

Preporuka CM/Rec(2018)1^[1] Komiteta ministara zemljama članicama o medijskom pluralizmu i transparentnosti vlasništva nad medijima

*(Usvojio Komitet ministara Saveta Evrope 7. marta 2018.
na 1309. sastanku zamenika ministara)*

Preambula

1. Medijske slobode i pluralizam su suštinska posledica prava na slobodu izražavanja, zajemčenog članom 10. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (*ETS* br 5, u daljem tekstu: Konvencija). Oni imaju presudni značaj za funkcionisanje demokratskog društva jer doprinose obezbeđivanju dostupnosti i raspoloživosti raznovrsnih informacija i mišljenja, na osnovu kojih pojedinci mogu da oblikuju i izraze svoja mišljenja i razmene informacije i ideje. Osim toga, transparentnost vlasništva nad medijima može doprineti delotvornijem medijskom pluralizmu u tom smislu što vlasničku strukturu medija – koja može uticati na uređivačku politiku – približava javnosti i regulatornim organima.

2. Komitet ministara Saveta Evrope je u mnogobrojnim ranijim tekstovima/odlukama naglasio značaj medijskog pluralizma i transparentnosti vlasništva nad medijima za zaštitu javne debate u demokratskim društvima. Postojeći okvir trebalo bi dodatno razviti kako bi mogao da se nosi sa sa aktuelnim tehnološkim, finansijskim, regulatornim i drugim promenama u medijskom sektoru u Evropi.

3. Mediji imaju ključnu ulogu u demokratskom društvu, tako što sveobuhvatno prenose informacije, ideje, analize i mišljenja, deluju kao mehanizmi javne kontrole i kreiraju forume za javnu debatu. Dok tradicionalni mediji tu ulogu nastavljaju u multimedijjskom ekosistemu koji se stalno razvija, i drugi mediji i nemedijski akteri, od multinacionalnih korporacija do nevladinih organizacija i pojedinaca, u sve većoj meri i sami poprimaju takve uloge. Svi ovi akteri trebalo bi da snose odgovornost pred javnošću primereno ulozi koju imaju u slobodnoj cirkulaciji informacija i ideja. Delotvorni samoregulatorni sistemi mogu da osnaže kako javnu odgovornost tako i poverenje.

4. Različite vrste medija, uporedo s različitim žanrovima ili oblicima uredničkog ili programskog sadržaja, doprinose raznovrsnosti sadržaja. Iako sadržaj koji je usredsređen na vesti i aktuelna zbivanja ima najneposredniji značaj za jačanje informisanog, dobro obaveštenog

društva, i drugi žanrovi imaju veliki značaj. Primeri obuhvataju kulturni i obrazovni sadržaj i zabavu, kao i sadržaj koji je usmeren ka specifičnim segmentima društva, kao što je lokalni sadržaj i sadržaj usmeren ka posebno osetljivim grupama, kao što su manjine ili osobe sa invaliditetom.

5. U sadašnjem multimedijском okruženju, onlajn mediji i druge internet platforme omogućuju pristup sve širem dijapazonu informacija iz različitih izvora. Ta promena u načinu na koji je medijski sadržaj dostupan i na koji se koristi otvara nove mogućnosti da sve više ljudi stupa u interakciju i međusobno komunicira i učestvuje u javnoj debati.

6. Neprestani razvoj takođe izaziva zabrinutost za pluralizam medija. Internet posrednici stekli su i stiču sve veću kontrolu nad tokom, dostupnošću, mogućnošću pronalazjenja i raspoloživošću informacija i drugog onlajn sadržaja. To može da utiče na raznovrsnost medijskih izvora kojima su pojedinci izloženi, što za rezultat može imati to što će oni birati ili biti izloženi informacijama koje potvrđuju njihove postojeće stavove i mišljenja, koji se dodatno osnažuju razmenom s drugim pojedincima sličnih stavova (to je pojava koja se ponekad označava kao „filter mehur” ili „eho-komora”). Selektivna izloženost medijskom sadržaju i ograničenja koja iz toga proističu u pogledu korišćenja tog sadržaja mogu dovesti do podele i do još veće polarizacije u društvu. Takav personalizovani odabir i prezentacija medijskog sadržaja izazivaju posebnu zabrinutost onda kada individualni korisnici nisu svesni tih procesa ili kada ih ne razumeju.

7. Aktivnosti posrednika razlikuju se od aktivnosti tradicionalnih medija kada je reč o izveštavanju. Međutim, širok spektar informacija koje oni distribuiraju, veliki auditorijum do koga dopiru i njihov potencijal za usko ciljano oglašavanje doprineli su tome da se prihodi od oglašavanja i marketinga preusmere ka internetu. Te tendencije predstavljaju izazov za tradicionalne medijske poslovne modele i doprinose povećanju konsolidacije i konvergentnosti medija. Jedan medijski vlasnik ili mali broj vlasnika ili grupa mogu steći veliku moć, tako da odvojeno ili zajedno mogu da kreiraju agendu javne debate i bitno utiču ili oblikuju javno mnjenje, reprodukujući istovetan sadržaj na svim platformama u kojima su prisutni. Pored toga, te tendencije mogu dovesti do smanjenja troškova, gubitka poslova u tradicionalnom novinarstvu i etabliranim medijskim sektorima, kao i do opasnosti od finansijske zavisnosti novinara i medija, što kao krajnji ishod može smanjiti raznovrsnost, pouzdanost i kvalitet vesti i sadržaja, pa samim tim i osiromašiti javna debata.

8. Potrebno je iznova proceniti postojeće pristupe medijskom pluralizmu da bi bilo moguće uhvatiti se u koštac sa izazovima ostvarivanja slobode izražavanja, koji proističu iz načina na koji korisnici, poslovna zajednica i drugi akteri prilagođavaju svoje ponašanje gore pomenutom razvoju događaja. S tim u vezi, neophodno je dobiti više uporednih podataka o načinu na koji pojedinci koriste onlajn medijski sadržaj kako bi se stekla sveobuhvatna slika o tome kako internet posrednici utiču na medijski pluralizam. Osim toga, presudno je značajno da se te promene na odgovarajući način odraze u medijskoj regulativi kako bi se očuvao ili ponovo uspostavio integritet demokratskog procesa, i sprečilo širenje informacija koje su pristrasne, koje dovode u zabludu, kao i da bi se sprečilo gušenje informacija. Nova sektorska politika i nova strateška rešenja potrebni su da bi se održalo nezavisno i kvalitetno novinarstvo, kao i da bi građani imali bolji pristup različitom sadržaju u svim vrstama i formatima medija. Takođe je

neophodno odgovoriti na rastući broj razloga za zabrinutost koji proističu iz pritiska koji politički i ekonomski interesi, delujući samostalno ili koordinisano, vrše na medije kako bi uticali na javno mnjenje ili na neki drugi način narušili nezavisnost medija. Konačni i sveobuhvatni cilj sektorske politike koju država sprovodi da bi podržala medijski pluralizam treba da bude zaštita i unapređenje prava na slobodu izražavanja.

9. Nezavisni i održivi javni servis i neprofitni lokalni mediji mogu predstavljati protivtežu pojačanoj medijskoj koncentraciji. Zahvaljujući zadacima koji su im povereni i organizaciji koju imaju, medijski javni servisi su posebno pogodni za zadovoljenje informativnih potreba i interesa svih segmenata društva, isto onako kao što su mediji u lokalnoj zajednici posebno pogodni za zadovoljenje interesa svojih lokalnih korisnika. Izuzetno je važno da ovlašćenja medijskih javnih servisa obuhvataju i odgovornost za održavanje političkog pluralizma i jačanje svesti o postojanju različitih mišljenja, pre svega tako što će različitim grupama u društvu – uključujući kulturne, jezičke, etničke, verske, seksualne ili druge manjine – omogućiti da prime i daju informacije, da se izraze i da razmene ideje.

10. U svetlu proširenog obima i sadržaja medija, veoma je važno da pojedinci razvijaju svoje kognitivne, tehničke i socijalne veštine i sposobnosti koje im omogućuju da delotvorno pristupe medijskim sadržajima i kritički ih analiziraju; da na osnovu dobre informisanosti donose odluke o tome koje medije koriste i kako ih koriste; da shvate etičke implikacije medija i novih tehnologija i da komuniciraju delotvorno, uključujući i da sami kreiraju sadržaj. Štaviše, medijska pismenost doprinosi medijskom pluralizmu i raznovrsnosti tako što smanjuje digitalni jaz, olakšava pojedincima da donesu odluku na osnovu dobre informisanosti, naročito kada je reč o političkim i javnim pitanjima kao i o komercijalnim sadržajima, i omogućava im da identifikuju i da se suprotstave lažnim informacijama, informacijama koje dovode u zabludu i štetnom ili nezakonitom onlajn sadržaju.

11. Donošenje i delotvorna primena regulative koja se odnosi na vlasništvo nad medijima može imati važnu ulogu u pogledu medijskog pluralizma. Takva regulativa može osnažiti transparentnost vlasništva nad medijima; ona se može uhvatiti u koštac s pitanjima kao što su unakrsno vlasništvo nad medijima, posredno ili neposredno vlasništvo nad medijima i delotvorna kontrola medija i uticaj na medije. Ta regulativa takođe može doprineti stvaranju efikasne i očigledne razlike između ostvarivanja političke vlasti ili uticaja, s jedne, i kontrole nad medijima ili odlučivanjem o medijskom sadržaju, s druge strane. Transparentnost vlasništva nad medijima, transparentnost načina na koji su mediji organizovani i finansirani pomaže povećanoj odgovornosti medija.

12. U kontekstu svega navedenog, ova preporuka iznova potvrđuje značaj postojećih standarda Saveta Evrope u pogledu različitih aspekata medijskog pluralizma i transparentnosti vlasništva nad medijima, kao i potrebe da se ti standardi u celosti primenjuju u demokratskim društvima. Preporuka se temelji na tim standardima, prilagođavajući ih, dopunjavajući i osnažujući prema potrebi da bi se osigurala njihova trajna relevantnost u postojećem multimedijjskom ekosistemu.

13. U skladu sa uslovima utvrđenim u članu 15.b Statuta Saveta Evrope (*ETS* br. 1) Komitet ministara preporučuje vladama zemalja članica:

i. da u potpunosti sprovode smernice utvrđene u Prilogu ove preporuke;

ii. da predostrožno ispituju i odgovaraju na pretnje medijskoj slobodi i pluralizmu, uključujući i nedostatak transparentnosti u vlasništvu nad medijima, kroz redovni nadzor stanja medijskog pluralizma na domaćem medijskom tržištu, i kroz donošenje odgovarajućih regulatornih mera, uključujući sistematsko posvećivanje pažnje takvim pitanjima kroz stalne analize unutrašnjeg zakonodavstva i sudske prakse;

iii. da prilikom sprovođenja smernica uzmu u obzir relevantnu sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava i ranije preporuke Komiteta ministara zemljama članicama i deklaracije koje se odnose na različite aspekte medijskog pluralizma i transparentnosti vlasništva nad medijima, pre svega Preporuku [CM/Rec\(2007\)2](#) o medijskom pluralizmu i raznovrsnosti medijskog sadržaja, Deklaraciju o zaštiti uloge medija u demokratiji u kontekstu medijske koncentracije (31. januar 2007), Preporuku [Rec\(99\)1](#) o merama za unapređenje medijskog pluralizma i Preporuku [Rec\(94\)13](#) o merama za unapređenje medijske transparentnosti, kao i druge relevantne preporuke i deklaracije, uključujući Preporuku [CM/Rec\(2016\)5](#) o slobodi interneta, Preporuku [CM/Rec\(2016\)4](#) o zaštiti novinarstva i bezbednosti novinara i drugih medijskih aktera, Preporuku [CM/Rec\(2016\)1](#) o zaštiti i unapređenju prava na slobodu izražavanja i prava na privatni život u odnosu na neutralnost mreža, Preporuku [CM/Rec\(2015\)6](#) o slobodnom prekograničnom protoku informacija na internetu, Preporuku [CM/Rec\(2012\)3](#) o zaštiti ljudskih prava u odnosu na pretraživače, Preporuku [CM/Rec\(2012\)1](#) o upravljanju javnim medijskim servisima, Preporuku [CM/Rec\(2011\)7](#) o novom poimanju medija, Deklaraciju o ulozi medija zajednice (*community media*) u promociji društvene kohezije i interkulturalnog dijaloga (11. februar 2009), Preporuku [CM/Rec\(2007\)3](#) o odgovornosti javnih medijskih servisa u informacionom društvu i Preporuku [Rec\(2000\)23](#) o nezavisnosti i funkcijama regulatornih organa u radio-difuznom sektoru;

iv. da promovišu ciljeve ove preporuke na nacionalnom i međunarodnom nivou, angažuju se u dijalogu i sarađuju sa svim zainteresovanim stranama radi ostvarenja tih ciljeva;

v. da redovno preispituju mere koje su preduzete radi ostvarenja ove preporuke kako bi pojačale njihovu delotvornost.

Prilog uz Preporuku CM/Rec(2018)1

Smernice o medijskom pluralizmu i transparentnosti vlasništva nad medijima

U kontekstu ove preporuke, izraz mediji se tumači tako da obuhvata štampane, radio-difuzne i onlajn medije. U skladu s Preporukom [CM/Rec\(2011\)7](#) Komiteta ministara zemljama članicama o novom poimanju medija, izraz „onlajn mediji” obuhvata širok spektar aktera koji su uključeni u proizvodnju i saopštavanje medijskog sadržaja u onlajn obliku, i sve druge posrednike i dodatne servise koji imaju uticaj na medijska tržišta i medijski pluralizam time što kontrolišu distribuciju medijskog sadržaja onlajn ili donose uredničke odluke o sadržaju koji povezuju ili prenose. Takvo šire poimanje medija zahteva da pristup primeni medijskih standarda na individualne aktere bude stepenovan i diferenciran, što treba da podleže odgovarajućim oblicima i nivoima zaštite i odgovornosti s obzirom na njihovu konkretnu funkciju u medijskom procesu, karakteristike i potrebe medijskih tržišta u nadležnosti država i relevantne standarde Saveta Evrope.

1. Povoljno okruženje za slobodu izražavanja i medijsku slobodu

1.1. Načela slobode izražavanja i medijskih sloboda, kako su utvrđena u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava (*ETS* br. 5), primenjuju se i moraju biti poštovana i u sadašnjem multimedijjskom ekosistemu, u kome se u prvom planu našao čitav niz novih medijskih aktera. Ta načela treba i dalje da se razvijaju na način koji u potpunosti uzima u obzir prirodu medijskog sektora koji se brzo razvija.

1.2. Države imaju pozitivnu obavezu da jačaju podsticajno okruženje za slobodu izražavanja i onlajn i onlajn, u kome svako može da izrazi svoje pravo na slobodu izražavanja i da učestvuje u javnoj debati, bez obzira da li njegovi stavovi nailaze na povoljan prijem države ili drugih. Takvo okruženje obuhvata pravo na zaštitu privatnosti i podataka o ličnosti, kao i pravo na pristup informacijama od javnog značaja u posedu javnih organa koji su neophodni za ostvarivanje prava na slobodu izražavanja. Države treba da jemče slobodu i pluralizam medija zbog njihovog dragocenog doprinosa javnoj debati u kojoj se raznolikost celog društva može formulisati, istražiti i održati.

1.3. Nacionalni zakonodavni i politički okviri treba da čuvaju uredničku nezavisnost i operativnu autonomnost svih medija kako bi se obezbedilo ostvarivanje njihovih ključnih zadataka u demokratskom društvu. Ti okviri treba da budu koncipirani i sprovedeni na način koji sprečava države ili moćne političke, ekonomske, verske ili druge grupe da steknu dominaciju nad medijima i da vrše pritisak na medije.

1.4. Mediji bi trebalo da imaju slobodu i resurse koji im omogućuju da u svakom trenutku izvršavaju svoj zadatak – da pružaju tačno i pouzdano izveštavanje o pitanjima od javnog interesa, posebno o onim pitanjima koja se tiču vitalnih demokratskih procesa i aktivnosti, kao što su izbori, referendum i javne konsultacije o pitanjima od opšteg interesa. Takođe treba da postoje odgovarajući mehanizmi zaštite, uključujući zakonodavne mehanizme zaštite, kako bi se sprečilo mešanje u uredničku nezavisnost medija, naročito u vezi sa izveštavanjem o konfliktima, krizama, korupciji i drugim osetljivim situacijama u kojima

objektivno i kvalitetno novinarstvo i izveštavanje predstavljaju ključna sredstva za suprotstavljanje propagandi i dezinformacijama.

1. 5. U okruženju koje je povoljno za slobodu izražavanja, regulatorni i drugi organi kojima je poverena odgovornost za uređenje, nadzor nad ostalim pružaocima (medijskih) usluga ili nad medijskim pluralizmom, ili organi koji imaju bilo kakvu drugu funkciju utvrđenu u ovoj preporuci treba da budu kadri da svoje zadatke ostvaruju delotvorno, transparentno i odgovorno. Preduslov da oni budu kadri da to čine jeste da sami uživaju nezavisnost koja je zajemčena zakonom i koja proističe iz prakse.

1. 6. Nezavisnost regulatornih i drugih organa iz prethodnog stava treba da bude zajemčena tako što će se obezbediti da postupak imenovanja i razrešenja njihovih članova bude otvoren i transparentan; da raspolažu odgovarajućim ljudskim i finansijskim resursima i da samostalno raspolažu sredstvima iz budžeta koja su im opredeljena; da funkcionišu u skladu s transparentnim procedurama i postupcima odlučivanja; da su otvoreni za komunikaciju s javnošću, da su ovlašćeni da donose samostalne, proporcionalne odluke i delotvorno ih izvršavaju i da postoji pravo žalbe na njihove odluke.

1. 7. Države treba da obezbede transparentnost vlasništva nad medijima, organizacijama i finansiranjem i da unapređuju medijsku pismenost kako bi pojedinci mogli da dobiju informacije i steknu kritičku svest koja im je neophodna da pristupe različitim informacijama i u potpunosti učestvuju u multimedijiskom ekosistemu.

2. Medijski pluralizam i raznovrsnost medijskog sadržaja

Opšti zahtevi pluralizma

2. 1. Kao krajnji garanti pluralizma, države imaju pozitivnu obavezu da uvedu odgovarajući zakonodavni i politički okvir radi ostvarenja tog cilja. To podrazumeva donošenje odgovarajućih mera kako bi se osigurala dovoljna raznovrsnost medija, imajući na umu razlike kada je reč o njihovoj svrsi, funkcijama i geografskom domašaju. Komplementarna priroda različitih vrsta medija pojačava pluralizam i može doprineti stvaranju i očuvanju raznovrsnosti medijskog sadržaja.

2. 2. Države su pozvane da obezbede redovno nezavisno praćenje i vrednovanje stanja medijskog pluralizma u njihovoj nadležnosti na osnovu niza objektivnih i transparentnih kriterijuma za identifikovanje rizika po raznovrsnost vlasništva nad medijskim izvorima i samim medijima; raznovrsnost tipova medija; raznovrsnost stanovišta koja zastupaju političke, ideološke, kulturne i socijalne grupe kao i raznovrsnost interesa i stanovišta relevantnih za lokalnu i regionalnu zajednicu. Države takođe treba da obezbede da tela koja vrše nezavisni nadzor i vrednovanje imaju zadovoljavajući pristup svim relevantnim podacima i resursima za ostvarivanje tih zadataka. Osim toga, države su pozvane da razvijaju i jačaju adekvatne regulatorne i političke mere kako bi se efikasno uhvatile u koštac sa svakim rizikom na koji naiđu.

Specifični zahtevi pluralizma

Raznovrsnost sadržaja

2.3. Države se podstiču da usvoje regulatorne i političke mere za unapređenje dostupnosti, mogućnosti pronalaženja i pristupačnosti najširoj mogućoj raznovrsnosti medijskog sadržaja, kao i zastupljenosti celokupne društvene raznovrsnosti u medijima, što se, između ostalog, može ostvariti tako što će podržati inicijative koje mediji u tom cilju pokreću. Kada je reč o audio-vizuelnim medijima, te mere mogu obuhvatiti pravila o načinu emitovanja, pravila o obaveznoj zastupljenosti sadržaja od opšteg interesa u elektronskim vodičima kroz programe (vodiči *EPG*) i pravila o dostupnosti (programskih sadržaja) za lica sa invaliditetom.

2.4. Budući da internet posrednici ne samo distribuiraju nego u sve većoj meri i upravljaju medijskim sadržajem, uređuju ga, čuvaju i/ili stvaraju, države treba da prepoznaju različite uloge koje oni imaju u proizvodnji i emitovanju sadržaja kao i da je stepen njihovog uticaja na medijski pluralizam različit. Svi propisi kojima se uređuju te aktivnosti treba da budu primereni i srazmerni, potpuno u skladu sa zahtevima člana 10. Konvencije i sa stepenovanim i diferenciranim pristupom koji je utvrđen u Preporuci [CM/Rec\(2011\)7](#). Svaki samoregulatorni mehanizam razvijen u ovoj oblasti treba da funkcioniše nezavisno i transparentno, da bude otvoren za suštinsko učešće svih relevantnih aktera, da bude odgovoran pred javnošću i da radi u skladu sa etičkim standardima koji u celosti uzimaju u obzir multimedijiski ekosistem.

2.5. Države treba da ohrabruju razvoj otvorenih, nezavisnih, transparentnih i participativnih inicijativa koje pokreću društveni mediji, medijski akteri, civilno društvo, akademska zajednica i drugi relevantni akteri koji nastoje da poboljšaju delotvornu izloženost korisnika najširoj mogućoj raznovrsnosti medijskog onlajn sadržaja. Vidljivost, mogućnost pronalaženja, dostupnost i promovisanje medijskog sadržaja onlajn nalaze se pod sve većim uticajem automatizovanih procesa, bilo tako što ti procesi funkcionišu samostalno, bilo tako što funkcionišu u kombinaciji s ljudskim odlukama. Države treba da podstiču društvene medije, medije, mehanizme za pretraživanje i preporučivanje i druge posrednike koji koriste algoritme, zajedno s medijskim akterima, regulatornim organima, civilnim društvom, akademskom zajednicom i drugim relevantnim akterima da se angažuju u otvorenim, nezavisnim, transparentnim i participativnim inicijativama koje:

- poboljšavaju transparentnost procesa onlajn distribucije medijskog sadržaja, uključujući automatizovane procese;
- procenjuju uticaj takvih procesa na efektivnu izloženost korisnika širokom i raznovrsnom spektru medijskog sadržaja;
- nastoje da poboljšaju procese distribucije kako bi pojačale efektivnu izloženost korisnika najširoj mogućoj raznovrsnosti medijskog sadržaja;
- pružaju jasne informacije korisnicima o tome kako da pronađu širok spektar dostupnog sadržaja, kako da mu pristupe i kako da iz njega izvuku najveću moguću korist;

– primenjuju načelo privatnosti tako što se već u samom dizajnu svakog vida tehnike za automatsku obradu podataka štiti to načelo i obezbeđuju da takve tehnike budu u potpunosti u skladu s relevantnim zakonima i standardima zaštite privatnosti i podataka (o ličnosti).

2. 6. Države treba da ulože posebne napore, koristeći tehnološki razvoj, kako bi obezbedile da najšira moguća raznovrsnost medijskog sadržaja, uključujući sadržaj od opšteg interesa, bude dostupna svim grupama u društvu, posebno onima koje mogu imati posebne potrebe ili koje su suočene s teškoćama ili preprekama kada je reč o pristupu medijskom sadržaju, kao što su manjinske grupe, izbeglice, deca, starija lica i lica s kognitivnim teškoćama ili fizičkim invaliditetom. To podrazumeva da takav medijski sadržaj treba da bude dostupan na različitim jezicima i u pogodnim formatima kako bi se mogao lako pronaći i koristiti.

2. 7. Raznovrsnost medijskog sadržaja može se ispravno ceniti samo onda kada postoji visok nivo transparentnosti u pogledu uredničkog i komercijalnog sadržaja: mediji i drugi akteri treba da se pridržavaju najviših standarda transparentnosti u vezi sa izvorima svog sadržaja i treba uvek jasno da naznače kada je sadržaj dobijen iz političkih izvora ili kada sadrži oglašavanje ili druge oblike komercijalne komunikacije, kao što je sponzorstvo i plasiranje proizvoda. To takođe važi za hibridne oblike sadržaja, uključujući brendirani sadržaj, „prirodno” oglašavanje,* advertorijal** infotejnmente.*** Kada te obaveze nisu ispunjene, treba omogućiti da nadležni regulatorni organi primene srazmerne mere.

Institucionalni okviri medijskog pluralizma

Institucionalni okviri medijskog pluralizma

2. 8. Države treba da priznaju ključnu ulogu nezavisnih javnih medijskih servisa u jačanju javne debate, političkog pluralizma i svesti o postojanju različitih mišljenja. Države treba da shodno tome jemče uslove da javni medijski servisi i dalje igraju tu ulogu u multimedijском kontekstu, između ostalog i tako što će im pružati odgovarajuću podršku za inoviranje i razvoj digitalnih strategija i novih usluga.

2. 9. Države treba da usvoje konkretne mere za zaštitu uredničke nezavisnosti i operativne autonomije javnih medijskih servisa tako što će ograničiti uticaj same države. Nadzorni i upravni odbori javnih medijskih servisa treba da funkcionišu potpuno nezavisno, a pravila kojima se uređuje njihov sastav i postupak imenovanja treba da budu transparentna i da sadrže odgovarajući sistem kontrole i provere kako bi se osigurala njihova nezavisnost.

2. 10. Države treba takođe da obezbede stabilno, održivo, transparentno i adekvatno finansiranje javnih medijskih servisa na višegodišnjem nivou kako bi jemčile njihovu

* Native advertising – prirodno oglašavanje – način oglašavanja kojim se nastoji da se sadržaj obezbedi na osnovu iskustva korisnika, pomoću prednosti platforme, kao što su promovisani tvitovi na Tviteru i sponzorisanе priče na Fejsbuku. (Prim. prev.)

** Advertorijal – kombinacija sponzorisanog teksta i oglasa koji se u potpunosti uklapa u redakcijske strane. (Prim. prev.)

*** Infotainment – „infozabava” – tendencija da se informativni sadržaj kombinuje sa zabavom. (Prim. prev.)

nezavisnost u odnosu na pritiske vlasti, političke i tržišne pritiske i kako bi im omogućile da obezbede širok spektar pluralističkih informacija i raznovrstan sadržaj. To takođe može pomoći uspostavljanju protivteže svim rizicima koji mogu nastati usled medijske koncentracije. Osim toga, države su pozvane da, u skladu sa svojom pozitivnom obavezom garantovanja medijskog pluralizma, odgovore na svaku situaciju koja nastane usled sistematskog nedovoljnog finansiranja javnih medijskih servisa koja takav pluralizam ugrožava.

2. 11. Države treba da podstaknu i podrže uspostavljanje i funkcionisanje manjinskih, regionalnih, lokalnih i neprofitnih medija, između ostalog i tako što će obezbediti finansijske mehanizme za jačanje njihovog razvoja. Takvi nezavisni mediji omogućuju da se čuje glas zajednica i pojedinaca o temama koje su relevantne za njihove potrebe i interese, i samim tim postaju važni za stvaranje pritiska javnosti u cilju rešavanja pitanja koja možda nisu zastupljena u mejnstrim medijima, kao i za inkluzivne i participativne procese dijaloga unutar zajednica i između zajednica, i na regionalnom i lokalnom nivou.

2. 12. Mediji koji služe zajednicama van zemlje u kojoj su osnovani mogu biti dopuna nacionalnih medija i mogu pomoći izvesnim grupama u društvu, uključujući migrante, izbeglice i zajednicu u dijaspori, da održe veze sa svojim zemljama porekla, matičnim kulturama i jezicima. Države ne bi trebalo da ometaju pristup takvim prekograničnim medijima ako oni objavljuju, prenose, reemituju i na bilo koji drugi način šire i saopštavaju onaj medijski sadržaj za koji su nadležni i ako to čine u skladu s međunarodnim pravom.

Mere podrške medijima i medijski pluralizam

2. 13. U cilju jačanja medijskog pluralizma države treba da u konsultacijama s predstavnicima medija i organizacija civilnog društva razviju strategije i mehanizme podrške profesionalnim informativnim medijima i kvalitetnom nezavisnom i istraživačkom novinarstvu, uključujući produkciju vesti koja se bavi različitim potrebama i interesima grupa koje inače možda nisu u dovoljnoj meri zastupljene u medijima. Države bi trebalo da ispituju širok spektar mera koje bi trebalo da budu dostupne različitim vrstama medija i medijskim platformama, uključujući i onlajn medije. Pored nefinansijske podrške, države se podstiču da pružaju različite oblike finansijske podrške, kao što je oglašavanje i subvencionisanje. Države se takođe podstiču da podrže projekte obuke novinara, istraživanja medija, istraživačkog novinarstva i inovativnih pristupa i u cilju jačanja medijskog pluralizma i slobode izražavanja.

2. 14. Mere podrške trebalo bi da imaju jasno definisanu svrhu i da se temelje na unapred utvrđenim, jasnim, preciznim, ravnopravnim, objektivnim i transparentnim kriterijumima. Njih treba primenjivati uz puno poštovanje uređivačke i operativne autonomije medija. Mere podrške mogu obuhvatiti pozitivne mere za jačanje kvantiteta i kvaliteta medijskog „pokrivanja” pitanja koja su zanimljiva i važna za grupe koje su inače u nedovoljnoj meri predstavljene u medijima.

2. 15. Mere podrške trebalo bi da bez diskriminacije i transparentno sprovodi telo koje uživa funkcionalnu i operativnu autonomiju, kao što je nezavisni regulatorni organ za medije. Nezavisna tela koja su odgovorna za alociranje neposrednih subvencija trebalo bi da objavljuju godišnje izveštaje o korišćenju javnih fondova za podršku medijskim akterima.

3. Uređivanje vlasništva nad medijima: vlasništvo, kontrola i koncentracija

3.1. U sklopu svoje obaveze da jamče pluralizam u svojoj nadležnosti, države se podstiču da razvijaju i sprovode sveobuhvatan regulatorni okvir koji posebno uređuje vlasništvo nad medijima i kontrolu medija i koji je prilagođen postojećem stanju medijske industrije. Relevantni propisi o medijima trebalo bi u potpunosti da uzmu u obzir uticaj onlajn medija na javnu debatu, između ostalog i tako što će obezbediti da oni koji proizvode medijski sadržaj koji se distribuira onlajn distributivnim kanalima, kao i korisnici budu zaštićeni od mogućeg antikurentnog ponašanja onlajn gejtkipera (online gatekeeper), koje se negativno odražava na medijski pluralizam.

3.2. Nadzor nad sprovođenjem i samo sprovođenje relevantnih propisa trebalo bi da vrši nezavisni organ koji bi raspolagao dovoljnim i stabilnim finansijskim i ljudskim resursima kako bi delotvorno obavljao svoje zadatke.

Vlasništvo i kontrola

3.3. Propisi kojima se uređuje pitanje konkurencije, uključujući kontrolu pripajanja (merger), treba da obezbede stvarnu konkurenciju i spreče individualne aktere da steknu dominantan položaj na tržištu u nacionalnog medijskog sektora ili u određenom sektoru na nacionalnom ili nadnacionalnom nivou u meri u kojoj bi takva tržišna moć negativno uticala na medijski pluralizam.

3.4. Regulatorna vlasništva nad medijima može obuhvatiti ograničenja u pogledu horizontalnog, vertikalnog i unakrsnog medijskog vlasništva, između ostalog i tako što bi se utvrdile donje granice („pragovi”) vlasništva u skladu s Preporukom [CM/Rec\(2007\)2](#) Komiteta ministara zemljama članicama o medijskom pluralizmu i raznovrsnosti medijskog sadržaja. Te granice se mogu zasnovati na više kriterijuma, kao što su procenat udela u osnovnom kapitalu, glasačka prava, tiraž, prihod, procenat gledanosti ili pokrivenost auditorijuma (domet).

3.5. Države mogu ustanoviti kriterijume za utvrđivanje kontrole nad medijima tako što će se izričito pozabaviti neposrednom i stvarnom kontrolom. Relevantni kriterijumi mogu obuhvatiti vlasničku, finansijsku ili glasačku moć unutar nekog medija ili unutar više medija, i utvrđivanje različitih nivoa moći koja vodi ka ostvarivanju kontrole ili neposrednog uticaja na strateško odlučivanje medija, uključujući i njihovu uređivačku politiku.

3.6. S obzirom da ključni demokratski zadaci medija obuhvataju pozivanje vlasti na odgovornost i promovisanje transparentnosti, političke stranke ili pojedinci koji su aktivno uključeni u politiku, a posebno oni koji obavljaju neku izbornu funkciju ili imaju vlasništvo nad medijima, trebalo bi da budu podvrgnuti pojačanoj kontroli i proverama, kao što je samoregulatorni sistem, kako bi se osigurala uređivačka nezavisnost i transparentnost vlasništva. Ostvarivanje uređivačkih zadataka u nekom mediju treba da je nespojivo sa ostvarivanjem političke vlasti. Nespojivost tih funkcija treba biti načelno utvrđena. Kriterijumi nespojivosti i spektar odgovarajućih mera koje mogu biti preduzete da bi se rešili sukobi interesa na tom planu treba da su jasno utvrđeni.

3. 7. Svako ograničenje stranog vlasništva nad medijima mora da isključi svaki oblik proizvoljnosti i da u potpunosti uzme u obzir obaveze država prema međunarodnom pravu, pre svega, njihovu pozitivnu obavezu u pogledu jemčenja medijskog pluralizma.

Koncentracija

3. 8. Države se podstiču da razviju i primene pogodnu metodologiju za procenu medijske koncentracije, kako u pogledu uticaja pojedinačnog medija, tako i u pogledu ukupnog (združenog) uticaja medija/grupe unutar sektora. Pored raspoloživosti medijskih izvora, trebalo bi meriti i stvarni uticaj pojedinačnih medija tako što će se usvojiti pristup zasnovan na auditorijumu i primeniti odgovarajući set kriterijuma za merenje korišćenja pojedinačnog medija i njegovog uticaja na formiranje mišljenja. Pristup koji je zasnovan na auditorijumu trebalo bi da uzme u obzir i oflajn i onlajn uticaj medija. Merenje treba da sprovodi nezavisni organ ili neko drugo telo kome se taj posao poveri.

3. 9. Osim toga, države se podstiču da obezbede procedure za sprečavanje pripajanja medija ili akvizicija koje bi se mogle negativno odraziti na pluralizam medijskog vlasništva ili raznovrsnost medijskog sadržaja. Takve procedure bi trebalo da sadrže i zahtev da vlasnici medija obaveste nadležno nezavisno regulatorno telo o svakom predloženom pripajanju ili akviziciji kad god se prekorače granice (pragovi) vlasništva i kontrole koje su utvrđene zakonima.

3. 10. Nadležno nezavisno regulatorno telo, ili neko drugo telo kome se taj posao poveri, trebalo bi da bude ovlašćeno da proceni kakav se uticaj na medijski pluralizam može očekivati od predložene koncentracije, kao i da, prema okolnostima, donese preporuke ili odluke o tome da li predloženo pripajanje ili akviziciju treba osloboditi bilo kakvih ograničenja ili uslova, uključujući prodaju aktive, ili ih treba podvrgnuti takvim ograničenjima ili uslovima. Odluke takvog nezavisnog organa treba da podležu sudskoj kontroli.

4. Transparentnost vlasništva nad medijima, organizacije i finansiranja

4. 1. Države treba da promovišu režim transparentnosti vlasništva nad medijima koji obezbeđuje javnu raspoloživost i dostupnost tačnih, ažurnih podataka koji se odnose na neposredno i stvarno vlasništvo nad medijima, kao i na sve ostale interese koji utiču na strateško odlučivanje medija o kome je reč ili na njegov uređivački kurs. Te informacije su neophodne kako bi regulatorna i druga tela nadležna za uređivanje medijske sfere mogla da vode regulatorne procese i postupke odlučivanja na osnovu dobre informisanosti. Takođe, to omogućuje javnosti da analizira i procenjuje informacije, ideje i mišljenja koje mediji prenose ili emituju.

4. 2. Svaki zahtev u pogledu transparentnosti treba da se temelji na jasnim kriterijumima o tome koji mediji predstavljaju ciljnu grupu. Da li se na neki medij odnosi zahtev za obelodanjivanje podataka o vlasništvu može zavisiti od komercijalne prirode tog medija, od toga koliki je njegov domašaj, odnosno kolika mu je ciljna grupa, od toga da li sprovodi uređivačku kontrolu, koju frekvenciju ima, koliko se redovno objavljuje ili koliko redovno

emituje programe itd., ili od kombinacije svih tih faktora. Zakon bi takođe trebalo da utvrdi rok u kome se moraju izvršiti obaveze u pogledu izveštavanja.

4. 3. Zahtevi u pogledu transparentnosti treba da se primenjuju u skladu s pravom na zaštitu privatnosti i podataka o ličnosti i treba da su ograničeni samo na pojedince koji su neposredno uključeni u vlasništvo nad medijem ili u strukture nadzora nad njegovom uređivačkom politikom. Pored toga, u izuzetnim okolnostima predviđenim nacionalnim zakonodavstvom, države bi trebalo da utvrde ograničenje pristupa svim ili delimičnim informacijama o vlasništvu, onda kada bi njihovo kompletno obelodanjivanje izložilo vlasnika ličnoj opasnosti ili kada je vlasnik maloletan ili na neki drugi način poslovno nesposoban a ove izuzetke treba utvrditi za svaki slučaj pojedinačno. Države bi trebalo da obezbede da se takvi izuzeci odobravaju tek nakon procene izuzetne prirode okolnosti o kojima je reč.

Zahtevi u pogledu transparentnosti

4. 4. Zahtevi u pogledu medijske transparentnosti treba da budu konkretni i da sadrže zahtev da mediji koji funkcionišu unutar određene državne jurisdikcije obelodanjuju javnosti informacije o vlasništvu na svome veb-sajtu ili kroz neku drugu publikaciju, i da te informacije predoče nezavisnom nacionalnom regulatornom organu ili drugom telu kojem je taj posao poveren, koje je određeno za prikupljanje takvih informacija i njihovo prezentovanje javnosti. Taj organ bi trebalo da ima dovoljne i stabilne finansijske resurse i osoblje koji bi mu omogućili da delotvorno obavlja svoje zadatke.

4. 5. Države treba da donesu i sprovode zakonodavne ili druge, podjednako delotvorne mere koje bi jasno i precizno utvrdile obaveze medija u pogledu obelodanjivanja ili transparentnosti. Te obaveze mogu da obuhvate sledeće informacije:

- zakonski naziv datog medija i kontakt podatke;
- ime (imena) neposrednog vlasnika (jednog ili više njih) i kontakt podatke, sa informacijom o procentu u osnivačkom kapitalu koji im omogućuje da ostvaruju uticaj na funkcionisanje i strateško odlučivanje datog medija; državama se preporučuje da primene prag od 5% akcionarskog kapitala za potrebe obaveza o obelodanjivanju podataka;
- ime (imena) fizičkih lica koji imaju akcionarsko vlasništvo i kontakt podatke; stvarno akcionarsko vlasništvo primenjuje se na fizička lica koja poseduju ili kontrolišu akcije datog medija ili u ime kojih se poseduju te akcije, što im omogućuje da indirektno ostvaruju kontrolu ili uticaj nad funkcionisanjem i strateškim odlučivanjem medija o kome je reč;
- informacije o prirodi i obimu akcionarskog udela ili glasačkih prava gore navedenih pravnih i/ili fizičkih lica u drugim medijima, kompanijama koje su u vezi s medijima ili koje se bave oglašavanjem, što bi moglo dovesti do uticaja na odlučivanje tih kompanija ili (informacije) o mogućim položajima tih lica u političkim strankama;
- ime (imena) lica koja imaju stvarnu uređivačku odgovornost;

– izmene u aranžmanima koji se odnose na vlasništvo i kontrolu nad medijem o kome je reč.

4. 6. Obim gore navedenih kriterijuma za obelodanjivanje ili transparentnost obaveza medija odnosi se i na fizička i pravna lica u drugim jurisdikcijama i njihove relevantne interese u drugim jurisdikcijama.

4. 7. Trebalo bi osigurati i visok nivo transparentnosti u pogledu izvora finansiranja medija kako bi se stekla sveobuhvatna slika različitih izvora potencijalnog mešanja u uređivačku i operativnu nezavisnost medija i kako bi se omogućilo da se delotvorno nadziru i kontrolišu takvi rizici. U tom cilju, države se podstiču da donesu i primenjuju zakonodavne ili druge podjednako delotvorne mere kojima će se utvrditi obelodanjivanje informacija o izvorima finansiranja medija koje su pribavljene preko državnih finansijskih mehanizama (oglašavanje, grantovi i zajmovi). Države se ohrabruju i da promovišu medijsko obelodanjivanje ugovornih odnosa s drugim medijima ili kompanijama koje se bave oglašavanjem, kao i s političkim strankama kada takvi odnosi mogu uticati na uređivačku nezavisnost.

Baze podataka i izveštaji važni za transparentnost

4. 8. Državno zakonodavstvo takođe bi trebalo da omogući da nezavisni nacionalni regulatorni organ za medije ili drugo telo kome je taj zadatak poveren bude u stanju da omogući javnosti neometan, brz i delotvoran pristup podacima o vlasništvu nad medijima i aranžmanima kontrole u državi, uključujući pojedinačne podatke o različitim vrstama medija (tržištima/sektorima), sortirane prema datim okolnostima i regionalnim i/ili lokalnim nivoima. Ti podaci treba da budu ažurirani i dostupni javnosti potpuno besplatno i bez odlaganja, a njihova dostupnost mora biti javna. Idealno bi bilo da ti podaci budu takvi da im se može pristupiti i da se mogu pretraživati, na primer u obliku onlajn baza podataka; njihov sadržaj treba da bude na raspolaganju u otvorenim formatima i ne sme biti nikakvih ograničenja za njihovo ponovno korišćenje.

4. 9. Države treba da podstaknu nezavisni nacionalni regulatorni organ za medije ili drugo telo ili instituciju kome je taj zadatak poveren (akademsku instituciju, organizaciju civilnog društva) da objavljuje redovne izveštaje o vlasništvu nad medijima. Svaki zahtev države u pogledu izveštavanja treba da obuhvati:

– opis vlasništva nad medijem i kontrolnog aranžmana za medij u jurisdikciji te države (uključujući medije čiji su servisi usmereni ka drugim državama);

– opis promene vlasništva nad medijima i kontrolnog aranžmana u državi koja nastupi tokom izveštajnog perioda;

– analizu uticaja tih promena na medijski pluralizam u državi.

4. 10. Objavljeni izveštaji o vlasništvu nad medijima treba da budu praćeni odgovarajućim objašnjenjima o podacima i metodologiji koja je korišćena za prikupljanje i organizovanje tih podataka kako bi javnost mogla lakše da ih tumači i razume njihov značaj.

Koordinacija režima transparentnosti

4. 11. Države se podstiču da izdaju jasne, ažurne vodiče o uzajamnom odnosu i implikacijama različitih regulatornih režima i o tome kako da se ti režimi ispravno i koherentno primenjuju. Ti vodiči treba da budu sačinjeni u vidu smernica koje se lako primenjuju, priručnika ili uputstava.

4. 12. Države takođe treba da omoguće međuagencijsku saradnju i koordinaciju, što obuhvata i relevantnu razmenu informacija o vlasništvu nad medijima koje u svom posedu imaju različiti nacionalni organi (kao što su regulatorni organi, organi koji se bave zaštitom konkurencije, organi zaduženi za zaštitu podataka, agencije za poslovne registre i finansijski nadzorni organi). Slično tome, treba omogućiti i olakšati razmenu informacija i najboljih praksi sa ekvivalentnim organima u drugim jurisdikcijama.

4. 13. Ažurne i pouzdane informacije o pitanjima vlasništva nad medijima predstavljaju dragocen resurs za građane i širok spektar aktera, ali je sveobuhvatno prikupljanje tih podataka i dalje značajan izazov. Stoga se države podstiču da podrže prikupljanje informacija koje se odnose na pitanja vlasništva nad medijima, njihovo ažuriranje i aktivnosti na planu njihovog saopštavanja, kao što su relevantne aktivnosti Evropske audio-vizuelne opservatorije, pre svega njene baze podataka *MAVISE*, u meri u kojoj doprinose potpunijem razumevanju vlasništva nad medijima u Evropi.

5. Medijska pismenost i obrazovanje

5. 1. Države bi trebalo da uvedu zakonodavne odredbe ili da osnaže postojeće zakonodavne odredbe koje unapređuju medijsku pismenost kako bi svaki pojedinac mogao da pristupi, razume, kritički analizira, vrednuje, koristi i stvara sadržaj kroz čitav niz klasičnih i digitalnih medija (uključujući društvene medije). Taj proces takođe treba da obuhvati i odgovarajuće digitalne (tehnološke) veštine za pristupanje digitalnim medijima i upravljanje njima. Drugi važan cilj medijske pismenosti jeste da se svakom pojedincu omogući da zna i razume način na koji internet platforme prikupljaju podatke o ličnosti, skladište ih i koriste.

5. 2. Države treba takođe da razviju koordinisanu nacionalnu politiku medijske pismenosti i da omoguće utvrđivanje mera za njeno sprovođenje kroz godišnje ili višegodišnje akcione planove, i obezbeđivanje odgovarajućih resursa za te svrhe. Ključna strategija mogla bi biti podrška stvaranju koordinisane nacionalne mreže medijske pismenosti koja bi obuhvatila širok spektar aktera, odnosno dalji razvoj takve mreže tamo gde ona već postoji. Primere pozitivne prakse razvijene u okviru nacionalnih mreža trebalo bi aktivno razmenjivati i promovisati na relevantnim međunarodnim forumima.

5. 3. U multimedijском ekosistemu, medijska pismenost je suštinski važna za ljude svih uzrasta i svih sfera života. Zato bi mere za podsticanje medijske pismenosti trebalo da pomognu u razvoju nastave iz oblasti medijske pismenosti u školskim nastavnim planovima i programima na svim nivoima, uključujući i kroz koncept celoživotnog učenja, što bi obuhvatilo i

obezbeđivanje odgovarajuće obuke za nastavnike i izdvajanje adekvatnih resursa za obrazovne institucije kako bi mogle da razviju programe obuke i sisteme učenja usmerene na projekte medijske pismenosti.

5. 4. Države bi trebalo da podstaknu sve medije, ne mešajući se u njihovu uređivačku nezavisnost, da kroz sektorsku politiku, strategije i aktivnosti podstiču medijsku pismenost. Javni medijski servisi i mediji zajednica (*community media*) mogu imati ključnu ulogu u promovisanju medijske pismenosti zahvaljujući svojim ciljevima, ovlašćenjima i metodima rada. Države bi takođe trebalo da promovišu medijsku pismenost kroz programe podrške medijima, uzimajući u obzir posebnu ulogu javnih servisa i medija zajednica.

5.5. Države treba da obezbede da nezavisni nacionalni regulatorni organi i/ili drugi organi imaju delokrug i resurse potrebne za promovisanje medijske pismenosti na načine koji su relevantni za njihove programe i da ih podstiču da to čine.

5. 6. Države se podstiču da posebno vode računa o medijskom pluralizmu i transparentnosti vlasništva nad medijima u svojim koordinisanim programima medijske pismenosti na nacionalnom nivou, kako bi pomogle građanima da kritički vrednuju informacije i ideje koje mediji propagiraju. U tom cilju, države se pozivaju da u svoje strategije za obezbeđivanje transparentnosti u medijskom sektoru uključe obrazovni sadržaj koji svim pojedincima omogućuje korišćenje informacija koje se odnose na vlasništvo nad medijima i način organizacije i finansiranja medija, kako bi bolje shvatili različite uticaje na proizvodnju, prikupljanje, čuvanje i saopštavanje medijskog sadržaja.

[1] Prilikom usvajanja ove preporuke, stalni predstavnik Ruske Federacije stavio je do znanja da, u skladu sa članom 10. tačka Poslovnika za sastanke zamenika ministara, zadržava pravo svoje vlade da ograniči primenu Preporuke u Ruskoj Federaciji na medije shodno zakonodavstvu Ruske Federacije.