

Preporuka br. R (96) 10

Komiteta ministara državama članicama o garantovanju nezavisnosti javnog servisa radio-difuzije

*(usvojio Komitet ministara 11. septembra 1996.
na 573. sastanku zamenika ministara)*

Komitet ministara, na osnovu člana 15.b Statuta Saveta Evrope,

Imajući u vidu da je cilj Saveta Evrope postizanje većeg jedinstva između članica kako bi se očuvali i promovisali ideali i načela koji su njihovo zajedničko nasleđe;

Podsećajući da je nezavisnost medija, uključujući radio-difuziju, od ključnog značaja za funkcionisanje demokratskog društva;

Naglašavajući značaj koji pridaje poštovanju nezavisnosti medija, posebno od strane vlada;

Podsećajući, s tim u vezi, na načela koja su vlade država članica Saveta Evrope prihvatile u Deklaraciji o slobodi izražavanja i informisanja od 29. aprila 1982. godine, naročito u pogledu potrebe za velikim brojem nezavisnih i samostalnih sredstava komunikacija, koja omogućavaju izražavanje raznolikosti ideja i mišljenja;

Potvrđujući izuzetnu ulogu javnog servisa radio-difuzije kao ključnog faktora pluralističkih komunikacija dostupnih svima na nacionalnom i regionalnom nivou na osnovu pružanja osnovnih sveobuhvatnih programskih usluga koje obuhvataju informativni, obrazovni, kulturni i zabavni program;

Podsećajući na obaveze koje su prihvatili predstavnici država koje su učestvovala na Četvrtoj evropskoj ministarskoj konferenciji o politici masovnih medija (Prag, 7. i 8. decembar 1994. godine) u okviru Rezolucije br. 1 o budućnosti javnog servisa radio-difuzije, a naročito na obavezu poštovanja nezavisnosti radio- difuznih organizacija javnog servisa;

Konstatujući potrebu da se načela nezavisnosti javnog servisa radio-difuzije, onako kako su izložena u gore pomenutoj praškoj rezoluciji, dalje razvijaju u svetlu izazova koji su se pojavili sa političkim, ekonomskim i tehnološkipromenama u Evropi;

Imajući u vidu da, u svetlu tih izazova, nezavisnost javnog servisa radio-difuzije na nacionalnom nivou treba da bude izričito zagarantovana skupom pravila koja regulišu sve aspekte njegovog funkcionisanja;

Naglašavajući značaj obezbeđivanja striktnog poštovanja ovih pravila od strane svih pojedinaca ili organa izvan radio-difuznih organizacija javnog servisa,

Preporučuje vladama država članica da:

a. u svoja nacionalna zakonodavstva ili instrumente koji regulišu rad radio- difuznih organizacija javnog servisa unesu odredbe koje garantuju njihovu nezavisnost u skladu sa smernicama sadržanim u aneksu ove preporuke;

b. skrenu pažnju na ove smernice organima odgovornim za kontrolu aktivnosti radio-difuznih organizacija javnog servisa, kao i upravi i osoblju tih organizacija.

Aneks Preporuke br. R (96) 10

Smernice za garantovanje nezavisnosti javnog servisa radio-difuzije

I Opšte odredbe

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

- programska šema;
- koncepcija i proizvodnja 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 akata koji se odnose na poslovanje servisa;
- zastupanje servisa u pravnim postupcima i prema trećim licima.

Odredbe koje se odnose na odgovornost radio-difuznih organizacija javnog servisa i njihovih statutarnih organa i nadzor nad njima treba da budu jasno definisane unutar postojećeg pravnog okvira.

Programske aktivnosti radio-difuznih organizacija javnog servisa neće biti podložne nikakvom obliku cenzure. Nikakvu a priori kontrolu nad aktivnostima radio-difuznih organizacija javnog servisa neće vršiti pojedinci ili tela koji su izvan tih organizacija, osim u izuzetnim slučajevima koji su propisani zakonom.

II Organi upravljanja radio-difuznih organizacija javnog servisa

1. Nadležnosti

Pravni okvir koji reguliše aktivnosti radio-difuznih organizacija javnog servisa treba da utvrdi da su njihovi organi upravljanja jedini odgovorni za svakodnevnu delatnost njihove organizacije.

2. Status

Pravila koja regulišu status organa upravljanja radio-difuznih organizacija javnog servisa, naročito njihovog članstva, treba da budu definisana tako da se izbegne da ti organi budu izloženi opasnosti od bilo kakvog političkog ili drugog uplitanja.

Ova pravila nalažu da članovi organa upravljanja ili lica koja preuzimaju ovu funkciju u ličnom svojstvu:

- obavljaju svoje funkcije isključivo u interesu radio-difuzne organizacije javnog servisa koju predstavljaju i kojom upravljaju;
- ne mogu direktno ili indirektno da obavljaju funkcije, dobijaju platu ili imaju interese u preduzećima ili drugim organizacijama u medijskom ili srodnim sektorima tamo gde bi to dovelo do sukoba interesa sa rukovodećim funkcijama koje obavljaju u radio-difuznoj organizaciji javnog servisa;
- ne mogu da primaju bilo kakve naloge ili instrukcije od bilo kog lica ili tela osim od pojedinaca ili tela odgovornih za nadzor nad dotičnom radio-difuznom organizacijom javnog servisa, osim u posebnim slučajevima predviđenim zakonom.

3. Odgovornosti

Uz izuzetak u pogledu sudske odgovornosti za vršenje sopstvenih nadležnosti u slučajevima predviđenim zakonom, organi upravljanja radio-difuznih organizacija javnog servisa ili lica koja obavljaju ovu funkciju u ličnom svojstvu treba da budu isključivo odgovorni nadzornom telu svoje radio-difuzne organizacije javnog servisa.

Svaka odluka koju gorenavedena nadzorna tela donesu protiv članova organa upravljanja radio-difuznih organizacija javnog servisa ili lica koja obavljaju ovu funkciju u ličnom svojstvu zbog kršenja njihovih dužnosti i odgovornosti mora da bude potpuno obrazložena i podložna žalbi nadležnim sudovima.

III Nadzorna tela radio-difuznih organizacija javnog servisa

1. Nadležnosti

Zakonski okvir koji reguliše rad radio-difuznih organizacija javnog servisa treba jasno i precizno da definiše nadležnosti njihovih nadzornih tela.

Nadzorna tela radio-difuznih organizacija javnog servisa ne treba da vrše nikakvu a priori kontrolu nad programom.

2. Status

Pravila koja regulišu status nadzornih tela radio-difuznih organizacija javnog servisa, naročito njihovog članstva, treba da budu definisana tako da se izbegne da ta tela budu izložena opasnosti od bilo kakvog političkog ili drugog uplitanja.

Ova pravila treba pre svega da garantuju da članovi nadzornih tela:

- budu naimenovani na otvoren i pluralistički način;
- kolektivno predstavljaju interes društva uopšte;
- ne mogu da primaju bilo kakve naloge ili instrukcije od bilo kog lica ili tela osim od lica ili tela koja su ih postavila, izuzev u posebnim slučajevima predviđenim zakonom;
- ne mogu da budu otpušteni, suspendovani ili zamenjeni za vreme njihovog mandata od strane bilo kog lica ili tela, osim od strane onih koji su ih postavili, izuzev u slučaju da je nadzorno telo na adekvatan način dokazalo da su nesposobni ili da su bili sprečeni da obavljaju svoje funkcije;
- ne mogu, direktno ili indirektno, da obavljaju funkcije, primaju platu ili imaju interese u preduzećima ili drugim organizacijama u medijskom ili srodnim sektorima tamo gde bi to dovelo do sukoba interesa sa njihovim funkcijama u nadzornom telu;

Pravila o zaradama članova nadzornog tela radio-difuznih organizacija javnog servisa treba da budu definisana na jasan i otvoren način u tekstovima koji reguliše njihov rad.

IV Osoblje radio-difuznih organizacija javnog servisa

Izbor, unapređenje i premeštanje, kao i prava i obaveze osoblja radio-difuznih organizacija javnog servisa ne treba da zavise od porekla, pola, mišljenja ili političkih, filozofskih ili verskih uverenja ili članstva u sindikatu.

Osoblju radio-difuznih organizacija javnog servisa treba, bez diskriminacije, da bude zagarantovano pravo da učestvuje u sindikalnim aktivnostima i štrajku, osim tamo gde postoje zakonska ograničenja koja nalažu nastavljanje rada javnog servisa ili neki drugi legitimni razlozi.

Pravni okvir koji reguliše rad radio-difuznih organizacija javnog servisa mora jasno da propiše da osoblje tih organizacija ne sme da prima bilo kakve instrukcije od pojedinaca ili tela izvan organizacije koja ih zapošljava bez saglasnosti organa upravljanja te organizacije, osim ako to nije u nadležnosti nadzornog tela.

V Finansiranje radio-difuznih organizacija javnog servisa

Pravila koja regulišu finansiranje radio-difuznih organizacija javnog servisa treba da se zasnivaju na načelu po kome države članice preduzimaju mere da održe i, tamo gde je to potrebno, stvore primeren, siguran i transparentan finansijski okvir koji radio-difuznim organizacijama javnog servisa garantuje sredstva neophodna za ostvarivanje njihovih zadataka.

Načela koja slede treba da se primenjuju u slučajevima kad se finansiranje radio-difuzne organizacije javnog servisa u potpunosti ili delimično zasniva na redovnom ili vanrednom izdvajanju iz državnog budžeta ili na nadoknadi za izdavanje dozvole:

- moć odlučivanja organa izvan dotične radio-difuzne organizacije javnog servisa o njenom finansiranju ne treba da se koristi za direktno ili indirektno uplitanje u uređivačku nezavisnost i institucionalnu autonomiju organizacije;
- visina takse ili pretplate treba da bude određena posle konsultacija sa dotičnom radio-difuznom organizacijom javnog servisa, pri čemu treba voditi računa o troškovima njenih aktivnosti, i to na način koji joj dozvoljava da u celini ispunjava svoje višestruke zadatke;
- plaćanje takse ili pretplate treba da se obavlja na način koji garantuje kontinuitet aktivnosti radio-difuzne organizacije javnog servisa i koji joj dozvoljava dugoročno planiranje;
- prilikom korišćenja sredstava takse ili pretplate radio-difuzna organizacija javnog servisa treba da poštuje načelo nezavisnosti i samostalnosti spomenuto u smernici br. 1;

- u slučaju da sredstva takse ili pretplate treba da podeli nekoliko radio- difuznih organizacija javnog servisa, to treba da se uradi tako da budu pravično zadovoljene potrebe svake organizacije.

Kako je istaknuto u smernici br. 1, pravila o finansijskom nadzoru radio-difuznih organizacija javnog servisa ne treba da ugrožavaju njihovu nezavisnost u pitanjima vezanim za program.

VI Programska politika radio-difuznih organizacija javnog servisa

Pravni okvir koji reguliše radio-difuzne organizacije javnog servisa jasno treba da propiše da će one obezbediti da programi vesti pravično prikazuju činjenice i događaje i podstiču slobodno formiranje mišljenja.

Slučajevi u kojima su radio-difuzne organizacije javnog servisa primorane da emituju zvanične poruke, izjave ili saopštenja, ili da izveštavaju o aktima ili odlukama državnih organa, ili da ustupaju termine tim organima treba da se ograniče na izuzetne okolnosti izričito predviđene zakonima i propisima.

Svako zvanično obaveštenje treba da bude jasno opisano kao takvo i emitovano isključivo na odgovornost organa koji je tražio njegovo emitovanje.

VII Pristup radio-difuznih organizacija javnog servisa novim komuni- kacionim tehnologijama

Radio-difuzne organizacije javnog servisa treba da budu u mogućnosti da koriste nove komunikacione tehnologije i, tamo gde su ovlašćene, razvijaju nove servise na bazi tih tehnologija da bi na nezavisan način obavljale svoje zadatke onako kako je to propisano zakonom.

Obrazloženje

Uvod

1. Potpuno i neograničeno ostvarivanje slobode izražavanja i informisanja, predviđeno članom 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima, pretpostavlja postojanje slobodnih, nezavisnih i pluralističkih medija u skladu s političkim načelom koga se pridržava Komitet ministara Saveta Evrope u „Deklaraciji o slobodi izražavanja i informisanja“ usvojenoj 29. aprila 1982. godine. Ovaj zahtev, ključan za postojanje istinske demokratije, primenjuje se na oblasti štampe i radio- difuzije, s obzirom na široku publiku radio i televizijskih servisa i njihov potencijalni uticaj na formiranje javnog mnjenja.

2. Na osnovu posebnih zadataka koje imaju na osnovu zakona ili drugih instrumenata (ugovori, povelje, sporazumi, dozvole itd.) radio-difuzne organizacije javnog servisa ističu se među medijima kao uticajni akteri u životu demokratskog društva. Karakteristika tih organizacija, koje mogu biti javne ili privatne, jeste da treba da ponude široku lepezu informativnih, obrazovnih, kulturnih i zabavnih programa koji odslikavaju društvene prilike, a posebno mišljenja političkih, društvenih, kulturnih i manjinskih grupa, i ponudi platformu za raspravu da bi se obezbedila aktivna demokratija. U tom pogledu one se razlikuju od komercijalnih radio-difuznih organizacija čiju programsku šemu diktiraju imperativi komercijalne profitabilnosti.

3. Radio-difuzne organizacije javnog servisa se razlikuju od onih kojima upravlja država i po tome što svoje zadatke ostvaruju nezavisno i bez uplitanja bilo kakvih spoljnih organa, posebno organa vlasti, što je osobina koja ih odvaja od državnih radio-difuznih organizacija. Načelo da su radio-difuzne organizacije javnog servisa nezavisne i, shodno tome, odgovorne javnosti za način na koji ostvaruju svoje zadatke, od ključnog je značaja za potpuno ostvarenje tih zadataka, naročito u sferi informisanja.

4. Pokušavajući da ostvari i promoviše doprinos koji javni servis radio-difuzije daje funkcionisanju demokratskog društva time što je otvoren za pluralističko izražavanje pogleda, mišljenja i kultura, Savet Evrope je u više navrata imao priliku da se pozabavi razvojem ove oblasti. Shodno tome, Prva ministarska konferencija o politici masovnih medija, održana u Beču 9. i 10. decembra 1986. godine, rezultirala je usvajanjem Rezolucije o javnoj i privatnoj radio-difuziji u Evropi, prilikom čega su prisutni ministri naglasili svoju „privrženost očuvanju načela javnog servisa radio-difuzije“, imajući na umu „interes javnosti da prima kompletan i visokokvalitetan televizijski servis koji, kao celina, doprinosi slobodnom formiranju mišljenja i razvoju kulture“.

5. Novi razvoj događaja je, međutim, pokrenuo pitanja vezana za perspektive javnog servisa i, u nekim slučajevima, same njihove održivosti. Jedan od tih događaja, naročito značajan, bio je postepen prodor privatne inicijative u oblast radio-difuzije u većini zemalja Evrope. Pored ove regulatorne i ekonomske tendencije, 80-tih godina je došlo do tehnoloških promena sa razvojem kablovskog i satelitskog prenosa i, nešto skorije, digitalne tehnologije. Najzad, postepeni prodor demokratije u zemlje Centralne i Istočne Evrope posle 1989. godine pokrenuo je pitanje pretvaranja bivših državnih radio-difuznih organizacijau istinske javne radio-difuzne organizacije javnog servisa.

6. Ove različite pojave navele su Savet Evrope da proglasi pitanje budućnosti radio-difuznih medija javnog servisa jednim od svojih prioriteta. To je dovelo do usvajanja još jedne Rezolucije o budućnosti javnog servisa radio-difuzije na Četvrtoj ministarskoj konferenciji o politici masovnih medija, održanoj u Pragu

7. i 8. decembra 1994. godine. Države koje su učestvovalе na konferenciji potvrdile su u toj rezoluciji „svoju privrženost očuvanju i razvoju jakog radio- difuznog sistema javnog servisa“, odbijajući tako da prihvate njegovo postepeno marginalizovanje.

7. U znak podrške ovoj formalnoj privrženosti, države učesnice su unele u Rezoluciju čitav niz konkretnih mera da bi obezbedile kontinuirano funkcionisanje javnog servisa radio-difuzije. Jedna od takvih mera je „garantovanje nezavisnosti javnog servisa radio-difuzije u odnosu na političko i ekonomsko uplitanje“. Pošto ova garancija prevashodno funkcioniše kroz usvajanje odgovarajućih odredaba u zakonodavnim i regulatornim okvirima koji regulišu zadatke, organizaciju i upravljanje radio-difuznim organizacijama javnog servisa, ove smernice imaju za cilj da obezbede repere u pogledu poželjnog sadržaja neophodnih odredaba, bez obzira na pravni okvir ili status, konkretne zadatke i strukture radio-difuznih organizacija javnog servisa.

8. Prvo o čemu treba voditi računa prilikom primene ovih smernica jeste raznolikost ovlašćenja koja postoje u državama članicama u pogledu regulative u oblasti medija. Takođe treba uzeti u obzir odredbe domaćeg zakonodavstva koje mogu na neki način da budu povezane sa različitim pitanjima obuhvaćenim ovim smernicama (na primer, odredbe o građanskoj i krivičnoj odgovornosti koje se mogu primeniti na organe upravljanja radio-difuznih organizacija javnog servisa u pogledu funkcija koje one obavljaju; opšta pravila radnog prava koja se odnose na njihovo osoblje; ustavne, zakonodavne i regulatorne odredbe o vanrednom i ratnom stanju koje utiču na aktivnost i funkcionisanje radio-difuznih organizacija javnog servisa itd.).

Isto tako, prilikom primene smernica treba voditi računa o odlukama nacionalnih vrhovnih sudova koji imaju nadležnosti u ustavnoj, sudskoj i upravnoj oblasti, kao i obavezama država članica koje proističu iz međunarodnog prava. Najzad, treba voditi računa o raznovrsnosti zadataka radio-difuznih organizacija javnog servisa, na primer u zavisnosti od toga da li je reč o nacionalnim ili međunarodnim servisima.

I Opšte odredbe

Smernica br. 1

9. Rezolucija o budućnosti javnog servisa radio-difuzije, usvojena na Četvrtoj evropskoj ministarskoj konferenciji o politici masovnih medija, predviđa da se „države učesnice obavežu da će garantovati nezavisnost radio-difuznih organizacija javnog servisa u odnosu na političko i ekonomsko uplitanje„. Shodno tome, smernica br. 1 zahteva da načela uređivačke nezavisnosti i institucionalne samostalnosti radio-difuznih organizacija budu izričito sadržana u pravnom okviru koji reguliše rad ovih organizacija, bez obzira da li se on sastoji, kako je obično slučaj, od zakonskih tekstova ili od drugih pravila i instrumenata, kao što su povelje, sporazumi ili dozvole. Uređivačka nezavisnost podrazumeva pravo da radio-difuzne organizacije javnog servisa određuju sadržaj svojih programa slobodno i bez uplitanja bilo kog spoljnog organa u granicama koje su predviđene zakonom ili drugim pravilima da bi se sačuvala legitimna prava i interesi (na primer, odredbe o emitovanju programa koji može da deluje šokantno na decu ili adolescente.) Ovo se, takođe, odnosi na vreme prikazivanja različitih emisija, osim ako posebne odredbe s tim u vezi ne postoje u statutima koji regulišu funkcionisanje radio-difuznih organizacija javnog servisa, kao i na izbor osoba koje učestvuju u emisijama.

10. Uređivačka nezavisnost podrazumeva da nikakav spoljni organ, javni ili privatni, ne može da se upliće u svakodnevno funkcionisanje radio-difuznih organizacija javnog servisa, na primer preko uticaja na donošenje finansijskih odluka u vezi sa tim organizacijama. S tim u vezi, treba podsetiti da, u skladu sa načelom iz Rezolucije o budućnosti javnog servisa radio-difuzije, „svakodnevno funkcionisanje i uređivačka odgovornost za programski raspored i sadržaj programa mora da bude isključivo u nadležnosti samih radio-difuznih organizacija„. Uređivačka nezavisnost takođe pretpostavlja da se organu upravljanja ovih organizacija, kao i zaposlenima u njima, omogući zaštita od pritiska ili uplitanja u njihov posao. Neke od dole navedenih smernica imaju za cilj zaštitu od vršenja takvih pritisaka i uplitanja.

11. Uređivačka nezavisnost ide ruku pod ruku s institucionalnom samostalnošću radio-difuznih organizacija javnog servisa, to jest pravom takvih tela da slobodno organizuju i obavljaju svoje aktivnosti u okvirima određenim zakonom ili drugim pravilima koja se odnose na odgovornosti njihovih upravnih i nadzornih tela. Međutim, pojam institucionalne autonomije može različito da se tumači. Smernica br. 1, stoga, izričito definiše šta ovaj pojam zaista podrazumeva. Podrazumeva se da institucionalna samostalnost radio-difuznih organizacija javnog servisa ne znači da organi vlasti ne mogu da preispituju njihove strukture i operativne aranžmane u nameri da, na primer, racionalizuju njihove aktivnosti, pod uslovom da su takve promene u skladu s načelima izloženim u različitim smernicama.

12. Smernica br. 1. sadrži listu, koja nije iscrpna, različitih oblasti kojima organima odgovornim za radio-difuzne organizacije treba da bude omogućeno da deluju slobodno, bez uplitanja bilo kog spoljnog organa. Kako je već napomenuto, ova sloboda ne isključuje da aktivnosti upravnih organa organizacija javnog servisa budu podvrgnute određenoj kontroli, u skladu sa modalitetima i u granicama izričito definisanim zakonom ili drugim tekstovima koji regulišu funkcionisanje tih organizacija. Određeni broj dole navedenih smernica ima za cilj da precizira u kojim slučajevima i pod kojim okolnostima može da se primeni ta kontrola.

13. Različite oblasti obuhvaćene načelima institucionalne samostalnosti čine celinu čiji je svaki deo neraskidivo povezan sa ostalim. U protivnom, institucionalna samostalnost i nezavisnost radio-difuznih organizacija mogla bi da bude pogažena indirektnim uplitanjem u njihove aktivnosti. Otuda bi sloboda radio-difuznih organizacija da same utvrđuju svoju programsku šemu i uređuju i proizvode emisije mogla da bude dovedena u pitanje u praksi, čak i tamo gde je ta sloboda izričito sadržana u statutima koji regulišu njihovo funkcionisanje ukoliko istovremeno ne bi postojao princip samostalnog finansijskog upravljanja i potpune pravne i poslovne sposobnosti tih organizacija.

Smernica br. 2

14. Kako je već pomenuto, uređivačka nezavisnost i administrativna samostalnost radio-difuznih organizacija javnog servisa ne znači da te organizacije ne treba da odgovaraju za način na koji obavljaju svoje zadatke i koriste sredstva koja im je, u tu svrhu, eventualno dodelila zajednica. Stoga su organi upravljanja radio-difuznih organizacija javnog servisa, koji na osnovu smernice br. 4. treba da budu isključivo odgovorni za svakodnevne aktivnosti tih organizacija, odgovorni vlastitim nadzornim telima za onavljanje svojih funkcija, kako je to predviđeno spustvom br. 7.

15. Osim ovog internog nadzora, radio-difuzne organizacije javnog servisa moraju da budu odgovorne sudovima, naročito kada je reč o narušavanju različitih legitimnih prava do kojih može da dođe u toku programa (na primer, pravo pojedinaca da se poštuje njihov privatni život ili ugled). Radio-difuzne organizacije javnog servisa mogu, pod određenim okolnostima, da budu odgovorne za svoje aktivnosti ne samo pred sudovima, već i pred drugim spoljnim organima pod uslovom da su oni nezavisni. One mogu, na primer, biti podložne nadzoru regulatornih tela u oblasti radio-difuzije. Isto tako, specijalizovani organi ili sudovi mogu da preispituju finansijsko poslovanje radio-difuznih organizacija u pogledu korišćenja dodeljenih javnih sredstava.

16. U skladu sa Rezolucijom o budućnosti javnog servisa radio-difuzije, „kontrola i odgovornost radio-difuznih organizacija javnog servisa, naročito kada se radi o obavljanju njihovih zadataka i korišćenju sredstava, moraju da budu garantovane na odgovarajuće načine„. Razlozi i procedure za pozivanje na odgovornost radio-difuznih organizacija javnog servisa moraju u tom pogledu da budu jasno definisani statutima koji regulišu njihovu delatnost. Oni, međutim, mogu da budu formulisani uopšteno i da, u slučaju potrebe, upućuju na druge odredbe, na primer u oblasti krivičnog prava.

17. Što se tiče razloga zbog kojih radio-difuzne organizacije javnog servisa mogu da se pozovu na odgovornost zbog sadržaja emitovanog programa, treba imati na umu odredbu iz člana 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima. S druge strane, finansijska kontrola radio-difuznih organizacija javnog servisa treba da bude u skladu s odredbama sadržanim u semrnici br. 19. Najzad, kada je reč o odgovornosti organa upravljanja radio-difuznih organizacija javnog servisa treba imati na umu odredbe sadržane u semrnicama br. 7 i 8.

18. Radio-difuzne organizacije javnog servisa treba da budu direktno odgovorne gorenavedenim vlastima (sudovima, regulatornim telima u oblasti radio-difuzije), ali i javnosti onako kako je to definisano Rezolucijom o budućnosti javnog servisa radio-difuzije. Praktična posledica ovog načela sastoji se u tome da radio-difuzne organizacije javnog servisa treba redovno da objavljuju informacije o svojim aktivnostima, na primer u godišnjim izveštajima. Zahtev za transparentnost u odnosu na javnost treba da se shvati u najširem mogućem smislu tako da se odnosi ne samo na programski servis ili servise koji čine osnovnu delatnost radio-difuznih organizacija javnog servisa, već i na sve srodne aktivnosti kojima bi one mogle da se bave (na primer, sporazumi o saradnji sa drugim radio-difuznim organizacijama, aktivnosti ogranaka ili zajedničkih preduzeća onovanih sa javnim ili privatnim partnerima). S druge strane, taj zahtev za transparentnost treba da se odnosi kako na pitanja vezana za program, tako i na pitanja koja se tiču upravljanja radio-difuznim organizacijama javnog servisa.

19. Osim toga, Rezolucija o budućnosti javnog servisa radio-difuzije predviđa da radio-difuzne organizacije javnog servisa uvedu postupke pomoću koje bi gledaoci i slušaoci mogli da komentarišu rezultate njihovog rada. U tu svrhu mogu da se razmotre različite procedure: uvođenje dana za informisanje javnosti i susrete javnošću, uvođenje posebnih telefonskih linija ili telematskih službi koje omogućuju javnosti da komentariše program itd.

Smernica br. 3

20. Ova smernica definiše načelo koje je od suštinskog značaja za nezavisnost radio-difuznih organizacija javnog servisa. Bez obzira na prirodu kontrole i domene odgovornosti, lica ili tela izvan radio-difuznih organizacija javnog servisa ne bi trebalo da vrše a priori kontrolu nad njihovom delatnošću, osim u izuzetnim okolnostima propisanim zakonom. Ovde treba napraviti razliku između pitanja koja se tiču programске šeme i budžetskih pitanja, knjigovodstva i finansijske prakse. Što se tiče programске šeme, od suštinskog je značaja da ne postoji nikakav oblik cenzure u vezi sa njom. Ovo ne isključuje mogućnost a priori kontrole programa u okolnostima od posebnog značaja (javna opasnost koja ugrožava bezbednosti nacije, u vreme rata), pod uslovom da su takve okolnosti jasno propisane zakonom. Svaki oblik a priori kontrole mora da se odvija u skladu s preciznim procedurama i da bude striktno neophodan za ciljeve kojima se teži. Zabrana cenzure ne znači da sudovi ne mogu da izdaju naloge protiv radio-difuznih organizacija javnog servisa da bi se sprečilo emitovanje određenog programa, s obrazloženjem da on nije u skladu sa određenim standardima (na primer, standardima vezanim za vreme emitovanja programa koji vređaju senzibilitet dece i mladih ljudi). Što se tiče finansijskog nadzora nad radio-difuznim organizacijama javnog servisa, a priori kontrola je dozvoljena samo ukoliko se odnosi na zakonitost akata koji se tiču načina na koji troše sredstva, u granicama odredaba sadržanih u smernici br. 19.

II Organi upravljanja radio-difuznih organizacija javnog servisa

21. Treba konstatovati da, u skladu sa postojećim strukturama radio-difuznih organizacija javnog servisa, njihovi organi upravljanja mogu da se sastoje od kolektivnih organa (administrativni saveti, upravni odbori itd.), ili lica koja preuzimaju ove funkcije u ličnom svojstvu (predsednik, generalni direktor, upravnik itd.), ili i jednih i drugih. Prilikom primene ovih smernica ne sme da se pravi razlika između kolektivnih upravnih tela i lica koja obavljaju slične funkcije u ličnom svojstvu.

1. Nadležnosti

Smernica br. 4

22. Organi upravljanja radio-difuznih organizacija javnog servisa, kao i službe ili lica odgovorni za pitanja programске šeme u tim organizacijama treba da budu isključivo odgovorni za njihovo svakodnevno funkcionisanje.

Ovo načelo, koje na prvi pogled može da izgleda samo po sebi očigledno, treba jasno da utvrdi da je uplitanje u svakodnevno upravljanje aktivnostima radio-difuznih organizacija javnog servisa zabranjeno ne samo za sve organe izvan tih organizacija, već i za njihova vlastita nadzorna tela. Potrebno je zaista strogo podeliti ovlašćenja između upravnih i nadzornih tela, bez obzira koje aktivnosti ovih prvih mogu da budu pod nadzorom ovih drugih.

23. Čak i tada može da se prihvati da neki posebno značajni akti koji se odnose na upravljanje servisom mogu da podležu a priori odobrenju nadzornih tela, ako su takvi akti restriktivno i jasno definisani u statutima koji regulišu funkcionisanje radio-difuznih organizacija javnog servisa – na primer, u slučaju ugovora za kupovinu opreme ili programa koji se prečesto emituju.

2. Status

Smernica br. 5

24. Da bi se garantovala nezavisnost organa upravljanja radio-difuznih organizacija javnog servisa, od suštinskog je značaja da ti organi ne podležu nikakvom obliku političkog ili bilo kakvog drugog uticaja prilikom obavljanja svojih funkcija. Pri tom se podrazumeva da se izjašnjavanje javnosti o aktivnostima radio-difuznih organizacija javnog servisa (uporediti stav 19) ne može smatrati oblikom uplitanja. Pravila koja regulišu rad tih organa treba, prema tome, da budu definisana na način koji srećava svako takvo uplitanje, bez obzira na to da li se ono odnosi na imenovanje članova tih organa, njihove funkcije itd. Posebna pažnja treba da se pokloni pravilima za imenovanje članova organa upravljanja u slučajevima kada je reč o kolegijumima (administrativni saveti, upravni odbori itd.). Iako ta tela mogu da uključuju predstavnike koje imenuje vlada i/ ili parlament, nijedan od tih predstavnika ne može da bude u položaju da vrši dominantan uticaj na organ upravljanja (na osnovu broja članova ili posebnih ovlašćenja koja su im dodeljena). Isto tako je neophodno da ti predstavnici obavljaju svoje funkcije potpuno nezavisno u odnosu na političku vlast. Ako je potrebno, mogle bi da postoje i strože odredbe, na primer da status člana organa upravljanja radio-difuzne organizacije javnog servisa bude nespojiv sa vršenjem političke funkcije na nacionalnom i/ili evropskom, regionalnom ili lokalnom nivou.

Smernica br. 6

25. Da bi očuvali nezavisnost radio-difuznih organizacija javnog servisa, članovi organa upravljanja, bilo da je reč o kolegijumima ili licima koja obavljaju te funkcije u ličnom svojstvu, moraju da vrše svoje funkcije isključivo u interesu radio-difuznih organizacija koje zastupaju i kojima upravljaju i, povrh toga, u interesu javnosti uopšte. Ovo načelo, koje ima za cilj da se izbegne da organi upravljanja budu pod uticajem određenih interesa, ne isključuje mogućnost da u tim organima budu predstavnici države, s obzirom na to da su oni zbog svojih funkcija ovlašćeni da zastupaju opšti interes.

26. Osim od političkog uplitanja, radio-difuzne organizacije javnog servisa moraju da budu zaštićene i od svih oblika ekonomskog uplitanja, kako je to predviđeno Rezolucijom o budućnosti javnog servisa radio-difuzije. U skladu s tim, smernica br. 6 utvrđuje načelo da organi upravljanja tih organizacija ili lica koja preuzimaju te funkcije u ličnom svojstvu ne smeju da održavaju veze sa preduzećima ili drugim organizacijama u medijskom ili srodnim sektorima (reklamnim firmama, telekomunikacionim preduzećima ili agencijama, proizvođačima opreme za proizvodnju ili emitovanje programa, producentkim kompanijama itd.) tamo gde bi to izazvalo sukob interesa sa njihovim funkcijama u radio-difuznim organizacijama javnog servisa kojima upravljaju.

27. Nasuprot tome, smernica ne zabranjuje pluralitet funkcija tamo gde to verovatno neće prouzrokovati sukob interesa (na primer, gde član organa upravljanja radio-difuzne organizacije javnog servisa istovremeno obavlja funkcije u drugoj radio-difuznoj organizaciji javnog servisa, konzorcijumu radio-difuznih organizacija javnog servisa ili u preduzeću u kome radio-difuzna organizacija koju to lice zastupa ima svoje interese). Međutim, države mogu da donose još strože odredbe na taj način što će zabraniti svaki pluralitet funkcija, čak i tamo gde to ne dovodi do sukoba interesa. Pitanje akcionarstva članova organa upravljanja u preduzećima u medijskom ili srodnim sektorima nije regulisano smernicom br. 6. Svaka država treba sama da odredi da li posebna ograničenja treba da se primenjuju na ovaj slučaj da bi se sprečili eventualni sukobi interesa.

28. Kao i u slučajevima istovremenog obavljanja više funkcija ili mandata, organi upravljanja radio-difuznih organizacija javnog servisa i lica koja obavljaju ove funkcije u ličnom svojstvu mogu da izgube nezavisnost intervencijom spoljnih organa koji pokušavaju da im daju zadatke ili određene instrukcije o pitanjima vezanim za upravljanje servisom. Takva spoljna intervencija treba da bude izričito zabranjena instrumentima koji regulišu rad radio-difuznih organizacija javnog servisa, osim u izuzetnim slučajevima predviđenim zakonom. Ti izuzetni slučajevi mogu da obuhvataju sudske naloge koji se izdaju radio-difuznim organizacijama javnog servisa, na primer u vezi sa davanjem prava na odgovor licu prozvanom u nekoj emisiji. Oni takođe mogu da se odnose na izuzetno ozbiljne okolnosti (pretnja po život nacije, vreme rata) u kojima organi vlasti mogu da zahtevaju od radio-difuznih organizacija javnog servisa da obavljaju određene aktivnosti ili da se uzdrže od njih. Ako se izuzmu ove izuzetne okolnosti, odredba izneta pod trećom crticom smernice broj 6 ne podrazumeva da državni službenici, koji eventualno zastupaju državu u organu upravljanja, ne mogu da primaju instrukcije od administracije koja ih je postavila pošto, kao što je prethodno istaknuto, ti državni službenici samim tim što obavljaju svoju funkciju zastupaju opšti interes.

3. Nadležnosti

Smernica br. 7

29. Ova smernica utvrđuje ključna načela na osnovu kojih organi upravljanja javnih radio-difuznih organizacija javnog servisa mogu da budu pozvani da podnesu račun o svojim aktivnostima samo pred kompetentnim telima, bilo internim (nadzorni odbor, na primer) bilo spoljnim (parlamentarne komisije, na primer). Cilj ove smernice je da se spreči da neko telo koje nije izričito ovlašćeno da se upliće u funkcionisanje i nezavisnost radio-difuznih organizacija javnog servisa preuzme arbitrarnu kontrolu nad njima. Nema potrebe da se naglašava da to ne oslobađa organe upravljanja radio-difuznih organizacija javnog servisa odgovornosti da pred sudovima odgovaraju, bilo za nepoštovanje odredaba koje regulišu njihove programske aktivnosti, bilo zbog razloga vezanih za njihovu budžetsku, knjigovodstvenu ili finansijsku praksu.

Smernica br. 8

30. Kao što je istaknuto u stavu 10, od ključnog je značaja da članovi organa upravljanja radio-difuznih organizacija javnog servisa ili lica koja obavljaju ove funkcije u ličnom svojstvu uživaju određene garancije, posebno one koje štite od rizika arbitrarnih odluka koje bi mogla da donesu nadležna nadzorna tela (na primer, odluka nadzornog tela da iz političkih razloga otpusti generalnog direktora radio ili televizijske kompanije javnog servisa). Ova smernica, stoga, postavlja dva zahteva koja treba da budu ispunjena prilikom primene bilo koje mere protiv članova organa upravljanja radio-difuznih organizacija javnog servisa ili protiv lica koja obavljaju u ličnom svojstvu zbog kršenja dužnosti i obaveza koje su im dodeljene.

31. Prvo, dotična mera treba da bude formulisana tako da su lica protiv kojih se primenjuje upoznata s razlozima kojima se ona obrazlaže. Formulisanje razloga treba iscrpno i precizno da identifikuje radnje ili moguće propuste na koje se dotična mera odnosi. Ona stoga ne treba samo da iznese primedbu u opštim crtama, već treba da navede konkretne činjenice koje dotično lice ili lica mogu da ospore. Ako je neophodno, reperi mogu da se pronađu u zakonu i propisima koji se primenjuju na razloge za donošenje administrativnih odluka. Drugo, treba da postoji mogućnost ulaganja žalbe protiv dotične mere sudovima nadležnim za građanske, upravne ili finansijske postupke. Ovo osnovno načelo ne isključuje mogućnost pozivanja na proceduru nezavisne arbitraže.

III Nadzorna tela radio-difuznih organizacija javnog servisa

1. Nadležnosti

Smernica br. 9

32. Kako je već pomenuto, od suštinskog je značaja da se izbegne svaki sukob nadležnosti između organa upravljanja i nadzornih tela radio-difuznih organizacija javnog servisa, a naročito da se spreči da se ovi drugi upliću u funkcije upravljanja koje ovi prvi treba da obavljaju potpuno nezavisno, pod uslovom da ne postoji propisana kontrola. Shodno tome, ova smernica utvrđuje načelo prema kome instrumenti koji regulišu funkcionisanje radio-difuznih organizacija javnog servisa treba jasno i precizno da definišu nadležnosti svojih nadzornih tela. Budući da se smernice bave samo pitanjem garantovanja nezavisnosti javnog servisa radio-difuzije, a ne njegovom opštom organizacijom, one ne navode detaljno šta potpada pod precizne odgovornosti gorenavedenih nadzornih tela. Svaka država je, prema tome, slobodna da definiše te nadležnosti, što će obično uključivati imenovanje poslovnih organa dotične organizacije (upravni odbor, predsednik, generalni direktor itd.), usvajanje njenih statuta i praćenje njenih aktivnosti, naročito u pogledu programa.

33. Odgovornosti nadzornih tela radio-difuznih organizacija javnog servisa treba ipak da budu određene u skladu sa načelima izloženim u nekoliko smernica. Prvo, nadzorna tela ne treba da imaju nadležnost nad svakodnevnim upravljanjem radio-difuznim organizacijama javnog servisa, koje ostaje u nadležnosti organa upravljanja, u skladu sa smernicom br. 4, osim ako ne postoje izuzeci spomenuti u stavu 23. Osim toga, odgovornosti koje su dodeljene nadzornim telima u domenu programa treba da budu u skladu s odredbama sadržanim u smernici br. 10.

34. Ova precizna podela odgovornosti između organa upravljanja i nadzornih tela, naravno, ne znači da oni ne treba da održavaju kontakte. Naprotiv, kontakti mogu u velikoj meri da doprinesu zadovoljavajućem radu servisa. Moglo bi stoga da bude korisno da se preciziraju oblici tih kontakata u instrumentima koji regulišu rad radio-difuznih organizacija javnog servisa. Na primer, bilo bi dobro da odredbe koje nadzornim telima daju ovlašćenja da utvrđuju interne propise radio-difuznih organizacija javnog servisa preciziraju da su ti propisi usvojeni posle konsultacija s organima upravljanja. Isto tako, bilo bi dobro da odredbe o sastancima nadzornih tela preciziraju da predsednici organa upravljanja imaju pravo da prisustvuju tim sastancima, osim ako dotično nadzorno telo ne odluči drugačije. Radio-difuzne organizacije javnog servisa treba da imaju mogućnost da menjaju svoje interne propise, ali pod uslovom da o tome informišu svoja nadzorna tela.

Smernica br. 10

35. Kao što je već istaknuto, utvrđivanje programske šeme, proizvodnja i uređivanje programa treba da budu isključivo u nadležnosti organa upravljanja radio-difuznih organizacija javnog servisa. Shodno tome, nadzorna tela takvih organizacija ne mogu ni pod kojim uslovima da vrše *a priori* kontrolu nad programima. To ne znači da nadzorna tela ne mogu da budu pozvana da posavetuju organe upravljanja o programskim pitanjima i eventualno im pomognu u tom domenu. Ta tela mogu čak da budu nadležna za utvrđivanje programskih standarda ili strategija (na primer, što se tiče ukusa i pristojnosti), kao i za praćenje primene tih standarda.

36. Treba podsetiti da, pod određenim već navedenim okolnostima, akti od posebnog značaja (videti gorenaveden stav 23) moraju da dobiju prethodnu saglasnost nadzornih tela, recimo u slučaju ugovora o kupovini programa koji znatno premašuju određeni novčani iznos. Ovlašćenje ove vrste, međutim, ne sme da omogući nadzornim telima da vrše *a priori* kontrolu nad programima, pošto je njegova jedina svrha da obezbedi zdravo finansijsko upravljanje servisom.

2. Status

Smernica br. 11

37. Nadzorna tela radio-difuznih organizacija javnog servisa mogu da budu različite prirode, to jest mogu da budu eksterna (parlamentarne komisije, regulatorna tela u oblasti radio-difuzije), interna (nadzorni odbori radio-difuznih organizacija javnog servisa), ili kombinacija jednih i drugih. Sam sastav nadzornih tela radio-difuznih organizacija javnog servisa i način imenovanja njihovih članova takođe može znatno da varira. Bez obzira na sastav i proceduru imenovanja, pravila koja regulišu status nadzornih tela treba da budu tako definisana da se izbegne da ona budu podložna političkom ili drugom uplitanju. S tim u vezi, treba imati na umu odredbu iz Rezolucije o budućnosti javnog servisa radio-difuzije usvojene na Ministarskoj konferenciji u Pragu: „nezavisnost radio-difuznih organizacija javnog servisa moraju da garantuju odgovarajuće strukture, kao što su pluralistički interni odbori ili druga nezavisna tela“.

Smernica br. 12

38. Iz zahteva sadržanog u smernici br. 11 proizlazi da članovi nadzornih tela treba da se postavljaju na transparentan način, to jest u skladu sa jasnim i određenim procedurama koje omogućavaju javnosti da sazna koja pravila su poštovana prilikom njihovog izbora. U tom pogledu, izraz „imenovanje“ ne treba da se shvati kao zvanični akt nekog organa vlasti.

Pored toga, izbor članova nadzornih tela moraju da se postavljaju na pluralistički način. To znači da oni ne treba da zastupaju samo jedno gledište, političku tendenciju ili deo stanovništva, već treba da odražavaju, u najvećoj mogućoj meri, raznolikost postojećih političkih tendencija ili grupa koje čine društvo. To se može postići primenom različitih procedura. Na primer, tamo gde parlament postavlja neke ili sve članove nadzornog tela, odredba o kvalifikovanoj većini će obezbediti da većinska stranka u parlamentu ne dominira nadzornim telom. Druga moguća procedura je da različite parlamentarne grupe postavljaju svoje predstavnike u nadzorno telo u skladu sa brojem mesta u parlamentu.

39. Još jedna mogućnost bila bi da se propiše da nadzorna tela radio-difuznih organizacija javnog servisa moraju u svom sastavu da imaju predstavnike različitih grupa da bi odražavala stvarnu raznovrsnost društva (crkve, organizacije koje predstavljaju poslodavce i zaposlene u različitim sektorim delatnosti, udruženja potrošača, predstavnike sveta umetnosti, kulture, sporta itd.), s tim što bi se posebno vodilo računa o tome da se obezbedi ravnomerna zastupljenost žena i muškaraca, kao i stranih državljana u nadzornim telima.

40. Smernica br. 12 takođe predviđa načelo da članovi nadzornih tela kolektivno zastupaju interese javnosti uopšte. Razlog za tu odredbu leži u tome što radio-difuzne organizacije javnog servisa obavljaju zadatak od javnog interesa. To podrazumeva da sama nadzorna tela, pošto su zadužena da proveravaju da li se taj zadatak adekvatno obavlja, služe široj javnosti. To načelo ne isključuje mogućnost da članovi nadzornih tela pojedinačno zastupaju interese određenih grupa, naročito manjinskih grupa, koje odražavaju društvenu raznovrsnost. Iz ovog načela proizlazi da članove nadzornih tela za vreme njihovog mandata ne može da otpusti, suspenduje ili zameni nijedno telo ili organ osim onih koji su ih postavili, izuzev u slučaju da nadzorno telo čiji su članovi ne dokaže na adekvatan način da su nesposobni ili sprečeni da obavljaju svoje funkcije.

41. Najzad, pravilo o gomilanju interesa, sadržano u smernici br. 6, treba da se primenjuje *mutatis mutandis* na nadzorna tela radio-difuznih organizacija javnog servisa. Treba skrenuti pažnju na stavove 26 i 27 o primeni tih pravila.

Smernica br. 13

42. Takođe u interesu transparentnosti u odnosu na javnosti, kao što je gore navedeno u vezi sa naimenovanjem članova nadzornih tela radio-difuznih organizacija javnog servisa, cilj ove smernice je da upozna javnost sa pravilima koja regulišu primanja lica koja pripadaju tim telima. Primanje podrazumeva bilo koji oblik nadoknade za funkcije koje ova lica obavljaju u okviru nadzornih tela. Treba naglasiti da ova smernica, iako propisuje da pravila koja regulišu nadoknadu treba da budu poznata, ne zahteva otkrivanje visine nadoknade.

IV Osoblje radio-difuznih organizacija

43. Nezavisnost koja se garantuje radio-difuznim organizacijama javnog servisa zahteva da njihovo osoblje bude zaštićeno određenim odredbama od rizika spoljnog pritiska, bilo da on potiče od političkih vlasti ili od drugih krugova, kao i od usvajanja mera koje su uperene protiv njega a nisu striktno zasnovane na načinu na koji ono obavlja poverene zadatke. Smernice koje slede treba da ustanove nekoliko osnovnih garancija koje mogu da se primene u svim okolnostima na osoblje radio-difuznih organizacija javnog servisa. Shodno tome, one ne prave razliku između različitih kategorija zaposlenih u radio- difuznoj organizaciji javnog servisa.

44. Imajući na umu da su novinari neizbežno glavna meta napada na nezavisnost medija, može se ipak smatrati svrsishodnim da se u statute koji regulišu funkcionisanje radio-difuznih organizacija javnog servisa unesu posebne odredbe da bi se zaštitile slobode zaposlenih novinara. Uputstva vezana za načine zaštite sloboda novinara (naročito pristupa informacijama i poverljivosti izvora) mogu da se nađu u Rezoluciji o novinarskim slobodama i ljudskim pravima usvojenoj na Četvrtoj evropskoj ministarskoj konferenciji o politici masovnih medija (Prag, decembar 1994. godine). Treba takođe istaći da unutar svake organizacije mogu da se primene posebne mere kojima se obezbeđuje nezavisnost zaposlenih u radio-difuznoj organizaciji javnog servisa (na primer, pravila o dozvoljenim aktivnostima novinara izvan radio-difuzne organizacije javnog servisa u kojoj su zaposleni).

Smernica br. 14

45. Jedno od najčešćih, mada ne i najočiglednijih narušavanja nezavisnosti radio-difuznih organizacija javnog servisa sastoji se u tome da se osoblje zapošljava i otpušta ili napreduje u karijeri prevashodno na osnovu političke orijentacije, a ne samo na osnovu kriterijuma profesionalne sposobnosti. Da bi se ovakva praksa sprečila, ova smernica postavlja ključno načelo nediskriminacije prilikom zapošljavanja i rada u radio-difuznim organizacijama javnog servisa. Ova nediskriminacija treba da se primenjuje u svim etapama i za sve vreme radnog veka zaposlenih. Shodno tome, nikakve disciplinske mere ne mogu da se pokreću protiv zaposlenog u radio-difuznoj organizaciji javnog servisa po bilo kom osnovu izloženom u smernici br. 14. Isto tako, diskriminacija po bilo kom od tih osnova ne može da se toleriše kada je reč o zapošljavanju osoblja, platama zaposlenih, njihovoj obuci i, uopšteno govoreći, njihovim pravima i obavezama. To neće uticati na pravo radio-difuznih organizacija javnog servisa da vode računa o potrebi za raznovrsnošću sadržaja programa koji treba da budu emitovani, niti na njihova prava u vezi sa izborom, zapošljavanjem i funkcijama zaposlenih koji učestvuju u pravljenju programa.

Smernica br. 15

46. Sloboda učešća u sindikalnim aktivnostima i pravo na štrajk spadaju u osnovna ekonomska i socijalna prava čije se ostvarivanje mora garantovati osoblju radio-difuznih organizacija javnog servisa, naročito da bi ono moglo da osigura svoju nezavisnost u odnosu na moguće spoljne pritiske. Ovde treba imati na umu načelo koje je ustanovila Evropska socijalna povelja, po kome „svi radnici i zaposleni imaju pravo na slobodu udruživanja u nacionalne ili međunarodne organizacije radi zaštite svojih ekonomskih i socijalnih interesa“, upotpunjeno članom 5 (pravo na organizovanje) Povelje koji predviđa da se strane potpisnice

„obavezuju da nacionalno zakonodavstvo neće ugroziti i neće se primenjivati tako da ugrozi tu slobodu“. Takođe se naglašava da, na osnovu člana 6 (pravo na kolektivno pregovaranje), stav 4, Evropske socijalne povelje, strane potpisnice priznaju „prava radnika i zaposlenih na kolektivnu akciju u slučajevima sukoba interesa, uključujući pravo na štrajk, osim ako ne postoje obaveze koje bi mogle da proističu iz prethodno sklopljenih kolektivnih sporazuma“.

47. Ipak, činjenica da radio-difuzne organizacije javnog servisa obavljaju zadatke od javnog interesa, naročito u domenu informisanja, može da opravda izvesna ograničenja na ostvarenje tih sloboda. Takva ograničenja moraju da budu u skladu s odredbama člana 31 (Ograničenja) Evropske socijalne povelje, onako kako ih tumači sudska praksa tela koja nadziru njenu primenu. U skladu s odredbama iz ovog člana, bilo kakvo ograničavanje prava i načela izloženih u Povelji, kao i ograničavanje njihovog ostvarivanja mora da bude „propisano zakonom“ i „neophodno u demokratskom društvu radi zaštite prava i sloboda drugih ili rado zaštite javnog interesa, nacionalne bezbednosti, javnog zdravlja ili morala“. Sloboda učešća u sindikalnim aktivnostima i pravo na štrajk mogu da se regulišu posebnim odredbama u zavisnosti od toga da li su radio-difuzne organizacije javnog servisa konstituisane na osnovu javnog ili privatnog prava.

48. U konkretnom slučaju prava na štrajk, ostvarivanje prava na štrajk osoblja radio-difuzne organizacije javnog servisa može da se pravda potrebom da se obezbedi kontinuitet zadataka javnog servisa tih organizacija, naročito u pogledu informisanja. Ostvarenje prava na štrajk mora da se pomiri sa pravom javnosti da dobija informacije. Ovakva ograničenja mogu, na primer, da obuhvate obavezu emitovanja osnovnih programa, naročito informativnih, za vreme štrajka. Mogu da se razmotre i druga ograničenja, na primer prava na štrajk koji je u suprotnosti sa moralom ili redom i zakonom. Najzad, treba imati u vidu član 30 (Ukidanje prava na štrajk za vreme ratnog i vanrednog stanja) Evropske socijalne povelje koji propisuje da „u slučaju rata ili neke druge javne opasnosti koja ugrožava život nacije, strana potpisnica može da preduzme mere koje odstupaju od obaveza predviđenih Poveljom, u meri u kojoj to nalaže situacija, pod uslovom da te mere nisu u suprotnosti sa njenim drugim obavezama koje proističu iz međunarodnog prava“.

Smernica br. 16

49. Nezavisnost koja se garantuje radio-difuznim organizacijama javnog servisa podrazumeva da njihovi zaposleni ne mogu da dobijaju bilo kakve instrukcije od lica ili tela izvan organizacije koja ih zapošljava. Očigledno, ovo načelo ne sprečava zaposlenog u radio-difuznoj organizaciji javnog servisa koji takođe obavlja funkcije izvan te organizacije da dobija instrukcije koje su u vezi sa tim funkcijama od organa nadležnih da nadziru te spoljne funkcije (kao u slučaju kada je novinar istovremeno zaposlen u radio-difuznoj organizaciji javnog servisa i novinskom preduzeću). U određenim okolnostima, može se smatrati svrsishodnim donošenje internih pravila ponašanja koja precizuju kada i pod kojim uslovima zaposleni u radio-difuznim organizacijama javnog servisa mogu da obavljaju funkcije izvan tih organizacija. To bi sprečilo moguće sukobe interesa između spoljnih funkcija i onih koje se obavljaju unutar radio-difuzne organizacije javnog servisa u kojoj je dotično lice zaposleno.

50. Smernica br. 16 takođe ne isključuje mogućnost da zaposleni u radio- difuznim organizacijama javnog servisa čak i tokom obavljanja zadataka u tim organizacijama povremeno dobijaju instrukcije od spoljnih organa, pod uslovom da prethodno dobiju saglasnost pretpostavljenog ili pretpostavljenih direktno zaduženih za dotično osoblje (to bi se, na primer, odnosilo na zaposlenog u radio-difuznoj organizaciji javnog servisa koji radi pod rukovodstvom nekog trećeg lica u okviru koprodukcije između radio-difuzne organizacije javnog servisa koja ga zapošljava i neke druge radio-difuzne organizacije ili filmske ili televizijske producerske kompanije). Ovo načelo ne isključuje mogućnost da nadzorna tela radio-difuznih organizacija javnog servisa daju instrukcije zaposlenima u ovim organizacijama pod uslovom da na to imaju pravo na osnovu tekstova koji regulišu ovo poslednje. U izuzetnim slučajevima kada organi vlasti zahtevaju od osoblja radio-difuznih organizacija javnog servisa da obavlja funkcije u njihovo ime, osoblje treba da ostane pod rukovodstvom svojih uobičajnih neposrednih pretpostavljenih i da prima instrukcije samo preko njih.

V Finansiranje radio-difuznih organizacija javnog servisa

51. Finansiranje je očigledno jedan od ključnih faktora nezavisnosti radio- difuznih organizacija javnog servisa, s obzirom da izvor i obim finansijskih resursa mogu u znatnoj meri da utiču na manevarski prostor kojim raspolažu prilikom obavljanja svojih zadataka. U Evropi je ovo postalo vrlo osetljivo pitanje poslednjih godina, naročito posle postepenog prodora privatnog preduzetništva u oblast radio-difuzije. U nekim krugovima u Zapadnoj i Istočnoj Evropi izneti su zahtevi da se javni radio-difuzni servis finansira od pretplate i da samo komercijalne radio-difuzne organizacije imaju pravo na reklame.

52. U međuvremenu, javnost je iznela zamerke na povećanje pretplate ili na samu obavezu da je plaća, s obzirom da jedan deo javnosti ne vidi zašto bi plaćao za program koji ne gleda redovno,

jer ima na raspolaganju širu lepezu radio i televizijskih servisa. Osim toga, u slučaju istočnoevropskih zemalja pojavio se problem prelaska sa javnog finansiranja (subvencije) na vid finansiranja koji je odvojen od državne intervencije (pretplata, reklamiranje itd.). Ovi različiti trendovi, posebno uticaj komercijalnih radio-difuznih organizacija na tržište prihoda od reklama, u kombinaciji sa teškom ekonomskom situacijom kroz koju je Evropa prošla poslednjih godina, doveli su neke radio-difuzne organizacije javnog servisa u nezavidnu finansijsku situaciju i doveli su u pitanje njihov opstanak.

53. Rezolucija o budućnosti javnog servisa radio-difuzije, usvojena na Ministarskoj konferenciji u Pragu, ponudila je odgovore na ta pitanja kroz obavezivanje država učesnica da „radio-difuznim organizacijama javnog servisa garantuju sigurna i odgovarajuća sredstva neophodna za obavljanje njihovih zadataka“. Smernice br. 17 do 19 preciziraju procedure finansiranja koje treba da se primene da bi se obezbedila nezavisnost radio-difuznih organizacija javnog servisa.

Smernica br. 17

54. Ova smernica potvrđuje obavezu koju su preuzele države članice u okviru Rezolucije o budućnosti javnog servisa radio-difuzije da se „održi i, tamo gde je neophodno, uspostavi odgovarajući i siguran finansijski okvir koji radio-difuznim organizacijama javnog servisa garantuje sredstva neophodna za obavljanje njihovih zadataka“. Pored toga, predviđa se da finansijski okvir mora takođe da bude transparentan. Sigurno finansiranje radio-difuznih organizacija javnog servisa predstavlja zaista ključni zahtev ako želimo da one obavljaju svoje zadatke na potpuno nezavisan način čak i tamo gde, na primer, organ odgovoran za obezbeđivanje tih sredstava zapadne u finansijske teškoće. Kao što je već rečeno u gorepomenutoj Rezoluciji postoji nekoliko izvora finansiranja za održavanje i promovisanje javnog servisa radio-difuzije: pretplata, javne subvencije, prihodi od reklama i sponzorstva, prihod od prodaje proizvoda (kao što su audio-vizuelni radovi) i usluga, sporazumi o programu itd. Za potrebe ovih smernica izraz „pretplata“ obuhvata određene slične oblike finansiranja od strane javnosti (takse vezane za račune za struju potošača ili takse na druge transakcije da bi se popunio budžet radio-difuznih organizacija javnog servisa).

55. Treba istaći da smernice ne daju prednost nijednom posebnom metodu finansiranja javnog servisa radio-difuzije u pogledu potrebe da se obezbedi njegova nezavisnost, pod uslovom da obezbeđivanje javnih sredstava (subvencije ili pretplata) poštuje načela izneta u smernici br. 18. Osim toga, prikupljanje finansijskih sredstava koja ne spadaju u javno finansiranje treba da bude jedna od oblasti na koje će se odnositi načela sadržana u smernici br. 1.

Smernica br. 18

56. Iako nijedan način finansiranja ne treba automatski da ima prednost, javno finansiranje (subvencije, pretplata itd.) može u suštini da izloži radio-difuzne organizacije javnog servisa uplitanju u njihovo upravljanje, osim ako ne postoje zaštitne mere kojima bi se i u tim slučajevima sačuvala njihova nezavisnost. Smernica br. 18 definiše prirodu tih zaštitnih mera. Posebna pažnja u ovom kontekstu mora da se pokloni načelu sadržanom pod prvom crticom, s obzirom na to da najdirektnija i najsnažnija pretnja nezavisnosti radio-difuznih organizacija javnog servisa leži u mogućnosti da spoljni organi koriste svoj finansijski uticaj da bi se uplitali u aktivnosti radio-difuznih organizacija, naročito njeihovu programsku šemu.

57. Ova pretnja, međutim, ne treba da baci u zasenak ostale slučajeve u kojima je nezavisnost radio-difuznih organizacija javnog servisa izložena opasnosti zbog finansijskih razloga. Oni se pominju u odredbama pod drugom i petom crticom, zajedno s adekvatnim protivmerama. Pod drugom i trećom crticom objašnjavaju se dva aspekta načela izloženog u Rezoluciji o budućnosti javnog servisa radio-difuzije, po kome „visina pretplate ili javne subvencije treba da se predvidi za dovoljno dug period kako bi se radio-difuznim organizacijama javnog servisa omogućilo dugoročno planiranje“.

58. Kao prvo, radio-difuzne organizacije javnog servisa treba konsultovati da bi se odredila visina takse ili pretplate od koje će se finansirati aktivnosti tih organizacija. Te konsultacije opravdava činjenica da same te organizacije, finansirajući se od takse ili pretplate, treba da garantuju ostvarivanje zadataka koji su im dodeljeni. Kao drugo, pod ove dve crtice se ističe značaj načina na koji se doprinosi ili pretplata plaćaju. I zaista, loše zamišljeni metodi prikupljanja sredstava i naplate pretplate ili neredovno ili zakasleno plaćanje mogu da ugroze kontinuitet rada javnog servisa radio-difuzije. Konkretno u slučaju pretplate, veliku pažnju treba obratiti na moguće posledice koje bi izuzimanje određenih kategorija stanovništva od plaćanja imalo po sredstva radio-difuznih organizacija javnog servisa, a time i po obavljanje njihovih zadataka.

59. Četvrta crtica predstavlja neophodan i nerazdvojan ekvivalent načelu institucionalne samostalnosti pomenutom u smernici br. 1. Treba imati na umu da ovo načelo ne izuzima nadležna tela radio-difuznih organizacija javnog servisa, naročito organe upravljanja, od odgovornosti za način na koji se vrši finansijsko poslovanje. Takođe treba istaći da su, i pored postojanja instanci koje mogu da budu ovlašćene da kontrolišu finansijsko poslovanje, ta tela u kranjem ishodu odgovorna javnosti. Najzad, 5. crtica predviđa da se novčana sredstva dodeljena radio-difuznim organizacijama javnog servisa ravnomerno raspoređuju u skladu sa specifičnim potrebama svake organizacije. Zadaci svojstveni svakoj organizaciji, kao i ljudski, tehnički i finansijski resursi potrebni za njihovo obavljanje treba da predstavljaju osnovu za raspodelu sredstava.

Smernica br. 19

60. Kako je gore navedeno, cena koju radio-difuzne organizacije javnog servisa plaćaju za svoju neophodnu institucionalnu samostalnost jeste odgovornost za način na koji obavljaju svoje zadatke. Njihova odgovornost obuhvata korišćenje njihovih resursa, onako kako je to precizirano u Rezoluciji o budućnosti javnog servisa radio-difuzije, naročito u slučaju javnih resursa. Shodno tome, dozvoljena je interna ili eksterna finansijska kontrola radio-difuznih organizacija javnog servisa. Finansijski nadzor te vrste mora, ipak, da se ograniči na kontrolu rada uprave, knjigovodstva i finansija. Sve ovo, dakle, ne može da obuhvati kontrolu programa. Ipak, za određene posebno značajne aktivnosti koje obuhvataju izdvajanje sredstava za programe (ugovori o kupovini programa koji premašuju određene iznose) može da se traži posebno odobrenje od odgovarajućih organa, kao što je to istaknuto u gorenavedenim stavovima 23 i 36.

61. Treba istaći da pravila administrativne, knjigovodstvene i finansijske kontrole i pravila odgovornosti njihovih konstitutivnih tela variraju u zavisnosti od toga da li su posredi organizacije iz domena javnog ili privatnog prava. Stoga je neophodno konsultovati relevantne odredbe iz odgovarajućih oblasti prava (pravo preduzeća, javno pravo) osiguravajući da primena ovih odredbi na radio-difuzne organizacije javnog servisa bude u skladu sa načelom sadržanim u smernici br. 19.

VI Programska politika radio-difuznih organizacija javnog servisa

62. Programi radio-difuznih organizacija javnog servisa, naročito vesti i emisije o aktuelnim događajima, moraju da odražavaju raznovrsnost gledišta i mišljenja izraženih u društvu u celini. S tim u vezi, treb imati na umu zahteve izložene u Rezoluciji o budućnosti javnog servisa radio-difuzije, naročito odredbu da radio-difuzne organizacije javnog servisa treba da imaju zadatak da obezbede forum za javnu raspravu u kojoj će biti izražen najširi mogući spektar pogleda i mišljenja. Takođe se skreće pažanja na zahtev da radio-difuzne organizacije javnog servisa prenose nepristrasne i nezavisne vesti, informacije i komentare.

63. Da bi obezbedile njihovu nezavisnost, smernice definišu veliki broj osnovnih načela koja regulišu program radio-difuznih organizacija javnog servisa, bez obzira na njihov status. Ovde je potvrđeno da pojam nezavisnosti ne važi samo kada je reč o uplitanju političke prirode, već i o uticajima ekonomskih instanci ili drugih sektora društva. Stoga bi moglo biti korisno da se odredbe o reklamiranju i sponzorstvu unesu u statute koji regulišu aktivnosti radio-difuznih organizacija javnog servisa da bi se sprečilo da se oglašavači ili sponzori na bilo koji način upliću u programe koje emituju radio-difuzne organizacije. Ogovarajuće napomene o ovom pitanju mogu da se nađu u poglavljima III i IV Evropske konvencije o prekograničnoj televiziji i obrazloženju uz nju.

Smernica br. 20

64. Ova smernica podseća na osnovno načelo iz člana 7, stav 3, Evropske konvencije o prekograničnoj televiziji. To načelo je još značajnije za radio- difuzne organizacije javnog servisa pošto, kako je naglašeno u Rezoluciji br. 1. Ministarske konferencije u Pragu, one moraju da „obezbede forum za javnu raspravu u kojoj će biti izražen najširi mogući spektar pogleda i mišljenja,, i „nepristrasno prenose nepristrasne i nezavisne vesti, informacije i komentare,,. U tom kontekstu, naglasak je stavljen na značaj obezbeđivanja ravnopravnog pristupa medijima, a posebno obezbeđivanja termina u programu radio-difuznih organizacija javnog servisa za političke stranke tokom predizborne kampanje. Ravnopravan pristup ne znači nužno da sve političke stranke treba da dobiju termin u istom trajanju, bez obzira na svoj značaj. Ali, i pored toga, zahteva se da svaka politička stranka dobije dovoljno vremena da predstavi svoju platformu. Ovaj poseban slučaj ilustruje opšti kriterijum ravnoteže kojim treba da se rukovode radio-difuzne organizacije javnog servisa prilikom pravljenja programa. Mogu da se razmotre različiti mehanizmi da bi se obezbedilo poštovanje gorenavedenih zahteva, čak i unutar radio-difuznih organizacija javnog servisa i/ili van njih, na primer, preko nezavisnih regulatornih tela.

Smernica br. 21

65. Iako je normalno, pa čak i poželjno, da u demokratskom društvu organi vlasti izveštavaju o svojim aktivnostima preko medija, a naročito preko radio- difuznih organizacija javnog servisa, uslovi pod kojima se prave takvi izveštaji treba da budu precizno regulisani tako da radio-difuzne organizacije javnog servisa ne postanu glasilo organa vlasti. Stoga smernica br. 21 uspostavlja načelo po kome emitovanje zvaničnih poruka, izjava ili saopštenja organa vlasti treba da se ograniči na izuzetne okolnosti, pri čemu se podrazumeva da ova smernica ne obuhvata informativne kampanje o pitanjima od javnog interesa, kao što su kampanje u domenu zdravstva. Posebne okolnosti podrazumevaju ovde posebne slučajeve u životu nacije, bili oni redovni (prenošenje govora povodom nacionalnih praznika ili predstavljanja vladinog političkog programa u parlamentu) ili vanredni (prenošenje govora u periodima krize i nacionalnih katastrofa).

66. Izvan tih posebnih okolnosti, često se postavlja pitanje da li organi vlasti treba da imaju redovan pristup programima radio-difuznih organizacija javnog servisa da bi iznosili svoju aktuelnu politiku i da li u tom slučaju pravo na odgovor treba dati političkim grupama koje čine opoziciju. S tim u vezi, zvanična saopštenja treba razlikovati od uobičajenih programa radio-difuznih organizacija javnog servisa. U principu, svako zvanično saopštenje koje nije vezano za gorepomenute izuzetne okolnosti treba da bude isključeno.

67. Čak i pod pretpostavkom da se prihvati princip takvih saopštenja, ona moraju izričito da budu regulisana propisima i moraju da se emituju u odgovarajućim intervalima.

Iako definicija strogo utvrđenog intervala između dva uzastopna saopštenja nije ni moguća ni uvek poželjna, taj interval treba da bude razuman. Stoga je nedopustivo emitovanje saopštenja svakog dana, svake nedelje ili svakog meseca. Štaviše, opozicionim grupama treba automatski dodeliti termin u određenom trajanju ako aktuelna vlast ima redovan pristup emisijama radio- difuznih organizacija javnog servisa za svoja zvanična saopštenja. To pravo na odgovor treba da bude definisano na takav način da različite opozicione grupe zastupljene u parlamentu mogu da iznose svoja gledišta.

68. Izveštaji o politici aktuelne vlade u redovnim emisijama radio-difuznih organizacija javnog servisa (vesti, informativne emisije, debate i susreti, intervjui itd.) treba u svim slučajevima da poštuju načela nepristrasnosti i izbalansiranosti.

Smernica br. 22

69. Službena saopštenja koja prenose radio-difuzne organizacije javnog servisa, bilo da je reč o izuzetnim okolnostima ili ne, treba uvek da budu okarakterisana kao takva prilikom emitovanja. Javnost ne treba da ima bilo kakve dileme u pogledu porekla i svrhe tih saopštenja, koja treba da budu izdvojena iz redovnog programa radio-difuznih organizacija javnog servisa. U tu svrhu mogu da se primene različite procedure (na primer, u kajronu može da se precizira zvanična priroda saopštenja ili to može da učini spiker itd.). S obzirom da ova službena saopštenja nisu u direktnoj vezi sa redovnim programom radio-difuznih organizacija javnog servisa, logična posledica je da isključivu odgovornost za njih treba da snosi organ koji ih je dao.

VII Pristup radio-difuznih organizacija javnog servisa novim komuni- kacionim tehnologijama

70. Nove komunikacione tehnologije, naročito digitalizacija, nesumnjivo su novi element od najvećeg značaja za budućnost sektora radio-difuzije. Nove tehnologije omogućavaju nove vrste servisa, naročito onih koji se plaćaju, čija namena zavisi od posebnih oblasti interesovanja različitih semenata društva. Ove nove promene zahtevaju razmišljanje o budućoj ulozi radio-difuznih organizacija javnog servisa u novom kontekstu, u kome se nudi ogroman broj programa: da li će javni servisi i dalje imati posebnu ulogu i, ako je tako, kako ta uloga može da se pravda? Ako javni servis radio-difuzije ima određenu ulogu i u budućnosti, kakva sredstva treba da mu budu stavljena na raspolaganje da bi mu se omogućilo da obavlja svoje zadatke? Koja eventualna ograničenja treba uvesti da prilagođavanje javnog servisa novom okruženju u oblasti radio-difuzije ne bude na štetu njegovih pecifičnih karakteristika?

71. Rezolucija br. 1, usvojena na Ministarskoj konferenciji u Pragu, odgovorila je na ova različita pitanja, naročito tako što je potvrdila „funkciju od vitalnog značaja koju javni servis radio-difuzije ima kao ključni faktor pluralističke komunikacije dostupne svima, i priznajući „potrebu da se garantuje trajnost i stabilnost javnog servisa radio-difuzije“. Ovi zaključci su konkretizovani tako što su se zemlje učesnice obavezale da će „održavati i razvijati snažan sistem javnog servisa radio-difuzije u okruženju koje karakterišu sve veća konkurencija programskih servisa i brze tehnološke promene“.

72. Sposobnost javnog servisa da se sam izdržava i razvija podrazumeva da, kako je formulisano u Rezoluciji br. 1. Ministarske konferencije u Pragu, radio-difuzne organizacije javnog servisa „treba da imaju mogućnost da koriste nove tehnologije neophodne za obavljanje njihovih zadataka“. Smernica br.

23 potvrđuje ovo osnovno načelo po kome su radio-difuznim organizacijama javnog servisa ti zadaci povereni u skladu sa zakonom u širem smislu reči (zakoni, propisi ili ostali tekstovi, kao što su odredbe o dozvolama za frekvencije, povelje ili koncesije). Da nije tako, javni servis radio-difuzije bi bio izložen opasnosti od brze marginalizacije i, dugoročno gledano, mogla bi da izgubi svoju nezavisnost.

73. Osim toga, smernica br. 23 uspostavlja načelo po kome radio-difuzne organizacije javnog servisa treba da budu u mogućnosti da razvijaju nove servise zasnovane na gorenavedenim tehnologijama, u meri u kojoj su ih za to ovlastili organi nadležni za njihove zadatke i aktivnosti.

