

Mediji – pravila, standardi, ciljevi, iskustva demokratskog sveta

Izbor tekstova i komentari: **prof. dr Rade Veljanovski**

Mali bukvar medijske demokratije

Sloboda izražavanja i slobodan protok informacija se u savremenom demokratskom svetu smatraju ljudskim pravom. Ne samo jednim od osnovnih ljudskih prava, već onim pravom koje, kada je ostvareno, omogućava da se osvetli čitav niz drugih ljudskih potreba i prava, da se ukaže na njihovo poštovanje, ali i nepoštovanje, i da se javnost mobilise da pomogne u njihovom ostvarivanju.

Demokratski svet je u savremeno doba, pogotovo posle Drugog svetskog rata, uvideo važnost javnog komuniciranja i informisanja i počeo intenzivnije da stvara pravila za ovu značajnu društvenu oblast. Ta pravila su uglavnom regulatorna, što znači čvršća, zakonska i podrazumevaju sankciju za neostvarivanje, ali postoje i samoregulatorna pravila koja deluju na principu dobrovoljnosti i čija je sankcija, najčešće, moralne prirode. Evropa je region u kome su iskustva javnog komuniciranja, delovanja medija, profesionalnog novinarstva, ostvarivanja javnog interesa i slobode izražavanja, rezultirala zajedničkim stavovima, pravilima i standardima više nego u bilo kom drugom delu sveta. Ta pravila i standardi sadržani su u obilju dokumenata koji su usvojeni od strane organizacija kao što su Evropska unija (EU) i Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS), a najviše konvencija, deklaracija, direktiva i preporuka nastalo je u okviru Saveta Evrope, čiji je i Srbija član, pa je ovi dokumenti obavezuju iako nije članica EU.

Ovde ćemo podsetiti na jedan broj stavova i pravila iz raznih dokumenata, koji određuju pravac demokratizacije medijskog sistema i predstavljaju osnov za razvoj nacionalnog medijskog zakonodavstva u zemljama Evrope. Razume se, dokumenata ima mnogo više nego što ih možemo pomenuti. Uz izvode iz dokumenata i kraće komentare, ukazujemo i na povezanost ustavno-pravnog sistema Srbije i naše Medijske strategije sa demokratskim principima Evrope i sveta.

„*Svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravilo uključuje slobodu posedovanja sopstvenog mišljenja, primanja i saopštavanja informacija i ideja bez mešanja javne vlasti i bez obzira na granice*“

Dragoceno ljudsko pravo: sloboda govora, bez uznemiravanja, bez mešanja javne vlasti i bez obzira na granice

„Slobodna razmena misli i mišljenja je jedno od najdragocenijih prava čoveka; svaki građanin može, dakle, slobodno govoriti, pisati, štampati, s tim što odgovara za zloupotrebe ove slobode u slučajevima određenim zakonom.“

(Deklaracija prava čoveka i građanina, član 11 1789)

Ovaj liberalni pristup javnom komuniciranju ima svoj sled do danas, a posle više od sto pedeset godina, kao zajednički stav demokratskog sveta potvrđen je u Univerzalnoj deklaraciji o pravima čoveka, koju su Ujedinjene nacije usvojile 1948. godine.

„Svako ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja, što obuhvata i pravo da ne bude uznemiravan zbog svog mišljenja, kao i pravo da traži, prima i širi obaveštenja i ideje bilo kojim sredstvima i bez obzira na granice.“

(Univerzalna deklaracija o pravima čoveka, član 19 1948)

Evropa je u svom najznačajnijem dokumentu o ljudskim pravima, Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, u prvom stavu člana 10 dogradila pomenuti princip dodajući odnos prema vlasti, čiji uticaj može biti prepreka ostvarivanju prava, i insistirajući da se protok informacija ne može zaustavljati na granicama pojedinih država jer se radi o univerzalnom ljudskom pravu. Sadržaj ovog člana postao je najvažniji osnov za nacionalna medijska zakonodavstva u Evropi, a Konvenciju je ratifikovala i Republika Srbija.

„Svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravilo uključuje slobodu posedovanja sopstvenog mišljenja, primanja i saopštavanja informacija i ideja bez mešanja javne vlasti i bez obzira na granice. Ovaj član ne sprečava države da zahtevaju dozvole za rad televizijskih, radio i bioskopskih preduzeća.“

Pošto korišćenje ovih sloboda povlači za sobom dužnosti i odgovornosti, ono se može podvrgnuti formalnostima, uslovima, ograničenjima ili kaznama propisanim zakonom i neophodnim u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti, teritorijalnog integriteta ili javne bezbednosti, radi sprečavanja nere-

da ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, zaštite ugleda ili prava drugih, sprečavanja otkrivanja obaveštenja dobijenih u poverenju ili radi očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva.“

(Evropska konvencija o ljudskim pravima, član 10 1950)

Ovaj član Evropske konvencije najpre definiše pravo svakog pojedinca i naglašava da se ono ostvaruje „bez mešanja javne vlasti“, što ne znači da vlast ne treba da ima nikakav odnos prema tom pitanju. Vlast ima obaveznu da stvara okolnosti u kojima se pomenuto pravo ostvaruje, da ga brani i podržava, ali ne da se meša u sadržaje javnog komuniciranja, da utiče na uređivački koncept medija i da kontroliše komunikacione potrebe građana.

U drugom stavu se govori o mogućim ograničenjima, ali uz precizno nabranje okolnosti u kojima može da dođe do ograničenja. To su one situacije u kojima su ograničenja „neophodna u demokratskom društvu“. Zato su precizno navedena da ne bi bilo proizvoljnih, arbitrarnih tumačenja i da ograničenja ne bi bila jača od slobode izražavanja i slobodnog protoka informacija.

Ustavno-pravni okvir Srbije – podrška slobodi informisanja

U najvišem pravnom aktu Srbije sadržane su odredbe za koje se može konstatovati da su saglasne sa odredbama Evropske konvencije, što znači da je Srbija u svoj ustavno-pravni sistem implementirala ovaj univerzalni princip demokratskog sveta.

„Jamči se sloboda mišljenja i izražavanja, kao i sloboda da se govorom, pisanjem, slikom ili na drugi način traže, primaju i šire obaveštenja i ideje.“

Sloboda izražavanja može se zakonom ograničiti, ako je to neophodno radi zaštite prava i ugleda drugih, čuvanja autoriteta i nepristrasnosti suda i zaštite javnog zdravlja, morala demokratskog društva i nacionalne bezbednosti Republike Srbije.“

(Ustav RS, član 46)

„U Republici Srbiji nema cenzure. Nadležni sud može sprečiti širenje informacija i ideja putem sredstava javnog obaveštavanja samo ako je to u demokratskom društvu neophodno radi sprečavanja pozivanja na nasilno rušenje Ustavom utvrđenog poretka ili narušavanje teritorijalnog integriteta Republike Srbije, sprečavanja propagiranja rata ili podstrekivanja na neposredno nasilje ili radi sprečavanja zagovaranja rasne, nacionalne ili verske mržnje, kojim

se podstiče na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje.“

(Ustav RS, član 50, stav 3)

„Svako ima pravo da istinito, potpuno i blagovremeno bude obavešten o pitanjima od javnog značaja i sredstva javnog obaveštavanja su dužna da to pravo poštuju. Svako ima pravo na pristup podacima koji su u posedu državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, u skladu sa zakonom.“

(Ustav RS, član 51)

Najviši zakon za oblast informisanja u Srbiji, Zakon o javnom informisanju i medijima, u uvodnom delu takođe sadrži načela demokratskog sveta o slobodi izražavanja i slobodi javnog informisanja.

„Javno informisanje je slobodno i ne podleže cenzuri.

Zabranjena je neposredna i posredna diskriminacija urednika medija, novinara i drugih lica u oblasti javnog informisanja, naročito prema njihovoj političkoj opredeljenosti i uverenju ili drugom ličnom svojstvu.

Ne sme se ugrožavati slobodan protok informacija putem medija kao ni uređivačka autonomija medija, a naročito vršenjem pritiska, pretnjom, odnosno ucenom urednika, novinara ili izvora informacija. Fizički napad na urednika, novinara i druga lica koja učestvuju u prikupljanju i objavljivanju informacija putem medija kažnjava se na osnovu zakona.

Sloboda javnog informisanja ne sme se povređivati zloupotrebom službenog položaja i javnih ovlašćenja, svojinskih i drugih prava, kao ni uticajem i kontrolom nad sredstvima za štampanje i distribuciju novina ili mrežama elektronskih komunikacija koje se koriste za distribuciju medijskih sadržaja.“

(Zakon o javnom informisanju i medijima, član 4)

Ustavno opredeljenje potvrđeno je i u strateškom dokumentu koji je Vlada Srbije usvojila u januaru 2020. godine, posle saradnje sa predstavnicima medijske zajednice, istakavši da je vizija javnog informisanja:

“Obezbeđeno povoljno okruženje za slobodu informisanja, protok ideja mišljenja i ostvarivanje javnog interesa koje će dovesti do uređenog i bogatog medijskog tržišta.“

(Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period 2020-2025. godine)

Kao opšti cilj Strategije naveden je:

„Unapređen sistem javnog informisanja kroz harmonizovan pozitivni pravni okvir koji garantuje slobodu izražavanja, slobodu medija, bezbednost novinara, medijski pluralizam, razvijeno medijsko tržište, osnaženu novinarsku profesiju, edukovano građanstvo i institucije sposobne za primenu regulative.“

(Strategija, IV Opšti i posebni ciljevi)

Kritičko mišljenje i položaj nosilaca javnih funkcija

Jedan od izuzetno važnih dokumenata koji državama sugerira način ponašanja u pogledu slobode izražavanja i saopštavanja kritičkog mišljenja kako u odnosu na aktuelnu vlast i samu državu, tako i na „fizička lica koja su kandidati, ili su izabrana, ili su se povukla iz političkih tela, imaju političku funkciju na lokalnom, regionalnom, državnom ili međunarodnom nivou ili imaju politički uticaj“ je Deklaracija o slobodi političke debate u medijima. Deklaracija razrešava mnoge dileme u pogledu prava slobodnog izražavanja, pogotovo u zemljama koje su posle pada Berlinskog zida pošle putem tranzicije i obnavljanja višestranačke parlamentarne demokratije. Ovaj dokument nedvosmisleno stavlja do znanja da nosioci javnih funkcija ili pretendenti na njih, nisu u procesu javnog komuniciranja više zaštićeni od ostalih građana, već naprotiv, zbog sopstvenog opredeljenja da apliciraju za javne funkcije koje donose status, privilegije i veći uticaj, oni su više izloženi pogledima, kritici, satiri, što je potpuno legitimno.

I Sloboda izražavanja i informacije u medijima

Pluralistička demokratija i sloboda političke debate zahtevaju da javnost bude informisana o pitanjima od javnog interesa, što podrazumeva pravo medija na prenošenje negativnih informacija i kritičkih mišljenja o političkim ličnostima i javnim službenicima, kao i pravo javnosti da ih sazna.

II Sloboda izražavanja kritike na račun države i državnih institucija

Država, vlada ili bilo koja druga institucija izvršne, zakonodavne ili sudske vlasti može biti predmet kritike u medijima. Zbog njihovog dominantnog položaja, ove institucije kao takve ne bi trebalo da budu zaštićene krivičnim zakonom od kleveta ili uvredljivih izjava. Međutim, tamo gde te institucije uživaju takvu zaštitu, ona bi trebalo da bude primenjena na restriktivan način, izbegavajući u bilo kakvim okolnostima njenu upotrebu kako bi se ograničila sloboda kritikovanja.

Osobe koje predstavljaju ove institucije i dalje ostaju zaštićene kao pojedinci.

III Javna debata i nadzor nad političkim ličnostima
Političke ličnosti odlučile su da steknu poverenje javnosti i prihvatile da se izlože javnoj političkoj debati, te stoga podležu stalnom javnom nadzoru i potencijalno žestokoj i snažnoj javnoj kritici u medijima, zbog načina na koji su obavljali ili obavljaju svoje dužnosti.

IV Javni nadzor nad javnim službenicima

Javni službenici moraju prihvatiti da će biti predmet javnog nadzora i kritike, posebno putem medija, zbog načina na koji su obavljali ili na koji obavljaju svoje funkcije, kad je ovo neophodno za osiguravanje transparentnosti i odgovornog obavljanja funkcija.

V Sloboda satire

Humoristički i satirični žanr, zaštićen članom 10 Konvencije, dozvoljava viši stepen preterivanja, čak i provokacije, sve dok javnost nije obmanuta u pogledu činjenica.

VI Ugled političkih ličnosti i javnih službenika

Političke ličnosti ne treba da uživaju veću zaštitu ugleda i drugih prava od ostalih pojedinaca, i stoga, protiv medija, po domaćim zakonima, ne treba da budu predviđene teže sankcije ukoliko kritikuju političke ličnosti. Ovaj princip se takođe primenjuje na javne službenike; izuzeci se mogu dopustiti jedino tamo gde su zaista neophodni kako bi se omogućilo javnim službenicima da obavljaju svoje funkcije na pravi način.

VII Privatnost političkih ličnosti i javnih službenika

Privatni i porodični život političkih ličnosti i javnih službenika treba da bude zaštićen od medijskog izveštavanja po članu 8 Konvencije. Ipak, informacija o njihovom privatnom životu može biti iznesena kada je od direktnog javnog značaja za način

na koji su obavljali ili obavljaju svoje funkcije, nastojeći da se izbegne nepotrebna šteta za treća lica. Kada političke ili javne ličnosti privlače pažnju javnosti na neke aspekte svog privatnog života, mediji imaju pravo da ispituju te aspekte njihovog privatnog života.

VIII Pravni lekovi protiv kršenja prava od strane medija

Političke ličnosti i javni službenici treba da imaju pristup samo istim pravnim lekovima koje imaju i privatna lica u slučaju povrede njihovih prava od strane medija. Odštete i kazne za klevetu ili uvredu moraju biti u razumnoj srazmeri povredi prava ili ugleda drugih, uzimajući u obzir sve moguće efektivne i adekvatne dobrovoljne pravne lekove koje mediji mogu dobrovoljno da ponude, a prihvate osobe koje su u pitanju. Kleveta ili uvreda od strane medija ne treba da dovedu do kazne zatvorom, osim ako ozbiljnost kršenja prava ili reputacije ostalih čini to izrazito neophodnom i proporcionalnom kaznom, posebno tamo gde su ostala osnovna prava ozbiljno povređena kroz klevetničke ili uvredljive izjave u medijima, kao što je govor mržnje.

(Deklaracija o slobodi političke debate u medijima, Komitet ministara SE 2004)

Odnos prema nosiocima javnih funkcija, koji je promovisan u pomenutoj Deklaraciji, prihvaćen je normativno i u našem medijskom zakonodavstvu i predstavlja odredbu Zakona o javnom informisanju i medijima.

„Izabran, postavljen, odnosno imenovan nosilac javne i političke funkcije dužan je da trpi iznošenje kritičkih mišljenja, koja se odnose na rezultat njegovog rada, odnosno politiku koju sprovodi, a u vezi je sa obavljanjem njegove funkcije bez obzira na to da li se oseća lično povređenim iznošenjem tih mišljenja.“

(Zakon o javnom informisanju i medijima, član 8)

Osnovni evropski principi u oblasti javnog informisanja

Evropska medijska politika je veoma konzistentna, sveobuhvatna i čvrsto orijentisana ka ostvarivanju ljudskih prava u oblasti javnog komuniciranja. Iskustvo onih zemalja koje su brže napredovale u pogledu ukupne društvene demokratizacije, pokazalo je da postoji potreba da se formulišu pravila i principi koji bi na ujednačen način važili i u ostalim zemljama koje su opredeljene da na sopstvenom tlu razvijaju demokratske odnose u svim sferama društva, pa i u oblasti informisanja. Jedan od dokumenata, nastao u okviru Saveta Evrope 1982. godine, Deklaracija o slobodi izražavanja i informisanja, kao izraz savremene političko-medijske filozofije, navodi osnovna pravila i standarde.

„Države članice Saveta Evrope...“

I Potvrđuju čvrstu privrženost načelima slobode izražavanja i informisanja kao osnovnom elementu demokratskog i pluralističkog društva;

II Saopštavaju da u domenu informisanja i masovnih medija nastoje da ostvare sledeće ciljeve:

- zaštitu prava svakog pojedinca, bez obzira na granice, da izrazi svoje mišljenje, da traži i prima informacije i ideje iz bilo kog izvora, kao i da ih saopštava pod uslovima navedenim u članu 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima;
- odsustvo cenzure ili bilo kakve samovoljne kontrole ili ograničavanja aktivnosti učesnika u informativnom procesu, medijskog sadržaja ili prenošenja i širenja informacija;
- spровоđenje otvorene informativne politike u javnom sektoru, uključujući pristup informacijama da bi se povećala sposobnost pojedinca da razume politička, društvena, ekonomska i kulturna pitanja i o njima slobodno raspravlja;
- postojanje velike raznolikosti nezavisnih i samostalnih medija, čime se omogućava izražavanje različitih ideja i mišljenja;
- dostupnost, pod razumnim uslovima, odgovarajućih sredstava za prenošenje i širenje informacija i ideja na domaćem i međunarodnom planu i pristup tim sredstvima;
- unapređenje međunarodne saradnje i pomoći, posredstvom javnih i privatnih kanala, sa ciljem da se obezbedi slobodan protok informacija i unapredi komunikaciona infrastruktura i ekspertiza.“

(Deklaracija o slobodi izražavanja i informisanja, Komitet ministara SE 1982)

Javni medijski servis – forum za javnu debatu i društvenu koheziju

Javni medijski servis je evropska tekovina. Nastao je pre 95 godina kada je uveliko nadjačala svest da postojanje samo privatnih medija, koji se rukovode profitom, kao osnovnim interesom, ne može da dovede do ostvarivanja svih komunikacionih potreba građana i do zdravog društva. Potreba za medijem koji će biti pod javnom, društvenom kontrolom i ostvarivati opšti interes, bila je odraz potrebe za demokratizacijom javne sfere.

Tako je nastala „misija javnog servisa“ koji svojim jasno definisanim funkcijama treba da obezbedi pluralizam sadržaja, javnu artikulaciju raznovrsnih mišljenja, da osvetli sva važna društvena pitanja, događaje, pojave, procese – uravnoteženo, bez diskriminacije. Stav prvog direktora BBC ser Džona Rita da ovakav oblik medijske organizacije treba da ima trojaku funkciju: informisanje, edukaciju, zabavu, dopunjen je njegovom izjavom da „televizija ne sme u naše domove da unese ništa vulgarno i štetno“. Trojna formula delovanja javnog servisa aktuelna je i danas uz stalno širenje programske ponude i raznovrsnosti sadržaja.

„Radiodifuzija kao servis javnosti... podržava vrednosti koje odlikuju političke, pravne i društvene strukture demokratskih društava, uz posebno poštovanje ljudskih prava, kulturnog i političkog pluralizma. Referentna tačka za sve pripadnike javnosti i faktor društvene kohezije i integracije svih pojedina, grupa i zajednica. Odbacuje svaku kulturološku, polnu, versku ili društvenu diskriminaciju i svaki oblik društvene segregacije.

Forum za javnu debatu u kojoj se može izraziti najširi mogući spektar gledišta i mišljenja. Nepriistrasne i nezavisne vesti, informacije i komentari. Kvalitet se ne sme podrediti zahtevima tržišta.

Programske šeme i servisi određeni najširoj publici, a istovremeno okrenuti i potrebama manjinskih grupa.“

(Praška rezolucija 1994)

„Radiodifuzija kao servis javnosti predstavlja pomoć informisanom građanstvu, sredstvo je uzornog pluralizma koji različite grupe u društvu povezuje.

Celokupnom stanovništvu nudi širok spektar kvalitetne produkcije svih žanrova.

Uspostavlja standarde kvaliteta popularnih programa koji se masovno prate.

U službi je interesa manjina i vodi računa o svim različitim grupama koje čine stanovništvo zemlje.

Pružila nepristrasne i potpuno nezavisne informacije.“

(Rezolucija Evropskog parlamenta, 1996)

„Sistem javne radiodifuzije u zemljama članicama u direktnoj je vezi sa demokratskim, društvenim i kulturnim potrebama svakog društva i potrebom da se očuva medijski pluralizam.“

(Amsterdamski ugovor, 1997)

Nezavisnost i autonomija javnog servisa

Javni medijski servis ne postoji ako na njega bilo ko, osim nezavisnih profesionalaca i auditorijuma, može da ima uticaj. Jedan od dokumenata koji se u Evropi najčešće pominje kao osnov zakonskog regulisanja funkcija i organizacije javnog medijskog servisa jeste Preporuka R (96) 10 o garantovanju nezavisnosti javnog servisa radiodifuzije. Iako se radi o preporuci, što bi na prvi pogled značilo da dokument nema obavezujući karakter, njegov sadržaj upravo u detalje predviđa način na koji se očekuje od država Evrope da normativno zasnuju svoje javne medijske servise.

„Pravni okvir koji reguliše radiodifuzne organizacije javnog servisa treba jasno da odredi njihovu uređivačku nezavisnost i institucionalnu autonomiju, naročito u oblastima kao što su:

- Programska šema;
- Konceptija proizvodnje programa;
- Uređivanje i prezentacija vesti i programa o aktuelnim događajima;
- Organizacija delatnosti servisa;
- Izbor, zapošljavanje i rukovođenje osobljem unutar servisa;
- Kupovina, iznajmljivanje, prodaja i korišćenje robe i usluga;
- Upravljanje finansijskim sredstvima.
- Priprema i izvršavanje budžeta;
- Pregovaranje, priprema i potpisivanje pravnih akta koji se odnose na poslovanje servisa.“

(Preporuka br. (96) 10, Aneks)

Značaj ovih odredaba prepoznali su i pisci našeg Zakona o javnim medijskim servisima, koji u članu 5 navodi elemente institucionalne autonomije javnog servisa u Srbiji, skoro doslovcu preuzimajući pomenute odredbe iz Preporuke Saveta Evrope. Iako se raznovrsnost funkcija javnog servisa odnosi na sve vrste programa, dakle i programe iz kulture, umetnosti, obrazovanja, zabave, sporta, Aneks Preporuke posebno naglašava potrebu objektivnog, „pravičnog“ saopštavanja „programa vesti“, odnosno informativnih sadržaja.

„Pravni okvir koji reguliše javne servise treba da propiše da će oni obezbediti da programi vesti pravično prikazuju činjenice i događaje i podstiču slobodno formiranje mišljenja.“

(Preporuka br. (96) 10, Aneks)

Finansiranje u službi nezavisnosti i kvaliteta – gledanost nije najvažnija

Kao što je navedeno u preporuci o nezavisnosti javnih servisa, način upravljanja finansijskim sredstvima je takođe jedan od faktora nezavisnosti i autonomije. Dugim rečima finansiranje treba takođe da bude podređeno osnovnim funkcijama i da ničim ne ometa uravnoteženost i nepristrasnost sadržaja javnog medijskog servisa.

„Pošto je finansiranje javnih radiodifuzija u javnom interesu, javni radiodifuzni servisi

moraju da zadovolje standarde kvaliteta kada je reč o audio-vizuelnim sadržajima i uslugama. To zahteva da zakonodavci i regulatorna tela definišu javne službe i smernice opšte politike za takve standarde kvaliteta, a da javnim radiodifuznim servisima daju nezavisnost u pogledu dnevnih uređivačkih i upravljačkih pitanja. Dakle, treba uspostaviti mehanizme javne odgovornosti za kontrolu kvaliteta, uključujući i korisničko ocenjivanje. Međutim, udeo gledanosti ne bi trebalo da bude odlučujući faktor.“

(Preporuka 1878 (2009) Skupštine SE o finansiranju javnih radiodifuznih servisa, tačka 15)



Mali bukvar medijske demokratije

Prednosti finansiranja iz pretplate

„Za razliku od finansiranja iz državnog budžeta, finansiranje iz zakupa licence (pretplate) ima nekoliko prednosti:

Kao prvo, znači da stanica ne zavisi od političke dobre volje ljudi koji odlučuju o iznosu koji će se izdvojiti iz državne kase. Program, a naročito pokrivanje političkih tema, ne mora da se dopada ljudima iz vlasti i figurira kao (prečutni) preduslov za dobijanje traženog iznosa.

Kao drugo, finansiranje iz zakupa licence i prihod koji to treba da donese tokom određenog broja godina, daleko su sigurniji od godišnjih donacija iz državnog budžeta. To je od vitalnog značaja za srednjoročno, pa čak i za dugoročno strateško planiranje i investiranje. Kao treće, dokle god se finansira iz državne kase, radiodifuzna organizacija će, po svoj prilici, biti državna firma sa svim ograničenjima koje takav status podrazumeva.“

(Model zakona o radiodifuziji kao servisu javnosti, ITU/BDT i UNESCO 1998)

Jake veze sa vladom negiraju javni servis

U Dodatku Preporuke KM/Rec (2012) 1, pomenuti su neki konkretni problemi koji su uočeni u funkcionisanju javnih medijskih servisa.

1. „Javni medijski servisi, širom Evrope, suočavaju se sa izuzetno velikim izazovima.
2. Prvi prioritet za javni medijski servis mora biti da obezbedi da njegova kultura, politika, procesi i program odražavaju i osiguravaju uredničku i izvršnu nezavisnost.
3. Za neke organizacije, pomak je preći iz statusa državnog emitera – sa jakim vezama sa vladom i slabim kredibilitetom u široj javnosti i civilnom društvu – u status pravnog javnog medijskog servisa, sa uredničkom i izvršnom nezavisnošću od države.“

(Dodatak na Preporuke CM/Rec(2012)1)

Savremeni pristup funkcionisanju i održanju medijskog modela javnog servisa sadržan je i u Deklaraciji Komiteta ministara o upravljanju javnim medijskim servisima iz 2012. godine.

„Osnovna misija javnih medijskih servisa je podržavanje ciljeva od opšteg interesa, kao što su društveni napredak, javna svest o demokratskim procesima, interkulturalno razumevanje i društvena integracija i da se to postigne kroz raznovrsne i kvalitetne sadržaje. Kao bitan izvor javnih nepristrasnih informacija i različitih političkih mišljenja, javni medijski servisi moraju da ostanu nezavisni od političkog ili ekonomskog uticaja i da postignu visoke uređivačke standarde nezavisnosti, objektivnosti i pravičnosti.“

(Deklaracija Komiteta ministara o upravljanju javnim medijskim servisima 2012)

Šta nije javni medijski servis

Radi boljeg razumevanja suštine javnog servisa, pravnik Evropske unije za radiodifuziju Verner Rumphorst, dao je obrnutu definiciju, naglašavajući šta javni servis nije.

„Ako, u pozitivom smislu pođemo od toga da javni servis postoji zbog javnosti, zbog celokupnog stanovništva, to, u negativnom smislu, znači da on ne postoji zbog vlade, parlamenta ili predsednika, zbog neke političke partije ili crkve ili zbog bilo koje druge interesne grupe ili deoničara. On mora biti nezavisan u odnosu na sve i isključivo u službi interesa stanovništva, ljudi kao građana, a ne potrošača.“

(Model zakona o radiodifuziji kao servisu javnosti, ITU/BDT i UNESCO 1998)

Regulatorna tela za elektronske medije

U oblasti radiodifuzije ili kako se u novije vreme govori, u oblasti delovanja audio-vizuelnih medijskih servisa, odnosno elektronskih medija, Evropa je odavno učinila korak dalje od tradicionalnog regulisanja ove oblasti. Umesto organa vlasti u užem smislu: vlade, ministarstava i drugih institucija vlasti, u nameri da funkcionisanje ovih medija približi potrebama i kontroli javnosti, Evropa je, kao standard, kreirala nezavisno regulatorno telo za oblast radiodifuzije. Smatrajući da je važno da države članice regulatornim organima u oblasti radio-difuzije garantuju autentičnu nezavisnost, Evropa je preporučila vladama da:

- unesu u svoje zakone odredbe, a u svoju politiku mere kojima se regulatornim organima u oblasti radiodifuzije daju ovlašćenja koja im omogućavaju da obavljaju svoje zadatke onako kako je to propisano nacionalnim zakonodavstvom, na delotvoran, nezavisen i transparentan način;
- skrenu pažnju na ove smernice regulatornim organima u oblasti radiodifuzije, organima vlasti i odgovarajućim profesionalnim grupama, kao i širokoj javnosti, i da istovremeno obezbede stvarno poštovanje nezavisnosti regulatornih organa kada je reč o bilo kakvom uplitanju u njihove aktivnosti.“

(Preporuka br. R (2000) 23 o nezavisnosti i funkcijama regulatornih organa u oblasti radio-difuzije)

U Aneksu ove preporuke posebno se naglašava izbor članova regulatornog tela, funkcija kontrole rada pružalaca medijskih usluga na osnovu dobijene dozvole i odgovornost prema javnosti.

„Pravila koja se tiču regulatornih organa u oblasti radio-difuzije, posebno njihovog sastava, predstavljaju ključni element njihove nezavisnosti. Ona stoga treba da budu utvrđena tako da ih zaštite od bilo kakvog uplitanja, pre svega političkih snaga ili ekonomskih interesa.“

(Aneks Preporuke br. (2000) 23)

U Evropskoj konvenciji o prekograničnoj televiziji, inače jednom od naznačajnijih dokumenata evropskog regulatornog okvira za medije, posebno se insistira na nekoliko pitanja o kojima regulatorna tela treba da vode računa.

„Svi elementi programskih usluga, u pogledu njihovog prikazivanja i sadržaja, moraju poštovati dostojanstvo ljudskog bića i osnovna prava drugih. Naročito ne smeju:

- a) Biti nedolični i naročito ne smeju imati pornografski sadržaj
- b) Neopravdano isticati nasilje i podsticati rasnu mržnju.

Svi elementi programskih usluga koji mogu da naškode fizičkom, mentalnom ili moralnom razvoju dece i adolescenata ne mogu biti na programu kada postoji verovatnoća da će ih, zbog vremena prenosa i prijema, oni gledati. Televizijska kuća će osigurati da vesti adekvatno prikazuju činjenice i događaje i podstiču slobodno formiranje mišljenja.“

(Revidirana Evropska konvencija o prekograničnoj televiziji, član 7)

Sloboda prijema i reemitovanja - prekogranično emitovanje

„Države ugovornice će osigurati slobodu izražavanja i informisanja u skladu sa članom 10 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i garantovaće slobodu prijema i neće na svojim teritorijama ograničavati reemitovanje programskih usluga koje su u skladu sa odredbama ove konvencije“

(Revidirana Evropska konvencija o prekograničnoj televiziji)

Mediji i izbori – bez privilegija vlasti

Predizborne aktivnosti i sami izbori su period u kome je uloga medija posebno važna jer oni tada značajno doprinose demokratičnosti tih procesa. Ako zanemare svoje obaveze ili neko ostvari uticaj na medije, epilog će biti izostanak izborne ravnopravnosti. U tom smislu preporuke Saveta Evrope daju vrlo jasan orijentir koji treba da ojača demokratske odnose u javnoj sferi.

„Vlasti ne bi smele da se mešaju u aktivnosti novinara i ostalih medijskih profesionalaca u smislu uticanja na izbore.

Uzimajući u obzir kratko vreme medijske kampanje, prema zakonima na nivou države, svi kandida-

ti i političke stranke imaju pravo na odgovor ili ekvivalentne mere i treba im omogućiti da to pravo iskoriste tokom kampanje bez nepotrebnog odlaganja.

Uz poštovanje nezavisnosti uređivačke politike elektronskih medija, regulatorni okvir treba da predviđi obavezu da izborne kampanje budu praćene na pravičan, izbalansiran i nepristrasan način u svim programskim sadržajima emitera. Takva obaveza bi trebalo da se odnosi i na javne servise i na privatne emitere u oblastima u kojima se emituju. Kad samoregulatorni okviri to ne predviđaju, države članice bi trebalo da usvoje mere koje javnim i privatnim emiterima nalažu da, pogotovo u izbornom periodu, budu pravični, izbalansirani i nepristrasni kad su u pitanju vesti i aktuelnosti, intervjui ili debate. Emiteri ne smeju da pružaju privilegovan tretman javnim vlastima u tim programima.

U državama članicama u kojima je političkim strankama i kandidatima dozvoljeno da zakupe marketinški prostor u izborne svrhe, regulatorni okviri bi trebalo da omogućе svim strankama koje učestvuju na izborima da imaju mogućnost da zakupe marketinški prostor prema jednakim uslovima i tarifama.“

(Preporuka CM/REC (2007) 15 o merama u vezi sa medijskim praćenjem izbornih kampanja)

Nosioci javnih funkcija – funkcionerska kampanja

Status i ponašanje nosilaca javnih funkcija koji se na tom položaju nalaze i u periodu predizborne kampanje, deo su iskustva Evrope i iz tog iskustva proizašao je stav da oni ne smeju da imaju nikakve privilegije. S obzirom da se i posle zauzimanja takvog stava mogu uočiti primeri neopravdane promocije političara u periodu pred izbore, pronađena su rešenja koja se sugerišu medijima u vreme predizborne kampanje, radi zaštite ravnopravnosti političkih aktera i izbegavanja diskriminacije.

„Kandidati koji se već nalaze na zvaničnim funkcijama ne smeju da uživaju nepravednu prednost dodatnog izveštavanja o njihovim zvaničnim funkcijama.

U hitnim slučajevima može da se napravi izuzetak, ali poruka mora da bude strogo informativne prirode i ne sme da sadrži ni ime ni sliku članova vlade.

Treba naročito voditi računa da se izveštavanje o kampanji razdvoji od izveštavanja o drugim javnim događajima i da se kandidatima ne napravi neopravdana reklama zbog drugih aktivnosti u kojima mogu da učestvuju.“

(Jaša Lange: Mediji i izbori, Evropska unija, Savet Evrope, 2002)

Zaštita bezbednosti novinara

Ovo je jedno od veoma važnih pitanja u poimanju ostvarivanja demokratizacije medijskog sistema i društva u celini. Beograd je 2013. godine bio domaćin razgovora o slobodi izražavanja i demokratiji u digitalnoj eri, a jedan od dokumenata usvojenih na toj konferenciji, govori o zaštiti novinara i medija.

„Sloboda izražavanja ne može biti sačuvana bez slobodnih, pluralističkih i nezavisnih medija i bez neometanog ostvarivanja novinarske slobode kao instrumenta za formiranje mišljenja i ideja i za donošenje odluka.

Uprkos obavezama zemalja članica prema Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i obećanjima da će napor na tom planu biti pojačani, pouzdani izveštaji agencija UN, Saveta Evrope, OEBS-a, civilnog društva i strukovnih organizacija nude ubedljive dokaze da su novinari u nekim delovima Evrope još uvek meta stalnih fizičkih napada, zastrašivanja i drugih oblika zlostavljanja zbog svojih medijskih aktivnosti.

(Rezolucija br. 3 Bezbednost novinara, Beograd, 2013)

Naredne godine je na istu temu doneta deklaracija Saveta Evrope.

„Svi napadi na novinare i druge medijske aktere treba da budu odlučno i pravovremeno istraženi, a njihovi počinioci da budu krivično gonjeni. Delotvorna istraga takvih napada nalaže da se svaka moguća veza sa novinarskom aktivnošću valjano uzme u obzir i istraži na transparentan način.

(Deklaracija KM o zaštiti novinarstva i bezbednosti novinara i drugih medijskih aktera, 2014)

Ministarski savet Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju je u decembru 2018. godine usvojio Odluku o bezbednosti novinara (broj 3/18) u kojoj se, između ostalog, pozivaju države članice i da:

„Javno i nedvosmisleno osuđuju sve napade i nasilje nad novinarima, poput ubistva, mučenja, prisilnog nestanka, proizvoljnog hapšenja, proizvoljnog lišenja slobode i proizvoljnog proterivanja, zastrašivanja, uznemiravanja i pretnji svih vrsta, poput fizičkih, pravnih, političkih, tehnoloških ili ekonomskih pretnji, koji za cilj imaju suzbijanje njihovog rada i/ili neopravdano zatvaranje njihovih redakcija, uključujući u konfliktnim situacijama; U ovom dokumentu OEBS je takođe skrenuo pažnju državama članicama da javno i nedvosmisleno osuđuju napade na novinarke u vezi sa njihovim poslom, poput seksualnog uznemiravanja, zlostavljanja, zastrašivanja, pretnji i nasilja, uključujući posredstvom digitalnih tehnologija.

Na kraju, u Odluci se pozivaju politički lideri, javni službenici i/ili organi da se uzdržavaju od zastrašivanja, pretnji ili tolerisanja nasilja nad novinarima, kao i da ga nedvosmisleno osuđuju, kako bi umanjili opasnosti ili pretnje sa kojima se novinari mogu suočiti i izbegli narušavanje poverenja u kredibilitet novinara, kao i poštovanja značajna nezavisnog novinarstva;

(Odluka Ministarskog saveta OEBS-a o bezbednosti novinara 3/18, 2018)

Obaveze novinara – na prvom mestu istina

Pravila samoregulacije nisu ništa manje značajna od regulatornih pravila. Svesni privilegije da u javnosti učestvuju svojim stavovima i mišljenjima, informacijama, autorskim tekstovima, analizama, mnogo više nego ostali građani, novinari sami sebi postavljaju brane i okvire u kojima treba da se kreću. I novinarska samoregulacija ima u Evropi svoje osnove, koji su sročeni u Deklaraciji o pravima i obavezama novinara Evropske zajednice, poznatoj kao Minhenska deklaracija. Ovaj dokument, nastao još 1971. godine, ima deo o dužnostima i pravima novinara.

Minhenska deklaracija – 10 novinarskih zapovesti

„Suštinske obaveze novinara, angažovanog na prikupljanju, priređivanju i komentisanju vesti, jesu:

1. da poštuje istinu, ma kakve bile posledice po njega/nju, zbog prava javnosti da istinu dozna;
2. da brani slobodu informisanja, komentara, kritike;

3. da iznosi samo činjenice iz njemu/njoj znanog izvora, da ne zataškava bitne informacije i ne menja tekstone i dokumenta;
4. da se ne služi nečasnim metodama radi pribavljanja vesti, fotografija, dokumenata;
5. da poštuje privatnost drugih lica;
6. da ispravi svaku objavljenu informaciju za koju se pokaže da je netačna;
7. da poštuje profesionalnu tajnu i ne odaje izvor informacija dobijenih u poverenju;
8. da teškim povredama profesije

je smatra sledeće: plagiranje, blaćenje, uvredu, klevetu i neosnovane optužbe, primanje mita svake vrste, bilo radi objavljivanja ili zataškavanja informacije;

9. da nikad ne meša profesiju novinara s profesijom prodavca oglasa ili propagandiste i da odbija sve direktne ili indirektno naloge oglašivača;
10. da se opire svakom pritisku i da uređivačke naloge prima samo od nadležnih lica iz redakcijskog sastava.“

(Minhenska deklaracija, 1971. preuzeta iz Rolend Lorimer: Masovne komunikacije, CLIO, Beograd 1998)

Ista deklaracija sadrži i deo o pravima novinara, među kojima je na prvom mestu „pravo na slobodan pristup svim izvorima informacija, kao i pravo da slobodno istražuju sva događanja od uticaja na javni život“. Ostala prava se uglavnom odnose na radno-sindikalna prava. U skladu sa međunarodnim iskustvom i standardima i novinari u

Srbiji, tačnije Udruženje novinara Srbije i Nezavisno udruženje novinara Srbije, usvojili su Kodeks novinara Srbije koji sadrži najvažnija načela:

- Istinitost izveštavanja
- Nezavisnost od pritisaka
- Odgovornost novinara
- Novinarska pažnja
- Odnos prema izvorima informisanja
- Poštovanje privatnosti
- Korišćenje časnih sredstava
- Poštovanje autorstva
- Zaštita novinara