

IZVEŠTAJ



O NOVINAMA U REVIDIRANOJ DIREKTIVI O
AUDIOVIZUELNIM MEDIJSKIM USLUGAMA IZ
2018. GODINE I PREDLOŽENIM INTERVENCIJAMA
NA ZAKONU O ELEKTRONSKIM MEDIJIMA
REPUBLIKE SRBIJE I ZAKONU O OGLAŠAVANJU
(DELIMIČNO RELEVANTAN ZA TRANSPOZICIJU
DIREKTIVE IZ 2018. GODINE)



Funded by
the European Union



Organizacija za evropsku
bezbednost i saradnju
Misija u Srbiji

Objavljivanje ovog izveštaja podržali su Evropska unija i Misija OEBS-a u Srbiji. Stavovi izraženi u ovom istraživanju isključivo su stavovi autora i ne odražavaju nužno zvanične stavove Evropske unije ili Misije OEBS-a u Srbiji.



Funded by
the European Union



Organizacija za evropsku
bezbednost i saradnju
Misija u Srbiji

Sadržaj

Rezime	5
Metodologija	11
Analiza revidirane Direktive o audiovizuelnim medijskim uslugama iz 2018. godine i Zakon o elektronskim medijima Republike Srbije i Zakon o oglašavanju (delimično relevantni za transpoziciju Direktive iz 2018. godine)	13
Pregled revidirane Direktive iz 2018. godine.....	14
1. Jačanje načela Zemlje porekla	15
Analize	16
Kratik pregled relevantnih članova revidirane Direktive.....	17
Analiza slučajeva u zemljama.....	20
Zaključci i preporuke	25
Pogled u budućnost.....	26
2. Proširenje određenih audiovizuelnih pravila na platforme za razmenu video zapisa i usluge društvenih medija	27
Analize	27
Kratik pregled relevantnih članova revidirane Direktive.....	29
Sprovođenje i primena: procena nezavisnih regulatora	32
Analiza slučajeva u zemljama.....	33
Zaključci i preporuke	39
Pogled u budućnost: novi propisi koji se javljaju u EU, na raskršću sa regulativom VSP	40
3. Zaštita maloletnika od štetnog sadržaja na mreži, uključujući jačanje zaštite pri uslugama "video na zahtev" (VOD)	42
Analiza	43
Kratik pregled relevantnih članova revidirane Direktive.....	46
Analiza slučajeva u zemljama.....	49
Zaključci i preporuke	56
Pogled u budućnost.....	57
4. Poboljšana zaštita od navođenja na nasilje ili mržnju i javnog podsticanja na izvršenje krivičnih dela terorizma	58
Analize	58
Kratik pregled relevantnih članova revidirane Direktive.....	59

Analiza slučajeva u zemljama.....	60
Zaključci i preporuke	64
Pogled u budućnost.....	64
5. Povećane obaveze promocije evropskih dela za usluge na zahtev.....	65
Analize	66
Kratak pregled relevantnih članova revidirane Direktive.....	70
Analiza slučajeva u zemljama.....	72
Zaključci i preporuke	80
6. Nova pravila o oglašavanju za pružaoce linearnih audiovizuelnih medijskih usluga	83
Analize	84
Kratak pregled relevantnih članova revidirane Direktive.....	88
Analiza slučajeva u zemljama	91
Zaključci i preporuke	100
Pogled u budućnost.....	101
7. Poboljšane odredbe za zaštitu dece od neprimerene audiovizuelne komercijalne komunikacije.....	103
Analiza	104
Kratak pregled relevantnih članova revidirane Direktive.....	107
Analiza slučajeva u zemljama	109
Zaključci i preporuke	114
8. Nezavisnost audiovizuelnih regulatora.....	115
Analize	115
Kratak pregled relevantnih članova revidirane Direktive	117
Analiza slučajeva u zemljama	118
Zaključci i preporuke	130
Garancije nezavisnosti REM-a.....	131
Jačanje odgovornosti REM-a	132
Pogled u budućnost.....	132
Reference	134
Zakonodavni tekstovi	134
Akademske izvori i izveštaji o politikama	135
Tabele	140

Rezime

Cilj ovog Izveštaja je da informiše i podrži državna tela u Srbiji u procesu sprovođenja Akcionog plana Medijske strategije Srbije. On daje pregled ključnih novina u Direktivi o audiovizuelnim medijskim uslugama (u daljem tekstu: Direktiva) sa posebnim osvrtom na njeno revidirano izdanje iz 2018. godine (u daljem tekstu: revidirana Direktiva) u sledećim ključnim oblastima politike:

1. Jačanje načela Zemlje porekla;
2. Proširenje određenih audiovizuelnih pravila na platforme za razmenu video zapisa i usluge društvenih medija;
3. Zaštita maloletnika od štetnog sadržaja na mreži, uključujući jačanje zaštite pri uslugama "video na zahtev" (VOD);
4. Poboljšana zaštita od navođenja na nasilje ili mržnju i javnog podsticanja na izvršenje krivičnih dela terorizma;
5. Povećane obaveze promocije evropskih dela za usluge na zahtev,
6. Nova pravila o oglašavanju za pružaoce linearnih audiovizuelnih medijskih usluga;
7. Poboljšane odredbe za zaštitu dece od neprimerene audiovizuelne komercijalne komunikacije; i
8. Nezavisnost audiovizuelnih regulatora.

Nakon detaljne pravne analize i analize politike, pregleda akademske literature i proučavanja najrelevantnijih studija slučaja u zemlji za svaku od oblasti -- u Izveštaju se zaključuje sledeće:

1. Jačanje načela Zemlje porekla

Srbija bi trebalo da ispoštuje punu transpoziciju revidirane Direktive, i da ponovo razmotri i dopuni članove 45-46 Zakona o elektronskim medijima. U većini slučajeva, preporučuje se da se doslovno prati i transponuje revidirana Direktiva. Pored toga, preporučuje se da u nekim posebnim aspektima Srbija razmotri specifičnosti transpozicije u Austriji i Hrvatskoj. Treba napomenuti da je budućnost načela Zemlje porekla sporna u digitalnom, onlajn, platformizovanom medijskom i komunikacijskom okruženju.

2. Proširenje određenih audiovizuelnih pravila na platforme za razmenu video zapisa i usluge društvenih medija

Proširenje obuhvata Direktive na platforme za razmenu video zapisa (VSP) je verovatno bila najznačajnija promena u revidiranoj verziji iz 2018. Revidirana Direktiva se fokusira na zaštitu maloletnika od štetnog sadržaja na mreži, borbu protiv govora mržnje i javnog podsticanja na izvršenje krivičnog dela terorizma na internetu. Izmenama je uveden novi zakonski mehanizam za sprovođenje, kako na nivou država članica (u daljem tekstu: MS) tako i na nivou Evropske unije (u daljem tekstu: EU). U Srbiji se preporučuje minimalni nivo harmonizacije – posebno u svetlu potencijalnih preklapanja sa novousvojenim Zakonom o digitalnim uslugama i nedavno predloženim nacrtom Evropskog zakona o slobodi medija (u daljem tekstu: Nacrt EMFA) – sa fokusom na podizanje standarda za smanjenje onlajn štete koji se primenjuju na VSP, rešavanje neusaglašenosti i povećanje transparentnosti upravljanja VSP-ima.

3. Zaštita maloletnika od štetnog sadržaja na mreži, uključujući jačanje zaštite pri uslugama "video na zahtev" (VoD)

Revidirana direktiva je ojačala odredbe o zaštiti maloletnika od štetnog sadržaja i po prvi put uvela iste uslove za linearne i nelinearne usluge. Štetan sadržaj nije zabranjen prema revidiranoj direktivi, ali podleže ograničenjima – onemogućavanje pristupa i gledanja takvog sadržaja maloletnicima. U Srbiji treba proširiti obuhvat propisa koji se odnose na medije (tj. Zakon o elektronskim medijima i Zakon o oglašavanju) kako bi obuhvatili VOD. Analiza zemlje pruža uvid u niz mera koje mogu da pomognu zakonodavcima u Srbiji da identifikuju odgovarajuće mere usklađene sa ciljevima politike Direktive i lokalnim kontekstom.

4. Poboljšana zaštita od navođenja na nasilje ili mržnju i javnog podsticanja na izvršenje krivičnih dela terorizma

Revidirana direktiva obuhvata širok spektar osetljivih pitanja regulacije sadržaja, čiji je cilj suzbijanje rasne, verske i drugih vrsta mržnje kroz ojačana pravila za borbu protiv navođenja na nasilje ili mržnju, i javno podsticanje na izvršenje krivičnog dela terorizma. Novina Revidirane direktive bila je (1) *preciznost definicije i upućivanje na Povelju EU o osnovnim pravima*; i (2) *uključivanje javnog podsticanja na izvršenje krivičnog dela terorizma u okvir ovih odredbi*. Na osnovu analiza ovog Izveštaja, preporučuje se da zakonodavci u Srbiji (a) preinače važeći član 51. Zabrana govora mržnje iz Zakona o elektronskim medijima i eksplicitno se pozovu na član 21. Povelje EU o osnovnim pravima (minimalni uslov); (b) navedu i utvrde obavezu REM-a da vrši svoja kontrolna ovlašćenja i preduzima mere koje su neophodne i srazmerne u sprovođenju relevantnih odredbi Zakona o govoru mržnje, i da poštuje prava i principe utvrđene Poveljom Evropske unije o osnovnim pravima; i (c) izmene Zakon o elektronskim medijima i unesu odredbu o zabrani javnog podsticanja na izvršenje krivičnog dela terorizma, kako je navedeno u članu 5 Direktive (EU) 2017/541. Dalje, preporučuje se da se razmotri širi obim osnova za mržnju, koji bi se uključili u zakon. Hrvatski primer bi mogao da posluži kao dobar slučaj za zakonodavce u Srbiji.

5. Povećane obaveze promocije evropskih dela za usluge na zahtev

Revidirana Direktiva je po prvi put uvela promotivne obaveze za VOD, dok je zakonodavni pejzaž za emitere ostao isti. Države članice sada mogu da zahtevaju od VOD: da uključe obavezni udeo od 30% evropskih dela, zajedno sa zahtevima za istaknutost i da direktno ulažu u kulturnu produkciju i/ili dažbine koje se plaćaju fondu. Izbor finansijskog doprinosa će takođe odrediti ko kontroliše finansiranje i koja vrsta produkcije se podstiče. Još jedna novina je da države članice mogu, pod određenim uslovima, da odstupe od načela zemlje porekla i nametnu (samo) obaveze finansijskog doprinosa stranim pružiocima usluga VOD kojima je cilj publika u drugoj zemlji. Preporučljivo je proširiti delokrug srpskog Zakona o kinematografiji (ili sličnog posebnog propisa) na usluge VOD. Obaveze po kvotama i značajnosti treba da budu usklađene sa revidiranom Direktivom, dok o izboru vrste finansijskih obaveza treba odlučiti na osnovu detaljne analize tržišta, ali treba da se kreću između 1,4% do 5,15% godišnjeg prometa – kao u drugim državama članicama. Pretpostavimo da zakonodavna vlast u Srbiji odluči da nametne mere stranim pružiocima usluga VOD („kojima je cilj publika“ u Srbiji), tada bi trebalo da navede i kriterijume za „ciljanje“ publike, vrstu ulaganja nametnutu stranim pružiocima usluga VOD i mehanizme sprovođenja.

6. Nova pravila o oglašavanju za pružaoce linearnih audiovizuelnih medijskih usluga

Revidirana Direktiva uspostavlja dva oblika pravila oglašavanja za linearne (VOD i VSP) i nelinearne pružaoce medijskih usluga, uključujući opštu obavezu koja se primenjuje na sve pružaoce medijskih usluga. Takođe snižava prag za određene oblike komercijalne komunikacije i na taj način relaksira ukupni regulatorni okvir. Princip razdvajanja audiovizuelnog uređivačkog i komercijalnog sadržaja ostaje temeljni element i suštinska zaštita pluralizma i nezavisnosti medija. Države članice su uglavnom doslovno transponovale odredbe revidirane Direktive. Proces transpozicije u Srbiji treba da bude u skladu sa ovim trendom i pored toga – da uvede mere zaštite uređivačke nezavisnosti i integriteta programa od neprimerenog uticaja i mešanja marketinških kompanija i državnih organa – u skladu sa revidiranom Direktivom, posebno članovima 9, 10, 11, 19, 20, imajući u vidu predstojeći Evropski zakon o slobodi medija koji nameće pravila o državnom oglašavanju.

7. Poboljšane odredbe za zaštitu dece od neprimerene audiovizuelne komercijalne komunikacije

Revidirana Direktiva jača odredbe za zaštitu dece od neprimerene audiovizuelne komercijalne komunikacije o nezdravoj hrani i pićima i podstiče države članice da razviju samoregulatorne i ko-regulatorne mehanizme i kodekse ponašanja kako bi delotvorno smanjili izloženost dece reklamiranju tih proizvoda. Međutim, ona ne zabranjuje eksplicitno oglašavanje, već samo ukazuje da kodeksi ponašanja i sporazumi između više zainteresovanih strana treba da nastoje da ograniče izloženost dece reklamama za nezdravu hranu. Analiza slučaja u zemljama sugeriše da su zemlje doslovno transponovale relevantne odredbe, što je takođe preporučeni plan delovanja za Srbiju.

8. Nezavisnost audiovizuelnih regulatora

Medijski regulatori u Evropi ključni su akteri u očuvanju pluralizma, a njihova nezavisnost je presudna u toj ulozi. Međutim, u nekoliko slučajeva su ti regulatori bili formalno saglasni sa postavljenim zakonskim zahtevima o nezavisnosti, ali su se u stvarnosti ponašali veoma različito i sproveli tipično političke agende, čime nisu služili široj javnosti. U okviru prethodnog evropskog okvira politike, nisu postojale zaštitne mere na nivou EU, a ni institucionalni mehanizmi koji bi obezbedili nezavisan rad nacionalnih regulatora. Situacija se promenila otkako je revidirana Direktiva uvela *strogu i detaljnu obavezu za države članice EU* da odrede jedno ili više nezavisnih nacionalnih regulatornih tela (NRT) da nadgledaju sektor radio-difuznih i audiovizuelnih medija u okviru odgovarajućeg nacionalnog konteksta. Nacionalna regulatorna tela moraju biti *pravno odvojena od vlade* i *funkcionalno nezavisna* od svojih vlada i bilo kog drugog javnog ili privatnog tela (član 30 Direktive). Novina u revidiranoj Direktivi u pogledu nezavisnosti nacionalnih regulatornih tela su *striktno kodifikovani zahtevi prema nacionalnim zakonodavcima da garantuju formalnu (de iure) i funkcionalnu nezavisnost NRT*. Te garancije treba da obuhvate nezavisnost od vlade i bilo kog drugog javnog ili privatnog tela; finansijsku nezavisnost; profesionalnu nezavisnost; i odgovornost NRT. Studije slučaja u zemlji – Hrvatska, Slovenija i Španija – otkrile su nekoliko dobrih zakonskih rešenja koja su veoma relevantna za transpoziciju u Srbiji. Osim toga, transpozicija novih odredbi revidirane Direktive treba da uzme u obzir *prethodne ocene o nivou nezavisnosti Regulatornog tela za elektronske medije (REM)* koje bi mogle u velikoj meri da budu od koristi za sledeću fazu zakonodavnog procesa. Važno je da tokom implementacije revidirane Direktive, novousvojene garancije o funkcionalnoj nezavisnosti REM-a treba dopuniti adekvatnim merama odgovornosti, uvodeći redovno praćenje aktivnosti REM-a.

Uvod i kontekst

Akcioni plan Medijske strategije Srbije usvojen je u decembru 2020. godine. On predviđa sveobuhvatan set mera koje će doprineti pravilnom sprovođenju strateških ciljeva, uključujući izmene medijskog zakonodavstva i zakona koji se tiču medija. Aktuelni Akcioni plan obuhvata tri godine (2020 – 2022) implementacije Medijske strategije i između ostalih aktivnosti predviđa izmene i dopune Zakona o elektronskim medijima iz 2014. godine. Došlo je do nekoliko odlaganja u zakonodavnom procesu zbog izbijanja Kovid-19, vanrednih izbora 2022. godine i kašnjenja u uspostavljanju Vlade nakon izbora 2022. godine.

Međutim, tokom analitičke faze u postupku izrade Medijske strategije i Akcionog plana, konstatovalo je da je potrebna hitna revizija regulative o audiovizuelnim medijskim sadržajima, te je zatražena izgradnja kapaciteta nadležnih institucija zaduženih za nadzor i regulisanje takvog sadržaja. Zato je Medijska strategija kao jedan od svojih prioriteta navela da „funkcionalne, kompetentne,

profesionalne i otvorene institucije raspolažu mehanizmima zaštite od spoljnih pritisaka i dosledno primenjuju javne politike i propise“.

Ovaj Izveštaj, u okviru svoje šire podrške institucijama u Srbiji u razvoju i primeni Medijske strategije i odgovarajućeg zakonodavstva, pruža pregled najvažnijih novina iz Direktive o audiovizuelnim medijskim uslugama (u daljem tekstu: Direktiva)¹ sa posebnim osvrtom na njeno revidirano izdanje iz 2018. godine (u daljem tekstu: revidirana Direktiva)², ciljeva revidiranih politika i mogućnosti njihovog transponovanja u pravni sistem Srbije. Izveštaj sadrži i relevantne primere – u formi studija slučaja – iz država članica (u daljem tekstu: MS) Evropske unije (u daljem tekstu: EU) i ukratko opisuje, po potrebi, odredbe drugih novijih zakona EU koji su značajni za sektor audiovizuelnih medija (u daljem tekstu: AVMS). Osnovno načelo za upućivanje na primenjive (ili neprimenjive) studije slučaja bio je cilj politika sadržan u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju, o 'Saradnji u audiovizuelnoj oblasti'³, naime da će Srbija „uskладiti svoju politiku regulisanja pitanja sadržaja prekograničnog radio-televizijskog emitovanja sa politikama EU i uskladiće svoje zakonodavstvo sa pravnim tekovinama EU. Srbija će posvetiti posebnu pažnju pitanjima sticanja prava intelektualne svojine na programima i emitovanju putem satelitskih, kablovskih i zemaljskih frekvencija”.

Cilj Izveštaja je da informiše zakonodavce, kreatore politika i zainteresovane strane u Srbiji o dostupnim opcijama za implementaciju u sledećim ključnim oblastima politika:

1. Jačanje načela Zemlje porekla;
2. Proširenje određenih audiovizuelnih pravila na platforme za razmenu video zapisa i usluge društvenih medija;
3. Zaštita maloletnika od štetnog sadržaja na mreži, uključujući jačanje zaštite pri uslugama "video na zahtev";

1 Direktiva 2010/13/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 10. marta 2010, o usklađivanju određenih odredbi propisanih zakonom, uredbom ili upravnim radnjama u državama članicama u vezi sa pružanjem audiovizuelnih medijskih usluga (Direktiva o audiovizuelnim medijskim uslugama) (Kodifikovana verzija) (tekst relevantan za EEA) OJ L 95, 15.4.2010, str. 1–24.

2 Direktiva (EU) 2018/1808 Evropskog parlamenta i Saveta od 14. novembra 2018, o izmenama i dopunama Direktive 2010/13/EU o usklađivanju određenih odredbi propisanih zakonom, uredbom ili upravnim radnjama u državama članicama u vezi sa pružanjem audiovizuelnih medijskih usluga (Direktiva o audiovizuelnim medijskim uslugama) usled promenljivog stanja na tržištu PE/33/2018/REV/1 OJ L 303, 28.11.2018, str. 69–92.

3 „Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju – član 104: Saradnja u audiovizuelnoj oblasti
Strane će sarađivati na promovisanju audiovizuelne industrije u Evropi i podsticanju koprodukcije u oblasti kinematografije i televizije. Saradnja može, između ostalog, da uključi programe i mogućnosti za obuku novinara i ostalih medijskih profesionalaca, kao i tehničku pomoć medijima, privatnim i javnim, da bi se ojačala njihova nezavisnost, profesionalizam i veze sa evropskim medijima.
Srbija će usklადiti svoju politiku regulisanja pitanja sadržaja prekograničnog radiotelevizijskog emitovanja i uskladiće svoje zakonodavstvo sa pravnim tekovinama Zajednice. Srbija će posvetiti posebnu pažnju pitanjima sticanja prava intelektualne svojine na programima i emitovanju putem satelitskih, kablovskih i zemaljskih frekvencija.

4. Poboljšana zaštita od navođenja na nasilje ili mržnju i javnog podsticanja na izvršenje krivičnih dela terorizma;
5. Povećane obaveze promocije evropskih dela za usluge na zahtev,
6. Nova pravila o oglašavanju za pružaoce linearnih audiovizuelnih medijskih usluga;
7. Poboljšane odredbe za zaštitu dece od neprimerene audiovizuelne komercijalne komunikacije; i
8. Nezavisnost audiovizuelnih regulatora.

U narednim odeljcima, Izveštaj će ukratko predstaviti evoluciju Direktive i glavne ciljeve revidirane verzije iz 2018. godine. Zatim će se detaljno analizirati svaka oblast politika i razmotriti iskustva implementacije u državama članicama EU. Uz navedeno, Izveštaj će dati preporuke za procedure implementacije u Srbiji.

Metodologija

Istraživanje i analize izrađene za ovaj Izveštaj pratili su strategiju mešovitenih metoda i kombinaciju pravne i političke analize. Koncept studije je omogućio interdisciplinarni pristup istraživanju, analiziranju i proceni, u skladu sa ciljevima politika, najdirektnije relevantnih aspekata razvoja sektora audiovizuelnih medija u Srbiji iz perspektive kreatora politika i zainteresovanih strana u Srbiji, kako bi se pomno ispitale opcije politika i procenila njihova adekvatnost. Prema tome, Izveštaj je razmatrao sledeće:

I. Primarni izvori prava

a. Zakonski pravni akti EU⁴

- AVMSD 2010: Direktiva 2010/13/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 10. marta 2010, o usklađivanju određenih odredbi propisanih zakonom, uredbom ili upravnim radnjama u državama članicama u vezi sa pružanjem audiovizuelnih medijskih usluga (Direktiva o audiovizuelnim medijskim uslugama) (Kodifikovana verzija) (tekst relevantan za EEA) OJ L 95, 15.4.2010, str. 1–24.;
- AVMSD 2018: Direktiva (EU) 2018/1808 Evropskog parlamenta i Saveta od 14. novembra 2018, o izmenama i dopunama Direktive 2010/13/EU o usklađivanju određenih odredbi propisanih zakonom, uredbom ili upravnim radnjama u državama članicama u vezi sa pružanjem audiovizuelnih medijskih usluga (Direktiva o audiovizuelnim medijskim uslugama) usled promenljivog stanja na tržištu PE/33/2018/REV/1 OJ L 303, 28.11.2018, str. 69–92.;
- Konsolidovana verzija AVMSD 2010: Konsolidovani tekst: Direktiva 2010/13/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 10. marta 2010, o usklađivanju određenih odredbi propisanih zakonom, uredbom ili upravnim radnjama u državama članicama u vezi sa pružanjem audiovizuelnih medijskih usluga (Direktiva o audiovizuelnim medijskim uslugama) (Kodifikovana verzija) (tekst relevantan za EEA)

b. Strateški dokumenti EU

c. Zakonodavni akti Srbije:

⁴ Za kompletan spisak zakona EU na koje se oslanja ovaj izveštaj, pogledajte: Reference – Zakonodavni tekstovi.

- Zakon o elektronskim medijima (Sl. glasnik RS, br. 83/14 i 6/16 – dr. zakon);
 - Zakon o oglašavanju (Sl. glasnik RS, br. 6/16 i 52/19 – dr. zakon)
 - Zakon o kinematografiji (Sl. glasnik RS, br. 99/11 i 2/2012 i 46/2014 - odluka Ustavnog suda)
 - Zakon o elektronskoj trgovini (Sl. glasnik RS, br. 41/09, 95/2013 i 52/2019);
- d. Strateški dokumenti Srbije
- Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji (Sl. glasnik RS, br. 48/18);
 - Akcioni plan za sprovođenje Strategije razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period 2020-2025 (Službeni glasnik RS, br. 11/20).

II. Sekundarni izvori

- a. EAO (2022). TABELA ZA PRAĆENJE REVIDIRANE DIREKTIVE od strane Evropske audiovizuelne opservatorije; Poslednji put ažurirana: oktobar 2022. godine Dostupno na: <https://www.obs.coe.int/en/web/observatoire/avmsd-tracking>;
- b. Interaktivno pretraživanje nacionalnih transpozicija Direktive o audiovizuelnim medijskim uslugama. Dostupno na: <https://avmsd.obs.coe.int/>;
- c. EPRS (2022). Transpozicija Direktive o audiovizuelnim medijskim uslugama iz 2018. godine – detaljne analize Evropske parlamentarne službe za istraživanje; oktobar 2022. Dostupno na: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/730354/EPRS_IDA\(2022\)730354_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/730354/EPRS_IDA(2022)730354_EN.pdf).

Osim toga, proučavana je najsavremenija akademska literatura i stipendije o politikama radi dubinskih analiza i razmatranja. Specijalno izdanje Časopisa za digitalne medije i politiku za 2021. godinu⁵, posvećeno revidiranoj Direktivi (i za koje je autor ovog izveštaja bio ko-urednik) bilo je veoma relevantno za pojedinačna pitanja politike i obuhvaćeno je u pregledu literature. 'Priručnik za istraživanje o medijskom pravu i politici EU' (Parcu i Brogi, 2021) takođe je u velikoj meri pomogao analizama, dok je monografija 'Evropska audiovizuelna politika u tranziciji' (Ranaivoson, Broughton Micova i Raats, 2023a) pružila sjajan uvid u prakse država članica. Nadalje, na svakoj instanci, najrelevantnija literatura je služila kao osnova i shodno tome je referencirana. Takođe, autor je stupio u kontakt sa nekoliko aktera u EU i drugim politikama – posebno članovima i predstavnicima Evropske platforme za regulatorna tela (u daljem tekstu: EPRA) - čija se stručnost i iskustva smatraju neophodnim i odgovarajućim za analize. U nastavku, Izveštaj sumira ključna saznanja i daje preporuke.

5 Sveska (12): Izdanje (3).

Analiza revidirane Direktive o audiovizuelnim medijskim uslugama iz 2018. godine i Zakon o elektronskim medijima Republike Srbije i Zakon o oglašavanju (delimično relevantni za transpoziciju Direktive iz 2018. godine)

Direktiva o audiovizuelnim medijskim uslugama, koja je u sadašnjem obliku usvojena 2010. godine, predstavlja središnji deo medijske politike u Evropskoj uniji. Klasifikovana je kao zakon sa minimumom usklađivanja i imala je za cilj stvaranje zajedničkog evropskog tržišta proizvodnje i distribucije, razbijanjem barijera u trgovini i uspostavljanjem zajedničkih standarda. „Međutim, zbog jedinstvene kulturne i političke funkcije audiovizuelnog sadržaja, ovi zajednički standardi sadrže i pozitivnu regulativu o sadržaju kako bi zaštitili proizvodnju evropskog sadržaja od spoljne konkurencije, a ponekad prekogranično širenje audiovizuelnog medijskog sadržaja dovodi do sukoba među državama članicama koji stavljaju na probu osnovne principe Direktive. Direktiva je, dakle, jedinstvena mešavina liberalnog tržišnog pristupa koji je tipičan za jedinstveno tržište EU i klasičnog protekcionizma koji potiče iz istorije zabrinutosti da će američki sadržaj i medijske usluge dominirati evropskim ekranima, ugrožavajući njene kulture i industrije. (Broughton Micova, 2020): 264).

Tokom višestrukih revizija u poslednje dve decenije, Direktiva je proširena, prvo na audiovizuelne usluge na zahtev, a nedavno i na platforme za razmenu video zapisa (VSP) putem kojih se

deli sadržaj koji generiše korisnik. Ovo putovanje politike okarakterisalo je balansiranje ciljeva ekonomske i kulturne politike kroz različite inovacije u politici, i iako je „rezultiralo liberalizacijom u državama članicama čija su medijska tržišta bila žrtve opresivnih i politički vođenih regulatornih režima, takođe je uzelo danak na manjim tržištima koja su opteretili veliki transnacionalni pružaoci audiovizuelnog sadržaja, u mogućnosti da bolje iskoriste prednosti uklanjanja prepreka za razmenu sadržaja.” (Rozgonyi and Broughton Micova, 2021): 337).

Sve u svemu, Direktiva do danas upravlja koordinacijom nacionalnog zakonodavstva širom EU o svim audiovizuelnim medijima, uključujući tradicionalne TV prenose i usluge na zahtev, ali i VSP-ove. Važno je napomenuti da se Direktiva ne odnosi na radio (samo audio) tip usluga, međutim, nekoliko država članica su se dobrovoljno odlučile da implementiraju iste ili slične normativne standarde za takve programe.

Srbija je pristala da uspostavi regulatorni okvir „(...)”, posebno o usklađivanju sa pravnim tekovinama EU (pre svega, sa Direktivom o audiovizuelnim medijskim uslugama), i prelasku sa analognog na digitalno emitovanje TV programa u rokovima navedenim u međunarodnim dokumentima koji su obavezujući za Republiku Srbiju”.⁶ Stoga je od najveće važnosti razumeti i oceniti delotvornost ciljeva politika EU za razboritu i održivu primenu u Srbiji.

Pregled revidirane Direktive iz 2018. godine

Posebni ciljevi revidirane Direktive su (1) stvaranje jednakih uslova za nove audiovizuelne medije i obezbeđivanje pravila za oblikovanje tehnološkog razvoja; (2) očuvanje kulturne raznolikosti i ulaganja u evropske sadržaje; (3) zaštita korisnika od mržnje i zaštita dece od onlajn nasilja uz regulisanje onlajn platformi; i (4) očuvanje medijskog pluralizma i garantovanje nezavisnosti nacionalnih medijskih regulatora. Revidirana Direktiva je odabrala širok spektar pravnih konstrukcija i instrumenata politika usmerenih na predviđene rezultate. Jačanje načela Zemlje porekla je obuhvaćeno sa ciljem da se unese više jasnoće u pitanja nadležnosti uz istovremeno regulisanje globalnih digitalnih usluga. Obnovljene su i pooštrene obaveze pružalaca audiovizuelnih usluga na zahtev da promovišu evropska dela u svojim katalogima i ulažu u takve produkcije. Zaštita maloletnika od štetnog sadržaja i neprimerene audiovizuelne komercijalne komunikacije je pojačana proširenjem propisa na usluge na zahtev, uključujući platforme za razmenu video zapisa (VSP). Štaviše, VSP-ovi treba da preduzmu odgovarajuće mere i osiguraju da njihovi korisnici budu zaštićeni od navođenja na nasilje ili mržnju i javnog podsticanja na izvršenje krivičnog dela terorizma. Na kraju, jednako

⁶ Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji, str. 2.

važno, nezavisnost regulatora audiovizuelnih medija u državama članicama morala je biti garantovana strožim pravnim mehanizmima.

Rok za nacionalnu transpoziciju revidirane Direktive bio je 19. septembar 2020. godine, ali velika većina država članica je kasnila u tome, dok je u nekima postupak još uvek u toku⁷. Najproblematičnija država članica sa nedovršenom transpozicijom je Republika Irska, koja je zemlja porekla za većinu VSP-ova koje podležu regulativi. Evropska audiovizuelna opservatorija (EAO) pokrenula je namensku onlajn bazu podataka i tabelu za praćenje⁸ da bi prikazala stvarno stanje u svakoj državi članici EU i UK.⁹ Pravni tekstovi navedeni u tabeli obuhvataju konačno usvojene zakone i uredbe, kao i nacрте predloga koji su objavljeni u okviru nacionalnih konsultacija, predstavljeni ili o kojima trenutno raspravljaju zakonodavna tela država članica. U ovom izveštaju ćemo se osvrnuti na najnovija ažuriranja procedura za implementaciju koje su navedene u bazi podataka EAO i takođe ćemo koristiti druge metode triangulacije za dvostruku proveru njihovog statusa.

1. Jačanje načela Zemlje porekla

Načelo Zemlje porekla je jedan od ključnih instrumenata za uspostavljanje evropskog medijskog poretka koji podržava konkurenciju od 1989. godine, koji je inkorporiran u glavni pravni dokument specifičan za EU u oblasti emitovanja, Direktivu o televiziji bez granica. Ovo načelo je obezbedilo ne samo slobodno kretanje prekograničnih televizijskih signala koji se pojavljuju i takmiče za evropske radiodifuzne servise, već i određeni nivo konkurencije među nacionalnim propisima i regulatorima. Uz navedeno, osiguralo je i uspon demokratskih i društveno-kulturnih ciljeva širom Evrope. Načelo – kako je propisano članom 2(1) Direktive - određuje regulatorni pristup prema pružaocima linearnih i nelinearnih audiovizuelnih medijskih usluga tako što utvrđuje da pružalac koji spada pod nadležnost jedne države članice EU mora samo da osigura – u principu – da je usklađen sa pravnim okvirom (samo) te konkretne države, a u tom slučaju je ovlašćen pravilom koje je uspostavila Direktiva da širi sadržaj svojih audiovizuelnih medijskih usluga u svim državama članicama EU.

Ideja o slobodnom protoku informacija, pri čemu MS obezbeđuju slobodu prijema i ne ograničavaju dalje prenose usluga koje potiču iz druge MS na svojoj teritoriji, kako je predviđeno članom 3(1), zavisi od dva faktora: prvo, potrebno je odrediti nadležnost na osnovu kriterijuma iz člana 2(3) i (4). „Treba napomenuti da od samog početka načelo nije shvaćeno kao apsolutno, već je učinjeno zavisnim od određenih izuzetnih odstupanja i mera protiv zaobilaženja koje bi države članice mogle da

7 Pogledajte tabelu praćenja revidirane Direktive; dostupno na: <https://www.obs.coe.int/en/web/observatoire/avmsd-tracking>.

8 Baza podataka je dostupna na: <https://www.obs.coe.int/en/web/observatoire/avmsd-tracking>.

9 Velika Britanija se odlučila za implementaciju revidirane Direktive uprkos Bregzitu i izlasku iz EU.

primenjuju. Takav pristup je zadržan tokom revizija Direktive iz 1997, 2007. i 2018. godine, uz određena pojašnjenja, delimično kodifikujući sudsku praksu Evropskog suda pravde (CJEU) u vezi sa pitanjem nadležnosti. Ideja ovog pristupa je da države članice, na osnovu svoje odgovornosti za efikasnu primenu važećih pravila, u izuzetnim slučajevima moraju da budu u stanju da se pozabave pretnjama osnovnim pravima drugih i osnovnim vrednostima, koje predstavlja prekogranično širenje specifičnog audiovizuelnog sadržaja, i da to mora da bude izvodljivo bez obzira na inače primenljivu dodelu nadležnosti zemlji porekla.” (Cole and Etteldorf, 2022): 13).

Načelo Zemlje porekla je usko povezano sa slobodom prijema i daljeg prenosa audiovizuelnih medijskih usluga. Osnove slobode emitovanja uspostavljene su Poveljom Evropske unije o osnovnim pravima, koja u članu 11(1) predviđa da svako ima pravo na slobodu izražavanja, uključujući slobodu mišljenja, kao i primanja i prenošenja informacija i ideja bez mešanja javne uprave i bez obzira na granice. Uz to, prema članu 11(2) Povelje, poštujuće se sloboda i pluralizam medija. Ograničenja takvih prava i sloboda moraju biti predviđena zakonom i poštovanjem suštine tih prava i sloboda na proporcionalan način, u skladu sa ciljevima od opšteg interesa (član 52(1) Povelje o osnovnim pravima).

Analize

Direktiva iz 2010. predviđa slobodu prijema i daljeg prenosa audiovizuelnih medijskih usluga na osnovu načela Zemlje porekla. *Unutar EU*, države članice osiguravaju slobodu prijema i na svojoj teritoriji ne ograničavaju ponovne prenose audiovizuelnih medijskih usluga iz drugih država članica iz razloga koji spadaju u područja usklađena ovom Direktivom. Osim toga, države članice ne mogu da ograničavaju (stranim) emiterima koji nisu iz EU prijem emitovanja ili njihov ponovni prenos ako poštuju Direktivu u zemlji odakle potiču. Odstupanje od načela slobode prijema i ponovnog prenosa je dozvoljeno pod strogim uslovima (član 3(2) Direktive), uključujući očigledne, ozbiljne i teške povrede u pogledu sadržavanja bilo kakvog podsticanja na mržnju po osnovu rase, pola, veroispovesti ili nacionalnosti (član 6. AVMSD). Sva ograničenja prvo mora da odobri Evropska komisija (EK) po utvrđenoj proceduri, i dozvoljena su samo pod izuzetnim okolnostima:

- za linearne audiovizuelne medijske usluge (TV emitovanje) (član 3(2)-(3) Direktive), mora da postoji očigledna i ozbiljna povreda ljudskog dostojanstva (podsticanje mržnje) ili dece (npr. pornografija, neopravdano nasilje);
- za nelinearne audiovizuelne medijske usluge (sadržaj na zahtev) (član 3(4)-(6) Direktive), ograničenja bi takođe mogla da budu opravdana kada predstavljaju ozbiljan rizik za druge aspekte javne politike, zdravlja ili bezbednosti, ili potrošača.

Ograničenja moraju da budu proporcionalna i primenjivana samo u zemlji prijema, pri čemu država članica EU iz koje je program potekao (zemlja porekla), treba da bude obavještena unapred. Direktiva se ne primenjuje na audiovizuelne medijske usluge namenjene isključivo za prijem u trećim zemljama i koje javnost ne prima direktno ili indirektno standardnom korisničkom opremom u jednoj ili više država članica EU (član 2(6) Direktive).

Revidirana Direktiva iz 2018. godine ojačala je načelo Zemlje porekla sa ciljem da se jasnije primenjuju pravila država članica, i uskladila je procedure odstupanja za TV emitere i pružaoce usluga na zahtev i mogućnosti odstupanja u slučaju zabrinutosti za javnu bezbednost i ozbiljne opasnosti po javno zdravlje. Tokom procesa revizije razmatrano je nekoliko aspekata primenljivosti i korisnosti relevantnih pravila, i ta razmatranja se konačno odražavaju u izmenama i dopunama. S jedne strane, zabrinutost je izazvalo pitanje kako povući granicu između govora mržnje i propagande, iz perspektive zaštite nacionalne bezbednosti i javnog poretka, a takođe je pokrenuto pitanje odsustva mehanizma hitnog odstupanja za TV emitovanje, za razliku od hitnog postupka uspostavljenog za usluge na zahtev. Konačno, potreba za hitnim regulatornim intervencijama (u roku od mesec dana) kodifikovana je u revidiranoj Direktivi. Debate su se takođe dotakle otpornosti načela Zemlje porekla. Iako se nikada nije ozbiljno smatralo izvodljivim vraćanje na propise u zemlji odredišta, izmenjena procedura iz 2018. godine pojednostavila je pravila, tako da postoji jedna grupa pravila za sve usluge, takođe omogućavajući državama članicama EU da deluju nakon samo jednog prethodnog kršenja, „što u suštini olakšava državama članicama da odstupe od načela Zemlje porekla“ (Broughton Micova, 2020).

Kratak pregled relevantnih članova revidirane Direktive

Novi član 2 (3) (b) treba da razjasni odlučujuće faktore u uspostavljanju nadležnosti nad pružiocima medijskih usluga. „Izmene izvršene u članovima 3 i 4 imale su za cilj da pojednostave procedure i na taj način doprinesu njihovoj stvarnoj relevantnosti, koju je od samog početka trebalo da imaju u pronalaženju prave ravnoteže između osnovne primene načela Zemlje porekla i potrebe da Države članice brane fundamentalne interese kada se suoče sa situacijama u kojima ih sadržaj pružalaca audiovizuelnih medijskih usluga ugrožava.“ (Cole and Etteldorf, 2022): 19).

Osnovne veze nadležnosti sa datom državom članicom (MS) su sledeće:

1. MS, u kojoj se nalazi sedište;
2. sedište se nalazi u datoj MS, ali se uređivačke odluke donose u drugoj MS: MS u kojoj je smešten značajan deo radne snage (uredništvo/programska produkcija);

3. u slučaju da su značajni delovi radne snage angažovani u više MS: MS u kojoj se nalazi sedište;
4. u slučaju da značajan deo radne snage ne deluje ni u jednoj od MS: MS u kojoj je pružalac medijskih usluga započeo svoju delatnost (pod uslovom da održava stabilnu i delotvornu vezu sa privredom te MS).

Novi član 2 (5a) nastoji da obezbedi da pružaoci medijskih usluga obaveste nadležne nacionalne regulatorne organe ili tela o svim promenama koje mogu da utiču na određivanje nadležnosti, dok novi član 2 (5b) poziva države članice da uspostave i održavaju ažurnu listu pružalaca medijskih usluga u svojoj nadležnosti i ukažu na kriterijume na kojima se zasniva njihova nadležnost. Nacionalna baza podataka biće dostupna u centralizovanoj bazi podataka EK.

Novi član 2 (5c) treba da obezbedi proceduralni okvir za rešavanje i nagodbu u slučajevima sukoba nadležnosti. Nakon konsultacija i uključivanja Evropske regulatorne grupe za audiovizuelne medijske usluge (ERGA), EK mora da odluči koja država članica ima nadležnost.

Novi član 3 (1-7) ponavlja slobodu prijema i predviđa određena odstupanja u slučaju da pružalac medijskih usluga pod nadležnošću druge države članice očigledno, ozbiljno i teško krši norme koje se odnose na

- navođenje na nasilje ili mržnju,
- javno podsticanje na izvršenje krivičnog dela terorizma, ili
- mogućnost narušavanja fizičkog, mentalnog ili moralnog razvoja maloletnika

ili dovodi u pitanje javno zdravlje, ili predstavlja ozbiljan i težak rizik od dovođenja javnog zdravlja u pitanje.

Novе odredbe propisuju *detaljan proceduralni način – uključujući obavezujuće rokove i stroge proceduralne garancije – za države članice, i uslove prema kojima države članice* mogu da usvoje mere kojima se ograničava sloboda izražavanja. Važno je da Uvodna napomena (9) potvrđuje da „postupci i uslovi za ograničavanje slobode pružanja i primanja audiovizuelnih medijskih usluga treba da budu isti i za linearne i za nelinearne usluge“.

Treba napomenuti da su ova pravila Direktive o slobodi prijema i ponovnog prenosa audiovizuelnih medijskih usluga nedavno dospela u centar pažnje u vezi sa televizijskim kanalima na ruskom jeziku i srodnim audiovizuelnim medijskim uslugama¹⁰, posebno u Letoniji i Litvaniji. Tokom eskalacije

¹⁰ Videti i rezultate pretrage koji ukazuju na 41 predmet u bazi podataka IRIS MERLIN Evropske audiovizuelne opservatorije: http://merlin-int.obs.coe.int/article_search?article_search%5Bsearch%5D=Russian+TV+channel&article_search%5BfromTs%5D=&article_search%5BtoTs%5D=&article_search%5BresultDisplay%5D=0.

sukoba između Rusije i Ukrajine 2014. godine, letonski i litvanski nacionalni audiovizuelni regulatori (NRT) odlučili su da obustave reemitovanje određenih televizijskih kanala na ruskom jeziku u svojim zemljama. Radi se o predmetu Litvanija i RTR Planeta (2015-2019), pri čemu je litvanska NRT, Komisija za radio i televiziju Litvanije (RTCL) smatrala da je kanal na ruskom jeziku RTR Planeta, koji se emituje u Litvaniju iz Švedske, emitovao sadržaj koji bi se mogao smatrati podsticanjem na mržnju. Jezik koji se koristio u nekim emisijama na RTR Planeta odnosio se na vojne sukobe i sadržavao je nedvosmislene pretnje okupacijom ili uništenjem zemalja, uključujući baltičke države. RTCL je stoga odlučila da obustavi ponovni prenos kanala. EK je potvrdila odluku litvanske NRT.

Zatim je predmet Letonija i RTR Rossija (2019-2021) istakao pitanje odstupanja od slobode prenosa. Letonski NRT, Nacionalni savet za elektronske masovne medije Letonije (NEPLP) smatrao je emitovanje sadržaja na ruskom jeziku putem satelita u Letoniju iz Švedske kao podsticanje na nasilje ili mržnju, posebno zato što je jezik koji se koristio u nekim emisijama na RTR Rossija sadržao reference na vojno uništenje i okupaciju i pozivao na vojne akcije protiv nekoliko zemalja, uključujući između ostalih Letoniju i druge baltičke države. NEPLP je zaključio da izjave u predmetnim emisijama imaju potencijal da stvore tenzije i reakcije animoziteta među stanovništvom Letonije i drugih zemalja, te je stoga odlučio da obustavi ponovni prenos kanala. Ovom odlukom je obustavljen ponovni prenos televizijskih usluga Rossija RTR od strane letonskih kablovskih operatera.

Novi član 4 (1-7) treba da obezbedi da države članice mogu da zahtevaju od pružalaca medijskih usluga u svojoj nadležnosti da poštuju iscrpnija ili stroža pravila u područjima koja se usklađuju ovom Direktivom, pod uslovom da su takva pravila u skladu sa pravom Unije. Osim toga, nove odredbe uspostavljaju procedure za rešavanje sukoba među državama članicama u slučaju da pružalac medijskih usluga u nadležnosti države članice pruža audiovizuelnu medijsku uslugu koja je u potpunosti ili uglavnom usmerena ka teritoriji druge države članice. U slučaju sukoba, dotična država članica može da podnese obrazloženi zahtev nadležnoj državi članici i apeluje na pružaoca medijskih usluga da poštuje pravila od opšteg javnog interesa u pitanju. U takvim slučajevima, nadležna država članica će redovno obavestavati državu članicu koja je podnela zahtev o koracima preduzetim za rešavanje utvrđenih problema. Takođe, dotična država članica može da usvoji odgovarajuće mere protiv dotičnog pružaoca medijskih usluga u slučaju potvrđenih i zadovoljavajućih dokaza da se pružalac poslovno nastanio u državi članici koja ima nadležnost kako bi zaobišao strožija pravila. Prema Uvodnoj napomeni (11), takvi dokazi treba da sadrže skup potkrepljujućih činjenica koje omogućavaju da se takvo zaobilazanje pravila opravdano utvrdi. EK – uz učešće ERGA – ima konačnu reč o primerenosti takvih mera.

Analiza slučajeva u zemljama

Primena načela Zemlje porekla i nove odredbe Revidirane Direktive nisu ukazivale na bilo kakve specifičnosti u zemljama. Stoga je odabir zemalja bio zasnovan na kriterijumima najbližijih slučajeva u smislu veličine tržišta, geografske lokacije (regionalne sličnosti) i nivoa napredne sudske prakse. Tako je Austrija (AT) pažljivo proučavana kao primer dobro razvijenog zakonodavnog okvira; Hrvatska (HR) zbog regionalnih i nadležnih sličnosti, a Holandija (NL) je demonstrirala dobro uspostavljeno tržište AV medijskih usluga na zahtev. Istraživanje je koristilo bazu podataka Interaktivna pretraživanja nacionalnih transpozicija Direktive o audiovizuelnim medijskim uslugama (videti tabelu 1: Jačanje načela Zemlje porekla - Pregled).

Tabela 1: Jačanje načela Zemlje porekla - Pregled

Jačanje načela Zemlje porekla		Komentari
Ciljevi politika	<ol style="list-style-type: none"> Pojašnjenje nadležnosti; Usklađene procedure odstupanja za pružaoce AV linear- nih usluga (TV emiteri) i nelinearne/pružaoce usluga na zahtev; i Mogućnosti odstupanja u slučaju zabrinutosti za javnu bezbednost i ozbiljnih rizika po javno zdravlje. 	Novi izazovi zbog pitanja nadležnosti u pogledu platformi za razmenu video zapisa.
Relevantne odredbe revidirane Direktive (numerisanje prema prečišćenoj verziji Direktive) – pogledati za referencu Excel Tabelu prae-nja Direktive	<p>član 2 (3) (b), (5a), (5b), (5c); član 3 (1-7); član 4 (1-7)</p>	<p>Unapređena uloga</p> <ul style="list-style-type: none"> - Evropske regulatorna grupa za audiovizuelne medijske usluge (ERGA), - EK, - Kontakt komitet <p>u konfliktnim situacijama oko nadležnosti.</p>
Relevantne odredbe Zakona o elektronskim medijima i/ili Zakona o oglašavanju	član 45-46 Zakona o elektronskim medijima	Biće neophodna potpuna transpozicija revidirane Direktive nakon pristupanja EU.

Jačanje načela Zemlje porekla	Komentari
<p>Transpozicija revidirane verzije Direktive iz 2018. godine u odabranim državama članicama EU</p>	<p>Država članica 1 – Austrija (AT): detaljne analize i relevantnost za Srbiju</p> <p>član 2 (3)</p> <p>[AT] Savezni zakon o audiovizuelnim medijskim uslugama (AMD-G) – prečišćen 1. januara 2021 – čl. § 3. 2. do 6.: potpuna transpozicija Direktive (doslovno);</p> <p>član 2 (5a)</p> <p>[AT] Savezni zakon o audiovizuelnim medijskim uslugama (AMD-G) – prečišćen 1. januara 2021 – čl. § 10 7.: potpuna transpozicija Direktive i detaljne obaveze za pružaoce AV usluga u pogledu prijavljivanja NRT-u svih detalja o pitanjima vlasništva (uključujući akcije pružaoce medijskih usluga koje su, direktno ili indirektno, u vlasništvu korporacija, partnerstava ili kooperativa, što takođe mora da se prijavi i da se obelodane njihovi fiducijarni odnosi), i svih naknadnih promena vlasništva ili članstva pružaoce AV usluga koje bi mogle da promene procenu usklađenosti, u roku od četiri nedelje od stupanja promene na snagu;</p> <p>član 2 (5b)</p> <p>[AT] Savezni zakon o audiovizuelnim medijskim uslugama (AMD-G) – prečišćen 1. januara 2021 – čl. § 3. 8.: NRT da vodi listu pružalaca medijskih usluga osnovanih u Austriji i da je objavi po potrebi (uključujući kriterijume za nadležnost i ovlašćenja), pri čemu lista mora da se ažurira najmanje jednom godišnje i ima deklarativno dejstvo;</p> <p>član 2 (5c)</p> <p>[AT] Savezni zakon o osnivanju austrijske uprave za komunikacije (KommAustria Act, KOG) – prečišćen 1. januara 2021 – čl. § 39a.: obaveza NRT-a (KommAustria) da saraduje sa ERGA i drugim državama članicama kako bi se utvrdila nadležnost nad pružaoce ili da bi se utvrdilo da li je došlo do zaobilaženja pravila o nadležnosti za pravni nadzor;</p> <p>član 3 (1)</p> <p>Nema člana;</p>

Jačanje načela Zemlje porekla	Komentari
<p>član 3 (2)</p> <p>[AT] Savezni zakon o audiovizuelnim medijskim uslugama (AMD-G) – prečišćen 1. januara 2021 – čl. § 56. 1.: potpuna transpozicija Direktive (doslovno) i reference na relevantne austrijske instance (npr. savezni kancelar);</p> <p>član 3 (3)</p> <p>[AT] Savezni zakon o audiovizuelnim medijskim uslugama (AMD-G) – prečišćen 1. januara 2021 – čl. § 56. 2. i 3.: potpuna transpozicija Direktive (doslovno);</p> <p>član 3 (4)</p> <p>[AT] Savezni zakon o audiovizuelnim medijskim uslugama (AMD-G) – prečišćen 1. januara 2021 – čl. § 63. i 64: veoma detaljna proceduralna pravila koja se primenjuju u slučajevima ponovljenih i teških povreda zakona od strane pružalaca AV usluga, uključujući javnu usmenu raspravu pred NRT-om o predmetu, i druge opcije postepenog sankcionisanja;</p> <p>član 3 (5)</p> <p>Nema člana;</p> <p>član 4 (2)</p> <p>[AT] Savezni zakon o audiovizuelnim medijskim uslugama (AMD-G) – prečišćen 1. januara 2021 – čl. § 60. 1.: potpuna transpozicija Direktive (doslovno);</p> <p>član 4 (3)</p> <p>[AT] Savezni zakon o audiovizuelnim medijskim uslugama (AMD-G) – prečišćen 1. januara 2021 – čl. § 60. 2. i 3.: potpuna transpozicija Direktive (doslovno) i detaljne proceduralne garancije o proceni namere zaobilaznja strožih ili detaljnijih odredbi nacionalnog prava;</p> <p>član 4 (4)</p> <p>[AT] Savezni zakon o audiovizuelnim medijskim uslugama (AMD-G) – prečišćen 1. januara 2021 – čl. § 60. 2. i 3.: potpuna transpozicija Direktive (doslovno);</p> <p>član 4 (6)</p> <p>[AT] Savezni zakon o austrijskoj radiodifuznoj korporaciji (ORF-G) – prečišćen 1. januara 2021 – čl. § 63, 64, 65: veoma detaljne proceduralne norme o sankcijama u slučajevima ponovljenih i teških povreda zakona od strane pružaoca medijskih usluga (npr. oduzimanje licence po službenoj dužnosti) i nekoliko garancija o pravičnom postupku;</p>	

Jačanje načela Zemlje porekla	Komentari
<p>Država članica 2 – Hrvatska (HR): detaljne analize i relevantnost za Srbiju</p> <p>član 2 (3)</p> <p>[HR] Zakon o elektronskim medijima – prečišćen 22. oktobra 2021. – čl. 7 (2) do (8): potpuna transpozicija Direktive (doslovno);</p> <p>član 2 (5a)</p> <p>[HR] Zakon o elektronskim medijima – prečišćen 22. oktobra 2021 – čl. 7 (13): obaveza koja je dodeljena NRT-u da vodi listu pružalaca medijskih usluga u svojoj nadležnosti i da je dostavi Evropskoj komisiji, uključujući sva ažuriranja;</p> <p>član 2 (5b)</p> <p>[HR] Zakon o elektronskim medijima – prečišćen 22. oktobra 2021 – čl. 7 (14): obaveza koja je dodeljena NRT-u da vodi listu pružalaca medijskih usluga u svojoj nadležnosti i da je dostavi Evropskoj komisiji, uključujući sva ažuriranja;</p> <p>član 2 (5c)</p> <p>[HR] Zakon o elektronskim medijima – prečišćen 22. oktobra 2021 – čl. 7 (15): ako ne može da se utvrdi koja je država nadležna, NRT (Savet) će bez odlaganja obavestiti Evropsku komisiju;</p> <p>član 3 (1)</p> <p>[HR] Zakon o elektronskim medijima – prečišćen 22. oktobra 2021 – čl. 10: osiguranje slobode prenosa i prijema audio i audiovizuelnih medijskih usluga u skladu sa Direktivom i Evropskom konvencijom o prekograničnoj televiziji;</p> <p>član 3 (2)</p> <p>[HR] Zakon o elektronskim medijima – prečišćen 22. oktobra 2021 – čl. 91 (1) i (2): potpuna transpozicija Direktive (doslovno);</p> <p>član 3 (3)</p> <p>[HR] Zakon o elektronskim medijima – prečišćen 22. oktobra 2021. – čl. 91 (1), (3) i (4): potpuna transpozicija Direktive (doslovno);</p> <p>član 3 (4)</p> <p>Nema člana;</p> <p>član 3 (5)</p> <p>[HR] Zakon o elektronskim medijima – prečišćen 22. oktobra 2021 – čl. 91 (5) i (6): u hitnim slučajevima, najkasnije u roku od mesec dana, NRT može da odstupi od procesnih obaveza u pogledu mera koje se primenjuju na utvrđivanje nadležnosti i da postupi u slučaju kršenja zakona;</p> <p>član 4 (2)</p> <p>Nema člana;</p> <p>član 4 (3)</p> <p>Nema člana;</p> <p>član 4 (4)</p> <p>Nema člana;</p> <p>član 4 (6)</p> <p>[HR] Zakon o elektronskim medijima – prečišćen 22. oktobra 2021 – čl. 98 i 99: detalji o određivanju finansijskih sankcija (kazni) protiv pružalaca AV usluga (uključujući precizne kategorije kršenja zakona);</p>	

Jačanje načela Zemlje porekla	Komentari
<p>Država članica 3 – Holandija (NL): detaljne analize i relevantnost za Srbiju</p> <p>član 2 (3)</p> <p>[NL] Zakon o medijima iz 2008 – prečišćen 1. jula 2022 – čl. 1.2: potpuna transpozicija Direktive pozivanjem na relevantne članove Direktive + proširenje na radio usluge;</p> <p>član 2 (5a)</p> <p>[NL] Zakon o medijima iz 2008 – prečišćen 1. jula 2022 – čl. 3.29b: obaveza izveštavanja o svim promenama koje mogu uticati na nadležnost Holandije, proširena na pružaoce AV usluga na zahtev;</p> <p>član 2 (5b)</p> <p>[NL] Zakon o medijima iz 2008 – prečišćen 1. jula 2022 – čl. 7.22: obaveza NRT-a da vodi listu pružalaca medijskih usluga u svojoj nadležnosti;</p> <p>član 2 (5c)</p> <p>Nema člana;</p> <p>član 3 (1)</p> <p>Nema člana;</p> <p>član 3 (2)</p> <p>Nema člana;</p> <p>član 3 (3)</p> <p>Nema člana;</p> <p>član 3 (4)</p> <p>Nema člana;</p> <p>član 3 (5)</p> <p>Nema člana;</p> <p>član 4 (2)</p> <p>Nema člana;</p> <p>član 4 (3)</p> <p>Nema člana;</p> <p>član 4 (4)</p> <p>Nema člana;</p> <p>član 4 (6)</p> <p>[NL] Zakon o medijima iz 2008 – prečišćen 1. jula 2022 – čl. 7. 1 (3) i 7.11: odredbe o odgovornostima NRT-a za nadzor usklađenosti.</p>	

Jačanje načela Zemlje porekla		Komentari
Predložene regulatorne intervencije i mere implementacije	<p>AT:</p> <ul style="list-style-type: none">- obaveze detaljnog izveštavanja o transparentnosti vlasništva;- spisak pružalaca AV usluga (kriterijumi nadležnosti i kompetentnosti);- veoma detaljna proceduralna pravila koja se primenjuju u slučajevima ponovljenih i teških povreda zakona od strane pružalaca AV usluga, uključujući javnu usmenu raspravu pred NRT-om o predmetu, i druge opcije postepenog sankcionisanja;- detaljne proceduralne garancije o proceni namere zaobilaženja strožih ili detaljnijih odredbi nacionalnog prava;- detaljne proceduralne norme o sankcijama u slučajevima ponovljenih i teških povreda zakona od strane pružaoca medijskih usluga (npr. oduzimanje licence po službenoj dužnosti) i nekoliko garancija o pravičnom postupku; <p>HR:</p> <ul style="list-style-type: none">- detalji o određivanju finansijskih sankcija (kazni) protiv pružalaca AV usluga (uključujući precizne kategorije kršenja zakona).	

Zaključci i preporuke

Detaljne analize slučaja u zemaljama (videti tabelu 1: Jačanje načela Zemlje porekla - pregled) ukazale su da bi Srbija trebalo da ispoštuje punu transpoziciju revidirane Direktive, i da ponovo razmotri i dopuni članove 45 - 46 Zakona o elektronskim medijima. U većini slučajeva, preporučuje se da se doslovno prati i transponuje revidirana Direktiva.

Pored toga, preporučuje se da Srbija razmotri specifičnosti transpozicije u Austriji (AT), bar u sledećim aspektima:

- obaveze detaljnog izveštavanja o transparentnosti vlasništva;
- spisak pružalaca AV usluga (kriterijumi nadležnosti i kompetentnosti);
- veoma detaljna proceduralna pravila koja se primenjuju u slučajevima ponovljenih i teških povreda zakona od strane pružalaca AV usluga, uključujući javnu usmenu raspravu pred NRT-om o predmetu, i druge opcije postepenog sankcionisanja;
- detaljne proceduralne garancije o proceni namere zaobilaženja strožih ili detaljnijih odredbi nacionalnog prava;
- detaljne proceduralne norme o sankcijama u slučajevima ponovljenih i teških povreda zakona od strane pružaoca medijskih usluga (npr. oduzimanje licence po službenoj dužnosti) i nekoliko garancija o pravičnom postupku.

Važno je da primena odredbi o mogućoj ekstrateritorialnoj nadležnosti NRT-a treba da bude odložena sve dok Srbija ne dobije punopravno članstvo u EU. U onim – veoma ograničenim – slučajevima potvrđenih i zadovoljavajućih dokaza, da je pružalac AV medijskih usluga osnovan u drugoj državi da bi zaobišao strožija pravila koja važe u Srbiji, NRT ne bi trebalo da donosi nikakve odluke sa ekstrateritorialnim dejstvom pre nego što budu uspostavljeni mehanizmi usklađenosti sa EK i ERGA.

Takođe, preporučuje se razmatranje transpozicije u Hrvatskoj (HR), i to

- detalji o određivanju finansijskih sankcija (kazni) protiv pružalaca AV usluga (uključujući precizne kategorije kršenja zakona).

Interaktivna pretraživanja nacionalnih transpozicija Direktive o audiovizuelnim medijskim uslugama u bazi podataka omogućavaju pristup punom tekstu odredbe kako na nacionalnim jezicima tako i na engleskom.

Pogled u budućnost

Budućnost načela Zemlje porekla dovodi se u pitanje u digitalnom, onlajn, platformizovanom medijskom i komunikacijskom okruženju. Ono što je bio dubok i decenijski regulatorni koncept koji dobro funkcioniše za medijske usluge tipa televizijskog emitovanja, suočava se sa realnošću delovanja VSP koje manje zabrinjavaju lokalna tržišta ili specifičnosti zemlje, već neometano panevropsko poslovanje i centralizovano upravljanje, fiskalne i regulatorne funkcije.

Revidirana Direktiva obuhvata širok spektar delikatnih pitanja regulacije sadržaja koja obuhvataju VSP, uključujući zaštitu maloletnika od štetnog sadržaja i korisnika uopšte od podsticanja na nasilje ili mržnju. Međutim, sada nije jasno kako bi kombinovana primena ovih zahteva i načela Zemlje porekla obezbedila da se istorijska i kulturna raznolikost Evrope, oličena u nacionalnim medijskim zakonima i propisima, propisno poštuje i odražava u audiovizuelnoj medijskoj regulativi u odnosu na digitalne platforme (Rozgonii, 2020) .

Stručnjaci za politiku, specijalizovani za ovu oblast, takođe su primetili da slučaj Direktive demonstrira „model podeljene uprave, između individualnih prava i javnih interesa, koji ne uspeva da adekvatno zaštititi lokalne kulturne i društvene specifičnosti u medijskoj sferi“ (Cavaliere, 2021): 407) i da se Direktiva ne bavi u potpunosti ulogom algoritama u organizovanju sadržaja i ulogom eksternih aktera. Moguće je da će u godinama koje slede neka od ograničenja sadašnjeg, fragmentovanog režima biti prevaziđena na različite načine; na primer, usvajanjem pristupa koji je neutralniji u odnosu na sadržaj i stavlja sve vrste onlajn medijskog sadržaja pod isti regulatorni okvir, kao što je

nedavno preporučila ERGA.¹¹ Osim toga, novousvojeni Zakon o digitalnim uslugama (DSA) EU¹² je uveo novi koncept u primenljivu nadležnost¹³ i organi u Srbiji bi trebalo da to uzmu u obzir.

2. Proširenje određenih audiovizuelnih pravila na platforme za razmenu video zapisa i usluge društvenih medija

Proširivanje obima Direktive u cilju obuhvatanja platformi za razmenu video zapisa (VSP) je bez svake sumnje najznačajnija promena u revidiranoj verziji iz 2018. godine. Revidirana Direktiva je proširila svoj obim uređivanja audiovizuelnih medija i na VSP-ove, iako VSP-ovi nemaju uredničku odgovornost za svoj sadržaj, jer ga kreiraju korisnici - i do neke mere na pružaoce usluga društvenih medija (SMSP)¹⁴ (ono što je važno je: da se ovaj propis odnosi samo na audiovizuelni sadržaj, i stoga ne obuhvata sve sadržaje na platformama društvenih medija). Revidirana Direktiva je usmerena na zaštitu maloletnika od štetnog sadržaja na mreži, borbu protiv govora mržnje i javnog podsticanja na izvršenje krivičnog dela terorizma na internetu. Kroz izmene i dopune uvedeni su novi zakonski mehanizam sprovođenja i na nivou država članica i na nivou EU (Tabela 2) (videti takođe u [\(Rozgonyi, 2020\)](#). Pristup ovog novog propisa bio je sistemski, i nije se fokusirao na pojedinačne sadržaje na platformama. On prepoznaje prava korisnika, uključujući i eksplicitno pominjanje zaštite slobode izražavanja [\(Kuklis, 2019\)](#); [\(Kukliš, 2021\)](#).

Analize

Obim izmena i dopuna je predodređen u definiciji datoj u članu 1 (1) (aa), u kome se uvode dva ključna alternativna kriterijuma od kojih zavisi pravno priznavanje VSP-ova: pružanje audiovizuelnog sadržaja je ili osnovna svrha usluge ili njena suštinska funkcionalnost. Stav glasi:

11 Videti ERGA (Evropska regulatorna grupa za audiovizuelne medijske usluge) (2020), „Dokument o stavu o zakonu o digitalnim uslugama: Podgrupa 1 – Sprovođenje”, https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2020/06/ERGA_SG1_DSA_Position-Paper_adopted.pdf, p. 5.

12 Uredba (EU) 2022/2065 Evropskog parlamenta i Saveta od 19. oktobra 2022. godine o jedinstvenom tržištu digitalnih usluga i o izmenama i dopunama Direktive 2000/31/EC (Zakon o digitalnim uslugama)

13 Zakon o digitalnim uslugama (član 2(1) propisuje da se „ova Uredba primenjuje na posredničke usluge koje se nude primaocima usluga koji imaju sedište ili se nalaze u Uniji, bez obzira na mesto osnivanja pružalaca tih posredničkih usluga.”

14 „...usluga društvenih medija treba da bude obuhvaćena ako obezbeđivanje programa i video zapisa koje kreira korisnik predstavlja suštinsku funkcionalnost te usluge.“ Preambule (4) i (5) revidirane Direktive.

„usluga platformi za razmenu video zapisa” znači usluga kako je utvrđena članovima 56. i 57. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, pri čemu je glavna svrha usluge ili njenog odvojnog dela ili osnovne funkcionalnosti usluge posvećena tome da se široj javnosti pruže programi, video zapisi koje su kreirali korisnici ili oboje, za koje pružalac platforme za razmenu video zapisa ne snosi uredničku odgovornost, u svrhu izveštavanja, zabave ili obrazovanja uz pomoć elektronske komunikacijske mreže u smislu tačke (a) člana 2. Direktive 2002/21/EZ i čiju organizaciju utvrđuju pružaoci platformi za razmenu video zapisa, među ostalim automatskim sredstvima ili algoritmima, posebno prikazivanjem, označavanjem i određivanjem redosleda.”

Dakle, VSP je usluga posvećena obezbeđivanju programa i video zapisa koje kreiraju korisnici za koje njegov pružalac nema uređivačku odgovornost, ali koji pružalac organizuje – automatski ili na drugi način. „Ova nepovezanost između pružaoca i uredničke odgovornosti je jasan znak da se, kada je reč o ovoj vrsti usluge, ne bavimo medijima u tradicionalnom smislu.” (Kukliš, 2020). Revidirana Direktiva to jasno prepoznaje u svojoj uvodnoj napomeni 48 (prva rečenica):

‘S obzirom na prirodu odnosa pružaoca prema sadržaju koji se pruža u okviru usluga platformi za razmenu video zapisa, odgovarajuće mere radi zaštite maloletnika i šire javnosti trebalo bi da se odnose na organizaciju sadržaja, a ne na sadržaj kao takav.’

Ova uvodna napomena razjašnjava, da za razliku od tradicionalnih medijskih audiovizuelnih usluga, nove zaštićene oblasti (Član 28b (1), (3)) se ne odnose na sam sadržaj, već samo na distribuciju. Stoga revidirana Direktiva predstavlja nov pristup uređivanju sadržaja, koji se može okarakterisati kao

- sistemski pristup,
- uz minimalni režim usklađivanja,
- sa jasnim pravilima transparentnosti, i
- aktivnim korisnikom kao regulatornim akterom.

(Kuklis, 2019), (Kukliš, 2021).

Osim toga, revidirana Direktiva nudi mogućnost regulisanja odvojenih delova VSP-ova kao audiovizuelnih medijskih usluga na zahtev i obezbeđuje međusobnu povezanost između regulatornog režima i režima odgovornosti, sa nekim potencijalnim sukobima. U skladu sa Uvodnom napomenom 3

'kanali ili bilo koje druge audiovizualne usluge za koje uredničku odgovornost snosi pružalac usluge mogu se sami po sebi smatrati audiovizualnim medijskim uslugama, čak i ako se pružaju na platformi za razmenu video zapisa.'

Ono što je važno, i usled različitih pravila vezanih za pitanje nadležnosti za VSP-ove i usluge na zahtev, nadležnost nad kanalima za VSP-ove (npr., YouTube kanal), ako se smatra uslugom na zahtev, može da pripada drugoj državi članici od one nadležne nad VSP-om kao takvim (Kukliš, 2020). U svakom slučaju, najrelevantniji izvor za sprovođenje su 'Smernice za praktičnu primenu kriterijuma suštinske funkcionalnosti definicije 'usluga platforme za razmenu video zapisa' koje je izdala Evropska komisija¹⁵, a koje detaljno opisuju i pojašnjavaju kriterijume prema kojima usluge VSP mogu da budu identifikovane kao predmet regulacije.

Kratak pregled relevantnih članova revidirane Direktive

Prema članu 28b (1) Direktive, države članice osiguravaju da pružaoci usluga za platforme za razmenu video zapisa koji su u njihovoj nadležnosti preduzmu odgovarajuće mere u pogledu zaštite:

- maloletnika od štetnih sadržaja (koji mogu da ugroze njihov fizički, mentalni ili moralni razvoj), kojima će pristup biti ograničen;
- šire javnosti od programa, video zapisa koje kreiraju korisnici i audiovizuelnih komercijalnih komunikacija koje sadrže podsticanje na nasilje ili mržnju usmerenu protiv grupe lica ili člana grupe po bilo kom osnovu iz člana 21 Povelje o osnovnim pravima Evropske unije;
- šire javnosti od programa, video zapisa koje kreiraju korisnici i audiovizuelnih komercijalnih komunikacija sa sadržajem koji je krivično delo po zakonima Evropske unije (na primer, podsticanje da se izvrši krivično delo terorizma ili krivična dela koja se odnose na dečiju pornografiju).

Član 28b (3) (a) uveo je obavezu da se za VSP-ove uključe mere za zaštitu korisnika u zaštićenim oblastima o kojima je bilo reči u uslovima usluge. Dakle, prvenstveno sami pružaoci usluga VSP treba da sprovedu mere za postizanje ciljeva Direktive, koje treba da nadgledaju nacionalni regulatori. Međutim, član 28b (3) sadrži skup mera u odnosu na VSP-ove koje je potrebno uvesti u nacionalno zakonodavstvo (Broughton Micova&Kuklis, 2023):

¹⁵ KOMUNIKACIJA KOMISIJE Smernice o praktičnoj primeni kriterijuma suštinske funkcionalnosti definicije „usluga platforme za razmenu video zapisa“ u skladu sa Direktivom o audiovizuelnim medijskim uslugama (2020/C 223/02).

- (a) uključivanje i primena zahteva za zaštitu u odredbama i uslovima usluga platformi za razmenu video zapisa;
- (b) uključivanje i primena zahteva za audiovizualne komercijalne komunikacije kojima pružalac usluga platformi za razmenu video zapisa ne upravlja u odredbama i uslovima;
- (c) postojanja funkcionalnosti za korisnike da ukažu da video zapisi sadrže komercijalne komunikacije;
- (d) uspostavljanje i primena transparentnih mehanizama prilagođenih korisnicima kojima korisnici platforme za razmenu video zapisa mogu da prijave ili označe dotičnom pružaocu usluge sadržaje koji potpadaju u jednu od u prethodnom stavu opisanih zaštićenih oblasti;
- (e) uspostavljanje i primena sistema pomoću kojih pružaoci usluga platformi za razmenu video zapisa objašnjavaju korisnicima koji je učinak prijavljivanja i označavanja iz tačke (d);
- (f) uspostavljanje i primena sistema za proveru uzrasta za korisnike usluga u odnosu na sadržaj koji bi mogao da ugrozi razvoj maloletnika;
- (g) uspostavljanje i primena sistema jednostavnih za korišćenje kojima se korisnicima platformi omogućava da ocenjuju sadržaj;
- (h) obezbeđivanje sistema za roditeljsku kontrolu koji su pod kontrolom krajnjeg korisnika u pogledu sadržaja koji bi mogao da ugrozi razvoj maloletnika;
- (i) uspostavljanje i primena transparentnih i delotvornih procedura jednostavnih za korišćenje i rešavanje pritužbi korisnika pružaocu usluga platformi za razmenu video zapisa o sprovođenju mera iz tačaka od (d) do (h);
- (j) predviđanja delotvornih mera i alata za razvoj medijske pismenosti i podizanje svesti korisnika o tim merama i alatima.

Tabela 2: Nova pravila koja se primenjuju na VSP-ove i pružaoce usluga na društvenim medijima (SMPS) kao što su sadržana u revidiranoj Direktivi

Adresati propisa	Pružaoци usluga za razmenu video zapisa - VSP (član 1. (da)) i pružaoци usluga na društvenim medijima SMSP (Uvodne napomene 4, 5)
Predmeti propisa	<ol style="list-style-type: none">1. izazivanje mržnje (član 28b, stav 1 b i c);2. zaštita maloletnika (član 28b, stav 1) a);3. javno podsticanje na izvršenje krivičnog dela terorizma (član 28b, stav 1) c);4. neprimerene audiovizuelne komercijalne komunikacije (član 28b, stav 2).

Regulatorni zahtevi	<ul style="list-style-type: none"> a. izmene i dopune uslova i odredbi usluge u vezi sa 1-2-3 (član 28b, stav 3 a); b. izmene i dopune uslova i odredbi usluge u vezi sa 4 (član 28b, stav 3 b); c. obezbeđivanje funkcionalnosti korisnika u vezi sa 4 (član 28b, stav 3 c); d. obezbeđivanje prijavljivanja i označavanja korisnika u vezi sa 1-2-3 (član 28b (3 d)), kao i odgovarajuće objašnjenje (član 28b (3 e)); e. obezbeđivanje sistema provere uzrasta korisnicima u vezi sa 2 (član 28b, (3 f)); f. obezbeđivanje sistema ocenjivanja sadržaja korisnicima u vezi sa 1-2-3 (član 28b (3 g)); g. obezbeđivanje sistema roditeljske kontrole korisnicima u vezi sa 2 (član 28b, stav 3 h); h. postupanje i rešavanje žalbi korisnika u vezi sa a.-g. (član 28b (3 i)); i. podizanje svesti korisnika u vezi sa a.-h. (član 28b (3 j)).
Regulatorni proces	<ul style="list-style-type: none"> i. Nacionalni nivo: zakonska ko-regulacija uz uključivanje glavnih zainteresovanih strana u državama članicama i nacionalnog regulatornog organa ili tela - NRT (član 4a (1)), na osnovu Kodeksa ponašanja na nacionalnom nivou (član 4a (1a)) ; ii. Nivo EU: samoregulacija uz uključivanje glavnih zainteresovanih strana na nivou Unije, na osnovu Kodeksa ponašanja na nivou EU (član 4a (2)).
Regulatorni nadzor	<ul style="list-style-type: none"> i. Ažurna evidencija VSP-ova na nacionalnom nivou (Preambula 7); ii. Procena prikladnosti mera 1-2-3-4 koje preduzimaju VSP-ovi od strane NRT (član 28b (5)) na osnovu načela Zemlje porekla (član 28a (1-4)); iii. Vansudski mehanizmi za rešavanje sporova između korisnika i VSP-ova (član 28b (7)); iv. Sudski nadzor nad sporovima između korisnika i VSP-ova (član 28b (8)).

Zaštita maloletnih lica, koja je tradicionalni deo regulisanja medijskih sadržaja, takođe je uvedena i za VSP-ove. Revidirana Direktiva postavlja ciljeve i principe u pravcu zaštite maloletnika koje VSP-ovi treba da ispune. Međutim, član 28b (3), navodi se da će najštetniji sadržaj biti podvrgnut najstrožim merama kontrole pristupa.

Zaštita od govora mržnje je već duže vreme deo audiovizuelnog regulatornog okvira, a proširenjem delokruga Direktive sada i VSP-ovi moraju da je primenjuju (videti član 28b (3) u suštini a), d) i delimično h), i kao podrška, e), i), j).

Krivična dela – koja treba razlikovati od govora mržnje – nova su oblast regulisanja (videti član 28b (3) a), d), e) i i).

Što se tiče audiovizuelne komercijalne komunikacije, oglašavanje VSP-ova podleže istim osnovnim uslovima kao i komercijalna komunikacija uopšte (videti član 9 (1)). Međutim, u slučaju komercijalne komunikacije koju direktno ne kontroliše VSP, oni su obavezni da preduzmu odgovarajuće mere „uzimajući u obzir ograničenu kontrolu koju te platforme za razmenu video zapisa vrše nad tim audiovizuelnim komercijalnim komunikacijama“ (videti član 28b (3) a), b) i c).

Takođe je važno uzeti u obzir ko-regulatorni pristup (član 28b) za regulisanje VSP-ova koji je uveden revidiranom Direktivom. „Više aktera u ko-regulatornim sistemima Direktive mogu se u grubo grupisati u platforme, korisnike i regulatore, stvarajući trouglasti okvir upravljanja u kome prava i odgovornosti treba da budu uravnotežene.” (Kukliš, 2021).

Sprovođenje i primena: procena nezavisnih regulatora

Član 28b (5) zahteva da se „*uspostave neophodni mehanizmi za procenu prikladnosti mera*“ u odnosu na VSP-ove koje NRT nadgledaju i sprovode. Važno je da ovaj regulatorni nadzor bude „sistemski tip regulacije, fokusiran na procedure i procese. Ne očekuje se fokusiranje na pojedinačna pitanja sadržaja, već samo procena mera koje VSP-ovi preduzimaju” (Kukliš, 2019). Mogući regulatorni pristupi proceni mera „protežu se od spoljnog praćenja upotpunjenog izveštajima samih VSP-ova do temeljnih eksternih revizija i istraga. Direktiva ne uspostavlja istražna ovlašćenja za regulatorne organe niti uključuje zahteve za transparentnost ili pristup VSP-ovima, tako da postoji potencijal za velike varijacije na nivou države članice” (Ibid.).

Međutim, zbog načela Zemlje porekla (videti Poglavlje 1), neće sva NRT imati nadležnost nad VSP-ovima, već samo ona u kojima su VSP-ovi uspostavljeni u skladu sa Direktivom. Važeći zakon za procenu prikladnosti mera koje preduzimaju VSP-ovi i SMPS-ovi biće zakon zemlje osnivanja, prema načelu Zemlje porekla (videti ^{član 4a (3)}). Pošto su glavni VSP-ovi i SMSP-ovi – uključujući Fejsbuk, YouTube i Tviter – svi osnovani u Irskoj za svoje evropske operacije, irska NRT će morati da nadgleda usklađenost sa regulatornim okvirom. Dakle, primena načela Zemlje porekla ima paradoksalnu posledicu u tome što će se nacionalnim najosetljivijim pitanjima govora (skoro) isključivo baviti irske vlasti (Rozgonyi, 2020), i biće definisani isključivo u skladu sa irskim zakonskim standardima i društveno-kulturnim normama (Murphy, 2021). Ova trenutna faza transpozicije u nacionalno zakonodavstvo razotkrila je ulogu Irske kao de facto regulatora „za Evropu“ u vezi sa audiovizuelnim medijskim uslugama koje širom Evrope distribuiraju VSP-ovi.

Neke države članice, kao što je Francuska, kritikovale su neefikasnost principa primenjenog na onlajn posrednike i iznele predloge za njegovo poništavanje i zamenu načelom „zemlja odredišta“, čime su VSP-ovi odgovorni pred državama članicama u kojima je došlo do kršenja pravila i štete. Prethodni neuspesi u primeni načela Zemlje porekla na nekompatibilne političke kontekste trebalo je da alarmiraju kreatore EU politike u vezi sa posledicama takvih nedostataka. Stručnjaci koji su ponovo razmotrili to načelo takođe su identifikovali najakutnije probleme i razvili pragmatična rešenja sa ograničenim potencijalom za takve slučajeve (Wagner, 2014). Ipak, ovaj aspekt nije bio istaknut tokom političkih debata o revidiranoj Direktivi i dato je samo nekoliko komentara o promeni status quo situacije (Murphy, 2021). Pored toga, uvođenje VSP-ova u delokrug Direktive ima duboke implika-

cije za sva nacionalna regulatorna tela EU koja će morati da budu aktivna i da sarađuju na unapređenom nivou (Rozgonyi, 2018). Već se pojavio formalizovan okvir saradnje u okviru Evropske regulatorne grupe za audiovizuelne medijske usluge (ERGA), čija je koordinaciona i savetodavna funkcija uključena u revidiranu Direktivu.

Platforme za razmenu video zapisa i vlade država članica će morati da investiraju u digitalnu pismenost (videti član 28b(j)) čiju će prikladnost takođe proceniti nacionalna regulatorna tela. Treba napomenuti da revidirana Direktiva predviđa mehanizme vansudskog obeštećenja za rešavanje sporova (član 28b, stav 7), a ovaj mehanizam takođe može da bude predmet nadzora nacionalnih regulatornih tela.

Analiza slučajeva u zemljama

Novouvedena pravila o VSP-ovima takođe podležu minimalnoj harmonizaciji, što znači da Direktiva postavlja samo osnovne standarde koje sve države članice moraju da implementiraju u svoje zakonske okvire, ali države članice nisu vezane obimom mera navedenih u članu 28b (1) do (3) i mogu da propišu „detaljnija ili stroža” pravila za VSP-ove (u granicama članova 12 do 15 Direktive o elektronskoj trgovini i člana 25 Direktive 2011/93/EU). Dosadašnje sprovođenje širom EU moglo bi se sažeti na sledeći način (pogledati najnoviju procenu Evropskog parlamenta (Cole i Etteldorf, 2022): 23):

- većina država članica je pomno ispratila zahteve Direktive, delimično ih integrišući u okvir samoregulacije i ko-regulacije u različitoj meri, ali u kojem nacionalna regulatorna tela imaju odlučujuću ulogu sa kontrolnim i zakonskim ovlašćenjima; međutim
- ne bi se mogli izvući zaključci o praktičnim efektima pravila jer najvažnija država članica u tom pogledu - Irska - još nije transponovala nova pravila u svoje zakonodavstvo, a stvarna primena tek treba da počne;
- u svakom slučaju, već se sa sigurnošću može konstatovati da će mehanizmi saradnje regulatornih tela igrati ključnu ulogu u efikasnosti novouvedenih obaveza vis-a-vis platformi za razmenu video zapisa, a ERGA Memorandum o razumevanju zaključen 2020. godine¹⁶ postavio je osnovna pravila i procedure za regulatornu saradnju vis-a-vis VSP-ova.

Kao što je ranije napomenuto, primena pravila relevantnih za VSP-ove je bila značajno vremenski odložena širom EU, a na nacionalnom nivou mogli smo da uočimo glavne razlike i specifičnosti date

¹⁶ Videti MEMORANDUM O RAZUMEVANJU IZMEĐU NACIONALNIH REGULATORNIH TELA ČLANOVA EVROPSKE REGULATORNE GRUPE ZA AUDIOVIZUELNE MEDIJSKE USLUGE (2020), dostupan na: https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2020/12/ERGA_Memorandum_of_Understanding_adopted_03-12-2020_l.pdf.

zemlje (Evropska audiovizuelna opservatorija, 2021). Za ovaj Izveštaj, studije slučaja u zemljama su odabrane na sledeći način: Republika Irska (IE), koja će biti glavna zemlja porekla za VSP-ove; Hrvatska (HR) zbog regionalnih i nadležnih sličnosti; i Ujedinjeno Kraljevstvo (UK), koja je - uprkos napuštanju EU - prva transponovala revidiranu Direktivu u svoje zakonodavstvo i obezbedila visok nivo transparentnosti sprovođenja. Istraživanje je koristilo bazu podataka interaktivnih pretraživanja nacionalnih transpozicija Direktive o audiovizuelnim medijskim uslugama i izveštaja o transparentnosti NRT UK (Ofcom) (videti tabelu 3: Proširenje određenih audiovizuelnih pravila na platforme za razmenu video zapisa i usluge društvenih medija - Pregled).

Tabela 3: Proširenje određenih audiovizuelnih pravila na platforme za razmenu video zapisa i usluge društvenih medija - Pregled

Proširenje određenih audiovizuelnih pravila na platforme za razmenu video zapisa i usluge društvenih medija - Pregled		Komentari
Ciljevi politika	Zaštiti maloletnike od štetnih sadržaja, a sve građane od izazivanja mržnje, nasilja i terorizma (Uvodna napomena 4, 45); Obezbeđivanje jednakih uslova (Uvodna napomena 44)	Novi izazovi zbog pitanja nadležnosti vis-a-vis pružaoca usluga VSP.
Relevantne odredbe revidirane Direktive (numerisanje prema Konsolidovanoj verziji Direktive) – pogledati za referencu Excel Tabelu praćenja Direktive	Član 1 (1) (aa) Usluga platforme za razmenu video zapisa; Član 1 (1) (da) Pružalac platforme za razmenu video zapisa; GLAVA IXA ODREDBE KOJE SE PRIMENJUJU NA USLUGE PLATFORME ZA RAZMENU VIDEO ZAPISA Član 28a; član 28b;	Unapređena uloga Evropske regulatorne grupe za audiovizuelne medijske usluge (ERGA)
Relevantne odredbe Zakona o elektronskim medijima i/ili Zakona o oglašavanju	Predviđeno je da se izradi potpuno novo poglavlje Zakona o elektronskim medijima i da se doda u okviru naslova „Platforme za razmenu video zapisa“. Osim toga, definicije Zakona o elektronskim medijima biće dopunjene novim definicijama - Član 1 (1) (aa) Usluga platforme za razmenu video zapisa; i - Član 1 (1) (ba) Video zapisi koje kreiraju korisnici. Pored toga, potrebno je revidirati srpsko zakonodavstvo o elektronskoj trgovini i, ako je potrebno, usvojiti izmene sa fokusom na pitanja nadležnosti nad VSP-ovima i kriterijume za uspostavljanje definisane primenom člana 3(1) Direktive o elektronskoj trgovini.	Minimalna harmonizacija sa revidiranim Direktivom će biti neophodna po pristupanju EU.

Proširenje određenih audiovizuelnih pravila na platforme za razmenu video zapisa i usluge društvenih medija - Pregled	Komentari
<p>Transpozicija revidirane Direktive iz 2018. godine u odabranim državama članicama EU</p>	<p>Iako je Irska upravo usvojila Zakon o bezbednosti na mreži i regulisanju medija (Zakon), koji je glavni pravni akt transpozicije, <u>objavljen u decembru 2022. godine</u> i potpisan od strane predsednika Republike Irske Budući da će Irska biti glavna država članica EU koja će regulisati VSP-ove, koji su osnovani u zemlji (uključujući YouTube, Fejsbuk i druge velike VSP-ove), od najveće je važnosti da se prouči novo-usvojeno zakonodavstvo za uporedne svrhe ovog Izveštaja.</p>
<p>Država članica 1 – Irska (IE): detaljne analize i relevantnost za Srbiju</p> <p>Član 1 (1) (aa) Usluga platforme za razmenu video zapisa</p> <p>[IE] Izmene i dopune Zakona o onlajn bezbednosti i regulisanju medija u članu 2 Osnovnog zakona: doslovno kao u Direktivi;</p> <p>Član 28a (1), član 28a (2), član 28a (3), član 28a (4), član 28a (5)</p> <p>[IE] Zakon o onlajn bezbednosti i regulisanju medija: Glavni Zakon se menja i dopunjuje unosenjem sledećeg člana posle člana 2A: nadležnost i kriterijumi uspostavljanja definisani primenom člana 3(1) Direktive o elektronskoj trgovini; a Komisija za medije u okviru Uprave za radiodifuziju Irske određuje koji VSP-ovi ispunjavaju kriterijume nadležnosti (139G (1)); dodatno</p> <p>[IE] Izmene i dopune Zakona o onlajn bezbednosti i regulisanju medija u članu 2 Osnovnog Zakona 3. (1) (t):</p> <p>(a) usluga platforme za razmenu video zapisa čiji je pružalac pod nadležnošću države, ili</p> <p>(b) bilo koju drugu uslugu informacionog društva, u smislu člana 1(1)(b) Direktive (EU) 2015/1535 Evropskog parlamenta i Saveta od 9. septembra 2015—</p> <p>(i) čiji je pružalac pod nadležnošću države, i</p> <p>(ii) na kojoj je sadržaj kreiran od strane korisnika dostupan (direktno ili putem pružanja pristupa drugim uslugi), ali ne uključuje audiovizuelnu medijsku uslugu na zahtev;”</p> <p>član 1 (1) (ba) Video zapisi koje kreiraju korisnici</p> <p>[IE] Izmene i dopune Zakona o onlajn bezbednosti i regulisanju medija u članu 2 Osnovnog Zakona 3. (1) (x): ‘sadržaj koji kreira korisnik’, u odnosu na relevantnu onlajn uslugu, znači sadržaj koji je kreirao korisnik usluge i koji je taj ili drugi korisnik učitao u uslugu;</p> <p>‘video zapis koji kreira korisnik’ znači sadržaj koji kreira korisnik koji se sastoji od skupa pokretnih slika sa ili bez zvuka;</p> <p>član 28b (1), član 28b (2), član 28b (3)</p> <p>[IE] Zakon o bezbednosti na mreži i regulisanju medija: novo dodat 139K (1) Komisija može da napravi kodove (‘bezbednosni kodovi na mreži’), koji će se primenjivati na određene onlajn usluge kako bi bile u skladu sa kriterijumima Direktive (upućivanje na tekst člana 28b(1)(a), (b) i (c)) Direktive – Primena kodova za bezbednost na mreži (139L o detaljnim metodama implementacije).</p>	

Proširenje određenih audiovizuelnih pravila na platforme za razmenu video zapisa i usluge društvenih medija - Pregled

Komentari

Država članica 2 - Hrvatska (HR): detaljna analiza i relevantnost za Srbiju

član 1 (1) (da) Pružalac usluge na platformi za razmenu video zapisa

[HR] Zakon o Elektroničkim Medijima – Prečišćena verzija 22. oktobar 2021. g. - član 3 (1) 29. : doslovno kao u Direktivi;

član 28a (1)

[HR] Zakon o Elektroničkim Medijima – Prečišćena verzija 22. oktobra 2021. g. - član 95 (1) Nadležnost nad VSP-ovima u skladu sa pravilima Direktive;

Član 28a (2)

[HR] Zakon o Elektroničkim Medijima – Prečišćena verzija 22. oktobar 2021. g. - član 95 (2) i 3 (1) tačke od 8. do 10. : doslovno kao u Direktivi;

Član 28a (3)

[HR] Zakon o Elektroničkim Medijima – Prečišćena verzija 22. oktobar 2021. g. - član 95 (3): doslovno kao u Direktivi;

Član 28a (4)

[HR] Zakon o Elektroničkim Medijima – Prečišćena verzija 22. oktobar 2021. g. - član 95 (4): doslovno kao u Direktivi;

Član 28a (5)

[HR] Zakon o Elektroničkoj trgovini - pročišćeni 29. april 2019 - član 1 (1), 1a, 3, 5a, 16 do 18 i 20, 21: detaljno sprovođenje Zakona o elektroničkoj trgovini čime se potvrđuje njegova primenljivost na VSP-ove;

Član 28a (6)

[HR] Zakon o Elektroničkim Medijima – Prečišćena verzija 22. oktobar 2021. g. - član 95 (5) i (6): doslovno kao u Direktivi;

Član 28b (1)

[HR] Zakon o Elektroničkim Medijima – Prečišćena verzija 22. oktobar 2021. g. - Član 96 (1): doslovno je Direktiva prilagođena hrvatskom pravnom kontekstu, pozivajući se na Krivični zakon Hrvatske;

Član 28b (2)

[HR] Zakon o Elektroničkim Medijima – Prečišćena verzija 22. oktobar 2021. g. - član 96 (2) do (5): doslovno kao u Direktivi;

Član 28b (3)

[HR] Zakon o Elektroničkim Medijima - Prečišćena verzija 22. oktobar 2021. g. - član 96 (6) do (8): doslovno kao u Direktivi;

Član 28b (4)

[HR] Zakon o Elektroničkim Medijima - Prečišćena verzija 22. oktobar 2021. g. - član 96 (9): doslovno kao u Direktivi;

Član 28b (5)

[HR] Zakon o Elektroničkim Medijima - Prečišćena verzija 22. oktobar 2021. g. - član 96 (10): doslovno kao u Direktivi;

Član 28b (10)

[HR] Zakon o Elektroničkim Medijima - Prečišćena verzija 22. oktobar 2021. g. - član 96 (9): ovlašćuje Savet da podstiče kodeks ponašanja.

Hrvatska je sprovela relevantna pravila Direktive skoro identičnom transpozicijom teksta Direktive u Zakon o elektronskim medijima, uz potrebne reference na nacionalni zakon (npr. Krivični zakon). Međutim, u Zakonu o elektronskoj trgovini donete su neke odredbe koje potvrđuju njegovu primenljivost na VSP-ove.

Proširenje određenih audiovizuelnih pravila na platforme za razmenu video zapisa i usluge društvenih medija - Pregled	Komentari
<p>(bivša) Država članica 3 - Ujedinjeno Kraljevstvo (UK): detaljne analize i relevantnost za Srbiju</p> <p>Zakonski zahtevi za pružaoce VSP usluga stupili su na snagu 1. novembra 2020. godine. Pružaoци VSP usluga treba da procene da li usluga spada u delokrug propisa i stoga treba da bude u skladu sa novim zahtevima. Pružaoци VSP usluga su morali</p> <ul style="list-style-type: none">- da obaveste NRT UK (Ofcom) da li potpadaju u delokrug propisa;- da preduzmu odgovarajuće mere za zaštitu dece (mlađe od 18 godina) od sadržaja koji bi mogli da ugroze njihov fizički, mentalni ili moralni razvoj;- da preduzmu odgovarajuće mere za zaštitu šire javnosti od sadržaja koji izazivaju nasilje ili mržnju i sadržaja koji predstavljaju krivična dela u vezi sa terorizmom; seksualnim iskorišćavanjem i zlostavljanjem dece; i rasizma i ksenofobije. <p>Definicija VSP-ova: usluga ili odvojivi deo usluge predstavlja platformu za razmenu video zapisa ako usluga ili njen odvojivi deo ispunjava dole navedene uslove i onda se primenjuje bilo šta od sledećeg:</p> <ul style="list-style-type: none">a) pružanje video zapisa članovima javnosti je glavna svrha usluge ili odvojivog dela usluge; ilib) pružanje video zapisa članovima javnosti je suštinska funkcionalnost usluge (u celini). <p>Dodatni uslovi koji se moraju ispuniti u vezi sa uslugom ili njenim odvojivim delom jesu:</p> <ul style="list-style-type: none">a) da se pruža putem elektronske komunikacione mreže;b) da se pruža na komercijalnoj osnovi;c) lice koje je pruža nema opštu kontrolu nad tim koji video zapisi su dostupni na njoj, ali ima opštu kontrolu nad načinom na koji su video zapisi organizovani na njoj (što uključuje organizovanje automatski ili putem algoritama, posebno prikazivanjem, označavanjem i određivanjem redosleda); id) to lice je pod nadležnošću Ujedinjenog Kraljevstva. <p>Nadležnost: platforma za razmenu video zapisa je pod nadležnošću Ujedinjenog Kraljevstva za potrebe Direktive ako je osnovana u UK u skladu sa Direktivom o e-trgovini (VSP-ovi koji potpadaju pod nadležnost UK mogu se naći ovde).</p>	<p>Pristup Ujedinjenog Kraljevstva regulisanju platformi za razmenu video zapisa</p> <ol style="list-style-type: none">1. Ofcom je bio jedan od prvih regulatora u Evropi koji je sproveo i pružio potpuno operativan VSP režim;2. Ofcom je očekivao da će pružaoци VSP usluga početi sa davanjem prioriteta merama usklađivanja koje su verovatno bile najefikasnije za zaštitu korisnika od štetnog materijala, kao što su ažuriranje i primena odredbi i uslova koji odražavaju oblasti koje su navedene kao štetne u Direktivi i obezbeđivanje da deca nemaju pristup restriktivnom materijalu; osim toga3. Od pružalaca VSP usluga se očekivalo da redovno proveravaju delotvornost svih mera koje su sproveli i da ih ažuriraju u skladu sa tim;4. <u>Saradnja u okviru industrije</u> i drugih relevantnih aktera tokom početnog perioda sprovođenja bila je od ključnog značaja;5. <u>Uloga Ofcom-a</u> nije bila usredsređena na utvrđivanje da li određene stavke sadržaja treba ili ne treba da budu dostupne ili da li su u skladu sa specifičnim standardima sadržaja, već <u>je bila da obezbedi da VSP-ovi imaju uspostavljene bezbednosne sisteme i procese</u> koji pružaju delotvornu zaštitu svojim korisnicima od štetnog delovanja sadržaja.

Proširenje određenih audiovizuelnih pravila na platforme za razmenu video zapisa i usluge društvenih medija - Pregled	Komentari
<p>Predložene regulatorne intervencije i mere implementacije</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Postoji jasno nastojanje ka minimalnom nivou usklađivanja, što je takođe i put koji se preporučuje za Srbiju. 2. Predviđeno je da se izradi potpuno novo poglavlje Zakona o elektronskim medijima i da se doda pod naslovom „Platforme za razmenu video zapisa“. Osim toga, definicije Zakona o elektronskim medijima biće dopunjene novim definicijama <ul style="list-style-type: none"> - Član 1 (1) (aa) Usluga platforme za razmenu video zapisa; i - Član 1 (1) (ba) Video zapisi koje kreiraju korisnici. 3. Pored toga, potrebno je da se izmeni srpsko zakonodavstvo o elektronskoj trgovini i, ako je potrebno, usvoje izmene sa fokusom na pitanja nadležnosti nad VSP-ovima i kriterijume za uspostavljanje definisane primenom člana 3(1) Direktive o elektronskoj trgovini. U tom smislu, hrvatski primer bi mogao da bude onaj koji treba slediti. 4. Regulatorno telo za elektronske medije (REM) će morati da igra ključnu ulogu u sprovođenju novih normi regulative koja se odnosi na platforme za razmenu video zapisa. 5. Minimalni i maksimalni ciljevi politike sprovođenja treba da budu <ul style="list-style-type: none"> - podizanje standarda za smanjenje štetnog delovanja VSP-ova, - rešavanje neusaglašenosti, i - povećanje transparentnosti upravljanja VSP-ovima. 	<p>Teret bi trebalo da bude na pružaocima usluga VSP da odrede kako najbolje da upravljaju rizicima koje njihove usluge predstavljaju i da preduzmu mere koje su proporcionalne riziku od štetnog delovanja i prilagođene okolnostima sa kojima se suočavaju.</p> <p>Prioriteti politike treba da uključuju:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Smanjenje rizika od širenja materijala o seksualnom zlostavljanju dece (CSAM); - Borba protiv mržnje i terora delotvorna zaštita korisnika od terorističkog sadržaja, rasizma i ksenofobije, i materijala koji bi mogao da podstakne nasilje ili mržnju; - Zaštita za mlade od 18 godina i provera uzrasta kod VSP-ova za odrasle; - Izveštavanje i označavanje: kako bi se osiguralo da su procesi označavanja i prijavljivanja VSP-ova delotvorni i da VSP-ovi povećavaju angažman korisnika tim merama, tj. da aktivno koriste funkcije prijavljivanja.

Zaključci i preporuke

Komparativna analiza studija slučaja u zemljama otkrila je raznovrsnu sliku dosadašnjih iskustava u implementaciji. Pošto je Irska upravo usvojila (10. decembra 2022. godine) relevantne zakone kojima se revidirana Direktiva transponuje u nacionalno zakonodavstvo, nije bilo empirijskih dokaza o delotvornosti implementacije i mogli smo samo da analiziramo tekst Zakona o bezbednosti na mreži i regulisanju medija (Zakon). Zakon ima mnogo širi obim od regulisanja sadržaja dostupnog na relevantnim onlajn servisima i štetnog onlajn sadržaja dostupnog na određenim onlajn servisima, i cilj mu je bio da revidira kompletnu oblast AV regulative u Irskoj. Jedna od najznačajnijih promena koje je doneo Zakon je uspostavljanje novog nacionalnog regulatora, Coimisiún na Meán – raspuštanjem Uprave za radiodifuziju Irske i prenosom njenih funkcija na Coimisiún na Meán – sa odgovornošću za celokupan AV medijski sektor. Važno je da je Zakon dodelio poslove regulacije VSP Komisiji sa punom odgovornošću za implementaciju. U najvećem delu, Zakon je u transponovanju pomno pratio formulacije u revidiranoj Direktivi. Detaljno su analizirani najrelevantniji delovi Zakona (videti tabelu 3).

U međuvremenu, Hrvatska je predložila nacrt izmena i dopuna Zakona o elektroničkim medijima (ZEM) već 2020. godine i on je usvojen 1. oktobra 2021. godine. Hrvatska je tokom transponovanja pomno pratila formulacije revidirane Direktive i samo u nekoliko slučajeva (npr. pitanja nadležnosti) uključivala je druge zakone, kao što je Zakon o elektronskoj trgovini Hrvatske, kako bi se potvrdila njegova primenljivost na VSP-ove¹⁷. Nadležno regulatorno telo je Savjet za elektroničke medije (SEM) koji upravlja Agencijom za elektroničke medije (AEM) koja obavlja poslove regulatornog tela u oblasti elektronskih medija. Međutim, hrvatsko iskustvo u implementaciji je takođe bilo veoma ograničeno. Zbog načela Zemlje porekla, Hrvatska nije imala de facto nadležnost nad pružaocima VSP usluga, a CEM i AEM do sada nisu mogli u praksi da ostvare svoja novostečena regulatorna ovlašćenja.

Stoga je naš fokus bio na procese implementacije u Ujedinjenom Kraljevstvu i mogli smo da pronađemo nekoliko smislenih i utemeljenih uvida o praktičnosti regulisanja VSP-ova. Regulator u UK, Ofcom, delovao je potpuno transparentno u pogledu svog pristupa regulisanju VSP-ova i preduzetih koraka. U Tabeli 3 su navedeni svi relevantni regulatorni dokumenti (izveštaji, sažeci politika) i naveden je izvor informacija. Ukratko, razmotrili smo sledeće preporuke za proces transponovanja u nacionalne zakone u Srbiji:

1. Postoji jasno nastojanje ka minimalnom nivou usklađivanja, što je takođe i put koji se preporučuje za Srbiju.

¹⁷ Primarno zakonodavstvo: novi Zakon o elektroničkim medijima (Nacrt Zakona o elektroničkim medijima) i Zakon o elektronskoj trgovini.

2. Predviđeno je da se izradi potpuno novo poglavlje Zakona o elektronskim medijima i da se doda pod naslovom „Platforme za razmenu video zapisa“. Osim toga, definicije Zakona o elektronskim medijima biće dopunjene novim definicijama
 - Član 1 (1) (aa) Usluga platforme za razmenu video zapisa; i
 - Član 1 (1) (ba) Video zapisi koje kreiraju korisnici.
3. Pored toga, potrebno je da se izmeni srpsko zakonodavstvo o elektronskoj trgovini i, ako je potrebno, usvoje izmene sa fokusom na pitanja nadležnosti nad VSP-ovima i kriterijume za uspostavljanje definisane primenom člana 3(1) Direktive o elektronskoj trgovini. U tom smislu, hrvatski primer bi mogao da bude primer koji bi bilo korisno da se iskoristi.
4. Regulatorno telo za elektronske medije (REM) će morati da igra ključnu ulogu u sprovođenju novih normi propisa koji se odnose na platforme za razmenu video zapisa. Međutim, REM će morati da blisko saraduje sa ERGA - i verovatno i sa ERPA- mrežama u sprovođenju novih pravila vis-a-vis VSP-ova ([Rozgonyi, 2018](#)). Ono što je važno, čvrsto se preporučuje da REM sprovede studiju izvodljivosti o mogućnostima regulisanja VSP-ova, naročito u svetlu posledica primene principa zemlja porekla.
5. Minimalni i maksimalni ciljevi politike transponovanja i sprovođenja treba da budu fokusirani na
 - podizanje standarda za smanjenje štetnih efekata koji se mogu primeniti na VSP-ove,
 - rešavanje neusaglašenosti, i
 - povećanje transparentnosti upravljanja VSP-ovima.

Pogled u budućnost: novi propisi koji se javljaju u EU, na raskršću sa regulativom VSP

Postoji nekoliko novonastalih i u određenoj meri usaglašenih zakona i zakonskih predloga u EU koje treba da razmotrimo dok razrađujemo optimalnu strategiju za transponovanje Direktive u nacionalno zakonodavstvo.

Prvo, postoji nekoliko zabrinutosti u vezi sa nedovoljno jasnoće u odnosu između Zakona o digitalnim uslugama (DSA) i Direktive, uprkos jasnoj izjavi u pomenutom Zakonu o njegovoj horizontalnoj prirodi i da „ne dovodi u pitanje“ konkretnije zakone, uključujući i Direktivu (DSA, 2022; član 1a). Postoje preklapanja u uslugama u okviru dva zakona EU, pri čemu će se DSA primenjivati na sve digitalne usluge koje se mogu definisati kao posredničke usluge, uključujući VSP-ove, i obuhvata kategorije veoma velikih onlajn platformi (VLOP) i veoma velike onlajn pretraživače (VLOSE), koji podležu

većim obavezama. „Nekoliko primera mogu ovo da ilustruju: U skladu sa članom 26(2) DSA, onlajn platforma (koja bi mogla biti VSP) je dužna da korisnicima omogući funkciju kojom se mogu izjasniti da li sadržaj koji postavljaju predstavlja ili sadrži komercijalnu komunikaciju, dok član 28b(3) Direktive obavezuje države članice da obezbede da VSP-ovi budu u skladu sa pravilima o komercijalnoj komunikaciji u Direktivi (čl. 9), navodeći da se mere sastoje (između ostalog) u „posedovanju funkcionalnosti za korisnike koji otpremaju video zapise koje kreiraju korisnici da se izjasne da li takvi video zapisi sadrže audiovizuelne komercijalne komunikacije, prema onome što znaju ili se razumno može očekivati da znaju”. To znači da se Direktiva i DSA primenjuju paralelno na iste situacije, osim što je DSA stroži i, kao Uredba, direktno obavezujući, dok Direktiva ostavlja državama članicama manevarski prostor. (Cole and Etteldorf, 2022): 42). Složen zadatak „razdvajanja“ subjekata regulacije, ali i postavljanja prilagođenih mera biće najizazovnija faza u narednom periodu implementacije. Stoga se Srbiji preporučuje da pažljivo nadgleda i prati nove političke diskurse sa EU i da neophodne ishode unese u nacionalne procedure.

Osim toga, postoje jasna preklapanja sa skoro usvojenim Zakonom o digitalnom tržištu¹⁸ (DMA). DMA se direktno odnosi na pružaoce usluga koji potpadaju pod obim Direktive, pozivajući se na „usluge platforme za razmenu video zapisa u smislu člana 1(1)(aa) Direktive 2010/13/EU“ (člana 2 stav 8 DMA) i „takođe aktere u audiovizuelnoj distribuciji i lancu vrednosti kao što su onlajn pretraživači (relevantni za pronalaženje audiovizuelnog sadržaja), onlajn usluge društvenih mreža (relevantne za distribuciju audiovizuelnog sadržaja), virtuelni asistenti (relevantni za navigaciju prema audiovizuelnim sadržajima) i usluge oglašavanja na mreži (relevantne za finansiranje audiovizuelnih sadržaja) sve dok ih pružaju čuvari koje će Evropska komisija odrediti na osnovu određenih kriterijuma tržišne dominacije“ (Cole and Etteldorf, 2022): 44).

Slično tome, nedavno predloženo zakonodavstvo u EU, nacrt Evropskog zakona o slobodi medija (EMFA)¹⁹ izneo je značajne zahteve za sprovođenje obaveza putem platformi za razmenu video zapisa. Članom 14 EMFA-e je predloženo da se postave jasna i detaljna pravila – koja se direktno primenjuju na sve države članice EU – o procedurama o tome kako bilo koji nacionalni regulatorni organ ili telo može da zahteva od drugog nacionalnog regulatornog organa ili tela da preduzme neophodne i proporcionalne radnje za delotvorno sprovođenje obaveze nametnute platformama za razmenu video

18 UREDBA (EU) 2022/1925 EVROPSKOG PARLAMENTA I SAVETA od 14. septembra 2022. o pravednim tržištima s mogućnošću neograničenog tržišnog naticanja u digitalnom sektoru i izmeni i dopuni Direktiva (EU) 2019/1937 i (EU) 2020/1828 (Akt o digitalnim tržištima).

19 Predlog UREDBE EVROPSKOG PARLAMENTA I SAVETA o uspostavljanju zajedničkog okvira za medijske usluge na unutrašnjem tržištu (Evropski zakon o slobodi medija) i izmeni i dopuni Direktive 2010/13/: COM/2022/457 finalna verzija.

zapisa prema članu 28b Direktive 2010/13/EU.²⁰ Stoga se snažno preporučuje da se tokom transponovanja u nacionalno zakonodavstvo Srbije u najvećoj meri uzmu u obzir predložena pravila o regulatornoj saradnji kada se bude razmatrala uloga REM-a u primeni novog regulatornog režima koji se odnosi na VSP-ove.

3. Zaštita maloletnika od štetnog sadržaja na mreži, uključujući jačanje zaštite pri uslugama "video na zahtev" (VOD)

Kreatori politika EU već dugo pokušavaju da uspostave ravnotežu između različitih osnovnih prava, pre svega prava na slobodu izražavanja i odgovarajućih regulatornih instrumenata za zaštitu maloletnika od štetnog sadržaja u medijalizovanom okruženju (Evropska audiovizuelna opservatorija 2015:18, videti takođe Uvodnu napomenu 4). Zaštita maloletnika od štetnog sadržaja postala je važna komponenta medijske regulative na nivou EU, a revidirana Direktiva je dodatno ojačala nadležnosti i agendu EU u ovoj oblasti uspostavljanjem novog skupa pravila za rešavanje pitanja štetnih sadržaja van mreže i na mreži. Međutim, kao propis sekundarnog nivoa, Direktiva treba da se posmatra kroz spektar primarnih regulatornih instrumenata kao što su Ugovor o Evropskoj uniji (TEU) i Povelja o osnovnim pravima Evropske unije (CFREU), ostalih propisa sekundarnog nivoa kao što je okvir za zaštitu podataka, regulativa o posrednicima (Zakon o digitalnim uslugama - DSA) i slobodi medija (EMFA), ali i ko-regulatornih mehanizama kao što je Kodeks ponašanja u suzbijanju nelegalnog govora mržnje na mreži (Evropska komisija, 2016b) čije su strane tehnološke kompanije i veliki pružaoci VSP usluga, evropske institucije i drugi relevantni akteri iz ove oblasti. Sve ove regulatorne linije bave se, u određenoj meri, pitanjima zaštite maloletnika od štetnog sadržaja, tako da

²⁰ Član 14 EMFA - Zahtevi za izvršavanje obaveza platformi za razmenu video zapisa

1. Ne dovodeći u pitanje član 3 Direktive 2000/31/EC, nacionalni regulatorni organ ili telo može da zahteva od drugog nacionalnog regulatornog organa ili tela da preduzme neophodne i proporcionalne radnje za delotvorno sprovođenje obaveze nametnute platformama za razmenu video zapisa prema članu 28b Direktive 2010/13/EU.

2. Zamoljeni nacionalni organ ili telo će, bez nepotrebnog odlaganja i u roku od 30 kalendarskih dana, obavestiti nacionalni organ ili telo koje je podnelo zahtev o preduzetim ili planiranim radnjama u skladu sa stavom 1.

3. U slučaju neslaganja između državnog organa ili tela koje je podnelo zahtev i zamoljenog organa ili tela u vezi sa radnjama preduzetim u skladu sa stavom 1, organ ili telo može da uputi predmet Odboru na posredovanje u cilju pronalaženja sporazumnog rešenja.

4. Ako nakon posredovanja Odbora nije pronađeno sporazumno rešenje, nacionalni organ ili telo koje je podnelo zahtev ili zamoljeni nacionalni organ ili telo mogu da zatraže od Odbora da izda mišljenje o tom pitanju. Odbor će u svom mišljenju oceniti da li je zamoljeni organ ili telo udovoljilo zahtevu iz stava 1. Ako Odbor smatra da zamoljeni organ nije udovoljio takvom zahtevu, Odbor će preporučiti radnje za ispunjavanje zahteva. Odbor će, bez nepotrebnog odlaganja, dati svoje mišljenje, u dogovoru sa Komisijom.

5. Zamoljeni nacionalni organ ili telo će, bez nepotrebnog odlaganja, a najkasnije u roku od 30 kalendarskih dana od prijema mišljenja iz stava 4, obavestiti Odbor, Komisiju i organ ili telo koje je podnelo zahtev o radnjama koje su preduzete ili planirane u odnosu prema mišljenju.

su odredbe sadržane u ovim politikama relevantne za tumačenje obima zaštite maloletnika u revidiranoj Direktivi.

Prema nekim autorima, revidirana Direktiva ima ključnu ulogu u onlajn regulisanju sadržaja mržnje na VSP (Barker, 2021:387). Drugi propisi koji se bave sličnim pitanjima su noviji i u stvari, propisi o audiovizuelnim medijima obuhvatali su odredbe o zaštiti maloletnika mnogo pre nego što su predloženi DSA i EMFA. Stoga revidirana Direktiva nastavlja da se bavi ovim pitanjem i pored toga, prepoznaje pojačano korišćenje i relevantnost usluga VSP-a, kao i bezbednosne pretnje kojima su izloženi maloletnici (Uvodna napomena 45). Ona uvodi iste zahteve za linearne i nelinearne usluge, ostavljajući državama članicama da nametnu „veći stepen zaštite za sadržaj koji može da ugrozi fizički, mentalni ili moralni razvoj maloletnika“ (Uvodna napomena 20).

Analiza

Revidirana Direktiva ne definiše štetan sadržaj, niti navodi neke posebne forme sadržaja koje bi mogle da se kvalifikuju kao takve²¹. U nekoliko uvodnih napomena, kao što je Uvodna napomena 19, i slično Uvodna napomena 45 koja pominje štetan sadržaj i govor mržnje u kontekstu usluga VSP, Direktiva zahteva od pružalaca usluga da osnaže korisnike davanjem dodatnih informacija o sadržaju koji može uticati na fizički, mentalni ili moralni razvoj maloletnika. Slično tome, Uvodna napomena 20 precizira da najštetniji sadržaj, koji „može da ugrozi fizički, mentalni ili moralni razvoj maloletnika, ali koji nužno nije krivično delo, treba da podleže najstrožim merama“. Ovaj nedostatak objašnjenja „štetnog sadržaja“ i indikatora za procenu štetnosti po fizički, mentalni i moralni razvoj ne bi trebalo da bude iznenađenje jer države članice imaju dugu tradiciju regulisanja različitih oblika štetnog sadržaja, i stoga treba da razgraniče štetan od dozvoljenog govora u skladu sa svojim politikama i društvenim ciljevima. Kao što je navedeno u ovom Izveštaju, kao minimalni instrument harmonizacije, transpozicija Direktive često rezultira različitim tumačenjima ovih koncepata, a to je posebno zabrinjavajuće u slučaju usluga VSP zbog prekograničnog i transglobalnog pružanja tih usluga.

Revidirana Direktiva je, za zaštitu maloletnika od štetnog sadržaja, uvela isti skup zahteva koji se primenjuje na programe, sadržaje, video zapise koje kreiraju korisnici i audiovizuelnu komercijalnu komunikaciju, navodeći da „odgovarajuće mere za zaštitu maloletnika koje se primenjuju na **usluge televizijskog emitovanja treba da se primenjuju i na audiovizuelne medijske usluge na zahtev**“ (Uvodna napomena 20, kurziv dodat). Član 6a precizira ove mere koje se primenjuju na sve pružaoce medijskih usluga koji su u nadležnosti države članice. Oni treba da obezbede da sadržaj koji može

21 Povelja EU o osnovnim pravima definiše govor mržnje kao podsticanje na nasilje ili mržnju usmerenu na grupu (člana) po osnovama navedenim u članu 21. Povelje (npr. pol, rasa, političko mišljenje).

da ugrozi fizički, mentalni ili moralni razvoj maloletnika bude „*dostupan samo na način kojim se osigurava da ih maloletnici u normalnim okolnostima neće čuti ili videti*“ (stav 1). Za emitere, ove mere mogu da uključe različito vreme emitovanja, proveru starosti i druge tehničke alate, ali „*najštetniji sadržaji, poput neopravdanog nasilja i pornografije, podležu najstrožim merama*“ (stav 1). Još jedna preventivna mera obezbeđuje da maloletnici i roditelji imaju dovoljno informacija o štetnom sadržaju, čime se od medijskih servisa zahteva da „*koriste sistem koji opisuje potencijalno štetnu prirodu sadržaja audiovizuelne medijske usluge*“ (stav 3). To može da se uradi, npr. *putem sistema opisa sadržaja, zvučnim upozorenjem, vizuelnim simbolom ili bilo kojim drugim sredstvom, kojima se opisuje priroda sadržaja* (Uvodna napomena 19).

Kriterijumi za odlučivanje da li program može da ugrozi dobrobit maloletnika (u prethodnoj reviziji iz 2013. godine pominje se termin „ozbiljno ugrožavanje“, član 27(1)) ostavljeni su u granicama tumačenja država članica (Uvodna napomena 20). Programi ili sadržaji koji mogu da ugroze dobrobit maloletnika nisu, prema članu 6a, zabranjeni (Direktiva iz 2013. godine je zabranila ove vrste programa za emitere, član 27 (1)) – dozvoljeni su pod uslovom da maloletnici, u normalnim okolnostima, neće moći da ih čuju ili vide. Slično tome, najštetniji sadržaji, kao što su neopravdano nasilje i pornografija, dozvoljeni su pod uslovom da medijske službe koriste *najstrože* mere da spreče maloletnike da gledaju i pristupaju takvim programima ili sadržajima. Revidirana Direktiva ne definiše 'neopravdano nasilje' (osim u Uvodnoj napomeni 20 u kojoj se navodi da taj sadržaj ne bi trebalo da predstavlja krivično delo), a navedene mere zaštite, prema članu 6a, su opšte prirode (npr. sistem provere starosti, i za najštetniji sadržaj šifrovanje i delotvorna roditeljska kontrola, Uvodna napomena 20), čime se državama članicama ostavlja da definišu specifične mere i nametnu stroža pravila za različite oblike štetnog sadržaja. Interesantno je da Direktiva ne pominje zaštitu maloletnika u promovisanju kockanja. Uvodna napomena 30 pominje važnost delotvorne zaštite od izloženosti maloletnika medijskom i komercijalnom sadržaju koji promovise kockanje i prepoznaje postojanje samoregulatornih i ko-regulatornih sistema na nivou EU za promociju odgovornog kockanja, ali ne ide dalje ka nametanju konkretnih mera i ograničenja za promovisanje kockanja (Evropska audiovizuelna opservatorija, 2022: 38).

Zakonodavna odluka da se obuhvate usluge VSP-a – i platforme društvenih medija – u okviru uredbe o audiovizuelnim medijskim uslugama ukazuje na to da je „EU dala stratešku najavu svoje namere da se pozabavi govorom mržnje na mreži, širom mnoštva platformi i oblika“ (Barker, 2021: 389). Pravno obrazloženje ove odluke može se naći u Uvodnoj napomeni 47 koja predviđa da čak i bez značajne uređivačke kontrole nad sadržajem koji se deli na njihovim platformama, „*ti pružaoci obično određuju organizaciju sadržaja, odnosno programa, video zapisa koje kreiraju korisnici i audiovizuelnih komercijalnih komunikacija, između ostalog automatska sredstva ili algoritme*“. Zbog povećanog korišćenja usluga VSP od strane maloletnika i širenja štetnog sadržaja i sadržaja mržnje na njihovim

kanalima (Uvodna napomena 47), države članice moraju da obezbede da pružaoci VSP usluga osnovani pod njihovom nadležnošću koriste odgovarajuće mere u vezi sa sadržajem, sadržajem koji kreiraju korisnici i komercijalnim komunikacijama u cilju zaštite maloletnika od sadržaja koji može da ugrozi njihov fizički, mentalni i moralni razvoj, kao i za zaštitu šire javnosti od sadržaja kojim se podstiče na nasilje i mržnju prema osobi ili grupama, uključujući sadržaje koji predstavljaju krivično delo prema pravu EU (javno podsticanje na izvršenje krivičnog dela terorizma, krivičnog dela u vezi sa dečjom pornografijom i krivičnog dela u vezi sa rasizmom i ksenofobijom) (član 28b (1), opširno razmatran u ovom izveštaju, vidi poglavlje: Nova pravila o oglašavanju za pružaoce linearnih usluga).

Tačnije, član 28b (3) uvodi skup mera koje VSP mogu da nametnu da bi sprečili širenje štetnog sadržaja i omogućili delotvorno moderiranje sadržaja, uključujući i uklanjanje. Te mere obuhvataju, na primer, uključivanje i primenu uslova i usluga koji jasno navode usvojene zahteve, (a), mehanizme prijavljivanja prilagođene korisniku, za prijavljivanje i označavanje sadržaja koji može da bude štetan za maloletnike (d), uključujući video zapise sa objašnjenjima o funkcionalnosti i efektima mehanizama za prijavljivanje (e) kao i uspostavljanje i primena sistema za proveru starosti (f) ili sistema jednostavnog za korišćenje koji omogućava ocenjivanje sadržaja kada je reč o štetnom sadržaju (g), uključujući sisteme za roditeljsku kontrolu koji su pod kontrolom korisnika (h). Predložene mere ukazuju na zajedničku odgovornost korisnika, državnih organa i VSP-a, koji su sada svi uključeni u postupanje sa štetnim i drugim oblicima nelegalnog sadržaja. Predložene mere se takođe oslanjaju na odnos koji VSP imaju sa svojim korisnicima, ali takođe zahtevaju korišćenje automatizovanih sistema i ljudsko posredovanje da bi se otkrio i filtrirao najštetniji sadržaj (Evropska komisija, 2020: 63).

Treba podsetiti da ovi novi zahtevi nametnuti uslugama VSP spadaju u regulatorna ovlašćenja država članica i podležu načelu Zemlje porekla. Drugim rečima, ove nove obaveze će se primenjivati samo na usluge VSP, tamo gde su uspostavljene. One su već izazvale značajnu zabrinutost, jer predložene mere naizgled prebacuju odgovornost za kontrolu štetnog sadržaja sa državnih organa na privatne kompanije. U tom odnosu, države članice će zadržati nadzornu ulogu u proceni usklađenosti pružalaca medijskih usluga, a posebno VSP-a, sa predloženim merama (Barker, 2021: 390). Međutim, neki autori tvrde da ovaj „značajan pomak u novim pravilima, znači da korisnici po prvi put imaju „stvarna“, izvršna prava“ (Kuklis, 2018) . Drugi razlog za zabrinutost bio je vezan za uporni problem razgraničenja štetnog sadržaja od dozvoljenog. U kontekstu usluga VSP koje se oslanjaju na automatizovane sisteme za uklanjanje štetnog sadržaja, javlja se povećavan rizik od prekomernog uklanjanja, uključujući uklanjanje dozvoljenog govora. Revidirana Direktiva je to prećutala i ne uključuje indikatore za razgraničenje (pošto oni spadaju u delokrug država članica), tako da su VSP-ovi, izgleda, zaduženi da odrede parametre izražavanja (Barker, 2021: 392), uključujući i u vezi sa sadržajem koji može da naruši dobrobit maloletnika i drugim štetnim sadržajem. Sve ovi razlozi za zabrinu-

tost su u određenoj meri povezani sa problemom razmere, brzine i količine, pošto se stotine hiljada video zapisa postavljaju na YouTube, i druge usluge VSP, od kojih mnogi sadrže štetan sadržaj (Barker, 2021: 391). Ove zabrinutosti su – delimično – „neke od ambicija koje stoje iza odredbi revidirane Direktive“ (ibid). Iz tog razloga, izgleda da će odredbe Direktive koje se tiču usluga VSP transformisati režime upravljanja onlajn govorom (Rozgonyi, 2020: 92).

Konačno, postoji tendencija da se „uspesi“ mera za smanjenje štetnog sadržaja ocenjuju povećanjem broja uklanjanja sadržaja, iako ne postoji jasna uzročna veza i dokazi da će više uklanjanja smanjiti štetni sadržaj na mreži i društvene tenzije. Međutim, „takve mere uspeha nisu veliko iznenađenje s obzirom na 'industrijski', a ne kulturni pristup politici, na kojem se istorijski temelji poreklo Direktive“ (Broughton Micova, 2021: 2). Drugim rečima, „proslavljanje uklanjanja nije merilo uspeha, već marker razmere problema govora“ (Barker, 2021: 392). Uprkos svim dobrim i lošim stranama, Direktiva je napravila važan i dugo očekivani korak u regulisanju i proširenju zahteva u pravcu video-streaminga, usluga na zahtev i platformi društvenih medija, uključujući sadržaj koji kreira korisnik i komercijalnu komunikaciju.

Kratak pregled relevantnih članova revidirane Direktive

Revidirana Direktiva ne zabranjuje implicitno određene vrste sadržaja koji mogu da ugroze fizički, mentalni i moralni razvoj maloletnika, niti najštetnije sadržaje kao što su ozbiljno neopravdano nasilje i pornografija. „Šta čini govor mržnje ili kakav sadržaj se smatra štetnim po fizički, mentalni ili moralni razvoj maloletnika, može da varira u zavisnosti od nadležnosti“ (Evropska komisija, 2020:64). U slučaju sadržaja koji može da ugrozi dobrobit maloletnika, pružaoci medijskih usluga su u obavezi da takve sadržaje i programe učine dostupnim tako da maloletnici, u normalnim okolnostima, neće moći da ih vide ili čuju, na primer, izborom vremena emitovanja, oslanjanjem na alate za proveru uzrasta i druge tehničke mere. Što se tiče najštetnijeg sadržaja, revidirana Direktiva pominje neopravdano nasilje i pornografiju, koji podležu najstroži merama (član 6a) – *putem sistema opisa sadržaja, zvučnim upozorenjem, vizuelnim simbolom ili bilo kojim drugim sredstvom, kojima se opisuje priroda sadržaja* (Uvodna napomena 19). Usvojene mere treba da budu srazmerne potencijalnoj šteti.

Na kraju, „*Države članice osiguravaju da pružaoci medijskih usluga gledaocima pružaju dovoljno informacija o sadržaju koji može da ugrozi fizički, mentalni ili moralni razvoj maloletnika. U tu svrhu, pružaoci medijskih usluga koriste sistem koji opisuje potencijalno štetnu prirodu sadržaja audiovizuelne medijske usluge.*“ (stav 3) (kurziv dodat). Član 6a propisuje da lični podaci maloletnika koje prikupljaju ili na drugi način kreiraju pružaoci medijskih usluga – u skladu sa GDPR (Opšta uredba o zaštiti podataka) principom ograničenja svrhe – ne treba da se obrađuju u komercijalne svrhe kao što su direktni marketing, profilisanje i ciljano bihevioralno oglašavanje (stav 2/Uvodna napomena 21).

Kao što je napomenuto, član 6a se primenjuje na sve pružaoce medijskih usluga, to jest, emitere, VSP i VOD, uključujući platforme društvenih medija, komercijalnu komunikaciju (za dodatne informacije videti: član 9) i sadržaj koji kreiraju korisnici. S obzirom na njen širok obuhvat i diskrecionu slobodu koja je ostavljena državama članicama, postoji određena fleksibilnost u pogledu izvršenja i sprovođenja tih obaveza.

Što se tiče usluga "video na zahtev", revidirana Direktiva (član 28b) zahteva od VSP-ova da preduzmu odgovarajuće mere i zaštite:

- “(a) **maloletnike** od programa, video zapisa koje kreiraju korisnici i audiovizuelnih komercijalnih komunikacija koje mogu da **ugroze njihov fizički, mentalni ili moralni razvoj** u skladu sa članom 6a (1);
- (b) širu javnost od programa, video zapisa koje kreiraju korisnici i audiovizuelnih komercijalnih komunikacija koje sadrže **podsticanje na nasilje ili mržnju usmerenu protiv** grupe lica ili člana grupe, na osnovu bilo kojeg od razloga navedenih u članu 21. Povelje;
- (c) širu javnost od programa, video zapisa koje kreiraju korisnici i audiovizuelnih komercijalnih komunikacija sa sadržajem čije širenje predstavlja **aktivnost koja je krivično delo prema pravu Unije**, a to su javno **podsticanje da se izvrši krivično delo terorizma** kako je navedeno u članu 5. Direktive (EU) 2017/541, krivična dela u vezi sa **dečjom pornografijom** iz člana 5(4) Direktive 2011/93/EU Evropskog parlamenta i Saveta i krivična dela koja se odnose na **rasizam i ksenofobiju** kako je navedeno u članu 1 Okvirne odluke 2008/913/JHA.” (Kurziv dodat)

Moglo bi da se tvrditi da se stavovi (b) i (c) takođe odnose na maloletnike, jer se i oni mogu smatrati i sve više su deo opšte javnosti i publike na mreži. Revidirana Direktiva ne daje nikakve smernice po ovom pitanju. Međutim, ukoliko se čita zajedno sa članom 6a koji se konkretno bavi štetnim sadržajem u kontekstu maloletnika, može se tvrditi da su VSP-ovi takođe obavezni da zaštite maloletnike od nasilnog sadržaja i sadržaja mržnje, uključujući sadržaj koji predstavlja krivično delo prema pravu EU.

Pored toga, pošto se član 6a podjednako primenjuje na VSP, one su takođe u obavezi da zaštite maloletnike od najštetnijih sadržaja, kao što su neopravdano nasilje i pornografija.

U tom cilju, od pružalaca usluga VSP „*trebalo bi da se zahteva da preduzmu odgovarajuće mere za zaštitu maloletnika od sadržaja koji može da ugrozi njihov fizički, mentalni ili moralni razvoj*“ (Uvodna napomena 47). Revidirana Direktiva uvodi tri seta kriterijuma za procenu odgovarajućih mera. Prva dva kriterijuma se odnose na emitera i usluge VSP, dok je treći specifičan za usluge VSP.

1. Prvi kriterijum ukazuje na to da primena ovih mera treba da uzme u obzir primenljiva osnovna prava, a pre svega pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života i zaštitu ličnih podataka, slobodu izražavanja i informisanja, slobodu poslovanja, zabranu diskriminacije i prava deteta (Uvodna napomena 51).
2. Drugi kriterijum, naveden u Uvodnoj napomeni 48, zahteva da „*odgovarajuće mere za zaštitu maloletnika i šire javnosti treba da se odnose na organizaciju sadržaja, a ne na sadržaj kao takav*“, čime se obezbeđuje da usluge VSP i dalje budu zaštićene, jer potpadaju pod okrilje 'pukih kanala', i oslobođene odgovornosti za sadržaj koji se prenosi kroz njihovu infrastrukturu.
3. Treći vodeći kriterijum uvodi skup indikatora koje usluge VSP treba da razmotre, kao što su „*priroda predmetnog **sadržaja**, šteta koju on može da prouzrokuje, **obeležja kategorije lica** koje treba zaštititi, kao i **prava i legitimni interesi** o kojima se radi, uključujući i one pružaoca usluga **platforme za razmenu video zapisa i korisnika** koji su kreirali ili učitali sadržaj, kao i **interes** šire javnosti.*” Pored toga, one moraju da budu „*izvodljive i proporcionalne, uzimajući u obzir **obim usluga platformi za razmenu video zapisa i prirodu usluge** koja se pruža*“ (član 28b (3) (stav 1 i 2)) (kurziv dodat). Nametnute mere ne bi trebalo da predstavljaju ex-ante kontrolu ili da budu u formi filtera za učitavanje u skladu sa Direktivom 2000/31/EC, Direktivom o elektronskoj trgovini, koja je ažurirana i zamenjena DSA.

Član 28b(3) uvodi spisak potencijalnih mera, a spisak u nastavku obuhvata samo one koje su relevantne za zaštitu maloletnika:

1. Prilagođavanje odredbi i uslova kako bi se uključile primenjene zaštitne mere u vezi sa programima, sadržajem koji kreiraju korisnici i komercijalnom komunikacijom, koji mogu da ugroze fizički, mentalni i moralni razvoj (uključujući podsticanje na nasilje i mržnju i diskriminaciju zaštićenih grupa) (a)
2. Uspostavljanje operativnog i transparentnog mehanizma izveštavanja i označavanja, za korisnike da prijave sadržaj koji krši principe zaštite.
3. Staviti na raspolaganje „*operativne sisteme preko kojih pružaoci usluga platformi za razmenu video zapisa objašnjavaju korisnicima platformi za razmenu video zapisa kakav je efekat dat izveštavanju i označavanju iz tačke*“ (e).
4. Sistem provere uzrasta, za sadržaj koji može biti štetan za maloletnike.
5. Uspostavljanje i „*funkcionisanje sistema jednostavnih za korišćenje koji omogućavaju korisnicima da ocenjuju sadržaj*“ koji može da ugrozi fizički, mentalni i moralni razvoj maloletnika (g). Predviđen je kao informativni alat za korisnike tokom učitavanja sadržaja, koji prepušta

korisnicima da pravilno označe i kategorizuju sadržaj (Evropska audiovizuelna opservatorija 2021: 25)

6. Obezbediti „sisteme roditeljske kontrole koji su pod kontrolom krajnjeg korisnika, u vezi sa sadržajem koji može da ugrozi fizički, mentalni ili moralni razvoj maloletnika“ (h).
7. Pored toga, u skladu sa članom 6a, VSP treba da uvedu u slučaju najštetnijeg sadržaja, opis sadržaja, šifrovanje, zvučno upozorenje ili vizuelni simbol i druga tehnološka sredstva o najštetnijem sadržaju.

(takođe videti: Evropska audiovizuelna opservatorija 2021: 20-25).

Državama članicama je dozvoljeno da nametnu strože mere ne dovodeći u pitanje članove 12 do 15 Direktive 2000/31/EC (Direktiva 2000/31/EC Evropskog parlamenta i Saveta od 8. juna 2000. godine, o izvesnim pravnim aspektima usluga informacionog društva, posebno o elektronskoj trgovini, na unutrašnjem tržištu („Direktiva o elektronskoj trgovini“) ili članu 25 Direktive 2011/93/EU (Direktiva 2011/93/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 13. decembra 2011. godine, o borbi protiv seksualnog zlostavljanja i seksualne eksploatacije dece i dečje pornografije).

Što se tiče zaštite ličnih podataka maloletnika, član 28b(3)(4) zabranjuje obradu ličnih podataka u komercijalne svrhe, kao što su profilisanje, direktni marketing i ciljano bihevioralno oglašavanje, koje prikupljaju ili na drugi način kreiraju VSP-ovi u procesu uspostavljanja i funkcionisanja sistema provere uzrasta i roditeljske kontrole, za sadržaje koji mogu narušiti dobrobit maloletnika.

U pozadini detaljne regulatorne nadležnosti člana 28b, VSP-ovi su sada u potpunosti integrisani u regulatorni okvir Direktive. Državama članicama ostaje određena fleksibilnost u načinu na koji će se ove obaveze izvršavati i sprovoditi. „Direktiva je veoma jasna u tome da regulatorna ovlašćenja pripadaju pojedinačnim platformama, ostavljajući pitanje nadzora nacionalnim regulatornim telima, koje ipak podleže načelu Zemlje porekla. (Barker, 2021: 389).

Analiza slučajeva u zemljama

Prema novim odredbama, VSP i SMSP će morati da ispoštuju niz obaveza u regulisanim oblastima, eliminišu izloženost maloletnika štetnim dejstvima i obezbede da korisnici ne budu izloženi nezakonitom sadržaju. Prema članu 6a, sve medijske usluge treba da obezbede da njihovi audiovizuelni programi, sadržaji ili komercijalna komunikacija ne narušavaju fizički, mentalni i moralni razvoj maloletnika. Na sličan način, član 28(b) zahteva od država članica da obezbede da pružaoci usluga VSP u njihovoj nadležnosti preduzmu odgovarajuće mere u vezi sa programom, sadržajem i sadr-

žajem koji generišu korisnici, uključujući komercijalnu komunikaciju, u cilju zaštite maloletnika od štetnog sadržaja (Evropska audiovizuelna opservatorija, 2021: 18). U tom cilju, revidirana Direktiva uvodi drugačiji skup mera koje linearne i nelinearne usluge treba da primenjuju da bi zabranile maloletnicima najštetniji sadržaj – obezbeđivanje da maloletnici ne mogu da čuju ili vide takav sadržaj, sisteme za proveru uzrasta, klasifikaciju i ocenjivanje sadržaja, šifrovanje itd.

Prema izveštaju Evropske audiovizuelne opservatorije (Ibid.), „većina zakona koristi *doslovn*u transpoziciju odredbi revidirane Direktive. U nekim slučajevima, zakon konkretno pominje da je *sistem roditeljske kontrole* odgovarajuća mera koju treba da preduzme VSP (GB). Neke države uključuju ne samo sadržaj koji može da ugrozi fizički, mentalni ili moralni razvoj maloletnika, već zahtevaju i mere za očuvanje morala usluga koje se pružaju maloletnicima i predlažu korišćenje, uz gore navedene tehnike, ličnih identifikacionih kodova (EE) ili „digitalnih instrumenata za identifikaciju“ (ES). Zakonodavstvo se takođe poziva na *samoregulatorne mehanizme* u tom pogledu (EE, LV, NL, SI). Kao što je ranije navedeno, aktivna uloga *nacionalnih regulatornih organa identifikovana je u smislu njihovog mandata da preciziraju pravila* (FR, IE, PL) (Ibid.:25).“ Nedostaju izveštaji i podaci o transponovanju mera predviđenih članom 6a u vezi sa nelinearnim radiodifuznim uslugama.

Kako je još rano za procenu delotvornosti primenjenih mera i za ovaj izveštaj, fokus će biti na Hrvatskoj – zbog jezičke i kulturološke sličnosti, Švedskoj - jer je ta zemlja izrazila zabrinutost zbog ograničene mogućnosti nametanja mera prema VSP-ovima van njene nadležnosti (Ibid: 69) i Španiji - jer je ta zemlja nametnula stroža pravila od onih koje je predložila Direktiva. Istraživanje je koristilo bazu podataka Interaktivna pretraživanja nacionalnih transpozicija Direktive o audiovizuelnim medijskim uslugama.

Tabela 4: Zaštita maloletnika od štetnog sadržaja na mreži, uključujući jačanje zaštite pri uslugama video na zahtev - Pregled

Zaštita maloletnika od štetnog sadržaja na mreži, uključujući jačanje zaštite pri uslugama video na zahtev		Komentari
Ciljevi politika	Viši stepen zaštite za sadržaje koji mogu da ugroze fizički, psihički ili moralni razvoj maloletnika (Uvodna napomena 20) Odgovarajuće mere za zaštitu maloletnika podjednako se primenjuju na televizijsko emitovanje i audiovizuelne medijske usluge na zahtev. (Uvodna napomena 20) Uvođenje mera zaštite maloletnika na VSP (Uvodna napomena 47).	Nedostatak aktivne saradnje regulatora sa pružiocima usluga VOD i VSP od kojih se ranije nije tražilo da uvide stroge mere.

Zaštita maloletnika od štetnog sadržaja na mreži, uključujući jačanje zaštite pri uslugama video na zahtev		Komentari
<p>Relevantne odredbe revidirane Direktive (numerisanje prema Konsolidovanoj verziji Direktive) – pogledati za referencu Excel Tabela praćenja Direktive</p>	<p>Član 6a (1) – zaštita maloletnika u svim audiovizuelnim medijskim uslugama Član 6a (3) - klauzula o informacijama Član 9(1) (e) – zabrana da komercijalna komunikacija za alkoholna pića bude usmerena na maloletnike Član 9(1)(g)- zabrana komercijalne komunikacije koja iskorišćava neiskustvo i lakovernost maloletnika Član 28b(1)(a) – zahtevi za VSP u cilju zaštite maloletnika od štetnog sadržaja Odgovarajuće mere (napomena: sve ove mere su analizirane kao 28(3) (3)): Član 28b(3)(3)(a) - promene uslova i usluga Član 28(3)(3)(d) - uspostavljanje mehanizma za izveštavanje prilagođenog korisniku Član 28b(3)(3)(f) - sistem provere uzrasta Član 28b(3)(3)(g)- ocena sadržaja Član 28b(3)(3)(h)-roditeljska kontrola</p>	<p>Pravila iz člana 6a primenjuju se na sve pruža- oce medijskih usluga, a pred- ložene mere su opšte i tehničke prirode. Član 9 se posebno bavi komercijalnom komunikacijom, dok član 28b nameće pravila za sadržaj i komercijalnu komunikaciju VSP-a. Dalja pravila zaštite maloletnika analizirana su u poslednjem poglavlju – 7. Poboljšanje odredbi za zaštitu dece od neprimerene audiovizuelne komercijalne komunikacije)</p>
<p>Relevantne odredbe Zakona o elektronskim medijima i/ili Zakona o oglašavanju</p>	<p>Važeći Zakon o elektronskim medijima ne pokriva pitanja zaštite maloletnika. Zakon o oglašavanju sadrži odredbu o zaštiti maloletnika od štetnog komercijalnog sadržaja (član 10 – zaštita zdravlja i bezbednosti pojedinaca, član 21 – posebna pravila za zaštitu maloletnika, napomena: primenjuje se na nelinearne usluge i usluge na zahtev tokom dečijih programa, član 23 – zloupotreba neiskustva i lakovernosti maloletnika, član 25 – zaštita maloletnika od nasilnog sadržaja, član 34 – ograničenja učestalosti reklamiranja, članovi 46, 47 i 49 – pravila za oglašavanje alkoholnih pića, član 50 – pravila za oglašavanje duvanskih proizvoda, članovi 54,56 – promocija reklamiranja kockanja, član 60 – ograničeno i zabranjeno oglašavanje pornografije). VSP nisu regulisane postojećom regulativom o audiovizuelnim medijima.</p>	

Zaštita maloletnika od štetnog sadržaja na mreži, uključujući jačanje zaštite pri uslugama video na zahtev		Komentari
<p>Transpozicija revidirane verzije Direktive iz 2018. godine u odabranim državama članicama EU</p>	<p>Država članica 1: Hrvatska detaljne analize i relevantnost za Srbiju</p> <p>Član 6(1)a – zaštita maloletnika u svim audiovizuelnim medijskim uslugama</p> <p>[HR] Zakon o audiovizuelnim delatnostima - prečišćena verzija 19. jul 2019. g. - čl. 20</p> <p>(6) Zaštita maloletnika od pristupa audiovizuelnim sadržajima putem elektronskih publikacija sa obeležjima utvrđenim u stavu 1. ovog člana vrši se posebnim propisima.</p> <p>Član 24(2) i (3):</p> <p>(2) Zabranjeni su audiovizuelne medijske usluge i radio programi i sadržaji elektronskih publikacija koji mogu ozbiljno da ugroze fizički, mentalni ili moralni razvoj maloletnika, a posebno oni koji uključuju neopravdano nasilje. Za pružaoce linearnih usluga, štetan sadržaj je zabranjen osim ako emiteri ne izaberu odgovarajuće vreme emitovanja, omogućće proveru uzrasta i druge tehničke alate (3)</p> <p>Član 9(1)(e) – zabrana da reklame za alkoholna pića budu usmerene na maloletnike</p> <p>[HR] - Zakon o elektroničkim medijima, član 21(6) - doslovno kao u Direktivi</p> <p>Član 9(1)(g)- zabrana komercijalne komunikacije koja iskorišćava neiskustvo i lakovernost maloletnika</p> <p>[HR] - Zakon o elektroničkim medijima, član 21(8) - doslovno kao u Direktivi</p> <p>Član 28b(1) – zahtevi za VSP u cilju zaštite maloletnika od štetnog sadržaja</p> <p>[HR] - Zakon o elektroničkim medijima, član 96(1) - doslovno kao u Direktivi</p> <p>Član 28(3)(3) – zahtevi za VSP u cilju zaštite maloletnika od štetnog sadržaja i predložene mere</p> <p>[HR]- Zakon o elektroničkim medijima, član 96(6-8) odnosi se na nekoliko mera koje VSP mogu da primene kako bi osigurale zaštitu maloletnika (i šire javnosti): primena odredbi i uslova, uključujući i one u vezi sa komercijalnom komunikacijom, mehanizme izveštavanja i označavanja, operativna provera uzrasta i sistem roditeljske kontrole. Slično onima uključenim u Direktivu.</p>	<p>Hrvatski regulator odlučio je da u posebnom propisu predloži mere za usluge na zahtev.</p> <p>Sadržaj sa neopravdanim nasiljem je zabranjen.</p> <p>Opšta zabrana programa koji mogu da naruše dobrobit maloletnika ukoliko se ne uspostave određene mere.</p> <p>Savet za elektronske medije je nadležan za ocenu prijava i adekvatnost mera koje sprovode VSP (čl. 96. Zakona o elektronskim medijima).</p>

Zaštita maloletnika od štetnog sadržaja na mreži, uključujući jačanje zaštite pri uslugama video na zahtev	Komentari
<p>Država članica 2: Španija detaljne analize i relevantnost za Srbiju</p> <p>Član 6(1)a – zaštita maloletnika u svim audiovizuelnim medijskim uslugama</p> <p>[ES] – Zakon 13/2022 od 7. jula o Opštoj audiovizuelnoj komunikaciji – čl. 99</p> <p>Uvodi skup obaveza za linearne i nelinearne usluge, prvenstveno fokusirajući se na obavezu informisanja, i navodi odgovarajuće mere (opis sadržaja, zvučno upozorenje) i prateću ko-regulativu (stav 1). Zabranjeno je emitovanje sadržaja sa neopravdanim nasiljem i pornografijom. Ostali moguće štetni programi moraju da se podvrgnu ko-regulativi i primeni roditeljske kontrole ili sistema digitalnog kodiranja. Određeno vreme emitovanja za programe „ne ispod 18“ između 22.00 i 6.00 (stav 2). Usluge na zahtev: uključivanje štetnog sadržaja u posebne kataloge, usklađenost sa ko-regulativom i omogućavanje roditeljske kontrole i sistema digitalnog kodiranja (stav 4).</p> <p>Član 9(1)(e) – zabrana da reklame za alkoholna pića budu usmerene na maloletnike</p> <p>[ES] – Zakon 13/2022 od 7. jula o Opštoj audiovizuelnoj komunikaciji – čl. 123 3. tačka a) i e) – doslovno kao u Direktivi</p> <p>Član 9(1)(g)- zabrana komercijalne komunikacije koja iskorišćava neiskustvo i lakovernost maloletnika</p> <p>[ES] – Zakon 13/2022 od 7. jula o Opštoj audiovizuelnoj komunikaciji – čl. 124 1. i 2. - doslovno kao u Direktivi, i pored toga uključuje ograničenja koja nastoje da zaštite fizički i mentalni integritet maloletnika (f) i (g).</p> <p>Član 28b(1) – zahtevi za VSP u cilju zaštite maloletnika od štetnog sadržaja</p> <p>[ES] – Zakon 13/2022 od 7. jula o Opštoj audiovizuelnoj komunikaciji – članovi 89 1., 90 i 92 – doslovno kao u Direktivi</p> <p>Član 28(3)(3) – zahtevi za VSP-ovima u cilju zaštite maloletnika od štetnog sadržaja i predložene mere</p> <p>[ES] – Zakon 13/2022 od 7. jula o Opštoj audiovizuelnoj komunikaciji – članovi 89 1., 90 i 92 – doslovno kao u Direktivi</p>	<p>Zabrana najštetnijeg sadržaja na linearnim uslugama, i/ili primena mera zaštite maloletnika, uključujući određeno vreme emitovanja. Za usluge na zahtev ne postoji stroga zabrana osim uvođenja zasebnih kataloga koji sadrže štetan sadržaj i omogućavanja roditeljske kontrole i sistema digitalnog kodiranja.</p>

Zaštita maloletnika od štetnog sadržaja na mreži, uključujući jačanje zaštite pri uslugama video na zahtev	Komentari
<p>Država članica 3: Švedska detaljne analize i relevantnost za Srbiju</p> <p>Član 6(1)a – zaštita maloletnika u svim audiovizuelnim medijskim uslugama</p> <p>[SE] Zakon o radiju i televiziji – (2010:696) – prečišćena verzija 30. jun 2022. g. – Poglavlje 5, Deo 2; Poglavlje 16, Delovi 1-2; Poglavlje 17, Deo 13</p> <p>Štetan sadržaj je generalno zabranjen na televiziji u vreme i na način koji povećava rizik da ga deca vide ili čuju. Ovo pravilo važi i za pružaoce usluga na zahtev.</p> <p>Ministarstvo pravde i Švedska komisija za radiodifuziju su odgovorni za proveru programa nakon što su emitovani i pruženi kao usluga na zahtev, kako bi utvrdili da li sadrže prikaze nasilja i pornografskog sadržaja i da li su u skladu sa predloženim merama (Poglavlje 16, Deo 1-2, čl.1 i čl.2)</p> <p>Član 9(1)(e) – zabrana da reklame za alkoholna pića budu usmerene na maloletnike</p> <p>[SE] Zakon o radiju i televiziji – (2010:696) – prečišćena verzija 30. jun 2022.g. – Poglavlje 6, Deo 2 i Poglavlje 8, Deo 14</p> <p>Član izričito ne pominje maloletne osobe i odnosi se samo na prakse plasiranja proizvoda u kom slučaju je zabranjena promocija alkoholnih pića.</p> <p>Član 9(1)(g)- zabrana komercijalne komunikacije koja iskorišćava neiskustvo i lakovernost maloletnika</p> <p>[SE] Zakon o marketingu (2008:486) – prečišćena verzija 1. januar 2021. g. – čl. 4</p> <p>Proces implementacije ove odredbe je odložen radi konsolidovanja zakonodavnog okvira sa drugim direktivama koje se bave sličnim skupom pitanja.</p> <p>Član 28b(1) – zahtevi za VSP u cilju zaštite maloletnika od štetnog sadržaja</p> <p>[SE] Zakon o radiju i televiziji – (2010:696) – prečišćena verzija 30. jun 2022. g. – Poglavlje 9a, Delovi 1,3 i 13; Poglavlje 16, Deo 3, stav 2, tačke 3, 4aa i 9a; Poglavlje 17, Deo 11a</p> <p>Uvodi istu odredbu kao i za usluge emitovanja i usluge na zahtev, ali ne ide dalje ka uključivanju odgovarajućih mera pomenutih u članu 28b(1)</p> <p>Član 28(3)(3) – zahtevi za VSP u cilju zaštite maloletnika od štetnog sadržaja i predložene mere</p> <p>[ES] – Zakon 13/2022 od 7. jula o Opštoj audiovizuelnoj komunikaciji – članovi 89 1., 90 i 92 – doslovno kao u Direktivi</p>	<p>Posebno telo posvećeno proceni pojmova štetnog sadržaja nakon što sadržaj postane dostupan javnosti. U odredbi nisu navedene, ni pomenute mere.</p> <p>Ista pravila o štetnom sadržaju važe za emitere, VOD i VSP.</p>

Zaštita maloletnika od štetnog sadržaja na mreži, uključujući jačanje zaštite pri uslugama video na zahtev	Komentari
<p>Predložene regulatorne intervencije i mere implementacije</p> <p>HR:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Za sve pružaoce medijskih usluga – zabranjen najštetniji sadržaj; - Za emitere – štetan sadržaj zabranjen, osim ako ne uvedu odgovarajuće mere; - Posebno telo posvećeno predlaganju skupa adekvatnih mera za usluge na zahtev; - Pravila o zaštiti maloletnika od neprimerene i obmanjujuće komercijalne komunikacije, doslovno kao u Direktivi; <p>ES:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Podstiče ko-regulaciju kroz čitav pravni akt; - Zabranjeno je emitovanje sadržaja sa neopravdanim nasiljem i pornografijom; - Moguće štetni programi moraju da se podvrgnu roditeljskoj kontroli ili sistemu digitalnog kodiranja; - Određeno vreme emitovanja za programe „ne ispod 18“ između 22.00 i 6.00 (stav 2); - Za usluge na zahtev: posebni katalozi, usklađenost sa ko-regulativom i omogućavanje roditeljske kontrole i sistema digitalnog kodiranja; <p>SE:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Predložene mere se jednako primenjuju na sve pružaoce medijskih usluga. 	

Zaključci i preporuke

Analiza zemalja je pokazala da su odabrane države transponovale relevantne odredbe za zaštitu maloletnika, kako su navedene u revidiranoj Direktivi. U vezi sa članom 6a, koji se primenjuje na sve pružaoce medijskih usluga, zakonodavci u Hrvatskoj i Španiji zabranili su prenos programa koji sadrže neopravdano nasilje ili pornografiju. Za štetne sadržaje koji mogu da ugroze fizički, mentalni i moralni razvoj maloletnika, regulatori su izneli nekoliko mera koje bi pružaoци medijskih usluga trebalo da poštuju: posebno vreme emitovanja – noćni program ili na način koji ne predstavlja rizik da maloletnici mogu da ih vide ili čuju, sistem digitalnog kodiranja ili roditeljski nadzor, i konkretno za usluge na zahtev poseban katalog i sistemi digitalnog kodiranja. U Švedskoj je štetan sadržaj dozvoljen ako su uspostavljene određene mere i uslovi, a zahtevi su isti za sve pružaoce medijskih usluga. Osim toga, Hrvatska i Švedska su navele i namenska tela koja će pratiti primenu i delotvornost mera koje uvode pružaoци usluga, a u nekim slučajevima čak i procenjivati štetan sadržaj, kao u slučaju Švedske, uzimajući u obzir zaštitu slobode izražavanja.

Generalno, državni regulatorni organi su već izrazili zabrinutost u vezi sa sprovođenjem obaveza u odnosu na usluge VSP, jer postoji asimetrija informacija u pogledu pristupa podacima i praćenja njihovih aktivnosti. Stoga se smatra da je angažovanje VSP-a od ključnog značaja kako bi se osiguralo da je praćenje odgovarajuće (za nadzor različitih funkcionalnosti i usluga platforme), olakšano kroz međunarodnu saradnju, jasno i regulatorima i VSP-ovima, i fleksibilno s obzirom na različite veličine, razmere i dinamiku na različitim VSP platformama. Dakle, ne postoji jedinstven regulatorni pristup i praksa praćenja koja može da reši sve probleme koji se javljaju. Iz svih ovih razloga, neophodna je međusektorska i prekogranična saradnja, posebno angažovanje sa Evropskom platformom regulatornih tela, kako bi se ubrzale i razmenile najbolje prakse, uključujući zaštitu maloletnika u konvergentnom medijskom okruženju (Evropska audiovizuelna opservatorija, 2021: 69-71).

Ukratko, razmotrili smo sledeće preporuke za proces transpozicije u Srbiji:

1. Potrebno je uskladiti Zakon o elektronskim medijima kao i Zakon o oglašavanju, uključujući i druge zakone koji se odnose na medije, sa predloženim merama zaštite maloletnika, a posebno:
 - Član 6a uvodi niz uslova za zaštitu maloletnika od sadržaja i programa koji mogu da ugroze njihov fizički, mentalni i moralni razvoj, uz obaveze u pogledu najštetnijeg sadržaja koji se može u potpunosti zabraniti ili dozvoliti pod najstrožim merama, u skladu sa nacionalnim politikama i društvenih ciljevima. Regulatori u Srbiji imaju na raspolaganju niz mera (videti više u Uvodnoj napomeni 20, član 6a), ali svaka predložena mera treba da zaštiti slobodu izražavanja i pravo javnosti da zna, uključujući i decu.

- Član 9 – u vezi sa komercijalnom komunikacijom i zaštitom maloletnika – potrebno je u potpunosti integrisati sa Zakonom o oglašavanju, i proširiti materijalni delokrug Zakona da obuhvati sve pružaoce medijskih usluga, posebno usluge na zahtev i druge oblike audiovizuelnih sadržaja kao što su npr. emitovanja programa i sadržaja na zahtev i komercijalnih sadržaja dostupnih na ovim servisima.
2. Postoji jasna potreba da se proširi delokrug Zakona o elektronskim medijima kako bi uključio obaveze VSP-ova u vezi sa zaštitom maloletnika. One bi trebalo da preciziraju status zabranjenog sadržaja i delotvorne mere zaštite tehničke i programske prirode, uključujući obavezu informisanja roditelja i staratelja. Međutim, s obzirom na načelo Zemlje porekla i nedostatak podataka i izveštaja o delotvornosti nametnutih mera, bilo bi prikladno razmotriti odlaganje uključivanja detaljnijih mera iz člana 28(3)(3) dok ne bude dostupno više informacija.

Pogled u budućnost

Pretnje i štete kojima su izloženi maloletnici u medijskom okruženju nastaviće da se razvijaju i šire. Bezbednost maloletnika i zaštita njihove dobrobiti ostaće visoko na dnevnom redu politike EU, jer se trenutni predlozi regulative i akti već fokusiraju na bezbednost na mreži kao jedan od ciljeva politike. Na primer, DSA predviđa da obaveze nametnute onlajn posrednicima treba da garantuju različite ciljeve javne politike kao što su bezbednost i poverenje, uključujući zaštitu maloletnika i osetljivih korisnika (Uvodna napomena 34). Potreban set mera koje nameću ova dva regulatorna instrumenta ima različit materijalni delokrug, ali su im ciljevi usklađeni: zaštita maloletnika i stvaranje bezbednog medijskog okruženja.

VSP i SLMP su se intenzivno bavili problemom širenja štetnog sadržaja na svojim platformama. U slučaju Fejsbuka i Gugla, njihovi uslovi i odredbe već sadrže pravila koja se primenjuju globalno, i na različite vrste sadržaja koji se smatra štetnim prema njihovim standardima. S obzirom na skup zahteva i mera predviđenih u revidiranoj Direktivi, može doći do potencijalnog preklapanja između pravila koja nameću VSP i nacionalni regulatori. To preklapanje može da izazove pravnu nesigurnost i rizik da ista usluga mora da bude u skladu sa oprečnim zahtevima. Slično tome, najveći VSP-ovi su već uveli različite mere kao što su provera uzrasta i sistem ograničenja, i alati za roditeljsku kontrolu, uključujući zabranu komercijalne komunikacije o duvanskim proizvodima, kockanju, oružju, itd.) (Evropska audiovizuelna opservatorija, 2021: 58,65,66).

U budućnosti će zemlje u kojima je sedište velikih VOD i VSP pružalaca (Irska, Holandija, Španija) da postavljaju standarde za zaštitu maloletnika u onlajn okruženju i prate usklađenost globalnih stan-

darda za zaštitu maloletnika uspostavljenih od strane VSP-ova sa nacionalnim ciljevima politika i bezbednosti. VSP i VOD kompanije su se pokazale kao tvrd orah i njihova interna pravila i globalni standardi su obično slepi za lokalne potrebe i ciljeve politika, uključujući zaštitu maloletnika, tako da su prekogranična saradnja i zajednički naponi od ključnog značaja.

4. Poboljšana zaštita od navođenja na nasilje ili mržnju i javnog podsticanja na izvršenje krivičnih dela terorizma

Analize

Revidirana Direktiva obuhvata širok spektar delikatnih pitanja regulacije sadržaja, čiji je cilj suzbijanje rasne, verske i drugih vrsta mržnje kroz poboljšana pravila za borbu protiv navođenja na nasilje ili mržnju, i javnog podsticanja da se izvrši krivično delo terorizma. Obrazloženje revizije bilo je usko povezano sa iskustvima građana EU, koji su prijavili različita ograničenja u angažovanju u javnim diskursima na internetu, a posebno na društvenim medijima zbog „(...) govora mržnje, pretnji ili vređanja usmerenih protiv ljudi koji su aktivni na društvenim medijima“ pri čemu su „(...) usled ovakvih iskustava oklevali da se uključe u onlajn debate“ (Evropska komisija, 2016a):50). Od država članica se Direktivom – već pre revidiranja – zahtevalo da obezbede da audiovizuelne medijske usluge koje se pružaju pod njihovom nadležnošću ne sadrže nikakvo podsticanje na mržnju ili njeno širenje preko granica. *Nezakonit govor mržnje* je definisan članom 21 Osnovne EU povelje²² i Odlukom Saveta iz 2008. godine²³. Važno je da se samoregulatorni instrument za borbu protiv nelegalnog govora mržnje na mreži ((Evropska komisija, 2016b) na nivou EU takođe poziva na iste pravne izvore.

Osim toga, revidirana Direktiva je proširila delokrug primene člana 6 na pružaoce usluga VSP, sa posebnim obavezama za njih (da preduzmu odgovarajuće mere za zaštitu opšte javnosti od pro-

22 Član 21 - Nediskriminacija

1. Zabranjena je svaka diskriminacija po bilo kom osnovu, na primer, po osnovu pola, rase, boje kože, etničkog ili društvenog porekla, genetskih karakteristika, jezika, veroispovesti ili uverenja, političkog ili bilo kojeg drugog mišljenja, pripadnosti nacionalnoj manjini, imovnog stanja, rođenja, invaliditeta, starosnog doba ili seksualne orijentacije.

2. U okviru primene ovog ugovora, i ne dovodeći u pitanje njegove posebne odredbe, zabranjena je svaka diskriminacija po osnovu državljanstva.”; Povelja Evropske unije o osnovnim pravima, 2012/C 326/02, OJ C 326, 26.10.2012, str. 391–407.

23 Član 1 - Krivična dela koja se odnose na rasizam i ksenofobiju

1. Svaka država članica preduzima mere potrebne za osiguravanje da se kažnjavaju sljedeća delovanja: javno podsticanje na nasilje ili mržnju usmerenu protiv grupe osoba ili nekog člana takve grupe određene obzirom na rasu, boju, veroispovest, poreklo ili nacionalno ili etničko poreklo;” Okvirna odluka Saveta 2008/913/PUP od 28. novembra 2008. godine o suzbijanju određenih oblika i načina izražavanja rasizma i ksenofobije kazneno-pravnim sredstvima OJ L 328, 6.12.2008, str. 55–58.

grama, video zapisa koje kreiraju korisnici i komercijalnih audio-vizuelnih komunikacija koje sadrže podsticanja na nasilje ili mržnju). Nasuprot tome, pravila koja se primenjuju na linearne i nelinearne audiovizuelne medijske usluge dodatno su usklađena da odražavaju realnost promenljivog medijskog pejzaža (Rozgonyi, 2020) (videti: Poglavlje 2 „Proširenje određenih audiovizuelnih pravila na platforme za razmenu video zapisa i usluge društvenih medija”).

Kratak pregled relevantnih članova revidirane Direktive

Prema Uvodnoj napomeni (17), revidirana Direktiva je imala za cilj da obezbedi koherentnost i pravnu sigurnost za preduzeća i organe država članica, i stoga je bilo neophodno, radi veće jasnoće, da se pojam 'podsticanja na nasilje ili mržnju' - u odgovarajućoj meri - shvati u smislu Okvirne odluke Saveta 2008/913/JHA (1). Dalje, Uvodna napomena (18) upućuje na razmatranja o „evoluciji načina na koji se sadržaj distribuira putem elektronskih komunikacionih mreža“, i zato je bilo važno da se „zaštiti šira javnost od podsticanja na terorizam“ i da se time osigura da „audiovizuelne medijske usluge ne sadrže javno podsticanje da se izvrši krivično delo terorizma“. U tom smislu, preciznost je takođe bila neophodna da bi se „osigurala koherentnost i pravna sigurnost za preduzeća i organe država članica“, te „pojam 'javnog podsticanja da se izvrši krivično delo terorizma' treba razumeti u smislu Direktive (EU) 2017/ 541 Evropskog parlamenta i Saveta”.

Novе odredbe revidirane Direktive glase:

Član 6

1. Ne dovodeći u pitanje obavezu država članica da poštuju i štite ljudsko dostojanstvo, države članice na odgovarajuće načine osiguravaju da audiovizualne medijske usluge koje pružaju pružaoci medijskih usluga u njihovoj nadležnosti ne sadrže:

- (a) podsticanje na nasilje ili mržnju protiv grupe osoba ili člana neke grupe na osnovu bilo kog od razloga iz člana 21 Povelje;
- (b) javno podsticanje na izvršenje krivičnog dela terorizma kako je navedeno u članu 5 Direktive (EU) 2017/541.

2. Mere preduzete u svrhe ovog člana potrebne su i proporcionalne i njima se poštuju prava i načela utvrđena u Povelji.”

Novina revidirane Direktive bila je (1) *preciznost definicije i upućivanje na Povelju EU o osnovnim pra-*

vima; i (2) uključivanje javnog podsticanja da se izvrši krivično delo terorizma u okviru ovih odredbi. Poređenje u nastavku između odredbi člana 6 u Direktivi (2010) i nakon njene revizije (2018) ističe ključne promene u pravnim tekstovima.

Tabela 5: Poređenje odredbi člana 6 u Direktivi (2010) i nakon njene revizije (2018)

<p>Direktiva 2010/13/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 10. marta 2010. godine o koordinaciji određenih odredaba utvrđenih zakonima i drugim propisima u državama članicama o pružanju audiovizuelnih medijskih usluga (Direktiva o audiovizuelnim medijskim uslugama)</p>	<p>Član 6</p> <p>„Države članice na odgovarajuće načine osiguravaju da audiovizualne medijske usluge koje pružaju pružaoci medijske usluge u njihovoj nadležnosti ne sadrže bilo kakvo podsticanje mržnje na osnovu rase, pola, veroispovesti ili nacionalnosti.”</p>
<p>DIREKTIVA (EU) 2018/1808 EVROPSKOG PARLAMENTA I SAVETA od 14. novembra 2018. godine o izmeni Direktive iz 2010. godine o koordinaciji određenih odredaba utvrđenih zakonima i drugim propisima u državama članicama o pružanju audiovizuelnih medijskih usluga (Direktiva o audiovizuelnim medijskim uslugama) u pogledu promenljivog stanja na tržištu</p>	<p>Član 6</p> <p>1. Ne dovodeći u pitanje obavezu država članica da poštuju i štite ljudsko dostojanstvo, države članice na odgovarajuće načine osiguravaju da audiovizualne medijske usluge koje pružaju pružaoci medijskih usluga u njihovoj nadležnosti ne sadrže:</p> <p>(a) podsticanje na nasilje ili mržnju protiv grupe osoba ili člana neke grupe na osnovu bilo kog od razloga iz člana 21 Povelje;</p> <p>(b) javno podsticanje na izvršenje krivičnog dela terorizma kako je navedeno u članu 5 Direktive (EU) 2017/541.</p> <p>2. Mere preduzete u svrhe ovog člana potrebne su i proporcionalne i njima se poštuju prava i načela utvrđena u Povelji.”</p>

Analiza slučajeva u zemljama

Primena poboljšane zaštite protiv navođenja na nasilje ili mržnju i javnog podsticanja na izvršenje krivičnog dela terorizma ne ukazuje na bilo kakve specifičnosti u zemljama. Stoga je odabir studija u zemljama bio zasnovan na kriterijumima najsličnijih slučajeva u smislu veličine tržišta i geografske lokacije (regionalne sličnosti). Upravo iz tog razloga je Bugarska (BG) pomno proučavana zbog regionalnih sličnosti relevantnih za govor mržnje; Hrvatska (HR) zbog regionalnih i nadležnih sličnosti, a Rumunija (RO) zbog regionalnih sličnosti u pogledu govora mržnje. Istraživanje je koristilo bazu podataka Interaktivnih pretraživanja nacionalnih transpozicija Direktive o audiovizuelnim medijskim uslugama²⁴ (videti Tabelu 6: Poboljšana zaštita od navođenja na nasilje ili mržnju i javnog podsticanja na izvršenje krivičnih dela terorizma- Prikaz).

24 Članovi Direktive: član 6 (1) i član 6 (2). Studije slučaja zemalja: Bugarska, Hrvatska i Rumunija

Tabela 6: Poboljšana zaštita od navođenja na nasilje ili mržnju i javnog podsticanja na izvršenje krivičnih dela terorizma- Prikaz

Poboljšana zaštita od navođenja na nasilje ili mržnju i javnog podsticanja na izvršenje krivičnih dela terorizma		Komentari
Ciljevi politika	Suzbijanje rasne, verske i drugih vrsta mržnje kroz poboljšana pravila za borbu protiv navođenja na nasilje ili mržnju, i javnog podsticanja da se izvrši krivično delo terorizma.	
Relevantne odredbe revidirane Direktive (numeracija prema konsolidovanoj verziji Direktive) – pogledati za referencu Exel tabelu praeenja za Direktivu	član 6 (1) Direktive član 6 (2) Direktive	
Relevantne odredbe Zakona o elektronskim medijima i/ili Zakona o oglašavanju	Zabrana govora mržnje - Član 51 Zakona o elektronskim medijima	
Transpozicija revidirane Direktive iz 2018. godine u odabranim državama članicama EU	Država članica 1: detaljna analiza i relevantnost za Srbiju - Bugarska (BG) Član 6 (1) Direktive [BG] Zakon o radiju i televiziji – član 8 (1): <i>transpozicija odredbe Direktive je identična (doslovna) tekstu Direktive.</i> Član 6 (2) Direktive [BG] Zakon o radiju i televiziji – član 8 (2): utvrđivanje obaveze Nacionalnog regulatornog tela da vrši svoja kontrolna ovlašćenja i preduzima mere koje su neophodne i srazmerne i poštuje prava i principe utvrđene Poveljom EU o osnovnim pravima.	

Poboljšana zaštita od navođenja na nasilje ili mržnju i javnog podsticanja na izvršenje krivičnih dela terorizma		Komentari
	<p>Država članica 2: detaljna analiza i relevantnost za Srbiju - Hrvatska (HR)</p> <p>Član 6 (1) Direktive</p> <p>[HR] Zakon o elektroničnim medijima - pročišćena verzija 22. oktobar 2021. g. - član 14:</p> <ul style="list-style-type: none"> - transpozicija zabrane terorističkih sadržaja kroz upućivanje na Krivični zakon Hrvatske; - transpozicija odredbi o govoru mržnje proširenjem obima osnova mržnje: „(2) U audio i/ili audiovizuelnim medijskim uslugama zabranjeno je potsticati, pogodovati potsticanju i širenju mržnje ili diskriminacije na osnovu rase ili etničke pripadnosti ili boje kože, pola, jezika, vere, političkog ili drugog uverenja, nacionalnog ili socijalno porekla, imovinskog stanja, članstva u sindikatu, obrazovanja, društvenog statusa, bračnog ili porodičnog statusa, uzrasta, zdravstvenog stanja, invaliditeta, genetskog nasleđa, rodnog identiteta, izražavanja ili polne orijentacije, kao i antisemitizama i ksenofobije, nacističkih, nacionalističkih, komunističkih i drugih totalitarnih režima“. <p>Član 6 (2) Direktive</p> <p>[HR] Zakon o elektroničnim medijima - pročišćena verzija 22. oktobar 2021. g. - član 14 (2): nema dodatnih mera.</p>	
	<p>Država članica 3: detaljna analiza i relevantnost za Srbiju - Rumunija (RO)</p> <p>Član 6 (1) Direktive</p> <p>[RO] Zakon br. 504/2002 od 11. jula 2002. g. (Zakon o audiovizuelnim poslovima) – Pročišćena verzija 3. jul 2022. g. – čl. 40 (1):</p> <ul style="list-style-type: none"> - govor mržnje: „1) Audiovizuelne medijske usluge koje pružaju pružaoci pod nadležnošću Rumunije ne sadrže: (a) podsticanje na nasilje ili mržnju usmerenu protiv grupe osoba ili pripadnika grupe na osnovu pola, rase, boje kože, etničkog ili društvenog porekla, genetskih karakteristika, jezika, vere ili uverenja, političkog ili bilo kog drugog mišljenja, pripadnosti nacionalnoj manjini, imovinskog stanja, rođenja, invaliditeta, starosti, seksualne orijentacije i zarazne ili nezarazne hronične bolesti;” - teroristički sadržaj: upućivanje na relevantni zakon o sprečavanju i borbi protiv terorizma u Rumuniji. <p>Član 6 (2) Direktive</p> <p>[RO] Zakon br. 504/2002 od 11. jula 2002. (Zakon o audiovizuelnim poslovima) – Prečišćena verzija 3. jul 2022. g. – čl. 40 (2): uspostavljanje obaveze za Nacionalno regulatorno telo da primenjuje mere predviđene u vezi sa govorom mržnje na način koji je neophodan i srazmeran i da podržava prava i poštuje načela utvrđena Poveljom o osnovnim pravima Evropske unije.</p>	<p>Obim osnova za mržnju je širi od obima predviđanog članom 21 Povelje EU o osnovnim pravima.</p>

Poboljšana zaštita od navođenja na nasilje ili mržnju i javnog podsticanja na izvršenje krivičnih dela terorizma		Komentari
Predložene regulatorne intervencije i mere za realizaciju	<p>Predlaže se da se</p> <ul style="list-style-type: none">- Revidira važeći član 51. Zabrana govora mržnje u Zakonu o elektronskim medijima i da se eksplicitno poziva na član 21 Povelje EU o osnovnim pravima (minimalni uslov);- Istakne i utvrdi obaveza REM-a da vrši svoja kontrolna ovlašćenja i preuzima mere koje su neophodne i srazmerne u sprovođenju relevantnih odredaba o govoru mržnje iz Zakona i da poštuje prava i principe utvrđene Poveljom Evropske unije o osnovnim pravima;- Izmeni Zakon o elektronskim medijima i unese odredba o zabrani javnog podsticanja da se izvrši krivično delo terorizma kako je navedeno u članu 5 Direktive (EU) 2017/541.	Preporučuje se da se razmotri širi obim osnova mržnje koji bi se uključio u zakon. Hrvatski i rumunski primeri mogli bi da posluže kao dobar primer za srpske zakonodavce.

Zaključci i preporuke

Na osnovu analize revidirane Direktive i studija slučaja u zemljama, zaključili smo da bi srpski zakonodavci trebalo da

- Revidiraju važeći član 51. Zabrana govora mržnje u Zakonu o elektronskim medijima i da se eksplicitno pozovu na član 21 Povelje EU o osnovnim pravima (minimalni uslov);
- Istaknu i utvrde obavezu REM-a da vrši svoja kontrolna ovlašćenja i preduzima mere koje su neophodne i srazmerne u sprovođenju relevantnih odredaba o govoru mržnje iz Zakona i da poštuje prava i principe utvrđene Poveljom Evropske unije o osnovnim pravima;
- Izmene Zakon o elektronskim medijima i unesu odredbu o zabrani javnog podsticanja da se izvrši krivično delo terorizma kako je navedeno u članu 5 Direktive (EU) 2017/541.

Osim toga, preporučuje se da se razmotri širi obim osnova mržnje koji bi se uključio u zakon. Hrvatski primer bi mogao da posluži kao dobar primer za srpske zakonodavce.

Pogled u budućnost

Sprovođenje zakonskih odredbi koje se tiču govora mržnje stavilo je nacionalna regulatorna tela pred nekoliko izazova, a naročito u jugoistočnoj Evropi. Stoga je Savet Evrope pružio široku podršku regulatorima u izgradnji kapaciteta u ovoj oblasti regulacije. Izveštaj iz 2017. godine „Regulatorni organi za medije i govor mržnje” (Savet Evrope, 2017. g.) doprinosi širem razumevanju koncepta govora mržnje, nudi polaznu tačku u smislu davanja preporuka i mehanizama za borbu i prevenciju, i olakšava dodatne napore i inicijative. Zbog toga se preporučuje da srpski regulator – REM (koji je takođe bio uključen u proces izgradnje kapaciteta) ponovo učestvuje u daljim aktivnostima prema smernicama iz izveštaja Saveta Evrope.

Naime, EU je nedavno usvojila relevantno zakonodavstvo, odnosno „UREDBU (EU) 2021/784 EVROPSKOG PARLAMENTA I SAVETA od 29. aprila 2021. godine o borbi protiv širenja terorističkog sadržaja na internetu“. Uredba nastoji da „osigura neometano funkcionisanje jedinstvenog digitalnog tržišta u otvorenom i demokratskom društvu borbom protiv zloupotrebe hosting usluga u terorističke svrhe i doprinosom javnoj sigurnosti širom Unije“. Srpskim zakonodavcima se preporučuje da prilikom transponovanja revidirane Direktive istovremeno razmotre nove odredbe Uredbe EU 2021/784 i njihovu relevantnost i primenljivost na audiovizuelne onlajn medijske sadržaje.

5. Povećane obaveze promocije evropskih dela za usluge na zahtev

Zaštita i promovisanje evropskih dela bili su kamen temeljac audio-medijskog regulatornog okvira EU koji je do danas ugrađen u sve revidirane Direktive. U početku sadržan u viziji zaštite evropskog kontinenta od dominacije američke filmske industrije, a sada posvećen očuvanju evropskog kulturnog identiteta i ulaganju u industriju, neki autori ovaj pristup mogu percipirati kao slučaj „regulacije naviše“ (kao izuzetak *horizontalnoj prirodi* Direktive) (D'Arma & Gangemi, 2021: 452-454). Ove obaveze sve više postaju i sredstva za rešavanje tehnološke konvergencije, koncentracije tržišta i transnacionalne dominacije globalnih servisa za striming. Na primer, do 2020. godine, ponuda usluga plaćanja na zahtev (SVOD) bila je više koncentrisana na VOD nego na usluge emitovanja. Iste godine, velike VOD kompanije – Netfliks, Amazon i DAZN – ostvarile su 75% ukupnog rasta prihoda za čiste usluge VOD, a 20 najboljih evropskih audiovizuelnih grupa činilo je 69% ukupnog tržišnog udela (ERGA, 2021: 7-8).

Direktiva o televiziji bez granica (TWFD) je prvo postavila obaveze za linearne usluge kako bi se osiguralo da većina njihovog programskog vremena bude rezervisana za evropska dela, uključujući i dodatnu obavezu ulaganja (10% njihovog godišnjeg budžeta) u evropsku filmsku produkciju. Ovi „propisi o pozitivnom sadržaju“ (Broughton Micova, 2019: 12) i protekcionističke mere su bili sadržani u svim verzijama Direktive, uključujući revidiranu Direktivu iz 2018. godine. Revidirana Direktiva zadržala je iste obavezne kvote za emitere (član 17). Ali, po prvi put je uveden i sistem kvota za usluge video na zahtev (VOD, član 13). Ovo proširenje se može posmatrati kao jedna od najrelevantnijih promena u ovom delu u poslednjoj izmeni i dopuni ove Direktive. Pod određenim uslovima i „da bi se obezbedio adekvatan nivo ulaganja u evropska dela“ (Uvodna napomena 36) i njihovih ekonomskih efekata, odredbe Direktive su takođe omogućile državama članicama da odstupe od načela zemlje porekla, što je okosnica audio vizuelne medijske politike EU od prve regulatorne intervencije u ovoj oblasti. Države članice sada mogu da nameću finansijske obaveze stranim uslugama VOD koje ciljaju na publiku u drugoj zemlji. Međutim, imajući u vidu prirodu minimalne harmonizacije Direktive, čini se da evropske zemlje primenjuju ove odredbe na različite načine, pa neki autori tvrde da će to dovesti do dalje fragmentacije evropskog tržišta filmske industrije (Evropska audiovizuelna opservatorija, 2022: 51) i da čak i uz finansijski doprinos usluga VOD lokalnoj kulturnoj produkciji, „tržišta malih zemalja“ poput onih u Sloveniji i Hrvatskoj neće imati očekivani rast prihoda (Kerševan Smokvina, 2021).

Nametanje istih promotivnih pravila i sistema kvota za nelinearne i linearne usluge okarakterisano je preprekama i složenošću koji se grubo mogu kategorisati u dve grupe. Prva grupa se odnosi na funk-

cionalne karakteristike usluga VOD koje su često vođene algoritmima, netransparentne i agilne, što znači da će se države članice suočiti sa poteškoćama u otvaranju ovih crnih kutija u pokušaju da osiguraju usklađenost usluga VOD sa potrebnim obavezama. S tim u vezi, druga grupa prepreka je više normativne prirode, jer se predložene mere praćenja (da bi se procenila usklađenost usluga VOD sa potrebnim obavezama) čine adekvatnijim za eru emitovanja, ostavljajući regulatore u državama članicama bez (tačnog) odgovora o tome kako da se sprovede ova odredba, što kasnije može da dovede do različitih primena u rasponu od strogih i detaljnih mera do pukih opštih zahteva, sličnih onima navedenim u revidiranoj Direktivi (Idiz et al, 2021: 434).

Analize

Direktiva definiše evropska dela kao i. ona koja potiču iz država članica ili ii. iz države koja je potpisnica Konvencije Saveta Evrope o prekograničnoj televiziji, uključujući dela koja su u koprodukciji sa producentima u tim državama (države članice i zemlje potpisnice navedene konvencije) ili iii. „dela koja su koproducirana u okviru sporazuma koji se odnose na audiovizuelni sektor, zaključenih između Unije i trećih zemalja i ispunjavaju uslove definisane u svakom od tih sporazuma.” (član 1(n)). Primena odredbi pod (ii) i (iii) uslovljena je nediskriminatornim merama i tretmanom u trećoj zemlji u pitanju. Smatraće se da evropska dela potiču iz države članice ili da su deo pomenute Konvencije pod sledećim uslovima:

1. jedan ili više proizvođača osnovanih u jednoj ili više država članica,
2. proizvodnja je pod nadzorom i kontrolom jedne ili više procedura uspostavljenih u državi članici (državama članicama),
3. doprinos koproducenta ukupnim troškovima koprodukcije je odlučujući, a koproducent(i) je osnovan (su osnovani) u tim državama članicama (član 1(n, pod-stav 3).

Predložena definicija ne dovodi u pitanje definicije koje su uvele države članice i koje mogu da postave detaljnije definicije prema ciljevima Direktive. Međutim, ova sloboda i preferencijalni tretman domaće kulturne produkcije su ograničeni pošto zakon EU zabranjuje diskriminatorski tretman AV i medijskih usluga drugih država članica (Idiz et al., 2021:429).

Da bi se poboljšala ponuda i proizvodnja različitih evropskih dela i povećala „raznovrsnost izloženosti“ (Helberger, 2018) na nivou globalnih usluga VOD²⁵ (Idiz et al., 2021: 426), revidirana Direktiva

²⁵ Član 1 (g) definiše „audiovizualnu medijsku uslugu na zahtev” (tj. nelinearnu audiovizualnu medijsku uslugu) „audiovizualna medijska usluga koju pruža pružalac medijske usluge za gledanje programa u trenutku koji bira korisnik i na njegov pojedinačni zahtev na osnovu kataloga programa koji odabira pružalac medijske usluge.”

propisuje nekoliko specifičnih promotivnih obaveza za nelinearne i linearne usluge pod nadležnošću država članica. One zahtevaju od država članica da obezbede da:

1. svi javni ili privatni (Uvodna napomena 65) emiteri rezervišu većinu svog vremena emitovanja „isključujući vreme predviđeno za vesti, sportske događaje, igre, oglašavanje, usluge teleteksta i telešopinga” za evropska dela (član 16). Ne postoje „nikakvi uslovi koji se odnose na kulturnu ili društvenu vrednost dela (Broughton Micova, 2019: 12)”, i
2. najmanje 10% njihovog vremena emitovanja za evropska dela „*alternativno*, po diskrecionom pravu države članice” i najmanje 10% njihovog programskog budžeta za evropska dela kreiraju nezavisne produkcije sadržaja (član 17).

Da bi ispunili uslove, emiteri treba da odvoje adekvatan deo novijih dela emitovanih u roku od 5 godina od njihove proizvodnje i distribucije. U slučaju emitera, revidirana Direktiva daje smernice za države članice o tome kako da obezbede i nadgledaju usklađenost.

Što je još važnije, član 13 uvodi obavezu za usluge VOD da promovišu proizvodnju i pristup evropskim delima (stav (1)). Promovisanje se može razumeti, između ostalog, kao

1. finansijski doprinos kulturnoj produkciji „*uključujući putem direktnih ulaganja u sadržaj i doprinosa nacionalnim fondovima*“ (član 13(2)). Dakle, države članice imaju na raspolaganju dva različita načina da sprovedu finansijske obaveze usluga VOD: kroz direktne investicije i/ili finansijske doprinose koje se plaćaju fondu (član 13(2)); i
2. promovisanje evropskih dela u njihovim katalozima. Direktiva definiše promovisanje kao „promovisanje evropskih dela kroz omogućavanje pristupa takvim delima“ (Uvodna napomena 35) i ovu obavezu treba primeniti tako što će se obezbediti da katalog pružaoca usluga VOD sadrži „*minimalni udeo evropskih dela i da im se pridaje dovoljan značaj*.” Član 13(2) utvrđuje obaveznu minimalnu kvotu sadržaja od 30% za evropska dela u njihovim katalozima (član 13(1)).

U stvari, krajnji cilj ove odredbe je promovisanje proizvodnje i distribucije evropskih dela i kulturne raznovrsnosti, a za linearne usluge ovi doprinosi se mogu vršiti na dva načina: sticanjem prava na evropska dela i direktnim finansijskim doprinosom i/ili putem finansijskih doprinosa koji se plaćaju u fond, na osnovu prihoda koji se ostvari ili koji su usmereni prema njihovoj publici (Uvodna napomena 36, videti takođe: Evropska audiovizuelna opservatorija, 2022:4 i Idiz et al., 2021: 426.)²⁶. Važna

²⁶ Uvodna napomena (35): Pružaoci audiovizuelnih medijskih usluga na zahtev treba da promovišu proizvodnju i distribuciju evropskih dela tako što će obezbediti da njihovi katalogi sadrže minimalan udeo evropskih dela i da im se oni dovoljno ističu.

razlika između ove dve vrste finansijskih doprinosa je u tome što se prvi „mogu nadoknaditi iskorišćavanjem relevantnih ekonomskih prava, dok finansijski doprinosi koji se plaćaju u nacionalne fondove ne pružaju nikakvu direktnu korist zauzvrat, čak i ako usluge mogu da imaju koristi od javnog finansiranja koje obezbeđuju korisnici finansijskih doprinosa” (Evropska audiovizuelna opservatorija, 2022: 24). Neki autori su takođe postavili pitanje u vezi sa problemom koji se naziva „brza kvota“ jer pružaoci usluga VOD, kao što je Netflix, mogu da kupuju stare i jeftine, kao i bilo koju vrstu sadržaja kako bi ispunili uslov kvote evropskih dela. Na primer, studija u Holandiji je pokazala da su prvih 10 najgledanijih evropskih filmova u Netflix katalogu bez svake sumnje Netflixovi originalni filmovi, tako da je veća verovatnoća da će ih korisnici pogledati pre nego druga licencirana evropska dela. Studija naglašava da „usluge VOD mogu da naprave male ili nikakve promene, a da ipak stoji da su ispunile zahtev za isticanje“ (Idiz et al., 2021: 429-433).

Još jedan problem koji se iznova javlja je nedostatak smernica u revidiranoj Direktivi u vezi sa primenom ove odredbe, posebno kroz personalizovane usluge VOD, uz stalni problem transparentnosti. Usluge VOD često nerado stavljaju na raspolaganje podatke o performansama svog sadržaja (Idiz et al., 2021: 432, 437) Uvodna napomena 35 je donekle razjasnila način kojim se realizuje obaveza o isticanju koja je propisana članom 13(1):

*„Trebalo bi da se podstakne označavanje audiovizualnog sadržaja koji se vodi kao evropsko delo uz pomoću metapodataka kako bi takvi **metapodaci bili dostupni pružaocima medijskih usluga**. Isticanje uključuje promicanje evropskih dela putem olakšavanja pristupa tim delima. Isticanje se može osigurati različitim sredstvima kao što su **poseban deo za evropska dela** kome se može pristupiti s početne stranice usluge, **mogućnost pretraživanja** evropskih dela u alatu za pretraživanje dostupnom u okviru te usluge, **upotreba evropskih dela u kampanjama** te usluge ili minimalni postotak evropskih dela **koji se ističe u katalogu te usluge, primjere upotrebom banera ili sličnih alata**.” (kurziv dodat).*

Kao što je navedeno, ovi regulatorni alati su dizajnirani za linearne usluge, dok nelinearne usluge imaju značajno drugačiju logiku i funkcionalnosti distribucije i potrošnje, jer njihov katalog nije povezan sa problemom oskudice pružalaca linearnih usluga. Pored toga, interaktivan je i stalno se menja kako se sadržaj uklanja ili dodaje, i što je još važnije, algoritamski optimizovan da zadovolji lični skup preferencija pojedinačnih korisnika (za razliku od opšte obaveze promovisanja evropskih dela), što takođe otežava sprovođenje obaveze za isticanje (Idiz et al., 2021: 432-433). Dakle, bez jasnih smernica Evropske komisije i drugih stručnih organizacija (EPRA i ERGA), uključujući procenu primene i efekta ovih odredbi u glavnim zemljama porekla usluga VOD (npr. Holandija i Irska), ukupna korist ovih odredbi je neizvesna (Ibid.: 434). U praksi, međutim, fundamentalna razlika između

ova dva oblika finansijskog doprinosa je od ključnog značaja jer oni definišu „ko kontroliše finansiranje, što ima direktne implikacije na vrstu proizvodnje koja se podstiče. (Ibid.: 434).“

Pored proširenja obima promotivnih obaveza na usluge VOD, član 13 je takođe omogućio zemljama da uvedu diskrecionu meru tako što se zahteva od „pružaoce medijskih usluga **koji ciljaju publiku na njihovim teritorijama, ali koji su osnovani u drugim državama članicama** da daju takve finansijske doprinose, na proporcionalan i nediskriminatorski način” (kurziv dodat) (član 13(2)). Uvodna napomena 38 jasno navodi da ova odluka treba da bude doneta na pojedinačnoj osnovi uzimajući u obzir sledeće kriterijume: „*oglas ili druga vrsta promocija usmerenih posebno na potrošače na teritoriji njene državne, glavni jezik usluge ili postojanje sadržaja ili komercijalnih komunikacija koji su posebno usmereni na publiku u državi članici prijema.*” Ovaj izvestan stepen slobode koji se daje određenim državama članicama podstakao je neke autore da ovu odredbu označe kao „Netfliksov porez“ (Idiz et al., 2021; Kerševan Smokvina, 2021: 472). „Netfliksov porez“ predstavlja derogaciju od načela zemlje porekla – koji je u srži evropske medijske politike; stoga je to posebno relevantno jer usluge VOD prvenstveno treba da budu u skladu sa obavezama koje nameće država porekla, odnosno država osnivanja (D’Arma & Gangemi, 2021:455). Na primer, u slučaju najvećih usluga VOD, kao što su Netflix, Amazon i Dizni, Holandija je zemlja porekla, tako da pravila koja nameće ova država i njen regulator određuju uslove primene promotivnih obaveza.

Međutim, da bi se obezbedio jednak nivo preraspodele dodeljenih investicija, ova derogirajuća odredba omogućava da „nacionalne investicije i finansijske obaveze mogu da se primene na prekogranične usluge, čak i ako su uspostavljene i regulisane u drugoj državi članici“. (Kerševan Smokvina, 2022: 472). Finansijska obaveza, u ovim slučajevima, može da se zasniva samo na „*prihodima ostvarenim u ciljanim državama članicama*“ (član 13 (3)). Države članice u kojima su uspostavljene usluge VOD, ako to nameće takvu finansijsku obavezu, treba da uzmu u obzir doprinose koje nameće ciljna zemlja. U svakom slučaju, finansijska obaveza koja se nameće za usluge VOD neće se odnositi na pružaoce sa niskim prometom ili malom publikom, uključujući i one koji su neizvodljivi ili neopravdani zbog prirode ili teme audiovizuelnih medijskih usluga (stav 6).

Važno je da ova obaveza uključuje *samo komponentu finansijskog doprinosa*, dok kvota za evropska dela i pravila isticanja posebno i jedino podležu načelu zemlje porekla (Idiz et al., 2021: 430). U suštini, preokretom na princip zemlje odredišta, ova odredba je imala za cilj da „smanji regulatornu asimetriju između tradicionalnih emitera i pružalaca usluga VOD, kroz uspostavljanje obaveza za evropska dela za usluge VOD na nivou cele EU“, ali je podjednako važno i kroz „omogućavanje zemljama odredišta da zahtevaju doprinose za domaću proizvodnju“ (D’Arma & Gangemi, 2021: 455).

Kratak pregled relevantnih članova revidirane Direktive

Revidirana Direktiva prepoznaje ključnu ulogu svih medijskih usluga, uključujući pružaoce VOD u distribuciji, pristupu i proizvodnji evropskih kulturnih dela, jer se od njih zahteva da aktivno promovišu i ulažu u kulturnu produkciju i raznovrsnost. Prvi oblici pravila za usluge VOD uvedeni su u Direktivi iz 2007. godine, a kasnije su kodifikovani u reviziji iz 2010. godine, ali su bili prilično nejasni i opšte prirode, zahtevajući da usluge VOD promovišu evropska dela kroz proizvodnju i pristup ovim delima. Takva promocija bi mogla da ima oblik finansijskog doprinosa proizvodnji i sticanju prava i/ili isticanju evropskih dela u katalogima, bez eksplicitnog pominjanja uslova za kvote i drugih obaveza. Sa dominacijom i ekspanzijom pružalaca usluga na zahtev i njihovim globalnim uticajem na kulturnu produkciju, ovaj „laki zakonodavni dodir“ (Evropska audiovizuelna opservatorija, 2022: 13) se pomerio i uključio strože oblike pravila.

Revidirana Direktiva iz 2018. godine nameće obaveze za usluge VOD da uključe 30% udela evropskih dela i obavezu isticanja tih dela (član 13(1)). Član 13(2) propisuje da države članice takođe mogu da zahtevaju od pružaoce AV i medijskih usluga (i emitera i AV i medijskih usluga na zahtev) pod njihovom nadležnošću da finansiraju proizvodnju evropskih dela, uključujući direktna ulaganja u sadržaj i doprinos u nacionalnim fondovima, uključujući finansijske obaveze za pružaoce čija je ciljna publika na njihovoj teritoriji, ali su osnovani u drugim državama članicama. U suštini, ovaj finansijski doprinos može:

*„da bude u obliku **direktnih doprinosa** za proizvodnju evropskih dela i za **sticanje prava** na evropska dela. Države članice bi takođe mogle da **uvedu finansijske doprinose koji se plaćaju u fond** na osnovu prihoda ostvarenih audiovizuelnim medijskim uslugama koje se pružaju na teritoriji njihove države ili su usmerene na nju.“ (kurziv dodat) (Uvodna napomena 36).*

U tom smislu, regulatorni pristup Direktive je stepenovan, jer tri regulatorne veze nameću različite nivoe obaveza linearnim i nelinearnim uslugama sa najmanje zahteva nametnutih uslugama VOD, kao „pravila o promovisanju nezavisne proizvodnje, koja se primenjuju na linearne AV i medijske usluge, [su] van regulatornog konteksta za AV i medijske usluge na zahtev.“ (Idiz et al. 2021: 429). Pored obaveze promovisanja nezavisne proizvodnje, član 16, odnosno član 17, zahtevaju od emitera da većinu svog vremena emitovanja posvete evropskim delima i rezervišu 10% svog prenosa ili, između ostalog, ulože najmanje 10% svog programskog budžeta za nezavisnu proizvodnju evropskih dela.

Iako Direktiva iz 2018. godine nije značajno promenila obaveze za emitere, regulatorni pejzaž za usluge VOD je dramatično drugačiji. U okviru revidirane Direktive, pružaoci usluga VOD su obavezni da investiraju u distribuciju i proizvodnju evropskih dela. Države članice sada moraju da obezbede da katalogi usluga VOD uključuju najmanje 30% udela ovih dela pored obaveza isticanja tih dela. Postoje različiti načini da se postigne istaknutost, na primer, izdvajanjem posebnog dela na platformi za evropska dela, koji je dostupan sa početne stranice, omogućavanjem opcije pretraživanja evropskih dela, korišćenjem ovih dela u kampanjama te usluge, drugim oblicima promovisanja kroz banere ili slične alate (Idiz et al., 2021: 429; Uvodna napomena 35). Osim toga, i opciono, oni takođe mogu da nametnu finansijsku obavezu za usluge VOD pod njihovom nadležnošću, na primer, „*putem direktnih ulaganja u sadržaj i doprinosa nacionalnim fondovima*“ (član 13(2)).

Još jedna značajna novina u kontekstu usluga VOD je takođe navedena u članu 13 i omogućava državama članicama da nametnu obaveze finansijskog doprinosa pružaocima medijskih usluga koje su utvrđene u drugim državama članicama koje ciljaju na njenu teritoriju, na osnovu prihoda ostvarenih u toj državi (vidi takođe: Idiz et al., 2021: 429). Obrazloženje za ovaj izuzetak je dato u Uvodnoj napomeni 36:

*“[...] Države članice bi takođe mogle da **vedu finansijske doprinose koji se plaćaju u fond** na osnovu prihoda ostvarenih audiovizuelnim medijskim uslugama koje se pružaju na teritoriji njihove države ili **su na nju usmerene**. U ovoj se Direktivi pojašnjava da je državi članici, **s obzirom na direktnu povezanost između finansijskih obveza i različitih kulturnih politika država članica, dopušteno i da uvede takve finansijske obveze pružaocima medijskih usluga s poslovnim sedištem u drugoj državi članici i usmerenim na teritoriju njene državne.**” (kurziv dodat).*

Moguće odstupanje od načela zemlje porekla moguće je samo za finansijske obaveze u skladu sa članom 13(2). Direktiva pruža skup kriterijuma – „glavni kriterijum je komercijalna dobit od ciljanih odluka“ (Evropska audiovizuelna opservatorija, 2022: 23) – da proceni da li pružalac usluge VOD sa sedištem u drugoj jurisdikciji cilja publiku na njenoj teritoriji putem: „*oglasa ili drugih vrsta promocija usmerenih posebno na potrošače na teritoriji njene državne, glavni jezik usluge ili postojanje sadržaja ili komercijalnih komunikacija koji su posebno usmereni na publiku u državi članici prijema.*” (Uvodna napomena 38). S druge strane, nadležna zemlja, prilikom izračunavanja finansijskog doprinosa pružalaca usluga VOD koji podležu doprinosima koje nameće ciljna zemlja, treba da uzme u obzir ovaj doprinos i izbegne dvostruke namete pružaocima medijskih usluga (Uvodna napomena 39).

Pružalac usluga VOD bez značajnog tržišnog udela ili sa niskim prometom i malom publikom trebalo bi da bude isključen iz ove finansijske obaveze da promoviše evropsko delo u nastojanju da se „ne podriva razvoj tržišta i kako bi se omogućio ulazak novih igrača na tržište” (Uvodna napomena 40). Revidirana Direktiva predviđa da se ovo može proceniti na osnovu „vremena gledanja ili prodaje, u zavisnosti od prirode usluge, dok bi određivanje niskog prometa trebalo da uzme u obzir različite veličine audiovizuelnih tržišta u državama članicama“. Pored toga, nametanje ovog finansijskog zahteva može da bude neprimereno „u slučajevima kada bi, s obzirom na prirodu ili temu audiovizuelnih medijskih usluga, one bile neizvodljive ili neopravdane” (Uvodna napomena 40).

Pojašnjenja o proceni niskog prometa i male publike data su u Smernicama Evropske komisije (Evropska komisija, 2020) koje se primenjuju samo na pružaoce koji podležu obavezama u ciljnoj državi članici. U skladu sa Smernicama, specifična osnova za obračun treba da bude ukupan promet, uzimajući u obzir promet partnera i povezanih preduzeća i ne bi trebalo da prelazi dva miliona evra prometa (ibid.: 20). Što se tiče male publike, treba uzeti u obzir nekoliko indikatora: i. Pretplata na video na zahtev: broj aktivnih korisnika, pretplatnici koji plaćaju, ii. Transakcioni video na zahtev: broj jedinstvenih kupaca i naloga koji se koriste za sticanje dela, i iii. Reklamni video na zahtev: broj jedinstvenih posetilaca (ibid.: 21). U principu, Smernice zaključuju da je prikladno „izuzeti od obaveza prema članu 13 Direktive one pružaoce koji imaju udeo publike manji od 1% u dotičnoj državi članici. Što se tiče člana 13(2), to znači da je „ciljna država izuzela ove pružaoce od obaveze da finansijski doprinose proizvodnji evropskih dela“ (ibid.: 22). Međutim, i nasuprot navedenih izuzeća, neke države članice mogu da odluče da nametnu pravila o finansijskom doprinosu za usluge VOD sa malim prometom/publikom ako se smatraju relevantnim u njihovoj zemlji i u propisno opravdanim slučajevima, ako je to u skladu sa ciljevima njihove kulturne politike, kao što je osiguranje konkurentnost i održivost nacionalnog sistema finansiranja audiovizuelnih i filmskih ostvarenja (ibid.: 24).

Analiza slučajeva u zemljama

Komplet alata za kulturnu politiku, ukratko definisan kao skup politika i mera za promovisanje kulturne raznovrsnosti u jednoj zemlji, pored promotivnih i finansijskih ulaganja pružalaca medijskih usluga, obuhvata i subvencije javnih emitera, različita pravila o vlasništvu nad medijima, direktno javno finansiranje, ulaganja proizvođača (D'Arma & Gangemi, 2021: 452, videti takođe Kerševan Smokvina, 2021: 473). U tom kontekstu, zemlje imaju različite mehanizme političkog alata za podsticanje i promovisanje domaće kulturne proizvodnje. Dakle, prva odluka koju bi zakonodavci u državama članicama trebalo da donesu jeste da li da uvedu finansijsku obavezu i ako je uvedu, onda mora da se napravi izbor između dve vrste obaveza: direktnih doprinosa (proizvodnja i/ili sticanje

prava) i sistema plaćanja finansijskih doprinosa. Prema izveštaju Evropske audiovizuelne opservatorije, „većina država članica je odlučila da uvede obaveze direktnih investicija, kao jedinu opciju, kao alternativu finansijskim doprinosima, ili kao kumulaciju obe opcije. Samo tri države članice (Nemačka, Poljska i Irska) su uvele finansijske doprinose bez ikakvih obaveza direktnog ulaganja“ (Evropska audiovizuelna opservatorija, 2022: 25).

Međutim, takođe je tačno da zemlje koje imaju velike usluge VOD, pretežno Irska, Holandija, Nemačka i Španija i/ili već imaju naprednu domaću proizvodnju koja ima velike koristi od nametnutih finansijskih obaveza za pružaoce medijskih usluga (ERGA, 2021: 8). Iz tog razloga, uvođenje 'Netfliks poreza' u skladu sa članom 13, prema nekim autorima, „označava 'novo područje' intervencije audiovizuelne politike u Evropi“ (Kostovska et al., 2020: 438) i doživljava se kao potencijalna promena u evropskoj kulturnoj proizvodnji i unutrašnjem tržištu. „Netfliks porez“ se smatra instrumentom koji bi mogao da se efikasno uhvati u koštac sa upornim problemom „deficita“, koji je prisutan od uključivanja obaveza promovisanja u okvir evropske audiovizuelne medijske politike. Naime, male države²⁷ sa ograničenim tržišnim resursima i kulturnom proizvodnjom nisu uspele da iskoriste finansijske i promotivne mogućnosti, na isti način (i u razmeri) kao „veće“ zemlje (Kerševan Smokvina, 2021: 478). Stoga ne iznenađuje da su Francuska i Nemačka prve zemlje koje su uvele 'Netfliks porez'. Prema nemačkom propisu o audiovizuelnim medijima iz 2014. godine, usluge VOD sa prometom iznad pola miliona evra podležu plaćanju finansijskog doprinosa nemačkom filmskom fondu, a Francuska je odredila porez na usluge VOD od 2% stranim uslugama, što je konačno odobreno nakon odluke SPEU kojom je odbijena Netfliksova žalba po ovom pitanju (Netflix International BV i Netflix, Inc. protiv Evropske komisije 2018; vidi takođe: Kerševan Smokvina, 2021: 473).

Kao što je ranije navedeno, odabrani modaliteti finansijskih obaveza (finansijski doprinos ili direktna ulaganja) će imati odlučujući uticaj na to ko kontroliše sredstva za proizvodnju evropskih dela. U slučaju Holandije koja je dom velikih usluga VOD, javni emiter i holandski filmski fond su favorizovali sistem finansijskih doprinosa jer je to bila najjednostavnija mera za primenu i praćenje, pružajući onim organima koji daju sredstva veću kontrolu ulaganja i u smislu rashoda i raznovrsnost proizvodnje. Direktno investicije su bile preferirana opcija za pružaoce usluga jer „je održivije i manje narušava tržište ako mogu da biraju kako da investiraju i da im direktno investicije pružaju više podsticaja da ostanu aktivni na holandskom tržištu“ (Idiz et al., 2021: 435). Ista studija zaključuje da „vrsta finansijske obaveze (finansijski doprinos ili direktna investicija) direktno utiče na vrstu sadržaja koji se proizvodi i, kao takav, predstavlja izvor kontroverzi i debate u lokalnoj audio-vizuelnoj industriji“

27 „Prema nekim analizama relevantne literature o ovom pitanju, veličina stanovništva se koristi kao indikator za definisanje veličine države. Dakle, parametri Svetske banke sugerišu da su male zemlje one sa brojem stanovnika ispod 1,5 miliona, dok druge povlače granicu na 18 ili 20 miliona (iz istog članka, Puppis, 2009; Picard, 2011), ali koriste i druge karakteristike tržišta i veličine publike, itd.“ (Kerševan Smokvina, 2021: 474).

(Idiz et al., 2021: 427). Navedena studija nudi važne uvide za zemlje sa „malim medijskim tržištima i publikom“ sa jezičkim i kulturnim specifičnostima, poput Slovenije, Hrvatske, Danske ili Švedske.

Na osnovu prethodne analize, sledeće zemlje su uključene u analizu:

- Holandija, pošto je ova zemlja dom velikih usluga VOD, i to je ukratko obrađeno u ovom poglavlju, tako da su čitaoci već upoznati sa njihovim regulatornim pristupom, koji je dalje istražen u tekstu koji sledi;
- Hrvatska – koja nije samo relevantna zbog političke i kulturne blizine Srbiji, već je uvela i „Netfliks porez“;
- Danska je takođe relevantna kao zemlja sa malim tržištem sa jezičkim i kulturnim specifičnostima čije regulatorne mere mogu da daju dodatne smernice zakonodavcima u Srbiji.

Istraživanje je koristilo bazu podataka Interaktivnih pretraživanja nacionalnih transpozicija Direktive o audiovizuelnim medijskim uslugama i IRIS publikaciju o holandskom novom zakonu o platformama za usluge VOD (Fathaigh, 2022) koji nije stupio na snagu. Ipak, on pruža ključni uvid u holandske intervencije u ovoj oblasti. Paralelno, ova analiza zemalja je zasnovana na Studiji Evropskog parlamenta o sprovođenju revidirane Direktive (Evropski parlament, 2022. godine).

Tabela 7: Povećane obaveze promocije evropskih dela za usluge na zahtev - pregled

Povećane obaveze promocije evropskih dela za usluge na zahtev		Komentari
Ciljevi politika		
Relevantne odredbe revidirane Direktive (nume-risanje prema Konsolidovanoj verziji Direktive) – pogledati za referencu Excel Tabelu praćenja Direktive	<p>Uvodna napomena - zahtevi za uključivanje i isticanje usluga VOD. Mere kojima se osigurava isticanje;</p> <p>Uvodna napomena 36 - finansijske obaveze za pružaoce medijskih usluga;</p> <p>Uvodna napomena 36 - princip derogacije „ciljne“ države članice;</p> <p>Uvodne napomene 38 i 39 – kriterijumi za procenu da li usluge VOD uspostavljene u drugoj državi članici targetiraju publike u drugoj državi članici;</p> <p>Uvodna napomena 40 - izuzeće pružalaca medijskih usluga sa neznatnim prisustvom, malim prometom i/ili malom publikom;</p> <p>Član 13 - uključivanje 30% evropskih dela uz obavezno isticanje usluga VOD (stav 1);</p> <p>Član 13 - Zahtevi za finansijski doprinos za usluge VOD (stav 2);</p> <p>Član 13 – Ciljna država članica – odstupanje od načela zemlje porekla (stavovi 2. i 3);</p> <p>Član 13 – Izuzeće za mali promet/publiku 6).</p>	<p>Obezbeđivanje adekvatnog nivoa ulaganja u evropska dela.</p> <p>Obezbeđivanje promovisanja i distribucije evropskih dela.</p> <p>Izjednačavanje uslova za ulaganja linearnih i nelinearnih pružalaca usluga u i promovisanje evropskih dela.</p> <p>Princip zemlje odredišta je omogućen za države članice koje su ciljane sadržajem usluge VOD.</p>

Povećane obaveze promocije evropskih dela za usluge na zahtev	Komentari	
Ciljevi politika		
<p>Relevantne odredbe Zakona o elektronskim medijima i/ili Zakona o oglašavanju</p>	<p>Zakon o elektronskim medijima i/ili Zakon o oglašavanju ne reguliše ovu oblast.</p> <p>Međutim, Zakon o kinematografiji (Službeni glasnik br. 99/2011, 2/2012 i 46/2014) je relevantan, ali ne sadrži navedene odredbe Direktive.</p>	
<p>Transpozicija revidirane Direktive iz 2018. godine u odabranim državama članicama EU.</p>	<p>Država članica 1: Holandija detaljna analiza i relevantnost za Srbiju</p> <p>Član 13 - uključivanje 30% evropskih dela uz obavezu isticanja usluga VOD (stav 1)</p> <p>[NL] Pravilo politike Uprave za medije o novijim evropskim, nezavisnim medijskim ponudama, izvorno za programe na holandskom ili frizijском jeziku i programe za koje su obezbeđeni titlovi za osobe sa oštećenim sluhom – čl. 5 i 7 doslovno kao u revidiranoj Direktivi + uključuje mere izračunavanja kao što je broj evropskih naslova u relevantnom katalogu u odnosu na ukupan broj naslova u katalogu. Kao naslovi se smatraju igrani filmovi i sezona serija (član 5). Isticanje se može postići kroz:</p> <ul style="list-style-type: none"> - obezbeđivanje dela posvećenog evropskim proizvodima koji je dostupan na početnoj stranici usluge; - mogućnost traženja evropskih dela u funkciji pretraživanja; ili - korišćenje evropskih dela u kampanjama te usluge ili minimalni procenat evropskih dela preporučenih u katalogu te usluge, na primer korišćenjem banera ili sličnih uređaja. <p>Član 13 - Zahtevi za finansijski doprinos za usluge VOD (stav 2)</p> <p>[NL] Pravilo politike Uprave za medije o novijim evropskim, nezavisnim medijskim ponudama, izvorno za programe na holandskom ili frizijском jeziku i programe za koje su obezbeđeni titlovi za osobe sa oštećenim sluhom – Član 3.29e – zahteva od pružalaca usluga VOD da investiraju u holandsku audiovizuelnu produkciju, što će iznositi 4,5% godišnjeg prometa pružaoca. Obaveza ulaganja se odnosi samo na pružaoce usluga na zahtev sa prometom od 30 miliona evra godišnje koji se ostvaruje u Holandiji, uključujući od oglašavanja, pretplata, korisničkih transakcija, sponzorstava i plasmana proizvoda.</p>	<p>Sistem kvota i zahtevi za isticanje slični onima u revidiranoj Direktivi, a odredbe takođe uključuju smernice za izračunavanje i isticanje navedene u Uvodnoj napomeni 35;</p> <p>Pružaoци usluga VOD da ulažu u holandsku audiovizuelnu produkciju, do 4,5% godišnjeg prometa pružaoca koji se primenjuje samo na usluge VOD sa prometom od 30 miliona godišnje, koji se ostvari u Holandiji.</p> <ul style="list-style-type: none"> - direktna investicija - sticanje prava - sticanje licence ne starije od 4 godine <p>Uključuje i odredbu o „ciljnoj“ državi članici koja zahteva od usluga VOD osnovanih u drugoj zemlji da direktno ulože 4,5% svog godišnjeg prometa u holandski audiovizuelni sektor.</p>

Povećane obaveze promocije evropskih dela za usluge na zahtev		Komentari
<p>Ciljevi politika</p>	<p>Član 3.29g utvrđuje vrste finansijskih zahteva: (a) ulaganja u holandske produkcije ili koprodukcije; (b) sticanje dozvole za eksploataciju u vezi sa nedovršenom holandskom produkcijom; ili (c) sticanje licence za rad u vezi sa holandskom produkcijom koja nije starija od četiri godine u trenutku sticanja. Konačno, deo investicije bi trebalo da koristi nezavisnim produkcijama kako bi se obezbedio raznovrstan asortiman.6.</p> <p>Član 13 – Ciljna država članica – odstupanje od načela zemlje porekla (stavovi 2. i 3)</p> <p>[NL] Pravilo politike Uprave za medije o novijim evropskim, nezavisnim medijskim ponudama, izvorno za programe na holandskom ili frizijskom jeziku i programe za koje su obezbeđeni titlovi za osobe sa oštećenim sluhom – član 3.29e</p> <p>Finansijska obaveza od 4,5% ulaganja na osnovu godišnjeg prometa ostvarenog u zemlji takođe će se odnositi na pružaoce pod nadležnošću druge zemlje članice EU za sadržaje usluga VOD koji su „potpuno ili delimično namenjeni“ javnosti u Holandiji. Ovo uključuje promet od: a. reklamne poruke; b. pretplate; c. korisničke transakcije; d. sponzorstva; i e. plasmana proizvoda</p> <p>Član 13 – Izuzeće za mali promet/publiku (stav 6)</p> <p>[NL] Pravilo politike Uprave za medije o novijim evropskim, nezavisnim medijskim ponudama, izvorno za programe na holandskom ili frizijskom jeziku i programe za koje su obezbeđeni titlovi za osobe sa oštećenim sluhom - članovi 8 i 10 - doslovno kao u revidiranoj Direktivi + kriterijumi za određivanje su preuzeti iz revidiranih evropskih smernica o izračunavanju udela evropskih dela u katalogima na zahtev i o definiciji male publike i niskog prometa (ispod 2 miliona) za definisanje malog prometa i ispod 1% pretpostavljenog broja potencijalnih korisnika. Pružaoци medijskih usluga treba da podnesu obaveštenje o izuzeću NRT.</p>	

Povećane obaveze promocije evropskih dela za usluge na zahtev		Komentari
<p>Ciljevi politika</p>	<p>Država članica 2: Danska detaljna analiza i relevantnost za Srbiju</p> <p>Član 13 - uključivanje 30% evropskih dela uz obavezu isticanja usluga VOD (stav 1)</p> <p>[DK] Naredba br. 1159 od 18. juna 2020. godine – Naredba o programskim aktivnostima na osnovu registracije – čl. § 14. (1) - doslovno kao u revidiranoj Direktivi;</p> <p>Član 13 Zahtevi za finansijski doprinos za usluge VOD (stav 2)</p> <p>[DK] Medijski ugovor za period 2019 – 2023. godine – str. 7</p> <p>Od usluga VOD se traži da ulože 2% svog prometa u Danskoj u obliku direktnih investicija u novi sadržaj na danskom jeziku. Detalji šeme i njene implementacije biće dogovoreni na jesen 2018. godine između političkih partija u okviru „Medijskog sporazuma za period 2019-2023. godine“.</p> <p>Član 13 Ciljana država članica – odstupanje od načela zemlje porekla (st. 2. i 3)</p> <p>[DK] Medijski ugovor za period 2019 – 2023. godine – str. 7</p> <p>Obaveza direktnih investicija od 2% primenjuje se na sve usluge za strimovanje na danskom tržištu, uključujući strane usluge koje ciljaju Dansku.</p> <p>Član 13 Izuzeće za mali promet/publiku 6).</p> <p>Postavljen je prag za kompanije sa prometom manjim od oko 50 miliona evra u Danskoj da budu izuzete od ove obaveze.</p>	<p>Zahtevi za kvotu i isticanje su doslovno isti kao u revidiranoj Direktivi.</p> <p>Zahtev od 2% godišnjeg prometa direktnih investicija za sve usluge VOD uspostavljene u Danskoj, uključujući i one koje ciljaju publiku u zemlji.</p> <p>Mali promet ispod 50 miliona evra – izuzet od ulaganja.</p> <p>Budući politički dogovor o ulaganju predviđanom Zakonom.</p>

Povećane obaveze promocije evropskih dela za usluge na zahtev		Komentari
<p>Ciljevi politika</p>	<p>Država članica 3: Hrvatska (HR)- detaljna analiza i relevantnost za Srbiju</p> <p>Član 13 - uključivanje 30% evropskih dela uz obavezu isticanja usluga VOD (stav 1)</p> <p>[HR] Zakon o elektroničnim medijima - pročišćena verzija 22. oktobar 2021. g. - Član 27 (1) i (3): doslovno kao u revidiranoj Direktivi</p> <p>Član 13 - Zahtevi za finansijski doprinos za usluge VOD (stav 2)</p> <p>[HR] Zakon o audiovizuelnim djelatnostima - prečišćena verzija 19. jul 2019. g. - član 25 (1) – pružaoci usluga VOD su dužni da ulažu 2% svog godišnjeg prometa za sprovođenje Nacionalnog programa za promovisanje audiovizuelnog stvaralaštva;</p> <p>[HR] Zakon o elektroničkim medijima – Prečišćena verzija 22. oktobar 2021. g. – članovi 27 (2) i (3), 28 (1) i (2), 48 (8) i 51 (1) do (4) - pružaoci usluga VOD će uložiti 2% svog ukupnog godišnjeg bruto prihoda u proizvodnju hrvatskih audiovizualnih dela nezavisnih proizvođača ili će kupiti hrvatska audiovizuelna dela u produkciji nezavisnih proizvođača</p>	<p>Usluge VOD koje ciljaju publiku u Hrvatskoj, a koje su osnovane u u drugoj državi članici moraju da ulože u Nacionalni program za promovisanje audiovizuelnog stvaralaštva i da ulože 2% svog ukupnog godišnjeg bruto prihoda u proizvodnju hrvatskih audiovizuelnih dela nezavisnih proizvođača ili da kupe hrvatska audiovizualna dela proizvedena od strane nezavisni proizvođača. Finansijski doprinos se može akumulirati tokom 2 godine (član 28).</p> <p>Dalja pravila kvota za obezbeđivanje dovoljnog udela evropskih i hrvatskih dela propisana su Pravilnikom o kriterijima i načinu povećanja opsega udela evropskih audiovizualnih dela nezavisnih proizvođača - članovi 5, 7 do 9 (Pravilnik o - članovi 5, 7 do 9);</p> <p>Obračun finansijskih doprinosa za usluge VOD koji ciljaju publiku u Hrvatskoj (član 13(2)) sledi tekst revidirane Direktive (član 28 (3) i (4));</p> <p>Član 13 – Izuzeće za mali promet/publiku 6</p> <p>[HR] Zakon o elektroničkim medijima – Prečišćena verzija 22. oktobar 2021. g. – član 27 (4), 28 (5) i 51 (5) – doslovno kao u revidiranoj Direktivi i usklađeno sa Smernicama Evropske komisije o izračunavanju udela evropskih dela u katalozima na zahtev i o definiciji male publike i niskog prometa.</p>
		<p>Udeo od 30% evropskih dela za usluge VOD uz obavezu isticanja tih dela;</p> <p>usluge VOD uspostavljene u HR:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ulažu 2% svog godišnjeg prometa u Nacionalni fond za AV dela i - ulažu 2% svog ukupnog godišnjeg bruto prihoda u produkciju hrvatskih audiovizualnih ili - otkup hrvatskih audiovizuelnih dela nezavisnih proizvođača; <p>usluge VOD koje 'ciljaju' publiku u HR:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ulažu 2% svog ukupnog godišnjeg bruto prihoda u proizvodnju hrvatskih audiovizualnih dela nezavisnih proizvođača i - otkup hrvatskih audiovizuelnih dela nezavisnih proizvođača.

Povećane obaveze promocije evropskih dela za usluge na zahtev	Komentari	
Ciljevi politika		
Predložene regulatorne intervencije i mere implementacije	<p>NL</p> <ul style="list-style-type: none"> - Odredbe koje se odnose na udeo evropskih dela sadrže pravilo za obračun 30% udela i zahteve za isticanje tih dela; - Usluge VOD koji su uspostavljene u NL i one koji ciljaju na celokupnu ili delimičnu publiku u zemlji podležu direktnim investicijama od 4,5%. Pored toga, usluge VOD pod nadležnošću NL takođe mogu da investiraju putem sticanja prava i sticanja licenci za dela koja nisu starija od četiri godine; <p>DK</p> <ul style="list-style-type: none"> - Obaveza direktnih investicija od 2% primenjuje se na sve usluge za strimovanje na danском tržištu, uključujući strane usluge koje ciljaju Dansku; - Dalja pravila će biti uspostavljena u posebnom instrumentu politike „Sporazum o medijima za period 2019-2023. godina“; <p>HR</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pružaoci usluga VOD osnovani u zemlji mogu da biraju između direktnog ulaganja u hrvatska audiovizuelna dela ili sticanja prava, ali istovremeno podležu plaćanju 2% godišnjeg prometa u nacionalni fond; - Usluge VOD koje ciljaju na publiku u zemlji moraju da ulože 2% direktnih ulaganja u hrvatska audiovizuelna dela i sticanje prava. 	

Zaključci i preporuke

Promocija i distribucija evropskih dela se regulišu od prve verzije TVWF direktive i ostale su nepromenjene u pogledu obaveza za pružaoce linearnih usluga u revidiranoj Direktivi. Prema članu 16, emiteri treba da rezervišu veći deo svog vremena emitovanja za evropska dela i najmanje 10% svog programskog budžeta ili vremena emitovanja za evropska dela (član 17). Imajući u vidu identičan materijalni obim ovih odredbi, „većina država članica nije predvidela nikakve značajne suštinske reforme koje bi uticale na obaveze promocije emitera, ali su se držale okvira koje su razvile u prošlosti koristeći svoje polje delovanja u ovoj oblasti“ (Evropski parlament, 2022: 31).

Međutim, regulatorni pejzaž za usluge VOD se značajno promenio od opštih obaveza ka strožim promotivnim i investicionim pravilima. Pošto nisu sve zemlje transponovale revidiranu Direktivu, teško je napraviti potpunu i uporedivu sliku o pristupima različitih zemalja. U ovom momentu, trenutni pristupi se kreću od „*samo uspostavljenih u vezi sa filmom za koji bi i pružaoци usluga na zahtev morali da doprinesu stvarnom usvajanju opšte formulacije nacionalnog zakona u skladu sa Direktivom (kao što je učinila većina država članica) ili konkretna pravila sa specifičnim kvotama evropskih dela i za usluge na zahtev*, u tom slučaju preko udela u katalogu“ (Evropski parlament, 2022: 31) (kurziv dodat). Što se tiče kvota, većina država članica usvojila je pravilo od 30% u skladu sa revidiranom Direktivom, što je jasno i iz ove analize zemalja koja pokazuje da su sve tri zemlje - Holandija, Danska i Hrvatska nametnule isti sistem kvota. Trenutno postoji samo nekoliko zemalja, poput Austrije (iznad 50% za usluge VOD pružalaca javnih usluga) i Francuske (60%), koje su nametnule stroža pravila. Slično tome, pravila o isticanju tih dela prate formulaciju revidirane Direktive - kao u Holandiji koja je doslovno prenela mere praćenja i procene iz Uvodne napomene 35, dok je nekoliko zemalja uvelo dodatna pravila o tome kako da se „postigne“ isticanje tih dela (Hrvatska, Bugarska) (ibid:33).

Transpozicija pravila koja se odnose na finansijske obaveze uveliko varira između zemalja i teško je izvući opšti zaključak – što je jasno i iz analiza odredbi propisa u Holandiji, Danskoj i Hrvatskoj. Sve tri zemlje zahtevaju od usluga VOD pod njihovom nadležnošću da direktno ulažu ili u nacionalne filmske fondove kao u slučaju Hrvatske ili podržavaju domaću filmsku produkciju (Holandija i Danska). Ovaj nalaz je u skladu sa opštim trendom pošto oko trećina država članica nameće zahteve za direktne investicije (ibid:38). Obaveze za direktne investicije kreću se od 1,4% do 5,15% godišnjeg prometa (ibid.), tačnije 4,5% u Holandiji i 2% u Danskoj i Hrvatskoj. Međutim, naša analiza ukazuje da je Hrvatska takođe nametnula dodatnu (ne alternativnu) obavezu uslugama VOD osnovanim na njihovoj teritoriji da kupuju hrvatska audiovizuelna dela nezavisnih produkcija, dok se u Holandiji sticanje prava predlaže kao alternativa direktnom ulaganju. S druge strane, Danska nije nametnula ovu obavezu, a o detaljima šeme za direktna ulaganja i njenoj implementaciji će se dogovoriti političke stranke u okviru „Medijskog sporazuma za period 2019-2023. godine“.

Sve analizirane zemlje takođe uključuju izuzetak od finansijskih obaveza za usluge VOD sa niskim prometom i malom publikom – kako domaćom tako i „ciljanom“ publikom u drugoj zemlji – koji su u slučaju Holandije i Hrvatske slični onima predloženim u Smernicama Evropske komisije o izračunavanje udela evropskih dela u katalozima na zahtev i o definiciji male publike i niskog prometa, a u Danskoj je prag za izuzeće postavljen na oko 50 miliona evra.

Pravno obrazloženje za uvođenje mogućnosti proširenja finansijskih obaveza na prekogranične situacije – i na taj način, odstupanje od načela zemlje porekla – uglavnom je bilo da se omogući državama članicama da nametnu obaveze uslugama VOD koje dominiraju tržištem i koji se nalaze u nekoliko država članica. Prema našoj analizi, sve tri zemlje su inkorporirale ovu derogirajuću odredbu u svoje zakonodavstvo i interesantno je da su nametnule istu šemu finansijskih doprinosa kao i za domaće usluge VOD. Konkretno, Holandija (koja je takođe dom Netfliksa, Amazona i Diznija) zahteva da usluge VOD koji ciljaju publiku u zemlji direktno investiraju 4,5% svog godišnjeg prometa u holandski audiovizuelni sektor. U slučaju Hrvatske, Zakon zahteva od pružalaca usluga VOD koji ciljaju publiku u Hrvatskoj da ulože 2% u hrvatski audio-video centar (jedini nametnuti zahtev u Danskoj) i 2% direktnih ulaganja (ili sticanje) hrvatskih dela nezavisnih proizvođača, na osnovu njihovog godišnjeg prometa u Hrvatskoj. Obaveza finansijskog doprinosa jednaka je onima koje se zahtevaju od domaćih usluga VOD, a doprinos direktnih investicija nije alternativa (finansijskom doprinosu) već „dodatna obaveza samo za strane usluge VOD“ koja se može akumulirati tokom dve godine (videti opširnu analizu: Kerševan Smokvina, 2021: 478). Međutim, nejasno je kako da se osigura primena „Netfliks poreza“, jer pomenuti hrvatski zakon nema eksplicitne smernice, a hrvatski audio-video centar ima zadatak da se pozabavi ovim složenim pitanjem (Isto: 474).

Što se tiče proporcionalnosti za izračunavanje finansijske investicije „Države članice osnivanja [treba] da uzmu u obzir sve finansijske doprinose (dodatno) nametnute ciljanim državama članicama, ako i kada nameću finansijski doprinos svojim domaćim pružaocima usluga. Nasuprot tome, ciljane države članice *ne moraju da uzmu u obzir* obaveze (koje već postoje paralelno) u drugim ciljanim državama članicama u okviru proporcionalnosti, ali su ograničene time što im je dozvoljeno da zasnivaju obavezu samo na prihodima koje pružalac zarađuje u toj državi članici.” (Evropski parlament, 2022: 37) (kurziv dodat) i poštuju ograničenja iz člana 13(2), (3) i (6) dozvoljavanjem samo proporcionalnih i nediskriminatornih zahteva (ibid).

U tom kontekstu, predloženi način delovanja za srpski proces transpozicije je:

- Za linearne usluge:
 - Kvote i zahtevi za isticanje usklađeni sa revidiranom Direktivom, kao i sa ciljevima kulturne politike i produkcije zemlje;

- Finansijske obaveze (direktno ulaganje u fond ili kulturnu produkciju i/ili sticanje prava) treba razmotriti nakon opsežne analize tržišta, ako ona već nije sprovedena, kako bi se odredio nivo potrebnih ulaganja (uzimajući u obzir tržišnu poziciju emitera i usluga VOD u zemlji) da budu u poziciji da postavie efektivnu finansijsku šemu koja bi podržala domaću i nezavisnu kulturnu audiovizuelnu produkciju. Ova analiza treba da se bavi interesima i pozicijama niza zainteresovanih strana iz različitih sektora, uključujući nezavisne filmske producente i druge audiovizuelne stvaraoce, obraćajući posebnu pažnju na zastupljenost žena i manjinskih grupa.
- Za pružaoce audiovizuelnih usluga na zahtev:
 - Kvote i zahtevi za istaknutost usklađeni sa revidiranom Direktivom (udeo od 30% evropskih dela zajedno sa obavezom za isticanje dela, slično kao u drugim državama članicama), kao i kulturnom politikom zemlje i ciljevima proizvodnje. Treba da se donese odluka o kriterijumima za postizanje zahteva za isticanje dela (npr. poseban katalog, dostupni podaci o obeležavanju, opcija pretrage, videti za više: Uvodna napomena 57) u dogovoru sa pružiocima VOD osnovanim u zemlji. Ova početna saradnja je ključna iz dva razloga. Prvo, da bi se osiguralo da su predložene mere delotvorne i izvodljive za usluge VOD i drugo, da se definišu kriterijumi za praćenje i procenu, posebno u pogledu transparentnosti i dostupnosti podataka o obeležavanju.
 - Što se tiče finansijskih obaveza za usluge VOD uspostavljene u zemlji, direktna ulaganja u rasponu od 1,4% do 5,15% godišnjeg prometa su poželjna opcija i moraju da budu usklađene sa ciljevima nacionalne kulturne politike. Preporučuje se da se, bar u početnom periodu, ponude alternativne investicione šeme koje omogućavaju uslugama VOD ili direktno ulaganje u nacionalni fond (osnovan Zakonom o kinematografiji, član 13) i/ili direktno ulaganje u kulturnu produkciju i/ili putem sticanja prava. Kao što je navedeno, vrsta finansijske obaveze direktno utiče na to ko kontroliše sredstva i koja vrsta proizvodnje se podstiče. Efekte ovih mera trebalo bi razmotriti u budućim istraživanjima tržišta koja će pomoći da se bolje utvrdi najprikladniji model za Srbiju.
 - Ukoliko zakonodavac odluči da nametne mere stranim uslugama VOD (koje „ciljaju publiku“ u Srbiji), trebalo bi da ima u vidu nekoliko ključnih faktora:
 - utvrđivanje kriterijuma „ciljne publike“ poput onih propisanih Uvodnom napomenom 38 („oglasi ili druga vrsta promocija usmerenih posebno na potrošače na teritoriji njene državne, glavni jezik usluge ili postojanje sadržaja ili komercijalne komunikacije koje su posebno usmerene na publiku u državi članici prijema.”);
 - odlučivanje o vrsti (direktna investicija i/ili sticanje prava) i opsegu finansijskog doprinosa (isto kao za domaće usluge VOD ili niže/više);

- utvrđivanje i primenjivanje mehanizama za sprovođenje i praćenje, i još važnije – internih kapaciteta i stručnosti NRT i dostupnih modela saradnje sa stranim uslugama VOD.

Ova razmatranja u suštini ističu pitanja koja su pokrenule druge države članice koje su do sada bile oprezne u nametanju obaveza prekograničnim pružaocima – to je i preporuka za zakonodavce u Srbiji (Evropski parlament, 2022: 39). Potencijalno i u početnom periodu, Srbija može da uči iz hrvatskog iskustva i prakse koji se mogu primeniti na srpski kontekst u kasnijoj fazi i nakon što Srbija postane država članica EU.

Jedno je sigurno, da bi se odgovorilo na mnoštvo izazova i prepreka u promovisanju distribucije evropskih dela za usluge VOD, saradnja između država članica i njihovih regulatornih tela će imati ključnu ulogu u analizi efekata različitih obaveza nametnutih uslugama VOD, njihovog uticaja na kulturnu evropsku i domaću produkciju, tržišne pozicije pružalaca linearnih i nelinearnih usluga, ali i u obezbeđivanju odgovarajuće primene i praćenja zahteva proporcionalnosti u primeni prekograničnih opcija u vezi sa finansijskim obavezama (Evropski parlament, 2022: 39).

6. Nova pravila o oglašavanju za pružaoce linearnih audiovizuelnih medijskih usluga

Regulacija komercijalne komunikacije obuhvata skup neophodnih mera koje osiguravaju zaštitu potrošači od negativnog uticaja oglašavanja, kao u slučaju obmane ili diskriminacije (Evropska audiovizuelna opservatorija, 2022:31). U istom smislu, regulacija reklamnog sadržaja omogućava potrošačima da donesu utemeljene odluke o proizvodima i uslugama, ali takođe štiti medijski pluralizam i uređivačku nezavisnost (Feci i Valcke, u pripremi: 6). Svi ovi ciljevi su uključeni u revidiranu Direktivu pošto su takođe bili ključni za TVWF i kasnije transponovani i ažurirani u revidiranu Direktivu. Regulacija oglašavanja se postepeno proširivala i nametnuta su posebna pravila kako bi se osigurali viši nivoi zaštite potrošača i jednaki uslovi na evropskom internom tržištu oglašavanja. U svetlu prethodnih revizija, revizija iz 2018. godine zadržala je neka od postojećih pravila oglašavanja za linearne usluge, ali ih je u izvesnoj meri i u određenim slučajevima ublažila, a takođe je proširila delokrug na uključivanje audiovizuelnog sadržaja usluga VSP i korisnički kreiranog sadržaja (Broughton Micova, uskoro: 10).

S obzirom na prirodu minimalne harmonizacije audiovizuelne medijske regulative koja daje zemljama mogućnost da nametnu strože i detaljnije obaveze u odnosu na one predložene u Direktivi, revidirana Direktiva ne reguliše iscrpno komercijalnu komunikaciju, već samo nameće niže gra-

nice, pružajući državama članicama mogućnost uspostavljanja pravila koja su usklađena sa njihovim nacionalnim interesima i pravnom tradicijom, pod uslovom da su ta pravila kompatibilna sa pravom EU. Minimalna pravila harmonizacije u kontekstu komercijalne komunikacije imaju potencijal da dovedu do prekograničnih sporova i regulatorne fragmentacije (Feci i Valcke, uskoro: 12) i mogu da zahtevaju smernice CJEU i Evropske komisije u kontekstualizaciji i rešavanju problema koji proističu iz divergentne primene normi unutar država članica (Ibid.: 1,2).

U suštini, revidirana Direktiva postavlja dva oblika pravila oglašavanja za pružaoce linearnih i nelinearnih medijskih usluga, uključujući opštu obavezu koja se primenjuje na sve pružaoce medijskih usluga. Takođe snižava prag za određene oblike komercijalne komunikacije i na taj način ublažava ukupni regulatorni okvir (Uvodna napomena 32), što je najvažnije u vezi sa učestalošću reklamnih pauza koja se *povećava na 20% ukupnog dnevnog vremena (6.00-18.00) i 20% udarnog vremena (18.00-24.00)* (član 23). *U svim ovim slučajevima, princip razdvajanja audiovizuelnog uređivačkog i komercijalnog sadržaja ostaje temeljni element i važna garancija pluralizma i nezavisnosti medija* (član 7b). Druga značajna promena je uvođenje pravila za reklamne sadržaje za usluge VSP koje su do sada bile samo blago regulisane (Ibid.: 6).

Analize

Revidirana Direktiva uvodi otvoreni pojam audiovizuelne komercijalne komunikacije definisane kao slike sa ili bez zvuka dizajnirane da promovišu robe i usluge fizičkog ili pravnog lica sa ekonomskim ciljem (član 1(1)h). Tačnije, ova definicija uključuje nekoliko važnih elemenata:

- „komunikacija se sastoji od slika, sa ili bez zvuka;
- slike imaju promotivnu svrhu, direktno ili indirektno
- slike promovišu robu, usluge ili imidž fizičkog ili pravnog lica koje obavlja privrednu aktivnost;
- slike prate ili su uključene u program ili video zapis koji kreira korisnik;
- slike se prikazuju u zamenu za plaćanje ili slične naknade ili samopromotivne svrhe” (Evropska audiovizuelna opservatorija, 2022:34).

Revidirana Direktiva se bavi različitim promotivnim i komercijalnim aktivnostima koje prenose medijske usluge kao što su televizijsko oglašavanje, TV prodaja, sponzorstvo i plasman proizvoda. Ona u članu 20 precizira da – u cilju obezbeđivanja integriteta programa – oglašavanje treba da uzme u obzir prirodne pauze u programu, trajanje dotičnih programa i prava nosilaca prava (član 20), i dalje, prekidi kinematografskih dela i informativnih programa putem televizijskog oglašavanja i TV prodaje mogu da se odvijaju „**jednom za svako planirano razdoblje od najmanje 30 minuta**”,

a u slučaju programa za decu „jednom za svako **planirano razdoblje** od najmanje 30 minuta, pod uslovom da je predviđeno trajanje programa duže od 30 minuta.” TV prodaja je zabranjena za vreme dečjih programa i verskih službi (član 20). Što se tiče sponzorstva i plasmana proizvoda – što u revidiranoj Direktivi nije tako striktno regulisano – odredbe nameću zahteve transparentnosti za obelodanjivanje ovog sadržaja, pored specifičnih mera zaštite dece, posebno u pogledu nezdrave hrane i pića (čl. 10 i 11).

Svi pružaoci medijskih usluga u vezi sa svim oblicima komercijalne komunikacije dužni su da se strogo drže okvira člana 9 koji propisuje opšte obaveze i njihove ciljeve. Ove obaveze se mogu grubo grupisati u četiri kategorije (Feci i Valcke, u pripremi: 5).

1. *Princip identifikacije* nastoji da obezbedi da gledaocima bude jasno da gledaju reklamni sadržaj kako bi bili u poziciji da donesu utemeljene izbore i prepoznaju manipulaciju i prekomerni uticaj (Feci i Valcke, uskoro: 5). Prema članu 9(1) (napomena za usluge VSP, član 9 treba čitati u vezi sa članom 28b):

(a) *audiovizuelne komercijalne komunikacije moraju da budu **lako prepoznatljive** kao takve; zabranjena je **prikrivena audiovizuelna komercijalna komunikacija***. Tajne poruke su dalje objašnjene u članu 1(1)(j) kao predstavljanje reči ili slika robe, usluga, imena ili žigova u programima „kada je takvo predstavljanje namenjeno pružaocu medijskih usluga da služi kao reklama i može da dovede u zabludu javnost u pogledu njegove prirode.” U praksi, tajne poruke se najbolje opisuju kao „lažna“ i obmanjujuća komercijalna komunikacija sa pogrešnom stanovištem.

(b) *audiovizuelne komercijalne komunikacije **ne smeju da koriste podsvesne tehnike*** (kurziv dodat). Podsvesne tehnike predstavljaju tehnike komercijalne manipulacije koncipirane da „zaobiđu svest korisnika“ (Evropska audiovizuelna opservatorija, 2022: 33).

2. *Zaštita ljudskog dostojanstva i javnog zdravlja* postavlja nekoliko obaveza prema svim pružaocima medijskih usluga u interesu zaštite jednakosti i ljudskog dostojanstva (Feci i Valcke, u pripremi: 5). Prema članu 9(1)c, audiovizuelna komercijalna komunikacija ne bi trebalo da:

„i. dovodi u pitanje **poštovanje ljudskog dostojanstva**;

ii. uključiti ili promovise **bilo kakvu diskriminaciju** na osnovu pola, rase ili etničkog porekla,

iii. nacionalnosti, veroispovesti ili uverenja, invaliditeta, godina ili seksualne orijentacije;

iv. **podstiče ponašanje štetno po zdravlje ili bezbednost**;

v. podstiče ponašanje koje ozbiljno dovodi u pitanje **zaštitu životne sredine**” (kurziv dodat).

Pored toga, biće zabranjeno oglašavanje cigareta i duvanskih proizvoda, dok komercijalna komunikacija za alkoholna pića ne bi trebalo da bude usmerena na maloletnike i da podstiče „*neumerenu potrošnju takvih proizvoda*“ (član 9(1)e). Dodatne smernice za televizijsko oglašavanje i TV prodaju alkoholnih pića navedene su u članu 22, ističući da takva komercijalna komunikacija ne bi trebalo da bude usmerena na maloletnike niti da prikazuje maloletnike koji konzumiraju ova pića, niti da promoviše i povezuje ova pića sa određenim sposobnostima, kao što su bolje fizičke sposobnosti ili da imaju terapeutske kvalitete. Konačno, „*lekovi i medicinski proizvodi koji se izdaju samo na recept u državi članici u čiju nadležnost spada pružalac medijskih usluga biće zabranjeni*“ (član 9(1)(f)).

3. Principi koji se odnose na *zaštitu maloletnika* predviđaju posebne mere za zaštitu dece koja su izložena tehnološkim i audiovizuelnim uslugama od ranog detinjstva i koja najverovatnije mogu da postanu plen i da budu pod uticajem ovog sadržaja (Feci i Valcke, u pripremi: 5,6, videti takođe Poglavlje 3 – Zaštita maloletnika od štetnog sadržaja na mreži, uključujući jačanje zaštite pri uslugama video na zahtev). Iz tog razloga, revidirana Direktiva zabranjuje svaki reklamni sadržaj koji može da nanese bilo kakvu direktnu ili indirektnu mentalnu, fizičku i moralnu štetu maloletnicima ili bi mogli da iskoriste „*njihovo neiskustvo ili lakovernost, da ih direktno ohrabre da ubede svoje roditelje ili druge da kupe robu ili usluge koje se oglašavaju, da iskoriste posebno poverenje maloletnika u roditelje, nastavnike ili druga lica, ili neopravdano prikazuju maloletnike u opasnim situacijama*“ (član 9(1)(g)) (kurziv dodat).

Revidirana Direktiva je proširila princip zaštite maloletnika, čime se od pružalaca medijskih usluga zahteva da, pored postojećih obaveza, razviju samoregulatorne i koregulatorne mehanizme u vezi sa oglašavanjem nezdrave hrane i pića u programima za decu i tokom njih, kako bi u potpunosti smanjili izloženost dece takvom komercijalnom sadržaju (član 9(4); videti takođe: Evropska audiovizuelna opservatorija, 2022: 36, videti takođe Poglavlje 7 – Poboljšane odredbe za zaštitu dece od nepriemerene audiovizuelne komercijalne komunikacije).

4. *Zaštita uređivačke odgovornosti i nezavisnosti* pruža skup relevantnih garancija za slobodu izražavanja i slobodu medija (Feci i Valcke, u pripremi: 6), koje obezbeđuju da pri formiranju javnog mnjenja i sposobnosti medijskih usluga da u potpunosti i raznovrsno informišu javnost:

„*uređivačke odluke nisu podložne umešanosti države niti su pod uticajem nacionalnih regulatornih organa ili tela, koji prevazilaze puko sprovođenje zakona i čiji cilj nije da se očuva pravno zaštićeno pravo koje treba zaštititi bez obzira na određeno mišljenje*“ (Uvodna napomena 54) (kurziv dodat).

Član 1(1)b još više pojašnjava uređivačke odluke koje se definišu kao odluke koje se donose redovno,

kao deo vršenja uređivačke odgovornosti, a koje se odnose na svakodnevno funkcionisanje audiovizuelnih medijskih usluga. Dok uređivačka odgovornost podrazumeva „**delotvornu kontrolu kako nad izborom programa, tako i nad njihovom organizacijom** bilo u hronološkom rasporedu, u slučaju televizijskih prenosa, ili kataloga, u slučaju audiovizuelnih medijskih usluga na zahtev“ (čl.1 (1) c) (kurziv dodat). Nezavisnost i zaštita uređivačke odgovornosti dodatno su ojačani u nekoliko različitih odredbi. Televizijsko oglašavanje i TV prodaja treba da budu „prepoznatljivi i da se razlikuju od uređivačkog sadržaja“ (član 19(1)). U slučaju sponzorstva i plasmana proizvoda, njihov sadržaj i organizacija u okviru programa ne bi trebalo da utiču na efektivnu kontrolu niti da utiču na odgovornost i uređivačku nezavisnost (član 10(1)a i član 11(3)). Štaviše, s obzirom na to da sponzorstvo i plasman proizvoda često otežava gledaocima da razlikuju audiovizuelni uređivački sadržaj od komercijalne komunikacije, ovaj sadržaj „neće biti uključen u vesti i emisije o aktuelnim dešavanjima, niti u programe o potrošačkim pitanjima u kojima gledaoci očekuju istinsku i iskrenu recenziju.“ (Ibid.: 6).

Kao što je ranije navedeno, usluge VSP u skladu sa ovom revidiranom Direktivom podležu regulaciji u oblasti komercijalnih komunikacija. Obim Direktive je proširen tako da uključuje i sadržaj koji kreiraju korisnici. Većina pravila sadržanih u članu 9(1), koja su detaljno opisana u prethodnim pasusima, u potpunosti su primenljiva na usluge VSP i UGC. Kada se zajedno čitaju članovi 28a i 28b, revidirana Direktiva zahteva od usluga VSP da uvedu mere za:

- zaštitu maloletnika od programa i video zapisa, uključujući komercijalne komunikacije koji mogu da naštetu njihovom fizičkom, mentalnom i moralnom razvoju.
- zaštitu šire javnosti od programa, video zapisa i komercijalnih komunikacija koji sadrže podsticanje na nasilje ili mržnju na osnovu zabranjene diskriminacije po raznim osnovama i karakteristikama, navedenim u Evropskoj povelji o ljudskim pravima (za više informacija pogledajte: Član 21. Povelje).
- zaštitu šire javnosti od sadržaja i komercijalne komunikacije koja sadrži distribuciju sadržaja bilo koje aktivnosti koja se smatra krivičnim delom prema evropskom zakonu, kao što su teroristička dela, krivična dela dečje pornografije i krivična dela koja se tiču rasizma i ksenofobije (član 28b(1)).

Međutim, član 9(1) u kombinaciji sa članom 28b primenjivi su *samo* kada komercijalne komunikacije *plasira, prodaje ili organizuje sam pružalac usluge VSP* (npr. pre-, na sredini i posle reprodukcije koji prate YouTube video zapise). U drugoj situaciji, to jest, za audiovizuelnu komercijalnu komunikaciju *koju ne plasira, prodaje ili organizuje sam pružalac usluge VSP* (npr. uticajno oglašavanje), njihova odgovornost je ograničena na pravila navedena u članu 9(1) zbog ograničene kontrole tih platformi nad komercijalnim sadržajem koji distribuiraju treće strane (Ibid.: 6). Od njih se takođe traži da

obaveste korisnike da program sadrži komercijalni sadržaj pod uslovom da funkcija otpremanja za njihove korisnike uključuje funkcije koje im omogućavaju da označe takav sadržaj.

Odgovarajuće mere koje primenjuju VSP za komercijalnu komunikaciju koju oni ne označavaju, prodaju ili organizuju, biće izvodljive i proporcionalne, „uzimajući u obzir veličinu usluge platforme za razmenu video zapisa i prirodu usluge koja se pruža“, kao na primer, uključivanje u uslove i odredbe zahteva navedenih u članu 9(1). Spisak odgovarajućih mera za VSP-ove koje imaju kontrolu nad komercijalnim sadržajem koji se distribuira na njihovim platformama, detaljniji je i obuhvata: primenu odredbi i uslova o konkretnim zaštitnim merama, omogućavanje funkcionalnosti označavanja otpremanja za korisnike, uspostavljanje mehanizma prijavljivanja i označavanja, tj. recimo, mehanizam obeštećenja za vansudsko rešavanje sporova i/ili uspostavljanje sistema provere uzrasta maloletnika i opcija roditeljske kontrole, uključujući obezbeđivanje efektivne medijske pismenosti i alata za podizanje svesti (član 28(b)3) (napomena: sve ove mere su primenjive na svaki audiovizuelni sadržaj, uključujući komercijalnu komunikaciju, što je detaljno razmotreno u Poglavlju 3 – Zaštita maloletnika od štetnog sadržaja na mreži, uključujući jačanje zaštite pri uslugama video na zahtev).

U praksi, uslugama VSP „ostaje široka diskreciona sloboda u svetlu komercijalne komunikacije koju one ne plasiraju, prodaju niti organizuju“ jer ne postoje posebna pravila, na primer, o plasmanu proizvoda i sponzorstvu kao u slučaju „oglašavanja influensera²⁸“ koji se u velikoj meri oslanjaju na komercijalne sadržaje, često u kombinaciji sa medijskim sadržajima, radi svoje ekonomske dobiti (Ibid.: 6, 10). Važno je napomenuti da predložene i usvojene mere ne bi trebalo da dovedu do „*bilo kakvih mera ex-ante kontrola ili filtriranja sadržaja pri učitavanju, koji nisu u skladu sa članom 15 Direktive 2000/31/EC*“ (član 28b (3)(2)). Konačno, kao i u kontekstu nelinearnih usluga, revidirana Direktiva predlaže mehanizme samoregulacije i koregulacije kako bi se obezbedio viši nivo zaštite dece od nezdrave hrane i pića iz komercijalnih sadržaja.

Kratak pregled relevantnih članova revidirane Direktive

Zbog povećanog pritiska na emitere da se prilagode i odgovore na transnacionalno veliko širenje usluga VOD i VSP koje su skoro u potpunosti prestigle prihode od oglašavanja (Broughton Micova, uskoro: 11), revidirana Direktiva prepoznaje „*potrebu za većom fleksibilnošću u vezi sa audiovizuelnim komercijalnim komunikacijama, posebno za kvantitativnim pravilima za linearne audiovizuelne*

28 Ovaj oblik oglašavanja se može ukratko opisati kao „tj. oglašavanje od strane uticajnih kreatora sadržaja koje kreiraju korisnici na onlajn platformama (za razmenu video zapisa) koji neprimetno integrišu promociju proizvoda ili usluga u uređivački sadržaj“ (Feci i Valcke, uskoro: 7).

medijske usluge i plasman proizvoda“ (Uvodna napomena 32). Istovremeno, uvela je skup zahteva za usluge VSP za televizijsko oglašavanje i TV prodaju, ali pravila o plasmanu proizvoda i sponzorstvu (članovi 10 i 11) se ne primenjuju na usluge VSP (Evropska audiovizuelna opservatorija, 2022:42). U svim revizijama zadržani su specifični zahtevi za promovisanje alkoholnih pića i zabranu komercijalnog sadržaja za cigarete i slične proizvode.

Najrelevantnija promena se odnosi na vremenska ograničenja (pauze za oglase) za televizijsko oglašavanje koja su povećana sa 15% dnevno prema TVWF na 20% za sat vremena, dodatno olabavljena nakon revizije iz 2007. godine. Revidirana Direktiva je povećala na 20% ukupnog dnevnog vremena (6.00-18.00) i 20% u udarnom terminu (18.00-24.00) (član 23; Broughton Micova, u pripremi: 12). Međutim, revidirana Direktiva je zadržala određena ograničenja za reklamne pauze kako bi se zaštitio integritet programa. Dakle, do reklamnih pauza može da dođe samo tokom prirodnih pauza u toku programa, a posebno:

*„Prenos **filmova snimljenih za televiziju** (isključujući serije, serijale i dokumentarne filmove), kinematografskih dela i informativnih programa može da se **prekine televizijskim oglašavanjem, TV prodajom, ili oboma, jednom za svako planirano razdoblje od najmanje 30 minuta**. Prenos **dečjih programa** može da se prekine televizijskim oglašavanjem jednom **za svako planirano razdoblje od najmanje 30 minuta**, pod uslovom da je planirano trajanje programa duže od 30 minuta. **Prenos TV prodaje zabranjen je tokom dečjih programa**. Televizijsko oglašavanje ili TV prodaja ne umeću se tokom verskih obreda.” (član 20(2)) (kurziv dodat).*

Direktiva prepoznaje nekoliko oblika sadržaja komercijalne komunikacije: televizijsko oglašavanje, TV prodaja, sponzorstvo i plasman proizvoda. Televizijsko oglašavanje (član 1(1)) označava bilo koje vreme oglašavanja – uključujući samopromociju – emitovano ili strimovano između programa ili tokom pauza, dok TV prodaja označava direktnu ponudu javnih dobara i usluga sa namerom direktnog ugovornog zaključenja koje može biti u obliku spotova, prozora i celih kanala. Reklamne pauze su ograničene na:

*„Udeo kratkih spotova za televizijsko oglašavanje i TV prodaju u razdoblju **između 6:00 i 18:00 sati ne sme da prekorači 20 % tog razdoblja**. Udeo kratkih spotova za televizijsko oglašavanje i TV prodaju u razdoblju **između 18:00 i 24:00 sati ne sme da prekorači 20 % tog razdoblja**.” (član 23(1)).*

Pravno obrazloženje ove odredbe može se naći u Uvodnoj napomeni 41 koja nastoji da emiterima ponudi veću fleksibilnost da odluče kada da plasiraju reklame kako bi se maksimizirala potražnja i protok oglašivača, ali i kako bi se osigurala zaštita potrošača jer „*takva fleksibilnost može da izloži*

gledaoce prevelikoj količini oglašavanja u udarnom terminu. Stoga bi posebna ograničenja trebalo da se primenjuju u periodu od 6.00 do 18.00 i od 18.00 do 24.00.” Član 23 se ne primenjuje na saopštenja emitera u vezi sa njihovim programima, najave sponzorstva, plasmane proizvoda ili na „neutralne okvire između uredničkog sadržaja i televizijskog oglašavanja ili spotova za TV prodaju, i između pojedinačnih spotova“ (stav 2.)

Član 24 precizira da će „**prozori za TV prodaju biti identifikovani kao takvi optičkim i akustičnim sredstvima i da traju najmanje 15 minuta neprekidno**“ (kurziv dodat).

Sponzorstvo (član (1)k) se odnosi na doprinose javnih ili privatnih subjekata koji nisu povezani sa emiterom ili uslugama VOD koji nastoje da promovišu svoje ime, znak, sliku, aktivnosti i proizvode. Važno je da se sponzorstva razlikuju od televizijskog oglašavanja po tome što ne podstiču potrošnju (Feci i Valcke, u pripremi: 5). Dalji zahtevi su dati u članu 10 i zabranjuju sponzorisan sadržaj koji utiče na uređivačku odgovornost i nezavisnost. Pored toga, taj sadržaj neće direktno podsticati kupovinu ili iznajmljivanje robe ili usluga (pošto bi se onda klasifikovao kao TV prodaja). Sponzori su odgovorni da prikazuju i obaveštavaju gledaoce o postojanju sponzorskog ugovora tako što će jasno označiti sadržaj imenom, logotipom ili bilo kojim drugim simbolom sponzora tokom celog trajanja programa (član 10).

Konačno, plasman proizvoda (član 1(1)m) odnosi se na uključivanje ili upućivanje na proizvod, uslugu ili žig u programu, korisnički kreiranom video zapisu u zamenu za plaćanje (Ibid.: 2-4). Plasman proizvoda je dozvoljen u svim audio-vizuelnim medijskim uslugama „osim u informativnim emisijama i emisijama o aktuelnostima, programima o potrošačkim pitanjima, verskim programima i programima za decu“, pod sledećim uslovima, sličnim onima koji su predviđeni za sponzorstvo:

- a. sadržaj ne treba da utiče ili deluje na uređivačku odgovornost i nezavisnost,
- b. ovaj sadržaj ne treba da podstiče kupovinu ili iznajmljivanje robe i usluga
- c. neće se nedopušteno isticati dotična roba,
- d. gledaoci treba da budu obavešteni o postojanju plasmana proizvoda kako bi se izbeglo obmanjivanje i zabuna gledalaca (član 11(1)).

Međutim, države članice mogu da se odluče da odustanu od ovog zahteva, osim za programe koje proizvodi ili naručuje pružalac medijskih usluga ili povezana kompanija. Zabranjeno je da plasiranje proizvoda sadrži plasman proizvoda za cigarete i slične proizvode (član 11).

Ostavljeno je državama članicama da po svom nahođenju primenjuju ova pravila, ali revidirana Direktiva podstiče dodatnu primenu samoregulacije i koregulacije, kroz, na primer, kodekse ponašanja,

posebno za neprimerenu audiovizuelnu komercijalnu komunikaciju za alkoholna pića ili hranu i pića sa štetnim nutritivnim i fiziološkim efektima (član 9(4)), posebno u kontekstu zaštite dece (član 9(5) Videti više: Poglavlje 7 – Poboljšane odredbe za zaštitu dece od neprimerene audiovizuelne komercijalne komunikacije).

Svi ovi oblici komercijalne komunikacije, osim plasmana proizvoda, na sličan način su definisani i regulisani u prethodnim revidiranim verzijama. Međutim, revidirana Direktiva, pod određenim uslovima i ograničenjima, dozvoljava plasman proizvoda – što je prvobitno bilo zabranjeno, ali je potom uvedeno u Direktivu 2007/2010. Dozvoljavanjem plasmana proizvoda, emiteri u Evropi dobili su priliku da ostvare dodatni prihod u pokušaju da izjednače uslove između linearnih i nelinearnih pružalaca usluga (Broughton Micova, u pripremi: 11). Pored toga, sve audiovizuelne usluge moraju da ispune ograničenja oglašavanja postavljena revidiranom Direktivom, što predstavlja još jedan važan mehanizam za obezbeđivanje uravnotežene konkurencije pružalaca audiovizuelnih medijskih usluga (Broughton Micova, 2021: 11). *Jasno razdvajanje reklamnog sadržaja i uređivačke nezavisnosti ostaje važan standard koji garantuje integritet programa, zaštitu potrošača i slobodu medija (Uvodna napomena 54).* Potpuno je drugačije pitanje kako će se ova aktivnost ujednačavanja i relaksacije pravila o komercijalnoj komunikaciji za emitere odigrati u stvarnosti, imajući u vidu prirodu minimalne harmonizacije Direktive, kao i prirodu pružalaca usluga VSP koji se stalno šire, posebno Google (koji takođe poseduje YouTube), Fejsbuk i drugi tehnološki giganti.

Analiza slučajeva u zemljama

Audiovizuelna komercijalna komunikacija je krovni pojam koji pokriva različite oblike promocije robe i usluga. Revidirana Direktiva je zadržala isti obim, pokrivajući televizijsko oglašavanje, TV prodaju, sponzorstvo i plasman proizvoda. Pravila i ograničenja predložena u revidiranoj Direktivi, posebno u članu 9, postavljaju stroža pravila za televizijsko oglašavanje i TV prodaju za sve pružaoce medijskih usluga u pogledu količine i učestalosti prezentacije, kao i umetanja – čuvajući uređivačku nezavisnost i integritet programa (Uvodna napomena 25 i Uvodna napomena 54, Evropska komisija). Najrelevantnija novina odnosi se na produženje pauza za reklame koje mogu da traju do 20% svakog sata emitovanja, po mogućnosti umetnute između programa, ne ometajući njihov integritet i uređivačku nezavisnost (član 20). Pravila o sponzorstvu su ostala ista (Evropska audiovizuelna opservatorija, 2022: 39) dok su pravila o plasmanu proizvoda donekle relaksirana, iako ostaje zabrana plasiranja proizvoda u vestima, programima za decu i verskim programima (ibid.).

U kontekstu ovog rezimea, sledeća analiza slučajeva u zemljama razmatra odredbe o komercijalnoj komunikaciji za linearne usluge navedene u članu 9 i posebno nastoji da ponudi smernice zakonodavcima u Srbiji o transponovanju pravila od strane zemalja koje su, u izvesnoj meri, ublažile pravilo

za emitere. Ostale relevantne odredbe koje se tiču određenih ograničenja komercijalne komunikacije, posebno u kontekstu zaštite maloletnika, opširno su razmotrene i prikazane u tabeli 4: Zaštita maloletnika od štetnog sadržaja na mreži, uključujući jačanje zaštite pri uslugama video na zahtev (pogledajte: Poglavlje 3) i u tabeli 9: Poboľšane odredbe za zaštitu dece od neprimerene komercijalne komunikacije (videti: Poglavlje 7).

Usled ograničene dostupnosti podataka o transpoziciji i izveštaja o Direktivi iz 2018. godine, izbor zemalja je zasnovan na analizi izveštaja koji je 2017. godine objavila Evropska audiovizuelna opservatorija, a koji je razmatrao praksu transpozicije pravila komercijalne komunikacije Direktive iz 2010. godine (Evropska audiovizuelna opservatorija, 2017). Prema tom izveštaju, većina zemalja je gotovo doslovno transponovala pravila komercijalne komunikacije, dok su neke zemlje poput Francuske uvele stroža pravila, ili su uvele obaveze koje se primenjuju na pružaoce linearnih usluga i pružaoce usluga na zahtev kao Mađarska i Hrvatska koje su, na primer, nametnule strože zahteve za dečje programe (ibid.: 65-67), a obe zemlje su takođe geografski i kulturno blizu Srbiji. Za ovaj izveštaj, fokus će biti na ove tri zemlje jer njihovi regulatorni pristupi pružaju različite perspektive u vezi sa pravilima o komercijalnoj komunikaciji.

Tabela 8: Nova pravila o oglašavanju za pružaoce linearnih audiovizuelnih medijskih usluga- Prikaz

Nova pravila o oglašavanju za pružaoce linearnih audiovizuelnih medijskih usluga		Komentari
Ciljevi politika	<p>Uvodna napomena 25 - zaštita uređivačke odgovornosti i integritet programa;</p> <p>Uvodna napomena 54 - zaštita uređivačke nezavisnosti od neprimerenih uticaja i mešanja regulatora i dugih državnih organa;</p> <p>Uvodna napomena 32 - ublažavanje pravila o komercijalnoj komunikaciji za linearne usluge, posebno kvantitativnih pravila i plasmana proizvoda;</p> <p>Uvodna napomena 33 – ublažavanje pravila za plasman proizvoda.</p> <p>Uvodna napomena 41 – ujednačavanje zaštite potrošača i maksimiziranja profita od oglašavanja emitera. Konkretna vremenska ograničenja za oglašavanje.</p>	<p>Zaštita uređivačke nezavisnosti i integriteta programa od reklamnog sadržaja i uticaja reklamne industrije;</p> <p>Relaksacija pravila za plasman proizvoda i povećana ograničenja reklamnih pauza</p>
Relevantne odredbe revidirane Direktive (numerisanje prema Konsolidovanoj verziji Direktive) – pogledati za referencu Excel Tabelu praećenja Direktive	<p>Član 1(bb) - definicija uređivačke odluke;</p> <p>Član 1(c) - definicija uređivačke odgovornosti;</p> <p>Član 9 (1)(a)(b)(c)- zabranjeni sadržaj za oglašavanje; (d)-zabrana oglašavanja cigareta i sličnih proizvoda.</p> <p>Član 10 - pravila o sponzorstvu;</p> <p>Član 11 - plasiranje proizvoda;</p> <p>Član 19(1) - pravila utvrđivanja;</p> <p>Član 20 - integritet programa;</p> <p>Član 23 - proporcionalna pravila za televizijsko oglašavanje i TV prodaju;</p> <p>Član 24 - ograničenje vremena za TV prodaju.</p>	<p>Uvodi ograničenja oglašavanja u pogledu prezentacije, količine, učestalosti i umetanja – čuvajući uređivačku nezavisnost i integritet programa.</p>
Relevantne odredbe Zakona o elektronskim medijima i/ili Zakona o oglašavanju	<p>Zakon o oglašavanju (član 28-30a - plasman proizvoda, član 31-37 - pravila i ograničenja televizijskog oglašavanja i TV prodaje, član 50-53 - oglašavanje cigareta i sličnih proizvoda, član 64 - 69 sponzorstvo)</p>	

Nova pravila o oglašavanju za pružaoce linearnih audiovizuelnih medijskih usluga		Komentari
<p>Transpozicija revidirane Direktive iz 2018. godine u odabranim državama članicama EU</p>	<p>Država članica 1: Francuska detaljna analiza i relevantnost za Srbiju</p> <p>Član 1(bb) - definicija uređivačke odluke</p> <p>Nema člana;</p> <p>Član 1(c) - definicija uređivačke odgovornosti;</p> <p>Nema člana;</p> <p>Član 9 (1)(a)(b)(c)- zabranjeni sadržaj za oglašavanje; (d)-zabrana oglašavanja cigareta i sličnih proizvoda.</p> <p>[FR] Uredba br. 2021/793 od 11. jula 2002. godine o audiovizuelnim medijskim uslugama – prečišćena verzija 5. maj 2022. g. – članovi 30 i 31</p> <p>Navodi da su pravila o reklamnim porukama i TV prodaji primenljiva na usluge na zahtev;</p> <p>Član 10 - pravila o sponzorstvu</p> <p>[FR] Uredba br. 92-280 od 27. marta 1992. godine uzeta za primenu članova 27 i 33 zakona br. 86-1067 od 30. septembra 1986. godine i utvrđuje opšta načela kojima se definišu obaveze pružalaca usluga u pogledu oglašavanja, sponzorstva i TV prodaje – prečišćena verzija 5. maj 2022. g. – član 18 – doslovno kao u revidiranoj Direktivi;</p> <p>Član 11 - plasiranje proizvoda</p> <p>[FR] Zakon br. 86-1067 od 30. septembra 1986. godine o slobodi komunikacije (Loi Léotard) – prečišćena verzija 18. avgust 2022. g. – član 14-1 stav 1</p> <p>Regulatorno telo za audiovizuelne i digitalne komunikacije odrediće uslove pod kojima programi audiovizuelnih komunikacionih usluga mogu da obuhvataju plasman proizvoda, sa izuzetkom, posebno, informativnih programa i programa o aktuelnostima, potrošačkih programa, verskih programa i programa za decu. Smernice za Nacionalno regulatorno telo su doslovne kao i u Direktivi (stav 2);</p> <p>Član 19(1) - pravila utvrđivanja:</p> <p>[FR] Uredba br. 2021/793 od 11. jula 2002. godine o audiovizuelnim medijskim uslugama – prečišćena verzija 5. maj 2022. g. – član 31</p> <p>Jasno navodi da se pravila odnose na usluge na zahtev;</p> <p>Član 20 - integritet programa;</p> <p>[FR] Uredba br. 92-280 od 27. marta 1992. godine uzeta za primenu članova 27 i 33 zakona br. 86-1067 od 30. septembra 1986. godine i utvrđuje opšta načela kojima se definišu obaveze pružalaca usluga u pogledu oglašavanja, sponzorstva i TV prodaje – prečišćena verzija 5. maj 2022. g. – član 15</p> <p>doslovno kao u revidiranoj Direktivi + za umetanje oglasa tokom programa – između svake uzastopne pauze u okviru programa treba da prođe 20 minuta;</p>	<p>Regulatorno telo će odrediti uslove pod kojima je dozvoljen plasman proizvoda. Zabranjen je u informativnim programima i programima o aktuelnostima, verskim i dečijim programima.</p> <p>Poseban zakon koji se primenjuje na usluge na zahtev (Uredba br. 2021-793 od 22. juna 2021. g.)</p> <p>Za reklamni sadržaj koji se ubacuje tokom programa – između svake uzastopne pauze u programu treba da prođe 20 minuta</p> <p>Za kinematografska dela - reklama ne može trajati duže od 6 minuta.</p> <p>Nema oglašavanja tokom vesti, potrošačkih, dečijih programa i dokumentarnih filmova koji imaju predviđeno trajanje kraće od 30 minuta. Bez reklama tokom verskih službi.</p> <p>Uz izvesnu razliku između različitih tipova emitera i veličine populacije u geografskim oblastima, maksimalno dozvoljeno vreme za oglašavanje je 12 minuta po datom satu.</p> <p>Stroža pravila za trajanje TV prodaje - maksimalno 3 sata dnevno. Za zemaljske emitere, Zakon precizira vreme oglašavanja.</p>

Nova pravila o oglašavanju za pružaoce linearnih audiovizuelnih medijskih usluga	Komentari
<p>Kada vesti, programi o aktuelnostima, dokumentarni filmovi i programi za decu traju kraće od 30 minuta, ne smeju se prekidati reklamom. Za duže programe, oni treba da obezbede integritet programa i tada se primenjuje period protoka od 20 minuta. Za kinematografska dela - reklama ne može trajati duže od 6 minuta. član15) Nema oglašavanja tokom verskih programa (Član 16).</p> <p>Član 23 - proporcionalna pravila za televizijsko oglašavanje i TV prodaju</p> <p>[FR] Uredba br. 92-280 od 27. marta 1992. godine uzeta za primenu članova 27 i 33 zakona br. 86-1067 od 30. septembra 1986. godine i utvrđuje opšta načela kojima se definišu obaveze pružalaca usluga u pogledu oglašavanja, sponzorstva i TV prodaje – prečišćena verzija 5. maj 2022. g. - član 15 V</p> <p>Vreme izdvojeno za oglašavanje se utvrđuje na osnovu veličine populacije u datoj geografskoj oblasti. Za oblasti sa deset miliona stanovnika - neće prelaziti više od 9 minuta po satu ili 12 minuta po jednom datom satu. Za različite vrste emitera - limit je 12 minuta po datom satu.</p> <p>Član 23(2) - nema člana:</p> <p>Član 24 - ograničenje vremena za TV prodaju</p> <p>[FR] Uredba br. 92-280 od 27. marta 1992. godine uzeta za primenu članova 27 i 33 zakona br. 86-1067 od 30. septembra 1986. godine i utvrđuje opšta načela kojima se definišu obaveze pružalaca usluga u vezi sa oglašavanjem, sponzorstvom i TV prodajom – Prečišćena verzija 5. maja 2022. g. – članovi 23, 28 i 29 – doslovno kao u revidiranoj Direktivi + TV prodaja ne može da traje duže od 3 sata dnevno i može da bude dostupan samo preko zemaljskog radija između ponoći i 11:00 i između 14:00 i 16:00 časova.</p>	

Nova pravila o oglašavanju za pružaoce linearnih audiovizuelnih medijskih usluga	Komentari
<p>Država članica 2: Mađarska detaljna analiza i relevantnost za Srbiju</p> <p>Član 1(bb) - definicija uređivačke odluke</p> <p>[HU] Zakon CIV iz 2010. godine o slobodi štampe i osnovnim pravilima medijskog sadržaja – prečišćena verzija 8. avgust 2019. g. – član 1 § 11a. - doslovno kao u revidiranoj Direktivi + urednička odluka znači odabir sadržaja medijske usluge i određivanje kako da se on organizuje;</p> <p>Član 1(c) - definicija uređivačke odgovornosti;</p> <p>[HU] Zakon CIV iz 2010. godine o slobodi štampe i osnovnim pravilima medijskog sadržaja – prečišćena verzija 8. avgust 2019. g. – član 1 § 2. - doslovno kao u revidiranoj Direktivi;</p> <p>Član 9 (1)(a)(b)(c)- zabranjeni sadržaj za oglašavanje; (d)-zabranjena oglašavanja cigareta i sličnih proizvoda.</p> <p>[HU] Zakon CIV iz 2010. godine o slobodi štampe i osnovnim pravilima medijskog sadržaja – prečišćena verzija 8. avgust 2019. g. – član 20 § (1)-(3) - doslovno kao u revidiranoj Direktivi; Komercijalna komunikacija se ne sme predstavljati u medijskom sadržaju koji vređa verska ili ideološka uverenja (stav 5);</p> <p>Član 10 - pravila o sponzorstvu</p> <p>[HU] Zakon CIV iz 2010. godine o slobodi štampe i osnovnim pravilima medijskog sadržaja – prečišćena verzija 8. avgust 2019. g. – član 20 § (8)-(10) - doslovno kao u Direktivi;</p> <p>Član 11 - plasiranje proizvoda:</p> <p>[HU] Zakon CLXXXV iz 2010. godine o medijskim uslugama i masovnim komunikacijama – Konsolidovana verzija 23. jun 2021. g. – član 30 - doslovno kao u revidiranoj Direktivi + uključuje upućivanje na usluge VOD;</p> <p>Član 19(1) – pravila identifikacije</p> <p>[HU] Zakon CLXXXV iz 2010. godine o medijskim uslugama i masovnim komunikacijama – prečišćena verzija 23. jun 2021. g. – član 33 § (1) a) b) – doslovno kao u Direktivi, precizira da se odnosi samo na linearne usluge;</p> <p>Član 20 - integritet programa</p> <p>[HU] Zakon CLXXXV iz 2010. godine o medijskim uslugama i masovnim komunikacijama – prečišćena verzija 23. jun 2021. g. – član 33 § (2) - doslovno kao u Direktivi.</p>	<p>Uključuje definiciju uređivačke odluke i uređivačke odgovornosti - doslovno kao u revidiranoj Direktivi.</p> <p>Za emitere, kinematografska dela, vesti i političke programe čije trajanje prelazi 30 minuta, njihov program može biti prekinut svakih 30 minuta - osim za televizijske serije i dokumentarne filmove. Za programe namenjene maloletnicima mlađim od četrnaest godina – važi isto pravilo od 30 minuta.</p> <p>Oglašavanje je zabranjeno tokom vesti koje traju kraće od 30 minuta, izveštaja o događajima proslave nacionalnih praznika i verskih službi. (član 34 i član 33)</p> <p>Delovi reklamnih pauza su isti kao u revidiranoj Direktivi i primenljivi su na oglašavanje na podeljenom ekranu i virtuelno oglašavanje;</p>

Nova pravila o oglašavanju za pružaoce linearnih audiovizuelnih medijskih usluga	Komentari
<p>Emitovana kinematografska dela, vesti i politički programi čije je trajanje duže od 30 minuta mogu se prekidati svakih 30 minuta - osim televizijskih serija i dokumentarnih filmova. Za programe namenjene maloletnicima mlađim od četrnaest godina – važi isto pravilo od 30 minuta. Oglašavanje je zabranjeno tokom vesti koje traju kraće od 30 minuta, izveštaja o događajima proslave nacionalnih praznika i verskih službi. (član 34 i član 33);</p> <p>Član 23 - proporcionalna pravila za televizijsko oglašavanje i TV prodaju [HU] Zakon CLXXXV iz 2010. godine o medijskim uslugama i masovnim komunikacijama – prečišćena verzija 23. jun 2021. g. – član 35 - doslovno kao u Direktivi + primenljivo na oglašavanje na podeljenom ekranu, virtuelno oglašavanje;</p> <p>Član 24 - ograničenje vremena za TV prodaju [HU] Zakon CLXXXV iz 2010. godine o medijskim uslugama i masovnim komunikacijama – prečišćena verzija 23. jun 2021. g. – član 33 § (1) b); 203. § 66 - doslovno kao u Direktivi.</p>	

Nova pravila o oglašavanju za pružaoce linearnih audiovizuelnih medijskih usluga	Komentari
<p>Država članica 3: Hrvatska - detaljna analiza i relevantnost za Srbiju</p> <p>Član 1(bb) - definicija uređivačke odluke [HR] Zakon o elektroničnim medijima - prečišćena verzija 22. oktobar 2021. g. - Član 3 (1) i (36): doslovno kao u revidiranoj Direktivi</p> <p>Član 1(c) - definicija uređivačke odgovornosti; [HR] Zakon o elektroničnim medijima - prečišćena verzija 22. oktobar 2021. g. - Član 3 (1) 35 - doslovno kao u revidiranoj Direktivi;</p> <p>Član 9 (1)(a)(b)(c)- zabranjeni sadržaj za oglašavanje; (d)-zabrana oglašavanja cigareta i sličnih proizvoda [HR] Zakon o elektroničnim medijima - prečišćena verzija 22. oktobar 2021. g. - Član 21 (1) i (2): doslovno kao u revidiranoj Direktivi</p> <p>Član 10 - pravila o sponzorstvu [HR] Zakon o elektroničnim medijima - prečišćena verzija 22. oktobar 2021. g. - Član 22 - doslovno kao u revidiranoj Direktivi</p> <p>Član 11 - plasiranje proizvoda [HR] Zakon o elektroničnim medijima - prečišćena verzija 22. oktobar 2021. g. - Član 23 - doslovno kao u revidiranoj Direktivi;</p> <p>Član 19(1) - pravila utvrđivanja: [HR] Zakon o elektroničnim medijima - prečišćena verzija 22. oktobar 2021. g. - Član 33 (1) - doslovno kao u revidiranoj Direktivi;</p> <p>Član 20 - integritet programa [HR] Zakon o elektroničkim medijima - prečišćena verzija 22. oktobar 2021. g. - član 36 - doslovno kao u revidiranoj Direktivi + spotovi za TV prodaju neće se emitovati 10 minuta pre i posle programa za decu.</p> <p>Član 23 - proporcionalna pravila za televizijsko oglašavanje i TV prodaju [HR] Zakon o elektroničnim medijima - prečišćena verzija 22. oktobar 2021. g. - Član 36 - doslovno kao u revidiranoj Direktivi</p> <p>Član 24 - ograničenje vremena za TV prodaju [HR] Zakon o elektroničnim medijima - prečišćena verzija 22. oktobar 2021. g. - Član 40 - doslovno kao u revidiranoj Direktivi.</p>	

Nova pravila o oglašavanju za pružaoce linearnih audiovizuelnih medijskih usluga		Komentari
<p>Predložene regulatorne intervencije i mere implementacije</p>	<p>FR:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nacionalno regulatorno telo odgovorno za jasno navođenje zahteva za plasman proizvoda. Zakon uvodi opšti okvir; - Postoji poseban pravni akt za usluge na zahtev koji je komplementaran zakonu o audiovizuelnim medijima; - Integritet programa je obezbeđen uvođenjem zahteva da prođe 20 minuta između svake uzastopne reklamne pauze za programe duže od 60 minuta. Kinematografska dela mogu se prekinuti u ukupnom trajanju dužem od šest minuta; - Maksimalno vreme oglašavanja 12 minuta u datom satu za različite vrste emitera; - Stroža pravila nametnuta za vreme trajanja TV prodaje. <p>HU</p> <ul style="list-style-type: none"> - Predlaže definicije uređivačke odluke i uređivačke odgovornosti; - Zabranjeno oglašavanje tokom vesti, političkih programa, verskih službi i događaja na državne praznike, čije je trajanje kraće od 30 minuta. 	

Zaključci i preporuke

Analiza slučajeva u zemljama pokazuje da su odabrane zemlje uglavnom doslovno transponovale odredbe revidirane Direktive. Ova praksa bi mogla da signalizira da ciljevi njihove politike – usklađeni sa onima iz Direktive – nastoje da povećaju jednake uslove u reklamnom sektoru za pružaoce linearnih i nelinearnih usluga. Činilo se da čak i zemlje poput Francuske, koje su često name-tale stroža pravila od onih predloženih u Direktivi, popuštaju pravila o komercijalnoj komunikaciji, posebno u vezi sa televizijskim oglašavanjem za linearne usluge. Zanimljivo je da se od Nacionalnog regulatornog tela u Francuskoj zahteva da precizira pravila za plasman proizvoda. Iako su usluge VOD regulisane posebnim zakonom, transponovane odredbe predviđaju da su pravila oglašavanja podjednako primenljiva na usluge na zahtev, što je još jedan signal da francuski zakonodavac nastoji da obezbedi fer konkurenciju između pružalaca linearnih i nelinearnih usluga. Što se tiče Mađarske i Hrvatske, njihov pristup je sličan francuskom, s tim što njihovi audiovizuelni zakoni uključuju definicije uređivačke odluke i uređivačke nezavisnosti, kao i garancije za integritet programa – u skladu sa revidiranim Direktivom. Slično, francuski zakon pruža dodatne garancije za integritet programa, uređivačku nezavisnost i medijski pluralizam tako što daje specifične vremenske okvire za pauze za oglase: i. uslov da prođe 20 minuta između svake uzastopne reklamne pauze za programe koji traju duže od 60 minuta; ii. kinematografska dela mogu da se prekinu u ukupnom trajanju do šest minuta; iii. maksimalno vreme oglašavanja od 12 minuta u datom satu za različite vrste emitera. Na sličan način, Hrvatska i Mađarska su uvele isto ograničenje u vezi sa učestalošću, proporcijama i vremenskim ograničenjima kao i ono navedeno u revidiranoj Direktivi.

Iz svih tih razloga, predloženi način delovanja za srpski proces transpozicije je da:

- Uvede mere i obaveze za emitere i pružaoce usluga VOD o zaštiti uređivačke nezavisnosti, integriteta programa i medijskog pluralizma. Ove odredbe treba da se primenjuju na sve oglase i da garantuju uređivačku nezavisnost i integritet programa u odnosu na nedozvoljeni uticaj i mešanje reklamnih kompanija i državnih organa – u skladu sa revidiranim Direktivom, posebno članovima 9, 10, 11, 19, 20. Predložene mere treba da vode računa o ravnoteži između ostvarivanja prava na zaštitu potrošača, uređivačke nezavisnosti i prihoda od oglašavanja pružalaca medijskih usluga. One takođe treba da teže da izjednače uslove između linearnih i nelinearnih pružalaca usluga.
- Identifikuje i odredi vremenska ograničenja za oglašavanje – u skladu sa odredbama Direktive (pravilo od 12 minuta u datom satu). Međutim, treba navesti dodatna ograničenja za pauze za reklame tokom kinematografskih dela, informativnih emisija, političkih događaja, verskih službi i programa za decu.

- Pravila o sponzorstvu i plasmanu proizvoda treba da budu usklađena sa odredbama revidirane Direktive, ali zakonodavci u Srbiji mogu da uvedu stroža pravila za oglašavanje određenih proizvoda ili tokom određenih programa, posebno kada se radi o igrama na sreću, alkoholnim pićima i HFSS hrani koja se reklamira deci;
- Obezbedi doslednost sa ostalim relevantnim odredbama sadržanim u različitim direktivama EU: o nepoštenoj komercijalnoj praksi, Direktivi o oglašavanju duvana, Direktivi o medicinskim proizvodima za ljudsku upotrebu i Uredbi o ishrani i zdravstvenim tvrdnjama.

U skladu sa obimom ovog poglavlja, analiza zemalja nije sagledala praksu transpozicije u vezi sa pružaocima usluga VSP o čijim obavezama se govori u ovom poglavlju (videti potpoglavlja: Analiza i kratak pregled relevantnih članova revidirane Direktive). Međutim, važno je da se napomene da se Zakon o oglašavanju u Srbiji već odnosi na obaveze komercijalnog saobraćaja (član 45), tako može da postoji potreba za dodatnim zakonskim izmenama i dopunama i usklađivanjima. Za dalje informacije i raspravu o zakonodavstvu, uključujući studije slučaja u zemljama, videti: Evropska audiovizuelna opservatorija, Novi akteri i rizici u onlajn oglašavanju, 2022 (dostupno onlajn i na listi referenci).

Pogled u budućnost

Pored prihoda od oglašavanja ostvarenog od reklama koje sponzorišu privatna lica i kompanije, državno oglašavanje (tj. javna sredstva koja se koriste u reklamne svrhe) je takođe važna prilika za prihod za emitere. Prema predloženom EMFA, raspodela državnog oglašavanja narušava unutrašnje tržište i ponekad „favorizuje i prikriveno subvencionise određene medije koji prikazuju stavove naklonjene vladi“ (Nacrt EMFA: 2). Slično merama zaštite uređivačke nezavisnosti i integriteta programa u revidiranoj Direktivi, nacrt EMFA takođe prepoznaje da državno oglašavanje može da učini pružaoce medijskih usluga podložnim neprimerenom uticaju i predstavlja pretnju slobodi pružanja usluga i drugim osnovnim pravima. Takođe prepoznaje da je „netransparentna i pristrasna raspodela državnog oglašavanja, stoga, moćno sredstvo za vršenje uticaja ili 'hvatanje' pružalaca medijskih usluga“ (Uvodna napomena 48) tako da je „neophodno da se uspostave zajednički zahtevi za transparentnost, objektivnost, proporcionalnost i nediskriminaciju u dodeljivanju državnog oglašavanja i državnih resursa pružaocima medijskih usluga za kupovinu roba ili usluga od njih osim državnog oglašavanja, uključujući zahtev za objavljivanje informacija o korisnicima državnih rashoda za oglašavanje i potrošenim iznosima (Uvodna napomena 49) (kurziv dodat).

Nacrt EMFA uključuje definiciju državnog oglašavanja koja se odnosi na:

- plasiranje, objavljivanje ili širenje;

- promotivne ili samopromotivne poruke;
- u zamenu za plaćanje ili bilo koju drugu naknadu;
- od ili u ime nacionalne, regionalne javne vlasti, regulatornih organa, državnih preduzeća ili bilo koje lokalne samouprave teritorijalnog subjekta sa više od milion stanovnika (član 2(5)).

Sa tako širokim pojmom „državnog oglašavanja“, zakonodavac EU je nastojao da uključi različite državne i lokalne organe, uključujući državna preduzeća i razne promotivne poruke. Predlog artikula liše dva specifična cilja:

- transparentnost, nediskriminacija, proporcionalnost, objektivnost i inkluzivnost *metodologija za merenja publike, posebno onlajn*;
- transparentnost, nediskriminacija, proporcionalnost i objektivnost u *raspodeli državnog oglašavanja medijima*, kako bi se minimizirali rizici zloupotrebe javnog finansiranja za stranačke interese, na štetu drugih učesnika na tržištu. Time će se promovisati fer konkurencija na unutrašnjem medijskom tržištu. (Nacrt EMFA: 3).

Navedeni ciljevi su uspostavljeni i precizirani u članu 24 – Dodela državnog oglašavanja – koji zahteva od država članica da obezbede da se javna sredstva ili „prednost koju javni organi daju pružaocima medijskih usluga za oglašavanje“ (npr. subvencije za medije i druga budžetska izdvajanja za pružaoce medijskih usluga) dodeljuju kroz transparentne, objektivne, proporcionalne i nediskriminatorske kriterijume i procese (stav 1). Ista proceduralna pravila i kriterijumi odabira treba da budu primenljivi na kupovinu roba i usluga osim državnog oglašavanja (stav 2).

Državni organi na svim nivoima, uključujući državna preduzeća ili druge subjekte pod državnom kontrolom, dužni su da „učine dostupnim javnosti tačne, sveobuhvatne, razumljive, detaljne i godišnje informacije o svojim troškovima oglašavanja koji se dodeljuju pružaocima medijskih usluga [...]“. Ti podaci treba da sadrže pravne nazive pružalaca medijskih usluga i ukupan iznos dodeljen po pružaoce medijskih usluga (stav 2). Odgovornost nacionalnih regulatornih tela je da nadgledaju poštovanje navedenih obaveza od strane državnih organa, a NRT mogu da zahtevaju dodatne informacije, uključujući i kriterijume za izbor (stav 3).

Nacrt EMFA će imati značajnu ulogu u budućoj medijskoj regulativi izvan pružalaca AV i medijskih usluga. Konkretno, u kontekstu komercijalne komunikacije medijskih usluga, nacrt EMFA nastoji da dodatno izjednači uslove na unutrašnjem tržištu pošto je državno oglašavanje relevantan tok prihoda u mnogim zemljama i za različite medijske usluge. Iz tog razloga, buduću primenu EMFA, a posebno ove odredbe, treba da uzmu u obzir zakonodavci u Srbiji koji treba da nastoje da obezbede

kako uređivačku nezavisnost i slobodu pružanja usluga, tako i fer konkurenciju privatnih i državnih reklamnih subjekata.

7. Poboljšane odredbe za zaštitu dece od neprimerene audiovizuelne komercijalne komunikacije

Revidirana Direktiva propisuje skup opštih odredbi za zaštitu maloletnika koje se primenjuju na sve pružaoce medijskih usluga i sve oblike komercijalne komunikacije. Osim opštih principa navedenih u članu 9 prema kojima oglasni sadržaj treba da nastoji da zaštiti ljudsko dostojanstvo i podstakne ponašanje koje nije štetno po zdravlje i bezbednost maloletnika, član 28b predviđa detaljnije zahteve za usluge VSP, posebno za komercijalne sadržaje koje prodaju, uređuju i organizuju (čl. 28n, st. 9, st. 1). Zahtevi navedeni u ovim odredbama imaju u vidu negativan uticaj reklamnog sadržaja na maloletna lica, posebno reklamni sadržaj o alkoholnim proizvodima i hrani sa visokim sadržajem masti, soli i šećera – HFSS).

Studije pokazuju da sada postoje „nedvosmisleni dokazi da reklamiranje za decu hrane sa visokim sadržajem masti, soli i šećera ima snažan uticaj na gojaznost kod dece“ (Beiland i Tattlov Golden, 2017: 8). Uprkos ovim dokazima, reklamna industrija nastavlja da izlaže decu nezdravoj hrani i pićima (npr. energetska pića, grickalice, konditorski proizvodi kao što su čokolade i štanglice, itd.). Sa vizijom da „*efikasno smanji izloženost dece audiovizuelnim komercijalnim komunikacijama u pogledu hrane i pića sa visokim sadržajem soli, šećera, masti, zasićenih masti ili transmasnih kiselina*“ (Uvodna napomena 28), Direktiva podstiče države članice da udruže napore sa reklamnom industrijom i koriste mehanizme samoregulacije i koregulacije za jačanje zaštite dece od promovisanja i izloženosti HFSS hrani. Slično tome, ona takođe zahteva od država članica da ograniče izloženost dece komercijalnom sadržaju za alkoholna pića (Uvodna napomena 29). Mehanizmi samoregulacije i koregulacije i kodeksi ponašanja takođe su prepoznati kao važni alati za podsticanje zdravih stilova života i odgovornog konzumiranja alkoholnih pića. Međutim, prema nekim organizacijama kao što je Evropska potrošačka organizacija, predložena pravila nisu dovoljno jasna i stroga i stoga se Revidirana Direktiva može smatrati propuštenom šansom za davanje prioriteta zaštiti dece od reklamiranja nezdrave hrane (Calvert, 2021:5) .

Analiza

Revidirana Direktiva uvodi skup opštih pravila za komercijalnu komunikaciju za sve vrste pružalaca audiovizuelnih medijskih usluga. Konkretno, prepoznaje četiri oblika reklamnog sadržaja: televizijsko oglašavanje, TV prodaja, plasman proizvoda i sponzorstvo (videti više: Poglavlje 6 - Nova pravila o oglašavanju za pružaoce linearnih audiovizuelnih medijskih usluga). Komercijalna komunikacija se definiše kao:

„ Slike sa ili bez zvuka koje su izrađene za promovisanje, direktno ili indirektno, robe, usluga ili ugleda fizičkog ili pravnog lica koje obavlja privrednu aktivnost; takve slike prate ili su uključene u program ili video zapis koji kreiraju korisnici u zamenu za plaćanje ili sličnu naknadu ili u samopromotivne svrhe. Oblici audiovizuelne komercijalne komunikacije uključuju, između ostalog, televizijsko oglašavanje, sponzorstvo, TV trgovinu i plasman proizvoda ” (član 1(1)(h)).

Pre svega, svi pružaoци usluga su obavezni da obezbede da njihov sadržaj i komercijalna komunikacija ne narušavaju fizički, mentalni i moralni razvoj (član 6a(1), videti više u Poglavlju 3 – Zaštita maloletnika od štetnog sadržaja na mreži, uključujući jačanje zaštite na uslugama video na zahtev).

Konkretno, u vezi sa sadržajem komercijalne komunikacije, revidirana Direktiva uvodi nekoliko nivoa ograničenja:

1. Zabrana prikričenog i podsvesnog reklamnog sadržaja u svim slučajevima jer njihov obmanjujući i manipulativni jezik i slike mogu lako da utiču i imaju negativno dejstvo na širu javnost, uključujući decu (član 9 (1)(a) i (b)).
2. Zabrana prenosa komercijalnog sadržaja koji nanosi štetu ljudskom dostojanstvu, zdravlju i bezbednosti, diskriminiše i ugrožava životnu sredinu (c)
3. Zabrana promocije cigareta, duvana i srodnih proizvoda (d)
4. Zabrana oglašavanja alkoholnih pića namenjenih maloletnicima i podsticanja neumerenog konzumiranja (e)
5. Audiovizuelne komercijalne komunikacije ne smeju da nanose fizičku, mentalnu ili moralnu „štetu maloletnicima; stoga, neće direktno podsticati maloletnike da kupe ili unajme proizvod ili uslugu iskorišćavanjem njihovog neiskustva ili lakovernosti, direktno ih ohrabrivati da ubeđuju svoje roditelje ili druge da kupe robu ili usluge koje se oglašavaju, iskorišćavati posebno poverenje maloletnika prema roditeljima, nastavnicima ili drugim licima, ili neopravdano prikazivati maloletnike u opasnim situacijama“ (g).

Treba napomenuti da Uvodna napomena 26 precizira da pravila koja se odnose na oglašavanje alkoholnih pića utvrđena u Direktivi (član 9 i član 22) treba da se primenjuju na sponzorstvo i plasman proizvoda u okviru usluga VOD. Dalja pravila za usluge na zahtev data su za usluge VOD u Direktivi 2010/12/EU.

Revidirana Direktiva proširuje delokrug člana 9 i uvodi novu odredbu za zaštitu dece *od komercijalne komunikacije o nezdravoj hrani i pićima* (HFSS hrana), podstičući države članice da razviju samoregulatorne i koregulatorne mehanizme i kodekse ponašanja kako bi delotvorno smanjile izloženost dece oglašavanju HFSS hrane i osigurale da se ne ističu pozitivni aspekti takve hrane i pića (stav 4). Međutim, ona eksplicitno ne zabranjuje reklamni sadržaj o ovim proizvodima, već samo ukazuje da kodeksi ponašanja i sporazumi između više zainteresovanih strana treba da nastoje da ograniče izloženost dece reklamama za nezdravu hranu. Slično tome, što se tiče alkoholnih pića, primena kodeksa ponašanja treba da pomogne medijskim uslugama i reklamnoj industriji da ograniče izloženost maloletnika oglašavanju tih pića (stav. 3; takođe videti: Evropska audiovizuelna opservatorija, 2022:38). Konačno, ne postoje posebne odredbe o oglašavanju igara na sreću, a Uvodna napomena 30 je jedini podsetnik da maloletnici treba da se delotvorno zaštite od reklamnih sadržaja o igrama na sreću. Takođe priznaje postojanje mehanizama samoregulacije i koregulacije na nivou EU i na nacionalnom nivou, ali ne ide dalje da podstakne dodatne napore u ovoj oblasti.

Što se tiče usluga VSP koje su u potpunosti integrisane u okviru revidirane Direktive, pored člana 9, član 28b takođe nameće niz zahteva posebno za usluge VSP. Ova pravila se razlikuju za pružaoce usluga koji imaju direktnu kontrolu nad reklamom koju oni obeležavaju, prodaju i organizuju, u odnosu na one koji imaju ograničenu mogućnost kontrole sadržaja jer ga usluga VSP ne obeležava, ne prodaje i ne organizuje. Prvi su u obavezi da poštuju uslove iz člana 9(1) i člana 28(b), dok drugi treba da primene mere predviđene članom 9 „*uzimajući u obzir ograničeni nadzor koji te platforme za razmenu video zapisa vrše nad tim audiovizuelnim komercijalnim komunikacijama*” (član 28(b)2(2)).

Slično članu 9(4) o nezdravoj hrani i pićima, oglašavanje HFSS-a na VSP platformama nije zabranjeno, a „*Države članice podržavaju primenu koregulacije i podsticanje samoregulacije putem kodeksa ponašanja*“ s obzirom na njihov negativan uticaj na zdravlje dece i imajuće za cilj da osiguraju da takav sadržaj ne „*naglašava pozitivan kvalitet nutritivnih aspekata takve hrane i pića*” (član 28b(2)(2)). Ova odredba takođe precizira da kodeksi ponašanja treba da budu koncipirani i omogućeni u skladu sa članom 4a(1) koji precizira da kodeksi treba da

- a. „*budu široko prihvaćen od strane glavnih aktera u dotičnim državama članicama;*
- b. *jasno i nedvosmisleno navode svoje ciljeve;*

- c. *predvide redovno, transparentno i nezavisno praćenje i vrednovanje ostvarenja postavljenih ciljeva; i*
- d. *obezbede delotvorno sprovođenje, uključujući delotvorne i proporcionalne sankcije.”*

Nedavni izveštaj Evropske potrošačke organizacije ukazuje da je trenutni pristup regulisanju komercijalne komunikacije o HFSS bio propuštena prilika za kreatore politika da zaštite decu i nametnu strože mere za HFSS hranu. Direktiva samo „ohrabruje“ države članice da koriste mere samoregulacije i koregulacije, a „to je u suprotnosti sa dosadašnjim dokazima da su takvi dobrovoljni pristupi bili preslabi“ (Calvert, 2021:5). Izveštaj je takođe analizirao usklađenost najvećih prehrambenih kompanija kao što su McDonald's i Coca-Cola, Nestle, sa samoregulatornom inicijativom na nivou EU „Zavet EU“ za ograničavanje reklamiranja HFSS hrane među decom. Izveštaj je otkrio da većina kompanija nije poštovala predložena ograničenja i naglašava ključne zamke trenutnog regulatornog pristupa HFSS-u: ne postoji jasna zabrana za oglašavanje ovog sadržaja u udarnom terminu, predložene mere nisu spremne za rešavanje izazova u digitalnom ekosistemu, posebno u vezi sa sadržajem koji kreiraju korisnici, video igrice i influenseri (Calvert, 2021: 10,13,20).

Kratak pregled relevantnih članova revidirane Direktive

U revidiranu Direktivu su uvedene odredbe za zaštitu dece od neprimerenog komercijalnog sadržaja. Konkretno, Uvodna napomena 28 prepoznaje postojanje prehrambenih smernica na nacionalnom i međunarodnom nivou, i posebno pominje model za profil nutrijenata Regionalne kancelarije Svetske zdravstvene organizacije za Evropu koji „razlikuje hranu na osnovu njenog nutritivnog sastava u kontekstu televizijskog oglašavanja hrane upućenog deci.“ Ide i dalje u ohrabrivanju država članica da „osiguraju da se samoregulacija i koregulacija, između ostalog i putem kodeksa ponašanja, koriste za delotvorno smanjenje izloženosti dece audiovizuelnim komercijalnim komunikacijama u pogledu hrane i pića sa visokim sadržajem soli, šećera, masti, zasićenih masti ili transmasnih kiselina ili koji se iz drugih razloga ne uklapaju u te nacionalne ili međunarodne prehrambene smernice.“ Slično tome, za alkoholna pića, Uvodna napomena 29 podstiče samoregulatorne i koregulatorne kodekse ponašanja kako bi se delotvorno smanjila izloženost dece i maloletnika audiovizuelnim komercijalnim komunikacijama. Postojeći sistemi na nivou EU i na nacionalnom nivou već usmeravaju odgovorno reklamiranje alkoholnih pića i treba ih dodatno podsticati, „posebno one usmerene da obezbede da poruke o odgovornom konzumiranju alkohola prate audiovizuelne komercijalne komunikacije za alkoholna pića“.

Član 9(4) precizira materijalni obim zaštite od neprimerene komercijalne komunikacije u pogledu HFSS hrane:

*“4. Države članice podstiču primenu koregulacije i podsticanje samoregulacije putem kodeksa ponašanja kako je predviđeno članom 4a(1) u vezi sa neprimere-
nim audiovizuelnim komercijalnim komunikacijama, **koje prate ili su uključene u
programe za decu**, u pogledu hrane i napitaka koji sadrže hranljive materije, i sup-
stanci sa **nutritivnim ili fiziološkim dejstvom**, posebno masti, transmasnih kise-
lina, soli ili natrijuma i šećera, čiji se prekomerni unos u celokupnoj ishrani ne pre-
poručuje” (kurziv dodat).*

Cilj ovih kodeksa ponašanja je da delotvorno smanje izloženost dece neprimerenoj komercijalnoj komunikaciji i obezbede da takve komercijalne komunikacije „ne ističu pozitivan kvalitet nutritivnih aspekata takve hrane i pića“ (član 9(4)(2).).

Slično tome, države članice se takođe ohrabruju da neguju kodekse ponašanja za samoregulaciju i koregulaciju sa uslugama VSP „sa ciljem da delotvorno smanji izloženost dece audiovizuelnim komercijalnim komunikacijama u pogledu hrane i napitaka koji sadrže hranljive materije i supstance sa nutri-
tivnim ili fiziološkim učinkom, posebno masti, transmasne kiseline, so ili natrijum i šećere, čiji se preko-
merni unos u celokupnoj ishrani ne preporučuje”, čime se osigurava da takva komercijalna komunika-
cija ne „ističe pozitivan kvalitet nutritivnih aspekata takve hrane i pića” (član 28b (2)(3)).

Što se tiče oglašavanja alkoholnih pića, član 9(1)(e) zabranjuje audiovizuelnu komercijalnu komu-
nikaciju koja je posebno usmerena na maloletnike i podstiče neumereno konzumiranje takvih pića.
Član 22(1) pojašnjava uslove za plasman alkoholnih pića:

1. „nije **izričito usmeren na maloletnike** niti **prikazuje maloletnike koji konzumiraju ta pića** (a);
2. ne **povezuje konzumiranje alkohola sa poboljšanom fizičkom sposobnošću ili vožnjom** (b);
3. **ne ostavlja utisak da konzumiranje alkohola doprinosi društvenom ili seksualnom uspehu** (c);
4. ne tvrdi da alkohol ima **terapeutska svojstva ili da je stimulans**, sedativ ili sredstvo za reša-
vanje ličnih konflikata (d);
5. ne podstiče **neumereno konzumiranje alkohola** niti predstavlja apstinenciju ili umerenost u
negativnom svetlu (e);
6. ne stavlja naglasak na **visok sadržaj alkohola kao pozitivan kvalitet pića** (f)” (kurziv dodat).

Zaštita maloletnika od neprimerene komercijalne komunikacije ne zabranjuje striktno komerci-
jalnu komunikaciju u pogledu HFSS hrane i pića, već samo podstiče primenu postojećih nacionalnih

i međunarodnih principa samoregulacije i koregulacije koji su prihvaćeni od strane glavnih aktera i u skladu sa ciljevima politika (član 4(1)a)). Pored toga, postavlja se nekoliko zahteva za oglašavanje alkoholnih pića i prepoznaje relevantnost kodeksa ponašanja i drugih mehanizama za jačanje odgovornog oglašavanja takvih proizvoda.

Analiza slučajeva u zemljama

Pravila predložena u revidiranoj Direktivi nastoje da ograniče izloženost maloletnika oglašavanju alkoholnih proizvoda i HFSS hrane, čime se osigurava da komercijalna komunikacija ne uzrokuje fizičku, mentalnu i moralnu štetu maloletnicima. Za sve pružaoce medijskih usluga ove mere su predviđene članom 9, dok se član 28b primenjuje samo na komercijalnu komunikaciju koju obeležavaju, prodaju i organizuju pružaoци usluga VSP (za one pružaoce usluga VSP koji nemaju kontrolu nad komercijalnim sadržajem, i dalje se primenjuju zahtevi iz člana 9). U većini evropskih zemalja zahtevi iz ovih članova su doslovno transponovani (Evropska audiovizuelna opservatorija, 2021: 51). Što se tiče oglašavanja alkoholnih pića i HFSS proizvoda, u većini slučajeva predlažu se samoregulatorni mehanizmi, dok se regulatorna ograničenja za promociju alkoholnih proizvoda i cigareta razlikuju od zemlje do zemlje. (ibid.:33).

Kako bi se osigurala komplementarnost sa Poglavljem 3 – Zaštita maloletnika od štetnog sadržaja na mreži, uključujući jačanje zaštite na uslugama video na zahtev, ova analiza slučajeva u zemljama pruža dalji uvid u regulatorne odredbe Hrvatske, Švedske i Španije koje se odnose na zaštitu maloletnika od neprimerene komunikacije. Na taj način ove dve analize slučajeva u zemljama pružaju i opšti i specifični uvid u njihove regulatorne pristupe zaštiti maloletnika.

Tabela 9: Poboljšane odredbe za zaštitu dece od neprimerene audiovizuelne komercijalne komunikacije- Pregled

Poboljšane odredbe za zaštitu dece od neprimerene audiovizuelne komercijalne komunikacije		Komentari
Ciljevi politika	<p>Viši stepen zaštite za sadržaje koji mogu da ugroze fizički, psihički ili moralni razvoj maloletnika (Uvodna napomena 20);</p> <p>Podsticati kodekse ponašanja za samoregulaciju i koregulaciju kako bi se smanjila izloženost dece komercijalnoj komunikaciji u vezi sa HFSS hranom i alkoholnim pićima (Uvodne napomene 28 i 29).</p>	<p>Oglašavanje HFSS hrane je dozvoljeno prema revidiranoj Direktivi i podložno daljoj regulaciji kroz mehanizme samoregulacije i koregulacije.</p> <p>Zabranjeno je oglašavanje alkoholnih pića ako je usmereno na maloletna lica, a dalji uslovi su navedeni u članu 22.</p>
Relevantne odredbe revidirane Direktive (numerisane prema Konsolidovanoj verziji Direktive) – pogledati za referencu Excel Tabele praćenja Direktive	<p>Član 9(1)e – zabrana komercijalne komunikacije za alkoholna pića koja je posebno usmerena na maloletnike i podsticanje neumerene potrošnje;</p> <p>Član 9(3) – upotreba kodeksa ponašanja za samoregulaciju i koregulaciju u vezi sa neprimerenim komercijalnim komunikacijama za alkoholna pića;</p> <p>Član (22) – posebni uslovi za televizijsko oglašavanje i TV prodaju alkoholnih pića;</p> <p>Član 9(4) – upotreba kodeksa ponašanja za samoregulaciju i koregulaciju u vezi sa neprimerenom komercijalnom komunikacijom u pogledu HFSS (primenjivo na sve pružaoce medijskih usluga);</p> <p>Član 28b(2) – upotreba kodeksa ponašanja za samoregulaciju i koregulaciju u vezi sa neprimerenom komercijalnom komunikacijom u pogledu HFSS (primenjivo samo na oglašavanje koje organizuju, obeležavaju i prodaju VSP).</p>	
Relevantne odredbe Zakona o elektronskim medijima i/ili Zakona o oglašavanju	<p>Važeći Zakon o elektronskim medijima ne pokriva pitanja zaštite maloletnika. Zakon o oglašavanju sadrži odredbu o zaštiti maloletnika od štetnih komercijalnih sadržaja (član 5 - koregulacija, član 10 - zaštita zdravlja i bezbednosti lica, članovi 46, 47 i 49 - pravila o oglašavanju alkoholnih pića, član 50 - pravila o oglašavanju duvanskih proizvoda, članovi 54,56 - oglašavanje igara na sreću);</p> <p>Postojeća audiovizuelna medijska regulativa ne reguliše usluge VSP.</p>	

Poboljšane odredbe za zaštitu dece od neprimerene audiovizuelne komercijalne komunikacije	Komentari
<p>Transpozicija revidirane verzije Direktive iz 2018. godine u odabranim državama članicama EU</p>	<p>Država članica 1: Hrvatska detaljne analize i relevantnost za Srbiju</p> <p>Član 9(1)e - zabrana komercijalne komunikacije za alkoholna pića koja je posebno usmerena na maloletnike i podsticanje neumerene potrošnje [HR] Zakon o elektronskim medijima – prečišćena verzija 22. oktobar 2021. g. – član 21 (6) doslovno kao u revidiranoj Direktivi;</p> <p>Član 9(3) - upotreba kodeksa ponašanja za samoregulaciju i koregulaciju u vezi sa neprimerenim komercijalnim komunikacijama za alkoholna pića; [HR] Zakon o elektronskim medijima – prečišćena verzija 22. oktobar 2021. g. – član 21 (14) doslovno kao u revidiranoj Direktivi;</p> <p>Član (22) - posebni uslovi za televizijsko oglašavanje i TV prodaju alkoholnih [HR] Zakon o elektronskim medijima – prečišćen 22. oktobar 2021. g. – član 35 (5) doslovno kao u revidiranoj Direktivi;</p> <p>Član 9(4) - upotreba kodeksa ponašanja za samoregulaciju i koregulaciju u vezi sa neprimerenim komercijalnim komunikacijama u pogledu HFSS [HR] Zakon o elektronskim medijima – prečišćena verzija 22. oktobar 2021. g. – član 21 (13) doslovno kao u revidiranoj Direktivi;</p> <p>Član 28b(2) - upotreba kodeksa ponašanja za samoregulaciju i koregulaciju u vezi sa neprimerenim komercijalnim komunikacijama u pogledu HFSS [HR] Zakon o elektronskim medijima – prečišćena verzija 22. oktobar 2021. g. – član 96 (5) doslovno kao u revidiranoj Direktivi.</p>

Poboljšane odredbe za zaštitu dece od neprimerene audiovizuelne komercijalne komunikacije

Komentari

Država članica 2: Španija detaljne analize i relevantnost za Srbiju

Član 9(1)e - zabrana komercijalne komunikacije za alkoholna pića koja je posebno usmerena na maloletnike i podsticanje neumerene potrošnje

[ES] – Zakon 13/2022 od 7. jula o Opštoj audiovizuelnoj komunikaciji – član 123 3. tačke a) i e) – doslovno kao u revidiranoj Direktivi;

Član 9(3) - upotreba kodeksa ponašanja za samoregulaciju i koregulaciju u vezi sa neprimerenim komercijalnim komunikacijama za alkoholna

[ES] – Zakon 13/2022 od 7. jula o Opštoj audiovizuelnoj komunikaciji – član 15.4 e – doslovno kao u Direktivi;

Član (22) - posebni uslovi za televizijsko oglašavanje i TV prodaju alkoholnih

[ES] – Zakon 13/2022 od 7. jula o Opštoj audiovizuelnoj komunikaciji – član 123 3. do 5. - doslovno kao u revidiranoj Direktivi sa ograničenjem vremena emitovanja

- za alkoholne proizvode jačine preko 20% dozvoljeno je samo između 1.00 i 5.00;
- za alkoholne proizvode jačine jednake i ispod 20% dozvoljeno je samo između 20:30 i 05:00 i van tog vremena „kada takve audiovizuelne komercijalne komunikacije čine nedeljivi deo sticanja prava i proizvodnje signala za emitovanje” (stavovi 4 i 5).

Član 9(4) - upotreba kodeksa ponašanja za samoregulaciju i koregulaciju u vezi sa neprimerenim komercijalnim komunikacijama u pogledu HFSS

[ES] – Zakon 13/2022 od 7. jula o Opštoj audiovizuelnoj komunikaciji – član 124 3. – doslovno kao u revidiranoj Direktivi. Član dalje uvodi posebno pravilo da: ako kodeksi ponašanja u vezi sa tim nisu doneti ili ako nadležni organ za audiovizuelnu delatnost dođe do zaključka da se kodeks ponašanja ili njegov deo nije pokazao dovoljno delotvornim, Vlada uspostavlja u zakonu ograničenja u pogledu sadržaja poruka ili vremena u kojem se takva audiovizuelna komercijalna komunikacija može emitovati, kako bi se garantovala zaštita maloletnika.”

Član 28b(2) - upotreba kodeksa ponašanja za samoregulaciju i koregulaciju u vezi sa neprimerenim komercijalnim komunikacijama u pogledu HFSS

[ES] – Zakon 13/2022 od 7. jula o Opštoj audiovizuelnoj komunikaciji – član 91 1. do 3– doslovno kao u revidiranoj Direktivi

Odredbe obuhvataju zahteve i ograničenja predviđena revidiranim Direktivom, ali takođe predviđaju dodatna ograničenja za emitera kojima je dozvoljeno samo oglašavanje alkoholnih pića u noćnom programu.

Zaštita dece od izlaganja HFSS hrani biće posebno ograničena propisima ako kodeksi ponašanja pokažu da nisu dovoljno delotvorni.

Poboljšane odredbe za zaštitu dece od neprimerene audiovizuelne komercijalne komunikacije		Komentari
	<p>Država članica 3: Švedska detaljne analize i relevantnost za Srbiju</p> <p>Član 9(1)e - zabrana komercijalne komunikacije za alkoholna pića koja je posebno usmerena na maloletnike i podsticanje neumerene potrošnje</p> <p>[SE] Zakon o radiju i televiziji – (2010:696) – prečišćen verzija 30. jun 2022. g. – Poglavlje 6, Deo 2 i Poglavlje 8, Deo 14</p> <p>Zabrana plasmana proizvoda za alkoholna pića;</p> <p>Član 9(3) - upotreba kodeksa ponašanja za samoregulaciju i koregulaciju u vezi sa neprimerenim komercijalnim komunikacijama za alkoholna pića;</p> <p>[SE] Nema člana;</p> <p>Član (22) - posebni uslovi za televizijsko oglašavanje i TV prodaju alkoholnih</p> <p>[SE] Zakon o alkoholu (2010:1622) – prečišćena verzija 1. decembar 2020. g. – Poglavlje 7, Delovi 1 i 3</p> <p>Posebna pažnja će se posvetiti reklamiranju alkoholnih pića i neće posebno ciljati ili prikazivati decu mlađu od 25 godina (Deo 1).</p> <p>Zabrana oglašavanja alkoholnih pića u televizijskim emisijama, uslugama na zahtev i radio emisijama. VSP-ovima je zabranjeno da reklamiraju ove proizvode pre, tokom ili posle video sadržaja koje kreiraju korisnici ili televizijskih programa (Deo 3);</p> <p>Član 9(4) - upotreba kodeksa ponašanja za samoregulaciju i koregulaciju u vezi sa neprimerenim komercijalnim komunikacijama u pogledu HFSS</p> <p>[SE] Nema člana.</p>	<p>Zabrana komercijalne komunikacije za alkoholna pića koja cilja i prikazuje decu mlađu od 25 godina – tako je starosna granica postavljena visoko.</p> <p>Zabrana oglašavanja ovih proizvoda za emitere, radio, i na zahtev, i specifični zahtevi za prenos za VSP.</p>
<p>Predložene regulatorne intervencije i mere implementacije</p>	<p>ES:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Posebno ograničenje za emitere u pogledu prenosa reklamnog sadržaja za alkoholna pića, samo na noćne programe; - Regulatorne intervencije i dalja ograničenja dozvoljena u vezi sa reklamiranjem HFSS hrane ako se koregulatorni kodeksi ponašanja pokažu kao neadekvatni i nedelotvorni. <p>SE</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zabrana komercijalne komunikacije alkoholnih proizvoda za emitere i usluge VOD, i ograničenja za usluge VSP. 	

Zaključci i preporuke

Detaljna analiza slučajeva u zemljama pokazuje da su odabrane zemlje u velikoj meri doslovno transponovale relevantne odredbe revidirane Direktive. U nekim slučajevima, emiterima i uslugama na zahtev nameću se dodatna ograničenja koja dozvoljavaju oglašavanje alkoholnih pića samo u noćnom programu (Španija) ili u slučaju VSP-a takvo oglašavanje je dozvoljeno samo pre, tokom ili posle video zapisa koje kreiraju korisnici ili tokom televizijskih programa (Švedska). Švedska je takođe uvela opštu zabranu TV reklama tokom programa koji su namenjeni deci mlađoj od 12 godina, i što se tiče programa za decu mlađu od 12 godina oglašavanje ne može prethoditi niti pratiti takve programe (Evropska komisija). Takođe, relevantno je da je španski regulator obezbedio pravni osnov za dalja ograničenja promovisanja HFSS hrane ukoliko se koregulatorni naponi pokažu nedelotvornim. Ograničeni uvid u praksu transpozicije drugih zemalja sugeriše da su, na primer, u Irskoj, oglašavanje, TV prodaja, sponzorstvo i plasman proizvoda u pogledu HFSS hrane zabranjeni tokom dečjih programa. Irska takođe uvodi ograničenje učestalosti do 25% prodatog vremena za oglašavanje koje promovise te proizvode. Slično tome, Norveška je uvela potpunu zabranu u pogledu HFSS-a za emitere tokom dečjih programa (Ibid).

U skladu sa prethodno navedenim, preporučuje se razmatranje sledećeg skupa preporuka:

- Zahtevi i ograničenja za oglašavanje alkoholnih pića treba da budu u skladu sa odredbama člana 9 i člana 22 revidirane Direktive. Postojeće odredbe u Zakonu o oglašavanju treba da budu izmenjene tako da odražavaju nove zahteve i, posebno, da obuhvate pružaoce usluga na zahtev. Ograničenja u vremenu emitovanja, kao u slučaju Španije, takođe su efikasan regulatorni mehanizam za sprečavanje izloženosti dece promovisanju alkoholnih pića i srpski zakonodavac bi trebalo da ih razmotri;
- Zakonodavci u Srbiji treba da podstiču i olakšavaju koregulacione sporazume i kodekse ponašanja u pogledu smanjenja izloženosti dece oglašavanju alkoholnih pića i HFSS hrane, ali treba da imaju u vidu ograničen efekat tih mera. Dakle, kao u slučaju Španije, uvesti pravnu osnovu za praćenje delotvornosti tih sporazuma i omogućiti intervenciju, posebno u vezi sa HFSS hranom. HFSS hrana trenutno nije uključena u Zakon o oglašavanju;
- Preporučuju se dodatna ograničenja oglašavanja HFSS hrane, posebno tokom, pre i posle dečjeg programa, uključujući i usluge VOD;
- Što se tiče VSP-a, hrvatski zakon samo podstiče koregulacione kodekse ponašanja kako bi se smanjila izloženost dece HFSS hrani, što je takođe poželjna opcija za Srbiju zbog njenog ograničenog normativnog iskustva u regulisanju i saradnji sa VSP-ima koji su uglavnom uspostavljeni u drugim evropskim zemljama.

8. Nezavisnost audiovizuelnih regulatora

Medijski regulatori u Evropi ključni su akteri u očuvanju pluralizma, a njihova nezavisnost je presudna u toj ulozi. Međutim, u nekoliko slučajeva su ti regulatori bili formalno saglasni sa postavljenim zakonskim zahtevima o nezavisnosti, ali su se u stvarnosti ponašali veoma različito i sprovodili tipično političke agende, čime nisu služili široj javnosti. U okviru prethodnog evropskog okvira politike, nisu postojale zaštitne mere na nivou EU, a ni institucionalni mehanizmi koji bi obezbedili nezavisan rad nacionalnih regulatora (Polyák and Rozgonyi, 2015).

Situacija se promenila otkako je revidirana Direktiva uvela *strogu i detaljnu obavezu za države članice EU* da odrede jedno ili više nezavisnih nacionalnih regulatornih tela (NRT) da nadgledaju sektor radio-difuznih i audiovizuelnih medija u okviru odgovarajućeg nacionalnog konteksta. Nacionalna regulatorna tela moraju biti *pravno odvojena od vlade i funkcionalno nezavisna* od svojih vlada i bilo kog drugog javnog ili privatnog tela (član 30 Direktive). Uvođenjem ove eksplicitne obaveze, revidirana Direktiva je u *velikoj meri kodifikovala nezavisnost i delotvorno funkcionisanje NRT*, a zahtev *funkcionalne nezavisnosti* je novi i najznačajniji element koncipiran da dopuni formalnu *de iure* nezavisnost NRT (Irion and Til, 2019).

Pored navedenog, u cilju upravljanja medijskom regulativom na nivou EU, revidiranim Direktivom (član 30b) osnovana je Grupa evropskih regulatora za audiovizuelne medijske usluge (ERGA). ERGA se sastoji od predstavnika nezavisnih regulatornih tela država članica EU i funkcioniše kao mreža za saradnju između regulatora u kontekstu Direktive.

Analize

Ciljevi člana 30. revidirane Direktive utvrđeni su u Uvodnim napomenama (53) gde se navodi da *države članice treba da obezbede da su njihova nacionalna regulatorna tela pravno odvojena od vlade*. Međutim, to ne bi trebalo da spreči države članice da vrše nadzor u skladu sa svojim nacionalnim ustavnim pravom. Takođe, Uvodna napomena (53) pruža dodatne informacije o potrebnom stepenu *stvarne nezavisnosti* tako što navodi da „(...) treba smatrati da su nacionalni regulatorni organi ili tela ostvarila potreban stepen nezavisnosti ako su ti organi ili tela, uključujući one konstituisane kao javni organi ili tela, funkcionalno i stvarno nezavisni od svojih vlada i drugih javnih ili privatnih tela”. Osim toga, naglašeno je da NRT „(...) treba da imaju ovlašćenja i resurse za sprovođenje, neophodne za ispunjavanje svojih zadataka, u pogledu osoblja, stručnosti i finansijskih sredstava“, čime se ukazuje da funkcionalna i stvarna nezavisnost iziskuje potreban nivo profesionalizma predviđen za i unutar NRT. Ujedno, u Uvodnoj napomeni (53) je istaknuto da NRT „(...) treba da obezbede pošto-

vanje ciljeva medijskog pluralizma, kulturne raznolikosti, zaštite potrošača, pravilnog funkcionisanja unutrašnjeg tržišta i promovisanja poštene tržišne konkurencije”.

Suština novih odredbi je izneta u članu 30. revidirane Direktive.

“POGLAVLJE XI

REGULATORNI ORGANI I TELA DRŽAVA ČLANICA

Član 30

1. Svaka država članica imenuje jedno ili više nacionalnih regulatornih organa, tela, ili oboje. Države članice će obezbediti da su ona pravno odvojena od vlade i funkcionalno nezavisna od svojih vlada i bilo kog drugog javnog ili privatnog tela. Time se ne dovodi u pitanje mogućnost država članica da uspostave regulatore koji izvršavaju nadzor nad različitim sektorima.

2. Države članice će obezbediti da nacionalni regulatorni organi ili tela vrše svoja ovlašćenja nepristrasno i transparentno, i u skladu sa ciljevima ove Direktive, posebno medijskim pluralizmom, kulturnom i jezičkom raznolikošću, zaštitom potrošača, pristupačnosti, nediskriminacijom, pravilnim funkcionisanjem unutrašnjeg tržišta i promovisanjem poštene tržišne konkurencije.

Nacionalni regulatorni organi ili tela neće tražiti niti primati uputstva od nekog drugog tela u vezi sa obavljanjem zadataka koji su im dodeljeni u skladu sa nacionalnim pravom kojim se sprovodi pravo Unije. Time se ne sprečava nadzor u skladu sa nacionalnim ustavnim pravom.

3. Države članice će obezbediti da su nadležnosti i ovlašćenja nacionalnih regulatornih organa ili tela, kao i načini utvrđivanja njihove odgovornosti, jasno definisani zakonom.

4. Države članice će obezbediti da nacionalni regulatorni organi ili tela imaju odgovarajuće finansijske i ljudske resurse, kao i izvršna ovlašćenja za delotvorno izvršavanje svoje funkcije i za doprinosu radu ERGA. Države članice će obezbediti da se nacionalnim regulatornim organima ili telima omogućuje sopstveni godišnji budžeti, koji će biti javno objavljeni.

5. Države članice će u svom nacionalnom zakonu propisati uslove i postupke za imenovanje i razrešenje čelnika nacionalnih regulatornih organa i tela ili članova kolegijuma koji obavljaju tu funkciju, uključujući i trajanje mandata. Postupci će biti transparentni, nediskriminatorni i njima se garantuje zahtevani stepen nezavisnosti. Čelnik nacionalnog regulatornog organa ili tela ili članovi kolegijuma koji obavljaju tu funkciju u okviru nacionalnog regulatornog organa ili tela mogu biti razrešeni ako

više ne ispunjavaju uslove potrebne za obavljanje svojih dužnosti, koji su unapred propisani na nacionalnom nivou. Odluka o razrešenju mora biti propisno obrazložena, i podleže prethodnom obaveštenju i dostupnosti javnosti.

6. Države članice će osigurati postojanje delotvornih mehanizama za žalbe na nacionalnom nivou. Žalbeni organ, koji može biti sud, nezavisan je od strana uključenih u žalbeni postupak.

Do ishoda žalbe, odluka nacionalnog regulatornog organa ili tela ostaje na snazi, osim ako se ne donesu privremene mere u skladu sa nacionalnim zakonom.”

Kratak pregled relevantnih članova revidirane Direktive

Kao što se može primetiti, član 30 podrazumeva kompleksan i komplementaran skup obaveza prema državama članicama, koje u svojim zakonima treba da omoguće punu de iure i (!) de facto nezavisnost NRT, i da istovremeno obezbede njihovu odgovornost prema javnosti. Zakonodavni zadaci i metode kodifikacije u ispunjavanju oba cilja politike podstaći će zakonodavca u Srbiji da pažljivo razmotri ove isprepletene zahteve kako bi pronašao najprikladnija rešenja.

Dalje odredbe revidirane Direktive su takođe relevantne za zakonodavstvo u Srbiji. U članu 30a propisana je obaveza razmene informacija prema Evropskoj komisiji i drugim nacionalnim regulatornim telima EU, sa fokusom na prekogranično pružanje AV usluga. Zakon bi trebalo da omogući REM-u da deluje ekspeditivno nakon što dobije informaciju od pružaoca medijskih usluga pod nadležnošću Srbije „da će pružati uslugu koja je u potpunosti ili uglavnom usmerena na publiku druge države članice” i obavesti REM ciljane države članice. Nadalje, ako je teritorija Srbije na meti pružaoca medijskih usluga pod nadležnošću druge države članice, REM treba da pošalje zahtev koji se odnosi na aktivnosti tog pružaoca NRT-u države članice koja ima nadležnost, pri čemu će ovo drugo nacionalno regulatorno telo učiniti sve da zahtev reši u roku od dva meseca (ili čak i u kraćem roku). Shodno tome, odgovarajuća pravila koja ispunjavaju uslove revidirane Direktive treba da budu usvojena u srpskom zakonodavstvu.

Na osnovu detaljne analize člana 30 Direktive, mogli bismo zaključiti da su za zakonodavce u Srbiji najvažniji aspekti novih odredbi u nastavku:

- a. nacionalno pravo treba da propiše zakonske garancije da regulatorno telo (Regulatorno telo za elektronske medije - REM) „neće tražiti niti primati uputstva“ od bilo kog drugog tela prilikom implementacije Direktive;
- b. treba jasno definisati nadležnosti i ovlašćenja REM-a;

- c. REM-u treba obezbediti adekvatne finansijske i ljudske resurse i ovlašćenja za sprovođenje, da bi efikasno obavljalo svoje funkcije; dok
- d. REM treba da deluje potpuno transparentno i odgovorno prema javnosti po pitanju internog budžetiranja; i
- e. bliže uslove i procedure za imenovanje i razrešenje rukovodilaca REM-a ili članova kolegijuma koji obavljaju tu funkciju, uključujući i trajanje mandata, treba propisati nacionalnim zakonodavstvom, pri čemu će odluka o razrešenju biti propisno opravdana, podložna prethodnom obaveštenju i dostupna javnosti, a pravo na delotvoran pravni lek u takvoj situaciji takođe treba da bude predviđeno nacionalnim pravom, pri čemu će žalbeno telo za ostvarivanje prava na pravni lek „biti nezavisno od strana uključenih u žalbeni postupak”; konačno
- f. REM bi trebalo da bude u obavezi da „obavlja svoja ovlašćenja nepristrasno i transparentno”, na „odgovoran” način prema jasno definisanim standardima u zakonu, uključujući „nadzor od strane nacionalnog ustavnog prava”.

Analiza slučajeva u zemljama

Savet Evrope je 2019. godine dao najsveobuhvatniji pregled transpozicije pravila i kritičke analize procedura implementacije (Nezavisnost medijskih regulatornih tela u Evropi, 2019). Iako je u vreme izrade Izveštaja transpozicija revidirane Direktive u nacionalno pravo kasnila u većini država članica EU, izvestioci su već mogli da donesu nekoliko zaključaka u zemljama u kojima je proces bio u toku. Utvrđeno je da „prema pojedinačnim izveštajima o zemljama, izgleda da mnoge zemlje, kao što su Španija i Slovenija, imaju visoku funkcionalnu nezavisnost, kako prema standardima Saveta Evrope tako i prema novoj Direktivi. U Bosni i Hercegovini, međutim, uprkos visokoj funkcionalnoj nezavisnosti tela, ono može biti nezaštićeno zbog politizovane prirode imenovanja ključnih organa za donošenje odluka regulatornog tela. Neke zemlje, uključujući Holandiju i Švedsku, nemaju visok nivo nezavisnosti garantovan zakonom, ali imaju visoku de facto nezavisnost. Međutim, u drugim slučajevima, nepostojanje specifičnog zakonodavstva koje se tiče nezavisnosti regulatornog tela može isto izložiti političkom pritisku, kao u Poljskoj ili Mađarskoj, gde lokalno zakonodavstvo o nezavisnosti može biti zadovoljavajuće na nivou EU, dok u funkcionisanju regulatornog tela može doći do problema.” (Ibid.: 118).

Ukupna slika transpozicije i stvarnih promena u nezavisnosti NRT širom EU je još uvek raspršena (Polyák, 2022), (Ranaivoson, Broughton Micova and Raats, 2023a). U svakom slučaju, odabrali smo tri zemlje – Hrvatsku, Sloveniju i Španiju – kao predmet studija slučaja i dalje analizirali status odgovarajućeg zakonodavstva po ovom pitanju.

Hrvatska (HR) je u potpunosti transponovala revidiranu Direktivu u nacionalno zakonodavstvo (Zakon o elektronskim medijima (ZEM)) do 1. oktobra 2021. godine, i od tada je usvojila i nekoliko pravilnika u kojima se detaljno navodi transpozicija određenih članova Direktive. HR je takođe bila podobna za studiju slučaja zbog regionalnih sličnosti.

Slovenija (SI), koja je navedena kao zemlja koja ima visoku funkcionalnu nezavisnost i po standardima Saveta Evrope i prema novoj Direktivi (Nezavisnost medijskih regulatornih tela u Evropi, 2019): 118), završila je transpoziciju Direktive do avgusta 2022. godine Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o audiovizuelnim medijskim uslugama, a takođe je pripremila i izmenila još šest opštih akata²⁹. Saopšteno je da je pre transpozicije nacionalno pravo u Sloveniji već bilo u velikoj meri „usklađeno sa novom kodifikacijom regulatorne nezavisnosti, kako je predviđeno članom 30. Direktive iz 2018. godine”, a očekivano je da „(...) će najavljena revizija zakona koji reguliše elektronske komunikacije (i AKOS) morati da očuva trenutne garancije pravne i funkcionalne nezavisnosti nacionalnog regulatornog tela i samo doda nekoliko detalja poput onih koji zahtevaju adekvatne resurse za učešće u radu ERGA.” (Nezavisnost medijskih regulatornih tela u Evropi, 2019): 113).

Španija (ES), koja je takođe navodno garantovala visok nivo funkcionalne nezavisnosti (Ibid.: 118), predviđa „(...) da primena člana 30. Direktive može zahtevati određena prilagođavanja španskoj regulativi kako bi se ojačala nezavisnost regulatornog tela za medije: prvo, da bi se obezbedila stvarna autonomija u raspodeli budžeta bez zahteva za odobrenje od strane državnih službenika, posebno u pogledu ljudskih resursa; drugo, da se preispitaju procedure za razrešenje, pošto član 30 nalaže javno obrazloženje, što trenutno nije predviđeno španskim zakonom” i „(...) direktno imenovanje odbora od strane zakonodavca sa velikom većinom od 2/3 moglo bi da predstavlja reprezentativniji i demokratskiji pristup“. (Nezavisnost medijskih regulatornih tela u Evropi, 2019) Ibid.: 53).

Tabela 10 daje detalje o zakonodavnim merama preduzetim u zemljama odabranim za analizu slučaja.

29 Pogledajte ažurirani status na: <https://www.obs.coe.int/en/web/observatoire/avmsd-tracking> (preuzeto 17. januara 2023).

Tabela 10: Nezavisnost audiovizuelnih regulatora - Pregled

Nezavisnost audiovizuelnih regulatora		Komentari
Ciljevi politika	<ol style="list-style-type: none"> 1. Funkcionalna i stvarna nezavisnost NRT od vlade i bilo kog drugog javnog ili privatnog tela 2. Odgovornost NRT 	Ciljevi politika su postavljeni u Uvodnoj napomeni 53.
Relevantne odredbe revidirane Direktive (numerisanje prema Konsolidovanoj verziji Direktive) – pogledati za referencu Excel Tabelu praćenja Direktive	<p>POGLAVLJE XI- REGULATORNI ORGANI I TELA DRŽAVA</p> <p>ČLANICA</p> <p>Članovi 30, 30a, 30b</p>	Član 30b ne zahteva nacionalnu transpoziciju.
Relevantne odredbe Zakona o elektronskim medijima i/ili Zakona o oglašavanju	<p>Zakon o elektronskim medijima</p> <p>II REGULATORNO TELO ZA ELEKTRONSKE MEDIJE</p> <p>Članovi 5-42</p>	Relevantnim delovima Zakona o elektronskim medijima biće potrebna sveobuhvatna revizija kako bi se ispunili ciljevi transpozicije.

Nezavisnost audiovizuelnih regulatora		Komentari
<p>Transpozicija revidirane verzije Direktive iz 2018. godine u odabranim državama članicama EU</p>	<p>Država članica 1: detaljne analize i relevantnost za Srbiju - Hrvatska (HR)</p> <p>Član 30 (1) Direktive <i>Zakon o Elektroničkim Medijima - Prečišćen 22. listopada 2021 - član 73</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Republika Hrvatska je zakonski osnivač Agencije (AEM) kao samostalnog, nezavisnog i neprofitnog pravnog lica sa javnim ovlašćenjima u okviru delokruga i nadležnosti propisanih ovim Zakonom; - osnivač AEM-a je Republika Hrvatska, a osnivačka prava ostvaruje Hrvatski sabor; - zakonsko proglašenje nezavisnosti Agencije predstavlja oglašavanje zabranjenim svakog oblika uticaja na rad Agencije koji bi mogao ugroziti njenu samostalnost i nezavisnost; - organi AEM-a su direktor i Savet za elektronske medije; <p><i>[HR] Statut Agencije za elektroničke medije - član 1</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - ponavljanje odredbi zakona. <p>Član 30 (2) Direktive <i>Zakon o Elektroničkim Medijima - Prečišćen 22. listopada 2021 - član 74</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - obaveza formiranja stručne službe za obavljanje stručnih, administrativnih i tehničkih poslova u okviru AEM. Poslovi obuhvataju izradu godišnjeg programa rada, godišnjeg finansijskog plana i projekcija za naredne 2 godine, kao i godišnjeg izveštaja o radu i finansijskih izveštaja; - stroga pravila o profesionalnoj nezavisnosti osoblja AEM-a: radnici AEM-a ne smeju biti članovi rukovodstva ili nadzornih odbora ili upravnih odbora pružalaca medijskih usluga, niti članovi bilo kojih drugih oblika interesnih grupa, čime bi mogli da dovedu u sumnju svoju nepristrasnost u vođenju postupaka iz nadležnosti Agencije; izuzetno, dopušteno je članstvo i učešće u naučnim udruženjima, društvima i projektima, pod uslovom da to ne utiče na njihovu nepristrasnost u vođenju postupaka; <p><i>Statut Agencije za elektroničke medije - član 10(1) i (2)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - utvrđuje dužnosti Saveta za upravljanje AEM i obavljanje zadataka regulatornog tela u oblasti elektronskih medija; <p>Član 30 (3) Direktive <i>Zakon o Elektroničkim Medijima - Prečišćen 22. listopada 2021 - članovi 74, 75, 77 i 78</i></p>	<p>Najrelevantnije odredbe hrvatskog zakonodavstva koje su najprimerenije za transpoziciju u Srbiji:</p> <ul style="list-style-type: none"> - stroga pravila o profesionalnoj nezavisnosti zaposlenih u NRT; - odredbe o finansijskoj samostalnosti: garancije nezavisnosti; - fiksni i neobnovljivi mandati članova organa upravljanja/Saveta NRT; - stroga i detaljna pravila o sukobu interesa i pravilnosti poslovanja članova upravnog tela/Saveta NRT; - stroge posledice razrešenja i sprečavanje efekta rotacije, sa jednog na drugo radno mesto, članova organa upravljanja/Saveta NRT.

Nezavisnost audiovizuelnih regulatora	Komentari
<ul style="list-style-type: none"> - detaljni opisi zadataka u pogledu nadležnosti i ovlašćenja AEM; - Savet ima pravo da prati sprovođenje i izvršenje godišnjeg programa rada i finansijskog plana AEM (mera odgovornosti); <p><i>Statut Agencije za elektroničke medije - član 16</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - ponavljanje odredbi navedenih u zakonu; <p>Član 30 (4) Direktive <i>Zakon o Elektroničkim Medijima - Prečišćen 22. listopada 2021 - član 81</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Odredbe finansijske autonomije: finansijska sredstva AEM-a - na osnovu njihovog godišnjeg finansijskog plana - osiguravaju se iz iznosa od 0,5% od ukupnog godišnjeg bruto prihoda koji su u prethodnoj godini ostvarili pružaoci medijskih usluga (audio na zahtev i/ili audiovizuelne medijske usluge, medijske usluge televizije i/ili radija, usluge elektronskih publikacija i usluge platformi za razmenu video zapisa); - AEM odgovara za svoje obaveze svom celokupnom imovinom, dok Republika Hrvatska ima neograničenu odgovornost za obaveze AEM-a; <p><i>Statut Agencije za elektroničke medije - član 23 i 24</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - ponavljanje odredbi zakona i utvrđivanje detalja godišnjeg finansijskog plana; <p>Član 30 (5) Direktive <i>Zakon o Elektroničkim Medijima - Prečišćen 22. listopada 2021 - član 76</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Savet AEM ima sedam članova (više profesionalnih uslova je propisano Zakonom o kvalifikacijama članova), od kojih je jedan predsednik; - predsednika i ostale članove Saveta imenuje (nakon javnog poziva za prijave) i razrešava Hrvatski sabor na predlog Vlade Republike Hrvatske; - maksimalni mandat je 5 godina, koji se može produžiti najviše do 6 meseci do imenovanja novog predsednika i/ili člana Saveta; - stroga i detaljna pravila o sukobu interesa i usklađenosti; - razrešenje članova Saveta: neispunjavanje obaveza, sprečenost zbog bolesti, drug slični razlozi, kao i ako svojim radom ili ponašanjem dovode u pitanje svoj ugled ili ugled Agencije, odnosno sopstvenu ili samostalnost i nezavisnost Agencije; 	

Nezavisnost audiovizuelnih regulatora	Komentari
<ul style="list-style-type: none"> - stroge posledice razrešenja: predsednik, potpredsednik ili član Saveta ne može u roku od 1 godine od razrešenja biti imenovan za člana rukovodstva ili nadzornog odbora ili upravnog odbora u pravnim licima na koja se primenjuju odredbe ovog Zakona; i takođe - grejs-period od 6 meseci u slučaju isteka mandata ili dobrovoljne ostavke: bez zaposlenja u sektoru, što se kompenzuje pravom na nadoknadu da bi se sprečio efekat rotacije sa jednog na drugo radno mesto; <p><i>Statut Agencije za elektroničke medije - članovi 10(3) i (4) i 11</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - obaveza članova Saveta da postupaju savesno i u skladu sa moralno-etičkim principima i pravilima struke, da obezbede primenu principa transparentnosti, objektivnosti i nepristrasnosti, prisustvuju i glasaju na sednicama Saveta, da čuvaju u tajnosti podatke koje saznaju tokom rada Agencije i da postupaju u skladu sa obavezama koje imaju u skladu sa Zakonom, drugim propisima, opštim aktima Agencije i ovim Statutom; <p>Član 30 (6) Direktive</p> <p><i>Zakon o Elektroničkim Medijima - Prečišćen 22. listopada 2021 - član 82</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - većinsko glasanje u Savetu; - protiv odluka, obaveštenja i drugih upravnih akata Agencije nije dozvoljena žalba, ali se protiv njih može pokrenuti upravni spor pred teritorijalno nadležnim upravnim sudom; - u slučaju nepoštovanja izvršnog rešenja ili drugog upravnog akta Agencije, Savet može da izda prekršajni nalog ili podnese optužni predlog radi pokretanja prekršajnog postupka; <p><i>Statut Agencije za elektroničke medije - član 12 (3)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - ponavljanje odredbi zakona; <p>Član 30a (1) Direktive</p> <p><i>Zakon o Elektroničkim Medijima - Prečišćen 22. listopada 2021 - član 77(1) 16.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - obaveza saradnje sa regulatornim telima drugih država i/ili Evropskom komisijom u razmeni informacija; <p>Član 30a (2) Direktive</p> <p><i>Zakon o Elektroničkim Medijima - Prečišćen 22. listopada 2021 - članovi 7, 26(3), 85(7), 92(3)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - obaveza Saveta da razmenjuje informacije sa drugim NRT radi utvrđivanja nadležnosti; <p>Član 30a (3) Direktive</p> <p>Nema transpozicije.</p>	

Nezavisnost audiovizuelnih regulatora	Komentari
<p>Država članica 2: detaljne analize i relevantnost za Srbiju - Slovenija (SI)</p> <p>Revidirana Direktiva je Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o audiovizuelnim medijskim uslugama (ZAvMS-B) (Uradni list Republike Slovenije, br. 204/21) transponovana u nacionalno zakonodavstvo u Sloveniji, međutim, nije došlo ni do kakvih izmena u statusu NRT/AKOS. Slovenački zakonodavac nije video potrebu za unapređenjem zakonskih garancija nezavisnosti NRT/AKOS-a, a Evropska komisija nije izrazila zabrinutost u vezi sa tim (nije uspostavljena procedura za povredu). Dakle, mogli bismo da tvrdimo da bi nezavisnost NRT/AKOS-a pre revizije Direktive trebalo da bude dovoljna, pa smo za potrebe naših analiza mogli da se pozovemo na prethodnu zakonsku regulativu u Sloveniji. Stoga, podsećamo se na najvažnije delove izveštaja o zemlji koji je sastavljen pre završetka procesa transpozicije (<i>Nezavisnost medijskih regulatornih tela u Evropi</i>, 2019) : 107-113) – pogledati odlomke u nastavku):</p>	<p>Najrelevantnije odredbe slovenačkog zakonodavstva koje su najprimerenije za transpoziciju u Srbiji:</p> <ul style="list-style-type: none">- garancije nezavisnog delovanja NRT: operativno rukovodstvo NRT (uključujući upravu) nije vezano uputstvima saveta ili bilo kog drugog tela pri obavljanju svojih dužnosti u pogledu audiovizuelnih medijskih usluga;- nadzor od strane Vlade ne podrazumeva bilo kakvo mešanje u sadržaj opštih ili posebnih pravnih akata koje donosi NRT.

Nezavisnost audiovizuelnih regulatora	Komentari
<ol style="list-style-type: none">1. Slovenačka agencija za komunikacione mreže i usluge (AKOS) uspostavljena je kao konvergentno telo 2001. godine, a prvobitni zakon je već sadržavao visoke garancije nezavisnosti (ZEKom-1). Kao javna agencija, korporativno telo koje podleže Zakonu o javnim agencijama, AKOS je pravno odvojen od Vlade.2. Organi AKOS-a su Savet Agencije i direktor Agencije. Savet ima pravo i dužnost da nadgleda rad AKOS-a i obezbedi internu odgovornost. Važno je da ni AKOS ni njegov glavni organ odlučivanja, direktor AKOS-a, nisu vezani uputstvima saveta ili bilo kog drugog tela pri obavljanju svojih dužnosti u pogledu audiovizuelnih medijskih usluga.3. AKOS-ova funkcionalna nezavisnost od slovenačke Vlade je visoka; njena ovlašćenja se kreću od opštih ovlašćenja za sprovođenje politika do ovlašćenja za prikupljanje informacija, praćenje tržišta i nadzor usluga, ovlašćenja za sprovođenje, kao i rešavanje sporova i žalbi. ZEKom-1, međutim, jasno navodi da ovaj nadzor ne daje osnov za mešanje u sadržaj opštih ili posebnih pravnih akata koje donosi AKOS u vezi sa vršenjem svojih ovlašćenja po zakonima iz oblasti svog delovanja.4. Odgovornost: Transparentnost je važan suštinski deo principa AKOS regulative, kao što je propisano ZEKom-1.5. Finansijska nezavisnost: AKOS je isključivo finansirana od naknada iz delatnosti sa prilično stabilnim godišnjim prihodom.6. Adekvatna ovlašćenja za sprovođenje: AKOS ima na raspolaganju širok spektar ovlašćenja za sprovođenje: od upozorenja do novčane kazne.7. Procedure imenovanja i razrešenja:<ol style="list-style-type: none">a. direktora Agencije, na osnovu javnog konkursa, imenuje Vlada; razrešenje: u slučajevima nepoštovanja zakona i/ili nesposobnosti za rad;b. Članovi Saveta Agencije biraju se putem javnog poziva i imenuje ih Vlada, i članovi Saveta ne mogu biti razrešeni kao celina.	

Nezavisnost audiovizuelnih regulatora		Komentari
	<p>Država članica 3: detaljne analize i relevantnost za Srbiju - Španija (ES)</p> <p>Član 30 (1) Direktive <i>Zakon 3/2013, od 4. juna, o formiranju Nacionalne komisije za tržišta i konkurenciju – Konsolidovan 28. decembra 2021. god. – članovi 1, 2 1. i 2., 3 1. i 22.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - zakonska osnova Nacionalne komisije za tržišta i konkurenciju (NCCM) kao javnog tela; - izjava o nezavisnosti NCCM-a u pogledu organizacione i funkcionalne autonomije i potpune nezavisnosti od Vlade, javne uprave i tržišnih aktera, uz utvrđivanje obaveze da deluje nezavisno od bilo kakvog poslovnog ili komercijalnog interesa; - što istovremeno čini NCCM odgovornom i predmetom parlamentarne i pravosudne kontrole; <p><i>Zakon 13/2022, od 7. jula, Opšte audiovizuelne komunikacije - član 153.2, 4 i 5</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - regulisanje nadležnosti NCCM-a na državnom nivou i nadležnih audiovizuelnih tela na nivou autonomne zajednice; <p>Član 30 (2) Direktive <i>Zakon 3/2013, od 4. juna, o formiranju Nacionalne komisije za tržišta i konkurenciju – Konsolidovan 28. decembra 2021. god. – članovi 1 2., 2 1. i 2., 3 2. 37 i 39</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - obaveze transparentnosti utvrđene za NCCM, da javno objavi sve odredbe, rešenja, odluke i izveštaje donete u skladu sa zakonom koji ih reguliše, nakon što o njima obavesti zainteresovane strane, nakon donošenja odluke – po potrebi – o poverljivim aspektima navedenih rešenja, odluka i izveštaja, i nakon uklanjanja ličnih podataka; nepotpunu listu o specifičnim merama transparentnosti, uključujući godišnje sektorske ekonomske izveštaje, koji analiziraju konkurentsku situaciju u sektoru, upravljanje javnim sektorom i izglede za razvoj sektora; - odgovornost predsedavajućeg NCCM: obaveza pojavljivanja na godišnjim sednicama relevantnog parlamentarnog odbora u Kongresu poslanika; <p>Član 30 (3) Direktive <i>Zakon 3/2013, od 4. juna, o formiranju Nacionalne komisije za tržišta i konkurenciju – Konsolidovan 28. decembra 2021. god. – članovi 4 1., 5 1. to 4. and 9</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - detaljno navođenje zadataka NCCM-a u obavljanju njenih dužnosti i nadležnosti, uključujući i obavezu da deluje kao arbitar u sporovima pružalaca audiovizuelnih medijskih usluga; 	<p>Najrelevantnije odredbe španskog zakonodavstva koje su najprimerenije za transpoziciju u Srbiji:</p> <ul style="list-style-type: none"> - odgovornost NRT: obaveze transparentnosti, da javno objavi sve donete odredbe, rešenja, odluke i izveštaji; - profesionalna odgovornost: obaveza izvođenja studija i istraživanja o konkurenciji, kao i izrada opštih izveštaja o sektorima audiovizuelnih medija; - profesionalna odgovornost: obaveza pripreme izveštaja (procena uticaja) u procesu izrade obavezujućih pravila; - garancije političke nezavisnosti članova Odbora NRT; - fiksni i neobnovljivi mandat članova Odbora NRT.

Nezavisnost audiovizuelnih regulatora	Komentari
<ul style="list-style-type: none">- obaveza NCMC-a da saraduje sa relevantnim organima u autonomnim zajednicama i da saraduje sa nacionalnim vlastima i sudovima Španije;- obaveza izvođenja studija i istraživanja o konkurenciji, kao i opštih izveštaja o privrednim sektorima;- obaveza pripreme izveštaja (procene uticaja) u procesu izrade pravila koja utiču na njen obim nadležnosti u sektorima pod nadzorom, antimonopolskih zakona i pravnog okvira; <p>Član 30 (4) Direktive <i>Zakon 3/2013, od 4. juna, o formiranju Nacionalne komisije za tržišta i konkurenciju – Konsolidovan 28. decembra 2021. god. – članovi 4 2. and 5 5.</i></p> <ul style="list-style-type: none">- izjava o obavezi države da obezbedi adekvatne finansijske i ljudske resurse za NCMC; <p>Član 30 (5) Direktive <i>Zakon 3/2013, od 4. juna, o formiranju Nacionalne komisije za tržišta i konkurenciju – Konsolidovan 28. decembra 2021. god. – članovi 15, 23 and 25</i></p> <ul style="list-style-type: none">- članove Odbora [NCMC], uključujući predsednika i potpredsednika, imenuje Vlada, Kraljevskim dekretom, na predlog ministra za ekonomska pitanja i konkurentnost, iz redova lica sa priznatim autoritetom i stručnošću u oblasti rada NCMC-a, nakon javne rasprave;- garancije političke nezavisnosti članova Odbora NCMC-a: Kongres, putem relevantne komisije koja odlučuje apsolutnom većinom, može staviti veto na imenovanje predloženog kandidata u roku od jednog kalendarskog meseca od prijema relevantnog saopštenja (ako Kongres ne izrazi bilo kakav jasan stav do kraja ovog perioda, smatraće se da je imenovanje prihvaćeno);	

Nezavisnost audiovizuelnih regulatora	Komentari
<ul style="list-style-type: none">- mandat članova Odbora traje šest godina bez mogućnosti obnavljanja. Članstvo u odboru će se delimično menjati svake dve godine, tako da nijedan član Odbora ne može da ostane na svojoj funkciji duže od šest godina;- razrešenje: zbog teže povrede dužnosti postavljenja ili nepoštovanja obaveza koje se tiču neusklađenosti, sukoba interesa i zakonske obaveze neotkrivanja podataka; <p>Član 30 (6) Direktive <i>Zakon 3/2013, od 4. juna, o formiranju Nacionalne komisije za tržišta i konkurenciju – Konsolidovan 28. decembra 2021. god. – član 36</i></p> <ul style="list-style-type: none">- akti i odluke drugih organa NCMC-a, osim predsedavajućeg ili Odbora, mogu biti predmet administrativne žalbe; <p>Član 30a (1) Direktive <i>Zakon 3/2013, od 4. juna, o formiranju Nacionalne komisije za tržišta i konkurenciju – Konsolidovan 28. decembra 2021. god. – član 4 2.</i></p> <ul style="list-style-type: none">- obaveza redovnog i periodičnog rada sa institucijama i telima EU, posebno sa Evropskom komisijom, kao i sa nadležnim organima i telima u drugim državama članicama; <p>Član 30a (2) Direktive <i>Zakon 13/2022, od 7. jula, Opšte audiovizuelne komunikacije - član 48 a)</i></p> <ul style="list-style-type: none">- obaveza NCMC-a o međusobnoj razmeni informacija sa nacionalnim audiovizuelnim regulatornim organima ili telima država članica Evropske unije; <p>Član 30a (3) Direktive <i>[ES] Zakon 13/2022, od 7. jula, Opšte audiovizuelne komunikacije - član 48 b) i c)</i></p> <ul style="list-style-type: none">- regulisana obaveza NCMC-a da koristi mehanizme saradnje između audiovizuelnih registara.	

Nezavisnost audiovizuelnih regulatora		Komentari
<p>Predložene regulatorne intervencije i mere implementacije</p>	<p>Najrelevantnije odredbe hrvatskog zakonodavstva koje su najprimerenije za transpoziciju u Srbiji:</p> <ul style="list-style-type: none"> - stroga pravila o profesionalnoj nezavisnosti zaposlenih u NRT; - odredbe o finansijskoj samostalnosti: garancije nezavisnosti; - fiksni i neobnovljivi mandati članova organa upravljanja/Saveta NRT; - stroga i detaljna pravila o sukobu interesa i pravilnosti poslovanja članova upravnog tela/Saveta NRT; - stroge posledice razrešenja i sprečavanje efekta rotacije, sa jednog na drugo radno mesto, članova organa upravljanja/Saveta NRT. <p>Najrelevantnije odredbe slovenačkog zakonodavstva koje su najprimerenije za transpoziciju u Srbiji:</p> <ul style="list-style-type: none"> - garancije nezavisnog delovanja NRT: operativno rukovodstvo NRT (uključujući upravu) nije vezano uputstvima saveta ili bilo kog drugog tela pri obavljanju svojih dužnosti u pogledu audiovizuelnih medijskih usluga; - nadzor od strane Vlade ne podrazumeva bilo kakvo mešanje u sadržaj opštih ili posebnih pravnih akata koje donosi NRT. <p>Najrelevantnije odredbe španskog zakonodavstva koje su najprimerenije za transpoziciju u Srbiji:</p> <ul style="list-style-type: none"> - odgovornost NRT: obaveze transparentnosti da se objave sve donete odredbe, rešenja, odluke i izveštaji; - profesionalna odgovornost: obaveza izvođenja studija i istraživanja o konkurenciji, kao i izrada opštih izveštaja o sektorima audiovizuelnih medija; - profesionalna odgovornost: obaveza pripreme izveštaja (procena uticaja) u procesu izrade obavezujućih pravila; - garancije političke nezavisnosti članova Odbora NRT; - fiksni i neobnovljivi mandat članova Odbora NRT. 	

Zaključci i preporuke

Novina u revidiranoj Direktivi u pogledu nezavisnosti nacionalnih regulatornih tela su *striktno kodifikovani zahtevi prema nacionalnim zakonodavcima da garantuju formalnu (de iure) i funkcionalnu nezavisnost NRT*. Te garancije treba da obuhvate nezavisnost od Vlade i bilo kog drugog javnog ili privatnog tela; finansijsku nezavisnost; profesionalnu nezavisnost; i odgovornost NRT. Važno je da tokom implementacije revidirane Direktive, novousvojene garancije o funkcionalnoj nezavisnosti REM-a treba dopuniti adekvatnim merama odgovornosti, uvodeći redovno praćenje aktivnosti REM-a. Da bi se poboljšala odgovornost REM-a, preporučuje se (Polyák & Rozgonyi, 2015) dopuna pokazatelja nezavisnosti zaključcima izvedenim iz pregleda stvarnog rada i odluka REM-a, sa posebnim fokusom na (1) *transparentnost donošenja odluka* (npr. dostupnost detaljnog obrazloženja odluka; regularnost javnih konsultacija i njihov uticaj); (2) *procedure ulaska na tržište* (npr. intenzitet konkurencije u tenderskim postupcima); i (3) *praksu sankcionisanja* (npr. javna dostupnost kriterijuma koji se koriste u primeni sankcija i doslednost njihove primene). Ove kriterijume treba redovno pratiti i ocenjivati de facto nezavisno funkcionisanje REM-a, a u zakone treba uneti nove odredbe o delotvornim mehanizmima sprovođenja u slučaju ozbiljnih znakova nesamostalnog delovanja. Na taj način će de iure i de facto nezavisnost biti značajno poboljšana, a demokratski legitimitet REM-a bi takođe mogao biti jače opravdan.

Studije slučaja u zemlji otkrile su nekoliko dobrih zakonskih rešenja koja su izuzetno relevantna za transpoziciju u Srbiji. Veoma je preporučljivo uzeti u obzir sledeće primere iz

Hrvatske:

- stroga pravila o profesionalnoj nezavisnosti zaposlenih u NRT;
- odredbe o finansijskoj samostalnosti: garancije nezavisnosti;
- fiksni i neobnovljivi mandati članova organa upravljanja/Saveta NRT;
- stroga i detaljna pravila o sukobu interesa i pravilnosti poslovanja članova upravnog tela/Saveta NRT;
- stroge posledice razrešenja i sprečavanje efekta rotacije, sa jednog na drugo radno mesto, članova organa upravljanja/Saveta NRT;

Slovenije:

- garancije nezavisnog delovanja NRT: operativno rukovodstvo NRT (uključujući upravu) nije vezano uputstvima saveta ili bilo kog drugog tela pri obavljanju svojih dužnosti u pogledu audiovizuelnih medijskih usluga;

- nadzor od strane Vlade ne podrazumeva bilo kakvo mešanje u sadržaj opštih ili posebnih pravnih akata koje donosi; i iz

Španije:

- odgovornost NRT: obaveze transparentnosti, da objavi sve donete odredbe, rešenja, odluke i izveštaji;
- profesionalna odgovornost: obaveza izvođenja studija i istraživanja o konkurenciji, kao i izrada opštih izveštaja o sektorima audiovizuelnih medija;
- profesionalna odgovornost: obaveza pripreme izveštaja (procena uticaja) u procesu izrade obavezujućih pravila;
- garancije političke nezavisnosti članova Odbora NRT;
- fiksni i neobnovljivi mandat članova Odbora NRT.

Osim toga, transpozicija novih odredbi revidirane Direktive treba da uzme u obzir *prethodne ocene o nivou nezavisnosti Regulatornog tela za elektronske medije (REM)* koje bi mogle u velikoj meri da budu od koristi za sledeću fazu zakonodavnog procesa.

Garancije nezavisnosti REM-a

Savet Evrope je 2017. godine naručio Izveštaj o nezavisnosti REM Srbije (Irion *et al.*, 2017) i izvršio potpunu i detaljnu procenu zasnovanu na metodologiji, koju je kasnije koristila Evropska komisija za formulisanje zahteva postavljenih od strane revidirane Direktive. Izveštaj je izneo *nekoliko preporuka upućenih srpskom zakonodavcu* (ibid. str. II-V) kako bi se *obezbedila formalna i funkcionalna nezavisnost REM*. Odlomci u nastavku ponavljaju najvažnije predloge koje su dali izvestioci:

Tabela 11: Preporuke upućene srpskom zakonodavcu kako bi se obezbedila formalna i funkcionalna nezavisnost REM (Izvor: (Irion *et al.*, 2017))

<p>Status i nadležnosti</p>	<p>Povezivanje sa drugim nezavisnim regulatorima specifičnim za sektor u Srbiji i prikupljanje informacija o uticaju horizontalnih administrativnih pravila.</p> <p>Usvajanje šeme kako REM koristi svoja ovlašćenja za sankcionisanje koja bi postepeno eskalirala sankcije u cilju intenziviranja odvratanja.</p> <p>Ukoliko dođe do promene finansijskih sankcija, REM-u se savetuje da usvoji podzakonski akt kojim bi se formulisao postepeni odgovor kako bi se sankcije za neplaćanje takse najavile i postavile u skladu sa zakonom.</p> <p>Ako postupak odobravanja konačnog plana bude blagovremen, zakažite spoljni nezavisni ekspertski pregled finansijske autonomije REM-a, uključujući njegovu strukturu taksi, proces naplate i strategiju sprovođenja.</p>
<p>Samostalnost donosilaca odluka</p>	<p>Članovi Saveta bi trebalo da budu pouzdaniji i vidljiviji predstavnici REM-a.</p>
<p>Znanje</p>	<p>Zaposlenima u REM-u treba dozvoliti i ohrabriti ih da budu pouzdaniji i vidljiviji predstavnici REM-a.</p> <p>Redovno sagledavajte sveobuhvatno znanje Saveta i saopštavajte to ovlašćenim predlagачima kako bi se povećale šanse za raspodelu kompetencija i znanja koja doprinose dobrom upravljanju REM-om.</p>
<p>Odgovornost i transparentnost</p>	<p>Nastojte da REM-ove prakse onlajn izveštavanja budu ažurne i obezbedite odgovornost REM-a.</p> <p>Uložite više truda u terenski rad REM-a.</p>

Jačanje odgovornosti REM-a

Dato je nekoliko preporuka za uspostavljanje sistema praćenja na nivou EU i na nacionalnom nivou kojim se procenjuje nezavisnost nacionalnih regulatornih tela na osnovu specifičnih kriterijuma zasnovanih na dokazima, koji ponavljaju zaključke prethodnih incidenata kršenja nezavisnosti (Polyák and Rozgonyi, 2015). Ova razmatranja su veoma relevantna za srpski kontekst; stoga bi paralelno jačanje odgovornosti REM-a bilo neizbežno u jačanju legitimiteta REM-a i sprovođenju evropskih osnovnih prava.

Pogled u budućnost

Revidirana Direktiva je dovela do dugo očekivanog pomeranja politike ka tome da nezavisnost regulatornih tela postane eksplicitan evropski zakonski zahtev, ali je takođe ostavila nerešena mnoga pitanja nezavisnosti iz prošlosti, i nije dala Evropskoj komisiji potrebne nadležnosti da prati i raz-

matra pitanja odgovornosti (Polyák, 2022). Osim toga, koordinacija na nivou EU između nacionalnih medijskih regulatora postala je u skorije vreme centralna tačka medijske politike EU u digitalnom okruženju (Ranaivoson, Broughton Micova and Raats, 2023b); Polyak & Kersevan, 2023). Stoga bi srpski zakonodavac trebalo da razmotri i nedavno predložen zakon u EU, nacrt Evropskog zakona o slobodi medija (Nacrt EMFA)³⁰, koji je postavio specifične ciljeve za povećanje regulatorne saradnje i konvergencije kroz alate za prekograničnu koordinaciju i mišljenja i smernice na nivou EU. Cilj Nacrta EMFA je „promovisanje doslednih pristupa medijskom pluralizmu i nezavisnosti medija, i pružanje delotvorne zaštite za korisnike medijskih usluga od nelegalnog i štetnog sadržaja, uključujući i pružaoce onlajn usluga (i iz trećih zemalja) koji ne poštuju EU medijske standarde”³¹. Odeljak 3 Nacrta EMFA sadrži skup pravila i procedura za regulatornu saradnju i konvergenciju, koji obuhvata mehanizam za strukturisanu saradnju, zahteve za sprovođenje mera, uputstva o pitanjima medijske regulative i koordinaciju mera u vezi sa medijskim uslugama trećih zemalja. Te odredbe imaju za cilj da obezbede bližu saradnju između nacionalnih regulatornih organa i tela u različitim oblastima medijske regulative. Pored toga, Nacrt EMFA je predložio osnivanje Evropskog odbora za medijske usluge, kolektivnog tela nezavisnih medijskih regulatora, koji bi zamenio i nasledio Grupu evropskih regulatora za audiovizuelne medijske usluge (ERGA).

30 Predlog UREDBE EVROPSKOG PARLAMENTA I SAVETA o uspostavljanju zajedničkog okvira za medijske usluge na unutrašnjem tržištu (European Media Freedom Act) i izmenama i dopunama Direktive 2010/13/EU; COM/2022/457 final.

31 Ibid. str. 1.

Reference

Zakonodavni tekstovi

Evropska unija, *prečišćena verzija Ugovora o funkcionisanju Evropske unije*, 26. oktobar 2012, OJ L. 326/47-326/390; 26.10.2012. Dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/52303e8d4.html> (Pristup: 30. januar 2023.)

Evropska unija, *Povelja o osnovnim pravima Evropske unije*, 26. oktobar 2012, 2012/C 326/02. Dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3b70.html> (Pristup: 30. januar 2023.)

Evropska unija, Direktiva 2000/31/EC Evropskog parlamenta i Saveta od 8. juna 2000. god. o određenim pravnim aspektima usluga informacionog društva, posebno elektronske trgovine, na unutrašnjem tržištu („Direktiva o elektronskoj trgovini“)

Evropska unija, Direktiva 2011/93/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 13. decembra 2011. god. o borbi protiv seksualnog zlostavljanja i seksualne eksploatacije dece i dečje pornografije, koja zamenjuje Okvirnu odluku Saveta 2004/68/JHA

Evropska unija, Evropska komisija, Kodeks ponašanja u borbi protiv nelegalnog govora mržnje na mreži (2013). Dostupno na: https://commission.europa.eu/document/551c44da-baa-e-4692-9e7d-52d20c04e0e2_en (Pristup: 30. januar 2023.)

Evropska unija, Direktiva 2005/29/EC Evropskog parlamenta i Saveta od 11. maja 2005. god. o nepoštenoj poslovnoj praksi između preduzeća i potrošača na unutrašnjem tržištu koja menja i dopunjuje Direktivu Saveta 84/450/EEC, Direktive 97/7/EC, 98/27/EC i 2002/65/EC Evropskog parlamenta i Saveta i Uredbu (EZ) br. 2006/2004 Evropskog parlamenta i Saveta („Direktiva o nepoštenoj poslovnoj praksi“) (Tekst od značaja za EEA). Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32005L0029> (Pristup: 30. januar 2023.)

Evropska unija, Direktiva 2003/33/EC Evropskog parlamenta i Saveta od 26. maja 2003. god. o usklađivanju zakona, propisa i administrativnih odredbi država članica koje se odnose na oglašavanje i sponzorisane duvanskih proizvoda (tekst od značaja za EEA). Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32006R1924> (Pristup: 30. januar 2023.)

Evropska unija, Uredba (EC) br. 1924/2006 Evropskog parlamenta i Saveta od 20. decembra 2006. god. o nutritivnim i zdravstvenim tvrdnjama na hrani. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32003L0033> (Pristup: 30. januar 2023.)

Sud pravde Evropske unije, Netflix International BV i Netflix, Inc. protiv Evropske komisije (2018). Dostupno na: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=T-818/16> (Pristup: 30. januar 2023.)

Akademski izvori i izveštaji o politikama

Barker, K. (2021) „Direktiva (AVMSD) kao usklađen pristup moderiranju govora mržnje?“, *Journal of Digital Media & Polici*, 12(3), str. 387–405. Dostupno na: https://doi.org/10.1386/jdmp_00072_1.

Boylard E, Tatlow-Golden M. (2017) ‘Izloženost, moć i uticaj reklamiranja hrane na decu: dokazi podržavaju jaka ograničenja. *European Journal of Risk Regulation* 8(2), str.224-236.

Broughton Micova, S. (2019) *Direktiva o audiovizuelnim medijskim uslugama: Balansiranje liberalizacije i zaštite (nacrt)*. SSRN Scholarly Paper ID 3586149. Rochester, NY: Social Science Research Network. Dostupno na: <https://papers.ssrn.com/abstract=3586149> (Pristup: 27. jul 2021.)

Broughton Micova, S. (2020) Direktiva o audiovizuelnim medijskim uslugama: Balansiranje liberalizacije i zaštite, u E. Brogi i PL Parcu (eds) *Broughton Micova, Sally, Audiovizuelni priručnik o Medijskom zakonu i politici EU, u pripremi*. Rochester, NY: Edward Elgar Publishing. Dostupno na: <https://papers.ssrn.com/abstract=3586149> (Pristup: 16. novembar 2020.)

Broughton Micova, S. (u pripremi) Direktiva o audiovizuelnim medijskim uslugama: Balansiranje liberalizacije i zaštite. (2023b) *Evropska audiovizuelna politika u tranziciji*. Routledge. Dostupno na: <https://www.routledge.com/European-Audiovisual-Policy-in-Transition/Ranaivoson-Micova-Raats/p/book/9781032184487> (Pristup: 19 januar 2023.)

Calvert, E. (2021) „U reklamiranju hrane za decu potrebna su pravila sa zubima“. Evropska potrošačka organizacija. Brisel. Dostupno na: https://www.beuc.eu/sites/default/files/publications/beuc-x-2021-084_food_marketing_to_children_needs_rules_with_teeth.pdf (Pristup: 30. januar 2023.)

Cavaliere, P. (2021) „Ko je suveren? Načelo zemlje porekla iz Direktive i platforme za razmenu video zapisa, *Journal of Digital Media & Policy*, 12(3), str. 407–423. Dostupno na: https://doi.org/10.1386/jdmp_00073_1.

Cole, M. i Etteldorf, C. (2022) *Istraživanje za CULT komisiju - Implementacija revidirane Direktive o audiovizuelnim medijskim uslugama - Osnovna analiza glavnih aspekata revizije Direktive iz 2018.* | Think Tank | Evropski parlament. Brisel: Evropski parlament. Dostupno na: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2022\)733100](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2022)733100) (Pristup: 09. decembar 2022.)

Savet Evrope (2017) *Regulatorna tela za medije i govor mržnje*. Beograd, Dostupno na: <https://rm.coe.int/media-regulatory-authorities-and-hate-speech/16807338f5>.

D'Arma, A. i Gangemi, G. (2021) '(Ne)dobrodošli gosti:Transnacionalni video na zahtev i nove kvote za evropska dela u Italiji', *Journal of Digital Media & Policy*, 12(3), str. 451–470.Dostupno na:https://doi.org/10.1386/jdmp_00078_1.

ERGA (2021) *Obezbeđivanje istaknutosti i pristupa audiovizuelnog medijskog sadržaja svim platformama (mogućnost pronalaženja)*.Brisel:Grupa evropskih regulatora za audiovizuelne medijske usluge.

Evropska audiovizuelna opservatorija (2019) *Mapiranje nacionalnih pravila koja se primenjuju na platforme za razmenu video zapisa:Nezakonit i štetan sadržaj na mreži* .Strazbur:Evropska audiovizuelna opservatorija.Dostupno na: https://www.obs.coe.int/en/web/observatoire/press-releases-2021/-/asset_publisher/aYLDI7HvAtD/content/how-does-europe-protect-us-from-harmful-content-on-video-sharing-platforms-?_101_INSTANCE_aYLDI7HvAtD_viewMode=view%2F (Pristup: 09. jun 2022.)

Evropska audiovizuelna opservatorija (2021) *Razjašnjenje paketa zakona o digitalnim uslugama*. Strazbur, Dostupno na: <https://rm.coe.int/iris-special-2021-01en-dsa-package/1680a43e45> (Pristup: 16. avgust 2022.)

Evropska audiovizuelna opservatorija (2015) *Zaštita maloletnika u konvergentnom medijskom okruženju*. Strazbur, Dostupno na: <https://rm.coe.int/1680783486> (Pristup: 30. januar 2023.)

Evropska audiovizuelna opservatorija (2022) *Novi akteri i rizici u onlajn oglašavanju*. Strazbur, dostupno na: <https://rm.coe.int/iris-special-1-2022en-online-advertising/1680a744d7?c=199&traversed=1> (Pristup: 30. januar 2023.)

Evropska audiovizuelna opservatorija (2022) *Mapiranje nacionalnih pravila koja se primenjuju na platforme za razmenu video zapisa: Nezakonit i štetan sadržaj na mreži*. Strazbur, dostupno na: <https://rm.coe.int/mapping-on-video-sharing-platforms-2021-full-report/1680a43575> (Pristup: 30. januar 2023.)

Evropska audiovizuelna opservatorija (2022) *Novi zakon koji zahteva da glavne strimingplatforme ulažu u holandsku produkciju*. IRIS 2022-8:1/16. Strazbur, dostupno na: <https://merlin.obs.coe.int/article/9566> (Pristup: 30. januar 2023.)

Evropska audiovizuelna opservatorija. (2019). *Nezavisnost medijskih regulatornih tela u Evropi* Strazbur:Dostupno na: <https://rm.coe.int/the-independence-of-media-regulatory-authorities-in-europe/168097e504> (Pristup: 08. decembar 2019.)

Evropska komisija (2016a) *Medijski pluralizam i demokratija – Specijalni Evrobarometar 452*. Tekst. Brisel: Evropska komisija. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/media-pluralism-and-democracy-special-eurobarometer-452> (Pristup: 27 januar 2019.)

Evropska komisija Oblikovanje digitalne budućnosti Evrope. Audiovizuelne komercijalne komunikacije. Dostupno na: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/commercial-communications> (Pristup: 30 januar 2023.)

Evropska komisija Kapija znanja - Promocija zdravlja i prevenciji bolesti. Dostupno na: https://knowledge4policy.ec.europa.eu/health-promotion-knowledge-gateway/food-non-alcoholic-beverage-marketing-children-adolescents-implemented-4_en (Pristup: 30. januar 2023.)

Evropska komisija (2021) SMART 2018/0066 – Deo D: Studija o primeni novih odredbi u revidiranoj Direktivi o audiovizuelnim medijskim uslugama (AVMSD). Brisel. Dostupno na: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6d536c6f-5c68-11eb-b487-01aa75ed71a1/language-en> (Pristup: 30. januar 2023.)

Evropska komisija i Ramboll Management Consulting (2016) *Direktiva o audiovizuelnim i medijskim uslugama – Studija o zaštiti maloletnika*. Tekst Broj ugovora: ABAC 30-CE-0737917/00-27. Brisel. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/audiovisual-and-media-services-directive-study-protection-minors> (Pristup: 19. januar 2019.)

Evropska komisija, Saopštenje Komisije Smernice prema članu 13(7) Direktive o audiovizuelnim medijskim uslugama o izračunavanju udela evropskih dela u katalogima na zahtev i o definiciji male publike i niskog prometa 2020/C 223/03 C/2020/429. Dostupno na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2020.223.01.0010.01.ENG&toc=OJ:C:2020:223:TOC (Pristup: 30. januar 2023.)

Evropski parlament i Savet (2018) *Direktiva o audiovizuelnim medijskim uslugama (AVMSD)*. Dostupno na: <http://data.europa.eu/eli/dir/2010/13/2018-12-18/eng> (Pristup: 30. avgust 2022.)

Evropski parlament (2022) Implementacija revidirane Direktive o audiovizuelnim medijskim uslugama. Brisel. Dostupno na: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOLE_STU\(2022\)733100](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOLE_STU(2022)733100) (Pristup: 30. avgust 2022.)

Feci, N., Valcke, P. (u pripremi) Između minimalnih standarda i nacionalnih varijacija: minimalna harmonizacija oglašavanja. (2023b) *Evropska audiovizuelna politika u tranziciji*. Routledge. Dostupno na: <https://www.routledge.com/European-Audiovisual-Policy-in-Transition/Ranivoson-Micova-Raats/p/book/9781032184487> (Pristup: 19 januar 2023.)

Helberger, N., Karpinnen, K., D'Acunto L. (2018) 'Različito izloženosti kao princip dizajna za sisteme preporuke', *Informacije, komunikacije i društvo*, 21 (2), str. 191-207. Dostupno na: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1369118X.2016.1271900> (Pristup: 30. avgust 2022.)

Idiz, D.R. et al. (2021) „Evropska audiovizuelna medijska politika u doba globalnih usluga

video na zahtev: Studija slučaja Netflix u Holandiji', *Journal of Digital Media & Policy*, 12(3), str. 425–449. Dostupno na: https://doi.org/10.1386/jdmp_00070_1.

Irion, K. et al.(2017) Nezavisnost i funkcionisanje Regulatornog tela za elektronske medije u Srbiji.Studija koju je naručio Savet Evrope.Amsterdam/Brisel/Budimpešta/Beograd:Savet evrope. Dostupno na:<https://rm.coe.int/the-independence-and-functioning-of-the-regulatory-authority-for-elect/16808c9c75>.

Irion, K. i Til, G. (2019) „Evolucija nezavisnih regulatornih organa u sektoru audiovizuelnih medija u pravu Evropske unije“, u Nezavisnost medijskih regulatornih organa u Evropi.Strazbur: Evropska audiovizuelna opservatorija (1), str. 19–25.Dostupno na:<https://rm.coe.int/the-independence-of-media-regulatory-authorities-in-europe/168097e504> (Pristup: 08. decembar 2019.)

Kerševan Smokvina, T. (2021) „Netflix porez“ iz perspektive audiovizuelnih politika na nacionalnom i EU nivou i šta on znači za finansiranje filmova u malim državama, *Journal of Digital Media & Policy*, 12(3), str. 471– 488.Dostupno na:https://doi.org/10.1386/jdmp_00076_1.

Kuklis, L. (2018) „Evropska regulacija platformi za razmenu video zapisa: šta je novo i da li će funkcionisati?“, *Media Policy Project*, 29. novembar.Dostupno na:<http://blogs.lse.ac.uk/media-policyproject/2018/11/29/european-regulation-of-video-sharing-platforms-whats-new-and-will-it-work/> (Pristup: 22. januar 2019.)

Kuklis, L. (2019) „Platforme za razmenu video zapisa u AVMSD – nova vrsta regulacije sadržaja“, u *pripremi, Istraživački priručnik o medijskom pravu i politici EU*. Edward Elgar Publishing. Dostupno na:<https://doi.org/10.2139/ssrn.3527512>.

Kukliš, L.(2020) „Regulacija medija na daljinu: platforme za razmenu video zapisa u Direktivi o audiovizuelnim medijskim uslugama i budućnost regulacije sadržaja“, *MediaLaws* [Preprint], (2). Dostupno na: <https://www.medialaws.eu/rivista/media-regulation-at-a-distance-video-sharing-platforms-in-audiovisual-media-services-directive-and-the-future-of-content-regulation/> (Pristup: 9 decembar 2022.)

Kukliš, L.(2021) „Korisnik, platforma i regulator: Osnaživanje korisnika u primeni novih pravila za platforme za razmenu video zapisa", *Journal of Digital Media & Policy*, 12(3), str. 507–512. Dostupno na:https://doi.org/10.1386/jdmp_00079_7.

Murphy, K. (2021) „Regulisanje platformi za razmenu video zapisa i štetnog sadržaja u Irskoj i Evropi“, *Journal of Digital Media & Policy*, 12(3), str. 513–520.Dostupno na:https://doi.org/10.1386/jdmp_00080_7.

Parcu,PLiBrogi,E.(2021)*Istraživački priručnik o medijskom pravu i politici EU*. Edward Elgar Publishing. Dostupno na: <https://www.elgaronline.com/view/edcoll/9781786439321/9781786439321>.

xml (Pristup: 14. novembar 2022.)

Polyák, G. (2022) 'Nadgledanje nezavisnosti regulatornog tela za medije kao delotvornog mehanizma za sprovođenje Direktive', *Journal of Digital Media & Policy*, 13, str. 1–19. Dostupno na: https://doi.org/10.1386/jdmp_00106_1.

Polyák, G. and Rozgonyi, K. (2015) „Nadgledanje nezavisnosti medijskih regulatora – indikatori zasnovani na dokazima, mađarsko iskustvo“, *International Journal of Digital Television*, 6(3), str. 257–273.

Ranaivoson, H., Broughton Micova, S. i Raats, T. (ur.) (2023a) *Evropska audiovizuelna politika u tranziciji*. Routledge.

Rozgonyi, K. (2018) 'A new model for media regulation', *Intermedia*, 46(1), pp. 18–23.

Rozgonyi, K. (2020) „Pregovaranje o novim audiovizuelnim pravilima za platforme za razmenu video zapisa: predlozi za model responsivnog upravljanja govorom na mreži“, *Revista Catalana de Dret Públic*, (61), str. 83–98. Dostupno na: <https://doi.org/10.2436/rcdp.i61.2020.3537><https://doi.org/10.2436/rcdp.i61.2020.3537>.

Rozgonyi, K. and Broughton Micova, S. (2021) 'Editorial', *Journal of Digital Media & Policy*, 12(3), pp. 337–344. Dostupno na: https://doi.org/10.1386/jdmp_00069_2.

Weinand, J. (2018) *Implementacija EU Direktive o audiovizuelnim medijskim uslugama: Odabrana pitanja u regulaciji AV i medijskih usluga od strane nacionalnih medijskih tela Francuske, Nemačke i Velike Britanije*. 1st ed. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG (Luxembourg Legal Studies), str. 1–28. Dostupno na: <https://doi.org/10.5771/9783845282473-1>.

Tabele

Tabela 1: Jačanje načela Zemlje porekla– Pregled

Tabela 2: Nova pravila koja se primenjuju na usluge VSP i pružaoce usluga na društvenim medijima (SMPS) kao što su sadržana u revidiranoj Direktivi

Tabela 3: Proširenje određenih audiovizuelnih pravila na platforme za razmenu video zapisa i usluge društvenih medija - Pregled

Tabela 4: Zaštita maloletnika od štetnog sadržaja na mreži, uključujući jačanje zaštite pri uslugama video na zahtev - Pregled

Tabela 5: Poređenje odredbi člana 6 u Direktivi (2010) i nakon njene revizije (2018)

Tabela 6: Poboļšana zaštita od navođenja na nasilje ili mržnju i javnog podsticanja na izvršenje krivičnih dela terorizma – Pregled

Tabela 7: Povećane obaveze promocije evropskih dela za usluge na zahtev- Pregled

Tabela 8: Nova pravila o oglašavanju za pružaoce linearnih audiovizuelnih medijskih usluga- Pregled

Tabela 9: Poboļšane odredbe za zaštitu dece od neprimerene audiovizuelne komercijalne komunikacije – Pregled

Tabela 10: Nezavisnost audiovizuelnih regulatora– Pregled

Tabela 11: Preporuke upućene srpskom zakonodavcu kako bi se obezbedila formalna i funkcionalna nezavisnost REM (Izvor: (Irion *et al.*, 2017)