



Prijedlozi za podršku slobodi i nezavisnosti medija u Hrvatskoj

Nada Švob-Đokić

Institut za međunarodne odnose

Rujan 2012

Profil projekta

MEDIADEM je europski istraživački projekt usmjeren na analizu i razumijevanje čimbenika koji promiču ili pak priječe razvoj politika podrške slobodnim i nezavisnim medijima. Projekt povezuje studije slučajeva u Belgiji, Bugarskoj, Danskoj, Estoniji, Finskoj, Grčkoj, Hrvatskoj, Italiji, Njemačkoj, Rumunjskoj Slovačkoj, Španjolskoj, Turskoj i Velikoj Britaniji s komparativnom analizom medijskih sektora i različitih vrsta medijskih servisa. Preispituje se konfiguracija medijskih politika u spomenutim zemljama i istražuju mogućnosti i izazovi medijskim slobodama i medijskoj nezavisnosti koje donose novi mediji. Uz to se detaljno razmatraju i analiziraju vanjski pritisci na oblikovanje i provođenje državnih medijskih politika koji dolaze od Europske Unije i Vijeća Europe.

Naslov projekta: Preispitivanje europskih medijskih politika: vrednovanje i obnavljanje zahtjeva za slobodnim i nezavisnim medijima u suvremenim demokratskim sustavima

Trajanje projekta: Travanj 2010 – Ožujak 2013

Sredstva: oko 2,65 milijuna Eura

Ugovor: FP7-SSH-2009-A no.244365

Website projekta: www.mediadem.eliamep.gr

Copyright © 2010-2013

All rights reserved

Za informacije navedene u ovome dokumentu odgovoran je isključivo konzorcij MEDIADEMA. One nužno ne odražavaju stavove Europske komisije.

Nada Švob-Đokić je znanstvena savjetnica u Odjelu za kulturu i komunikacije Instituta za međunarodne odnose, Zagreb. Njezino profesionalno iskustvo uključuje istraživanja u području kulture, komuniciranja, međunarodne suradnje i javnih politika. Bila je voditeljica niza istraživačkih projekata, kao što su na primjer „Kreativne i industrije znanja u tranzicijskim zemljama“ (2001-2006) i „Globalni utjecaji i lokalne kulturne promjene“ (2007-2012). U 2000 godini zasnovala je i koordinirala rad na međunarodnom projektu „Redefiniranje kulturnih identiteta“ koji je financirala EU. Njezina bibliografija sadrži preko 300 članaka, studija, monografija, istraživačkih izvještaja i knjiga objavljenih na hrvatskom, engleskom, francuskom i drugim jezicima. Dr. Švob-Đokić bila je konzultantica organizacijama UNa, agencijama EU i Vijeću Europe za pitanja kao što su položaj žena u razvojnim projektima, suradnja EU s trećim zemljama, te kulturne i medijske politike.

Medijska politika: Prijedlozi za podršku slobodi i nezavisnosti medija u Hrvatskoj

Nada Švob-Dokić

Uvodni pregled medijske politike

Studija slučaja za Hrvatsku ('Case study report. Does media policy promote media freedom and independence? The case of Croatia') objavljena januara 2012. u okviru projekta MEDIADDEM bavi se istraživanjem medijske politike u Hrvatskoj te reguliranjem i primjenom regulative koja se odnosi na razvoj slobodnih i nezavisnih medija. Ona daje pregled djelatnosti čimbenika uključenih u medijsku politiku i vrijednosti koje medijska politika slijedi u skladu s poštivanjem ljudskih prava. Analizirani su struktura medijskog tržišta, sastav i raznolikost medijskih sadržaja; opisan je profesionalni i društveni položaj novinara i prikazan utjecaj medijske pismenosti na transparentnost medija. Studija slučaja dalje razvija ranija istraživanja, koja su provedena za izradu temeljnog informacijskog izvještaja o hrvatskim medijima (Background information report. The case of Croatia), a daje cjelovit pregled preobrazbe i razvoja medija u Hrvatskoj.

Mediji u Hrvatskoj potpuno su se preoblikovali u posljednjih dvadesetak godina. Prilagodili su se procesima industrijalizacije medija te globalnim medijskim industrijama i mrežama. Početna medijska industrijalizacija vodila je bržem rastu medija i donijela je brojne probleme svim sudionicima procesa medijske proizvodnje: novinarima, urednicima, medijskim menadžerima, oglašivačima i publici. Privatizacija medija i opadanje neposredne državne i političke intervencije radikalno su promijenili medijsko tržište. Istovremeno su zahtjevi javnosti i civilnog društva za demokratskom raspravom o novim medijskim zakonima (ili amandmanima na zakone) i o regulativi marginalizirani, dok je nacionalni medijski sustav izložen transnacionalnim medijskim utjecajima i interesima.

Medijska politika nije uvijek slijedila taj brzi razvoj i radikalne promjene medija i njihove društvene uloge. U posljednjih dvadesetak godina njezin dinamičan razvoj svjedoči o znatnim naporima koji su uloženi u preustrojavanje i preoblikovanje medija, utemeljenje medijskih tržišta i donošenje novih propisa i zakona koji reguliraju medijski sustav i medijsko tržište. Od medijske se politike očekuje i traži da na temelju preciznije evidencije i podataka bolje usmjerava medije. Istovremeno se hrvatska medijska politika stalno treba oslanjati na europske instrukcije i regulativu, što nije uvijek usklađeno s domaćom situacijom.

To su razlozi zbog kojih se medijska politika mora i dalje prilagođavati tranzicijskoj javnoj sferi, sve bržem širenju novih tehnologija i procesima individualizacije medijske potrošnje, kao i pojavi novih vrsta komunikacijske interaktivnosti. Iako se položaj i društvena uloga medija brzo mijenjaju, hrvatski mediji još uvijek nisu utemeljeni kao autonoman, raznolik, i specijaliziran, te u izvjesnoj mjeri samokontrolan sustav informiranja, obrazovanja i zabave. Mediji se ipak pojavljuju kao sudionici društvenih i kulturnih promjena, no ta se njihova uloga prvenstveno ogleda u povećanom broju i povećanoj raznolikosti samih medija i u društvenom utjecaju novih medija.

Iz ovog pregleda i prethodnih analiza proističu slijedeće preporuke:

- 1. Uspostavu i koordinaciju medijske politike zasnovati na visokim profesionalnim i demokratskim kriterijima**
- 2. Učiniti potpuno transparentnim funkcioniranje i reorganizaciju javnih medijskih servisa, te ih izložiti javnom utjecaju i demokratskoj proceduri**
- 3. Stvoriti pouzdanu analitičku osnovu za razvoj medijskih zakona i propisa**
- 4. Poboljšati i prestrukturirati postojeće zakone i propise, osobito Zakon o medijima i Zakon o elektroničkim medijima**
- 5. Jačati ulogu nezavisnog regulatora (Agencije za elektroničke medije)**
- 6. Liberalizirati odobravanje koncesija**
- 7. Povećati transparentnost tržišta**
- 8. Podržati programe od javnog interesa**
- 9. Pratiti promjene u novinarstvu**
- 10. Unapređivati medijsku pismenost i transparentnost medija**
- 11. Oslanjati se na medijsku regulativu Vijeća Europe i Europske unije**

Prilog u sažetom obliku koji iznosi prijedloge za jačanje medijske slobode i nezavisnosti Europskoj uniji i Vijeću Europe nalazi se na kraju ovog dokumenta. Puna je verzija dostupna na: Policy report addressing state and non-state actors involved in the design and implementation of media policies supportive of media freedom and independence, the European Union and the Council of Europe, MEDIADEM policy report, <http://www.mediadem.eliamep.gr/findings/>.

Ključne opaske o slobodnim i nezavisnim medijima u Hrvatskoj

Gotovo potpuno preoblikovanje medijske scene u Hrvatskoj jasno pokazuje da se društvena uloga medija radikalno promijenila. Ipak, mediji još uvijek ne funkcioniraju kao potpuno autonoman sustav otvoren neposrednim utjecajima, intervencijama i potrebama svojih potrošača. Hrvatski mediji prvenstveno šire sadržaje i standarde razvijene u transnacionalnim medijskim korporacijama koje lako prihvaćaju i uključuju lokalne sadržaje i vrijednosti u svoje programe. Takav društveni položaj hrvatskih medija pridonosi opadanju proizvodnje medijskih sadržaja i u izvjesnoj mjeri ograničava demokratski diskurs o medijima i njihovu reguliranju, ali podržava brzu razmjenu informacija i prihvaćanje globalnih standarda.

Sadašnji društveni položaj medija ne podržava utemeljenje medijske politike kao strukturirane javne politike koja bi podržavala slobodne i nezavisne medije. Djelovanje medija izloženo je različitim ekonomskim i političkim interesima i tek je djelomično podložno sistematičnoj analizi. U Hrvatskoj nedostaju osnovni podaci o funkcioniranju medija a ograničen je javni uvid u strukturu vlasništva nad medijima. Karakter i specijalizacija medija nisu jasno vidljivi i ne postoji sistematizirani pregled djelovanja medija s obzirom na propise i zakone. Broj i profesionalna struktura zaposlenika u medijima nisu dovoljno poznati, kao ni detaljni podaci o njihovim radnim uvjetima.

Kako bi se ohrabrilo zasnivanje slobodnih i nezavisnih medija, Hrvatski Sabor i Saborski odbor za informiranje, informatizaciju i medije, Ministarstvo kulture Republike Hrvatske, medijske agencije i javne medijske organizacije trebali bi uložiti napor kako bi uspostavili i koordinirali medijsku politiku koja slijedi javni interes, podržava medijsku slobodu i nezavisnost medija te podjednako uključuje sve aspekte javnog komuniciranja : kulturne, ekonomske, tehnološke i infrastrukturne. Treba podržati napor da se funkcioniranje medija interpretira i razumije kao cjelovit i konstitutivan demokratski proces. Za malu zemlju kakva je Hrvatska javni su servisi vrlo važni i njihovo bi optimalno djelovanje trebalo biti primarni cilj medijske politike.

Preporuke

1. Uspostavu i koordinaciju medijske politike zasnovati na visokim profesionalnim i demokratskim kriterijima

Medijska se politika prvenstveno očituje u donošenju i poboljšavanju zakona i propisa, uspostavi i organizaciji djelovanja različitih državnih i paradržavnih organizacija (agencija) te nadgledanju djelatnosti medija (regulator). Država je ključni čimbenik medijske politike. Mandat ima Ministarstvo kulture od kojega se očekuje da utječe na sve aspekte organizacije i funkcioniranja medija. Međutim, Ministarstvo ne raspolaže djelatnicima koji su profesionalno osposobljeni za praćenje medija. Državna administracija nije uspješan koordinator aktivnosti za koje je odgovorna, lako podliježe političkim i ekonomskim pritiscima te slijedi posebne (ne-medijske) interese. Rasprave o propisima i zakonima koji kreiraju medijsku politiku rijetke su i nemaju značajniji utjecaj na formuliranje zakona. To je bilo jasno vidljivo kod donošenja Zakona o HRTu (2010; amandmani 2011 i ponovne promjene u 2012). Poveznica koja nedostaje u procesima formuliranja i interpretacije medijske politike je organizirano i zainteresirano civilno društvo. Nedostaje vjerodostojan analitički uvid u razvoj medija i u provođenje medijske politike.

Ministarstvo kulture, Agencija za elektroničke medije , medijske kompanije i organizacije trebali bi uložiti napor da se uspostavi medijska politika zasnovana na visokim profesionalnim i demokratskim kriterijima. Bitno je podići profesionalnu razinu provođenja medijske politike i osigurati efikasnu koordinaciju svih uključenih čimbenika, osobito onih koji imaju mandat i sredstva za provođenje medijske politike (državne agencije).

Ministarstvo kulture trebalo bi objavljivati godišnje izvještaje o medijskoj politici, medijskome tržištu i aktivnostima svih tijela koja su uključena u reguliranje medija te javnim medijskim organizacijama i servisima.

2. Učiniti potpuno transparentnim funkcioniranje i reorganizaciju javnih medijskih servisa, te ih izložiti javnom utjecaju i demokratskoj proceduri

Broj i raznolikost aktera koji su uključeni u formuliranje i provođenje medijske politike neprekidno raste zbog industrijalizacije medija i širenja medijskog tržišta. Akteri uključeni u medijsku djelatnost i medijsku politiku predstavljaju relevantan demokratski korpus koji bi mogao utjecati na djelatnost i reorganizaciju medija općenito, a osobito javnih servisa.

Pojavljaju se novi elementi u provođenju medijske politike kao što je reguliranje interneta, poštivanje autorskih prava, problemi samo-cenzure, restrukturiranje javnih servisa, posebice Hrvatske radio televizije, i druga pitanja. Potrebno je umrežavanje različitih čimbenika koji su zainteresirani za medijsku politiku, kao i efikasna koordinacija njihovih prijedloga, zahtjeva i aktivnosti. Različite grupe aktera iskazuju spremnost za suradnju. Navedeni elementi predstavljaju osnovu za demokratizaciju medijske politike i samih medija. Svi medijski čimbenici trebali bi svojim položajem i djelatnošću poticati napore povezane s reorganizacijom javnih servisa. Većina ih slijedi ključne vrijednosti što usmjeravaju hrvatsku medijsku politiku, kao što su sloboda govora i informiranja, medijska raznolikost i medijski pluralizam te vrijednosti izvedene iz *Opće deklaracije o ljudskim pravima* i, posebno, *Europske konvencije o ljudskim pravima*. Pluralizam i raznolikost medija i medijskih sadržaja omogućuju slobodu govora i cjelovitu demokratizaciju medija i medijske politike.

Procesi reorganizacije ukupnog funkcioniranja javnih servisa trebali bi biti podložni utjecaju javnosti i demokratskim procedurama, a osobito djelovanju samih medija. Javnu podršku uspostavi etičkih kodeksa i poštivanju vrijednosti koje promovira medijska politika trebali bi pružiti Sabor, političke stranke, organizacije civilnog društva i građani.

3. Stvoriti pouzdanu analitičku osnovu za razvoj medijskih zakona i propisa

U hrvatskom tranzicijskom kontekstu brza promjena medijskog okoliša nalaže i jednako brzo razvijanje propisa i zakona, uključujući i one koji se odnose na nove medije i njihovo sve veće prisustvo u javnom životu. Stoga su potrebni solidni analitički uvidi u funkcioniranje i kapacitete medija.

Hrvatski zavod za statistiku i Ministarstvo kulture morali bi osigurati pouzdanu analitičku bazu za razvoj medijskih zakona i propisa. Pravno reguliranje medija (što uključuje pitanja kao što su autorska prava, otvoreni pristup objavljivanju i prava intelektualnog vlasništva) traži da se razviju i održavaju profesionalne specijalizacije za ta pitanja. Također valja poboljšati statističko praćenje ekonomskih i sadržajnih pokazatelja o medijima.

4. Poboljšati i preustrojiti postojeće zakone i propise, osobito Zakon o medijima i Zakon o elektroničkim medijima

Medijski propisi zasnivaju se i izvode se iz *Zakona o medijima* (2003) i *Zakona o elektroničkim medijima* (2003) koji su poboljšavani i mijenjani nekoliko puta. Medijska regulativa uključuje još deset zakona kojima se uređuju posebna pitanja ili djelovanje posebnih medijskih organizacija (na primjer, Zakon o Hrvatskoj radio televiziji, zakoni o Hrvatskoj izvještajnoj novinskoj agenciji, te zakoni o audiovizualnoj djelatnosti, o pristupu informacijama, i drugi). Izvjestan broj drugih zakona (Kazneni zakon, Zakon o radu, Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja i drugi) odnosi se i na medije. Ta vrlo obimna regulativa razvijena je u posljednjih desetak godina. Samo-regulatorni propisi (etički kodeksi, statuti različitih medijskih organizacija i udruženja i sl.) često nedostaju, a ako postoje, rijetko se primjenjuju.

Zbog toga je medijska regulativa nepotpuna i jednostrana. Hrvatska medijska regulativa formalno je usklađena sa zakonima, direktivama i preporukama EU-a i u potpunosti slijedi regulativu Europske unije. Ipak, potrebna su poboljšanja postojećih zakona zbog brzog razvoja medija i brze promjene njihove društvene uloge.

Stoga valja poboljšati izvjestan broj zakona i propisa, a posebno Zakon o medijima i Zakon o elektroničkim medijima, dok ostale zakone i propise valja uskladiti sa spomenutim osnovnim zakonima. U procesu mijenjanja spomenutih zakona valja u potpunosti priznati status neprofitnih medija kako bi se posebno naglasila njihova društvena uloga u razvoju slobodnih i nezavisnih medija.

U nastojanju da se reguliraju neki aspekti djelovanja interneta, tijekom poboljšanja zakona treba razraditi definiciju „elektronske publikacije“ (Zakon o elektroničkim medijima, čl.2.) kako bi ju se revidiralo i funkcionalno uskladilo s EU Audiovizualnom direktivom za medijske servise (AVMS). Istovremeno valja pažljivo pratiti sva pitanja povezana s reguliranjem elektroničkih publikacija.

5. Jačati ulogu nezavisnog regulatora (Agencije za elektroničke medije)

Agencija za elektroničke medije (AEM) je nezavisno regulatorno tijelo kojim upravlja Vijeće za elektroničke medije (VEM). Ona nadgleda djelovanje elektroničkih medija, njihovu vlasničku strukturu i upravlja *Fondom za poticanje pluralizma i raznovrsnosti elektroničkih medija* koji, među ostalima, sufinancira (doduše, na osnovu nedovoljno jasnih kriterija) razvoj lokalnih medija i medijske programe nacionalnih manjina. Agencija odlučuje o dodjeli, transferu ili povlačenju licenci za emitiranje, a neposredno je odgovorna Vladi i Saboru. Također vodi *Registar elektroničkih publikacija*. Vijeće (VEM) je zaduženo za nadgledanje elektroničkog medijskog sustava, uključujući i dijelove regulative, a ima i ovlasti utjecati na emitirane sadržaje. Međutim, ni AEM ni VEM nisu dovoljno profesionalno razvijeni, niti pokazuju uvijek dovoljno razumijevanja za probleme koji su u sferi njihove odgovornosti. VEM bi osobito trebao biti spreman i osposobljen za praćenje i razumijevanje utjecaja novih medija.

Treba jačati javnu i komunikacijsku ulogu nezavisnog regulatora (AEM). U suradnji s Ministarstvom kulture AEM bi trebala jasno odrediti kriterije za registraciju elektronskih publikacija u *Registru elektronskih publikacija*, kao i prava i obaveze koje proistječu iz uključivanja u *Registar*.

AEM bi trebala uskladiti reguliranje infrastrukturnih, tehnoloških i sadržajnih aspekata digitalnih medija u svrhu širenja novih mogućnosti distribucije medijskih sadržaja i medijskih servisa. Treba ohrabrivati demokratsku raspravu o novim medijskim servisima i njihovim obilježjima, kao i o usklađivanju propisa za njihovo djelovanje.

AEM i Ministarstvo kulture moraju, radi brze transformacije medija i javnog komuniciranja općenito, dodatno pratiti procese reguliranja interneta i procese sve bržeg umrežavanja, posebno putem društvenih mreža. Posebnu pažnju valja posvetiti fleksibilnoj regulaciji interneta u skladu s poštivanjem ljudskih prava.

***Fond za poticanje pluralizma i raznovrsnosti elektroničkih medija* trebao bi razraditi i poštovati jasno utvrđene kriterije prema kojima podržava proizvodnju programa od javnog interesa, programa za nacionalne manjine i djelovanje lokalnih medija.**

6. Liberalizirati odobravanje koncesija

Razvoj novih tehnologija doveo je do stvaranja kompleksne mješavine starih i novih medija. U Hrvatskoj se vrlo brzo širi uporaba interneta, te je stupanj mrežne penetracije dosegao 59,2% koncem 2011.godine. Neprofitni mediji mogu koristiti nove, jeftine i široko distribuirane platforme za diseminaciju nezavisnih mišljenja. Takve platforme sve više konvergiraju s radijem i televizijom, ali lokalne radijske i televizijske stanice još uvijek moraju imati koncesije koje izdaje AEM.

U kontekstu tehnoloških inovacija i činjenice da su radio i televizijsko emitiranje još uvijek regulirani koncesijama, AEM bi trebala liberalizirati odobravanje koncesija. U Hrvatskoj je proces digitalizacije elektroničkog emitiranja završen koncem 2010. godine, te je broj mogućih frekvencija i njihova korištenja vrlo brzo povećan. Licence za kablovsko, internetsko i satelitsko emitiranje stoga također treba liberalizirati.

7. Povećati transparentnost tržišta

Struktura medijskog tržišta u Hrvatskoj postaje sve kompleksnija. U tijeku pregovora o pridruživanju, reguliranje tržišta je pod jakim utjecajem EU-a, o čemu jasno svjedoči prihvaćanje demokratskih vrijednosti i liberalizacija različitih medijskih tržišta (tisak, elektronički mediji, on-line izdavaštvo). Tehnološke promjene i inovacije koje sve više utječu na prirodu medija i javne komunikacije ključni su čimbenici daljnjeg povećavanja raznolikosti medijskog tržišta i njegove transformacije.

Tržišna regulativa nije medijski specifična. Ona se samo djelomično zasniva na Zakonu o medijima i Zakonu o elektroničkim medijima, a uglavnom je propisana *Zakonom o zaštiti tržišnog natjecanja*. Mišljenja o tim zakonima i inicijativama da se oni promijene i poboljšaju nadopunjena su raspravama o državnim subvencijama i intervencijama u medijsku proizvodnju (subvencije Hrvatskoj radio-televiziji iznosile su 1,2 milijardu kuna u 2010.godini; financiranje medija iz budžeta lokalnih zajednica nije poznato; *Fond za poticanje pluralizma i raznovrsnosti elektroničkih medija* ne djeluje na osnovi jasnih kriterija i drugo).

Vrijednost hrvatskog medijskog tržišta je teško utvrditi zbog nedovoljno preciznih propisa o evidenciji i netransparentnih podataka o vlasništvu medija, medijskoj proizvodnji i distribuciji medijskih proizvoda. Problemi određivanja vrijednosti medijskog tržišta također su povezani sa statističkim nedostacima u prikupljanju podataka jer podaci iz različitih izvora nude različite uvide. Ključni je problem statistička interpretacija medija: je li riječ o izdavačkoj djelatnosti koja uključuje tiskanje i proizvodnju knjiga kao i elektroničko emitiranje; jesu li ili ne državne subvencije pribrojene iznosima koje mediji ostvaruju na tržištu, i slično.

Procjene kažu da je vrijednost medijskog tržišta bila oko 628 milijuna eura u 2008. godini, dok je u 2009. godini zabilježen manji porast. Prema podacima Hrvatskog zavoda za statistiku, nove analize zasnovane na poslovanju poduzeća koja su aktivna na medijskom tržištu (izdavaštvo, film, video, televizija, proizvodnja programa, audio materijali te muzičko emitiranje, programiranje i emitiranje, oglašavanje i istraživanje tržišta) pokazuju da je vrijednost tih djelatnosti dosegla 491 milijun eura u 2010. godini. U navedenom iznosu oglašavanje je ostvarilo najveći udjel (165 milijuna eura). Slijedilo ga je izdavaštvo (153 milijuna eura). Prema navedenim podacima, vrijednost medijskog tržišta pala je u periodu 2008. do 2010. godine za 14,1%. Najmanji je pad zabilježen u području programiranja i emitiranja (4,7%) i u oglašavanju i istraživanju tržišta (7,3%), dok je najveći pad zabilježilo izdavaštvo (24,8%). Tržište televizijskog oglašavanja kontinuirano je raslo do 2009. godine kada se stabiliziralo na godišnjoj vrijednosti od 700-800 milijuna kuna (oko 1 milijun eura).

Na izazove komercijalizacije medija medijska politika za sad ne nudi prihvatljive odgovore. Pravni okvir i pravna regulativa nisu dovoljno koherentni, dok sve veća liberalizacija tržišta, po svemu sudeći, ne vodi većoj otvorenosti, medijskom pluralizmu i poticanju javnog interesa. Prije bi se moglo reći da jača partikularne interese medijskih organizacija i njihovih vlasnika.

Hrvatski zavod za statistiku i Hrvatska gospodarska komora morali bi posvećivati posebnu pažnju nedostatnoj transparentnosti podataka o vrijednosti medijskoga tržišta, što valja prevladati boljim i detaljnijim prikupljanjem i analizom podataka o vlasništvu, financijskim i ekonomskim obilježjima djelovanja medijskih organizacija, njihovim tržišnim udjelima i drugim aspektima njihova poslovanja. Treba procjenjivati utjecaje oglašavanja na ukupno djelovanje medija. Medijsko tržište bi moralo biti regulirano u skladu s procesima liberalizacije i raznolikosti medija.

8. Podržati programe od javnog interesa

Hrvatska medijska politika potiče programe od opće društvenog, kulturnog i političkog interesa, u skladu sa standardima objektivnosti i nepristranosti izvještavanja i poštivanja nezavisnosti novinara. Osim u zakonima, standardi profesionalnog izvještavanja razrađeni su u rijetkim samo-regulatornim aktima, odnosno etičkim kodeksima. Sadržaji od javnog interesa obuhvaćaju kulturu i umjetnost, obrazovanje, znanost, zaštitu okoliša, ljudskog zdravlja i ljudskih prava, kao i promoviranje hrvatskog nacionalnog i kulturnog identiteta.

U okvirima medijske politike (posebno Zakona o elektroničkim medijima) elektronički se mediji interpretiraju kao mediji od javnog interesa, što je izraženo u njihovim obvezama da emitiraju sadržaje koji promiču ljudska i politička prava, vladavinu prava, razvoj civilnog društva i medijske pismenosti. To se podjednako odnosi na javne i komercijalne medije. U tom su kontekstu propisane kvote za emitiranje europskih sadržaja i obveze neprofitnih medija da proizvode 50% vlastitog sadržaja. Zakon o Hrvatskoj radio-televiziji regulira javno emitiranje tog servisa i obvezuje ga da uravnoteži emitiranje informativnih, kulturnih, obrazovnih i zabavnih programa, kao i programa za djecu, osobe s invaliditetom i programe za nacionalne manjine. Raznolikost i pluralizam sadržaja u audiovizualnim i elektroničkim medijima, kao i poštivanje ostalih relevantnih propisa, nadgleda Vijeće za elektroničke medije.

Fond za poticanje pluralizma i raznovrsnosti elektroničkih medija morao bi podržavati programe od javnog interesa bez obzira na to tko ih proizvodi i tko su im autori. Takvi bi programi trebali biti uključeni u redovito emitiranje HRT-a i ostalih javnih servisa.

Posebnu pažnju valja posvetiti kvotama koje bitno utječu na emitiranje različitih programskih sadržaja. Kvote mogu podržati programsko uključivanje sadržaja od građanskog, kulturnog i obrazovnog značaja te tako mogu utjecati na odabir i konzumaciju programa.

9. Pratiti promjene u novinarstvu

Tehnološke promjene i intenzivna liberalizacija medija bitno su utjecali na novinarstvo kao profesiju i na profesionalni i društveni položaj novinara. Za sad te promjene nisu utjecale na posebne aspekte medijske regulacije. Novinarska je profesija potpuno izložena tendencijama „novog žurnalizma“: snižavanju profesionalnih i obrazovnih standarda novinara, nametanju brze i sve veće proizvodnje informacija, nezaštićenim autorskim pravima, eliminaciji etičkih pitanja i standarda u komunikaciji i izvještavanju, tek djelomično reguliranim ili potpuno nereguliranim radnim pravima, cenzuri urednika ili samo-cenzuri i smanjivanju autonomije u radu. Traže se nove tehnike izvještavanja, kao i veće umrežavanje i obraćanje različitim publikama. Ugroženo je istraživačko i nezavisno novinarstvo koje bi trebalo podržavati javni interes i aktivnosti civilnog društva. Profesionalni i društveni položaj novinara, a osobito njihova radna prava rijetko se spominju i u samim medijima: detalji o štrajkovima u medijskim organizacijama se izbjegavaju. Radni su se uvjeti pogoršali s liberalizacijom tržišta, dok se neformalno zapošljavanje u medijima povećalo. Reguliranje statusa novinara je nesigurno u atmosferi opće ekonomske nesigurnosti. Novinarska je profesija daleko od ideala nezavisnosti i slobode, dok se kriteriji objektivnosti i istinitosti u izvještavanju ignoriraju.

Hrvatsko novinarsko društvo i ostale profesionalne udruge, koje uključuju i sindikate novinara, morali bi se povezivati s drugim organizacijama civilnog društva i drugim profesionalnim novinarskim organizacijama kako bi širili informacije o promjenama u novinarstvu. Profesionalni i društveni status novinara valja ojačati i podržati donošenjem propisa koji se odnose na zaštitu novinarskog rada od komercijalnih i drugih pritisaka.

10. Unapređivati medijsku pismenost i transparentnost medija

Medijska pismenost i zahtjevi za transparentnošću medija nisu jasno povezani. Inicijative za medijsko opismenjavanje ne razvijaju se kao dio programa formalnog obrazovanja. One ovise o privatnoj zainteresiranosti građana da se opredijele za neki od programa medijskog opismenjavanja koji su ponuđeni na tržištu, za tehnološke aspekte medijske komunikacije ili o dobroj volji nastavnika hrvatskog jezika da uključe pojedine elemente medijske pismenosti u nastavu. Ne obraća se pažnja na zaštitu autorskih prava ili na navođenje izvora informacija. Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa i medijske organizacije trebali bi uložiti napor da osposobe građane za informirane izbore medijskih servisa.

Valja podržavati jači razvoj medijske pismenosti uključivanjem medijske pismenosti u obrazovne programe osnovnih i srednjih škola, te sveučilišta. Same bi medije trebalo stimulirati da promiču poznavanje ljudskih prava i poštivanje izvora informacija.

11. Oslanjati se na medijsku regulativu Vijeća Europe i Europske unije

Europska unija i njezine institucije, osobito Europska komisija, zasnivaju svoju medijsku politiku i svoje posljedično djelovanje na razlikovanju kulturne i ekonomske dimenzije medija. Tehnološka i ekonomska dimenzija medijskih servisa omogućuje da se mediji podvrgnu pravilima slobodne trgovine među zemljama članicama EU-a, što je u skladu s reguliranjem industrijske politike. S druge je strane Ugovor iz Maastrichta (1992.) omogućio da se kultura uključi u slobodno kretanje roba i usluga među zemljama članicama EU-a i kvotama potaknuo reguliranje medijskih sadržaja. Stoga su ukupna medijska djelatnost i njezin kulturni karakter dva ključna obilježja koja određuju aktivnosti EU-a i Europske komisije u području medija i medijske politike. Budući da su javno komuniciranje i djelovanje medija čvrsto povezani s poštivanjem ljudskih prava, mediji su u tom smislu pod jurisdikcijom Europskog parlamenta i Europskog suda za ljudska prava.

U praktičnom smislu regulacija medija uključuje reguliranje mreža (telekomunikacije, mreže koje pružaju internetske usluge, mobilne mreže, kablovske mreže, zemaljsko odašiljanje i satelitske mreže), reguliranje usluga i reguliranje sadržaja.

Akteri nacionalne medijske politike trebali bi, koliko je sada moguće, ali i u budućnosti, nakon pristupa Hrvatske Europskoj uniji, poticati slobodu i nezavisnost medija na europskoj razini tako što će podržavati razvoj regulatorne prakse, koja osigurava demokratizaciju medija, jačanje njihove autentičnosti i njihove nezavisnosti na nacionalnoj razini. Informacije o formuliranju i provođenju nacionalnih medijskih politika trebale bi biti stalno i lako dostupne u godišnjim izvještajima o djelovanju medija na nacionalnoj razini, koji bi uključivali i informacije o promjenama u medijskoj politici, kao i najvažnija pitanja o kojima se raspravlja u sferi javnog komuniciranja i sferi društvene uloge medija. Treba omogućiti redovitu distribuciju detaljnih informacija o mjerama koje se odnose na sadržaj i kvote o kojima se odlučuje na nacionalnoj razini, kako bi se ohrabrivao aktivni angažman čimbenika nacionalne medijske politike. Valja osigurati stalan uvid u određivanje i prilagodbu kvota za nacionalne i višejezične sadržaje.

Bilo bi nužno pratiti i analizirati djelovanje globalnih medijskih korporacija u manje razvijenim i novim članicama EU-a jer su te zemlje izložene jakim medijskim i ekonomskim pritiscima, što je posljedica brze liberalizacije tržišta i jake medijske konvergencije. Neke zemlje nisu spremne za navedene procese te naglo gube kontrolu u sferi javnog informiranja.

PRILOG: Sažetak preporuka za slobodu i nezavisnost medija koje se upućuju Europskoj uniji i Vijeću Europe

Novi globalni okvir medijske komunikacije zahtijeva koordiniran pristup i povezivanje nacionalnih politika u transnacionalnu perspektivu. U proteklim su se desetljećima, na temelju svojih sposobnosti i ovlasti, institucije Europske unije (EU) i Vijeća Europe (CoE) usmjerile na nekoliko aspekata medijske politike.

U slučaju Europske unije okvir javnih medijskih politika prepoznaje kulturnu i ekonomsku dimenziju medijske regulative i istovremeno snažno štiti vrijednosti od javnoga interesa, kao što su medijski pluralizam i zaštita ljudskoga dostojanstva. S druge strane, način uključivanja Vijeća Europe u medijski sektor s vremenom se značajno promijenio i doveo do uspostave autonomne medijske politike, jer je bilo nužno suočiti se s pitanjima o političkom i tehnološkom razvoju.

Sud Europske unije (CJEU) i Europski sud za ljudska prava (ECtHR) značajno su pridonijeli oblikovanju medijske politike u zemljama koje su uključene u Mediadem. Tijekom vremena ta su dva europska suda slijedila različite ciljeve. Europski sud za ljudska prava više je bio usredotočen na medijsku slobodu, koju je shvaćao pokretačem demokracije, dok je Sud Europske unije više bio orijentiran na ekonomski pristup, odnosno liberalizaciju medijskih industrija i sprječavanje koncentracije vlasništva. Djelovanje Europskoga suda za ljudska prava i Europska konvencija o ljudskim pravima u cjelini su imali pozitivan utjecaj na slobodu i nezavisnost medija, osobito u slučajevima zaštite od klevete i uvrede, ograničavanja objavljivanja, zaštite privatnosti i zaštite izvora informiranja. To ipak ne isključuje probleme i napetosti koji proizlaze iz učinkovite primjene odluka ECtHR. Stoga je potrebno olakšati suradnju između tih dvaju sudova, i to neposrednom pravnom suradnjom i sveobuhvatnom razradom zajedničkih koncepata i načela na europskoj razini, za što se zalažemo u sljedećim preporukama.

1. Podupirati integrirani pristup medijskoj politici

Vijeće Europe trebalo bi i dalje poduzimati napore kako bi odredilo "novi pojam medija", preporukama i smjernicama ukazalo na pravne posljedice koje proizlaze iz prihvatanja integriranoga pristupa medijima te navelo ključne slučajeve u kojima su prihvaćene različite regulatorne strategije.

Europska komisija trebala bi izmijeniti pristup regulaciji medija jasnim razdvajanjem pitanja povezanih s javnim politikama (*eng. policy*), koja će vjerojatno ostati važna u vremenu konvergencije, od pitanja koja u budućnosti vjerojatno neće biti od javnoga interesa. **Europski parlament** trebao bi pokrenuti plodonosnu raspravu o značaju integriranoga pristupa u kontekstu medija i posljedicama koje takav pristup ima za slobodu govora i pluralizam te održivost odgovarajućih djelatnosti (industrija).

2. Usvojiti tehnološki neutralan pristup u reguliranju medija

Europske institucije, prvenstveno Europska komisija, trebaju promicati i operacionalizirati načelo tehnološke neutralnosti u svim intervencijama u medijsku politiku (od regulatornih do onih koje se tiču konkurentnosti), bez obzira na vrstu korištenoga pravnog instrumenta (propisa ili zakona).

3. Ubrzati prijelaz od javnih servisa emitiranja do javnih medijskih servisa

EU i Vijeće Europe trebali bi interpretirati sadržaj koji proizvode korisnici (*eng.* user generated content) s obzirom na to da pripada području slobode govora te podržati širenje i razvitak takvih sadržaja.

Institucije EU-a trebaju prihvatiti jasnu regulatornu strategiju zaštite sadržaja, koji proizvode korisnici, od raznih oblika prisvajanja. Valja razmotriti sljedeće mjere: promicanje sadržaja koji proizvode korisnici javnih servisa u svim vrstama medija; zajamčiti civilnom društvu pristup javnim medijskim servisima s obzirom na vrijeme, prostor i vidljivost; osigurati podršku proizvodnji korisničkog sadržaja financijskim planovima zasnovanima na jasnim i transparentnim procedurama odobravanja i slično.

4. Izmijeniti odnos između ex ante regulacije i ex post politike konkurentnosti, uzimajući u obzir novi tehnološki razvoj, te osuvremeniti politiku konkurentnosti

Europska komisija i Europski parlament moraju pokrenuti obnovu politike konkurentnosti u medijskome sektoru. Budući da je teško uočiti djelovanje koje sprječava konkurentnost, važno je promicati pluralizam kombinacijom *ex ante* regulacije i *ex post* kontrole monopola.

5. Poboľšati upravljanje i osigurati dobro institucionalno uređenje na europskoj razini

Vijeće Europe trebalo bi aktivno poticati neposredno provođenje uputa koje se odnose na uredničku nezavisnost i djelatnu autonomiju javnog emitiranja, odnosno javnih medijskih servisa.

Europska komisija trebala bi izmijeniti smjernice za procjenu provedbe prijedloga kojima se određuje poštivanje temeljnih prava, i to uključivanjem detaljnih uputa u područjima medijske politike koje zahtijevaju zakonodavno djelovanje usmjereno zaštititi temeljnih prava.

ECtHR i CJEU trebali bi razviti učinkovitije pravno rješenje u slučajevima kršenja slobode izražavanja javnih ili privatnih aktera.

Europska komisija i Europski parlament trebali bi prednjačiti u promišljanju o nezavisnosti i autonomiji regulatora javnih i privatnih medija kako bi promicali učinkovito i odgovorno reguliranje na nacionalnoj razini.

6. Ojačati institucionalno i upravljačko uređenje na paneuropskoj razini

Europske institucije trebale bi razvijati pan-europsku koordinaciju regulatornih pristupa, upotreba propisa, promicanja privatne regulacije (tamo gdje je moguće) i učinkovite razmjene najboljih praksi.

7. Usavršiti i ojačati procjenu privatne regulacije u području medija

Vijeće Europe trebalo bi, izravnim i suradničkim nadgledanjem, osigurati usvajanje općih smjernica za razvoj učinkovite i legitimne privatne regulative u medijskom sektoru.

Europska komisija trebala bi prihvatiti opće smjernice za *ex ante* procjenu i *ex post* vrednovanje privatnih regulatornih rješenja u okvirima cjelovitog regulacijskog paketa.

8. Pojačati koordinaciju novinarske profesije na europskoj razini

Institucije EU-a trebale bi omogućiti privatnim regulatorima domaćih medija jačanje koordinacije djelovanja na europskoj razini te pokretanje snažnije integrirane strukture. Ta bi struktura nadišla sadašnje podjele, koje su često zasnovane na razlikama između tiska i elektroničkih medija.

Institucije EU-a trebale bi jačati koordinaciju novinarske profesije na europskoj razini.

9. Uravnotežiti zaštitu autorskih prava, neutralnost interneta i slobodu izražavanja, osobito na internetu

Institucije EU-a trebale bi podupirati ujednačen pristup neutralnosti interneta, autorskih prava i slobode govora u svim zemljama. Također bi trebale razvijati pristup javnih politika (*eng. policy*) koji ne bi negativno djelovao na otvoreno "end-to-end" ustrojstvo interneta i koji istovremeno ne bi ograničavao pristup bilo kojemu sadržaju koji biraju korisnici.

Institucije EU-a i **Vijeće Europe** trebale bi proaktivno sudjelovati u međunarodnoj raspravi o upravljanju (*eng. governance*) internetom kako bi se osiguralo očuvanje načela otvorenosti. Predložena i poticana državna kontrola interneta ne bi smjela negativno utjecati na slobodu izražavanja.

10. Poboljšati provođenje sudskih odluka ECtHR-a na nacionalnoj razini i promicati nove oblike suradnje sudova

Vijeće Europe trebalo bi promicati odgovornost institucija u zemljama članicama te osigurati da Vijeće ministara preuzme obvezu razrade smjernica za poboljšanje provođenja zakonskih odluka ECtHR-a. Vijeće ministara trebalo bi potaknuti dijalog između sudaca ECtHR-a i nacionalnih sudaca podupiranjem foruma u kojima se mogu komentirati i razmjenjivati informacije o nacionalnim zakonima.