

INSTRUMENTI SAMOREGULACIJE I KOREGULACIJE I NJIHOVA ULOGA U REGULACIJI ELEKTRONIČKIH MEDIJA

Dr. sc. Hrvoje Lisičar*

UDK: 347.836:339.923(4)EU
316.774:004.45>

Izvorni znanstveni rad
Primljeno: lipanj 2014.

U radu se analiziraju instrumenti samoregulacije i koregulacije kao i mogućnost njihove primjene u postizanju učinkovitije regulacije audiovizualnih medijskih usluga i elektroničkih publikacija. Razmatra se uloga neovisnog regulatornog tijela u procesu regulacije elektroničkih medija te postupku donošenja pravila samoregulacije i koregulacije. Pri tome se razmatra važnost formalne i stvarne nezavisnosti neovisnog regulatornog tijela u svrhu kvalitetnije implementacije instrumenata samoregulacije i koregulacije. Osim samog elementa nezavisnosti, znatan utjecaj na regulatorna tijela ima i konvergencija tehnologija. Primarno se to odnosi na sam ustroj nezavisnog regulatornog tijela. Razvoj tehnologije i informacijskog društva nameće sve veću potrebu za regulacijom sadržaja koji se pruža korisnicima. Iako postoje brojni zagovornici liberalizacije te regulacije, ponajprije kroz oblik samoregulacije, zauzet je stav da je primjena instrumenta koregulacije prikladnija. Razlog tome je potpunije ostvarenje funkcija nadzora, upravljanja i poticanja nacionalnog regulatornog tijela. Zaključno, razmatraju se odredbe domaćeg pravnog okvira koje potiču primjenu instrumenata samoregulacije i koregulacije te se pri tome predlažu rješenja de lege ferenda u skladu s analiziranim regulatornim okvirom Europske unije.

Ključne riječi: samoregulacija, koregulacija, mediji, elektronički mediji, elektroničke publikacije

* Dr. sc. Hrvoje Lisičar, viši asistent Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg Maršala Tita 14, Zagreb; hrvoje.lisicar@pravo.hr

1. UVODNO O ALTERNATIVNIM NAČINIMA REGULACIJE ELEKTRONIČKIH MEDIJA

Dominantni trendovi posljednje desetljeće poput globalizacije, izrazita napretka informacijske tehnologije, liberalizacije tržišta i sveopća digitalizacija sadržaja imaju velik utjecaj na tržište elektroničkih medija. Iz toga razloga pokrenuta je široka rasprava o potrebi regulatorne reforme i jačanju uloge alternativnih načina regulacije svih pojava oblika elektroničkih medija.¹ Kada se govori o alternativnim načinima regulacije, tu podrazumijevamo instrumente *samoregulacije* i *koregulacije*.

Takvi alternativni načini regulacije elektroničkih medija podrazumijevaju uključivanje svih dionika na tržištu elektroničkih medija u proces regulacije – pružatelje medijskih usluga, interesna udruženja, civilno društvo, industriju, regulatorna tijela i zakonodavne institucije.

Prema stajalištu koje zauzima i Europska komisija u svojem dokumentu o boljoj regulaciji u Europskoj uniji² alternativni načini regulacije mogu poslužiti kako bi se pojednostavnio zakonodavni okvir te približilo donošenje odluka subjektima i području na koje se regulacija odnosi. Nadalje, primjenjuju se i kako bi se postigla bolja učinkovitost regulatornog okvira, pridonijelo njegovoj modernizaciji te boljoj primjeni zakonskih normi u specifičnim uvjetima na tržištu.

Iako se u literaturi često govori o alternativnim načinima regulacije kao novom obliku upravljanja, promatrajući razvoj informacijskih tehnologija i o njima ovisnih elektroničkih medija može se zaključiti da se oni primjenjuju već duže vrijeme.³ Brojni su primjeri samoregulativnih akata kreiranih od samih aktera na tržištu, a u nedostatku adekvatnih zakonskih normi. Tako kada su u pitanju mediji, posebno možemo istaknuti pravila koja se odnose na oglašavanje u medijima ili etičke standarde vijeća novinara. Također, potrebno je istaknuti i brojne samoregulativne akte pružatelja informacijskih usluga na internetu koji zbog nemogućnosti zakonodavnog okvira da prati tehnološki

¹ Vidi više u: Kirwan, B.; Hale, A.; Hopkins, A., *Changing Regulation Controlling Risks In Society*, Pergamon, Elsevier Science, Oxford, 2002., str. 2.

² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Second strategic review of Better Regulation in the European Union {COM(2008) 33 final} {COM(2008) 35 final} {SEC(2008) 120}.

³ Cf. Harrison, J.; Woods, L., *European Broadcasting Law and Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007., str. 49.

razvoj donose pravila u svrhu zaštite maloljetnika, zaštite potrošača, promocije učinkovitijeg tržišnog natjecanja ili zaštite domena na internetu.⁴

I Direktiva o audiovizualnim medijskim uslugama⁵ uzima u obzir sve prethodno nabrojene prednosti alternativnih oblika regulacije. Tako se u preambuli Direktive navodi da iskustva pokazuju kako instrumenti zajedničke regulacije⁶ i samoregulacije, primijenjeni u skladu s različitim pravnim tradicijama država članica, mogu imati važnu ulogu u osiguranju visoke razine zaštite potrošača.⁷ Nadalje, ističe se da mjere koje su usmjerene na postizanje ciljeva od javnog interesa u sektoru audiovizualnih medijskih usluga koji je u nastajanju mogu biti učinkovitije ako ih se poduzima uz aktivnu potporu samih pružatelja usluga.⁸ Iz navedenog je jasno vidljivo da se ističe važnost alternativnih oblika regulacije, ali se pri tome mora uzeti u obzir da je riječ o mehanizmu koji je svojevrsna dopuna ili dodatak zakonodavnim normama, a nikako njihova zamjena. Često se kao glavni nedostatak samoregulacije ističe upravo pokušaj industrije da zamijeni ili ograniči primjenu zakonskih normi.⁹ To potvrđuje i čl. 4. st. 7. Direktive o audiovizualnim medijskim uslugama, iz kojeg je jasno vidljivo da se instrument samoregulacije ne smatra adekvatnim oblikom implementacije odredaba Direktive u nacionalna zakonodavstva država članica, već da je riječ o "komplementarnoj metodi".¹⁰ Tim člankom ne nalaže se obvezna uporaba alternativnih metoda regulacije, već se sugerira poticanje¹¹ takvih oblika regulacije.

⁴ Vidi više u: Latzer, M.; Just, N.; Saurwein, F.; Slominski, P., *Institutional Variety in Communications Regulation. Classification Scheme and Empirical Evidence from Austria*, Telecommunications Policy, vol. 30, br. 3-4, 2006., str. 152 – 170.

⁵ Direktiva 2010/13/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 10. ožujka 2010. o koordinaciji određenih odredaba utvrđenih zakonima i drugim propisima u državama članicama o pružanju audiovizualnih medijskih usluga (dalje u tekstu: Direktiva o audiovizualnim medijskim uslugama).

⁶ Pojam *zajedničke regulacije* koristi se u Direktivi o audiovizualnim medijskim uslugama umjesto pojma *koregulacije*.

⁷ Vidi više u: Ward, D., *The European Union and the Culture Industries – Regulation and the Public Interest*, Ashgate, Burlington, 2008., str. 18 – 22.

⁸ Vidi Rec. (44) Direktive o audiovizualnim medijskim uslugama.

⁹ Cf. Prosser, T., *Self-regulation, Co-regulation and the Audio-Visual Media Services Directive*, Journal Of Consumer Policy, vol. 31, br. 1, 2008., str. 99 – 113, str. 100.

¹⁰ Cf. Castendyk, O.; Dommering, E. J.; Scheuer, A.; Böttcher, K., *European media law*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, Frederick, MD, USA, 2008., str. 862.

¹¹ Ova odredba je široko kritizirana zbog toga što neki autori smatraju da je ostala nedorečena; vidi više u: Schulz, W., *Gute Lobbyarbeit, Der Entwurf für die neue europäische Fernsehrichtlinie*, Epd medien, br. 99, 2005., str. 5 – 7, <http://www.hansbredow-institut.de/de/publikationen/25> (24. studenoga 2013.).

Republika Hrvatska u postupku usklađivanja zakonodavstva s *acquis communautaireom* u regulatorni okvir za elektroničke medije implementirala je odredbu Direktive o audiovizualnim medijskim uslugama koja potiče primjenu alternativnih oblika regulacije. Tako se prema članku 10. Zakona o elektroničkim medijima pojedina pitanja mogu u skladu s odredbama zakona urediti koregulacijom ili samoregulacijom radi ujednačavanja njihove primjene u praksi. Navedeno uređenje mora biti općenito prihvaćeno od glavnih interesnih skupina u Republici Hrvatskoj, odobreno od strane Vijeća za elektroničke medije te osiguravati učinkovitu provedbu utvrđenih odredbi.¹²

Sam uspjeh alternativnih oblika regulacije može ovisiti o brojnim čimbenicima koji imaju utjecaj na tržište elektroničkih medija. Jedan od najvažnijih čimbenika jest spremnost privatnog sektora da prihvati (ili ne prihvati) alternativni način regulacije zbog ekonomskih koristi (ili nedostataka) te, ako su primijenjeni, kakva je njihova postojanost i učinkovitost u postizanju javnog interesa.¹³ Pri tome istaknutu ulogu ima država, kako u postupku njihova donošenja tako i u postupku kontrole i primjene. Umiješanost države u alternativne oblike regulacije može znatno varirati, od simboličke podrške pa do izravne kontrole kroz instrument koregulacije. Tako, primjerice, država može:

- poticati samoregulaciju kroz institucije
- izražavati političku podršku ostvarenim ciljevima
- pružati financijsku pomoć
- pružiti podršku uključivanjem državnih službenika i pružanjem informacija
- potaknuti suradnju državnih tijela i ostalih zainteresiranih strana
- sudjelovati u zajedničkoj regulaciji (koregulaciji) kroz svoje institucije te prenositi određene ovlasti
- nadzirati uspješnost implementiranih oblika alternativne regulacije
- kreirati pravila koja se primjenjuju u slučaju njihova neuspjeha.¹⁴

Navedene funkcije u poticanju alternativnih oblika regulacije ponajprije se ostvaruju kroz nezavisna regulatorna tijela. O položaju i nezavisnosti re-

¹² Čl. 10. st. 1. Zakona o elektroničkim medijima (Narodne novine, br. 153/2009, 84/2011, 94/2013 i 136/2013, dalje u tekstu: ZEM).

¹³ Saurwein F., *Regulatory Choice for Alternative Modes of Regulation: How Context Matters*, Law & Policy, The University of Denver, vol. 33, br. 3, 2011., str. 339.

¹⁴ Latzer, M.; Saurwein, F., *Vertrauen in die Industrie–Vertrauen in die Nutzer*, u: Schulz, W.; Held, Th. (ur.), *Mehr Vertrauen in Inhalte. Das Potenzial von Ko- und Selbstregulierung in digitalen Medien*, Vistas, Berlin, 2008., str. 93 – 142, str. 127.

gulatornog tijela od industrije i političkog utjecaja uvelike ovisi kvalitativni i kvantitativni opseg alternativnih oblika regulacije. Stoga se nakon definiranja pojmova samoregulacije i koregulacije u sljedećem poglavlju više bavimo ulogom nacionalnih regulatornih tijela u poticanju šire primjene instrumenata samoregulacije i koregulacije.

1.1. Definiranje pojmova samoregulacije i koregulacije

Iako ne postoji općeprihvaćena definicija samoregulacije i koregulacije¹⁵, budući da njihov oblik uvelike ovisi o kontekstu i području primjene, u ovom radu ograničit ćemo se na značenje tih oblika regulacije u području elektroničkih medija. Tako možemo reći, kada su u pitanju elektronički mediji, instrument *samoregulacije* čini svojevrsnu dobrovoljnu inicijativu koja gospodarskim subjektima, socijalnim partnerima, nevladinim organizacijama ili interesnim udrugama omogućava da donesu zajedničke smjernice između sebe i za sebe, što nužno ne isključuje sudjelovanje zakonodavca ili regulatora u postupku.¹⁶ Samoregulacija može biti dopunska metoda za provedbu određenih odredbi regulatornog okvira ili za rješavanje određenih problema koji nisu regulirani zakonom koji uređuje elektroničke medije, ali nužno je ponovno naglasiti da ne može zamijeniti obveze nacionalnog regulatora ili pak pozitivne propise.

Koregulacija čini pravnu poveznicu između samoregulacije i nacionalnog regulatora i trebala bi osigurati mogućnost upletanja regulatora u slučaju da ciljevi utvrđeni zakonom nisu ispunjeni.¹⁷ Pri tome istovrijednu ulogu imaju i pojedini gospodarski subjekti kao i nacionalno regulatorno tijelo. Koregulacija je instrument koji u praksi pronalazi daleko širu primjenu od samoregulacije s obzirom na to da je u proces kreiranja pravila, ali i nadzor nad njihovom provedbom, izravno uključeno nacionalno regulatorno tijelo. Takvo stajalište podupire i Studija o koregulativnim mjerama u medijskom sektoru¹⁸ koju je proveo Institut za medijska istraživanja Hans Bredow, a naručila ju je Europska komisija. Među ostalim Studija navodi da koregulacija može biti učinkovit alat u ostvarenju ciljeva regulatornog okvira, posebice kada je u pitanju zaštita

¹⁵ Cf. Prosser, *op. cit.* u bilj. 9, str. 101.

¹⁶ Rec. (44) Direktive o audiovizualnim medijskim uslugama.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Hans-Bredow-Institut and Institute of European Media Law, *Study on Co-Regulation Measures in the Media Sector*, for the European Commission, Directorate Information Society and Media, 2006., http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/coregul/final_rep_en.pdf (2. ožujka 2012.).

maloljetnika i oglašavanje u elektroničkim medijima¹⁹, o čemu se u ovom radu poslije više raspravlja.

2. NEZAVISNA REGULATORNA TIJELA I INSTRUMENTI SAMOREGULACIJE I KOREGULACIJE

2.1. Formalna i stvarna nezavisnost regulatornog tijela

Uspješnost regulacije elektroničkih medija i provođenje zakonom propisanih pravila te pravila donesenih putem samoregulacije i koregulacije uvelike ovisi o *nezavisnim nacionalnim regulatornim tijelima*. Ponajprije se to odnosi na njihovu stvarnu nezavisnost. O tome jesu li i u kojoj su mjeri oni podložni određenim utjecajima, bilo od strane političkih struktura ili raznih grupa koje lobiraju za pojedine nakladnike elektroničkih medija, ovisi i uspješnost provođenja tih pravila. Direktiva o audiovizualnim medijskim uslugama za države članice nalaže obvezu osnivanja nezavisnog tijela u svrhu efektivne implementacije Direktive. Države članice mogu osnovati takvo tijelo u skladu sa svojom pravnom tradicijom i uspostavljenom strukturom²⁰, vodeći računa o nepristranosti i transparentnoj implementaciji odredaba Direktive. Uspostava nezavisnog tijela mora pridonijeti promociji pluralizma medija.²¹

Istraživanje pod nazivom *INDIREG*²² koje je za Europsku komisiju napravila skupina stručnjaka s Instituta za medijska istraživanja Hans Bredow i ostali u svrhu ocjene stanja u državama i potencijalnim državama članicama, prije implementacije Direktive o audiovizualnim medijskim uslugama, polazi

¹⁹ *Ibid.*, str. 178.

²⁰ U nekim zemljama članicama Europske unije nezavisno regulatorno tijelo za elektroničke medije organizacijski je povezano s nezavisnim regulatornim tijelom za elektroničke komunikacije. Iako je riječ o različitim područjima regulacije (kod medija je to sadržaj, a kod elektroničkih komunikacija upravljanje informacijskom infrastrukturom), zbog međusobne ovisnosti tih dvaju područja regulacije te iz razloga učinkovitosti i ekonomičnosti u pojedinim državama članicama EU-a formirano je jedinstveno nezavisno regulatorno tijelo. Vidi više *infra* t. 2.2.

²¹ Vidi Rec. (94) Direktive o audiovizualnim medijskim uslugama 2010/13/EU.

²² Hans Bredow Institute for Media Research, Interdisciplinary Centre for Law & ICT (ICRI) Katholieke Universiteit Leuven, Center for Media and Communication Studies (CMCS), Central European University, Cullen International SA, *INDIREG PRELIMINARY FINAL REPORT, Indicators for independence and efficient functioning of audiovisual media services regulatory bodies for the purpose of enforcing the rules in the AVMS Directive (SMART 2009/0001)*, 2011., <http://www.indireg.eu> (23. listopada 2013.).

od nezavisnosti nacionalnih regulatornih tijela kao ključnog preduvjeta za njihovu uspješnost u provedbi zadaća koje su im povjerene. Pod pojmom nezavisnosti u istraživanju se podrazumijeva da je nacionalni regulator nezavisan ako njegova upravljačka struktura osigurava da je proces donošenja odluka u skladu s normativnim aktima. U skladu s navedenom definicijom, koja je bila temelj istraživanja nezavisnosti regulatornih tijela, nezavisnost je podijeljena na *formalnu* i na *stvarnu ili de facto* nezavisnost. Formalna je nezavisnost ustvari produkt zakona i propisa koji određuju institucionalni oblik nezavisnog regulatornog tijela. Da bi se ostvarila formalna nezavisnost, potrebno je da regulatorno tijelo ima svoje ovlasti i odgovornosti propisane zakonom, da je organizacijski odvojeno od ministarstava i da nije odabrano ili upravljano od izabраних dužnosnika.²³ Stvarna nezavisnost u literaturi je najčešće opisana kao zaštita od političkog i drugih utjecaja. Ona ima dva temeljna elementa. Prvi element je da je stvarna nezavisnost ustvari implementacija formalne nezavisnosti u cijelosti, a odnosi se na implementaciju svih formalnih elemenata nezavisnosti. Drugi element čine opasnosti koje ugrožavaju stvarnu nezavisnost, a to mogu biti promjene u zakonodavstvu koje se izravno odnose na regulatore, uporaba formalne kontrole od strane izabраних političara, politizacija imenovanja, neformalni mehanizmi kontrole i zatvoreni krug²⁴ kretanja zaposlenika unutar agencije.²⁵ Većina zemalja članica, čija je nezavisnost regulatornih tijela obrađena u istraživanju, a prema primijenjenim kriterijima za ocjenjivanje formalne nezavisnosti, dobila je zadovoljavajuću ocjenu, dok su rezultati znatno varirali kada su primijenjeni kriteriji za ocjenjivanje stvarne nezavisnosti. S obzirom na znatan društveni utjecaj elektroničkih medija, te ovisnost regulatornih tijela o političkom utjecaju, takvi su rezultati u cijelosti bili očekivani.

Ukratko, spomenuto istraživanje jasno je pokazalo na kojim područjima postoji znatno odstupanje između formalno propisane situacije i stvarne situacije za nezavisna regulatorna tijela elektroničkih medija. Stvarna situacija ukazuje na to da su uglavnom financijska neovisnost i znanje elementi koji govore u prilog nezavisnosti regulatornih agencija, dok svi ostali elementi nisu usklađeni s formalnom situacijom, tj. ispod su propisanih razina. Tako o neza-

²³ Thatcher, M., *The Third Force? Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians*, Governance, vol. 18, br. 3, 2005., str. 347 – 373; citat preuzet iz Hans Bredow Institute for Media Research *et al.*, *op. cit.* u bilj. 22.

²⁴ Eng. *revolving-door*. Tim terminom se u istraživanju označava situacija kada se na vodećim mjestima u regulatornim tijelima stalno izmjenjuju isti ljudi kako bi se stvorio privid da ista osoba ne upravlja tijelom duže vrijeme.

²⁵ Hans Bredow Institute for Media Research *et al.*, *op. cit.* u bilj. 22, str. 31.

visnosti M. Powell, bivši predsjednik agencije Federal Communications Commission, nezavisnog regulatornog tijela u SAD-u, kaže: “[B]iti nezavisan znači ne samo da regulator mora biti fizički i operacionalno odvojen od onih koje regulira već mora biti ovlašten da provodi svoju politiku, donoseći objektivne, razumne i pisane odluke koje su bazirane na transparentnom, cjelovitom i javno dostupnom procesu. Tijekom tog procesa regulatori moraju biti slobodni od političkih utjecaja, a nepristranost u donošenju odluka ne smije biti podložna političkom utjecaju. Konačno, obuhvat i sadržaj nadležnosti regulatora mora biti jasno određen propisima i podržan adekvatnim financiranjem za obavljanje svojih dužnosti.”²⁶

Ako primjenom principa formalne i stvarne nezavisnosti promatramo nezavisno regulatorno tijelo u Republici Hrvatskoj, dolazimo do rezultata koji u velikoj mjeri odgovaraju rezultatima dobivenima u prethodno navedenom istraživanju. U Republici Hrvatskoj regulatorno tijelo za radio, televiziju, audiovizualne medijske usluge na zahtjev i elektroničke publikacije jest Vijeće za elektroničke medije sastavljeno od sedam članova (dalje u tekstu: Vijeće). Vijeće za elektroničke medije upravlja Agencijom za elektroničke medije (dalje u tekstu: Agencija), koja je samostalna i nezavisna pravna osoba s javnim ovlastima.²⁷ U istoj osobi objedinjena je funkcija ravnatelja Agencije i predsjednika Vijeća.²⁸ Tako tijela Agencije čine ravnatelj Agencije i Vijeće za elektroničke medije.²⁹ Članovi Vijeća imenuju se na prijedlog Vlade RH od strane Hrvatskog sabora³⁰ te ne postoji ograničenje u pogledu broja mandata koji traje pet godina.³¹ Mislimo da u pogledu potpunog ostvarenja nezavisnosti regulatornog tijela ovakvo rješenje nije dobro te da bi trebalo postojati ograničenje u broju mandata članova Vijeća. Iako se u Zakonu navode kvalitete, ali i ograničenja³²

²⁶ *Ibid.*, str. 22., prvotno citirano u: Baudrier, A., *Independent regulation and telecommunications performance in developing countries*, Annual ISNIE Conference, Berkeley, 2001., http://regulationbodyofknowledge.org/wp-content/uploads/2013/03/Baudrier_Independent_Regulation_and.pdf (23. listopada 2013.).

²⁷ Vidi čl. 66. st. 1. ZEM-a.

²⁸ Vidi čl. 66. st. 4. ZEM-a.

²⁹ Vidi čl. 66. st. 3. ZEM-a.

³⁰ Vidi čl. 68. st. 2. ZEM-a.

³¹ Vidi čl. 68. st. 3. ZEM-a.

³² Vidi čl. 68. od st. 5. do st. 10. ZEM-a. Tako primjerice članovi Vijeća trebaju biti osobe koje su se u javnom životu istaknule zalaganjem za poštovanje demokratskih načela i vladavinu prava, član Vijeća ne može biti državni dužnosnik, dužnosnik u izvršnoj ili sudbenoj vlasti, kao ni dužnosnik političke stranke, članovi Vijeća ne smiju biti vlasnici, dioničari ili imatelji udjela, članovi uprava, nadzornih odbora ili članovi upravnih vijeća i drugih odgovarajućih tijela upravljanja, direktori, ravnate-

u pogledu osoba koje mogu biti izabrane kao član Vijeća, to ne znači nužno da je njihov izbor u potpunosti oslobođen političkog utjecaja.³³ Također, nameće se i vrlo važno pitanje stručnosti i kvalifikacija za obavljanje vrlo kompleksne zadaće nadzora nad elektroničkim medijima koje Zakon spominje samo načelno, čime je ostavljena mogućnost vrlo široke interpretacije “stručnosti”. U pogledu financiranja, osigurana je neovisnost od državnih sredstava s obzirom na to da se sredstva za rad Agencije, tj. plaće ravnatelja Agencije i članova Vijeća osiguravaju iz iznosa od 0,5 % ukupnoga godišnjeg bruto prihoda koji su u prethodnoj godini ostvarili pružatelji medijskih usluga obavljanjem djelatnosti pružanja audio ili audiovizualnih medijskih usluga te pružatelji usluga elektroničkih publikacija.³⁴ U pogledu transparentnosti rada, Vijeće ima obvezu podnošenja godišnjeg izvješća Hrvatskom saboru, ali i obvezu javne objave sadržaja održanih sjednica i donesenih odluka na internetu.

Iz navedenog je jasno vidljivo da uspoređujući formalnu i stvarnu situaciju možemo zaključiti da je u pogledu financiranja i transparentnosti rada situacija donekle podjednaka, dok je u pogledu ovlasti, autonomnosti i stručnog znanja i kompetencija još uvijek znatna razlika između formalne i stvarne situacije.

2.2. Utjecaj konvergencije na nezavisna regulatorna tijela

Osim samog elementa nezavisnosti, znatan utjecaj na regulatorna tijela ima i konvergencija tehnologija. Primarno se to odnosi na sam ustroj i nadležno-

li ili drugi voditelji poslovanja pravnih osoba na koje se primjenjuju odredbe ovoga Zakona, a odnose se na audio i audiovizualne medijske usluge te mrežne operatore, članovi Vijeća ne mogu biti zaposlenici ili u ugovornom ili nekom drugom odnosu u bilo kojoj pravnoj osobi ili službi koja je u vezi s audio i audiovizualnim medijskim uslugama te mrežnim operaterima, kao ni osobe koje obavljaju poslove zbog kojih bi moglo doći do sukoba interesa.

³³ Čl. 68. st. 7. među ostalim navodi da član Vijeća ne smije biti dužnosnik političke stranke. U RH imenovanja članova Vijeća za elektroničke medije vrlo često su usko povezana s političkom opcijom koja je na vlasti. Iz tog razloga smatramo da bi bilo poželjno razmisliti o mogućnostima uvođenja kvote za imenovanja članova koji su podržani od vladajućih i onih koji su podržani od strane opozicije.

³⁴ Vidi čl. 66. st. 7. ZEM-a. Prema dostupnim podacima u godišnjem izvješću Vijeća za elektroničke medije to iznosi oko 12 milijuna kuna za 2012. godinu; Izvješće o radu Vijeća za elektroničke medije i Agencije za elektroničke medije u razdoblju od 1. siječnja 2012. do 31. prosinca 2012. godine., <http://www.e-mediji.hr/hr/pruzatelji-medijskih-usluga/izvjescia-o-radu-i-planovi/izvjescie-o-radu-vijeca-za-elektronicke-medije-i-agencije-za-elektronicke-medije-u-razdoblju-od-1-sijecnja-2012-do-31-prosinca-2012-godine/> (23. studenoga 2013.).

sti nezavisnog regulatornog tijela. Razvoj tehnologije i informacijskog društva nameće sve veću potrebu za regulacijom sadržaja koji se pruža korisnicima. Iako postoje brojni zagovornici liberalizacije te regulacije, ponajprije kroz oblik samoregulacije, smatramo da takav pristup nije adekvatan. Razlog tome je što nove tehnologije pružateljima usluga, ponajprije tu mislimo na elektroničke medije, omogućavaju da se daleko veća količina informacija i sadržaja prenese do korisnika. U vječitoj borbi za profitom često se događa da pružatelji usluga zlorabe razne mogućnosti koje im pruža nova tehnologija. S druge strane, kao “konzumenti” informacija i sadržaja, stoje korisnici koji vrlo često nisu upoznati s novim mogućnostima te su često podložni raznim zloporabama. Zato je nužno postojanje nezavisnog regulatornog tijela s jasnim ovlastima, koje bi zaštitilo u prvom redu korisnike, a nakon toga i šire društvene interese i moralne vrijednosti koje se u određenom društvu njeguju. Drugo pitanje koje nameće konvergencija jest mora li to regulatorno tijelo obuhvaćati regulaciju infrastrukture i sadržaja ili ta regulacija mora biti strogo odvojena.

Iako je očit trend liberalizacije pravne regulacije infrastrukture informacijskog društva³⁵, suprotan trend očit je u pravnoj regulaciji sadržaja informacijskog društva. Donošenjem Direktive o audiovizualnim medijskim uslugama po prvi put se pojedini sadržaji informacijskog društva izjednačavaju sa sadržajima ostalih oblika medija. Reguliraju se pojedini oblici usluga informacijskog društva koji su prije donošenja Direktive bili podložni znatno blažoj pravnoj regulaciji, ponegdje samoregulaciji ili uopće nisu bili regulirani. Tako i konvergencija sadržaja, pa zatim i konvergencija propisa, predstavlja velik izazov u načinu pravnog uređenja, ali i ustrojstva regulatornih tijela. Pri raspravama o pravnom uređenju elektroničkih medija, kao i elektroničkih komunikacija, te razdvajanjem regulacije sadržaja od regulacije infrastrukture, jasno je naznačeno da tijela koja reguliraju te dvije najvažnije komponente informacijskog društva moraju biti odvojena i međusobno neovisna u donošenju svojih odluka. Vodeći se time, većina država članica Europske unije kao dominantan model u organizaciji i ustrojstvu regulatornih agencija odvojila je regulaciju sadržaja od regulacije infrastrukture. Tako su u većini zemalja osnovana posebna regulatorna tijela u čijoj je nadležnosti regulacija sadržaja, te posebna regulatorna tijela u čijoj je nadležnosti regulacija infrastrukture, tj. elektroničkih komunikacija putem kojih se ti sadržaji prenose. I Republika Hrvatska postupila je na jednak način.

³⁵ Pod pojmom “infrastrukture informacijskog društva” podrazumijevamo infrastrukturu za elektroničke komunikacije.

Promatranjem takvog odvojenog načina organizacije nacionalnih nezavisnih regulatornih tijela, jasno je vidljivo da i dalje postoji visok stupanj njihove međusobne ovisnosti. Česte su situacije kada regulatorno tijelo koje je nadležno za sadržaj nije u mogućnosti ispuniti svoju zadaću bez bliske suradnje s regulatornim tijelom nadležnim za infrastrukturu. Tako primjerice prilikom djele koncesije za pružanje audiovizualnih medijskih usluga prethodno mora biti konzultirano regulatorno tijelo za elektroničke komunikacije. Isto tako, ne postoji realna mogućnost provođenja zabrane emitiranja ili oduzimanja koncesije bez suradnje s regulatornom agencijom za elektroničke komunikacije. S druge strane, bez dobivene koncesije ili odobrenja za pružanje neke audiovizualne medijske usluge regulatorno tijelo za elektroničke komunikacije ne smije dopustiti pružatelju usluga da započne s emitiranjem sadržaja.

Kada se uzme u obzir da danas audiovizualne medijske usluge obuhvaćaju pojedine usluge informacijskog društva, situacija je još kompliciranija. Primjerice, pitanje mrežne neutralnosti i upravljanje sadržajima na internetu nikako ne smije biti razmatrano samo na razini infrastrukture u kvantitativnom smislu već mora biti razmatrano i u kvalitativnom smislu kada je u pitanju sam sadržaj. Izvjesno je da će se u budućnosti zbog sveopće digitalizacije javljati sve veći broj primjera gdje se ukida odvojena organizacija nacionalnih regulatornih tijela u pogledu sadržaja i infrastrukture, ali pri tome nikako ne smije biti zanemarena važna uloga nadzora nad sadržajem. Iako danas informacijsko komunikacijske tehnologije omogućuju kreiranje brojnih novih sadržaja i njihovu distribuciju, bez potrebe za kvalitetnim sadržajima te nove tehnologije ne bi imale svoju funkciju.

Tako postoje primjeri zemalja u svijetu gdje je, što zbog tradicijskih razloga, što zbog drukčijeg razmatranja problema, zauzet upravo takav pristup, zbog čega postoji jedinstveno regulatorno tijelo za infrastrukturu i sadržaj. Jedan od najboljih primjera takvog organizacijskog oblika je regulatorno tijelo Federal Communications Commission u SAD-u. Od 1934. godine, kada je osnovana regulatorna agencija FCC u svrhu regulacije elektroničkog medija – radija, pa sve do danas kada FCC ima daleko širi krug djelovanja, danas u najvećoj mjeri usmjeren na usluge informacijskog društva, ali i informacijsko društvo u cijelosti, postoji samo jedno regulatorno tijelo.³⁶ U početku je FCC bio zadužen za reguliranje sadržaja koji se emitiraju putem televizije i radija, dok je zbog

³⁶ U regulaciji elektroničkih medija sudjeluje i The Federal Trade Commission (FTC), ali se ta regulacija odnosi samo na oglašavanje. Vidi Hans Bredow Institute for Media Research *et al.*, *op. cit.* u bilj. 22, str. 202.

prelaska velikog broja korisnika na usluge naplatne televizije (blizu 90 %) današnja funkcija FCC-a primarno u nadziranju cijena i pristupa uslugama. Bez obzira na to jesu li u pitanju dječji programi i političko oglašavanje, FCC ima mogućnost regulacije. U SAD-u audiovizualne medijske usluge na zahtjev nisu regulirane u pogledu sadržaja kako je to učinjeno Direktivom o audiovizualnim medijskim uslugama. FCC je danas najbolji primjer regulatorne agencije nadležne za elektroničke medije, zbog znatnih promjena koje su se dogodile kao posljedica sveopće konvergencije.

U Europi postoji nekoliko primjera regulatornih agencija koje su nastale kao posljedice konvergencije te su danas zadužene za regulaciju sadržaja i infrastrukture. To su Office of Communications (OFCOM) u Velikoj Britaniji, Communications Guarantee Committee (Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni – AGCOM) u Italiji, Regulatorna agencija za komunikacije CRA u Bosni i Hercegovini, National Media and Electronic Communications Authority (NMHH) u Mađarskoj te Agencija za komunikacijska omrežja in storitve (AKOS) u Sloveniji.

Upravo u vrijeme prve reforme Direktive o televiziji bez granica³⁷, kada se preporučalo da države članice osnuju zasebno regulatorno tijelo koje će se baviti sadržajem, Velika Britanija postupila je suprotno. Kako su već tada postojala odvojena regulatorna tijela koja su bila zadužena za sadržaj i infrastrukturu, spajanjem pet različitih regulatornih tijela³⁸ nastao je OFCOM. Jednako se postupilo i u Italiji, gdje je odlukom državnih vlasti osnovan AGCOM 1997. godine u svrhu nadziranja novina, elektroničkih medija i telekomunikacija. U Bosni i Hercegovini, kao postkomunističkoj državi, koja je tijekom devedesetih godina imala uređena regulatorna tijela na jednak način kao što je to bilo u Republici Hrvatskoj, odlukom 2001. godine nastala je Regulatorna agencija za komunikacije, što bi bio jednak slučaj da su prilikom donošenja Zakona o elektroničkim medijima 2003. godine u Republici Hrvatskoj ovlasti nad nadzorom elektroničkih medija dodijeljene tadašnjoj Hrvatskoj agenciji za telekomunikacije. Kao posljednji slučaj možemo spomenuti Mađarsko regulatorno tijelo

³⁷ Directive 97/36/EC of the European Parliament and of the Council of 30 June 1997 amending Council Directive 89/552/EEC on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities [Official Journal L 202 of 30.7.1997].

³⁸ The Radiocommunications Agency (RA), The Office of Telecommunications (Of-tel), The Independent Television Commission (ITC), The Broadcasting Standard Commission and The Radio Authority (RAu).

NMHH, osnovano 2010. godine, što je izazvalo brojne polemike u Mađarskoj javnosti koje su bile usmjerene na ovlasti tijela, imenovanja i dužinu trajanja mandata.³⁹

U Republici Hrvatskoj također je jasno vidljiv utjecaj konvergencije na regulatorno tijelo. Usklađivanje zakona s Direktivom o audiovizualnim medijskim uslugama te regulacija audiovizualnih medijskih usluga na zahtjev Zakonom o elektroničkim medijima znatno su utjecali na nadležnosti regulatornog tijela. Korak više učinjen je od strane zakonodavca uključivanjem nadzora nad elektroničkim publikacijama. Time je pred Vijeće za elektroničke medije stavljen velik izazov s obzirom na to da, osim nad audiovizualnim medijskim uslugama, moraju vršiti nadzor i nad urednički oblikovanim internetskim stranicama i/ili portalima koji sadržavaju elektroničke inačice tiska i/ili informacije iz medija na način da su dostupni širokoj javnosti bez obzira na njihov opseg⁴⁰, a čiji je broj zbog ubrzanog razvoja informacijskog društva u stalnom porastu. Smatramo da upravo na području regulacije elektroničkih publikacija alternativni oblici regulacije, s naglaskom na koregulaciju, mogu znatno pridonijeti boljoj regulaciji.

2.3. Funkcije regulatornog tijela

Neovisno o načinu i obliku organizacije regulatornog tijela, ono mora imati jasno određenu funkciju. Razmatrajući nadležnosti koje su dane nacionalnim regulatornim tijelima u Europi, ali i u svim ostalim zemljama gdje se na sličan način pristupa pravnom uređenju elektroničkih medija, postoje tri temeljne funkcije nacionalnog regulatornog tijela. To su funkcije *nadzora*, *upravljanja* i *poticanja*. Navedene funkcije su od iznimne važnosti kako za državnu regulaciju tako i za samoregulaciju i koregulaciju. Kroz primjer Vijeća za elektroničke medije razmotrit ćemo te tri osnovne funkcije.

2.4. Funkcija nadzora

Temeljna funkcija nacionalnog regulatornog tijela je *nadzor* nad elektroničkim medijima. Kako bi uspješno bila provedena namjera zakonodavca u svrhu

³⁹ Jakubowicz, K., *Analysis and assessment of a package of Hungarian legislation and draft legislation on media and telecommunications*, prepared for the Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media, <http://www.osce.org/fom/71218?download=true> (20. listopada 2013.).

⁴⁰ Čl. 2. st. 1. t. 2. ZEM-a.

zaštite korisnika, šire javnosti i moralnih vrijednosti društva, a posebice zaštite maloljetnika, nužno je postojanje regulatornog tijela koje će *ex post* djelovati kako bi spriječilo daljnja ponašanja pružatelja medijskih usluga koja mogu biti u suprotnosti s navedenim ciljevima. Nacionalnim regulatornim tijelima daju se brojne ovlasti u regulaciji elektroničkih medija i nadzora nad programima koje ti pružatelji usluga nude. Tako primjerice Vijeće za elektroničke medije u svrhu ostvarivanja svoje nadzorne funkcije donosi odluku o oduzimanju koncesije i dopuštenja u slučajevima predviđenim Zakonom; poduzima odgovarajuće mjere radi privremenog ograničenja slobode prenošenja audiovizualnih usluga iz drugih država; izriče opomene u slučaju nepoštovanja odredbi Zakona i podzakonskih akata ili podnosi optužne prijedloge sukladno prekršajnim odredbama Zakona o elektroničkim medijima i Prekršajnog zakona. Osigurava nadzor nad provedbom odredbi o programskim načelima i obvezama utvrđenim Zakonom o elektroničkim medijima i posebnim zakonom te donosi godišnji plan nadzora (*monitoringa*). Osigurava nadzor nad audiovizualnim i radijskim programima koji se emitiraju putem satelitskog, internetskog, kablenskog i drugog dopuštenog oblika prijenosa. Provodi postupak utvrđivanja nepoštovanja ili kršenja odredbi Zakona o elektroničkim medijima. Razmatra pritužbe građana na postupanje pružatelja medijskih usluga u provedbi zakona te poduzima mjere sukladno Zakonu o elektroničkim medijima. Osigurava nadzor namjenskog korištenja sredstava Fonda za poticanje pluralizma i raznovrsnosti elektroničkih medija.⁴¹

Iz navedenog je vidljivo da funkcija nadzora uključuje iznimno velik broj ovlasti. Upravo iz tog razloga u brojnim državama članicama Europske unije funkcija nadzora je podijeljena. Čest je slučaj da nacionalno regulatorno tijelo putem ugovora s nekim nezavisnim tijelom ili osnivanjem posebnih odjela razdvaja razne pojedine funkcije nadzora. Osnivanje specijaliziranih tijela u čiji rad su uključene sve zainteresirane strane, a na koje se prenose neke ovlasti regulatornog tijela, čini svojevrsan oblik koregulacije u elektroničkim medijima koji se u nekim državama članicama pokazao iznimno učinkovitim. Tako primjerice u Velikoj Britaniji i Njemačkoj postoje posebne agencije koje nadziru program pružatelja usluga samo u segmentu audiovizualnih komercijalnih komunikacija, ili primjerice posebno tijelo osnovano u svrhu zaštite maloljetnika Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) u Njemačkoj, ili posebno tijelo koje je zaduženo za dodjelu koncesija i obavljanje nadzora Kommission für

⁴¹ Vidi čl. 69. ZEM-a.

Zulassung und Aufsicht (ZAK).⁴² Također, vrlo često postoje posebni odjeli unutar regulatornog tijela koji nadziru program isključivo u svrhu zaštite maloljetnika.⁴³

Konvergencijom tehnologija i povećanjem broja platformi za distribuciju elektroničkih medija funkcija nadzora istovremeno postaje iznimno važna, ali i iznimno zahtjevna. Kako je Zakonom o elektroničkim medijima uvedena i obveza nadzora nad pružateljima usluga elektroničkih publikacija, Vijeće ima zadatak nadzirati i taj oblik usluga informacijskog društva. Takav nadzor najčešće neće biti jednak onom kada je primjerice u pitanju emitiranje televizijskih programa, putem *monitoringa*, već će uglavnom biti *ex post* reakcija na neku neželjenu objavu sadržaja. Sama činjenica da Vijeće mora vršiti nadzor nad objavom urednički oblikovanog programskog sadržaja koji se objavljuje dnevno ili periodično putem interneta od strane pružatelja elektroničkih publikacija ima znatan utjecaj na opseg poslova Vijeća. Smatramo da u današnjim okvirima Vijeće nije u mogućnosti samostalno vršiti tu svoju nadzornu funkciju na odgovarajući način. Zato je kao stručno tijelo i podrška u radu Vijeća nužna dobro organizirana agencija koja je u mogućnosti na profesionalan način podržati rad Vijeća. Budući da su elektroničke inačice tiska postale dominantan oblik putem kojeg se građani informiraju, a sasvim je izvjesno da će mediji koji emitiraju svoj sadržaj putem interneta u budućnosti postati još važniji, uporabom instrumenta koregulacije može se znatno utjecati na bolju implementaciju državne regulacije te u konačnici i na kvalitetu sadržaja i zaštite korisnika tih medija. U tom pogledu u RH za sada nije pokrenuta nikakva inicijativa. Vijeće je za sada primarno usredotočeno na kriterije za upis pružatelja elektroničkih publikacija u Upisnik te na povremene akcije ili pritužbe građana s težištem na slučajeve u kojima dolazi do povrede zaštite maloljetnika.⁴⁴

2.5. Funkcija upravljanja

Druga funkcija regulatornog tijela je funkcija *upravljanja*. Pod upravljanjem podrazumijevamo one odredbe koje se odnose na *ex ante* djelovanje regulatornog tijela u svrhu kvalitetnijeg provođenja funkcije nadzora. Tu spadaju

⁴² Rundfunkstaatsvertrag (RStV), § 35 (2).

⁴³ Scheuer, A.; Bachmeier, C., *Der Schutz Minderjähriger bei neuen (nicht-linearen) Medien*, IRIS plus, br. 6, 2012., str. 16.

⁴⁴ Godišnji program rada za 2014. godinu, Vijeće za elektroničke medije, <http://www.e-mediji.hr/hr/pruzatelji-medijskih-usluga/izvjesca-o-radu-i-planovi/program-rada-za-2014-godinu> (8. ožujka 2014.).

postupci i radnje regulatornog tijela koje se odnose na upravljanje radiofrekvencijskim spektrom. To ne podrazumijeva upravljanje u smislu kako to čini regulatorno tijelo za elektroničke komunikacije, već u smislu dodjele koncesija za emitiranje putem za to unaprijed namijenjenog radiofrekvencijskog spektra. Upravljanje također podrazumijeva i dodjelu dozvola ili dopuštenja za pružatelje medijskih usluga, kao i brojne druge postupke.

Tako Vijeće u sklopu funkcije upravljanja raspisuje javni natječaj za davanje koncesija za obavljanje djelatnosti pružanja medijskih usluga televizije i radija.⁴⁵ Postupak davanja koncesije provodi sukladno Zakonu o elektroničkim medijima, Zakonu o koncesijama i Pravilniku o sadržaju i postupku obavijesti o namjeri davanja koncesija za obavljanje djelatnosti pružanja medijskih usluga televizije i radija.⁴⁶ Također, sklapa ugovor o koncesiji s najpovoljnijim ponuditeljem sukladno zakonu; provodi postupak davanja dopuštenja za obavljanje djelatnosti pružanja audio i/ili audiovizualnih medijskih usluga na zahtjev te za satelitski, internetski, kabelski i drugi oblik prijenosa audiovizualnog i/ili radijskog programa; donosi propise za čije je donošenje ovlašteno Zakonom o elektroničkim medijima; vodi upisnike pružatelja medijskih usluga; daje odobrenje nakladniku za pružanje televizijskih medijskih usluga i radijskih medijskih usluga ako ne emitira usluge na istom području; donosi preporuke vezane uz provedbu Zakona o elektroničkim medijima; surađuje s regulatornim tijelima drugih država i/ili Europskom komisijom u razmjeni informacija radi provedbe Zakona o elektroničkim medijima⁴⁷; te, konačno, sastavlja listu događaja od velike važnosti za društvo.

Iako se većina navedenih poslova ne obavlja svakodnevno, već postoji veći vremenski odmak (primjerice u raspisivanju i dodjeli koncesija) između pojedinih radnji, razvojem tehnologije i povećanjem broja platformi za distribuciju iznimno se povećava opseg poslova upravljanja. Upravljanje svim oblicima audiovizualnih medijskih usluga i usluga elektroničkih publikacija te njihovim pružateljima iznimno je zahtjevan zadatak. Budući da je kod funkcije upravljanja riječ o zakonom propisanom postupku za korištenje informacijske infrastrukture države, ta funkcija nužno mora biti u isključivoj nadležnosti državnih tijela bez mogućnosti primjene alternativnih oblika regulacije. Kod

⁴⁵ Vidi čl. 73. st. 1. ZEM-a

⁴⁶ Pravilnik o sadržaju i postupku obavijesti o namjeri davanja koncesija za obavljanje djelatnosti pružanja medijskih usluga televizije i radija (Narodne novine, br. 131/2013).

⁴⁷ Vidi čl. 69. ZEM-a.

alternativnih oblika regulacije funkcija upravljanja Vijeća propisana je člankom 10. ZEM-a, u kojem se izričito navodi da takvi oblici regulacije moraju biti odobreni od strane Vijeća za elektroničke medije.⁴⁸

2.6. Poticajna funkcija

Treća funkcija regulatornog tijela je *poticajna* funkcija. Ponajprije se to odnosi na poticanje pluralizma i raznovrsnosti elektroničkih medija i na poticanje primjene instrumenata samoregulacije i koregulacije u audiovizualnom sektoru.

U svrhu ostvarenja poticajne funkcije Vijeće provodi odredbe Zakona o elektroničkim medijima koje se odnose na zaštitu pluralizma i raznovrsnosti elektroničkih medija. Potiče samoregulaciju i koregulaciju radi provedbe Zakona o elektroničkim medijima i potiče medijsku pismenost općenito na društvenoj razini. Također, organizira javna savjetovanja i stručne skupove te provodi istraživanja u vezi s pojedinim pitanjima iz područja elektroničkih medija.⁴⁹

Poticajna funkcija Vijeća za elektroničke medije posebno se očituje kroz Fond za poticanje pluralizma i raznovrsnosti elektroničkih medija. Fond je osnovan radi poticanja proizvodnje i objavljivanja audiovizualnih i radijskih programa nakladnika televizije i radija na lokalnoj i regionalnoj razini, a koji su od javnog interesa. Sredstvima Fonda potiču se i audiovizualni i radijski programi nakladnika neprofitne televizije i radija. Ponajprije se to odnosi na programe koji su osobito važni za ostvarivanje prava građana na javno informiranje, poticanje kulturne raznolikosti i njegovanje baštine, razvoj odgoja, obrazovanja, znanosti i umjetnosti, poticanje stvaralaštva na narječjima hrvatskog jezika, poticanje posebnih programa na područjima od posebne državne skrbi, programa za nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj, poticanje razvoja svijesti o ravnopravnosti spolova te poticanje kvalitetnih programa za djecu i mlade kojima je cilj promicanje njihove dobrobiti.⁵⁰ Odluku o dodjeli sredstava Fonda također donosi Vijeće na temelju Zakonom propisanih kriterija⁵¹, a u skladu s posebnim pravilnikom koji uređuje pitanje dodjele i trošenja sredstava iz Fonda.⁵² Sredstva Fonda među ostalim mogu biti dodijeljena i za razvoj i

⁴⁸ Vidi čl. 10. st. 1. ZEM-a.

⁴⁹ Vidi čl. 69. ZEM-a.

⁵⁰ Vidi čl. 64. ZEM-a.

⁵¹ Vidi čl. 64. st. 4. ZEM-a.

⁵² Pravilnik o Fondu za poticanje pluralizma i raznovrsnosti elektroničkih medija (Narodne novine, br. 150/2013, dalje u tekstu: Pravilnik o Fondu).

poticanje programa medijske pismenosti, što je osobito važno kod instrumenta samoregulacije. Većom razinom medijske pismenosti korisnika medija osigurava se i bolja kontrola samoregulativnih akata pružatelja medijskih usluga.

Bez obzira na način organizacije i ovlasti regulatornog tijela gotovo sva nacionalna regulatorna tijela imaju za zadaću propisanu poticajnu funkciju. U uvjetima kada se složenost poslova regulatornih tijela znatno povećava, države, a i sama regulatorna tijela, sve se više oslanjaju na samoregulaciju i koregulaciju kao instrumente koji im mogu pomoći u ostvarivanju njihovih zadaća u regulaciji elektroničkih medija. Znatan dio poticajne funkcije danas upravo čini poticanje samih pružatelja medijskih usluga i ostalih subjekata koji djeluju na području audiovizualnog sektora na samoregulaciju i koregulaciju. Iako se isprva može činiti da je riječ o dvama strogo odvojenim instrumentima, samoregulacija i koregulacija ustvari su usko međusobno povezane te se koregulacija često javlja kao nadgradnja ili podrška sustavu samoregulacije.

Povećanjem broja subjekata koji sudjeluju na tržištu audiovizualnih medijskih usluga zbog izrazite konvergencije tehnologije i sadržaja, sve je teže postalo regulirati i nadzirati sve moguće oblike usluga koje se pružaju. Tako se posljednjih desetak godina javlja trend prepuštanja regulacije nekih oblika ponašanja od strane države i regulatornih tijela samim sudionicima na tržištu. Takva regulacija temelji se na bliskoj suradnji regulatornih agencija i svih sudionika na tržištu. Uglavnom je to napravljeno na području audiovizualnih komercijalnih komunikacija i na području zaštite maloljetnika. Tako subjekti sami ili putem nekog zajedničkog tijela ili na individualnoj razini donose pravila ponašanja kojih se pridržavaju u obavljanju svojih djelatnosti. Uspostavljen sustav ima znatnu prednost u odnosu na strogu, ali često i tromu regulaciju države. Prednosti se u prvome redu očituju kroz učinkovitost, povećanu fleksibilnost, povećani broj inicijativa za poštovanjem pravila te znatnim smanjenjem troškova provedbe nadzora. Argument koji govori u prilog primjene takvog sustava jest da su često sami pružatelji usluga bolje upoznati s predmetnom temom i imaju više znanja od regulatornih tijela države.⁵³ Argument koji se često javlja protiv primjene sustava samoregulacije jest hoće li pružatelji medijskih usluga koristiti svoje bolje poznavanje predmetnog područja u korist druš-

⁵³ Michael, D. C., *Federal Agency Use of Audited Self-Regulation as a Regulatory Technique*, *Administrative law review*, vol. 47, 2005., str. 171 – 253; citat preuzet iz Campbell, A. J., *Self-Regulation and the Media*, *Federal Communications Law Journal*, vol. 51, br. 3, 1999., str. 711 – 773.

tva ili će tu prednost iskoristiti u svrhu povećanja svojeg profita⁵⁴, bez obzira na uspostavljena pravila ponašanja. Upravo zbog takvih dvojbi često se kao nadogradnja sustava samoregulacije primjenjuje sustav koregulacije. Država određen dio ovlasti delegira na pojedine sudionike audiovizualnog sektora, ali zadržava neki oblik kontrole nad provođenjem sustava regulacije koji su ti sudionici sami uspostavili. Na taj način uspostavlja se određen oblik ravnoteže, pri čemu je moguće iskoristiti sva znanja koja su stečena prilikom obavljanja određene djelatnosti, a da se istovremeno ne dopusti da se ta stečena znanja koriste isključivo u svrhu ostvarenja jednog cilja.

3. SAMOREGULACIJA I KOREGULACIJA U ELEKTRONIČKIM MEDIJIMA RH

U skladu s trendovima u zapadnoeuropskim zemljama, iako u manjem opsegu, u Republici Hrvatskoj najviše je učinjeno u primjeni instrumenata samoregulacije i koregulacije na području tržišnog komuniciranja, točnije kada su u pitanju audiovizualne komercijalne komunikacije i na području zaštite maloljetnika od neprimjerenih sadržaja. Iako postoji jasno izražena inicijativa od strane Vijeća⁵⁵ o široj primjeni samoregulacije i koregulacije prava na kratku informaciju⁵⁶ i obveze označavanja sponzoriranih programa, na tim područjima u primjeni alternativnih oblika regulacije nije napravljen znatniji pomak.

3.1. Komercijalne komunikacije

Zakon o elektroničkim medijima sadržava brojne odredbe koje reguliraju oblike audiovizualnih komercijalnih komunikacija, uključujući televizijsko oglašavanje, sponzorstvo, teletrgovinu i plasman proizvoda u elektroničkim medijima.⁵⁷ Zato se može postaviti pitanje kakav je interes dionika tog tržišta za sudjelovanjem u donošenju i implementaciji alternativnih oblika regulacije.⁵⁸ Odgovor na to pitanje jest potencijalna ekonomska i reputacijska korist,

⁵⁴ Swire, P. P., *Markets, Self-Regulation, and Government Enforcement in the Protection of Personal Information*, u: *Privacy and self-regulation in the information age*, U.S. Department of Commerce, Washington, 1997.; citat preuzet iz Campbell, A. J., *op. cit.* u bilj. 53, str. 711 – 773.

⁵⁵ Vijeće za elektroničke medije, *op. cit.* u bilj. 44, str. 5.

⁵⁶ Pristup događajima od strane ostalih pružatelja medijskih usluga, a koji su od velikog interesa za javnost i ne prenose se na osnovi isključivih prava.

⁵⁷ Čl. 2. st. 1. t. 14. ZEM-a.

⁵⁸ O samoregulaciji i koregulaciji u oglašavanju u elektroničkim medijima SAD-a vidi

koje su usko povezane.⁵⁹ Donošenjem i primjenom dodatnih pravila putem samoregulacije za izradu i emitiranje audiovizualnih komercijalnih komunikacija koja nameću profesionalne standarde te su u skladu s etičkim normama društva, oglašivačka industrija, njihovi klijenti te pružatelji audiovizualnih medijskih usluga mogu poboljšati svoju reputaciju kod korisnika, a samim time, povećanjem svojeg udjela na tržištu, ostvarivati i bolje ekonomske rezultate. Današnji su korisnici medija “medijski pismeniji” od prijašnjih generacija, a znatno povećanje broja medijskih platformi putem kojih je danas moguće oglašavati elektroničkim putem pozitivno utječe na tržišno natjecanje.

Kao dobar primjer samoregulacije kada je u pitanju oglašavanje u medijima možemo istaknuti Hrvatsko udruženje društava za tržišno komuniciranje (HURA). To udruženje okuplja društva za tržišno komuniciranje s ciljem uspostavljanja i unaprjeđenja profesionalnih i etičkih standarda i principa korektno tržišne utakmice, edukacije, promicanja i unapređivanja zajedničkih interesa članica, ali i definicija i razvoja najviših standarda profesionalne prakse oglašivačke i komunikacijske industrije.⁶⁰ U sklopu HURA-e djeluje i Odbor za samoregulaciju i regulaciju, koji se bavi pitanjima i inicijativama koje su vezane uz samoregulaciju, što uključuje preporučene norme ponašanja strukovnih udruženja te pitanja koja su vezana uz regulaciju, a odnose se na propise u Republici Hrvatskoj koji uređuju marketing, tržišne komunikacije i oglašavanje. Kodeks oglašavanja i tržišnog komuniciranja⁶¹, samoregulativni akt HURA-e, koji je usklađen s Kodeksom Međunarodne trgovačke komore o praksi oglašavanja i tržišnog komuniciranja⁶², najvažniji je akt tog udruženja. U predgovoru tog Kodeksa navodi se da donošenjem tog akta HURA uspostavlja samoregulacijske funkcije u hrvatskoj oglašivačkoj praksi te nudi temelje, orijentire i praktične smjernice za oglašivače, agencije i medije, a potrošačima – zaštitu. Ciljevi koji se navedenim Kodeksom žele postići su: odgovornost i dobra praksa oglašavanja i tržišnog komuniciranja; povećanje povjerenja javnosti u tržišno komuniciranje, uz uvažavanje privatnosti i želja potrošača; osi-

više u: Creech, K. C., *Electronic Media Law and Regulation*, Fifth Edition, Focal Press, Elsevier, New York, 2007., str. 239 – 243.

⁵⁹ Cf. Saurwein, *op. cit.* u bilj. 13, str. 353.

⁶⁰ Vidi više na: www.hura.hr (23. studenoga 2013.).

⁶¹ Kodeks oglašavanja i tržišnog komuniciranja 2011, <http://hura.hr/files/2012/04/Kodeks-oglašavanja-i-tržišnog-komuniciranja-HURA3.pdf> (23. studenoga 2013.).

⁶² International Chamber of Commerce, Advertising and Marketing Communication Practice, *Consolidated ICC Code*, <http://www.codescentre.com/icc-code.aspx> (23. studenoga 2013.).

gurati odgovornost tržišnog komuniciranja kada su usmjerene na djecu i mlade; čuvati slobodu izraza sudionika tržišnog komuniciranja (sukladno članku 19. Međunarodnog sporazuma o građanskim i političkim pravima Ujedinjenih naroda); ponuditi učinkovita, praktična i prilagodljiva rješenja te svesti na minimum potrebu donošenja sektorskih državnih i/ili međudržavnih zakona i propisa. Posljednjom revizijom Kodeksa napravljen je važan iskorak i u regulaciji tržišnog komuniciranja na interaktivnim digitalnim platformama. Time je uvedena odgovornost po pitanju ciljanog praćenja ponašanja korisnika na internetu pri slanju oglasa te su obuhvaćene sve digitalne interaktivne medijske tehnike, platforme i naprave. U pogledu samoregulacije jedno od najvažnijih tijela HURA-e je Sud časti. To je tijelo koje je nadležno za sve rasprave, odluke i presude o osnovanosti prigovora podnesenih protiv kršenja odredaba Kodeksa oglašavanja HURA-e. Tako Sud časti često odlučuje i o osnovanosti pritužbi na audiovizualne komercijalne komunikacije. Uspostavom svojevrstne koregulacije Vijeće za elektroničke medije upućuje takve pritužbe Sudu časti, koji nakon analize daje svoje mišljenje.⁶³ Mišljenje za Vijeće nije obvezujuće, a u skladu s time može donijeti odluku o primjeni svojih zakonom propisanih ovlasti u pogledu emitiranja pojedine audiovizualne komercijalne komunikacije. Ako je riječ o audiovizualnim komercijalnim komunikacijama koje su u suprotnosti s odredbama ZEM-a⁶⁴, to uključuje i mogućnost određivanja novčane kazne.⁶⁵

3.2. Zaštita maloljetnika

Kada je u pitanju zaštita maloljetnika od neprimjerenih sadržaja u elektroničkim medijima, postoje brojna područja na kojima se instrumenti samoregulacije i koregulacije mogu primijeniti. Specifičnim oblikom koregulacije mogu se smatrati i pravila označavanja sadržaja audiovizualnih medijskih usluga u svrhu zaštite maloljetnika. Uspješnost implementacije instrumenata samore-

⁶³ Prema dostupnim informacijama do sada je Vijeće dva puta zatražilo mišljenje Suda časti HURA-a u pogledu primjerenosti audiovizualnih komercijalnih komunikacija. Vidi više na: <http://hura.hr/files/2013/12/Zapisnik-36.-sjednice-SČ-HURAE1.pdf> i <http://www.e-mediji.hr/hr/novosti-import-privremena-kategorija/odluke-suda-casti-sukladno-upitima-vijeca-za-elektronicke-medije-tomato-tele-2/> (5. veljače 2014.).

⁶⁴ Točnije, ako je audiovizualna komercijalna komunikacija u suprotnosti s čl. 16. st. 1. – 8. ZEM-a.

⁶⁵ Vidi čl. 82. st. 4.

gulacije i koregulacije prilikom kategorizacije sadržaja u svrhu zaštite maloljetnika ovisi uvelike o fragmentaciji medijskog tržišta. Što je veća fragmentacija tržišta u pogledu pružatelja audiovizualnih medijskih usluga i količine medijskih sadržaja, to je nezavisnim regulatornim tijelima teže aktivno sudjelovati u kategorizaciji sadržaja kako bi se na primjeren način zaštitili maloljetnici. Iz tog razloga sama kategorizacija prepušta se pružateljima audiovizualnih medijskih usluga, čime se postiže decentralizacija regulatornih funkcija te se na razini pružatelja uspostavlja samoregulacija. Kao nadgradnja tog sustava samoregulacije javlja se koregulacija, pri čemu nezavisna regulatorna tijela, koja donose okvirna pravila za označavanje sadržaja u svrhu zaštite maloljetnika, vrše *ex post* nadzor.⁶⁶ Na jednak način uređena je i zaštita maloljetnika u RH. Vijeće za elektroničke medije donijelo je Pravilnik o zaštiti maloljetnika⁶⁷, kojim je propisan način i kategorije označavanja sadržaja te je nametnuta obveza pružateljima usluga da označavaju sadržaje koje emitiraju. Njime su određene tri kategorije sadržaja (kategorija 18, 15 i 12)⁶⁸ te je određeno doba dana u kojem se svaka od navedenih kategorija može prikazivati. Uzima se u obzir razlika između pojedine vrste usluga i medija, tako da je nešto blaži kriteriji primijenjen na audiovizualne medijske usluge na zahtjev i na elektroničke publikacije. Budući da u audiovizualnim medijskim uslugama nije dopušteno prikazivanje sadržaja koji mogu ozbiljno narušiti fizički, mentalni ili moralni razvoj maloljetnika, kategorizacija se odnosi na sadržaje za koje je vjerojatno da bi mogli imati negativan utjecaj na fizički, mentalni ili moralni razvoj maloljetnika. Pravilnikom nisu utvrđena pravila kojima bi se sadržaj mogao razvrstati u pojedine kategorije. Procjena samog sadržaja, tj. je li riječ o sadržaju za koji je vjerojatno da može imati negativan utjecaj na maloljetnike, te sama kategorija sadržaja, tj. je li primjeren za maloljetnike starije od 12, 15 ili 18 godina, ostavljena je samim pružateljima usluga, tj. prepuštena je samoregulaciji pružatelja audiovizualnih medijskih usluga. Prilikom kategorizacije pružatelji medijskih usluga mogu uzeti u obzir već postojeće oznake⁶⁹, koje najčešće utvrđuje sam proizvođač sadržaja, ali se pri tome mora voditi računa o minimalnim standardima koje propisuje Pravilnik te općenito o specifičnostima društva kojem je sadržaj prikazan. Koregulativna funkcija Vijeća jest da mora voditi računa o tome da je sadržaj za koji je vjerojatno da će imati negativan utjecaj

⁶⁶ Cf. Saurwein, *op. cit.* u bilj. 13, str. 355.

⁶⁷ Pravilnik o zaštiti maloljetnika (Narodne novine, br. 60/2010).

⁶⁸ Vidi čl. 9. Pravilnika o zaštiti maloljetnika.

⁶⁹ Vidi čl. 10. Pravilnika o zaštiti maloljetnika.

na maloljetnike označen te da reagira povodom pritužbe građana ili samostalno ako je takav sadržaj krivo kategoriziran i prikazan u neprimjereno vrijeme.

Istim Pravilnikom uređuje se i zaštita maloljetnika od neprimjerenih audiovizualnih komercijalnih komunikacija. Tako je utvrđena zabrana prikazivanja komercijalnih komunikacija kojima se može naštetiti komu fizički, mentalno ili moralno.⁷⁰ Direktivom o audiovizualnim medijskim uslugama propušteno je detaljnije urediti prikazivanje komercijalnih komunikacija usmjerenih prema maloljetnicima, a u vezi s kaloričnom brzom hranom ili hranom i pićem s visokim udjelom šećera i masti, zbog čega je često kritizirana.⁷¹ Zato je Vijeće za elektroničke medije pokrenulo inicijativu za izradu koregulativnog akta u vezi s oglašavanjem nezdrave hrane koje je usmjereno prema djeci. U radnu skupinu uključeni su pružatelji medijskih usluga, HURA, Hrvatski zavod za javno zdravstvo, specijalizirana agencija za istraživanje gledanosti AGB Nielsen i Vijeće za elektroničke medije. Iako Kodeks HURA-e sadržava odredbe koje donekle uređuju oglašavanje takvih proizvoda zbog iznimne važnosti zaštite zdravlja maloljetnika smatramo da to pitanje ne smije biti prepušteno samoregulaciji te da je potrebno utvrditi dodatne kriterije za prikazivanje takvih komercijalnih komunikacija i uspostaviti sustav koregulacije u kojem bi nezavisno regulatorno tijelo imalo vodeću ulogu.

Zaštita maloljetnika od neprimjerenih medijskih sadržaja na internetu danas je možda i najveći izazov informacijskog društva. Daljnjom fragmentacijom tržišta, pojavom novih platformi za pružanje audiovizualnih medijskih usluga na internetu te sve većom količinom sadržaja pred zakonodavca se stavlja iznimno zahtjevan zadatak. Sve dosadašnje regulacijske mjere nisu dale adekvatan odgovor na navedene izazove, stoga je nužno poraditi na uspostavi novih oblika koregulacije koji uključuju sve dionike u postupak regulacije u svrhu postizanja zajedničkog cilja, tj. bolje zaštite maloljetnika od neprimjerenih sadržaja.

3.3. Elektroničke publikacije

Alternativni oblici regulacije posebnu važnost imaju kod *internetskih* medija. Budući da je Zakonom o elektroničkim medijima obuhvaćena i regulacija elek-

⁷⁰ Vidi čl. 5. Pravilnika o zaštiti maloljetnika.

⁷¹ Cf. Haug, Th. W., *The new Audiovisual Media Services Directive as a missed opportunity in view of the protection of children and young people against harmful influences of advertisement in nowadays' media*, European Law/Europarecht, vol. 4, br. 1, 2008., str. 35 – 41, <http://www.hanselawreview.org/pdf6/Vol4No1Art03.pdf> (12. studenog 2013.).

troničkih publikacija, koje čine jedan od oblika *internetskih* medija⁷², potrebno je razmotriti u kojoj su mjeri instrumenti samoregulacije i koregulacije primijenjeni kod takvih medijskih oblika. Na elektroničke publikacije primjenjuje se vrlo mali broj odredbi Zakona o elektroničkim medijima. Uglavnom su to odredbe koje jamče minimalne standarde zaštite korisnika od neprimjerenih medijskih sadržaja. Tako se na elektroničke publikacije primjenjuju odredbe koje jamče zaštitu ustavnog poretka i nacionalne sigurnosti, zabrane poticanja i širenja mržnje, zabrane objavljivanja identiteta maloljetnih osoba, zabrane objave eksplicitnih pornografskih sadržaja te obveza označavanja sadržaja koji nije primjeren osobama mlađim od 18 godina.⁷³ Razlog izostanka potpunije regulacije sadržaja elektroničkih publikacija među ostalim nalazimo i u namjeri države da ograničenom regulacijom takvih vrsta usluga potakne njihov daljnji razvoj. Budući da je Zakon o elektroničkim medijima donesen 2009. godine, u to vrijeme takav stav bio je opravdan. U međuvremenu su se okolnosti znatno promijenile. Elektroničke publikacije svuda u svijetu, pa tako i u RH, preuzele su primat od tradicionalnih medijskih oblika te su postale glavni izvor informiranja građana. Zato smatramo da je danas potrebno elektroničke publikacije poimati na drukčiji način te njihove sadržaje kvalitetnije regulirati. Tu podrazumijevamo bolje zakonodavno uređenje, koje bi među ostalim predviđalo i širu primjenu instrumenata koregulacije. Pri tome je nužno uzeti u obzir dosadašnje oblike samoregulacije koji se primjenjuju u *internetskim* medijima te ih prilagoditi novom medijskom prostoru.⁷⁴ Istovremeno, novinarski kodeksi i medijska vijeća koja su se brinula o njihovoj provedbi moraju biti znatno izmijenjeni. Elektroničke publikacije nisu više samo elektroničke inačice tiskanih medija.⁷⁵ Danas u kreiranju sadržaja tih medija važnu ulogu imaju i sami korisnici s obzirom na to da je ovdje riječ o dvosmjernom obliku medija. Postavljanjem vlastitih sadržaja, komentiranjem, dostavom audiovizualnih zapisa uredništvu i sami korisnici na neki način postaju novinari. Upravo u tom segmentu elektroničke publikacije su do sada najviše pribjegavale instrumentu samoregulacije. Tako se na raznim portalima u RH kao oblik samoregulacije

⁷² *Internetski* mediji mogu biti i linearne audiovizualne medijske usluge i audiovizualne medijske usluge na zahtjev.

⁷³ Vidi čl. 80. ZEM-a.

⁷⁴ Cf. OSCE, *Vodič za samoregulaciju online medija*, Ured predstavnice OSCE-a za slobodu medija, Beč, 2013., str. 77.

⁷⁵ U literaturi se često može naići na definiciju elektroničkih publikacija kao elektroničkih inačica tiskanih medija. Tako je i Zakon o elektroničkim medijima iz 2003. godine definirao elektroničke publikacije.

najčešće mogu pronaći pravila koja uređuju postavljanje komentara od strane korisnika i korištenja osobnih podataka korisnika.⁷⁶ Budući da ne postoje jedinstvene smjernice oko uspostave takvih samoregulativnih akata, nailazimo na vrlo različita rješenja – od potpunog prebacivanja odgovornosti za objavljeni sadržaj na same korisnike do ukidanja mogućnosti komentiranja sadržaja na mrežnim stranicama elektroničkih publikacija. Kako je kod sudjelovanja korisnika u kreiranju sadržaja elektroničkih publikacija⁷⁷ među ostalim riječ i o zaštiti temeljnih ljudskih prava (slobodi izražavanja i zaštiti privatnosti), pružatelji usluga moraju vrlo oprezno pristupiti samoregulaciji takvog oblika sadržaja, i to iz razloga što se s druge strane može postaviti pitanje kaznenopravne i građanskopravne odgovornosti za tako objavljene sadržaje. Zato bi *de lege ferenda* trebalo primjenom instituta koregulacije ojačati ulogu nezavisnog regulatornog tijela za bolju regulaciju elektroničkih publikacija, a pružateljima takvih usluga osigurati poticaje⁷⁸ kako bi primjenjivali najviše etičke i profesionalne novinarske standarde pri objavi sadržaja putem elektroničkih publikacija.

4. ZAKLJUČAK

Važnost instrumenata samoregulacije i koregulacije u današnjem informacijskom društvu neupitna je. Posebice je to izraženo kod elektroničkih medija. Iako primjenu instrumenta samoregulacije neki autori dovode u pitanje⁷⁹, zbog ograničena dosega, neučinkovitosti te prevelike fleksibilnosti, smatramo da je taj instrument od iznimne važnosti za bolju regulaciju elektroničkih medija. U vrijeme kada imamo hiperprodukciju medijskih sadržaja, situaciju u kojoj se javljaju brojni novi akteri na medijskom tržištu, kao što primjerice pružatelji

⁷⁶ Na nekim mrežnim stranicama elektroničkih publikacija u RH naišli smo na akt nazvan Zaštita privatnosti, koji uređuje pitanje korištenja osobnih podataka korisnika na način koji je u suprotnosti sa Zakonom o zaštiti osobnih podataka (Narodne novine, br. 103/2003, 118/2006, 41/2008, 130/2011, 106/2012).

⁷⁷ Ovdje podrazumijevamo i komentare korisnika na objavljene članke za koje se u određenim slučajevima mogu smatrati odgovornima i sami pružatelji usluga elektroničkih publikacija, kao npr. u slučaju Delfi AS v. Estonia, 64569/09 - Chamber Judgment [2013] ECHR 941 (10 October 2013).

⁷⁸ Poticaji mogu biti u obliku poreznih olakšica (kao što je to u Francuskoj) ili dodjelom novčanih sredstava iz Fonda za poticanje pluralizma i raznovrsnosti elektroničkih medija. Vidi više u: Lisičar, H.; Tomić, M., *Problemi pravne regulacije elektroničkih publikacija*, Pravo u gospodarstvu, vol. 53, br. 4, 2013., str. 887 – 911.

⁷⁹ Vidi Prosser, *op. cit.* u bilj. 9, str. 104.

usluga socijalnih mreža ulaze na tržište medija ili kada tradicionalni medijski oblici, televizija i radio, sve više prilagođavaju svoje poslovanje i sadržaj emitiranju putem interneta⁸⁰, država nije u mogućnosti na vrijeme ponuditi adekvatan zakonodavni okvir. Zato je samoregulacija kao odgovor samih dionika na nedostatak zakonskih normi i uspostavu minimalnih pravila bolja nego izostanak regulacije u potpunosti. Nadalje, često samoregulatorni akti mogu poslužiti kao dobar temelj za izmjenu i dopunu regulatornog okvira s obzirom na to da se upravo njima ukazuje na probleme od strane samih dionika na tržištu elektroničkih medija.

Ako instrument samoregulacije promatramo kao dobru izvorišnu osnovu bolje regulacije, daljnju nadgradnju čini instrument koregulacije. Nakon pojave novih medijskih oblika te njihova uzimanja određenog udjela na tržištu primjenom instrumenta koregulacije uz sudjelovanje svih dionika na tržištu, uključujući i državu, na učinkovit se način može postići bolja regulacija. Pri tome je nužno voditi računa da tijelo koje u tom postupku zastupa interese države, ali u najvećoj mjeri i korisnika, bude neovisno. Tu je posebice važna neovisnost od političkog utjecaja te od utjecaja određenih dionika na tržištu. Izostane li element neovisnosti kod regulatornog tijela, ono neće moći u potpunosti izvršiti svoje temeljne funkcije nadzora, upravljanja i poticanja, a koregulacijom neće moći biti ostvareni ciljevi zato što će određena skupina dionika imati neopravdanu prednost na tržištu. Iako je koregulacija u nekim segmentima elektroničkih medija već odavno prisutna, kao što su prethodno navedeni primjeri oglašavanja i zaštite maloljetnika, mišljenja smo da postoje još brojna područja gdje se taj instrument može učinkovito primijeniti. Tu mislimo na već prethodno spomenutu regulaciju komercijalnih komunikacija usmjerenih prema maloljetnicima, a u vezi s kaloričnom brzom hranom ili hranom i pićem s visokim udjelom šećera i masti ili primjerice na učinkovitije uređenje "prava na odgovor"⁸¹ u elektroničkim publikacijama.

⁸⁰ Tako je primjerice u slučaju platforme za dijeljenje audiovizualnih sadržaja na internetu YouTube. Naime, Direktivom o audiovizualnim medijskim uslugama propušteno je regulirati takve platforme zbog nedostatka uredničke odgovornosti nad sadržajem. Unatoč tome, putem samoregulacije sam pružatelj usluge donosi pravila za zaštitu maloljetnika koja se u praksi pokazuju učinkovitima.

⁸¹ Pravo na ispravak objavljene informacije u elektroničkim publikacijama u RH uređeno je Zakonom o medijima (Narodne novine, br. 59/2004, 84/2011, 81/2013), koji je primarno usmjeren na tiskane medije te ne uzima u obzir sve specifičnosti elektroničkih publikacija kao medija. Tako i o potrebi bolje regulacije prava na odgovor primjenom samoregulacije i koregulacije: O'Malley, T.; Soley, C., *Regulating The Press*, Pluto Press, Sterling, VA, London, 2000., str. 183.

Uz brojne druge inicijative, kao što su poticanje medijske pismenosti⁸² ili inicijative koje promiču primjenu samoregulacije za upravljanje internetom⁸³, instrumenti samoregulacije i koregulacije mogu pridonijeti liberalizaciji, pluralizmu, raznovrsnosti i daljnjem poboljšanju medijskih sadržaja. Pri tome je važno naglasiti postojanost državne regulacije. Uloga medija u društvu iznimno je važna. Zbog sve veće konkurencije na medijskom tržištu često dolazi do zanemarivanja profesionalnih standarda i etičkih normi od strane medija. Stoga instrumente samoregulacije i koregulacije treba promatrati isključivo kao komplementarne metode državnoj regulaciji koji mogu poslužiti u svrhu uspostavljanja boljeg regulatornog okvira za elektroničke medije. U konačnici, današnja konvergencija tehnologija, propisa i sadržaja nameće da se u bliskoj budućnosti razmotri mogućnost reguliranja sadržaja svih medijskih oblika na jednak način, primjerice prema njegovoj vrsti⁸⁴, neovisno o tome putem koje platforme se taj sadržaj emitira.

⁸² O odnosu medijske pismenosti i instrumenata koregulacije i regulacije vidi više u: Bakos, E., *Co-regulation Regarding the Audiovisual Media Service Providers in Order to Ensure Minors' Protection*, Romanian Journal of Communication and Public Relations, vol. 13, br. 2, 2011., str. 7 – 18.

⁸³ Internet Governance Forum je forum za dijalog više interesnih grupa o javnim politikama koje se tiču pitanja upravljanja internetom, kao što su održivost, izdržljivost, sigurnost, stabilnost i razvoj, a osnovali su ga Ujedinjeni narodi 2006. godine. Cilj IGF-a je povećati mogućnost otvorenog i uključivog dijaloga i razmjene ideja o pitanjima upravljanja internetom. Vidi više na: <http://www.intgovforum.org/cms/aboutigf> na dan (10. prosinca 2013.).

⁸⁴ Je li medijski sadržaj namijenjen informiranju, zabavi, edukaciji, oglašavanju i slično.

Summary

Hrvoje Lisičar*

**INSTRUMENTS OF SELF-REGULATION AND CO-REGULATION
AND THEIR ROLE IN REGULATION OF ELECTRONIC MEDIA**

The primary purpose of this paper is to analyze the instruments of self-regulation and co-regulation and their role in achieving better regulation of audiovisual media services and electronic publications (online newspapers). The role of independent regulatory bodies within the legislative process is examined, with an emphasis on their participation in the process of self-regulation and co-regulation. Furthermore, the importance of formal and real independence of regulatory bodies is discussed together with the influence of convergence of technologies. The development of technology and information society imposes a need for wider regulation of media content. Although, there are many proponents of liberalization of media regulation, primarily through forms of self-regulation, in our opinion co-regulation is the more effective instrument. It is only through co-regulation that the state and its regulatory bodies can fulfill their basic functions of oversight, administration and support. Finally, we discuss some specific domestic legal norms that are related to self-regulation and co-regulation and try to offer suggestions de lege ferenda that are in accordance with the regulatory framework of the European Union.

Keywords: self-regulation, co-regulation, media, electronic media, electronic publications

* Hrvoje Lisičar, Ph. D., Senior Assistant, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb; hrvoje.lisicar@pravo.hr