новина, муњевита пенетрација онлајн садржаја и социјалних платформи међу најстарију популацију“.¹⁰³⁷ У околностима све видљивијег преусмеравања рекламних буџета са традиционалних медија на платформе попут Гугла или Фејсбука, оптимизам се заснива на све израженијој потреби за професионалним

¹⁰³² Премијеркино објашњење играказ, аутократе се преписују међусобно, сајт Цензоловка:

<https://www.cenzolovka.rs/pritisci-i-napadi/gosti-n1-premijerkino-objasnjenje-igrokaz-autokrate-se-prepisuju-medjusobno-video/> (приступљено 29. априла 2021).

¹⁰³³ Исто.

¹⁰³⁴ Исто.

¹⁰³⁵ 2020. година коју је скоро појео Ковид, сајт Асоцијације медија: http://asmedi.org/2020-godina-koju-je-skoro-pojeo-covid/?utm_source=phplist541&utm_medium=email&utm_content=HTML&utm_campaign=ASMEDI+Newsletter%2C+20+April+2021 (приступљено 30. априла 2021).

¹⁰³⁶ УНС 33 лате новинара испод просека у земљама бивше СФРЈ, сајт УНС-а: <https://www.uns.org.rs/sr/desk/vesti-iz-medija/109156/uns-plate-novinara-ispod-proseka-u-zemljama-bivse-sfrj.html> (приступљено 30. априла 2021).

¹⁰³⁷ Исто.

новинарством, а публика добија „проверене информације од кредибилних издавача и кабловских емитера“.¹⁰³⁸ Тиме се стварају могућности за побољшање материјалног статуса медијских радника, превасходно новинара и новинарки, чије су просечне плате, према истраживању УНС-а, испод или на нивоу просека месечних примања. Због тога је, између осталог, новинарство у Србији, нажалост, још увек „потцењено, јефтино и дискриминисано“.¹⁰³⁹ Логична последица такве перцепције је губитак поверења у медије, њихове власнике, уреднике и новинаре, међу којима јавност све теже „прави разлику између правих новинара и „носача новинарског звања““.¹⁰⁴⁰ Промена става је једино могућа ако постоји политичка воља која би направила отклон од досадашњег приступа да се стратешка опредељења и медијски законски оквир не спроводе у дело. Адресирање одговорности претходној и садашњој власти и својим неразумевањем ове проблематике ни опозиција не улива поверење да може да утиче на значајније побољшање на овом пољу. Најбољи пример је селективна подршка истраживачком новинарству, која је „безусловна док год сте на нашој страни“.¹⁰⁴¹

(Не)разумевање јавног интереса у медијском простору постаје размеђе суштинске посвећености промени јавног дискурса у општем интересу. Кључни постулат новинарске професије да су „чињенице свете а коментари слободни“ потиснут је искључивим, најчешће демагошким интересом политичких елита, које непостојањем политичке воље за примену законског оквира и саучесништвом са провладиним медијима креирају популистички наратив који нагриза суштину медијског професионализма. Резултат таквог приступа је све више поларизована медијска сцена и потиснут јавни интерес. У таквом медијском окружењу, уместо чињеница, „владају емоције и уверења која уколико им противрече, утолико горе по њих“.¹⁰⁴² Зато се кроз визуру овдашњих професионалних а

¹⁰³⁸ Исто.

¹⁰³⁹ Новинари изгубили на цени, сајт УНС-а: <https://www.uns.org.rs/sr/desk/vesti-iz-medija/114417/novinari-izgubili-na-ceni.html> (приступљено 30. априла 2021).

¹⁰⁴⁰ Вучићев модел производње непријатеља, сајт Данаса: <https://klub.danas.rs/wp-content/uploads/2021/03/Danas-01-04-Singl-strane.pdf> (приступљено 30. априла 2021).

¹⁰⁴¹ Зашто се бавите нашим? Истраживачки новинари између два рова, сајт Таласа: <https://talas.rs/2020/11/26/zasto-se-bavite-nasima-istrazivacki-novinari-izmedu-dva-rova/> (приступљено 30. априла 2021).

¹⁰⁴² Вучићев модел производње непријатеља, сајт Данаса: <https://klub.danas.rs/wp-content/uploads/2021/03/Danas-01-04-Singl-strane.pdf> (приступљено 30. априла 2021).

осиромашених и дискриминисаних медија најбоље види шта недостаје овдашњем демократском друштвено-политичком поретку. Парадоксалан резултат тог дводеценијског континуитета је спознаја да је деведесетих година прошлог века, и поред неупоредиво лошијег законског оквира, „породица независних медија била бројнија, гласнија, видљивија и утицајнија“.¹⁰⁴³ Нажалост, садашња хваљена медијска регулатива не може да се избори са политичком вољом која игнорише, не поштује, злоупотребљава и обесмишљава већину института који би требало да унапреде стање и слободу говора на медијској сцени Србије.

У таквим околностима, понашање ресорних министара који у први план стављају културу уместо информисања нужно нас доводи до идеје да треба формирати посебно министарство за медије које би било конципирано на искуствима других европских држава и усклађено са технолошким достигнућима у медијској сфери. Уљуљаност актуелним стањем у којем је телевизија далеко најдоминантнији медиј јер га прати 97,2%¹⁰⁴⁴ популације утиче на то да се на већ засићеном тржишту дневних новина појављују нова издања. Тиражи постојећих осам дневника у константном су паду и не прелазе укупан збир од 220 хиљада примерака, што је најбољи пример индекса медијске одрживости у Србији у последње две деценије. Декаденцији овдашње медијске сцене, без дијалога и критике, доприноси и тренд разарања новинарства режимски руковођеним „ритуалним дневнополитичким профитерством и страначком пропагандом апологета који су издали професију и лажно се представљају као новинари“.¹⁰⁴⁵

Дуг пут треба започетим првим корацима за оздрављење, уз наду да је кључ у радикалној промени политичке воље као предуслову за усвајање и примену медијског законодавног

¹⁰⁴³ Зоран Секулић: Испашће да смо скоро 30 година орали песак; сајт Дојче велеа: <https://www.dw.com/sr/zoran-sekuli%C4%87-ispas%C5%A1%C4%87e-da-smo-skoro-30-godina-orali-pesak/a-53860742> (приступљено 24. априла 2021).

¹⁰⁴⁴ Истраживање: Телевизија и даље надоминантнији медиј у Србији, сајт Асоцијације медија: http://asmedi.org/istrazivanje-televizija-i-dalje-najdominantniji-medij-u-srbiji/?utm_source=phplist540&utm_medium=email&utm_content=HTML&utm_campaign=ASMEDI+Newsletter%2C+13+April+2021 (приступљено 25. априла 2021).

¹⁰⁴⁵ Разарање новинарства, сајт Јавног сервиса: <https://javniservis.net/komentar/razaranje-novinarstva/> (приступљено 25. априла 2021).

оквира. Појам владавине права не може и не сме да буде подређен договорном праву науштрб законом заштићеном јавном интересу у медијском систему. У противном, суочићемо се симболичном спознајом да смо медијским реформама три деценије „орали песак“, при чему би оно „што би откопали преко дана, ноћу било затрпано, а онда би сутра копали све од почетка“.¹⁰⁴⁶

¹⁰⁴⁶ Зоран Секулић: Испашће да смо смо скоро 30 година орали песак; сајт Дојче велеа: <https://www.dw.com/sr/zoran-sekuli%C4%87-ispas%C5%A1%C4%87e-da-smo-skoro-30-godina-orali-pesak/a-53860742> (приступљено 24. априла 2021).

ЛИТЕРАТУРА И ИЗВОРИ

10
Abazović, Dino, Mujkić, Asim, *Kratki uvod u problem političke volje: studija slučaja Bosne i Hercegovine*; Friedrich Ebert Stiftung, Sarajevo 2015.

30
Anderson, Michael, Branchflower, Andrew, Moreno-Torres, Magui, Besancon, Marie, *Measuring Capacity and Willingness for Poverty Reduction in Fragile States*, Poverty Reduction in Difficult Environments (PRDE) Working Paper No. 6, Department for International Development, Government of the United Kingdom, London 2004.

13
Andrews, Matthew, Authority, Acceptance, Ability and Performance-Based Budgeting Reforms, *International Journal of Public Sector Management* 17, 4/2004, 332–344.

11
Баста, Лидија, *Политика у границама права – Студија о англосаконском конституционализму*, Истраживачко-издавачки центар ССО Србије, Институт за упоредно право, Београд 1984.

Beetham, David, Lord, Christopher, *Legitimacy and the European Union*; Longman, London and New York 1998.

32
Благојевић Андреј, Стојановић-Перић, Ивана, *Правни и етички аспекти новинарства у Србији – компаративна анализа Закона о јавном информисању и медијима и Кодекса новинара Србије*, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 58, 85/2019, 353–370.

Борхарт, Клаус-Дитер, *Абецеда права Европске уније*, Канцеларија за публикације Европске уније, Луксембург 2010.

40
Brinkerhoff, Derick W., Where there's a will, there's a way: Untangling ownership and political will in post-conflict stability and reconstruction operations, *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations* 8, 1/2007.

10
Brinkerhoff, Derick W., *Unpacking the concept of political will to confront corruption*, U4 Anticorruption Resource Centre, Bergen 2010.

69
Бујошевић, Драган, Радовановић, Иван, *5. октобар (Двадесет четири сата преврата)*, Медија центар, Београд 2000.

Валић Недељковић, Дубравка, *О новинарству и новинарима*, Филозофски факултет, Одсек за медијске студије, Нови Сад 2007.

Васић, Милош, *Атентат на Зорана Ђинђића*, Политика, Б92, Време и Народна књига, Београд 2005.

Васић, Радмила, Чавошки, Коста, *Увод у право 2*, Издавачка кућа Драганић, Београд 1998.

17
Васић, Радмила, Јовановић, Миодраг, Дајовић, Горан, *Увод у право (друго издање)*, Правни факултет, Београд 2015.

79
Vejvoda Ivan, Druker, David, *Yugoslavia and After: A study in Fragmentation, Despair and Rebirth*; Routledge, London – New York 1996.

Вејвода, Иван, Зашто се догодио рат?, зборник *Насилно растурање Југославије*, Центар за цивилно-војне односе, Београд 2004.

Вељановски, Раде, ¹Измене Закона о јавном информисању – повратак у деведесете Херетикус 2/2010, ЦУПС и Досије, Београд.

Вељановски, Раде, ¹Контраверзе законске регулације приватизације медија у Србији, зборник *Веродостојност медија – домети медијске транзиције*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд 2011, 39–53.

Вељановски, Раде, Медијски систем без медијске политике – случај Србије, зборник *Медији Балкана у част професорке Дубравке Валић Недељковић*, Филозофски факултет, Нови Сад 2018.

Вељановски, Раде, ²Медији и држава у транзицији, Годишњак Факултета политичких наука 3/2009, 363–378.

Вељановски, Раде, ¹Медијски систем Србије, Факултет политичких наука и Чигоја штампа, Београд 2009.

Вељановски, Раде, ¹Осујеђена медијска транзиција, зборник *Пет година транзиције у Србији II*, Социјалдемократски клуб и Фондација Фридрих Еберт, Београд 2006.

Вељановски, Раде, Сурчулија, Јелена, ⁷Друштвени аспекти хармонизације медијских закона Републике Србије са европским законима, *Социолошки преглед* XLVIII, 2/2014, април–јун.

Вимер, Курт, Гудман, Елен, Еган, Ерин, ¹Правна анализа Закона о јавном информисању Републике Србије, Ковингтон и Берлинг, Вашингтон 1998.

Вимер, Курт, Бразииер, Алехандра, Мелис, Лаура, ¹²Правна анализа Предлога Закона о изменама закона о јавном информисању Републике Србије из 2003. године, Ковингтон и Берлинг, Вашингтон 2009.

Владисављевић, Небојша, *Успод и пад демократије после Петог октобра*, Архиеплаг, Београд 2019.

Водинелић, Владимир, Ђерић, Владимир, Гајин, Саша, Стојковић, Душан, Живковић, Милош, *Право медија са моделом Закона о јавном информисању*, Београдски центар за људска права, Београд 1998.

Водинелић, Владимир, *Шта је неуставно у Закону о јавном информисању? (Криза и обнова права)*, Центар за унапређење правних студија, Београд 1999.

Водинелић, Владимир, Новинарски ¹¹декс и право медија у Србији – недовољно самодефинисање, *Правни записи* III, 1/2012, Правни факултет универзитета Унион, Београд, 73–89.

Вуковић, Слободан, ¹⁵⁹ Економија структура друштва и континуитет власти у Србији, *Социолошки преглед* 34/2000, Институт друштвених наука, Београд.

Вучетић, Слободан, ¹⁹ У кругу пораза, Стубови културе, Београд 2000.

Вучковић, Јелена, ⁸⁷ РРА и медијски простор, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 61/2012, 374–386.

⁸⁷ Charney, Craig, *Political Will: What is it? How it is measured?*, Newsletter Clip, New York 2009. <http://www.charneyresearch.com/resources/political-will-what-is-it-how-is-it-measured/> (приступљено 1. јула 2019).

²¹ Evans, Gareth, *Preventing and containing violent conflict: mobilizing political will; Introductory Statement to Ministry of Foreign Affairs International Seminar on Preventing Violent Conflict: The Search for Political Will, Strategies and Effective Tools*, Stockholm Peace Research Institute, Stockholm 2000.

Гавриловић, Бојан, *Чудесни свет политичке самовоље*, Пешчаник, Београд 2014. <https://pescanik.net/cudesni-svet-politicke-samovolje/>

Гај, *Институције*; Нолит, Београд 1982.

Гвоздић, Игор, *Осврт на законодавни поступак у Републици Србији и предлози за његово унапређење*, Фондација за јавно право, Сарајево 2014.

Глени, Миша, *Балкан 1804 – 1999: национализам, рат и велике слике (први и други део)*, Самиздат Б 92, Београд 2001.

Глени, Миша, *Пад Југославије: трећи балкански рат*, Самиздат Б 92, Београд 2002.

Глигоров, Владимир, *Политичка воља*, Блиц, Београд, 2009. <https://www.blic.rs/vesti/ekonomija/politicka-volja/s678rzk>

Гоати, Владимир, *Политичке елите, грађански рат и распад СФРЈ, Република* 147, Београд 1–15. септембар 1996.

⁵³ Гоати, Владимир, *Избори у СРЈ од 1990. до 1998. – воља грађана или изборна манипулација (друго допуњено издање)*, Центар за слободне изборе и демократију, Београд 2001.

⁹⁴ Гоати, Владимир, *Избори у Србији и Црној Гори од 1990. до 2013. и у СРЈ од 1992. до 2003.* Центар за слободне изборе и демократију и Национални демократски институт за међународне односе, Београд 2013.

Гоати, Владимир, *Природа по⁹⁴тка и октобарски преврат (Р/еволуција или поредак – о динамици промена у Србији)*, Институт за филозофију и друштвену теорију, Београд 2001.

5
Грубач, Момчило, *Казнено-правне одредбе новог закона о јавном информисању (Грађанин у правном систему СР Југославије)*, Хелсиншки одбор за људска права у Србији, Београд 1999.

Делибашић, Балша, *Савезна Република Југославија: парадигма паралисаног система*, Синтезис, Београд 2015.

12
Димитријевић, Предраг, *Нека питања медијске концентрације, Зборник радова Правног факултета Универзитета у Нишу* 61/2021, 131–154.

Драшковић, Бранкица, Грухоњић, Динко, *Својинска трансформација медија у Србији – пример локалних медија, Годишњак Филозофског факултета у Новом Саду* 40, 2/2015, 107–119.

Дубљевић, Радоња, *Помирење без легитимитета, Република* 442–443, Београд 2006.

Ђорђевић, Јован, *Социјализам и демократија*, Савремена администрација, Београд 1962.

Ђукић, Славољуб, *Он, Она и ми*, Радио Б 92, Београд 1997.

Ђукић, Славољуб, *Слом српских либерала (Технологија политичких обрачуна Јосипа Броза)*, Филип Вишњић, Београд 1990.

Ђукић, Славољуб, *Како се догодио вођа (Борба за власт у Србији после Јосипа Броза)*, Филип Вишњић, Београд 1992.

27
Ђукић, Славољуб, *Између славе и анатеме: политичка биографија Слободана Милошевића*, Филип Вишњић, Београд 1994.

Ђукић, Славољуб, *Он, Она и ми*, Радио Б 92, Београд 1997.

Ђукић, Славољуб, *Крај српске бајке*, КВС (Самиздат Free В 92), Београд 1999.

Ђукић, Славољуб, *Политичко гробље*, Службени гласник, Београд 2009.

136
Džukić, Slavoljub, *Milošević and Marković (A lust for power)*, McGill-Queen's University Press, Montreal 2001.

80
Hammergren, Lin, *Political will, constituency building and public support in rule of law programs*, U.S. Agency for International Development Washington DC 1998.

Јараковић, Владана, *Процена напретка Србије у испуњавању политичких критеријума у преговорима са ЕУ, Четврти део: Медији у Србији – у слободном паду*, ЦРТА, Београд 2019.

Јелинчић, Јадранка, *Независни државни органи*, Фондација за отворено друштво и Центар за примењене европске студије, Београд 2016.

Јовановић, Чеда, *Мој сукоб са прошлошћу*, Дан граф, Београд 2005.

Јовичић, Миодраг, *Закон и законитост (Живот правних прописа)*, Радничка штампа, Београд 1977.

2
Јоксимовић, Владан, *Зборник правних инструмената Савета Европе у вези са медијима, Савет Европе* (канцеларија у Београду), Београд 2006.

Кардов, Круно, Стишавање прошлости – Вуковар између мјеста и простора сјећања, зборник *Насилно растурање Југославије*, Центар за цивилно-војне односе, Београд 2004.

Казимир Ђургус, Велимир, *Медији после 5. октобра*, Медија центар, Београд 2002.

74
Кауфман, Артур, *Право и разумевање права, Гутенбергова галаксија*, Београд 1998.

35
Кмезић, Марко, *Captured media: Limitations and structural hindrances to media freedom in Serbia, Review of Central and East European law* 43/2018, 457–482, Brill Nijhoff, Leiden.

Кнежевић, Александар, Туфегџић, Војислав, *Криминал који је изменио Србију* (друго издање), Радио Б 92, Београд 1995.

Колин, Метју, *This is Serbia calling (Рокенрол радио и београдски покрет отпора)*, Самиздат Б 92, Београд 2001.

13
Kpundeh, Sahr J., Political Will in Fighting Corruption. In *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*, ed. Sahr J. Kpundeh, Irene Hors, UNDP, New York 1998.

Кремењак, Слободан, Цензура и аутоцензура у српским медијима, *Правни мониторинг медијске сцене у Србији – публикација X*, АНЕМ, Београд 2013.

Кремењак, Слободан, Нови медијски закони – шта се постигло и шта нам тек предстоји?, *Правни мониторинг медијске сцене у Србији – публикација X*, АНЕМ, Београд 2014.

Кремењак, Слободан, Годину дана са правилником о суфинансирању пројеката –сумирање резултата, *Правни мониторинг медијске сцене у Србији – публикација XII*, АНЕМ, Београд 2015.

Кривокапић, Данило, Адамовић, Јелена, Тасић, Дуња, Петровски, Андреј, Калезић, Петар, Кривокапић, Ђорђе, *Водич кроз Закон о заштити података о личности и ГДПР тумачење новог правног оквира*, Мисија ОЕБС-а у Србији и Шер фондација, Београд 2019.

Kukutschka, Roberto Martinez B., *Building Political Will (topic guide)*, Transparency International, 2015.

Кутлешић, Владан, Суспензивни вето у Уставу Србије у светлу компаративног права, *Страни правни живот* 2–3/1991, 19–28, Институт за упоредно право, Београд.

74
Кауфман, Артур, *Право и разумевање права, Гутенбергова галаксија*, Београ, 1998.

10
Malena, Carmen, *From Political Won't to political Will*, Kumarian press, Boulder 2009.

Маловић, Стјепан, Медији у рату или рат медија, *Политичка мисао* XXXVI, 2/1999, 103–113, Факултет политичких знаности, Загреб.

Manasek, Jared, The Paradox of Pink, *Columbia Journalism Review* 43, 5/2005 (Jan/Feb), 36–42, New York 2005.

Маршал, Тим, *Игра сенки (Петоктобарска смена власти у Србији)*, Самиздат Б 92, Београд 2002.

Машић, Душан, *Таласање Србије (Књига о Радију Б 92)*, Самиздат Б 92, Београд 2006.

Мијатовић, Бошко, Општи преглед транзиције у Србији, зборник *Четири године транзиције*, Центар за либерално-демократске студије, Београд 2005.

Мијатовић, Бошко, Злоупотреба државе, збирка текстова *Србија на низбрдици*, Службени гласник, Београд 2018.

Миленковић, Дејан, Неке контраверзе и дилеме у вези са доношењем Медијске стратегије Србије, *Мониторинг медијске сцене у Србији – публикација V*, АНЕМ, Београд 2011.

Миленковић, Дејан, *Уклопивост домаћег права и праксе у области слободе изражавања у Европску конвенцију за заштиту људских права и слобода*, Комитет правника за људска права, Београд 2006.

Миливојевић, Сњежана, *Закон о радиодифузији – промене пре примене*, Република 388–389, Београд 2006.

Миливојевић, Сњежана, *Телевизија у транзицији: од државне контроле до дивљег тржишта*, зборник *Пет година транзиције у Србији II*, Социјалдемократски клуб и Фондација Фридрих Еберт, Београд 2006.

Миливојевић, Сњежана, Јавни интерес у области јавног информисања, *Правни мониторинг медијске сцене у Србији – публикација XII*, АНЕМ, Београд 2015.

Миливојевић, Сњежана, Јавни интерес у области јавног информисања, *Правни мониторинг медијске сцене у Србији – публикација XII*, АНЕМ, Београд 2015.

Милинковић, Бранислав, *Медијске слободе – права и ограничења*, Медија центар, Београд 1996.

Миловановић, Братислав, Ненадић, Немања, Тодор¹⁴⁴ Владимир, *Студија о унапређењу законодавног процеса у Републици Србији*, ГИЗ и Канцеларија за европске интеграције Владе Републике Србије, Београд 2012.

Милошевић, Милан, Прилог култури сећања: годишњица нашег листа, *Зборник Димитрије Давидовић, вечити савременик – допринос српског новинарства развоју демократије од „Новина сербских“ 1813. до савремених токова*, Службени гласник, Београд 2009.

Милошевић, Мирјана, Медијско тржиште у Србији, *Република* 388–389, Београд 2006.

Милошевић, Мирјана, Петровић, Татјана, *Касни почеци дигиталне телевизије у Србији (Јавни телевизијски сервис у дигиталном добу – стратегије и могућности у пет земаља југоисточне Европе)*, Медија центар, Сарајево 2008.

12
Милутиновић, Ирена, *Проблем медијске концентracије у савременој медијској регулативи Србије*, *Култура полиса* X, 20/2013, 63–76, Институт за европске студије, Београд 2013.

1
Милутиновић, Ирена, *Настанак и развој регулације радио-дифузије у Србији*, докторска дисертација, Факултет политичких наука, Београд 2012.

Мирковић, Саша, *Physical and Virtual Performance: From The Black Ribbon, The Women in Black, to the Film Industry*, *AM Journal of Art and Media Studies* 18/2019, 129–140, ФМК, Београд.

Мирковић, Саша, Међузависност свакодневне политике и модела финансирања јавних медијских сервиса у Републици Србији, *Српска политичка мисао* (посебно издање), Београд 2019.

Мирковић, Саша, Јањић, Драган, *Подршка инклузивном и транспарентном развоју нове Медијске стратегије*, ОЕБС, Београд 2020.

Мирковић Саша, Зарић Маја, Мартиноли Ана, Кеџман Виолета, Мирковић Ана и др., *Медијска писменост – Приручник за васпитаче, наставнике и стручне сараднике*, Министарство културе и информисања и Делегација Европске уније у Републици Србији, Београд 2020.

Митровић, М. Драган, *Држава и право у теорији државе и права* (хрестоматија), Новинско-издавачка установа Службени гласник СФРЈ, Београд 1992.

75
Мишчевић, Тања, *Нови теоријски правци у изучавању међународних организација*, *Годишњак Факултета политичких наука* 1/2007, 341–364.

Монтгомери, Вилијам, *Кад овације утихну*, Клуб плус, Београд 2016.

11
Монтескје, Шарл, *О духу закона*, Филип Вишњић, Београд 1989.

Мулаосмановић, Адмир, *Дејтонски преговори – остваривање могућег*, Институт за историју, Сарајево 2015.

Ненадић Немања, *Закон о испитивању порекла имовине и посебном порезу из антикорупцијског угла*, Коалиција прЕУговор, Београд 2019.

Нешић Добросав, Вељановски, Раде, Курепа, Милан, Турајлић, Србијанка, Ивошевић, Зоран, *Правац промена*, Република, Београд 2000.

Николић, Коста, Обновљање парламентарног поретка у Србији, зборник *Токови историје* 2/2011), Институт за новију историју Србије, Београд 2011, 132–152.

Николић, Мирјана, Трансформација медијског система у Србији (2000–2011) – између добрих законских решења и њихове лоше имплементације, зборник *Веродостојност медија – донети медијске транзиције*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд 2011, 53–67.

Обрадовић, Вукашин, Србија незадрживо срља у медијске реформе, *Досије корупција – потонуће новинарства: равно до дна*, Топлички центар за демократију и људска права, Прокупље 2015, 23.

Орловић, Славиша, Независна тела – четврта грана власти или контролор власти, зборник *Савремена држава: структура и социјалне функције*, Факултет политичких наука, Центар за демократију и Конрад Аденауер Штифтунг, Београд 2010, 231–269.

Орловић, Славиша, Демократска консолидација Србије, зборник *Пет година транзиције у Србији II*, Социјалдемократски клуб и Фондација Фридрих Еберт, Београд 2006.

Орловић, Славиша, Уставни, политички и институционални оквир народне Скупштине републике Србије, зборник *Демократске перформансе парламената Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе*, Универзитет у Београду – Факултет политичких наука (Центар за демократију), Сарајевски отворени центар и Факултет политичких наука – Универзитет Црне Горе, Београд – Сарајево – Подгорица 2012.

Павловић, Душан, Србија за време и након Милошевића, *Социолошки преглед* XXXIX/2005, 183–196.

Падејски, Ђорђе, *Приватизација електронских медија у Србији*, НУНС, Београд 2009.

Петровић, Милан, *Анализа употребе њих простора у политичке сврхе: Грађански и студентски протести 1996/1997*, Универзитет у Београду – Филозофски факултет (Одељење за социологију), Београд 2012.

Пешић, Весна, *Политичка воља и/или закон*, Пешчаник, Београд 2013.
<https://pescanik.net/politicka-volja-i-ili-zakon/>

Поповић, Предраг, *Они не праштају (Славко Ђурувија – последња исповест)*, Независне, Бања Лука 2000.

Поповић, Драган, Стојановић, Маја, Селаковић, Бојана, *Удружење грађана: Сужавање простора за деловање 2014–2018*; Грађанске иницијативе, Београд 2018.

Post, Lori Ann, Salmon, Charles T., Raile, Amber N. W., *Using Public Will to Secure Political Will In Governance Reform under Real-World Conditions: Citizens, Stakeholders, and Voice*, ed. Sina Odugbemi, Thomas Jacobson, The World Bank, Washington, DC 2008.

10

Post, Lori Ann, Raile, Amber N. W., Raile Eric D., Defining Political Will, *Politics & Policy* 38, 4/2010, 653–676, Willey Periodicals, Inc..

Пралица, Дејан, *Локални вишејезични радио у Војводини*, ЦМ Комуникација и медији, Протокол и Факултет политичких наука, Нови Сад 2008.

Радовић, Настасја, Балканска правила, *Република* 461–462, Београд 2009.

Радовић, Настасја, Слобода од мржње, *Република* 464–465, Београд 2009.

Радојковић, Мирољуб, Примена „хаос сценарија“ на радио-дифузију у Србији, зборник *Радио-дифузија у Србији, садашњост и будућност*, Факултет политичких наука, Београд 2012.

1

Радојковић, Мирољуб, *Савремени информационо-комуникациони системи*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд 1984.

2

Радоловић, Алдо, Однос права личности и медијског права, *Зборник Правног факултета Свеучилишта у Ријеци* (1991), 28, 1/2007.

Раковић, Александар, *Савез социјалистичке омладине Југославије и Музичка омладине Југославије у спору око рокенрола 1971-1981*; (Токови историје 3), Институт за новију историју, Београд, 2012.

4

Разни аутори: *Анализа примене смерница за примену кодекса новинара Србије у онлајн окружењу у 70 медија/Приручник за прилагођавање потребама онлајн медија*, Савет за штампу и Фондација за отворено друштво Србија, Београд 2018.

31

Разни аутори, *Декларација о правима човека и грађанина*, Париз 1789.

60

Разни аутори, *Људска права и одговорност: Србија 2003*, Хелсиншки одбор за људска права у Србији, Београд 2004.

Разни аутори, *Медији у Србији – досије о репресији бр. 1, 2 и 3*, НУНС, Београд 2000.

Разни аутори, *Медији у Србији – досије бр. 8*, НУНС, Београд 2001.

Разни аутори, *Медијске слободе и безбедност новинара у Србији*, Article 19, Лондон 2020.

Разни аутори, *Енциклопедија политичке културе*, Савремена администрација, Београд 1993.

Разни аутори, *Култура власти – индекс смена и забрана*, Радио Б 92, Београд 1994.

Разни аутори, *Мала политичка енциклопедија*, Савремена администрација, Београд 1966.

Разни аутори, *Олуја – удружени злочиначки подухват* (Билтен бр. 114), Документационо-информативни центар Веритас, Београд 2007.

Разни аутори, *Операција Бљесак – Етничко чишћење западне Славоније 1. мај 1995. године*, Фонд за хуманитарно право, Београд 1995.

Разни аутори, *Пет година после – Хелсиншка повеља бр. 117–118*, Хелсиншки одбор за људска права у Србији, Београд 2008.

Разни аутори, *Политичка енциклопедија*, Савремена адиминстрација, Београд 1975.

Разни аутори, *Пут закона – мапа пута закона*, Народна скупштина Републике Србије, Београд 2013.

Разни аутори, *Случај службеника Александра Тијанића*, Комитет правника за људска права (ЈУКОМ), Београд 2005.

Разни аутори, *Специјализовани досије о медијима број 41*, НУНС, Београд 2017.

Разни аутори, *Српска страна рата – траума и катарза у историјском памћењу*, прир. Небојша Попов, Република, Београд 1996.

Рибих, Владимир, Политичка мобилизација српске опозиције у мартовским протестима 1991. године, *Етноантрополошки проблеми*, н.с., 14, 1/2019, Филозофски факултет Универзитета у Београду, Београд, 261–296.

Roberts, David, ⁶⁸What is "political will," anyway? Scholars take a whack at defining it, Vox, 2017. <https://www.vox.com/2016/2/17/11030876/political-will-definition>

Rose, Pauline, Greeley, Martin, ³⁰*Education in Fragile States: Capturing Lessons and Identifying Good Practice*, Development Cooperation Directorate, Organization for Economic Cooperation and Development, 2006.

Русо, Жан Жак, *Друштвени уговор*, Школска књига, Загреб 1978.

Савовић, Круна, Првих девет месеци Медијске стратегије, *Правни мониторинг медијске сцене у Србији – публикација VI*, АНЕМ, Београд 2012.

Савовић, Круна, Зашто још нема медијске реформе у Србији?, *Правни мониторинг медијске сцене у Србији – публикација VIII*, АНЕМ, Београд 2013.

³⁰Salmon, Charles T., Post, Lori A., Christensen, Robin E., *Mobilizing Public Will for Social Change*, Communications Consortium Media Center, Michigan State University, 2003.

Силбер, Лора, Литл, Алан, *Смрт Југославије*, Радио Б 92, Београд 1996.

Спасић, Јелена, Пешић, Јована, *У јавном интересу (Приручник за новинаре, уреднике и студенте новинарства о најчешће кршеним одредбама Кодекса новинара Србије)*, Савет за штампу, Београд 2019.

Спасовић, Грујица, *Данас, упркос њима (првих хиљаду дана)*, Дан граф, Београд 2012.

- 150
Стамболић, Иван, *Пут у беспуће (Одговори Ивана Стамболића на питања Слободана Инића)*, Радио Б 92, Београд 1995.
- 113
Stapenhurst, R., Johnston, N., Pelizzo R. (eds.), *The Role of Parliament in Curbing Corruption*, World Bank Institute, Washington D.C. 2006.
- Стојковић, Милош: *Да ли нацрти медијских закона поспешују медијски плурализам?* (Правни мониторинг медијске сцене у Србији – публикација XI); АНЕМ, Београд, 2013.
- Стојковић, Милош, *Кодекс Асоцијације онлајн медија*, Асоцијација онлајн медија, Ниш 2017.
- 7
Сурчулија, Јелена, *Улога медијских регулативних тела: Слобода и надзор*, *Српска правна ревија* 4, 7/2008, 21–32, Београд.
- 1
Сурчулија, Јелена, *Усаглашавање медијског законодавства Србије са европским законодавним оквиром*, зборник *Веродостојност медија – донети медијске транзиције*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд 2011, 13–25.
- 1
Сурчулија Милојевић, Јелена, *Дозвољеност ограничења слободе у складу са европским инструментима и медијским законодавством Републике Србије*, докторска теза, Правни факултет, Београд 2016.
- 29
Thomas, Robert, *Serbia under Milošević – Politics in the 1990s*, Hurst & Company, London 1999.
- Томић, Бобан, *Truth Responsibility and Reconciliation: Bajina Bašta and Srebrenica* (Managing multiethnic cities in South-eastern Europe), Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest 2010, 109–133.
- Томић, Ђорђе, Атанацковић Петар (ур.), *Улне студије – одсек: протест! Студентски протести током „ере Милошевић“, зборник Нови друштвени покрети у Југославији од 1968. до данас*, Цензура, Нови Сад 2009.
- Томпсон, Марк, *Производња рата (Медији у Србији, Хрватској и Босни и Херцеговини)*, Члан 19, Медија центар и Радио Б 92, Београд 1995.
- Торов, Иван, *Суноврат српског новинарства (1987–1995)*, Медија центар, Београд 1996.
- Торов, Иван, *Сервисирање дневне политике*, Република 388–389, Београд 2006.
- 89
Трапара, Владимир, *Улога ОЕБС операција на терену у земљама у транзицији, Међународни проблеми LXIII*, 1/2022, 99–125.
- 1
Тркуља, Јовица, *Дефицити медијског законодавства у Србији*, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 61/2012.
- 88
Tsebelis, George, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton University Press, Princeton – New Jersey 2002.

Хараста, Миклош, *Водич за саморегулацију медија – питања и одговори*, ОЕБС и Институт за медије Црне Горе, Беч – Подгорица 2008.

Хобс, Томас, *Левијатан или материја, облик и власт државе црквене и грађанске*, Култура, Београд 1961.

Холбрук, Ричард, *Пут у Дејтон*, Дан граф, Београд 1998.

11 Чавошки, Коста, *Право као умеће слободе*, Драганић, Београд 1994.

91 Чавошки, Коста, *Увод у право 1 – Основни појмови и државни облици*, Издавачка кућа Драганић, Београд 1995.

Џуда, Тим, *Косово (Рат и освета)*, Самиздат Б 92, Београд 2002.

51 United Nations Development Program, *Tackling Corruption, Transforming Lives: Accelerating Human Development in Asia and the Pacific*, United Nations Development Program Human Development Report Unit, Colombo 2008.

10 Woocher, Lawrence, *Deconstructing "Political will": Explaining the failure to prevent deadly conflict and mass atrocities*, *Journal of Public and International Affairs* 12, 1/2001.

82 World Bank, *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate: A world free of poverty*, Washington DC 2000.

Законски акти

81 Закон о ауторском и сродним правима, *Службени гласник РС* 104/2009, 99/2011, 119/2012, 29/2016 – одлука УС и 66/2019.

1 Закон о главном граду, *Службени гласник РС* 129/2007, 83/2014 – др. закон, 101/2016 – др. закона и 37/2019.

66 Закон о електронским комуникацијама, *Службени гласник РС* 44/2010, 60/2013 – одлука УС, 62/2014 и 95/2018 – др. закон.

4 Закон о електронским медијима, *Службени гласник РС* 83/2014 и 6/2016 – др. закон.

Закон о забрани дискриминације, *Службени гласник РС* 22/2009.

25 Закон о заштитнику грађана, *Службени гласник РС* 79/2005 и 54/2007.

Закон о заштити конкуренције, *Службени гласник РС* 51/2009 и 95/2013.

61 Закон о заштити података о личности, *Службени гласник РС* 87/2018.

2 Закон о изменама и допунама Закона о јавном информисању, *Службени гласник РС* 71/2009.

⁴
Закон о јавним медијским сервисима, *Службени гласник РС* 83/2014, 103/2015 и 108/2016.

¹⁰⁶
Закон о јавним предузећима, *Службени гласник РС* 119/2012.

Закон о јавном информисању, *Службени гласник РС* 12/91.

⁴
Закон о јавном информисању, *Службени гласник РС* 19/98.

¹⁵
Закон о јавном информисању, *Службени гласник РС* 43/2003, 61/2005, 71/2009, 89/2010 – одлука УС и 41/2011 – одлука УС.

⁴
Закон о јавном информисању и медијима, *Службени гласник РС* 83/14, 58/15 и 12/16 – аутентично тумачење.

Закон о јав¹⁹ и предузећу новинска агенција Танјуг, *Службени лист Савезне Републике Југославије* 11/95 и *Службени гласник Републике Србије*, бр. 83/2014 – др. закон.

Закон о кинематографији, *Службени гласник РС* 99/2011, 2/2012 – испр., 46/2014 – одлука УС.

⁴
Закон о контроли државне помоћи, *Службени гласник РС* 73/2019.

⁴
Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС* 49/99.

¹
Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС* 129/2007.

¹³⁸
Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС* 129/2007, 83/2014 – др. закон, 101/2016 – др. закон и 47/2018.

⁸
Закон о мерама за случај ванредног стања, *Службени гласник РС* 19/1991.

¹⁵
Закон о националним саветима националних мањина, *Службени гласник РС* 72/2009, 20/2014 – одлука УС, 55/2014 и 47/2018.

⁴
Закон о обележавању дана жалости на територији Републике Србије, *Службени гласник РС* 101/2005 и 30/2010.

Закон о оглашавању, *Службени гласник РС* 79/2005.

¹⁰⁰
Закон о оглашавању, *Службени гласник РС* 6/2016 и 52/2019 – др. закон.

³⁹
Закон о потврђивању Европске конвенције о прекограничној телевизији, *Службени гласник РС – Међународни уговори* 42/2009.

Закон о приватизацији, *Службени гласник РС* 83/2014, 46/2015, 112/2015 и 20/2016 – аутентично тумачење.

⁴
Закон о привременом ¹⁹⁶ђивању начина наплате таксе за јавни медијски сервис, *Службени гласник РС* 112/2015, 108/2016, 95/2018 и 86/2019.

44
Закон о радиодифузији, *Службени гласник РС* 42/2002, 97/2004, 76/2005 и др. закон, 62/2006, 85/2006, 86/2006 – исправке и 41/2009.

37
Закон о радио-телевизији, *Службени гласник РС* 48/91.

61
Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Службени гласник РС*, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010.

Закон о телекомуникацијама, *Службени гласник РС* 44/2003 и 36/2006.

27
Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, *Службени лист СФРЈ* 11/1974.

7
Устав Републике Србије, *Службени лист РС* 1/1990.

Устав Савезне Републике Југославије, *Службени лист СРЈ* 29/1992.

141
Устав Републике Србије, *Службени гласник РС* 98/2006.

7
Уставна повеља државне заједнице Србија и Црна Гора, *Службени гласник Србије и Црне Горе* 1/2003.

Правни, програмски и аналитички документи:

128
Бела књига „Програмом до промена“, Српска напредна странка, Београд, 2011.

16
Извештај о притисцима и контроли медија у Србији, Савет за борбу против корупције Владе Републике Србије, Београд 2011.

7
4
Извештај о власничкој структури и контроли медија у Србији, Влада Републике Србије – Савет за борбу против корупције, Београд 2015.

Извештај о могућем утицају институција јавног сектора на медије кроз плаћање услуга оглашавања и маркетинга, Влада Републике Србије – Савет за борбу против корупције, Београд, 2015.

Кодекс новинара Србије – упутства и смернице (четврто издање), Савет за штампу, Београд 2015.

2
Конвенција за заштиту људских права и основних слобода, Европски суд за људска права, Стразбур 2010.

19
Медијске слободе Србије у европском огледалу (Извештај базиран на индикаторима Савета Европе о медијима у демократији), АНЕМ, Београд 2012.

11
Међународни пакт о грађанским и политичким правима, Уједињене нације, Њујорк 1966.

Одлука о о правним последицама престанка Јавног предузећа Новинска агенција Танјуг
Службени гласник РС 91 од 5. новембра 2015, 102 од 11. децембра 2015.

Повеља Европске уније о људским правима, Европска унија, Брисел 2007.

² Правилник о начину приватизације радио, односно телевизијских станица локланих и регионалних заједница, *Службени гласник РС* 51/05 и 34/07.

Правни мониторинг медијске сцене у Србији – извештаји за март/јун/јул/август/октобар 2011. године, АНЕМ, Београд 2011.

Правни мониторинг медијске сцене у Србији – извештаји за мај/јун/јул/септембар/децембар 2012. године, АНЕМ, Београд 2012.

Правни мониторинг медијске сцене у Србији – извештаји за јануар-фебруар, јун и септембар 2013. године, АНЕМ, Београд 2013.

Правни мониторинг медијске сцене у Србији – извештаји бр. 55 за август и бр. 57 за октобар 2014. године, АНЕМ, Београд 2014.

Правни мониторинг медијске сцене у Србији – извештаји бр. 60 за јануар-мај, бр. 63 за август и бр. 64 за септембар 2015. године, АНЕМ, Београд 2015.

Преглед тржишта комуникација и поштанских услуга у Републици Србији, Републичка агенција за телекомуникације и поштанске услуге – РАТЕЛ, Београд 2019.

⁴ Смернице за примену кодекса новинара Србије у онлајн окружењу, Савет за штампу, Београд 2016.

¹⁵ Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године, *Службени гласник РС* 75/2011.

² Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији за период 2020 до 2025., *Службени гласник РС* 11/2020

¹⁶ Универзална декларација о људским правима, Уједињене нације, Њујорк 1948.

¹ Уредба о посебним мерама у условима претњи оружаним нападима НАТО пакта нашој земљи, *Службени гласник РС* 35/98.

Домаћи веб-сајтови

²⁹ <http://www.anem.rs>

<http://www.antikorupcija-savet.gov.rs>

⁴³ <http://arhiva.glas-javnosti.rs>

<http://arhiva.kultura.gov.rs>

<http://www.arhiva.srbija.gov.rs>

<http://www.arhiva2.srbija.gov.rs>
<http://asmedi.org>
<https://beta.rs>
<https://birn.rs>
<https://www.blic.rs>
<https://www.vreme.com>
<https://www.gradjanske.org>
<https://www.dijalog.net>
<https://24slucaja.cins.rs>
<https://www.ekapija.com>
<http://www.emins.org>
<https://eupregovori.bos.rs>
<https://europeanwesternbalkans.rs>
²¹⁹
<http://www.zis.gov.rs>
<https://www.istinomer.rs>
<https://javno.rs>
<https://kazitrasi.rs>
<https://www.krik.rs>
<https://www.kurir.rs>
<http://medijskapismenost.com>
⁴³
<http://www.mei.gov.rs>
<http://www.miloradvucelic.com>
<http://www.mfa.gov.rs>
<http://www.mc.rs>
<http://rs.n1info.com>
⁹⁶
<https://www.021.rs>

<http://www.ndnv.org>
<http://www.nin.co.rs>
<https://nova.rs/>
<https://novimagazin.rs>
<https://www.novosti.rs>
<http://www.nspm.rs>
<https://www.ombudsman.rs>
<https://www.paragraf.rs>
<https://pescanik.net>
<https://pistaljka.rs/>
<https://www.poverenik.rs>
<http://www.politika.rs>
<http://www.pravno-informacioni-sistem.rs>
<https://predragpopovic.wordpress.com>
<http://www.rem.rs>
<http://www.rts.rs>
<https://rtv.rs>
<http://www.savetzastampu.rs>
<https://savez-za-srbiju.rs/>
<http://www.sds-org.rs>
<https://www.slobodnaevropa.org>
<https://www.slavkocuruvijafondacija.rs>
<https://www.srbija.gov.rs>
<https://talas.rs>
<http://www.topcentar.org.rs>
<http://www.uns.org.rs>

<http://www.ustavni.sud.rs>

<https://www.vice.com>

<http://www.fonet.rs>

<http://www.fosserbia.org>

<http://www.fpn.bg.ac.rs>

<https://www.ceas-serbia.org>

<https://www.cenzolovka.rs>

<https://www.cins.rs>

<https://crt.rs>

<http://www.yurope.com>

Инострани веб-сајтови

<https://www.adforum.com>

<http://www.aimpress.ch>

<https://web.archive.org>

<https://www.article19.org>

<http://balkans.aljazeera.net>

<https://www.bbc.com>

<https://biepag.eu>

<http://www.charneyresearch.com>

<https://www.coe.int>

<https://cpj.org>

<https://www.dw.com>

<https://eur-lex.europa.eu>

<https://ec.europa.eu>

<https://freedomhouse.org>

<https://www.georgesoros.com>

22

<https://www.hrw.org>

<https://www.icty.org/bcs/o-mksj>

<https://ifex.org>

22

<https://www.indexoncensorship.org>

<https://www.ohchr.org>

<https://www.opensocietyfoundations.org>

171

<https://www.osce.org>

<https://prabook.com>

<https://rsf.org>

<https://twitter.com>

<https://www.vox.com>

<https://www.un.org>

<http://www.unesco.org>

<https://www.youtube.com>

БИОГРАФИЈА АУТОРА

106
Рођен 1967. године у Београду. Дипломирани је мастер на Правном факултету Универзитета у Београду, смер Међународни односи. Усавршавао се на Државном Универзитету у Луизијани, САД, и у Европском центру за новинарство у Матрихту, Холандија. Похађао је Школу за пословни и јавни менаџмент на Универзитету „Џорџ Вашингтон“ у Варшави, Пољска. Усавршавао се на студијским путовањима у Великој Британији, Француској, Немачкој, САД и многим другим државама.

Каријеру је започео 1984. године на радију „Студио Б“, као музички сарадник. Један је од оснивача Радија Б 92 (1989), где је у почетку био директор програма и музички уредник. Од 1993. до 2004. године био је генерални директор Радио-телевизије „Б 92“, а обављао је и послове извршног директора и председника Управног одбора. Као генерални директор Радио-телевизије „Б 92“ добитник је бројних престижних награда за новинарску храброст и промоцију људских права.

Један је од оснивача Асоцијације независних електронских медија, којом је председавао од 2006. до 2013. године. Као председник АНЕМ-а обављао је функцију координатора Медијске коалиције која је окупљала водеће новинарске и медијске асоцијације.

Од октобра 2013. до августа 2016. године обављао је функције државног секретара и помоћника министра за медије у Министарству културе и информисања Владе Републике Србије.

Аутор је великог броја чланака из области медија у домаћим и иностраним публикацијама и активан учесник и говорник на бројним домаћим и међународним конференцијама и стручним скуповима из области медија, слободе изражавања и међународних односа.

Ради као медијски консултант. Предавач је на Факултету за медије и комуникације Универзитета Сигнидунум.

Говори енглески и служи се француским језиком.

10%

SIMILARITY INDEX

PRIMARY SOURCES

1	fedorabg.bg.ac.rs Internet	2173 words — 2%
2	www.prafak.ni.ac.rs Internet	776 words — 1%
3	dspace.cuni.cz Internet	719 words — 1%
4	www.media.srbija.gov.rs Internet	619 words — 1%
5	www.nspm.rs Internet	525 words — < 1%
6	www.antikorupcija-savet.gov.rs Internet	254 words — < 1%
7	nardus.mpn.gov.rs Internet	237 words — < 1%
8	www.ustavni.sud.rs Internet	222 words — < 1%
9	www.bgcentar.org.rs Internet	220 words — < 1%
10	fes.ba Internet	

165 words — < 1%

11 vbs.rs
Internet

142 words — < 1%

12 Ivana Rakic. "Protection of media pluralism in the republic of Serbia under the new legislation", Zbornik radova Pravnog fakulteta, Novi Sad, 2014
Crossref

140 words — < 1%

13 Eric D. Raile, Amber N. W. Raile, Charles T. Salmon, Lori Ann Post. "Defining Public Will", Politics & Policy, 2014
Crossref

139 words — < 1%

14 www.ceas-serbia.org
Internet

130 words — < 1%

15 www.mediafreedom.rs
Internet

128 words — < 1%

16 Rade Veljanovski, Jelena Surculija. "Social aspects of harmonization of media laws in the Republic of Serbia with the European standards", Socioloski pregled, 2014
Crossref

126 words — < 1%

17 www.ips.ac.rs
Internet

112 words — < 1%

18 sr.wikisource.org
Internet

98 words — < 1%

19 fedorakg.kg.ac.rs
Internet

94 words — < 1%

20	nasaistina.rs Internet	94 words — < 1%
21	Carbonetti, Benjamin, Robert Pomeroy, and David L. Richards. "Overcoming the lack of political will in small scale fisheries", Marine Policy, 2013. Crossref	93 words — < 1%
22	www.paluba.info Internet	87 words — < 1%
23	www.crnps.org.rs Internet	85 words — < 1%
24	javnarasprava.palankaonline.info Internet	81 words — < 1%
25	www.drzavnauprava.gov.rs Internet	71 words — < 1%
26	www.spr.rs Internet	69 words — < 1%
27	sr.wikipedia.org Internet	67 words — < 1%
28	www.mfin.gov.rs Internet	66 words — < 1%
29	westminsterresearch.wmin.ac.uk Internet	65 words — < 1%
30	LORI ANN POST. "Defining Political Will : Post et al. / DEFINING POLITICAL WILL", Politics & Policy, 08/25/2010 Crossref	61 words — < 1%

31	union.edu.rs Internet	60 words — < 1%
32	Andrej Blagojević, Ivana Stojanović-Perić. "Legal and ethical aspects of Serbian journalism: Comparative analysis of the public information and media act and the Journalists' Code of Ethics", Zbornik radova Pravnog fakulteta Nis, 2019 Crossref	56 words — < 1%
33	Irina Milutinović. "Crisis of professional journalism in the transitional society of Serbia", Socioloski pregled, 2019 Crossref	56 words — < 1%
34	www.cris.uns.ac.rs Internet	56 words — < 1%
35	Srđan Mladenov Jovanović. "'One out of Five Million': Serbia's 2018-19 Protests against Dictatorship, the Media, and the Government's Response", Open Political Science, 2019 Crossref	55 words — < 1%
36	Zoran Jevtović, Predrag Bajić. "The failed transition of Serbian media system", Socioloski pregled, 2019 Crossref	55 words — < 1%
37	www.mirkomiletic.rs Internet	55 words — < 1%
38	www.1389.org.rs Internet	53 words — < 1%
39	www.zelenidijalog.rs Internet	53 words — < 1%

40	www.cmi.no Internet	51 words — < 1%
41	www.gradjanske.org Internet	51 words — < 1%
42	mgimo.ru Internet	50 words — < 1%
43	ekoregistar.sepa.gov.rs Internet	49 words — < 1%
44	fmz.edu.rs Internet	48 words — < 1%
45	transparentnost.org.rs Internet	46 words — < 1%
46	aks.org.rs Internet	44 words — < 1%
47	www.rastko.org.rs Internet	42 words — < 1%
48	ucenickiparlament.oshrs.edu.rs Internet	40 words — < 1%
49	www.isi.mod.gov.rs Internet	39 words — < 1%
50	www.ndnv.org Internet	39 words — < 1%
51	Chonzi Mulenga Mulenga, Nilesh Mulenga James. "Demystifying the concept of state or regulatory capture from a theoretical public economics perspective",	38 words — < 1%

52	www.srbijadanas.net Internet	37 words — < 1%
53	Slobodan Antonic. "Cleavages in Serbia and consolidation of democracy", Socioloski pregled, 2007 Crossref	36 words — < 1%
54	amsdottorato.unibo.it Internet	36 words — < 1%
55	eteze.bg.ac.rs Internet	36 words — < 1%
56	www.eabezbednost.org Internet	34 words — < 1%
57	www.emins.org Internet	34 words — < 1%
58	www.hrcvr.org Internet	34 words — < 1%
59	www.mos.gov.rs Internet	34 words — < 1%
60	Mirjana Radojicic. "Case of ex-Yugoslavia and struggle for its interpretation: Case of NGO's in Serbia", Socioloski pregled, 2008 Crossref	33 words — < 1%
61	forkup.org Internet	33 words — < 1%

-
- 62 www.filmz.ru 33 words — < 1%
Internet
-
- 63 Mirko Miletic. "Privatization of media organizations in public ownership in Serbia", Godisnjak Fakulteta za kulturu i medije - komunikacije, mediji, kultura, 2015 32 words — < 1%
Crossref
-
- 64 alibunar.org.rs 31 words — < 1%
Internet
-
- 65 Vladimir Jankovic. "'The sun without a permit': Serbian solar politics, informational risk cascades, and the Great Disappearing Act of August 1999", Social Studies of Science, 2018 30 words — < 1%
Crossref
-
- 66 Luka Glušac. "Differentiation between (independent) oversight and regulatory bodies", Zbornik radova Pravnog fakulteta Nis, 2020 29 words — < 1%
Crossref
-
- 67 Maja Zarić. "The role of critical thinking in the digital media culture and strengthening of digital immunity", Kultura, 2020 29 words — < 1%
Crossref
-
- 68 Ujjwal Krishna, Chris Roche. "Article Locating Leadership and Political Will in Social Policy: The Story of India's MGNREGA", Politics and Governance, 2020 29 words — < 1%
Crossref
-
- 69 Milan Miljković, Darko Tadić. "Information operations of Western Intelligence Services in Serbia in October 2000", Vojno delo, 2017 28 words — < 1%
Crossref
-

- 70 Radoslav Plackov, Vesko Vukadinovic. "Control of police work in opposing corruption in police", Bezbednost, Beograd, 2015
Crossref 28 words — < 1%
-
- 71 medlibrary.org
Internet 28 words — < 1%
-
- 72 www.ius.bg.ac.rs
Internet 28 words — < 1%
-
- 73 www.pravno-informacioni-sistem.rs
Internet 28 words — < 1%
-
- 74 Mane Narančić. "Moralni položaj čoveka u savremenoj pravnoj državi", Vojno delo, 2018
Crossref 27 words — < 1%
-
- 75 Tanja Miščević. "Intergovernmental organizations: Contemporary practice as an expression of the autonomous will", Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, 2016
Crossref 27 words — < 1%
-
- 76 rada.org.rs
Internet 27 words — < 1%
-
- 77 www.istvankaic.com
Internet 27 words — < 1%
-
- 78 Aisling Lyon. "Decentralisation and the Provision of Primary and Secondary Education in the Former Yugoslav Republic of Macedonia", International Journal on Minority and Group Rights, 2013
Crossref 26 words — < 1%
-
- 79 Anja Sieber Egger. "Krieg im Frieden", Transcript Verlag, 2011
Crossref

26 words — < 1 %

80 Samuel Siebie Ankamah, S M Manzoor E Khoda. "Political will and government anti-corruption efforts: What does the evidence say?", Public Administration and Development, 2018
Crossref 26 words — < 1 %

81 Svjetlana Ivanović. "Novelties in concept of liability of intermediaries for copyright and related rights infringements on the internet", Zbornik radova Pravnog fakulteta Nis, 2018
Crossref 26 words — < 1 %

82 www.gfsis.org
Internet 26 words — < 1 %

83 www.gromradio.com
Internet 26 words — < 1 %

84 www.ljudskaprava.gov.rs
Internet 26 words — < 1 %

85 www.fpn.bg.ac.rs
Internet 25 words — < 1 %

86 www.jagodina.org.rs
Internet 25 words — < 1 %

87 Annette Gardner, Claire Brindis. "Advocacy and Policy Change Evaluation", Walter de Gruyter GmbH, 2020
Crossref 24 words — < 1 %

88 Ferenc Kumin. "Megfontolásra vissza. Az államfő politikai vétója Magyarországon", Corvinus 24 words — < 1 %

89 Ivan Joksic, Marko Mojasevic, Jelena Matijasevic. "Legal framework of OSCE activities within the domain of military and political dimension of security in the Republic of Serbia", Vojno delo, 2015 24 words — < 1 %

Crossref

90 Marko Kmezić. "Rule of law and democracy in the Western Balkans: addressing the gap between policies and practice", Southeast European and Black Sea Studies, 2020 24 words — < 1 %

Crossref

91 Vladan Mihajlović. "The scope of modern democracy in affirmation (or negation) of ideas and values of justice and fairness", Zbornik radova Pravnog fakulteta Nis, 2018 24 words — < 1 %

Crossref

92 akademskikrug.rs 24 words — < 1 %

Internet

93 www.mpravde.gov.rs 24 words — < 1 %

Internet

94 www.nst.org.rs 24 words — < 1 %

Internet

95 www.srbija.gov.rs 24 words — < 1 %

Internet

96 Slobodan Beljanski. "Patronage over justice: In relation to the working draft of the amendment to the Constitution of the Republic of Serbia", Glasnik Advokatske komore Vojvodine, 2018 23 words — < 1 %

Crossref

97 YILMAZ, Bülent. "İlk ve Ortaöğretim (Okullar), Yükseköğretim, Yetişkin Eğitimi ve Mesleki Eğitim Sektörlerinde Bilgi Okuryazarlığı: EMPATIC Projesi Bulguları ve Karar Vericiler İçin Öneriler*1*", Türk Kütüphanecileri Derneği, 2012.

23 words — < 1%

Publications

98 media7.bor-sve.net

Internet

23 words — < 1%

99 www.e-stav.rs

Internet

23 words — < 1%

100 Ljubica Kovačević. "Legal, financial and marketing aspects of games of chance in the Republic of Serbia", Bastina, 2021

Crossref

22 words — < 1%

101 Veselinovic Janko. "Intervention of state in monopoly prevention as a potential danger in limitation of autor's rights", Zbornik radova Pravnog fakulteta, Novi Sad, 2013

Crossref

22 words — < 1%

102 eukonvent.org

Internet

22 words — < 1%

103 www.poplavok.ck.ua

Internet

22 words — < 1%

104 www.srpskacirilica.org.rs

Internet

22 words — < 1%

105 freedomhouse.org

Internet

21 words — < 1%

www.pancevo.rs

106	Internet	21 words — < 1 %
107	Marijana Pajvancic. "Public hearings: A specific form of citizen participation in exercising control over parliamentary functions", Zbornik radova Pravnog fakulteta, Nis, 2016 Crossref	20 words — < 1 %
108	Tijana Bastašić, Jelena Ivanišević-Paunović, Katarina Stanisavljević. "Media text as an interpreter and a critic of reality: Media representation of the coronavirus pandemic 2020", Kultura, 2020 Crossref	20 words — < 1 %
109	dverisrpske.com Internet	19 words — < 1 %
110	uns.org.rs Internet	19 words — < 1 %
111	www.merz.gov.rs Internet	19 words — < 1 %
112	www.sns-medijana.org.rs Internet	19 words — < 1 %
113	Gabriela Thompson, Anthony Staddon. "Chapter 9 Motivation of MPs and Political Will", Springer Science and Business Media LLC, 2020 Crossref	18 words — < 1 %
114	pistoljka.rs Internet	18 words — < 1 %
115	www.anem.org.yu Internet	18 words — < 1 %

116	www.progresprogram.org Internet	18 words — < 1%
117	www.ria.gov.rs Internet	18 words — < 1%
118	www.seio.gov.rs Internet	18 words — < 1%
119	www.unijasprs.org.rs Internet	18 words — < 1%
120	Marko Stojić. "Party Responses to the EU in the Western Balkans", Springer Science and Business Media LLC, 2018 Crossref	17 words — < 1%
121	Nada Novaković. "Transition, worker protests and blockades of public spaces in Serbia", Socioloski pregled, 2020 Crossref	17 words — < 1%
122	www.ldp.rs Internet	17 words — < 1%
123	Ana Dević. "Paradoxes of Gender Politics: Nationalism, Patriarchy and the Hijacked Feminism of the New Right in Serbia", Nationalism and Ethnic Politics, 2021 Crossref	16 words — < 1%
124	Ana Grgic. "Rediscovering nationalism in the Balkans: the early moving image in contemporary memorial spaces", Studies in Eastern European Cinema, 2016 Crossref	16 words — < 1%

125 Anka Mihajlov-Prokopović, Marija Vujović. "Media in the digital age: Regulatory aspects", Zbornik radova Pravnog fakulteta Nis, 2019 16 words — < 1%
Crossref

126 Spasimir Domaradzki, Ivana Radić Milosavljević. "Between Populism and Technocracy: How National Executives in Bulgaria and Serbia Manipulate EU Rule of Law Conditionality", Journal of Contemporary European Research, 2021 16 words — < 1%
Crossref

127 www.parlament.rs 16 words — < 1%
Internet

128 www.sns.org.rs 16 words — < 1%
Internet

129 etheses.lse.ac.uk 15 words — < 1%
Internet

130 Aleksandra Ugrinic. "Journalism and media industry in Serbia: Challenges for the profession in public print media", CM - casopis za upravljanje komuniciranjem, 2012 14 words — < 1%
Crossref

131 Elisa Satjukow, Lehrstuhl für Ost- und Südosteuropä. "Die andere Seite der Intervention", Transcript Verlag, 2020 14 words — < 1%
Crossref

132 Izabela Kisić. "The Media and Politics: The Case of Serbia", Southeastern Europe, 2015 14 words — < 1%
Crossref

133	Maja Nastic. "Electoral rules in Serbia and the European standards on universal suffrage", Zbornik radova Pravnog fakulteta, Nis, 2014 Crossref	14 words — < 1%
134	Srdjan Sarkic. "On the different meanings of the term law (zakon) in Saint Sabba's Life of Saint Simon", Zbornik radova Pravnog fakulteta, Novi Sad, 2015 Crossref	14 words — < 1%
135	Srđan Radulović. "Legal status of pets and pretium affectionis", Zbornik radova Pravnog fakulteta Nis, 2020 Crossref	14 words — < 1%
136	aruhaz.prospero.hu Internet	14 words — < 1%
137	www.cipcentar.org Internet	14 words — < 1%
138	www.kraljevo.rs Internet	14 words — < 1%
139	hajka.rs Internet	13 words — < 1%
140	plandiste-opstina.rs Internet	13 words — < 1%
141	Ivana Rakic. "European Union merger control rules as a source of law in the Republic of Serbia", Zbornik radova Pravnog fakulteta, Nis, 2014 Crossref	12 words — < 1%
142	Marceta, Irena <1978>(Morlino, Leonardo). "Building democracy with external help:	12 words — < 1%

143 Milan Pilipović. "The role and reasons for the dissolution of Parliament in the countries of the region", Zbornik radova Pravnog fakulteta Nis, 2019 12 words — < 1%

Crossref

144 Tatjana Jovanic. "Planned development and coordination of public policies as a starting point in the harmonization of national regulations with the EU aquis", Zbornik radova Pravnog fakulteta, Nis, 2014 12 words — < 1%

Crossref

145 marketingmreza.com 12 words — < 1%

Internet

146 rem.rs 12 words — < 1%

Internet

147 zuov.gov.rs 12 words — < 1%

Internet

148 Živanka Miladinović-Bogavac. "The achievement and protection of the freedom of expression in the jurisprudence of the European Court of Human Rights", Bastina, 2019 12 words — < 1%

Crossref

149 Atila Dudas. "The legal framework of the protection of inventors in Serbia", Zbornik radova Pravnog fakulteta, Novi Sad, 2011 11 words — < 1%

Crossref

150 Igor Vukadinović. "Mass demonstrattions and the fall of Vojvodina regime in 1988.", Bastina, 2020 11 words — < 1%

Crossref

151	facebookreporter.org Internet	11 words — < 1 %
152	wiki-org.ru Internet	11 words — < 1 %
153	www.iksi.ac.rs Internet	11 words — < 1 %
154	www.nis.okrug.gov.rs Internet	11 words — < 1 %
155	www.rra.org.rs Internet	11 words — < 1 %
156	www.slobodanjovanovic.org Internet	11 words — < 1 %
157	Aleksandar Staničić. "Media propaganda vs public dialogue: the spatial memorialisation of conflict in Belgrade after the 1999 NATO bombing", The Journal of Architecture, 2021 Crossref	10 words — < 1 %
158	Momčilo Grubač. "One wrong interpretation of the constitutional provisions related to entering into force of the law", Glasnik Advokatske komore Vojvodine, 2009 Crossref	10 words — < 1 %
159	Slobodan Vukovic. "Corruption, regionalization and local governance", Socioloski pregled, 2002 Crossref	10 words — < 1 %
160	edoc.hu-berlin.de Internet	10 words — < 1 %

-
- 161 www.narodnastranka.com 10 words — < 1 %
Internet
-
- 162 www.yumediacenter.com 10 words — < 1 %
Internet
-
- 163 Davor Nikolic, Branislav Masic, Milan Stankovic. "The influence of demographic characteristics of generations on new service development", Poslovna ekonomija, 2016 9 words — < 1 %
Crossref
-
- 164 Dejana Očić. "Written legacy and verbal endowment: The legacy of Žarko Vidović", Kultura, 2020 9 words — < 1 %
Crossref
-
- 165 Dmitry Strovsky, Ron Schleifer. "Playing with Information: The Israeli - Palestinian Conflict in the Russian Press", Middle East Policy, 2021 9 words — < 1 %
Crossref
-
- 166 Dragan Milkov. "On the need to harmonize the Serbian Administrative Procedure with the EU law", Zbornik radova Pravnog fakulteta, Nis, 2014 9 words — < 1 %
Crossref
-
- 167 Dušan Lazić, Ivana Radisavljević. "Legal importance of amateur audio and video recordings", Годишњак Факултета безбедности, 2018 9 words — < 1 %
Crossref
-
- 168 Milan Mijalkovski. "Through secret alliance to public Great war", Vojno delo, 2014 9 words — < 1 %
Crossref

169	Slobodan Reljic. "Media - artillery of globalization: How to live in a totalitarian culture that acts as an obedience manufacture", Kultura, 2013 Crossref	9 words — < 1 %
170	educons.edu.rs Internet	9 words — < 1 %
171	klumpa.ro Internet	9 words — < 1 %
172	kucaljudskihprava.rs Internet	9 words — < 1 %
173	mediaobservatory.net Internet	9 words — < 1 %
174	nuns.org.rs Internet	9 words — < 1 %
175	pdc.ceu.hu Internet	9 words — < 1 %
176	www.jura.kg.ac.rs Internet	9 words — < 1 %
177	www.riznicasrpska.net Internet	9 words — < 1 %
178	www.spskikinda.org.rs Internet	9 words — < 1 %
179	www.transparentnost.org.rs Internet	9 words — < 1 %
180	Božidar Forca. "Theoretic determination of the function of the national security system",	8 words — < 1 %

181 Carol Johnson, Manon Tremblay. "Comparing Same-Sex Marriage in Australia and Canada: Institutions and Political Will", Government and Opposition, 2016 8 words — < 1%
Crossref

182 Dušan Pavlović. "How Political Parties in Hybrid Regimes Help the Incumbent Maintain a Democratic Façade", East European Politics and Societies: and Cultures, 2020 8 words — < 1%
Crossref

183 Irena Pejic. "Constitutionalization of judicial independence: In comparative law and in Serbian legislation", Zbornik radova Pravnog fakulteta, Nis, 2014 8 words — < 1%
Crossref

184 Jelena Matijašević-Obradović. "Human rights in the context of the security policy of the Republic of Serbia", Vojno delo, 2017 8 words — < 1%
Crossref

185 Jelena Vicentijevic. "The attitude of the local population towards museums as tourist attractions on the example of the city of Belgrade", Zbornik radova - Geografski fakultet Univerziteta u Beogradu, 2015 8 words — < 1%
Crossref

186 Marko Pavlovic, Jovica Markovic, Dijana Markovic. "Pension system and the contemporary economic crisis", Vojno delo, 2015 8 words — < 1%
Crossref

187 Milenko Petrovic, Garth Wilson. "Bilateral relations in the Western Balkans as a challenge for EU 8 words — < 1%

188 Milkov Dragan. "Reforms of the administrative-procedural legislation in Serbia", Zbornik radova Pravnog fakulteta, Novi Sad, 2012

Crossref

8 words — < 1%

189 Mirjana Jovanović-Tomić. "O delegitimnoj odluci Ustavnog suda", Glasnik Advokatske komore Vojvodine, 2014

Crossref

8 words — < 1%

190 Sandra Nešić. "Fostering innovation in large companies through collaboration with technology startups: Examples in Serbia", Anali Ekonomskog fakulteta u Subotici, 2019

Crossref

8 words — < 1%

191 Sanja Arežina. "Analysis of real-estate property issues between the Serbian Orthodox Church and the Montenegrin state in the context of adopting the Act on freedom of religion or belief and the legal status of religious communities", Zbornik radova Pravnog fakulteta Nis, 2020

Crossref

8 words — < 1%

192 Seada Hussein Adem. "Chapter 5 Case Selection and Crimes Under the Rome Statute", Springer Science and Business Media LLC, 2019

Crossref

8 words — < 1%

193 University of Tennessee, Knoxville

Publications

8 words — < 1%

194 Vladimir M. Cvetković, Sandra Z. Vučić, Jasmina Gačić. "Climate change and national defense", Vojno delo, 2015

Crossref

8 words — < 1%

195	Zoran Jovanovic. "Challenges of media privatization in Serbia: Management between the public interest and owners' interest", Komunikacije, mediji, kultura, 2016 Crossref	8 words — < 1%
196	bg.vi.sud.rs Internet	8 words — < 1%
197	docplayer.rs Internet	8 words — < 1%
198	plumbot.com Internet	8 words — < 1%
199	readgur.com Internet	8 words — < 1%
200	sr.winelib.com Internet	8 words — < 1%
201	vk.sud.rs Internet	8 words — < 1%
202	www.beoforum.rs Internet	8 words — < 1%
203	www.darkwoodprodavnica.rs Internet	8 words — < 1%
204	www.delije-caffe.net Internet	8 words — < 1%
205	www.infostud.com Internet	8 words — < 1%
206	www.mena.rs	

Internet

8 words — < 1%

207 www.mre.gov.rs

Internet

8 words — < 1%

208 www.msdenkenko.edu.rs

Internet

8 words — < 1%

209 www.seea.gov.rs

Internet

8 words — < 1%

210 Jelena Nikolić. "Contemporary media discourse: Ideology of fear in the function of reproduction of capitalism in postmodern time", *Komunikacije, mediji, kultura*, 2017

Crossref

7 words — < 1%

211 Miroslav Porobić. "Competence of the autonomous province", *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, 2006

Crossref

7 words — < 1%

212 Ninoslav Volarević. "Review of some issues concerning nature of collective administration of copyright and related rights, with special reference to its arrangement in the Republic of Serbia", *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, 2013

Crossref

7 words — < 1%

213 Tubic Bojan. "Access to 'international justice' (the jurisdiction of international courts) in the cases of environmental protection", *Zbornik radova Pravnog fakulteta*, Novi Sad, 2014

Crossref

7 words — < 1%

214	Vodinelic Vladimir. "Revocation (retraction) of media information - only moral and ethical or a legal obligation as well?", Pravni zapisi, 2013 Crossref	7 words — < 1%
215	idoc.pub Internet	7 words — < 1%
216	viktorkoss.wordpress.com Internet	7 words — < 1%
217	"The Adriatic Sea Encyclopedia", Springer Science and Business Media LLC, 2021 Crossref	6 words — < 1%
218	Ljuba Slijepčević. "Pravo na privatnost u domaćim i međunarodnim propisima - s osvrtom na internet", Glasnik Advokatske komore Vojvodine, 2016 Crossref	6 words — < 1%
219	Mirela Mabić, Dražena Gašpar. "Open Government, Social Media and Western Balkan Countries", Central European Public Administration Review, 2018 Crossref	6 words — < 1%
220	en.advprotic.co.rs Internet	6 words — < 1%
221	mgsi.gov.rs Internet	6 words — < 1%