

УДК 34:316.774(4-672EU)

Bibliid 1451-3188, 22 (2023)

Год XXII, бр. 83, стр. 213–234

Изворни научни рад

Рад примљен 6. 5. 2023. године

Рад одобрен 28. 6. 2023. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2023.22.83.13

НОВА ЕВРОПСКА РЕГУЛАТИВА О ЗАШТИТИ МЕДИЈСКОГ ПЛУРАЛИЗМА

*Ирина МИЛУТИНОВИЋ**

Апстракт: У току 2022. године Европска унија (ЕУ) је кроз доношење Уредби усвојила „Пакет закона о дигиталним услугама” и предлог „Европског закона о слободи медија”. У раду се разматрају кључне карактеристике новог регулаторног оквира са становишта његове сврхе, садржаја и потенцијалног значаја за Републику Србију. Нови регулаторни оквир представља медијски плурализам, који је у више докумената Савета Европе и ЕУ препознат као један од суштинских фактора за функционисање демократског друштва. Државе чланице ЕУ имају обавезу да сходно усвојеном регулаторном оквиру хармонизују своје законодавство како би гарантовале ефикасан медијски плурализам. Обавезујуће мере ЕУ до сада су биле ограничене само на успостављање и функционисање заједничког унутрашњег тржишта и имале су посредни утицај на медијски плурализам. Последње регулаторне иницијативе на нивоу ЕУ показују да су њене актуелне институције опредељене да предузму мере за одлучнију заштиту медијског плурализма, доносећи обавезујуће акте за државе чланице у вези са уредничком независношћу медија, медијским власништвом и заштитом конкуренције на унутрашњем медијском тржишту, које се све више дигитализује. У раду се анализира садржај Уредби и других правних аката ЕУ, као и теоријска грађа. Ауторка у закључку указује на смернице које даје нова медијска регулатива ЕУ за унапређивање слободе изражавања и медијског плурализма у Србији, имајући пре свега у виду високе ризике за медијски плурализам који

*Институт за европске студије, Београд: E-mail: irina.milutinovic@gmail.com

произилазе из регулаторних недостатака у областима тржишта дигиталних услуга и борбе против дезинформација.

Кључне речи: Европска медијска регулатива, медијски плурализам, „Пакет закона о дигиталним услугама”, „Европски закон о слободи медија”, ЕУ.

1) УВОД

Медијски плурализам постулиран је као један од основних стубова (или темељни камен), европске демократске политичке културе. Слобода и плурализам медија предуслов су квалитетно информисаног грађанства. Слободни и плуралистички медији обезбеђују платформу за демократску делиберацију и, напослетку, они имају моћ да спроводе надзорну и контролну функцију над политичким представницима грађана који конституишу три гране власти. Здравље демократије зависи од квалитетног информисања грађана, које захтева расположивост и доступност различитих извора информација, разноликост погледа и ставова у јавном дискурсу на основу којих грађани могу да формирају слободно и квалификовано мишљење о јавним питањима, које потом валоризују на политичким изборима. Слобода изражавања (чији је саставни део медијски плурализам), једно је од основних права и слобода, које су дефинисане у члану 10. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, а у члану 11. Повеље ЕУ о основним правима прописана је обавеза ЕУ да поштује, гарантује и штити медијски плурализам. Међутим, европску политичку историју не чини само демократска већ и аутократска традиција. Очување медијског плурализма представља сложен задатак за савремену Европу, у политичком окружењу које се последњих година аутократизује и у економском окружењу које, такође, константно увећава ризике за медијски плурализам. Задатак ЕУ је утолико сложенији што њене институције имају одговорност за очување европске демократске јавне сфере, али ЕУ нема изворне надлежности над медијским плурализмом на нивоу суверене државе. Медијске политике су примарно у рукама земаља чланица ЕУ, те ЕУ располаже ограниченим могућностима за интервенцију у овој области. Стога је дебата у оквиру Европске комисије и Савета ЕУ о одлучнијем деловању у области заштите медијског плурализма донедавно била неуверљива. Међутим, у току последњих пар година, појавиле су се регулаторне иницијативе које изгледа да најављују преображај доминантне парадигме медијске политике у европском медијском екосистему.

2) ПОЈАМ МЕДИЈСКОГ ПЛУРАЛИЗМА

Теоријско одређење медијског плурализма дефинише његове две димензије – спољну и унутрашњу, и два основна аспекта – делиберативни и

представнички.¹ Новији извори истичу и „изложеност разноликости” (*exposure to diversity*), као аспект медијског плурализма који произилази из обиља дигиталних медијских садржаја.² Када је реч о спољашњем (или структурном) плурализму, ова димензија се односи на структуру медијског тржишта у једном друштву, односно на разноврсност власништва над медијима и извора финансирања медијских предузећа (нпр. јавни медијски сервиси, комерцијални медији, непрофитни медији). Овај плурализам подразумева доступност различитих медија који могу одражавати ставове различитих група мишљења и политичких оријентација.³ Поменута димензија укључује заступљеност у медијском систему „периферних” медија, који задовољавају информативне потребе мањих друштвених група и служе као канали за њихову партиципацију у формирању јавног мњења. Ипак, позитивна корелација између броја заступљених медија на неком тржишту и разноликости гледишта која се уноси у јавну расправу није нужна. Бројна истраживања показују да структурна разноликост у виду мноштва медијских организација и диверсификованости њиховог власништва, не представља довољан услов који може гарантовати ефикасност медијског плурализма у једном друштву.⁴ Највећи ризици за савремену демократску јавну сферу долазе од политизације медија, као и од високе медијске концентрације која „природно еволуира ка олигополу или монополу”, ограничавајући тако мноштво и разноликост гласова. Ипак, сама по себи, неприпадност медијског предузећа неком конгломерату на једном медијском тржишту, такође не гарантује његову независну и разнолику програмску понуду. Пикард (*Robert G. Picard*) и Зото (*Cinzia Dal Zotto*), закључују да основни проблем није у природи власништва над медијским предузећима, већ у комерцијализованој природи медија и њиховим доминантним економским циљевима.⁵ Стога се разноликост медијских садржаја, диверсификованост гледишта, јавних ставова и друштвених репрезентација у медијима постиже

¹ Beata Klimkiewicz, *Pluralism in a hybrid media environment from the user perspective*. Technical Report, Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF), Florence, 2019. Интернет: <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/65604>, 3.5.2023.

² Kristina Irion et al., “Introductory chapter. Outlining the value of safeguarding media pluralism and diversity to Member States, the EU and the relevant competences”, *Study on media plurality and diversity online*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022, p. 18.

³ Daniel Hallin, Paolo Mancini, *Comparing Media Systems. Three models of media and politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

⁴ Karol Jakubowicz, “New media ecology: Reconceptualizing media pluralism”, Peggy Valcke, Miklós Sükösd, Robert G. Picard (eds.), *Media pluralism and diversity: Concepts, risks and global trends*, Palgrave Macmillan, London, 2015, p. 31.

⁵ Robert G. Picard, Cinzia Dal Zotto, “The Dimension of Ownership and Control of Media”, Peggy Valcke, Miklós Sükösd, Robert G. Picard (eds.), *Media pluralism and diversity: Concepts, risks and global trends*, Palgrave Macmillan, London, 2015, pp. 54–66.

кроз тзв. унутрашњи плурализам. Ова димензија се односи на широк спектар разноликих политичких, идеолошких или друштвених вредности које су заступљене у једној заједници и које медијски садржаји посредују. Програмска диверсификација медијских садржаја подржава се путем законских аката који прописују плурализам медијских садржаја, као и путем саморегулаторних механизма – професионалних кодекса, обавезујућих упутстава, и томе слично. Концепт медијског плурализма не односи се само на разноврсност извора информација и доступност различитих погледа на свет, већ подразумева и капацитет медија да створе и одржавају платформу за демократску делиберацију. Делиберативни аспект медијског плурализма видљив је у изборном надметању, када медији успеју да обезбеде простор за представљање свих политичких странака и кандидата, да осигурају једнаке и фер услове за све учеснике изборног надметања, како би политичка понуда гласачима била неселективно представљена, док је репрезентативни аспект медијске разноликости усмерен на потребе и интересе свих релевантних друштвених група и заједница, које медији одражавају и посредују јавности. Изложеност разноликости новији је аспект медијског плурализма и односи се на „степен до којег публика конзумира разноврсно мноштво садржаја”.⁶ Онлајн платформе омогућавају приступ „све већем спектру информација из различитих извора”, али оне производе и преоптерећеност информацијама.⁷ С обзиром на преобиље медијске понуде (чак и на малим тржиштима), долази до презасићености публике, која је принуђена да „сужава опсег садржаја који конзумира”.⁸ Уколико не успевају да се „снађу” у непрегледном пољу информација, корисници медијских услуга почињу да се излажу, мање или више добровољно, мање разноврсном садржају који потврђује њихове раније формиране ставове и уверења.⁹ Такође, истраживања показују да прогресивно смањење изложености садржају који је од јавног значаја, утиче на већу изложеност садржајима који нуде лажне вести и дезинформације.¹⁰ Овоме нарочито погодује онлајн окружење, које се све више ослања на агрегаторе вести и персонализоване садржаје, подржавајући фрагментацију публике и, напослетку, медијску и политичку поларизацију друштва. Зато у дигиталној ери медијски плурализам захтева заштиту на више нивоа, јер отвореност за

⁶ Philip M. Napoli, “Exposure Diversity Reconsidered”, *Journal of Information Policy*, 2011, Vol. 1, No.1, 2011, p. 248.

⁷ “Recommendation CM/Rec (2018)2 of the Committee of Ministers to Member States. On the Roles and Responsibilities of Internet Intermediaries. Council of Europe”, 0900001680790e14 (coe.int), 26.4.2023.

⁸ *Ibid.*

⁹ Eli Pariser, *The filter bubble: What the Internet is hiding from you*, Penguin, London, 2011.

¹⁰ Kristina Irion et al., *op. cit.*, pp. 20–21.

разноликост гласова нема много смисла без дефинисања заједничког оквира о неким неупитним принципима демократије и људских права.

3) ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНЕ ЗАШТИТЕ МЕДИЈСКОГ ПЛУРАЛИЗМА

На који начин је операционализована заштита медијског плурализма у Европи? Медијски плурализам препознат је као један од суштинских фактора за функционисање демократског друштва у више докумената Савета Европе и ЕУ. Државе чланице ЕУ имају позитивну обавезу да успоставе одговарајући регулаторни оквир како би гарантовале ефикасан медијски плурализам. Штавише, у извештајима Европске комисије о владавини права за последње три године, медијски плурализам укључен је као релевантан индикатор.¹¹ Међутим, иако је медијски плурализам препознат у Повељи ЕУ о основним правима, то није могло да утиче на надлежности ЕУ које у вези са питањима медијског плурализма произилазе из уговора ЕУ. Области у којима ЕУ има искључиву надлежност дефинисане су у члану 3(1) ТФЕУ, и међу њима је наведено, „утврђивање правила конкуренције која су неопходна за функционисање унутрашњег тржишта”, што је главни фокус законодавства ЕУ.¹² Према Уговору о ЕУ, „надлежности које Уговорима нису поверене Унији задржавају државе чланице” (чл. 4(1) ТЕУ). Тако је шира област културне политике, укључујући индустрију штампаних медија, поред општих одредби ЕУ о слободи говора и антимонополских ограничења, остала у надлежности суверених држава и њихове легислативе. Како наводи Европска комисија, државе чланице имају „искључиву надлежност у области културне политике”, док се ЕУ обавезује да ће деловати у области културе на начин да „подржава, координише или допуњава деловање држава чланица”.¹³ Даље, члан 167. ТФЕУ

¹¹ У том смислу се као важан извор користе извештаји на пројекту *Media Pluralism Monitor* (МРМ) Центра за медијски плурализам и слободу при Европском универзитетском институту у Фиренци.

¹² Према Уговору о функционисању ЕУ, Унија може имати или искључиву надлежност или заједничку надлежност са државама чланицама (ТФЕУ, чл. 2). У случају искључиве надлежности (члан 2(1)), само ЕУ може да доноси обавезујуће легислативне акте, док је улога држава чланица ограничена на примену тих аката, осим ако је ЕУ другачије овласти. У неким областима, подељене надлежности омогућавају и ЕУ и државама чланицама да доносе правно обавезујуће акте, према члану 2(2) ТФЕУ, и то тако да „државе чланице врше своје надлежности у мери у којој Унија није извршила своје надлежности”.

¹³ “Communication from the Commission to Parliament and Council. On A New European Agenda for Culture. European Commission. COM(2018) 267 Final”, EUR-Lex - 52018DC0267 - EN - EUR-Lex (europa.eu), 29.4.2023, p. 2: “Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union”, 13 December 2007, 2008/C 115/01, EUR-Lex - 52018DC0267 - EN - EUR-Lex (europa.eu), Art. 6, 8.4.2023.

прописује усвајање подстицајних мера и препорука од стране ЕУ како би се подстакла сарадња између држава чланица, те да би се „подржала и допунила њихова акција”, али изричито искључује усклађивање закона и других прописа држава чланица о питањима која су везана за културу: „Медијски плурализам, као неекономски концепт, спада у делокруг надлежности држава чланица по питањима која се односе на културу и забрањује деловање ЕУ у постизању културних циљева кроз законе или прописе у државама чланицама”.¹⁴ Стога је медијски плурализам у досадашњој регулативи ЕУ претежно био препуштен тзв. меком законодавству, односно препорукама Комитета министара Савета Европе. Оне су у току последње три деценије (препоруке из 1994, 1999, 2007. и 2018) промовисале значај медијског плурализма и транспарентности медијског власништва за очување јавне дебате у демократским друштвима, али нису имале обавезујућу снагу за национална законодавства. Будући да су надлежности ЕУ у области медијске политике ограничене само на функционисање јединственог унутрашњег тржишта, конкуренцијско право и државну помоћ, оно што је преостало као могућност било је да се покуша „регулисање медијског плурализма из економске перспективе”, које се заснивало на гаранцији унутрашњег тржишта услуга.¹⁵ У складу с тим, „ЕУ располаже ауторитетом за економска начела аудио-визуелних и онлајн услуга на унутрашњем тржишту, а са друге стране, има само маргиналне надлежности у погледу културних и демократских функција медија”.¹⁶ Члан 114. ТФЕУ поставља правни основ за хармонизацију регулативе ЕУ у одређеним областима (где припадају и аудио-визуелне медијске услуге), а хармонизација је обавезна само за прописе којима се регулише унутрашње тржиште аудио-визуелних медијских услуга у ЕУ. Дакле, кроз искључиве надлежности ЕУ у питањима конкуренције и заједничке надлежности са државама чланицама за хармонизацију унутрашњег тржишта, различити делови законодавства ЕУ могли су допрети и до медијског плурализма са посредним утицајем. Проблем је у томе што конкуренцијско право и антимонополска правила представљају економски заснован правни инструмент и могу да остварују само посредне и недовољне ефекте на специфичне функције медијског сектора. На пример, органи за заштиту конкуренције нису надлежни за заштиту унутрашњег медијског плурализма (разноликост садржаја); антимонополска тела која контролишу

¹⁴ Kristina Irion et al., *op. cit.*, p. 35.

¹⁵ Elda Brogi et al., “Chapter B4. Methodologies for measuring media plurality and options for policy intervention”, *Study on media plurality and diversity online*. Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022, p. 406.

¹⁶ Kristina Irion, Peggy Valcke, “Cultural diversity in the digital age: EU competences, policies and regulations for diverse audiovisual and online content”, Evangelia Psychogiopoulou (ed.), *Cultural Governance and the European Union*, Palgrave Macmillan, London, 2014, pp. 75–90.

спајања и припајања на медијском тржишту не могу да процене да ли медијска компанија има политичку моћ.¹⁷ Аутори Студије о онлајн медијском плурализму и разноликости, која је недавно објављена под покровитељством Европске комисије, тврде да „контроле спајања у ЕУ које имају за циљ избегавање концентрације (медијске) тржишне моћи немају циљ да заштите медијски плурализам, како се схвата у европској медијској политици. (...). Право о конкуренцији ЕУ није одговарајуће”.¹⁸ Академска истраживања последњих година указују на негативне последице актуелног поретка нормативне заштите медијског плурализма. Тако, већа концентрација медијског власништва смањује број независних добављача и опсег производа на одређеном тржишту.¹⁹ Сужени унутрашњи плурализам проблем је многих медија у власништву приватних корпорација.²⁰ Економска слобода и слобода медија су тесно испреpletене.²¹ Слобода медија је у снажној корелацији са нижим нивоима корупције, и обрнуто.²² Најснажније су погођени демократија и јавни интерес.²³ Парку (*Pier Luigi Parcu*) учача узрочну повезаност између „евидентног погоршања демократске дебате и високог ризик од манипулације изборним процесима, уз све већу концентрацију економских ресурса у свега неколико гигантских онлајн платформи/медија, са ширењем дезинформација које се фаворизују доступним технолошким инструментима”.²⁴ Аналитички извештаји Центра за медијски плурализам и слободу већ скоро једну деценију показују да се у већини европских држава доследно увећава раст ризика за транспарентност и концентрацију медијског власништва. Када су у питању индикатори слободе говора и независности медијских регулатора, већина

¹⁷ Sinan Aral, *The Hype Machine: How Social Media Disrupts Our Elections, Our Economy, and Our Health – And How we must adapt to it*, Harper Collins, 2020, p. 293.

¹⁸ Irion et al., *op. cit.*, p. 32, 39.

¹⁹ Robert G. Picard, Cinzia Dal Zotto, “The Dimension of Ownership and Control of Media”, Peggy Valcke, Miklós Sükösd, Robert G. Picard (eds.), *Media pluralism and diversity: Concepts, risks and global trends*, Palgrave Macmillan, London, 2015, pp. 59–60.

²⁰ Peggy Valcke, Robert G. Picard, Miklós Sükösd, “A Global Perspective on Media Pluralism and Diversity: Introduction”, In: Peggy Valcke, Miklós Sükösd, Robert G. Picard (eds.), *Media pluralism and diversity: Concepts, risks and global trends*, Palgrave Macmillan, London, 2015, pp. 2–5.

²¹ Kim, Anthony, Patrick Tyrell, *Why a Free Press is actually good for the economy*, <https://www.heritage.org/international-economies/commentary/why-free-press-actually-good-the-economy>, 1.5.2023.

²² Aymo Brunetti, Beatrice Weder, “A Free Press is Bad News for Corruption”, *Journal of Public Economics* 87(7–8), 2003, pp. 1801–1824.

²³ Anna Pisarkiewicz, Michele Polo, “Old and New Media: the Interactions of Merger Control and Plurality Regulation”, Pier Luigi Parcu, Eda Brogi (eds.), *Research Handbook on EU Media Law and Policy*, Edward Elgar Publishing, 2021, p. 54.

²⁴ Pier Luigi Parcu, *New digital threats to media pluralism in the information age*, Centre for Media Pluralism and Media Freedom, Florence, 2019, p. 21.

европских држава испуњава основне услове за демократију, али ризици расту. Степен политизације медија је у порасту. Медијски плурализам још дубље регресира под режимима који се аутократизују, јер се њихове праксе манифестују кроз обједињавање медијског власништва под државно-партијском контролом, повратак рестриктивних законских одредби у вези са слободом медија, политичка кадрирања у управним органима јавних медијских сервиса и суспендовање независности регулаторних тела.²⁵ Као примарни фактор који је генерисао описани низ проблема означена је регулаторна попустљивост: „Толерантан приступ спајањима и аквизицијама у медијском сектору и тренд попуштања и/или укидања ограничења власништва у неколико земаља (нпр. у Великој Британији, Шпанији и Холандији), омогућили су ширење великих медијских група широм ЕУ и на тај начин учврстили њихово присуство на бројним медијским тржиштима”.²⁶ Имајући у виду негативне последице дерегулације медија по квалитет европске јавне сфере и слабљење демократске функције медија, ЕУ је последњих година реафирмисала своје регулаторне иницијативе. У најновијој студији Европске комисије изричито се каже да је „евидентан недостатак делотворности у заштити медијског плурализма и разноликости само кроз правне инструменте који су фокусирани на економију и да треба истражити нове правце и предлоге”.²⁷ Први институционални кораци предузети су, заправо, 2011. године када је Европска комисија основала Групу на високом нивоу за слободу и плурализам медија, која је препоручила успостављање независног академског центра за праћење слободе медија и медијског плурализма на националном нивоу и редовно извештавање о ризицима у оквиру ЕУ. У извештају Групе из 2013. недвосмислено је апострофирано да се ЕУ треба сматрати надлежном да делује на заштити слободе медија и плурализма на државном нивоу, како би се гарантовала основна права грађана која су предвиђена Уговорима и заштитиле локалне националне и регионалне културе, односно концепт европске културне разноликости.²⁸ У

²⁵ Bogusława Dobek-Ostrowska, “How the Media Systems Work in Central and Eastern Europe”, Eva Połońska, Charlie Beckett (eds.), *Public Service Broadcasting and Media Systems in Troubled European Democracies*, Palgrave Macmillan, London, 2019, pp. 259–278; Lada Trifonova-Price, “Post-communist Media and the Impact of Democratization in Bulgaria and Romania”, Eva Połońska, Charlie Beckett (eds.), *Public Service Broadcasting and Media Systems in Troubled European Democracies*, Palgrave Macmillan, London, 2019, pp. 305–330.

²⁶ CMPMF (Centre for Media Pluralism and Media Freedom), *Monitoring Media Pluralism in Europe: Application of the Media Pluralism Monitor 2016 in the European Union, Montenegro and Turkey (MPM2016)*, European University Institute, Florence, 2017, p. 68.

²⁷ Irion et al., *op. cit.*, стр. 38.

²⁸ High Level Group on Media Freedom and Pluralism, “A free and pluralistic media to sustain European democracy” 2013, https://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/hlg/hlg_final_report.pdf, 2.5.2022, pp. 3, 5.

том циљу, 2018. године усвојена је Резолуција Европског парламента о медијском плурализму и слободи медија у ЕУ, која ове категорије препознаје као кључне елементе основног права на слободу изражавања и истиче значај слободних и плуралних медија као чувара демократије и владавине права.²⁹ Кључна улога слободе медија и медијског плурализма за демократију у ЕУ поново је наглашена 2020. године, у два програмска документа – Европском акционом плану за демократију и Закључцима Савета ЕУ о очувању слободног и плуралистичког медијског система.³⁰ Савет је позвао државе чланице ЕУ да обезбеде адекватан и независан оквир за економску одрживост медија, укључујући и коришћење државне помоћи, док је Европска комисија позвана да настави да прати медијски плурализам, идентификује потенцијалне ризике и да на њих одговара мерама за заштиту друштвених, културних и демократских циљева. ЕУ својим последњим законским актима настоји да прошири обим правне регулативе у медијској области. Политичку одлуку да се покрене нова регулаторна иницијатива образложила је председница Европске комисије Урсула фон дер Лајен (*Ursula Gertrud von der Leyen*), 15. септембра 2021. године, у говору о стању Уније. Она је истакла две важне одреднице у обновљеном приступу медијској политици: (а) информација представља јавно добро; (б) медијске компаније се не могу третирати као било који други бизнис. Иницијатива је резултирала доношењем „Пакета закона о дигиталним услугама“ и предлогом „Европског закона о слободи медија“, којим ЕУ фактички, по први пут, групише већи обим својих надлежности у области медијске политике.³¹

4. САДРЖАЈ, СВРХА И ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ „ПАКЕТА ЗАКОНА О ДИГИТАЛНИМ УСЛУГАМА”

Сврха „Пакета „закона о дигиталним услугама” јесте регулација јединственог дигиталног тржишта ЕУ. Поменути „Пакет” обухвата две важне Уредбе ЕУ, и то: „Уредбу 2022/2065 Европског парламента и Савета од 19. октобра 2022. године о јединственом тржишту дигиталних услуга” (*Digital Services Act – DSA*) и „Уредбу 2022/1925 Европског парламента и Савета од 14. септембра 2022. године о конкурентним и фер тржиштима у дигиталном

²⁹ “European Parliament resolution of 3 May 2018 on media pluralism and media freedom in the European Union (2017/2209(INI))”, *Official Journal of the European Union*, C 41/64.

³⁰ “European Democracy Action Plan”, 2020, European Commission. Интернет: europa.eu, 4.5.2023; “Council conclusions on safeguarding a free and pluralistic media system”, *Official Journal of the European Union*, 2020/C 422/08. Интернет: europa.eu, 4.5.2023.

³¹ “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common framework for media services in the internal market (European Media Freedom Act) and amending Directive 2010/13/EU COM/2022/457 final”. Интернет: europa.eu, 4.5.2023.

сектору” (*Digital Market Act – DMA*), о којима је постигнут политички споразум 24. марта 2022, односно 23. априла 2022. године.³² Обе Уредбе имају директну применљивост у земљама чланицама ЕУ. Законодавна иницијатива заснована је на члану 114. ТФЕУ-а, а регулаторни циљеви се односе на хармонизацију јединственог дигиталног тржишта ЕУ и унапређивање правне сигурности у дигиталном окружењу. „Пакет закона о дигиталним услугама” није само последица уочених ризика за медијски плурализам, већ је и више од тога. Наведеним Уредбама ЕУ покушава да реши проблем доминације великих интернетских платформи у дигиталној економији, која се одражава како на економску одрживост других медија тако и на изложеност разноликости, односно на приступ публике разноврсним садржајима уз посредовање интернетских платформи: „Убрзана дигитализација друштва и привреде створила је ситуацију у којој неколико великих платформи контролише важне екосистеме у дигиталној економији. Оне су израсле у чуваре капија (*gatekeepers*) на дигиталним тржиштима, са моћи да делују као приватни креатори правила. Ова правила понекад резултирају неправедним условима за предузећа која користе ове платформе и мањим избором за потрошаче”.³³ Стога су два главна циља *DSA* и *DMA*: „створити безбеднији дигитални простор у коме су заштићена основна права свих корисника дигиталних услуга; успоставити једнаке услове за подстицање иновација, раста и конкурентности, како на јединственом европском тржишту тако и на глобалном нивоу”.³⁴ Појмом дигиталних услуга обухваћена је широка категорија онлајн услуга, од веб-сајтова до услуга интернетске инфраструктуре и онлајн платформи. *DSA* уређује првенствено онлајн посреднике и платформе (онлајн трговине, друштвене мреже, платформе за дељење садржаја, продавнице апликација и платформе за путовања и смештај). Дакле, овај акт ће се примењивати на све дигиталне услуге које повезују потрошаче са робом, услугама или садржајем, прописујући процедуре за брже уклањање нелегалног садржаја, као и за свеобухватну заштиту основних права корисника интернета. Један од циљева *DSA* је да осигура транспарентност и већу одговорност највећих интернетских платформи, дакле оних које имају највећу моћ у дигиталном окружењу и снажне импликације на традиционално медијско окружење. Такође, *DSA* прописује обавезу великих онлајн платформи да спроводе редовну процену

³² “Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act) (Text with EEA relevance) PE/30/2022/REV/1”, *OJ L* 277, 27.10.2022, pp. 1–102; “Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2022 on contestable and fair markets in the digital sector and amending Directives (EU) 2019/1937 and (EU) 2020/1828 (Digital Markets Act) (Text with EEA relevance) PE/17/2022/REV/1”, *OJ L* 265, 12.10.2022, pp. 1–66.

³³ “The Digital Services Act package. Shaping Europe’s digital future”, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package>, 29.4.2023.

³⁴ *Ibidem*

ризика (минимално једанпут годишње) у вези са дизајном и коришћењем својих услуга, укључујући ризик од ширења дезинформација. На основу процене ризика, ове компаније су обавезане да одговоре на адекватан начин, умањујући детектоване ризике, или ће се, у супротном, суочити са високим новчаним казнама. *DSA* разликује штетне законите и штетне незаконите садржаје. У том смислу, *DSA* предвиђа директно уклањање незаконитих садржаја какви су подстицање на тероризам, говор мржње и томе слично. С друге стране, постоје садржаји који су потенцијално штетни али нису нужно незаконити, као што су дезинформације. Будући да би уклањање садржаја који није незаконит потенцијално представљало ризик за слободу изражавања, *DSA* предвиђа другачији приступ према таквим садржајима. *DSA* налаже кључним актерима тј. великим интернетским платформама, да обезбеде одговоре на ове изазове у домену механизма саморегулације. Стога *DSA* подстиче демонетизовање ширења дезинформација, обезбеђивање транспарентности политичког оглашавања на платформама, оснаживање сарадње са организацијама које проверавају информације (*fact-checkers*), давање приступа водећих интернетских платформи за истраживаче. *DSA* је ступио на снагу у новембру 2022. године. Његова имплементација почела је обавезом интернетских платформи да до фебруара 2023. године, доставе податке о својим корисницима у оквиру ЕУ. На основу података о броју корисника, одређује се категоризација интернетских платформи према њиховој величини. Одредбе *DSA* најпре почињу да се примењују на највеће платформе, а пуна имплементација *DSA* планирана је за фебруар 2024. године, до када државе чланице ЕУ треба да одреде и припреме координаторе дигиталних услуга у оквиру надлежног регулаторног тела. Други акт из овог легислативног пакета – *DMA* прописује правила која регулишу конкурентско понашање дигиталних *гејткипера* (*чувара капија*), који на унутрашњем тржишту функционишу као посредници између компанија и потрошача дигиталних услуга.³⁵ ЕУ је овим законом регулисала технолошку индустрију много активније од САД, тако да ће *DMA* донети велике промене у начину пословања технолошких гиганата, као и у понашању корисника њихових услуга. Гирар де Граф (*Gerard de Graaf*), директор нове канцеларије ЕУ која је у Сан Франциску основана ради преговора, усклађивања и имплементације „Пакета закона о дигиталним услугама“, тврди да ће нова регулатива приморати доминантне дигиталне гиганте какви су *Amazon*, *Google* и *Meta* да своје платформе учине отворенијим и интероперабилнијим од 2023. године, односно да пусте мање конкуренте на

³⁵ Гејткипер (*online gatekeeper, digital gatekeeper*), представља интернетску платформу која контролише приступ корисника дигиталним услугама, те као „чувар“ интернета има могућност надгледања корисника и компанија, прикупљања и анализе огромне количине података са могућношћу изнајмљивања података и продаје огласа. Видети: Damien Geradin, “What is a digital gatekeeper?”, *The Platform Law Blog*. Интернет: <https://theplatformlaw.blog/2020/10/05/what-is-a-digital-gatekeeper/>

тржиште. На пример, *DMA* би могао да примора Метин *WhatsApp* да прима поруке од конкурентских апликација као што су *Сигнал* или *Телеграм*, или да спречи *Amazon*, *Apple* и *Google* да преферирају сопствене апликације и услуге.³⁶ „Ако имате *iPhone*, требало би да будете у могућности да преузимате апликације не само из *App Store*-а, већ и из других продавница апликација или са интернета”, сматра де Граф. Такође, технолошке компаније ће морати да се ускладе и са *DSA*, који захтева процену ризика алгоритама и аутоматизованог доношења одлука, а могао би да примора апликације као што је *TikTok* да се отворе за спољну контролу. *DMA* је ступио на снагу у новембру 2022. године. Њиме нису обухваћене све дигиталне платформе. ЕУ ће најпре морати да одлучи које су компаније довољно велике и утицајне да се класификују као најодговорнији „чувари капија” и, у складу с тим, да подлежу најстрожим правилима. Очекује се да ће у тој групи бити десетак компанија и имаће шест месеци да се ускладе. Ипак, неки аналитичари забринути су да ће ова регулатива бити коришћена претежно за *ex ante* регулацију услуга дигиталних чувара капија и то за веома велике онлајн платформе, док ће медијске актере у дигиталном окружењу третирати као било који други онлајн посао.³⁷ Критичари „Пакета закона о дигиталним услугама” упозоравају да ће се многе одредбе примењивати само на платформе које имају више од 45 милиона корисника у ЕУ (тј. више од 10% од 450 милиона потрошача у ЕУ, што је дефинисано као критеријум за тзв. веома велике онлајн платформе и веома велике онлајн претраживаче). Тако ће нови легислативни акти ЕУ подвргнути новим обавезама ваневропске гиганте, као што су *Facebook*, *YouTube*, *Twitter* и *TikTok*, који испуњавају овај праг. У супротном, корпорације ће ризиковати да буду кажњене високим износом до 10% на годишњи промет. *DSA* обавезује интернетске платформе да се придржавају *Кодекса добре праксе о сузбијању дезинформација*, и на тај начин овај Кодекс је постао инструмент извршавања прописаних законских обавеза. Након што је Европска комисија у мају 2021. године, објавила своје смернице за борбу против дезинформација (што се сматра првим упутством такве врсте у свету), 16. јуна 2022. године потписан је Кодекс добре праксе о сузбијању дезинформација, који је поставио шири спектар обавеза и мера на интернету. Ради се о саморегулаторном акту који је представљен јавности као „побољшан Кодекс добре праксе о сузбијању дезинформација”, који „оснажује индустрију да се придржава саморегулативних стандарда у борби против дезинформација”.³⁸ С циљем да се изнађе

³⁶ Khari Johnson, *Europe Prepares to Rewrite the Rules of the Internet*. Интернет: <https://www.wired.com/story/europe-dma-prepares-to-rewrite-the-rules-of-the-internet/#:~:text=The%20Digital%20Markets%20Act%20will,new%20ambassador%20to%20Silicon%20Valley>. 8.4.2023.

³⁷ Irion et al., *op. cit.*, p. 39.

³⁸ “The 2022 Code of Practice on Disinformation”. Интернет: file:///C:/Users/Master/Downloads/2022_Strengthened_Code_of_Practice_Disinformation_TeAEtn7bUPXR57PU2FsTqU8rMA_87585.pdf, 8.4.2023.

делотворније средство за борбу против дезинформација, овим је практично ревидиран пионирски Кодекс из 2018. године, који је окупио релевантне актере широм света да се договоре (и обавезу), о првобитним саморегулаторним стандардима за борбу против дезинформација. Европска комисија је реформулисала одређене обавезе из Кодекса, уводећи индикаторе на основу којих ће се мерити ефикасност сваке појединачне мере Кодекса. Потписници Кодекса из 2022. године обавезали су се да ће предузимати акције у неколико праваца: ускраћивање финансијских подстицаја (демонетизовање) за добављаче дезинформација; обезбеђивање транспарентности политичког оглашавања; редуковање манипулативног понашања које се користи за ширење дезинформација (као што су лажни налози, астротурфери и ботови); оснаживање корисника (побољшањем алата за препознавање, разумевање и означавање дезинформација, за приступ меродавним изворима и кроз иницијативе за медијску писменост); унапређивање сарадње са организацијама које проверавају информације (*fact-checkers*). Нови Кодекс ће проширити покривеност *фактчекера* на све државе чланице ЕУ и на све језике, подстичући платформе да доследније користе проверу чињеница, обезбеђујући правичне финансијске накнаде за рад проверивача, шири приступ подацима који захтевају додатну проверу итд. Стручна јавност процењује да је недостатак овог Кодекса чињеница да традиционални медији нису његови потписници, иако представљају део проблема ширења дезинформација. С друге стране, међу потписницима нове верзије Кодекса налазе се *fact-checking* организације и организације цивилног друштва, што указује на свест о потреби предузимања шире друштвене акције против дезинформација.

5) СМИСАО ПРЕДЛОГА „ЕВРОПСКОГ ЗАКОНА О СЛОБОДИ МЕДИЈА“

Предлогом Уредбе Европског парламента и Савета о успостављању заједничког оквира за медијске услуге на унутрашњем тржишту од 16. септембра 2022. године, иницирано је усвајање легислативног оквира о слободи медија (*European Media Freedom Act – EMFA*). Обавезујућа снага овог акта произилази из чл. 11. Повеље о основним правима, према којем државе чланице ЕУ имају обавезу да успоставе одговарајући законодавни и административни оквир како би гарантовале ефикасан медијски плурализам. Пошто ЕУ нема надлежности деловања у области медијских политика, али има по питањима функционисања унутарњег тржишта, економска димензија је искоришћена као правни темељ за усвајање предлога Уредбе о слободи медија, полазећи од чињенице да медији нису само економска предузећа, већ имају и веома значајну демократску функцију у друштву. Ова перспектива је експлицитно и у уводу предлога Уредбе апострофира се да: „Заштита слободе и плурализма медија јесте кључна одлика унутрашњег тржишта медијских

услуга које добро функционише.”³⁹ Истог дана када је усвојен предлог Уредбе, Европска комисија је донела Препоруку о интерним мерама заштите уређивачке независности и транспарентности власништва у медијском сектору. Иницијатива за увођење сета нових правила за заштиту медијског плурализма и независности у ЕУ произашла је из уверења да правилно функционисање унутрашњег тржишта медијских услуга има директан утицај на владавину права и демократију, што су основне вредности Уније садржане у члану 2. Уговора о ЕУ. Аргументи за усвајање *EMFA* заснивају се на ставу да се у савременим условима независност медија и медијски плурализам могу најефикасније заштитити на наднационалном нивоу ЕУ. Главно образложење *EMFA* јесте да државе чланице више не могу да делују саме, будући да проблеми нису ограничени на појединачне државе, већ су све више прекограничне природе. Стога је намера законодавца да се крозу усвајање *EMFA* успостави заједнички оквир за медијске услуге на унутрашњем тржишту. У предлогу Уредбе о слободи медија, пре свега се пажња обраћа на дефиниције кључних појмова. Медијски сектор је одређен као „део екосистема културних и креативних индустрија, тј. као један од 14 индустријских екосистема који су кључни за инклузивни и одрживи опоравак и за двоструку (зелену и дигиталну) транзицију привреде ЕУ”.⁴⁰ У овом екосистему, медијске услуге нису препознате само као „важан и динамичан економски сектор”, већ је истакнут њихов значај за „здраву грађанску сферу, економске слободе и основна права, укључујући једнакост”: „Независни медији, а посебно информативни медији, пружају приступ мноштву погледа и поуздани су извори информација, како грађанима тако и предузећима. Они доприносе обликовању јавног мњења и помажу људима и компанијама да формирају ставове и да доносе информисане одлуке. Они играју кључну улогу у очувању интегритета европског информационог простора и од суштинског су значаја за функционисање наших демократских друштава и економија. Са дигиталним технологијама, медијским услугама се све више може приступити преко граница и на различите начине, док је конкуренција у дигиталном медијском простору све више међународна”.⁴¹ Предлог Уредбе о слободи медија наводи да је досадашња недовољна регулаторна конвергенција на нивоу ЕУ довела до фрагментираних правила на унутрашњем тржишту, као што су различита национална правила и процедуре у вези са слободом и плурализмом медија, неуједначене методе испитивања тржишних концентрација у сврхе медијског плурализма, хетерогени заштитни механизми за спречавање мешања у уређивачку слободу медија, неуједначене гаранције за независност јавних медијских сервиса и протекционистичке мере које утичу на рад медијских компанија. Такође,

³⁹ “European Media Freedom Act”, *op. cit.*, p. 1.

⁴⁰ “European Media Freedom Act”, *op. cit.*, p. 1.

⁴¹ *Ibidem.*

предлог Уредбе узима у обзир значајне аспекте глобалног и дигиталног медијског тржишта: „Производња, дистрибуција и потрошња медијског садржаја, укључујући информативне, све су више дигитални и прекогранични, јер интернет наставља трансформацију традиционалних медијских пословних модела. На пружање медијских услуга широм ЕУ све више утичу глобалне платформе, које делују као капије ка медијском садржају, а истовремено су истакнути провајдери онлајн оглашавања. Заједнички приступ ЕУ, који промовише конвергенцију, транспарентност, правну сигурност и једнаке услове за релевантне актере на медијском тржишту, најбољи је начин за унапређивање унутрашњег медијског тржишта. То ће смањити оптерећење за пружаоце медијских услуга, који морају да се придржавају различитих националних правних режима када послују у неколико држава чланица. То ће повећати правну сигурност за учеснике на медијском тржишту, промовишући на тај начин фер конкуренцију и прекогранична улагања”.⁴² У овако дефинисаном контексту образложен је главни циљ овог предлога за усвајање *EMFA*: да унапреди функционисање унутрашњег медијског тржишта, односно да побољша правну сигурност, услове за поштену конкуренцију и умањи поремећаје тржишта. Предлог Уредбе је формулисан око четири специфична циља: 1) Подстицање прекограничне активности и улагања у медијске услуге; 2) Повећање регулаторне сарадње и конвергенције; 3) Омогућавање пружања квалитетних медијских услуга и, 4) Обезбеђивање транспарентне и праведне алокације економских ресурса.⁴³ Гледано из угла инвестиционе климе, предлогом Уредбе оправдава се потреба да се уклоне препреке са којима се суочавају медијске компаније, а које утичу на услове улагања, доводе до нарушавања услова конкуренције на унутрашњем тржишту и ометају рад компанија на друге начине. Из угла демократске јавне сфере, *EMFA* би требало да одговара на потребе да се поставе „широки минимални стандарди за одбрану и подршку слободних, плуралистичких и независних медија, да се појача борба против дезинформација и страног мешања и да се осигура заштита новинара”.⁴⁴ Правни основ за усвајање *EMFA* чини неколицина документа који су до сада били обавезујући за државе чланице ЕУ у области медијске политике: Прво, координација националног законодавства за аудио-визуелне медије предлаже се на основу ревидиране Директиве о аудио-визуелним медијским услугама (*AVMSD*). Предлог Закона промовише сарадњу у оквиру Европске регулаторне групе за аудио-визуелне медијске услуге (*ERGA*) коју је основала Директива, и у том циљу пројектује трансформацију *ERGA* у Европски одбор за медијске услуге, са ширим обимом деловања и додатним

⁴² *Ibid.*, p. 10.

⁴³ *Ibid.*, p. 4.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 3.

повереним задацима. Предлог Уредбе о слободи медија утврђује нова правила, и то о заштити новинарских извора и комуникација, државном оглашавању и мерењу публице. Такође, допуњује правила конкуренције ЕУ. Комисија подржава покретање наменског фонда за заједничко улагање у оквиру програма *InvestEU* са фондацијама и филантропским организацијама за подршку плурализму медија, демократији и култури.⁴⁵ Друго, доношење мера за усклађивање одредаба прописаних законом, уредбом или административном акцијом у државама чланицама, чији је циљ успостављање и функционисање унутрашњег тржишта, предложено је на основу члана 114. Уговора о функционисању ЕУ (ТФЕУ). Предлог на нивоу ЕУ подстиче заједнички приступ и координацију фрагментираних националних регулаторних правила која се односе на слободу медија, медијски плурализам и уређивачку независност.⁴⁶ Треће, према Протоколу о систему јавног емитовања у државама чланицама (Амстердамски протокол) и члану 4(2) Уговора о ЕУ (ТЕУ), државе чланице ће задржати надлежност да обезбеде финансирање јавним медијским сервисима, као и сопствене регулаторне традиције у области јавних медија, како би се очувао регулаторни амбијент који уважава националне идентитете, односно историјско и културно окружење сваке државе чланице. Неке од најзначајнијих новина које доноси овај предлог Уредбе односе се на транспарентност власништва и уредничку независност медија, која се експлицитно прописује. Од пружалаца медијских услуга се тражи да учине директно и лако доступним информације о стварним (или крајњим) медијским власницима. Такође, предлог Уредбе о слободи медија прописује гаранције за независност уредничких одлука. У њему је пројектован принцип уредничке одговорности, која мора бити неодвојиво повезана са уредничком независношћу. Посебан значај предлог *EMFA* има у одредбама којима покушава да избалансира однос моћи између интернетских платформи које посредују медијске садржаје и медија који их изворно производе. Дигиталне платформе профитирају на медијском садржају који посредују, не само у финансијском погледу, већ и у погледу моћи коју стичу контролишући дистрибуцију садржаја и приступ публице. Стога, усвајањем *EMFA* предвиђа се посебан третман за медије на интернетским платформама, које би биле дужне да омогуће медијима да се региструју као пружаоци медијских услуга, у складу са регулаторним захтевима за извршавање уредничке одговорности у државама чланицама, корегулаторним и саморегулаторним механизмима, и са професионалним стандардима. У контексту борбе против дезинформација, платформе би биле овлашћене да комуницирају са регистрованим медијима када процене да је њихов садржај у том смислу проблематичан, и обавезне да медијима дају

⁴⁵ *Ibid.*, pp. 7–8.

⁴⁶ *Ibid.*, pp. 8–9.

могућност да објасне проблематичан садржај, да га поправе или уклоне, пре него што платформе то учине уколико се утврди штетност таквог садржаја. ЕМФА би требало да буде обавезујући у целини и директно би се примењивао у свим државама чланицама. Намера предлагача била је да прописивањем директно примењивих одредби обезбеди њихову ефикасност, односно да избегне дуготрајан процес њихове транспозиције у национална законодавства и спречи могућа одступања или изговоре држава чланица за задржавање недемократских правила у медијским политикама. Предлог Уредбе о слободи медија прати Препорука Европске комисије о интерним гаранцијама за уређивачку независност и транспарентност власништва у медијском сектору, од 16. септембра 2022.⁴⁷ Препорука је, по дефиницији, необавезујућа. Настала је као део иницијативе да се, поред тзв. тврдог законодавства, унапреди и мека регулатива у медијској области која подржава саморегулацију, предлажући пружаоцима медијских услуга каталог добровољних мера и стратегија у циљу гарантовања независног процеса производње вести.⁴⁸ Што се тиче уредничке самосталности, препоручено је да се осигура да уредници могу самостално и на избалансиран начин да покривају актуелности у свом свакодневном раду, при чему то не искључује легитимно право и интересе власника приватних медија да одлучују о дугорочном уређивачком правцу, у складу са слободом пословања и изражавања. Они се подстичу да спроводе стандарде поузданог и етичког новинарства. Пружаоци медијских услуга се охрабрују да утврде интерна правила у форми повеља, кодекса или других смерница, како би заштитили уређивачки интегритет и независност од неприкладних политичких и пословних интереса (параграф 5). Препоруком је предложен и сет правила која имају за циљ: да спрече или обелодане сукобе интереса; да осигурају раздвајање између комерцијалних и уређивачких активности и др. (параграф 7); да заштите уреднике увођењем процедура за сигнализирање било каквих потенцијалних притисака (параграф 7); да подрже оснивање интерних независних тела у форми етичких или надзорних комитета или омбудсмана, који би били задужени за надзор над правилном применом професионалних кодекса или других уређивачких смерница (параграф 9). Мере за оснаживање новинара да учествују у доношењу кључних одлука за функционисање медија пројектују: укључивање чланова уредништва или њихових представничких тела у процесе управљања и доношења одлука (параграф 11), па и у саставе управних одбора где је то примењиво са становишта законске норме (параграф 14); консултације са члановима редакције или њиховим представничким телима приликом именовања главног и одговорног уредника (параграф 13) и др. Што се тиче мера за економску одрживост пружалаца медијских услуга и

⁴⁷ "Commission Recommendation of 16.9.2022 on internal safeguards for editorial independence and ownership transparency in the media sector", Brussels, 16.9.2022. C(2022) 6536 final.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 4.

дугорочну стабилност продукције информативног садржаја, Европска комисија је препоручила: размену знања и најбољих пракси између пружалаца медијских услуга, с циљем развоја стратегија за трајност и отпорност (параграф 16), потом, иновативне акције попут пословних модела за повећање прихода путем прилагођавања новим потрошачким навикама (шеме засноване на претплати, краудфандинг и друге нове стратегије монетизације), такође и путем фондација, новинарских акционарских аранжмана и др. (параграф 16), као и политике које обезбеђују транспарентност и поштено коришћење донација (параграф 17). У светлу специфичне природе медијских услуга као јавног добра, транспарентност се тумачи као неопходна карактеристика сваког медијског система који има за циљ да подстакне истраживачко новинарство, медијску разноликост и поверење јавности у медијско извештавање (параграф 20). У том циљу, пружаоци медијских услуга се подстичу да обезбеде да детаљне, свеобухватне и ажурне информације о медијском власништву буду лако и директно доступне јавности (параграф 20, 21).

6) ИЗВОРИ

- Aral, Sinan, *The Hype Machine: How Social Media Disrupts Our Elections, Our Economy, and Our Health – And How we must adopt to it*, Harper Collins, 2020.
- Brogi, Elda et al., “Chapter B4. Methodologies for measuring media plurality and options for policy intervention”, *Study on media plurality and diversity online*. Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022.
- Brunetti, Aymo, Weder, Beatrice, “A Free Press is Bad News for Corruption”, *Journal of Public Economics* 87(7–8), 2003.
- “Commission Recommendation of 16.9.2022 on internal safeguards for editorial independence and ownership transparency in the media sector”, Brussels, 16.9.2022. C(2022) 6536 final.
- “Communication from the Commission to Parliament and Council. On A New European Agenda for Culture. European Commission. COM(2018) 267 Final”, EUR-Lex - 52018DC0267 - EN - EUR-Lex (europa.eu), 29.4.2023.
- “Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union”, 13 December 2007, 2008/C 115/01, EUR-Lex - 52018DC0267 - EN - EUR-Lex (europa.eu), Art. 6, 8.4.2023.
- CMPMF (Centre for Media Pluralism and Media Freedom), *Monitoring Media Pluralism in Europe: Application of the Media Pluralism Monitor 2016 in the European Union, Montenegro and Turkey (MPM2016)*, European University Institute, Florence, 2017.
- Dobek-Ostrowska, Bogusława, “How the Media Systems Work in Central and Eastern Europe”, Eva Połońska, Charlie Beckett (eds.), *Public Service Broadcasting and Media Systems in Troubled European Democracies*, Palgrave Macmillan, London, 2019.

- “European Democracy Action Plan”, 2020, European Commission. Интернет: europa.eu, 4.5.2023; “Council conclusions on safeguarding a free and pluralistic media system”, *Official Journal of the European Union*, 2020/C 422/08. Интернет: europa.eu, 4.5.2023.
- “European Parliament resolution of 3 May 2018 on media pluralism and media freedom in the European Union (2017/2209(INI))”, *Official Journal of the European Union*, C 41/64
- Geradin, Damien, “What is a digital gatekeeper?”, *The Platform Law Blog*. Интернет: <https://theplatformlaw.blog/2020/10/05/what-is-a-digital-gatekeeper/>
- Hallin, Daniel, Mancini, Paolo, *Comparing Media Systems. Three models of media and politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.
- High Level Group on Media Freedom and Pluralism, “A free and pluralistic media to sustain European democracy” 2013, https://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/hlg/hlg_final_report.pdf, 2.5.2022.
- Irion, Kristina, Valcke, Peggy, “Cultural diversity in the digital age: EU competences, policies and regulations for diverse audiovisual and online content”, Evangelia Psychogiopoulou (ed.), *Cultural Governance and the European Union*, Palgrave Macmillan, London, 2014.
- Jakubowicz, Karol, “New media ecology: Reconceptualizing media pluralism”, Peggy Valcke, Sükösd, Miklós, Picard, Robert G. (eds.), *Media pluralism and diversity: Concepts, risks and global trends*, Palgrave Macmillan, London, 2015.
- Johnson, Khari, *Europe Prepares to Rewrite the Rules of the Internet*. Интернет: <https://www.wired.com/story/europe-dma-prepares-to-rewrite-the-rules-of-the-internet/#:~:text=The%20Digital%20Markets%20Act%20will,new%20ambassador%20to%20Silicon%20Valley.> 8.4.2023.
- Kim, Anthony, Tyrell, Patrick, *Why a Free Press is actually good for the economy*, <https://www.heritage.org/international-economies/commentary/why-free-press-actually-good-the-economy>, 1.5.2023.
- Klimkiewicz, Beata, *Pluralism in a hybrid media environment from the user perspective*. Technical Report, Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF), Florence, 2019. Интернет: <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/65604>, 3.5.2023.
- Kristina Irion et al., “Introductory chapter. Outlining the value of safeguarding media pluralism and diversity to Member States, the EU and the relevant competences”, *Study on media plurality and diversity online*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022.
- Милутиновић, Ирина, *Мониторинг медијског плурализма у дигиталној ери. Примена мониторинга медијског плурализма у ЕУ, Албанији, Црној Гори, Републици Северној Македонији, Србији и Турској у 2021. години. Извештај о земљи: Србија*, Европски универзитетски институт, Фиренца, 2022.

- Napoli, Philip M., "Exposure Diversity Reconsidered", *Journal of Information Policy*, 2011, Vol. 1, No.1, 2011.
- Parcu, Pier Luigi, *New digital threats to media pluralism in the information age*, Centre for Media Pluralism and Media Freedom, Florence, 2019.
- Pariser, Eli, *The filter bubble: What the Internet is hiding from you*, Penguin, London, 2011.
- Picard, Robert G., Dal Zotto, Cinzia, "The Dimension of Ownership and Control of Media", Peggy Valcke, Miklós Sükösd, Robert G. Picard (eds.), *Media pluralism and diversity: Concepts, risks and global trends*, Palgrave Macmillan, London, 2015.
- Picard, Robert G., Dal Zotto, Cinzia, "The Dimension of Ownership and Control of Media", Peggy Valcke, Miklós Sükösd, Robert G. Picard (eds.), *Media pluralism and diversity: Concepts, risks and global trends*, Palgrave Macmillan, London, 2015.
- Pisarkiewicz, Anna, Michele Polo, "Old and New Media: the Interactions of Merger Control and Plurality Regulation", Parcu, Pier Luigi, Brogi, Eda (eds.), *Research Handbook on EU Media Law and Policy*, Edward Elgar Publishing, 2021.
- "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common framework for media services in the internal market (European Media Freedom Act) and amending Directive 2010/13/EU COM/2022/457 final". Интернет: europa.eu, 4.5.2023.
- "Recommendation CM/Rec (2018)2 of the Committee of Ministers to Member States. On the Roles and Responsibilities of Internet Intermediaries. Council of Europe", 0900001680790e14 (coe.int), 26.4.2023.
- "Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2022 on contestable and fair markets in the digital sector and amending Directives (EU) 2019/1937 and (EU) 2020/1828 (Digital Markets Act) (Text with EEA relevance) PE/17/2022/REV/1", *OJ L* 265, 12.10.2022.
- "Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act) (Text with EEA relevance) PE/30/2022/REV/1", *OJ L* 277, 27.10.2022.
- „Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србија у периоду 2020–2025 (Медијска стратегија)“, 2020. Интернет: https://www.media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/medijska_strategija210_cyr.pdf
- "The 2022 Code of Practice on Disinformation". Интернет: file:///C:/Users/Master/Downloads/2022_Strengthened_Code_of_Practice_Disinformation_TeAETn7bUPXR57PU2FsTqU8rMA_87585.pdf, 8.4.2023.
- "The Digital Services Act package. Shaping Europe's digital future", <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package>, 29.4.2023.
- Trifonova-Price, Lada, "Post-communist Media and the Impact of Democratization in Bulgaria and Romania", Eva Połońska, Charlie Beckett (eds.), *Public Service*

Broadcasting and Media Systems in Troubled European Democracies, Palgrave Macmillan, London, 2019.

Valcke, Peggy, Picard, Robert G., Sükösd, Miklós, "A Global Perspective on Media Pluralism and Diversity: Introduction"; Peggy Valcke, Miklós Sükösd, Robert G. Picard (eds.), *Media pluralism and diversity: Concepts, risks and global trends*, Palgrave Macmillan, London, 2015.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

У Републици Србији су регистровани високи ризици за плурализам и слободу медија који директно урушавају демократске функције медија и имају негативне импликације на владавину права.⁴⁹ Највиши ризици за медијски плурализам идентификовани су на дигиталним тржиштима и у погледу интензивног комерцијалног, власничког и политичког утицаја на уреднички садржај. Нетранспарентност на медијском тржишту је веома висока када је реч о основним подацима (тиражи штампаних и електронских медија; удео у читаности и гледаности), а нарочито када је реч о финансијским токовима и тржишту оглашавања. Јавности су доступни само делимични и незванични подаци о кретању прихода у медијској индустрији. Поред овога, индикатори политичке независности медија, такође, указују на веома високе ризике. Актуелне законске одредбе не прописују мере адекватне и ефикасне правне заштите од корупције и клијентелизма, нити успевају да гарантују уредничку независност у пракси. Медијима недостају капацитети да издрже притиске политичких и економских агенаса који користе своју моћ да утичу на уређивачку политику. Посебан проблем представља неадекватан и неефикасан приступ сузбијању дезинформација. У Србији не постоји свеобухватна регулатива нити национална стратегија која има за циљ сузбијање дезинформација. Борба против дезинформација своди се на појединачне иницијативе организација за проверавање чињеница, цивилног друштва и појединих медија. Њихови напори отежани су услед појаве да ширење лажних вести некад креће од политичких власти и дисеминира се преко њима лојалних медија. Описани индикатори генеришу незадовољавајуће услове за квалитетно новинарство у Србији. У светлу регулаторне иницијативе да се у Србији спроведе Медијска стратегија која је усвојена 2020. године, нова регулатива за заштиту медијског плурализма, коју је ЕУ усвојила кроз Уредбу о „Пакету закона о дигиталним услугама“ и предлог Уредбе о „Закону о слободи медија“, даје корисне смернице за доследно уређивање медијске сфере у

⁴⁹ Ирина Милутиновић, *Мониторинг медијског плурализма у дигиталној ери. Примена мониторинга медијског плурализма у ЕУ, Албанији, Црној Гори, Републици Северној Македонији, Србији и Турској у 2021. години. Извештај о земљи: Србија*, Европски универзитетски институт, Фиренца, 2022.

Републици Србији.⁵⁰ Медијска стратегија пројектовала је низ квалитетних мера и активности у вези са изменама медијског законодавства. Нова европска регулатива за заштиту медијског плурализма домаћем законодавцу може пружити веома корисне импугне за остваривање слободе изражавања. Она може допринети и у отклањању недостатака у областима тржишта дигиталних услуга и сузбијању дезинформација, како у традиционалним медијима тако и на интернетским платформама.

A NEW EUROPEAN REGULATION ON THE PROTECTION OF MEDIA PLURALISM

Abstract: In the course of 2022, the EU adopted the “Package of Laws on Digital Services” (*Digital Services Act and Digital Market Act*) and the proposal of the “European Media Freedom Act” through the adoption of the Regulations. The paper discusses the key features of the new regulatory framework from the point of view of its purpose, content, and potential importance for the Republic of Serbia. The new regulatory framework represents media pluralism, which is recognised in several documents of the Council of Europe and the EU as one of the essential factors for the functioning of a democratic society. The EU member states have the obligation to harmonise their legislation with the adopted regulatory framework in order to guarantee effective media pluralism. So far, binding EU measures have been limited only to the establishment and functioning of the common internal market and have had an indirect impact on media pluralism. The latest regulatory initiatives at the EU level show that its current institutions are determined to take measures for a more decisive protection of media pluralism, passing binding acts for the member states regarding the editorial independence of the media, media ownership, and the protection of competition in the internal media market, which is increasingly digitized. The paper analyses the content of the Regulations and other EU legal acts as well as the theoretical material. In conclusion, the author points to the guidelines given by the new EU media regulation for improving freedom of expression and media pluralism in Serbia, primarily bearing in mind the high risks for media pluralism arising from regulatory deficiencies in the areas of the digital services market and the fight against disinformation.

Keywords: European media regulation, media pluralism, “Package of laws on digital services”, “European Media Freedom Act”, EU.

⁵⁰ „Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србија у периоду 2020–2025 (Медијска стратегија)”, 2020. Интернет: https://www.media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/medijska_strategija210_cyr.pdf