

УДК: 34:316.774(4-672EU)
Bibliid 1451-3188, 23 (2024)
Год XXIII, бр. 87-88, стр. 289–307
Изворни научни рад
Рад примљен 24. 7. 2024. године
Рад одобрен 24. 8. 2024. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2024.23.87_88.15

УРЕДБА О УСПОСТАВЉАЊУ ЗАЈЕДНИЧКОГ ОКВИРА ЗА МЕДИЈСКЕ УСЛУГЕ НА УНУТРАШЊЕМ ТРЖИШТУ (ЕВРОПСКИ ЗАКОН О СЛОБОДИ МЕДИЈА)

Милутин ТРНАВАЦ*

Апстракт: У раду су представљени главни елементи Уредбе којом се успоставља заједнички оквир за медијске услуге на унутрашњем тржишту и којом се мења Директива 2010/13 (Европски закон о слободи медија). Уредба има за циљ пружање заштите слободе медија, медијског плурализма и уређивачке независности у Европској унији (ЕУ). Европски закон о слободи медија успоставља заједнички оквир за медијске услуге на унутрашњем тржишту ЕУ и уводи мере које имају за циљ заштиту новинара и пружалаца медијских услуга од политичког мешања, а истовремено олакшава рад преко унутрашњих граница ЕУ. Нова правила гарантују право грађана на приступ бесплатним и разноврсним информацијама и дефинишу одговорност држава чланица у погледу обезбеђења одговарајућих услова и оквира за њихову заштиту.

Кључне речи: Медијске услуге, унутрашње тржиште, слобода медија, ЕУ, медијски плурализам, независни медији

1) УВОД

Уредба којом се успоставља заједнички оквир за медијске услуге на унутрашњем тржишту и којом се мења Директива 2010/13/ЕУ

* Министарство за европске интеграције, Београд. E-mail: gulag4@yahoo.com; ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-9673-9149>.

(Европски закон о слободи медија), усвојена је 26. марта 2024. године, од стране Савета у циљу заштите слободе медија, медијског плурализма и уређивачке независности у ЕУ.¹ Уредба је објављена у Службеном листу ЕУ од 17. априла 2024. године и ступила је на снагу 20 дана од дана објављивања. Примењиваће се од 8. августа 2025. године (осим чл. 3, 4. ст. 1. и 2, 6. став 3, 7–17, 20. и 28). Уредба представља одговор на растућу забринутост у ЕУ због политизације медија и недостатка транспарентности власништва над медијима и начина доделе државних средстава за оглашавање пружаоцима медијских услуга. Наведеном Уредбом настоји се успоставити заштитни механизам за борбу против политичког мешања у уређивачке одлуке за приватне и јавне пружаоце медијских услуга. Такође, њоме се настоје заштитити новинари и њихови извори, уз пружање одређених гаранција слобода и плурализма медија. Слобода и плурализам медија садржани су у Повељи о основним правима ЕУ и у Европској конвенцији о људским правима.² Међутим, недавни извештаји Европске комисије и праћења медијског плурализма истакли су бројне забринутости у ЕУ у вези са питањима као што су политизација медија, транспарентност медијског власништва и независност националних медијских власти.³ Током последњих година приметна је промена фокуса активности Европске комисије у погледу политике ЕУ у сфери медија, чиме Европска комисија изгледа тестира национална законска ограничења, јер се фокус на наднационалном нивоу све више помера ка слободи и независности медија и безбедности медијских радника.⁴ Европски закон о слободи медија објавила је председница Европске комисије Урсула фон дер Лајен (*Ursula Gertrud von der Leyen*), у обраћању о стању

¹ “Regulation (EU) 2024/1083 of the European Parliament and of the Council establishing a common framework for media services in the internal market and amending Directive 2010/13/EU (European Media Freedom Act)”. Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1083>.

² Члан 11. став 2. Повеље о основним правима ЕУ (2016/С 202/02); Члан 10. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

³ Извештај о владавини права Европске комисије за 2022. годину COM(2022) 500 од 13. јула 2022. године, у делу 2.3. Медијски плурализам и слобода медија; Извештај о владавини права Европске комисије за 2023. годину COM(2023) 800 од 5. јула 2023. године, у делу 2.3. Медијски плурализам и слобода медија.

⁴ Christina Holtz-Bacha, Freedom of the media, pluralism, and transparency, European media policy on new paths? *European Journal of Communication*, 39(1), 2024, 50. Интернет: <https://doi.org/10.1177/02673231231176966>, 9.7.2024.

у Унији 2021. године.⁵ Европска комисија је 16. септембра 2022. године објавила Предлог уредбе којом се успоставља заједнички оквир за медијске услуге на унутрашњем тржишту. Предлог Европског закона о слободи медија успоставља нова правила за заштиту плурализма и независности медија у ЕУ. Преговори између Савета и Европског парламента закључени су 15. децембра 2023. године, њиховом сагласношћу и компромисним текстом којим су усаглашене амбиције и циљеви из предлога Европске комисије.

2) МЕРЕ ЕУ

Уредба којом се успоставља заједнички оквир за медијске услуге на унутрашњем тржишту је прва која на свеобухватан начин регулише нека важна питања слободе медија, али то неће променити чињеницу да заштита слободе медија остаје примарно у надлежности националних устава и правних система.⁶ Док су нека питања везана за аудио-визуелни медијски сектор усклађена на нивоу ЕУ путем Директиве 2010/13/ЕУ, делокруг и питања обухваћени том Директивом су ограничени.⁷ Штавише, сектори радија и штампе нису обухваћени овом Директивом, упркос њиховој све већој прекограничној важности на унутрашњем тржишту. С обзиром на јединствену улогу медијских услуга, заштита слободе медија и медијског плурализма, као два главна стуба демократије и владавине права, представљају суштинску карактеристику доброг унутрашњег тржишта медијских услуга. То тржиште, укључујући аудио-визуелне медијске услуге, радио и штампу, значајно се променило до почетка 21. века, постајући све дигиталније и интернационалније. Прилагођавање дигиталном добу, у складу са програмом названим „Дигитални компас“, у којем се наводи низ мера које би требало постићи до краја 2030. године како би се створило окружење повољно за иновације и

⁵ Adress by the President Von der Leyen, “Strengthening the soul of our Union”. Интернет: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_21_4701, 3.7.2024. године.

⁶ “European Commission (2021), 2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade”, Brussels.

⁷ “Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive)”, OJ L 95, 15.4.2010, p. 1.

инвестиције, поставља јасан правац за дигиталну трансформацију ЕУ и за постизање дигиталних циљева на основу мерљивих индикатора.⁸ Тржиште сада нуди многе економске могућности, али се такође суочава са бројним изазовима. Доступност садржаја на бројним језицима и лакоћа са којом му се може приступити путем паметних уређаја, као што су паметни телефони или таблети, повећава прекограничну релевантност медијских услуга, како је утврђено у пресуди Суда правде ЕУ.⁹ Међутим, унутрашње тржиште медијских услуга је недовољно интегрисано и трпи од низа тржишних неуспеха који су се повећали услед дигитализације. Прво, глобалне *online* платформе делују као капије ка медијском садржају, са пословним моделима који имају тенденцију да прекину приступ медијским услугама и појачају поларизујући садржај и дезинформације. Друго, бројна национална ограничења ометају слободно кретање унутар унутрашњег тржишта. Коначно, добро функционисање унутрашњег тржишта медијских услуга доводе у питање пружаоци медијских услуга, укључујући и оне које контролишу одређене треће државе које се систематски баве дезинформацијама или манипулацијама информацијама и мешањем, и коришћењем слободе унутрашњег тржишта у малициозне сврхе, на тај начин ометајући правилно функционисање тржишне динамике. Слободан проток поузданих информација је од суштинског значаја за добро функционисање унутрашњег тржишта медијских услуга. Самим тим, пружање медијских услуга не би требало да подлеже било каквом ограничењу супротно овој Уредби или другим правилима права ЕУ, као што је Директива 2010/13/ЕУ, која предвиђа мере неопходне за заштиту корисника од нелегалног и штетног садржаја. Ограничења би такође могла проистећи из мера власти које примењује национална јавност у складу са правом ЕУ. Свакако је важно водити рачуна о деликатној граници између остваривања слободе медија и њеног ограничавања. Ова граница се углавном утврђује судском праксом националних и међународних судова.¹⁰ Европска регулаторна група за аудио-визуелне медијске услуге (ERGA), успостављена Директивом

⁸ Сања Јелисавац Трошић, „Програм политике дигиталне деценије ЕУ“, *Европско законодавство*, 2023, бр. 81–82, стр. 220.

⁹ Judgment of the Court of Justice of 12 December 2006, *Germany v Parliament and Council*, C-380/03, ECLI:EU:C:2006:772, paragraphs 53 and 54.

¹⁰ Сања Рајић, Марио Рељановић, *Слобода медија и право на информисаност*, Институт за упоредно право, Београд, 2023, стр. 39.

2010/13/ЕУ, била је од суштинског значаја за доследно спровођење ове директиве. Уредбом је предвиђено формирање Одбора, независног саветодавног тела на нивоу ЕУ које окупља национална регулаторна тела или органе. Одбор координира акције националних регулаторних тела или органа. Требало би да се ослања на Европску регулаторну групу за аудио-визуелне медијске услуге и да је замени. Одбор би требало да активно подржава Европску комисију у њеним задацима обезбеђивања доследне и ефективне примене ове Уредбе. Регулаторна сарадња између независних медијских регулаторних органа или тела је од суштинског значаја за правилно функционисање унутрашњег тржишта медијских услуга. Међутим, Директива 2010/13/ЕУ не предвиђа структурни оквир сарадње за националне регулаторне органе или тела. Од ревизије оквира ЕУ за аудио-визуелне медијске услуге путем Директиве 2018/1808,¹¹ која је проширила свој делокруг на платформе за дељење видеа, показала се све већа потреба за блиском сарадњом између националних регулаторних органа или тела, посебно за решавањем прекограничних случајева.

3) САДРЖАЈ

Опште одредбе

Ова Уредба утврђује заједничка правила за правилно функционисање унутрашњег тржишта за медијске услуге и оснива Европски одбор за медијске услуге, истовремено чувајући независност и плурализам медијских услуга.¹² Уредба дефинише услугу на исти начин као и чл. 56. и 57. Уговора о функционисању ЕУ.¹³ Наиме, „медијска услуга” означава услугу где се основна сврха услуге или њеног одвојивог дела састоји у пружању програма или новинских публикација, под уредничком одговорношћу медијске службе пружаоца медијских услуга, широј јавности, на било који начин, у циљу

¹¹ “Directive (EU) 2018/1808 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 amending Directive 2010/13/EU on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive) in view of changing market realities”, *OJ L 303*, 28.11.2018, p. 69.

¹² Члан 1. Уредбе.

¹³ The Treaty on the functioning of the European Union, (OJ C 326/47, 26.10.2012, p. 24).

информисања, забаве или образовања.¹⁴ „Пружалац медијских услуга” означава физичко или правно лице чија је професионална делатност пружање медијске услуге и које има уређивачку одговорност за избор садржаја медијске услуге и одређује начин на који се она организује.¹⁵ „Јавни пружалац медијске услуге” подразумева пружаоца медијских услуга коме је поверена јавна служба према националном закону и прима државна јавна средства за испуњење такве надлежности.¹⁶ „Програм” је дефинисан као скуп покретних слика или звукова који чине појединачну ставку, без обзира на дужину, у оквиру распореда или каталога који је успоставио пружалац медијских услуга.¹⁷ Поред ових, Уредба дефинише и: „информативну публикацију”, „аудио-визуелну медијску услугу”, „уредничку одлуку”, „уредничку одговорност”, „интернет платформу”, „пружаоца веома велике интернет платформе”, „услугу платформе за размену видео-записа”, „пружаоца платформе за размену видео-записа”, „националног регулаторног органа или тело”, „кориснички сервис”, „концентрацију на медијском тржишту”, „мерење публице”, „сопствено мерење публице”, „јавни орган или тело”, „државно оглашавање”, „наметљиви софтвер за надзор”, „медијску писменост”.¹⁸ Прецизније, Уредба углавном наводи дефиниције из конкретних уредби и директива које регулишу ове појмове.

Права и обавезе пружалаца и прималаца медијских услуга

Државе чланице су према Уредби у обавези да обезбеде право прималаца медијских услуга да имају приступ мноштву уређивачки независног медијског садржаја, као и постојање оквирних услова за заштиту тог права, у корист слободног и демократског дискурса.¹⁹ У погледу права пружалаца медијских услуга, они имају право да обављају своју привредну делатност у оквиру унутрашњег тржишта без ограничења осим оних ограничења предвиђених правом ЕУ. Државе чланице поштоваће ефективну уређивачку слободу и независност

¹⁴ Члан 2. став 1. тачка 1. Уредбе.

¹⁵ Члан 2. став 1. тачка 2. Уредбе.

¹⁶ Члан 2. став 1. тачка 3. Уредбе.

¹⁷ Члан 2. став 1. тачка 4. Уредбе.

¹⁸ Члан 2. став 1. тач. 5.-21. Уредбе.

¹⁹ Члан 3. Уредбе.

пружалаца медијских услуга у обављању њихових професионалних активности. Државе чланице, укључујући њихове националне регулаторне органе и тела, неће се мешати или покушавати да утичу на уређивачке политике и уређивачке одлуке пружалаца медијских услуга. Државе чланице ће обезбедити да новинарски извори и поверљива комуникација буду ефикасно заштићени.²⁰ Уредба предвиђа и заштитне мере за независно функционисање јавних пружалаца медијских услуга, тако што су државе чланице у обавези да им обезбеде да буду уреднички и функционално независни и да на непристрасан начин пружају информације и мишљења публици.²¹ Државе чланице обезбедиће да процедуре за именовање и разрешење руководиоца управе или чланова управног одбора јавних пружалаца медијских услуга имају за циљ да гарантују независност јавних пружалаца медијских услуга, кроз транспарентне, отворене, ефикасне и недискриминаторске процедуре и критеријуме.²² У погледу обавеза, пружалац медијских услуга дужан је да примаоцима својих услуга учини лако и директно доступне ажурне информације о: њиховом службеном имену или именима и контакт подацима; имену или именима њихових директних или индиректних власника са уделом, којима је омогућено да утичу на пословање и доношење стратешких одлука; именима њихових стварних власника.²³ Државе чланице ће поверити националним регулаторним органима или телима или другим надлежним органима или телима израду националних база података о власништву над медијима.²⁴

Оквир за регулаторну сарадњу и унутрашње тржиште медијских услуга

У овом делу је поред националних регулаторних органа или тела, приступа медијским услугама у дигиталном окружењу и функционисања мера и процедура медијског тржишта, највећи акценат на дефинисању новоформираног Европског одбора за медијске услуге. Национални регулаторни органи или тела задужени су за примену

²⁰ Члан 4. Уредбе.

²¹ Члан 5. став 1. Уредбе.

²² Члан 5. став 2. Уредбе.

²³ Члан 6. став 1. Уредбе.

²⁴ Члан 6. став 2. Уредбе.

Уредбе у складу са захтевима из одредбе члана 30. Директиве 2010/13, док су државе чланице обавезне да им омогуће адекватне финансијске, административне и техничке услове за обављање задатака.²⁵ Уредбом се оснива Европски одбор за медијске услуге који замењује и наслеђује Европску групу регулатора за аудио-визуелне медијске услуге. Одбор поступа потпуно независно у обављању својих задатака или вршењу својих овлашћења и не тражи, нити прима упутства од било које владе, институције, лица или тела.²⁶ У састав Одбора улазе представници националних регулаторних органа или тела држава чланица и сваки члан Одбора има један глас. Одбор доноси одлуке двотрећинском већином својих чланова са правом гласа. Одбор бира председавајућег и заменика председавајућег из реда својих чланова. Мандат председавајућег траје једну годину и може се једном обновити.²⁷ Такође, Европска комисија има свог представника у Одбору без права гласа. Поред представника Европске комисије, Одбор може позвати стручњаке и сталне посматраче да присуствују њиховим састанцима. Одбор усваја свој пословник у консултацијама са Европском комисијом и има свој секретаријат који пружа административну и организациону подршку раду Одбора.²⁸ Одбору се овом Уредбом дају следећи задаци: пружање техничке експертизе Европској комисији у вези са њеним задатком да обезбеди доследну и ефикасну примену ове уредбе и Директиве 2010/13 у свим државама чланицама, не доводећи у питање задатке националних регулаторних органа или тела; промовисање сарадње и ефикасне размене информација, искустава и најбољих пракси између националних регулаторних органа или тела о примени правила ЕУ и националних правила која се примењују на медијске услуге; пружање мишљења о техничким и чињеничним питањима када то затражи Европска комисија у складу са одредбама Директиве 2010/13 и ове уредбе; сачињавање мишљења у договору са Европском комисијом у вези са: захтевима за сарадњу и помоћ између националних регулаторних органа и тела, захтевима за спровођење принудних мера у случају њиховог неслагања, као и националним мерама у вези са медијским услугама изван ЕУ; сачињавање мишљења

²⁵ Члан 7. Уредбе.

²⁶ Члан 9. Уредбе.

²⁷ Члан 10. став 5. Уредбе.

²⁸ Чл. 10. став 8. и 11. Уредбе.

о исходу дијалога који се водио на захтев пружаоца медијских услуга са пружаоцем веома велике интернет платформе; сачињавање мишљења у вези са регулаторним или административним мерама које би могле значајно утицати на рад пружаоца медијских услуга на унутрашњем тржишту медијских услуга, и то по својој иницијативи, на захтев Европске комисије или на прописно оправдан и образложен захтев пружаоца медијских услуга који је појединачно и директно тиме погођен; сачињавање мишљења о нацртима процена или нацртима мишљења националних регулаторних органа или тела; сачињавање мишљења у вези са националним мерама или концентрацијама на медијском тржишту које би могле утицати на функционисање унутрашњег тржишта медијских услуга, на захтев Комисије; помагање Европској комисији у изради смерница у вези са применом ове уредбе и Директиве 2010/13/ЕУ; посредовање у случају неслагања између националних регулаторних органа или тела, на захтев најмање једног од заинтересованих националних регулаторних органа или тела; подстицање сарадње на усклађеним стандардима који се односе на дизајн уређаја или корисничких *interface*-а, или на дигиталне сигнале које преносе такви уређаји; координирање релевантних мера националних регулаторних органа или тела у вези са ширењем или приступом садржају медијских услуга изван ЕУ који циљају или допиру до публике у ЕУ, када такве медијске услуге штете или представљају озбиљан ризик од штете по јавну безбедност и развијање скупа критеријума у консултацији са Европском комисијом; организовање структурног дијалога између пружалаца веома великих интернет платформи и представника пружалаца медијских услуга и цивилног друштва, и извештавање о резултатима таквог дијалога Европској комисији; подстицање размене најбољих пракси у вези са применом система мерења публике; размена искуства и најбоље праксе о медијској писмености, укључујући подстицање развоја и употребе ефикасних мера и алата за јачање медијске писмености; сачињавање детаљног годишњег извештаја о својим активностима и задацима.²⁹

Регулаторна сарадња

Уредбом се подстиче структурна сарадња између националних регулаторних органа или тела, путем њихових захтева за сарадњу који

²⁹ Члан 13. став 1. Уредбе.

садрже све потребне информације, укључујући сврху и разлоге захтева за сарадњу.³⁰ Такви захтеви се могу одбити само у три случаја и то: уколико они нису надлежни у погледу предмета захтева за сарадњу или у погледу обезбеђивања врсте сарадње која се тражи; уколико би извршење захтева за сарадњу прекршило ову уредбу, Директиву 2010/13 или други пропис ЕУ или национални закон који је у складу са правом ЕУ, а којима подлежу замољени орган или тело; уколико обим или предмет захтева за сарадњу није прописно оправдан или је несразмеран.³¹ У погледу заштите малолетника, спречавања подстицања на насиље или мржњу према одређеној групи људи, спречавања садржаја чије ширење подразумева активности које спадају у кривична дела у смислу права ЕУ као што су тероризам, дечја порнографија, расизам и ксенофобија, предвиђено је подношење захтева за извршење обавеза пружалаца услуга платформи за размену видео-снимака.³² Овим захтевом се од пружаоца услуга тражи да предузме неопходне и сразмерне радње за ефикасно извршење обавезе. Захтев може поднети надлежно регулаторно тело или орган, другом надлежном телу или органу које ће о предузетим корацима повратно известити подносиоца захтева. Уколико не дође до споразумног решења, може се затражити од Одбора да посредује у циљу проналажења таквог решења. Када се након посредовања Одбора не пронађе споразумно решење, подносилац захтева или замољени орган може затражити од Одбора да изда мишљење о том питању. Исто тако, уколико Одбор сматра да замољени орган није довољно одговорио захтеву, Одбор ће препоручити радње у том правцу. Одбор ће дати своје мишљење, уз консултације са Европском комисијом без одлагања. Одбор ће подстицати размену најбољих пракси међу националним регулаторним органима или телима, консултујући заинтересоване стране по потреби, о регулаторним, техничким или практичним аспектима релевантних за доследну и ефективну примену ове уредбе и Директиве 2010/13.³³ Такође, Европска комисија може издати смернице или мишљења у циљу примене ове уредбе и Директиве 2010/13, али уз стручне и регулаторне консултације са Одбором. Уредба

³⁰ Члан 14. став 1. Уредбе.

³¹ Члан 14. став 3. Уредбе.

³² Члан 15. Уредбе.

³³ Члан 16. став 1. Уредбе.

предвиђа координацију мера које се тичу медијских услуга изван ЕУ.³⁴ Наиме, Одбор ће на захтев националних регулаторних органа или тела из најмање две државе чланице, координирати релевантне мере надлежних националних регулаторних органа или тела у вези са ширењем или приступом медијским услугама које потичу изван ЕУ, или које пружају пружаоци медијских услуга основани ван ЕУ који, без обзира на њихова средства дистрибуције или приступа, циљају или допиру до публике у ЕУ, где, између осталог, с обзиром на контролу коју би треће државе могле да врше над њима, такве медијске услуге штете или представљају озбиљан ризик од штете по јавну безбедност. Одбор, у консултацији са Европском комисијом, може издати мишљења о наведеним мерама. Не доводећи у питање њихова овлашћења према националном праву и у сарадњи са државама чланицама, надлежни национални органи у питању, укључујући националне регулаторне органе или тела, учиниће све што је у њиховој моћи да узму у обзир мишљења Одбора.

Пружање и приступ медијским услугама у дигиталном окружењу

Пружаоци веома великих интернет платформи, у складу са одредбама Уредбе, требало би да обезбеде функционалност која омогућава примаоцима њихових услуга да могу да се декларишу: као пружаоци медијских услуга; у складу са дужностима пружалаца медијских услуга; као уреднички независни од држава чланица, политичких партија, трећих држава и ентитета које контролишу или финансирају треће државе; да подлежу регулаторним захтевима за вршење уређивачке одговорности у једној или више држава чланица и да су под надзором надлежног националног регулаторног органа или тела, или да се придржавају корегулаторног или саморегулаторног механизма који регулише широко признате и прихваћене уређивачке стандарде, у релевантном медијском сектору у једној или више држава чланица; да не пружају садржај који генерише систем вештачке интелигенције, а да га не подвргне прегледу од стране људи или уређивачкој контроли; наводећи своје службено име и контакт податке, укључујући адресу е-поште, преко које пружалац веома велике интернет платформе може брзо и директно да комуницира са њима;

³⁴ Члан 17. Уредбе.

као и да пруже контакт детаље релевантних националних регулаторних органа или тела, или представника корегулаторних или саморегулаторних механизма.³⁵ У вези са овим одредбама биле су изражене одређене забринутости од стране новинарских удружења и стручњака приликом израде Уредбе, због могућег искључивања неких од најугроженијих актера у медијском простору, односно не само могућег искључивања новинара из делокруга примене, већ због дискреционе оцене платформи да ли се одређени медији квалификују као пружаоци медијских услуга и да ли су уреднички независни у потпуности.³⁶ Пружалац веома велике интернет платформе може да донесе одлуку о обустави пружања својих *online* посредничких услуга у вези са садржајем који пружа пружалац медијских услуга, или одлуку о ограничавању видљивости одређеног садржаја јер он није у складу са његовим условима и одредбама. Међутим, пре тога би требало да достави дотичном пружаоцу медијских услуга изјаву о разлозима, у складу са релевантним прописима ЕУ, за његову предвиђену одлуку да суспендује или ограничи видљивост, као и да пружи пружаоцу медијских услуга могућност да одговори на изјаву о разлозима овог става у року од 24 сата од тренутка пријема, или у случају кризе у краћем временском року који пружаоцу медијских услуга омогућава довољно времена да одговори на смислен начин. Када пружалац медијских услуга сматра да је пружалац веома велике интернет платформе више пута, без довољно основа, ограничавао или обустављао пружање својих услуга у вези са садржајем који пружа пружалац медијске услуге, пружалац веома велике интернет платформе ће се укључити у смислен и ефикасан дијалог са пружаоцем медијских услуга, на његов захтев, у доброј вери у циљу проналажења пријатељског решења, у разумном временском року, за укидање неоправданих ограничења или суспензија и избегавајући их у будућности.³⁷ Пружалац медијских услуга може обавестити Одбор и Европску комисију о исходу и детаљима таквог дијалога, али и затражити од Одбора да изда мишљење о исходу таквог дијалога. Предвиђено је редовно организовање дијалога између пружалаца

³⁵ Члан 18. став 1. Уредбе.

³⁶ Seipp, T, Fathaigh, R. Ó, & van Drunen, M, "Defining the 'media' in Europe: pitfalls of the proposed European Media Freedom Act", *Journal of Media Law*, 2023, vol. 15, no. 1, pp. 40–41. Интернет: <https://doi.org/10.1080/17577632.2023.2240998>, 5.7.2024. године.

³⁷ Члан 18. став 6. Уредбе.

веома великих интернет платформи, представника пружалаца медијских услуга и представника цивилног друштва о размени искустава и најбољих пракси у погледу садржаја пружалаца веома велике интернет платформе, као и функционисања ових платформи и њихових процеса за модерирање садржаја које пружају пружаоци медијских услуга; подстицању приступа различитим понудама независних медија на веома великим интернет платформама; и праћењу придржавања саморегулаторних иницијатива које имају за циљ да заштите кориснике од штетног садржаја, укључујући дезинформације и манипулације страним информацијама и мешањем.³⁸ Уредбом је уређено право на прилагођавање медијске понуде, тако што корисници могу да промене конфигурацију, односно подразумевана подешавања било ког уређаја или корисничког интерфејса који контролише или управља приступом и коришћењем медијских услуга које пружају програме како би прилагодили медијску понуду у складу са својим интересима или преференцијама у складу са са правом ЕУ.³⁹ Приликом стављања уређаја и корисничких интерфејса на тржиште, произвођачи, програмери и увозници морају обезбедити да ови уређаји и кориснички интерфејси садрже функционалност која омогућава корисницима да у било ком тренутку слободно и лако промене своју конфигурацију, укључујући подразумевана подешавања која контролишу, или управљање приступом и коришћењем понуђених медијских услуга.⁴⁰

Захтеви за добро функционисање мера и процедура медијског тржишта

Законодавне, регулаторне или административне мере које предузима држава чланица, које могу да утичу на медијски плурализам или уређивачку независност пружалаца медијских услуга који послују на унутрашњем тржишту, биће прописно оправдане и сразмерне. Такве мере морају бити образложене, транспарентне, објективне и недискриминаторне.⁴¹ Сваки пружалац медијских услуга на ког се примењује регулаторна или административна мера и која га се

³⁸ Члан 19. став 1. Уредбе.

³⁹ Члан 20. став 1. Уредбе.

⁴⁰ Члан 20. став 2. Уредбе.

⁴¹ Члан 21. став 1. Уредбе.

појединачно и директно тиче, има право жалбе на ту меру пред апелационим телом. То тело би требало да има одговарајућу експертизу – може бити суд, и независно је од заинтересованих страна и сваке спољне интервенције или политичког притиска који би могли да угрозе његову независну процену питања која му се стављају на разматрање.⁴² Када је вероватно да ће регулаторна или административна мера значајно утицати на рад пружалаца медијских услуга на унутрашњем тржишту, Одбор ће на сопствену иницијативу, на захтев Комисије или на прописно образложени захтев пружаоца медијских услуга који је појединачно и директно погођен таквом мером, урадити мишљење о мери.⁴³ У погледу процене концентрације медијског тржишта, предвиђено је да државе чланице својим унутрашњим прописима пропишу правила која је омогућавају и које би могле имати значајни утицај на плурализам медија и уређивачку независност.⁴⁴ Уредба одређује само оквир за правила, тако што она морају бити транспарентна, објективна, пропорционална и недискриминаторна, морају садржати одредбе о пријави концентрације медијског тржишта, затим одредбе о националном регулаторном телу или органу које је укључено у процену, као и временске оквири за извршење такве процене.⁴⁵ Такође, у Уредби су уређени елементи који се морају узети у обзир приликом процене концентрације медијског тржишта.⁴⁶ Када је вероватно да би концентрација медијског тржишта могла утицати на функционисање интерног тржиште медијских услуга, национални регулаторни орган или тело ће се консултовати са Одбором о свом нацрту оцене или мишљења. Мишљења о концентрацији медијског садржаја може сачинити и Одбор на сопствену иницијативу или на захтев Европске комисије, а исто може учинити и Европска комисија.

Транспарентна и праведна расподела финансијских средстава

Пружаоци система мерења публице обезбедиће да њихово мерење, системи и методологија коју користе њихови системи мерења публице

⁴² Члан 21. став 3. Уредбе.

⁴³ Члан 21. став 4. Уредбе.

⁴⁴ Члан 22. став 1. Уредбе.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Члан 22. став 2. Уредбе.

буду у складу са принципима транспарентности, непристрасности, инклузивности, пропорционалности, недискриминације, упоредивости и проверљивости.⁴⁷ Они су у обавези да то раде бесплатно и без непотребног одлагања, пружаоцима медијских услуга, оглашивачима и трећим странама које су они овластили, при томе поштујући заштиту података о личности. У Уредби се истиче потреба састављања кодекса понашања у циљу промовисања редовног, независног и транспарентног праћења остваривања њихових циљева и усклађености са принципима транспарентности, непристрасности, инклузивности, пропорционалности, недискриминације, упоредивости и проверљивости. Уредбом је регулисана додела јавних средстава за државно оглашавање и уговоре о набавкама или услугама, која се додељују у складу са транспарентним, објективним, пропорционалним и недискриминаторним критеријумима који се унапред објављују електронским путем и средствима прилагођеним корисницима.⁴⁸ Државе чланице настојаће да обезбеде да се укупна годишња јавна средства додељена за државно оглашавање расподеле широком кругу пружалаца медијских услуга заступљених на тржишту, узимајући у обзир националне и локалне специфичности медијских тржишта.⁴⁹ Органи јавне власти су у обавези да на годишњем нивоу учине доступним јавности информације о својим јавним расходима за државно оглашавање, електронским путем и средствима прилагођеним корисницима.⁵⁰ Такође, национални регулаторни органи или тела у државама чланицама у обавези су да прате и на годишњем нивоу извештавају о расподели државних расхода за оглашавање пружаоцима медијских услуга и пружаоцима *online* платформи.⁵¹

Завршне одредбе

Европска комисија је у обавези да обезбеди независно и континуирано праћење унутрашњег тржишта медијских услуга, а резултати тог праћења подлежу саветовању са Одбором са којим се о

⁴⁷ Члан 24. став 1. Уредбе.

⁴⁸ Члан 25. став 1. Уредбе.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Члан 25. став 2. Уредбе.

⁵¹ Члан 25. став 3. Уредбе.

њима расправља.⁵² Ово праћење се спроводи на годишњем нивоу и подразумева детаљну анализу медијских тржишта у свим државама чланицама, преглед и предвиђање функционисања унутрашњег тржишта медијских услуга у целини, преглед ризика за медијски плурализам и уредничку независност пружалаца медијских услуга уколико би они могли да утичу на функционисање унутрашњег тржишта, преглед мера које предузимају пружаоци медијских услуга у циљу гарантовања независности уредничких одлука, детаљан преглед оквира и праксе за доделу јавних средстава за државно оглашавање.⁵³ Европска комисија је дужна да до 8. августа 2028. године, и после тога на сваке четири године, изврши евалуацију ове Уредбе и о томе поднесе извештај Европском парламенту, Савету и Европском економском и социјалном комитету, притом узимајући у обзир ставове и налазе Европског парламента, Савета и других релевантних тела или извора, налазе релевантних дискусија спроведених у релевантним форумима, релевантна документа издата од стране Одбора, налазе праћења Европске комисије.⁵⁴

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Уредба којом се успоставља заједнички оквир за медијске услуге на унутрашњем тржишту и којом се мења Директива 2010/13/ЕУ (Европски закон о слободи медија), усвојена је 26. марта 2024. године, од стране Савета у циљу заштитити слободу медија, медијског плурализма и уређивачке независности у ЕУ. Иста је објављена у Службеном листу ЕУ од 17. априла 2024. године и ступила је на снагу 7. маја 2024. године, односно 20 дана од дана објављивања, а примењиваће се од 8. августа 2025. године. Изузеци су чл. 3. који се односи на право примаоца медијских услуга и који се примењује од 8. новембра 2024. године, потом чл. 4. ст. 1. и 2. који се односи на одређена права пружалаца медијских услуга, чл. 6. став 3. који се односи на одређене дужности пружалаца медијских услуга, чл. 7–13. који се односе на оквир за регулаторну сарадњу и функционално унутрашње тржиште медијских услуга и чл. 28. који се односи на измену Директиве 2010/13/ЕУ, чија примена је предвиђена од 8. фебруара 2025. године.

⁵² Члан 26. став 1. Уредбе.

⁵³ Члан 26. став 3. Уредбе.

⁵⁴ Члан 27. ст. 1. и 4. Уредбе.

Уз наведене изузетке, изузеци су још и чл. 14–17. који се односе на регулаторну сарадњу и конвергенцију и који би требало да се примењују од 8. маја 2025. године, као и чл. 20. који се односи на право прилагођавања медијске понуде чија је примена предвиђена од 8. маја 2027. године.

5) ИЗВОРИ

- “2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade”, European Commission, Brussels, 2021.
- “Directive (EU) 2018/1808 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 amending Directive 2010/13/EU on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive) in view of changing market realities”, *OJ L 303*, 28.11.2018.
- “Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive)”, *OJ L 95*, 15.4.2010.
- „Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода”, Савет Европе, Стразбур. Интернет: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_srp.
- Holtz-Bacha, Christina, “Freedom of the media, pluralism, and transparency, European media policy on new paths?”, *European Journal of Communication*, 39(1), 2024.
- „Извештај о владавини права Европске комисије за 2022. годину”, COM(2022) 500, 13. јул 2022. године.
- „Извештај о владавини права Европске комисије за 2023. годину”, COM(2023) 800, 5. јул 2023. године.
- Judgment of the Court of Justice of 12 December 2006, Germany v Parliament and Council, C-380/03, ECLI:EU:C:2006:772.
- Јелисавац Трошић, Сања, „Програм политике дигиталне деценије ЕУ”, *Европско законодавство*, бр. 81–82/2023.
- „Повеља о основним правима ЕУ” (2016/C 202/02).

- “Regulation (EU) 2024/1083 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 establishing a common framework for media services in the internal market and amending Directive 2010/13/EU (European Media Freedom Act)Text with EEA relevance”, *OJ L*, 2024/1083, 17.4.2024.
- Рајић, Сања, Рељановић, Марио, *Слобода медија и право на информисаност*, Институт за упоредно право, Београд, 2023.
- Seipp, T., Fathaigh, R. Ó., & van Drunen, M., “Defining the ‘media’ in Europe: pitfalls of the proposed European Media Freedom Act”, *Journal of Media Law*, 15(1), 2023.
- “The Treaty on the functioning of the European Union”, *OJ C* 326/47, 26.10.2012.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Имајући у виду да су 26. октобра 2023. године усвојени нови Закон о јавном информисању и медијима, као и Закон о електронским медијима, што представља важан корак ка даљем унапређењу медијске сцене у Србији, доношење нове Уредбе о успостављању заједничког оквира за медијске услуге на унутрашњем тржишту и измени Директиве 2010/13 (Европски закон о слободи медија), само ће додатно допринети усклађивању прописа у области заштите слободе медија, медијског плурализма и уређивачке независности у оквиру процеса приступања Србије ЕУ. То се, пре свега, односи на јавно информисање, слободу јавног информисања, објављивање и примање информација, пружање и објављивање медијских услуга, слободу ширења информација преко интернета и других платформи. У том правцу важно је истаћи јачање предуслова за постизање веће независности и професионалности Регулаторног тела за електронске медије и боље регулисање тржишта електронских медија, кроз сарадњу са новоформираним Европским одбором за медијске услуге, али и кроз подстицање и одржавање структурне сарадње са другим националним регулаторним органима или телима. На поменути начин требало би да буде ојачана организациона, функционална и финансијска независност Регулаторног тела за електронске медије, унапређена његова професионалност, као и одговорност према јавности. У складу са усвајањем нове Уредбе требало би да буде усвојена и нова стратегија развоја система јавног информисања у Србији за период после 2025. године.

**A REGULATION ESTABLISHING A COMMON FRAMEWORK
FOR MEDIA SERVICES IN THE INTERNAL MARKET
(EUROPEAN MEDIA FREEDOM ACT)**

Milutin TRNAVAC*

Abstract: The paper presents the main elements of the Regulation establishing a common framework for media services in the internal market and amending Directive 2010/13 (European Media Freedom Act). The Regulation aims to protect media freedom, media pluralism, and editorial independence in the European Union (EU). The European Media Freedom Act establishes a common framework for media services in the EU's internal market. It also introduces measures aimed at protecting journalists and media service providers from political interference while facilitating work across internal EU borders. The new rules guarantee the right of citizens to access free and diverse information and define the responsibility of the member states in terms of ensuring the appropriate conditions and framework for their protection.

Keywords: Media services, internal market, media freedom, European Union, media pluralism, independent media.

* Ministry for European Integration, Belgrade. E-mail: gulag4@yahoo.com; ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-9673-9149>.