

Protivrečnosti evropske medijske politike

Irina Milutinović¹

Institut za evropske studije, Srbija

doi:10.5937/comman13-17107

***Sažetak:** U medijskoj teoriji i praksi vlada široka saglasnost o tome da mediji imaju značajnu ulogu u konstituisanju javnosti, koja se percipira kao društveni i politički prostor u kojem nastaje i deluje javno mnjenje, odnosno u kojem se artikuliše i neguje određeni politički identitet. Istraživački fokus ovog rada je na pitanju: da li evropska medijska politika koherentno, dosledno i celovito sprovodi svoje programe u skladu sa normativnom projekcijom da mediji u demokratskom društvu uživaju status i odgovornost „četvrte vlasti“, odnosno, „kontrolora demokratije“? Cilj rada je da, primenom naučne metodologije, diskutuje usaglašenost između, s jedne strane, proklamovanih normi i načela evropske medijske politike i, s druge, uspešnosti njihove praktične realizacije u funkciji demokratske javnosti, za koju je u znatnoj meri odgovorna. Primenjen je metod kritičke i uporedne analize teorijske građe, a razmatrani su sledeći indikatori: liberalizacija medijskog tržišta, državni protekcionizam, medijski korporativizam, demokratski i medijski pluralizam, javni interes. U radu je markirano nekoliko faktora koji otežavaju koherentnu realizaciju medijske politike u panevropskim okvirima: nefikasnost predviđenih instrumenata za koje su nadležna tela sa manjkom demokratskog legitimiteta; divergentni interesi pojedinačnih aktera u medijskom sektoru i fundamentalne razlike među pojedinim državama članicama u odnosu prema određenim društvenim i ekonomskim funkcijama medija.*

***Ključne reči:** medijska politika, slobodno tržište, medijsko vlasništvo, pluralizam, javni interes, Evropska unija, Savet Evrope*

¹ Kontakt sa autorkom: irina.milutinovic@gmail.com.

1. Uvod

Oblast medijske politike predstavlja deo javnih politika u čijoj su nadležnosti pitanja javnog interesa i uloge države u medijskoj sferi; dakle, obuhvata programske, ciljno orijentisane aktivnosti praktičnog odlučivanja i sprovođenje odgovarajućih instrumenata, koje u ime javnosti inicira određeno upravljačko telo, a u njihovom sprovođenju participiraju javna ili privatna tela (Birkland, 2015: 7–10). Politika koja uređuje medijski podsistem društva predstavlja značajno, ako ne i ključno, pitanje za njegovu demokratsku političku kulturu i procese, budući da je veliki deo saznanja o društvenim i političkim pitanjima u javnoj areni posredovan sistemom medija. Kada je reč o razumevanju pojma evropske medijske politike, razuđenost interesa, aktera i institucionalnih nadležnosti u ovoj oblasti implicira da je osnovanije govoriti u množini – o evropskim medijskim politikama. Ovo stanovište korespondira sa političkim stavom da su nosioci legitimiteta i autoriteta u kreiranju i sprovođenju medijskih i kulturnih politika u Evropi nacionalne države, odnosno, njihove vlade. Međutim, upravljanje sektorom medija u Evropi u protekle tri decenije postepeno se udaljavallo od ekskluzivne nadležnosti nacionalnih vlada i izmeštalo ingerencije u multinacionalne i međunarodne okvire, a i na nivoe lokalnog odlučivanja i civilnog društva (Terzis, 2008: 11). Na nivou evropskih ingerencija, propisan je prepoznatljiv sistem vrednosti, pravila i instrumenata čiji su nosioci Savet Evrope i Evropska unija, a kojima se uređuje medijska sfera i koji se implementiraju u saradnji sa državama članicama.

Dakle, moguće je jasno diferencirati jedinstven evropski pristup upravljanju medijskim sektorom, čija je programska orijentacija vidljiva u okviru četiri grupe aktivnosti: (1) harmonizacija pravila kojima se na panevropskom nivou uspostavlja jedinstveno unutrašnje tržište audiovizuelnih medijskih usluga; (2) programi podrške koji stimulišu proizvodnju i distribuciju radova filmske i televizijske industrije; (3) formulisanje opštih standarda u okviru medijske pismenosti i medijskog pluralizma; (4) spoljna dimenzija medijske politike usmerena na zaštitu evropskih kulturnih interesa u okviru Svetske trgovinske organizacije i Ujedinjenih nacija (Milutinović, 2017a: 59). Da bi se realizovali naznačeni prioriteti, uspostavljen je jedinstven regulatorni okvir za medije na evropskom prostoru, koji je utemeljen u Ugovoru o osnivanju Evropske ekonomske zajednice, u odredbama o evropskim ekonomskim, političkim i kulturnim integracijama (Treaty of Rome, 1957, Article 2), a aktualizovan

kao odgovor na narastajuće kapacitete globalnog medijskog tržišta, počev od osamdesetih godina prošlog veka, i pretnju da ugrozi evropski privredni rast i osobene kulturne identitete. U savremeno doba, jedna grupa izazova evropske medijske politike tangira načela medijskih sloboda i pluralizma, a druga se tiče efikasnosti i konkurentnosti u domenu stalno napredujućih informaciono-komunikacionih tehnologija i medijske konvergencije. Pritom se jedinstveni regulatorni okvir za medije tumači kao široko prihvaćen koncept u kojem svaka zemlja članica razvija zakonodavstvo i politiku, zadržavajući određeni nivo samostalnosti u određenim oblastima.

2. Instrumenti, institucije i nadležnosti

Evropska medijska politika je opredmećena u nizu međunarodnih dokumenata u kojima je uspostavljen konsenzus država članica Saveta Evrope i Evropske unije. Njima se promovišu najviše vrednosti demokratske artikulacije interesa u medijskoj sferi, poznate kao evropska praksa ili evropski standardi. Ovi standardi su utemeljeni u odredbama Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima (UN, 1948, čl. 19) i Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (CoE, 1950, čl. 10), „čija je suština u garantovanju slobode mišljenja i izražavanja, uključujući pravo na primanje informacija putem bilo kojih medija, što obuhvata i pravo da niko ne bude uznemiravan zbog svog mišljenja, kao i pravo da traži, prima i širi obaveštenja i ideje bilo kojim sredstvima i bez obzira na granice“ (Milutinović, 2017a: 60–61). Navedenim pravima inherentna su i određena ograničenja, koja proizlaze iz dužnosti i odgovornosti neophodnih u demokratskom društvu i stoga moraju biti precizno propisana regulatornim i samoregulatornim aktima.

Evropski regulatorni okvir za oblast medija sadrži tri vrste instrumenata: primarno, sekundarno zakonodavstvo i tzv. meke pravne instrumente. Primarno zakonodavstvo obuhvata osnivačke ugovore Evropskih zajednica i Evropske unije, kao i amandmane ovih ugovora i sporazume o pristupanju. Ovi propisi predstavljaju *Acquis Communautaire*, odnosno, temeljne pravne tekovine evropskih integracija i neposredno se primenjuju u nacionalnim arenama država članica. U oblasti medija, njima su pretežno regulisana pitanja jedinstvenog unutrašnjeg tržišta, konkurencijskog prava i državne pomoći. Sekundarno zakonodavstvo obuhvata podzakonska akta: propise, direktive, odluke i preporuke usvojene na osnovu primarnog zakonodavstva. Navedene propise ka-

rakteriše različit stepen obaveznosti. Naime, direktive imaju obavezujući status za države članice, ali su i tranzicione zemlje koje konkurišu za članstvo u EU obavezane da ih implementiraju u nacionalnoj legislativi, izuzetno tražeći dozvolu za manja odstupanja. Što se tiče odluka koje donosi Evropska komisija, one su obavezne za one članice koje su stranke u nekom predmetu (na primer, u slučajevima zaštite konkurencije), a preporuke i mišljenja nisu izvršnog, već uglavnom političkog i deklarativnog karaktera (Donders, Loisen & Pauwels, 2014: 8). Meki pravni instrumenti su neobavezujući izveštaji ili saopštenja, koji imaju pretežno preskriptivni i konsultativni karakter (Milutinović, 2017a: 66–70) i implementiraju ih države članice fakultativno.

Evropska medijska politika predstavlja dinamičan i složen ishod koji nastaje u interogovanju aktera koji nemaju istovetan pristup svim relevantnim pitanjima i nemaju ravnopravne pozicije. To su transnacionalne i nacionalne institucije (Savet Evrope, Evropska komisija, Savet ministara EU, Evropski parlament, nacionalne vlade i parlamenti); regulatorne institucije (sudovi, regulatorna i samoregulatorna tela); medijske interesne grupe (medijska udruženja i asocijacije); medijska preduzeća i korporacije; građani i organizacije civilnog društva (Van den Bulck & Donders, 2014: 21). Savet Evrope je međunarodna organizacija koja na posredan način utiče na medijske politike svojih zemalja članica, delujući normativnim i finansijskim instrumentima, kakve su međunarodne konvencije, deklaracije, fondovi i projekti. Učesnik koji raspolaže najvećim uticajem jeste Evropska komisija, sa ulogom izvršne vlasti da osigura primenu obavezujućih dokumenata, dok nacionalne vlade država članica koriste mogućnosti da utiču na donošenje određenih mera i odluka u toku pregovaračkog procesa koji se odvija u Savetu ministara EU. Savet EU je glavni legislator i, sa Evropskim parlamentom, čini dvodomnu zakonodavnu granu. Sudska ovlašćenja poverena su Sudu pravde Evropske unije u Luksemburgu (Evropskom sudu pravde), koji je nadležan za kontrolu zakonitosti, ali posredno učestvuje i kao činilac u projektovanju određenih mera, kroz kvalifikacije u presudama koje izriče kao žalbeni sud (Van den Bulck & Donders, 2014: 22).

Upravljanje u medijskoj sferi se odvija na principu supsidijarnosti, što podrazumeva raspodelu zajedničkih i autonomnih nadležnosti. Na institucije EU se prenose ovlašćenja tek kada se iscrpe svi instrumenti na nacionalnim i nižim nivoima odlučivanja.

Procedure odlučivanja na transnacionalnom evropskom nivou su složene, birokratizovane i izrazito posredovane. Primarni problem koji se nalazi u osnovi ovog sistema jeste demokratski deficit evropskih institucija koje su nadležne za kreiranje i sprovođenje određenih mera u okviru medijske politike. Osim Evropskog parlamenta, koji je jedino nadležno telo neposredno birano od evropskih građana, druge institucije ne raspolazu neophodnim političkim legitimitetom koji su im dali građani u demokratskoj izbornoj proceduri, da donose obavezujuće odluke u transnacionalnom okviru. Evropski parlament je, premda kolegijator uz Savet ministara EU, prilično ograničenog dometa,² i ni sam nije izuzet od kritika za demokratski deficit, budući da državljani jedne zemlje ne mogu da glasaju za kandidata druge.

Kada je reč o nadležnostima, uočava se indikativna matrica interesa. Institucije Evropske unije donose značajne i dalekosežne odluke u nekim oblastima medijskog funkcionisanja, kao što su jedinstveno unutrašnje tržište i konkurencijsko pravo, koji faktički sprečavaju ograničenja u medijskom vlasništvu, dok su njihove ingerencije manje u onim oblastima koje se tiču javnog interesa i slobode medijske prakse.

3. Liberalizacija vs. protekcionizam

Među nadležnim evropskim institucijama se uočavaju raznolike ili čak divergentne vrednosne orijentacije kad je reč o prioritetima medijske sfere. Ključne rasprave su fokusirane na dve pozicije i grupe argumenata – tržište nasuprot kulturi i pluralizmu. Kada se određuju prema ovoj binarnoj opoziciji, Evropski parlament, Evropska komisija i Savet EU imaju diferencirane pristupe. Evropski parlament javni interes i medijski pluralizam nadređuje ekonomskim interesima, dok se Evropska komisija fokusira na funkcionisanje unutrašnjeg tržišta i deluje kao snažniji pobornik ekonomskih funkcija medija u odnosu na kulturne i šire interese javnosti. U proteklih dvadesetak godina, ovaj pristup podržava i Savet ministara EU, koji svoje nadležnosti koristi za blokiranje inicijativa Komisije i Parlamenta koje smatra „suviše regulatornim“

² Ovlašćenje Evropskog parlamenta da učestvuje u procesu koodlučivanja uvedeno je sa odredbama Lisabonskog ugovora 2009. godine. Međutim, Savet ministara EU zadržava ovlašćenja da se ne saglasi sa komentarima i amandmanima koje prilikom odlučivanja podnosi Evropski parlament, a na predlog propisa koji daje Evropska komisija (Milutinović, 2017a: 69–70).

i istovremeno promoviše nacionalni suverenitet u brojnim aspektima regulacije medija (Peters, 2008: 182).

Teorijski okvir ove debate seže iz sredine osamdesetih godina prošlog veka, kada je dominacija američke industrije softvera i japanske industrije hardvera zapretila da ugrozi evropski privredni rast.³ Kako nijedna evropska država nije imala kapacitete da samostalno proizvodi programe koji bi konkurisali proizvodima američke medijske industrije, Evropska zajednica se našla prinuđenom da razvija zajedničke strategije usmerene na povećanje konkurentnosti u sektoru medijske industrije i primenila je sledeće mere: uspostavljanje jedinstvenog unutrašnjeg audiovizuelnog tržišta; stimulisanje evropske filmske i audiovizuelne produkcije, i propisivanje kvota evropskih radova na televizijama zemalja članica Evropske zajednice (Stojković, 1995: 9–10). U taktici Evropskih zajednica, potencirani su štetni efekti američke zabavne industrije i istaknuta je potreba očuvanja kulturnog identiteta – za koji je prepoznat značaj audiovizuelne industrije (Burri, 2014: 482). Ove inicijalne mere vodile su konstituisanju evropske medijske politike, čije će trajno obeležje postati kolizija između dva cilja: 1) stvaranje medijskih kompanija koje su svojim tržišnim performansama sposobne da konkurišu američkim; 2) negovanje i sprovođenje demokratskog načela medijskog pluralizma. Čitava matrica evropske medijske politike u narednim godinama konstituisana je oko divergentnih interesa njenih aktera, podeljenih između ekonomskih i kulturnih, nacionalnih i panevropskih, liberalnih i paternalističkih orijentacija.

Na primer, između Francuske i Velike Britanije dugo se vodila debata o ulozi države u medijskoj i kulturnoj politici. Dok je francuski stav doskoro bio pretežno paternalistički, uveravajući da su unutrašnje snage medijskog tržišta nedovoljne da garantuju medijski pluralizam, kvalitet i druge netržišne aspekte medija, te da se propusti na tržištu kulturnih dobara i usluga stoga mogu korigovati državnom intervencijom, Velika Britanija se protivila uvođenju kvota sa programima evropskog porekla, smatrajući to primerom „evropskog kulturnog imperijalizma paternalističkog i elitističkog tipa, koji u načelu nije ništa bolji od američkog kulturnog imperijalizma zasnovanog na industrijski proizvedenoj

³ Između 1985. i 1995. godine, udeo američkih filmova na evropskim tržištima porastao je sa 56 na 76 posto. Kako bi zaštitile svoje domaće filmske industrije, evropske vlade uvode protekcionističke mere u vidu uvoznih kvota i mera ekvivalencije. Zapravo, ove kvote su najpre bile predviđene privremenim Posebnim odredbama GATT-a iz 1947. godine, koje su ubrzo ukinute usled opšte GATT-ove zabrane količinskih ograničenja na uvoz, ali su značajne jer su „predstavljale simptom tražnje za kulturnim izuzećem koji je četiri decenije kasnije počeo odlučnije da se izražava“ (Milutinović, 2017a: 73).

masovnoj kulturi“ (Stojković, 1995: 58). Liberalizacija medijskog sektora je argumentovana tezom da „samo oslobođene imanentne snage tržišta ideja mogu da obezbede raznolikost i pluralizam, te da stoga treba omogućiti slobodan protok medijskih dobara i usluga preko granica evropskih država, a konkurencijsko pravo treba da omogući slobodnu i fer konkurenciju“ (Milutinović, 2017a: 63).

Debata je dobila institucionalni okvir kada su se u drugoj polovini osamdesetih godina prošlog veka, u okviru Urugvajске runde pregovora⁴, Evropske zajednice i Kanada založile za isključivanje audiovizuelnih usluga iz sporazumima dogovorene trgovinske liberalizacije sektora medija i kulture na globalnom nivou. Ovim zahevima protivile su se SAD, naglašavajući neoliberalni ideal nemetanog protoka roba, usluga, ljudi i ideja preko granica. Potencirajući robni karakter medijskog proizvoda i izbor potrošača kao vrhovno načelo i neprikosnoveni kriterijum, protagonisti najveće medijske industrije su nastojali da ovo pitanje drže u okviru debate o trgovini, izbegavajući složena kulturna i identitetska pitanja (Burri, 2014: 483). Pod uticajem naraslih antagonizama između globalizacijskih procesa i nacionalnog suvereniteta, kao i sve većih teškoća da se usklađuju ekonomski i neekonomski ciljevi u kulturi i medijima, evropske zahleve podržala je većina država sveta, a princip kulturnog izuzetka postao je kamen temeljac medijske politike koji još uvek omogućava Evropi da održi sistem subvencija i kvota u javnim medijskim servisima. Debata se potom premestila u Svetsku trgovinsku organizaciju (STO),⁵ gde EU nastoji da za sve digitalne medije izdejsstvuje status koji imaju audiovizuelne usluge. Cilj ove pregovaračke pozicije je da EU zadrži svoje ograničene obaveze liberalizacije u ovim oblastima i svoje programe u audiovizuelnoj industriji i ubuduće sprovodi kroz bilateralne sporazume o trgovini ili kulturi (Donders, Loisen & Pauwels, 2014: 4–5). Ovaj stav je obrazložen u Digitalnoj agendi za Evropu i Direktivi AVMS. Unesco je, potom, Konvencijom o zaštiti i promociji raznolikosti kulturnih izraza (2005) podržao evropsku poziciju, zahtevom da se svetske trgovinske politike dopunjavaju kulturnim i audiovizuelnim politikama koje promovišu i poštuju kulturnu raznolikost (Milutinović, 2017a). Međutim, osim toga što odredbe ove konvencije nisu obavezujuće, ideje o ograničenju kretanja medijskih roba i usluga

⁴ Urugvajска runda predstavlja poslednji ciklus pregovora u okviru Opšteg sporazuma o carinama i trgovini (GATT – *General Agreement on Tariffs and Trade*) i vođena je u periodu 1986–1994. godine.

⁵ Urugvajска runda okončana je osnivanjem STO (1994), koja je nasledila GATT i uključila oblasti koje su ranije bile izvan međunarodnih trgovinskih ugovora, poput autorskih prava i intelektualne svojine.

sve više bivaju obesmišljene digitalnim tehnologijama transmisije medijskog sadržaja i transnacionalnim vlasničkim poretkom medijskih korporacija.

Danas se na evropskom medijskom pejzažu primenjuju, različitim intenzitetom, regulacija i deregulacija. Generalni direktorati Evropske komisije, koji su nadležni za pitanja unutrašnjeg tržišta i konkurencije, liberalniji su u odnosu na one koji su nadležni za kulturu i obrazovanje, gde je dozvoljena veća inicijativa pojedinačnih država (Donders, Loisen & Pauwels, 2014: 12). Najčešće se kombinuju liberalne i intervencionističke mere u zavisnosti od konkretne oblasti, veličine tržišta, profitnih i drugih interesa. Medijska tržišta Velike Britanije, Luksemburga i Holandije su liberalnija u odnosu na Francusku i Belgiju. Ove razlike su lepo vidljive kada je reč o finansiranju javnog medijskog servisa i državne pomoći, gde se jasno može uočiti razuđenost modela finansiranja i veličine budžetskih izdvajanja (Radu, 2017).

Kao posledica snažne deregulacije medijskog sektora proteklih tridesetak godina u Evropi, inicirana je kriza autentično evropskog, medijskog modela javne službe. Proponenti tržišnog liberalizma u medijima potkopavaju legitimitet javnih servisa tvrdeći da oni proizvode efekat deformacije slobodnog medijskog tržišta, budući da im države omogućavaju privilegovanu poziciju. Glavni zastupnici ove struje mišljenja su SAD, STO, medijski džinovi i deo nevladinog sektora. Nasuprot njima, mnoge nacionalne vlade, javni emiteri, njihova udruženja i Evropska radiodifuzna unija, staju u odbranu javnog medijskog servisa, argumentom društvene odgovornosti ovih medija i tvrdeći da samo vlade imaju kapacitet da garantuju kontinuitet finansiranja i njihovu nezavisnost (Van den Bulck & Donders, 2014: 28). Intervencije po žalbama privatnih emitera na državno finansiranje javnih servisa, koje je Evropska komisija preduzimala kao posrednik u toku poslednje dve decenije, osporavane su u mnogim članicama. Dok se Evropska komisija bori da uvede strože propozicije javnog emitovanja kroz tzv. *ex ante* testove za nove javne medijske usluge, nacionalne države sve više ističu ekskluzivnu nadležnost nad svojim javnim medijima (Milutinović, 2017a: 85–86).

U Savetu Evrope i Evropskoj uniji još uvek postoji širok politički konsenzus o potrebi javne medijske službe, što se legitimise njenim specifičnim zadacima: opšta dostupnost za sve građane; odgovornost za zadovoljavanje interesa javnosti; posvećenost visokom kvalitetu programa; održavanje balansa sa komercijalnim sektorom kroz pluralizam sadržaja. Međutim, aktuelni trend populizma u

nekim javnim medijima u Evropi i uvođenje osobenih upravljačkih i uređivačkih tehnika, nesaglasnih sa izvornim konceptom javne medijske službe: „osnovan, finansiran i kontrolisan od javnosti“, podstiče sumnje u održivost celovitog evropskog pristupa u budućnosti i potkopava poverenje u posvećenost evropske medijske politike vantržišnim ciljevima.

Procesi deregulacije i povlačenja države iz medija nisu rezultirali optimalnom medijskom demokratizacijom. Tržišna konkurencija, kao dominantna paradigma medijske politike koja je orijentisana na uvećanje profita i ekonomski rast, pogodila je one koji u toj utakmici nisu imali resurse za ravnopravan start. Liberalizacija tržišta ideja nije se odvijala ravnomerno za sve učesnike koji su participirali u nadmetanju, tako da je proizašao poredak sa izvesnim deformitetom, jer je na „slobodnom tržištu“ zapravo uspostavljena nova vrsta monopola, a oslobođenje od državnog uticaja je preraslo, neretko, u nebrigu za društvenu i moralnu odgovornost medija.⁶ „Oni su danas (*međunarodni komunikacioni akteri*, prim. I. M.), delujući upravo iz najrazvijenijih zemalja, u liku multinacionalnih kompanija, novinskih agencija i internet korporacija, glavni akteri u odnosima neravnopravnosti, informacione potčinjenosti i digitalnog jaza“ (Radojković, Stojković & Vranješ, 2015: 109), dok Ujedinjene nacije i druge međunarodne organizacije, pod teretom strategija obesmišljavanja, gube kapacitet i autoritet za svoje oblasti delovanja. Premda Evropska komisija prepoznaje deficit malih država u okviru jedinstvenog medijskog tržišta, ona ne predviđa dovoljne mere kako bi se umanjile neravnoteže (Trappel, 2014: 251).

4. Korporativizam vs. pluralizam

Trend deregulacije i razvlašćivanja države iz medijskog sektora iniciran je osamdesetih godina prošlog veka, ekonomskom politikom „tačerizma“ u Velikoj Britaniji i „reganizma“ u SAD. Jedan instrument ove politike bio je otvaranje tržišta kako bi se omogućila nesmetana alokacija kapitala, radne snage, usluga i roba u cilju ekonomske efikasnosti, odnosno, optimizacije profita, a drugi je prepoznat u transnacionalnom integrisanju preduzeća koje omogućava ogromne ekonomije obima. U skladu sa ideologijom neoliberalnog kapitalizma, otpočeli su procesi prekograničnih strateških partnerstava, merdžera i

⁶ Izvorno, koncept slobodnog tržišta podrazumeva međusobno nadmetanje nezavisnih preduzeća različite veličine, u uslovima koji garantuju slobodu od pritisaka države. Rodonačelnih liberalne škole u ekonomiji Adam Smit tvrdio je da će ova ideja propasti ako se dozvoli uspostavljanje monopola (Smith, 2007).

akvizicija medijskih preduzeća, a talas najintenzivnijeg ukрупnjavanja odigrao se u toku devedesetih godina, obuhvatajući različite medijske industrije, od štampe, preko televizije, radija i filma, do interneta i telekomunikacija (Milutinović, 2017a: 87–95). Tako je nastalo tridesetak superiornih medijskih imperija sa izrazitim karakteristikama kartela, kojima upravlja manji broj porodica u globalnim okvirima (Zenith. The ROI agency, 2017). Globalni konglomerati su „usisali“ lokalna tržišta širom sveta, a negativni efekti njihovih prekomernih integracija vidljivi su na tim tržištima: kako u formi instrumentalizacije političke moći kojom raspolažu u tim zajednicama, tako i u formi korporativnog novinarstva koje redukuje istraživački i kritički pristup (Tjurou, 2012: 312; Shah, 2009; Bagdikian, 2004: 17).

Medijske kompanije koje su osnivačkim poreklom evropske, manje su od onih koje su nastale u SAD, u pogledu tržišne kapitalizacije i u pogledu obima integracija. U toku protekle dve decenije, integracija i koncentracija u medijskom sektoru dovela je do dramatične promene u strukturi vlasništva evropskih medija, koji su u najvećem broju nastajali kao porodična preduzeća ili su osnovani od strane jednog preduzetnika (Harcourt, 2008: 13–14). Danas su ove firme integrisane u multinacionalne medijske konglomerate, a najveće među njima funkcionišu u pravnom statusu podružnica velikih medijskih korporacija čije je sedište preookeansko.⁷ Mnoge od njih predstavljaju obimne međunarodne holdinge koji većinu prihoda ostvaruju na neevropskim tržištima, i to iz aktivnosti koje nisu medijske (što proizlazi iz unakrsnih integracija medijskih industrija sa drugim privrednim delatnostima).

Primarni cilj evropske medijske politike – konkurentnost na globalnom tržištu, koji je verifikovan usvajanjem fleksibilnijeg regulatornog okvira za elektronske komunikacije 2003. godine, već sada deluje kao prevaziđen pristup, s obzirom na prirodu globalnog kapitala koji dezavuiše nastojanja da se kompanije odrede kao „evropske“. U okviru ovog pristupa osnovanija je ona dimenzija politike koja kompetitivnost vidi kao rast medijskih poslova i kompanija unutar Evropske unije, sa ciljem da utiče na broj radnih mesta u Evropi i da pospešuje zapošljavanje na domaćem terenu.

Drugi ključni cilj evropske medijske politike je očuvanje medijske raznolikosti i podsticanje evropske kulture. S obzirom na prekomerno uvećanje kon-

⁷ Na primer, najveće medijske kompanije u Francuskoj su „Lagardere“ (Lagardère) i „Avas“ (Havas) u oblasti izdavaštva, a „Buiig“ (Bouygues) i „Vivendi“ u audio-vizuelnim delatnostima. Centrale „Vivendi“ i „Avas“ su smeštene u Njujorku, pri čemu je „Vivendi“ u većinskom vlasništvu američkih deoničara.

centracije prekograničnog medijskog vlasništva, i ovaj cilj je postao upitan. Negativne implikacije na demokratski pluralizam postaju moguće u uslovima kada je sužena razuđenost komunikacionih centara koji određuju i interpretiraju javnu agendu. Čak i ukoliko strukturna raznolikost – koja se ogleda kroz mnoštvenost institucija medijskog sistema i diverzifikovanost medijskog vlasništva u društvu – povećava kapacitete za postizanje ciljeva medijskog pluralizma, to ipak nisu dovoljni uslovi koji ga mogu garantovati (Jakubowicz, 2015: 31). Zbog toga što oligopolni karakter medijskog vlasništva preusmerava funkcije medija od javnih na tržišne ciljeve i erodira proizvodnju i širenje sadržaja koji su vezani za kulturne identitete, naročito u malim zemljama (Milutinović, 2017a: 103–105). Oligarhizacija vlasničkih pozicija u globalnim medijima se direktno suprotstavlja načelu medijskog pluralizma, koji podrazumeva slobodnu platformu diverzifikovanih medijskih organizacija koje odražavaju široki spektar političkih, društvenih i kulturnih interesa, ideja i vrednosti.⁸ Zbog toga se javlja potreba za potenciranjem tzv. unutrašnjeg pluralizma, koji podrazumeva takvu uređivačku politiku u okviru jedne medijske korporacije, emitera ili izdavača, na primer, koja sprovodi pluralizam sadržaja kroz raznolike paradigme i perspektive koje zastupa u svojim programima. Upravo ta potreba za pluralizmom medijskog sadržaja predstavlja snažan doprinos argumentaciji u prilog javnim medijskim servisima, a suženi „unutrašnji pluralizam“ je često korišćen argument za kritiku medija u privatnom vlasništvu (Valcke, Picard & Sükösd, 2015: 2–5). U mnogima od njih zastupljeni princip korporativizacije medijske delatnosti, u matrici ekonomskih benefita i političke moći, štetan je za javni interes, jer neminovno vodi ka homogenizaciji i komercijalizaciji medijskih sadržaja. Ove posledice su naročito očigledne na malim, ranjivim i zavisnim evropskim tržištima, koja ne učestvuju reciprocitetno u medijskoj razmeni, već trpe dominaciju velikih industrija (Trappel, 2014: 240–243), što rezultira gubitkom komunikacionog suvereniteta.

Paradigma medijske politike koja je dominantna proteklih godina daje prioritet ekonomskim interesima nad širim društvenim funkcijama medija i ograničava Evropsku uniju u sprovođenju antimonopolske politike na medijskom tržištu. Uprkos inicijativama Evropskog parlamenta i brojnim rezolucijama i

⁸ Medijski pluralizam podrazumeva a) mnoštvenost i raznolikost institucija medijskog sistema, koje svoje usluge: informisanje, zabavu, obrazovanje i kulturu čine dostupnim širokoj publici, i b) raznolikost medijskih sadržaja, kojim se na sveobuhvatan način pokrivaju različita mnjenja izražena u svim delovima zajednice (Hoffmann-Riem, 1992: 147-71; McQuail, 1992: 144–145).

preporukama, počev od 1992. godine – kada je predložen Zeleni dokument o pluralizmu i koncentraciji medija na unutrašnjem tržištu – do 2003. godine – kada je Evropska komisija pozvala da se preispita kontrola vlasništva nad evropskim medijima – medijsku politiku karakteriše odsustvo pravnih instrumenata kojima bi se na evropskom nivou ograničila koncentracija medijskog vlasništva. Savet ministara Evropske unije i Evropska komisija su u dvadesetogodišnjem periodu odbacili više dokumenata u kojima su bili izrečeni zahtevi: da se promeni pristup politici konkurencije, uspostavi panevropski režim kontrole medijskog vlasništva, donesu zakonski propisi koji bi obezbedili ograničenja vlasničke strukture u medijima, osigura dostupnost podataka o tržištima i transparentnost vlasništva, kao i etički standardi i uslovi rada u novinarstvu.⁹ Zauzet je stav da se na nivou EU ne vidi pravni osnov za donošenje zakona protiv koncentracije medijskog vlasništva, tako da je vitalno pitanje demokratskog društva – očuvanje medijskog pluralizma – prepušteno neobavezujućim preporukama Saveta Evrope, a regulacija medijskog vlasništva ostala u okviru opštih pravila o konkurenciji kojima se reguliše unutrašnje tržište EU. To praktično znači da su pitanja medijske koncentracije na evropskom nivou u nadležnosti Ugovora o funkcionisanju EU (TFEU, Articles 101 and 102) iz 2007. i Uredbe o kontroli koncentracije iz 2004. godine (EC Merger Regulation, Article 1), čiji je smisao u sprečavanju onih merdžera i akvizicija u privredi koje povećavaju verovatnoću sticanja prekomerne tržišne moći i podizanja barijera za ulazak novih igrača na tržište (Iosifidis, 2014: 466).¹⁰ Problem je u tome što ova opšta antimonopol-ska pravila imaju ekonomsku orijentaciju i mogu da ostvaruju samo posredne i nedovoljne efekte na specifične funkcije medijskog sektora. Na primer, opšti propisi o konkurenciji ne mogu da osiguraju princip pluralizma medijskog sadržaja, za šta bi bio potreban specijalizovan pristup. Evropsko zakonodavstvo predviđa da se koncentracija medijskog vlasništva reguliše na nacionalnom nivou, u skladu s opštim načelima i drugim odredbama prava Zajednice, dakle,

⁹ Neki od pomenutih dokumenata su: European Commission: Pluralism and Media Concentration in the Internal Market. An Assessment of the Need for Community Action, COM (92) 480 final, December 1992; European Commission: Green Paper on Services of General Interest, COM (2003) 270 final, Brussels, 21 May 2003; European Commission: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Services in the Internal Market, COM (2004) 2 final, Brussels, 5 March 2004; Council of Europe: Transnational Media Concentrations in Europe, report prepared by the AP-MD, Media Division, Directorate General of Human Rights, Strasbourg, November 2004.

¹⁰ Ovim merama obuhvaćena su samo veliki merdžeri sa ukupnim prometom većim od 5 milijardi evra i prometom unutar Evropskog ekonomskog prostora sa više od 250 miliona za svako od preduzeća, tako da mnoga spajanja ostaju izvan okvira ovog propisa.

samo ukoliko su ugroženi ekonomski konkurencijski odnosi (EC Merger Regulation, Article Article 21(4)). Očigledno, ove odredbe nisu uvedene da se zaštiti medijski pluralizam i javni interes. Države članice medijsko vlasništvo regulišu u maniru EU, dakle, u okviru opštih zakona o konkurenciji, a koncentracija vlasništva i metode utvrđivanja obima razlikuju se od države do države (Milutinović, 2017a: 100).

Među autorima koji zastupaju stanovište da nijedan oblik vlasništva nije dobar ili loš po sebi, već da svi vlasnički modeli u medijima sadrže određene prednosti i nedostatke, Pikard i Zoto uverljivo pokazuju da osnovni problem nije u prirodi vlasništva nad medijskim preduzećima, već u komercijalizovanoj prirodi medija i njihovim dominantnim ekonomskim ciljevima (Picard & Dal Zotto, 2015: 54–66). Ovi autori izražavaju sumnju da regulacija vlasništva može da reši ove probleme, tim pre što nema ni pouzdanih pokazatelja da prisustvo medijskih preduzeća izvan konglomerata na jednom tržištu garantuje nezavisnu i programski diverzifikovanu programsku ponudu. U informaciono doba nije moguće pravičnim sredstvima ograničavati vlasništvo u medijima iz više razloga: digitalna distribucija medijskih sadržaja i medijska konvergencija; nemogućnost razgraničenja vlasničkog udela u vertikalno integrisanim kompanijama; složene sfere uticaja izvan formalnog vlasništva nad medijskim preduzećem (Iosifidis, 2014: 469–470). U savremeno doba se moć medijskih džinova, iz audiovizuelnog sektora, preselila na društvene mreže, koje su uglavnom osnovane u Sjedinjenim Američkim Državama i delimično su regulisane. Njihove medijske platforme su dizajnirane tako da imaju kao primarni cilj maksimalnu dobit za svoje akcionare, a ne društvenu dobrobit ili javne vrednosti (COMMIT, 2018). Stoga se inicijative za zaštitu medijskog pluralizma proteklih godina izmeštaju u okvire propisa o transparentnosti. Njihov smisao bi bio u zakonskom garantovanju vidljivosti i dostupnosti „pouzdanim i raznovrsnim podacima ne samo o formalnom vlasništvu već i o mreži povezanih lica koja mogu imati uticaj na poslovnu politiku nekog preduzeća“ (Milutinović, 2017a: 101). Međutim, pitanja od značaja za medijski pluralizam opet ostaju u drugom planu, pošto su aktuelni obavezujući propisi uglavnom prilagođeni cilju da se omogući pravo građana na žalbu ili odgovor na medijski posredovan sadržaj (Iosifidis, 2014: 471), a ne da se stekne sveobuhvatan uvid u indikatore na osnovu kojih je moguće proceniti da li postoji opasnost od sukoba interesa i sticanja dominantne pozicije u javnoj sferi.

5. Kriza medijskih sloboda

Evropska medijska politika proteklih godina pokazuje unutrašnje protivrečnosti i tenzije koje korespondiraju sa opštim trendom krize i porastom nepoverenja prema evrointegracijama. Globalni neoliberalni eksperiment trpi kritiku političkih aktera širokog političkog spektra i značajnog dela akademske javnosti (Ofe, 2016; Herman & Chomsky, 2002; McChesney, 1990; Herman, 1999; Shah, 2009; Bagdikian, 2004, Chomsky, 1999; Gidens, 2009). Njihova argumentacija ima uporište pretežno u (a) demokratskim defektima upravljanja u EU, (b) urušenom evropskom socijalnom modelu i (c) izazovima identitetske politike u kontekstu migrantske krize.¹¹ Praktični aspekti krize poverenja materijalizovani su kroz porast evroskeptičnih glasova na izborima za Evropski parlament (2014) i populističkih snaga u nacionalnim arenama. Evropska federacija novinara (EFJ) već godinama izražava nezadovoljstvo zbog neuspeha Evropske unije da sprovodi politiku koja će efikasno zaštititi esencijalne vrednosti evropske demokratske tradicije: pluralizam i javni interes. Naime, u proteklih nekoliko godina su pojačane inicijative pojedinih članica EU da usvajaju restriktivnije medijske propise nego što je to preporučeno evropskim standardima, dok istovremeno indikatori pokazuju rast ugrožavanja slobode medija u Evropi. U tom korpusu problematičnih rešenja koja najdrastičnije odstupaju od evropskih standarda, izdvaja se problem tajnosti elektronskih komunikacija i sve restriktivnije regulatorne mere koje se primenjuju u okviru tradicionalnih i na planu novih medija.

U pogledu perspektiva medijskih sloboda, naročito je indikativan zakon o javnom (masovnom) nadzoru koji je u Velikoj Britaniji donet novembra 2016. godine. Ovaj zakon nalaže da telekomunikacione kompanije vode evidenciju o svim aktivnostima korisnika na Mreži u toku godine i da kreiraju baze podataka

¹¹ (a) Nedostatak institucionalnih instrumenata demokratskog legitimiteta Evropska unija neretko nadoknađuje tehno-kratskim primenjivanjem diskrecionih mera i direktnog uslovljavanja (Milutinović, 2017b: 491–494). (b) U inicijalnom periodu evrointegracija posle Drugog svetskog rata i njihovog formatiranja sve do 1980-ih godina, tzv. evropski socijalni model je smatran za ključnu karakteristiku evropejstva. Ovaj model demokratije bio je zasnovan na socijalnim i kulturnim imperativima, ojačajući javni angažman u demokratskim institucijama i garantujući javnosti pristup komunalnim, zdravstvenim, obrazovnim i informacionim uslugama (Gidens, 2009: 13–14; Ofe, 2016). Posle ekonomske krize 2008. godine, narušen je balans između države i transnacionalnih tržišta, koji su Evropljani decenijama održavali kroz efikasnu socijalnu zaštitu i suzbijanje ekonomskih i drugih oblika nejednakosti. (c) Osnazivanje etno-nacionalističkih identifikatora pokazuje nespремnost građana zemalja članica da obavežu svoje vlade na saradnju u vezi sa migrantskim pitanjem u okviru šengenskog režima upravljanja otvorenim granicama.

sa ličnim informacijama, čak i ukoliko nisu povezani sa terorizmom niti na bilo koji način ugrožavaju demokratski poredak (Vujić, 2017). Time se odstupa od međunarodnih propisa koji privatnost komunikacija pojedinca tretiraju kao jedno od fundamentalnih ljudskih prava i tekovina zapadne demokratije.¹² Posebno je kontroverzna odluka da Zakon ne propisuje obavezu sudskog naloga, već bezbednosnim službama omogućava neometan nadzor svih korisnika Mreže, čime se odstupa od odredbi Evropske konvencije i presuda Evropskog suda za ljudska prava – gde je eksplicitno predviđeno da se tajno presretanje komunikacija, kao i ograničavanje protoka informacija ili moguće sankcije, mogu zahtevati samo kad je to neophodno u demokratskom društvu i po proceduri precizno predviđenoj zakonom (ECHR, 1984). Zakon je zato ocenjen kao „najekstremniji u istoriji zapadne demokratije“ (Whittaker, 2016), jer predviđa da krivično bude gonjen svako ko objavi obaveštajnu ili spoljnopolitičku činjenicu zasnovanu na curenju informacija, što praktično znači da je moguće optužiti za špijunažu i izdaju novinare, reportere i njihove izvore, čak i ukoliko ono što su objavili jeste u javnom interesu i ne nanosi štetu za demokratski poredak. „Pretnja zatvorskom sankcijom u trajanju od 14 godina daje osnovanu pretpostavku da će pojedinci na svojim novinarskim zadacima biti uzdržaniji i skloniji autocenzuri, čime se ograničava kritički kapacitet medija“ (Milutinović, 2017a: 111–112). Kakve su praktične konsekvence normativne relativizacije prava na privatnost i drugih građanskih prava u digitalnom svetu, vidljivo je na skandaloznom primeru zloupotrebe ličnih podataka 50 miliona korisnika društvene mreže Fejsbuk, koje je ova korporacija prodala preduzeću za političke konsultantske usluge Kembridž analitika sa sedištem u Londonu, za potrebe kreiranja političke kampanje pobedničkog kandidata na predsedničkim izborima u Americi 2016. godine. Istina, ova afera je izvedena bez zakonskog pokrića, jer se prava koja zakon predviđa za bezbednosne službe još uvek ne odnose na političke konsultante, međutim, ona razotkriva novu dimenziju virtuelnog komuniciranja koja razuverava poverenje u društvene mreže kao oazu slobodne agore i alternativu mejnstrim medijima. Kao rezultat nastojanja EU da osnaži zakonodavstvo u oblasti zaštite podataka o ličnosti, Evropski parlament je u

¹² Prevažodno, misli se na Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966, Univerzalnu deklaraciju o pravima čoveka (1948) i Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (1950), koji izričito garantuju prava na poštovanje privatnog i porodičnog života, slobodu misli, veroispovesti i izražavanja.

aprilu 2016. godine usvojio Opštu uredbu o zaštiti podataka o ličnosti, koja će početi da se primenjuje 25. maja 2018. godine.¹³

U doba pojačane opasnosti od terorističkih napada, intenzivira se upotreba ne samo legalnih, već i nedozvoljenih sredstava kojima se u ime „rata protiv terorizma“ direktno ugrožavaju prava novinara i medijske slobode. Izveštaj Saveta Evrope iz maja 2017. godine potvrđuje da su novinari širom Evrope izloženi pritiscima, nasilju, pretnjama i autocenzuri. Istraživanje koje je sprovedeno u 47 zemalja Saveta Evrope (uključujući i Belorusiju), na uzorku od 940 novinara, pokazuje da je 31% ispitanika doživelo fizički napad u trogodišnjem periodu, psihološko nasilje je trpelo 69% ispitanih novinara, sajber-maltretiranje 53%, a zastrašivanje od strane političkih aktera i drugih interesnih grupa prijavilo je 50% ispitanih novinara (CoE, 2017). Evropska federacija novinara godinama upozorava na pojave nezakonitog prisluškivanja telefona novinara i da čak policija u pojedinačnim slučajevima prati njihove kontakte i aktivnosti. Evropskoj komisiji i Evropskom parlamentu uručene su žalbe da su telefoni novinara u Holandiji i drugim zemljama ilegalno prisluškivani, da su u redakcijama nekih nemačkih medija postavljani špijuni, a u Danskoj je bilo slučajeva da su novinari sudski procesuirani zato što su pisali priče koje su bile u javnom interesu, ali su inkriminisale vlade (White, 2008: 148). Dimenzije ovog pritiska na novinare teško da se mogu opravdati naznačenom pretnjom i zapravo opstruiraju obaveze novinara preporučene od strane Saveta Evrope, kao što je npr. obaveza da se zaštiti poverljiv izvor. Ovaj pritisak ugrožava fundamentalne zadatke novinara u odnosu prema vlasti, a to je da vrše ulogu čuvara demokratije. Na naznačene žalbe Evropska komisija odgovorila je pozivom da se balansiraju prava u debati o sigurnosti i prebacila nadležnost u nacionalne okvire.

U Izveštaju Centra za pluralizam i slobodu medija pri Evropskom univerzitetskom institutu iz 2016. godine, analizirani su indikatori za pluralizam i slobodu medija u 28 zemalja članica Evropske unije koje su bile obuhvaćene monitoringom, uključujući i dve države kandidatkinje – Tursku i Crnu Goru. Istraživanje je pokazalo da većina država ispunjava osnovne indikatore karakteristične za demokratsko društvo: sloboda izražavanja, pravo na informisanje,

¹³ Ova uredba za države članice EU ima karakter obavezujućeg pravnog akta, ali je njena primena obavezna i za kompanije izvan EU bez obzira na njihovo sedište, ukoliko vrše obradu podataka o ličnosti radi nudenja robe ili usluga licu iz EU, ili o praćenju ponašanja fizičkog lica iz EU dokle god se to ponašanje obavlja u okviru EU (General Data Protection Regulation 2016/679, Article 3). Uredba propisuje visoke novčane kazne u rasponu od 2 do 4% ukupnog svetskog prometa kompanije za prethodnu finansijsku godinu ili do 20 miliona evra.

nezavisnost regulatora, pristup internetu, dok je srednji rizik identifikovan u 11 zemalja članica, a Turska je označena kao zemlja sa visokim rizikom protiv demokratije. Mereno indikatorima transparentnosti i koncentracije medijskog vlasništva, pokazalo se da je velika većina zemalja (čak 25) podložna srednjem riziku; dve zemlje imaju visok rizik, dok su samo Nemačka, Francuska i Portugalija u domenu niskog rizika za pretnju medijskom pluralizmu. Kada je reč o stepenu politizacije medijskog sistema, istraživanje je ukazalo takođe na srednji rizik u većini zemalja (18), nizak rizik u 8, dok su medijski sistemi četiri zemlje – Mađarske, Slovenije, Crne Gore i Turske podložne velikom riziku od političke zavisnosti (Centre for Media Pluralism and Media Freedom, 2017).

Intervencije u medijskom sektoru koje ugrožavaju slobodu i pluralizam zastupljene su u njenom „jezgru“ i u zemljama bivšeg Istočnog bloka. U ovim zemljama je kao krajnji rezultat postsocijalističke vlasničke transformacije zavladao oligarhizacija, koja je medijsko tržište prepustila autohtonim superbogatim elitama, a medije učinila podložnim instrumentalizaciji, autocenzuri, zavisnosti i deprofesionalizaciji (Štětka, 2016). Naročiti presedan u odnosu na evropske standarde je načinjen u Poljskoj krajem 2015. godine, kada je Vlada donela Zakon o javnim medijima, kojim je direktno preuzela kontrolu nad javnim medijskim servisom (TVP) i novinskom regulatornom agencijom (PAP). Uprkos građanskim protestima i kritikama reprezentativnih novinarskih udruženja, opozicionih stranaka i relevantnih evropskih institucija, konzervativna Vlada Poljske je odbacila primedbe s argumentom da javni medijski servis treba da odražava vrednosti hrišćanske kulture koje zastupa većina Poljaka: „tradiciju, istorijsku svest, ljubav prema otadžbini, veru u Boga i normalni porodični život muškarca i žene“ (Mitrinović, 2016). Evropska unija u ovom slučaju nije izvršila pritisak kako je to učinjeno 2011. godine prema mađarskim vlastima, uslovivši ih da izmene restriktivne odredbe Zakona o medijima koje su propisivale obavezu „ujednačenog praćenja“ čak i za blogere, dezavuisale domicilno pravo medija i omogućile imenovanje ličnosti bliskih vlasti za članstvo u telu za nadzor medija. Ovoga puta, predsednik Mađarske Viktor Orban najavio je veto u Savetu EU, u slučaju da se predlože kaznene mere prema Poljskoj.

U agendama evropskih zvaničnika, tendencije vlasti u zemljama bivšeg sovjetskog uticaja da se mešaju u rad medija, tumače se kao „demokratija u stilu ruskog predsednika Putina“, tj. „putinizacija evropske politike“, a opadanje popularnosti Evropske unije među građanima zemalja Istočnog partnerstva i

Zapadnog Balkana pogrešno se svodi na jedan uzrok – delovanje ruske propagande (EP, 2016: 10–13). „Suprotno od očekivanja da će kroz dijalog potražiti osnove za koherentnije funkcionisanje u skladu sa svojim izvornim demokratskim funkcijama i načelima, akteri medijske politike svoje resurse sve više orijentišu spolja, trasirajući strateške komunikacije u odnosu na identifikovanu spoljašnju pretnju“ (Milutinović, 2017a: 113), a to je, osim ruske, i propaganda tzv. Islamske države (EP, 2016: 29–31). EU stoga preduzima odbrambene i proaktivne strateške komunikacije, oslanjajući se na kancelariju StratCom – Centar za strateške komunikacije, koju je osnovao i akreditovao NATO, 2014. godine, u glavnom gradu Letonije Rigi, a koja se na svojoj veb prezentaciji samoodređuje kao „sredstvo za postizanje političkih i vojnih ciljeva“ (NATO StratCom, About Us).

Evropska federacija novinara ističe da nema nade da je u postojećim okolnostima moguće razviti održivu evropsku medijsku strategiju za budućnost i zalaže se za novi pristup medijskoj politici kroz reafirmaciju izvornih vrednosti evropske demokratije. Ovo najveće reprezentativno i ovlašćeno udruženje novinara u Evropi, markira nekoliko ključnih pravaca u kojima je potrebno korigovati aktuelnu politiku: 1) *Ograničiti rast monopola u medijima*. EFJ izražava skepsu u odnosu na opredeljenost Evropske unije za vrednosti medijskog pluralizma. 2) *Ojačati nezavisne sindikate, radi stvaranja povoljnijeg okruženja u kojima će kvalitet i nezavisnost novinarskog rada biti održiviji*. EFJ konstatuje da je osoblje transnacionalnih medijskih kuća pod stalnim pritiskom njihove korporativne kulture i finansijskih restrikcija. U cilju konkurentosti i ekonomske efikasnosti, broj radnih mesta se dramatično smanjuje, od novinara se očekuju „multitasking“ veštine, kao i tolerancija na minimalne zarade i izostanak formalnog ugovora. U mnogim zemljama honorarno (freelance) novinarstvo više nije atipičan oblik rada, jer poslodavci krše propise o zapošljavanju angažujući „frelensere“ za popunjavanje radnih mesta sa punim radnim vremenom, kako bi izbegli socijalne i druge naknade. 3) *Ojačati kulturu slobode medija*. EFJ smatra da Evropska unija može imati veću ulogu definišući pravila koja doprinose slobodi medija i to u sledećim oblastima: politika zapošljavanja i uslovi rada; autorska prava; regulisanje medijskih tržišta; zaštita pluralizma (White, 2008: 142–143). Navedene preporuke Evropska federacija novinara je potcrtala u Novinarskom manifestu, koji je objavljen povodom izbora za Evropski parlament u maju 2014. godine, sa ciljem da podstakne sve kandidate za poslanike da podrže oživljavanje slobodnih i pluralističkih medija u Evropi. Dokument promoviše

novinarstvo kao javno dobro i potencira ključni značaj slobodnih i pluralističkih medija za evropsku demokratiju. EFJ u svom manifestu naznačava 10 konkretnih preporuka za jačanje javnih funkcija medija: 1. Institucionalno osnaživanje nezavisnog novinarstva kroz evropske i nacionalne zakone, naročito u oblasti zaštite privatnosti, ličnih podataka, bezbednosti, osnovnih prava na slobodu izražavanja i zaštitu novinarskih izvora, u kontekstu mera koje se preduzimaju u borbi protiv terorizma. 2. U cilju osnaživanja medijskog pluralizma i stvaranja povoljnog okruženja za nezavisnost medija, predlaže regulisanje koncentracije medijskog vlasništva. 3. Pozivajući se na član 12 Povelje EU, podstiče pravo novinara, posebno frilensera, da se priključe sindikatima i tako da zaštite svoj položaj u okviru kolektivnog pregovaranja i ugovora. 4. Jačanje zakonske zaštite autorskih prava novinara (uključujući frilensere i fotoreportere) u okviru regulative EU, kako bi se osigurala pravična plaćanja i fer ugovaranja. 5. Jačanje socijalnih i radnih prava novinara u evropskim zakonima, kako bi se sprečili nepovoljni uslovi rada koji se negativno odražavaju na kvalitet novinarstva. 6. Potencira javni interes u medijima i zato podržava koncept nezavisnog javnog servisa, kao garant pluralističkog medijskog pejzaža u Evropi. 7. Podstiče otvorenost i transparentnog institucija EU prilikom procesa odlučivanja i lobiranja, kao i slobodan pristup informacijama za istraživačko novinarstvo. 8. Projektovanje dugoročnih modela nezavisnih investicija u obuku novinara. 9. Osigurati samostalnost i bezbednost novinarskog rada, bez straha od nasilja. 10. Izgradnja poverenja u medije preko jačanja etike novinarskog rada, i odgovornosti da pružaju tačne i nepristrasne informacije evropskim građanima (EFJ, 2014).

Kao jedan od instrumenata medijske politike, u akademskim i stručnim krugovima se sve češće preporučuje osnaživanje odgovarajućeg okvira za nekomercijalne medije tzv. trećeg sektora. Mediji civilnog društva odnosno mediji zajednice (engl. community media) su, prema Unesku i odgovarajućim evropskim aktima (European Parliament, 2008; Council of Europe, 2009), projektovani kao samoorganizovani lokalni, nezavisni i neprofitni mediji, u vlasništvu određene zajednice koja i upravlja njima, angažovani u aktivnostima koje se tiču javnog interesa i, kao takvi, adekvatno usaglašeni sa komunikativnim potrebama građana. Od ovih medija se očekuje da deluju kao alternativa medijasferi koja je opterećena interesima biznisa i politike, dajući snažniji doprinos participativnoj demokratiji, odnosno podsticaj za društveni i politički aktivizam izvan tradicionalnih kanala, kao i jačanje demokratskog pluralizma i lokalnih identiteta (COMMIT, 2018).

6. Zaključak

Činjenica da evropska medijska politika nije konzistentna, evidentna je na više načina: na nadnacionalnom evropskom nivou ne postoji nadležan organ koji je odgovoran za medijsku politiku; ne postoji ustav, niti krovni zakon sa kojim bi svi evropski medijski sistemi bili u obavezi da se harmonizuju; među akterima ove politike nije prepoznat jedinstveno artikulisan javni interes. Upravo ona dimenzija medijske politike koja medije interpretira kao važan faktor u evropskoj demokratskoj kulturi, samoograničava pravne nadležnosti EU u oblasti medija i kulture i ove oblasti prepušta suverenitetu država članica. S druge strane, EU je sa stvaranjem jedinstvenog unutrašnjeg tržišta donosila zakone o prekograničnoj trgovini uslugama i robama, uključujući i medijske proizvode. Time je preimućstvo osvajala ona dimenzija medijske politike koja je orijentisana na ekonomske aspekte medija. Dakle, bez direktne nadležnosti za donošenje medijskih propisa u kojima bi se ova oblast tretirala na kvalitativan način – uvažavajući neekonomske (društvene, etičke, identitetske i dr.) funkcije medijskog proizvoda, Evropska unija je usvojila više od sto propisa, direktiva, preporuka ili programa koji utiču na način na koji mediji rade i trguju u Evropi. Propisana pravila proizvode i usluge medijske industrije pretežno tretiraju kao bilo koju vrstu potrošne robe, svodeći ih na tržišnu dimenziju. Na taj način, indirektno, uređujući samo aspekte tržišnog pozicioniranja i tretmana ove vrste robe, nemedijskim propisima se deluje i u sferi kreiranja medijskih proizvoda. U zadatom regulatornom kontekstu, načelo ekonomske efikasnosti ima teleološki karakter, i ono implicitno nameće one standarde u medijskoj sferi koji je usmeravaju ka profitabilnosti. Svi ostali propisi, koji se tiču netržišnih funkcija medijskog proizvoda, a to su izvorni ciljevi medijske delatnosti – služenje interesu javnosti, čuvari demokratije, četvrta vlast..., neobavezujući su i spadaju u tzv. meko zakonodavstvo.

U dominantnoj neoliberalnoj matrici vrednosti, vlada uverenje da Evropa može najbolje da iskoristi prednosti najnovije tehnološke revolucije kroz liberalizaciju tržišta i obezbeđivanjem najboljih uslova za rast kompanija. Dominantan tržišni pristup u upravljanju medijskom sferom doveo je do negativnih posledica u onim društvenim funkcijama za koje su mediji izvorno odgovorni. Njihova politička uloga čuvara demokratije je obezvređena, jer je najveći deo javnog komuniciranja u kojem se formiraju politički identiteti prepušten poslovnim interesima globalnog kapitala. U takvim uslovima političkoj komuni-

kaciji sa građanima je naneta šteta vidljiva kroz disperziju demokratske javnosti, odnosno efekat komodifikacije i depolitizacije građana, kako je argumentovano u radovima Grejema Mardoka, Sofije Kajtaci Vitlok, Hans-Jorga Trenca i drugih autora (Murdock, 2014: 145; Kaitatzi-Whitlock, 2008: 34–35; Trezn, 2008: 59–61). Došlo je do preokreta paradigme: oni principi i vrednosti koji su se vekovima razvijali iz matrice evropske demokratske tradicije i sa normativnom ulogom utemeljeni u politiku kojom se uređuju komunikacijski procesi u evropskim zajednicama, u praktičnoj realizaciji su žrtvovani u korist nejavnih – ekonomskih, političkih, geostrateških i bezbednosnih interesa. Za povratak izvornoj paradigmi bila bi neophodna nedostajuća politička volja vladajuće većine.

Kritičnost prema aktuelnom modelu medijske politike danas se izražava pretežno u akademskim krugovima, udruženjima novinara, grupama za slobodu štampe i nevladinim organizacijama, koji se zalažu za više demokratskog pluralizma i nalaze se u defanzivi ili na marginama izvršnog političkog uticaja. Kriza demokratske javnosti je proteklih godina rezultirala porastom populizma. Politički akteri koji raspolažu izvršnom vlašću u pojedinim nacionalnim arenama, zahtevaju više intervencije na medijskom tržištu kako bi se suprotstavili kulturološkim i identitetskim nusproizvodima liberalizacije i globalizacije. Međutim, ni njihove inicijative i ciljevi nisu naročito ohrabrujući, imajući u vidu da nisu uvek koherentni sa ulogom koju mediji moraju da imaju u istinski demokratskom društvu, a to je doprinos konstituisanju društvene i političke arene u kojoj kroz slobodan, dijaloški, deliberativan, polemički i konsenzualan manir nastaje i deluje javno mnjenje.

Literatura

- Bagdikian, B. (2004). *The New Media Monopol*. Boston: Beacon Press.
- Birkland, T. A. (2015). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*, 3rd Edition. New York: Routledge.
- Burri, M. (2014). Trade versus Culture: The Policy of Cultural Exception and the WTO. In K. Donders, C. Pauwels. & J. Loisen (eds.), *The Palgrave Handbook of European Media Policy* (pp. 479–492). London and New York: Palgrave Macmillan.
- Chomsky, N. (1999). *Profit over People: Neoliberalism and Global Order*. New York, Toronto and London: Seven Stories Press.
- Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2017). *Monitoring Media Pluralism in Europe: Application of the Media Pluralism Monitor 2016 in the European Union, Montenegro and Turkey*. Florence: European University Institute. Posećeno 19. 5. 2018. URL: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/46786/CMPF-MPM_PolicyReport2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- CoE (1950). *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, Rome, 4.XI.1950. Posećeno 5. 4. 2018. URL: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf.
- CoE (2017). *Unwarranted interference, fear, self-censorship*. Posećeno 5. 4. 2018. URL: <https://www.coe.int/en/web/human-rights-channel/world-press-freedom-day-2017>.
- COMMIT (2018). *Spaces of Inclusion - An explorative study on needs of refugees and migrants in the domain of media communication and on responses by community media*. Council of Europe report DGI(2018)01. Strasbourg: Council of Europe Directorate of Communications.
- Council of Europe (2009). *Declaration of the Committee of Ministers on the role of community media in promoting social cohesion and intercultural dialogue*. Adopted on 11 February 2009. Posećeno 5. 4. 2018. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d1bd1

- Donders, K., Loisen, J. & C. Pauwels (2014). Introduction: European Media Policy as a Complex Maze of Actors, Regulatory Instruments and Interests. In K. Donders, C. Pauwels & J. Loisen (eds.), *The Palgrave Handbook of European Media Policy* (pp. 1–18). London and New York: Palgrave Macmillan.
- ECHR (1984). *Malone v. The United Kingdom*. Application No. 8691/79, Judgement of 2 August 1984. Posećeno 4. 4. 2018. URL: <http://swarb.co.uk/malone-v-the-united-kingdom-echr-2-aug-1984/>.
- EFJ (2014). *Journalist's Manifesto. Promoting a free and pluralistic media in Europe*. Posećeno 19. 5. 2018. URL: http://www.ifj.org/uploads/media/EFJ_manifesto_flyer_pdf.pdf.
- European Parliament (2008). *Resolution on Community Media in Europe*. Adopted on 25 September 2008. Posećeno 5. 4. 2018. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0456+0+DOC+XML+V0//EN>.
- European Parliament (2016). *EU strategic communications with a view to counteracting propaganda*. Posećeno 4. 4. 2018. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/578008/EXPO_IDA\(2016\)578008_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/578008/EXPO_IDA(2016)578008_EN.pdf).
- European Union (2007). *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU)*, 13 December 2007, 2008/C 115/01. Posećeno 1. 4. 2018. URL: <http://www.refworld.org/docid/4b17a07e2.html>.
- European Union (2004). *EC Merger Regulation*, Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings. 29.1.2004, L 24/1. Posećeno 1. 4. 2018. URL: http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=181665.
- European Union (1957) *Treaty establishing the European Economic Community (TEEC) – Treaty of Rome*, on 25 March 1957, *Official Journal of the European Communities* No 224, 31. 8. 1992. Posećeno 1. 4. 2018. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992E/TXT&from=EN>.
- Gidens, E. (2009). *Evropa u globalnom dobu*. Beograd: Clío.

- Harcourt, A. (2008). Introduction. In G. Terzis (ed.), *European Media Governance: The Brussels Dimension* (pp. 13–24). Bristol and Chicago: Intellect Books.
- Herman, E. S. (1999). *The Myth of the Liberal Media: An Edward Herman Reader*. New York: Peter Lang Publishers.
- Herman, E. S. & Chomsky, N. (2002). *Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media*. New York: Pantheon Books.
- Hoffmann-Riem, W. (1992). Trends in the Development of Broadcasting Law in Western Europe. *European Journal of Communication*, 7(2): 147–171.
- Iosifidis, P. (2014). Pluralism, Media Mergers and European Merger Control. In K. Donders, C. Pauwels, & J. Loisen (eds.), *The Palgrave Handbook of European Media Policy* (pp. 461–478). London and New York: Palgrave Macmillan.
- Jakubowicz, K. (2015). New Media Ecology: Reconceptualizing Media Pluralism. In P. Valcke, M. Sükösd & R. G. Picard (eds.), *Media Pluralism and Diversity: Concepts, Risks and Global Trends* (pp. 23–53). New York: Palgrave Macmillan.
- Kaitatzi-Whitlock, S. (2008). The Political Economy of the Media at the Root of the EU's Democracy Deficit. In I. Bondebjerg & P. Madsen (eds.), *Media, Democracy and European Culture* (pp. 25–48). Bristol and Chicago: Intellect Books.
- McChesney, R. (1990). *Rich Media Poor Democracy*. Urbana and Champagne: University of Illinois Press.
- McQuail, D. (1992). *Media Performance: Mass Communication and the Public Interest*. London: Sage.
- Milutinović, I. (2017a). *Medijska politika i praksa – Evropa i Srbija*. Beograd: Institut za evropske studije.
- Milutinović, I. (2017b). O perspektivama evropskog identiteta. *Kultura polisa*, XIV(34): 491–505.

- Mitrinović, B. (2016). Poljska ne želi pod nemački nadzor. *Politika*, 12. 1. 2016. Posećeno 6. 4. 2018. URL: <http://www.politika.rs/scc/clanak/346994/Poljska-ne-zeli-pod-nemacki-nadzor#!>.
- Murdock G. (2014). Another People: Communication Policy and the Europe of Citizens. In K. Donders, C. Pauwels & J. Loisen (eds.), *The Palgrave Handbook of European Media Policy* (pp. 143–171). London and New York: Palgrave Macmillan.
- NATO StratCom, *About Us* (n.d). Posećeno 6. 4. 2018. URL: <https://www.stratcomcoe.org/about-us>.
- Ofe, K. (2016). *Evropa u zamci*. Beograd: Službeni glasnik.
- Peters, B. (2008). Conclusions: Media policy of the European Union – trends and developments. In G. Terzis (ed.), *European Media Governance: The Brussels Dimension* (pp. 181–190). Bristol/Chicago: Intellect Books.
- Picard, R. G. & Dal Zotto, C. (2015). The Dimension of Ownership and Control of Media. In P. Valcke, M. Sükösd & R. G. Picard (eds.), *Media Pluralism and Diversity: Concepts, Risks and Global Trends* (pp. 54–66). New York: Palgrave Macmillan.
- Radojković, M., Stojković, B. & Vranješ, A. (2015). *Međunarodno komuniciranje u informacionom društvu*. Beograd: RTS izdavaštvo and Clio.
- Radu, R. (2017). *Europe's Public Service Media: No Common Strategy*. European Journalism Observatory (EJO). Posećeno 1. 4. 2018. URL: <https://en.ejo.ch/media-economics/europes-public-service-media-no-common-strategy>, August 14, 2017.
- Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation) Official Journal of the European Union L 119/1 4.5.2016. Posećeno 18. 5. 2018. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.119.01.0001.01.ENG

- Shah, A. (2009). *Media Conglomerates, Mergers, Concentration of Ownership*. Posećeno 1. 4. 2018. URL: www.globalissues.org/article/159/media-conglomerates-mergers-concentration-of-ownership.
- Smith, A. (2007). *Bogatstvo naroda*. Zagreb: Masmmedia.
- Štětka, V. (2016). The rise of the oligarchs: the third media ownership transformation in CEE. *European impacts on the development of the media systems in Central- and Eastern Europe*. Budapest Workshop 20-21 June 2016. Posećeno 3. 4. 2018. URL: http://www.uni-muenster.de/Jura.tkr/oer/files/pdf/workshops/2016/impact_on_media_systems/Stetka.pdf
- Stojković, B. (1995). *Kulturna politika evropske integracije*. Beograd: Institut za evropske studije.
- Terzis, G. (2008). Editor's Preface. In G. Terzis (ed.), *European Media Governance: The Brussels Dimension* (pp. 11–13). Bristol and Chicago: Intellect Books.
- Trenz, H-J. (2008). Media: The Unknown Player in European Integration. In I. Bondebjerg & P. Madsen (eds.), *Media, Democracy and European Culture* (pp. 49–64). Bristol and Chicago: Intellect Books.
- Tjurou, Dž. (2012). *Mediji danas I. Uvod u masovne komunikacije*. Beograd: Clio.
- Trappel, J. (2014). Small States and European Media Policy. In K. Donders, C. Pauwels & J. Loisen (eds.), *The Palgrave Handbook of European Media Policy* (pp. 239–256). London and New York: Palgrave Macmillan.
- UN (1948). *The Universal Declaration of Human Rights (UDHR)*, Adopted by the United Nations General Assembly on 10 December 1948, <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>.
- Valcke, P., Picard, R. G. & Sükösd, M. (2015). A Global Perspective on Media Pluralism and Diversity: Introduction. In P. Valcke, M. Sükösd & R. G. Picard (eds.), *Media Pluralism and Diversity: Concepts, Risks and Global Trends* (pp. 1–22). New York: Palgrave Macmillan.
- Van den Bulck, H. & K. Donders (2014). Analyzing European Media Policy: Stakeholders and Advocacy Coalitions. In K. Donders, C. Pauwels & J.

- Loisen (eds.), *The Palgrave Handbook of European Media Policy* (pp. 19–35). London and New York: Palgrave Macmillan.
- Vujić, Lj. (2017). Udar Londona na novinare i uzbunjivače. *Politika*, 13. 2. 2017. Posećeno 4. 4. 2018. URL: <http://www.politika.rs/scc/clanak/374220/Udar-Londona-na-novinare-i-uzbunjivace>.
- White, A. (2008). European Journalists Press Case for Media Rights for All. In G. Terzis (ed.), *European Media Governance: The Brussels Dimension* (pp. 141–150). Bristol and Chicago: Intellect Books.
- Whittaker, Z. (2017). Britain has passed the ‘most extreme surveillance law ever passed in a democracy’. *Zero Day*. November 17, 2016. Posećeno 18. 5. 2018. URL: <https://www.zdnet.com/article/snoopers-charter-expansive-new-spying-powers-becomes-law/>.
- Zenith. The ROI agency (2017). *Top Thirty Global Media Owners 2017*. Posećeno 4. 4. 2018. URL: <https://www.zenithmedia.com/product/top-thirty-global-media-owners-2017/>

Irina Milutinović
Institute for European Studies, Serbia

CONTRADICTIONS OF THE EUROPEAN MEDIA POLICY

***Abstract:** In the media theory and practice, there is a broad agreement that the media play an important role in creating of active public, which is perceived as a social and political space in which public opinion is created and acted. The focus of this paper is on the question: does the European media policy coherently, consistently and comprehensively implement its programs in line with projection that the media have status and responsibility of the “fourth government” or “watchdogs of democracy” in a democratic society? The aim of the paper is to discuss compatibility between, on the one hand, proclaimed norms and principles of the European media policy, and on the other, success of their practical realization in the function of democratic public. Methods of critical and comparative analysis have been applied, and the following indicators have been considered: media market liberalization, state protectionism, media corporatism, social and media pluralism, public interest. In the conclusion, several factors that disturb coherent implementation of the media policy in the pan-European framework are identified: ineffectiveness of the foreseen instruments; a lack of democratic legitimacy; divergent interests of individual actors in the media sector, and fundamental differences among individual member states with reference to the social and economic functions of the media.*

***Key words:** media policy, free market, media ownership, pluralism, public interest, the European Union, the European Council*