

О европским искуствима на српски начин

др Ненад Цекић

Када је у априлу 2003. године Народна скупштина Републике Србије отпочела законски компликовани процес именовања Савета Републичке радио-дифузне агенције (завршен је у јуну исте године), један део професионалних удружења и невладиних организација успротивио се избору двојице чланова Савета, наводно због тога што Народна скупштина није поштовала своју обавезу из члана 24 Закона о радио-дифузији која прецизира да Народна скупштина о биографијама кандидата треба "на погодан начин" (у пракси – путем Интернет презентације Народне скупштине, доступној једном процнету укупне српске популације) да обавести јавност 30 дана уочи њиховог избора. Након тога два члана Савета која припадају тзв. "цивилном сектору" поднела су оставке. После ових збивања у јавности је, под притиском моћних медијско-финансијско-парapolитичких лобија, формирана следећа слика:

- 1) Учешће "цивилног сектора" у свим етапама конституисања и рада Савета је "европско искуство" и препорука која се мора сматрати обавезујућом.
- 2) Демисионирање представника "цивилног сектора" аутоматски значи "делегитимизацију Савета".

Што се става 1) тиче, једино релевантна европска "преорука" јесте препорука Комитета министара Савета Европе која носи ознаку РЕЦ(2000)23. Она се у целисти односи на процес избора и делокруг рада "регулаторних тела" надлежних за радио-дифузију. Да ли ова препорука захтева или допушта смењивање целокупног Савета због процедуралне грешке, како поједини лобисти и данас захтевају? Наравно – не! У тзв. Експланаторном меморандуму уз Препоруку РЕЦ(2000)23 јасно се каже: "Иако то у препоруци није речено, јасно је да се разрешење може примењивати само на чланове органа као појединце, никако на орган у целини." Подразумева се и то да чланови Савета могу бити смењени само због тога што су они лично, а не Скупштина или неко трећи, нешто згрешили. Да ствар буде гора, смењивање целокупног Савета или члана Савета без законског основа забрањено је и постојећим Законом о радио-дифузији. Управо због тога је Влада Србије била принуђена да Народној скупштини предложи нацрт Закона о изменама и допунама Закона о радио-дифузији којим ће се омогућити ново гласање о Савету. И, шта се десило? Они који тим законским актом треба да буду смењени (тренутни састав Савета) били су у потпуности "за" тај предлог Закона, а они који већ готово годину и по дана по кулоарима, медијима, дипломатским пријемима и међународним организацијама хистерично галаме о "скандалозном избору Савета" били су – против! Зашто? Једноставно: зато што медијско-финансијском лобију о којем је реч ни овај Закон не омогућава монопол.

Пређимо сада на, у српској јавности распрострањени став 2) који сугерише да "цивилни сектор" мора да има незаобилазну, ако не и пресудну улогу у раду било којег регулаторног тела". Судећи према тексту Експланаторног меморандума то једноставно није истина. Поједностављено говорећи, Меморандум допушта и тзв. ССРН (за мало млађе: Савез социјалистичког радног народа) модел, према којем већину у саставу Савета могу да представљају представници различитих друштвених "структура" и тзв. "државни" модел, према којем целокупну процедуру номинавања и избора кандидата воде државни органи: У тачкама 14. и 15 Меморандума каже се:

14. ...процедуре номинације могу се знатно разликовати од земље до земље мада се уклапају у две категорије. У неким земљама сматра се да регулаторни органи треба да заступају интересе, токове мисли и политичке и социјално-струковне групе у друштву. У овим случајевима, ова тела ће бити прилично велика. при чему њихови чланови – које у многим случајевима номинују НВО или локалне власти...
15. У другим земљама, не сматра се неопходним да чланови регулаторних власти представљају цео спектар друштва, јер се обично сматрају независним 'судијама'. У већини

таквих случајева, регулаторно тело је колективни орган који обухвата ограничени број експерата из струке, које поставља законодавна или извршна власт...

Оно што изазива неспоразуме су више пута понављане, а ничим образложене тврдње о нужном учешћу тзв. „цивилног сектора“ у процедури номиновања и избора кандидата, а, потом, наравно, и у раду Савета. Како се јасно види из цитираног текста, то НИЈЕ оно што Европа препоручује као обавезујуће.

Из свега овога следи и однос према ставу 3) према којем неучествовање „цивилног сектора“ у избору и раду Савета аутоматски значи његову нелегитимност. За тако нешто нико, заправо, није ни изнео било какав аргумент. Очигледно је да су писци српског Закона о радио-дифузији (група грађана из реда НВО и одређених медија) побркали две ствари: обавезну независност регулаторног тела (што јесте обавезујућа препорука Савета Европе) и ничим образложену идеју да се та независност нужно и аутоматски постиже што мањим учешћем државе у процесу номиновања и избора кандидата (за шта нису пружени никакви аргументи). Независност у раду регулаторних тела види се кроз рад а не кроз начин избора тих органа. И органи које је номиновала и изабрала Скупштина могу бити сасвим независни (нпр. судије), баш као што и органи сачињени од активиста НВО могу бити корумпирани. Између начина избора и начина понашања чланова регулаторних тела не постоји никаква ни логичка ни фактичка веза. Нити се у европским препорукама сугерише да та веза постоји.

Будући да примат тзв. „цивилног сектора“ у радио-дифузији очигледно није „европска препорука“, треба видети да ли је он, евентуално „европско искуство“. Каква је пракса нама сличних транзиционих земаља?

Насупрот увреженом уверењу у тзв. „домаћој стручној јавности“, у огромној већини транзиционих земаља закон предвиђа да чланове регулаторног тела предлажу државне институције (парламент, влада или председник државе). Другим речима, изостанак представника „цивилног сектора“ из процедуре номиновања/избора/рада регулаторног тела никако не значи нелегитимност овог органа, ма који разлози да су у питању.

Тако у Чешкој 13 чланова регулаторног тела предлаже доњи дом парламента, у Бугарској Скупштина предлаже пет чланова а председник Републике четири члана Савета електронских медија, у Хрватској Влада предлаже свих седам чланова Вијећа електронских медија, у Румунији Сенат, Веће депутата и Влада предлажу по три члана Националног аудио-визуелног савета, а председник Румуније предлаже два члана, у Пољској Сејм предлаже четири члана, Сенат два, а председник Пољске три члана Националног радио-дифузног савета, у Словачкој чланове Савета за радио-дифузију и ретрансмисију предлаже парламент, у Мађарској посланичке групе у парламенту предлажу по једног кандидата а председника Савета заједнички номинују председник и премијер Мађарске, док у Босни и Херцеговини све кандидате предлаже Савет министара, а у Македонији свих девет чланова предлаже Скупштински одбор за именовања. И за крај – изненађење за зајапурене борце „цивилног сектора“: нигде, осим у српском и црногорском закону, невладине организације не предлажу самостално свог кандидата за регулаторно тело.

Јасно је, дакле, да у земљама у транзицији (од којих су неке већ постале чланице ЕУ!) нема никаквих „европских искустава“ о којима су од 2000. године континуирано галамили домаћи НВО и медијски активисти. Како ствари стоје са „старим“ чланицама ЕУ и најразвијенијим европским земљама?

Међу земљама чије је законодавство анализирао Стручна служба Републичке радио-дифузне агенције налази се и девет „старих“ чланица Европске Уније и Норвешка, која спада међу најразвијеније државе света. Намера је била да се упознамо са искуствима држава врло различите традиције и економске развијености. Међутим, ни овде нема ничег спектакуларног. Све чланове Савета регулаторних тела држава чланица ЕУ и Норвешке именују и предлажу органи извршне и/или законодавне власти, осим Савета Португала, чија законска решења су једина (али само: донекле) упоредива са актуелним решењима у Србији јер у овој земљи мањи део чланова предлажу и разна струковна, затим удружења потрошача као и судска власт.

У већини посматраних држава Европске уније (са Норвешком, која није члан, али је једна од најразвијенијих европских држава) чланове Савета предлажу и именују органи извршне власти (Председник државе, Влада, канцелар, надлежни министри) по процедури која је слична начину избора осталих државних функционера, па је и поступак опозива пре истека мандата једноставан. Штавише у земљама ЕУ улоге државе је јасно наглашена. У регулаторном телу Аустрије одлуке доноси директор на основу смерница Савезног канцелара, док је Норвешка управа за масмедије експертски орган министарства културе.

Невладине организације ни у једној од ових земаља нису међу субјектима који предлажу или постављају чланове Савета. Професионална удружења улогу имају само у Португалу.

На основу ових чињеница лако се може закључити да се законска решења и пракса у Србији суштински разликују од праксе у развијеним европским државама. Али, не на онај начин на који су то руководства организација попут АНЕМ-а и НУНС-а или НУНС-овог приватног предузећа „Медија центар“ (шта једно предузеће у овој расправи уопште тражи – никоме није јасно) у својим „забринутим“ извештајима покушали лажно да представе у домаћој (па и међународној) јавности. Јасно је из наведених чињеница да је потпуна бесмислица тврдња да српски Закон о радио-дифузији служи томе да „држава контролише 'независне' медије“. Напротив, у Србији, за разлику од развијених европских држава, начин избора чланова Савета имплицира изразито неповерење у органе власти и даје овлашћења цивилном сектору непозната у пракси већине европских земаља (једини сличан пример је Црна Гора) без јасно регулисаних обавеза и процедура. То значи да су српски и црногорски закони заправо безразложно смањили легитимну улогу државе у области радио-дифузије, што додатно компликује процедуру избора Савета и отвара питање легитимитета великог дела његових чланова. (Невладину или „професионалну“ организацију кроз форму „удружења грађана“ може да оснује само десет људи!)

Биће поучно да погледамо како изгледа састав и начин избора регулаторних тела надлежних за радио-дифузију и у „старим“ земљама Европске Уније и Норвешкој:

*ХОЛАНДИЈА: КОМЕСАРИЈАТ ЗА МЕДИЈЕ 3 члана „Комесаријата“ на 5 година, реизбор могућ једном, именују се краљевским декретом на предлог државног секретара за медије, привремени престанак мандата под уобичајеним условима, за поновно именовање иста процедура као приликом редовног именовања (краљевским декретом на предлог државног секретара)

*ИТАЛИЈА: ИТАЛИЈАНСКА КОМУНИКАЦИЈСКА УПРАВА 4 члана које предлажу оба дома парламента а именује декретом председник републике и председник кога декретом именује председник републике на предлог председника Савета министара уз сагласност министра комуникација на 7 година. Реизбор није дозвољен.

*АУСТРИЈА: КОМУНИКАЦИЈСКИ ОДБОР АУСТРИЈЕ (КОММАУСТРИЈА) 5 чланова укључујући директора на 5 година. Чланове и директора именује федерални канцелар на основу уобичајених правила за цивилне службенике Владе. Реизбор могућ, престанак мандата на основу Закона о цивилним службеницима. Одлуке доноси Директор самостално (моноцратиц аутхориту), на основу смерница Савезног канцелара.

*НЕМАЧКА: УДРУЖЕЊЕ РЕГУЛАТОРНИХ УПРАВА ЕМИТЕРА (АЛМ) У Немачкој регулисање емитовања је одговорност земаља чланица Савезне државе које свака понаособ имају своја регулаторна тела. Сарадња и усаглашавање се врши унутар Удружења земаљских регулаторних агенција (АЛМ) . Управљачка тела АЛМ су Конференција директора (ДЛМ), Конференција председавајућих и Генерална конференција. Пословање АЛМ и његових управљачких тела преноси се на једног од управа-чланова удружења сваке две године.

*ГРЧКА: НАЦИОНАЛНИ САВЕТ ЗА РАДИО И ТЕЛЕВИЗИЈУ (НЦТР) 7 чланова на 4 године. Чланове бира Конференција Председника, посебно тело Парламента у којем су представљене све политичке партије. Лична и функционална независност чланова гарантована је Уставом.

*ШПАНИЈА: КОМИСИЈА ЗА ТРЖИШТЕ ТЕЛЕКОМУНИКАЦИЈА (ЦМТ) 9 чланова именује декретом Влада на предлог министра економије и министра за науку и технологију на 6 година. Реизбор могућ једном.

*ВЕЛИКА БРИТАНИЈА: ОФЦОМ од укупно 9 чланова, 6 именује државни секретари за индустрију и за културу, медије и спорт. Преостала 3 члана именује поменутих 6 чланова Савета.

*ПОРТУГАЛИЈА: ВРХОВНА УПРАВА ЗА МАСМЕДИЈЕ 11 чланова, 5 бира Парламент, председавајућег поставља Врховни правосудни савет и по једног Влада, Национални савет потрошача, удружења новинара, медијске струковне организације, док једанаестог постављају изабрани чланови Управе бирајући међу водећим личностима науке и културе.

*НОРВЕШКА: УПРАВА ЗА МАСМЕДИЈЕ НОРВЕШКЕ саветодавна је институција (експертски орган) под министарством културе и нема Савет или одбор, подељена је на одељење за електронске и одељење за штампане медије. Одлуке везане за медијску област доноси министарство културе.

Као што се лепо може видети, држава у свим европским земљама има одлучујућу реч у избору (то никако не значи аутоматски и у раду) регулаторних тела надлежних за радио-

дифузију. Ово је сасвим природно јер је јасно да само они који су прошли изборну процедуру имају изворни (народни) легитимитет да о било чему одлучују у име „општег интереса“. Нема никаквог разлога да радио-дифузија у том погледу буде изузетак.

Нема, дакле, никакве ни „европске препоруке“, нити „европских искуства“ која држави налажу да се у корист „цивилног сектора“ одрекне утицаја на избор чланова органа надлежног за радио-дифузију. Наравно, то не значи да европска искуства не препоручују обавезну независност регулаторних тела. Ипак, то је питање сасвим друге природе и не регулише се припадношћу одређеној интерсној политичко-финансијској групацији (тзв. „нашима“ - некада СК, а сада одређеним НВО и осталим „подобним организацијама“) већ формализованим законским решењима. И ту је препорука Савета Европе РЕЦ(2000)23 са Експланаторним меморандумом више него јасна. Независност регулаторног тела (код нас: Савета) постиже се тако: 1) што члана Савета не заступа онога ко га је у Савет предложио, нити има обавезу да гласа у складу са било чијим инструкцијама (члан Савета није ничији „делегат“); 2) што члан Савета не може бити функционер политичке партије; 3) што је забрањен сваки вид „сукоба интереса“ 4) што је пожељно (баш тако стоји у Меморандуму) да члан Савета не буде народни посланик или да на било који начин учествује у власти; 5) што механизам, процедура и разлози смењивања појединачног члана Савета морају бити јасно прецизирани, тако да се опозив не може користити као средство политичког притиска; 6) што се чланови Савета (изузев у првом мандату) не бирају једновремено, већ по унапред установљеном ритму (ово у Меморандуму не стоји експлицитно); 7) што се Савет не може смењивати као целина, већ се, на основу доказане одговорности, из стриктно дефинисаних разлога и у дефинисаној процедури, могу смењивати само појединачни чланови Савета; 8) што Савет суверено располаже сопственим финансијама без притисака државе (финансијска независност).

Све су ово, како се може видети, чисто формални услови. Међутим, свако ко се мало разуме у право и законе зна да Закон и може да пропише само формалне услове. Европа очигледно не сматра да припадност члана Савета било којој „истакнутој“ групацији „активиста“ или „медијских стручњака“ гарантује независност његовог рада. И, што је најбитније: сви побројани услови независности рада чланова Савета већ се налазе у српском Закону о радио-дифузији.

Када све ово имамо на уму, сасвим поражавајуће делује последња изјава која долази из круга организација која би без јавне легитимације да владају националном радио-дифузијом. Потпуно је несхватљиво како ти људи не осећају никакав проблем када јавно кажу како је (парафразирам) „Србија земља мање развијена од европских, па стога европска искуства овде не могу да се примене“. Ове опасне изјаве двоструко су шокантне. Прво због тога што су управо руководства (чланове ионако слабо ко шта пита) професионалних организација које претендују да буду једини јавни заступник става тзв. „цивилног сектора“ ширила лажиране приче о наводно „неевропском“ карактеру српског Закона о радиодифузији. Друго, ова изјава је запањујућа јер заправо представља позив на нове експерименте са ионако крхким институцијама, што се не може протумачити никако другачије осим као жал за временима самоуправљања, када смо, сасвим је сигурно, били јединствени у свету.

Још је горе звучала једна „духовита“ опаска према којој „Србија не може да има станица колико и Кина“. Свако ко разуме систем државне управе у Кини зна да Србија као демократска земља мора да има већи број различитих станица од једнопартијске Кине. Или би, може бити, то подмлађена руководства „професионалних организација“ волела да поново на овим просторима виде „социјализам с људским ликом“ и једном националном радио-телевизијом с више „канала“?

Међутим, за разлику од наших НВО-медијских активиста, Европљани се не стиде своје државе и њених легитимних функција. Време је, стога, да своје државе престану да се стиде и грађани Србије – ма шта о том мислиле разне групе грађана фирмиране као „НВО“ или „професионална организација“.

(аутор је председник Савета Републичке радио-дифузне агенције и доцент на предмету Етика Филозофског факултета у Београду)