

Mr Jelena Surčulija¹

Usaglašavanje medijskog zakonodavstva Srbije sa evropskim regulatornim okvirom²

Rezime: Rad predstavlja presek decenijskog napora na usaglašavanju medijskog zakonodavstva Republike Srbije sa Evropskim regulatornim okvirom. Taj proces je ovom prilikom podeljen u tri faze – prva koja je nastala odmah nakon 5. oktobra 2000. godine kada su u prvim godinama izrađeni svi zakoni, druga koja je počela osnivanjem regulatornih tela nadležnih za radio-difuziju i telekomunikacije 2005. godine i poslednja, treća, usaglašavanjem sa najnovijim regulatornim okvirom Evropske Unije za audiovizuelne medije, koji je još uvek u toku, tj elektronskim komunikacijama, koji je zakonski završen. Rad pokazuje i poteškoće sa kojima se Republika Srbija suočavala u ovom periodu – od samog procesa izrade zakona, preko njihovih usvajanja, do primene koja je često kasnila i po nekoliko godina a u slučaju na primer izlaska države iz vlasništva medija – i pored nekoliko odlaganja rokova – do danas nije završena. Paralelno sa predstavljanjem razvoja medijskog zakonodavstva u Srbiji, priloženi su izvodi iz Izveštaja o napretku Evropske Komisije koji su predstavljali realan pokazatelj brzine i kvaliteta napretka Republike Srbije ka Evropskoj Uniji u oblasti medijskog prava.

Ključne reči: medijsko zakonodavstvo, Evropske integracije, regulatorno telo, radio-difuzija, javno informisanje, telekomunikacije.

-
- 1 Asistentkinja na Fakultetu političkih nauka, Univerziteta u Beogradu. Kontakt sa autorkom: jelena.surculija@fpn.bg.ac.rs
 - 2 Rad je nastao u okviru naučno-istraživačkog projekta Univerziteta u Beogradu – Fakulteta političkih nauka, Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu, (evidencioni broj: 179076), koji finansira Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije.

Uvod

Usaglašavanje medijskog zakonodavstva Srbije sa evropskim regulatornim okvirom traje nešto više od jedne decenije i može se podeliti u nekoliko faza. Prva bi bila faza nakon 5. oktobra 2000. godine kada je u novembru 2000. godine formirana radna grupa za izradu Zakona o radio-difuziji, nedugo zatim i za Zakon o javnom informisanju i Zakon o telekomunikacijama. Međutim, svaki od ovih propisa je kasnio sa primenom te se može reći da je druga faza primene zakona otpočela tek 2005. godine formiranjem nezavisnih regulatornih tela – Republičke Radiodifuzne Agencije³ (u daljem tekstu RRA) i Republičke Agencije za telekomunikacije⁴ (u daljem tekstu RATEL). Poslednja, sadašnja, faza otpočela je 2010. godine usvajanjem Zakona o elektronskim komunikacijama⁵ koji je prvi dokument u oblasti medija i informacionog društva usaglašen sa regulatornim okvirom Evropske Unije 2002. a delimično sa regulatornim okvirom 2009. Istovremeno, 28. septembra 2011. godine usvojena je Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2016. godine⁶ čiji sastavni deo je i detaljan akcioni plan na osnovu koga će se pratiti usaglašavanje oblasti audiovizuelnih medija sa regulatornim okvirom Evropske Unije.

Najslabija karika medijskog zakonodavstva u Republici Srbiji je njegova primena. Istovremeno, to su i transparentnost procesa usvajanja ili izmena/dopuna zakona, kao i međusobna kontradiktornost drugih zakona koji regulišu oblast medija sa osnovnim medijskim zakonima, kao što je slučaj sa Zakonom o glavnom gradu i Zakonom o lokalnoj samoupravi i njihovom kolizijom sa Zakonom o radio-difuziji i Zakonom o javnom informisanju.

I faza – izrada medijskih zakona (2000 – 2005)

Usaglašavanje medijskog zakonodavstva Republike Srbije sa, prvobitno, standardima Saveta Evrope je zvanično počelo novembra 2000. godine osnivanjem radne grupe za izradu Zakona o radio-difuziji i kasnije radne grupe za pisanje Zakona o javnom informisanju. Obe radne grupe su osnovane pri

3 www.rra.org.rs

4 Zakonom o elektronskim komunikacijama preimenovana u Agenciju za elektronske komunikacije; www.ratel.rs

5 Zakon o elektronskim komunikacijama, Službeni glasnik Republike Srbije br. 44/2010.

6 Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2016. godine, Službeni glasnik Republike Srbije br. 75/2011.

Medija Centru u Beogradu, a u njenom sastavu su bili eminentni stručnjaci predstavnici NUNS-a, Beogradskog Centra za ljudska prava, Univerziteta u Beogradu, YUKOM-a, dok je Misija OEBS-a pri (tada) Srbiji i Crnoj Gori imala stalne posmatrače u samoj radnoj grupi, Savet Evrope slao povremene ekspertske misije da evaluiraju napredak.

Prvi medijski zakoni u demokratskoj Srbiji bili su usaglašavani sa standardima Saveta Evrope iako (tadašnja država) Srbija i Crna Gora još uvek nije bila formalni član ove međunarodne organizacije.

Zakon o radio-difuziji⁷ je pisan skoro dve godine, tokom kojih je Savet Evrope održao nekoliko okruglih stolova i za mnoge oblasti tadašnjeg nacrt-a poslao vrlo korisne komentare. Najvažniji delovi Zakona o radiodifuziji sigurno su bili deo o osnivanju regulatornog tela u momentu kada u Srbiji još uvek nije postojala ni jedna nezavisna institucija tog tipa, transformacija državne radio televizije u javni servis i potpuna privatizacija svih medija.

Do usvajanja Zakona o radiodifuziji, država je, kroz Ministarstva nadležna za poslove informisanja, bila zadužena da dodeljuje dozvole za emitovanje programa, a kroz Ministarstva nadležna za telekomunikacije, da raspodeljuje frekvencije. Oba posla su, posebno 90-tih godina dvadesetog veka, bila potpuno politizovana i predstavljali su važan instrument kontrole medija od strane vladajuće strukture.

U prvobitnoj verziji Nacrta zakona o radiodifuziji, Radiodifuzni Savet Srbije trebalo je da ima 15 članova koje predlažu nezavisne, nedržavne institucije. Verzija usvojena u Skupštini je potpuno, po mnogima, unazadila taj deo teksta, ostavljajući Vladi i Skupštini da budu ovlašćeni predlagачi, čime se bitno narušio osnovni princip postojanja regulatornog tela – njegova nezavisnost od izvršne vlasti.

Primena zakona o radiodifuziji je neslavno počela nezakonitim izborom prvog Saveta Republičke Agencije za radio-difuziju aprila 2003. godine kada su čak tri člana napustila Savet, nakon čega se cela procedura ponovila. Savet je postao funkcionalan tek 2005. godine, ali njegov sastav, način predlaganja i izbora članova, kao i mnoge odluke, izazivaju brojne kontroverze sve do današnjih dana.

Zakon o javnom informisanju je imao drugačiju sudbinu. Beogradski centar za ljudska prava je 1998. objavio knjigu „*Pravo medija sa Modelom zakona o javnom informisanju*“ čiji je sastavni deo Model zakona o javnom informisanju. Sa druge strane, novoformirana radna grupa pri Medija Centru

7 Zakon o radiodifuziji, Službeni glasnik Republike Srbije br. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 79/2005, 62/2006, 85/2006, 86/2006, 41/2009.

je pripremila svoju verziju Nacrta zakona, čime su dve grupe i dva pristupa regulisanju javnog informisanja u Republici Srbiji došla u koliziju. Savet Evrope je, uz pomoć svojih eksperata, uspeo da obe strane stavi za pregovarački sto kako bi se došlo do minimuma konsenzusa oko spornih pitanja. Jedna od najvažnijih tačaka neslaganja ticala se obima regulisanja prava na odgovor i ispravku, gde je jedna struja smatrala da je dovoljno napraviti opšti okvir dok je druga smatrala da je neophodno zaštititi građane od samovolje medija i obezbediti potpunu usaglašenost sa *Rezolucijom (74) 26 o pravu na odgovor – položaj pojedinca u odnosu na štampu* gde se takva jasna pravila zahtevaju od država članica Saveta Evrope. Članovi radnih grupa su konačni predlog zakona o javnom informisanju u žargonu nazvali „Frankeštajn“, baš zato što je objedinjavao nekoliko različitih stanovišta na jednom mestu. Na žalost, Zakon o javnom informisanju je bio i usvojen u ne baš povoljnom trenutku za slobodu medija – za vreme trajanja vanrednog stanja nakon atentata na Premijera Zorana Đinđića. To je bio vrlo mučan period za celu zemlju, pun neizvesnosti i straha, a osnovna ljudska prava su bila suspendovana ili ograničena. Zbog toga je usvajanje Zakona o javnom informisanju – sistemskog zakona za omogućavanje primene prava na slobodu izražavanja i informisanja – u momentu kada su takva prava bila ograničena bilo u najmanju ruku diskutabilno.

Zakon o telekomunikacijama⁸ je usvojen u aprilu 2003. godine i predstavljao je revoluciju u regulisanju dotadašnje telekomunikacione scene u Srbiji. Prvo, predvideo je prestanak monopola u fiksnoj telefoniji 9. juna 2005. godine. Drugo, detaljno je regulisao proceduru osnivanja i izbora članova saveta nezavisnog regulatornog tela na koju su trebale da pređu dotadašnje nadležnosti države u vezi raspodele frekvencija, između ostalih i emiterima. I na kraju, kroz ceo zakon preovladava pokušaj potpunog usklađivanja sa evropskim regulatornim okvirom za elektronske komunikacije iz 1998. godine kojim je u Evropskoj Uniji otpočeo proces liberalizacije tržišta telekomunikacija.

II faza – primena zakona (2005 – 2009)

Ovaj period karakterišu sledeće promene, od kojih je na neke ukazala i sama Evropska Komisija u svojim izveštajima o napretku. Pre svega – došlo je do osnivanja dva regulatorna tela nadležna za radio-difuziju i telekomunikaciju. Da-

8 Zakon o telekomunikacijama, Službeni glasnik Republike Srbije br. 44/2003, 36/2006, 50/2009.

lje, transformisana je državna televizija u javni servis. Treće, iako do danas nije završen, otpočeo je proces izlaska države iz vlasništva u medijima.

Transformacija Radio televizije Srbije u javni servis odložena je izmenama zakona o radio-difuziji iz 2005. godine za mart 2006. godine, dok je istim izmenama zakona, usvojenim bez javne rasprave i u hitnom postupku, privatizacija medija lokalnih samouprava odložena za kraj 2007. godine. Istovremeno, usvojen je i *Pravilnik Ministarstva kulture o načinu privatizacije radio, odnosno televizijskih stanica lokalnih i regionalnih zajednica*⁹ kojim se bliže uređuje način privatizacije radio, odnosno televizijskih stanica lokalnih i regionalnih zajednica čiji su osnivači jedna ili više skupština opština ili skupština grada. Pravilnik je predvideo da se privatizacija radio, odnosno televizijskih stanica, vrši na način kojim bi se obezbedio kontinuitet u proizvodnji i emitovanju programa koji ne sme biti kraći od pet godina od dana zaključivanja ugovora o prodaji kapitala, u skladu sa dozvolom za emitovanje programa dobijenom na javnom konkursu. Čini se da je pravilnik pokušao da obaveže novog vlasnika da obezbedi kontinuitet u proizvodnji programa na jezicima nacionalnih manjina.

Evropska Komisija je u svom „Izveštaju o napretku“ skrenula pažnju na način i sadržaj izmena zakona o radiodifuziji:

„Srbija je usvojila amandmane na Zakon o radiodifuziji u avgustu 2005. godine. Amandmani, koji su naišli na oštre kritike profesionalnih organizacija, predviđaju produženje roka za transformaciju Radio Televizije Srbija RTS od sadašnjeg državnog medija u javni servis za mart 2006. godine, kao i odlaganje privatizacije za emitere čiji su osnivači lokalna samouprava za juli 2007. godine.“

Sredinom 2006. godine došlo je do nove izmene Zakona o radiodifuziji, bez javne rasprave, po hitnom postupku. Skupština Republike Srbije izglasala je izmene zakona o radiodifuziji koje je nakon toga Predsednik Republike Srbije odbio da potpiše i vratio na ponovno izjašnjavanje poslanika. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o radio-difuziji¹⁰ je ipak usvojen uprkos brojnim primedbama međunarodnih i domaćih organizacija. Ove kontradiktorne izmene zakona dovele su do jačanja uticaja izvršne vlasti na rad Republičke radiodifuzne agencije (RRA) time što sada Vlada, a ne Skupština daje saglasnost na finansijski plan Agencije. Druga važna izmena odnosi se na nadzor Republičke radiodifuzne agencije nad radom emitera. Do stupanja na snagu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o radiodifuziji, RRA je bila dužna da

9 Službeni glasnik Republike Srbije br. 51/2005.

10 Službeni glasnik Republike Srbije br. 85/2006.

se stara o tome da emiteri u svemu poštuju uslove pod kojima im je dozvola izdata, što se posebno odnosilo na vrstu i kvalitet programa. Sada su reči „*vrsta i kvalitet programa*“ zamenjene obavezom emitera da emiteri u svemu poštuju uslove pod kojima im je dozvola izdata „*naročito u pogledu opštih programskih standarda propisanih ovim zakonom*“. Ova promena stvara realan prostor da emiter aplicira i dobije dozvolu za emitovanje, na primer, dečijeg programa, a onda odluči da ipak veći deo dana emituje sportski program ili muzičke spotove. Emitovanje muzičkog i sportskog programa bi bili u skladu sa opštim programskim standardima propisanim zakonom ali ne i u skladu sa vrstom programa naznačenoj u dozvoli koja bi, u ovom slučaju, sadržala emitovanje dečijeg programa.

Evropska Komisija je u Izveštaju o napretku iz 2006. godine skrenula pažnju na netransparentnu izmenu zakona:

„Bez javne rasprave, jula 2006. godine Skupština je usvojila amandmane na Zakon o radiodifuziji koji povećavaju diskrecionu moć Radiodifuznog Saveta i koji su nekompatibilni sa osnovnim pravima zaštićenim Evropskom konvencijom o ljudskim pravima. Predsednik Srbije je osporio ove amandmane i poslao ih na ponovno izjašnjavanje Skupštini koja je iste amandmane još jednom izglasala u Septembru.“

Što se tiče privatizacije lokalnih medija, ona na žalost nije završena ni nakon dodatnog, produženog roka, što je dovelo do toga da je 27. decembra 2007. godine Vlada Republike Srbije donela Zaključak kojim je prihvatila Informaciju Izvršnog Veća Autonomne pokrajine Vojvodine o potrebi prekida postupka privatizacije radio i/ili televizijskih stanica i drugih elektronskih medija koji emituju programe na jeziku nacionalnih manjina. Zaključkom je zadužena Agencija za privatizaciju da donese rešenje o prekidu postupka privatizacije za navedene stanice.

Samo dva dana kasnije, 29. decembra 2007. godine, Skupština Republike Srbije, bez ikakvog nagoveštaja, javne rasprave ili konsultacija sa drugim relevantnim institucijama, usvaja Zakon o glavnom gradu i Zakon o lokalnoj samoupravi kojim potpuno menja put reformi koji je započet usvajanjem Zakona o radio-difuziji 2002. godine. Iako Zakon o javnom informisanju propisuje da osnivači javnog glasila ne mogu biti, ni posredno ni neposredno, država i teritorijalna autonomija, kao ni ustanova, preduzeće i drugo pravno lice koje je u pretežnom delu u državnoj svojini ili se u celini ili pretežnim delom finansira iz javnih prihoda, osim ukoliko je to predviđeno posebnim zakonom kojim se uređuje oblast radio-difuzije, sada Zakon o glavnom gradu odjednom omogućuje gradu Beogradu koji vrši nadležnosti opštine i grada da može da osnuje televizijske i radio stanice, novine i druga sredstva

javnog obaveštavanja. Istovremeno, Zakon o lokalnoj samoupravi predviđa da se opština, preko svojih organa, stara o javnom informisanju od lokalnog značaja, obezbeđuje uslove za javno informisanje na srpskom jeziku i jeziku nacionalnih manjina koji se koriste na teritoriji opštine, da može da osniva televizijske i radio-stanice radi izveštavanja na jeziku nacionalnih manjina koji je u opštini u službenoj upotrebi, kao i radi izveštavanja na jeziku nacionalnih manjina koji nije u službenoj upotrebi, kada takvo izveštavanje predstavlja dostignuti nivo manjinskih prava.

Ovim izmenama Zakona o glavnom gradu i Zakona o lokalnoj samoupravi naneta je trajna šteta pravnom poretku Republike Srbije jer je unela nesigurnost u oblast medijskog zakonodavstva i na žalost ova greška do danas (druga polovina 2011. godine) nije ispravljena. Čak je i Evropska Komisija u svojim Izveštajima o napretku iz 2008. i 2009. godine ukazala na problem kontradiktornosti ovih zakona koji je neophodno rešiti:

„Zakoni o lokalnoj samoupravi, usvojeni u decembru 2007. sadrže odredbe koje su u suprotnosti sa zakonima o radiodifuziji i javnom informisanju i direktno potkopavaju privatizaciju opštinskih medija”¹¹

i

„Zakon o radiodifuziji je predvideo da se privatizacija elektronskih medija u Srbiji završi do kraja 2007. godine. Ipak, ovaj proces je bio blokiran određenim odredbama Zakona o lokalnoj samoupravi i zakonom o glavnom gradu. Problem ostaje nerešen.”¹²

Zakon o javnom informisanju je od 2003. godine pretrpeo niz izmena i dopuna koje su sve imale jednu karakteristiku: da su se dešavale po hitnom postupku, bez javne rasprave i u toku letnjeg perioda kada su i mogućnosti reakcije na takvu odluku smanjene zbog perioda kolektivnih godišnjih odmora. Poslednja izmena desila se 31. avgusta 2009. godine kada je Skupština usvojila Zakon o izmenama i dopunama zakona o javnom informisanju. Ove izmene predviđaju da javna glasila mogu osnovati samo pravna lica, isključivo domaća, uvodi se obavezan upis u registar javnih glasila kao uslov za otpočinjanje delatnosti i predviđene su drakonski visoke kazne za prekršaje i privredne prestupe koje su i do nekoliko puta više od kazni za prestupe i prekršaje predviđene drugim zakonima. Zaštitnik građana je u septembru 2009. godine podneo Predlog za ocenu ustavnosti Zakona o izmenama i dopunama zakona o javnom informi-

11 European Commission Serbia 2008 Progress Report, strana 16.

12 European Commission Serbia 2009 Progress Report, strana 49.

sanju pred Ustavnim sudom¹³, a Ustavni sud je jula 2010. godine usvojio većinu primedaba Ombudsmana čime su sporni delovi proglašeni neustavnim¹⁴.

Evropska Komisija se, naravno, u svojim Izveštajima o napretku za 2009. i 2010. godinu osvrnula i na slučaj hitnog donošenja izmena zakona o javnom informisanju, pokretanje postupka za ocenu njegove (ne)ustavnosti, kao i na odluku Ustavnog suda:

„U avgustu 2009. godine usvojeni su Amandmani na Zakon o javnom informisanju, u hitnoj proceduri. Civilno društvo, profesionalna udruženja i međunarodne organizacije su kritikovali Vladu i Skupštinu za nedostatak transparentnosti i javnih konsultacija pre usvajanja ovih amandmana. Povrh toga, postoji opravdana bojazan da neke od novih odredaba kao što su stroge kazne za nepoštovanje profesionalnih normi, mogu da utiču na povredu medijskih sloboda“¹⁵.

i

„Ustavni sud je u julu 2010. godine, na predlog Ombudsmana i drugih organizacija, proglasio neustavnim nekoliko amandmana na Zakon o javnom informisanju koji su usvojeni u avgustu 2009.godine. Sud je neustavnim proglasio odredbe koje su ograničile pravo domaćim pravnim licima da osnivaju javno glasilo kao i odredbe koje uvode visoke novčane i druge kazne“¹⁶.

Prava primena **Zakona o telekomunikacijama** počela je tek 2005. godine osnivanjem Republičke Agencije za telekomunikacije (RATEL), koja je sa punim radom počela tek u drugoj polovini 2005. godine. Najvažniji datum predviđen ovim zakonom bio je 9. jun 2005. godine kada je je prestao monopol Telekoma Srbije u fiksnoj telefoniji čime se stvorio zakonski osnov za ulazak novih operatora u ovu oblast. Međutim, u praksi nije došlo do potpune liberalizacije tržišta fiksne telefonije, što je zabeleženo i u Izveštaju o napretku iz 2010:

„Sektor fiksne telefonije još uvek nije liberalizovan te u praksi još uvek postoji nedostatak konkurencije na tržištu“¹⁷.

13 Del.br.7805, dostupno na: http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr_YU/aktivnosti/zakonske-i-druge-inicijative/607-2009-09-24-12-37-43

14 Odluka Ustavnog suda dostupna na: http://www.ombudsman.rs/attachments/607_5%20-%20607_ustavni%20sud.pdf

15 European Commission Serbia 2009 Progress Report, strana 15.

16 European Commission Serbia 2010 Progress Report, strana 13.

17 Ibid, strana 46.

III faza – usaglašavanje sa najnovijim regulatornim okvirom Evropske Unije (2010-danas)

Poslednja, još uvek aktuelna faza, približavanja medijskog zakonodavstva Evropskoj Uniji se može oceniti pozitivnom sa nekoliko aspekata. Proces izrade i usvajanja propisa je mnogo transparentniji nego u prethodne dve faze, iako ostaje još mesta za napredak, dokumenta se uglavnom usaglašavaju u toku javnih rasprava, mada je ostao trend da se finalni tekst ipak doraduje u samoj proceduri usvajanja ili u Vladi ili u Skupštini. Dokumenta se pišu usklađujući se sa *acquis communautaire*, često i uz direktnu pomoć i podršku Evropske Komisije, što umnogome olakšava zakonodavni proces.

Prva dokumenta usvojena u transparentnom postupku i uz široku javnu raspravu bili su *Osnove za izradu Strategije za prelazak sa analognog na digitalno emitovanje radio i televizijskog programa u Republici Srbiji* koji je Vlada usvojila u januaru 2009. godine, a već u julu i samu *Strategiju za prelazak sa analognog na digitalno emitovanje radio i televizijskog programa u Republici Srbiji*. Strategija je predvidela prelazak sa analognog na digitalno emitovanje televizijskog programa 4. aprila 2012. godine, kao i standarde MPEG4 i DVB-T2. Strategija je pisana u tesnoj saradnji kako sa Međunarodnom telekomunikacionom unijom (ITU), tako i sa Evropskom Komisijom, koja je napredak podvukla i u svom Izveštaju iz 2010. godine¹⁸.

Veliki napredak je učinjen i **usvajanjem Zakona o elektronskim komunikacijama¹⁹, koji je čak i po oceni Evropske Komisije imao za cilj potpuno usaglašavanje sa Evropskim regulatornim okvirom za elektronske komunikacije iz 2002. godine a delimično i sa regulatornim okvirom Evropske Unije iz 2009.godine. U Izveštaju o napretku Republike Srbije za 2010. godinu se kaže:**

„Zakon o elektronskim komunikacijama usvojen je u Skupštini u junu 2010. godine. Zakon za cilj ima potpuno usaglašavanje zakonodavstva Srbije sa regulatornim okvirom Evropske Unije za elektronske komunikacije 2002. i delimično 2009.“²⁰

Na žalost, iako je sam Nacrt zakona o elektronskim komunikacijama u prvobitnoj fazi bio transparentan i uključivao je javnost, prilikom samog usaglašavanja u okviru Vladine procedure, došlo je do nekoliko suštinskih izmena koje su dovele do toga da Zaštitnik građana, zajedno sa Poverenikom za

18 European Commission Serbia 2009 Progress Report, strana 48.

19 Zakon o elektronskim komunikacijama, Službeni glasnik Republike Srbije 44/2010.

20 Serbia 2010 Progress Report, strana 47.

informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, pokrene Predlog za ocenu ustavnosti Zakona o elektronskim komunikacijama²¹ pred Ustavnim sudom Republike Srbije. Sporne odredbe dozvoljavaju primenu mera kojima se odstupa od tajnosti sredstava komunikacija bez sudskog naloga, kada je takva mogućnost propisana zakonom ili na zahtev nadležnog državnog organa. Ustavni sud još uvek nije doneo odluku u ovom slučaju.

Na kraju, poslednji dokument usvojen u septembru 2011. godine na telefonskoj sednici Vlade Republike Srbije je Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2016. godine. I ovaj dokument je pisan u nekoliko faza, sa različitim stepenom transparentnosti i učešća javnosti. Prvi nacrt Strategije je nastao kao rezultat protokola o saradnji potpisanog između Ministarstva kulture, informisanja i informacionog društva, sa jedne, i Nezavisnog udruženja novinara Srbije (NUNS), Asocijacije nezavisnih elektronskih medija (ANEM), Udruženja novinara Srbije (UNS), Nezavisnog društva novinara Vojvodine (NDNV), Asocijacije medija i Lokal presa, sa druge strane. Protokolom je formirana radna grupa koja se sastojala od sedam članova, od toga je tri predloženo od strane pet udruženja – NUNS-a, UNS-a, ANEM-a, NDNV-a i Local Press-a, dva od strane Asocijacije medija i dva od strane samog Ministarstva. U radu radne grupe je u svojstvu konsultanta povremeno učestvovao i ekspert Evropske Komisije, preko Delegacije Evropske Komisije u Republici Srbiji. Protokol je zaključen 18. aprila 2011. godine, kada je formirana i radna grupa Ministarstva, dok je rok za predaju teksta Nacrta Strategije bio 1. jun 2011. godine. Protokolom je omogućeno da svaki član radne grupe izdvoji svoje mišljenje, ukoliko je u suprotnosti sa većinskim, i da takvo alternativno rešenje takođe bude deo konačnog teksta uz prateće obrazloženje. Konačan tekst je, po Protokolu, utvrdio Ministar i taj tekst je uputio na javnu raspravu, objavljivanjem na veb stranici Ministarstva. Radna grupa je 1. juna konačan tekst Nacrta Strategije predala Ministarstvu u dalju proceduru, bez i jedne alternative. Ministar je odlučio da tekstom radne grupe, bez izmena, otpočne javnu raspravu, koja je trebala da bude završena 1. jula, ali je zbog velikog interesovanja produžena do 15. jula 2011. godine. Ministarstvo je video zapise sa svih šest okruglih stolova, kao i pristigle pisane komentare, objavilo na svojoj veb stranici, čime je celokupan proces izrade jednog medijskog dokumenta konačno bio potpuno transparentan i dostupan javnosti. Međutim, u jednom trenutku politička elita shvata da je usvajanje ove Strategije jedan od pet uslova za sticanje statusa kandidata za Evropsku Uniju i tu se pažljivo izgrađen transparentan proces urušio. Premijer je, zbog

21 Dostupno na: http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr_YU/aktivnosti/zakonske-i-druge-inicijative/1151-2010-11-10-11-51-34

velike važnosti dokumenta, preuzeo nadležnost za njegovo pisanje od Ministarstva kulture i osnovao novu radnu grupu. Na sreću, radnu grupu su činili pojedinci iz Vlade Republike Srbije koji se bave Evropskim integracijama, jedan predstavnik medijskih udruženja, kao i ekspert Evropske Komisije. Šira javnost je ostala uskraćena za proces nastanka usvojenog dokumenta, ali je predstavnik udruženja uspeo da se izbori da makar uža stručna javnost ima uvid u tok izrade Strategije, dok je predstavnica Evropske Komisije garantovala usklađenost teksta sa evropskim regulatornim okvirom. Vlada Republike Srbije je na kraju nepotrebno samoj sebi dala autogol time što je Strategija usvojena na telefonskoj sednici Vlade, dan pre redovne sednice, čime se izbeglo da tekst bude dostupan javnosti pre konačnog glasanja.

Međutim, i pored svih tehničkih primedbi koje bi se mogle dati na sam proces izrade i usvajanja, Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2016. godine predstavlja ključni dokument za dalje aktivnosti Republike Srbije u oblasti medijskog zakonodavstva. Evropska Komisija je u nedavno objavljenom Analitičkom izveštaju koji prati Mišljenje Komisije o zahtevu Srbije za članstvo u Evropskoj Uniji istakla napredak Srbije u oblasti medijskog prava:

„Dugo očekivana Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2016. godine (Medijska Strategija) usvojena je u Septembru 2011. godine. Njen cilj je povećanje uredničke nezavisnosti i bolja zaštićenost javnih glasila od nezakonitih uticaja. Takođe utvrđuje osnov za predstojeće zakonodavne promene koje bi trebalo preciznije da se uredi tržišno okruženje u kojima mediji posluju“²².

Zaključak

Republiku Srbiju svakako čeka dug put do potpunog usaglašavanja medijskog zakonodavstva sa regulatornim okvirom Evropske Unije. Novousvojena medijska strategija je sigurno prvi korak na tom putu. Drugi bi mogao da bude uspostavljeno partnerstvo sa Delegacijom Evropske Unije u Republici Srbiji koja je pokazala spremnost da pruži punu stručnu podršku svakoj regulatornoj inicijativi u ovoj oblasti, čime bi se znatno olakšao proces harmonizacije zakonodavstva. Na kraju, čini se najvažnijim održati postignut nivo javnosti rada tokom izrade medijskih dokumenata u svim fazama uz uvažavanje mi-

22 Analytical Report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council; Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union, strana 25.

šljenja stručnjaka, medijskih udruženja i civilnog društva, kao i poštovanje rokova usvajanja dokumenata navedenih u Medijskoj Strategiji.

LITERATURA

- Kin, Dž. (1995), *Mediji i demokratija*, Beograd: Filip Višnjić.
- Vodinić, V.V. i grupa autora (1998), *Pravo medija sa Modelom zakona o javnom informisanju*, Beograd:Beogradski centar za ljudska prava.
- Prajs, E.M i Krug, P. (2001), *Povoljno okruženje za slobodne i nezavisne medije*, Beograd: Samizdat B92.
- Zbornik pravnih instrumenata Saveta Evrope u vezi sa medijima* (2006), Savet Evrope, Beograd: Sprint.
- Medijski zakoni u Srbiji – stanje i potrebne izmene*, (2007), Beograd:Konrad Adenauer Stiftung.
- Monitoring medijske scene u Srbiji*, ANEM Publikacije (I-V), Beograd:ANEM.

Relevantna domaća i međunarodna dokumenta:

1. Zakon o radiodifuziji
2. Zakon o javnom informisanju
3. Zakon o telekomunikacijama
4. Zakon o glavnom gradu
5. Zakon o lokalnoj samoupravi
6. Strategija prelaska sa analognog na digitalno emitovanje televizijskog programa
7. Zakon o elektronskim komunikacijama
8. Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2016. godine
9. Godišnji izveštaji Evropske Komisije o napretku Republike Srbije, 2005-2010.

Jelena Surčulija

Harmonization of Media Legislation of Serbia with
the European Regulatory Framework

Summary: The Article presents one decade of hard work on harmonization of Serbian media legislation with the EU regulatory framework. That process is for this occasion divided into three phases: First, that has started immediately after 5th October 2000 when the new media laws were adopted in the following years; Second, that has started with the establishment of the regulatory authorities in 2005; and the final, third and still ongoing, phase that has started in 2010 with the adoption of the Law on electronic communications in line with EU regulatory framework 2002 and partially with 2009 and parallel work on harmonization with media legislation with Audiovisual Media Service Directive. Furthermore, the Article explains the main obstacles that the Republic of Serbia has faced in this decade – from the initial process of drafting the laws, through their adoption and later implementation. The implementation has often been late for several years, and in some cases, like privatization of media owned by the state or local authorities, has not been completed yet. In parallel with the presentation of the development of media legislation in Serbia, the parts of the European Commission Progress Reports show realistic speed and quality of the Republic of Serbia path towards the European Union in the area of media law.

Key words: media legislation, European integration, regulatory authority, broadcasting, public information; telecommunications.