

Број: 05-565/15-58
Датум: 01.12.2015. године
Београд

На основу члана 22. став 1. тачка 1) Закона о електронским медијима („Службени гласник РС”, бр. 83/14),

Савет Регулаторног тела за електронске медије, на седници одржаној дана 00.00.0000. године, утврдио је

ПРЕДЛОГ СТРАТЕГИЈЕ
развоја медијске услуге радија и аудио-визуелних медијских услуга у
Републици Србији

I. УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Регулатор је дужан да на основу сагледавања различитих потреба грађана и друштвених група за одређеним програмским садржајима, у сарадњи са регулаторним телом надлежним за електронске комуникације и телом надлежним за заштиту конкуренције, утврди Предлог стратегије развоја медијске услуге радија и аудио-визуелних услуга у Републици Србији за период од седам година.

Стратегија у националном стратешком оквиру, замењује Стратегију развоја радиодифузије у Републици Србији до 2013. године, претходни стратешки документ, чији је временски период истекао. Обе стратегије деле заједничко полазиште, циљеве и принципе, те нова Стратегија представља логичан наставак и надоградњу досадашње политике у овој области, нарочито узимајући у обзир значајне промене у медијском сектору. На тај начин обезбеђена је усклађеност новог стратешког документа са стратешким и планским документима, који су раније донети.

Стратегијом се наставља политика пуног уважавања и примене свих докумената који утврђују политику Европске уније (у даљем тексту: ЕУ) у области електронских

медија, пре свега Директиве о аудиовизуелним медијским услугама. Мере за спровођење приоритета из ових докумената, саставни су део акционих планова за реализацију ове стратегије и у случајевима када нису изричито обухваћени њеним садржајем.

Стратегија се доноси за период од седам година с обзиром да, када се ради о темпу промена, у регулацији постоји тенденција да се прецени шта ће се десити за три године, али и да се потцени ниво промена које ће се одиграти у периоду од десет година.

Сведоци смо корених и брзих промена у сектору медија, нарочито електронских медија. Установљени обрасци конзумације медија се мењају, и то не само међу млађом популацијом. Нова дигитална технологија производње и дистрибуције медијских садржаја, као и све већи утицај нових медијских услуга и њихово преплитање са традиционалним медијима доприносе тим променама. Напредна технологија производње програмских садржаја и нове технологије њиховог дистрибуирања омогућиле су велики број нових медијских услуга на свим дистрибутивним платформама.

Конвергенција медија је још један продукт убрзаног технолошког развоја. Ново медијско окружење карактерише већа повезаност информационах и комуникационих услуга, што за резултат има нове начине дистрибуције медијских садржаја. Корисници медијских услуга све мање праве разлику између различитих начина приступа медијским садржајима. Та повезаност је омогућила и интерактивност у коришћењу медијских услуга, где се пружање медијске услуге све више заснива на могућношћу корисника да приступа садржајима које лично одабере, у време када то жели и путем уређаја по свом избору. Понашање публике и захтеви корисника мењају се сходно томе, указујући на будуће трендове удаљавања од линеарног емитовања програма ка тематским каналима и интерактивним услугама или услугама на захтев.

Регулатор мора да одреди своју улогу у светлу наведених промена, да се позиционира у новом медијском окружењу и да дефинише стратешке циљеве за наредни период. Медијско окружење постаје све сложеније, али и поред тога одређени постулати на којима се заснива регулација остају непромењени. Заштита интереса корисника

медијских услуга и даље представља један од основних циљева сваке регулације. Регулатор се мора старати да гледаоци и слушаоци у Републици Србији имају приступ разноврсним медијским услугама, односно програмским садржајима који одражавају њихове различите потребе, искуства и интересе, и који подржавају њихово учешће у грађанском животу. Према том, делање Регулатора мора бити усмерено ка стварању таквог окружења у коме ће свима бити осигуран приступ најширем кругу програмских садржаја, које ће карактерисати постојање разноврсности ставова и мноштва извора информација и у коме ће постојати механизми заштите медијских потреба угрожених појединца и друштвених група.

II. СТРАТЕШКА ВИЗИЈА И ЦИЉЕВИ

Стратегија је конципирано тако да обрађује шест тема које, ослањајући се на законске обавезе Регулатора, дефинишу стратешке циљеве Регулатора у наредном периоду. Стратегијом су уређене области везане за три основне функције Регулатора – издавање дозвола и одобрења за пружање медијске услуге, контрола пружалаца медијских услуга и регулација, дефинисан је основни циљ у делању Регулатора – заштита медијског плурализма, као и основни инструменти којима ће Регулатора подстицати разноврсност програмских садржаја, одређена је улога Регулатора у новом дигиталном окружењу, а такође је и наглашен значај медијске писменост и могућности приступа медијским садржајима, с обзиром да Европска комисија кроз више својих аката охрабрује регулаторе да узму већу улогу у промоцији медијске писмености.

2.1. Издавање дозвола и одобрења за пружање медијске услуге

2.1.1. Стратешки циљ

Регулатор ће се путем политике издавања дозвола и одобрења старати да гледаоци и слушаоци у Републици Србији имају приступ разноврсним медијским услугама, односно програмским садржајима који одражавају њихове различите потребе, искуства и интересе, и који подржавају њихово учешће у грађанском животу. Поред тога, политика издавања дозвола биће у функцији правилног развоја медијског сектора,

односно број медијских услуга у целини гледано, али и на сваком подручју засебно, мора одговарати економског снази тржишта.

2.1.2. Мере и препоруке за постизање стратешког циља:

- Регулатор ће, на основу анализе тржишта медијских услуга, утврдити оптималан број пружалаца медијске услуге, а све у циљу стварања таквог окружење у коме ће постојати значајан број различитих извора информацији и у коме ће бити обезбеђена разноврсност програмских садржаја.
- Регулатор ће на свим подручјима приликом издавања дозвола за пружање медијске услуге путем терестричког преноса давати предност програмима који би поред информативних и забавних формата укључивали и више дечјих, културно-уметничких, научно-образовних, премијерних документарних и спортских садржаја.
- Приликом одлучивања о издавању дозволе за пружање медијске услуге у регионалној или локалној зони покривања, Регулатор ће посебно ценити на који начин би се програм односио према питањима која су од значаја за живот, културу и традицију регионалне или локалне заједнице.
- Регулатор ће приликом издавања дозвола, а и касније у току важења исте, нарочито водити рачуна да ли је садржај програма који производи пружалац медијске услуге цивилног сектора у вези са облашћу деловања оснивача тог пружаоца медијске услуге (удружење, задужбина, фондација, црква и верска заједница).
- Регулатор ће приликом доношења одлуке о издавању нових дозвола имати у виду и могућност тржишта да прихвати нове пружаоце медијских услуга.
- Регулатор ће у годишњим плановима реализације Стратегије развоја медијских услуга утврђивати потребу за издавањем нових дозвола у свакој зони покривања.
- Регулатор ће подзаконским актом детаљно утврдити минималне услове за пружање медијске услуге (техничке, организационе, програмске), као и критеријуме за одлучивање у поступку издавања дозволе за пружање медијске услуге на основу спроведеног јавног конкурса.
- Регулатор ће настојати да поступке издавања дозвола на захтев спроводи што

ефикасније и брже.

- Регулатор ће, у циљу повећања правне сигурности, донети смернице којим ће утврдити јасне критеријуми разликовања медијских услуга од услуга налик медијским, за које није потребно прибавити дозволу или одобрење.

2.2. Заштита медијског плурализма и разноврсност програмских садржаја

2.2.1. Стратешки циљ

Регулатор ће настојати да својим делањем створи такво окружење у коме ће постојати мноштва независних и самосталних медија који одражавају најширу могућу разноврсност мишљења и идеја. Регулатор ће се старати да гледаоци и слушаоци имају приступ програму који покрива целокупни спектар њиховог интересовања, који испуњава све њихове потребе и одражава њихову различитост.

2.2.2. Мере и препоруке за постизање стратешког циља

- Регулатор ће заштиту медијског плурализма и разноврсности програмских садржаја спроводити кроз политику издавања дозвола/одобрења, редовну контролу програмских садржаја, анализу потреба грађана, као и анализу поштовања јавног интереса у области медија.
- Приликом примене правила о забрани обједињавања пружалаца медијских услуга, Регулатор ће узимати у обзир само случајеве обједињавања оснивачких односно управљачких права два или више пружалаца медијске услуге који припадају истом релевантном тржишту.
- Регулатор ће у случајевима када постоје индиције да се ради о прикривеној концентрацији, стварно власништво над појединим медијима утврђивати у сарадњи са Комисијом за заштиту конкуренције, Централним регистром хартија од вредности, Агенцијом за приватизацију и Агенцијом за привредне регистре.
- Регулатор ће приликом издавања дозвола за пружање медијске услуге захтевати од подносилаца пријава да доставе податке о броју запослених и лица ангажованих ван радног односа, уз прецизирање основа њиховог ангажовања. Подносиоци пријава ће такође бити у обавези да приложе финансијске извештаје.

- Регулатор ће се у оквиру својих делатности старати да се ојача улога јавних медијских сервиса у друштву. Јавни медијски сервиси морају у потпуности бити ослобођени било каквог политичког утицаја, односно морају бити извор непристрасних и независних информација.
- Јавни медијски сервисе ће се развијати у новом технолошком окружењу, увођењем нових медијских услуга. Програми јавних медијских сервиса морају бити доступни на сви платформама, а неопходно је и увођење нових специјализованих програма (у области информисања, образовања и културе) и нових интерактивних услуга (услуга видеа на захтев).
- Регулатор ће, у циљу остваривање јавног интереса и заштите медијског плурализма, утврђивати листу радијских или телевизијских програма које су дужни да преносе оператори чију електронску комуникациону мрежу за дистрибуцију и емитовање медијских садржаја користи значајан број крајњих корисника као једини или првенствени начин за примање медијских садржаја.
- Регулатор ће у поступку издавања дозволе за пружање медијске услуге захтевати од свих пружаоца медијске услуге да доставе податке о свим лицима која би евентуално могла да имају утицаја на уређивачку политику. Регулатор ће ради уједначене праксе и једнаког третмана свих пружалаца медијских услуга, те информације захтевати и од пружалаца медијске услуге којима је већ издата дозвола.
- Регулатор ће у оквиру својих надлежности, поштујући принципе уредничке независности, настојати да подстиче пружаоце медијских услуга да производе разноврсне медијске садржаје. Главни механизми путем којих ће Регулатор утицати на програмску понуду пружаоца медијских услуга јесу: политика издавања дозвола и одобрења за пружање медијске услуге, политика накнада и прописивање минималних програмских услова.

2.3. Контрола рада пружалаца медијских услуга

2.3.1. Стратешки циљ

Регулатор ће се у оквиру својих надлежности старати да пружаоци медијских услуга

обављају делатност у складу са законом и општим актима, као и да у свему поштују услове под којима им је издата дозвола.

2.3.2. Мере и препоруке за постизање стратешког циља

- Регулатор ће нарочито контролисати да ли се пружаоци медијских услуга придржавају обавезе поштовања људских права, права малолетника, забране говора мржње, ауторског и сродних права, као и правила о аудио-визуелним комерцијалним комуникацијама.
- Регулатор ће се старати да пружаоци медијских услуга поштују услове под којима им је издата дозвола. То се преваходно односи на програмске, техничке и организационе услове.
- Регулатор ће контролу рада пружалаца медијских услуга на првом месту вршити увидом у објављени програм.
- Регулатор ће контролу рада пружалаца медијских услуга у погледу испуњености програмских квота вршити на основу извештаја које ће пружаоци медијских услуга бити у обавези да периодично достављају.
- Појачану контролу рада пружалаца медијских услуга Регулатор ће спроводити у време предизборне кампање.
- Регулатор ће настојати да обезбеди поштовање прописа и другим средствима која му стоје на располагању, а првенствено кроз сарадњу са пружаоцима медијских услуга.
- Регулатор ће вршити едукацију пружалаца медијске услуге у погледу обавеза које имају у процесу производње програма.
- Овлашћење да изриче мере Регулатор ће користити само у оним ситуацијама када је повреда обавеза такве природе да оправдава наметање одређених ограничења слободи изражавања.

2.4. Регулација

2.4.1. Стратешки циљ

Регулатор ће подзаконским актима ближе уредити питања од кључног значаја за пружаоце медијских услуга и грађане у области пружања медијских услуга, а све у циљу повећања правне сигурности и промовисања одговорног понашања свих учесника у процесу јавног комуницирања.

2.4.2. Мере и препоруке за постизање стратешког циља

- Регулатор ће се приликом регулисања одређених питања руководити начелом да сва правила морају бити дефинисана на начин који их чини разумљивим и једноставним за тумачење, како од стране пружалаца медијске услуге, тако и од стране корисника тих услуга.
- Регулатор ће перманентно вршити контролу спровођења наведених подзаконских аката и уколико се за тим покаже потреба, благовремено ће иницирати поступак њихове измене.
- Регулатор ће и мимо јавне расправе, уколико се за тим покаже потреба, у току саме израде аката консултовати заинтересоване стране.
- Регулатор ће подстицати пружаоце медијских услуга да за регулацију одређених питања или решавање проблема утврде правила понашања или смерница кроз поступак саморегулације.
- Регулатор ће у случају евентуалних измена европске регулативе у аудиовизуелној области, а у првом реду Директиве, у складу са својим законским овлашћењима, благовремено давати иницијативе за доношење и измену закона.

2.5. Дигитално емитовање телевизијског програма

2.5.1 Стратешки циљ

Регулатор ће се у оквиру својих надлежности старати да се у пуном обиму искористе све погодности које са собом носи дигитално емитовање телевизијског програма, као и да се избегну евентуални нежељени ефекти дигитализације.

2.5.2 Мере и препоруке за постизање стратешког циља:

- Регулатор ће се старати да услед евентуалног смањења броја локалних телевизија, не дође до поремећаја у локалном информисању.
- Регулатор ће подстицати пружаоце медијских услуга на суседним локалним подручјима да склапају споразуме о тајм шерингу, и благовремено усклађивати дозволе таквим пружаоцима медијске услуге, а све у циљу смањења трошкова дистрибуције и производње програма, те очувања информисања на локалном нивоу.
- Регулатор ће у случају издавања дозволе на јавном конкурс за пружање медијске услуге у одређеној зони расподеле, предност дати оним пружаоцима медијске услуге који су у својим програмским концепцијама предвидели и емитовање програмских садржаја релевантних за сваку од општина које се налази у тој зони расподеле, а нарочито емитовање локалних вести и сервисних информација.
- Регулатор ће размотрити могућност одређивања ниже накнаде за добијено право на пружање медијске услуге имајући у виду чињеницу коме је намењен програм који се производи.

2.6. Медијска писменост и приступ медијским садржајима

2.6.1. Стратешки циљ

Регулатор ће штитити права и интерес корисника медијских услуга путем промоције концепта медијске писмености, омогућавања свим друштвеним групама да приступе медијским садржајима и унапређивања медијског и новинарског професионализма.

2.6.2. Мере и препоруке за постизање стратешког циља:

- Регулатор је у оквиру правила о заштити права и интереса малолетника у области пружања медијских услуга предвидео обавезу категоризације програмских садржаја, а такође је одредио и прикладно време за њихово емитовање. Очекивани исход примене тих правила би требало да буде адекватно распоређивање садржаја и прецизне информације за родитеље и другу публику о садржају и његовом могућем утицају на малолетна лица.

- Регулатор ће у оквиру својих надлежности подстицати пружаоце медијских услуга да свој програм и садржај учине доступним особама са инвалидитетом коришћењем текстуалног превођења, тумачењем садржаја или звучним описом. Такође, пружаоци медијских услуга биће стимулирани да повећају удео програмских садржаја на језицима националних мањина, кроз могућност умањења накнаде за право на пружање медијске услуге.
- Регулатор ће размотрити потребу давања иницијативе за измену закона у смислу проширења могућности умањења накнаде и за програме који су учињени доступни особама са инвалидитетом.
- Регулатор ће у периоду на који се доноси Стратегија активније заговарати и развијати медијску писменост, организоваће радионице у циљу размене искуства са стручном јавношћу у земљи и иностранству, а такође ће и објављивати публикације стручних радова на ту тему.
- Регулатор ће предузимати посебне мере којима се подстиче развој професионализма и високог степена образовања запослених у електронским медијима у Републици Србији, као и унапређење уређивачке независности и аутономије пружалаца медијских услуга.

Спровођење тако конципиране Стратегије има за циљ усклађивање активности Регулатора са значајним променама у медијском сектору. Реализација циљева постављених у Стратегији подразумева стварање таквог медијског окружења које ће карактерисати: поштовање права на слободу изражавања, обиље различитих програмских садржаја произведених по највишим техничким стандардима, разноврсност извора информација, могућност сваког појединца и свих друштвених група да приступе медијским садржајима, независност јавног медијског сервиса, ефикасна заштита угрожених група и висок ниво медијске писмености.

III. ОЦЕНА ПОСТОЈЕЋЕГ СТАЊА

Област електронских медија у Републици Србији на општи и целовити начин уређена је следећим актима:

- **Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године** („Сл. Гласник РС“, бр. 75/11), која прописује основне смернице политике развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године, а нарочито у односу на јавни интерес у области јавног информисања, улогу државе у медијској сфери, улогу јавних радио и ТВ сервиса у остваривању јавног интереса, медијски плурализам и прелазак са аналогног на дигитално емитовање РТВ програма.
- **Стратегија развоја електронских комуникација у Републици Србији од 2010. до 2020. године** („Службени гласник РС“, број 68/10) која успоставља оквир за развој електронских комуникација у Републици Србији и идентификује главне активности које треба предузети како би се постигли политички циљеви развоја електронских комуникација до 2020. године, а између осталог даје основне смернице за прелазак с аналогног на дигитално терестричко емитовање.
- **Закон о електронским медијима** („Службени гласник РС“, број 83/14) који уређује организацију и рад Регулаторног тела за електронске медије, услове и начин пружања аудио и аудио-визуелних медијских услуга, услове и поступак за издавање дозвола за пружање аудио и аудио-визуелних медијских услуга, као и друга питања од значаја за област електронских медија.
- **Закон о јавном информисању и медијима** („Службени гласник РС“, број 83/14 и 58/15) којим се уређују начин остваривања слободе јавног информисања, начела јавног информисања, јавни интерес у јавном информисању, обезбеђивање и расподела средстава за остваривање јавног интереса, заштита медијског плурализма, положај уредника, новинара и представника страних медија, дистрибуција медија, као и друга питања од значаја за област медија.
- **Закон о јавним медијским сервисима** („Службени гласник РС“, број 83/14) уређује рад јавних медијских сервиса и то Јавне медијске установе "Радио-телевизија Србије" и Јавне медијске установе "Радио-телевизија Војводине", њихову делатност и начела на којима се заснива обављање делатности, јавни интерес који остварују, јавност рада, начин избора органа и њихова надлежност,

доношење аката, као и обезбеђивање средства за рад и начин њиховог финансирања.

- **Закон о електронским комуникацијама** („Службени гласник РС”, бр. 44/10, 60/13-УС и 62/14) прописује правни оквир за област електронских комуникација, који се делом односи и на електронске медије, нарочито у погледу обавеза оператора који пружају услугу дистрибуције медијских садржаја (must саРРу).
- **Закон о оглашавању** („Службени гласник РС”, број 79/05 и 83/14) прописује услове и начин оглашавања, права и обавезе оглашивача, произвођача и преносилаца огласних порука, као и права прималаца огласних порука.
- **Закон о ауторском и сродним правима** („Службени гласник РС”, број 104/09, 99/11 и 119/12) прописује општи правни оквир за заштиту ауторског и сродних права.
- **Закон о посебним овлашћењима ради ефикасне заштите права интелектуалне својине** („Службени гласник РС”, број 46/06, 104/09 - др. закон), прописује овлашћења за надлежне органе, па и Регулатора у погледу заштите права интелектуалне својине.
- **Закон о контроли државне помоћи** („Службени гласник РС”, број 51/09) прописује опште услове и поступак контроле државне помоћи у циљу заштите слободне конкуренције.
- **Закон о националним саветима националних мањина** („Службени гласник РС”, број 72/09, 20/2014 (Одлука Уставног суда), 55/2014) прописује правни оквир за функционисање националних савета националних мањина, али прописује и право саветима да оснивају установе и привредна друштва за обављање радио-телевизијске делатности.

- **Закон о потврђивању Европске конвенције о прекограничној телевизији** ("Сл. гласник РС - Међународни уговори", бр. 42/2009) којим је ратификована Европска конвенција о прекограничној телевизији која се односи на програмске услуге из домена преноса и која за сврху има да олакша прекогранично емитовање и реемитовање услуга телевизијског програма између држава уговорница.

Релевантни правни оквир ЕУ чине:

- **Директива о аудиовизуелним медијским услугама (Директива АВМС), 2010/13/ЕУ**, прописује основна правила функционисања медијског тржишта, укључујући и тржиште оглашавања, правила у погледу посебне заштите малолетника и посебна правила за услуге на захтев, а у циљу стварања једнообразних правила у свим чланицама ЕУ.
- **Протокол уз Амстердамски уговор ЕУ о систему јавног емитовања у земљама чланицама Европске уније** обавезује земље чланице да пронађу одговарајући модел финансирања функција јавних медијских сервиса, која ће бити довољна за остваривање њихових функција у друштву уз пуно поштовање правила о контроли државне помоћи и заштите конкуренције.
- **Комуникација ЕК за примену правила државне помоћи јавном радиодифузном сервису** утврђује примену општих правила о контроли државне помоћи у области функционисања јавних медијских сервиса.
- **Препорука о заштити малолетника и људског достојанства, Препорука о заштити малолетника и Закључак о примени препорука за заштиту малолетника** прописују основне смернице у погледу заштите малолетника у односу на медијске садржаје, ослањајући се на Директиву АВМС.
- **Комуникација Европске комисије о европском приступу медијској писмености у дигиталном добу** која је концепт медијске писмености подвела под

оквира европске аудиовизуелне политике и која посебно инсистира на медијској писмености у областима комерцијалних комуникација, аудиовизуелних дела и онлајн услуга.

- **Препорука Европске комисије о медијској писмености у дигиталном окружењу из 2009. године** позива државе чланице да развију и примене корегулаторне иницијативе које би водиле усвајању кодекса понашања који би се односили на све европске медије, да кроз студије и пројекте о различитим аспектима и димензијама медијске писмености у дигиталном окружењу, промовишу систематична истраживања и мере развој нивоа медијске писмености, да отворе јавну дебату о укључивању медијске писмености у обавезне школске програме, да појачају напоре како би се кроз одговарајуће кампање унапредила свест о националном и европском аудиовизуелном наслеђу, као и да унапреде свест о ризицима повезаним са обрадом личних података посредством информационих и образовних мрежа и образују о овоме кориснике, а посебно младе људе, родитеље и наставнике.
- **Закључак о принципима АВ политике у ЕУ** који се заснива на Директиви о телевизији без граница, приступу дигиталним АВ садржајима (попут EPG), правилима о заштити права ауторске својине и борбе против пиратерије, правилима заштите малолетника у погледу АВ садржаја, правилима о оглашавању и успостављању правног оквира за филмску уметност.
- **Одлука о интерактивном медијском садржају** поставља правни оквир за доступност интерактивног медијског садржаја у циљу стварања "друштва знања" у ЕУ.

Релевантни правни оквир Савета Европе чине:

- **Европска конвенција о заштити људских права и основних слобода** која прописује систем јединствене заштите људских права и индивидуалних политичких слобода и успоставља надлежност Европског суда за људска права.

- **Европска повеља о регионалним или мањинским језицима** представља допринос одржавању и развоју европског културног богатства и традиције, кроз заштиту историјских регионалних и мањинских језика;
- **Декларација о заштити улоге медија у демократији у контексту медијске концентрације** која указује на негативне ефекте политичког утицаја на контролу медија, наглашава значај улоге регулаторних тела у вршењу надзора над медијским тржиштем и апострофира значај постојања независног јавног сервиса и непрофитних медија, као противтежа медијској концентрацији.
- **Декларација о слободи изражавања и информисања** потврђује приврженост држава чланица Савета Европе начелима слободе изражавања и информисања као основном елементу демократског и плуралистичког друштва.
- **Препорука R(94) 13 Комитета министара о мерама за промоцију транспарентности медија** указује на потребу јавности да има приступ основним информацијама везаним за власништво над медијима, препоручује успостављање механизма размене информација о медијима међу земљама чланицама и наглашава потребу откривања информација о власништву над медијима приликом издавања, као и у току важења дозвола.
- **Препорука R(96) 10 о гарантовању независности јавног сервиса радиодифузије** која уређује питања органа управљања јавних сервиса, надзорних тела, запослених, финансирања, програмске политике, као и приступа новим комуникационим технологијама.
- **Препорука Rec(2000)23 Комитета министара државама чланицама о независности и функцијама регулаторних тела за сектор емитовања** која предвиђа да је за правилно функционисање регулаторних тела неопходно одговарајућим правним оквиром уредити питања избора и састава руководећег органа регулатора, начина финансирања, надлежности и одговорности регулатора.

- **Препорука Rec(2007)2 Комитета министара о медијском плурализму и разноликости медијског садржаја** која прописује мере које би државе чланице требало да предузимају у циљу обезбеђења већег броја извора информација у власништву различитих субјеката, у циљу промоције разноликости медијских садржаја, као и у циљу веће транспарентности медија.

Република Србија у пракси поштује и све друге препоруке Савета Европе које се односе на заштиту слободе изражавања.

3.1. Макроекономска ситуација

У 2014. години два догађаја су одредила правац кретања привреде, односно њено успоравање: избори у марту и поплаве у мају месецу. Ове промене се огледају у повећању јавног дуга и паду бруто друштвеног производа. Повећање јавног дуга и пад у БДП-у су довели до убрзане реформе јавног сектора и мера штедње које се огледају у смањењу плата у јавном сектору. Основни проблем када су грађани у питању је незапосленост која према подацима Републичког завода за статистику у 2014. години износи 18.9%.

Када су у питању медији поред стопе незапослености још један од важних индикатора је и животни стандард грађана. Један од важнијих индикатора животног стандарда је потрошачка корпа. Поређења ради у Србији 39% потрошачке корпе одлази на храну и пиће док је тај проценат за ЕУ 16%. За минималну потрошачку корпу потребно је издвојити 0.76% просечних зарада, док је за просечну потребно издвојити 1.46% просечних зарада. Ови подаци за собом повлаче и ограничене активности оглашивача односно инвестирање у рекламне кампање, што директно погађа све медије.

Неке од мера које медији спроводе јесу смањење броја запослених, смањење инвестирања у трошкова продукције садржаја, смањење броја нових садржаја и репризирање већ постојећих, давање оглашивачима великих попушта како би дошли макар до неких инвестиција. На концу, све се ово највише одражава на квалитет садржаја који се нуди крајњим корисницима.

У тако заостреним финансијским условима пословања улога је Регулатора да осигура услове за деловање медијског тржишта на једној страни, као и потребе и интересе корисника, на другој. Један од важнијих механизма утицаја на медијско тржиште је политика издавања дозвола за пружање медијске услуге.

3.2. Издавање дозволе на основу спроведеног јавног конкурса

Дозволе за пружање медијске услуге путем терестричког аналогног, односно дигиталног преноса због ограничености природних ресурса и техничких могућности, односно броја расположивих канала, издају се на јавном конкурс¹. Регулатор је од 2006. до 2014. године расписао 13 јавних конкурса за издавање дозвола за емитовање телевизијског и/или радио програма за различите жељене зоне сервиса.

У јануару 2015. године у Републици Србији било је 435 пружалаца медијске услуге и то: 4 радијске и 5 телевизијских станица које пружају медијску услугу на подручју целе Републике; 1 радијска станица на подручју Аутономне покрајне; 18 радијских и 3 телевизијске станице на подручју града Београда; 34 регионалне радијске станице и 21 регионална телевизијска станица; 268 локалних радијских станица и 81 локална телевизијска станица.

Највећи број пружалаца медијских услуга делатност производње и емитовања програма обавља као комерцијална радио и/или телевизијска станица, организована у форми привредног друштва. Од горе наведеног броја издатих дозвола, 14 пружалаца медијске услуге су станице цивилног сектора, 19 цркава и верских заједница, 77 су станице регионалних и локалних заједница, док је 6 станица организовано у форми установе.

Од 2006. године до 2014. године одузето је 94 дозвола за аналогно емитовање програма путем терестричког преноса.

¹ Чл. 92. ст. 1. Закона о електронским медијима (Закон)

3.3. Издавање дозволе на захтев пружаоца медијске услуге/оператора

Регулатор је у складу са Законом о радиодифузији дозволе за кабловско или сателитско емитовање програма издавао без јавног конкурса, на захтев оператора.² До краја 2014. године било је издато 196 дозвола за емитовање програма путем кабловско дистрибутивних система. Одузето је 65 дозвола. За сателитско емитовање програма није издата ниједна дозвола.

Према подацима Регулаторне агенције за електронске комуникације и поштанске услуге у 2014. години за пружање услуге дистрибуције медијских садржаја било је регистровано 98 оператора мрежа који су своје услуге, као и претходних година, пружали преко: кабловске дистрибутивне мреже (коаксијалне, хибридне и оптичке) – КДС, јавне фиксне телефонске мреже – IPTV, сателитске дистрибутивне мреже (Direct to Home) – DTH и бежичне мреже. Укупан број претплатника услуге дистрибуције медијских садржаја у 2014. години износио је око 1,5 милиона, што је за 4% мање него у претходној години. Пенетрација износи 20,95% у односу на укупан број становника, односно 60% укупног броја домаћинстава. Ако изузмемо терестрички пренос, најзаступљенији начин дистрибуције медијских садржаја у 2014. години био је преко кабловско дистрибутивних система који је имао 930.000,00 претплатника, на сателитску дистрибутивну мрежу претплатило се 246.000,00 корисника, док је услуге IPTV користило 318.000,00 претплатника.³

3.4. Неовлашћено пружање медијских услуга

Након окончања јавних конкурса за издавање дозволе за емитовање програма, Управни одбор Регулаторне агенције за електронске комуникације и поштанске услуге и Савет Регулатора донели су и објавили 31. јула 2008. године Јавно саопштење којим су позвали правна и физичка лица, која на подручју Републике Србије емитују радио и

² Чл. 40. ст. 1 Закона о радиодифузији

³ Преглед тржишта телекомуникација у Републици Србији у 2014. години

телевизијски програм посредством терестричких радиодифузних станица без издате дозволе, да најкасније до 31. августа 2008. године обуставе емитовање програма.

Регулатор је, против лица која су наставила са емитовањем програм без издате дозволе, спроводио поступке забране емитовања програма, а такође је подносио и захтеве за покретање прекршајног поступка и кривичне пријаве надлежном тужилаштву. У периоду од 2008. године до 2014. године на тај начин престало је са радом око 160 радио и телевизијских станица које су емитовале програм без издате дозволе.

Међутим, ни седам година након окончања јавних конкурса и Јавног саопштења којим су правна и физичка лица позивана да обуставе емитовање програма без издате дозволе, проблем нелегалног емитовања није у потпуности решен. Према подацима Регулаторне агенције за електронске комуникације и поштанске услуге крајем 2014. године регистровано је 18 радио станица и 3 телевизијске станице које су пружале медијске услуге без претходно прибављене дозволе.⁴ Разлози за такво стање се могу тражити у недостатку системских механизма за борбу против нелегалног емитовања програма. Надлежност у тој материји је била подељена између два регулатора и министарства надлежног за телекомуникације. Инспекцијски надзор има само министарство, које међутим нема капацитете за решавање овог проблема.

Имајући у виду да су судски процеси дуго трајали, као и да је поред изречених казни одређени број лица наставио да емитује програм без издате дозволе, Регулатор је остварио сарадњу са Управом криминалистичке полиције - Служба за борбу против организованог криминала - Одељењем за борбу против високотехнолошког криминала, које је на основу својих овлашћења одузимало опрему са којом се емитује програм без дозволе.

Тakoђе, један број пружалаца медијске услуге којима је издата дозвола, није се придржавао услова прописаних у дозволи. На основу извршених контрола коришћења дела радио-фреквенцијског спектра намењеног за радио-дифузну службу, Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге је утврдила да су главни разлози наведених непридржавања услова из дозволе повећање ефективно израчене

⁴ Ibid.

снаге или премештање радио-станице на другу локацију у жељи да се повећа зона сервиса, односно, оствари већи економски ефекат. Такође, регистрована је појава постављања додатних предајника без дозволе чак и од стране националних пружалаца медијске услуге, који се правдају лошим покривањем у појединим зонама. Проблем с начином преноса модулативног сигнала од студија до радио-дифузних предајника и даље постоји код одређеног броја пружалаца медијске услуге.⁵

У складу са новом законском регулативом, Регулатор није више надлежан да води поступак забране емитовања програма, већ ће против лица која пружају медијску услугу без дозволе подносити пријаве надлежном јавном тужиоцу за учињен привредни преступ.⁶ Законом о електронским комуникацијама превиђено је да ће министарство надлежно за област телекомуникација, у поступку инспекцијског надзора предузимати мере према лицима која неовлашћено емитују програм, укључујући одређивање забране рада, печатење и одузимање опреме, затварање просторија у којима се обавља делатност или друге одговарајуће мере.⁷

3.5. Испуњавање програмских обавеза

Под сталним надзором су били сви имаоци дозвола за пружање медијских услуга на подручју целе Републике, као и програми јавних медијских сервиса, док се надзор над осталим пружаоцима медијских услуга спроводио према плану утврђеном одлуком Савета Регулатора, као и на основу пријава заинтересованих лица. Сваке године изврши се око 120.000 часова непрекидног мониторинга програма.

Са изузетком једне телевизије којој је дозвола издата за пружање специјализоване медијске услуге емитовања дечијег програма, сви остали имаоци дозвола за подручје целе Републике пружају опште медијске услуге, с амбицијом да производе све врсте програма (информативне, образовне, културне, научне, спортске, забавне и друге програмске садржаје).

⁵ Ibid.

⁶ Чл. 107. Закона

⁷ Чл. 135. Закона о електронским комуникацијама

Међутим, нису сви пружаоци медијске услуге у подједнакој мери постигли сразмеру и равнотежу какву тражи концепт опште медијске услуге, тако да је у неким случајевима видљиво да у укупном емитованом програму апсолутно преваладају забавни садржаји, на уштрб свих осталих (изузев донекле информативног програма који има релативно фиксирано место и утврђен обим). Оваква ситуација објашњива је околношћу да су забавни програми најподеснији за комерцијализацију, имајући у виду високе рејтинге гледаности тих програма. Исход таквог приступа је тај да, макар у погледу дневне програмске шеме, национални пружаоци медијских услуга имају у основи сличан програм, укључујући ту и јавни медијски сервис.

Као најзаступљеније врсте програма код свих пружалаца медијске услуге се издвајају информативни програм, забавни програм и играни (серијски и филмски) програм, док документарни, научно-образовни, културно уметнички, дечји и спортски садржаји нису појединачно имали учешће веће од 5% у укупно емитованом програму.⁸

Комерцијални пружаоци медијских услуга су испуњавали законске обавезе које се односе на квоте обавезног програма на српском језику, као и квоте сопствене продукције. Квоте језика и сопствене продукције установљавају су у односу на тзв. укупно годишње време емитованог програма у које, сходно тада важећем Закону о радиодифузији, нису улазиле репризе, спортски преноси, игре, рекламе, ТВ продаја и емисије вести које нису произведене у сопственој продукцији.⁹ Оваквим законским решењем пружаоцима медијске услуге је било олакшано да испуне тражене квоте, али су такође били стимулисани да емитују што више реприза и на тај начин смање време које према закону треба да попуне програмом у сопственој продукцији.

У оквиру забавног програма значајну појаву чинили су тзв. ријалити-програми. С обзиром на све већу заступљеност овог садржаја у програмима одређених пружалаца медијске услуге, као и чињеницу да је највећи број прекршаја у емитованом програму везан за ову врсту програма, Регулатор је над тим програмским садржајима спроводио посебан надзор, како би се контролисала све већа присутност овог програма на штету других врста програма, тако и њихова подесност у смислу заштите деце и омладине од

⁸ http://www.rra.org.rs/uploads/useruploads/izvestaji-o-nadzoru/Komercijalni_emiteri_2013_final.pdf

⁹ Члан 73. став 3. Закона о радиодифузији

нежељених садржаја, сузбијања екстремизма, заштите достојанства и других проблематичних садржаја који се могу појавити.

По правилу, најгледанији дневни телевизијски период, тзв. прајм-тајм, намењен је за информативне, забавне и игроне програме. Такво опредељење је руковођено проценом о популарности/гледаности тих програма, где се за научно-образовне емисије, емисије из културе, документарне итд. начелно сматра да постоји мање занимање публике него за информативне, забавне и игроне програме. Последица таквог приступа је да се неке програмске врсте и не приказују у гледано телевизијско време. А како се њиховој производњи због тога на посвећује пажња, то доводи до занемаривања, па се не може ни очекивати већа гледаност. Тиме се затвара круг.

3.6. Јавни медијски сервиси

Закон о радиодифузији обезбедио је основ за трансформацију дотадашњег Јавног предузећа „Радио-телевизија Србије“ у јавне радиодифузне сервисе Радиодифузну установу Србије и Радиодифузну установу Војводине. Регулатор је, на основу овлашћења у закону, у роковима предвиђеним законом испуњавао своје обавезе у погледу именовања органа управљања и предлагања чланова саветодавног органа јавних радиодифузних сервиса.

Међутим, питање финансирања јавних сервиса се показало као највећи изазов у досадашњој пракси. Модел финансирања путем ТВ претплате чија би наплата ишла преко Електропривреде Србије није дао очекиване резултате, с обзиром да је претплата ретко премашивала 50%, да би од 2010. године била у сталном паду. После најаве у мају 2013. године да би претплата могла бити укинута, забележен је историјски пад наплате претплате.

Доношењем Закона о јавним медијским сервисима јавни радиодифузни сервиси су постали јавни медијски сервиси. Републички јавни медијски сервис је Јавна медијска установа „Радио-телевизија Србије“ из Београда - РТС.¹⁰ РТС пружа медијске услуге на најмање два телевизијска и најмање три радијска програма на територији Републике

¹⁰ Чл. 2 ст. 3 Закона о јавним медијским сервисима

Србије.¹¹ Покрајински јавни медијски сервис Јавна медијска установа „Радио-телевизија Војводине“ из Новог Сада - РТВ.¹² РТВ пружа медијске услуге на најмање два телевизијска и најмање три радијска програма на територији Аутономне покрајине Војводине.¹³ Јавни медијски сервиси ће моћи да пружају и нове медијске услуге, уколико се остваре законом предвиђени услови. Новим законом предвиђено је више извора финансирања јавних медијских сервиса. Основна делатност јавног медијског сервиса финансира се из таксе, која је заменила ТВ претплату¹⁴. Међутим, финансирање јавног сервиса из таксе је одложено до 01. јануара 2016. године, до када ће се делатност јавног сервиса финансирати из буџета.

Када се ради о телевизијском програму, Јавна медијска установа „Радио-телевизија Србије“ - РТС, као републички јавни медијски сервис, испунила је законске квоте које се односе на језик и сопствену продукцију, као и остале законске захтеве који се односе на јавни сервис, изузев тражене квоте програма независне продукције.¹⁵ Понуда програма независне продукције представља засебан део медијског тржишта и проблем недостатка тих програма је везан за слабост тог тржишта и за тешку финансијску ситуацију у којој се јавни сервис налази.

Структура програма РТС-а на првом и другом телевизијском програму је различита. Пракса комерцијалних пружалаца медијске услуге да су информативни, играни и забавни програм доминанти у најгледаније телевизијско време (прајм-тајму) у случају РТС-а измењена је на начин да је први програм намењен претежно за ове условно речено најгледаније програме, док је други програм намењен за програме мање гледаности но који спадају у обавезу јавног сервиса. Објективно, тиме је створена ситуација да први програм служи за такмичење у телевизијском рејтингу, што је од значаја због постизања повољнијег комерцијалног ефекта (продаје огласног простора), а други програм за испуњавање законских обавеза. Као и код комерцијалних пружалаца медијске услуге, оваква подела води ка занемаривању културних,

¹¹ Чл. 13. ст. 1. Закона о јавним медијским сервисима

¹² Чл. 2. ст. 4. Закона о јавним медијским сервисима

¹³ Чл. 13. ст. 2. Закона о јавним медијским сервисима

¹⁴ Чл. 37. ст. 1. Закона о јавним медијским сервисима

¹⁵ <http://www.rra.org.rs/uploads/useruploads/izvestaji-o-nadzoru/RTS-2013-final.pdf>

документарних, научно-образовних и сличних садржаја у програму, што је у случају јавног сервиса посебно нежељено.

Међутим, „Радио-телевизија Србије“ поред РТС1 и РТС2 производи и РТС 3 – програм на којем преовлађују садржаји из културе и уметности високог квалитета. Поред музичког, филмског и документарног, заступљени су образовни, школски и научно-образовни програм, као и најбоље емисије из програмског архива РТС.

Првим програмом Радио Београда доминирају информативни (42,84%), музички (16,58%) и забавни програмски садржаји (16,36%). Радио Београд 2 је програм културе и друштвеног дијалога, док је Трећи програм Радио Београда усмерен ка савременој уметности, култури и науци, а такође добар део шеме заузима и драмски играни програм. Радио Београд 202 прототип је урбане радијске станице са претежно информативним и музичким програмом.¹⁶

Јавна медијска установа „Радио-телевизија Војводине“ – РТВ је испунила законске захтеве у погледу разноврсности програма, изузев, као и РТС, у домену програма независних продукција.¹⁷ Проблем са обавезом емитовања независне продукције је у случају РТВ још већи с обзиром да покрајинска телевизија, која се обраћа мањем аудиторијуму, има мању могућност да независним продукцијама понуди аранжман који подразумева издавање дела огласног простора – „плаћање секундама“.

Први телевизијски програм РТВ-а има мање од половине премијерно приказаних садржаја у укупно емитованом времену, тј. половина програма су репризе, са тенденцијом повећања премијерних садржаја. То значи да ће део спектра који заузима први програм РТВ-а морати убудуће много рационалније да се користи. Укупна оцена је да због специфичних потреба грађана Војводине програме РТВ-а треба у већој мери испунити садржајима који су непосредно везани за Покрајину.

Други телевизијски програм покрајинског јавног сервиса, слично као и други програм РТС-а, служи за испуњавање законских обавеза јавног сервиса, превасходно законске

¹⁶ <http://www.rra.org.rs/uploads/useruploads/izvestaji-o-nadzoru/RTV---izvestaj-za-prvi-deo-2014.pdf>

¹⁷ http://www.rra.org.rs/uploads/useruploads/izvestaji-o-nadzoru/Izvestaj_RTV_2013.pdf

<http://www.rra.org.rs/uploads/useruploads/izvestaji-o-nadzoru/RTV---izvestaj-za-prvi-deo-2014.pdf>

обавезе према мањинама и етничким групама, односно настоји да задовољи потребе националних заједница да преко програма на матерњим језицима деле информације о дешавањима у друштву и земљи. Ове законске обавезе – у смислу језичке разноврсности – РТВ је испунила.

Када је реч о радијском програму покрајинског јавног сервиса, готово да је немогуће све његове законске обавезе и функције остварити само путем једног програма, из ког разлога покрајински јавни сервис производи три програма: Први програм Радио Нови Сад – 24-часовни програм на српском језику; Други програм РНС – 24-часовни програм на мађарском језику; и Трећи програм РНС – 24-часовни програми на језицима националних заједница: Словака, Румуна, Русина, Украјинаца, Рома, Хрвата, Буњеваца и Македонаца.

Тек на ова три програма заједно, Радио Нови Сад успева да испуњава своје обавезе као покрајински радијски медијски сервис. Жанровска структура програма на српском језику Радио Новог Сада показује доминацију две врсте садржаја – музичког (47,22%) и информативног (34,35%) програма, који, што је потпуно очекивано за ову врсту медија – чине окосницу програма РНС1. Програм првог канала Радио Новог Сада (РНС1) доминантно је премијерни – 93,67% и реализован у сопственој продукцији (88,84%).¹⁸

3.7. Приватизација медија

У Републици Србији има 77 радијских и/или телевизијских станица регионалних и локалних заједница.

Законом о радиодифузији као крајни рок за приватизацију медија био је предвиђен 31.12.2007. године.¹⁹ Регулатор је дао 29 сагласности за приватизацију радијских и/или телевизијских станица којима су оснивачи скупштина(е) општине(а). Међутим, Агенција за приватизацију је, на основу закључка Владе Републике Србије 05 број: 023-8988/2007 од 27. децембра 2007. године којим се прихвата Информација о потреби

¹⁸ <http://www.rra.org.rs/uploads/useruploads/izvestaji-o-nadzoru/RTV---izvestaj-za-prvi-deo-2014.pdf>

¹⁹ Чл. 96. ст. 10. Закона о радиодифузији

прекида поступка приватизације радијских и/или телевизијских станица које емитују програме на језику националних мањина, а у складу са чланом 25а Закона о приватизацији ("Службени гласник РС", бр. 83/2014), донела закључак о прекиду поступка приватизације за одређен број субјеката приватизације.

Поред тога, у дванаест случајева дошло је и до раскида уговора о приватизацији тако да су приватизоване телевизијске и радијске станице поновно у власништву државе. Законом о главном граду било је предвиђено да Град Београд може оснивати телевизијске и радијске станице, новине и друга средства јавног обавештавања. Такође, Законом о локалној самоуправи било је предвиђено да општина преко својих органа у складу са Уставом и законом може оснивати телевизијске и радијске станице ради извештавања на језику националних мањина који је у општини у службеној употреби, као и ради извештавања на језику националних мањина који није у службеној употреби, када такво извештавање представља достигнути ниво мањинских права.

Све напред наведено представљало је озбиљну препреку у поступку приватизације медија у Републици Србији.

Стратешко опредељење државе да се повуче из власништва над свим јавним гласилима, добило је законску потврду доношењем Закона о јавном информисању и медијима. Чланом 142. став 1. Закона о јавном информисању и медијима прописано да се медији које је основала јединица локалне самоуправе приватизују у складу са прописима којима се уређују услови и поступак промене власништва друштвеног и јавног капитала и имовине. Уколико се до 31. октобра 2015. године означени медији не приватизују, капитал се приватизује преносом акција запосленима без накнаде, с тим да медиј престаје да постоји уколико запослени не прихвате пренос бесплатних акција.

Обавеза приватизације не односи се на јавни сервис на националном и покрајинском нивоу, на установе основане ради остваривања права на јавно информисање становништва на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија, као и на установе и привредна друштва које су основали национални савети националних мањина ради остваривања права на јавно информисање на језику националне мањине,

односно фондације ради остваривања опште корисног циља унапређења јавног информисања на језику националне мањине.

Даном ступања на снагу Закона о јавном информисању и медијима престале су да важе одредбе Закона о главном граду и Закона о локалној самоуправи које су предвиђале надлежност Града Београда и локалних самоуправа да оснивају телевизијске и радијске станице, као и друга средства јавног обавештавања. Тим изменама отклоњена је колизија наведена два закона са законима који уређују област медија, чиме је обезбеђено јединство правног поретка, а такође је отклоњена и последња препрека за завршетак процеса приватизације медија.

Уставни суд је пресудом бр. IУз – 882/2010 од 16. јануара 2014. године утврдио да одредба члана 19. став 2. Закона о националним саветима националних мањина („Службени гласник РС“, број 72/09) није у сагласности са Уставом. Наведена одредба предвиђала је могућност преноса оснивачких права са јавних предузећа и установа основаних од стране Републике, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе у области јавног информисања, које у целини или претежно врше информисање на језику националне мањине, на националне савете. Међутим, Уставни суд је у својој пресуди стао на становиште да не постоји правна могућност да се пренесу оснивачка права са медија у државном власништву на националне савете националних мањина. Наведена одлука је битна за процес приватизације, с обзиром да укида могућност да се медији у државном власништву, а који у целини или претежно врше информисање на језику националне мањине, изузму из процеса приватизације преносом оснивачких права на националне савете националних мањина. Дакле, и ти медији имају обавезу да се приватизују у складу са прописима којима се уређују услови и поступак промене власништва друштвеног и јавног капитала и имовине.

По завршетку процеса приватизације Регулатор ће посебну пажњу посветити надзору испуњавања програмских обавеза приватизованих медија. Поред преузетих програмских обавеза, приватизовани медији ће морати да се придржавају и свих осталих услова из издате дозволе (организационих, техничких).

3.8. Трендови и навике коришћења медијских услуга

Према подацима Републичког завода за статистику за 2014. годину, у Србији 99% домаћинстава поседује ТВ пријемник, а њих 49.8% медијске садржаје прима путем кабловске дистрибутивне мреже.²⁰ Телевизију у просеку недељно прати око 6.900.000 гледалаца.²¹ Просечан дневни аудиторијум ТВ публике у односу на укупну популацију са годинама опада, иако је у 2014. години примећен благи раст. Процене су да ће дигитализација, која је унапредила квалитет пријема и повећала број програма за велики број телевизијских гледалаца, тај раст одржати и у 2015. години.

Просечни гледалац телевизијског програма има преко 50 година, основног је или нижег образовања, живи у брачној заједници и има децу. У 2014. години просечно време у току дана проведено уз телевизијски програм износило је 303 минута. Међутим, број минута који гледаоци проведу уз телевизијске програме се од 2010. године па до данас смањивао. Један од главних узрока таквог тренда јесте све већа употреба интернета ради долажења до информација различитог садржаја²².

Све већа присутност и развој кабловских канала, односно већи избор телевизијских програма и садржаја који се нуде телевизијском аудиторијуму, довело је до опадања учешћа удела националних телевизијских станица у укупној гледаности, па је тако удео националних телевизијских програма пао са 72.4% у 2013. години на 69.1% у 2014. години.²³

Просечан недељни аудиторијум слушалаца радијског програма за 2014. годину чини 4.000.000 становника Србије. Типичан слушалац радијског програма је средњег образовања, запослен је и просечних је примања. 68% домаћинстава Србије поседује радио апарат, а просек је 0,9 апарата по домаћинству. За разлику од телевизијског аудиторијума, просечан недељни аудиторијум радијских слушалаца у претходне четири године је прилично стабилан и креће се око 64% Reach-а²⁴. Радио је као медији флексибилнији и мобилнији од телевизије: радијске станице се путем паметних телефона могу слушати у покрету, радио апарати су доступни у

²⁰ Републички завод за статистику, Употреба информационо-комуникационих технологија за 2014. годину.

²¹ Nielsen Audience Measurement

²² Ibid.

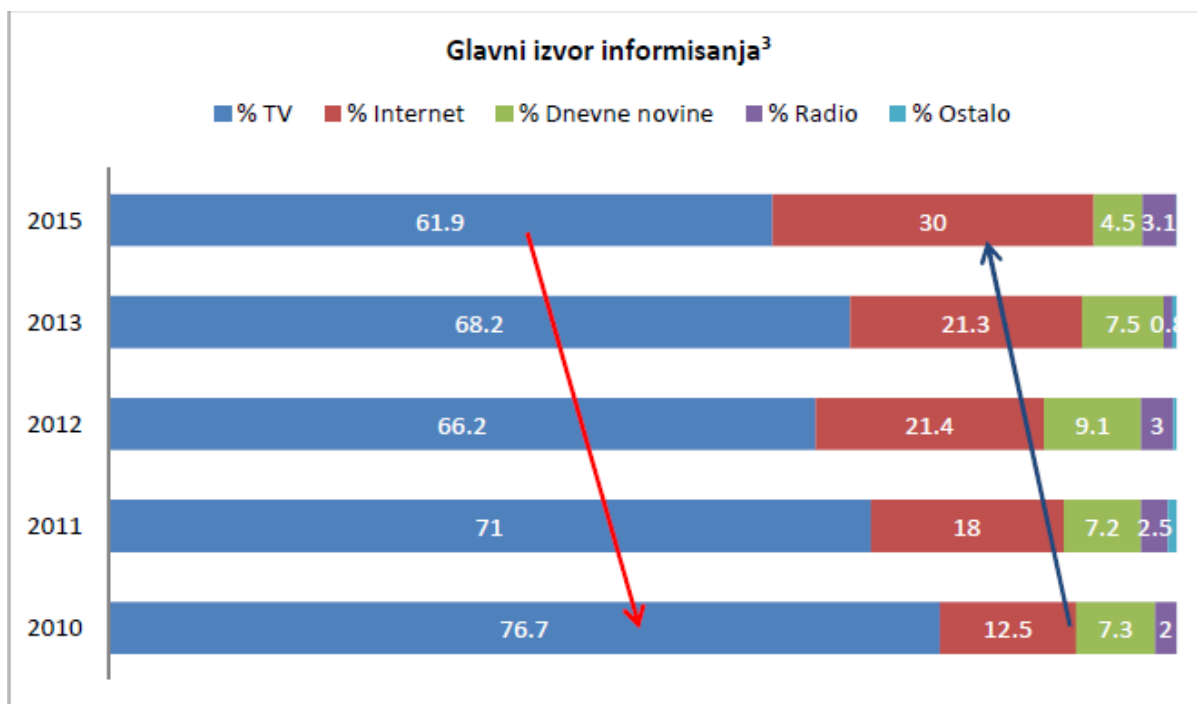
²³ Ibid.

²⁴ Ipsos Strategic Marketing, Radio SW

аутомобилима, готове све станице поседују могућност streaminga (преношења) радијског садржаја путем интернета (од 2009. године до данас проценат оних који имају техничких могућности да слушају радио преко интернета је порастао са 24% на 51%), све је заступљенији podcasting који слушаоцима омогућава праћење радијског програма у реалном времену или одложено. Све ово радио чини приступачнијим у простору и времену и омогућава му континуитет у слушаности и величини аудиторијума без обзира на динамичне промене укупног медијског тржишта, условљене пре свега развојем и све већом и учесталијом употребом интернета.

Према подацима Републичког завода за статистику за 2014. годину у Србији 63,2% домаћинстава поседује рачунар, што је повећање од 3.3% у односу на 2013. годину. Највећи број домаћинстава поседује један рачунар (80.8%). Интернет прикључак поседује 62.8% домаћинстава, а проценат домаћинстава која поседују широкопојасну (broadband) конекцију се попео у 2014. години на 55.1%. Просечан аудиторијум интернет посетилаца из године у годину расте и у 2014. години износи 62.1% популације. Просечан корисник Интернета има 15 - 29 година, високо је образован, чини урбани и имућнији део популације и није ожењен.

Иако се појавом интернета навике коришћења медија драстично мењају, телевизија је још увек најважнији извор дневних информација (61,9% у 2015. години). Интернет постаје други најважнији медиј (30% у 2015. години). Међутим приметно је да удео телевизије као главног медија опада, а интернета расте. Иако мали, удео радија је константан и креће се између 2% и 3%.



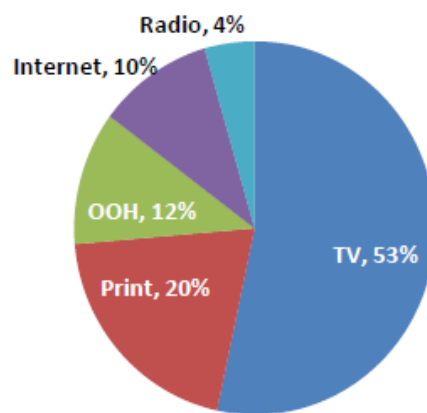
3.9. Тржиште оглашавања

Укупно тржиште оглашавања у 2014. години према проценама Nielsen Audience Measurement-а износило је 156 милиона евра. Иако би према званичним ценовницима ти подаци морали бити вишеструко већи, сви пружаоци медијских услуга, због лоше економске ситуације, одобравају изузетно велике попусте на оглашавање у свом програму. Од 2008. до 2014. године, када је забележена највећа вредност тржишта оглашавања медија у Србији, вредност инвестиција је пала за готово 25%.



Посматрано према врсти медија, телевизија је била и остаје медији са највећим инвестицијама када је медијско оглашавање у Србији у питању. У 2014. години 83 милиона евра је било усмерено на телевизијско оглашавање, 7 милиона евра на радио, а 18.2 милиона евра на интернет. И док учешће оглашавања на телевизији из године у годину опада (у 2014. години телевизија бележи пад од 27% у односу на 2008. годину), а на радију (без обзира на значајно мање инвестиције него на телевизији) задржава одређени континуитет, оглашавање на интернету бележи значајан раст. Тај раст међутим није довољан да надомести пад у инвестицијама које бележи читаво тржиште.

Удео различитих медија у укупном оглашавању у %¹



Велике рекламне кампање су углавном резервисане за националне телевизије, тачније чак 89% удела у оглашавању на телевизији припада телевизијским станицама са националном покривеношћу. Остатак средстава од оглашавања су између себе поделили страни програми који се дистрибуирају путем кабловског система. Посебно је значајан податак да у тој расподели средстава од оглашавања нема домаћих регионалних и локалних пружалаца медијске услуге, као и да се од 15 највећих оглашивача у Србији ниједан не оглашава на локалним, па чак ни на регионалним телевизијским станицама.

3.10. Прелазак на дигитално емитовање телевизијског програма

Процес преласка са аналогног на дигитално емитовање програма у Србији незванично је почео још 6. априла 2005. године, када је РТС почео да емитује дигитални

терестрички ТВ сигнал у DVB-T формату са предајника на Авали, а у јесен исте године и са Иришког венца.

Представници Републике Србије потписали су јуна 2006. године у Женеви споразум којим се прецизира прелазак на дигитално емитовање ТВ програма у Региону 1 Међународне уније за телекомуникације. Споразум из Женеве је ратификован у Народној Скупштини Републике Србије 2010. године доношењем Закона о потврђивању Завршних аката Регионалне конференције о радио-комуникацијама за планирање дигиталне терестријалне радиодифузне службе у деловима Региона 1 и 3, у фреквенцијским опсезима 174 - 230 MHz и 470 - 862 MHz (PPC 06) („Службени гласник РС - Међународни уговори“, број 4/10). Наведеним законом као крајњи рок за завршетак процеса дигитализације предвиђен је 17. јун 2015. године.

Доношењем Стратегије за прелазак са аналогног на дигитално емитовање радио и телевизијског програма у Републици Србији и Правилника о преласку са аналогног на дигитално емитовање телевизијског програма и приступ мултиплексу („Службени гласник РС“, бр. 12/11, 55/12, . 86/14, 18/15, 30/15 и 50/15), створени су услови за прелазак са аналогног на дигитално емитовање телевизијског програма. Наведеним документима одабран је DVB-T2 стандард за емитовање терестричког ТВ сигнала и MPEG-4 стандард за компресију видеа.

Децембра 2008. године донет је Закључак о издвајању емисионог система из Радиодифузне установе Радио телевизија Србије. На основу наведеног закључка донета је Одлука о оснивању Јавног предузећа за управљање емисионом инфраструктуром („Службени гласник РС“, број 84/09).

Носилац процеса дигитализације у Републици Србији је Министарство трговине, туризма и телекомуникација. Улога Регулатора у том процесу ограничена је на давање мишљења на поједине опште акте министарства, као и на одређивање који пружаоци медијских услуга могу да приступе Иницијалној мрежи за тестирање емитовања дигиталног ТВ сигнала. Такође, Регулатор је на иницијативу Министарства трговине, туризма и телекомуникације обавестио све пружаоце медијских услуга који терестрички емитују програм о медијској кампањи и њиховој улози у информисању и

подизању нивоа знања грађана Републике Србије о процесу преласка са аналогног на дигитално емитовање.

Марта 2012. године пуштена је у рад Иницијална мрежа за тестирање емитовања дигиталног ТВ сигнала. Савет Регулатора је на основу члана 11. став 1. Правилника о преласку са аналогног на дигитално емитовање телевизијског програма и приступ мултиплексу утврдио предлог листе програма имаоца дозволе за пружање услуге телевизијског емитовања који могу бити доступни у Иницијалној мрежи за тестирање емитовања дигиталног ТВ сигнала. Поред програма јавних медијских сервиса и програма са националним покривањем, у Иницијалној мрежи за тестирање емитовања дигиталног ТВ сигнала су ушли и програми 29 регионалних пружалаца медијске услуге телевизијског емитовања.

ЈП Емисиона техника и везе (ЈП ЕТВ) основано је одлуком Владе Републике Србије која му је поверила управљање емисионом инфраструктуром у Србији. ЈП ЕТВ је оператор три мултиплекса, као и оператор мреже за дистрибуцију терестричког дигиталног ТВ сигнала. Успостављање других мрежа за мултиплексирање, дистрибуцију и емитовање дигиталног телевизијског програма, као и додатних мултиплекса, биће могуће после завршетка процеса преласка на дигитално емитовање телевизијског сигнала, у складу са законом.

Правилником о преласку са аналогног на дигитално емитовање телевизијског програма и приступ мултиплексу предвиђено је да се даном истека периода симулкаста у одређеној зони расподеле, гасе сви аналогни предајници у тој зони расподеле чији се програми емитују у Иницијалној мрежи и наставља се дигитално емитовање. Преостали аналогни програми, они који нису у саставу Иницијалне мреже, улазе у одговарајуће мултиплексе, према распореду који обезбеђује рационално и ефикасно коришћење расположивог опсега, и њихови аналогни предајници се гасе.

Правилником о преласку са аналогног на дигитално емитовање програма одређени су рокови за почетак симулкаста и гашење аналогних сервиса по зонама расподеле. Прелазак на дигитално емитовање програма окончан је 07. јуна 2015. године, када су

престали са радом и последњи аналогни предајници. Тренутно је у Србији 97,8% становништва покривено дигиталним терестричким телевизијским сигналом.

IV. ИЗДАВАЊЕ ДОЗВОЛА И ОДОБРЕЊА ЗА ПРУЖАЊЕ МЕДИЈСКЕ УСЛУГЕ

Дозвола је овлашћење чијим добијањем њен ималац стиче право да своју медијску услугу, путем електронских комуникационих мрежа пружа неодређеном броју корисника.²⁵

Дозвола за пружање медијске услуге путем терестричког аналогног, односно дигиталног преноса због ограничености природних ресурса и техничких могућности, односно броја расположивих канала, издаје се на јавном конкурс.²⁶ Дозвола за пружање медијске услуге путем било које друге електронске комуникационе мрежа се издаје на захтев пружаоца медијске услуге.²⁷

Јавни медијски сервис не подлежу обавези прибављања дозволе/одобрења, већ право на пружање медијске услуге проистиче директно из закона. Исто тако, за пружање медијске услуге искључиво путем интернета није потребно прибавити дозволу. Обавези прибављања дозволе не подлежу ни страни програми који се реемитују на територији Републике Србије, у складу са одредбама Европске конвенције о прекограничној телевизији.²⁸

4.1. Пружање медијске услуге на основу дозволе издате на јавном конкурс

Регулатор је дужан да на основу анализе медијског тржишта утврди, у зависности од техничких могућности и потреба становништва, врсту медијских садржаја пружалаца

²⁵ Чл. 77. ст. 1. Закона

²⁶ Чл 77. ст. 3. Закона

²⁷ Чл. 77. ст. 2. Закона

²⁸ Чл. 74. Закона

услуга у свакој зони покривања, као и друге критеријуме на основу којих се расписује јавни конкурс.

Дакле, одлука Регулатора о расписивању конкурса за издавање нових дозвола првенствено зависи од техничких могућности и потреба становништва за медијским садржајима на одређеном подручју.

4.1.1. Техничке могућности

Када је реч о техничким могућностима, Регулатор је, пре расписивања јавног конкурса, дужан да прибави податке о расположивости радио-фреквенција за потребе терестричког аналогног преноса од регулаторног тела надлежног за област електронских комуникација, односно о расположивости места у мултиплексу за потребе терестричког дигиталног преноса од оператора мултиплекса.²⁹

Дакле, броја пружалаца медијских услуга чији се програм дистрибуира путем терестричког аналогног, односно дигиталног преноса првенствено зависи од расположивости радио-фреквенција, односно места у мултиплексу. Тачан и коначан број локација/фреквенција и мрежа одређује регулаторно тело надлежно за електронске комуникације и поштанске услуге и надлежно министарство. Наиме, коришћење радио-фреквенцијског спектра за све радио-фреквенције дефинише се Планом намене радио-фреквенција и Планом расподеле радио-фреквенција. План расподеле радио-фреквенција доноси надлежно министарство, уз учешће надлежног органа аутономне покрајине, а на предлог регулатора из области електронских комуникација. Преласком на дигитално емитовање телевизијског програма путем терестричког преноса, омогућено је ефикасније коришћење радио-фреквенцијског спектра, као и коришћење ослобођеног дела спектра за нове услуге.

²⁹ Чл. 92. ст. 3. Закона

4.1.2. Анализа потреба становништва за одређеним програмским садржајима

У складу са ранијом законском регулативом, Регулатор је био дужан да обавезно распише јавни конкурс када су на основу Плана расподеле радио фреквенција постојале могућности за издавање нових дозвола за емитовање програма. Међутим, то није подразумевало и обавезу Регулатора да у сваком случају изда дозволу за емитовање програма ако се на конкурс пријави бар један кандидат. Наиме, Регулатор је одлуку о издавању дозволе за емитовање програма доносио имајући у виду да ли су подносиоци пријава на јавни конкурс испунили утврђене критеријуме, услове и стандарде, што значи да је дозволу за емитовање програма издавао само ако их је испунио бар један од подносилаца пријаве на јавни конкурс, а уколико их је испунило више њих, дозволу је издавао оном који је пружио већу гаранцију да ће доприносити већем квалитету и већој разноврсности програма, односно програмских садржаја. Тиме се посредно водило рачуна и о потребама грађана за одређеним програмским садржајима.

Закон о електронским медијима сада изричито обавезује Регулатора да приликом расписивања јавног конкурса води рачуна о потребама становништва. Према томе, расположивост радио-фреквенција, односно места у мултиплексу јесте неопходан услов за издавање нових дозвола, али су потребе становништва за одређеним програмским садржајима главни критеријум на основу кога се доноси одлука о расписивању јавног конкурса.

Како би утврдио потребе становништва за одређеним програмским садржајима, Регулатор је спровео анализу медијског тржишта. Наведена анализа је имала за циљ да покаже који то програмски садржаји постоје у понуди, које програмске садржаје публика највише гледа, односно слуша, као и које програмске садржаје би желела да гледа/слуша, а нема их у постојећој понуди.

Као најзаступљеније врсте телевизијског програма код свих националних комерцијалних пружалаца медијске услуге у 2013. години издвајале су се: информативни програм, забавни програм и играни (серијски и филмски) програм, док

документарни, научно-образовни, културно-уметнички, дечји и спортски садржаји нису појединачно имали учешће веће од 5% у укупно емитованом програму.³⁰

И у 2014. години основна карактеристика свих комерцијалних телевизија била је смањена програмска разноврсност и доминација забавних и информативних садржаја. Дечји, научно-образовни и културно-уметнички програми били су заступљени у занемарљивим процентима или се уопште нису емитовали на комерцијалним телевизијама.³¹

Општи закључак је да комерцијалне телевизијске станице остају у оквирима врло једноличног програмског садржаја, заснованог углавном на форматима информативног и забавног карактера. Утисак је да понекад уредништво више води рачуна о програмским шемама конкуренције него о потребама публике.

Посматрајући прва два телевизијска програма републичког јавног медијског сервиса у 2014. години запажа се доминација информативног програма (53,67% укупно годишњег времена емитованог програма), а затим следе: спортски преноси (12,18%), документарни (10,57%) и серијски програм (9,74%). Научно-образовни програми и дечији програми су се одликовали више него скромном заступљеношћу (испод 1%). Културно-уметнички програм је био углавном резервисан за други програм РТС-а (5,47%), док је на првом програму заступљеност ових садржаја била на нивоу статистичке грешке.³²

Програми покрајинског јавног медијског сервиса не могу се посматрати и анализирати целовито, још мање збирно; управо због њихове основне карактеристике – језичке разноврсности. Наиме, на два телевизијска и три радијска канала РТВ производи програм на десет језика. Ипак, може се закључити да жанровском структуром првог телевизијског програма Радио-телевизије Војводине у сваком погледу доминирају информативни садржаји (58,49%), након којих следе забавни садржаји. Остали

³⁰ http://www.rra.org.rs/uploads/useruploads/izvestaji-o-nadzoru/Komercijalni_emiteri_2013_final.pdf

³¹ http://www.rra.org.rs/uploads/useruploads/izvestaji-o-nadzoru/Komercijalni_emiteri_2014_DEF.pdf

³² <http://www.rra.org.rs/uploads/useruploads/izvestaji-o-nadzoru/RTS-2014-26-mart-2014.pdf>

програмски садржаји учествују у укупно емитованом програму у знатно мањем проценту.³³

Радио програми се прате са мање емоција, веома често у колима и свакако најчешће као паралелна активност. Како се од радија више не очекује да најбрже јави неке изузетно важне вести (ту улогу је преузео интернет), он се прилагодио потражњи и у великој мери се ослања на музичке садржаје као основ за задовољавање потреба публике. Поред музичких садржаја, најзаступљенија врста програма су информативни садржаји.

Међутим, да би се добила целовита слика о потребама становништва за одређеним програмским садржајима, мора се утврдити и који се програмски садржаји из постојеће понуде највише гледају и слушају, као и који садржаји по мишљењу публике недостају у програмима пружалаца медијске услуге.

Најтраженије врсте програма код телевизијског аудиторијума су информативни садржаји (40%), затим страни филмови (34%) и спортски програм (30%). Када треба да се одреде за један, најважнији програм, највећи број гледалаца се одређује за информативни програм (19%), затим спортски (17%), а треће место заузимају страни филмови (12%). Мушка публика значајније више прати спортски програм, док се женски део публике више интересује за музички програм, стране серије и ријалити програме.

Када упоредимо овако добијене резултате са постојећом програмском понудом у којој су најзаступљенији информативни, забавни и играни садржаји, долазимо да закључка да су потребе публике за информативним и играним садржајима (као најтраженијим и најважнијим врстама програма), бар што се квантитативног аспекта тиче, у доброј мери задовољене, али да постоји диспропорција између понуде спортских садржаја и тражње, односно потребе за њима. У прилог томе говори и чињеница да је у првих 15 најгледанијих емисија у 2014. години, чак 6 било посвећено преносу различитих спортских догађаја, иако спортски програм у целини није имао учешће веће од 5% у

³³ <http://www.rra.org.rs/uploads/useruploads/izvestaji-o-nadzoru/RTV---izvestaj-za-prvi-deo-2014.pdf>

укупно емитованом програму националних пружалаца медијске услуге. Наведене емисије су емитоване у програмима националног јавног сервиса. Први програм националног јавног сервиса је и иначе најгледанији програм са рејтингом од 4,29% и уделом у гледаности од 20,1%.³⁴ Такође, од 15 најгледанијих емисија у 2014. години, 13 је приказивано у програмима РТС-а.

Када се ради о радијском програму, слушаоци најчешће траже музичке садржаје (76%), а затим далеко мање вести (24%). Млађи део публике значајније више тражи музичке садржаје, а старија публика вести и информативне садржаје. Такође, мушки део публике више је заинтересован за спортске садржаје.

Ако те резултате упоредимо са резултатима слушаности, који показују доминацију једна националне радијска станица у чијој програмској шему преовладава домаћа музика, долазимо до закључка да је за слушаоце најтраженији и најважнији садржај у програмима радијских станица домаћа музика.

Поред података о постојећој понуди и гледаности/слушаности, слика о стварним потребама публике за одређеним програмским садржајима биће комплетирана тек када се узму у обзир и подаци о томе шта публика сматра да недостаје у програмској понуди.

Па тако, гледаоци сматрају да следећи садржаји нису довољно заступљени у телевизијској понуди: научно-образовни програм, програм из културе, документарни филмови, затим дечји програми, програм локалног садржаја, а да следећих садржаја има превише: ријалити програма, страних серија и говорних (talk show) програма.

Дакле, научно-образовни програм, програм из културе и документарни програми су оно што према публици највише недостаје у понуди телевизијског садржаја. Не треба заборавити да су ови програми најчешће доступни на програмима јавног сервиса. Један од проблема је што су врло често то само репризе већ објављеног програма.

Међутим, приликом оцене ових података, мора се узети у обзир и то да важну улогу

³⁴ Истраживање рађено у периоду од 01.07.2014. до 30.06.2015. године.

приликом испитивања има и "социјална пожељност" ових садржаја, односно чињеница да испитаници желе да прикажу себе у бољем светлу приликом испитивања, из ког разлога наводе као недостајуће програме оне програме за које сматрају да су социјално пожељни. Па тако, иако су се научно-образовни и културно-уметнички програми нашли на врху листе жеља публике, ти програми немају значајно учешће у гледаности. Упркос томе, може се закључити да такви програми заиста недостају у понуди, али да морају да буду изузетни по свим параметрима - од квалитета до промоције, како би били гледани.

Што се тиче оцени квалитета постојећег програма, највећи број грађана сматра да је квалитет на истом нивоу као и претходних година. Међутим, не треба занемарити чињеницу да је проценат оних који сматрају да је квалитет садржаја телевизијског програма гори (29%), већи од процента оних који сматрају да је бољи (22%). Са друге стране, квалитет садржаја радијског програма је далеко позитивније оцењен, 27% испитаника сматра да је квалитет садржаја програмских шема на радију бољи, а њих 13% да је гори, уз 54% оних који сматрају да је истог квалитета.

4.1.3. Критеријуми одлучивања

Из свих добијених података истиче се неколико индикатора који указују на потребу телевизијске публике за разноврснијим програмским садржајем од онога који им се тренутно нуди. Пре свега то се може уочити у паду учешћа удела националних ТВ станица у укупној гледаности и све већем броју кабловских канала који нуде разноврснији избор телевизијског програма и садржаја. Телевизијски формати забавног типа, „лаки садржаји прикладни за све генерације" су врста програма која је одувек привлачила више публике од емисија културно-уметничког, научно-образовног или документарног садржаја. Да би остале профитабилне, телевизијске станице су временом отишле још даље и преузеле (већ постојећи модел са иностраних тржишта) формате као што су ријалити програми, говорни (talk show) програми и разне друге садржаје који настоје да код публике изазову снажне емоције кроз идентификацију гледалаца са учесницима емисија.

Међутим, без обзира на жеље публике, медији користе ограничено јавно добро, те морају штитити и јавни интерес, а не само водити рачуна о гледаности/слушаности. Без обзира на ниске рејтинге одређених програма, медији морају осигурати одређени проценат свих програмских садржаја у својој понуди.

Имајући у виду наведено, Регулатор ће приликом издавања дозвола нарочито водити рачуна о томе да је Стратегијом развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године као јавни интерес Републике Србије означена производња и објављивање општих информативних медијских садржаја, специјализованих медијских садржаја из политике, образовања, религије, економије, разоноде и других питања од значаја за живот и рад грађана, општих информативних и специјализованих медијских садржаја од значаја за живот и рад грађана у локалним и регионалним заједницама, медијских садржаја намењених деци и младима, медијских садржаја од значаја за очување културне баштине, медијских садржаја којима се промовише културно и уметничко стваралаштво и рад установа културе, садржаја истраживачког новинарства и других сложених новинарских форми и оригиналних аудиовизуелних и радијфонских дела на српском језику и језицима националним мањина.

Исто тако, Регулатор ће приликом издавања дозвола имати у виду да је, према Закону о јавном информисању и медијима, истинито, непристрасно, правремено и потпуно информисање свих грађана Републике Србије од јавног интереса у области јавног информисања. То се односи и на информисање особа са инвалидитетом и других мањинских група, припадника националних мањина, припадника српског народа који живе ван територије Србије, као и иностране јавности када је то од интереса за Републику Србију.

Оно што несумњиво недостаје у постојећој телевизијској програмској понуди су спортски, научно-образовни, културно-уметнички, документарни и дечји садржаји, који се још могу наћи само у понуди јавног медијског сервиса, и у по неком специјализованом програму који се дистрибуира путем осталих платформи. У том смислу, Регулатор ће на свим подручјима приликом издавања дозвола за пружање медијске услуге телевизијског емитовања путем терестричког преноса давати предност програмима који би поред информативних и забавних формата укључивали

и више дечјих, културно-уметничких, научно-образовних и премијерних документарних садржаја. Исто тако, истраживање је указало и на диспропорцију између понуде и тражње за спортским садржајима, с обзиром да су ти садржаји међу најгледанијим програмским садржајима. На тај начин ће се комплетирати понуда телевизијског програма за све гледаоце. Томе у прилог говори и чињеница да је, без обзира на високу гледаност комерцијалних ТВ станица, први програм републичког јавног сервиса и даље убедљиво најгледанија ТВ станица, а један од разлога је и разноликост програма који нуди и којим тако задовољава потребе различите телевизијске публике. Наиме, програмски садржај јавног сервиса је најближи изреченим потребама грађана.

Међутим, врсте програмских садржаја које би биле заступљене у програму нису једино мерило квалитета и разноврсности програма. Регулатор ће приликом оцене квалитета и разноврсности предложене програмске концепције имати у виду и у којој мери ће у програму бити заступљена сопствена продукција, европска аудио-визуелна дела и српска аудио-визуелна дела, у којој мери би програм обогатио и унапредио понуду програмских садржаја у зони покривања, а нарочито да ли би увео нове програмске садржаје или врсте програма који тренутно нису доступни у тој зони покривања, у којој мери ће у програму бити заступљени садржаји намењени информисању националних мањина на њиховом матерњем језику и информисању особа са инвалидитетом и других мањинских група, као и у којој мери ће програмски садржаји бити учињени доступним особама оштећеног слуха, односно вида.

Приликом одлучивања о издавању дозволе за пружање медијске услуге у регионалној или локалној зони покривања, Регулатор ће посебно ценити и на који начин би се програм односио према питањима која су од значаја за живот, културу и традицију регионалне или локалне заједнице.

Поред комерцијалног модела пословања, медијске услуге се могу пружати и на непрофитној основи, односно као медијске услуге цивилног сектора. Како се медијске услуге цивилног сектора пружају ради задовољавања специфичних интереса појединих друштвених група (националне мањине, омладина, стари, особе са инвалидитетом итд.) и организација грађана, Регулатор ће приликом издавања

дозвола, а и касније у току важења исте, нарочито водити рачуна да ли је садржај програма који производи пружалац медијске услуге цивилног сектора у вези са обласћу деловања оснивача тог пружаоца медијске услуге (удружење, задужбина, фондација, црква и верска заједница). Исто тако, дозвола за пружање медијске услуге цивилног сектора ће бити издата само оним пружаоцима медијских услуга који својим програмским елаборатом преузму обавезу задовољавања потреба за програмским садржајима оних делова друштва које представљају, обавезу промовисања социјалне кохезије и интеркултурног дијалога, као и обавезу поштовања и подстицања плурализма.

Регулатор ће подзаконским актом детаљно утврдити минималне услове за пружање медијске услуге (техничке, организационе, програмске), као и критеријуме за одлучивање у поступку издавања дозволе за пружање медијске услуге на основу спроведеног јавног конкурса. Између осталог, Регулатор ће приликом одлучивања у наведеном поступку ценити: у којој мери из предложене програмске концепције произлази да би подносилац пријаве објављивао квалитетан и разноврсан програм; у којој мери је подносилац пријаве обезбедио или је учинио вероватним да ће обезбедити одговарајуће услове за објављивање програма из предложене програмске концепције; да ли подносилац пријаве поштује прописе и професионалне и етичке медијске стандарде; да ли се поуздано може утврдити ко над подносиоцем пријаве има контролу у смислу закона којим се уређује заштита конкуренције и да ли би издавањем дозволе настало стање којим се нарушава медијски плурализам.

4.1.4. Тржиште оглашавања

Регулатор ће приликом доношења одлуке о издавању нових дозвола имати у виду и могућност тржишта да прихвати нове пружаоце медијских услуга. Наиме, увођење нових услуга не сме угрозити егзистенцију постојећих пружаоца. Број медијских услуга у целини гледано, али и на сваком подручју засебно, мора одговарати економског снази тржишта, односно мора бити у функцији правилног развоја медијског сектора.

Тржиште телевизијског оглашавања од 2008. године, када је достигло највећу вредност, бележи константан пад. У 2013. години је дошло до осетног пада вредности тржишта за око 16% у односу на претходну годину, а у 2014. години тај ниво се задржава. За разлику од телевизијског тржишта, радијско тржиште оглашавања је далеко мање, али бележи и мањи пад током година. Највећи пад се бележи 2009. године (6.4 милиона евра) да би се већ у следећој години тржиште вратило на ниво из 2008. године. 2014. годину радијско тржиште оглашавања завршава са 7 милиона евра, што чини благи пад од 6.7% у односу на 2013. годину.

Према томе, комерцијални капацитет тржишта је мали, тако да нема много простора за нове учеснике у подели истог буџета. Само тржиште оглашавања је лимитирано и раст једног понуђача рекламног простора је искључиво или скоро искључиво на основу пада другог.

Овде треба имати у виду да Регулатор, приликом спровођења политике издавања дозвола, на два начина утиче на програмску понуду, односно постојање разноврсности програмских садржаја. Први начин је да се приликом издавања дозвола води рачуна о томе да ли је предложена програмска концепција довољно квалитетна и разноврсна, те да ли ће задовољити свеукупне потребе гледалаца/слушалаца на одређеном подручју. Други начин јесте одређивање оптималног броја пружалаца медијских услуга на одређеном подручју, имајући у виду величину и вредност тржишта оглашавања.

Наиме, анализа тржишта је показала да већи број пружаоца медијских услуга у пракси не доприноси разноврснијој програмској понуди. Иако је било очекивано да ће издавање нових дозвола допринети плурализму и разноврсности програмских садржаја, као и да ће подстаћи конкуренцију и развој медијске индустрије, подаци добијени анализом пословања пружалаца медијских услуга, као и анализом тржишта оглашавања показују другачије. Наиме, анализом тржишта је потврђен закључак да због специфичног карактера медијске делатности, када је реч о медијима, повећан број учесника на тржишту не мора нужно да доведе до обогаћења програмске понуде. Напротив, као резултат економског слабљења, медији нису у могућности да инвестирају у проширење своје програмске понуде. У том смислу, од кључне је важности, да приликом издавања нових дозвола за пружање медијске услуге, а на

основу прописаних услова и критеријума, Регулатор утврди да ће понуђена програмске концепције допринети повећању плурализма и квалитета опште програмске понуде, као и промовисању конкуренције на тржишту.

Регулатор ће у годишњим плановима реализације ове Стратегије утврђивати потребу за издавањем нових дозвола у свакој зони покривања. У доношењу такве одлуке Регулатор ће се водити техничким могућностима, потребама грађана, као и капацитетима тржишта.

Конкретно, приликом доношења годишњег плана реализације, Регулатор ће узети у обзир резултате спроведене анализе тржишта, којом су утврђене потребе грађана за одређеним програмским садржајима. Регулатор ће тако утврђене потребе грађана на одређеном географском подручју упоређивати са програмском понудом на том подручју, па ће предвидети додатни број пружалаца медијске услуге уколико утврди да постојећа понуда није довољна да те потребе адекватно задовољи. Наравно, предуслов за издавање нових дозвола јесте постојање техничких могућности, тачније постојање расположивих радио-фреквенција, односно места у мултиплексу. При том, Регулатор ће посебно водити рачуна о могућностима тржишта да прими нове учеснике, а да при том не дође до општег пада квалитета програма.

4.2. Пружање медијске услуге на основу дозволе издате на захтев

Пружање медијских услуга путем осталих платформи за дистрибуцију медијског садржаја (кабл, сателит, интернет) не прати техничка ограниченост карактеристична за терестрички пренос, што отвара могућност постојања знато већег броја програма. Исто тако, нижи трошкови дистрибуције садржаја чине наведене платформе нарочито погодним за пренос специјализованих програма, који имају знатно мању публику, али њихово постојање је од изузетног значаја за допринос целокупној програмској разноврсности на једном подручју.

Имајући у виду значај тих програма у доприносу веће разноврсности укупне програмске понуде, као и да не постоје техничка ограничења, Регулатор ће настојати да поступке издавања дозвола на захтев спроводи што ефикасније и брже. Исто тако, за

пружаоце специјализованих медијских услуга, (осим услуге која у целини обухвата информативне програмске садржаје), који свој програм углавном дистрибуирају путем кабла, важиће блажи технички и организациони услови за пружање медијске услуге.

4.3. Пружање медијске услуге на основу одобрења

Развој нових технологија, односно нових начина дистрибуције медијских садржаја, створио је потребу да се законом дефинишу и регулишу нове медијске услуге. Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године предвиђа да ће реформисани правни оквир омогућити јаван поступак издавања дозволе, на платформски неутралној основи на јавном конкурс или на захтев пружалаца медијске услуге.

Имајући у виду да Стратегија прави разлику између издавања дозволе на јавном конкурс и издавања дозволе на захтев пружаоца медијске услуге, може се закључити да се држава ипак није определила за систем потпуне технолошке неутралности, који би подразумевао да иста правила за улазак на тржиште важе за све медијске услуге, независно од тога да ли се њихови садржаји дистрибуирају путем терестричких мрежа, кабловских система, сателита или интернета.

И важећа решења Закона о електронским медијима не усвајају систем платформске неутралности, с обзиром да Закон предвиђа различите режиме дозвола за пружање медијских услуга на различитим платформама. Па тако, само дозволе за пружање медијских услуга путем терестричког преноса због ограничености природних ресурса и техничких могућности, односно броја расположивих канала, издају се на јавном конкурс, док се остале дозволе издају на захтев пружаоца медијске услуге. Такође, дозвољава се и пружање одређених медијских услуга само на основу регистрације (пренос путем интернета).

Платформска неутралност се може једино огледати у чињеници да одредбе закона које се односе на садржај програма важе за све пружаоце медијских услуга, независно од начина преноса њихових програмских садржаја.

Закон дефинише аудио-визуелну медијску услугу као услугу пружања аудио-визуелних програмских садржаја неограниченом броју корисника, путем електронских комуникационих мрежа, са уређивачком одговорношћу пружаоца услуге, у виду телевизијског емитовања, аудио-визуелне медијске услуге на захтев, као и аудио-визуелна комерцијална комуникација.³⁵

Дакле, поред традиционалне услуге телевизијског емитовања (линеарна аудио-визуелна медијска услуга), Законом је по први пут дефинисана и медијска услуга на захтев (нелинеарне аудио-визуелна медијска услуга). Међутим, како се медијска услуга на захтев разликују од класичног телевизијског емитовања у погледу избора и контроле коју корисник може да врши, Закон предвиђа различит правни режим за ову врсту услуге, нарочито када се ради о заштити малолетника и емитовању комерцијалних програмских садржаја.

Медијска услуга на захтев се пружа на основу одобрења које издаје Регулатор и иста се региструје у Регистар медијских услуга.³⁶

Дакле, усклађивањем законодавства са законодавством Европске уније, првенствено са Директивом о аудиовизуелним медијским услугама, регулисани су и нови начини пружања медијских услуга. Настанак нових медија намеће и потребу да се успоставе јасни критеријуми за разликовање медија од услуга налик медијским и нових видова личне комуникације. Један од најважнијих критеријума за разликовање медијских услуга од других услуга које се не могу сматрати медијским јесте постојање уређивачке одговорности. Уређивачка одговорност је одговорност за спровођење делотворне контроле над избором програмских садржаја и њиховом организацијом, било да је реч о редоследу пружања према хронолошкој шеми или о пружању садржаја на захтев на основу каталога.

Регулатор ће код оцене да ли се једна услуга може сматрати медијском, имати у виду и остале критеријуме које је Савет Европе усвојио, а који се имају узети у обзир приликом такве оцене. Ти критеријуми су: намера да се дела у својству медија, сврха и

³⁵ Чл. 4. тач. 3) Закона

³⁶ Чл. 75. ст. 1. Закона

основни циљ медија, уређивачка контрола, професионални стандарди, досезање и дистрибуција и очекивања јавности.

С обзиром да су медијске услуге на захтев нови институт у нашем правном окружењу, Регулатор ће, у циљу повећања правне сигурности, донети смернице којим ће утврдити јасне критеријуми за разликовање тих услуга од услуга налик медијским и нових видова личне комуникације, за које међутим није потребно прибавити одобрење.

V. ЗАШТИТА МЕДИЈСКОГ ПЛУРАЛИЗМА И РАЗНОВРСНОСТ ПРОГРАМСКИХ САДРЖАЈА

Стратегијом развоја система јавног информисања до 2016. године посебна пажња посвећена је питању јавности власништва и медијској концентрацији. Наиме, Стратегијом се констатује да је недозвољено обједињавање власништва супротно општем интересу и да онемогућава остваривање зајемчених права грађана на слободу изражавања и информисаности. Сходно наведеном, држава је преузела обавезу да обезбеди јавност власништва над јавним гласилима и да спречи прекомерну концентрацију, којом се остварује владајући или претежни утицај на јавно мњење.

Плурализам медија и разноврсност програмских садржаја, односно постојање мноштва независних и самосталних медија који одражавају најширу могућу разноврсност мишљења и идеја неопходни су за истинско остваривање слободе изражавања и информисања. Транспарентност власништва медија је главни услов за очување и јачање плурализма.

5.1. Плурализам медија

Концентрација власништва над медијима је тренд развоја тржишта и иста поспешује тржишну ефикасност с обзиром да олакшава финансирање почетних трошкова нових медија, али исто тако смањује трошкове производње и куповине програмских садржаја, олакшава приступ новим тржиштима итд... Према томе, у условима продора нових

технологија на тржиште медија, законска ограничења концентрације између различитих медија, укључујући и оне засноване на новим технологијама, могу да спрече делотворно тржишно надметање, а што је противно интересима грађана. Међутим, примарна сврха правила о заштити медијског плурализма није да обезбеде и подстичу конкурентност медија, што је у надлежности Комисије за заштиту конкуренције, већ да обезбеде плурализам идеја и мишљења. Стога, инсистирање искључиво на подстицању конкурентности медијских система и њиховој тржишној ефикасности може у крајњем исходу бити погубно по опште интересе и зајамчено право на слободу информисања, уколико се узме да обједињено власништво над медијима онемогућава разноврсност извора информисања и проток различитих идеја и мишљења.

5.1.1. Правни оквир

Одредбама Закона о радиодифузији које се односе на питање спречавања недозвољене медијске концентрације³⁷, било је предвиђено ограничење само за случајеве капиталне и персоналне повезаности одређених субјеката на тржишту медијских услуга (емитера, новинско-издавачких предузећа и новинских агенција). Примарна сврха тих одредби била је заштита плурализма и разноврсности програмских садржаја. Такав приступ заштити плурализма заснивао се на идеји да ће дисперзија власништва над медијима осигурати и разноврсност програмске понуде.

Персонална и капитална повезаност, односно интеграција може да буде хоризонтална, вертикална или дијагонална. Хоризонтална интеграција постоји у случају повезаности исте врсте пружалаца медијске услуге (две телевизијске или две радијске станице) на истим или различитим нивоима покривања (национални, покрајински, регионални, локални). Дијагонална интеграција подразумева учешће у власништву капитала или интеграцију између правних субјеката који не припадају истом тржишту, као што је то случај са пружаоцем аудио-визуелне медијске услуге и пружаоцем медијске услуге радија или електронским и штампаним медијима. Вертикална интеграција је повезаност пружалаца медијске услуге и привредних субјеката који обављају повезане активности (оператори електронске комуникационе мреже за дистрибуцију медијских

³⁷ Чл. 97. – 103. Закона о радиодифузији

садржаја, продуценти, оглашивачи, агенције за испитивање јавног мњења, новинске агенције).

Дакле, у складу са ранијим законским решењима недозвољена медијска концентрација је постојала увек када би капитална и персонална повезаност емитера (пружаоца медијске услуге) са другим емитером, дневним новинама или новинском агенцијом прешла законом дозвољен праг, без обзира на реалне ефекте таквог обједињавања. Закон о радиодифузији није предвиђао додатне услове чије би испуњење указивало да је обједињавањем власништва заиста и дошло до нарушавања медијског плурализма.

Међутим, као што је већ наведено, сврха тих одредби није се састојала у заштити конкуренције на тржишту, већ у заштити плурализма и разноврсности програмских садржаја. Појам плурализма медија не може се у потпуности изједначити са појмом власништва над медијима, јер се првенствено односи на разноврсност извора информација и медијских садржаја. Наиме, само разноврсност извора информација омогућава грађанима стварање властитог мишљења, ослобођеног од утицаја доминантног извора. Према томе, ограничавање власничког повезивања не може бити једини начин осигуравања плурализма медија. У складу са наведеним је и Препорука Комитета министара Савета Европе за унапређење медијског плурализма бр. R(99)1³⁸ која предлаже да се као параметар за процену да ли у конкретном случају постоји преовлађујући утицај на јавно мњење узме проценат учешћа одређеног пружаоца медијске услуге на тржишту оглашавања, као и проценат гледаности, односно слушаности који омогућава доминантну позицију у формирању јавног мњења. Потврду тог става дају и нова законска решења о заштити медијског плурализма.

Законом о јавном информисању и медијима забрањено је обједињавање оснивачких односно управљачких права у два или више издавача који пружају аудио, односно аудио-визуелне медијске услуге, чији збирни удео у слушаности, односно гледаности прелази 35% од укупне слушаности, односно гледаности у зони покривања, у календарској години која претходи обједињавању.³⁹

³⁸ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=399303&Site=CM>

³⁹ Чл. 45. ст. 1. Закона о јавном информисању и медијима

Дакле, нова законска решења уводе необориву претпоставку о постојању претежног утицаја у области јавног информисања који значајно ограничава медијски плурализам, у случају испуњења два кумулативна услова:

1. да је дошло до обједињавања оснивачких, односно управљачких права у два или више пружалаца медијске услуге;
2. да збирни удео у слушаности, односно гледаности тих пружалаца медијске услуге прелази 35% слушаности, односно гледаности у зони покривања.

Законодавац дефинише појам обједињавања оснивачких/управљачких права као могућност одлучујућег утицаја на вођење послова у два или више издавача, а нарочито у својству контролног (матичног) друштва, односно контролног члана или акционара, на основу својине или других имовинских права на имовини или делу имовине, на основу права из уговора, споразума или из хартија од вредности, по основу потраживања или средстава за обезбеђење потраживања или на основу услова пословне праксе.⁴⁰

Нова законска решења и даље ограничавају повезаност пружалаца медијске услуге са издавачем дневних новина (дијагонална концентрација), па тако забрањује стицање учешћа преко 50% у оснивачком капиталу између издавача дневних новина, које објављују информације из свих области друштвеног живота, с просечним дневним реализованим тиражем већим од 50.000 примерака годишње, и издавача који пружа аудио (медијска услуга радија) и аудио-визуелне медијске услуге.⁴¹

Такође, одредба Закона о радиодифузији да оператор кабловско дистрибутивног система или сателитске станице мора бити организован као посебан правни субјект у односу на емитера, задржана је кроз одредбу Закона о јавном информисању и медијима која налаже да лице које се поред делатности издавача медија, бави и дистрибуцијом медијских садржаја, мора да делатност издавача медија обавља преко повезаног правног лица.⁴²

⁴⁰ Чл. 45. ст. 2. Закона о јавном информисању и медијима

⁴¹ Чл. 46. ст. 1. Закона о јавном информисању и медијима

⁴² Члан 45. ст. 2. Закона о јавном информисању и медијима

5.1.2 Релевантна тржишта медијских услуга у светлу примене правила о заштити медијског плурализма

Чланом 22. став 1. тачка 16) Закона о електронским медијима прописано је да ће Регулатор вршити анализу релевантног медијског тржишта, на основу претходно утврђене методологије.

Релевантна тржишта медијских услуга могу се дефинисати на више начина, у зависности од циља који се таквим дефинисањем жели постићи. Па тако, уколико се дефинисање релевантног тржишта медијских услуга врши у циљу утврђивање конкурентских односа на том тржишту, као критеријуми се узимају токови новца, односно извори из којих се финансирају пружаоци медијских услуга. На основу наведеног критеријума је и Европска комисија извршила основну поделу тржишта медијских услуга на тржиште бесплатних (free to air) медијских услуга, које се финансирају од оглашавања и на тржиште плаћених (pay TV) медијских услуга, које се финансирају из претплате коју плаћају корисници. На тај начин ће Регулатор утврђивати релевантна тржишта приликом оцене утицаја нове медијске услуге јавног медијског сервиса на конкуренцију.

Међутим, уколико релевантна тржишта медијских услуга дефинишемо у циљу примене правила о заштити медијског плурализма, која су прописна ради обезбеђења постојања више различитих извора информација, као главни критеријум морамо узети вредност коју једна медијска услуга има за крајњег корисника, односно да ли је таква медијска услуга заменљива са неком другом медијском услугом. Дефинисање релевантних тржишта на тај начин имаће директне последице на примену правила о заштити медијског плурализма, односно на оцену да ли је у конкретном случају дошло до недозвољеног обједињавања власништва.

Сагласно члану 6. Закона о заштити конкуренције („Сл. Гласник РС“, бр. 51/09 и 95/13), релевантно тржишта се састоји из две компоненте: релевантно географско тржиште и релевантно тржиште производа.

Релевантно географско тржиште представља територију на којој учесници на тржишту учествују у понуди или потражњи и на којој постоје исти или слични услови конкуренције, а који се битно разликују од услова конкуренције на суседним територијама. Сам Закон о јавном информисању и медијима наводи зону покривања (национално, регионално, локално) као један од елемената на основу којег се утврђује релевантно тржиште.⁴³

Релевантно тржиште производа представља скуп роба, односно услуга које потрошачи и други корисници сматрају замењивим у погледу њиховог својства, уобичајне намене и цене. Сходно наведеном, релевантно тржиште медијских услуга чине оне медијске услуге (аудио-визуелне медијске услуге и медијске услуге радија) које су, посматрано са позиције крајњег корисника, међусобно замењиве због својих карактеристика, односно које су једна другој супститути. Супститути су робе или услуге које за потрошаче и друге кориснике имају исту употребну вредност.

Главни циљ приликом утврђивања релевантног тржишта медијских услуга ради примене правила о заштити медијског плурализма јесте идентификација услуга са аспекта степена супституције, сагледавањем карактеристика услуга и њихове намене. Основна подела медијских услуга може се извршити на аудио-визуелне медијске услуге и медијске услуге радија. Закон о јавном информисању и медијима уважава чињеницу да наведене услуге не припадају истим тржиштима, с обзиром да се правила о заштити медијског плурализма односе на случајеве хоризонталне интеграције када постоји повезаност између исте врсте пружалаца медијске услуге (два пружалаца аудио-визуелне медијске услуге или два пружалаца медијске услуге радија),⁴⁴ док евентуалну дијагоналну интеграцију, у случају обједињавања оснивачких или власничких права два или више пружалаца аудио-визуелне медијске услуге и пружалаца медијске услуге радија, не регулише.

⁴³ Ради спречавања настанка или јачања претежног утицаја у области јавног информисања, који значајно ограничава медијски плурализам, није дозвољено обједињавање оснивачких односно управљачких права у два или више издавача који пружају аудио, односно аудио-визуелне медијске услуге, чији збирни удео у слушаности, односно гледаности прелази 35% од укупне слушаности, односно гледаности у **зони покривања**, у календарској години која претходи обједињавању.

⁴⁴ Ibid.

Према начину пружања медијске услуге могу да буду линеарне и медијске услуге на захтев⁴⁵, док према садржају могу да буду опште медијске услуге, специјализоване медијске услуге и медијске услуге у целости посвећене телевизијској/радијској продаји или самопромоцији.⁴⁶

Линеарне медијске услуге и медијске услуге на захтев нису супститути, односно нису међусобно замењиве, што их сврстава на различита релевантна тржишта. У том смислу и Закон о електронским медијима предвиђа различите правне режиме за ове услуге, имајући у виду њихову природу, карактеристике и утицај који те услуге имају на друштво. Код медијске услуге на захтев корисник има већу контролу избора времена и врсте програмског садржаја, из ког разлога се на ту врсту медијске услуге примењују другачија правила, односно многе програмске обавезе су либералније постављене.

Различитим релевантним тржиштима припадају и опште медијске услуге, специјализоване медијске услуге и медијске услуге у целости посвећене телевизијској продаји или самопромоцији. Наведене медијске услуге немају исту употребну вредност за кориснике, имајући у виду њихове карактеристике и намену. Ово из разлога што медијске услуге које се разликују по свом садржају задовољавају различите потребе гледалаца и слушалаца. Опште медијске услуге покушавају да својим програмским садржајима едукују, информишу и забаве своје гледаоце/слушаоце, односно да у исто време остваре све три традиционално признате функције медија. Насупрот њима, специјализоване медијске услуге задовољавају потребе корисника за тачно одређеним програмским садржајима. Међутим, овде се мора водити рачуна о томе да су ограничења у обједињавању оснивачких и управљачких права два или више пружалаца медијске услуге прописана ради заштите плурализма. Плурализам подразумева разноликост извора информација доступних у медијима чиме се спречава превелики утицај једног извора информација на јавно мњење. Имајући у виду циљ ове заштите, приликом утврђивања да ли је обједињавањем настало стање којим се нарушава медијски плурализам, посебна пажња се мора поклонити информативним програмима, односно вестима и програмима о актуелним догађајима. Наиме, вероватније је да медијски плурализам буде нарушен у случају обједињавања пружалаца медијских

⁴⁵ Чл. 43. ст. 1. Закона

⁴⁶ Члан 43. став 2. Закона о електронским медијима

услуга који у свом програму емитују информативне садржаје, а то су пружаоци опште медијске услуге и пружаоци специјализоване медијске услуге која у целини обухвата информативне програмске садржаје, него у случају обједињавања два или више пружалаца медијске услуге који емитују искључиво забавне, културне, спортске и сл. програме. Сходно наведеном, иако опште и специјализоване медијске услуге не припадају истим релевантним тржиштима, Регулатор ће приликом примене правила о заштити медијског плурализма ипак правити изузетак када се ради о обједињавању опште медијске услуге и специјализоване медијске услуге која у целини обухвата информативне програмске садржаје, односно и у том случају ће утврђивати да ли је дошло до недозвољеног обједињавања у смислу члана 45. Закона о јавном информисању и медијима.

Приликом примене правила о забрани обједињавања пружалаца медијских услуга, Регулатор ће водити рачуна о релевантним тржиштима, односно правиће разлику између зона покривања, као и између горе наведених врста медијских услуга. То конкретно значи да ће приликом оцене да ли је дошло до недозвољеног обједињавања узимати у обзир само случајеве обједињавања оснивачких односно управљачких права два или више пружалаца медијске услуге који припадају истом релевантном тржишту.

5.1.3. Мере за заштиту медијског плурализма

Регулатор по пријави заинтересованог лица или по службеној дужности утврђује постојање нарушавања медијског плурализма.⁴⁷ Регулатор неће издати дозволу за пружање медијске услуге у случају да утврди да би се издавањем наведене дозволе нарушио медијски плурализам.⁴⁸ Исто тако, ако Регулатор утврди да је након издавања дозволе за пружање медијске услуге нарушен медијски плурализам, упозориће пружаоца медијске услуге да у року од шест месеци свој статус усклади са одредбама које регулишу питање заштите медијског плурализма. Уколико пружалац медијске услуге не поступи по упозорењу, одузеће му се дозвола за пружање медијске услуге.⁴⁹

⁴⁷ Чл. 103. ст. 1. Закона

⁴⁸ Чл. 104. Закона

⁴⁹ Чл. 103. ст. 2. и 4. Закона

Регулатор не контролише структуру и порекла капитала само у моменту издавања дозволе за пружање медијске услуге, већ и током целог периода њеног важења. То чини на основу члана 105. Закона о електронским медијима који намећу обавезу имаоцу дозволе за пружање медијске услуге да сваку промену власничке структуре у основном капиталу претходно пријави Регулатору у писменој форми. Контролу структуре и порекла капитала Регулатор врши ослањајући се на регистре који се воде код Агенције за привредне регистре.

Наведене контролне механизме Регулатор неће користити ради неовлашћеног уплитања у управљање медијима, односно ради вршења цензуре и недозвољеног утицаја на медије, већ искључиво у циљу утврђивања чињеница везаних за идентитет лица (физичких и правних) која учествују у власничкој структури пружалаца медијске услуге, као и информација везаних за учешће пружалаца медијских услуга или лица која њиме управљају у другим медијима.

Међутим, наведене овлашћења Регулатора нису увек довољна за идентификацију лица која, поред оних која су званично означена као власници, могу у значајној мери да утичу на информације које пружалац медијске услуге објављује или на његову програмску политику. Код овог последњег случаја могуће је разграничити више елемената на основу којих неко лице може да врши утицај на програмску политику: давање финансијских средстава за оснивање и функционисање, обезбеђивање људских и техничких ресурса за рад, обезбеђивање програмских садржаја (филмова, музичких спотова, спортских преноса). Најдрастичнији вид овог утицаја јесте када су лица која су уписана у одговарајуће регистре као оснивачи, само „параван“ за праве власнике.

Ради утврђивања наведених околности, Регулатор ће приликом издавања дозвола за пружање медијске услуге захтевати од подносилаца пријава да доставе податке о броју запослених и лица ангажованих ван радног односа, уз прецизирање основа њиховог ангажовања. Подносиоци пријава ће такође бити у обавези да Регулатору доставе на увид финансијске извештаје.

Међутим, у досадашњој пракси показало се да у случајевима прикривене концентрације, Регулатор нема одговарајуће механизме да утврди праве власника

медија. Наиме, Регулатор нема могућности да открије да ли су лица која су уписана као оснивачи одређеног пружаоца медијске услуге заиста власници тог медија, или само фигурирају уместо правог власника. Наведени недостаци регулативе намећу потребу остваривања ближе сарадње са другим државним органима и организацијама, односно носиоцима јавних овлашћена, а у циљу ефикасније заштите медијског плурализма. Сходно наведеном, Регулатор ће у случајевима када постоје индикације да се ради о прикривеној концентрацији, стварно власништво над појединим медијима утврђивати у сарадњи са Комисијом за заштиту конкуренције, Централним регистром хартија од вредности, Агенцијом за приватизацију и Агенцијом за привредне регистре.

5.1.4. Улога јавних медијских сервиса и пружалаца медијских услуга цивилног сектора у обезбеђивању медијског плурализма

Закон о електронским медијима разликује три врсте пружалаца медијских услуга: јавне, комерцијалне и непрофитне/цивилне.⁵⁰ Нарочито је значајна улога јавних медијских сервиса и пружалаца медијске услуге цивилног сектора у обезбеђивању медијског плурализма и доприносу већој разноврсности програма.

Мандат јавних медијских сервиса је јасно дефинисан законом, и укључују, између осталог, обавезу пружања опште и свеобухватне медијске услуге које подразумевају информативне, образовне, културне и забавне садржаје намењене свим деловима друштва.⁵¹

Улога јавних медијских сервиса у обезбеђивању медијског плурализма и разноврсности програма гледано у целини је изузетно значајна. Јавни медијски сервиси имају задатак да информишу, образују и забаве, да доприносе остваривању људских права и слобода, да подстичу размену идеја и мишљења, да негују вредности демократског друштва, да промовишу све облике толеранције, као и да својим програмима доприносе очувању идентитета српског народа и националних мањина. Да би испунили ту своју улогу, јавни медијски сервиси морају поседовати уређивачку независност и непристрасност, њихови програми морају постављати стандарде у производњи и морају задовољавати потребе свих делова друштва.

⁵⁰ Чл. 44. Закона

⁵¹ Чл. 2. ст. 1 Закона о јавним медијским сервисима

Међутим, јавни медијски сервиси, иако суштински елементи демократског друштва, суочавају се са значајним препрекама у испуњавању своје улоге. Те препреке се нарочито састоје у вршењу политичког притисака на уређивачку политику, у све већој конкуренцији од стране комерцијалних медија, као и у значајним финансијским потешкоћама. Исто тако, јавни медијски сервиси су суочени са изазовом прилагођавања глобализацији тржишта и рапидним развојем нових технологија.

Регулатор ће се у оквиру својих делатности старати да се ојача улога јавних медијских сервиса у друштву. Јавни сервиси мора у потпуности бити ослобођени било каквог политичког утицаја, односно морају да буду извор непристрасних и независних информација. Да би се то постигли, апсолутно је неопходно успоставити стабилан систем њиховог финансирања. Новим законом предвиђено је више извора финансирања јавних медијских сервиса. Основна делатност јавног медијског сервиса финансира се из таксе, која је заменила ТВ претплату⁵². Међутим, финансирање јавног сервиса из таксе је одложено до 01. јануара 2016. године, до када ће се делатност јавног сервиса финансирати из буџета.

Оснаживање система јавног информисања је могуће и путем увођења нових услуга, након преласка на дигитално емитовање телевизијског програма. Осим што ће на тај начин програми јавних сервиса постати доступни на различитим платформама, отвара се и могућност увођења нових специјализованих програма (у области информисања, образовања и културе) и нових интерактивних услуга (услуга видеа на захтев). Свакако, увођење нове услуге ће морати да буде оправдано постојањем јасне и мерљиве додатне вредност у смислу испуњавања одређених потреба друштва.

Значајан допринос остваривању медијског плурализма чине и пружаоци медијских услуга цивилног сектора. Наиме, медијске услуге цивилног сектора се пружају ради задовољавања специфичних интереса појединих друштвених група (националне мањине, омладина, стари, особе са инвалидитетом итд.) и организација грађана, а не ради стицања добити.⁵³ Такве услуге примарно служе да попуне празнине у

⁵² Чл. 37. ст. 1 Закона о јавним медијским сервисима

⁵³ Чл. 72. ст. 1 Закона

информисању које за собом остављају комерцијални медији, односно оне дају веће могућности за приступ и учешће често дискримисаним и осиромашеним секторима цивилног друштва. Према томе, од изузетног је значаја улога медија цивилног сектора у омогућавању маргинализованим деловима друштва да приступе информацијама, да изразе своје ставове, као и да учествују у процесу доношења одлука.

Новом законском регулативом у области електронских медија креирано је окружење за које се може рећи да промовише развој све три врсти пружалаца медијских услуга, што значајно доприноси постојању медијског плурализма. Законодавац је препознао улогу медијских услуга цивилног сектора у остваривању начела демократског друштва, па је прописао да се дозвола за пружање наведених услуга издаје без обавезе плаћања накнаде.⁵⁴

Међутим, може се претпоставити ситуација у којој би комерцијални пружаоци медијских услуга, у циљу избегавања плаћања накнаде за издату дозволу, само привидно били организовани у форми станице цивилног сектора. Тиме би се обесмислила сврха наведене законске олакшице, а посредно и самих медија цивилног сектора

Како би се избегле такве ситуације, Регулатор ће приликом издавања дозвола, а и касније у току важења исте, нарочито водити рачуна да ли је садржај програма који производи пружалац медијске услуге цивилног сектора у вези са облашћу деловања оснивача тог пружаоца медијске услуге (удружење, задужбина, фондација, црква и верска заједница). Исто тако, дозвола за пружање медијске услуге цивилног сектора ће бити издата само оним пружаоцима медијских услуга који својим програмским елаборатом преузму обавезу задовољавања потреба за програмским садржајима оних делова друштва које представљају, обавезу промовисања социјалне кохезије и интеркултурног дијалога, као и обавезу поштовања и подстицања плурализма.

⁵⁴ Чл. 72 ст. 6 Закона

5.1.5. Дистрибуција медијских садржаја

Правила која се односе на пружаоце медијских услуга, а која имају за циљ да обезбеде плурализам извора информација, као и да промовишу производњу разноврсних програмских садржаја, чине само један аспект заштите медијског плурализма. Да би медијски плурализам заиста био обезбеђен, потребно је обезбедити и услове за слободну дистрибуцију програмских садржаја. Само се на тај начин може обезбедити разноврсност извора информација, а што је неопходан предуслов за остваривање медијског плурализма.

Према Закону о електронским медијима оператор електронске комуникационе мреже за дистрибуцију медијских садржаја је лице које обавља или је овлашћено да обавља електронску комуникациону услугу дистрибуције медијских садржаја.⁵⁵

Оператори електронских комуникационих мрежа за дистрибуцију медијских садржаја евентуално би могли да утичу да избор програмске понуде на два начина: уређивањем и мењањем програмских садржаја које дистрибуирају и избором садржаја који ће бити дистрибуиран, односно увршћен у понуду.

Закон о електронским медијима изричито забрањује прву ситуацију, с обзиром да у члану 100. став 2. и 3. предвиђа обавезу оператора да медијске услуге дистрибуира истовремено и у потпуности без промена.

Када је реч о избору садржаја који ће бити дистрибуиран, ту се мора правити разлика између начина дистрибуције тих садржаја, односно да ли се исти дистрибуирају терестрички или путем неке друге мреже.

Оператори мрежа за дистрибуцију садржаја путем терестричког преноса имају ограничену слободу избора програма који ће бити дистрибуиран, с обзиром да се дозволе за пружање медијских услуга путем терестричког преноса издају искључиво путем јавног конкурса⁵⁶. Према томе, операторима је остављена слобода избора само

⁵⁵ Чл. 4. тач. 8. Закона

⁵⁶ Чл. 92. ст. 1. Закона

када се ради о страним програмима, за које није потребно прибавити дозволу Регулатора.

Насупрот томе, оператори свих других мрежа за дистрибуцију медијских садржаја слободни су да се под тржишним условима договарају са пружаоцима медијских услуга о дистрибуцији њихових програма. Дакле, Регулатор по правилу нема законска овлашћења да обавезе оператора да уврсти одређене програме у своју понуду, већ је одлука о томе остављена оператору, који се при доношењу такве одлуке мора водити искључиво комерцијалним разлозима, односно тржишним принципима. Закон о електронским медијима обавезује оператора да медијске услуге дистрибуира на правичан, транспарентан и недискриминаторски начин⁵⁷, док Закон о јавном информисању и медијима прописује забрану одбијања дистрибуције примењивањем неједнаких услова дистрибуције у односу на различите учеснике на медијском тржишту⁵⁸. У случају да оператор није уврстио у своју понуду одређене програме из разлога који нису комерцијалне природе, пружалац медијске услуге о чијем програму је реч, овлашћен је да на основу члана 58. став 2. Закона о јавном информисању и медијима пред надлежним судом захтева накнаду штете коју је услед тога претрпео. Такође, ставом 5. истог члана предвиђено је да ће надлежни суд на предлог издавача медија одредити привремену меру којом ће обавезати лице које се бави дистрибуцијом медија да до правоснажног окончања поступка настави да обавља дистрибуцију предметног медија.

Поред наведених механизма приватноправне заштите, постоји и јавно-правни пут заштите права на слободну дистрибуцију медијских садржаја, којим се посредно штити и плурализам идеја и мишљења. Наиме, Законом о електронским медијима и Законом о електронским комуникацијама предвиђен је институт обавезног преноса (*must carry*) као додатни механизам заштите медијског плурализма, када се поремећаји јаве на страни дистрибуције медијских садржаја⁵⁹.

⁵⁷ Чл. 100. ст. 4. Закона

⁵⁸ Чл. 58. ст. 1. Закона о јавном информисању и медијима

⁵⁹ Чл. 106. Закона и чл. 101. Закона о електронским комуникацијама

Применом тих правила Регулатор ће, у циљу остваривање јавног интереса и заштите медијског плурализма, утврђивати листу радијских или телевизијских програма које су дужни да преносе оператори чију електронску комуникациону мрежу за дистрибуцију и емитовање медијских садржаја користи значајан број крајњих корисника као једини или првенствени начин за примање медијских садржаја.

Наведену листу Регулатор ће доносити по службеној дужности једном у три године, на основу претходно спроведене анализе релевантног географског тржишта одређеног законом. Међутим, имајући у виду важност тог института и циљ који се њиме жели постићи, Регулатор ће, у случају постојања појединачног захтева странке, и у краћим временским периодима испитивати услове за наметање обавезе преноса.

Само они радијски и/или телевизијски програми чијим емитовањем се на одређеном подручју афирмише разноврсност извора информација и остваривање јавног интереса, дефинисаног Законом о јавном информисању и медијима, могу стећи право обавезног преноса. При том, како се обавеза преноса може наметнути само оператору чију електронску комуникациону мрежу за дистрибуцију и емитовање медијских садржаја користи значајан број крајњих корисника као једини или првенствени начин за примање медијских садржаја, то ће приоритет приликом одређивања листе имати подручја са само једним оператором мреже.

Такође, на основу члана 101. Закона о електронским комуникацијама („Службени гласник РС", бр. 44/10, 60/13- УС и 62/14), Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге може одредити оператора, који би био дужан да преноси један или више радијских или телевизијских програма, на националном, покрајинском, регионалном или локалном нивоу. Таква одлука се може донети у случају када значајан број крајњих корисника користи електронску мрежу тог оператора као једини или првенствени начин примања медијских садржаја и када је таква одлука неопходна ради остварења јасно одређених циљева од јавног интереса. То подразумева да ће Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге наведену одлуку моћи да донесе једино у сарадњи са Регулатором, који ће утврђивати да ли је у конкретном случају програм одређеног пружаоца медијске услуге тако конципиран да би се његовим емитовањем допринело остваривању општих

интереса становника одређеног подручја. Регулатор ће наведену анализу вршити на основу увида у програмске елаборате пружалаца медијске услуге, поштујући начела сразмерности и јавности.

5.2. Транспарентност власништва

Потреба за транспарентним власништвом над медијима настаје због утицаја који медији имају на формирање јавног мњења. Транспарентност власништва омогућава грађанима да адекватно процене информације, идеје и мишљења које медији промовишу и да формирају сопствени став према њима.

Транспарентност власништва је неопходна како из разлога праћења власничких структура пружалаца медијске услуге за потребе спречавања нарушавања медијског плурализма, односно идентификације трећих лица која би могла вршити утицај на уређивачку независност, тако и због потребе јавности да мишљење о вредности добијене информације путем одређеног медија формира и на основу чињеница које пружалац те информације.

При том, потребно је правити разлику између информација које могу да се открију надлежним државним органима или регулатору и информација које јавности могу да открију сами медији или, евентуално, горенаведени органи. Потреба јавности да буде обавештена о медијима и њиховој делатности има општи карактер, док обављање функција горенаведених органа може да оправда откривање подробнијих информација са којима јавност не мора да буде упозната.

Република Србија се Стратегијом обавезала да ће унапредити и доследно применити законску регулативу којом ће се обезбедити јавност власништва и доступност: информација о физичким или правним лицима која учествују у њиховој власничкој структури, укључујући и информације о природи и обиму тог учешћа, као и о крајњим власницима тог учешћа, информације о природи и обиму учешћа које иста физичка или правна лица имају у другим јавним гласилима и привредним друштвима активним у медијском сектору и другим привредним гранама, информације о другим физичким или правним лицима која би могла значајно да утичу на уређивачку политику, као и

информације о мерама државне помоћи коју јавна гласила користе, водећи при том рачуна да обим у коме се јавна доступност таквих података обезбеђује буде сразмерна јавном интересу и усклађена са прописима који уређују заштиту података о личности.

Подаци о власништву у јавним гласилима су јавни. Регистар свих јавних гласила води се при Агенцији за привредне регистре⁶⁰. Нови медијски регистар подразумева јавност далеко ширег сета података него што је то до сад био случај.

Сходно члану 86. Закона о електронским медијима, Регулатор води и редовно ажурира Регистар медијских услуга. Наведени регистар садржи податке:

1. који ближе одређују пружаоца медијске услуге: назив пружаоца медијске услуге, врста пружаоца медијске услуге, ПИБ, седиште, податке о одговорном лицу;
2. који се односе на основ пружања медијске услуге: број и датум решења о издавању дозволе/одобрења, односно основ пружања услуге ако се она пружа без прибављања дозволе/одобрења, период на који се издаје дозвола/одобрење;
3. који ближе одређују медијску услугу: назив медијске услуге, начин пружања медијске услуге, садржај медијске услуге.

Такође, чланом 82. став 1. тачка 10) и чланом 95. став 3. тачка 5) Закона о електронским медијима прописано је да се уз захтев за издавање дозволе, односно пријаву на јавни конкурс морају поднети подаци о власничкој структури подносиоца захтева/пријаве, укључујући податке о правном или физичком лицу које непосредно или посредно, преко других субјеката, има учешће у власничкој структури подносиоца захтева/пријаве, као и податке о висини тог учешћа.

Ово је врло важна новина у поступку издавања дозволе за пружање медијске услуге, с обзиром да ће пружаоци медијских услуга бити у обавези да доставе податке о свим лицима која би евентуално могла да имају утицаја на уређивачку политику, јер им у супротном неће бити издата дозвола за пружање медијске услуге. Регулатор ће ради

⁶⁰ Чл. 37. Закона о јавном информисању и медијима

уједначене праксе и једнаког третмана свих пружалаца медијских услуга, те информације захтевати и од пружалаца медијске услуге којима је већ издата дозвола.

5.3. Разноврсност програмских садржаја

Разноврсност програмских садржаја, заједно са плурализмом извора информација, од суштинског је значаја за функционисање демократског друштва и представља остварење права на слободу изражавања и информисања гарантованог чланом 10. Европске Конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Слобода изражавања подразумева и обавезу надлежних органа да предузимају активне мере за промоцију разноврсности и медијског плурализма.

Регулатор ће у оквиру својих надлежности, поштујући принципе уредничке независности, настојати да подстиче пружаоце медијских услуга да производе разноврсне медијске садржаје. Главни механизми путем којих ће Регулатор утицати на програмску понуду пружаоца медијских услуга јесу: политика издавања дозвола и одобрења за пружање медијске услуге; политика накнада; прописивање минималних програмских услова.

Регулатор ће политиком издавања дозвола/одобрења на два начина утицати на програмску понуду, односно постојање разноврсности програмских садржаја. Првенствено, Регулатор ће приликом издавања дозвола, у сваком конкретном случају ценити да ли је предложена програмска концепција довољно квалитетна и разноврсна у односу на свеукупне потребе гледалаца/слушалаца на одређеном подручју. Дакле, дозволу/одобрење ће издати једино оном пружаоцу медијске услуге који пружи довољне гаранције да ће доприносити већем квалитету и разноврсности програма, имајући у виду већ постојећу програмску понуду на том подручју. Регулатор ће том приликом ценити предложени програмски елаборат, али и испуњеност других критеријума који неспорно доприноси да једна радијска или телевизијске станица по добијању дозволе производи квалитетан и разноврстан програм (нпр. да поседује значајна новчана средства за производњу програма, да поседује велико искуство у области електронских медија које ће јој помоћи у производњи програма, да је у

целости свим својим ресурсима посвећена обављању делатности производње програма на законит, објективан и професионалан начин).

Приликом спровођења политике издавања дозвола и одобрења за пружање медијске услуге, Регулатор ће имати у виду и чињеницу да велики број издатих дозвола/одобрења за пружање медијске услуге не пружа аутоматски и гаранцију постојање разноврсност програмских садржаја. Наиме, издавањем великог броја дозвола долази до уситњавања медијског тржишта. Већи број „играча“ на финансијски ограниченом тржишту слаби финансијску моћ сваког од пружалаца медијске услуге понаособ. Финансијски слаби медији немају могућности да производе и набављају квалитетне и разноврсне програмске садржаје. Исто тако, иако већи број медија ствара окружење у коме ће вероватније постојати значајан броја извора информација, због недостатка средстава медији се одлучују да информације прибављају из истог извора (новинске агенције), односно не баве се више истраживачким новинарством, па се на тај начин не обезбеђује ни плурализам извора информација. Сходно наведеном, Регулатор ће, на основу спроведене анализе тржишта медијских услуга, утврдити оптималан број пружалаца медијске услуге, а све у циљу стварања таквог окружење у коме ће постојати значајан број различитих извора информацији и у коме ће бити обезбеђена разноврсност програмских садржаја.

Други битан механизам којим ће Регулатор подстицати програмску разноврсност јесте политика накнада коју пружаоци медијских услуга плаћају. Наиме, уколико испуњавај одређене законске услове, пружаоци медијских услуга могу поднети захтев за смањење накнаде. Регулатор ће удовољити таквом захтеву ако процени да је пружалац медијске услуга објавио програм са високим уделом научно-образовних, културно-уметничких, дечјих, информативних и документарних програмских садржаја, на начин који доприноси јавном интересу.

Такође, Регулатор ће пружаоцима медијске услуге умањити накнаду уколико наведене садржаје произведу у сопственој продукцији или их прибаве од независних продукција, преко квоте утврђене Законом. При том, Регулатор сматра да је нарочито неопходно објављивати садржаје независних продукција, како би се обезбедила доступност разних мишљења и идеја. Најзад, право на смањење накнаде ће остварити и

они пружаоци медијских услуга који у својим програмима имају значајан удео програмских садржаја на језицима националних мањина.

Садржај програма пружаоца општих медијских услуга требало би да обухвата следеће програмске врсте: информативни програм, научно-образовни програм, културно-уметнички програм, документарни програм, дечји програм.

Осим ових, пружаоци општих медијских услуга могу емитовати и друге врсте програма (забавни, филмски/серијски, спортски, верски програм, итд.). Регулатор ће ближе дефинисати програмске врсте које морају бити саставни део целокупног програма, као и остале врсте програма и у својим извештајима ће исказивати заступљеност и тих програмских врста, у циљу стицање укупне слике о разноврсности програма

Такође, већина програмских врста, како оних које морају бити део целокупног програма, тако и оне које нису његов обавезни део, састоје се од поджанрова које ће Регулатор дефинисати и чија заступљеност у програму је такође чинилац програмске разноврсности, те као таква измерљива од стране Регулатора. Ово је нарочито значајно у примеру информативног програма који се састоји од неколико подврста (поджанрова) – а то су пре свих програм вести и програм политичких актуелности, чија заступљеност је важна за процену квалитета информативног програма, а тиме и програма уопште.

Сазнање о програмској разноликости и квантитативни износи заступљености појединих жанрова значајан су податак, јер су статистички мерљиви и на тај начин представљају једину објективну информацију која се може добити о програму пружаоца медијске услуге, и у извесном степену пружа и информацију о квалитету тога програма.

Програмска разноврсност није једнодимензионалан захтев који се поставља пред пружаоце медијских услуга; разликовање програмских врста стога мора узети у обзир неколико различитих критеријума – пре свега садржај одређеног програма, а затим, узима у обзир и форму програма (нпр. ријалити програм, говорни програм итд.), а у

неким случајевима процена програмске разноврсности мора узети у обзир и циљну групу којој се обраћа – нпр. дечји програм, али такође и програм намењен посебним друштвеним групама.

У циљу утврђивања програмске разноврсности, стручна служба Регулатора ће на годишњем нивоу (по потреби и чешће) утврђивати заступљеност програмских врста у програмима свих пружалаца медијских услуга са националном дозволом. Такви подаци ће бити прикупљени и за друге пружаоце медијских услуга за које буде постојала потреба. Извештаји Регулатора ће се односити и на податке који се тичу удела програмских садржаја на језицима националних мањина и програмских садржаја доступних особама са оштећеним слухом и/или видом.

VI. КОНТРОЛА РАДА ПРУЖАЛАЦА МЕДИЈСКИХ УСЛУГА

Регулатор у оквиру делокруга свог рада обавља три основне функције: издаје дозволе и одобрења за пружање медијских услуга, прописује ближа правила која се односе на делатност електронских медија и контролише рад пружалаца медијских услуга.

Дакле, Регулатор између осталог контролише рад пружалаца медијских услуга и стара се о доследној примени одредаба Закона о електронским медијима.⁶¹ Контролу рада пружалаца медијских услуга Регулатор врши у погледу доследне примене и унапређивања начела на којима се заснива регулисање односа у области електронских медија, у погледу испуњавања услова за пружање медијских услуга, као и у извршавању других обавеза предвиђени законом о општим актима Регулатора.⁶²

Регулатор контролу рада пружалаца медијских услуга врши по службеној дужности и по пријавама заинтересованих лица у вези са програмским деловањем пружалаца медијских услуга.

⁶¹ Чл.22. тач. 8) Закона

⁶² Чл. 24. ст. 1 Закона

6.1. Предмет контроле рада пружалаца медијских услуга

Регулатор ће се посебно старати о томе да пружаоци медијских услуга поштују обавезе које се односе на програмске садржаје предвиђене Законом и услове под којима им је дозвола издата.

Регулатор ће нарочито контролисати да ли се пружаоци медијских услуга придржавају обавезе поштовања људских права, права малолетника, забране говора мржње, ауторског и сродних права, као и правила о аудио-визуелним комерцијалним комуникацијама.

Регулатор ће се старати да пружаоци медијских услуга поштују услове под којима им је издата дозвола. То се превасходно односи на програмске, техничке и организационе услове. Пружаоци медијских услуга су дужни да се у производњи програма придржавају програмског елабората на основу кога су добили дозволу за рад, како у погледу врсте тако и у погледу карактера програма. Евентуална измена програмског концепта ће бити могућа једино уз претходну сагласност Регулатора. Исто се односи и на промене у погледу техничких и организационих услова производње програма, као и у погледу власничке структуре пружаоца медијске услуге и идентификационог знака.

6.2. Начин вршења контроле

Регулатор контролу рада пружалаца медијских услуга врши по службеној дужности и по пријавама заинтересованих лица у вези са програмским деловањем пружалаца медијских услуга.

Регулатор контролу рада пружалаца медијских услуга на првом месту врши увидом у објављени програм. У досадашњој пракси стални надзор је вршен над програмима јавних медијских сервиса и националних пружалаца медијских услуга, и то на основу мониторинга програма у оквиру стручних служби Регулатора. Надзор над програмским садржајима свих осталих пружалаца медијске услуге вршен је по пријави заинтересованог лица, а периодично и по службеној дужности, по распореду који је утврђивао Савет Регулатора.

У наредном периоду, Регулатор ће контролу рада пружалаца медијских услуга вршити увидом у објављени програм. Међутим, Регулатор нема капацитета да врши стални мониторинг програма свих пружалаца медијских услуга, па ће размотрити да ли ће и даље под сталним надзором бити програми јавних медијских сервиса и националних пружалаца медијских услуга. У сваком случају, рад свих осталих пружалаца медијских услуга, независно од начина дистрибуције њихових садржаја (терестрички, кабловски, сателитски, IPTV), биће контролисан увидом у објављене програмске садржаје у случају пријаве заинтересованог лица. Такође, Савет Регулатора ће сваке године доносити План периодичног надзора на основу кога ће се по службеној дужности контролисати рад тих пружалаца медијских услуга. Наведени план представљаће службену тајну и биће објављиван тек након извршеног надзора.

Појачану контролу рада пружалаца медијских услуга Регулатор ће спроводити у време предизборне кампање. Наиме, улога медија (нарочито електронских) од суштинског је значаја за спровођење демократских избора. Право на слободне и фер изборе не подразумева само могућност гласања, већ и могућност примања адекватних информација о странкама, њиховим политикама и кандидатима, као и о самом изборном процесу. Од нарочитог значаја за тај процес јесте могућност подношења пријава од стране заинтересованих лица у вези са програмским деловањем пружалаца медијских услуга. Регулатор ће настојати да у тим поступцима одлуку донесе у што краћем року, још за време самог изборног процеса. Одлука донета након окончања избора у највећем броју случајева не би испунила циљ доношења, односно такво решење не би задовољило ниједну страну.

Као што је већ наведено, увид у објављени програм је основни начин вршења контроле пружалаца медијских услуга. Међутим, испуњеност одређених програмских обавеза није могуће утврдити само на основу увида у објављени програм. То се пре свега односи на обавезе које пружаоци медијских услуга имају у погледу порекла програмског садржаја. Наиме, пружалац медијске услуге је дужан да обезбеди да европска аудио-визуелна дела учествују са више од 50% у укупном годишње објављеном програму⁶³, а европска аудио-визуелна дела независних продуцената са

⁶³ Чл. 65. ст. 1 Закона

најмање 10%⁶⁴. Исто тако, пружалац медијске услуге је дужан да обезбеди да сопствена продукција учествује са најмање 25% у његовом годишње емитованом програму⁶⁵.

Пракса европских земаља је да се надзор над извршењем ових обавеза врши на основу података које сами пружаоци медијских услуга достављају независним регулаторним телима. Даље поступање по извештајима о испуњености програмских квота се разликује од земље до земље. Док се највећи број земаља у потпуности ослања на поднете извештаје, неке државе предузимају додатне кораке у циљу провере тачности достављених података.⁶⁶

Регулатор ће контролу рада пружалаца медијских услуга у погледу испуњености програмских квота европских аудиовизуелних дела вршити на основу извештаја које ће пружаоци медијских услуга бити у обавези да периодично достављају. Регулатор је донео ближа правила за извршење ових обавеза, којима је између осталог прописан и образац на коме се подноси извештај, рок за подношење извештаја, начин на који се врши прорачун процента програмских квота, које категорије програмских садржаја не улазе у обрачунато време итд...

Регулатор ће, ако се за тим покаже потреба, овај начин контроле испуњености програмских обавеза вршити у комбинацији са увидом у уговоре о производњи програмских садржаја. Исто тако, Регулатор ће насумично вршити увид у објављени програм, односно тачност података из извештаја ће периодично бити контролисана мониторингом самог програма. Преласком на дигитално емитовање телевизијског програма, отворила се могућност упоређивања података из извештаја са програмским распоредом објављеним у електронском програмском водичу, што ће олакшати процес провере тачности података.

Пружаоци медијских услуга на захтев такође имају обавезу промоције европских аудио-визуелних дела, и то путем финансирања производње тих дела и прибављања

⁶⁴ Чл. 66. ст. 1. Закона

⁶⁵ Чл. 70. ст. 1. Закона

⁶⁶ http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/libPaPy/studies/aPt_13/final_PepoPt_20111214.pdf

права на њихово објављивање. Исто тако, дужни су да ради олакшаног приступа европска дела посебно истичу у каталогу програма који нуде.⁶⁷

Регулатор је ближе уредио начин испуњености наведених обавеза. Испуњеност наведених обавеза првенствено ће се контролисати на основу извештаја које сами пружаоци медијских услуга на захтев подносе Регулатору. Као и код линеарних медијских услуга, и овде је Регулатор прописао образац на коме се подноси извештај и рок за подношење извештаја. Регулатор је поред тога прописао и начин на који би пружаоци медијске услуге на захтев требало да испуне обавезу која се односи на посебно истицање европских дела у каталогу програма. Између осталог, уколико су европска дела истакнута на насловној страни каталога, уколико корисник може у каталогу да врши претрагу по критеријуму „европска дела“, као и уколико у каталогу постоји посебан одељак намењен европским делима, Регулатор ће сматрати да је наведена обавеза испуњена.

Што се тиче обавезе финансирања европских аудио-визуелних дела и прибављања права на њихово објављивање, мора се водити рачуна и о чињеници да су медијске услуге на захтев релативно нови тип услуга, да још нису профитабилне, као и да постоје тешкоће приликом прибављања права на објављивање услед велике конкуренције на међународном тржишту. И Закон узима у обзир наведене околности, када прописује да се обавезе из члана 62. имају испунити где је то изводљиво.

6.3. Изрицање мера

У случају да пружалац медијске услуге повреди неку од обавеза које се односе на програмске садржаје или неки од услова који су садржани у дозволи или одобрењу за пружање медијске услуге, Регулатор му може изрећи меру, независно од коришћења других средстава правне заштите која стоје на располагању повређеном или другом лицу. Мере које стоје на располагању Регулатору су опомена, упозорење, привремена забрана објављивања програмског садржаја и одузимање дозволе.⁶⁸

⁶⁷ Чл. 62. Закона

⁶⁸ Чл. 28. ст. 1. и 2. Закона

Најважније средство које Регулатор има на располагању у циљу наметања обавезе поштовања прописа који регулишу област електронских медија јесте свакако могућност изрицања мера. Изрицање мера има превентивни карактер, односно учвршћује обавезу пружалаца медијских услуга да поштују прописе. Међутим, изрицање мере представља ограничење слободe изражавања и као такво може имати озбиљне последице по пружаоца медијске услуге, нарочито у случају забране објављивања програмског садржаја или одузимања дозволе.

Сходно наведеном, Регулатор ће настојати да обезбеди поштовање прописа и другим средствима која му стоје на располагању, а првенствено кроз сарадњу са пружаоцима медијских услуга. Наиме, у досадашњој пракси се често дешавало да погрешно тумачење неке законске обавезе буде узрок кршења прописа. У циљу избегавања таквих ситуација, Регулатор ће вршити едукацију пружалаца медијске услуге у погледу обавеза које имају у процесу производње програма. Слично томе, Регулатор је у циљу обезбеђења правне сигурности и промовисања одговорног понашања свих учесника у процесу јавног информисања детаљно уредио подзаконским актима сва важна питања везана за спровођење закона.

У случају повреде неке од обавеза које се односе на програмске садржаје или неки од услова који су садржани у дозволи или одобрењу за пружање медијске услуге, Регулатор ће првенствено настојати да кроз разговор са пружаоцем медијске услуге идентификује и отклони узрок кршења одредби. Овлашћење да изриче мере Регулатор ће користити само у оним ситуацијама када је повреда обавеза такве природе да оправдава наметање одређених ограничења слободe изражавања. Приликом утврђивања природе повреде, Регулатор ће нарочито водити рачуна о степену одговорности пружаоца медијске услуге, начину извршења повреде обавезе, побуди из које је повреда обавеза учињена, степену угрожавања или повреде заштићеног добра, тежини последице која је повредом проузрокована, учесталости понављања радње, околности да је према пружаоцу већ изречена нека од мера, као и држању пружаоца медијске услуге након извршења радње повреде.

Приликом одређивања врсте мере Регулатор ће ценити све околности под којима је извршена повреда законских одредби, односно услова садржаних у дозволи/одобрењу. Регулатор ће сматрати да тешка повреда обавезе увек постоји када је пружалац медијске услуге повреду учинио намерно или крајњом непажњом, из побуда сензационализма или остваривања користи, а такво чињење је изазвало узнемиреност јавности. Нарочито тешка повреда обавезе ће постојати када је пружалац медијске повреду обавезе учинио намерно, учесталим понављањем радње којом се повреда чини, из побуда сензационализма или остваривања користи, а такво понашање је изазвало нарочиту узнемиреност јавности или када је пружалоцу медијске услуге за истоврсну повреду раније већ изречена мера упозорења.

VII. РЕГУЛАЦИЈА

Закон о радиодифузији, претходно важећи пропис који је регулисао област електронских медија, донет је 2002. године. Како је у међувремену развој технологије довео до стварања нових многобројних међународних стандарда у области аудиовизуелне политике, садржаних пре свега у документима Савета Европе и Европске уније, појавила се потреба за темељним редефинисањем области електронских медија. У складу са наведеним, Народна скупштина Републике Србије донела је 2. августа 2014. године Закон о електронским медијима, којим су уређени организација и рад Регулатора, услови и начин пружања аудио и аудио-визуелних медијских услуга, услови и поступак за издавање дозвола за пружање аудио и аудио-визуелних медијских услуга, као и друга питања од значаја за област електронских медија.⁶⁹ Истовремено су донета и друга два системска закона која регулишу сектор медија – Закон о јавном информисању и медијима и Закон о јавним медијским сервисима.

Закон о електронским медијима (у даљем тексту: Закон) у наш правни поредак уводи низ нових правних појмова и правних решења у области електронских медија, која су пре свега последица хармонизације са Директивом Европске уније о аудиовизуелним

⁶⁹ Чл. 1. Закона

медиајским услугама⁷⁰ (у даљем тексту: Директива), с обзиром да је Република Србија потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању преузела обавезу да своје законодавство усклади са правом Европске уније.

Те новине нарочито су изражене у делу који се односи на дефинисање и одређивање врсте аудио-визуелних медиајских услуга. Наиме, Закон дефинише аудио-визуелну медиајску услугу као услугу пружања аудио-визуелних програмских садржаја неограниченом броју корисника, путем електронских комуникационих мрежа, са уређивачком одговорношћу пружаоца услуге, у виду телевизијског емитовања, аудио-визуелне медиајске услуге на захтев, као и аудио-визуелна комерцијална комуникација.⁷¹

Дакле, поред традиционалне услуге телевизијског емитовања (линеарна аудио-визуелна медиајска услуга), Законом је по први пут дефинисана и медиајска услуга на захтев (нелинеарне аудио-визуелна медиајска услуга). Међутим, како се медиајска услуга на захтев разликују од класичног телевизијског емитовања у погледу избора и контроле коју корисник може да врши, Закон предвиђа различит правни режим за ову врсту услуге, нарочито када се ради о заштити малолетника и емитовању комерцијалних програмских садржаја.

Закон доноси значајне новине и у делу који се односи на садржај, облик и начин емитовања комерцијалних програмских садржаја. Наиме, поред тога што уводи нове појмове (аудио-визуелна комерцијална комуникација, пласирање робе, виртуелно оглашавање и др.), он прописује низ правила која у битном делу реформишу регулаторни оквир који уређује емитовање комерцијалних садржаја.

Међутим, Закон је у већини случајева одредио само општи оквир који се мора поштовати, док на многа битна питања не даје одговоре. Из тога разлога, Регулатору је

⁷⁰ Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive), доступно на Интернету на адреси: <http://euP-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uPi=CELEX:32010L0013>

⁷¹ Чл. 4. тач. 3) Закона

дато овлашћење да путем подзаконских аката, односно правилника, упутстава и препорука ближе уреди начин на који ће поједине одредбе Закона да се извршавају.⁷²

Ради успостављања одговарајуће равнотеже између корисника и пружалаца медијске услуге, неопходно је створити такво правно окружење у коме ће корисници знати шта могу да очекују од пружалаца медијске услуге, као и која правна средства су им на располагању у случају да се пружалац медијске услуге понаша супротном тим очекивањима.

Регулатор је подзаконским актима ближе уредио питања од кључног значаја за пружаоце медијских услуга и грађане у циљу обезбеђења правне сигурности и промовисања одговорног понашања свих учесника у процесу јавног информисања. Регулатор се приликом регулисања одређених питања руководи начелом да сва правила морају бити дефинисана на начин који их чини разумљивим и једноставним за тумачење, како од стране пружалаца медијске услуге, тако и од стране корисника тих услуга.

Регулатор ће перманентно вршити контролу спровођења наведених подзаконских аката и уколико се за тим покаже потреба, благовремено ће иницирати поступак њихове измене.

Законом је прописана обавеза Регулатора да спроводи поступак јавне расправе у припреми општег акта који се односи на пружаоце медијских услуга. Међутим, Регулатор ће и мимо јавне расправе, уколико се за тим покаже потреба, у току саме израде аката консултовати заинтересоване стране. Наиме, систем регулације не може се заснивати само на пуком наметању обавеза и њиховом принудном спровођењу. Императивна правила која прописује Регулатор испуниће циљ свог доношења, односно допринеће уређењу области електронских медија, само ако се у процес њиховог доношења укључе сви субјекти на које се та правила односе.

⁷² Чл. 25. Закона

Корак даље у том смеру представљају механизми саморегулације и корегулације. Саморегулација је механизам регулације који самим пружаоцима медијске услуге омогућава да самостално или заједнички утврде правила или смернице за одређена питања. Саморегулација може бити допунска метода за извршење одређених законских одредаба или за решавање одређених проблема, односно она не представља замену за правила која прописује закон или Регулатор.

Корегулација комбинује елементе законодавства, нарочито својство предвидљивости и обавезујуће природе, уз флексибилнији режим саморегулације. Систем корегулације подразумева размену одговорности између Регулатора и пружаоца медијске услуге, где је Регулатору омогућено уплитање у случају да законом утврђени циљеви нису испуњени.

Инструменти корегулације и саморегулације могу играти важну улогу у осигуравању високог нивоа заштите корисника медијских услуга. У складу са тим, Регулатор ће подстицати пружаоце медијских услуга да за регулацију одређених питања или решавање проблема утврде правила понашања или смерница кроз поступак саморегулације.

Уколико препознају потребу за том врстом регулације, пружаоци аудио-визуелних медијских услуга су слободни да самостално или заједнички утврде правила понашања у вези оглашавања нездраве хране намењене деци.⁷³ Исто тако, Регулатор ће их подстицати да самостално пропишу и организују систем унутрашње контроле садржаја са становишта заштите малолетника.⁷⁴

Регулатор је прописао ближа правила која се односе на програмске садржаје у вези са заштитом достојанства личности и других људских права, заштитом права малолетника и забраном говора мржње. Такође, ближе је уредио поступак издавања дозвола, начин спровођења одредби које уређују аудиовизуелне комерцијалне комуникације, као и начин изрицања мера пружаоцима медијских услуга.

⁷³ Чл. 56. ст. 9. Закона

⁷⁴ Чл. 68. ст. 3. Закона

7.1. Заштита права малолетника

Чланом 22. став 1. тачка 15) Закона о електронским медијима предвиђено је да Регулатор утврђује ближа правила која се односе на програмске садржаје, а у вези са заштитом права малолетника.

Полазећи од законских одредаба, Регулатор је, Правилником о заштити права малолетника у области пружања медијских услуга („Службени гласник РС“ бр. 25/15), ближе уредио питања која се односе на могућност и начин емитовања програмских садржаја који могу шкодити физичком, менталном или моралном развоју малолетника. Сврха тих правила јесте да обезбеде адекватно распоређивање садржаја и прецизне информације за родитеље и другу публику о садржају и његовом могућем утицају на малолетна лица. Такође, уређена су и питања која се односе на учешће малолетника у програму, као и на поштовање људских права малолетника у вези са могућим објављивањем информација које могу повредити њихово право или интерес.

7.2. Заштита достојанства личности и других људских права

Закон у члану 50. став 1. прописује да се медијска услуга пружа на начин којим се поштују људска права, а нарочито достојанство личности, док је ставом 2. тог члана предвиђено да се Регулатор стара да се у свим програмским садржајима поштује достојанство личности и људска права, а нарочито се стара да се не приказује понижавајуће поступање и сцене насиља и мучења, осим ако за то постоји програмско и уметничко оправдање.

Полазећи од тих одредаба, Регулатор је, Правилником о заштити људских права у области пружања медијских услуга („Службени гласник РС“ бр. 55/15), ближе уредио која су то конкретно људска права у питању и на који начин је неопходно обезбедити њихово поштовање имајући у виду специфичне карактеристике медијских услуга и, самим тим, могућности специфичног кршења људских права посредством тих услуга. Имајући у виду Устав Републике Србије („Службени гласник РС“ бр. 98/06) и потврђена међународна акта која уређују област људских права, Регулатор је ближе

уреди обавезу поштовања права на истинито, потпуно и благовремено информисање, обавезу поштовања достојанства личности, обавезу поштовања права на приватност, обавезу поштовања претпоставке невиности и права на правично суђење, као и обавезу поштовања слободе мисли, савести и вероисповести.

7.3. Аудио-визуелне комерцијалне комуникације

Новим правним оквиром реформисан је начин пружања услуга аудио-визуелне комерцијалне комуникације. Закон доноси значајне новине у делу који се односи на садржај, облик и начин емитовања комерцијалних програмских садржаја. Наиме, поред тога што уводи нове појмове (аудио-визуелна комерцијална комуникација, пласирање робе, виртуелно оглашавање и др.), он прописује низ правила која у битном делу реформишу регулаторни оквир који уређује емитовање комерцијалних садржаја.

Регулатор је усвајањем Правилником о аудио-визуелним комерцијалним комуникацијама („Службени гласник РС“, бр. 69/15), на јаснији и потпунији начин уредио питање везана за емитовање аудио-визуелних комерцијалних комуникација, и то: препознатљивост и садржај аудио-визуелних комерцијалних комуникација, спонзорство, пласирање робе, телевизијско оглашавање и телевизијску продају. Утврђивање обавезе де се програм који садржи огласне поруке учини препознатљивим у тесној је вези са могућношћу публике да тумачи и критички вреднује такве поруке, с обзиром да програм у коме је корисник медијске услуге изложен комерцијалним порукама има за циљ да утичу на његово понашање као потрошача, а не као гледаоца/слушаоца.

7.4. Изрицање мера пружаоцима медијских услуга

Закон предвиђа да је Регулатор у поступку изрицања мере везан начелима објективности, непристрасности и пропорционалности, као и да је дужан да пружаоцу медијске услуге омогући да се изјасни о чињеницама које су биле повод за спровођење поступка.⁷⁵ Како би детаљније уредио питања која се односе на сам поступак изрицање мера ради повећања правне сигурности, Регулатор је, у складу са чланом 31. став 2.

⁷⁵ Чл. 28. ст. 3. Закона

Закона о електронским медијима, донео Правилник о начину изрицања мера пружаоцима медијских услуга („Службени гласник РС“ бр. 25/15). Наведеним правилником уређено је питање покретања и тока поступка, разграничене су ситуације када је дошло до повреде личног, а када до општег интереса, прецизирано је процесно својство подносиоца пријаве, прописан је садржај пријаве, као и рок за њено подношење.

7.5. Логичка нумерација канала

Одређивање распореда канала је до сад било могуће једино у кабловским дистрибутивним мрежама. Међутим, прелазак на дигитално емитовање телевизијског програма отвара могућност и операторима мултиплекса и мрежа за терестричку дистрибуцију садржаја да унапред дефинишу редослед програма (логичка нумерација канала), тако што путем посебног канала (канал сервисних информација) могу да комуницирају са уређајима за пријем сигнала дигиталне телевизије (set-top-box) на начин да сваком каналу (програму) доделе одређени број. Као резултат тога, уређај за пријем сигнала омогућује гледаоцима да приликом инсталације аутоматски распореде канала по унапред одређеној листи.

Нумеричка позиција канала у одређеној платформи од изузетног је значаја за пружаоце медијских услуга, с обзиром да ће програми на мањим бројевима по природи ствари имати већу видљивост, а самим тим и веће комерцијалне приходе. Сходно наведеном, Регулатор има обавезу да ближе уредити логичку нумерацију канала⁷⁶ коју су оператори приликом дистрибуције медијског садржаја дужни да поштују⁷⁷. Неопходно је предвидети прецизне критеријуме и поступак доделе броја на платформи одређеном програму. При том, не сме се угрозити право гледаоца да реорганизује канале према сопственим навикама и склоностима.

⁷⁶ Чла.22. тач. 12) Закона

⁷⁷ Чл. 100. ст. 13. Закона

Регулатор ће утврдити логичку нумерацију канала узимајући у обзир природу медијске услуге и зону покривања за коју је издата дозвола за пружање медијске услуге.⁷⁸ Сходно наведеном, Регулатор ће за критеријуме за одређивање логичке нумерације канала узети: подручје покривања, чињеницу да ли се ради о традиционалним или новим пружаоцима медијске услуге, врсту медијске услуге према садржају, навике корисника. Поступак доделе броја на платформи би требало да буде саставни део поступка издавања дозволе за пружање медијске услуге, односно за пружаоце медијских услуга који већ имају дозволу доделу броја би требало извршити путем посебног поступка који би био допунски у односу на поступак издавања дозволе.

7.6. Иницијативе за измену закона и других прописа

Ново медијско окружење карактерише конвергенција медија, односно већа повезаност информационих и комуникационих услуга, што за резултат има могућност приступа истим медијским садржајима путем различитих платформи. Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године предвиђа да ће реформисани правни оквир омогућити јаван поступак издавања дозволе, на платформски неутралној основи на јавном конкурс или на захтев пружалаца медијске услуге. Међутим, Закон о електронским медијима није прихватио начело технолошке неутралности, које би подразумевало да иста правила важе за све медијске услуге, независно од начина њиховог пружања (линеарне медијске услуге и медијске услуге на захтев) и начина дистрибуције (терестрички, кабловски, IPTV, сателитски). Међутим, имајући у виду све већу конвергенцију медија, у оквиру институција Европске уније покренуте су иницијативе да се сектор електронских медија регулише на технолошки неутралној основи бар када је реч о начину пружања медијске услуге (линеарне медијске услуге и медијске услуге на захтев). Исто тако, постоје значајне иницијативе да се редефинише принцип „земље порекла“.

Регулатор ће у случају евентуалних измена европске регулативе у аудиовизуелној области, а у првом реду Директиве, у складу са својим законским овлашћењима⁷⁹,

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Чл. 22. тач. 14) Закона

благовремено давати иницијативе за доношење и измену закона, с обзиром да је Република Србија потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању преузела обавезу да своје законодавство усклади са правом Европске уније.

Регулатор је свестан чињенице да у новом медијском окружењу постоји велики број садржаја који измичу регулацији, а што се нарочито односи на садржаје доступне путем интернета. Наведена околност оправдава се чињеницом да јединствен приступ регулацији програмских садржаја доступних путем различитих платформи није пожељан или одговарајући у свим случајевима. Међутим, Регулатор је развио значајно искуство у развоју програмских стандарда и прописа, те ће настојати да то знање подели и са новим учесницима медијског тржишта, а све у интересу публике. Исто тако, пружаоци медијских услуга могу стандарде којих се придржавају у производњи медијских услуга, да прошире и на оне услуге које су ван домашаја Регулатора. То би допринело већој уређености и тих нових тржишта.

VIII. ДИГИТАЛНО ЕМИТОВАЊЕ ТЕЛЕВИЗИЈСКОГ ПРОГРАМА

Дигитални систем терестричког емитовања за разлику од аналогног емитовања представља другачији начин компресовања и слања сигнала којим се преносе медијски и други садржаји. Таквим начином преноса ослобађа се део спектра, који се може користити за низ других услуга.

Процесом преласка са аналогног на дигитално емитовање телевизијског програма управља држава, која је одредила планове дигитализације и распоред активности које су неопходне за прелазак на дигитално емитовање програма. Носилац процеса дигитализације у Републици Србији је Министарство трговине, туризма и телекомуникација. Регулатор је учествовао у процесу израде општих аката који чине правни оквир за прелазак на дигитално емитовање програма, а такође је и доносио одлуке који пружаоци медијских услуга могу да приступе Иницијалној мрежи за тестирање емитовања дигиталног ТВ сигнала. У оквиру медијске кампање, Регулатор је упознао све пружаоце медијских услуга који терестрички емитују програм са улогом

коју имају у информисању и подизању нивоа знања грађана Републике Србије о процесу преласка са аналогног на дигитално емитовање.

Прелазак на дигитално емитовање телевизијског програма омогућава ефикасније коришћење радио-фреквенцијског спектра, с обзиром да се захваљујући новом начину паковања сигнала капацитет једног ТВ канала значајно повећава (омогућава се пренос већег броја програма кроз један телевизијски канал). Вишак простора у ТВ каналу ослобођен сажимањем дигитализованих података, могуће је искористити за емитовање више програма путем једног ТВ канала, за пренос квалитетнијег звука и слике са много више детаља (HDTV), за увођење услуге видеа на захтев и електронског програмског водича. Такође, дигитализација мења начин на који се користе медији, односно приближава их другим комуникационим услугама.

Прелазак на дигитално емитовање програма треба да афирмише плуралистичко медијско окружење, с обзиром да отвара могућност за постојање већег броја програма. Такво окружење пружаоцима медијске услуге даје веће могућности за пренос информација, док корисницима омогућује да траже и примају више информација и идеја. Међутим, постојање више програма не мора нужно да обезбеди постојање плурализма мишљења. Плурализам мишљења подразумева постојање разноврсних извора информација. Према томе, велики број извора информација не гарантује плурализам уколико ти извори пружају исте садржаје.

Имајући у виду наведено, основни је задатак Регулатора да обезбеди постојање медијског плурализма и у новом медијском окружењу насталом након преласка на дигитално емитовање програма. Препоруком REC (2003)⁹ Комитета министара о мерама за промоцију доприноса дигиталног емитовања демократском и друштвеном напретку сугерише се државама чланицама Савета Европе да, приликом издавања дозвола за пружање медијских услуга, надлежни органи морају да обезбеде бројност и разноликост понуђених услуга и да подстакну успостављање регионалних и локалних медија, који би испунили очекивања јавности на тим нивоима. Сходно наведеном, Регулатор ће плански приступити процесу издавања дозвола за пружање медијских услуга, на основама извршене анализе тржишта и узимајући у обзир потребе гледалаца за различитим врстама програмских садржаја. Уколико би се у том поступку

занемарила одређена правила и принципи, прелазак на дигитално емитовање програма би уместо веће слободе и плурализма медија донео: монополизацију медијског тржишта, ограничење медијског плурализма, препреке у остварењу културолошке и језичке разноврсности и ограничења у међународној размени информација.

Правилником о преласку са аналогног на дигитално емитовање телевизијског програма и приступу мултиплексу, прописано је да ће мрежа за мултиплексирање и дистрибуцију дигиталног телевизијског програма бити успостављена у оквиру 15 зона расподеле са посебном зоном расподеле за шире подручје града Београда.⁸⁰ Зона расподеле је географска област у оквиру које се распоређују предајничке локације како би се обезбедило покривање дигиталним терестричким телевизијским сигналом унутар те области.⁸¹ Зона расподеле ће обухватати подручје две или више општина, те ће по величини бити најприближнија некадашњем регионалном покривању.

Као што је већ разматрано у одељку о заштити медијског плурализма, да би медијски плурализам заиста био обезбеђен, потребно је обезбедити и услове за слободну дистрибуцију програмских садржаја. Слободна дистрибуција подразумева могућност приступа мрежама за дистрибуцију медијских садржаја. Међутим, преласком на дигитално емитовање телевизијског програма, трошкови дистрибуције програмских садржаја су се за одређене пружаоце медијских услуга значајно повећали, што представља препреку за приступ дистрибутивним мрежама. На тај начин би се преласком на дигитално емитовање програма плурализам и разноврсност информација само додатно ограничили. Ово се нарочито односи на локалне телевизијске станице које ће након преласка на дигитално емитовање програма добити много веће покривање, с обзиром да ће зона расподеле (подручје две или више општина) бити једина могућност за локално емитовање програма путем терестричког дигиталног преноса. Веће покривање ће им донети и веће трошкове производње и дистрибуције програмских садржаја, али не нужно и веће приходе. Иако би на први поглед било очекивано да се локалним телевизијама повећају приходи од оглашавања, имајући у виду да веће подручје покривања подразумева и већи број гледалаца, постоји више

⁸⁰ Чл. 3. Правилника о преласку са аналогног на дигитално емитовање телевизијског програма и приступа мултиплексу („Службени гласник РС“, број 12/11, 55/12, 86/14, 18/15, 30/15 и 50/15).

⁸¹ Чл. 4. тач. 22) Закона.

разлога који могу утицати да до тог повећања не дође. Први разлог је тај што ће се услед преласка на дигитално емитовање програма створити услови за повећање броја пружалаца медијских услуге у целини гледано, као и броја програма које они производе. Повећање програмске понуде на тржишту може довести до смањења цене оглашавања. Други разлог лежи у чињеници да за локалне телевизијске станице подручје покривања и проценат гледаности нису од пресудног значаја за продају огласног простора, с обзиром да оне немају приступ главним телевизијским оглашивачима, већ је њихов огласни простор резервисан за локалну привреду и често га карактеришу нефинансијски аранжмани у виду замене огласних минута за одређену робу или услуге. Велике рекламне кампање су углавном резервисане за националне телевизије, тачније чак 89% удела у оглашавању на телевизији припада телевизијским станицама са националном покривеношћу. Забрињава и податак да се од 15 највећих оглашивача у Србији ниједан не оглашава на локалним, па чак ни на регионалним телевизијским станицама. Најзад, не сме се занемарити ни чињеница да су приходи од оглашавања у свету, а самим тим и код нас, у константном паду. Преласком на дигитално емитовање телевизијског програма овај тренд ће се само наставити, с обзиром да долази до фрагментације публике, па тржиште постаје све мање атрактивно за оглашиваче. Навике становништва се мењају, па традиционално оглашавање на телевизијским станицама није више толико атрактивно, као што је раније био случај, када се могло очекивати да велики број људи у истом тренутку гледа исти програм. Због тога се све више експлоатишу друге рекламне могућности, као што је циљно оглашавање на интернету или мобилним телефонима.

Све ово је релевантно и за процес дигитализације, јер назначене промене могу довести до смањења прихода од оглашавања за многе пружаоце медијских услуга, у тренутку када им се трошкови производње и дистрибуције садржаја повећавају. У случају да локалне телевизијске станице не буду у стању да редовно измирују трошкове дистрибуције програмских садржаја, исте неће моћи да остваре приступ мултиплексу и дистрибутивним мрежама за терестичко емитовање програма. Као алтернатива остаје пренос садржаја путем других мрежа за дистрибуцију (кабловске дистрибутивне мреже, јавне фиксне телефонске мреже – IPTV и сателитске дистрибутивне мреже). Међутим, према подацима Регулаторне агенције за електронске комуникације и поштанске услуге скоро 40% домаћинстава у Србији приступа медијским садржајима

искључиво путем трестричког преноса⁸². Очекивано је и да се тај проценат повећа преласком на дигитално емитовање програма. Локални пружаоци медијских услуга који не буду у могућност да плаћају накнаде за приступ мрежама за дистрибуцију садржаја путем терестричког преноса, а чија подручја нису покривена другим мрежама за дистрибуцију медијског садржаја, неће више бити у могућности да обављају делатност пружања медијских услуга, односно престаће да постоје.

Исто тако, начин на који ће се окончати поступак приватизације медија од значаја је за опстанак многих локалних телевизија. Законом о јавном информисању и медијима прописано је да се медији које је основала јединица локалне самоуправе приватизују у складу са прописима којима се уређују услови и поступак промене власништва друштвеног и јавног капитала и имовине. Уколико се до 31. октобра 2015. године означени медији не приватизују, капитал се приватизује преносом акција запосленима без накнаде, с тим да медији престају да постоје уколико запослени не прихвате пренос бесплатних акција⁸³. Имајући у виду наведене одредбе и стање на тржишту медија, постоји реална опасност да након 31. октобра 2015. године одређен број локалних телевизија престане да постоји, уколико не буде заинтересованих за њихову приватизацију.

Иако су појавом интернета навике коришћења медија драстично измењене, телевизија је још увек најважнији медиј за добијање дневних информација (61,9% у 2015. години). При том, чак 85% популације гледа телевизију сваког дана. Такође, битно је имати у виду да популарност телевизије расте са годинама публице, односно за грађане старије од 40 година телевизија представља главни извор информисања. С обзиром да је у две најстарије групе грађана више оних који живе на селу, значај телевизије на локалном подручју је изузетно велики. При том, ту се првенствено имају у виду програми локалних телевизија, с обзиром да скоро 30% гледалаца користи локалне телевизијске станице као примарни извор информација од локалног значаја.

Према томе, како су локални телевизијски програми значајан извор локалних вести и сервисних информација, то ће њиховим гашењем грађани делимично остати ускраћени

⁸² Преглед тржишта телекомуникација у Републици Србији у 2014. години

⁸³ Чл. 142. Закона о јавном информисању и медијима

за информације од значаја за средину у којој живе. Губитак локалне информације негативно ће утицати на постојање медијског плурализма, као и на могућност грађана да остваре своје право на благовремено и потпуно информисање. Још је 1998. године Висока група за аудиовизуелну политику Европске комисије у извештају „Дигитално доба: Европска аудиовизуелна политика“ стала на становиште да модерно демократско друштво не може да постоји без медија који грађанима чине доступним неопходне информације за доношење одлуке о сопственим животима и о заједницама у којима живе.⁸⁴

Регулатор не може да утиче на тржишне услове пословања нити може да предузима мере којима би се пружаоци медијских услуга, који нису у стању да измирују своје обавезе, вештачки одржавали у животу. У случају да одређене локалне телевизијске станице не могу да послују у складу са тржишним принципима, престаће да постоје. Међутим, Регулатор има обавезу да својим деловањем штити кориснике медијских услуга, између осталог и тако што ће створити услове за слободан проток информација путем медија, као и услове за постојање медијског плурализма. У конкретном случају, Регулатор се мора постарати да услед евентуалног смањења броја локалних телевизија, не дође до поремећаја у локалном информисању. Комитет министара је у Препоруци REC (2003)9 о мерама за промоцију доприноса дигиталног емитовања демократском и друштвеном напретку нагласио потребу да се заштите основни циљеви јавног интереса у дигиталном окружењу, укључујући ту и слободу изражавања, приступ информацијама и медијски плурализам.

Законом о електронским медијима предвиђено је да имаоци дозвола за аналогно терестричко емитовање телевизијског програма настављају и након преласка на дигитално емитовање програма да пружају медијску услугу у складу са издатим дозволама, до истека периода на који су издате⁸⁵. Сходно наведеном, њима ће на основу важећих дозвола за пружање медијске услуге бити обезбеђен приступ мултиплексу.⁸⁶

⁸⁴ The Digital Age: European Audiovisual Policy, Report from the High Level Group on Audiovisual Policy, October 26, 1998, доступно на http://aei.pitt.edu/1592/1/av_oreja_report.pdf

⁸⁵ Чл. 116. ст. 1. Закона

⁸⁶ Чл. 116. ст. 3. Закона

Као што је већ напред размотрено, имаоци дозвола за аналогно терестричко емитовање телевизијског програма на локалном подручју ће након преласка на дигитално емитовање програма добити много веће покривање, с обзиром да ће зона расподеле бити једина могућност за локално емитовање програма путем терестричког дигиталног преноса. То ће довести до повећања трошкова производње и дистрибуције програмских садржаја, али не нужно и до повећања прихода, што за последицу може имати престанак рада локалних телевизијских станица.

Регулатор сматра да би једно од решење за изложени проблем могло бити удруживање више локалних пружалаца медијске услуге, ради заједничке производње и дистрибуције медијских садржаја. Закон о електронским медијима не предвиђа изричито могућност издавања дозвола за заједничко коришћење једне радио фреквенције од стране више пружалаца медијске услуге (тајм шеринг), међутим ниједном својом одредбом ту могућност не забрањује. Такав вид удруживања би нарочито био погодан за локалне телевизијске станице, од којих већина не производи довољно програмских садржаја за 24-часовно емитовање програма, а на тај начин би поделиле трошкове производње и дистрибуције програма, што би повећало њихове шансе за опстанак на тржишту.

Сходно наведеном, Регулатор ће подстицати пружаоце медијских услуга на суседним локалним подручјима да склапају споразуме о тајм шерингу, и благовремено усклађивати дозволе таквим пружаоцима медијске услуге, а све у циљу смањења трошкова дистрибуције и производње програма, те очувања информисања на локалном нивоу. Наведеном споразумом, локалне телевизијске станице би међусобно уредиле распоред емитовања програмских садржаја, где би свака од њих производила одређен број сати програма, и то садржаје намењене локалном подручју које чини део одређене зоне расподеле. Тако конципиран програм би допринео потпуном и благовременом информисању свих грађана у тој зони расподеле.

Регулатор ће такав вид удруживања подстицати и у случају издавања нових дозвола за пружање медијских услуга путем терестричког дигиталног преноса. У складу са

одредбама Закона о електронским медијима⁸⁷ пружаоци медијских услуга су у обавези да уз пријаву на јавни конкурс поднесу и документацију која се односи на предложену програмску концепцију. Програмска концепција ће се сматрати саставним делом дозволе за пружање медијске услуге, односно биће услов под којим одређена радио или телевизијска станица може да пружа медијске услуге. Регулатор ће у случају издавања дозволе на јавном конкурс за пружање медијске услуге у одређеној зони расподеле, предност дати оним пружаоцима медијске услуге који су у својим програмским концепцијама предвидели и емитовање програмских садржаја релевантних за сваку од општина које се налази у тој зони расподеле, а нарочито емитовање локалних вести и сервисних информација. Имајући у виду да производња програмских садржаја намењених свим општинама у датој зони расподеле, као и дистрибуција тих садржаја изискује знатне трошкове, локални пружаоци медијске услуге ће те услове моћи да испуне првенствено удруживањем са пружаоцима медијских услуга из суседних општина.

Поред наведеног, Регулатор ће размотрити постојање могућности утврђивања накнаде за добијено право на пружање медијске услуге у зависности од тога коме је намењен програм који се производи. Наиме, један од критеријума на основу кога се утврђује висина накнаде јесте и број становника на подручју на коме се пружа медијска услуга. Како локалне телевизије преласком на дигитално терестричко емитовање програма пружају медијску услугу на знатно већем подручју, које по правилу има више становника, то је и накнада коју су дужне да плате Регулатору знатно већа. Међутим, програм наведених телевизија није у потпуности намењен целој зони расподеле, односно може се уочити разлика између програмских садржаја који су намењени подручју за које им је примарно била издата дозвола и програмских садржаја који нису везани за конкретно подручје. Па тако, програми које пружаоци медијске услуге на локалном подручју сами произведу или их произведе друго лице за њихов рачун (сопствена продукција), у највећем делу су намењени искључиво том подручју. То се преваходно односи на информативни програм који чини највећи део сопствене продукције, а од претежног је интереса за грађане на локалу. Са друге стране, одређени програмски садржаји, нарочито ако их није произвео пружалац медијске услуге, нису искључиво везани за конкретно подручје, па као такви могу бити од интереса свим

⁸⁷ Чл. 95. ст. 3. тач. 3) Закона

гледаоцима у зони расподеле (филмски, серијски, документарни, културни програми). Таквим програмски садржајима некадашње локалне телевизије конкуришу у зони расподеле регионалним телевизијама, како код гледалаца, тако и код оглашивача.

Сходно наведеном, Регулатор ће размотрити могућност да се део накнаде за добијено право на пружање медијске услуге, и то део у висини процента сопствене продукције у годишње емитованом програму (најмање 25%), утврђује узимајући као критеријум број становника на подручјима за која су пружаоцима медијске услуге првобитно биле издате дозволе (локална и регионална подручја), с обзиром да је програм који производе углавном намењен грађанима на тим подручјима, док би се остатак накнаде (највише 75%) утврђивао на основу броја становника у целој зони расподеле.

Применом тих правила, свако повећање удела сопствене продукције у укупном објављеном програму би довело до смањења накнаде за добијено право на пружање медијске услуге.

8.1. Положај јавних медијских сервиса у новом дигиталном окружењу

У Препоруци REC (2003)⁹ Комитета министара о мерама за промоцију доприноса дигиталног емитовања демократском и друштвеном напретку позивају се државе чланице Савета Европе да пруже гаранције да ће јавни медијски сервис, као кључни фактор за развој демократског друштва, бити задржан и у новом дигиталном окружењу, и то тако што ће се свим појединцима и друштвеним групама осигурати приступ програмима јавног сервиса и што ће се јавном сервису поверити главна улога у процесу преласка на дигитално терестричко емитовање. Наведеном препоруком је такође наглашено да и у новом дигиталном окружењу треба задржати специфичну улогу јавних медијских сервиса као уједињујућег фактор, који може понудити широк избор програма и услуга свим деловима становништва.

Сходно наведеном, један од начина за унапређење медијског плурализма у новом дигиталном окружењу јесте и оснаживање система јавног емитовања. Дигиталне технологије нуде могућност проширења спектра расположивих услуга јавних медијских сервиса. Ослобађањем дела радиофреквенцијског спектра у дигиталном

систему емитовања отвара се могућност за јавни сервис да своју улогу у друштву испуни и увођењем нових специјализованих канала (у области информисања, образовања и културе) и нових интерактивних услуга (електронски програмски водич и услуга видеа на захтев).

У том смислу је и Закон о јавним медијским сервисима предвидео могућност да јавни медијски сервиси започну пружање нове медијске услуге радија или телевизије или аудио, односно аудио-визуелне медијске услуге на захтев, уколико је њен укупан утицај на тржишту оправдан додатном вредношћу у смислу испуњавања демократских, социјалних и културних потреба друштва и програмских обавеза предвиђених наведеним законом⁸⁸.

Регулатор ће на сваки предлог јавних медијских сервиса за увођење нове медијске услуге давати мишљење, и то након анализе могућег утицаја нове медијске услуге на релевантно тржиште. Евентуално увођење нове медијске услуге од стране јавног сервиса биће оправдано једино постојањем јасне и мерљиве додатне вредности у смислу испуњавања одређених потреба друштва. Постојање додатне вредности је неопходно, с обзиром да финансирање јавног сервиса обезбеђује држава, односно грађани путем накнаде, па би евентуално неоправдано увођење нових услуга од стране јавног сервиса представљало неправедну конкуренцију комерцијалним пружаоцима медијских услуга.

Сходно наведеном, јавни сервис ће уз обавештење о увођењу нове медијске услуге бити дужан да Регулатору достави: детаљан опис и образложење нове медијске услуге, са посебним акцентом на вредност коју ће та услуга имати за публику и значајем нове услуге за остваривање мисије јавног сервиса; образложење шта нова услуга додаје у односу на постојећу понуду на тржишту; податке о економском ефекту нове услуге на пословање јавног сервиса; опис циљне публике и процену очекиване употреба од стране корисника.

⁸⁸ Чл. 14. Закона о јавним медијским сервисима

IX. МЕДИЈСКА ПИСМЕНОСТ И ПРИСТУП МЕДИЈСКИМ САДРЖАЈИМА

9.1. Медијска писменост

Медијска писменост јесте могућност да се приступи медијским садржајима, да се исти критички анализирају и као резултат тога да се донесу одлуке засноване на бољој информисаности. Она подразумева способност појединца да приступи, разуме, вреднује и ствара медијске садржаје.

Европска комисија је 2007. године објавила Комуникацију о европском приступу медијској писмености у дигиталном добу⁸⁹ која је концепт медијске писмености подвела под оквире европске аудиовизуелне политике. Комуникацијом су између осталог позване државе да охрабре регулаторна тела надлежна за електронске медије и електронске комуникације да се више укључе и сарађују у унапређењу различитих видова медијске писмености. Препорука Европске комисије о медијској писмености у дигиталном окружењу из 2009. године⁹⁰ истиче улогу органа надлежних за регулисање електронских медија и комуникација, као и медијске индустрије у побољшању нивоа медијске писмености у државама чланицама ЕУ. Европска комисија дефинисала је медијску писменост као способност приступа медијима, способност разумевања и критичке процене различитих аспекта медија, као и могућност стварања комуникација у различитим контекстима.

Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године констатује низак ниво медијске писмености, односно препознаје потребу да се подигне ниво медијске писмености грађана у Републици Србији, као и свих учесника у сектору медија, ради стварања друштва у које су укључени сви његови чланови и јачања права на информисање, слободе изражавања и слободе протока информација. Надаље, Стратегија наводи да је у јавном интересу и од посебног значаја у Републици Србији унапређење медијског и новинарског професионализма, стручно усавршавање новинара и уредника, подстицање на новинарску аутономију и саморегулацију у медијима, унапређење медијске писмености и истраживања у области медија.

⁸⁹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52007DC0833>

⁹⁰ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32009H0625>

Медијска писменост је од основног значаја за све чланове друштва, с обзиром да је способност појединца да приступи, разуме и вреднује медијске садржаје предуслов за активан грађански живот у информационом друштву. Медијска писменост се постиже медијским образовањем од круга породице, преко школе и друштвеног окружења, а јединствен циљ му је да се укупне медијске компетенције појединца максимално изграде и развију. Медијски писмена публика мора бити у стању да стиче, тумачи и вреднује све врсте медијских садржаја које до ње допиру. Држава се Стратегијом обавезала да ће подстицати развој медијске писмености развијањем индивидуалних способности грађана да користе, разумеју и критички вреднују различите аспекте јавних гласила и медијских садржаја, као и јачањем позитивног утицаја на факторе окружења (подстицање на медијско образовање, доступност разноврсних медија и медијских садржаја и др.). Позитивни ефекти медијског описмењавања друштва јесу између осталог и јачање грађанског друштва, елиминисање дигиталног јаза (економска и социјална неједнакост грађана условљена неједнаким могућностима приступа, коришћења и стицања знања о информационом и комуникационим технологијама), смањење ризика од садржаја који могу да причине штету и заштита потрошача кроз стварање услова за доношење одлука заснованих на бољој информисаности.

Имајући у виду разлоге за промоцију медијске писмености, могу се идентификовати различите циљне групе чијим потребама је неопходно прилагодити програме медијског описмењавања: деца/малолетници, родитељи, старије особе, особе са инвалидитетом, националне мањине, корисници социјалне помоћи, потрошачи, медијски делатници...

Медији данас играју велику улогу у едукацији и развоју малолетника. Путем медија деца и малолетници су изложена потенцијално штетним садржајима који укључују, али нису ограничени на различите облике насиља, сексуалности, родних и других врста стереотипа, вулгарног језика, употребе дроге и алкохола. С обзиром да су такви садржаји саставни део живота и да се не могу у потпуности избећи, Регулатор се стара да програмски садржаји не остваре штетан утицај на развој малолетника, односно да такви садржаји не буду доступни путем медијске услуге радија и телевизијског емитовања у времену када су малолетници по правилу у прилици да их виде или слушају.⁹¹ У том циљу, Регулатор је прописао ближа правила о заштити права и

⁹¹ Чл. 68. ст. 2. Закона

интереса малолетника у области пружања медијских услуга⁹². Међутим, заштита малолетника у области пружања медијских услуга мора да почне од промоције медијске писмености, односно од оспособљавања родитеља и малолетника да разумеју и вреднују медијске садржаје. Од изузетне је важности да се покрену и подрже кампање које за циљ имају унапређење медијске писмености родитеља и других лица укључених у одгајање и образовање малолетника. Наиме, мора се подићи свест о могућем утицају програмских садржаја на малолетнике, као и свест о значају обавезе родитеља да надзиру своју децу док гледају или слушају програмске садржаје. Регулатор је у оквиру правила о заштити права и интереса малолетника у области пружања медијских услуга предвидео обавезу категоризације програмских садржаја, а такође је одредио прикладно време за њихово емитовање. Очекивани исход примене тих правила би требало да буде адекватно распоређивање садржаја и прецизне информације за родитеље и другу публику о садржају и његовом могућем утицају на малолетна лица.

Концепт медијског образовања и медијске писмености као његовог коначног циља, истовремено захтева и од произвођача медијских садржаја, дакле самих медија и њихови власника, да се прилагоде и саобразе том концепту. Од медија се тражи да ангажују школоване ствараоце, новинаре и уреднике, јер без медијски писмених медијских делатника нема квалитетног медијског производа. Само стручно оспособљени, образовани и обучени медијски делатници могу производити квалитетан програм по мери медијски писмене публике.

У том контексту, Закон о електронским медијима успоставља одређене дужности на страни пружалаца медијске услуге у поступку производње програма. Па тако, пружаоци медијске услуге су дужни да обезбеде слободно, истинито, објективно, потпуно и благовремено информисање, да не пружају програмске садржаје који злоупотребљавају лаковерност грађана, као и да обезбеде квалитетан програм у погледу садржаја са техничког становишта, примењујући међународне и националне стандарде. Пружаоци медијске услуге не смеју да користе технику која делује на

⁹² Правилник о заштити права малолетника у области пружања медијских услуга („Службени гласник РС“ бр. 25/15)

подсвест. Коначно, дужни су да својим програмским садржајем доприносе подизању општег културног и образовног нивоа грађана.⁹³

Медији у свом раду морају да поштују високе стандард цивилизације, културе, професије и заједнице, а за то су им потребна знања и вештина. Исто важи и за публику која мора да буде оспособљена да приступи, разуме и вреднује медијске садржаје. Када се та два концепта сложе, односно када се образованим медијским произвођачима на једној страни придруже образовани медијски потрошачи на другој страни, тада ће процеси јавног комуницирања бити на значајно вишем нивоу, а сваки појединац ће бити оспособљен да прима, тумачи, анализира и критички вреднује медијске садржаје.

Унапређивање медијског и новинарског професионализма је Законом о јавном информисању и медијима подигнуто на ниво јавног интереса у јавном информисању.⁹⁴ У том циљу, Регулатор ће предузимати посебне мере којима се подстиче развој професионализма и високог степена образовања запослених у електронским медијима у Републици Србији, као и унапређење уређивачке независности и аутономије пружалаца медијских услуга. Приликом издавања дозволе, Регулатор ће утврђивати између осталог и да ли подносиоци пријава испуњавају минималне услове за пружање медијских услуга. Један од наведених услова тиче се и кадровских решења будућег пружаоца медијске услуге, односно степена образовања и стручности лица ангажованих на производњи програма. Неопходно је да власници медија афирмишу концепте перманентног образовања за запослене у медијима, како би они могли да благовремено овладавају новим технологијама, знањима и вештинама. Запослени у медијима морају имати приступ савременим знањима како би свој професионални профил перманентно осавремењавали.

Регулатор је у циљу едукације медијских делатника организовао семинаре који су за тему имали изазове новог медијског окружења и прелазак на дигитално емитовање телевизијског програма. Регулатор ће у наредном периоду активније заговарати и развијати медијску писменост, организоваће радионице у циљу размене искуства са

⁹³ Чл. 47. Закона

⁹⁴ Чла.15. тач. 8) Закона о јавном информисању

стручном јавношћу у земљи и иностранству, а такође ће и објављивати публикације стручних радова на ту тему.

Регулатор ће мере за подстицање медијске писмености корисника медијских услуга донети у сарадњи са пружаоцима медијских услуга и представницима других заинтересованих страна (независни државни органи који се старају о заштити и унапређивању остваривања права грађана, академске институције, невладине организације, удружења пружалаца медијских услуга и потрошача). На исти начин Регулатор ће уредити и питања која се односе на доступност медијских садржаја свим друштвеним групама, нарочито особама са оштећењем слуха или вида.

Развој нових технологија донео је нове врсте медијских услуга, нове облике аудио-визуелне комерцијалне комуникације и нове платформе за дистрибуцију садржаја. У циљу коришћења услуга које пружају данашњи медији, неопходно је континуирано учење о томе како се рукује техничком опремом, како се приступа одређеним садржајима, како се изграђује став о њима, како се користе интерактивне услуге, како се штити од разних облика злоупотребе (дезинформација, неовлашћено пресретање и надзор, крађе идентитета, неовлашћено обрада личних података за комерцијалне сврхе). Јачање концепта нових медија и све већа улога и важније место које нови медији заузимају, обавезују друштво у целини да своје медијске компетенције проширују са поља конвенционалних медија (штампа, радио и телевизија) на поље нових медија (интернет, друштвене мреже). Медијски писмена публика мора бити у стању да стиче, тумачи и вреднује све врсте медијских порука које до ње допиру, као и да открива скривене поруке и значења комерцијалне комуникације.

Међутим, није довољно ослонити се само на концепт медијске писмености у циљу заштите корисника медијских услуга. Реформом правног оквира из области електронских медија, односно усклађивањем законодавства са законодавством Европске уније, првенствено са Директивом о аудиовизуелним медијским услугама, регулисани су и нови облици комерцијалне комуникације. Регулатор се стара да се, у циљу заштите гледалаца, поштују услови под којима се може емитовати комерцијална комуникација. Наиме, комерцијална комуникација мора одмах бити препознатљива као таква, односно не сме бити прикривена, нити сме користити технике које делују на

подсвест. Регулатор је донео правила којима је ближе уредио начин емитовања садржаја који представљају комерцијалну комуникацију, нарочито спонзорство и пласирање производа.⁹⁵ Ту се пре свега мисли на начин идентификације комерцијалних програмских садржаја. Наиме, утврђивање обавезе да се програм који садржи огласне поруке учини препознатљивим у тесној је вези са могућношћу публике да тумачи и критички вреднује такве поруке, с обзиром да је сврха обавештења да скрене пажњу гледаоца на чињеницу да је у самом програму изложен комерцијалним порукама које имају за циљ да утичу на његово понашање као потрошача, а не као гледаоца/слушаоца.

9.2. Могућност приступа медијским садржајима

Могућност приступа медијским садржајима је друго важно питање када говоримо о употреби медијских услуга. Законодавац је препознао одређене групе лица које су посебно изложене опасности од ускраћивања права на информисање, па је Законом о јавном информисању и медијима информисање особа са инвалидитетом и других мањинских група подигао на ниво јавног интереса у Републици Србији.⁹⁶ Такође, држава се обавезала да ће предузимати мере за несметано остваривање права на информисање особа са инвалидитетом и националних мањина, у које спада између осталог и обавеза обезбеђивања средстава или других услова за рад медијима који омогућавају тим лицима да остварују права у јавном информисању.⁹⁷

Према одредбама раније важећег Закона о радиодифузији, обавезу производње и емитовања програма намењеног свим сегментима друштва, између осталих и особама са инвалидитетом и мањинским групама, имали су само носиоци јавног медијског сервиса⁹⁸. Комерцијални пружаоци медијских услуга били су дужни да поштују опште програмске стандарде, али нису имали законску одговорност у смислу емитовања програма намењених специфичним друштвеним групама. Садржаји намењени или прилагођени особама са инвалидитетом у програмима комерцијалних телевизија ретко

⁹⁵ Правилник о аудио-визуелним комерцијалним комуникацијама („Службени гласник РС”, бр. 69/15)

⁹⁶ Чл. 15. тач. б) Закона о јавном информисању

⁹⁷ Чл. 12. и 13. Закона о јавном информисању и медијима

⁹⁸ Чл. 78. тач. 2) Закона о радиодифузији

су емитовани, најчешће у виду извештаја, или апела за помоћ⁹⁹. Исто се односи и на програмске садржаје намењене националним мањинама. Покрајински јавни сервис емитовао је програм на девет језика националних заједница на територији Војводине: мађарском, словачком, румунском, русинском, ромском, хрватском, македонском, украјинском и буњевачком.¹⁰⁰ Такође, у програмима јавног сервиса емитоване су емисије намењене и приступачне особама са инвалидитетом. Међутим, обим и структура ове врсте садржаја нису били прецизирани законским квотама, па је учешће ових програма на јавним сервисима било изузетно мало и није одговарало потребама ове специфичне друштвене групе, као ни европској пракси и регулативи, где се овом питању поклања много више пажње.¹⁰¹ Битно је имати у виду и податак да 66% гледалаца сматра да програми прилагођени особама са инвалидитетом нису довољно заступљени у укупној програмској понуди, док је чак 40% њих негативно оценило количину програма прилагођеног особама са инвалидитетом. Нешто је боља ситуација када је реч о програмима на језицима националних мањина, где 68% гледалаца сматра да су програми на језицима националних мањина довољно заступљени. Програми на језицима националних мањина се у 53.3% случајева прате на мађарском језику. Далеко испод следе ромски (14.7%) и румунски језик (12%). Програм на мађарском језику се значајније више прати у Војводини, а ромски у Централној Србији.

У складу са новим правним оквиром у овој области, јавни медијски сервиси и даље имају обавезу задовољавања потреба у информисању свих делова друштва без дискриминације, водећи рачуна нарочито о друштвено осетљивим групама¹⁰², док су комерцијални пружаоци медијских услуга дужни да свој програм и садржаје учине доступним особама оштећеног слуха и вида, само уколико поседују финансијске и техничке могућности.¹⁰³

⁹⁹ Извештај Регулатора „Приступачност програма особама са инвалидитетом, њихова заступљености и начин представљања

¹⁰⁰ [Извештај о испуњавању законских и програмских обавеза Радио-телевизије Војводине за 2013. годину](#)

¹⁰¹ Извештај Регулатора „Приступачност програма особама са инвалидитетом, њихова заступљености и начин представљања

¹⁰² Чл. 7. тач. 5) Закона о јавним медијским сервисима

¹⁰³ Чл. 52. Закона

Према званичним подацима, у Србији више од 700 000 особа има неку врсту инвалидитета. Од тога је око 30 000 глувих, око 100 000 особа са оштећеним слухом и око 12 000 слепих и тешко слабовидних особа. Појам особе са инвалидитетом се, када је у питању приступ аудиовизуелним медијским услугама, односи, пре свега, на особе са различитим оштећењима вида и слуха, док се други облици инвалидитета не узимају у обзир, у смислу праћења програмског садржаја. Број особа са оштећењима слуха или вида има тенденцију раста, с обзиром на све израженије старење популације, јер се код већине људи ови облици инвалидности најчешће и развијају у старости.

Имајући у виду наведено, Регулатор ће у оквиру својих надлежности подстицати пружаоце медијских услуга да свој програм и садржај учине доступним особама са инвалидитетом коришћењем текстуалног превођења, тумачењем садржаја или звучним описом. Такође, пружаоци медијских услуга биће стимулирани да повећају удео програмских садржаја на језицима националних мањина, кроз могућност умањења накнаде за право на пружање медијске услуге. Међутим, како ова могућност није предвиђена и за програме који су учињени доступни особама са инвалидитетом, Регулатор ће размотрити потребу давања иницијативе за измену закона у том правцу.

Од посебног значаја је и чињеница да је информисање особа са инвалидитетом и других мањинских група подигнуто на ниво јавног интереса у Републици Србији.¹⁰⁴ То подразумева да ће комерцијални пружаоци медијских услуга моћи да конкуришу за средстава из буџета за пројекте који се односе на производњу медијских садржаја који су намењени подизању квалитета информисања особа са инвалидитетом, као и остваривању права националних мањина на информисање на сопственом језику.

Х. АКЦИОНИ ПЛАН

Активности, са роковима, органима и организацијама надлежним за спровођење активности и показатељима за праћење спровођења мера ове стратегије дефинисаће се акционим планом, које доноси Влада.

¹⁰⁴ Чл. 15. тач. 6) Закона о јавном информисању и медијима

Акциони план за спровођење Стратегије, одштампан је уз Стратегију и чини њен саставни део.

XI. ЗАВРШНИ ДЕО

Ову Стратегију објавити у „Службеном гласнику Републике Србије”.

Број:
У Београду, 00.00.0000. године

ПРЕДСЕДНИК САВЕТА

Горан Карацић