

**Analiza Evropskog akta o slobodi medija (EMFA):
Elementi za transponovanje u crnogorsko zakonodavstvo**

Autorka: Aneta Spaić

Podgorica, 20. 2. 2025.godine

UVOD	5
I ANALIZA EMFA-e	6
I.1. Zaštita uredničke nezavisnosti	6
Pregled zaključaka kao osnova za transponovanje EMFA o uredničkoj nezavisnosti	6
Recitali	8
Pregled odredaba	9
I.2. Zaštita novinarskih izvora uključujući zaštitu od upotrebe špijunskog softvera	12
Pregled zaključaka kao osnova za transponovanje EMFA o zaštiti novinarskih izvora	12
Recitali	13
Pregled odredaba	14
I.3. Obezbeđivanje rada javnih medija	16
Pregled zaključaka kao osnova za transponovanje EMFA o radu javnih medija	16
Recitali	17
Pregled odredaba	18
I.4. Povećanje transparentnosti vlasništva nad medijima	18
Pregled zaključaka kao osnova za transponovanje EMFA o transparentnosti vlasništva nad medijima	18
Recitali	19
Pregled odredaba	20
I.5. Obaveza država na procjenu uticaja ključnih koncentracija na tržištu medija	21
Pregled zaključaka kao osnova za transponovanje EMFA o ključnim koncentracijama na tržištu medija	21
Recitali	22
Pregled odredaba	23
I.6. Transparentnost državnog oglašavanja za pružaoce medijskih usluga	25
Pregled zaključaka kao osnova za transponovanje EMFA o državnom oglašavanju	25
Recitali	26
Pregled odredaba	27
I.7. Zaštita medijskog sadržaja od neosnovanog uklanjanja sadržaja od strane veoma velikih internet platformi	28
Pregled zaključaka kao osnova za transponovanje EMFA zaštita medijskog sadržaja od VLOPs	28
Recitali	30
Pregled odredaba	31

I.8. Povećanje transparentnosti u vezi sa mjerenjem gledanosti za pružaoce medijskih usluga	32
Pregled zaključaka kao osnova za transponovanje EMFA o mjerenjima gledanosti	32
Recitali	33
Pregled odredaba	34
I.9. Institucionalni okvir za regulatornu saradnju i funkcionalno unutrašnje tržište medijskih usluga.....	35
Pregled zaključaka kao osnova za transponovanje EMFA o novom institucionalnom okviru	35
Recitali	36
Pregled odredaba	37
II GENERALNE PREPORUKE ZA TRANSPONOVANJE EMFA-e.....	38
II.1. Zaštita uredničke nezavisnosti.....	39
II.1.1. Procjena uticaja koncentracija vlasništva na medijski pluralizam i uredničku nezavisnost.....	39
II.1.2. Zaštita uredničke nezavisnosti i sprečavanje političkog uplitanja	40
II.1.3. Regulisanje vrlo velikih internet platformi i zaštita uredničke odgovornosti	40
II.1.4. Procjena koncentracija na medijskom tržištu.....	40
II.1.5. Održavanje ravnoteže između privatnog interesa i uredničke slobode	41
II.1.6. Praćenje i analiza medijskog tržišta	41
II.2. Zaštita novinarskih izvora	41
II.2.1. Zaštita povjerljivosti novinarskih izvora	41
II.2.2. Sprečavanje špijuniranja i neovlaštenog nadzora	42
II.2.3. Pravni mehanizmi zaštite novinara	42
II.2.4. Nezavisno tijelo za razmatranje pritužbi	42
II.2.5. Ograničavanje upotrebe špijunskih tehnologija	42
II.3. Javni mediji.....	43
II.3.1. Osiguranje stabilnog i predvidivog finansiranja	43
II.3.2. Zakonodavne mjere za zaštitu od političkog uticaja	43
II.3.3. Transparentnost u upravljanju i nadzoru sredstava.....	43
II.3.4. Imenovanje i smjena članova upravljačkih tijela	43
II.4. Povećanje transparentnosti vlasništva nad medijima	44
II.4.1. Unapređenje pravila o transparentnosti vlasništva	44
II.4.2. Razvijanje nacionalnih baza podataka o vlasništvu nad medijima	44

II.4.3. Objavljivanje podataka o državnom oglašavanju	44
II.4.4. Uvođenje smjernica i podrške od strane Komisije.....	44
II.4.5. Podsticanje saradnje među regulatorima	45
II.4.6. Redovno praćenje i evaluacija primjene propisa.....	45
II.5. Koncentracija medijskog vlasništva	45
II.5.1. Procjena uticaja koncentracija vlasništva na medijski pluralizam i uredničku nezavisnost.....	45
II.5.2. Pravila i postupci za prijavu koncentracija	45
II.5.3. Uloga Odbora u praćenju koncentracija medijskog vlasništva	46
II.5.4. Nacionalne regulatorne vlasti i koordinacija sa Odborom	46
II.5.5. Kriterijumi za procjenu koncentracija na medijskom tržištu.....	46
II.5.6. Praćenje tržišne koncentracije i zaštita od spoljnog uplitanja	46
II.5.7. Izvještavanje o uticaju koncentracija	47
II.5.8. Obaveze Odbora prema Komisiji	47
II.6. Državno oglašavanje	47
II.6.1. Uvođenje pravila za tržišne koncentracije	47
II.6.2. Uklanjanje nepravedne raspodele državnog oglašavanja	48
II.6.3. Definicija i obim državnog oglašavanja	48
II.6.4. Transparentnost u raspodjeli državnog oglašavanja.....	48
II.6.5. Obaveze u vezi sa objavljivanjem podataka o troškovima	49
II.6.6. Obezbeđivanje nezavisnog nadzora nad raspodjelom sredstava	49
II.7. Mediji i vrlo velike internetske platforme (VLOPs)	49
II.7.1. Transparentnost u algoritmima	49
II.7.2. Odgovornost za manipulaciju sadržajem i dezinformacijama.....	50
II.7.3. Podsticanje samoregulatornih mehanizama između medija i platforma	50
II.7.4. Dijalog između platformi, medija i regulatora.....	50
II.7.5. Obavezna transparentnost u vezi sa suspenzijom i ograničavanjem sadržaja	50
II.7.6. Mirenje i vansudsko rješavanje sporova	51
II.8. Efikasno i transparentno mjerenje publike	51
II.8.1. Transparentnost metodologije mjerenja publike	51
II.8.2. Nezavisna revizija metodologije mjerenja publike	51
II.8.3. Kodeks ponašanja za mjerenje publike	52
II.8.4. Jednaki uslove za sve aktere na tržištu	52

II.8.5. Nadzor	52
II.9. Institucionalni okvir za regionalnu saradnju	53
II.9.1. Uspostavljanje i funkcionisanje Evropskog odbora za medijske usluge (Odbora)	53
II.9.2. Koordinacija i saradnja među nacionalnim regulatornim vlastima	53
II.9.3. Ubrzan	53
a saradnja u hitnim slučajevima	53
II.9.4. Usvajanje smjernica i harmonizacija najboljih praksi	54

UVOD

Uredba Evropskog parlamenta i Savjeta o uspostavljanju zajedničkog okvira za medijske usluge na unutrašnjem tržištu i izmjeni Direktive 2010/13/EU (Evropski akt o slobodi medija-EMFA),¹ jeste odgovor Evropske komisije na potrebu za jačanjem pluralizma, slobode i nezavisnosti u državama članicama Evropske unije. Postupak izrade ovog dokumenta je otpočeo 2020, godine, pokretanjem inicijative od strane Evropske komisije. Ovaj prvi evropski propis koji se odnosi na sve medije svih država članica Evropske unije, nazvan “istorijskim aktom”, a stupio je na snagu 7. maja 2024.

EMFA je odgovor na sve veću potrebu za obezbjeđivanjem zaštite novinara i medija uljed **političkog pritiska, koncentracije medijskog vlasništva, i manipulacija informacijama**. Zakon sadrži **78 recitala** koji daju kontekst i objašnjenje ciljeva zakona, kao i **29 članova** koji regulišu različite aspekte slobode medija i zaštite novinara. EMFA uključuje i **prelazne odredbe** koje omogućavaju državama članicama da postepeno usklade svoje zakonodavstvo s novim pravilima, pri čemu broj tih odredbi može varirati u zavisnosti od različitih tumačenja i implementacije. Ovaj zakon će se u cjelosti primijeniti u državama članicama EU do 8. avgusta 2025. godine. Cilj ovog zakona je **usklađivanje zakonodavstva** u oblasti medija širom EU, kao i poboljšanje **zaštite slobode medija** kroz konkretne mehanizme.

EMFA predstavlja ključni legislativni okvir koji ne samo da reguliše odnose unutar država članica Evropske unije, već i postavlja referentni okvir državama kandidatima za članstvo, kojim je stvorena obaveza daljeg usklađivanja zakonodavstva sa evropskim standardima.

Transponovanje rješenja EMFA bi unaprijedilo zaštitu novinarskih prava kako u državama članicama, tako posljedično i u svim državama kandidatima koje su se obavezale na usaglašavnje sa EU pravnim okvirom, a naročito imajući u vidu sljedeće aspekte zaštite:

¹ Više vidjeti na: [Uredba - EU - 2024/1083 - EN - EUR-Lex](#)

- I. **uredničke nezavisnosti,**
- II. **novinarskih izvora, uključujući i zaštitu od upotrebe špijunskog softvera,**
- III. **nezavisnog rada javnih medija,**
- IV. **transparentnosti vlasništva nad medijima,**
- V. **medijskog pluralizama** kroz obavezu država članica da dostave **procjenu uticaja ključnih koncentracija na tržištu medija,**
- VI. **transparentnosti državnog oglašavanja** za pružaoce medijskih usluga i internet platforme,
- VII. **medijskog sadržaja** u slučajevima kada velike **internet platforme** neosnovano uklanjaju sadržaj,
- VIII. **transparentnosti u vezi sa mjerenjem gledanosti** za pružaoce medijskih usluga i oglašivače,
- IX. institucionalnog **okvira** za **regulatornu saradnju** i funkcionalno **unutrašnje tržište medijskih usluga**

Zamišljen kao brana od neprimjerenog političkog i ekonomskog uticaja, kao brana rastućim napadima na novinarstvo, svoj istinski doseg i snagu EMFA će testirati kada se opšta određenja sadržana u zakonu saopšte kroz akcione planove, koji će biti implementirani, a čija izrada tek predstoji. Jednako važnim instrumentom za utrdjivanje stvarnih dometa ovog akta leži i u smjernicama Evropske Komisije i novoformiranog Odbora. Sada je ključno da se podigne svest o postojanju EMFA, njegovim ciljevima i novim obavezama na nacionalnim nivoima kako bi se osiguralo da se ova uredba, ambiciozne namjere, može u potpunosti implementirati. Pored usvajanja akcionih planova i snažne političke volje na nacionalnom nivou, efikasna implementacija normi EMFA, podrazumijeva transparentnu i inkluzivnu saradnju Evropske komisije, novog Evropskog odbora za medijske usluge (Odbora), nacionalnih regulatornih tijela, samoregulatornih mehanizama, novinarskih asocijacija i nevladinog sektora.

I ANALIZA EMFA-e

I.1. Zaštita uredničke nezavisnosti

Pregled zaključaka kao osnova za transponovanje EMFA o uredničkoj nezavisnosti

Tržište medijskih usluga suočava se s brojnim izazovima koji proizlaze iz procesa **digitalizacije**, širenja **dezinformacija** i promjena u **finansijskim modelima**. **Nacionalna ograničenja unutar Evropske unije** predstavljaju značajnu prepreku za očuvanje **medijskog pluralizma** i **uredničke nezavisnosti**, čime se otežava poslovanje i širenje medijskih kompanija na međunarodnom tržištu. Ova **nacionalna pravila** često stvaraju **pravnu nesigurnost**, povećavaju **administrativne troškove** i otežavaju usklađivanje sa zakonodavstvom drugih država članica. **Rascjepkanost pravnih okvira** i različiti pristupi **regulaciji unutar EU** stvaraju ozbiljne poteškoće za sve vrste medija, dok najviše

trpi sektor **štampanih medija** jer se nacionalni regulatorni i samoregulatorni pristupi značajno razlikuju.² Stoga se konstatuje:

- 1) Normativni okvir EMFA kojim se obezbjeđuje urednička nezavisnost nije dovoljno jak.
- 2) Od medijskih organizacija koje pružaju vijesti i aktuelnosti se zahtjeva da “preduzmu mjere koje se smatraju odgovarajućim u cilju garantovanja nezavisnosti uređivačkih odluka”.
- 3) Usvajanje internih pravila - kodeksi, pravila, smjernice, povelje o internim mjerama za obezbjeđivanje uredničke nezavisnosti,³ se smatra korisnim katalom, instrumentom najboljih praksi koji treba da pomogne da se mediji motivišu da se uspostave samoregulatorna tijela, uređivačke statute, ombudsmane itd.⁴
- 4) Mora se omogućiti transparentnost vlasništva kroz osnovane nacionalne baze podataka u kojima će se navoditi sljedeći određeni podaci: imena direktnih ili indirektnih vlasnika (ili više njih) s udjelima koji im omogućuju vršenje uticaja na poslovanje i donošenje strateških odluka (ali ne i svih vlasnika i bez navođenja njihovih političkih konekcija), i ukupni godišnji iznos javnih sredstava za državno oglašavanje.
- 5) Od pružalaca medijskih usluga se zahtjeva da „obezbjede otkrivanje svakog stvarnog ili potencijalnog sukoba interesa koji može uticati na pružanje vijesti i sadržaja o aktuelnim događajima.
- 6) Države članice moraju uspostaviti pravila za procjenu koncentracija na medijskom tržištu
- 7) Nacionalna vlast procjenjuje uticaj koncentracije na pluralizam i uredničku nezavisnost - uticaj na oblikovanje javnog mišljenja i raznovrsnost učesnika na tržištu medija.
- 8) Komisija, uz pomoć Odbora, može izdati smjernice o faktorima koje nacionalne regulatorne vlasti trebaju uzeti u obzir prilikom primjene kriterijuma za procjenu koncentracija.
- 9) Države članice moraju osigurati da javni pružatelji medijskih usluga kao urednički i funkcionalno nezavisni, imaju adekvatna i stabilna finansijska sredstva, i da se odluke o imenovanju i razrješenju čelnih ljudi uprave sprovede po jasnim kriterijumima.
- 10) VLOPS moraju sprovesti saradnju, dijalog sa medijskim kućama i utvrditi da li se poštuju regulatorni zahtjevi u vezi s uredničkom odgovornošću, ili prihvataju

² EMFA, recitali 4. i 5.

³ U tom smislu više pogledati Preporuku Komisije (EU) 2022/1634 od 16. septembra 2022. o internim garancijama za uređivačku nezavisnost i transparentnost vlasništva u medijskom sektoru. Više vidjeti na: [EUR-Lex - 32022H1634 - EN - EUR-Lex](#)

⁴ Pojmovnik Direktive (EU) 2015/849 Evropskog parlamenta i Savjeta od 20. Maja 2015. o sprečavanju korištenja finansijskog sustava u svrhu pranja novca ili finansiranja terorizma, o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 Evropskog parlamenta i Savjeta te o stavljanju izvan snage Direktive 2005/60/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta i Direktive Komisije 2006/70/EZ: „samoregulatorno tijelo” znači tijelo koje predstavlja pripadnike profesija i ima ulogu u zakonskom uređivanju profesija, u izvođenju određenih funkcija koje se odnose na nadzor ili praćenje te u osiguravanju provedbe pravila koja se na njih odnose; više vidjeti na: [Direktiva - 2015/849 - EN - EUR-Lex](#)

koregulatorne ili samoregulatorne mehanizme koji se temelje na opštepriznatim uredničkim standardima.

Recitali

Na digitalizovanom medijskom tržištu, pružaoci platformi za razmjenu videozapisa ili vrlo velike internet platforme obično ne preuzimaju uredničku odgovornost za sadržaj, iako imaju važnu ulogu u organizaciji i distribuciji sadržaja. Međutim, kako se medijski prostor sve više konvergira, neki od njih počinju vršiti urednički nadzor nad dijelom svojih usluga, što ih može svrstati i u kategoriju pružalaca medijskih usluga.⁵

Urednička nezavisnost je ključna za medijske kuće, jer omogućava objektivno izvještavanje i očuvanje integriteta. Međutim, različiti pristupi država EU u zaštiti ove nezavisnosti dovode do ugrožavanja slobode medija. Uplitanje države i vlasnika medija u uređivačku politiku može dovesti do političkog manipulisanja informacijama i ugroziti pravo korisnika na nepristrasne informacije. Različite percepcije uredničke nezavisnosti negativno utiču na kvalitet medijskih usluga. Stoga, potrebno je uvesti zaštitne mjere koje omogućavaju medijima da slobodno kreiraju sadržaj bez spoljnog uticaja.⁶

Ključno je da korisnici medijskih usluga imaju jasnu informaciju o vlasnicima informativnih medija, kako bi mogli prepoznati potencijalne sukobe interesa, što je osnova za formiranje stavova i aktivno učešće u demokratskim procesima. Transparentnost u ovom kontekstu takođe predstavlja efikasan alat za smanjenje rizika od uplitanja u uredničku nezavisnost. Zbog toga je neophodno u cijeloj Uniji uvesti obavezu objavljivanja informacija o vlasništvu, uključujući zahtjeve za objavu tih podataka putem internet stranica ili drugih lako dostupnih medija. To podrazumijeva obezbjeđivanje slobode urednicima da donose nezavisne odluke u okviru uredničke politike, čime se doprinosi osiguravanju ravnotežnih uslova na tržištu medijskih usluga.

Obezbjedivanje transparentnosti u vezi sa stvarnim ili potencijalnim sukobima interesa zbog čega bi mogli zatražiti informacije o slučajevima u kojima su vlasnici medija politički izloženi, je preduslov da bi bili sposobni procijeniti pouzdanost primljenih informacija.⁷ Takođe, privatnim vlasnicima medija ne bi trebalo biti uskraćeno pravo da postavljaju strateške ciljeve, jer je važno da se urednička nezavisnost uskladi sa njihovim legitimnim pravima i interesima.⁸

Vrlo velike internetske platforme često djeluju kao ključne tačke pristupa medijskim uslugama za mnoge korisnike. Od pružatelja medijskih usluga, koji snose uredničku odgovornost za svoj sadržaj, se očekuje da prilikom izvršavanja ove odgovornosti, pažljivo pružaju pouzdane informacije koje poštuju temeljna prava korisnika. Ako pružatelji vrlo velikih internetskih platformi procijene da sadržaj objavljen od strane tih medijskih pružatelja nije u skladu s njihovim uslovima, trebaju obavijestiti pružatelje medijskih usluga s obrazloženjem svojih odluka. Takođe, kako bi se smanjio negativni uticaj

⁵ EMFA, recital 11.

⁶ EMFA, recitali 17-18.

⁷ EMFam recital 32.

⁸ EMFA, recital 35.

tih ograničenja na slobodu informiranja, platforme bi trebale dostaviti obrazloženje prije nego što ograničenja počnu djelovati. Iako to ne bi smjelo spriječiti hitne mjere protiv nezakonitog sadržaja, sve mjere treba poduzimati u skladu sa zakonodavstvom Unije.⁹

EMFA prepoznaje značaj koregulatornih i samoregulatornih mehanizama u pružanju medijskih usluga na velikim internetskim platformama. Ovi mehanizmi predstavljaju dobrovoljne inicijative, kao što su kodeksi ponašanja, koji omogućavaju pružateljima medijskih usluga ili njihovim predstavnicima da donose zajedničke smjernice, uključujući etičke standarde i rješavanje pritužbi, kako među sobom, tako i prema korisnicima. Snažna, uključiva i široko prihvaćena samoregulacija medija predstavlja učinkovitu garanciju kvaliteta i profesionalnosti medijskih usluga te je ključna za očuvanje uredničkog integriteta.¹⁰

Koncentracije na medijskom tržištu u Uniji različito se procjenjuju, naročito u kontekstu zaštite medijskog pluralizma i uredničke nezavisnosti. Države članice primjenjuju različite pristupe u procjeni koncentracija – dok neke zemlje u obzir uzimaju samo tržišno natjecanje, druge specifično procjenjuju utjecaj koncentracija na pluralizam medija. Regulisanje koncentracija na medijskom tržištu ključno je za očuvanje slobode izražavanja i obezbjeđivanje raznolike medijske ponude koja doprinosi demokratskim procesima.

Nacionalni postupci procjene koncentracija trebaju biti transparentni, proporcionalni i nediskriminatorski, sa naglaskom na zaštitu uredničke nezavisnosti i prevenciju koncentracije moći koja bi mogla ugroziti raznolikost mišljenja u javnom prostoru. Takođe, od velikog značaja je uzimanje u obzir mogućeg uticaja koncentracija na slobodu novinarstva i medijski pluralizam, kao i rizike od neprikladnog uplitanja vlasnika ili menadžerskih struktura u uredničke odluke.

Da bi se smanjile prepreke na unutrašnjem tržištu, neophodno je uspostaviti zajednički okvir za procjenu koncentracija, pri čemu regulatorna tijela treba da imaju ključnu ulogu u obezbjeđivanju da koncentracije ne ugrožavaju medijsku slobodu i pluralizam. Takođe, nacionalne vlasti treba da razmotre ekonomsku održivost medijskih subjekata i zaštitne mjere koje će garantovati očuvanje etičkih i profesionalnih standarda. Ovim mehanizmima se cilja na očuvanje dinamičnog i slobodnog medijskog tržišta u Uniji.¹¹ U tom smislu, mjere koje nacionalne regulatorne vlasti ili tijela preduzmu prilikom procjene treba da budu usmjerene na zaštitu legitimnih interesa, u skladu sa opštim načelima i zakonodavstvom EU. Odbor bi trebalo da ima ovlašćenje da daje mišljenja o nacrtima odluka ili stavova nacionalnih regulatornih vlasti, ako koncentracije koje treba da se prijave mogu uticati na funkcionisanje unutrašnjeg medijskog tržišta. Koncentracije su relevantne ako uključuju preduzetnike sa sjedištem u drugim članicama ili ako utiču na oblikovanje javnog mišljenja na određenom tržištu. Ako nacionalne vlasti nijesu procijenile uticaj koncentracije na pluralizam medija i uredničku nezavisnost, Odbor treba da se izjasni na zahtjev Komisije, koja zadržava pravo da izdaje sopstvena mišljenja na osnovu stavova Odbora.¹²

Pregled odredaba

⁹ EMFA, recital 50.

¹⁰ EMFA, recital 54.

¹¹ EMFA, recitali, 62-68,

¹² EMFA, recital 67.

Urednička nezavisnost ključna za slobodu medija, a prema pravilima Unije, korisnici medijskih usluga imaju pravo da primaju različite vijesti i sadržaje koji se temelje na slobodi uredničkog odlučivanja. Takođe, pružaoci medijskih usluga imaju pravo da obavljaju svoje aktivnosti na unutrašnjem tržištu bez nepotrebnih ograničenja. Države članice, uključujući njihove regulatorne vlasti, moraju poštovati stvarnu uredničku slobodu tih pružalaca i ne smiju se direktno niti indirektno miješati u njihove uredničke odluke. Ovo pravo osigurava da mediji mogu autonomno donositi uredničke odluke, bez političkog ili ekonomskog pritiska, obezbjeđujući djelotvornu zaštitu novinarskih izvora i povjerljive komunikacije tako što države članice ne smiju obavezivati otkrivanje izvora informisanja, pritvaranje, sankcionisanje, presretanje, i instaliranje intruzivnih softvera za nadzor, osim u striktno propisanim uslovima.¹³

Članom 5 se zahtijeva da države članice moraju osigurati da javni pružatelji medijskih usluga kao urednički i funkcionalno nezavisni, imaju adekvatna i stabilna finansijska sredstva za obavljanje svoje javne službe. Postupcima imenovanja čelnih osoba uprave se želi ostvariti nezavisnost javnih pružatelja medijskih usluga, dok se odluke o razrješenjima istih moraju biti propisno opravdati, uz mogućnost sudskog preispitivanja.

Član 18 propisuje da pružatelji vrlo velikih internetskih platformi moraju omogućiti funkcionalnost koja korisnicima omogućava da potvrde da:

- Djeluju kao pružatelji medijskih usluga i da ga takvi obezbjeđuju pristup svim informacijama (nazivima, vlasnicima, udjelima, ukupnom iznosu finansiranja za državno oglašavanje..)
- Održavaju uredničku nezavisnost, tj. nijesu pod uticajem država članica, političkih stranaka, trećih zemalja i subjekata koje kontrolišu treće zemlje;
- Poštuju regulatorne zahtjeve u vezi sa uredničkom odgovornošću, ili prihvataju koregulatorne ili samoregulatorne mehanizme koji se temelje na opštepriznatim uredničkim standardima,
- Izjaviti da ne pružaju sadržaj koji je generisan od strane vještačke inteligencije bez uredničke kontrole i ljudskog nadzora,
- Navesti podatke za kontakt relevantnih nacionalnih regulatornih, koregulatornih ili samoregulatornih vlasti.

Države članice moraju uspostaviti pravila za procjenu koncentracija na medijskom tržištu koje mogu uticati na medijski pluralizam i uredničku nezavisnost. Pravila moraju biti transparentna, objektivna, proporcionalna i nediskriminatorna. Strane koje učestvuju u koncentraciji trebaju unaprijed obavijestiti relevantne vlasti. Takođe, mora biti jasno određeno koja nacionalna regulatorna vlast procjenjuje uticaj koncentracije na pluralizam i uredničku nezavisnost.

¹³ EMFA, članovi 3, 4.

Procjena ovih koncentracija mora uzeti u obzir nekoliko ključnih elemenata. Prvi je uticaj koncentracije na medijski pluralizam, uključujući njen uticaj na oblikovanje javnog mišljenja i raznovrsnost učesnika na tržištu medija, s posebnim naglaskom na internet. Takođe, važno je razmotriti mjere zaštite uredničke nezavisnosti, kao i potencijalne uticaje koncentracije na funkcionisanje uredničkih timova, te osiguranje slobode uredničkih odluka. Dodatno, procjena treba obuhvatiti pitanje da li bi, bez koncentracije, preduzetnici uključeni u proces i dalje bili ekonomski održivi, te da li postoje alternative koje bi omogućile ekonomsku održivost.¹⁴ Komisija, uz pomoć Odbora, može izdati smjernice o faktorima koje nacionalne regulatorne vlasti trebaju uzeti u obzir prilikom primjene kriterijuma za procjenu koncentracija. Svaka nacionalna regulatorna vlast ili tijelo koja donosi odluku o procjeni uticaja koncentracije na medijskom tržištu, koja bi mogla uticati na unutrašnje tržište se mora unaprijed savjetovati sa Odborom. Ako ono izostane, Odbor, samostalno ili na zahtjev Komisije daje mišljenje o uticaju koncentracije na uredničku nezavisnost i pluralizam.¹⁵

Nadalje, članom 26 se propisuje praćenje kao da jednu od važnih aktivnosti Komisije. Komisija je odgovorna za osiguranje nezavisnog praćenja unutarnjeg tržišta medijskih usluga. Praćenje obuhvata nekoliko ključnih aktivnosti, uključujući: detaljnu analizu otpornosti medijskih tržišta svih država članica, uzimajući u obzir nivo koncentracije medija i rizike od vanjskih manipulacija informacijama i upletanja; pregled i prognozu otpornosti unutarnjeg tržišta medijskih usluga u cjelini; te pregled mjera koje poduzimaju pružatelji medijskih usluga kako bi osigurali nezavisnost pojedinačnih uredničkih odluka. Praćenje se sprovodi na godišnjoj osnovi, a rezultati se stavljaju na raspolaganje javnosti.

Prema članu 6, pružatelji medijskih usluga su dužni da omoguće jednostavan i lak pristup ažuriranim informacijama o:

- a. pravnom nazivu ili nazivima i podacima za kontakt,
- b. imenu ili imenima imenima direktnih ili indirektnih vlasnika (ili više njih) s udjelima koji **im omogućuju vršenje uticaja na poslovanje i donošenje strateških odluka**, uključujući direktno ili indirektno vlasništvo države ili javnog tijela ili subjekta,
- c. imenu ili imenima stvarnih vlasnika ili više njih shodno Direktivi¹⁶

¹⁴ EMFA, član 22.

¹⁵ EMFA, član 23.

¹⁶ Direktiva (EU) 2015/849 Evropskog parlamenta i Savjeta od 20. maja 2015. o sprečavanju korištenja finansijskog sustava u svrhu pranja novca ili finansiranja terorizma, o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 Evropskog parlamenta i Savjeta te o stavljanju izvan snage Direktive 2005/60/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta i Direktive Komisije 2006/70/EZ:

„stvarni vlasnik” znači svaka fizička osoba ili više njih koje u konačnici posjeduju ili kontroliraju stranku i/ili fizička osoba ili više njih u čije ime se provodi transakcija i uključuje barem:

a. U slučaju poslovnika subjekata:

i. jednu ili više fizičkih osoba koje u konačnici posjeduju ili kontroliraju pravni subjekt putem izravnog ili neizravnog vlasništva dovoljnog postotka dionica ili prava glasa ili vlasničkih udjela u tom subjektu, uključujući putem udjela dionica koje glase na donositelja ili putem kontrole drugim sredstvima osim društava uvrštenih na uređena tržišta koja podliježu obvezi otkrivanja u skladu s pravom Unije ili jednakovrijednim međunarodnim standardima koji osiguravaju odgovarajuću transparentnost informacija o vlasništvu.

Udjel dionica od 25 % plus jedna dionica ili vlasnički udio od preko 25 % u stranci u koji drži fizička osoba pokazatelj je izravnog vlasništva. Udjel dionica od 25 % plus jedna dionica ili vlasnički udio od preko 25 % u stranci u vlasništvu korporativnog subjekta koji je pod kontrolom fizičke osobe ili više njih ili više korporativnih subjekata koji su pod kontrolom iste fizičke osobe ili više njih pokazatelj je neizravnog vlasništva. To se primjenjuje ne dovodeći u pitanje pravo

- d. ukupnom godišnjem iznosu javnih sredstava za državno oglašavanje koje im je dodijeljeno i ukupnom godišnjem iznosu prihoda od oglašavanja dobijenih od javnih tijela i subjekata iz trećih zemalja.

Države članice se obavezuju na kreiranje nacionalnih baza podataka o vlasništvu, koje će obezbjeđivati nacionalna regulatorna ili druga tijela koje su sa tim zadatkom formirale države članice. U tom smislu pružatelji medijskih usluga koji pružaju vijesti i sadržaje su dužni da preduzimaju mjere koje se smatraju prikladnim, a to znači da se: 1) „uredničke odluku mogu slobodno donositi u okviru određene uređivačke politike“ i 2) može obezbijediti „otkrivanje svih stvarnih ili potencijalnih sukoba interesa koji bi mogli uticati na pružanje vijesti i sadržaja o aktuelnim temama.

I.2. Zaštita novinarskih izvora uključujući zaštitu od upotrebe špijunskog softvera

Pregled zaključaka kao osnova za transponovanje EMFA o zaštiti novinarskih izvora

EMFA inauguriše pristup koji obuhvata ne samo očuvanje **povjerljivosti izvora**, koja se tradicionalno pravnim aktima deklarise i štiti,¹⁷ već i sprječavanje svih oblika uplitanja, kao što su **nadzor ili špijuniranje**,¹⁸ koji ugrožavaju novinarski rad.¹⁹ Takođe, EMFA obezbjeđuje zaštitu svim licima uključenim u proces prikupljanja i obrade informacija – ne samo novinare, već i tehničko osoblje i saradnike koji imaju pristup povjerljivim podacima.²⁰ Stoga se konstatuje sljedeće:

država članica da odluče da niži postotak može biti naznaka vlasništva ili kontrole. Kontrola drugim sredstvima može se utvrditi, između ostalog, u skladu s kriterijima iz članka 22. stavaka od 1. do 5. Direktive 2013/34/EU Europskog parlamenta i Vijeća

ii. ako, nakon što su iscrpljena sva moguća sredstva i pod uvjetom da nema osnova za sumnju, osobe iz točke i. nisu identificirane ili ako postoji sumnja da je identificirana osoba ili više njih stvarni vlasnik ili vlasnici, fizička osoba ili više njih koje su na položaju višeg rukovoditelja; obveznici vode evidenciju o mjerama koje su poduzete kako bi se identificiralo stvarno vlasništvo prema podtočki i. te ovoj podtočki..... više vidjeti na: [Direktiva - 2015/849 - EN - EUR-Lex](#)

¹⁷ Preporuka Savjeta Evrope o zaštiti povjerljivosti novinarskog izvora, br. R (2000)7, iz 2007 pruža dodatne smjernice državama članicama kako bi osigurale zaštitu slobode medija i sigurnosti novinara. Poseban akcenat stavljen je na zaštitu novinara od nasilja, zastrašivanja i neosnovanih zakonskih postupaka, kao i na očuvanje povjerljivosti izvora. Ključni aspekti ove preporuke koje se odnose na usvajanje mehanizama koji obezbeđuju sigurnost novinara, uključujući borbu protiv nasilja, prijetnji i drugih oblika zastrašivanja, kao i zaštite novinarskih izvora, što uključuje pravo novinara da čuvaju identitet svojih izvora, osim u vrlo specifičnim i opravdanim okolnostima.

¹⁸ Usvajanju EMFA-e je prethodila debata o regulaciji upotrebe špijunskih softvera u kontekstu EMFA-a je proistekla iz dotadašnjih nacionalnih iskustava. Neke države, poput Sjedinjenih Američkih Država, Francuske, Grčke i Mađarske, opravdavaju nadzor nad novinarima u situacijama koje se tiču nacionalne sigurnosti, poput borbe protiv terorizma ili sprječavanja curenja povjerljivih informacija, smatrajući da je takav nadzor neophodan za zaštitu građana i državnih interesa. S druge strane, države poput Norveške i Njemačke, zajedno s mnogim međunarodnim organizacijama za zaštitu novinara, protive se ovakvom nadzoru, naglašavajući da on ugrožava slobodu medija i povjerljivost izvora. Evropska federacija novinara upozorava da bi takav nadzor mogao podrivati osnovne demokratske vrijednosti i traži zakonske garancije da sloboda štampe neće biti ugrožena pod izgovorom zaštite nacionalne sigurnosti.

¹⁹ EMFA, recitali 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 i 26.

²⁰ EMFA, recital 20.

- 1) Zaštita i poverljivosti izvora ključna je tema za slobodu novinara i bezbjednost
- 2) Propisuje se izričita zabrana upotrebe metoda pritvora, sankcija, pretresa kancelarija, instaliranje invazivnog softvera za nadzor na opremi novinara, ili druge mjere prinude protiv novinara i medijskih provajdera da otkriju svoje izvore ili poverljivu prepisku.
- 3) U odnosu na izričitu zabranu postoje i izuzeci, koji se mogu opravdati u samo izuzetnim situacijama pod striktnim uslovima, *ex ante* ili naknadno, od strane sudskih ili drugih pravosudnih organa,
- 4) EMFA daje minimalni okvir za zaštitu novinarskih izvora, a države članice mogu garantovati i jače uslove za garantovanje prava na poverljivost izvora,
- 5) Norme o poverljivosti izvora se ne odnose samo na novinare već i na tehnička lica i saradnike koji imaju pristup poverljivim informacijama,
- 6) Preporučuje se ustanovljavanje novih mehanizama praćenja i evaluacije – nova nezavisna tijela koja bi osigurala poštovanje standarda EMFA u pravcu pružanja pomoći novinarima čija prava se krše pozivajući se na član 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP), član 11. Povelje o osnovnim pravima, i relevantnu sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP), koja garantuje snažnu zaštitu izvora novinara.
- 7) Države članice su obavezane da ustanove nezavisne organe ili tijela sa relevantnom stručnošću. Za slučaj ne postojanja takvog tijela ta lica mogu tražiti pomoć od samoregulatornog tijela ili mehanizma.

Recitali

Novinarski izvori su osnovni materijal za novinarstvo, a zaštita tih izvora je od esencijalne važnosti za slobodno novinarstvo. Novinari moraju imati slobodu da prikupljaju, provjeravaju i analiziraju informacije, naročito kada su te informacije poverljive, a odnose se na izvore ili mogu poslužiti za njihovu identifikaciju. Zaštita novinarskih izvora i poverljivih informacija uključuje i zaštitu novinara s nestandardnim oblicima radnog odnosa, kao što su vanjski suradnici, kao i članova tehničkog osoblja koje podržava novinare, uključujući stručnjake za kibernetičku sigurnost. Neopravdano uplitanje ili upotreba tehnologija za nadzor mogu ozbiljno ugroziti slobodu novinara da obavljaju svoj posao i pružaju informacije od javnog interesa, što može smanjiti pristup kvalitetnim medijskim uslugama. Kako bi se osigurala zaštita novinarskih izvora, važno je da se zaštita primijeni i na osobe koje, zbog svog privatnog ili profesionalnog odnosa s novinarima, mogu imati informacije koje bi mogle pomoći u identifikaciji tih izvora. Ovo uključuje osobe koje žive u zajedničkom domaćinstvu s novinarima, kao i one koji su profesionalno uključeni u pripremu i distribuciju medijskih sadržaja. Ove mjere pomažu u očuvanju slobodnog protoka informacija i poverljivosti, što je ključno za očuvanje slobode novinarstva i pristup informacija od javnog interesa.²¹

Zaštita novinarskih izvora i poverljive komunikacije ključna je za slobodu izražavanja i novinarstva, kao i za očuvanje uloge novinara kao „javnih nadzornika“ u demokratskim društvima, naročito u

²¹ EMFA, recital 19-22.

istraživačkom novinarstvu. Zaštita ovog prava zahtijeva da mjere za prikupljanje informacija odobri neovisno tijelo vlasti, poput suda, sudije ili tužioca, koji procjenjuju opravdanost tih mjera na osnovu javnog interesa. Takođe, važno je da se ove mjere redovno preispituju kako bi se osiguralo da su uslovi za njihovu primjenu i dalje opravdani.

Prema sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava, pravo na djelotvornu sudsku zaštitu podrazumijeva pravovremeno obavješćavanje o mjerama nadzora, osim u slučajevima kada bi to ugrozilo istragu. Novinari i medijski djelatnici trebaju imati pristup odgovarajućoj pomoći, uključujući pravnu i finansijsku podršku, kako bi mogli učinkovito ostvariti svoje pravo na zaštitu. Takvu pomoć mogu pružiti neovisna tijela vlasti ili samoregulatorni mehanizmi, ako takvi organi ne postoje.

Cilj ove regulative nije usklađivanje termina kao što su „pritvor“, „provjera“ ili „nadzor“, već osiguranje odgovarajuće zaštite prava novinara i njihovih izvora.²² Zaštita novinarskih izvora i povjerljive komunikacije u EU trenutno je neujednačena, što stvara nesklad i nesigurnost na unutrašnjem tržištu medijskih usluga. Dok neke države pružaju apsolutnu zaštitu novinara, druge to čine samo u određenim slučajevima, što ugrožava slobodu novinarstva. Potrebno je uvesti zajedničke minimalne standarde zaštite novinarskih izvora i povjerljive komunikacije.

Intruzivni softver za nadzor, kao što je "špijunski softver", ozbiljno narušava privatnost novinara, omogućavajući neovlašteno snimanje, praćenje aktivnosti i pristup šifriranim podacima. Takve mjere mogu uništiti povjerenje između novinara i njihovih izvora, a također ugrožavaju slobodu novinarstva i konkurentnost na tržištu medijskih usluga. Stoga je važno osigurati usklađenu zaštitu novinara u EU, posebno u kontekstu prekogranične upotrebe ovih tehnologija.

Intruzivni softver se treba koristiti samo kada je opravdan prevladavajućim javnim interesom i u skladu s pravom Unije ili nacionalnim pravom. Njegova upotreba mora biti odobrena od strane nadležnog pravosudnog ili nezavisnog tijela, ili naknadno potvrđena u hitnim slučajevima. Takve mjere mogu se primijeniti samo u istragama ozbiljnih kaznenih djela, uz poštovanje načela proporcionalnosti i uz dokazanu potrebu za takvim intervencijama.²³

Pregled odredaba

Države članice moraju obezbijediti efikasnu zaštitu novinarskih izvora i povjerljive komunikacije. Nijedna mjera koja bi mogla ugroziti ovu zaštitu ne smije biti primijenjena. Naime, države članice ne smiju:

- 1) Obavezivati pružatelje medijskih usluga, njihovo uredničko osoblje ili druge osobe koje, zbog svog profesionalnog odnosa sa tim osobama, mogu posjedovati informacije o novinarskim izvorima ili povjerljivoj komunikaciji, da otkriju te informacije.
- 2) Pritvarati, sankcionisati, presretati ili nadzirati pružatelje medijskih usluga, njihovo uredničko osoblje ili druge osobe koje bi mogle imati informacije o novinarskim izvorima ili povjerljivoj

²² EMFA, recitali 21 i 22.

²³ EMFA, recitali 23, 24, 25, 26.

komunikaciji, niti podvrgavati njih ili njihove poslovne ili privatne prostorije nadzoru, pretrazi ili zapljeni u cilju pribavljanja tih informacija.

- 3) Instalirati intruzivan softver za nadzor na bilo kojem fizičkom ili digitalnom uređaju, uređaju ili alatu koji koriste pružatelji medijskih usluga, njihovo uredničko osoblje ili druga lica koje bi mogle posjedovati informacije o novinarskim izvorima ili povjerljivoj komunikaciji.²⁴

Izuzetno, države članice mogu postupiti i suprotno od gore navedenih postupanja, pod uslovom da su ispunjeni sljedeći uslovi: prvo, da je to predviđeno pravom Unije ili nacionalnim pravom; drugo, da je u skladu sa članom 52 Povelje kojim se (propisuje da svako ograničenje pri ostvarivanju prava i sloboda priznatih Poveljom mora biti predviđeno zakonom),²⁵ i drugim zakonodavstvom EU; treće, da je mjera srazmjerna i opravdana, uzimajući u obzir prevladavajući razlog od javnog interesa; i četvrto, da je podložna prethodnom odobrenju pravosudnog tijela ili nezavisnog i nepristrasnog tijela nadležnog za donošenje odluka, ili da u opravdanim, izuzetnim i hitnim slučajevima to tijelo naknadno odobrava mjeru bez nepotrebne odgode.

Izuzetno od zabrane instaliranje intruzivnog softvera, države članice mogu preduzeti mjere iz navedenog teksta pod uslovom da su mjere predviđene pravom Unije ili nacionalnim pravom, u skladu sa relevantnim odredbama Povelje i drugim pravom Unije. Mjere moraju biti srazmjerne i opravdane prevladavajućim razlogom javnog interesa. Takođe, te mjere moraju biti podložne prethodnom odobrenju pravosudnog tijela ili nezavisnog i nepristrasnog tijela nadležnog za donošenje odluka, ili u izuzetnim i hitnim slučajevima, to tijelo može naknadno odobriti mjeru bez nepotrebnog odlaganja.

Mjere se mogu primijeniti u svrhu istrage protiv osoba koje su osumnjičene: i) za krivična djela predviđena u Okvirnoj odluci EU-a,²⁶ koja su u dotičnoj državi članici kažnjiva najvišom kaznom

²⁴ Prema definiciji člana 2 EMFA-e: „špijunski softver” znači svaki proizvod s digitalnim elementima posebno dizajniran za iskorištavanje ranjivosti u drugim proizvodima s digitalnim elementima koji omogućuje tajni nadzor fizičkih ili pravnih osoba praćenjem, izvlačenjem, prikupljanjem ili analizom podataka iz takvih proizvoda ili od fizičkih ili pravnih osoba koje upotrebljavaju takve proizvode, posebice tajnim snimanjem poziva ili drugim načinom upotrebe mikrofona uređaja krajnjeg korisnika, snimanjem fizičkih osoba, strojeva ili njihove okoline, kopiranjem poruka, fotografiranjem, praćenjem aktivnosti pregledavanja, praćenjem geolokacije, prikupljanjem drugih podataka generiranih s pomoću senzora ili praćenjem aktivnosti na više uređaja krajnjih korisnika, pri čemu predmetna fizička ili pravna osoba nije o tome bila obaviještena na određeni način niti je izrijeком pristala.

²⁵ Više vidjeti na: Povelja Europske unije o temeljnim pravima

²⁶ Za razliku od prijedloga EMFA-e koji propisivao kraći spisak krivičnih djela, konačna verzija EMFA-e se odnosi na duži spisak koji je propisan Okvirnom odlukom 2002/584/PUP o Evropskom nalogu za hapšenje i postupcima izručenja između zemalja EU-a, teško krivično djelo obuhvata sljedeće djela: Učešće u zločinačkoj organizaciji, terorizam, trgovina ljudima, spolno iskorištavanje djece i dječja pornografija, nezakonita trgovina opojnim drogama i psihotropnim supstancama, nezakonita trgovina oružjem, municijom i eksplozivnim materijama, korupcija, prevare, uključujući i prevare koje ugrožavaju finansijske interese Evropskih zajednica u smislu Konvencije od 26. jula 1995. o zaštiti finansijskih interesa Evropskih zajednica, pranje prihoda stečenih krivičnim djelima, falsifikovanje novca, uključujući euro, računarski kriminal, krivična djela protiv životne sredine, uključujući ilegalnu trgovinu ugroženim životinjskim i biljnim vrstama, olakšavanje neovlašćenog prelaska državnih granica i boravka, ubistvo, teške tjelesne povrede, nezakonita trgovina ljudskim organima i tkivom, otmica, protivpravno oduzimanje slobode i uzimanje talaca, rasizam i ksenofobija, organizovana ili naoružana pljačka, nezakonita trgovina kulturnim dobrima, uključujući antikvitetima i umjetničkim djelima, prevare, iznuda i ucjena, falsifikovanje i piratstvo proizvoda, falsifikovanje i trgovina administrativnim ispravama, falsifikovanje različitih oblika sredstava plaćanja, nezakonita trgovina hormonskim supstancama i drugim stimulansima rasta, nezakonita trgovina

zatvora ili lišenjem slobode od najmanje tri godine ili ii) za druga teža krivična djela koja su kažnjiva najvišom kaznom zatvora ili lišenjem slobode od najmanje pet godina, u skladu sa pravom te države članice.

Države članice moraju obezbijediti da pravosudno tijelo ili nezavisno i nepristrasno tijelo redovno preispituje primjenu mjera nadzora i upotrebu intruzivnog softvera za nadzor kako bi se procijenilo jesu li i dalje ispunjeni uslovi koji opravdavaju njihovu primjenu. EMFA propisuje da se na svaku obradu podataka u kontekstu primjene mjera nadzora ili upotrebe intruzivnog softvera za nadzor primjenjuje Uredba o zaštiti ličnih podataka (GDPR). Države članice moraju obezbijediti da pružatelji medijskih usluga, njihovo uredničko osoblje, ili druge osobe koje bi mogle imati informacije o novinarskim izvorima ili povjerljivoj komunikaciji, imaju pravo na djelotvornu sudsku zaštitu u slučajevima kada se krše odredbe u vezi s primjenom mjera nadzora ili upotrebom softvera za nadzor. Takođe, one moraju obezbijediti postojanje nezavisnog tijela ili vlasti koja će pružati pomoć u ostvarivanju tih prava, a u slučaju da takvo tijelo ne postoji, osobe mogu tražiti pomoć od samoregulatornih tijela ili mehanizama.²⁷

EMFA prepoznaje opasnosti koje donosi neovlašćeni nadzor. Moderni oblici špijuniranja, uključujući špijunski softver, ozbiljno ugrožavaju povjerenje između novinara i njihovih izvora. Ove tehnologije omogućavaju presretanje komunikacija, praćenje lokacija i čak tajno snimanje razgovora i okruženja.²⁸ Ova praksa ne samo da krši prava pojedinaca, već ima i zastrašujući efekat na slobodu izražavanja i informisanja. Zbog toga EMFA postavlja uslove za primjenu ovih tehnologija, zahtijevajući da se koriste isključivo uz sudsku ili drugu nezavisnu kontrolu, i to samo u slučajevima od javnog interesa, ako je to odobreno ex ante, ili u vanrednim i hitnim slučajevima, ako je to naknadno potvrdilo pravosudno tijelo vlasti ili nepristrasno tijelo vlasti u istragama kaznenih djela.

I.3. Obezbjeđivanje rada javnih medija

Pregled zaključaka kao osnova za transponovanje EMFA o radu javnih medija

Javni pružatelji medijskih usluga kojim se povjerena nadležnost u području javnih usluga i koja primaju javna sredstva za to,²⁹ imaju ključnu ulogu u savremenim društvima, jer obezbjeđuju pristup kvalitetnim informacijama i nepristrasnom izvještavanju. Kroz svoju misiju, oni služe javnosti, informišu građane i obezbjeđuju pluralizam mišljenja, što ih čini temeljnim osloncem slobode izražavanja. Stoga se konstatuje:

nuklearnim ili radioaktivnim materijama, trgovina ukradenim vozilima, silovanje, podmetanje požara, krivična djela u nadležnosti Međunarodnog krivičnog suda, protivpravno oduzimanje vazduhoplova ili plovila, sabotaža.

²⁷ EMFA, član 4 st 4

²⁸ EMFA, recitali 25-26.

²⁹ EMFA, recital 10.

1. Javni medijski servisi imaju odgovornost da pruže informacije na objektivnan i nepristrasan način, naročito u vremenu pojačane proliferacije dezinformacija i govora mržnje.
- 1.1. Da bi se sprečila politizacija upravljačkih struktura i uređivačka nezavisnost, države članice moraju obezbijediti da se imenovanja-razrešenja čelnih ljudi uprave ili članova upravnog odbora moraju vršiti na osnovu jasnih kriterijuma koji su unapred utvrđeni.
- 1.2. Samo vanredne okolnosti, koje su unaprijed zakonom utvrđene i jasno definisanje, mogu dovesti do njihovog razrešenja prije isteka mandata.
2. Od država članica se očekuje da otklone rizik neadekvatnog finansiranja javnih medijskih servisa te da uspostave procedure koje garantuju adekvatno – dugoročno, održivo i predvidljivo finansiranje kako bi mediji javnog servisa mogli da ispune svoje nadležnosti i bili sposobni da se i dalje razvijaju.
3. Države članice su dužne da odrede jedno ili više nezavisnih tijela odnosno mehanizama koja će baviti kontrolom ovih pitanja, a rezultati praćenja će biti dostavljeni javnosti na uvid.

Recitali

Javni pružatelji medijskih usluga igraju ključnu ulogu na unutrašnjem tržištu medijskih usluga, jer omogućavaju građanima nepristrano i kvalitetno izvještavanje, što je posebno važno u izbornim periodima. Postoji rizik od uplitanja u njihovo funkcionisanje, jer su blisko povezani s državom i finansirani javnim sredstvima, što može dovesti do političke kontrole ili pristranog izvještavanja. Zaštitne mjere za osiguranje uredničke nezavisnosti javnih medija variraju među državama članicama EU, a nedostatak takvih mjera može rezultirati nepredvidivim i nestabilnim finansiranjem. To može dovesti do političkog uplitanja u imenovanja rukovodstva medija i smanjenja kvaliteta izvještavanja, pa i „zarobljavanja“ medija. U nekim državama, zakonodavne reforme povećale su vladinu kontrolu nad javnim medijima, što dodatno naglašava potrebu za usklađivanjem zaštitnih mjera na nivou EU, i time narušiti tržišno takmičenje.³⁰ Zbog toga je ključno da države članice usmjere svoje zakonodavstvo prema standardima Savjeta Evrope, i osiguraju pravne zaštitne mjere za nezavisno funkcionisanje javnih medija, i stabilne izvore za finansiranje javnih medija, poštujući međunarodne standarde i obezbjeđujući transparentnost u upravljanju tim sredstvima. Takođe, treba omogućiti da finansijski okvir bude dugoročan i predvidljiv, kako bi se izbjegla zavisnost o političkim promjenama ili godini za godinom ponovljenim budžetskim odlukama.³¹

³⁰ EMFA, recital 27-28.

³¹ EMFA, recitali 29-31.

Pregled odredaba

Pružaoци javnih medijskih usluga imaju odgovornost da konzumentima njihovih sadržaja pruže informacije na nepristrasan način,³² u skladu sa svojim zadatkom kao javne službe. EMFA zahtjeva od vlada da uspostave okvir koji obezbeđuje uređivačku i funkcionalnu nezavisnost PSM-a.

Prema članu 5, čelne osobe uprave i članovi upravnog odbora tih medijskih servisa moraju biti imenovani kroz transparentan, otvoren i nediskriminatorski proces, zasnovan na jasno utvrđenim, objektivnim i proporcionalnim kriterijumima stručnosti i sposobnosti, a ne na političkim interesima. Trajanje njihovih mandata mora biti dovoljno dugo da se obezbijedi stvarna nezavisnost javnih medijskih servisa. Mandat se ne smije prekinuti prije isteka, osim u izuzetnim okolnostima kao što su nesposobnost za obavljanje dužnosti ili ozbiljna kršenja zakona, uz poštovanje nacionalnog zakonodavstva.

Odluke o smjeni moraju biti dobro obrazložene, a osobe na koje se one odnose unaprijed obaviještene, uz mogućnost njihovog sudskog preispitivanja.

Države članice EU moraju obezbijediti da javni medijski servisi imaju odgovarajuća i stalna finansijska sredstva koja će im omogućiti da obavljaju svoju funkciju kao javne službe. Ova javna sredstva moraju biti adekvatna - dovoljna, predvidljiva i dugoročna, kako bi se izbjegao politički pritisak i osigurao nepristrasni rad i urednička nezavisnost.

Ova finansijska stabilnost takođe omogućava dugoročno planiranje i razvijanje medijske ponude bez opasnosti od zloupotrebe budžetskih sredstava u političke svrhe.³³

Takođe, države članice su dužne da odrede jedno ili više nezavisnih vlasti ili tijela ili uspostave mehanizme koja će nadgledati usklađenost sa ovim zahtjevima koji se odnose na relevantna za pitanja funkcionisanja javnog servisa, dok će se rezultati tog praćenja dostavljati javnosti na uvid.³⁴

I.4. Povećanje transparentnosti vlasništva nad medijima

Pregled zaključaka kao osnova za transponovanje EMFA o transparentnosti vlasništva nad medijima

Nedostatak transparentnosti u vlasništvu medija predstavlja ozbiljan izazov i jednu od centralnih tema EMFA, koja je takođe i predmetom najvećih kritika evropskih novinarskih udruženja, jer konačni-usvojeni tekst EMFA reterira u progresivnosti rješenja koja su se prvobitno našla u nacrtu EMFA. Usvojeni tekst deklarise opšte ciljeve za regulisanje ove oblasti, al je prostora za konkretizaciju i

³² Prema član 2 EMFA: „Javni pružatelj medijskih usluga” znači pružatelj medijske usluge kojemu je na temelju nacionalnog prava povjerena nadležnost u području javnih usluga i koji za ispunjavanje te nadležnosti prima nacionalna javna sredstva.

³³ Član 5 EMFA.

³⁴ EMFA, član 5.

preciznost ovih normi ostavljeno za sljedeće legislativne napore, konkretno govoreći o izostanku odredbi-zahjteva za navođenjem svih direktnih i indirektnih vlasnika kao i njihovih političkih orijentacija. Stoga se konstatuje:

- 1) Transparentnost u vlasništvu nad medijima je ključna za informisanje javnosti.
- 2) Uspostavlja se zahtjev regulatorima da spriječe da vlasništvo nad medijima bude pretjerano koncentrisano u rukama malog broja vlasnika, jer bi to rezultiralo mogućim političkim miješanjem i smetnjom demokratskoj debati.
- 3) Međutim, EMFA nije uspjela da obezbijedi snažne mjere zaštite u pogledu transparentnosti vlasništva nad medijima.
- 4) Zahtijev da se otkriju ime i kontakt podaci direktnih i indirektnih vlasnika koji imaju mogućnost da utiču na poslovanje i donošenje odluka nije dovoljan.
- 5) Zahtjeva se objavljivanje ukupnog iznosa državnog oglašavanja primljenog svake godine, čime se ostavlja prostor za skrivanje vlasničke strukture i mogućeg ekonomskog ili političkog uticaja od javnosti.
- 6) Evropski parlament je ranije preporučio široko otkrivanje informacija o političkoj pripadnosti i drugim stvarnim vlasnicima medijskih preduzeća kako bi se podstakla odgovornost i transparentnost, pa se smatra da usvojena verzija EMFA pokazuje značajnu regresiju u odnosu na usvojeni tekst.
- 7) Komisija treba da obezbijedi smjernice za omogućavanje pristupa informacijama o vlasničkoj strukturi pružalaca medijskih usluga i uspostavljanje baze podataka o vlasništvu nad medijima na nivou EU.
- 8) Nacionalni regulatorni organi ili druga nadležna tijela koja odrede države članice treba da razviju baze podataka o vlasništvu nad medijima koje sadrže ažurne i lako dostupne informacije o stvarnim vlasnicima sa ograničenim skupovima podataka.
- 9) EMFA je propustila priliku da uvede stroge zahtjeve za transparentnost, ali snažna pravila za implementaciju podržana pravilnom primjenom mogu da stvore značajnu transparentnost stvarnog vlasništva nad medijima širom EU.

Recitali

U recitalima se deklarirše da bi korisnici medijskih usluga sa sigurnošću morali znati ko stoji iza informativnih medija, odnosno ko je njihov vlasnik, kako bi mogli prepoznati i razumjeti potencijalne sukobe interesa. Ovo je preduslov za formiranje informisanih stavova i aktivno učešće u demokratskim procesima. Transparentnost vlasništva takođe predstavlja preduslov za ograničavanje rizika od uplitanja u uredničku nezavisnost. Otkud potreba da se Evropskoj uniji uvedu zajedničke obaveze za sve relevantne pružaoce medijskih usluga koje se odnose na otkrivanje informacija o direktnim i indirektnim vlasnicima i prihodima od oglašavanja koje primaju od javnih tijela ili subjekata. Ove informacije trebalo bi da budu dostupne u elektronskom obliku, na internet stranicama pružalaca medijskih usluga ili drugim lako dostupnim medijima.³⁵ Državama članicama se utvrđuje odgovornost za razvoj **baza podataka o vlasništvu** nad medijima nacionalnim regulatornim ili drugim nadležnim vlastima. Takve

³⁵ EMFA, recital 32.

baze podataka trebale bi služiti kao **centralno mjesto** gdje korisnici medijskih usluga mogu lako pristupiti relevantnim informacijama o vlasnicima medija. Pri čemu nacionalne vlasti bi imale slobodu da odluče koja vlast ili tijelo će biti odgovorno za izradu ovih baza, a to može biti nacionalna regulatorna tijela ili neka druga upravna tijela, koja bi, prema potrebi, mogla angažovati stručnu pomoć drugih organizacija za realizaciju ovog zadatka.³⁶

Pregled odredaba

Pružatelji medijskih usluga koji pružaju vijesti i sadržaje o aktualnim temama obavezni su korisnicima svojih usluga omogućiti lako i direktno dostupne sledeće informacije u nacionalnim bazama podataka:

1. Pravne nazive ili nazivima i podacima za kontakt,
2. Imena vlasnika sa značajnim udelima,
3. Stvarni vlasnici,
4. Ukupni godišnji iznos javnih sredstava za državno oglašavanje kao i ukupni godišnji iznos prihoda od oglašavanja.³⁷

Pored pristupa ovdje navedenim informacijama o vlasničkoj strukturi pružatelja medijskih usluga, EMFA, kao u Direktiva,³⁸ predviđa da Odbor, podstiče razmjenu najboljih praksi među nacionalnim regulatornim vlastima u vezi sa regulatornim i tehničkim aspektima, uključujući one koji se odnose na **obezbeđivanje transparentnost vlasništva u medijima**. Takođe, Komisija može izdati **smjernice**,³⁹ koji se odnose na vlasničku strukturu, dok Odbor pruža stručno znanje kako bi se omogućilo bolje razumijevanje i primjena ovih smjernica ostale regulative osiguravaju okvir za obavezno isticanje vlasničke strukture pružatelja medijskih usluga. To omogućava veću odgovornost i bolju informiranost korisnika i regulatornih tijela o medijskom vlasništvu.⁴⁰

³⁶ EMFA, recital 33

³⁷ EMFA, član 6.

³⁸ Direktive 2010/13/EU

³⁹ Smjernice su predviđene i Direktivom 2010/13/EU

⁴⁰ EMFA, članovi 15-16.

I.5. Obaveza država na procjenu uticaja ključnih koncentracija na tržištu medija

Pregled zaključaka kao osnova za transponovanje EMFA o ključnim koncentracijama na tržištu medija

Pitanje medijskog pluralizma je usko povezano sa koncentracijom medijskog vlasništva,⁴¹ koja je nadalje usko povezana sa transparentnošću vlasništva. Stoga bi države članice trebale uvesti pravila i postupke u svojim zakonodavstvima za procjenu koncentracija na medijskom tržištu koje mogu ugroziti medijski pluralizam ili uredničku nezavisnost. Ova pravila moraju biti oblikovana tako da budu transparentna, objektivna, proporcionalna i nediskriminatorna, jer koncentracije vlasništva mogu uticati na slobodno pružanje medijskih usluga na unutrašnjem tržištu. Pravila se odnose na slučajeve kada jedan subjekt može preuzeti kontrolu nad medijskim uslugama i značajno uticati na javno mišljenje, bilo u specifičnom medijskom sektoru ili u više sektora u jednoj ili više država članica. Stoga se konstatuje:

- 1) Države članice usvajaju materijalna i procesna pravila za procjenu koncentracija koje bi mogle imati značajan uticaj na medijski pluralizam i uredničku nezavisnost.**
- 2) Pravila moraju uključivati unaprijed utvrđene objektivne, nediskriminatorne i proporcionalne kriterijume za prijavu koncentracija na medijskom tržištu koje bi mogle značajno uticati na medijski pluralizam i uredničku nezavisnost.**
- 3) Procjena koncentracije na medijskom tržištu podrazumijeva analizu nekoliko faktora:**
 - (a) Uticaj koncentracije na medijski pluralizam**
 - (b) Mjere zaštite uredničke nezavisnosti**
 - (c) Ekonomsku održivost subjekata –preuzimač i preuzimani**
 - (d) Godišnje izvještaje Komisije o vladavini prava**
 - (e) Obaveze koje bi neka od strana mogla ponuditi radi zaštite medijskog pluralizma.**
- 4) Akteri na medijskom tržištu unaprijed obavještavaju relevantne nacionalne vlasti ili tijela o koncentraciji na medijskom tržištu.**
- 5) Nacionalna regulatorna vlast ili tijelo odgovorno za procjenu uticaja koncentracije donosi odluku o procjeni koncentracije.**

⁴¹ „Koncentracija na medijskom tržištu” znači koncentraciju koja je definisana Uredbe (EZ) br. 139/2004 i koja uključuje najmanje jednog pružatelja medijskih usluga. Prije EU, pojedine države članice EU, su imale odlično uređene sisteme definisanja koncentracija vlasništva. Tako, u Njemačkoj, Komisija za utvrđivanje koncentracije u medijima (KEK) primer je pozitivne prakse koja se bavi regulisanjem koncentracije vlasništva u medijskom sektoru kako bi se očuvala medijska sloboda i pluralizam. KEK je nezavisno telo koje analizira vlasničke strukture medijskih kompanija, procenjuje potencijalne prijetnje pluralizmu i sprečava monopolizaciju medijskog prostora. Komisija odlučuje o dodeli dozvola za emitovanje, interveniše kada pojedini akteri previše utiču na javno mnjenje, i redovno sprovodi analize medijskog tržišta. Takođe, KEK izdaje smernice o vlasničkim strukturama i spajanjima medijskih kompanija, sarađujući sa nacionalnim i evropskim regulatornim telima kako bi se osigurala dosledna primena zakona. Komisiju čini 14 članova, osiguravajući ravnotežu i reprezentativnost sa regionalnim učesćem iz svih sedam njemačkih državnih medijskih uprava.⁴¹ Takođe, Moldavija predstavlja dobar primer prakse, jer posjeduje efikasno i funkcionalno tijelo centralnog registra privrednih subjekata koje vodi evidenciju o krajnjim vlasnicima medija, kako domaćim, tako i stranim.

- 6) Komisija, u saradnji sa Odborom, izdaje smjernice o faktorima koje nacionalne regulatorne vlasti ili tijela treba da uzmu u obzir pri primjeni kriterijuma za procjenu uticaja koncentracija na medijskom tržištu.
- 7) Nacionalna regulatorna vlast ili tijelo obavezna je da se unaprijed konsultuje sa Odborom u vezi sa svakim mišljenjem ili odlukom koju planira donijeti o procjeni uticaja koncentracije na medijskom tržištu, naročito ako koncentracija može uticati na funkcionisanje tržišta.
- 8) Regulatorna vlast ili tijelo mora Odboru i Komisiji dostaviti obrazloženo opravdanje za svoju odluku, ako ne postupi u skladu sa tim mišljenjem.
- 9) Ako nije sprovedeno savjetovanje Odbor, na sopstvenu ili na inicijativu Komisije, sastavlja mišljenje o uticaju te koncentracije na medijski pluralizam i uredničku nezavisnost.
- 10) Komisija dužna osigurati nezavisno praćenje unutrašnjeg tržišta medijskih usluga, što uključuje procjenu rizika i napredak u pogledu njegovog funkcioniranja i otpornosti.
- 11) Komisija je dužna utvrditi ključne pokazatelje uspješnosti koji će se koristiti za praćenje, uz savjetovanje s Odborom.

Recitali

Koncentracije na medijskom tržištu u EU različito se procjenjuju u državama članicama, naročito kada je riječ o uticaju na medijski pluralizam. Neke zemlje imaju specijalizovane okvire za procjenu koncentracija, dok druge koriste tržišne kriterijume, poput udjela prihoda, da bi procijenile uticaj na konkurenciju. Takođe, postoji razlika u postupcima nadzora nad medijskim transakcijama, gdje regulatorna tijela mogu biti ili potpuno odgovorna ili samo davati mišljenja u okviru šire procjene.

Ove različite regulative mogu dovesti do pravne nesigurnosti i administrativnog opterećenja za medijske kompanije koje žele poslovati u više zemalja članica, otežavajući im takmičenje na unutrašnjem tržištu. Takve mjere mogu spriječiti ulazak novih medijskih subjekata na tržište, čak i kad to nije usmjereno na zaštitu medijskog pluralizma. Da bi se smanjile ove prepreke, važno je da EU uspostavi zajednički okvir za procjenu koncentracija na medijskom tržištu, uzimajući u obzir kako koncentracije mogu uticati na slobodu medija, uredničku nezavisnost i raznovrsnost stavova. Pored tržišnih faktora, regulatorna tijela treba da razmotre i moguće negativne efekte koncentracija na demokratski proces, jer smanjenje broja medijskih subjekata može dovesti do smanjenja pluralizma i slobode izražavanja.⁴²

Nacionalne regulatorne vlasti treba da budu uključene u procjenu uticaja koncentracija na medijski pluralizam i uredničku nezavisnost, čak i ako nisu direktno nadležne za tu funkciju. Potrebno je unaprijed utvrditi objektivne, nediskriminatorne i proporcionalne kriterijume za procjenu tih koncentracija. Odbor bi trebao davati mišljenja o koncentracijama koje utiču na unutrašnje medijsko tržište, posebno kada uključuju subjekte iz drugih država članica ili utiču na oblikovanje javnog

⁴² EMFA, recital 61-64.

mišljenja. Ako nacionalne vlasti ne procijene koncentraciju, Odbor bi, na zahtjev Komisije, trebao dati mišljenje. Komisija zadržava mogućnost davanja mišljenja na osnovu mišljenja Odbora.⁴³

Pri procjeni koncentracija, Odbor treba uzeti u obzir nekoliko ključnih kriterijuma, a oni podrazumijevaju: i) Uticaj na medijski pluralizam, uključujući oblikovanje javnog mišljenja, s naglaskom na internet, ii) Razmatranje da li bi druge medijske kuće koje pružaju različite i alternativne sadržaje mogle opstati nakon koncentracije, iii) Zaštitne mjere za obezbjeđivanje uredničke nezavisnosti, s posebnim naglaskom na rizik od neopravdanog uplitanja vlasnika ili uprave u uredničke odluke, iv) Postojeće ili predviđene unutrašnje mjere – kojim se osigurava nezavisnost uredničkih odluka, v) Učinak koncentracije - treba razmotriti i finansijsku održivost subjekata, procjenjujući da li bi bez koncentracije mogli opstati kao finansijski održivi i tehnološki prilagođeni pružatelji kvalitetnih medijskih usluga. Odbor je ovlašten da daje mišljenja o nacrtima procjena ili mišljenjima nacionalnih regulatornih tijela, posebno kada koncentracije na medijskom tržištu mogu uticati na unutrašnje tržište medijskih usluga. Ovo je slučaj kada koncentracije uključuju prekogranične transakcije ili stvaraju značajan uticaj na oblikovanje javnog mišljenja na određenim tržištima. Nacionalne vlasti ili tijela, zajedno sa Odborom, treba da razmotre kako koncentracije utiču na medijski pluralizam i uredničku nezavisnost. To uključuje analizu potencijalnih rizika od uplitanja vlasnika u uredničke odluke i procjenu ekonomskih uslova koji bi omogućili medijskim kućama da opstanu na tržištu. Odbor, kao i nacionalne vlasti, treba da uzmu u obzir sve zaštitne mjere koje mogu obezbijediti očuvanje profesionalnih i etičkih standarda u medijima, kao i da procijene dugoročnu održivost uključenih medijskih subjekata. Takođe, treba da razmotre obaveze koje strane mogu preuzeti kako bi obezbijedile medijski pluralizam i uredničku nezavisnost, uzimajući u obzir izvještaje Komisije o vladavini prava, medijskom pluralizmu i slobodi medija.⁴⁴

Pregled odredaba

Shodno zadacima Odbora, propisanim članom 13, u okviru svojih nadležnosti **Odbor, *inter alii*** ima zadatak da samoinicijativno, na zahtjev Komisije ili trećih **donosi MIŠLJENJA: a) o nacionalnim mjerama** koje bi mogle **uticati na funkcionisanje unutrašnjeg tržišta** medijskih usluga i na **koncentracije na medijskom tržištu** koje bi mogle imati uticaj na unutrašnje tržište medijskih usluga; **b) o nacrtima nacionalnih mišljenja ili odluka** koje se odnose na procjenu **uticaja koncentracija** na medijskom tržištu, koje moraju biti **prijavljene** u kontekstu medijskog pluralizma i uredničke nezavisnosti, ako takve koncentracije mogu **uticati na funkcionisanje unutrašnjeg tržišta**.

Za procjenu koncentracija na medijskom tržištu, relevantan je član 22, koji propisuje da **države članice** donose **materijalna i procesna pravila za procjenu koncentracija** koje bi mogle značajno uticati na medijski pluralizam i uredničku nezavisnost. Pravila moraju uključivati unaprijed utvrđene objektivne, nediskriminatorne i proporcionalne kriterijume za prijavu koncentracija na medijskom tržištu koje bi mogle značajno uticati na medijski pluralizam i uredničku nezavisnost, te za procjenu

⁴³ EMFA, recitali 65-67.

⁴⁴ EMFA, recitali 67-68.

njihovog uticaja na ta dva aspekta⁴⁵ - od aktera na medijskom tržištu se zahtijeva da unaprijed obavijeste relevantne nacionalne vlasti ili tijela o toj koncentraciji na medijskom tržištu koje bi mogle imati značajan uticaj na medijski pluralizam i uredničku nezavisnost.

Procjena koncentracije na medijskom tržištu podrazumijeva analizu nekoliko faktora:

- (a) **Uticaj koncentracije na medijski pluralizam** – uključuje analizu kako koncentracija utiče na **oblikovanje javnog mišljenja i raznolikost učesnika na medijskom tržištu**, uzimajući u obzir **internet** i moguće **interese, veze ili aktivnosti aktera** u drugim medijskim ili nemedijskim preduzećima.
- (b) **Mjere zaštite uredničke nezavisnosti** – odnosi se na procjenu **uticaja koncentracije** na funkcionisanje **uredničkih timova i postojanje mjera** koje su **pružatelji medijskih usluga** preduzeli kako bi obezbijedili **nezavisnost pojedinačnih uredničkih odluka**.
- (c) **Ekonomska održivost subjekata** – analizira se da li bi, da nije bilo koncentracije, **subjekt preuzimač i subjekt koji je predmet preuzimanja** i dalje bili **ekonomski održivi**, kao i da li postoji moguća **alternativa** koja bi obezbijedila **ekonomsku održivost**.

Ako je primjenjivo razmatraju se i:

- (d) Godišnji izvještaji Komisije o vladavini prava u pogledu medijskog pluralizma,
- (e) Obaveze koje bi neka od strana mogla ponuditi radi zaštite medijskog pluralizma

Nacionalna regulatorna vlast ili **neko drugo tijelo koje uspostavi država članica** – tijelo odgovorno **za procjenu uticaja koncentracije** donesi odluku o procjeni koncentracije.

Nacionalna regulatorna vlast ili tijelo obavezna je da se **unaprijed konsultuje sa Odborom** u vezi sa svakim mišljenjem ili odlukom koju planira donijeti o **procjeni uticaja koncentracije** na medijskom tržištu, naročito ako ta koncentracija može uticati na **funkcionisanje unutrašnjeg tržišta** u kontekstu **medijskog pluralizma i uredničke nezavisnosti**.

Ako koncentracija na medijskom tržištu **može uticati** na funkcionisanje unutrašnjeg tržišta medijskih usluga, odgovarajuća nacionalna regulatorna vlast ili tijelo se obavezuje da se **unaprijed konsultuje sa Odborom** u vezi sa nacrtom procjene ili nacrtom mišljenja. Odbor, u roku koji će biti definisan Poslovnikom, priprema mišljenje o tom nacrtu, uzimajući u obzir relevantne elemente, i dostavlja ga nadležnoj regulatornoj vlasti ili tijelu i Komisiji. Nacionalna regulatorna vlast ili tijelo dužni su da, u što većoj mogućoj mjeri, uzmu u obzir mišljenje Odbora. Ako se ne postupi u skladu sa tim mišljenjem, regulatorna vlast ili tijelo mora Odboru i Komisiji dostaviti obrazloženo opravdanje za svoju odluku, u definisanim rokovima.⁴⁶

⁴⁵ Procjena koja se vrši prema ovom članu razlikuje se od procjena prema pravilima tržišnog takmičenja, uključujući procjene koje su predviđene pravilima o kontroli koncentracija. Ova procjena ne dovodi u pitanje član 21. stav 4. Uredbe (EZ) br. 139/2004, ukoliko je primjenjiv.

⁴⁶ EMFA, član 22.

U slučaju da nije sprovedena procjena ili savjetovanje u skladu sa članom 22, članom 23 EMFA, se propisuje da, ako postoji vjerovatnoća da će koncentracija na medijskom tržištu uticati na funkcionisanje unutrašnjeg tržišta medijskih usluga, **Odbor**, na sopstvenu ili na inicijativu **Komisije**, sastavlja mišljenje o uticaju te koncentracije na **medijski pluralizam** i **uredničku nezavisnost**. Odbor svoje mišljenje temelji na elementima za procjene. Odbor može ukazati **Komisiji** na koncentraciju na medijskom tržištu koja će vjerovatno imati uticaj na funkcionisanje unutrašnjeg tržišta medijskih usluga.

Nadalje, član 26 EMFA-e propisuje da je:

1. Komisija dužna osigurati **nezavisno praćenje unutrašnjeg tržišta medijskih usluga**, što uključuje **procjenu rizika i napredak u pogledu njegovog funkcioniranja i otpornosti** (analizu medijskih tržišta u svim državama članicama, u vezi sa koncentracijom medija i novoima od vanjskog uplitanja i manipulisanja informacijama, pregled i prognozu funkcioniranja unutarnjeg tržišta, pregled rizika za medijski pluralizam, pregled mjera koje poduzimaju pružatelji medijskih usluga, detaljan pregled okvira i prakse za dodjelu javnih sredstava za državno oglašavanje).

Rezultati praćenja podliježu savjetovanju s Odborom, i sprovodi se na godišnjem nivou.

2. Komisija je dužna **utvrditi ključne pokazatelje uspješnosti** koji će se **koristiti za praćenje**, uz savjetovanje s Odborom.

Komisija, u saradnji sa **Odborom**, ima mogućnost da izda **smjernice** o faktorima koje nacionalne regulatorne vlasti ili tijela treba da uzmu u obzir pri **primjeni kriterijuma** za procjenu uticaja koncentracija na medijskom tržištu, posebno u pogledu **medijskog pluralizma** i **uredničke nezavisnosti**.

I.6. Transparentnost državnog oglašavanja za pružaoce medijskih usluga

Pregled zaključaka kao osnova za transponovanje EMFA o državnom oglašavanju

EMFA dopunjuje postojeća pravila **EU-a o tržišnom takmičenju**, koja prethodno nijesu uzimala u obzir uticaj **tržišnih koncentracija na medijski pluralizam**. Ranija pravila o **državnim subvencijama** nijesu dovoljno adresirala problem **nepravedne raspodjele državnih sredstava** medijskim pružateljima usluga. EMFA uvodi pravila za transparentnost u državnom oglašavanju, naročito u vezi s korisnicima i iznosima koji se troše, te osigurava pravednu raspodjelu tih sredstava. Odredbe o državnom oglašavanju EMFA-e usklađene su sa Prijedlogom uredbe o transparentnosti i ciljanju u političkom oglašavanju. Stoga se konstatuje:

- 1) Javna sredstva, povlastice ili prednosti koje javna tijela dodjeljuju pružateljima medijskih usluga za oglašavanje moraju biti raspoređene u skladu sa transparentnim, objektivnim, proporcionalnim i nediskriminirajućim kriterijumima.
- 2) Države članice moraju obezbijediti da informacije o državnom oglašavanju budu dostupne javnosti u elektronskom formatu, koji omogućava jednostavan pristup, pregled i preuzimanje.
- 3) Javna tijela, uključujući nacionalne, savezne i regionalne vlade, regulatorne vlasti ili tijela, državna preduzeća ili drugi subjekti pod državnom kontrolom na nacionalnom ili regionalnom nivou, lokalne vlasti teritorijalnih jedinica sa više od milion stanovnika, dužna su da javnosti pruže tačne, sveobuhvatne, jasne, detaljne i godišnje informacije o troškovima oglašavanja koja su raspodijeljeni među pružateljima medijskih usluga.
- 4) Ove informacije moraju obuhvatiti barem sljedeće podatke: (a) Pravne nazive mena pružatelja medijskih usluga ili onih od kojih su kupljene oglašivačke usluge, (b) Pravne nazive poslovnih grupa kojima učestvuju pružatelji medijskih usluga, (c) Ukupne godišnje iznose potrošene za oglašavanje i iznose potrošene po svakom pružatelju medijskih usluga.⁴⁷
- 5) Države članice treba da teže da javni rashodi za državno oglašavanje budu raspodijeljeni među većim brojem pružalaca medijskih usluga na tržištu, uzimajući u obzir specifičnosti nacionalnih i lokalnih medijskih tržišta.
- 6) Nacionalne regulatorne vlasti ili tijela ili druga nezavisna nadležna tijela, koja država članica odredi, prate dodjelu rashoda i odgovorne su za praćenje raspodjele tih sredstava.
- 7) U slučaju sumnje u tačnost ili potpunost podataka, regulatorne vlasti imaju pravo da traže dodatne informacije, uključujući kriterijume i postupke korišćene za raspodjelu sredstava. Ovim pristupom, proces dodjele postaje podložan nezavisnoj kontroli, čime se povećava odgovornost i povjerenje u raspodjelu javnih resursa.
- 8) Nacionalna tijela ili druga nadležna tijela objavljuju godišnje izvještaje koji će biti dostupni javnosti.

Recitali

EMFA nastoji da ukloni nepravednu i netransparentnu raspodjelu rashoda za državno oglašavanje pružateljima medijskih usluga na štetu drugih pružatelja medijskih usluga,⁴⁸ uključujući one s poslovnim sjedištem u drugim državama članicama.

⁴⁷ EMFA predviđa i kupovinu proizvoda ili usluga koje se odnose na transakcije gdje pružatelji medijskih usluga koriste državna sredstva za kupovinu roba (kao što su tehnička oprema, materijali za produkciju ili druge potrebstine) ili usluga (kao što su usluge distribucije sadržaja, tehnička podrška, konsalting ili druge usluge potrebne za njihov rad). Ova upotreba državnih sredstava se razlikuje od državnog oglašavanja, koje je regulisano zasebnim pravilima i smjernicama.

⁴⁸ Prema pojmovniku EMFA-e „Državno oglašavanje” znači plasman, objavljivanje ili širenje, putem medijskog servisa, promotivne ili samopromotivne poruke, obično u zamjenu za plaćanje ili drugu naknadu, od strane ili u ime nacionalnog ili regionalnog javnog tijela ili za to tijelo, npr. nacionalne, savezne ili regionalne vlade, regulatorne vlasti ili tijela te poduzeća u državnom vlasništvu ili drugi subjekti pod državnom kontrolom na nacionalnoj ili regionalnoj razini ili lokalna vlada teritorijalne jedinice s više od milijun stanovnika.

Državno oglašavanje obuhvata promotivne ili samopromotivne aktivnosti koje preduzimaju različita javna tijela ili subjekti, ili se preduzimaju za njih ili u njihovo ime, uključujući vlade, regulatorne vlasti ili tijela, kao i preduzeća u državnom vlasništvu ili druge subjekte pod državnom kontrolom u različitim sektorima, na nacionalnom ili regionalnom nivou, ili lokalne vlasti teritorijalnih jedinica sa više od milion stanovnika. Međutim, definicija državnog oglašavanja ne bi trebalo da uključuje hitne poruke javnih tijela koje su potrebne, na primjer, u slučajevima prirodnih ili sanitarnih katastrofa, nesreća ili drugih iznenadnih incidenata koji mogu prouzrokovati štetu pojedincima.⁴⁹

Državno oglašavanje je važan izvor prihoda za mnoge pružaoce medijskih usluga, jer doprinosi njihovoj ekonomskoj održivosti. Kako bi se obezbijedile jednake mogućnosti na unutrašnjem tržištu, pristup državnom oglašavanju mora se na nediskriminatorski način garantovati svakom pružaoцу medijskih usluga iz bilo koje države članice koji može na odgovarajući način doprijeti do nekih ili svih relevantnih članova javnosti. Takođe, državno oglašavanje može učiniti pružaoce medijskih usluga podložnim neprimjerenom uticaju države, na štetu slobode pružanja usluga i osnovnih prava. Stoga, netransparentna i pristrasna raspodjela državnog oglašavanja predstavlja moćan alat za vršenje uticaja ili "zarobljavanje" pružalaca medijskih usluga. Distribucija i transparentnost državnog oglašavanja regulišu se mješavinom specifičnih mjera za medije i opštim zakonima o javnim nabavkama, koji možda ne obuhvataju sve rashode za oglašavanje niti pružaju dovoljnu zaštitu od pristrasne raspodjele. Direktiva 2014/24/EU se ne primjenjuje na ugovore o javnoj nabavci za sticanje, razvoj, produkciju ili koprodukciju programskog materijala za audiovizuelne ili radijske medijske usluge. Pravila specifična za medije o državnom oglašavanju, tamo gdje postoje, značajno se razlikuju među državama članicama.⁵⁰

Kako bi se obezbijedio konkurentan okvir među pružateljima medijskih usluga i izbjegao rizik od prikrivenih subvencija i političkog uticaja, potrebno je uvesti zahtjeve za transparentnost, objektivnost, proporcionalnost i nediskriminaciju u raspodjeli državnog oglašavanja. Na tom fonu, potrebno je uvesti obavezu objavljivanja informacija o korisnicima sredstava za državno oglašavanje i o potrošenim iznosima. Države članice moraju osigurati da informacije o državnom oglašavanju budu dostupne javnosti u elektronskom formatu, koji omogućava jednostavan pristup, pregled i preuzimanje, uz poštovanje pravila Unije i nacionalnih odredbi o poslovnoj povjerljivosti. EMFA ne utiče na primjenu pravila o državnim subvencijama, koja se primjenjuju na temelju specifičnih slučajeva.⁵¹

Pregled odredaba

Pored recitala kojima se deklariraju namjere i ciljevi, član 25 EMFAe se navodi da javna sredstva, povlastice ili prednosti koje **javna tijela** dodjeljuju pružateljima medijskih usluga za **oglašavanje**

⁴⁹ EMFA, recital 13.

⁵⁰ EMFA, recital 72.

⁵¹ EMFA, recital 73.

moraju biti raspodijeljena prema jasno definisanim, objektivnim, proporcionalnim i nediskriminatorskim kriterijumima, u postupku koji je otvoren, proporcionalan i nediskriminatorski. **Javna tijela**, uključujući nacionalne, savezne i regionalne vlade, regulatorne vlasti ili tijela, kao i državna preduzeća ili drugi subjekti **pod državnom kontrolom** na nacionalnom ili regionalnom nivou, te lokalne vlasti teritorijalnih jedinica sa više od milion stanovnika, **dužna su javnosti pružiti tačne, sveobuhvatne, jasne, detaljne i godišnje informacije o troškovima oglašavanja** koji su raspodijeljeni među pružateljima medijskih usluga. Ove informacije moraju obuhvatiti barem sljedeće podatke: (a) **Pravne nazive mena pružatelja medijskih usluga** ili onih od kojih su kupljene oglašivačke usluge, (b) Pravne nazive poslovnih grupa kojima učestvuju pružatelji medijskih usluga, (c) Ukupni **godišnji iznos potrošen za oglašavanje** i iznosi potrošeni po svakom pružatelju medijskih usluga.⁵² Države članice teže da godišnji javni rashodi za državno oglašavanje budu raspodijeljeni među većim brojem pružalaca medijskih usluga na tržištu, uzimajući u obzir specifičnosti nacionalnih i lokalnih medijskih tržišta.

Nacionalne regulatorne vlasti ili tijela ili druge nezavisne nadležne vlasti ili tijela u državama članicama prate dodjelu rashoda odgovorne su za praćenje raspodjele tih sredstava i redovno objavljuju godišnje izvještaje koji će biti dostupni javnosti. U slučaju sumnje u tačnost ili potpunost podataka, **regulatorne vlasti** imaju pravo **tražiti dodatne informacije**, uključujući **kriterijume** i postupke korišćene za raspodjelu sredstava. Ovim pristupom, proces dodjele postaje podložen **nezavisnoj kontroli**, čime se povećava **odgovornost i povjerenje** u raspodjelu javnih resursa.⁵³

I.7. Zaštita medijskog sadržaja od neosnovanog uklanjanja sadržaja od strane veoma velikih internet platformi

Pregled zaključaka kao osnova za transponovanje EMFA zaštita medijskog sadržaja od VLOPs

Digitalizacija medijskog prostora i sve veći uticaj internetskih platformi, vrlo velike online platforme (VLOPs),⁵⁴ kao što su Google, YouTube, Facebook, META, X, su postale centralne tačke za

⁵² EMFA predviđa i kupovinu proizvoda ili usluga koje se odnose na transakcije gdje pružatelji medijskih usluga koriste državna sredstva za kupovinu roba (kao što su tehnička oprema, materijali za produkciju ili druge potrebštine) ili usluga (kao što su usluge distribucije sadržaja, tehnička podrška, konsalting ili druge usluge potrebne za njihov rad). Ova upotreba državnih sredstava se razlikuje od državnog oglašavanja, koje je regulisano zasebnim pravilima i smjernicama.

⁵³ EMFA, član 25.

⁵⁴ „Pružatelj vrlo velike internetske platforme” znači pružatelj internetske platforme koja je određena kao vrlo velika internetska platforma u skladu Aktom o digitalnim uslugama (UREDBA (EU) 2022/2065 EVROPSKOG PARLAMENTA I SAVJETA o jedinstvenom tržištu digitalnih usluga i izmjeni Direktive 2000/31/EZ, dostupno na: [L_2022277HR.01000101.xml](https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2065/oj). U članu 3 kojim se preciziraju definicije pojmova određuje da je „internetska platforma” znači usluga smještaja informacija na poslužitelju kojom se na zahtjev primatelja usluge informacije pohranjuju i šire u javnosti, osim ako je to sporedna aktivnost koja je isključivo pomoćna značajka druge usluge ili manja funkcionalnost glavne usluge i koja se iz objektivnih i tehničkih razloga ne može koristiti bez te druge usluge te integracija značajke ili funkcionalnosti u drugu uslugu nije način za izbjegavanje primjene ove Uredbe. U članu 33 se

distribuciju medijskih sadržaja, zbog svog velikog dometa i broja korisnika, pa ih je učinilo i predmet regulacije EMFA-e, kao dopune Zakona o digitalnim uslugama (DSA).⁵⁵ Stoga se konstatuje:

- 1) Štetni sadržaji na platformama, koji potiče od registrovanih pružalaca medijskih usluga – medija, su predmetom regulisanja EMFA
- 2) Odnos pretraživača i sadržaja koje objavljuju mediji je predmet regulisanja EMFA
- 3) VLOPs imaju obavezu da medijskim pružiocima usluga dostave određeni set informacija - izjava: i) da su medijski pružaoci, ii) da poštuju zakonske obaveze vezane za uredničku odgovornost, iii) da su nezavisni od država članica, političkih stranaka, trećih zemalja i subjekata koje kontrolišu ili finansiraju treće zemlje, iv) da podliježu uredničkog odgovornosti i da su pod nadzorom odgovarajućih regulatornih tijela ili da poštuju koregulatorne ili samoregulatorne mehanizme, v) da njihov sadržaj nije generisan vještačkom inteligencijom bez ljudske kontrole ili uredničkog nadzora i omogućiti pružanje kontakt podataka za brzu komunikaciju.
- 4) Odluku o suspenziji ili ograničavanju vidljivosti sadržaja medija, VLOPs obrazlaže i dostavlja medijima, nakon čega, za slučaj neslaganja, otpočinje dijalog.
- 5) Odbor, na zahtjev medija može izdati mišljenje o ishodu takvog dijaloga, koje prema potrebi može izdati i preporučene mjere za VLOPs. Odbor obavještava Komisiju o svom mišljenju.
- 6) Ukoliko dijalog radi postizanja sporazumnog rješenja ne ishoduje neopravdanim ograničenjima ili suspenzijom, onda otpočinje mirenje ili vansudsko rješavanje sporova.
- 7) VLOPs mora objavljivati godišnje izvještaje u kojima će navesti broj slučajeva-predmeta kada su suspendovali sadržaj ili ograničili njegovu vidljivost, razloge takve odluke, broj dijaloga sa medijskim pružiocima usluga, kao i broj odbijenih ili poništenih izjava.
- 8) Evropska komisija izdaje smjernice o sprovođenju komunikacije između VLOPS i pružalaca medijskih usluga.

precizira da “Ovaj se odjeljak primjenjuje na internetske platforme i internetske tražilice koje imaju broj prosječnih primatelja usluge u Uniji aktivnih na mjesečnom nivou od 45 milijuna ili više, te koje su na temelju stavka 4. određene kao vrlo velike internetske platforme ili vrlo velike internetske tražilice.” Dok se u recitalu 76 određuje da “Vrlo velike internetske platforme i vrlo velike internetske tražilice mogu uzrokovati društvene rizike koji se po opsegu i učinku razlikuju od onih koje uzrokuju manje platforme. Pružatelji tih vrlo velikih internetskih platformi i vrlo velikih internetskih tražilica stoga bi trebali imati najviši standard obveza dužne pažnje, razmjerno njihovu društvenom učinku. Nakon što broj aktivnih primatelja internetske platforme ili aktivnih primatelja internetske tražilice, izračunan kao prosjek tijekom razdoblja od šest mjeseci, dosegne znatan udio stanovništva Unije, učinak sistemskih rizika koje internetska platforma ili internetska tražilica predstavlja na Uniju može postati nerazmjernan. Trebalo bi smatrati da je takav znatan doseg postignut kada takav broj premaši operativni prag od 45 milijuna, odnosno broj koji odgovara 10 % stanovništva Unije. Taj operativni prag trebalo bi ažurirati te bi stoga Komisiju trebalo ovlastiti da, prema potrebi, dopunjuje odredbe ove Uredbe donošenjem delegiranih akata.”

⁵⁵ Više vidjeti na: [L_2022277HR.01000101.xml](#)

VLOPs poput onih za razmjenu videozapisa, imaju ključnu ulogu na digitalnom medijskom tržištu. Iako takvi pružatelji platformi obično koriste automatizirane alate i algoritme za organizaciju sadržaja, bez uredničke odgovornosti, u konvergentnom medijskom prostoru počeli su preuzimati urednički nadzor nad određenim dijelovima svojih usluga. To znači da, ukoliko ove platforme sprovode urednički nadzor, mogu biti smatrane ne samo platformama za razmjenu videozapisa, već i pružateljima medijskih usluga. Ovaj razvoj naglašava njihov uticaj na oblikovanje i distribuciju medijskog sadržaja te potrebu za pravilnim regulisanjem njihove uloge u medijskom sektoru.⁵⁶

S druge strane, pružatelji medijskih usluga, koji imaju uredničku odgovornost za svoje sadržaje, odgovorni su za distribuciju informacija i ostvarivanje prava na primanje i širenje informacija putem interneta. Od njih se očekuje da pažljivo pružaju vjerodostojne informacije, poštujući osnovna prava. Ako pružatelj vrlo velike internetske platforme smatra da sadržaj koji dolazi od tih medijskih usluga nije u skladu s njegovim uslovima, mora uzeti u obzir slobodu medija i pluralizam medija pri donošenju odluka. Upotreba alata za provjeru dobi od strane velikih internetskih platformi, u skladu sa njihovim uslovima pružanja usluga i zakonodavstvom Unije, ne smatra se smanjenjem vidljivosti sadržaja. Ako pružatelj medijske usluge odgovori na obrazloženje platforme, ili ako ne odgovori u predviđenom roku, platforma bi trebala obavijestiti pružatelja medijske usluge o svojoj namjeri da suspenduje pristup sadržaju ili smanji njegovu vidljivost. Platforme imaju obaveze da preduzmu mjere protiv nezakonitog sadržaja, poput dezinformacija, ili da preduzmu mjere za zaštitu maloljetnika.⁵⁷

Pritužbe pružatelja medijskih usluga na odluke vrlo velikih internetskih platformi obrađuju prioritarno i bez nepotrebnog odlaganja. Pružatelji medijskih usluga imaju parvo da izjasne o predmetnim sadržajima. Ako medijski pružatelj izjavljuje da ispunjava regulatorne zahtjeve ili koregulatorne i samoregulatorne mehanizme, trebao bi moći dostaviti podatke za kontakt relevantnih nacionalnih regulatornih vlasti ili tijela, kao i priznatih strukovnih udruženja. U slučaju opravdane sumnje, platforme bi trebale imati mogućnost provjeriti te informacije kod nadležnih vlasti ili tijela. Takođe, trebalo bi koristiti relevantne standarde i kodekse ponašanja, uključujući one koji se odnose na provjeru činjenica ili organizacije koje priznaju integritet medijskih izvora. Smjernice Komisije bi bile ključne za olakšavanje ove komunikacije, s ciljem minimiziranja rizika od zloupotreba, posebno u slučaju dezinformacija ili manipulacije informacijama.⁵⁸

U ovom smislu, u kontekstu pružanja medijskih usluga na vrlo velikim internetskim platformama, EMFA prepoznaje važnost koregulatornih i samoregulatornih mehanizama. Oni su svojevrsne dobrovoljne inicijative, na primjer, u obliku kodeksa ponašanja, koji pružateljima medijskih usluga ili njihovim predstavnicima omogućuju donošenje zajedničkih smjernica, među ostalim o etičkim standardima, ispravljanju pogrešaka ili rješavanju pritužbi, među sobom i za sebe. Snažna, uključiva i široko priznata samoregulacija medija učinkovito je jamstvo kvaliteta i profesionalnosti medijskih usluga te je od presudne važnosti za očuvanje uredničkog integriteta.⁵⁹

⁵⁶ EMFA, recital 11

⁵⁷ EMFA, recitali 50-51.

⁵⁸ EMFA, recitali 52-53.

⁵⁹ EMFA, recital 54.

Odbor bi trebao preuzeti značajnu ulogu, sličnu onoj koju je imala ERGA, u praćenju usklađenosti potpisnika Kodeksa dobre prakse EU-a u suzbijanju dezinformacija. Odbor bi barem jednom godišnje trebao organizovati strukturirani dijalog između pružalaca vrlo velikih internet platformi, predstavnika pružalaca medijskih usluga i predstavnika civilnog društva. Cilj ovog dijaloga bio bi podsticanje pristupa različitim ponudama nezavisnih medija na vrlo velikim internet platformama, razmjena iskustava i dijeljenje najboljih praksi u vezi sa primjenom relevantnih odredbi. Odbor bi također trebalo da prati pridržavanje samoregulatornih inicijativa usmjerenih na zaštitu društva od štetnih sadržaja, uključujući one koji se odnose na suzbijanje dezinformacija. Komisija može, prema potrebi, ispitati izvještaje o rezultatima takvih strukturiranih dijaloga prilikom procjene sistemskih i novih pitanja na nivou cijele Unije, i može zatražiti pomoć Odbora u tom procesu.⁶⁰

Pregled odredaba

Član 18 EMFA se odnosi na obavezu VLOPs da medijskim pružaocima usluga omogući da izjave-potvrde: da su medijski pružaoci, da poštuju zakonske obaveze vezane za uredničku odgovornost, da su nezavisni od država članica, političkih stranaka, trećih zemalja i subjekata koje kontrolišu ili finansiraju treće zemlje, da podliježu uredničkog odgovornosti i da su pod nadzorom odgovarajućih regulatornih ili da poštuju koregulatorne ili samoregulatorne mehanizme, da njihov sadržaj nije generisan vještačkom inteligencijom bez ljudske kontrole ili uredničkog nadzora i omogućiti pružanje kontakt podataka za brzu komunikaciju. VLOPs su obavezne da na lako dostupan način objave sve ove podatke, osim email adrese. U slučaju opravdane sumnje, u odnosu na obezbjeđivanje uredničke odgovornosti, VLOPs može zatražiti potvrdu informacije kod relevantnog tijela.

Kada medijski pružaoci dostave prethodne informacije, VLOPs je dužan da potvrdi njihov prijem i omogućiti direktan kontakt. VLOPs su dužne da bez nepotrebne odgode navode prihvataju li ili odbijaju izjave medijskih pružalaca usluga.

Prije nego što VLOPs donese odluku o suspenziji ili ograničavanju vidljivosti pružanja svojih usluga internetskog posredovanja u vezi sa sadržajem koji pruža pružatelj medijske usluge, VLOPs će pružiti obrazloženje medijskom pružaocu i omogućiti mu da odgovori u roku od 24 sata.

Ako nakon odgovora ili zbog izostanka odgovora, suspenzija ili ograničenje vidljivosti se nastavi, VLOPs je nužna da odmah obavijestiti medijskog pružaoca. Pružaoci platformi također moraju preduzeti sve potrebne mjere kako bi obradili pritužbe medijskih pružalaca usluga brzo i efikasno.

Ukoliko dođe do neslaganja u vezi sa odlukama o suspendovanju ili ograničavanju vidljivosti sadržaja, VLOPs moraju ući u dijalog sa medijskim pružaocima kako bi postigle sporazumno rješenje.

⁶⁰ EMFA, recital 56.

Ako medij smatra da je VLOPS uzastopno ograničavao ili suspendovao njegove sadržaje, bez dovoljnih razloga, VLOPS je dužan da na zahtjev medija, u dobroj vjeri, učestvuje u dijalogu s pružaocem medijske usluge, radi postizanja sporazumnog rješenja, u razumnom roku, kojim bi se neopravdana ograničenja ili suspenzije ukinuli i ubuduće izbjegli.

Odbor, na zahtjev pružaoca medijske usluge može dati mišljenje, i mjere za VLOPs. Odbor obavještava Komisiju o svom mišljenju. Ako nasuprot svemu, dijalog ne rezultira rješenjem, medijski pružalac može tražiti mirenje ili vansudsko rješavanje sporova.

VLOPs moraju objavljivati godišnje izvještaje u kojima će navesti broj slučajeva - predmeta kada su suspendovali sadržaj ili ograničili njegovu vidljivost, razloge takve odluke, broj dijaloga sa medijskim pružacima usluga, kao i broj odbijenih ili poništenih izjava.

Komisija će izdati smjernice o sprovođenju komunikacije između VLOPs i pružatelja medijskih usluga. koje će pomoći u dosljednoj primjeni ovih odredbi, kako bi se obezbijedila transparentnost, odgovornost i zaštita prava svih aktera u digitalnom medijskom prostoru.

U strukturiranom dijalogu između VLOPs, predstavnike pružalaca medijskih usluga i predstavnika civilnog društva, Odbor ima ulogu u: 1) Razmjeni iskustava i najboljih praksi u moderiranju sadržaja na platformama, 2) Podsticanju pristupa različitim medijima na VLOPS, 3) Praćenju poštovanja inicijativa samoregulacije koje štite korisnike od štetnog sadržaja, uključujući dezinformacije i manipulacije informacijama sa strane drugih zemalja.

I.8. Povećanje transparentnosti u vezi sa mjerenjem gledanosti za pružaoce medijskih usluga

Pregled zaključaka kao osnova za transponovanje EMFA o mjerenjima gledanosti

Mjerenje publike ima veliki uticaj na raspodjelu i cijene oglašavanja, što je ključni izvor prihoda za medijski sektor. Takođe, omogućava planiranje buduće proizvodnje sadržaja jer pomaže u procjeni prihvaćenosti sadržaja i razumijevanju publike. U tom smislu, učesnici na tržištu, kao što su medijski pružaoци usluga i oglašivači, trebalo bi da imaju pristup objektivnim i uporedivim podacima o publici. Stoga se konstatuje:

- 1) Pružatelji sistema mjerenja publike su odgovorni da metode za mjerenje publike budu usklađeni s principima transparentnosti, nepristranosti, inkluzivnosti, proporcionalnosti, nediskriminacije, uporedivosti i provjerljivosti.**
- 2) Pružatelji mjerenja publike moraju omogućiti pristup informacijama o metodologiji koja se koristi u njihovim sistemima, besplatno i bez odlaganja.**

- 3) Na zahtjev pružatelja medijskih usluga, pružatelji mjerenja publike moraju omogućiti pristup rezultatima mjerenja, uključujući neagregirane podatke koji se odnose na specifičan medijski sadržaj i usluge.
- 4) Svi sistemi mjerenja publike moraju biti podložni godišnjoj nezavisnoj reviziji, koja je usmjerena na održavanje adekvatnog kvaliteta.
- 5) Nacionalne regulatorne vlasti ili tijela imaju ključnu ulogu u podsticanju stvaranja kodeksa ponašanja kao rezultat saradnje pružatelja sistema mjerenja publike, pružatelja medijskih usluga, internetskih platformi i drugih zainteresovanih strana.
- 6) Kodeksi ponašanja omogućavaju da se svi procesi mjerenja i evaluacije sprovede prema zajedničkim smjernicama.
- 7) Komisija, uz pomoć Odbora, donosi smjernice za implementaciju mjerenja sa preporukama o tome kako praktično sprovesti mjerenja i obezbijediti standarde transparentnosti.

Recitali

Mjerenje publike treba da se temelji na transparentnim, uravnoteženim i provjerljivim metodama, u skladu sa prihvaćenim samoregulatornim praksama. Međutim, novi akteri, poput internet platformi, često ne poštuju sektorske standarde i pružaju sopstvene usluge mjerenja bez objavljivanja informacija o metodologijama, što može dovesti do neporedivih podataka. To može izazvati neravnotežu na tržištu, čime se ugrožava ravnoteža mogućnosti za medijske pružaoce. Zato je važno osigurati da sistemi za mjerenje publike budu transparentni, nepristrasni, uključivi, proporcionalni i provjerljivi.⁶¹

Relevantni sudionici na tržištu tradicionalno prihvataju dogovoreni skup metodoloških standarda za razvoj nepristranih referentnih vrijednosti za procjenu povrata svojih ulaganja. Mehanizmi samoregulacije koji okupljaju ključne aktere u medijskoj i oglašivačkoj industriji, kao što su samoregulatorna tijela, uspostavljeni su u nekoliko država članica kako bi se transparentno, inkluzivno i pouzdano organizovali i sproveli mjerenje publike.⁶²

Nacionalne regulatorne vlasti ohrabruju pružatelje sistema mjerenja publike da rade u saradnji s pružiocima medijskih usluga, internetskim platformama, njihovim organizacijama i drugim zainteresovanim stranama kako bi razvili zajedničke kodekse ponašanja. Ovi kodeksi trebaju biti usmjereni na obezbjeđivanje nezavisnog i transparentnog nadzora nad implementacijom sistema mjerenja, osiguravajući da se poštuju svi gore spomenuti principi. Kodeksi ponašanja takođe imaju za cilj redovnu reviziju tih sistema kako bi se procijenila njihova efikasnost i usklađenost s postavljenim ciljevima.⁶³

⁶¹ EMFA, recital 69.

⁶² EMFA, recital 70.

⁶³ EMFA, 71.

Pregled odredaba

Prema članu 24 EMFA-e, pružatelji sistema mjerenja publike⁶⁴ su odgovorni da **sistemi i primjenja metodologija za mjerenje publike** budu usklađeni s principima transparentnosti, nepristranosti, uključivosti, proporcionalnosti, nediskriminacije, uporedivosti i provjerljivosti. Ovi principi garantuju da proces mjerenja bude jasan, pravedan i dosljedan, što omogućava svim korisnicima tih podataka, kao što su medijski pružatelji i oglašivači, da raspolazu pouzdanim i razumljivim informacijama.

Pružatelji mjerenja publike moraju omogućiti **pristup informacijama o metodologiji** koja se koristi u njihovim sistemima. Ove informacije moraju biti dostupne bez nepotrebnih odlaganja i besplatno svim relevantnim učesnicima na tržištu, uključujući pružatelje medijskih usluga, oglašivače i druge treće strane. To znači da metodologije koje se koriste moraju biti detaljno objašnjene, jasno definisane i uvijek ažurirane. Takođe, na zahtjev pružatelja medijskih usluga, pružatelji mjerenja publike moraju omogućiti pristup rezultatima mjerenja, uključujući neagregirane podatke koji se odnose na specifičan medijski sadržaj i usluge. Ovo omogućava dublje razumijevanje efikasnosti medijskih kampanja i reakcije publike.

Nadalje, svi sistemi mjerenja publike moraju biti podložni godišnjoj nezavisnoj reviziji, koja je usmjerena na održavanje adekvatnog kvaliteta. Revizija mora biti izvršena od strane nezavisnih stručnjaka, što dodatno povećava povjerenje u tačnost podataka i usklađenost sa zahtjevima tržišta. Na zahtjev pružatelja medijskih usluga, pružatelji mjerenja publike su dužni da dostave rezultate koji se odnose na specifičan medijski sadržaj, kako bi medijski pružatelji mogli analizirati precizne podatke o performansama svojih usluga.

Nacionalne regulatorne vlasti ili tijela imaju ključnu ulogu u podsticanju stvaranja kodeksa ponašanja različitih aktera u medijskom sektoru, koji bi morali biti rezultat saradnje pružatelja sistema mjerenja publike, pružatelja medijskih usluga, internetskih platformi i drugih zainteresovanih strana. Ovi kodeksi imaju za cilj promovisanje redovnog, nezavisnog i transparentnog praćenja efikasnosti sistema mjerenja publike, kao i osiguranje da svi akteri na tržištu imaju pristup istim standardima mjerenja. Kodeksi ponašanja omogućavaju da se svi procesi mjerenja i evaluacije sprovedu prema zajedničkim, prihvaćenim smjernicama.

U vezi sa postukom mjerenja takođe su relevantne i smjernice za implementaciju mjerenja koje donosi Komisija, uz pomoć Odbora. Smjernice mogu uključivati preporuke o tome kako praktično primijeniti zahtjeve za metodologiju mjerenja i standarde transparentnosti. Ove smjernice služe kao okvir za

⁶⁴ Prema definicijama sadržanim u EMFA: „Mjerenje publike” znači aktivnost prikupljanja, tumačenja ili drukčije obrade podataka o broju i obilježjima korisnika medijskih usluga radi donošenja odluka o raspodjeli ili cijenama oglašavanja ili povezanom planiranju, produkciji ili distribuciji sadržaja”. U pojmovniku je definisan i pojam „vlastito mjerenje publike” znači mjerenje publike koje ne slijedi standarde industrije i najbolje primjere iz prakse dogovorene samoregulatornim mehanizmima;

države članice i sve relevantne aktere da pravilno primijene zakonodavne obaveze, osiguravajući usklađenost sa zajedničkim standardima tržišta. Takođe, Odbor igra ključnu ulogu u redovnoj razmjeni najboljih praksi među svim relevantnim učesnicima, čime se omogućava stalno unapređenje sistema mjerenja i olakšava usklađivanje sa standardima kvaliteta.

I.9. Institucionalni okvir za regulatornu saradnju i funkcionalno unutrašnje tržište medijskih usluga

Pregled zaključaka kao osnova za transponovanje EMFA o novom institucionalnom okviru

Sa ciljem obezbjeđivanja dosljedne i efikasne primjene jedinstvenog pravnog akta (EMFA) uspostavlja se **Evropski odbor za medijske usluge (Odbor)**, koji će početi sa radom u **februaru 2025. godine**. Ovaj odbor će zamijeniti dosadašnju **Evropsku grupu regulatora za audiovizualne medijske usluge (ERGA)**, osnovanu Direktivom EU o audiovizualnim medijskim uslugama, pa će se smanjenjem regulatorne rascjepkanosti i centralizacijom organa unaprijediti pravna sigurnost i tržišno takmičenje, usklađujući regulativu, rješavajući regulatorne nedostatke na unutrašnjem tržištu i smanjujući poremećaje na tržištu. Očekuje se da bi se time povećalo povjerenje ulagača u prekogranične transakcije na medijskom tržištu, stvarajući pozitivnu klimu za ulaganja i slobodno pružanje medijskih usluga u EU. Stoga se konstatuje:

- 1) Osniva se **Evropski odbor za medijske usluge (Odbor)** koji zamjenjuje i nasljeđuje **Evropsku grupu regulatora za audiovizualne medijske usluge (ERGA)**.
- 2) Odbor djeluje nezavisno i u svom djelovanju.
- 3) Odbor se sastoji od predstavnika nacionalnih regulatornih vlasti, i svaki član ima jedan glas.
- 4) Komisija imenuje predstavnika u Odboru, a on nema pravo glasa.
- 5) Odboru u radu pomaže sekretarijat Komisije, i ima druge široko postavljene nadležnosti, koji *inter alia* obuhvataju: i) davanje stručnih savjeta o regulaciji medija, ii) izdavanje mišljenja o koncentracijama na tržištu, iii) koordiniranje djelovanja prema pružateljima medijskih usluga koji ne poštuju EU standarde.
- 6) Regulatorna saradnja između nacionalnih regulatornih vlasti ili tijela ključna za dosljednu i učinkovitu primjenu EMFA-e.
- 7) Na zahtjev jedne nacionalne regulatorne vlasti (tijelo koje podnosi zahtjev), druga nacionalna regulatorna vlast ili tijelo (tijelo koje prima zahtjev) obavezna je pružiti potrebnu pomoć, uključujući razmjenu informacija.
- 8) Zahtjev za saradnju mora sadržavati sve potrebne informacije, uključujući svrhu i razloge za podnošenje zahtjeva.
- 9) Tijelo koje prima zahtjev može odbiti saradnju samo u nekoliko specifičnih slučajeva: ako nije nadležno za predmet zahtjeva, ako bi ispunjenje zahtjeva bilo u suprotnosti s

propisima EU ili nacionalnim zakonodavstvom koje je usklađeno s pravom EU, ili ako predmet zahtjeva nije opravdan ili je nerazmjernan.

- 10) Tijelo koje odbija saradnju mora navesti razloge odbijanja i, kad god je moguće, usmjeriti na nadležno tijelo.
- 11) Nacionalna tijela, i ono koje zahtijeva i ono kome se traži ima obavezu obavještanja i postupanja po zahtjevima za saradnju.
- 12) Odbor donosi mišljenje, i preporučuje mjere, ako se ne postigne sporazum između nacionalnih tijela.
- 13) U slučajevima kada postoji ozbiljan rizik za slobodu pružanja ili primanja medijskih usluga ili za ugrožavanje javne sigurnosti, tijelo koje podnosi zahtjev može zatražiti ubrzanu saradnju, koja se mora sprovoditi u kraćim rokovima.

Recitali

EMFA-om se podstiče regulatorna konvergencija na unutarašnjem medijskom tržištu, uspostavlja zaštita uredničke nezavisnosti u kombinaciji sa slobodom poslovanja pružatelja medijskih usluga te povećati transparentnost i olakšati prekogranično pružanje nezavisnih i kvalitetnih medijskih usluga i time podstaći sloboda i pluralizam medija.⁶⁵

Nezavisne nacionalne regulatorne vlasti ili tijela⁶⁶ ključna su za pravilnu primjenu zakonodavstva o medijima u cijeloj Uniji. Nacionalne regulatorne vlasti ili tijela u najboljem su položaju da osiguraju ispravnu primjenu zahtjeva povezanih s regulatornom saradnjom i funkcionalnim tržištem medijskih usluga.⁶⁷

Odbor bi trebao okupiti više predstavnika nacionalnih regulatornih vlasti ili tijela koje imenuju takve vlasti ili tijela. Ukoliko države članice imaju nekoliko relevantnih regulatornih vlasti ili tijela, uključujući i ona na regionalnom nivou, trebalo bi odgovarajućim postupcima odabrati zajedničkog predstavnika, pri čemu bi pravo glasa bilo ograničeno na jednog predstavnika po državi članici. Ovo ne bi smjelo uticati na mogućnost da druge nacionalne regulatorne vlasti ili tijela, prema potrebi, učestvuju na sastancima Odbora. Odbor bi, ujedno, trebao imati mogućnost, u dogovoru s Komisijom, da pozove stručnjake i promatrače, uključujući posebno regulatorne vlasti ili tijela iz zemalja kandidatkinja, potencijalnih zemalja kandidatkinja, ili *ad hoc* delegate iz drugih nadležnih nacionalnih tijela, da prisustvuju njegovim sastancima.⁶⁸

⁶⁵ EMFA, recital 4.

⁶⁶ Član 2 kojim se definišu pojmovi: „nacionalna regulatorna vlast ili tijelo” znači vlast ili tijelo koje su odredile države članice u skladu s člankom 30. Direktive 2010/13/EU;

⁶⁷ EMFA, recital 36.

⁶⁸ EMFA, recital 46. Regulatorna saradnja među nezavisnim regulatornim tijelima za medije ključna je za efikasno funkcionisanje unutrašnjeg tržišta medijskih usluga. U okviru Direktive 2010/13/EU, došlo je do potrebe za jačanjem saradnje među nacionalnim regulatornim vlastima zbog rastućih prekograničnih pitanja i novih izazova u medijskom prostoru EU, dok je Direktivom (EU) 2018/1808 prošireno područje primene, uključujući platforme za razmjenu videozapisa, što zahtijeva intenzivniju saradnju među regulatornim tijelima. Važno je uspostaviti jasan i pravno obavezujući okvir za saradnju među tim tijelima kako bi se izbeglo zaobilaženje primjenjivih pravila i postavljanje prepreka unutar tržišta.

Zbog panevropske prirode platformi za razmjenu videozapisa, potrebni su posebni mehanizmi za zaštitu gledalaca od nezakonitih i štetnih sadržaja. Izdvojeni dijelovi koji se odnose na ulogu regulatora podrazumijevaju:

1. Potrebna saradnja među nacionalnim regulatornim vlastima ili tijelima - Saradnja među regulatorima postaje ključna, posebno u kontekstu prekograničnih pitanja i novih izazova u medijskom prostoru EU. Ova saradnja je neophodna za efikasnu primjenu pravila Unije o medijima.
2. Usmjeravanje pravno obavezujućeg okvira - Kako bi se sprečilo zaobilazanje pravila i obezbudila ravnoteža na unutrašnjem tržištu, neophodno je stvoriti jasan okvir koji omogućava efikasnu saradnju među nacionalnim regulatornim tijelima.
3. Zaštita korisnika usluga platformi za razmjenu videozapisa - Nacionalna regulatorna tijela moraju imati mehanizme za zaštitu gledalaca od nezakonitih i štetnih sadržaja na platformama za razmjenu videozapisa. Regulatorne vlasti mogu tražiti od svojih kolega u drugim državama članicama da preduzmu odgovarajuće mere, a ako to ne donese sporazum, mogu preduzeti daljnje akcije u skladu sa pravilima o slobodi pružanja usluga informacionog društva.⁶⁹

Evropski odbor za medijske usluge, koji nasljeđuje prethodnu Evropsku grupu regulatora za audiovizualne medijske usluge. Odbor djeluje potpuno nezavisno, što znači da u obavljanju svojih zadataka ne prima upute od bilo kojeg vladinog ili institucionalnog tijela. Iako je Odbor nezavistan, on ne utiče na nadležnosti Komisije ili nacionalnih regulatornih tijela. Odbor se sastoji od predstavnika nacionalnih regulatornih tijela, pri čemu svaka država članica ima jednog predstavnika koji ima pravo glasa. Ako država članica ima više regulatornih tijela, ta tijela koordiniraju svoje aktivnosti i biraju zajedničkog predstavnika za glasanje.⁷⁰

Pregled odredaba

EMFA osniva Evropski odbor za medijske usluge (Odbor) koji zamjenjuje i nasljeđuje Evropsku grupu regulatora za audiovizualne medijske usluge (ERGA). On djeluje nezavisno i u svom djelovanju ne smije tražiti ni primati upućivanja ni od jedne vlade, institucije, lica ili tijela. Odbor se sastoji od predstavnika nacionalnih regulatornih vlasti, i svaki član ima jedan glas. Komisija imenuje predstavnika u Odboru, a on nema pravo glasa. Odboru u radu pomaže sekretarijat Komisije, koji pruža administrativno, organizaciono i tehničko znanje, podstiče razmjenu i najbolje prakse, na zahtjev Komisije daje mišljenja o različitim pitanjima.⁷¹ Član 12 EMFA pruža detaljajn i pregled drugih nasleđenosti Odbora a one najvažnije se odnose na savjetovanje sa Komisijom, saradnju između nacionalnih regulatornih vlasti ili tijela, donošenje mišljenja i u dijalozima između VLOPS i medija, mišljenje o koncentracijama, pomaže Komisiji u usvajanju smjernica itd.

⁶⁹ EMFA, recital 45.

⁷⁰ EMFA, recital 38.

⁷¹ EMFA, članovi 7, 8, 9, 10, 11.

Regulatorna suradnja između nacionalnih regulatornih vlasti ili tijela ključna za **dosljednu i učinkovitu primjenu** EMFA-e i nacionalnih mjera. Shodno **članu 14**, dio *Regionalne suradnje i konvergencije*, nacionalne regulatorne vlasti ili tijela imaju mogućnost suradnje. Na zahtjev jedne nacionalne regulatorne vlasti (tijelo koje podnosi zahtjev), druga nacionalna regulatorna vlast ili tijelo (tijelo koje prima zahtjev) obavezna je pružiti potrebnu pomoć, uključujući razmjenu informacija, kako bi se osigurala dosljedno i efikasno postupanje. Zahtjev za suradnju mora sadržavati sve potrebne informacije, uključujući svrhu i razloge za podnošenje zahtjeva. Međutim, tijelo koje prima zahtjev može odbiti suradnju samo u nekoliko specifičnih slučajeva: ako nije nadležno za predmet zahtjeva, ako bi ispunjenje zahtjeva bilo u suprotnosti s propisima EU ili nacionalnim zakonodavstvom koje je usklađeno s pravom EU, ili ako predmet zahtjeva nije opravdan ili je nerazmjeran. U svakom slučaju, tijelo koje odbija suradnju mora odmah navesti razloge odbijanja i, kad god je moguće, usmjeriti na nadležno tijelo. Tijelo koje prima zahtjev mora se truditi riješiti zahtjev za suradnju bez nepotrebnog odlaganja i redovito obavještavati tijelo koje je podnijelo zahtjev o napretku u njegovom izvršenju. Ako tijelo koje podnosi zahtjev smatra da suradnja nije bila dovoljna, ono je obavezno obavijestiti tijelo koje prima zahtjev i obrazložiti svoje stajalište. Ako se ne postigne dogovor između tih tijela, pitanje može biti upućeno Odboru koji će donijeti mišljenje i preporučiti mjere. U slučajevima kada postoji ozbiljan rizik za slobodu pružanja ili primanja medijskih usluga ili za ugrožavanje javne sigurnosti, tijelo koje podnosi zahtjev može zatražiti **ubrzanu suradnju**. Tijelo koje prima zahtjev mora odgovoriti u roku od 14 kalendarskih dana, pri čemu mora osigurati poštovanje temeljnih prava, uključujući slobodu izražavanja. Na kraju, Odbor će u svom poslovniku definirati dodatne detalje u vezi s postupkom strukturne suradnje, kako bi se olakšala i unaprijedila koordinacija među tijelima.

II GENERALNE PREPORUKE ZA TRANSPONOVANJE EMFA-e

Nakon priložene analize specifičnih aspekata EMFA-e, a uzimajući u obzir da ovaj okvir pruža samo **opšti pravni okvir** bez konkretizovanih pravnih rješenja za harmonizaciju nacionalnih pravnih sistema, koji će biti praćeni **smjernicama Komisije, Odbora i akcionim planovima**, transponovanje pojedinih elemenata EMFA-e u nacionalna zakonodavstva podrazumijeva sljedeće mjere:

1. Prilagođavanje nacionalnih propisa

Potrebno je detaljno razmotriti specifične aspekte EMFA-e u kontekstu nacionalnih zakonodavnih sistema, kako bi se obezbijedila usklađenost sa temeljnim ciljevima EU, uz istovremeno očuvanje specifičnosti i potreba unutar svakog nacionalnog okvira.

2. Konkretizacija pravnih rješenja

Iako EMFA pruža osnovne smjernice, bitno je razviti konkretne pravne mjere koje će se primijeniti na nacionalnom nivou, osiguravajući da harmonizacija zakonodavstva ne ostane na opštim načelima, već se bude sprovedena u konkretne zakonske i regulatorne akte.

3. Implementacija smjernica Komisije i Odbora

Nacionalne institucije moraju pažljivo pratiti i primjenjivati smjernice Komisije i Odbora, kako bi obezbijedili da pravne reforme ne budu samo formalno implementirane, već i praktično djelotvorne u ostvarivanju ciljeva zaštite medijske slobode i nezavisnosti.

4. Razvoj akcionih planova

Usmjeravanje transponovanja na osnovu konkretnih akcijskih planova koji će biti razvijeni od strane nadležnih EU institucija. Ovi planovi treba da obuhvate precizno definisane korake za implementaciju, praćenje i procjenu efekata reformi na medijski sektor.

S obzirom na specifičnosti nacionalnih pravnih sistema, neophodno je da transponovanje EMFA-e bude usmjereno na postizanje ravnoteže između usklađivanja sa EU normama i uvažavanje nacionalnih specifičnosti i potreba. Usklađivanje s EMFA-om podrazumijeva razumijevanje i postupanje u sljedećim oblastima:

II.1. Zaštita uredničke nezavisnosti

II.1.1. Procjena uticaja koncentracija vlasništva na medijski pluralizam i uredničku nezavisnost

Države članice EU obavezane su da implementiraju jasne i precizne zakonske okvire koji omogućavaju procjenu koncentracija vlasništva na medijskom tržištu, s ciljem zaštite medijskog pluralizma i uredničke nezavisnosti. Ove procjene moraju biti sprovedene u skladu sa principima transparentnosti, objektivnosti i proporcionalnosti.

- Obaveza država članica da uspostave pravila koja omogućavaju pravovremeno i precizno utvrđivanje koncentracija medijskog vlasništva.
- Procjene koncentracija moraju obuhvatiti potencijalne uticaje na raznovrsnost mišljenja, slobodu medija i dostupnost različitih izvora informacija.
- Analiza rizika koncentracije bi mogla smanjiti konkurenciju, narušiti pluralizam medija ili dovesti do povećanog političkog uticaja u uredničkim odlukama.

- Obaveza je da se obezbjedi nezavisna procjena tih koncentracija od strane regulatornih tijela ili organizacija koje garantuju nepristrasnost u procesu.
- Medijski subjekti moraju obavijestiti relevantna regulatorna tijela o svim koncentracijama kako bi omogućili nezavisnu procjenu i nadzor njihovih posljedica.

II.1.2. Zaštita uredničke nezavisnosti i sprečavanje političkog uplitanja

Države članice, uključujući regulatorna tijela, moraju obezbijediti da se medijima ne nameću odluke, bilo od strane vlada, političkih ili ekonomskih interesa. Ovaj pristup bi se morao osigurati kroz zakonske mjere i praćenje njihove primjene.

- Uvođenje zakonskih mehanizama koji obezbjeđuju da urednici imaju slobodu donošenja uredničkih odluka bez spoljnog uticaja.
- Medijski subjekti moraju implementirati unutrašnje zaštitne mjere koje omogućavaju urednicima da donose odluke nezavisno od bilo kakvog spoljnog političkog ili ekonomskog uticaja.
- Mjere koje se primjenjuju moraju biti transparentne, usklađene sa zakonodavstvom EU i garantovati pravičnost u procesu donošenja uredničkih odluka.

II.1.3. Regulisanje vrlo velikih internet platformi i zaštita uredničke odgovornosti

Vrlo velike internet platforme koje omogućavaju razmjenu medijskih sadržaja (poput video platformi) preuzimaju odgovornost za urednički nadzor nad dijelom svog sadržaja. Ove platforme moraju biti regulisane tako da obezbjede uslove za očuvanje slobode medija i odgovornost prema korisnicima.

- Platforme koje uklanjaju sadržaj moraju obavijestiti pružatelje medijskih usluga uz jasno obrazloženje svojih odluka, čime se omogućava transparentnost procesa.
- Obaveza platformi da implementiraju samoregulatorne mehanizme, kao što su kodeksi ponašanja, kako bi obezbijedili visok kvalitet medijskih usluga i zaštitu uredničke nezavisnosti.
- Praćenje i evaluacija rada platformi kako bi se osigurao kontinuitet u zaštiti slobode medija i očuvanju odgovornosti prema korisnicima.

II.1.4. Procjena koncentracija na medijskom tržištu

Države članice EU moraju uspostaviti pravila koja omogućavaju procjenu koncentracija na medijskom tržištu, sa posebnim naglaskom na njihov potencijalni uticaj na pluralizam medija i uredničku nezavisnost.

- Obaveza da se sve koncentracije na medijskom tržištu prijave relevantnim regulatornim tijelima, kako bi se omogućila nezavisna procjena njihovih uticaja.
- Procjena koncentracija treba da uključi analizu ekonomski održivih alternativa medijskih pružalaca usluga i potencijalnih rizika smanjenja različitosti u medijskom sadržaju.

- Regulatorne vlasti moraju razmatrati moguće ekonomske, političke i socijalne posljedice koncentracija na tržištu i njihov uticaj na slobodu medija.

II.1.5. Održavanje ravnoteže između privatnog interesa i uredničke slobode

Privatni vlasnici medija mogu postavljati strateške ciljeve, ali njihov uticaj na uredničke odluke mora biti ograničen, kako bi se osigurala urednička nezavisnost. Države članice treba da obezbijede zakonske mehanizme koji omogućavaju balans između poslovnih interesa i slobode medijskog izvještavanja.

- Države članice moraju uvesti zakonske mjere koje ograničavaju prekomjeren uticaj vlasnika na uredničke odluke.
- Obaveza država članica da prate implementaciju tih mjera i da osiguraju nezavisnost urednika i novinara od spoljnog uticaja.

II.1.6. Praćenje i analiza medijskog tržišta

Komisija EU treba da preuzme odgovornost za praćenje medijskog tržišta unutar Unije, kako bi se identifikovali potencijalni rizici od koncentracije medijskog vlasništva i njenog uticaja na pluralizam.

- Odbor treba da da mišljenja na nacrtu odluka relevantnih nacionalnih vlasti u vezi sa koncentracijama medijskog tržišta i njihovim uticajem na pluralizam i uredničku nezavisnost.
- Države članice treba da prate sve regulatorne promjene i usklade svoje zakonodavstvo sa novim zakonodavnim okvirom EU, kako bi se osigurao kontinuitet u zaštiti medijske slobode.
- Komisija mora razviti i primijeniti pouzdane pokazatelje za praćenje stanja na tržištu, kao i nadgledanje koncentracije medijskog vlasništva u skladu sa EU regulativama.

Za obezbjeđivanje slobode medija, integriteta i uredničke nezavisnosti, države članice EU treba da implementiraju jasno definisane zakone i **regulatorne mehanizme**. Pružatelji medijskih usluga, uključujući vrlo velike internet platforme, **imaju odgovornost da implementiraju zaštitne mjere** koje omogućavaju urednicima slobodu u donošenju uredničkih odluka. Takođe, **procjena koncentracija na medijskom tržištu i nadzor kroz EU komisiju** od ključnog je značaja za očuvanje pluralizma i integriteta medija u celokupnom tržištu Unije.

II.2. Zaštita novinarskih izvora

II.2.1. Zaštita povjerljivosti novinarskih izvora

Države članice se obavezuju na usvajanje mjere koje će u potpunosti zabraniti bilo kakav oblik miješanja u komunikaciju novinara i njihovih izvora. To uključuje zabranu bilo kakvog nadzora ili

presretanja komunikacija, osim u slučajevima kada je takvo miješanje apsolutno neophodno za istragu ozbiljnih krivičnih djela (terorizam, trgovanje ljudima, polno iskorištavanje djece i dječja pornografija, nezakonita trgovina oružjem, i eksplozivnim napravama, ubistvo, teška tjelesna povreda, nezakonita trgovina ljudskim organima i tkivom, otmica, protupravno oduzimanje slobode i uzimanje talaca, organizovana ili oružana pljačka, silovanje, krivična djela u nadležnosti Međunarodnog krivičnog suda), uz obaveznu sudsku kontrolu svakog takvog postupka.

II.2.2. Sprečavanje špijuniranja i neovlaštenog nadzora

Države članice moraju striktno zabraniti upotrebu špijunskih softverskih alata za nadzor novinara, njihovih porodica ili zaposlenih, osim u izuzetnim slučajevima kada se koristi isključivo na temelju sudske odluke i pod strogim zakonskim uslovima. Tehnologije za špijuniranje moraju biti podložne nezavisnom nadzoru, a upotreba mora biti strogo ograničena i primjenjiva samo kada se ne mogu koristiti manje intruzivne mjere.

II.2.3. Pravni mehanizmi zaštite novinara

Države članice uspostavljaju specijalizovane pravne kanale kroz koje novinari mogu zahtijevati pravnu zaštitu u slučajevima povrede njihovih prava. Novinari bi morali imati pravo na kompenzaciju za štetu koja im je nanešena kroz nepoštovanje njihovih prava, uključujući i pravo na finansijsku naknadu i pravnu pomoć.

Preporučuje se uspostavljanje mehanizama hitnog postupanja kako bi novinari mogli brzo dobiti pravnu zaštitu i zaštitu od daljih neovlašćenih radnji.

II.2.4. Nezavisno tijelo za razmatranje pritužbi

Obavezivanje država članica na uspostavljanje nezavisnih tijela koja će razmatrati sve pritužbe od novinara, njihovih porodica ili zaposlenih u vezi sa povredama njihovih prava. Ova tijela bi imala nadležnost u odlučivanju i donošenju obavezujućih odluka, a rok za donošenje mišljenja o usklađenosti sa zakonodavstvom ne smije biti duži od tri mjeseca od podnošenja zahtjeva.

II.2.5. Ograničavanje upotrebe špijunskih tehnologija

Države članice ne smiju dozvoliti instaliranje špijunskih softvera na uređaje novinara ili članova njihovih porodica, osim u situacijama koje su od značaja za nacionalnu sigurnost ili u vezi sa ozbiljnim krivičnim djelima. Svaka upotreba ovih tehnologija mora biti temeljito obrazložena i podložna sudskoj kontroli, a sve odluke o njihovoj upotrebi moraju biti transparentne i dostupne javnosti radi očuvanja povjerenja.

Ove preporuke se fokusiraju na pravnu odgovornost i omogućavaju bržu implementaciju od strane nacionalnih vlasti. Takođe, preporuke se odnose direktno na specifične akcije koje države članice treba da preduzmu kako bi obezbijedile zaštitu novinara i novinarskih izvora, uz jasnu pravnu zaštitu i transparentnost u postupcima.

II.3. Javni mediji

II.3.1. Osiguranje stabilnog i predvidivog finansiranja

Države članice EU moraju donijeti zakonske norme koji garantuju da se javnim medijima sredstva dodjeljuju na temelju jasno definisanih i dugoročnih finansijskih planova.

- ✓ Finansijska sredstva trebaju biti dostupna za duži vremenski period (na primjer 3- 5 godina) unaprijed, kako bi se omogućilo planiranje i stabilnost.
- ✓ Ove mjere treba osigurati da se budžeti javnih medija ne smanjuju iz političkih razloga, te da budu usklađeni sa principima nepristrasnosti i slobode medija.

II.3.2. Zakonodavne mjere za zaštitu od političkog uticaja

Države članice moraju donijeti norme kojima se zabranjuju bilo kakvi politički uticaji na uređivačke odluke i izvještavanje javnih medija.

- Zakon treba precizno definisati zabranu političkog uplitanja u sadržaj, izbor tema i izvještavanje.
- Potrebno je stvoriti institucionalne mehanizme za brzo razmatranje slučajeva političkog uticaja.

II.3.3. Transparentnost u upravljanju i nadzoru sredstava

Države članice moraju obezbijediti da javni mediji godišnje objavljuju detaljan izvještaj o tome kako su utrošena sredstva, uključujući izvore finansiranja, iznos i konkretne projekte.

- ✓ Potrebno je formirati nezavisno nadzorno tijelo koje će vršiti revizije potrošnje javnih sredstava u medijima i redovno objavljivati izvještaje o usklađenosti sa zakonodavstvom EU i nacionalnim zakonima.
- ✓ Mediji bi trebali imati obavezu da osiguraju javni pristup podacima o svim ugovorima, javnim nabavkama i donacijama.

II.3.4. Imenovanje i smjena članova upravljačkih tijela

Članovi upravnog odbora javnih medija trebaju biti imenovani kroz transparentan, javni konkurs prema jasno definisanim kriterijumima (stručnost, iskustvo u novinarstvu, upravljanju medijima, zaštiti slobode izražavanja).

Države članice treba da obavežu javne medije da usvoje pravila koja osiguravaju da mandat članova upravnog odbora traje duži vremenski period, s mogućnošću ponovnog izbora, ali bez političkog uplitanja.

Ukoliko dođe do smjene člana, mora biti jasno obrazložena, a proces smjene mora biti podložen sudskoj kontroli kako bi se spriječile političke zloupotrebe.

II.4.Povećanje transparentnosti vlasništva nad medijima

II.4.1. Unapređenje pravila o transparentnosti vlasništva

Države članice obezbjeđuju implementaciju strožih i preciznijih zahtjeva za objavljivanje informacija o vlasničkim strukturama medijskih usluga. To uključuje obavezno otkrivanje imena direktnih i indirektnih vlasnika, kao i njihovih političkih orijentacija, kako bi se smanjio rizik od sukoba interesa i političkog uticaja na novinarstvo.

II.4.2. Razvijanje nacionalnih baza podataka o vlasništvu nad medijima

Preporučuje se da nacionalni regulatorni organi ili nadležna tijela razviju centralizovane i lako dostupne baze podataka koje će sadržavati ažurirane informacije o stvarnim vlasnicima medija. Ove baze treba da budu javno dostupne i omogućavaju korisnicima medijskih usluga uvid u vlasničke strukture, što doprinosi većoj odgovornosti i informisanosti.

II.4.3. Objavljivanje podataka o državnom oglašavanju

Mediji treba da objavljuju godišnji iznos javnog oglašavanja koje primaju od državnih tijela i drugih subjekata. Ovaj podatak treba da bude lako dostupan i jasno prikazan, čime se osigurava transparentnost u vezi sa finansijskim uticajem državnih sredstava na medije.

II.4.4. Uvođenje smjernica i podrške od strane Komisije

Evropska komisija treba da izdaje smjernice za implementaciju ovih pravila, čime će se obezbijediti dosljedna primjena i koordinacija među državama članicama. Komisija treba da pruži tehničku i stručnu pomoć kako bi se obezbijedilo pravilno sprovođenje ovih zahtjeva.

II.4.5. Podsticanje saradnje među regulatorima

Nacionalni regulatorni organi treba da sarađuju u odnosu na postizanje transparentnosti vlasništva. Odbor za medijske usluge treba da igra ključnu ulogu u podsticanju ove saradnje i pružanju smjernica za efikasno sprovođenje ovih mjera na nacionalnim nivoima.

II.4.6. Redovno praćenje i evaluacija primjene propisa

Države članice redovno prate implementaciju pravila o transparentnosti vlasništva i identifikuju potencijalne slabosti u primjeni. Na osnovu tih evaluacija, treba usvajati i nove mjere ili posljedično unaprediti postojeće propise.

II.5. Koncentracija medijskog vlasništva

II.5.1. Procjena uticaja koncentracija vlasništva na medijski pluralizam i uredničku nezavisnost

Države članice EU se obavezuju da implementiraju jasne i precizne pravne okvire za procjenu koncentracija vlasništva na medijskom tržištu koje mogu imati negativan uticaj na pluralizam i uredničku nezavisnost.

- Kriterijumi za procjenu koncentracije moraju biti transparentni, objektivni, proporcionalni i nediskriminatorski, uz poseban naglasak na:
 - ✓ Uticaj koncentracije na raznovrsnost mišljenja i javno mnjenje.
 - ✓ Mogućnost jednog subjekta da preuzme kontrolu nad medijskim uslugama, čime se smanjuje konkurencija i pluralizam.
 - ✓ Uticaj koncentracije na medijske usluge koje se bave različitim tematskim oblastima ili geografski različitim područjima.
 - ✓ Procjenu potencijalnog uplitanja vlasnika u uredničke odluke, što može ugroziti nezavisnost novinarstva.

II.5.2. Pravila i postupci za prijavu koncentracija

Države članice su obavezane da uvedu nacionalne regulative koje obavezuju strane u koncentraciji da unapred obavijeste nadležna regulatorna tijela o koncentracijama na medijskom tržištu koje mogu imati značajan uticaj na pluralizam i uredničku nezavisnost.

- Ove regulative treba da obezbede da nadležna tijela procjene učinak koncentracije prema unapred definisanim objektivnim kriterijumima, koji uključuju:

- ✓ Efekte na pluralizam mišljenja i potencijalne negativne posljedice na demokratske procese.
- ✓ Analizu mogućnosti smanjenja broja konkurentskih medijskih izvora.
- ✓ Mogući uticaj na uredničke odluke, s posebnim naglaskom na prekomjerno uplitanje vlasnika ili uprave u sadržaj koji se emituje.

II.5.3. Uloga Odbora u praćenju koncentracija medijskog vlasništva

Odbor, sastavljen od nezavisnih regulatornih tijela za medije, ima ključnu ulogu u pružanju stručnih savjeta i izdavanju mišljenja o tržišnim koncentracijama koje mogu uticati na unutrašnje tržište EU.

- ✓ Odbor mora donijeti mišljenja u slučajevima kada koncentracija može negativno uticati na medijski pluralizam ili uredničku nezavisnost.
- ✓ Odbor mora osigurati da su svi relevantni faktori uzeti u obzir prilikom procjene, uključujući uticaj na javno mnjenje i mogućnost smanjenja konkurencije.
- ✓ Odbor mora izraditi smjernice za nacionalne vlasti koje će im pomoći u primjeni kriterijuma za procjenu koncentracija vlasništva na medijskom tržištu.

II.5.4. Nacionalne regulatorne vlasti i koordinacija sa Odborom

Nacionalne regulatorne vlasti obavezne su da budu uključene u procjenu koncentracija vlasništva, čak i ako nisu direktno odgovorne za sprovođenje tih procena.

- ✓ Moraju koristiti objektivne, nediskriminatorske i proporcionalne kriterijume prilikom analize koncentracija, kako bi se osigurala pravna sigurnost i zaštita medijskog pluralizma.
- ✓ U slučaju da nacionalna vlast ne sprovede potrebnu procenu, Odbor mora biti konsultovan i ima mogućnost izdavanja mišljenja na osnovu kriterijuma definisanih u EMFA.

II.5.5. Kriterijumi za procjenu koncentracija na medijskom tržištu

Države članice moraju koristiti niz kriterijuma za procjenu koncentracija, uključujući sledeće:

- ✓ Procjena kako koncentracija utiče na oblikovanje javnog mišljenja i konkurenciju na medijskom tržištu, posebno u digitalnom okruženju.
- ✓ Evaluacija potencijalnih rizika od uplitanja vlasnika ili menadžmenta u uredničke odluke, kao i postojanje unutrašnjih politika koje štite uredničku autonomiju.
- ✓ Analiza da li bi subjekti koji su dio koncentracije mogli opstati kao ekonomski održivi i pružiti kvalitetne medijske usluge bez koncentracije vlasništva.

II.5.6. Praćenje tržišne koncentracije i zaštita od spoljnog uplitanja

Komisija, u saradnji sa Odborom, mora uspostaviti efikasno praćenje tržišne koncentracije na nacionalnom i regionalnom nivou, uz analizu rizika od vanjskog uplitanja u informacije i manipulacije.

- ✓ Ovaj nadzor mora obuhvatiti ključne indikatore koji omogućavaju identifikaciju problema vezanih za koncentraciju, s posebnim naglaskom na prekogranične aktivnosti.
- ✓ Mora se pratiti kako koncentracija vlasništva utiče na konkurenciju i fer raspodelu resursa na tržištu, te osigurati da se zaštiti urednička nezavisnost i spriječi nepravilnost u donošenju uredničkih odluka.

II.5.7. Izvještavanje o uticaju koncentracija

Komisija i Odbor moraju obezbediti da se sve relevantne informacije o uticaju koncentracija na medijski pluralizam i uredničku nezavisnost redovno dostavljaju u obliku izvještaja i preporuka.

- ✓ Države članice moraju pružiti sve potrebne podatke o tržištu medija, uključujući informacije o finansijskoj održivosti i tehnološkim izazovima sa kojima se suočavaju medijski subjekti, kako bi se osigurala dugoročna stabilnost medijskog tržišta.

II.5.8. Obaveze Odbora prema Komisiji

Odbor ima zadatak da, na zahtjev Komisije, iznese mišljenja o:

- ✓ Nacionalnim mjerama koje mogu uticati na unutrašnje tržište medijskih usluga.
- ✓ Koncentracijama na medijskom tržištu koje mogu značajno uticati na medijski pluralizam i uredničku nezavisnost.

Odbor treba da bude ključni savjetodavni organ koji osigurava da sve nacionalne mjere i politike budu u skladu sa zakonodavstvom EU, te da doprinosi smanjenju rizika od prekomjerne koncentracije i očuvanju slobode medija.

Ovaj okvir omogućava državama članicama EU da usmjere svoje zakonodavne aktivnosti na efikasno upravljanje koncentracijama medijskog vlasništva, u cilju zaštite medijskog pluralizma i uredničke nezavisnosti, uz smanjenje rizika od monopola i nesrazmjernog uticaja na javno mnjenje.

II.6. Državno oglašavanje

II.6.1. Uvođenje pravila za tržišne koncentracije

Države članice EU se obavezuju da dopune postojeća pravila EU o tržišnom takmičenju, uzimajući u obzir uticaj tržišnih koncentracija na medijski pluralizam i nezavisnost, koji do sada nijesu bili dovoljno regulisani.

Države članice se obavezuju da usklade pravila o državnim subvencijama, koja se često primjenjuju retroaktivno, i koja nijesu dovoljno adresirala nepravednu raspodelu sredstava medijskim subjektima.

Države članice se obavezuju da uvedu pravila za transparentnost u državnom oglašavanju, posebno u vezi sa korisnicima i iznosima koji se troše, kako bi obezbijedile pravednu raspodelu tih sredstava, i to u skladu sa Prijedlogom uredbe o transparentnosti političkog oglašavanja.

II.6.2. Uklanjanje nepravedne raspodele državnog oglašavanja

Države članice EU se obavezuju da eliminišu nepravednu i netransparentnu raspodjelu sredstava za državno oglašavanje koje favorizuju određene medijske usluge na štetu drugih, uključujući i one iz drugih država članica EU.

Države članice se obavezuju da obezbijede da mediji, koji sistematski šire dezinformacije ili manipulišu informacijama, kao i oni pod državnom kontrolom, neće koristiti slobodu unutrašnjeg tržišta na štetu medijskog pluralizma i uredničke nezavisnosti.

II.6.3. Definicija i obim državnog oglašavanja

Države članice EU se obavezuju da definišu državno oglašavanje kao promotivne aktivnosti koje realizuju različita javna tijela, uključujući vladine institucije, regulatorne vlasti i državna preduzeća, ali ne uključuju hitne poruke u slučaju prirodnih katastrofa, nesreća ili drugih iznenadnih incidenata.

Države članice se obavezuju da osiguraju ravnopravan pristup državnom oglašavanju svim pružateljima medijskih usluga iz bilo koje države članice, bez diskriminacije i sa poštovanjem tržišnih uslova.

II.6.4. Transparentnost u raspodjeli državnog oglašavanja

Države članice EU se obavezuju da osiguraju transparentnost u raspodjeli sredstava za državno oglašavanje i obavezno objavljivanje podataka o korisnicima tih sredstava i iznosima koji se troše.

Države članice obavezuju se da ove informacije budu dostupne javnosti u elektronskom formatu, koji omogućava lako pretraživanje i preuzimanje podataka, uz poštovanje pravila o poslovnoj povjerljivosti.

II.6.5. Obaveze u vezi sa objavljivanjem podataka o troškovima

Države članice EU se obavezuju da obezbjede objavljivanje tačnih, sveobuhvatnih i jasnih informacija o troškovima državnog oglašavanja koji su raspodjeljeni među različitim pružateljima medijskih usluga.

Ove informacije moraju sadržavati:

- Registrovana imena pružatelja medijskih usluga koji su dobili sredstva za oglašavanje;
- Ukupni iznos potrošen za oglašavanje i iznosi po svakom pružatelju usluga.

II.6.6. Obezbeđivanje nezavisnog nadzora nad raspodelom sredstava

Države članice EU se obavezuju da nacionalne regulatorne vlasti preuzmu odgovornost za praćenje i izvještavanje o raspodeli sredstava za državno oglašavanje, uz obavezno redovno objavljivanje godišnjih izveštaja dostupnih javnosti.

- Regulatorne vlasti moraju omogućiti nezavisnu kontrolu nad raspodelom sredstava, čime se obezbjeđuje odgovornost i povjerenje u proces raspodjele javnih resursa.

Države članice EU se obavezuju da implementiraju jasna pravila koja omogućavaju transparentnost i pravednu raspodelu državnog oglašavanja, sa ciljem smanjenja političkog uticaja na medije i zaštite slobode medija. Takođe, obavezale su se da uvedu princip ravnoteže na medijskom tržištu, kako bi se spriječila koncentracija vlasništva koja može ugroziti medijski pluralizam i uredničku nezavisnost.

II.7. Mediji i vrlo velike internetske platforme (VLOPs)

II.7.1. Transparentnost u algoritmima

Države članice mogu zahtijevati od VLOPS-a da ne samo objave tehničke aspekte svojih algoritama, već i da pruže objašnjenja u vezi sa načinom na koji algoritmi utiču na rangiranje medijskih sadržaja, uključujući kako različiti faktori (npr. korisnički podaci, istorija pretrage) utiču na preporučivanje i vidljivost sadržaja.

Države članice mogu uspostaviti nezavisne institucije ili angažovati spoljne eksperte za redovne procjene algoritamskih sistema platformi kako bi se provjerilo poštovanje principa slobode medija i pluralizma.

II.7.2. Odgovornost za manipulaciju sadržajem i dezinformacijama

Platforme moraju uspostaviti mehanizme za brzo uklanjanje dezinformacija, uključujući automatizovane sisteme za prepoznavanje lažnih vijesti i ljudske moderatore koji mogu reagovati u kratkom vremenskom okviru (npr. 24-48 sati).

Uvođenje alata koji omogućavaju korisnicima da identifikuju izvor medijskog sadržaja i provjeravaju njegovu tačnost. VLOPS bi trebale obavezati korisnike da označe sumnjive izvore i omogućiti pristup alatima za verifikaciju, kao što su partnerstva sa organizacijama za fact-checking.

II.7.3. Podsticanje samoregulatornih mehanizama između medija i platforma

Države članice mogu obavezati medijske organizacije i VLOPS da donesu kodekse ponašanja i etičke smjernice koji se odnose na moderiranje sadržaja, rješavanje pritužbi i ispravljanje grešaka. Ovo može uključivati jasnu proceduru za pritužbe korisnika i brzo reagovanje na njih.

Države članice mogu uvesti sistem priznanja ili sertifikacije za platforme i medijske organizacije koje uspješno primjenjuju kodekse ponašanja, čime bi podstakle širu primjenu ovih mehanizama.

Platforme i mediji pružaju obuke i edukacije za svoje zaposlene o etici medijskog rada, zaštiti slobode izražavanja i sprečavanju širenja štetnog sadržaja.

II.7.4. Dijalog između platformi, medija i regulatora

Države članice mogu obavezati VLOPS da organizuju komunikacije sa regulatorima, medijima, i organizacijama civilnog društva, u cilju razmjene najboljih praksi i postizanja dogovora u vezi sa ključnim pitanjima slobode medija.

Na ovim sastancima mogu se razmatrati konkretni izazovi kao što su uticaj algoritama na pluralizam medija, odgovornost za širenje dezinformacija i zaštita novinarskih prava u digitalnom okruženju.

Platforme bi morale biti obavezane da prihvate konkretne preporuke regulatora koje proizlaze iz dijaloga, posebno u oblastima kao što su etički standardi i zaštita slobode medija.

II.7.5. Obavezna transparentnost u vezi sa suspenzijom i ograničavanjem sadržaja

Države članice mogu obavezati VLOPS da objavljuju informacije o svim suspenzijama i blokadama sadržaja, uključujući razlog za suspenziju, korisničke podatke, i vrijeme trajanja suspenzije. Ove informacije bi trebale biti objavljivane u realnom vremenu ili sa minimalnim kašnjenjem.

Mediji i novinari treba da imaju pravo da podnose prigovore u odnosu na svaku suspenziju ili blokadu sadržaja koja se smatra neosnovanom. Platforme moraju imati jasan postupak za rješavanje ovih situacija, a korisnicima treba omogućiti brz i jednostavan pristup ovom procesu.

II.7.6. Mirenje i vansudsko rješavanje sporova

Države članice pristupaju mirenju i vansudskom rješavanju sporova između medija i platformi, uključujući mogućnost korišćenja nezavisnih posrednika, kako bi se osiguralo brzo i konstruktivno rješavanje sporova.

Države članice obavezaju platforme i medije da izvještavaju javnost o rezultatima procesa mirenja i vansudskog rešavanja, kako bi se povećala transparentnost i povjerenje u ove mehanizme.

II.8. Efikasno i transparentno mjerenje publike

II.8.1. Transparentnost metodologije mjerenja publike

Države članice obavezuju pružatelje mjerenja publike da ažuriraju svoje metodologije najmanje jednom godišnje.

- ✓ Svaka promjena u metodologiji mora biti jasno označena i objašnjena. Platforme za objavljivanje podataka o mjerenju publike moraju obezbijediti jednostavan pristup svim objavljenim metodologijama putem javnih internet portala ili zvaničnih sajtova.
- ✓ Pružatelji usluga mjerenja trebaju dostaviti regulatorima ažurirane metodologije, kako bi se omogućila kontrola i evaluacija.

II.8.2. Nezavisna revizija metodologije mjerenja publike

Države članice obavezuju pružatelje mjerenja publike da angažuju nezavisne revizore koji će sprovoditi godišnje revizije usklađenosti metodologije sa važećim zakonodavstvom:

- ✓ Revizija treba obuhvatiti provjere u vezi sa tačnošću podataka o mjerenju, metodama zaštite privatnosti korisnika i usklađenost sa zakonima o zaštiti podataka. Takođe, revizori će provjeriti da li se poštuju standardi profesionalne etike u procesu mjerenja.
- ✓ Nakon završetka revizije, izvještaji moraju biti objavljeni na zvaničnim sajtovima pružatelja usluga i javnosti omogućiti pristup ključnim nalazima, uključujući preporuke za poboljšanja i mogućnosti za unapređenje postojećih praksi.
- ✓ Revizorski izvještaji trebaju biti detaljni, s jasno označenim problemima i potencijalnim nedostacima u metodologijama mjerenja. Ako postoji bilo kakva nepravilnost, izvještaji moraju jasno ukazati na sve negativne posledice koje bi mogle uticati na objektivnost i transparentnost podataka.

II.8.3. Kodeks ponašanja za mjerenje publike

Države članice će osigurati da se kodeksi ponašanja razvijaju u saradnji sa svim relevantnim akterima u medijskoj industriji, uključujući regulatorne organe, medijske organizacije, i tehnološke platforme. Kodeks treba da obuhvati standarde za tačnost, nepristrasnost, zaštitu podataka i transparentnost u mjerenju.

- ✓ Svi pružatelji usluga mjerenja moraju biti obavezani da se pridržavaju ovog kodeksa ponašanja, uključujući izvještavanje o svim sumnjivim praksama u mjerenju publike i obavezivanje na izbjegavanje manipulacija u prikupljanju i analiziranju podataka.
- ✓ Kodeks ponašanja treba da se ažurira svake dvije godine kako bi se uskladio sa najnovijim zakonodavnim promjenama i medijskih standardima. Ažurirani kodeks mora biti odmah dostupan svim zainteresovanim stranama.

II.8.4. Jednaki uslove za sve aktere na tržištu

Države članice obavezuju pružatelje mjerenja da se pridržavaju istih revizijskih procedura, bez obzira na veličinu ili tržišni udio. Ovaj princip obezbjeđuje ravnotežu na tržištu i sprječava dominaciju nekih pružatelja usluga koji bi mogli manipulirati metodologijama u svoju korist.

- ✓ Svi pružatelji usluga mjerenja publike dužni su javno objaviti sve promjene u metodologijama, uključujući promjene u prikupljanju podataka, načinu obrade i korišćenju novih tehnologija, kako bi obezbijedili jednakost pristupa podacima za sve zainteresovane strane.
- ✓ Ako postoji sumnja u nepoštovanje ravnoteže na tržištu, medijske organizacije i drugi akteri mogu podnijeti pritužbu regulatornim tijelima koja će promptno istražiti sve navode.

II.8.5. Nadzor

Države članice se obavezuju da osnuju nezavisno tijelo za nadzor koje će pratiti usklađenost sa zakonodavstvom, i kodeksom ponašanja. Ovo tijelo bi trebalo da ima ovlašćenja da sprovodi redovne procjene rada pružatelja usluga mjerenja publike.

II.9. Institucionalni okvir za regionalnu saradnju

II.9.1. Uspostavljanje i funkcionisanje Evropskog odbora za medijske usluge (Odbora)

Države članice treba da osiguraju da njihove regulatorne vlasti budu predstavljene u Evropskom odboru za medijske usluge, koji nasleđuje Evropsku grupu regulatora za audiovizuelne medijske usluge (ERGA).

Odbor mora djelovati potpuno nezavisno od bilo kojeg političkog, vladinog tijela čime se garantuje objektivnost i nepristrasnost njegovih odluka.

Države članice treba da obezbijede transparentnu i efikasnu organizaciju, kako bi Odbor mogao obavljati svoju funkciju koja podrazumijeva saradnju između nacionalnih regulatora i razmjenu najboljih praksi među njima.

II.9.2. Koordinacija i saradnja među nacionalnim regulatornim vlastima

Nacionalni regulatorni organi uspostavljaju mehanizme saradnje i razmjene informacija – koje se odnose na obaveznu saradnju na zahtev jedne nacionalne regulatorne vlasti sa drugom, u slučajevima kada je to potrebno za efikasnu implementaciju propisa.

U slučaju da saradnja bude odbijena, tijelo koje odbija treba da jasno obrazloži razloge, uz mogućnost upućivanja komunikacije na Odbor.

Države članice treba da obezbijede pravnu i institucionalnu fleksibilnost kako bi omogućile brzo rješavanje neslaganja između regulatornih tijela, uz obavezno obavješćavanje i praćenje napretka u procesu saradnje.

II.9.3. Ubrzan

a saradnja u hitnim slučajevima

Države članice moraju obezbediti da postoji mehanizam za ubrzanu saradnju kada postoji ozbiljan rizik za slobodu pružanja medijskih usluga ili ugrožavanje javne sigurnosti.

U takvim slučajevima, propisano je da tijelo koje podnosi zahtjev od nadležnog tijela treba da dobije odgovor u roku od 14 dana, uz poštovanje osnovnih prava i sloboda, kao što su sloboda izražavanja i pristup informacijama.

II.9.4. Usvajanje smjernica i harmonizacija najboljih praksi

Odbor ima ključnu ulogu u usvajanju smjernica i mišljenja koja omogućavaju usklađivanje politika na nivou EU, posebno u pitanjima koncentracija medijskih usluga i zaštite slobode medija.

Države članice treba da sarađuju sa Komisijom i Odborom kako bi se obezbijedila uniformna primjena pravila, usvajanje smjernica i razmena najboljih iskustava između regulatornih vlasti.

(kraj)

Ova analiza je dio projekta „Efektivna prevencija i zaštita novinara u Crnoj Gori“ koji sprovode Društvo profesionalnih novinara Crne Gore (DPNCG), Udruženje za odgovorni i održivi razvoj (UZOR) i Hanns Seidel fondacija uz finansijsku podršku Evropske unije i kofinansiranje Ministarstva javne uprave. Sadržaj ne odražava nužno stavove Evropske unije, Ministarstva javne uprave i partnera.

