

# KUDA STREMI EVROPSKA MEDIJSKA POLITIKA

---

**Sažetak:** *Evropa je deo sveta karakterističan po decenijskom nastojanju država da uobliče jedinstvenu politiku u raznim oblastima, pa i u medijskoj. Zajednička politika stvarana je pre svega iz želje za konstituisanjem jedinstvenog medijskog prostora i razmenom informacija preko državnih granica. Ta namera nije odmah bila ostvariva, ali su neki drugi principi i vrednosti u pogledu ostvarivanja ljudskih prava, slobodnog protoka informacija, medijskog pluralizma, podrške objektivnim i nezavisnim medijima, saradnje i razmene sadržaja, stalno bili prisutni u međunarodnim okvirima i učvršćivali zajedničke poglede na ta pitanja. Danas se može konstatovati da je medijska politika u Evropi veoma čvrsto zasnovana, uprkos teškoćama i razlikama. Zato je zanimljivo kojim putem ona danas ide i kojim ciljevima stremlje. Da li postoji opasnost da tehnološko – komercijalni interesi nadvladaju potrebe za objektivnim i kvalitetnim informisanjem i ostalim sadržajima ili Evropa ima mehanizme da, ne odričući se inovacija, kanališe njihovo dejstvo za dobrobit ljudi i očuvanje civilizacijskih vrednosti?*

**Ključne reči:** *mediji, politika, standardi, tehnologija, ljudska prava*

Evropska medijska politika<sup>1</sup> nije nastala istovremeno sa nastankom Evropske unije, mada u njenim osnivačkim dokumentima ima korene i podsticaje. Dugo godina, jedini dokument, koji na najširi način definiše određene relacije, odnosno ustanovljava principe poštovanja ljudskih prava, pa time i pravo na slobodno informisanje i saopštavanje mišljenja i stavova, Evropska konvencija o ljudskim pravima iz 1950. godine, svojim poznatim Članom 10. bila je principijelni orijentir za delovanje medija. Čak dvadeset četiri godine kasnije nastao je prvi pojedinačni evropski dokument koji se odnosi na medije, ali on je tretirao samo jedno konkretno pitanje i to, što je posebno interesantno, razrađujući Drugi stav Člana 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima, koji govori o mogućim ograničenjima

---

<sup>1</sup> Članak je nastao u okviru projekta: „Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu“, broj: 179076, koji realizuje Beogradski univerzitet, Fakultet političkih nauka, a koji finansira Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije

u odnosu na prava koja su pomenuta u Prvom stavu. Bila je to Rezolucija (74) 26 Komiteta ministara Saveta Evrope o pravu na odgovor.

Jasnija i mnogo šira artikulacija odnosa prema pitanju medija započeta je osamdesetih godina prošlog veka, najpre Deklaracijom o slobodi izražavanja iz 1982. godine, kojom su opširnije razrađena ljudska prava na slobodno izražavanje mišljenja i saopštavanja i primanja informacija. Zatim je nastao jedan broj međunarodnih ugovora koji su obuhvatali i kompanije za emitovanje programa i izdavačke kuće. Najzad je, sasvim precizno, medijska oblast definisana Direktivom televizija bez granica, koju je Evropski parlament usvojio oktobra 1989. godine. Iste godine Komitet ministara Saveta Evrope usvojio je Evropsku konvenciju o prekograničnoj televiziji čije je potpisivanje trajalo narednih godina, tako da je stupila na snagu prvog maja 1993. godine.

Evolucijom odnosa u ujedinjenoj Evropi i u samoj medijskoj sferi, razvojem medija i medijskih tehnologija, političkim promenama u jednom broju država, pogotovo nekadašnjeg socijalizma, osnovni dokumenti kojima je zasnovana evropska medijska politika doživeli su nužnu transformaciju, a neke njihove odredbe su i prevaziđene. Evropska konvencija o prekograničnoj televiziji revidirana je dva puta, 1998. i 2002. godine. Direktiva televizija bez granica pretočena je u Direktivu o audio-vizuelnim medijskim servisima, koja je takođe menjana, prvi put 1997, a drugi 2007. godine. Tako su ovi dokumenti, pogotovo Direktiva o audio-vizuelnim medijskim servisima, uz čitav niz ostalih dokumenata, deklaracija, preporuka i direktiva, ostali osnov evropske medijske politike i regulatornog okvira. Razume se, regulatorne osnove zajedničke medijske politike namenjene su državama članicama Evropske unije i članicama Saveta Evrope, za koncipiranje nacionalnih medijskih zakonodavstava, uz maksimalno uzdržavanje od izričitih zahteva kojima bi se državama nametala moguća rešenja.

### *Od regiona ka zajednici*

Mada izgleda paradoksalno, jer dva dokumenta kojima počinje evropski zajednički pogled na medije, sadrže pojmove „bez granica“ i „prekogranični“, evropska medijska politika nije odmah bila usmerena na stvaranje jedinstvenog medijskog prostora ni jedinstvenog zakonodavstva. Suočeni sa realnošću u kojoj države smatraju oblast delovanja medija delom sopstvene kulture, identiteta pa i suvereniteta, evropski forumi nisu ozbiljnije išli ka prevazilaženju takvog stanja, a „prekograničnost“ je uvedena u zvanični diskurs na osnovu formulacije sadržane u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima. Konvencija, naime, odmah podle

rečenice: „Svako ima pravo na slobodu izražavanja“, naglašava da: „Ovo pravo uključuje slobodu posedovanja sopstvenog mišljenja, primanja i saopštavanja informacija i ideja bez mešanja javne vlasti i bez obzira na granice.“<sup>2</sup> Ipak, iako se ovaj stav, kao temeljno opredeljenje Evrope posle Drugog svetskog rata, nije dovodio u pitanje, mnogi razlozi, pre svega i dalje prisutne političke podele tokom hladnog rata, sve do rušenja Berlinskog zida, nalagali su uzdržavanje i oprezan pristup. S druge strane, sled društveno-istorijskih okolnosti upravo je omogućio da se hrabrije krene u pravcu medijske evro-integracije i nije čudo što, vremenski, a i politički, donošenje prvih evropskih opštijih medijskih dokumenata koincidira sa urušavanjem socijalizma u zemljama Istočne Evrope, odnosno padom Berlinskog zida 1989. godine. „Šta je otklon od nekadašnjeg političkog sistema trebalo da donese u medijskoj sferi (zemalja u tranziciji)? Najpre distanciranje celokupnog medijskog sistema od državnog vlasništva, ali i od uticaja vlasti i politike i ostalih centara moći. To je značilo prihvatanje dualnog modela vlasništva u kome se prepoznaju dva oblika: državno i privatno vlasništvo, pri čemu u državnom vlasništvu ostaju samo javni radio i televizijski servisi. Iz toga proizilazi i sledeća promena, a to je preobražaj nekadašnjih državnih radio televizija u javne servise. No to je opet nedovoljno ako se ne prihvati standard da mediji tipa javne službe moraju da imaju svoju nezavisnost i autonomiju u pogledu uređivačke koncepcije, finansiranja i izbora kadrova.“<sup>3</sup>

Pojedini postulati, koji se od samog kraja osamdesetih i početka devedesetih godina nalaze u evropskim opredeljenjima, jesu poželjan pravac koji ujedinjena Evropa određuje kao pravac razvoja medijske sfere u svim evropskim, pa i najrazvijenijim državama, ali je vidljiva tendencija da se ti etički, profesionalni, pravni, tehnološki principi i pravila, pre svega sugeriraju zemljama obnovljenih demokratija. Evropa nije mogla da razmišlja o stvaranju jedinstvenog medijskog prostora na način, recimo stvaranja jedinstvenog tržišta roba i kapitala i fiskalnog sistema, dok bivše socijalističke zemlje, koje su brzo najavile svoju želju za uključivanjem u Evropsku uniju, ne pokažu nešto više argumenata o diskontinuitetu sa predhodnim sistemom i ubedljivije najave potencijalne modernosti i integracije.

Tako je uzdržanost od intenzivnije integracije pojedinačnih medijskih sistema nastavljena, a zajedništvo ostalo na deklarativnom načelu da se informacije i ostali medijski sadržaji ne smeju zadržavati na granicama.

---

2 *Evropska konvencija o ljudskim pravima*, Član 10, 1. stav

3 Veljanovski R., *Komunikacija kroz gvozdenu zavesu ili tračak kroz ruševine*, u: *Konsolidacija demokratije 20 godina nakon pada Berlinskog zida*, priredili: Vujačić I., Čupić Č., Vranić B., Beograd 2009, str. 58.

Pored razumljivog strpljenja koje je bilo nužno dok se zemlje u tranziciji, po demokratskim, političkim i ekonomskim osnovima, ne integrišu ozbiljnije u Evropu, konkretni razlozi što su pravila medijskog regulatornog okvira delovala više regionalno i lokalno nego globalno, generirani su i iz same sfere medija. Istraživač Ričard Ruk (Richard Rooke) objašnjava moguću primenu određenih evropskih standarda samo na ograničenim područjima, potrebom stabilnije zarade. „Iako je prvobitno namera bila uspostavljanje sveevropskih usluga, devedesete godine prošlog veka obeležio je trend „lokalizacije“. Jedan od razloga bili su prihodi od reklamiranja. Za finansiranje sveevropskih usluga bilo je premalo finansijski jakih međunarodnih brendova, te se otvorio prostor za lokalno reklamiranje... Još jedan razlog za lokalizaciju bila je sve veća konkurencija medijskih kanala u Evropi, pa da bi opstali u lokalnoj konkurenciji, transnacionani emiteri programa morali su svojim emisijama da daju određen lokalni identitet“. (Rooke, 2009: 6) Tako se evropska medijska politika razvijala kao skup pravila koja su mogla da deluju više regionalno, nego panevropski, pri čemu se pojam regionalno mogao tumačiti mnogo više u smislu pojedinačnih država, a znatno manje širih teritorijalnih okvira koji obuhvataju više zemalja. To je dovelo do, i do danas veoma vidljivih, razlika u regulatornom rešavanju pojedinih pitanja u evropskim zemljama, čak i onda kada je među njima postojao visok stepen saglasnosti sa evropskim standardima i želja za ujednačavanjem iskustava.

Ipak, i tih devedesetih godina i kasnije, u Evropi je jačan konsenzus o mnogim značajnim pitanjima vezanim za medije, što je rezultiralo velikim brojem dokumenata, koji, ako nisu doveli do jedinstvene javne sfere i evropskog medijskog sistema, jesu uokvirili pogled na veoma važna pitanja za koja se očekuje da će imati sve više ujednačen tretman i u nacionalnim zakonodavstvima. Hronološki gledano Evropa je, angažovanjem svojih najjačih institucionalnih oblika: Evropskog parlamenta (EP) i Evropske komisije (EK), Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS), Saveta Evrope (SA), Evropske unije za radiodifuziju (EBU) i drugih, stvarala zajednički regulatorni osnov o: pravu na izveštavanje o događajima od izuzetnog značaja; merama za promovisanje transparentnosti medija; merama protiv tonske i audio-vizuelne piraterije; zaštiti novinara u situacijama sukoba i napetosti; garantovanju nezavisnosti javnog servisa radiodifuzije; prikazivanju nasilja u elektronskim medijima; govoru mržnje; o medijima i promovisanju kulture tolerancije; pravu novinara da ne otkrije svoje izvore informacija. Akti o ovim pitanjima, uglavnom u obliku preporuka, donošeni su tokom devedesetih, a početkom novog veka nastavljena je aktivnost na evropskoj medijskoj regulaciji. Njome su obuhvaćena:

regulatorna tela u oblasti radiodifuzije; borba protiv piraterije u digitalnom okruženju; zaštita korisnika od nezakonitog i štetnog sadržaja na novim informatičkim servisima; unapređenje demokratskog i socijalnog doprinosa digitalnom emitovanju; sloboda komunikacije na internetu; pravo na odgovor u novom digitalnom okruženju, ljudska prava i vladavina prava u informatičkom društvu.

Očigledno je, kako su godine prolazile i kako se primičemo sadašnjem vremenu, da se preporuke i ostali evropski dokumenti sve više odnose na pitanja novih tehnologija i njihove primene i da u celokupnom regulatornom okviru nastaje čitav segment, kao njegov podokvir, koji se odnosi na tehnologiju odnosno digitalizaciju medija, korišćenje interneta i drugih platformi. To je, moglo bi se zaključiti, sasvim sigurno, jedan od osnovnih trendova savremene evropske medijske politike i regulative.

### *Zašto?*

Nema sumnje da su u pravu oni teoretičari medija koji smatraju da jedinstveni medijski poduhvati na području tako velikom kao što je Evropa i uspostavljanje evropskog medijskog prostora nije moglo ranije da uhvati zamah, i to ne samo zato što su nacionalne države čuvale svoje medijske prostore samo za sebe. Analogna tehnologija u radiodifuziji i starija štamparska infrastruktura nisu mogli da obezbede značajnije prekogranično kretanje sadržaja i ostalih medijskih usluga, uprkos opredeljenjima starim više od dvadeset godina. Akteri na međunarodnom planu koji su stvarali međunarodne dokumente, imali su, međutim, u vidu nastajanje novih tehnoloških mogućnosti, koje će, što se već uveliko događa, omogućiti drugačiji način proizvodnje i distribucije sadržaja, i tako anticipirali budućnost koja dolazi.

Pojava i usavršavanje digitalne tehnologije, korišćenje interneta, širokopojasne mreže koje omogućavaju pružanje i drugih usluga, osim striktno medijskih, i to na velikim područjima, to je ono što je nedostajalo da se uz satelitsko emitovanje i kablovsku distribuciju, nacionalna područja učine nedovoljnim za uznapredovalu medijsku industriju koja je uveliko pokazivala multinacionalni karakter. Primenom digitalne tehnologije i određivanjem preciznih rokova do kojih sve zemlje Evrope treba da pređu na novi način emitovanja televizijskih programa, Evropa je ne samo ušla u novu medijsko-tehnološku revoluciju, nego i konačno otvorila mogućnost nastanka jedinstvenog medijskog prostora koji će i suštinski zaokružiti zajednicu više nego do sada.

*Sadržaji, servisi ili tržište*

Nove tehnologije i njihova svestrana primena omogućavaju veću kreativnost, lakšu produkciju najsloženijih sadržaja, brzo dolazanje do podataka, interaktivnu komunikaciju, lakšu distribuciju i emitovanje, veće zone pokrivanja. Reklo bi se da dolazi najbolje vreme za konzumente medijskih sadržaja jer će dobiti još više, bolje i kreativnije. No, kada se potraže motivi medijske industrije za primenu novih tehnologija, stvari stoje malo drugačije i nije teško uočiti razliku u očekivanjima od tehničkih unapređenja, između publike i medijskih preduzetnika.

U razvijenijim zemljama Evrope gde se digitalna tehnologija uveliko primenjuje, osim novina koje nastaju na dobrobit publike, kao što su televizija na zahtev, elektronski vodiči, interaktivnost i uključivanje publike u programe, kvalitetniji slika i ton, uočavaju se i druge tendencije koje mogu, više nego navedene novine, da budu ilustracija stanja medija danas, a još više u budućnosti. Te tendencije nagoveštavaju možda i najvažnije stremljenje evropske medijske politike koja će možda uskoro dosegnuti mnogo viši stepen realne integrativnosti, a koja će više nego što se htelo, ili ne sasvim na željeni način, formirati jedinstven evropski medijski prostor. O tome govori i analitičar Ričard Ruk (Richard Rooke).

„Razlog značaja EU u pogledu medija nije samo njen celovit integrativni pristup medijima kao nadnacionalne institucije, već više njena moć druge vrste na globalnoj sceni, naročito njen pregovarački položaj naspram drugih zemalja u vezi s trgovinskim pitanjima. Medijski proizvodi su deo globalne trgovine i kao oblast imaju sve veći značaj zbog ogromne dodatne vrednosti koju u ekonomskom smislu stvaraju. Procenjuje se da se od industrije zabave ostvaruje veći „profit“ nego od vojnog naoružanja i to je pojava s kraja dvadesetog veka koja se u dvadeset prvom veku ubrzano razvija.“<sup>4</sup> Nema sumnje da Ruk, kao ozbiljan analitičar evropske medijske politike, pogađa u suštinu kada naglašava važnost tržišta za medije Evropske unije i samu Evropsku uniju. Takođe, on, uz pregovarački položaj Evrope naspram drugih zemalja, pominje pitanje koje odavno izaziva oprečna mišljenja: medijski proizvodi kao roba. Da, ali ne kao svaka druga roba, rekao bi američki teoretičar medija Robert Mekčesni (Robert Mc Chesney) u svojoj knjizi *Politička ekonomija medija*.<sup>5</sup> No, i u pristupu koji opisuje Ruk vidljivo je da se misli na robni karakter medijskih proizvoda pa i samih medija na način koji je spreman da

---

4 Rooke R., *European Media in the Digital Age*, Essex, 2009, p. 8.

5 Mc Chesney R., *The Political Economy of Media, enduring issues, emerging Dilemas*, Monthly Review Press, New York 2008.

prenebregne specifičnu, socijalnu, kulturnu, edukativnu pa i samu integrativnu funkciju medija. Otud podsećanje da je industrija zabave postala profitabilnija od industrije naoružanja, ali iz toga nije moguće izvući zaključak da treba da se radujemo što je zabava u nečemu ispred oružja, već je jasno da je profit ispred svega, kao što i zabavna funkcija medija potiskuje informativnu, saznavnu, umetničku. Teško je, dakle, zadovoljavanje potreba publike i opšti interes u sferi informisanja staviti na prvo mesto motiva medijske industrije i njenih vlasnika u nastojanjima da se sve tehnološke inovacije primene u praksi, ako ne pristanemo i sami na uzdizanje zabave na pijadestal vrhunske medijske paradigme.

Profit, dakle. Ništa novo. Kada se tome doda konstatacija da, jačanjem jedinstvenog medijskog tržišta, Evropa osposobljava sebe za „pregovarački položaj naspram drugih zemalja“, a poznato je da se pod time pre svega misli na SAD i njenu moćnu medijsko-zabavnu industriju, tek tada je jasno koliko je orijentacija na povećanje zarade i smanjenje troškova, deo institucionalnog okvira razvoja medijske sfere na evropskom tlu, što se takođe može smatrati jednim od najvažnijih trendova, odnosno stremljenja evropske medijske politike. Time se objašnjava i sve izraženije angažovanje Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), koja polako preuzima dominaciju nad ostalim, već pomenutim evropskim organizacijama koje su do sada imale najveći uticaj na konstituisanje evropske medijske politike.

Samo pominjanje tržišta i zarade, otvara odmah pitanje vlasništva nad medijima, konkurencije, regulacije i uloge države. Ova pitanja pokreću i druga. Teško je govoriti o medijskom vlasništvu a ne dotaknuti dileme dualnog modela svojine, odnosno dihotomije državno – privatno i sve glasnjija zalaganja da se država potpuno istisne iz vlasništva, čak i iz tradicionalnog vlasništva nad javnom radiodifuzijom. Takođe, nije moguće zanemariti obim vlasništva kao temu koja izaziva oprečna mišljenja. S jedne strane i u tržišno orijentisanim društvenim sistemima postoji otpor monopolima, koji, po prirodi stvari, ugrožavaju slobodnu konkurenciju, ali u istim sredinama se zagovara i ukрупnjavanje medijskog kapitala, što se onda naziva racionalizacijom. To komplikuje razgovor o sprečavanju nedozvoljene medijske koncentracije i određivanju kriterijuma za utvrđivanje njenog obima. Istovremeno može dovesti do protivrečnosti u okviru same evropske medijske politike koja se u više navrata izrazito odredila prema svojinskom duopolu, očuvanju medijskog modela javnog servisa i sprečavanju medijske koncentracije.

Ne tako davno, 2007. godine, Komitet ministara zemalja članica Saveta Evrope, usvojio je Preporuku R (2007) 2 o medijskom pluralizmu i raznovrsnosti medijskog sadržaja. Podsećajući na obaveze iz Člana 10. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i Deklaracije o slobodi izražavanja i informisanja i uvažavajući sve veće mogućnosti koje nove tehnologije omogućavaju, ali i potencijalne opasnosti, ovaj dokument naglašava nepromenjeni stav da je za razvoj demokratije i ljudskog društva u celini, od neprocenjive važnosti medijski pluralizam. U uvodnom delu, Preporuka sugerira evropskim državama da „u cilju zaštite i aktivnog promovisanja pluralističkog izražavanja ideja i mišljenja, kao i kulturne raznovrsnosti, države – članice treba da prilagode postojeće regulacione okvire, posebno kada je reč o medijskom vlasništvu i da donesu sve regulacijske i finansijske mere koje su neophodne radi garantovanja medijske transparentnosti i strukturalnog pluralizma, kao i raznovrsnosti sadržaja koji se saopštava“.<sup>6</sup> Zanimljivo je da odmah posle ovog stava sledi formulacija koja izražava uzdržanost i prema transnacionalnom objedinjavanju medijskog vlasništva, uprkos orijentaciji ka objedinjavanju medijskog tržišta u Evropi. Tekst dokumenta poziva na pažnju u vezi sa ovim pitanjima, „imajući u vidu da nacionalna medijska politika može biti orijentisana ka očuvanju konkurentnosti domaćih medijskih kompanija u kontekstu globalizacije tržišta, kao i da pojave transnacionalne koncentracije medija mogu imati negativan uticaj na raznovrsnost sadržaja“.<sup>7</sup> Da se u evropskim državama ozbiljno misli i o opasnosti od transnacionalnih koncentracija, uprkos tome što su one veoma narasle poslednjih godina, dokaz je nedavna odluka Velike Britanije da ne dopusti Rupertu Mardoku (Rupert Murdoch) svetskom medijskom magnatu, kupovinu još jednog medija na svom tlu.

U pomenutoj Preporuci sadržane su mere koje, sasvim nedvosmisleno, idu za obezbeđivanjem raznovrsnosti medija, pa time i sadržaja, za javnošću i ograničavanjem obima vlasništva. „Zemlje treba da teže tome da javnost ima na raspolaganju dovoljno širok dijapazon medija raznih vlasnika, kako privatnih, tako i javnih, uzimajući u obzir karakteristike medijskog tržišta, pre svega specifične komercijalne i konkurentne apekte.“<sup>8</sup> Preporuka nadalje sugerira „ograničavanje uticaja koji bi bilo koji pojedinac, kompanija ili grupa mogla imati na jedan ili više medijskih sektora“,<sup>9</sup> kao i pravila koja „mogu obuhvatiti uvođenje pragova koji će se temeljiti na objektivnim i

---

6 Preporuka R (2007) 2, Uvod, Stav 15.

7 Ibid., Stav 16.

8 Ibid., Preporučene mere, I Mere za unapređenje strukturalnog pluralizma medija, 1. Opšte načelo 1.1

9 Ibid., 2, Pravno uređenje vlasništva, 2.1

---



realističnim kriterijumima, kao što je pravo udela u gledalištu, odnosno među slušaocima, tiraž, obrt/prihod, akcijski kapital ili glasačka prava<sup>10</sup>.

Zanimljivo je da ovaj dokument, koji se odnosi na medijski pluralizam i raznovrsnost medijskih sadržaja, ima i odredbe o javnim medijskim servisima, što demantuje zagovornike potpune komercijalizacije medija i daje za pravo onima koji tvrde da ovaj tip medija nije ozbiljno ugrožen. „Zemlje-članice treba da obezbede da postojeći javni servisi zauzimaju visoko mesto u novom medijskom pejzažu. One treba da omoguće medijskim organizacijama koje su javni servisi da se razvijaju kako bi njihov sadržaj bio dostupan na različitim ‘nosačima’... u digitalnom okruženju i kako bi se razvio čitav spektar novih usluga namenjenih auditorijumu, uključujući tu i interaktivna sredstva.“<sup>11</sup> Dalje se u dokumentu ponavljaju ključna opredeljenja koja definišu specifičnosti javnog servisa već decenijama, kao što su: unapređenje društvene kohezije i integrisanje svih zajednica i društvenih grupa, uključujući manjinske, starosne, obrazovne, socijalne, seksualne i grupe sa posebnim potrebama.

Istovremeno sa Preporukom o medijskom pluralizmu usvojena je i Preporuka R (2007) 3 o ulozi javnog medijskog servisa u informacionom društvu. Sa stanovišta opstanka medijskih javnih servisa ovaj dokument je izuzetno značajan jer predstavlja stav Evrope u pogledu, ne samo postojanja javne radiodifuzije u novom tehnološkom okruženju, već definiše i njen razvoj i novu ulogu. „Zemlje-članice su nadležne da definišu i povere funkciju javnog servisa jednoj konkretnoj medijskoj organizaciji ili većem broju njih, u javnom i/ili privatnom sektoru, održavajući ključne elemente koji čine osnovu tradicionalne funkcije javnog servisa, a istovremeno prilagođavajući tu funkciju novim okolnostima.“<sup>12</sup> I ovde se, u nastavku citirane odredbe, ponavljaju ključna opredeljenja u odnosu na javni servis da on treba da bude: referentna tačka za celokupnu javnost; činilac socijalne kohezije i integracije svih pojedinaca, grupa i zajednica; izvor nepristrasnih i nezavisnih informacija i komentara sa visokim etičkim standardima i standardima kvaliteta; forum za pluralističku javnu diskusiju i sredstvo za unapređenje šireg demokratskog učešća pojedinca; činilac koji aktivno doprinosi audio-vizuelnom stvaranju i proizvodnji i

---

10 Ibid., 2, 2.3

11 Ibid., 3. Javni medijski servisi, 3.1

12 *Preporuka R (2007) 3*, I Funkcija javnog servisa: održavanje ključnih elemenata, 1.

---

većem razumevanju i daljem širenju raznovrsne nacionalne i evropske kulturne baštine.<sup>13</sup>

Preporuka o ulozi javnog medijskog servisa u informacionom društvu bezrezervno podržava javnu radiodifuziju podstičući države da obezbede tehničku transformaciju javnih servisa, odnosno da materijalno pomognu ove medije u nabavci nove tehničke infrastrukture, da bi se oni lakše prilagodili radu u novim uslovima i obezbedili građanima raznovrsne usluge. Dokument izričito sugerira da se i u takvim promenama ne izgubi duh misije javnog servisa. „Uzimajući u obzir izazove informacionog društva, zemlje-članice treba da budu slobodne da organizuju svoje nacionalne sisteme medijskih javnih servisa koji su prilagođeni brzim promenama tehnološke i društvene stvarnosti, a u isto vreme su dosledni osnovnim načelima javnog servisa.“<sup>14</sup>

Izvesna bojazan da će Evropa krenuti putem forsiranja tržišta i podrške interesima, pre svega medijske industrije, odnosno vlasnika medija, a zapostaviti sam medijski sadržaj, kojim se pre svega ostvaruje javni interes, i dalje postoji jer su i takve tendencije, mišljenja i zalaganja prisutni. Ipak, odluke autoritativnih evropskih institucija ohrabruju i one koji imaju drugačija shvatanja i koji očekuju da će objektivni, društveno angažovani i kvalitetni sadržaji pre svega informativni, ali i ostali, dakle javni interes i dalje biti na prvom mestu u evropskom medijskom prostoru.

### *Digitalizacija, osnovna strategija*

Digitalizacija je definitivno nova era medijskog razvoja, ne samo u nacionalnim ili evropskim razmerama nego u svetskim. Ili kao što bi rekao Rodžer Fidler (Roger Fidler) „Sve je prisutnija svest da se, kad je reč o HDTV, više ne radi samo o postizanju slike više rezolucije u širem formatu. Sad se uviđa da je stvarna prednost digitalnih sistema u njihovoj sposobnosti da domaćinstvima pružaju nove usluge po ekonomskim cenama i da stvore potencijalno unosne izvore prihoda za TV i industriju.“<sup>15</sup> Televizija na zahtev koja omogućava lični izbor programa bez obzira na programsku šemu, elektronski vodiči, interaktivnost koja znači i mogućnost raznih oblika glasanja, od onih u kvizovima do glasanja na izborima, mogućnost prijema programa na mobilnim uređajima, sve to jesu povoljnosti koje donosi digitalizacija.

---

13 Ibid., a), b), c), d), e)

14 Ibid., III Odgovarajući uslovi neophodni za ispunjenje funkcije javnog servisa u informacionom društvu, 25.

15 Fidler R., *Mediamorphosis*, Beograd 2004, str. 279.

---

Civilizovan odnos prema napretku, trebalo bi, međutim, da pretpostavlja takav odnos prema promenama pri kome će, i u slučaju primene i najsavršenije tehnologije, to biti učinjeno na način koji neće dopustiti da tehnologija ovlada ljudima i da postane sredstvo za postizanje društveno problematičnih ciljeva. Od početka uvođenja digitalizacije, interneta i drugih savremenih sredstava koji šire mogućnosti komuniciranja, pokazale su se njihove dobre, ali i loše strane. Nove tehnologije je moguće veoma korisno upotrebljavati, ali su moguće i zloupotrebe. Razumno zvuči razmišljanje teoretičara medija Rolanda Lorimera (Rowland Lorimer) o pristupu tehnološkim inovacijama. „S obzirom da je vladavina tehnološkog imperativa nad nama čvrsta, naš zadatak bi, čini se, bio da shvatimo najbitnije elemente jedne tehnološke ere, kao i tendencija skopčanih s primenom. Potom moramo da smišljamo zakone i institucije koji će tehnologiju razvijati tako da korist od nje bude što univerzalnija.“<sup>16</sup> Lorimer je s razlogom obazriv i očekuje da se pre upotrebe nove tehnologije, pogotovo u sferi javnosti, odnosno masovnog komuniciranja, najpre osmisle mehanizmi kontrole, kako bi se povećala korist, a eliminisala šteta. Takav pristup, nije uvek u skladu sa interesima medijskog biznisa i zakonima tržišta koji generišu specifičnu sinergiju za smanjenje regulacije i potpunu liberalizaciju ponašanja na medijskom tržištu.

Tehnološki razvoj je, međutim, neumoljiv i nezaustavljiv. Nije sigurno u kojoj će meri buduće odluke, kako medijske industrije, tako i evropskih foruma, uvažavati upozorenja Lorimera i drugih opreznih analitičara.

I u primeni digitalne tehnologije Evropa, bar za sada, nije odstupila od svoje regulatorne prakse. Direktiva o audio-vizuelnim medijskim servisima, odnosno njen sadržaj posle drugih izmena 2007. godine, je najbolji dokaz. To je danas najvažniji dokument evropske medijske politike koji u najvećoj meri daje osnov nacionalnim zakonodavstvima za regulisanje elektronskih medija u novom tehnološkom dobu. Ono što je bitna promena jeste odvajanje proizvođača sadržaja od prenosnika sadržaja. Proizvođači, u Direktivi „provajderi“, sadržaja, nisu više „emiteri“, jer je nova tehnologija za distribuciju signala veoma složena, obezbeđuje velike kapacitete protoka i istovremeno kroz digitalnu dividendu i razne druge usluge, kojima se mediji do sada nisu bavili. To je razlog što će oni koji prave sadržaj ubuduće da rade samo to, a kompanije koje će posedovati takozvane multiplekse, davati, tačnije prodavati, usluge emitovanja, prema novom principu dozvola i uz prethodni dogovor o zoni pokrivanja. Razume se nije samo to razlog. Gazdovati multipleksima i

---

16 Lorimer R., *Masovne komunikacije*, Beograd 1998, str. 194.

pružati usluge emitovanja i distribucije, veliki je i vrlo unosan biznis. Proizvođači programa se oslobađaju velikih investicija i briga o emisionoj infrastrukturi, ali će usluge emitovanja morati da plaćaju prema uslovima tržišta. Više nije reč o programima u dosadašnjem smislu reči, već o servisima, odnosno uslugama. Direktiva pominje pojam „program“ definišući ga kao „skup pokretnih i nepokretnih slika sa ili bez zvuka koji predstavlja individualni deo u okviru rasporeda ili kataloga koji je ustanovio provajder medijskog servisa i čiji se oblik i sadržaj mogu uporediti sa oblikom i sadržajem televizijskog emitovanja“.<sup>17</sup> Prema Direktivi, „elektronski medij podrazumeva provajdera medijskog servisa televizijskih emisija“.<sup>18</sup> Ova odredba je važna za razumevanje celog dokumenta jer je iz nje jasno da se Direktiva odnosi na televiziju, mada se njene odredbe mogu primenjivati i na radio i ostale oblike elektronskog medijskog komuniciranja. Dokument definiše linearne i nelinearne usluge, odnosno usluge televizije na zahtev.

Jedna od definicija je posebno značajna jer može da ima šire reperkusije od onog što joj je prema Direktivi osnovni zadatak. Naime, „provajder medijskog servisa“ je definisan kao „fizičko ili pravno lice koje je odgovorno u uredničkom smislu za izbor audio-vizuelnog sadržaja medijskog servisa i koje određuje način na koji se sadržaj organizuje“.<sup>19</sup> Pošto je u Direktivi definisana i „odgovornost u uredničkom smislu“, stvoren je osnov koji može da pomogne u razdvajanju sadržaja koji stvaraju profesionalni novinari na bilo kojim komunikacionim platformama ili takozvanim društvenim mrežama od sadržaja koji nastaje inicijativom pojedinaca koji otvaraju svoje stranice na tim istim mrežama i učestvuju u masovnom komuniciranju, ali to rade kao amateri.

Direktiva daje osnov za regulaciju delovanja medija u digitalnom dobu, ali predstavlja i kontinuitet u promociji standarda i principa koji su odavno u evropskom regulatornom diskursu. I ovde se govori o zaštiti dece i mladih, protoku informacija i ostalih sadržaja bez obzira na granice, čuvanju ljudskog dostojanstva, zabrani svakog oblika diskriminacije po bilo kom osnovu, reklamiranju i, na nešto savremeniji način, o „evropskim radovima“. Od zemalja članica Evropske unije se zahteva da „moraju da osiguraju, tamo gde je to moguće i na odgovarajući način, da elektronski mediji zadrže najmanje 10% od njihovog vremena emitovanja za evropske radove koje su stvorile produkcijske

---

17 Direktiva o audio-vizuelnim medijskim servisima, Glava I, Član 1, (b)

18 Ibid., (f)

19 Ibid., (d)

kuće koje su nezavisne od elektronskih medija“.<sup>20</sup> Ovdje je već prilično očigledna tendencija stvaranja jedinstvenog medijskog prostora, obezbeđivanjem zastupljenosti evropskih televizijskih proizvoda u svim zemljama. To je istovremeno i detalj koji govori o pokušaju pariranja drugim medijskim industrijama, posebno američkoj.

Nema sumnje da se u evropskoj medijskoj politici u digitalizaciji i primeni modernih tehnologija u masovnom komuniciranju vidi velika prednost i povoljna situacija za sve. Takav stav sadržan je i u Vodiču za prelaz na digitalizaciju, koji su za OEBS izradili stručnjaci. „Na tom putu to donosi nove koristi za slobodu i raznovrsnost masovnih medija. Sa stanovišta medijskih sloboda, nove tehnologije mogu da obezbede publici da traži i prima više informacija i ideja. To može takođe da obezbedi više koristi za emitere kada saopšte informacije publici.“<sup>21</sup> Jedan stav ovog priručnika posebno je značajan sa stanovišta pitanja medijske koncentracije, koje smo pominjali i posebno s obzirom na sve glasnija zalaganja da se ovaj problem dereguliše. U primeni novih tehnologija nazire se mogućnost nastanka haotičnog stanja koje može da prikrije prave vlasničke odnose i njihov obim i zato autori naglašavaju: „Digitalizacija vodi ka inicijalnim rizicima koncentracije koja treba da bude ispitana na osnovu zakona o konkurenciji.“<sup>22</sup> Ovo bi trebalo da podstakne zemlje koje takve zakone nemaju ili u njima nema jasnih odredaba o medijima da dopune svoju medijsku regulativu.

Uprkos naglašavanju svih blagodeti i povoljnosti koje donose nove tehnologije medijskoj sferi, ne smanjuje se ni broj skeptika koji u njihovoj primeni vide ne samo već potvrđene opasnosti već i one koje se tek naziru. Tako Nensi Bejm (Nancy Baym) govori o kvarenju jezika usled novih tehnologija i to ne samo krakim telefonskim porukama, već i u medijskom masovnom komuniciranju. „Aveti jezičkih formi i govornih i pisanih, stvaraju dvostruku bojazan zbog degeneracije govorne konverzacije i pisanog jezika“ (Baym, 2010: 64). Možda su ove brige preterane i možda čovečanstvo mora da pristane na tu cenu radi drugih koristi, ali nije na odmet uzeti u obzir i upozorenja koja ukazuju na moguće stranputice digitalizacije. No, van svake sumnje je da je taj proces, koji je uveliko počeo i na evropskom tlu, strateško opredeljenje evropske medijske politike i da ni jedna država neće moći da ostane po strani, isključena iz tog procesa.

---

20 Ibid., Član 5.

21 Nyman-Metcalf K., Richter A., *Guide to the Digital Switchover*, Vienna 2010, str. 35.

22 Nyman-Metcalf K., Richter A., op.cit., 41.

---

Uz Direktivu o audio-vizuelnim medijskim servisima, koju inače sve zemlje Evrope treba da primene, odnosno integrišu u svoja nacionalna zakonodavstva, do decembra 2011. godine, jedan od najvažnijih savremenih dokumenata evropske medijske politike jeste Politička deklaracija sa rezolucijama sa Prve konferencije ministara nadležnih za medije i nove komunikacione usluge u zemljama članicama Saveta Evrope.<sup>23</sup> Ovaj dokument se, zapravo, sastoji od nekoliko dokumenata jer, pored Političke deklaracije, sadrži Rezoluciju: ka novom poimanju medija; Akcioni plan: ka novom poimanju medija i posledicama koje iz toga mogu proizaći i Rezoluciju: upravlja je internetom i kritički resursi interneta.

Očigledna je svestranost kojom je razmatran jedan broj pitanja iz medijske oblasti kojom je zapravo započet proces redefinisavanja evropske medijske politike u savremenim uslovima. Ono što je najvažnije to je opredeljenje da se, uprkos izmenjenim uslovima i novom tehnološkom dobu, ostaje na davno utvrđenim principima, mogli bi smo da kažemo, evropske medijske filozofije. To opredeljenje sadržano je već u prvom stavu Političke deklaracije.

„Slobodni, nezavisni i raznovrsni mediji neophodni su demokratskom društvu. Iz tog razloga je Savet Evrope tokom godina razvio veliki korpus standarda kojim se teži zaštititi medija od vidova uticaja i ometanja, u skladu sa Članom 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima. Ti standardi takođe istražuju obaveze i odgovornosti koje takođe proizilaze iz Člana 10. Zahvaljujući stalnom revidiranju, razmatranju i aktuelizaciji, ovi standardi ostaju relevantni već dugi niz godina, čak i u promenljivom medijskom okruženju.“<sup>24</sup>

Konstatujući dalje sve povoljnosti koje su u delovanju medija prisutne u savremenom okruženju, u deklaraciji se kaže da: „bi bilo dobro da se razmotri pojam medija kao oblika masovnog komuniciranja putem štampe, ili radiodifuznog emitovanja, a koji uključuje postojanje uređivačke odgovornosti i poštovanje etičkih standarda.“<sup>25</sup> Ponavlja se nova formulacija koja se prvi put pojavila u Direktivi o audio-vizuelnim medijskim servisima: uređivačka odgovornost. Nema sumnje da je to zato što je sve masovnija upotreba novih tehnologija dovela i do neodgovornog ponašanja, koje često izmiče regulaciji i mogućim sankcijama. Upravo zato se u Političkoj deklaraciji zahteva da: „kao i tradicionalni mediji, novi pružaoci usluga masovnog komuniciranja, nalik medijima, trebalo bi da teže unapređivanju

---

23 Konferencija održana 28 -29. maja 2009. godine u Rejkjaviku

24 *Politička deklaracija*, 1. stav

25 *Ibid.*, 2. stav

---

i poštovanju osnovnih vrednosti“. Ovde treba obratiti pažnju i na formulaciju „nalik medijima“ koja može da pomogne u daljim teorijskim razmatranjima medija, u njihovoj klasifikaciji i komparaciji medija u tradicionalnom i novom – širem poimanju. Deklaracija se zalaže za sveopštu dostupnost interneta i ponovo ističe prekogranični značaj informisanja.

Rezolucija: ka novom poimanju medija polazi od izmenjenih okolnosti u kojima mediji rade i nagoveštava traganje za novim tumačenjem medija, odnosno redefiniciju, ukoliko je potrebno, samog pojma i koncepta medija. Ovde se ta nova definicija ne daje, ali se podvlače elementi koji mogu da dovedu do nje. I u tom novom poimanju medija, Rezolucija vidi veoma važnu ulogu javnih radio-televizijskih servisa i sprečavanje prekomerne medijske koncentracije.

Rezolucija: upravljanje internetom počinje opredeljenjem: „Osnovna prava i standardi i vrednosti Saveta Evrope važe za onlajn informacije i komunikacione usluge, isto kao i za oflajn okruženja“.<sup>26</sup> Kasnije se u tekstu kaže da države mogu biti pozvane na odgovornost pred Evropskim sudom za ljudska prava ukoliko se zanemari korpus ljudskih prava i njihova zaštita bez obzira na granice. Iz toga sledi zaključak da Evropa nije spremna da tehnološkom razvoju podredi vrednosni sistem koji je mukotrpno građen decenijama i to ne samo u sferi medja. I druge odredbe ovog dokumenta govore o ravnopravnosti i nediskriminaciji korišćenja interneta i o njegovoj sveopštoj upotrebi na dobrobit ljudske zajednice.

### *Zaključak*

Aktivnosti u okviru integrisane Evrope, koje se odnose na medijsku sferu, više one praktično – preduzetničke nego političke, ponekad izazivaju podozrenje i upitanost kuda sve to vodi, kada se posebno imaju u vidu ogromna moć transnacionalnih medijskih kompanija, velika koncentracija vlasništva, sve izraženija trka za profitom, zanemarivanje opšteg interesa, forsiranje industrije zabave i zloupotrebe novih tehnologija. Postoje zalaganja i trendovi koji su međusobno suprotstavljeni, što je logično s obzirom da su i interesi različiti i da je Evropa, ipak, zajednica različitih država koje imaju svoje osobenosti. Uz sve kontroverze, dileme i otvorena pitanja, ipak se može zaključiti da Evropa ima jednu konzistentnu medijsku politiku koja se dograđuje iz dana u dan, prilagođavajući se novim zahtevima društvenog razvoja i neumoljivom nadiranjju tehnologije. U tim okolnostima Evropska unija, sa ostalim zajedničkim institucijama, uspeva da održi

---

<sup>26</sup> Rezolucija: upravljanje internetom i kritički resursi interneta, 1. stav

---

korak s vremenom i da očuva izvorne principe i vrednosti na kojima je zasnovana.

Osnovna, savremena stremljenja evropske medijske politike, koja bi u najkraćem mogla da se svedu na stvaranje jedinstvenog medijskog tržišta i orijentaciju na približavanje jedinstvenoj javnoj sferi, uz zaštitu ljudskih prava, primenu novih tehnologija, održavanje vlasničkog duopola, opstanak i razvoj javnih servisa i sprečavanje nepovoljnih uticaja koje može da donese prevelika koncentracija vlasništva uz racionalnije poslovanje i pružanje usluga i svestranu primenu novih tehnologija – jesu kontinuitet evropske medijske politike. Taj proces ima uspone i padove, ali je, u ovom trenutku, solidna garancija za dalji razvoj medijske sfere u Evropi, možda do nekakvog budućeg, manje-više, jedinstvenog evropskog medijskog sistema.

#### LITERATURA:

Baym N., *Personal Connections in the Digital Age*, Cambridge 2010.

Fidler R., *Mediamorphosis*, Beograd 2004.

Lorimer R., *Masovne komunikacije*, Beograd 1998.

Nyman-Metcalf K., Richter A., *Guide to the Digital Switchover*, Vienna 2010.

Rook R., *European Media in the Digital Age*, Essex 2009.

Veljanovski, R. Komunikacija kroz gvozdenu zavesu ili tračak kroz ruševine, u: *Konsolidacija demokratije 20 godina posle pada Berlin-skog zida*, Beograd 2009.

#### *Dokumenti:*

Evropska konvencija o ljudskim pravima

Direktiva televizija bez granica

Direktiva o audio-vizuelnim medijskim servisima

Revidirana Evropska konvencija o prekograničnoj televiziji

Saopštenje Evropske komisije – principi i smernice za oblast audiovizuelne medijske politike zajednice u digitalnoj eri

Preporuka R (2007) 2 o medijskom pluralizmu i raznovrsnosti medijskog sadržaja

Preporuka R (2007) o ulozi javnog servisa u informacionom društvu

Politička deklaracija i rezolucije – Rejkjavik 2009.



Rade Veljanovski  
Beograd University, Faculty of Political Sciences

EUROPEAN MEDIA POLICY, WHERE IS IT GOING?

Abstract

Europe is a part of the world characterized by the decennial effort of its countries to form a unique kind of policy in all fields and therefore in media as well. The common policy rose from a desire for construction of a unique media space and a need for information exchange over the state borders. Even though this intention was not immediately realized, some other principles and values in the respect of realizing human rights, free flow of information, media pluralism, support of objective and independent media, cooperation and exchange of content were present at all times in the international framework and bound together the common point of view on these questions. Nowadays it can be concluded that the European media policy is very firmly established in spite of difficulties and differences. That is precisely why it is interesting to see which way is it going nowadays and what are its goals. Is there any danger from technological-commercial interests to overshadow needs for objective and qualitative informing and other contents, or does Europe have its own mechanisms to, without giving up on innovations, canalize their influence for the well-being of people and preservation of civilization's values.

**Key words:** *media, politics, standards, technology, human rights*



diSTRUKTURA, *Not so far away 1*, 2007