



Улога јавног сервиса: како обезбедити јавни интерес

Иако постоји већ више од осамдесет година⁴ јавни радио телевизијски сервис стално изнова постаје тема медијских теоретичара и посленика, а последњих деценија и врло супротстављених ставова о његовој одрживости и потреби за таквим обликом медијске организације. Ставови и теорије који доводе у питање јавну радиодифузију, настали су са појавом комерцијалних емitera и расту и јачају са овим сегментом медијске индустрије. Иако јавни сервис одолева, пре свега успевајући да програмском понудом држи корак са временом и потребама публике, а и са све жешћом комерцијалном конкуренцијом, нема сумње да је његова рedefиниција неминовна и да се стално морају освежавати аргументи за његово постојање. Поготово што се у последње време све чешће може уочити и релативизација самог феномена јавног интереса, који је основа не само дефиниције специфичне радиодифузне организације о којој је реч, већ и њеног постојања.

Прва дефиниција оваквог типа радиодифузије, срочена још приликом његовог настанка, да јавни сервис треба да информише, образује и забави и, како је то рекао први директор BBC Džon Rit, треба да тежи највишем нивоу квалитета у свим програмским сегментима, одавно није довољна. Између два светска рата, али и дуго после Другог светског рата био је уочљив јак државни патернализам у односу на националне радиодифузије, узимајући у обзир све аспекте, од оснивања, стварања техничке инфраструктуре, финансирања, избора кадрова и одређивања уређивачке концепције. Неке од ових радиодифузија већ су садржале зачетке јавних сервиса, али су исувише биле под контролом власти. У то време је настао основни правац размишљања по коме је „сврха ових емitera била да јачају постојећи политички поредак служећи доминантном концепту националног идентитета. Током неколико деценија, испод овог тврдог, ауторитарног плашта појавила се идеја ’јавног радиодифузног сервиса’ и постала један од новијих поклона цивилизацији“

³ Доцент Факултета политичких наука у Београду

⁴ BBC из приватне компаније, Краљевском повељом трансформисан у јавну корпорацију у децембру 1926. године

(Башић, С. Томпсон, М. Јусић, Т. 2008:8) Идеја „новог поклона цивилизацији“ заиста је јака метафора која треба да значи све оно што је по данашњим схватањима суштина јавног сервиса.

Атрибут *јавни*, у овом случају, има у извесном смислу другачије значење него код разних других јавних служби које у другим областима живота остављају интерес грађана. Појам *јавни*, *јавно*, мора се узети у оном смислу како је Хабермас о њему говорио: јавно насупрот приватном, отворено за све грађане под једнаким условима. Хабермас је уочио чињеницу да било какав монопол у јавној сфери поништава њену демократску суштину, а то се односи и на уплив државе, без обзира што радиодифузија, поготово у Европи, настаје уз њену помоћ. Под утицајем оваквог и сличних размишљања либералних теоретичара, сазрели су нови погледи на јавну радиодифузију као медијски ентитет који настаје на основу друштвеног консензуса о нужности постојања медијског модела који највише гарантује остваривање комуникационих потреба грађана, па тиме и јавног интереса. Тако се настајањем новог приступа по коме је „јавни сервис основан од јавности, финансиран од јавности и контролисан од јавности“ (Вељановски, Р. 2005:21) редефинише и његова основна улога. То више није конгломерат електронских медија који једноставно треба да информишу, едукују и забаве. Овај тип радиодифузије, означава се у савременим расправама, као *кохезиони фактор*, *перманентна јавна трибина*, *медији који имају осећај за целину*, *али и за делове*, *медији који унапређују сферу знања*. Уз остале предуслове које морају да задовоље: покривање сигналом целог подручја државе, разноврсни програми за све друштвене групе, рачунајући и мањинске, избегавање било какве дискриминације, програми ових медија треба да буду критеријум квалитета за радиодифузију у целини. Све то није могуће ако структурно оваква медијска организација није у рукама независних професионалаца, већ тимова који раде под утицајем државе, односно политичара и других центара моћи. У, по некад, све оштријој расправи о улози јавног сервиса, његовом статусу и односу према држави, јављају се теоријска размишљања која се не либе у експлицирању тезе да, у извесним случајевима, деловање јавног сервиса може бити и против власти. „Од служења националном интересу (онако како га дефинишу власти), јавни радиодифузни сервиси су еволуирали, у најбољим случајевима, у институције које су у служби јавног интереса (који се у одређеним околностима може дефинисати *против власти*).“ (Башић, С. Томпсон, М. Јусић, Т. 2008:9) Разуме се да поменута теза, како и аутори наглашавају, важи пре свега за друштва зреле демократије. Међутим, из овог размишљања израња права улога савремених јавних сервиса, да су они веома снажно оружје у рукама грађана и демократске јавности у борби за општи, јавни интерес, а против сваке злоупотребе и манипулације, која, као што је свима јасно, може да дође и од саме државе. Управо зато је у земљама

у транзицији, које су се, све до једне, определиле за трансформацију некадашњих државних радио телевизија у јавне сервисе, тај процес веома спор, конфузан и са неизвесним исходом. Већ цитирани аутори, Башић и Томпсон с разлогом закључују да је прича о неуспелим медијским транзицијама и преображају државних радио телевизија заправо „еп о неспоразумима, помешаним намерама, недовољним средствима, институционалној стагнацији и **бесрамној тактици одуговлачења**“. Оваква тактика виђена је и у Србији и на разне начине она још траје, што је велико упозорење не само медијским стручњацима и професионалцима, већ и демократској јавности да је неопходна још упорнија борба за доследнију примену стандарда демократског света у овој области.

Какав је, дакле, суштински однос радио телевизије јавне службе према јавном интересу?

Због оних који данас релативизују јавни интерес неминовно је поновити да се пре свега ради о тематском оквиру који обухвата све легитимне интересе и потребе грађана, без обзира на националност, веру, пол старост, струку или ниво образовања. Тај тематски оквир обухвата и целокупан корпус људских права, односно значи медијски третман тема које осветљавају начин и степен остваривања трих права. Јавни интерес је и изношење на светлост дана свих релевантних информација које грађани имају право да знају и које им омогућавају да и у политичком смислу буду баш то – грађани. Зато јавни сервис има грађане као власнике и осниваче, иако се формално оснива законом који доноси држава, па је држава и власник његове имовине. Али у овом случају, за разлику од свих других служби које остварју јавни интерес, на пример у саобраћају, здравству, образовању, комуналним делатностима, држава не може да буде креатор конципирања делатности јавног РТВ сервиса. Ради се о врло осетљивом задатку који медији имају. Они могу да утичу на свест људи и зато не смеју да буду било чији монопол па ни монопол државе. Сви медији треба да буду стално будно око које прати рад институција система, остваривања закона, да откривају неправилности, манипулације, корупцију и да о томе обавештавају јавност. Разумљиво је што се од јавног сервиса то највише очекује јер други медији немају обавезу да буду свестрани у својој програмској понуди, а овај тип радиодифузије – има. Зато је он у рукама грађана, што значи и финансиран од грађана и контролисан од њих.

Европски регулаторни оквир

У медијској теорији одавно постоји подела на два основна типа медијских система: комерцијални тип и тип јавне службе. Први је настао у САД где је и данас доминантни облик комерцијална радиодифузија иако не треба за-

боравити да је од 1967. године и у овој земљи почела да се развија нека врста јавне радиодифузије, PBS (Public Broadcasting System), која се разликује од европског јавног сервиса, мада по програмским захтевима покушава да личи на њега. Тип јавне службе, као облик медијског система настао је у Европи и његова суштина одређена је управо специфичним обликом радиодифузије, односно јавног сервиса. У класификацији медијских система некада су постојали и социјалистички, односно самоуправни тип, али њих би данас могли да заменимо типом *медијски систем у транзицији*. Једно од основних обележја тог модела јесте опредељење да се некадашње државне радио телевизије трансформишу у јавне РТВ сервисе. Тако је бар у свим европским, некада социјалистичким земљама.

У Европи се тако укоренио дуални модел радиодифузије што значи да постоје електронски медији који су у власништву државе, али функционишу као јавне службе, и истовремено постоје комерцијални емитери. Та коезистенција јавног и комерцијалног власништва заснована је на суштинској демократизацији јавне сфере чије је основно обележје плурализам односно разноврсност и то како програмска, тако и организациона и власничка. Међутим комерцијализација није донела само већу разноврсност и опуштеније, популарније садржаје. Угледајући се углавном на америчке електронске медије, комерцијални емитери су донели и редукцију садржаја, повлађивање ниским укусима, фрагментацију публике. Са њихових програма нестали су најпре образовни садржаји, затим емисије које промовишу културу и уметност, а затим и озбиљнији информативни програми, документарност и аналитичност.

Та појава, с једне, а још увек присутни патернализам, с друге стране, забринули су либералне теоретичаре који су увиђали и предности и недостатке медијског модела јавне службе. Кризу јавног сервиса анализирао је и социолог Џон Кин. „Очигледно, да би се медији комуникације оправдали као врста јавне службе, њихова улога и значај морају се јасно и веродостојно одредити. Нажалост, савремено залагање за медије у јавној служби заплело се у темељни проблем легитимације. Слично синдикатима, политичким странкама и законодавним телима, данашњи медији у јавној служби дубоко су несигурни у обим и природу своје улоге у представљању бирача у оквиру државе и цивилног друштва.“ (Кин, Џ. 1995:89) Констатација Џона Кина о заплетености или запретености модела јавне службе у функционалне и структурне проблеме била је тачна. Али треба имати у виду да је Кин ове речи писао пре двадесетак година. Управо је у то време, а и после тога, дакле, у последње две деценије, Европа, на врло организован начин градила и изградила заједнички приступ према јавном РТВ сервису, као перспективном медијском моделу који се и даље сматра друштвено оправданим и

пожељним, а истовремено економски одрживим.

У садејству најважнијих европских институција и организација: Европске уније, Савета Европе, Организације за европску безбедност и сарадњу, Европске уније за радиодифузију, настајали су важни документи који су уобличио европски регулаторни оквир за медијску сферу у целини, али и посебно за јавну радиодифузију.

И у овом случају нужно је поменути да је основ за целокупно регулаторно усмерење, Тачка 10. Европске конвенције за људска права. Она је полазиште и за ширу регулативу која се не односи само на јавне сервисе, али одређује и њихово правно заснивање и функционисање, као што су: Декларација о слободи изражавања и информисања (1982.); Европска конвенција о прекограничној телевизији (1989.); Препорука бр. Р (97) 20 о говору мржње;⁵ Препорука бр. Р (99) 15 о мерама у вези са извештавањем медија о предизборним кампањама. Од докумената који се стриктно односе на јавне сервисе важно је поменути: Резолуцију Министарске конференције Савета Европе о будућности јавног сервиса радиодифузије (1994); Протокол о систему јавне радиодифузије Споразума из Амстердама (1997.); Препоруку бр. Р (96) о гарантовању независности јавног сервиса радиодифузије и Делокруг одговорности јавног сервиса данас и сутра (1998.). Овај последњи документ сачињен је у Европској унији за радиодифузију (ЕБУ), као операционализација Амстердамског споразума. Значајан је и документ који је донет на светском нивоу, а који је у Европи у потпуности прихваћен. То је Модел закона о радиодифузији као сервису јавности, који су заједно предложили Међународна унија за телекомуникације (ИТУ/БДТ) и УНЕСКО, а који је написао британски правник и дугогодишњи шеф правног одељења Европске уније за радиодифузију, Вернер Румхорст.

Један од првих докумената у коме је дефинисана европска политика у односу на јавну радиодифузију је Резолуција Министарске конференције Савета Европе из 1994. Године о будућности јавног сервиса радиодифузије⁶. У Резолуцији су сублимирани ставови савременог демократског света о очувању и промоцији цивилизацијских вредности, уз врло јасан приступ по коме тако нешто није могуће без медија којима је дужност да остварују јавни интерес и који су под контролом јавности. Европски министри сагласили су се тада да „Радифузија као сервис јавности – како у случају радија, тако и телевизије – подржава вредности које одликују политичке, правне и друштвене

⁵ Препоруке са оваквим ознакама усваја Комитет министара држава чланица Савета Европе

⁶ Документ је познат и као Прашка резолуција, јер је Министарска конференција одржана у Прагу

структуре демократских друштава, уз посебно поштовање људских права, културног и политичког плурализма.⁴⁷ У истом документу набрајају се принципи који су убрзо постали стандарди демократског света када су у питању улога јавног сервиса и његове основне функције. Зато ћемо те принципе дати у целини.

„Значај који радиодифузија као сервис јавности има за демократска друштва:

- Витална улога радиодифузије као сервиса јавности као суштинског фактора плуралистичке комуникације која је свима доступна.
- Референтна тачка за све припаднике јавности и фактор друштвене кохезије и интеграције свих појединаца, група и заједница.
- Одбацује сваку културолошку, полну, верску или друштвену дискриминацију и сваки облик друштвене сегрегације.
- Она је форум за јавну дебату у којој се може изразити најшири могући спектар гледишта и мишљења.
- Објављује непристрасне и независне вести, информације и коментаре.
- Производи плуралистички, иноваторски и разнолики програм који испуњава високе стандарде етике и квалитета.
- Квалитет се не сме подредити захтевима тржишта.
- Програмске шеме и сервиси подређени најширој публици, а истовремено окренути и потребама мањинских група.
- Одражава различите филозофске приступе и верска уверења у друштву, с циљем јачања узајамног разумевања и толеранције и унапређивања односа међу заједницама мултиетничких и мултикултурних друштава.⁴⁸

Видљиво је да је формализовањем принципа деловања јавне радиодифузије, заправо створен медијски рам за остваривање суштинских постулата демократије и људских слобода, што је, у савременом свету, без медијског посредовања немогуће.

Две године касније Европски парламент усвојио је Резолуцију у којој се потврђују ставови Савета Европе и поново на прво место стављају интереси грађана. „Радиодифузија као сервис јавности представља помоћ информисаном грађанству, средство је узорног плурализма које различите групе у друштву повезује у заједнички говор који обликује јавно мњење.“⁴⁹

7 Резолуција Министарске конференције Савета Европе, усвојена 1994. Године – Прашка резолуција

8 Исто

9 Резолуција Европског парламента, усвојена 1996. године

Схватајући да је остваривање улоге и функција јавног сервиса, који су записани у поменутиим документима, немогуће ако се допусти континуитет државног патернализма из претходног периода, европски законодавци су, као једно од кључних питања опстанка и будућности јавне радиодифузије отворили питање њене независности и аутономије. Није више било могуће одговарати на критике оних који су подржавали комерцијалне медије, ма како оне често биле једностране и неутемељене, да се медији који су у рукама државе, односно власти, не могу називати демократским и слободним. Независност медијског система у целини од политичких, економских, војно-стратешких и других центара моћи, прокламована као један од основа демократије и темељног начела у односу на медијску сферу, није могла да изузме медије типа јавне службе јер би тиме била проузрокована непоправљива противречност. Зато је у оквиру Савета Европе усвојена Препорука Комитета министара државама чланицама о гарантовању независности јавног сервиса радиодифузије.

Овај документ се може сматрати кључним у заснивању односа између јавног сервиса и државе. У уводном делу, после позивања на раније усвојене међународне правне акте о медијима, Резолуција препоручује владама држава чланица Савета Европе да:

„ а. У своја законодавства или инструменте који регулишу рад радиодифузних организација јавног сервиса унесу одредбе које гарантују њихову независност у складу са смерницама садржаним у анексу ове препоруке;

б. Скрену пажњу на ове смернице органама одговорним за контролу активности радиодифузних организација јавног сервиса, као и управи и особљу тих организација.“¹⁰

Резолуција настоји да у потпуности пресече све утицаје власти који су постојали и који још увек ту и тамо постоје, на рад јавне радиодифузије и да одговорност пренесе на стручне, професионалне органе и појединце. У Анексу овог документа детаљније се разрађују обавезе које владе имају у демократизовању јавне радио телевизије као сервиса грађана. Изричито се сугерише да правни оквири који регулишу националне радиодифузије треба јасно да одреде „уређивачку независност и аутономију нарочито у области-

- програмска шема;
- концепција и производња програма;
- уређивање и презентација вести и програма о актуелним догађајима;
- организација делатности сервиса;

10 Препорука бр. Р (96) 10 Комитета министара Савета Европе

- избор, запошљавање и руковођење особљем унутар сервиса;
- куповина, изнајмљивање, продаја и коришћење робе и услуга;
- управљање финансијским средствима;
- припрема и извршавање буџета;
- преговарање, припрема и потписивање правних аката који се односе на пословање сервиса;
- заступање сервиса у правним поступцима и према трећим лицима.¹¹

У Анексу Резолуције разрађена су и питања надзорних тела јавних сервиса, кадровска, финансијска и техничка питања, увек са нагласком на самосталност и избегавање било каквог конфликта интереса или утицаја власти. На крају Анекса Резолуције још једном се говори о програмској политици и то на начин који прецизно потенцира управо оно што је основна функција јавног сервиса у остваривању јавног интереса. Предвиђа се да регулаторни оквир треба да пропише да ће јавни сервиси обезбедити: „... да програми вестии правично приказују чињенице и догађаје и подстичу слободно формирање мишљења“. Такође се инсистира да случајева, у којима јавни сервиси објављују званичне изјаве и саопштења, треба да буде што мање, да они треба да буду стриктно предвиђени законом, а приликом емитовања јасно назначени.

Амстердамски уговор, усвојен у Савету Европе 1997. године такође подвлачи „... да је систем јавне радиодифузије у земљама чланицама директно повезан с демократским, друштвеним и културним потребама сваког друштва и потребом да се очува медијски плурализам“. Залагање за медијским плурализмом треба тумачити у два основна правца. То јесте идеја о коегзистенцији комерцијалног и јавног сервиса радиодифузије, али још више захтев за обезбеђивањем могућности изражавања политичких мишљења грађана и политичких организација, која у демократском друштву могу бити различита и као таква имају право на јавну промоцију. Али уз спремност да се и садржаји комерцијалних сервиса сматрају делом медијског плурализма, Европска медијска политика упозорава да: „програмске обавезе јавног сервиса не могу испунити комерцијална радиодифузна предузећа која се – сасвим легитимно – руководе тржишном логиком“, као и да „Без њих не би било добрих, висококвалитетних програма за све сегменте друштва друштва, с обзиром на то да их тржиште само не може и неће произвести“.¹²

За јавни сервис се може констатовати да је током више деценија свога постојања еволуирао од одговорности према држави до одговорности према

¹¹ Препорука бр. Р (96) 10, Анекс

¹² Делокруг рада јавног сервиса данас и сутра, ЕБУ 1998. година

јавности. Томе су у великој мери допринели поменути документи који одражавају јединствен став уједињене Европе према овом питању. Примера који говоре о одговорном прилагођавању оваквом заокрету у статусу јавне радиодифузије има у свим земљама развијене демократије, поготово у западној Европи.

Британски ВВС је и данас, с много разлога, пример за углед у европским и светским размерама. Поштовање јавног интереса и спремност да се буде у сталној комуникацији са слушаоцима и гледаоцима, показује чињеница да према редовним годишњим извештајима¹³ ВВС има годишње око двадесет милиона контаката са грађанима, рачунајући телефонске позиве електронску и класичну пошту. Стална служба која комуницира са публиком обавештава управу корпорације о предлозима, примедбама, захтевима и критикама и руководећи људи имају обавезу да на та мишљења одговоре, да кажу шта су прихватили, а шта не и зашто. Разуђеност радијских и телевизијских програма, њихова садржинска разноврсност, високи домети квалитета такође говоре о поштовању европских стандарда и доследном остваривању европских опредељања. Слична је ситуација у Француској, Немачкој, Швајцарској и другим државама, уз познате изузетке, као што је Италија, на пример, где постоји тенденција берлусконизације, односно подређивања јавног интереса приватном.

Радиодифузија у транзицији – примери из региона

За бивше социјалистичке земље био је карактеристичан модел државне радио телевизије чија је уређивачка концепција била подређена идеолошкој матрици једнопартијског режима. Падом Берлинског зида и урушавањем социјализма, започела је политичка трансформација ових земаља. Промене су неминовно захватиле и медије који су у одређеним тренуцима били предмет оштрих спорова, па и сукоба, некадашње власти и нарасле опозиције која је ускоро постала нова власт. После демократских промена и реконституисања политичког система вишестраначке парламентарне демократије, све бивше социјалистичке земље у Европи, определиле су се за преображај државних радио телевизија у јавне сервисе по доминантном европском моделу. Сама одлука, доношење нове законске регулативе и конкретан почетак трансформације ових медија нису могли одмах да донесу пожељне промене и доследну примену туђих искустава. Било је конфузије, недоследности и нескривених манипулација. Незнање, постојеће наслеђе, партикуларни интереси, незрео демократски амбијент, били су узроци спором преображају државно-партијских медија у јавне сервисе уз већ поменути „бесрамну так-

13 'Governing Today's BBC: broadcasting, the public interest and accountability / BBC Annual Report and Accounts

тику одуговлачења“ од стране нових власти.

Распадом Југославије и формирањем самосталних држава и медијски простор у региону доживљава промене. И државе на овом подручју одлучују да некадашње државне електронске медије, главне републичке РТВ центре, трансформишу у јавне сервисе. Овде се јавља једна специфичност која регион бивше Југославије чини различитим од осталих европских земаља у транзицији. Наиме, све државе у региону задржавају организациони облик заједничког предузећа јавног радија и јавне телевизије, док су у осталим земљама централне и југоисточне Европе радио и телевизија потпуно раздвојени. Тако је у Пољској, Чешкој, Словачкој, Бугарској... У Чешкој је и претплата раздвојена, па грађани плаћају 17 круна месечно за радио и 35 за телевизију.

Домети развоја јавних сервиса у региону у сразмери су са укупним друштвеним развојем самих држава. Опште је познато да су у Словенији и Хрватској ти домети већи, а у Босни и Херцеговини, Србији, Македонији и Црној Гори, мањи. Развој ових медијских кућа нигде није равномеран, падова и успона има свуда. Познато је, на пример, да је словеначки јавни сервис остварио веома висок раст у свим аспектима, поготово програмском, а и демократском, али је затим, изменом закона, Радио Телевизија Словенија, током 2006/07. године, враћена корак уназад. Смањена је самосталност, односно независност ове куће, а повећан утицај државе.

Хрватска и Босна и Херцеговина су посебно занимљиве за ову анализу. Ради се о две државе које имају драстично различит развој јавних сервиса: за Хрватску се може рећи да је њен јавни сервис најуспешнији у региону, а за Босну и Херцеговину да је њена јавна радиодифузија у највећим проблемима. Оно што је са становишта регулације занимљиво, то је чињеница да обе ове земље имају посебне законе о јавном сервису, односно да ова материја није регулисана општим законом о радиодифузији, као што је случај у Србији.

Закон о Хрватској радиотелевизији у Програмским начелима налаже програмима ХРТ да морају да задовоље интересе јавности на државном и локалном нивоу и да морају да воде рачуна о одговарајућој заступљености информативног, културног, образовног и забавног садржаја. Видљив је европски приступ о стављању јавног интереса на прво место и захтев за разноврсном програмском структуром. Одмах затим у закону се детаљније набраја шта се под тим подразумева: „У остваривању програмских начела, ХР и ХТВ ће особито: информирати јавност о политичким, господарским, социјалним, здравственим, културним, образовним, знанственим, религијс-

ким, еколошким, спортским и другим догађајима и појавама у земљи и иностранству, те осигурати отворену и слободну расправу о свим питањима од јавног интереса.¹⁴ Закон, дакле, полази од фундамента, медијског плурализма и могућности перманентне јавне расправе о свим питањима од јавног интереса. У тексту се даље, такође у складу са европским стандардима, наводе обавезе производње образовних програма за децу, младе и одрасле, за хрватске грађане у иностранству, као и за припаднике националних мањина у Хрватској. Јавни хрватски радио и телевизија имају обавезу да доприносе чувању културне баштине, развијају еколошку свест, информишу и образују грађане о демократији и грађанском друштву. Члан 6. Хрватског закона о јавној радио телевизији наглашава поштовање и медијско промовисање људских права и слобода. Члан 7. говори о објективности, непристрасности и независности у информисању, а Члан 8. изричито наглашава да је забрањено: „*поттицати, погодовати поттицању и ширити националну, расну или вјерску мржњу и нетрпељивост, антисемитизам и ксенофобију, као и поттицати на дискриминацију или непријатељство према појединцима или скупинама, због њиховог подријетла, боје коже, политичког увјерења, свјетоназора, здравственог стања, спола, сексуалних или других одређења или особина*“. Ради се о примени европског стандарда о забрани говора мржње, који, нема сумње, итекако има везе са јавним интересом, јер се тако доприноси здравом, демократском, отвореном простору јавне комуникације.

И све друге одредбе Закона о хрватској радиотелевизији у складу су са европским одредбама. У пракси је видљиво да се ова медијска кућа труди и да оствари нормативне обавезе и да у томе успева у већој мери него остали јавни сервиси у региону. Посебно је индикативно да се на програме ХРТ стављају значајне друштвене теме о којима се води озбиљна дебата са учесницима који имају различита мишљења и који се могу сматрати репрезентима јавног мњења. Остали садржаји су програмски професионално уређени, видљив је висок квалитета, завидан технички ниво и добар дизајн. Ипак, извесне примедбе на садржаје који припадају комерцијалној продукцији, посебно домену риалити шоу програма нису без основа, јер тако нешто није у складу са профилем јавног сервиса.

Босна и Херцеговина такође има посебан закон о јавном сервису поред Закона о комуникацијама. Он носи назив Закон о основама јавног радио-телевизијског система и о јавном радио-телевизијском сервису Босне и Херцеговине. Појам *основи* у називу закона већ наговештава специфичности, али и тешкоће регулисања ове материје, које произилазе из уставног устројства државе, односно постојања два ентитета, као и из даљег и ближег наслеђа и последица сукоба током деведесетих година прошлог века. Основни па-

14 Закон о Хрватској радиотелевизији, Члан 5, Тачка (2), став 1.

радок заснивања и одржања јавне радио телевизије у овој земљи и јесте у томе што би такав медијски модел био најпожељнији у ситуацији великих подела, али, с друге стране, те поделе отежавају његово утемељење и развој.

Сасвим очекивана чињеница да је закон БиХ о јавној радио телевизији написан по европским стандардима, видљива је при првом додиру са текстом. У овој земљи закони се пишу и усвајају под сталним надзором представника међународне заједнице, па је разумљиво што садрже савремена одређења и одредбе.

Јавну радио телевизију у Босни и Херцеговини чине три медијска предузећа: Јавни радио-телевизијски сервис Босне и Херцеговине (ЈС БиХ); Радио-телевизија Федерације Босне и Херцеговине (РТВ ФБиХ); Радио-телевизија Републике Српске (РТ РС).¹⁵ Оно што додатно компликује заједничко функционисање, формално јединственог јавног сервиса за целу државу, је постојање посебних закона о РТВ ФБиХ и РТ РС.

Што се начелних одређења тиче, као што смо рекли, све је у складу са највишим стандардима. „Основни задатак јавних емитера јесте да, кроз пласман разноврсних и вјеродостојних информација информирају јавност, да подстичу демократске процесе, да осигурају одговарајућу заступљеност информативног, културно-умјетничког, образовног, дјечјег, спортског и забавног програма, као и да програми највишег квалитета буду доступни јавности у Босни и Херцеговини.“¹⁶ У Програмским начелима се, слично хрватском закону, разрађују поменуте обавезе: „Програм јавних емитера служи интересу јавности и мора бити у складу са професионалним стандардима, прописима и правилима ЦРА¹⁷. Јавни емитери су дужни осигурати разноврстан и избалансиран радијски и телевизијски програм, који испуњава високе етичке стандарде квалитета, поштовања људског живота, достојанства и физичког интегритета личности, и промовирања демократских слобода, друштвене правде и међународног разумијевања и мира.“¹⁸ Види се да, уз остале елементе за формулисање основног правца делатности јавног сервиса, овде имамо и „поштовање људског живота, достојанство и физички интегритет личности“ што има везе са не тако давним догађајима у БиХ и са потребом да се ове вредности медијски третирају као јавни интерес. И у овом случају регулатива говори о целом спектру обавеза према деци, младима, нацио-

¹⁵ Закон о основама јавног радио-телевизијског система и о јавном радио-телевизијском сервису Босне и Херцеговине, Члан 3.

¹⁶ Исто, Члан 5.

¹⁷ Централна Радиодифузна Агенција, независно регулаторно тело БиХ

¹⁸ Закон о основама јавног РТ система и о јавном РТ сервису БиХ, Члан 20, Тачка (1).

налним мањинама, конститутивним народима. Такође се забрањује говор мржње, а инсистира на објективности и уравнотежености информативних садржаја, као и на њиховој независној припреми и презентацији.

Нажалост, примена босанско-херцеговачког закона о јавној радиодифузији, један је од изразитих примера диспропорције између нормативног и стварног. У пракси се многе одредбе тешко остварују или уопште не спроводе. Функционисање јавног сервиса оптерећено је етничким и политичким поделама што доводи у питање, на пример, равноправну заступљеност сва три конститутивна народа и њихових интереса у програмима све три јавне радио телевизије. Последњих година веома су интензивирани захтеви хрватског народа, поготово у Херцеговини, да се оснује још један јавни емитер у Мостару, како би сва три конститутивна народа имала своје јавне сервисе. Оваква идеја подразумева да јавни сервис у Сарајеву говори босанским, онај у Бањалуци српским, а мостарски хрватским језиком. Овакав захтев до сада није прихваћен, али тензије нису смањене. Све то, уз финансијске, кадровске и организационе проблеме, отежава функционисање јавне радиодифузије која не може да оствари многе своје законске обавезе.

Случај македонског јавног сервиса није мање компликован од босанско-херцеговачког. Македонска Радио Телевизија се веома споро трансформише у јавни сервис и не успева да издржи конкуренцију све већег броја комерцијалних емитера. Оно што успева да оствари из Закона о радиодифузној делатности, који такође има солидне одредбе, јесте програмска мултијезичност. Но у осталим аспектима програмска понуда углавном не оставрује потребе публике па ни јавни интерес. „Несумњиво, публика губи интерес за програме Македонске радио-телевизије. То потврђују и анализе проведене 2002. године када је досег МТВ1 био 90 одсто, а МТВ2 60 одсто...“¹⁹ Касније је број слушалаца и гледалаца знатно опао, што је углавном било проузроковано све нижим квалитетом и комерцијализацијом програма, а што се Македонској Радио Телевизији вратило као бумеранг, смањењем броја грађана који плаћају претплату. Финансијски, организациони и концепцијски проблеми и даље прате македонски јавни радиодифузни сервис.

Јавни РТВ сервис у Србији

Србија дели судбину осталих транзиционих земаља и у медијској сфери уз чињеницу да је њена транзиција знатно отежана распадом Југославије, дубоком кризом и ратом у региону. Све друге земље и у Европи и у непосредном окружењу раније су кренуле путем транзиције, што се односи и на медијске системе и доношење нове медијске регулативе.

19 Билтен Савета за радиодифузију, бр 12, Скопље, 2003,

Акт који регулише оснивање и функционисање јавног сервиса у Србији је Закон о радиодифузији, усвојен 18. Јула 2002. године. Текст закона припремила је радна група правних и медијских експерата из цивилног сектора, уз најпре прећутну, а касније формалну сагласност Владе.

Уважавајући специфичности Србије, закон је предвидео постојање републичког јавног сервиса и покрајинских јавних сервиса. „Носиоци јавног радиодифузног сервиса у Републици Србији су републичка и покрајинске радиодифузне установе.“²⁰ Тиме је уважена сложена структура државе Србије и постојање аутономних покрајина, али ни писци закона ни законодавац нису тада могли знати каква ће бити судбина Косова, па се у даљем тексту закона, као покрајински јавни сервис, помиње само покрајински јавни сервис Војводине.

Радио Телевизија Србије настала је Законом о радију и телевизији, од 31 јула 1991. године, као високо централизовани државно-партијски информативно-пропагандни механизам, у који су интегрисани Радио Телевизија Београд, Радио Телевизија Нови Сад и Радио Телевизија Приштина. После демократских промена, Законом о радиодифузији, предвиђено је да од те, државне радио телевизије, настану републички и покрајински јавни сервис. Према Члану 120. Требало је да оба јавна сервиса почну са радом 31. јануара 2003. године. Нажалост, због одуговлачења од стране власти, формални почетак трансформације републичке и покрајинске радио телевизије у јавне сервисе догодио се три године касније. Објективне тешкоће, у којима се налазио тадашњи РТС: око 8.500 запослених, ратом разорена емисиона и студијска постројења, хипотека режимске радио телевизије, велики број неадекватних кадрова, недовољно и неадекватно финансирање, требало је да буду разлози да се са законском трансформацијом крене брже. Упркос томе почетак преображаја се одлагао, што је неке од поменутиох проблема појачало, а истовремено подстакло незадовољство грађана који медијске организације, будуће јавне сервисе, нису доживљавали као своје.

Гледајући законска решења није тешко закључити да је део регулативе који се односи на јавне сервисе у Србији, такође формулисан према европским стандардима и искуству. Од основних програмских функција до организационих питања, управљања и финансирања, све је предвиђено онако како се то и у Европи чини. Закон најпре каже да радиодифузне установе јавног сервиса „имају посебне обавезе у остваривању општег интереса...“ и тиме је и у овом документу јавни интерес стављен на прво место .

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

20 Закон о радиодифузији, Члан 76, став 1.

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

*Програмима који се производе и емитују у оквиру јавног радиодифузног сервиса мора да се обезбеди разноврсност и избалансираност (међусобна усклађеност или усаглашеност) садржаја којима се подржавају демократске вредности савременог друштва, а нарочито поштовање људских права и културног, националног, етничког и политичког плурализма идеја и мишљења.*²¹

У Члану 78. разрађују се основна начела којима су дефинисане функције јавног сервиса. Најпре се говори о програмској независности односно о „заштити од било каквог утицаја власти, политичких организација или центара економске моћи“. Овај члан говори и о разноврсности програма који треба да задовоље све друштвене групе, од старосних до етничких, али и хендикепиране особе за које треба припремати посебне програме, прилагођене и за слабовиде и оне који су слабог слуха. Даље су дефинисане обавезе уважавања језичких стандарда, како већинског народа тако и мањинских националних група, очувања културне баштине и задовољавања потреба изражавања националног и културног идентитета. Говори се и о обавези емитовања верских програма и о посебним задацима јавног сервиса у периодима предизборних кампања. У Члану 79. Предвиђена је обавеза подстицања слободе и плурализма изражавања јавног мишљења, али и спречавања говора мржње у било ком облику.

Републички и покрајински јавни сервиси имају врло солидну законску основу за свој развој. То се пре свега односи на принципе који одређују основне програмске функције, по чему Закон о Радиодифузији не заостаје за европском регулативом. У пракси, међутим, има тешкоћа које су проузроковане недоследним спровођењем закона.

Прва недоследност, је већ поменуто кашњење у почетку рада јавних сервиса. Друго драстично кршење Закона о радиодифузији било је именовање генералног директора и Управног одбора РТС после прве смене власти у постпетооктобарском периоду. У априлу 2004. Године Влада је сменила додашњег генералног директора РТС Александра Црквењакова и на то место поставила Александра Тијанића иако је већ две године постојао закон на основу кога је независна регулаторна агенција (РРА) требало да изабере Управни одбор, а ово тело, путем јавног конкурса, да изабере генералног

21 Закон о радиодифузији, Члан. 77

директора РТС. Директан избор првог човека јавног сервиса од стране владе, што је данас незамисливо у било којој европској земљи, био је јасан показатељ да власт жели утицај на ову медијску кућу. Влада је на исти начин именовала и Управни одбор иако ни то није било њена законска ингеренција. Индикативно је да је и приликом следећег избора, који је процедурално обављен исправно, поново изабран исти генерални директор и такође, дотадашњи председник Управног одбора. Драстично мешање у уређивачку политику јавног сервиса и подривање његове законом утврђене самосталности, био је и политички притисак из парламента током 2007. године, за увођење редовних директних преноса заседања Народне скупштине Србије. Политичком притиску подлегла је и Републичка регулаторна агенција, која је издала обавезујуће упутство о директним преносима. Упутство је, после реаговања стручне јавности, повучено, а и Уставни суд Србије га је прогласио неуставним.

У таквим околностима може се констатовати да јавни радиодифузни сервис у Србији, и републички и покрајински, још нису у потпуности остварили све обавезе које овај тип медија има. То не значи да нема напретка. У програмској реорганизацији предњачили су програми Радио Београда, као саставног дела РТС. И Телевизија Београд бележи успон и повратак поверења публике. Војвођански јавни сервис емитује програме на десетак језика, што је веома значајно. Ипак, још су видљиве неуравнотежености и ту и тамо политички утицаји. Републички јавни сервис недовољно третира мањинске групе, поготово националне мањине, хендикепиране и друге, са изузетком једног броја емисија на програмима Радио Београда. Покрајински јавни сервис има програме на много језика, али је третман интерса, потреба и проблема мањинских народа, површан и не доприноси друштвеној кохезији. Евидентно је да на програмима јавног сервиса има садржаја који квалитетом не задовољавају ниво коме јавни сервис, по дефиницији, треба да тежи. Јавна контрола над јавним сервисима је можда највећи недостатак ових медијских организација јер је контакт са аудиторijумом недовољан, без довољно јавних информација и без јавне расправе о њиховом раду.

Како унапредити рад јавног сервиса

Овај текст настаје управо у тренутку када је актуелизована идеја о доношењу посебног закона о јавном сервису. Разуме се да то није суштинско питање. Много је важније да ли су одредбе о јавном РТВ сервису добре и да ли омогућавају демократски и професионални развој овог типа медијске организације, да ли су у складу са савременим европским и светским схватањима, а не јесу ли у општем закону о радиодифузији или у посебном закону. Оно што може бити разлог за постојање посебног закона, јесте нужност

доношења посебног закона о електронским комуникацијама, због увођења дигитализације и других техничких разлога, после чега би и у Србији Закон о радиодифузији био обесмишљен. Други разлог може бити идеја издвајања емисионе технике из система РТС и стварање посебног предузећа које ће свим електронским медијима, па и јавним сервисима пружати услуге преноса сигнала, што је већ раширена пракса. Трећи разлог јавља се у иницијативи једног броја локалних и регионалних средина да имају своје јавне сервисе, па би то посебним законом могло да се реши на консеквентан начин.

Без обзира на то да ли ће Србија имати посебан закон о јавном сервису, што имају неке државе у окружењу, или ће одредбе о тој материји и даље бити у неком општијем закону, суштинске одредбе из садањег Закона о радиодифузији не треба мењати. Оно што би могло да се побољша у законској регулативи или дефинише као новина, то су поменута питања о издвајању емисионе технике и евентуалне могућности стварања регионалних јавних сервиса, за које би најпринципијелније решење било да буду у саставу већ постојећих републичког и покрајинског јавног сервиса.

Остала питања која би законски могла боље да се уреде су следећа:

- Целисходнији начин наплате претплате и директна дистрибуција средстава покрајинском и републичком јавном сервису;
- Обавеза и републичког јавног сервиса да медијски третира мањинске народе и има емисије на њиховим језицима;
- Обавеза боље комуникације са јавношћу у смислу обавештавања јавности и подношења извештаја о остваривању програмских функција и финансијског пословања и организовања јавне расправе о томе.

Остали недостаци који се јављају у раду јавног сервиса, као што су недоследности у погледу политичке уравнотежености, угрожавање независности и аутономије јавног сервиса и недовољан ниво квалитета у сваком програмском сегменту, могу да се отклањају и без интервенција у закону. Једноставно, потребно је доследније поштовање већ постојећих законских одредаба, пажљивији избор кадрова за најодговорнија места у јавној радиодифузији и стварање политичког демократског амбијента који би погодовао свестраном напретку Јавног РТВ сервиса.

Извори:

- Башић, Хрватин, С. Томпсон, М. Јусић, Т. (2008): Разједиње-ни пропадају – Јавни радио-дифузни сервиси у мултиетничким друштвима, Медијацентар, Сарајево
- Вељановски, Р. (2005): Јавни РТВ сервис у служби грађана, ЦЛИО, Београд
- Lowe, G. F. Hujanen, H. (2003): New Articulations of the Public Service Remit, Nordicom, Geteborg
- Кин, Ц. (1995): Медији и демократија, Филип Вишњић, Београд

- Зборник правних докумената Савета Европе у вези са медијима (2006), Канцеларија Савета Европе у Београду
- Закон о радиодифузији (Србија)
- Закон о основама јавног радио-телевизијског система и о основа-ма Радио-телевизијског сервиса Босне и Херцеговине
- Закон о Хрватској радиотелевизији
- Закон о радиодифузној делатности (Македонија)