

Reinforcing Judicial Expertise on Freedom of Expression and the Media in South-East Europe (JUFREX)

Funded
by the European Union
and the Council of Europe



COUNCIL OF EUROPE



Implemented
by the Council of Europe

EVROPSKA PRAKSA KOREGULACIJE U MEDIJIMA

Uporedna analiza i preporuke sa
fokusom na situaciji u Srbiji

STUDIJA ZA



oktobar 2017. godine

Ovaj dokument je pripremljen uz finansijsku podršku Evropske unije i Saveta Evrope. Mišljenja izražena u ovom radu predstavljaju odgovornost autora i ne mogu se smatrati zvaničnim stavovima Evropske unije i Saveta Evrope.

Studija je pripremljena u okviru zajedničkog programa Evropske unije i Saveta Evrope „Jačanje pravosudne ekspertize o slobodi izražavanja i medija u Jugoistočnoj Evropi (JUFREX), na engleskom jeziku. Naziv originala je:

EUROPEAN CO-REGULATION PRACTICES IN THE MEDIA

Comparative analysis and recommendations with a focus on the situation in Serbia.*

* Prevod na srpski jezik je pripremljen u informativne svrhe i ne može se smatrati zvaničnim.

O autorima

- **Jean-François Furnémont** je od 2014. godine osnivač i partner Wagner-Hatfield, nezavisne konsultantske kuće u Briselu, specijalizovane za javne poslove, politiku, regulativu i strategije, koja je posebno aktivna u medijskom sektoru i digitalnoj ekonomiji. Prethodno je bio zamenik generalnog direktora (2000-2003) i generalni direktor (2003-2014) Conseil superieur de l'audiovisuel CSA, regulatornog tela za medije za zajednice na francuskom govornom području u Belgiji, a bio je uključen i u rad Odbora evropske platforme regulatornih organa EPRA, prvo kao potpredsednik (2008-2011), a kasnije kao predsedavajući (2011-2014).

Bivši je nezavisni novinar i bivši član Upravnog odbora belgijskog javnog emitera RTBF, i autor brojnih knjiga i publikacija. Diplomirani je novinari komunikolog, sa postdiplomskim obrazovanjem u oblasti međunarodnih odnosa i evropske politike i interdisciplinarnim zvanjem u oblasti javnih finansija.

- **Tanja Kerševan Smokvina** je ekspert za medijske propise sa obrazovanjem u oblasti novinarstva i istraživanja medija. Pre osnivanja MeGI - Instituta za upravljanje medijima, nezavisne konsultantske kuće za medije i komunikacije u Ljubljani, provela je 18 godina godine na različitim višim pozicijama u slovenačkom konvergentnom regulatornom telu - AKOS.

U periodu od 2011. do 2013. godine bila je rukovodilac projekta transnacionalne saradnje SEE Digi.TV koji je sufinansirala EU, u cilju usklađivanja digitalnog prelaska u oblasti Jadrana, okupljajući 15 partnera iz 10 zemalja. U 2016. godini predsedavala je ERGA

Podgrupom 3 za razvoj evropskog digitalnog instrumenta za efikasnu i fleksibilnu regulaciju.

U periodu 2016-2017. god. imenovana je za člana stručnog odbora o internet posrednicima (MSI-NET), koji je granski odbor CDMSI¹ Saveta Evrope. Doktorirala je u oblasti komunikoloških studija na Univerzitetu u Ljubljani, i gostujući je profesor na Univerzitetu u Mariboru, gde predaje na medijskim predmetima

1 CDMSI - Steering Committee on Media and Information Society, Upravni odbor za medije i informaciono društvo, Savet Evrope

1. Uvod	8
1.1. Kontekst	8
1.2. Ciljevi i obim	9
1.3. Metodologija	10
1.4. Struktura	10
2. Politički okvir	11
2.1. Evropska unija	11
2.2. Savet Evrope	13
2.3. Regionalne inicijative	16
2.3.1. Media NEThics	16
2.3.2. Projekat UNESCO-a u Jugoistočnoj Evropi	17
3. Konceptualni okvir	18
3.1. Terminologija	18
3.2. Samoregulacija u zakonskim i političkim dokumentima	20
3.3. Koregulacija u zakonskim i političkim dokumentima	21
4. Potencijalne oblasti implementacije	23
5. Uslovi za efikasan sistem samoregulacije i koregulacije	25
5.1. Na nivou koncepcije	25
5.1.1. Da li je osigurano učešće većine aktera u sektoru?	25
5.1.2. Da li je proces koncepcije otvoren za sve zainteresovane strane?	26
5.1.3. Da li je učešće u sistemu vođeno dobrom verom?	26
5.1.4. Da li su ciljevi sistema jasno postavljeni?	27
5.1.5. Da li je osigurana zakonska usklađenost?	27
5.2. Na nivou implementacije	28
5.2.1. Ima li prostora za iterativna poboljšanja sistema?	28
5.2.2. Da li postoji monitoring sistema?	28
5.2.3. Da li postoji evaluacija sistema?	28
5.2.4. Da li postoji postupak za rešavanje neslaganja?	29
5.2.5. Da li postoji adekvatno i transparentno finansiranje sistema?	29
5.3. Na nivou izvršenja	30
5.3.1. Kako funkcioniše mehanizam rešavanja žalbi?	30
5.3.2. Kakav je rezultat odluke?	30
5.3.3. Postoje li sankcije i da li se one sprovode?	30
5.4. Zakonska regulativa	31

5.4.1. Koji je obim teritorijalne nadležnosti?	32
5.4.2. Koji je obim materijalne nadležnosti?	32
5.4.3. Da li postoji zakonska usklađenost šeme samoregulacije/koregulacije?.....	32
5.4.4. Da li postoje mere izvršenja sa pravnim posledicama?	33
5.4.5. Da li postoji potreba za formalnim priznavanjem samoregulacionih i koregulacionih tela od strane državnih/javnih organa?	33
5.4.6. Da li postoje podsticaji za učešće u šemi samoregulacije i koregulacije?.....	33
5.4.7. Da li postoji nadzor nad samoregulacijom i koregulacijom koju sprovode državni/javni organi?	33
5.4.8. Da li su državna ili javna sredstva uključena u finansiranje samoregulacije i koregulacije?	34
6. Studija slučaja	35
6.1. Zaštita maloletnika: Kijkjiwzer (Holandija)	35
6.1.1. Kontekst	35
6.1.2. Glavne karakteristike i najbolje prakse	35
6.2. Zaštita potrošača: ASA (Velika Britanija)	38
6.2.1. Kontekst.....	38
6.2.2. Glavne karakteristike i najbolje prakse	38
6.3. Etika novinarstva: Conseil de déontologie journalistique (Belgija)	39
6.3.1. Kontekst politike	39
6.3.2. Glavne karakteristike i najbolje prakse	41
6.4. Nelinearne audiovizuelne medijske usluge: Velika Britanija.....	42
6.4.1. Kontekst politike	42
6.4.2. Glavne karakteristike i najbolje prakse	43
7. Ključne preporuke za Srbiju	48
7.1. Opšta zapažanja	48
7.2. Ključne preporuke.....	51
8. Instrumenti za ocenjivanje dizajna i uspeha samoregulatora ili koregulatora	52
9. Odabrana literatura	54
9.1. Opšta pitanja.....	54
9.2. Studija slučaja: zaštita maloletnika (Holandija)	56
9.3. Studija slučaja: zaštita potrošača (Velika Britanija)	57
9.4. Studija slučaja: etika novinarstva (Belgija)	57
9.5. Studija slučaja: nelinearne usluge (Velika Britanija)	58

Sažetak

Izradu ove studije podržao je Savet Evrope na zahtev nacionalnog regulatornog tela Srbije, Regulatornog tela za elektronske medije (u daljem tekstu REM), sa osnovnim ciljem da se predstavi komparativna analiza najboljih evropskih praksi u pogledu samoregulacije i koregulacije, kao i preporuka o potencijalnoj primeni samoregulatornih ili koregulatornih šema u Srbiji, uzimajući u obzir specifičnosti tržišta i političkog okruženja u zemlji.

Studija, čiji su autori Jean-Francois Furnemont i Tanja Kerševan Smokvina, podeljena je na devet poglavlja:

1. Uvod sa objašnjenjem konteksta studije i određivanjem svrhe, obima i metodologije analize.
2. Predstavljanje dokumenata i inicijativa Evropske unije, Saveta Evrope i regionalnih politika, kao i odgovarajućeg nadnacionalnog zakonodavstva koje podržava načela samoregulacije ili koregulacije u sferi medija.
3. Ključni koncepti su razmatrani u delu koji se odnosi na konceptualnu pozadinu, čiji je fokus na savremenoj literaturi i najrelevantnijim strateškim dokumentima.
4. Tradicionalne oblasti primene samoregulacije ili koregulacije (zaštita maloletnika, zaštita potrošača, novinarska etika i nelinearne audiovizuelne medijske usluge) detaljno su opisane u posebnom poglavlju, u kojem se takođe naglašava da Evropska unija do sada nije podsticala samoregulaciju i koregulaciju u pitanjima koja se tiču osnovnih prava, ili u situacijama u kojima se pravila moraju primenjivati na jedinstven način.
5. Uslovi za efikasan sistem samoregulacije ili koregulacije, koji se kreću od nivoa koncepcije do nivoa sprovođenja, opsežno su razmatrani u jednom od dva glavna poglavlja studije, podeljenom na četiri dela, u kojima se detaljno opisuju izazovi:
 - ◆ u smislu koncepcije,
 - ◆ u smislu realizacije,
 - ◆ u smislu izvršenja i
 - ◆ u smislu odnosa sa zakonskom regulativom.
6. U drugom glavnom poglavlju studije predstavljene su četiri studije slučaja koje su izabrane među najcenjenijim ili najreprezentativnijim primerima koregulacije u zemljama članicama EU. U ovim studijama slučaja preispituju se sistemi koji su uspostavljeni u različitim oblastima (zaštita maloletnika, zaštita potrošača, novinarska etika i regulacija nelinearnih audio-vizuelnih medijskih usluga) u tri države (Belgija, Holandija i Velika Britanija). Za potrebe ove studije, sistemi su preispitivani na osnovu matrice iz prethodnog poglavlja (koncepcija, realizacija, izvršenje, odnos sa zakonskom regulativom).
7. Studija se završava preporukama koje se odnose na potencijalno uvođenje koregulatornog sistema u Srbiji i izdvajanje područja o kojima vredi razmisliti kao o područjima u kojima se takav sistem najverovatnije može realizovati.

8. Pored toga, dato je i praktično uputstvo za procenu učinka samoregulatornog ili koregulatornog tela, od nivoa koncepcije do nivoa izvršenja i artikulacije sa zakonskom regulativom. Uputstvo se sastoji od 20 pitanja na koja kreatori nove koregulatorne šeme treba da dostave odgovore. Pitanja su zasnovana na Načelima za bolju samoregulaciju i koregulaciju, studiji Panteia i komparativnoj analizi koja je sprovedena za potrebe ove studije.
9. Referentna literatura navedena je na struktuiran način, za opšta pitanja, kao i za svaku studiju slučaja.

Komparativna analiza i lekcije naučene iz drugih studija pokazuju da je nemoguće identifikovati tipičan evropski model koregulacije. Podjednako je zahtevno i izdvojiti jedan model koji bi mogao da se realizuje u Srbiji. Karakteristike sistema samoregulacije ili koregulacije su povezane sa kombinacijom elemenata iz nacionalnog konteksta u kojem nastaju. Osim toga, neke studije su potvrdile da modeli koji dobro funkcionišu u nekim političkim kontekstima mogu biti neefikasni ili čak štetni u drugim (npr. Hulin 2014, Hodžić 2015). Zbog toga je prilično teško ukazati na "najbolji" put napred u razvoju samoregulacije ili koregulacije u Srbiji.

Autori predlažu opredeljivanje za područje koje je uveliko prepoznato kao područje u kojem se zahteva efikasan odgovor, odnosno područje zaštite maloletnika. Ovo bi moglo povećati šansu za prihvatanje u javnosti, industriji i drugim relevantnim zainteresovanim stranama u startegiji/politici i obezbediti političku volju potrebnu za modifikaciju postojeće regulacije ili uvođenje nove. Drugo područje o kojem vredi razmisliti je područje osnovnih profesionalnih standarda u medijima, gde već postoji samoregulatorno telo. Poštujući dobre evropske prakse, možda bi bilo dobro prihvatiti određeno zakonsko priznavanje postojećeg sistema, imajući u vidu da to ne bi trebalo da otvori vrata za političko uplitanje i pritiske.

1. Uvod

1.1. Kontekst

Prema naručiocu istraživanja, mogućnost sprovođenja programa koregulacije u medijskom sektoru do sada nije bila detaljno istražena niti je bila predmet diskusija u društvu. Postoji percepcija da bi trebalo da bude više razmene između različitih zainteresovanih strana u ovom sektoru. Uostalom, postoji veća šansa da se pravila poštuju i ispune svoju svrhu ukoliko su subjekti na koje se ona primenjuju uključeni u proces njihove koncepcije i primene.

Postoje dva široko rasprostranjena sistema upravljanja izvan klasične hijerarhijske ili zakonske regulacije: samoregulacija i koregulacija. Sistem koregulacije podrazumeva deljenje odgovornosti između regulatora i zainteresovanih strana u medijskoj industriji i, kao što pokazuju primeri, posebno je prisutna u regulisanju zaštite maloletnika. Medijska industrija je relativno autonomna u obezbeđivanju poštovanja pravila, a regulator reaguje samo u slučaju da se ne poštuju zakonski postavljeni ciljevi. S druge strane, samoregulacija je tradicionalno prisutna u politici etike novinarstva, kako bi se zaštitila profesionalnost, a između ostalog bavi se i govorom mržnje, što je u nekim zemljama u nadležnosti nacionalnog regulatornog tela. Druge oblasti u kojima se koristi samoregulacija su komercijalne komunikacije i audiovizuelne medijske usluge na zahtev.

Oba sistema dobijaju zamah u današnjem medijskom svetu. Promene u načinu na koji mediji dolaze do korisnika i korišćenju medija, kao i promene u medijskim poslovnim modelima, čine da regulatorni pristupi deluju zastarelo. Dani kada je pristup komunikacionim kanalima bio dodeljen malom broju pružalaca usluga koji su bili dužni, zauzvrat, da preuzmu odgovornost prema javnosti, davno su prošli. U sadašnjoj situaciji izobilja izvora, zajedno sa manjom transparentnošću i javnom odgovornošću, ali i sa smanjenim šansama za efikasnu regulatornu kontrolu, zakonodavci i regulatori, kako na nacionalnom tako i na nadnacionalnom nivou (npr. EU), sve više podržavaju samoregulaciju i koregulaciju. Pored toga, oni ih promovišu i u oblastima koje su pretežno u domenu hijerarhijske regulacije i u sektorima koji do sada nisu bili regulisani pravilima koji su karakteristični za regulisanje medija.

Kako je Evropska komisija istakla u svojim uputstvima za EU podršku medijima i medijskoj slobodi i integritetu u zemljama u procesu proširenja, mnogi problemi sa kojima se susreću mediji u zoni proširenja čiji je deo i Srbija, potiču od građanske slabosti medijske zajednice u ovim zemljama. Njena fragmentacija i politička polarizacija omogućavaju klijentelizam, pad profesionalnih standarda i samocenzuru. Političke podele i pripadnost profesionalaca u medijima ometaju usaglašavanje o zajedničkim interesima: bilo da se radi o odgovarajućim radnim odnosima ili delotvornoj i reprezentativnoj samoregulaciji u ovom sektoru. Zbog istih razloga regulacija medija u pogledu etičkih i profesionalnih standarda ne može napredovati. Ovo ponekad služi kao osnova za pravosuđe da se umeša u kritičko novinarstvo (Generalna direkcija za proširenje 2014, 4).

Pored toga, kako se može zaključiti iz informacija prikupljenih iz lokalnih izvora podataka za ovu studiju, ne postoji komunikacija između regulatornih i samoregulatornih tela. U medijskom sektoru Srbije postoji samo jedno samoregulatorno telo, i to novinarsko, koje prati profesionalne standarde. Međutim, regulator izveštava o suočavanju sa javnim pritiskom koji se manifestuje u očekivanjima da bi on trebalo da pokrije pitanja koja su u domenu samoregulatornog tela. Čini se da je podela između njihovih nadležnosti i područja rada jasna i da postoji još jedan fenomen koji zahteva povećanu pažnju regulatora, odnosno instrumentalizaciju regulacije putem žalbi na tržišne aktere protiv konkurenata. Pored toga, regulator ne poseduje efikasan sistem sankcionisanja - način upozoravanja do načina oduzimanja dozvole je prekratak da bi bio opravdan u praksi, a ne postoji mogućnost novčanih kazni.

1.2. Ciljevi i obim

Ovu studiju je naručio Savet Evrope u okviru Zajedničkog programa Evropske unije / Save-ta Evrope "Jačanje ekspertize sudstva o slobodi izražavanja i slobode medija u jugois-točnoj Evropi" (JUFREKS) na zahtev Srpskog regulatornog tela za elektronske medije (REM) radi obezbeđivanja uporedne analize najboljih evropskih praksi u vezi sa koregulacijom, sa posebnim fokusom na situaciju u Srbiji, kao i preporuke o tome kako da se zainteresovane strane u Srbiji usmere na koregulaciju.

Ciljevi studije su:

1. razumeti:
 - ◆ ideju koregulacije i koncepata koji se odnose na nju;
 - ◆ ulogu različitih zainteresovanih strana;
 - ◆ potencijalne oblasti i obim;
 - ◆ tipične mehanizme;
 - ◆ značaj, prednosti i izazove;
2. predstaviti:
 - ◆ primere dobre prakse zemalja sa tradicijom koregulacije;
3. i pružiti:
 - ◆ preporuke kako uvesti koregulaciju u Srbiji.

Studije slučaja su odabrane kako bi odražavale niz oblasti u kojima koregulacija može biti adekvatan ili uspešan regulatorni pristup. Područja odgovaraju prioritetima koje je identifikovao REM. Isto tako, obim preporuka je prilagođen potrebama regulatora i pruža ideje o primenljivim mogućnostima. Posebno se uvažava praksa privlačenja i spremnosti industrije i drugih zainteresovanih strana da budu posvećene i da učestvuju u koregulaciji.

1.3. Metodologija

Studija se zasniva na interpretativnoj analizi pravnih i političkih dokumenata relevantnih organizacija i istraženih izvora. Osnovne informacije su dostavili naručilac (SE) i korisnik studije (REM).

1.4. Struktura

Nakon sažetka i uvoda, sadržaj dokumenta okvirno je podeljen u pet delova. Poglavlje o strateškom okviru predstavlja glavne pravne i političke dokumente na nivou Evropske unije, rezolucije i preporuke Saveta Evrope, kao i regionalne inicijative za promociju samoregulacije i koregulacije u medijima. Zatim sledi poglavlje koje opisuje ključne koncepte u vezi sa koregulacijom sa aspekta savremene literature i dokumenata koji postavljaju standarde u ovoj oblasti. Uslovi za efektivni sistem samoregulacije ili koregulacije, koji se kreću od nivoa koncepcije do nivoa sprovođenja, detaljno se ispituju u posebnom poglavlju, podeljenom na četiri pod-poglavlja. Pre zaključivanja sa preporukama za implementaciju koregulativnog sistema u Srbiji, u dokumentu se predstavljaju četiri studije slučaja iz tri zemlje (Belgije, Holandije i dva slučaja iz Velike Britanije) u četiri različita područja (etika novinarstva, zaštita maloletnika, zaštita potrošača i nelinearne audiovizuelne medijske usluge). Pored toga, na raspolaganju je i izbor referentne literature prikazan na strukturiran način na kraju dokumenta, kao i instrument za procenu učinka samoregulatornog ili koregulatornog tela od nivoa koncepcije do nivoa izvršenja.

2. Politički okvir

2.1. Evropska unija

Samoregulaciju i koregulaciju Evropske unije već dugo razvija zakonodavac EU. U 2003. godini [Međuinstitucionalni sporazum o boljoj zakonskoj proceduri](#) usvojen od strane Evropskog parlamenta, Evropskog saveta i Evropske komisije insistirao je na značaju korišćenja alternativnih metoda regulacije: tri institucije su podsetile na “obavezu Zajednice da donosi zakone samo tamo gde je to neophodno, u skladu sa Protokolom o primeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti. Prepoznaje se potreba da se koristi, u odgovarajućim slučajevima ili tamo gde to Ugovor ne zahteva posebno korišćenje pravnog instrumenta, alternativni mehanizmi regulacije”.

Prilikom primene ovog sporazuma, Evropska komisija je 2011. godine usvojila svoje Saopštenje o [Obnovljenoj strategiji EU za 2011-14 za društveno odgovorno poslovanje](#). Jedna od obaveza strategije bila je da doprinese unapređenju procesa samoregulacije i koregulacije, s obzirom na činjenicu da “kada su takvi procesi izrađeni na odgovarajući način, oni mogu pridobiti podršku zainteresovanih strana i biti efikasan način osiguranja odgovornog poslovnog ponašanja”. Stoga je Komisija nameravala da “pokrene proces sa kompanijama i drugim zainteresovanim stranama kako bi razvila kodeks dobre prakse za primenu samoregulacije i koregulacije, što bi trebalo da poboljša efikasnost procesa korporativne odgovornosti”.

Ovaj proces je doveo do usvajanja [Načela za bolju samoregulaciju i koregulaciju](#) (u daljem tekstu Načela). Ova inicijativa je imala za cilj da “pomogne akterima koji su uključeni u samoregulaciju da bolje razvijaju i bolje prepoznaju, poštuju i vrednuju svoje napore” i da “pomognu da primena samoregulacije i koregulacije postigne svoje predviđene društvene, ekološke i upravljačke ciljeve efikasnije i efektivnije”. Svi akteri bili su pozvani da “razmotre ova načela kao referentne vrednosti za samoregulaciju i koregulaciju i da promovišu njihovu upotrebu”. Ova načela su detaljnije obrađena u poglavlju 6 ove studije.

U audiovizuelnoj oblasti, [Direktiva o audiovizuelnim medijskim uslugama](#) (u daljem tekstu: Direktiva AVMU) od 2007. godine u svom članu 4.7. definiše “Države članice moraju da podstiču koregulaciju i / ili samoregulativne režime na nacionalnom nivou u oblastima koje su usklađene sa ovom Direktivom u meri u kojoj je to dozvoljeno njihovim pravnim sistemima. Ovi režimi moraju da budu takvi da ih naširoko prihvataju glavne zainteresovane strane u datim državama članicama i da obezbeđuju efikasno sprovođenje zakona”. U recitalu 44 Direktive AVMU objašnjeno je da je u Saopštenju Komisije upućenom Evropskom parlamentu i Savetu o [Boljoj regulaciji rasta i zapošljavanja u Evropskoj uniji](#), naglašena važnost pažljive analize odgovarajućeg regulatornog pristupa” kako bi se utvrdilo da li je poželjnije uvođenje zakonodavstva za relevantni sektor i problem, ili je potrebno razmotriti alternative kao što su koregulacija ili samoregulacija. Osim toga, iskustvo je pokazalo da i instrumenti koregulacije

i samoregulacije, koji se sprovode u skladu sa različitim pravnim tradicijama država članica, mogu imati značajnu ulogu u obezbeđivanju visokog nivoa zaštite potrošača.

Mere koje teže postizanju ciljeva od javnog interesa u novonastalom sektoru audiovizuelnih medijskih usluga su efikasnije ako se provode uz aktivnu podršku samih pružalaca usluga. Stoga, samoregulacija predstavlja vrstu dobrovoljne inicijative koja omogućava ekonomskim operaterima, socijalnim partnerima, nevladinim organizacijama ili udruženjima da usvoje zajedničke smernice između sebe i za sebe.”

Ovo Saopštenje je podstaklo države članice da prepoznaju ulogu efikasne samoregulacije koja može da služi kao dopuna zakonodavnim i sudskim i / ili administrativnim mehanizmima i da doprinese postizanju ciljeva Direktive AVMU. Istaknuto je, međutim, da samoregulacija ne bi trebalo da predstavlja zamenu za obaveze nacionalnog zakonodavca. Što se tiče koregulacije, u Saopštenju je objašnjeno da u svom minimalnom obliku ono nudi pravnu vezu između samoregulacije i nacionalnog zakonodavca u skladu s pravnim tradicijama država članica i pruža mogućnost državne intervencije kada ciljevi nisu ispunjeni. Koregulativni i / ili samoregulatorni režimi nisu obavezni, niti treba da “ometaju ili ugrožavaju tekuće inicijative za koregulaciju ili samoregulaciju koje su već uspostavljene u državama članicama i koje efikasno funkcionišu”.

Put prema ovoj (tada potpunoj) novosti u Direktivi AVMU popločala je studija o [Koregulaciji u medijskom sektoru](#) iz 2006. godine koju je za Evropsku komisiju izradio Institut Hans-Bredow (u daljem tekstu studija Hans-Bredow). Nedavno je izrađena još jedna studija o [Efektivnosti samoregulacije i koregulacije u kontekstu primene Direktive AVMU](#) za Evropsku komisiju, čiji je autor Panteia.

Vredno je napomenuti i da je u svom izveštaju Evropskoj komisiji o [O slobodnim i pluralističkim medijima za održavanje evropske demokratije](#), Grupa na visokom nivou za slobodu medija i pluralizam podstakla medijsku samoregulaciju: “Zbog poverenja koje opšta javnost ima u medije, to poverenje je od velike važnosti za medije, i same medijske organizacije bi trebalo da opravdaju ovo poverenje tako što će biti proaktivnije u pitanjima samoregulacije. Svaka medijska jedinica treba da sledi jasno prepoznatljive kodekse ponašanja i redakcije, i obavezno da ih objavi na svojoj internet stranici ili eksplicitno navede kada organizacija sledi zajedničke međunarodne kodekse ponašanja i etičke smernice.”

I na kraju, treba istaći da Evropska komisija takođe podstiče zemlje kandidate da preduzmu korake u tom pravcu: u svojim [Uputstvima za podršku EU slobodi medija i integritetu medija u zemljama za proširenje](#), Generalna direkcija za proširenje poziva urednike i vlasnike medija da se “jasno pridržavaju (javno) definisanih uređivačkih i etičkih kodeksa” i smatra da “treba da postoje efikasni mehanizmi za pošteno i transparentno postupanje po žalbama čitalaca / gledalaca”.

2.2. Savet Evrope

Savet Evrope ima dugu tradiciju u promovisanju samoregulacije.

Na trećoj evropskoj ministarskoj konferenciji o masovnim medijima 1991. godine, ministri su usvojili Rezoluciju o [Ekonomiji medija i političkom i kulturnom pluralizmu](#) u kojoj se, usredsređivanjem na samoregulaciju u zaštiti potrošača, “ohrabruju profesionalni krugovi u cilju usvajanja samoregulatornih mera kako bi se doprinelo formulisanju nacionalnih i evropskih politika u pogledu oglašavanja, sponzorstva i novih oblika komercijalne promocije i finansiranja emitera.”

Na četvrtoj evropskoj ministarskoj konferenciji Saveta Evrope o masovnim medijima 1994. godine, ministri su se fokusirali na etiku novinarstva i usvojili rezoluciju o [Novinarskim slobodama i ljudskim pravima](#) u kojoj su se dogovorili o listi od osam načela, uključujući sledeće:

- “Načelo 7. Praksa novinarstva u istinskoj demokratiji ima brojne implikacije. Ove implikacije, koje se već odražavaju u mnogim profesionalnim kodeksima ponašanja, uključuju:
 - a) poštovanje prava javnosti da bude tačno informisana o činjenicama i događajima;
 - b) prikupljanje informacija poštenim sredstvima;
 - c) predstavljanje adekvatnih informacija, komentara i kritika, izbegavanje neopravdane povrede privatnog života, klevete i neosnovane optužbe;
 - d) spravljanje svih objavljenih ili emitovanih informacija koje se naknadno pokažu izrazito netačnim;
 - e) poštovanje zaštite izvora informacija;
 - f) izbegavanje promocije nasilja, mržnje, netolerancije ili diskriminacije zasnovane na rasi, polu, seksualnoj orijentaciji, jeziku, veroispovesti, politici ili drugim stavovima, nacionalnom ili regionalnom poreklu ili socijalnom poreklu.
- Načelo 8. Imajući u vidu različite i promenljive uslove u različitim medijima, javni organi bi trebalo da primenjuju samouzdržavanje u rešavanju pitanja koja su navedena u Načelu 7 i treba da prepoznaju da svi oni koji se bave praksom novinarstva imaju pravo na elaboraciju samoregulatornih standarda, na primer, u obliku kodeksa ponašanja koji opisuju na koji način se njihova prava i slobode moraju uskladiti s drugim pravima, slobodama i interesima s kojima mogu doći u sukob, kao i njihove odgovornosti.“

Iz šire perspektive o samoregulatornim sistemima, na 5. evropskoj ministarskoj konferenciji o masovnim medijima 1995. godine usvojen je [Akcioni plan za promovisanje slobode izražavanja i informacija na panevropskom nivou u okviru informacionog društva](#). Treća akcija, u oblasti samoregulacije, “podstiče, naročito na transnacionalnom nivou, samoregulaciju od strane pružalaca usluga i operatera u novim komunikacionim i informativnim servisima, posebno pružalaca sadržaja, u obliku kodeksa ponašanja ili druge mere u cilju osiguranja poštovanja ljudskih prava i ljudskog dostojanstva, zaštite maloletnika i demokratskih vrednosti, kao i kredibiliteta samih medija” i “podsticati razmenu informacija i iskustava, kao i saradnju na evropskom i globalnom nivou u ovoj oblasti”.

Tokom ove iste konferencije, ministri su takođe usvojili rezoluciju o [Uticaju novih komunikacionih tehnologija na ljudska prava i demokratske vrednosti](#) kojom se “države učesnice obavezuju da obezbede u svom nacionalnom zakonodavstvu ili administrativnim propisima koji se primenjuju na nove tehnologije i nove komunikacije i informacione usluge, garancije za poštovanje ljudskih prava i demokratskih vrednosti kako je navedeno u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima i drugim tekstovima Saveta Evrope. One su saglasne sa podsticanjem razvoja pružalaca i operatora samoregulativnih inicijativa koji takođe poštuju ova prava i vrednosti”.

Još jedna rezolucija o [Preispitivanju regulatornog okvira za medije](#) “poziva države učesnice [...] da podstaknu samoregulaciju kod pružalaca i operatera novih tehnologija i novih komunikacionih i informativnih usluga na nacionalnom i evropskom nivou (putem kodeksa ponašanja, tehničke procedure za kontrolu pristupa sadržaju ili uslugama itd.) kako bi se zaštitila ljudska prava i demokratske vrednosti, a posebno poštovanje ljudskog dostojanstva i prava drugih i zaštita maloletnika, u korišćenju novih komunikacionih usluga”.

Ova podrška alternativnim metodama regulacije proširena je i na novo medijsko okruženje. Na konferenciji ministara odgovornih za medije i nove komunikacijske usluge 2009. godine usvojena je rezolucija [O novom poimanju medija](#) u kojoj su ministri smatrali da “što se tiče tradicionalnih medija, samoregulacija treba da bude ključni element za osiguranje usklađenosti sa standardima uz poštovanje uređivačke nezavisnosti; kada je potrebno, samoregulacija može biti podržana ili pojačana koregulacijom. Kao oblik uplitanja, regulisanje treba da podleže ograničenjima i uslovima utvrđenim Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i relevantnom sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava i da ispunjava testove koji su razrađeni u toj praksi. Medijski ili medijski slični regulatorni mehanizmi ili mehanizmi odgovornosti, bilo da su samoregulatorni ili koregulatorni ili, ako je potrebno, pod upravom države, moraju biti efikasni, transparentni, nezavisni i odgovorni. Savet Evrope treba da istraži načine za poboljšanje funkcionisanja tih mehanizama, a posebno načina za poboljšavanje pristupa tim mehanizmima za osobe ili grupe koje smatraju da njihova prava krše mediji ili pružaoci usluga slični medijima”.

I na kraju, na Konferenciji ministara nadležnih za medije i informaciono društvo 2013. godine, u rezoluciji o [Očuvanju suštinske uloge medija u digitalnom dobu](#), jedan od zaključaka ministara bio je da smatraju „važnim da se dalje konsoliduje efikasna medijska samoregulacija kao preduslov za slobodu medija i nezavisnost medija. Uredba, uključujući njen blaži oblik koregulacije ili “regulisano” samoregulaciju, treba da bude u skladu sa zahtevima iz člana 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima i standardima koji proizlaze iz relevantne sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava”. Ministri su zato pozvali Savet Evrope da “promoviše stvarno nezavisne medije u Evropi zasnovane na efikasnoj samoregulaciji”.

Parlamentarna skupština takođe je čvrsto podržala samoregulaciju u medijima u svojoj [Rezoluciji o etici u novinarstvu](#), naglašavajući sledeće:

- “36. Imajući u vidu uslove i osnovna načela koja su prethodno nabrojana, mediji moraju da se obavežu na čvrsto pridržavanje etičkih načela koja garantuju slobodu izražavanja i osnovno pravo građana da dobiju istinite informacije i poštena mišljenja

- 37. U cilju nadgledanja primene ovih načela, moraju se ustanoviti samoregulatorni organi ili mehanizmi koji uključuju izdavače, novinare, udruženja korisnika medija, stručnjake iz akademskog sveta i sudije; oni će biti odgovorni za donošenje rezolucija o poštovanju etičkih pravila u novinarstvu, uz prethodnu posvećenost medija da objavljuju relevantne rezolucije. Ovo će pomoći građaninu, koji ima pravo na informacije, da donese pozitivan ili negativan sud o radu novinara i njegovom kredibilitetu.
- 38. Samoregulatorna tela ili mehanizmi, udruženja korisnika medija i odgovarajuće univerzitetske katedre mogu objavljivati svake godine *a posteriori* istraživanja o istinitosti informacija koje su mediji preneli, upoređujući vesti sa stvarnim činjenicama. Ovo bi poslužilo kao barometar kredibiliteta koji bi građani mogli koristiti kao vodič za etički standard koji je ostvario svaki medij ili svaki deo medija, ili čak i svaki pojedinačni novinar. Relevantni korektivni mehanizmi mogu istovremeno pomoći u poboljšanju načina na koji se obavlja profesija medijskog novinara “.

To je učinila i u Rezoluciji o odgovornosti i etici medija u menjajućem se medijskom okruženju (PACE Resolution 2066 (2015), u kojoj je samoregulaciju prepoznala kao instrument za smanjenje uticaja države na medije te pozvala medije ka dobrovoljnom pridržavanju vlastitih etičkih kodeksa. Parlamentarna skupština pozvala je i Evropsku uniju, da zajedno sa Savetom Evrope, promovise samoregulaciju putem širenja standarda Direktive o AVMU i izvan Evropske unije.

Ipak, dokumenti na nivou EU ističu i neke zamke u šemama samoregulacije. Član 4 (7) Direktive AVMU podstiče države članice da koriste koregulaciju i / ili samoregulaciju kao komplementarne pristupe zakonskim odredbama, posebno u vezi sa komercijalnim komunikacijama i zaštitom maloletnika. Međutim, u pogledu audiovizuelnih komercijalnih komunikacija o hrani i piću koji sadrže masti, soli i šećer namenjeni deci, [drugi izveštaj o implementaciji](#) pokazao je da većina zemalja EU nije ažurirala postojeće kodekse ponašanja, niti je razvila nove. U izveštaju se ukazuje na to da i dalje postoji određeni broj zemalja u kojima nema uspostavljenih odgovarajućih mera. Praksa samoregulacije se takođe promovise na nivou EU preko EU Platforme i Aktivnosti o ishrani, fizičkim aktivnostima i zdravlju, koji je preuzeo preko 300 obaveza zainteresovanih strana za odgovorne komercijalne komunikacije. Međutim, dok se u [izveštaju o evaluaciji iz 2010. godine](#) zaključuje da je prerano da se proceni stvarni uticaj obaveza na zdravlje. Izgleda da je uticaj Platforme na nacionalne politike o hrani i fizičkoj aktivnosti bio veoma ograničen. Većina nacionalnih regulatornih tela ne prati sprovođenje kodeksa ponašanja (osim tamo gde postoje koregulatorni sistemi) i umesto toga se oslanjaju na samoregulatorna tela, od kojih samo nekoliko prijavljuju regulatoru slučajeve neusaglašenosti.

2.3. Regionalne inicijative

2.3.1. Media *NEThics*

Mreža samoregulatornih medijskih tela u jugoistočnoj Evropi Media *NEThics* zvanično je uspostavljena u julu 2015. godine, nakon inicijative Saveta Evrope u okviru projekta "Promovisanje slobode izražavanja i informisanja i slobode medija u jugoistočnoj Evropi". Uspostavljanje mreže je rezultat serije aktivnosti organizovanih u periodu od 2012. do 2015. godine. Cilj je bio stvaranje platforme za regionalnu saradnju i razmenu iskustava, kako bi se poboljšao kvalitet i profesionalnost medija i etičko novinarstvo u regionu.

S obzirom na to da je ova inicijativa nastala na osnovu sličnih i prekograničnih izazova sa kojima se suočavaju samoregulatorna tela u njihovim zemljama, jedan od ciljeva ove mreže je bio rešavanje mogućnosti za prekograničnu primenu žalbi u regionu. Još jedan ključni fokus rada bio je podizanje svesti o osnovnim načelima samoregulacije i profesionalizma u regionu.

Predstavnici samoregulatornih tela iz Srbije, Bosne i Hercegovine, Kosova², Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije i Crne Gore doneli su odluku o registraciji mreže u Crnoj Gori i imenovali izvršnog sekretara Saveta za samoregulaciju medija Crne Gore kao predsedavajućeg.

U to vreme formiranje samoregulatornog tela u Albaniji je još uvek bilo u toku, takođe uz podršku Saveta Evrope. Ideja je bila da se i ono uključi u novoosnovanu mrežu čim bude uspostavljeno. Nakon završetka projekta Saveta Evrope, koji je rezultirao stvaranjem Media *NEThics* mreže, EU je poverila sve aktivnosti samoregulacije u jugoistočnoj Evropi UNESCO-u. Bilo je očekivanja da će mreža dobiti podršku i početi sa pravilnim funkcionisanjem kroz okvir UNESCO-a, ali nisu preduzeti dalji koraci u tom pravcu. Članovi osnivači Media *NEThics-a*, zajedno sa albanskim telom koje se pridružilo kasnije, su sledeći:

- Savet za štampu Srbije³;
- Veće za štampu Bosne i Hercegovine⁴;
- Savet za etiku u medijima Makedonij⁵;
- Savet za štampu Kosova⁶;
- Savet za medije Albanije (AMC);
- Medijski savjet za samoregulaciju Crne Gore⁷.

2 Ova oznaka ne prejudicira stavove o statusu, a u skladu sa Rezolucijom Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 1244 i Mišljenjem Međunarodnog suda pravde o Deklaraciji nezavisnosti Kosova.

3 <http://www.savetzastampu.rs/>

4 <http://www.vzs.ba/>

5 <http://www.semm.mk/en/>

6 <http://presscouncil-ks.org/?lang=en>

7 <http://medijskisavjet.me/>

U Crnoj Gori su postojali pokušaji međunarodnih organizacija da okupe sva samoregulatorna tela i ubede ih da podrže stvaranje jednog, zajedničkog tela, međutim nisu svi mediji želeli da učestvuju u njemu, tako da postoje i odvojeni medijski ombudsmeni za medijske kuće Vijesti⁸ i Dan⁹.

U julu 2017. godine Medijski savjet za samoregulaciju usvojio je nekoliko izmena Statuta. Time je okončan dugi period neslaganja oko mandata ovog samoregulatornog tela. Odlučeno je da se telo bavi isključivo žalbama koje se odnose na medije koje su njegovi članovi, kako bi se izbeglo preklapanje sa mehanizmima samoregulacije koji su alternativno uspostavljeni putem institucije ombudsmana u određenim medijima.

2.3.2. Projekat UNESCO-a u Jugoistočnoj Evropi

Aktuelni medijski projekat UNESCO-a “Stvaranje poverenja u medije u jugoistočnoj Evropi i Turskoj” je trogodišnji projekat sa aktivnostima koncentrisanim oko 3 komponente:

- samoregulacija medija sa direktnom podrškom za postojeće savete za štampu u regionu;
- medijsko dobro upravljanje, promovisanje standarda radnih prava u regionu i poštovanje profesionalnih standarda u medijima;
- medijska pismenost.

Rezime Poglavlja 2

Samoregulacija i koregulacija u medijskom sektoru, promovišu se na nivou EU i Saveta Evrope i UNESCO-a kao komplementarni pristup zakonskim odredbama, posebno u vezi sa komercijalnim komunikacijama i zaštitom maloletnika i kao potencijalno efikasno sredstvo za obezbeđivanje usklađenosti sa standardima sadržaja uz poštovanje slobode medija i uređivačke nezavisnosti. Dokazani rizici su slaba posvećenost zainteresovanih strana i problemi sa finansiranjem ovih šema.

8 ombudsman@vijesti.me

9 ombudsman@dan.co.me

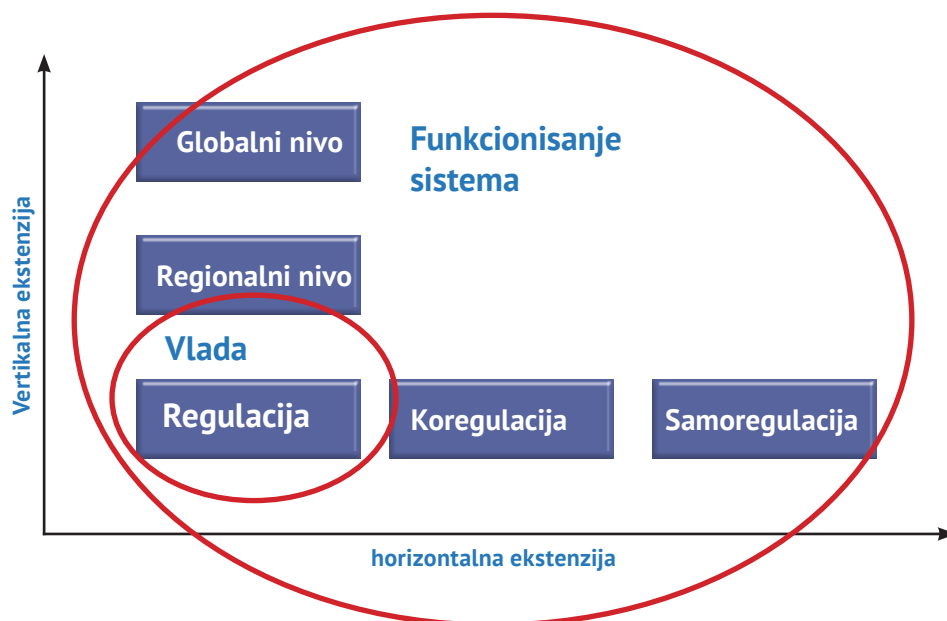
3. Konceptualni okvir

3.1. Terminologija

Savremena teorija medija uvela je pojam upravljanje medijima koji obuhvata “sve načine kojima se masovni mediji ograničavaju, usmeravaju, ohrabruju, upravljaju ili pozivaju na odgovornost, počevši od najviše obavezujućih zakona do najosetljivijih pritisaka i samo-izabrane discipline” (McKuaail 2003, 91). Termin ima dvostruko značenje. Ili se odnosi na regulatornu strukturu u celini, tj. na celinu oblika propisa čiji je cilj organizovanje medijskih sistema, ili se odnosi na analitički koncept koji nudi novi način opisivanja, objašnjavanja i kritikovanja čitavih oblika propisa koji se primenjuju na medijske sisteme sa teoretski otvorenim, integrisanim pogledom (Puppis 2011).

U svom prvom značenju upravljanje medijima je širi koncept od politike ili propisa koji se uglavnom odnosi na formalnu kontrolu (Karppinen & Moe 2012, 188). On obuhvata i manje formalne režime, kao što je samoregulacija ili njena zakonski podržana varijanta koregulacije, ali i neinstitucionalizovane, nestrukturisane zahteve i uticaje.

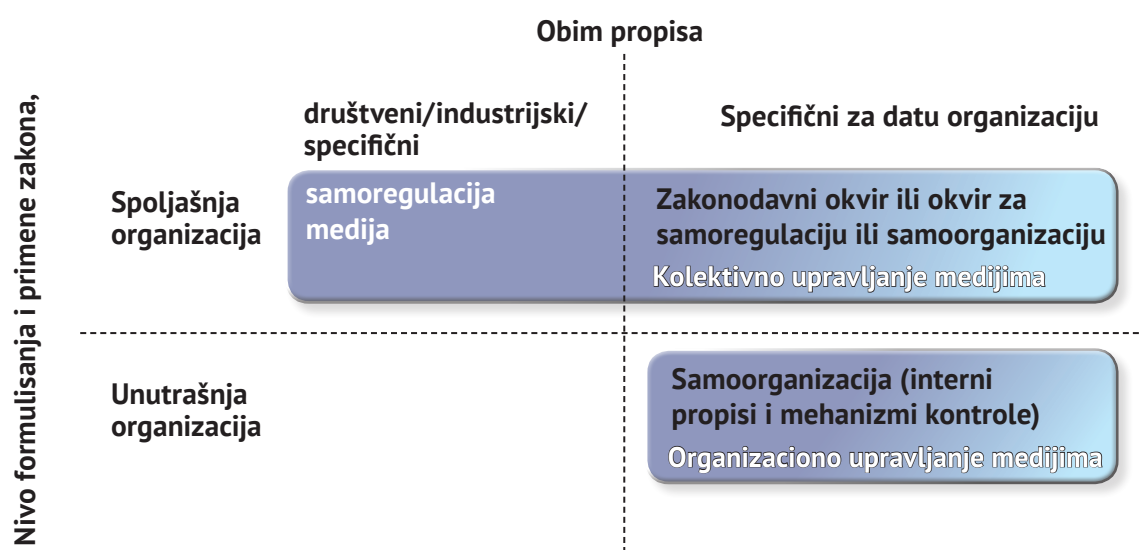
Slika 1: Funkcionisanje sistema - celina pravila koja se primenjuju na medije



Izvor: Puppis 2011

Koncepcija upravljanja medijima u svom drugom značenju, na primer prema M. Michalisu (2007, 17), uključuje način na koji teorijsko razumevanje oblikuje politički diskurs i način na koji ih politički faktori primenjuju, podstiču i institucionalizuju u cilju legitimizacije ili uticanja na definicije i oblikovanje političkih problema.

Slika 2: Upravljanje kao integrisani pogled na propise koji se odnose na medije



Izvor: Puppis 2011

Iza svake politike stoji normativni pristup zasnovan na određenim vrednostima. U Evropi trenutno prevladava neoliberalno tržište ideja bez bilo kakvih vladinih ograničenja - to je koncept zasnovan na klasičnoj teoriji ekonomskog tržišta; ali je takođe prisutan neohabermazijski pristup javnoj sferi, koji naglašava važnost različitih političkih stavova i kulturnih vrednosti, za čiju podršku može biti nepohodna intervencija države, ali koja se takođe može postići kroz čitav niz komplementarnih regulatornih pristupa, uključujući koregulaciju i samoregulaciju (Valcke 2014, 26). Prema Klimkiewicz (2009, 65-66) ovoj takozvanoj asimetriji regulatorne divergencije, ona nije isključivo ukorenjena u dihotomiji između "pro-tržišta" (deregulativnih ili negativnih mera) i "ispravljanja tržišta" (regulatornih ili pozitivnih mera), ili dihotomije između ekonomskih i političkih / kulturnih ciljeva. Linija razdvajanja je rezultat dva različita načina sagledavanja medijskih mreža u kontekstu većih društava ili političkih sistema: jedan se posmatra kao sve više politički autonoman i diferenciran sistem, koji ima centralnu ulogu u procesu konkurentne globalizacije; a drugi posmatra medije kao deo savremenog demokratskog sistema. Sistemi sa dugom i uspešnom tradicijom samoregulacije ili koregulacije imaju prvu vrstu podrške.

Tradicionalna regulacija utvrđena je primarnim i sekundarnim zakonodavstvom, stvorenim, usvojenim i implementiranim u okviru moći jedne države. Ovaj oblik upravljanja, koji se takođe naziva upravljanje od vrha prema dnu ili državna regulativa, predstavlja određujući, statičan sistem upravljanja i zahteva više vremena za promenu i prilagođavanje stvarnosti i izazovima novih medija.

Sa druge strane, stvarnu samoregulaciju stvaraju i primenjuju nedržavni akteri; inicijativa potiče iz same industrije. U poređenju sa zakonskom regulativom manje je kruta i može se brzo prilagoditi. U medijima postoji duga tradicija samoregulacije. Prvi kodeks ponašanja u novinarstvu izradio je NSN (Nacionalni sindikat novinara Velike Britanije i Irske) 1936. godine.

Koregulacija je kombinacija svega navedenog. Naziva se još i kao društveno podeljena regulacija ili regulisana samoregulacija, i pretpostavlja saradnju između industrije i regulatora. U skladu sa pravnim okvirom, regulativa je poverena industriji, ali regulator zadržava nadležnosti za intervenciju u slučaju da sistem ne funkcioniše. S obzirom na ograničenost samoregulacije u pogledu efikasnosti i rigidnosti zakonske regulative, koregulacija izgleda kao dobra alternativa u oba slučaja i sve više se pominje u strateškim dokumentima EU.

3.2. Samoregulacija u zakonskim i političkim dokumentima

U skladu sa [Međuinstitucionalnim sporazumom o boljoj zakonskoj regulativi](#), “samoregulacija se definiše kao mogućnost da ekonomski operateri, socijalni partneri, nevladine organizacije ili udruženja usvoje između sebe i za sebe zajedničke smernice na evropskom nivou (posebno kodekse prakse ili sektorske sporazume)”.

Direktiva [AMVU](#) koristi skoro sličnu definiciju, pod uslovom da “samoregulacija predstavlja vrstu dobrovoljne inicijative koja omogućava ekonomskim operaterima, društvenim partnerima, nevladinim organizacijama ili udruženjima da usvoje zajedničke smernice između sebe i za sebe”.

[Član 19](#), nevladina organizacija koja je aktivna u oblasti slobode izražavanja, smatra da “samoregulacija u bilo kojoj profesiji ili sektoru podrazumeva razvoj i primenu propisa od strane onih čijim se ponašanjem upravlja, s krajnjim ciljem poboljšanja usluga koje se pružaju potrošačima, podnosiocima zahteva ili u slučaju medija, široj javnosti u celini. Potrebno je da pojedinci i institucije na koje će primenjivati postave i usaglaise standarde kao i razvoj procedura i mehanizama za njihovu primenu. Ono što je osnovno za samoregulaciju jeste načelo *dobrovoljnog poštovanja*. Sudske institucije nemaju nikakvu ulogu u odlučivanju ili sprovođenju postavljenih standarda, a oni koji se na njih obavezuju, čine to ne pod pretnjom zakonskih sankcija, već iz pozitivnih razloga, kao što je želja da se unapredi razvoj i kredibilitet profesije. Samoregulacija se pre svega oslanja na *zajedničko razumevanje* članova u pogledu vrednosti i etike koja se nalazi u srži njihovog profesionalnog ponašanja”.

Ključni koncept u samoregulaciji se vrti oko pojma “*kodeks ponašanja*”, koji se ponekad prevodi u slične pojmove kao što su “standardi” ili “smernice”. Zapravo, najkraća definicija samoregulacije, kako je predložila Konpolicija u svojoj studiji o [Preporukama za poboljšanje uslova za efektivnu koregulaciju u informacionom društvu](#) jeste “standardi koji postavljaju privatna pravna lica”.

Pojam kodeksa ponašanja usklađen je na nivou Evropske unije na osnovu [Direktive o nepravničnim trgovinskim praksama](#): prema članu 2f, “kodeks ponašanja podrazumeva sporazum ili *niz pravila koji nisu propisani zakonom*, propisom ili administrativnim odredbama države članice koji definiše ponašanje subjekata koji se obavezuju na poštovanje kodeksa u odnosu na jednu ili više određenih poslovnih praksi ili poslovni sektor”.

3.3. Koregulacija u zakonskim i političkim dokumentima

U skladu sa [Međuinstitucionalnim sporazumom o boljoj zakonskoj regulativi](#), “koregulacija označava mehanizam koji zakonodavnim aktom Zajednice poverava postizanje ciljeva koje zakonodavni organ utvrdi onim stranama koje su priznate u oblasti (kao što su ekonomski operateri, socijalni partneri, nevladine organizacije ili udruženja)”. Pod istim uslovima Direktiva [AMVU](#) predviđa da “koregulacija u svom minimalnom obliku obezbeđuje pravnu vezu između samoregulacije i nacionalnog zakonodavca u skladu sa pravnom tradicijom države članice. Koregulacija bi trebalo da obezbedi mogućnost za intervenciju države u slučaju da se njeni ciljevi ne ispune.”

[Studija Instituta Hans-Bredow o samoregulaciji koja je pripremljena za Evropsku komisiju](#) takođe naglašava da “koregulacija znači kombinovanje nedržavnih propisa i državnih propisa na način na koji se nedržavni regulatorni sistem povezuje sa državnom regulativom” i da bi trebalo da uključi:

- u pogledu nedržavne komponente regulacije:
 - ◆ “stvaranje specifičnih organizacija, pravila ili procesa
 - ◆ uticanje na odluke osoba ili, u slučaju organizacija, na odluke tih subjekata ili na odluke unutar pojedinačnih subjekata
 - ◆ sve dok se ovo izvodi najmanje delimično ili od strane ili unutar organizacija ili delova društva čiji su članovi naslovnici (nedržavne) uredbe”;
- u pogledu veze između nedržavnog regulatornog sistema i državnog uređenja, sistemi koji ispunjavaju sledeće kriterijume:
 - ◆ “sistem je uspostavljen da bi se postigli ciljevi javne politike koji su usmereni na društvene procese”,
 - ◆ postoji pravna veza između nedržavnog regulatornog sistema i državne regulacije
 - ◆ država ostavlja diskreciono pravo nedržavnom regulatornom sistemu
 - ◆ Država koristi regulatorne resurse kako bi uticala na ishod regulatornog procesa”.

Glavni način za razlikovanje samoregulornih od koregulatornih šema stoga leži u ulozi države, koja nije prisutna u slučaju samoregulacije i koja na takav ili na drugi način učestvuje u šemi u slučaju koregulacije. Takvo učesće može se dešavati i na nivou koncepcije (davanjem mandata), i na nivou izvršenja (zadržavanjem ovlašćenja). Kao što je istaknuto u [studiji Panteia](#), “možemo u najmanju ruku govoriti o koregulatornom pristupu u tom smislu što postoji saradnja u određenom obliku između javnog i privatnog interesa za postizanje javnog cilja”. Ranije je u [studiji Hans-Bredow](#) takođe naglašeno da “iako postoje različiti implicitni i eksplicitni pristupi u definisanju koregulacije i iako postoje termini čije se značenje preklapa a koji se moraju uzeti u obzir, postoji jedna osnovna pretpostavka koja je zajednička za sve definicije: koregulacija se sastoji od državne i nedržavne komponente u regulaciji”.

Rezime Poglavlja 3

Ključna razlika između različitih oblika upravljanja medijima je uloga države, koja je najjača u klasičnoj regulaciji, a najslabija u samoregulaciji. Koregulacija se nalazi između državne i nedržavne komponente regulacije.

4. Potencijalne oblasti implementacije

Prema [Međuinstitucionalnom sporazumu](#) o boljoj zakonskoj regulativi, samoregulacija i koregulacija “moraju predstavljati *dodatnu vrednost* za opšti interes. Ovi mehanizmi neće biti primenjivi kada su osnovna prava ili važne političke opcije u pitanju, ili u situacijama kada se pravila moraju primenjivati na jedinstven način u svim državama članicama. Oni moraju osigurati brzu i fleksibilnu regulativu koja ne utiče na načela konkurencije ili na jedinstvo unutrašnjeg tržišta”.

Van svake sumnje je da ciljevi medijske politike predstavljaju dodatnu vrednost za opšti interes. Štaviše, pošto Direktiva [AMVU](#) ima samo cilj da koordinira zakonodavstva između država članica ali ne i da ih u potpunosti uskladi: zbog toga se u njenom članu 4 insistira na činjenici da “države članice ostanu slobodne da zahtevaju od pružalaca medijskih usluga koji su pod njihovom jurisdikcijom da se pridržavaju detaljnijih ili strožijih pravila u oblastima koje su usklađene sa ovom Direktivom, pod uslovom da su takva pravila u skladu sa zakonom Unije” i da se u njenom uvodnom delu podseća na njihovu slobodu” da biraju odgovarajuće instrumente u skladu sa njihovim pravnim tradicijama i utvrđenim strukturama, a naročito oblik njihovih nadležnih nezavisnih regulatornih tela, kako bi mogli da izvrše svoj deo rada u primeni ove Direktive nepristrasno i transparentno”.

Tradicionalno, u oblasti medijske politike, samoregulacija i koregulacija se sprovode u tri oblasti:

- zaštita maloletnika, kao što je sistem Kijkvizer koji u Holandiji sprovodi Holandski institut za klasifikaciju audio-vizuelnih medija - *NICAM*, na koji je povezano više od 2.200 kompanija i organizacija, bilo kroz njihove sektorske organizacije ili direktno.
- zaštita potrošača, kao što je Kodeks o oglašavanju (*CAP*) koji u Velikoj Britaniji primenjuje Upravni odbor za oglašavanje (*ASA*) u skladu sa ko-regulatornim ugovorom sa regulatornim telom za emitovanje programa *Ofcom*;
- novinarska etika, u kojoj se samoregulacija obično primenjuje u obliku onoga što se obično naziva Savet za štampu ili Komisija (ili samo jedna osoba, kao što je ombudsman), kao što je belgijski *Conseil de deontologie journalistique (CDJ)* koji je zadužen da prati da li svi mediji poštuju kodeks novinarske etike koji su usvojili.

U skorije vreme, samoregulacija i koregulacija u oblasti medija se takođe primenjuju ne samo za jednu vrstu konkretne oblasti, već i međusektorski, kako bi se uveo isti regulatorni sistem za određenu kategoriju medijskih aktera, tj.:

- nelinearne audiovizuelne usluge. To je bio slučaj u Velikoj Britaniji sa Telom za televiziju na zahtev (*ATVOD*) u periodu između 2009. i 2015. Godine, koju je *OFCOM* odredio za regulisanje usluga *VOD*, ali čije je imenovanje *Ofcom* povukao u decembru 2015. godine, koji sada deluje kao regulator i za linearne i za nelinearne usluge. Ovo je i dalje slučaj u Irskoj, sa Kodeksom za audio-vizuelne usluge na zahtev (*ODAS*), u skladu sa potpunim samoregulatornim okvirom.

Jedan još širi opseg i nova područja raspoređivanja mogu se očekivati sa novom Direktivom AMVU koja se trenutno (2017) nalazi u trodelnoj raspravi između Evropske komisije, Evropskog saveta i Evropskog parlamenta. Evropska komisija se zalaže za proširivanje obima regulacije na platforme za razmenu video sadržaja (uključujući socijalne medije), posebno u pogledu zaštite maloletnika i podsticanja na nasilje i mržnju. Spisak sredstava predloženih na predlog Direktive AMVU sadrži mehanizme za izveštavanje i ocenjivanje, sisteme za verifikaciju (potrebna transparentnost), doprinos medijskoj pismenosti, koregulaciju / samoregulaciju, stvaranje i redovno ažuriranje liste platformi za deljenje videa u okviru nadležnost država članica.

Koregulacija se podstiče i za druge usluge u okviru Direktive AMVU (klasične linearne i nelinearne usluge) i za druge oblasti (npr. masna hrana, alkohol), pod uslovom da je široko prihvaćena i jasna, i da je predviđeno postojano i transparentno sprovođenje zakona, kao i redovno, transparentno i nezavisno praćenje. Takođe se spominje razvijanje Kodeksa Unije za sprovođenje gde to bude adekvatno i u skladu sa načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti.

Sažetak Poglavlja 4

Kada se koristi samoregulacija ili koregulacija: za zaštitu maloletnika, oglašavanje uopšte i određena područja oglašavanja (npr. proizvodi od alkohola ili prehrana bogata masnoćama i šećerom), zaštitu potrošača, nelinearne medije (kao i platforme za deljenje video sadržaja) i novinarske standarde. EU do sada nije ohrabivala samoregulaciju i koregulaciju u pitanjima koja se tiču osnovnih prava ili u situacijama kada se pravila moraju primenjivati na jedinstven način. Ovo se može promeniti uvođenjem EU kodeksa ponašanja (kako je predviđeno predlogom nove Direktive AMVU).

5. Uslovi za efikasan sistem samoregulacije i koregulacije

Uzimajući u obzir široko rasprostranjeno priznanje njihovog kvaliteta i potpunosti, [Načela za bolju samoregulaciju i koregulaciju](#) (Načela), koja je Evropska komisija usvojila 2013. godine, uz uključivanje širokog spektra zainteresovanih strana, predstavljaju osnovu na kojoj predlažemo da se procenjuje delotvornost samoregulatornog ili koregulatornog sistema. Deset načela koja su opisana u odeljcima 5.1. i 5.2. u nastavku mogu biti prevedena u dvostrukih pet pitanja koja se moraju postaviti prilikom uspostavljanja i tokom implementacije samoregulatornog ili koregulatornog sistema i na koje bi pozitivan odgovor bio idealan za većinu, ako ne i na sva.

Ovih *deset načela prevedenih na deset pitanja* dopunjeno je u odeljku 5.3. prema tri kriterijuma čiji je cilj procenu u smislu izvršenja odluka koje donose samoupravni ili koregulatorni organi. Ove dodatne kriterijume su koristili i autori studije Panteia. Ova tri kriterijuma delimično se preklapaju sa nekim od deset načela, ali pružaju korisne dodatne načine za opisivanje najpogodnijih uslova za efikasan sistem samoregulacije ili koregulacije.

Odeljak 5.4. završava ovo poglavlje uslovima koji moraju biti ispunjeni kako bi se osigurala efikasna i pouzdana veza između samoregulatornih i koregulatornih tela i regulatornih organa.

5.1. Na nivou koncepcije

5.1.1. Da li je osigurano učešće većine aktera u sektoru?

Učešće što većeg broja predstavnika sektora je osnovno za kredibilitet i efikasnost sistema. Prema Načelima, "Osim u slučajevima kada konkurentna priroda inicijative to čini neprikladnim, učesnici bi trebalo da predstavljaju što više potencijalnih korisnih aktera na tom području, posebno onih koji imaju sposobnost da doprinesu uspešnosti. U slučaju da neke organizacije, naročito mala i srednja preduzeća (MSP), nemaju kapacitet da direktno učestvuju u akciji, njih može predstavljati odgovarajuća krovna organizacija. Gde se, prilikom pokretanja, ne pojave sve moguće strane, njihovo kasnije angažovanje treba i dalje da bude moguće, a uslovi za to bi trebalo da budu jasno navedeni. Učesnici su potpuno poštovani ali i odgovorni za svoj specifičan doprinos".

Učešće predstavnika sektora je od suštinskog značaja i ostaje i dalje opcija u kasnijim fazama.

Prema studiji Panteia, "za programe razvijene u kontekstu Direktive AMVU, zainteresovane strane iz medija, emitera programa i reklamne industrije trebalo bi da budu idealno

zastupljeni, zajedno sa javnim organima, regulatorima, civilnim društvom i grupama za zaštitu potrošača. Tamo gde određeni proizvodi ili sektori dobijaju dodatni fokus unutar regulatorne šeme, akteri iz ovih sektora bi trebalo takođe da budu zastupljeni, tako da su uključeni svi relevantni akteri. Što se tiče zaštite maloletnika od štetnog audiovizuelnog sadržaja, prisustvo potrošačkih grupa ili grupa civilnog društva smatra se posebno relevantnim”.

Na osnovu ove studije se čini da je u većini samoregulatornih ili koregulatornih sistema širom Evrope uistinu osigurano učešće predstavnika industrije, ali da je to i nije slučaj za predstavnike koji dolaze iz civilnog društva.

Pri dizajniranju novog sistema, podstiče se učešće predstavnika civilnog društva.

5.1.2. Da li je proces koncepcije otvoren za sve zainteresovane strane?

Prema Načelima, “predviđene akcije treba da se otvoreno pripremaju” putem uključivanja zainteresovanih strana: državnih organa, preduzeća, zakonodavaca, regulatora i civilnog društva. Ako se to bude smatralo odgovarajućim, javni organi treba da budu spremni da se sastanu, umeravaju ili posmatraju situaciju.

Početni plan za bilo koju akciju trebalo bi da bude namenjen za više aktera i razvijen putem otvorene razmene između zainteresovanih strana.

Kada je oblast (i broj zainteresovanih strana) prevelik da bi se njima efikasno upravljalo, lideri akcije mogu odabrati one koji imaju uglavnom sposobnost da doprinesu uspešnosti, barem u početnim fazama. Drugi se mogu pridružiti kasnije.

Inicijativa i njeni konstitutivni tekstovi će biti objavljeni u javnosti i lako dostupni.

U praksi, ovo bi na primer moglo značiti da, kako je detaljno navedeno u studiji, “u nekim slučajevima vlasnici šeme organizuju radionice, sastanke i javne događaje kako bi dalje uključili široku paletu zainteresovanih strana. Takvim merama se nastoji da se uključe i industrija, relevantne zainteresovane strane, kao i druge zainteresovane strane, čime se doprinosi otvorenosti u pogledu koncepcije samoregulatorne ili koregulatorne šeme”.

5.1.3. Da li je učešće u sistemu vođeno dobrom verom?

Načela naglašavaju da “učesnici treba u pripremnom procesu da dostave sve informacije koje su im dostupne, a koje mogu doprineti potpunoj analizi situacije. Slično tome, u pokretanju akcije, učesnici treba da obezbede da njihove aktivnosti van okvira akcije budu koherentne sa ciljem akcije. I u razvoju i u sprovođenju samoregulatornih i koregulatornih aktivnosti, od učesnika se očekuje da ulože stvarne napore u cilju postizanja uspeha”.

Ovo je najteže načelo za procenu, pošto počiva na namerama. Kao što je istaknuto u studiji, ovo je relativna izjava i prilično je široka: “U praksi, otkrivanje da li su učesnici uložili stvar-

ni napor ili posvećenost [je] donekle teško ustanoviti, jer tačni kapaciteti svakog uključenog subjekta često nisu poznati”.

Može se smatrati da ako se prate prva dva načela, onda će se verovatno pratiti i ovaj. Naprotiv, ako prva dva načela izazovu zabrinutost, možda bi bila prikladna detaljnija procena stvarne posvećenosti uključenih strana.

5.1.4. Da li su ciljevi sistema jasno postavljeni?

Prema Načelima, “ciljevi akcije treba da budu jasni i nedvosmisleni. Trebalo bi da počnu od dobro definisanih osnovnih vrednosti, kako za pitanja u vezi sa kojim se promene i sprovede, tako i za obaveze koje su učesnici preuzeli. Ona treba da uključe ciljeve i indikatore koji omogućavaju procenu uticaja preduzetih akcija”.

Ovo je važno načelo koje je potrebno proceniti, jer je studija naglasila činjenicu da “retko postoje konkretni i nedvosmisleni ciljevi koji su operativni za praćenje i evaluaciju” i da “u ogromnoj većini samoregulatornih i koregulatornih programa ne postoje indikatori i ciljevi koji su posebno uspostavljeni za praćenje i procenu ciljeva programske šeme”.

5.1.5. Da li je osigurana zakonska usklađenost?

Načela savetuju da “inicijative treba da budu osmišljene u skladu sa važećim zakonom i osnovnim pravima, onako kako su sadržana u EU i nacionalnom pravu. Učesnici se podstiču da koriste postojeće smernice koje pružaju javni organi. U slučaju nejasnoće, potrebno je izvršiti procenu, između ostalog, i uticaja i komplementarnosti sa pravnom tekovinom EU i Poveljom o osnovnim pravima”.

Ovo načelo obično ne izaziva nikakvu zabrinutost, s obzirom na to da uspostavljeni sistemi upućuju ili se odnose na određeni zakon.

5.2. Na nivou implementacije

5.2.1. Ima li prostora za iterativna poboljšanja sistema?

Načela naglašavaju da će “uspešne akcije obično težiti brzom početku, uz odgovornost i učestali proces učenja kroz rad”. Potrebna je trajna interakcija između svih učesnika. Osim ako akcija pokriva kratak vremenski period, potrebno je izvršiti godišnju proveru napredovanja, u skladu sa izabranim ciljevima i indikatorima, kao i svim raspoloživim širim osnovnim podacima”.

U studiji Panteia dodaje se da “u praksi ovaj kriterijum znači da samoregulatorna ili koregulatorna šema treba da ima sistematičan proces za identifikaciju oblasti za poboljšanje ili prilagođavanje šeme radi postizanja postavljenih ciljeva. Procenu potrebe za prilagođavanje potrebno je izvršiti na redovnoj osnovi, a poželjno je i na godišnjoj osnovi. Provene treba izvršiti u bliskoj saradnji sa relevantnim učesnicima u šemi”. Takođe se naglašava i važnost formalizovanja ovih iterativnih poboljšanja kako bi se izbegao rizik da se one ne primenjuju u praksi: “iako u mnogim slučajevima postoje procesi za identifikaciju poboljšanja ili novih oblasti fokusa, ti procesi se ne primenjuju uvek sistematski ili eksplicitno”.

5.2.2. Da li postoji monitoring sistema?

Prema Načelima, “monitoring mora biti obavljen na način koji je dovoljno otvoren i autonoman da osigura poštovanje svih zainteresovanih strana. Svaki učesnik će pratiti svoj rad prema dogovorenim ciljevima i indikatorima. Rezultate monitoringa dele svi akteri, u cilju diskusije sa učesnicima u celini, i oni se objavljuju javno. Okvir ili obrazac monitoringa će biti zajednički dogovoreni. Rezultati monitoringa će biti zbirno prikazani gde je to moguće. Ovo je potrebno učiniti na način koji je transparentan i objektivan”.

Ovo načelo se često ne poštuje. Studija Panteia otkrila je da “jedini kvantitativni indikator koji se često prati kako bi se procenio učinak šeme jeste žalba potrošača. Korišćenje pritužbi kao indikatora može biti vrlo korisno, ali samo po sebi nije dovoljno da bi se sistem monitoringa kojeg se pridržava zasnivao na zahtevima koji su navedeni u prethodno navedenim Načelima”. Monitoring bi trebalo da bude “izveden na otvoren i autonoman način, da bi se merili rezultati šeme zasnovani na utvrđenim indikatorima i ciljevima, u okviru dogovorenog okvira”.

5.2.3. Da li postoji evaluacija sistema?

Načela savetuju da učesnici u sistemu treba “redovno i kolektivno da procenjuju rezultate ne samo u odnosu na obaveze, već i na uticaj. Ovo bi trebalo da identifikuje sve eventualne manjkavosti u očekivanom kolektivnom uticaju, eventualni okvir za poboljšanje efikasnosti ili efektivnosti akcije i svih drugih poželjnih poboljšanja”.

Čini se da se ovo načelo često krši. Procena sprovedena u toku studije dovela je do zaključka da “iako se godišnji izveštaji izrađuju, gotovo dve trećine prikupljenih šema [nema] formalni sistem evaluacije koji je u skladu sa zahtevima potrebnim za ovaj kriterijum. Samo su neki sistemi za procenu [uspostavljeni] a koji [provode] redovne procene šeme, šireg uticaja šeme, kao i njenih rezultata i mogućih oblasti za poboljšanje”. Ovo se verovatno “delimično odnosi i na nedostatak eksplicitnih i operacionalizovanih ciljeva”, koji su takođe istaknuti u studiji Panteia.

5.2.4. Da li postoji postupak za rešavanje neslaganja?

Kao što naglašavaju Načela, “neslaganja se neizbežno javljaju ili uključuju učesnike ili druge aktere. U sklopu konstantnog procesa poboljšanja, takvim sporovima potrebno je blagovremeno posvetiti pažnju, u cilju njihovog rešavanja. Ovi postupci mogu biti poverljivi. Osim toga, žalbe strana koje nisu učesnice treba dostaviti panelu nezavisnih procenitelja koji se sastoji od većine neučesnika. Ishod njihovog rada se javno objavljuje. Neusaglašenost treba da bude predmet sankcija određenog stepena, uz mogućnost isključenja”.

Ovo načelo obično ne izaziva teškoće, mada procedure nisu uvek formalizovane. Ono što izgleda kao dobar pristup u ovom pogledu jeste, kako je predloženo studijom, “uključivanje nezavisnih procenitelja, od kojih većina nije učesnik šeme. Stoga nezavisni stručnjaci ili članovi civilnog društva ili potrošačke grupe bi trebalo da idealno budu zastupljeni u ovim telima koja donose odluke”.

5.2.5. Da li postoji adekvatno i transparentno finansiranje sistema?

Na kraju, Načela naglašavaju da će “učesnici akcije obezbediti potrebna sredstva za ispunjavanje obaveza. Javni donatori ili drugi mogu dodatno podržati učešće organizacija civilnog društva koje su bez dovoljnih adekvatnih sredstava da odigraju svoju odgovarajuću ulogu. Ovakva finansijska podrška treba da bude javno objavljena”.

Iz prakse većine samoregulatornih ili koregulatornih tela proizilazi da je često prisutno mešovito finansiranje. Međutim, jedan od nalaza studije Panteia pokazuje da “nivo i raspodela finansiranja samoregulatornih i koregulatornih šema često nisu javno dostupni”. Ono što se čini takođe važnim u cilju osiguravanja visokog i raznovrsnog nivoa učešća je da takse budu proporcionalne kapacitetu doprinosa svakog člana.

5.3. Na nivou izvršenja

5.3.1. Kako funkcioniše mehanizam rešavanja žalbi?

Mehanizmi za rešavanje žalbi potrošača mogu se ispitati na osnovu:

- samog postojanja takvog mehanizma (koji nije uvek prisutan, iako bi to trebalo da bude);
- količine dobijenih žalbi (koja može ukazati na visok nivo usaglašenosti učesnika ili na protiv na nizak nivo poznavanja sistema od strane javnosti);
- brzine kojom se rešavaju ove žalbe (pravovremeni odgovori su očigledan indikator efektivnosti);
- postojanja ubrzanog postupka u slučaju teške štete;
- načina na koji se rešavaju slučajevi (sistem u kojem se većina, ako ne i sve žalbe odbijaju, može pre izgledati kao samoupravljanje, a ne kao samoregulacija);
- brzine usaglašavanja učesnika sa donetim odlukama.

5.3.2. Kakav je rezultat odluke?

Ovaj kriterijum se fokusira na:

- zadovoljstvo potrošača procedurom za žalbe (ako je mereno, što najčešće nije slučaj) i
- da li postupak doprinosi boljem sveukupnom usaglašavanju učesnika sa sistemom i boljem razumevanju funkcionisanja sistema od strane javnosti.

5.3.3. Postoje li sankcije i da li se one sprovode?

Poslednji kriterijum koji se može koristiti za merenje efikasnosti jeste:

- postojanje sankcija za nepoštovanje (uključujući postojanje postepenog sistema za sankcionisanje koji može garantovati da je kršenje sankcionisano uz odgovarajuću proporcionalnost) i
- njihovo efikasno sprovođenje (posebno u slučaju konstantnog kršenja).

Kao što je istaknuto u studiji Panteia, to je kriterijum koji je potrebno oceniti detaljno, jer se očekivanja i procena javnosti i industrije mogu razlikovati: "s jedne strane, ako sankcije nisu dovoljno stroge ili nemaju težinu u dovoljnoj meri, onda one možda nisu efikasni alati za postizanje usklađenosti sa kodeksom. Sa druge strane, sankcije koje se smatraju previše teškim ili ekstremnim mogu izazvati zasićenje u industriji, potkopati duh saradnje u samoregulatornom ili koregulatornom programu ili preterano ograničiti aktivnosti industrije."

5.4. Zakonska regulativa

Tradicionalno, samoregulacija se smatra režimom koji su osmislili i sproveli medijski profesionalci ili medijska industrija, bez ikakve intervencije države. Stav koje međunarodne

organizacije zastupaju je da bi trebalo da postoji što manje kontrole nad medijskim sadržajem. Međutim, kao posledica skandala hakovanja telefona u Velikoj Britaniji, koji je otkrio granice modela medijske samoregulacije, glasovi koji zahtevaju zakonsko priznanje samoregulacije¹⁰ više nisu usamljeni.

Dva vidljiva nedavna primera predloga zakonske medijske samoregulacije o kojima se opsežno raspravljalo uključuju izveštaj sudije Levesona u Velikoj Britaniji¹¹ i izveštaj koji je naručio evropski komesar Neelie Kroes 2013. godine.

U reakciji na skandal u vezi sa *News of the World* u Velikoj Britaniji, u novembru 2012. godine sudija Leveson je zaključio da je bivši Britanski savet za štampu (Komisija za žalbe u štampi) propao i da se uspostavlja novi sistem medijske samoregulacije (Leveson, 2012). "Oscilirajući između koregulacije i samoregulacije, njegov izveštaj preporučuje sistem medijske samoregulacije koji je pod nadzorom zakonskog tela za priznavanje. Ovo srednje rešenje primenjeno je u praksi na osnovu Kraljevske povelje iz 2013. godine, bez obzira na to što se većina britanskih novina suprotstavila tome zbog problema neprimerenog mešanja javnih organa u slobodu medija" (Hulin 2014a, 1).

Iste godine izveštaj grupe eksperata o slobodi i pluralizmu medija, koji je naručio komesar EU Neelie Kroes, predložio je osnivanje saveta za štampu u svim evropskim zemljama kako bi se osigurali "slobodni i pluralistički mediji za održavanje evropske demokratije", na osnovu "postavljanja evropskih standarda" i "nadgledanja koje obavlja Komisija kako bi se obezbedilo pridržavanje evropskih vrednosti" (Evropska komisija, 2013).

Hulin (2014a) pravi razliku između demokratskih zemalja i zemalja u demokratskoj tranziciji. Ona tvrdi da zakonom propisana medijska samoregulacija u nedemokratskim zemljama dovodi do rizika od pretvaranja samoregulacije u obavezni sistem koji je kontrolisan političkim interesima. Hodžić (2015), s druge strane, pokazuje kako niz nerešivih problema (političkih, ekonomskih i strukturalnih) takođe zadržava i ograničava samoregulaciju na zapadnom Balkanu.

Slučaj *News of the World* je pokazao da bogatije demokratske zemlje nisu imune na nedostatke samoregulacije. Ipak, kako tvrdi Hulin, u demokratskim zemljama "nadogradnja" samoregulacije na zakonsku medijsku samoregulaciju može učiniti ovaj dobrovoljni sistem efikasnijim, na primer ograničavanjem broja medija koji se odlučuju da se uzdrže od njega. Međutim, i dalje postoji rizik od dvostruke zaštite medijskih profesionalaca koji ih deli na one koji se pridržavaju profesionalnih standarda, što nije u skladu sa univerzalnom prirodom slobode izražavanja (Hulin 2014a).

Zakonom propisana samoregulacija nije jednaka koregulaciji, niti nužno vodi ka regulaciji. Takođe je malo verovatno da će samoregulacija u bliskoj budućnosti u potpunosti zameniti zakonsku regulativu u medijima.

10 Mi koristimo termin zakonske samoregulacije u značenju koje je predložila Hulin (2014a, 1): zakonsko priznavanje medijskog samoregulatornog tela i njegovih odluka.

11 <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140122144916/http://www.levesoninquiry.org.uk/about/>

U nastavku ćemo detaljno navesti dimenzije u kojima samoregulacija, koregulacija i zakonska samoregulacija ispunjavaju državne zakone i propise. O nekima od njih (zakonska saglasnost, sankcije i finansiranje) već je diskutovano - na nivou koncepcije, implementacije i sprovođenja, ali sa različitih aspekata.

5.4.1. Koji je obim teritorijalne nadležnosti?

Budući da su mandati regulatornih tela fokusirani na nacionalnom nivou, takvi su i mandati postojećih sistema samoregulacije i koregulacije medija. Ostaje da se vidi kakav će uticaj (ako ga bude) imati nova Direktiva AMVU i kako će nadnacionalni kodeksi funkcionisati ako budu primenjeni u praksi.

5.4.2. Koji je obim materijalne nadležnosti?

Čak i u sistemima sa snažnom tradicijom samoregulacije “uvek su potrebne određene zakonske regulative kako bi se osiguralo poštovanje minimalnih standarda u pogledu slobode izražavanja” (Hulin 2014a, 6), a posebno propisi koji štite medijske slobode, zaštitu novinarskih izvora ili obezbeđivanje pristupa informacijama. Prema članu 10, stav 2 Evropske konvencije o ljudskim pravima, legitimna ograničenja slobode medija uključuju i zaštitu ugleda i zaštitu nacionalne sigurnosti.

Zbog različitih nacionalnih konteksta i izbora politike ne postoji preovlađujući evropski model o tome šta će biti u nadležnosti medijske samoregulacije, a šta u zakonskoj regulativi medija. Ponekad se njihov materijalni opseg delimično preklapa i neke oblasti mogu biti pokrivena sa oba sistema. To, sa jedne strane, može dovesti do prevelike regulacije i nedostatka pravne sigurnosti, ili s druge strane do uspešne kombinacije dva sistema koji se međusobno dopunjuju i podržavaju.

5.4.3. Da li postoji zakonska usklađenost šema samoregulacije/ koregulacije?

Usklađenost sa zakonima u skladu sa definicijom utvrđenom u Načelima, potvrđuje se u većini shema koje su ispitivane u studiji Panteia. U većini slučajeva, regulatorni pristup države u skladu sa evropskim i nacionalnim pravnim okvirima obuhvata široku zakonsku regulativu, kao što je zakon o emitovanju ili audiovizuelnim medijima, koji se zatim upotpunjuje specifičnijim pravilima u samoregulatornoj ili koregulatornoj šemi, koji se zasnivaju ili su povezani sa posebnim zakonom.

5.4.4. Da li postoje mere izvršenja sa pravnim posledicama?

Klasične mere primene koje garantuju poštovanje pravila i standarda koje koriste samoregulatorna i koregulatorna tela su objavljivanje, sramoćenje i optuživanje bez pravnih posledica. Ipak, samoregulatorna i koregulatorna tela mogu se odlučiti da informišu regulatora ili pokrenu sudski postupak koji vodi ka sudskim sankcijama.

Studija Panteia pokazuje da kombinacija lakših i težih sankcija (zakonodavni povratak) može biti dobar pristup u sprovođenju usklađenosti sa samoregulatornim i koregulatornim šemama: "Primeri takvih mešovita lakših i težih sankcija se nalaze, između ostalog, u Nacionalnim pravilima etike za reklamiranje i komercijalno komuniciranje u Bugarskoj, portugalskom Kodeksu ponašanja *ICAP*, italijanskom Kodeksu o TV i maloletnicima i slovenački Kodeks o oglašavanju. U Italiji, Kodeks o TV i maloletnicima koristi oboje, i objavljivanje, sramoćenje i krivicu, i javne novčane kazne. Regulatorni organ *AGCOM* je odgovoran za ovaj deo izvršenja, na osnovu nacionalnog zakonodavstva.

5.4.5. Da li postoji potreba za formalnim priznavanjem samoregulacionih i koregulacionih tela od strane državnih/javnih organa?

U Danskoj je medijska samoregulacija priznata zakonom i obavezna je. U Velikoj Britaniji potpisivanje Kraljevske povelje ne čini sistem obaveznim, već formalno prepoznaje sistem medijske samoregulacije i podržava njegov način funkcionisanja. To je slučaj i u Irskoj (Hulin 2014a, 7).

5.4.6. Da li postoje podsticaji za učešće u šemi samoregulacije i koregulacije?

Jedna od tehnika koje koriste državni organi koji podstiču medije da se uključe u sistem samoregulacije su podsticaji, kao što su nagrađivanje ili kaznene mere za medije koji se pridržavaju ili ignorišu model samoregulacije." U Velikoj Britaniji, Kraljevska povelja predviđa drugačije postupanje sa izdavačima u zavisnosti od toga da li su oni članovi sistema za samoregulaciju medija ili nisu, sa onima van sistema koji se suočavaju sa pretnjom od primerne štete i kaznenih troškova, ako se predmet podnese na sud. Nasuprot tome, u Belgiji mediji koji se drže sistema dobijaju državne subvencije. U Irskoj, mediji koji pripadaju sistemu medijske samoregulacije mogu imati koristi tokom vođenja postupka o kleveti" (Hulin 2014a, 7).

5.4.7. Da li postoji nadzor nad samoregulacijom i koregulacijom koju sprovode državni/javni organi?

Da li postoji nadzor nad sprovođenjem samoregulacije i koregulacije koji sprovode državni / javni organi? Da li javni organi nadgledaju sprovođenje pravila usvojenih od strane medijskih kompanija ili profesionalaca? Da li se od medija ili medijskih profesionalaca zahteva ili očekuje da redovno ili na zahtev izveštavaju nadležni javni organu?

5.4.8. Da li su državna ili javna sredstva uključena u finansiranje samoregulacije i koregulacije?

Prema studiji Panteia, samoregulatorni i koregulatorni programi najčešće se oslanjaju isključivo na članarinu kao izvor finansiranja. U nekim slučajevima, finansiranje dolazi od članarine, kao i od javnih sredstava. Izvor finansiranja može biti i prodaja usluga (npr. reklame, klasifikacija programa prema sistemu rejtinga ...).

U slučajevima kada država učestvuje u samoregulaciji kroz finansijske podsticaje, bilo direktno (državno finansiranje) ili indirektno (prakse oglašavanja vladinih institucija), posebna pažnja se treba posvetiti zaštiti nezavisnosti samoregulatornog tela. Alternativno, međunarodni fondovi se mogu uzeti u obzir, ali imajući u vidu da oni ne mogu osigurati dugoročnu finansijsku održivost samoregulatornog sistema. Idealno, kreatori sistema mogu dati prednost nezavisnim izvorima, koji garantuju određenu stabilnost i lako se kombinuju sa drugim izvorima.

6. Studija slučaja

6.1. Zaštita maloletnika: Kijkjwzer (Holandija)

6.1.1. Kontekst

U Holandiji, holandski nacionalni regulatorni organ *Commissariaat voor de Media (CvdM)* i *Nederlands Instituut van Classificatie van Audiovisuele Media (NICAM)* dele odgovornost za zaštitu maloletnika.

Prema Zakonu o medijima iz 2008. godine, javni servis i privatni mediji koji nameravaju da emituju linearni audio-vizuelni kontekst, obavezni su da budu povezani i da se pridržavaju propisa *NICAM*-a. Ukoliko ne žele da učestvuju u ovom sistemu, oni prelaze pod direktni nadzor *CvdM* i mogu emitovati samo sadržaj koji je pogodan za publiku svih starosnih grupa.

6.1.2. Glavne karakteristike i najbolje prakse

Zakonska regulativa

Integrirani pristup klasifikaciji i označavanju uzrasta od strane sistema *NICAM Kijkjwzer*, koji se primenjuje kroz sve regulisane audiovizuelne sektore (sa određenim specifičnostima za svaki sektor), predstavljao je primer za koregulaciju audiovizuelnog sadržaja za sve medije.

Kijkjwzerov koregulatorni dizajn je tripartitan. Stvarnu klasifikaciju i rejting vrši sama industrija. Odgovornost za sistem je na *NICAM*-u. Na višem nivou, funkcionisanje i ostvarene rezultate *NICAM*-a nadzire *CvdM*. *NICAM* godišnje izveštava *CvDM*, koji ocenjuje rezultate rada *Kijkjwzera* i izveštava o zaključcima Ministarstvo kulture. Rezultati ovih evaluacija uključeni su u tzv. pismo Vladi koje se objavljuje na internet stranici *CvDM*.

Na osnovu Zakona o medijima, *NICAM* ima mandat koji mu je dodelilo Ministarstvo prosvete, kulture i nauke, u cilju obavljanja nadležnost institucije za klasifikaciju, i deluje kao privatni akter u holandskom koregulatornom sistemu. Kao takav, *NICAM* je odgovoran za nadzor svojih članova (pružalaca audiovizuelnih medijskih usluga). *CvdM*, kao što je prethodno navedeno, odgovoran je za nadzor ostalih koji nisu članovi.

Pravila o ozbiljno štetnom medijskom sadržaju ostaje u nadležnosti *CvdM*-a i direktno ih nadgleda regulator.

NICAM je takođe zadužen za *PEGI*, sistem rejtinga za igre.

Nivo koncepcije – obrazloženje

Institut *NICAM* je osnovan 1999. godine, a *Kijkjwzer* je uveden 2001. godine. *NICAM* je vlasnik *Kijkjwzer*-a. Osnovno objašnjenje iza ovog uspešnog sistema klasifikacije i označavanja je informacija, a ne nametanje. *Kijkjwzer* ne procenjuje kvalitet programa, niti njegovu prikladnost za decu različite starosti. Njegovi tvorci su priznali da su standardi i preferencije roditelja suviše raznovrsni, pa su postavili sistem koji upućuje na potencijalno štetne elemente i ostavlja odgovornost za određivanje prikladnosti sadržaja roditeljima i starateljima. Konačnu odgovornost za ono šta njihova deca gledaju snose roditelji.

Nivo koncepcije - usaglašenost

Svake godine *NICAM* proverava ispravnost oko 50 klasifikacija za televiziju. *CvdM* uključuje ove rezultate u godišnju procenu *NICAM*-a. Rezultati ovih procena postaju deo pisma koje se šalje Vladi.

Nivo implementacije - obim

Sistem se primenjuje na sve vrste audiovizuelnih sadržaja u Holandiji, od televizijskog programa i filmova do filmova na DVD i video zapisa. Jedini izuzetak su vesti i televizijski programi koji se prenose uživo, jer nije moguće klasifikovati sve ove programe unapred. Međutim, od emitera se očekuje da uzmu u obzir vreme emitovanja i da unapred upozore gledaoce u slučaju šokantnih scena.

U slučaju televizije (linearne usluge), *Kijkwizerova* starosna klasifikacija povezana je sa vremenom emitovanja. Programi označeni oznakom 'Svi uzrasti', '6' i '9' godina mogu se emitovati bilo kada u toku dana. Programi označeni oznakom '12' godina mogu se emitovati samo nakon 20 časova, a oni označeni oznakom '16' godina nakon 22 časa.

Oznake starosnih grupa se prikazuju zajedno uz piktogram koji opisuje glavne karakteristike programa koji može delovati uznemirujuće na decu svih uzrasta. Postoji njih 6 (za nasilje, strah, seksualni sadržaj, diskriminaciju, zloupotrebu alkohola/narkotika i prostačkog jezika). Mogu se naći u štampanim televizijskim programima, bioskopima, filmskim vodičima, internet stranicama posvećenim filmovima, stranicama teleteksta, oglasima, reklamama, posterima i na pakovanjima DVD i video zapisa. Piktogrami se takođe emituju na početku televizijskog programa.

Nivo implementacije - učešće

Kijkjwzeru je pridruženo više od 2200 kompanija. Čak i pružaoci medijskih usluga koji nisu zakonski obavezni da se pridruže *Kijkjwzeru*, sve više se prijavljuju kao članovi *NICAM*-a i dobrovoljno poštuju pravila *Kijkjwzera* (npr. Netfliks). Razlog je u tome što je javnost potpuno prihvatila ovaj sistem procene, i što postoji velika podrška audiovizuelnog sektora i njena povezanosti sa pozitivnim tržišnim efektima.

Koristeći upitnik koji je izradio *Kijkjiwzer*, emiteri i filmski i video distributeri sami klasifikuju svoju produkciju. Specijalno obučeni zaposleni, tzv. koderi, detaljno prate produkciju i odgovaraju na šesnaest pitanja putem interneta o tome šta su videli. Računarski program koji je razvio *Kijkjiwzer* zatim izračunava kakvu klasifikaciju određeni program dobija. Na osnovu nekoliko pitanja, koder ocenjuje televizijski program ili film u smislu nasilja, straha, prisustva seksualnog sadržaja, diskriminacije, zloupotrebe narkotika i/ili alkohola i grubog jezika. Preporuka o uzrastu je povezana sa svakim od ovih predmeta. Predmet sa najvećom ocenom u pogledu starosti određuje konačnu preporuku o uzrastu koju *Kijkjiwzer* daje određenoj produkciji. Ako nekoliko kategorija dobije jednak broj poena, one će takođe biti uključene u preporuku *Kijkjiwzera*, sa najviše njih tri.

Kijkjiwzer takođe uživa značajan međunarodni uspeh i citiran je u više navrata kao referentna praksa. Među zemljama koje su dobile licencu za korišćenje *Kijkjiwzera*, zajedno sa njegovim internet alatima (bilo u originalnoj verziji, ili u verziji prilagođenoj nacionalnim specifičnostima) su i male zemlje, kao što su Island i Slovenija, kao i neka velika audiovizuelna tržišta, kao što je Turska.

Nivo implementacije - učestala poboljšanja

Upitnik je razvila grupa renomiranih stručnjaka iz oblasti medija i mladih, i redovno se ažurira na osnovu nalaza istraživanja. *NICAM* obavlja redovne procene kvaliteta poštovanja pravila i testiranja percepcije potrošača, kao i korišćenje *Kijkjiwzera*.

Nivo implementacije – finansiranje

Fondacija *NICAM* je nezavisna neprofitna organizacija koja je postavila “opšti cilj, bez namere za sticanje profita, da promoviše pružanje informacija o potencijalnoj štetnosti audiovizuelnih proizvoda koje proizvede audiovizuelni sektor za mlade putem sredstava klasifikacije.” Polovinu godišnjeg budžeta *Kijkjiwzera* finansira vlada, a drugu polovinu emiteri. *NICAM* takođe popunjava deo svog budžeta tako što prodaje svoje usluge.

Nivo izvršenja - postupanje sa žalbama i sankcije

Sve organizacije i kompanije koje su povezane sa *NICAM*-om imaju obavezu da klasifikuju svoje audio-vizuelne sadržaje u skladu sa pravilima *Kijkjiwzera* i da pravilno prikazuju *Kijkjiwzerovu* klasifikaciju. Ako se pravila ne poštuju ili prekrše, moguće je podnošenje žalbe *NICAM*-u u roku od dve sedmice nakon emitovanja.

Žalbe se uvek prvo obrađuju u kancelariji *NICAM*-a. Ako se kršenje potvrdi, *NICAM*-ova kancelarija zahteva od emitera ili distributera filma ili DVD da ispravi klasifikaciju, ili u slučaju televizije da emituje sadržaj u drugačijem vremenu emitovanja.

Ukoliko emiter ne postupi po zahtevu u roku od tri radna dana, žalba se prosleđuje nezavisnoj komisiji za žalbe *NICAM*-a, i može se izreći sankcija. U suprotnom, podnosilac žalbe se obaveštava i žalba se dostavlja nezavisnoj komisiji za žalbe *NICAM*-a, samo ako podnosilac žalbe i dalje to želi. U tom slučaju se održava ročište za saslušanje. I podnosiocu žalbe i

tužiocu se daje mogućnost da sačine usmenu izjavu o svom stavu. Ne postoje troškovi. Žalilac prima pismenu presudu od Komisije za žalbe u roku od otprilike četiri sedmice nakon zasedanja.

Komisija može narediti da se klasifikacija izmeni ili može narediti novčanu kaznu do 135.000 evra, u zavisnosti od slučaja. Postoji mogućnost žalbe na presudu Komisije za žalbe koja se podnosi Komisiji za apelacije. Žalba mora biti podneta *NICAM*-u u pisanoj formi u roku od četiri sedmice od dana donošenja odluke Komisije za žalbe. U zavisnosti od nalaza Komisije za žalbe, presuda protiv koje je žalba podneta biće potvrđena, poništena ili vraćena Komisiji za žalbe na ponovno razmatranje.

6.2. Zaštita potrošača: ASA (Velika Britanija)

6.2.1. Kontekst

Nacionalni konvergirani regulator Velike Britanije, koji je odgovoran za medije, *Ofcom*, pokrenuo je osnivanje Kodeksa Komiteta za oglašavanje (*CAP*) zajedno sa privatnim samoregulatorom za oglašivačku komunikaciju - Agencijom za standarde oglašavanja (*ASA*).

Ciljevi šeme su na kraju da svaki oglas koji se prikaže u Velikoj Britaniji bude odgovoran, kako bi se zaštitili potrošači, naročito deca, i poboljšao kvalitet i poverenje u oglašivačku industriju. *CAP* je deo *ASA* koja redovno revidira svoje ciljeve i ima kvantitativne i kvalitativne indikatore za praćenje rezultata primene ove šeme.

6.2.2. Glavne karakteristike i najbolje prakse

Zakonska regulativa

Regulacija komercijalne komunikacije u Velikoj Britaniji je pod direktnom odgovornošću *ASA*, kojoj prema odredbama Zakona o komunikacijama (2003) regulatorna ovlašćenja daje državni regulator *Ofcom*.

Svakog tromesečja, *ASA* izveštava *Ofcom* o svojim indikatorima rezultata. Pored toga, *ASA* i *CAP* objavljuju godišnje izjave u vezi sa napretkom u ostvarivanju svojih ciljeva i rezultata.

Nivo implementacije – monitoring

ASA i *Ofcom* dele zajedničku odgovornost za praćenje rezultata rada *CAP*-a. Kako bi *Ofcom* nadgledao sistem, *ASA* redovno izveštava o unapred dogovorenim ključnim indikatorima. Pored toga, glavna evaluacija koju vrši *Ofcom* obavlja se svakih 10 godina. Osim toga, *ASA* takođe provodi sopstvene preglede u pogledu efikasnosti šeme. Žalbe uglavnom rešava *ASA*. *ASA* je izradila i niz procedura koje regulišu postupanje i rešavanje žalbi.

Nivo izvršenja - postupanje sa žalbama i sankcije

Žalbe uglavnom obrađuje ASA (oko 30.000 godišnje), što je dovelo do stvaranja niza specifičnih procedura. Savet ASA čini nezavisni žiri koji je isključivo odgovoran za odlučivanje o kršenju Kodeksa o oglašavanju. Postoji nekoliko sankcija koje ASA može da izreče za različite vrste kršenja kodeksa CAP. U 2016. godini ASA je rešila 28.521 žalbu, što je dovelo do promene ili povlačenja 4.824 reklama/oglasa.

ASA je telo čije osnivanje nije regulisano zakonom i kao takvo ne može da nametne kazne. Ipak, izgleda da ovo ne šteti efikasnosti primene pravila. Postoji nekoliko sankcija koje mogu biti korišćene u različitim okolnostima: izdavanje upozorenja svojim članovima da zadrže pristup oglašavanju, povuku trgovinske povlastice i izreknu veto pre veta na marketinške materijale. Ako emiteri uporno ponavljaju kršenje Kodeksa, ASA može uputiti slučajeve u *Ofcom*, koji može izreći novčane kazne, pa čak i oduzeti dozvolu za emitovanje.

Nivo implementacije – finansiranje

ASA se finansira dobrovoljnom naknadom od 0,1% na cenu reklamnog prostora za oglašavanje u njenom prostoru, što znači da oglašivači plaćaju vlasnicima medija, kao što su reklamne stranice, novine, poster, internet oglasi, i naknadu od 0,2% na određenu direktnu poštu. ASA takođe prima mali prihod od naplate za određene usluge (seminari i premijum saveti za industriju). Ovaj aranžman garantuje nezavisnost ASA. ASA ne prima nikakvo javno finansiranje, a naknada za industriju je "nepristrasna naknada" koju u ime ASA prikuplja Odbor za finansije za standarde oglašavanja i Odbor za finansije za standarde radio-difuzije. ASA ne zna ko plaća naknadu ili u kolikom iznosu. Naknada je jedini deo sistema koji je dobrovoljan. Oglašivači mogu da odluče da plaćaju naknadu, ali ne mogu da odlučuju u pogledu toga da li će ili neće da se pridržavaju Kodeksa oglašavanja ili odluke ASA.

6.3. Etika novinarstva: Conseil de déontologie journalistique (Belgija)

6.3.1. Kontekst politike

Conseil de déontologie journalistique (Savet za etičko novinarstvo, u daljem tekstu *CDJ*) je formiran 2009. godine kao samoregulatorno telo za medije na francuskom govornom području u Belgiji.

Postupak formiranja *CDJ* je značajan, jer je rezultat intenzivnih diskusija i pregovora koji su obuhvatili predstavnike predmetnih medija i javnih tela (Vlada francuske zajednice u Belgiji i regulatorni organ za audiovizuelne medije Belgija - *Conseil supérieur de l'audiovisuel*, u daljem tekstu *CSA*).

Cilj ovih diskusija bilo je rešavanje dva glavna nezadovoljavajuća aspekta regulisanja novinarske etike, koji su bili nezadovoljavajući zbog nedostatka samoregulatornog tela:

- nije bilo prostora za rešavanje žalbi zbog kršenja novinarske etike od strane štampe, naravno, osim u slučajevima kada su žalbe rešavane unutar svakog pojedinačnog medija, na njihovu sopstvenu inicijativu;
- žalbe na kršenje etike novinarstva od strane audiovizuelnih medija bi se, naravno, usmerile na CSA, koji bi mogao da interveniše:
 - ◆ bilo na osnovu obaveza u pogledu tradicionalnih sadržaja proizašlih iz Direktive AMVU (zaštita maloletnika, zaštita potrošača, zabrana govora mržnje ...);
 - ◆ ili na osnovu posebne odredbe zakona o medijima koja navodi da pružaoci audiovizuelnih medijskih usluga "moraju da usvoje interne propise o objektivnosti u postupanju sa informacijama i da se obavezuju da će ih poštovati".

Obe situacije su smatrane nezadovoljavajućim, ostavljajući osećaj nekažnjivosti sa jedne strane i osećaj postojanja javne kontrole nad pitanjem koje je potrebno ostaviti profesiji, s druge strane.

Rasprava je dovela do jedinstvenog dogovora između svih zainteresovani strana prema kojem bi se osnovalo novo samoregulatorno telo, koje bi dobilo pravni status i finansijsku podršku Parlamenta i kojem će biti odobrena zajednička odgovornost za audiovizuelne medije sa CSA, čija bi ranija ovlašćenja bila delimično preneti na CDJ, uz zadržavanje određenih ovlašćenja za zaštitu javnog interesa u spornim situacijama. Sve ovo je sadržano u Zakonu usvojenom 30. aprila 2009. godine¹².

Ovaj pravni status i javno finansiranje sistema izazvali su zabrinutost u pogledu potencijalnih rizika od političkog uticaja. Problemi su rešeni očuvanjem nezavisnosti CDJ-a putem trostrukog mehanizma:

- samo polovina finansiranja je javna, i ne finansira se CDJ direktno, već neprofitna organizacija koja je zakonski osnovala CDJ;
- CDJ je potpuno autonoman u svom procesu donošenja odluka; nijedan nosilac javnog mandata ne može biti član CDJ-a ili direktor neprofitne organizacije koja je osnovala CDJ;
- Pravni status i finansiranje sadržani su u Zakonu koji je usvojio Parlament, a ne u prostom ministarskom dekretu, što daje sistemu jaču garanciju održivosti i široku podršku javnosti.

12 Dostupno na adresi: <http://www.csa.be/documents/1308>

6.3.2. Glavne karakteristike i najbolje prakse

Zakonska regulativa

Prema zakonu, žalbe o audiovizuelnim medijima koje dođu do CSA obrađuju se na sledeći način:

- ako je žalba isključivo u vezi sa pitanjem novinarske etike, prenosi se na CDJ, koji je zadužen za rešavanje iste;
- ukoliko se žalba odnosi na pitanje novinarske etike, ali i na pitanje zakona o medijima, obrađuje je obe strane, ali prvo CDJ; kada se usvoji mišljenje CDJ, u slučaju da CSA ima nameru da ne prati mišljenje CDJ, CSA mora pokrenuti postupak pomirenja mišljenja kod CDJ i navesti adekvatan razlog zbog kojeg se preusmerava od mišljenja CDJ.
- Zakon takođe ostavlja mogućnost da CSA direktno postupa s žalbom u tri izuzetne okolnosti:
- kada se u mišljenju CDJ zaključuje da je došlo do mešanja pružaoca audiovizuelnih medijskih usluga u uredničku nezavisnost sopstvene redakcije;
- kada CDJ zaključi da je isti emiter audio-vizuelnih medijskih usluga ponovio prekršaj u roku od 12 meseci;
- žalbu podnesu najmanje tri različite političke grupe zastupljene u Parlamentu.

Nivo koncepcije – učešće

Sastav CDJ je struktuiran na način da se odražava učešće što više zainteresovanih strana. CDJ je trenutno struktuiran na sledeći način:

- 6 predstavnika novinara (+ 6 zamenika);
- 6 predstavnika izdavača (+ 6 zamenika);
- 2 predstavnika glavnih urednika (+ 2 zamenika);
- 6 predstavnika civilnog društva (+ 6 zamenika).

Nivo koncepcije – usklađenost

CDJ izdaje godišnji izveštaj koji je javno dostupan. Poseban zajednički izveštaj o žalbama koje zajednički rešavaju CDJ i CSA objavljuje se takođe godišnje, a dva tela moraju se sastajati dvaput godišnje kako bi procenila pravilno funkcionisanje njihove saradnje¹³.

Nivo implementacije - učestala poboljšanja

Pre formiranja CDJ, već je postojao Zakon o etičkom novinarstvu, ali je CDJ preuzeo inicijativu za njegovo ažuriranje. Novi kodeks je usvojen 2013. godine.

CDJ takođe redovno usvaja sveobuhvatne pravne instrumente o specifičnim pitanjima koja su izazvala javnu zabrinutost putem javnih rasprava ili kroz značajan broj zaprimljenih

13 Izveštaji dostupni na adresi <http://lecdj.be/publications/les-rapports-annuels/>

žalbi, kao što su:

- preporuka o informacijama o strancima ili osobama stranog porekla (2016);
- preporuku o informacijama u vanrednim situacijama (2015);
- direktiva o razlikovanju oglašavanja i novinarstva (2015);
- direktiva o identifikaciji fizičkih lica u medijima (2014);
- vodič dobre prakse za novinare i njihove izvore (2012);
- preporuka o otvorenim forumima za diskusiju u medijima (2011);
- preporuka o medijskom izveštavanju o izborima (2010)¹⁴.

Nivo izvršenja

CDJ je usvojio interne propise o postupanju sa žalbama, koji su javno objavljeni¹⁵. Ovi propisi detaljno navode materijalni obim CDJ (tj. svi mediji, bez obzira na to da li su štampani ili digitalni, pisani ili audiovizuelni), načina podnošenja žalbe, način rešavanja žalbe i način dostavljanja konačne odluke javnosti i podnosiocu žalbe.

6.4. Nelinearne audiovizuelne medijske usluge: Velika Britanija

6.4.1. Kontekst politike

Transformacija regulatornog okvira EU za audiovizuelne medijske usluge u 2007. godini iz Direktive o televiziji bez granica (TWFD) u Direktivu o audiovizuelnim medijskim uslugama (AVMSD) dovela je do proširenja materijalnog obima Direktive, koja od tada ne uključuje samo linearno (emitovanje – usmereno prema potrošačkim) uslugama, već i nelinearne usluge (na zahtev – zahtevano od potrošača).

Međutim, prema odredbi 94 AVMSD “u skladu sa zadacima koje su nametnuti državama članicama na osnovu Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, oni su odgovorni za efikasno sprovođenje ove Direktive. Oni su slobodni da biraju odgovarajuće instrumente u skladu sa svojim pravnim tradicijama i ustanovljenim strukturama, a posebno oblik njihovog nadležnog nezavisnog regulatornog tela, kako bi mogli da obave svoj deo posla u primeni ove Direktive na nepristrasan i transparentan način”.

Ako je ogromna većina država članica poverila svom postojećem regulatornom organu da reguliše i nelinearnu uslugu, do nedavno je to bio slučaj u Velikoj Britaniji (gde je do 2015. godine regulatorno telo Ofcom poverilo ovaj zadatak koregulatornom telu, Telu za televiziju na zahtev / Authority for television on demand - ATVOD) i u Irskoj (gde je ovaj zadatak u rukama samoregulatornog tela koje je nadležno za primenu Kodeksa za audio-vizuelne usluge na zahtev (ODAS). U sledećem odeljaku fokusiraćemo se na to kako je Ofcomov prenos ovlašćenja na ATVOD funkcionisao između 2010. i 2015. godine.

14 Sve dostupno na adresi: <http://lecdj.be/la-deontologie/les-textes-belges/>

15 <http://lecdj.be/comment-introduire-une-plainte-au-conseil-de-deontologie->

6.4.2. Glavne karakteristike i najbolje prakse

Zakonska regulativa

Kao što smo prethodno videli u odeljku 6.2 o zaštiti potrošača, *Ofcom* ima mogućnost, pod određenim uslovima, da odredi drugo telo za obavljanje dela svojih regulatornih funkcija. *Ofcom* to i dalje to radi za standarde oglašavanja sa ASA-om, a takođe je iskoristio tu priliku i 2010. godine da poveri telu pod nazivom Telo za televiziju na zahtev (*ATVOD*) zadatak regulisanja nelinearnih usluga u svim aspektima regulacije, osim oglašavanja (što je već u okviru samoregulacije koju vrši ASA).

Odluka o prenošenju svojih ovlašćenja na ovo udruženje, koja je doneta nakon što je obavljena javna rasprava o ovoj temi, bila je adekvatno motivisana i detaljno je opisivala zaduženja *ATVOD* kako bi se ono imenovalo kao koregulatorno telo, a to su:

- I. “*ATVOD* je odgovarajuće i adekvatno telo koje će biti imenovano;
- II. *ATVOD* će osigurati, u obavljanju bilo koje funkcije na koju se odnosi ova oznaka, preduzimanje odgovarajućih koraka za pridržavanje zakonskih i regulatornih obaveza koje se primenjuju na *Ofcom* u izvršavanju sopstvenih regulatornih funkcije, uključujući naročito:
 - a. da se u svim slučajevima uzmu u obzir načela na osnovu kojih regulatorne aktivnosti treba da budu transparentne, odgovorne, proporcionalne, konzistentne i ciljane samo u slučajevima kada su akcije potrebne; i za ona pitanja iz člana 3 (4) Zakona, koja se smatraju relevantnim u datim okolnostima;
 - b. da konsultuje i izvrši procene uticaja u vezi sa obavljanjem određenih funkcija u okolnostima u kojima bi *Ofcom* bio dužan da postupi u skladu sa članom 7 Zakona;
 - c. da poštuje i obezbedi da njeno osoblje postupa u skladu sa članom 393 Zakona (poverljivost);
- III. *ATVOD* ima pristup finansijskim resursima koji su adekvatni da bi se osigurao delotvoran rad dodeljenih funkcija;
- IV. *ATVOD* je dovoljno nezavisan u odnosu na emitere programa na zahtev; i
- V. Dogovoreno je da *ATVOD* bude tako imenovan” (uvodni deo 5).

Ova odluka je stoga zakonski transformirala ovu asocijaciju u zvanično ko-regulatorno telo, jer “ova oznaka je pravno obavezujuća i, budući da je imenovao *Ofcom*, *ATVOD* je odgovoran *Ofcomu* za svaki neuspeh u izvršavanju određenih funkcija u skladu s odredbama ove oznake “(član 3).

Nivo koncepcije - ciljevi sistema

Ciljevi sistema su jasno definisani u Oznaci, u čijem članu 5 se navodi da “*Ofcom* imenuje *ATVOD* za izvršavanje sledećih funkcija:

- I. da upravlja procedurama za prijem, i da za prima dostavljena obaveštenja prema članu 368BA Zakona od svakog lica koje namerava da pruži programsku

- uslugu na zahtev (odnosno, u slučaju lica koje već pruža programsku uslugu na zahtev od dana kada su na snagu stupile odredbe iz 2010. godine, obaveštenje u kojem se navodi da već pružaju takvu uslugu);
- II. da utvrdi da li su pružaoci usluga poštovali član 368BA i relevantne zahteve Zakona u skladu sa stavom 6 (ii) ove Oznake;
 - III. da od pružalaca usluga zahteva plaćanje naknade u skladu sa članom 368A Zakona; takve naknade su dovoljne da omoguće ATVOD-u da pokrije, ali ne i da pređe, svoje troškove procenjene prema članu 368NA (5) (a) Zakona, uz prethodno pismeno odobrenje od *Ofcoma*;
 - IV. u skladu sa članom 368C (1) Zakona, da preduzme takve korake koji se čine najboljim da obezbede usaglašavanje pružalaca usluge sa relevantnim zahtevima Zakona;
 - V. da podstakne pružaoce usluga da obezbede da njihove usluge postepeno postanu dostupnije osobama sa invaliditetom vida ili sluha, ili i jednog i drugog (član 368C (2) Zakona); i
 - VI. da osigura da pružaoci usluga promovišu, tamo gde je to praktično, i na odgovarajući način, proizvodnju i pristup evropskim poslovima/radovima”.

Nivo koncepcije - usklađenost sa zakonskom regulativom

Oznaka takođe jasno navodi u svom članu 7 zakonske obaveze koje su nametnute ATVOD-u, a to su:

- I. delovanje u skladu sa s368B (9) (e) Zakona;
- II. osiguravanje, u obavljanju bilo koje funkcije na koju se odnosi ova oznaka, preduzimanja svih odgovarajućih koraka u pridržavanju zakonskih i regulatornih obaveza i obaveza koje se odnose na *Ofcom* u obavljanju svojih regulatornih funkcija, uključujući naročito:
 - a. *u svim slučajevima uzimanje u obzir načela na osnovu kojih regulatorne aktivnosti treba da budu transparentne, odgovorne, proporcionalne, konzistentne i ciljane samo u slučajevima u kojima je potrebno preduzimanje akcija, kao i u pitanjima iz člana 3 (4) Zakona, koji se učine relevantnim u datim okolnostima;*
 - b. *konsultovanje i obavljanje procene uticaja u vezi sa sprovođenjem određenih funkcija u okolnostima u kojima će Ofcom biti obavezan da postupi u skladu s članom 7 Zakona; i*
 - c. *poštovanje i obezbeđivanje da osoblje postupa u skladu sa članom 393 Zakona (poverljivost),*
- III. nakon upućivanja ili podnošenja prigovora u *Ofcom* u skladu s tim, prihvatanje svake odluke *Ofcoma* o obimu programa, ili o tome da li je program uključen u programski servis na zahtev;
- IV. osiguravanje da u obavljanju svoje funkcije iz stava 5 (iii) ove Oznake budu zadovoljeni uslovi iz člana 368NA Zakona (naknade), a naročito:
 - a. *u svakoj finansijskoj godini da se obave konsultacije na takav način koji Ofcom smatra prikladnim, bilo samostalno ili zajedno sa Ofcomom, o tome da li je pružalac usluga obavezan da im plaća naknadu; i*
 - b. *objavljivanje, na način na koji Ofcom smatra odgovarajućim, iznosa naknade koju će pružalac usluga biti obavezan da plati;*

- V. konsultovanje sa *Ofcomom* u pripremi bilo kojeg Pravila koja se predlože za usvajanje u svrhu obezbeđivanja da pružaoci usluga poštuju relevantne zahteve Zakona i da pribave prethodno pismeno odobrenje Pravila pre obavljanja od *Ofcoma*;
- VI. obezbeđivaje da se takva pravila izražavaju kao relevantni zahtevi Zakona i da se izraze bez dodatnih materijalnih dodataka ili propusta;
- VII. konsultovanje sa *Ofcomom* u pripremi neobavezujućih uputstava za tumačenje Pravila (i svih naknadnih materijalnih promene u tom smeru), te pribavljanje prethodnog pismenog odobrenja za takve smernice od *Ofcoma* pre njihovog objavljivanja ili promene;
- VIII. obezbeđivanje da u izradi bilo kakvog uputstva pomenutog u ovoj Oznaci, takva uputstva odražavaju sledeće:
 - a. *da su obezbeđena kao neobavezujuća uputstva samo radi pomoći u tumačenju Pravila;*
 - b. *da će se samo Pravilima, a ne smernicama, utvrđivati da li je došlo do kršenja Pravila;*
 - c. *da poštovanje smernica samih po sebi ne pruža pretpostavku o usklađenosti sa Pravilima; i*
 - d. *da će se nepoštovanje Pravila smatrati nepoštovanjem relevantnih zahteva iz Zakona;*
- IX. uspostavljanje i objavljivanje odgovarajućih i sveobuhvatnih postupaka za rešavanje žalbi u cilju izvršavanja dodeljenih funkcija, i da se takvi postupci formulišu u konsultaciji sa *Ofcomom*;
- X. rešavanje žalbi koje su zaprimljene u skladu sa svojim obavezama u ovoj Oznaci;
- XI. pridržavanje ključnih indikatora učinka ("KPI") koji su navedeni u Rasporedu uz ovu Oznaku u postupcima za rešavanje žalbi;
- XII. konsultovanje sa *Ofcomom* pre izdavanja bilo kakvog obaveštenja o izvršenju za koje je ovlašćena da ih izdaje u skladu sa ovom Oznakom i u skladu sa članovima 368BB i 368I Zakona;
- XIII. pridržavanje obaveza izveštavanja utvrđenih u Rasporedu uz ovu Oznaku;
- XIV. trenutno obaveštavanje *Ofcoma* o svim slučajevima u kojima pružalac usluga, kojem je ATVOD izdao obaveštenje o izvršenju, ne ispoštuje dato obaveštenje u roku koji je odredio ATVOD u svom obaveštenju o izvršenju i, ako to zatraži *Ofcom*, dostavljanje primeraka svih relevantnih dokaza i podnesaka, kako bi *Ofcom* mogao da donese odluku o tome da li da izvrši svoja ovlašćenja za nametanje sankcije takvom pružaocu usluga u skladu sa članovima 368J, 368K ili 368L, ili da preduzme neke druge korake koje *Ofcom* smatra odgovarajućim za osiguranje poštovanja;
- XV. trenutno upućivanje u *Ofcom* (zajedno sa primercima svih relevantnih dokaza i podnesaka) u svim slučajevima gde ATVOD smatra da pružaoci usluga možda krše članove 368E do 368H Zakona zbog uključivanja u usluge materijala koji verovatno ohrabruju ili podstiču izvršenje krivičnog dela ili dovode do remećenja reda; i gde kršenje može biti takvo da opravdava potrebu da *Ofcom* preduzme hitne mere prema članu 368L Zakona (suspenzija ili ograničenje usluge zbog podsticanja na krivično delo ili nered);
- XVI. nedonošenje odluke navedene u članovima 368BB i 368I, osim ako nema opravdanih razloga za verovanje da dolazi ili je došlo do kršenja člana 368D i da je pružaocu usluga omogućeno da dostavi svoju izjavu o takvom navodnom kršenju;

- XVII. gde ATVOD odlučuje:
- a. *da lice pruža programsku uslugu na zahtev; ili*
 - b. *na osnovu žalbe ili na neki drugi način u vezi s poštovanjem relevantnih zahteva Zakona, da određeni program jeste ili nije "program koji je uključen u uslugu programa na zahtev" u skladu sa članom 368R (2) Zakona, kada obaveštava Pružalaca usluga ili stranke u žalbi, ATVOD, u zavisnosti od slučaja, obaveštava pružaoce usluge i tamo gde je to potrebno, ostale strane, koje bi mogle da se žale Ofcom-u na takvo rešenje u skladu sa sa relevantnim procedurama Ofcoma;*
- XVIII. neprimenjivanje zahteva iz člana 368D Zakona, osim onih u vezi sa kojima su joj dodeljene funkcije;
- XIX. otpuna saradnja sa *Ofcomom* u svakom trenutku, uključujući:
- a. *konsultovanje Ofcoma, po potrebi, u slučajevima kada postoji bilo kakva sumnja u vezi sa bilo kojom od ovlašćenih funkcija i / ili ovlašćenja, obaveza i uslova ATVOD na osnovu ove Oznake ili bilo koje druge odredbe u okviru ove Oznake; i*
 - b. *dostavljanje u Ofcom odmah po zahtevu svih informacija koje budu opravdano zahtevane u vezi sa obavljanjem svojih funkcija;*
- XX. kao deo ispunjavanja obaveze podsticanja ponuđača usluga da obezbede da njihove usluge postepeno postanu dostupnije osobama sa invaliditetom vida i sluha, ili oba pomenuta, da:
- a. *dostave u Ofcom najkasnije do 30. juna 2010. detaljan plan u pismenoj formi kojim se utvrđuje kako će ATVOD ispuniti ovu dužnost i uključiti predložene smernice za pružaoce usluga, s tim da se takva uputstva neće izdati bez prethodnog odobrenja Ofcoma; i*
 - b. *pridržavanje obaveza izveštavanja u Rasporedu uz ovu Oznaku;*
- XXI. kao deo ispunjavanja obaveze u cilju obezbeđivanja da pružaoce usluga promovišu, gde je to praktično, i na odgovarajući način, proizvodnju i pristup evropskim radovima (član 368C (3) Zakona) da:
- a. *dostave u Ofcom ne kasnije od 30. juna 2010. detaljan plan u pisanoj formi u kojem će se navesti kako će ATVOD ispuniti ovu dužnost i uključiti predložene smernice za pružaoce programskih usluga po zahtevu, s tim da se takva uputstva ne izdaju bez prethodnog odobrenja Ofcom; i*
 - b. *pridržavanje obaveza izveštavanja u Rasporedu uz ovu Oznaku;*
- XXII. trenutno obaveštavanje *Ofcoma*, ako postoje razlozi da veruje da više ne može da izvršava dodeljene funkcije iz bilo kog razloga i/ili više ne može da ispunjava uslove iz člana 368B (9) u funkciji odgovarajućeg regulatornog organa u vezi sa dodeljenim funkcijama i u svakom slučaju da iskoristi svoja najbolja nastojanja za brzo rešavanje svih takvih pitanja; i
- XXIII. u slučaju da ATVOD više ne želi da bude određen kao odgovarajući regulatorni organ u svrhu izvršavanja dodeljenih funkcija i da namerava da se povuče ta njegova uloga, potrebno je pismeno obavestiti *Ofcom* najkasnije šest meseci pre prestanka obavljanja dodeljenih funkcija, navodeći razloge za to".

Nivo implementacije - procena sistema

Član 13 predviđa da “Ova Oznaka podleže formalnoj reviziji *Ofcoma* po isteku dve godine od dana stupanja na snagu ove Oznake”. *Ofcom* je takođe imao ovlašćenje da odustane od ovog imenovanja u bilo kom trenutku (član 15) i čak je imao obavezu da to i učini “ako više nije zadovoljan sposobnošću ATVOD da zadovolji uslove za odgovarajući regulatorni organ, kako je navedeno u članu 368B (9) Zakona” (član 16). Pored toga, aneks uz Oznaku je pružio detaljne odredbe i kalendar u smislu obaveza za izveštavanje i ključne indikatora učinka.

Oznaka iz 2010. godine zaista je revidirana i potvrđena u 2012. i 2014. godini pre nego što je oduzeta 1. januara 2016. godine na osnovu motivu da “nakon revizije, *Ofcom* je odlučio da je delovanje kao jedinstveni regulator za programe video zapisa na zahtev efikasniji model za budućnost, nego postojanje dva odvojena tela koja obavljaju ovaj posao. Ovo će stvoriti operativnu delotvornost i omogućiti istovremeno postojanje uređivačkog sadržaja za video zapise na zahtev uz postojeću regulativu *Ofcoma* u pogledu emitovanja programa”¹⁶.

Nivo implementacije - adekvatno i transparentno finansiranje

ATVOD je finansiran naknadom od £2.900 na usluge koje su regulisane, uz mogućnost da pružaoci usluga malog obima plaćaju umanjenju naknadu ako dostave odgovarajuće dokaze kojim to potvrđuju.

Godišnji izveštaji ATVOD sadržali su sve detaljne podatke o prikupljenim naknadama i o tome na koji način su ovi prihodi potrošeni u cilju ispunjavanja preuzetog mandata.

Nivo izvršenja

ATVOD nije posedovao ovlašćenja za izricanje sankcija. Ovlašćenja ATVOD uključivala ovlašćenje da utvrdi da li je pružalac usluga prekršio neku od svojih obaveza i da izdavanje “obaveštenja o izvršenju”, ali ovlašćenja za sankcionisanje je ostalo u rukama *Ofcom*-a. A to su nametanje novčane kazne (maksimalno od 250.00 funti ili 5% prihoda pružaoca usluga, u zavisnosti od toga koje od ta dva je veće) i izdavanje uputstva za obustavljanje ili ograničavanje prava na pružanje usluge.

Ofcom je takođe delovao kao telo za žalbe u vezi sa odlukama ATVOD - o tome da li je usluga bila programska usluga na zahtev (*ODPS*), kako je definisano Zakonom o komunikacijama (“obim žalbe”).

16 <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/latest/media/media-releases/2015/1520333>

7. Ključne preporuke za Srbiju

7.1. Opšta zapažanja

Koregulacija je relativno nepoznat koncept u Srbiji. Slično je i sa samoregulacijom. Prvo i do sada jedino samoregulatorno telo u sferi medija, tj. Savet za štampu, osnovali su novinari 2009. godine. Dok samoregulacija ima dugu tradiciju i predstavlja zajednički deo medijskih sistema u EU, bar u područjima koja se odnose na zaštitu potrošača medija i etike novinarstva, koregulacija je relativno nova i nije rasprostranjena. Uprkos prisutnom trendu njenog raspravljanja u okvirima medijske politike na nadnacionalnom nivou, koregulacija i dalje pre predstavlja izuzetak, nego pravilo. Međutim, kako je navedeno u ovoj studiji, to bi se moglo promeniti.

Sledeća tabela pokazuje koliko se situacija razlikuje među zemljama EU, u pogledu postojanja samoregulatornog ili koregulatornog sistema u tri oblasti u kojima se najčešće realizuju: zaštita maloletnika, zaštita potrošača i novinarska etika.¹⁷¹⁸¹⁹

Tabela 1: Postojeći samoregulatorni/koregulatorni sistemi u državama članicama EU

Država	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	ES	FI	FR	GB	GR	HR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	
Zaštita maloletnika ¹⁷ 7/28																													
Zaštita potrošača ¹⁸ 26/28																													
Novinarska etika ¹⁹ 18/28																													
Ukupno 53/84	2	2	2	2	1	3	2	2	3	2	1	2	1	2	2	2	3	1	2	0	1	3	2	2	2	2	3	1	

Izvor: Panteia / AIPCE / delimično ažurirali autori

U svom uticajnom radu Hallin i Mancini su identifikovali stabilne veze između medijskih sistema i političkih sistema, pokazujući da političko-kulturne tradicije imaju veliki uticaj na način na koji se mediji razvijaju i funkcionišu, i na način na koji se njihova uloga posmatra i reguliše u društvu (Hallin i Mancini 2004; 2012).

17 Podaci zasnovani na studiji Panteia, a informacije su prikupili autori (ažurirani podaci koji pokazuju situaciju u Sloveniji).

18 Podaci zasnovani na studiji Panteia.

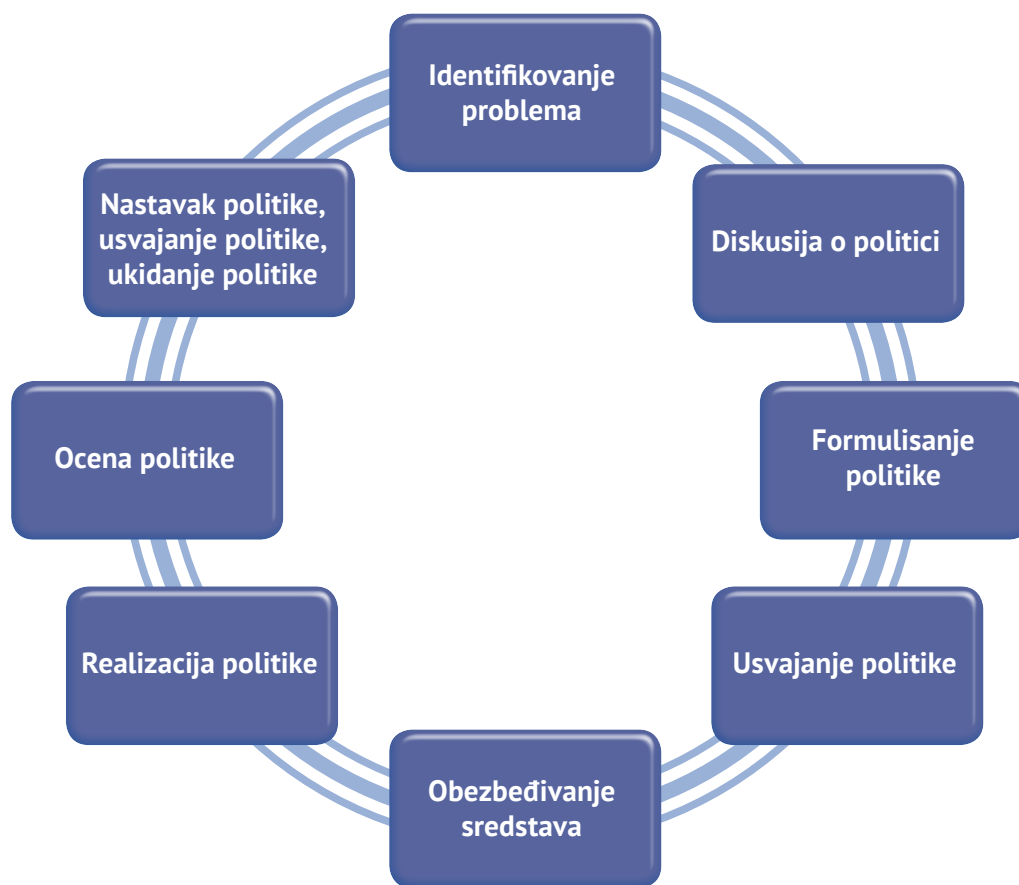
19 Podaci zasnovani na informacijama koje je pružila Alijansa nezavisnih evropskih saveta za štampu (Alliance of Independent Press Councils of Europe) (AIPCE): <http://www.aipce.net/>, a informacije su prikupili autori (ažurirani podaci koji pokazuju situaciju u Sloveniji).

Slučajevi koji su razmatrani u ovoj komparativnoj studiji potiču iz zemalja sa različitim tradicijama. Dve od njih, tj. Belgija i Holandija, pripadaju grupi zemalja severne/centralne Evrope sa demokratskim korporatističkim medijskim sistemom, prema Hallin i Mancini (2004). Druge dve, Irska i Velika Britanija, deo su Severnoatlantske zone ili liberalnih medijskih sistema (ibid.). Ne postoji slučaj iz mediteranskog ili polarizovanog pluralističkog medijskog sistema, niti iz istočnoevropskog ili postkomunističkog medijskog sistema.

Razvoj samoregulatornog ili koregulatornog sistema (ili njegovo nepostojanje) rezultat je svakog pojedinačnog nacionalnog konteksta, u kojem nekoliko kontekstualnih elemenata igraju važnu ulogu. Baš kao što ne postoji "evropski" model koregulacije, tako ne postoji ni model koji bi se mogao prosto preneti u Srbiju. Čak i ako se neki modeli mogu koristiti kao referenca, kreatori politike moraju da imaju na umu da - kao što je istaknuto u studiji koju je pripremio Hulin (2014a) u ime Instituta evropskog univerziteta u Firenci (*European University Institute*) - postoje razlike u uticaju različitih političkih konteksta (demokratskih i manje demokratskih) na primenljivost i potencijalni uspeh regulatornih šema.

Prilikom razmatranja ideje o uvođenju koregulatorne šeme, kreatori politike treba prvo da identifikuju problem ili područje u kojem bi koregulacija mogla da predstavlja rešenje za postojeće probleme.

Slika 3: Ciklus formulacije politike



Source: Adapted from Nachmias and Felbinger (1982, 30)

Kada se izabere područje ili problem, kreatori politike treba da razmotre sledeće kontekstualne elemente²⁰ u izradi politike:

- pravni i institucionalni okvir:
 - ◆ postoje li podsticaji za razvoj alternativnih načina regulacije?
 - ◆ postoje li prepreke za razvoj alternativnih načina regulacije?
- politička i društvena volja:
 - ◆ postoji li politička i društvena volja za rešavanje pitanja javne politike?
 - ◆ ako postoji, može li da se rešiti alternativnim načinom regulacije?
- kulturne norme:
 - ◆ koliko su važne vrednosti, kao što su zaštita maloletnika, zaštita potrošača i etika novinarstva?
 - ◆ kako su oni uravnoteženi sa drugim potencijalno konfliktnim vrednostima, kao što su sloboda informisanja i sloboda poslovanja?
- ekonomski razlozi:
 - ◆ kakva bi bila korist, odnosno šteta od određenog načina regulacije?
 - ◆ kako bi to uticalo na konkurentnost pružalaca medijskih usluga?
 - ◆ kako bi se finansirao novi oblik regulacije?
- tehnološki razvoj:
 - ◆ koliko tradicionalnu regulaciju medija potiskuje pojava novih učesnika, novih načina distribucije i novih modela potrošnje u konvergentnom medijskom pejzažu?

20 Kontekstualni elementi zasnovani na studiji Panteia.

7.2. Ključne preporuke

1. Pri redizajniranju regulatornog sistema i uvođenju alternativnih metoda, kao što je koregulacija (ili zakonska) samoregulacija, kreatori strategije u Srbiji treba da se zalažu za pristupe koji se zasnivaju na riziku, koje podržava čvrsta dokazna osnova i koji imaju jasno definisane, realne i merljive ishode (koje je moguće revidirati), ciljeve i indikatore.
2. Područje u kojem bi Srbija mogla najviše iskoristiti koregulaciju – ako se realizuje pažljivo i uz dobro upravljanje - je zaštita maloletnika od štetnih sadržaja. Na osnovu informacija koje su bile dostupne autorima studije, čini se da je regulator uložio puno napora, ali da ne postoji stvarni napredak, niti bilo kakav značajan efekata. Ovde kao model može poslužiti holandski *Kijkwijzer*, koji je generalno prepoznat kao primer najbolje prakse i koji je razmatran kao studija slučaja u Poglavlju 6, a takođe i zato što je već transponovan u različite zemlje, uključujući i dve zemlje u širem susedstvu Srbije (Slovenija i Turska).
3. Druga oblast koju je potrebno uzeti u obzir jeste novinarska etika, međutim ne savetujemo velika ovlašćenja regulatornog tela. Uprkos prepoznavanju određenih prednosti zakonske samoregulacije kao zakonski prihvaćene samoregulacije medija, potrebno je izbeći pretvaranje postojeće medijske samoregulacije u obavezni sistem. Sistem zasnovan na podsticajima sa jasnim razgraničenjem između samoregulacije i zakonske regulacije, kao što je onaj u Belgiji, čini se kao bolja opcija sa manje potencijalnih negativnih efekata. Određivanje nadležnosti i ovlašćenja samoregulatornog i regulatornog tela bi trebalo da bude jasno i efikasno. Profesionalni standardi bi trebalo da se nalaze u nadležnosti samoregulacije medijskih profesionalaca, a prostor za regulatornu intervenciju, koja bi mogla da bude potencijalno štetna za slobodu izražavanja, jasno ograničen.
4. Faktori koji mogu ometati sprovođenje koregulatornog sistema u Srbiji povezani su sa karakteristikama medijskog tržišta i trenutnom efektivnošću postojećeg regulatornog sistema koji je potrebno poboljšati. Sve dok ne budu postojale efikasne mere izvršenja (npr. finansijske sankcije) i istinske zaštitne mere za nezavisnost regulatornog tela, postoje male šanse za uspešno uvođenje koregulatornog sistema u bilo koju sferu medijske delatnosti.
5. Područje u kojem vidimo prostor za poboljšanje je i svest javnosti. Sve dok ne postoji jak i artikulisan pritisak javnosti prema efikasnoj regulaciji, interes i same industrije i kreatora politike za stvaranje operativnog sistema koregulacije može ostati slab.
6. Postoji jasna potreba za preoblikovanjem tročlanog odnosa regulator - javni sektor - industrija i promenom perspektive sa zaštite sa ograničenom efikasnošću na kritičku svest i pregovaranu, participativnu regulaciju. U tu svrhu, investicija u znanje je od suštinskog značaja za sve zainteresovane strane, uključujući i regulatora.
7. S obzirom na brojna prekogranična pitanja, saradnju između samoregulatornih i koregulatornih tela na regionalnom i evropskom nivou bi i dalje trebalo negovati putem postojećih ili novih oblika saradnje.

8. Instrumenti za ocenjivanje dizajna i uspeha samoregulatora ili koregulatora

Koncept

1. Da li je proces izrade koncepta privlačan za više zainteresovanih strana? Da li je inicijativa javno objavljena i lako dostupna? Postoji li otvorena razmena ideja?
2. Da li je učešće u sistemu motivisano dobrom verom? Da li su učesnici posvećeni i da li ulažu stvarne napore? Da li su njihove akcije koje su izvan programa samoregulacije / koregulacije koherentne sa ciljem ove šeme?
3. Da li su ciljevi sistema jasno utvrđeni? Da li uključuju ciljeve i indikatore koji omogućavaju procenu uticaja?
4. Da li je osigurana zakonska usaglašenost?

Implementacija

1. Da li postoji prostor za učestala poboljšanja sistema? Postoji li sistematski proces (na primer, godišnja provera napretka) za identifikaciju oblasti koje je potrebno poboljšati za postizanje ciljeva?
2. Da li postoji transparentan i autonoman nadzor sistema u odnosu na ciljeve i indikatore?
3. Da li postoji procena sistema kojom se ocenjuje učinak, uticaj i prostor za poboljšanje?
4. Postoji li postupak (odlučujući organ) za rešavanje neslaganja učesnika u šemi samoregulacije / koregulacije?
5. Da li postoji adekvatno i transparentno finansiranje sistema?

Izvršenje

1. Kako funkcioniše mehanizam za rešavanje žalbi? Da li je javnost upoznata sa njegovim postojanjem? Da li mehanizam pruža pravovremene odgovore na žalbe?
2. Kakvi su rezultati odluke? Da li doprinose ukupnoj usaglašenosti sa sistemom i boljem razumevanju njegovog funkcionisanja?
3. Da li postoje sankcije i da li se sprovode? Da li su efikasne?

Zakonska regulativa

1. Koji je obim teritorijalne nadležnosti?
2. Koji je obim materijalne nadležnosti?
3. Da li postoji zakonska usklađenost programa samoregulacije ili koregulacije?
4. Da li postoje mere izvršenja sa pravnim posledicama?
5. Da li postoji potreba za formalnim priznavanjem organa samoregulacije ili koregulacije od strane državnih / javnih organa?
6. Da li postoje određeni podsticaji za učešće u šemi samoregulacije ili koregulacije?
7. Da li postoji određeni nadzor nad implementacijom samoregulacije ili koregulacije koju sprovode državni / javni organi?
8. Da li su državna ili javna sredstva uključena u finansiranje samoregulacije ili koregulacije?

9. Odabrana literatura

9.1. Opšta pitanja

Član 19 (2005) Sloboda i odgovornost: očuvanje slobodnog izražavanja putem samoregulacije medija.

Conpolicy (2015) Ključne tačke u digitalnoj regulatornoj politici, Preporuke za poboljšanje uslova za efektivnu koregulaciju u informacionom društvu.

Savet Evrope – Treća ministarska konferencija o politici masovnih medija (1991) Rezolucija br. 1 o medijskoj ekonomiji i političkom i kulturnom pluralizmu.

Savet Evrope - Četvrta Ministarska konferencija o politici masovnih medija (1994) Rezolucija br. 2 o novinarskoj slobodi i ljudskim pravima.

Savet Evrope - Peta Ministarska konferencija o politici masovnih medija (1995.) Akcioni plan za promovisanje slobode izražavanja i informacija na panevropskom nivou u okviru informacionog društva.

Savet Evrope – Peta Ministarska konferencija o politici masovnih medija (1995) Rezolucija br. 1 o uticaju novih komunikacionih tehnologija na ljudska prava i demokratske vrednosti.

Savet Evrope – Peta ministarska konferencija o politici masovnih medija (1995) Rezolucija br. 2 o uticaju novih komunikacionih tehnologija na ljudska prava i demokratske vrednosti.

Savet Evrope – Prva konferencija ministara odgovornih za medije i nove komunikacijske usluge (2009) Rezolucija o novom pojmu medija.

Savet Evrope - Konferencija ministara odgovornih za medije i informaciono društvo (2013) Rezolucija o očuvanju suštinske uloge medija u digitalnom dobu.

Savet Evrope - Parlamentarna skupština (1993) Rezolucija 1003 o etici novinarstva²¹.

Direktiva 2010/13 / EU Evropskog parlamenta i Saveta od 10. marta 2010. o usklađivanju određenih odredbi propisanih zakonskim ili upravnim postupcima u državama članicama koje se odnose na pružanje audiovizuelnih medijskih usluga (Direktiva o audiovizuelnim medijskim uslugama), kodifikovana verzija, Službeni glasnik L 95/1.

Evropska komisija (2011) Saopštenje Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regija, obnovljena strategija EU 2011-14 za društveno odgovorno poslovanje. COM (2011) 681 konačna verzija

21 Savet Evrope - Parlamentarna skupština (2015) Rezolucija 2066 o odgovornosti i etici medija u menjajućem medijskom okruženju.

Evropska komisija (2013a) Načela za bolju samoregulaciju i koregulaciju.

Evropska komisija (2013b) Slobodni i pluralistički mediji koji podržavaju evropsku demokratiju, izveštaj grupe eksperata na visokom nivou o slobodi medija i pluralizmu.

Evropska komisija (2014) Generalna direkcija, Uputstva za proširenje za podršku EU slobodi medija i integriteta medija u zemljama u procesu proširenja, 2014-2020.

Evropski parlament, Savet i Komisija (2003) Međuinstitucionalni sporazum o boljoj zakonskoj regulativi. 2003/C 321/01.

Hans-Bredow-Institut (2006) Studija o merama koregulacije u medijskom sektoru.

Grupa na visokom nivou o slobodi i pluralizmu medija (2013) Slobodni i pluralistički mediji koji podržavaju evropsku demokratiju.

Hodžić, Sanela (2015) Western Balkans. How funding crisis overshadows media and self-regulation. In *The Trust Factor. An EJM Review of Journalism and Self-Regulation*, ed. Aidan White, United Kingdom: Ethical Journalism Network.

Hulin Adeline (2013) *Perspectives et limites de l'autorégulation des médias en Europe: Essai sur les conditions d'exercice de la liberté d'informer à l'ère du numérique*. Paris II Panthéon-Assas.

Hulin, Adeline (2014a) *Statutory media self-regulation: beneficial or detrimental for media freedom?*. EJM Working Papers RSCAS 2014/127.

Hulin, Adeline (2014b) *L'autorégulation des médias: Glaive ou bouclier pour la liberté?*. In *La Revue Européenne des Médias*, n°30-31.

Karppinen, Kari & Hallvard, Moe (2012) *What we talk about when we talk about Document analysis*. In *Trends in Communication Policy Research: New Theories, Methods and Subjects*, ed. Natascha Just and Manuel Puppis. Bristol / Chicago: Intellect.

Kleinsteuber, Hans J. (2004) *The internet between regulation and governance*.

Klimkiewicz, Beata (2009) *Is the Clash of Rationalities Leading Nowhere? Media Pluralism in European Regulatory Policies*. In *Czepek, Hellwig & Nowak Press Freedom and Pluralism in Europe: Concepts and Conditions*. Bristol: Intellect.

Leveson, L. J. (2012) *An inquiry into the culture, practice and ethics of the press: a report*. London: The Stationary Office.

Osae-Brown, Anthony (2012) *The argument for self-regulation in the media*.

Predstavnik OSCE o slobodi medija (2008) *Priručnik za samoregulaciju medija*.

McQuail, Denis (2003) *Media Accountability and Freedom of Publication*. New York: Oxford University Press.

Michalis, Maria (2007) *Governing European communications: from unification to coordination*. Lenham: Lexington Books.

Panteia (2014) *Study on effectiveness of self- and co-regulation in the context of implementing the AVMS Directive*.

Puppis, Manuel (2011) *Communication Policy Research: Theoretical and Methodological Challenges*. Invited Lecture at the Graduate Colloquium, College of Communications, Pennsylvania State University.

Puddephat, Andrew (2011) *The importance of self-regulation of the media in upholding freedom of expression*. UNESCO Communication and Information Debates n°9.

Senden, Linde (2005) *Soft law, self-regulation and co-regulation in European Law: where do they meet?*

Sirinelli, Marie (2014) *Autorégulation de l'information: comment incarner la déontologie ? Rapport remis à Madame Aurélie Filippetti, Ministre de la culture et de la communication*.

White, Aidan (2015) *The Trust Factor. An EJM Review of Journalism and Self-Regulation*. United Kingdom: Ethical Journalism Network.

9.2. Studija slučaja: zaštita maloletnika (Holandija)

de Cock Buning, Madeleine (2014) *Towards a Future-Proof Framework for the Protection of Minors in European Audiovisual Media*. *Utrecht Law Review* 10(5): 9-30.

European Regulators Group for Audiovisual Media Services, ERGA (2015) *Report on the protection of minors in a converged environment*.

Lievens, Eva, Dumortier, Jos & Ryan, Patrick S. (2006) *The co-protection of minors in new media: A European approach to co-regulation*. In *UC Davis Journal of Juvenile Law & Policy* 10(1): 97-151.

Schulz, Wolfgang & Thorsten Held (2006) *Together They Are Strong? Co-Regulatory Approaches for the Protection of Minors within the European Union*. In *Regulation, awareness, empowerment: young people and harmful media content in the digital age*. Young people and harmful media content in the digital age, ed. Ulla Carlsson, 49-65. Göteborg: International Clearinghouse on Children, Youth and Media [at] Nordicom, Göteborg University.

Wauters, Ellen, Eva Lievens & Peggy Valcke (2013) *The use of labels to empower minors, parents and educators in the social media environment: An explanatory report*.

9.3. Studija slučaja: zaštita potrošača (Velika Britanija)

ASA (2013) Having More Impact; Being More Proactive: Our strategy 2014 h 2018.

ASA (2015) ASA and CAP organisational chart.

ASA Recognition of advertising: online marketing to children under 12.

ASA The UK Code of Broadcast Advertising (BCAP Code).

ASA (2017) Advertising in a connected world. Annual Report 2016.

ASA (2017) Depictions, Perceptions and Harm h the full report.

9.4. Studija slučaja: etika novinarstva (Belgija)

CDJ (2017) Rapport annuel 2016.

CDJ-CSA (2017) Rapport annuel conjoint 2016.

CDJ (2016) Recommandation - l'information relative aux personnes étrangères ou d'origine étrangère et aux thèmes assimilés.

CDJ (2016) Rapport annuel 2015.

CDJ-CSA (2016) Rapport annuel conjoint 2015.

CDJ (2015) Recommendation - informer en situation d'urgence.

CDJ (2015) Directive sur la distinction entre publicité et journalisme. CDJ (2015) Rapport annuel 2014.

CDJ-CSA (2015) Rapport annuel conjoint 2014.

CDJ (2014) Directive sur l'identification des personnes physiques dans les médias. CDJ (2013) Code de déontologie journalistique.

CDJ (2013) Rapport annuel 2012.

CDJ-CSA (2013) Rapport annuel conjoint 2012.

CDJ (2012) Les journalistes et leurs sources, guide de bonnes pratiques. CDJ (2012) Rapport annuel 2011.

CDJ-CSA (2012) Rapport annuel conjoint 2011.

CDJ (2011) Recommendation - les forums ouverts sur les sites des médias. CDJ (2011) Rapport annuel 2010.

CDJ-CSA (2011) Rapport annuel conjoint 2010.

CDJ (2010) Avis sur la couverture de la campagne électorale dans les médias.

Parlement de la Communauté française (2009) Décret réglant les conditions de reconnaissance

et de subventionnement d'une instance d'autorégulation de la déontologie journalistique, Moniteur belge, 10.09.2009, p. 61629.

9.5. Studija slučaja: nelinearne usluge (Velika Britanija)

ATVOD (2012) Report to Ofcom on the exercise of the designated functions for the period 1 January 2011 to 31 December 2011.

ATVOD (2011) Report to Ofcom on the exercise of the designated functions for the period 18 March 2010 to 31 December 2010.

Ofcom (2016) Future regulation of on-demand programme services.

Ofcom (2014) Designation pursuant to section 368B of the Communications Act 2003 of functions to the Association for Television On-Demand in relation to the regulation of on-demand programme services.

Ofcom (2012) Designation pursuant to section 368B of the Communications Act 2003 of functions to the Association for Television On-Demand in relation to the regulation of on-demand programme services.

Ofcom (2012) Review of the Ofcom Designation of the Authority for Television On Demand.

Ofcom (2010) Designation pursuant to section 368B of the Communications Act 2003 of functions to the Association for Television On-Demand in relation to the regulation of on-demand programme services.