

PRAVO EVROPSKE UNIJE U SLUŽBI KREATIVNE INDUSTRIJE

Dr Milica J. Čizmović, email: cizmovic@teol.net
Advokat

Sažetak: Rad ispituje ključne elemente evropskog regulatornog okvira u odnosu na kulturu i kreativnu industriju danas. Kreativna industrija prolazi kroz proces transformacije u kojem kreativnost, inovacija, znanje, tehnologija, robotizacija i digitalizacija postaju bitan okidač podsticajnog razvoja država kroz sferu kreativne ekonomije. Fokus rada je na pravnoj regulativi unutar EU koja obuhvata politiku i zakonodavstvo, ali i postojeće pravne okvire na regionalnom, nacionalnom i nadnacionalnom nivou i njihov uticaj na koncept globalne proizvodnje. Problematika globalne proizvodnje u eri digitalnih medija analizirana je kroz nekoliko ključnih aspekata sa posebnim osvrtom na različitosti pravnog regulisanja kreativne industrije unutar zemalja EU i direktnom implikacijom različitosti na odnos kreativne industrije i tržišta. Uzimajući u obzir značaj evropske kulturne i kreativne scene u globalnoj proizvodnoj mreži ukazaće se i na značaj i potrebu veće socijalne inkluzije kulture i kreativne industrije u Evropskom stubu socijalnih prava i socijalne politike EU.

Ključne riječi: kreativna industrija, tehnologija, digitalizacija, kreativna ekonomija, intelektualna svojina.

JEL klasifikacija: O34

THE EUROPEAN UNION LAW IN THE SERVICE OF THE CREATIVE INDUSTRY

Abstract: The paper examines the key elements of the European Regulatory Framework in relation to the culture and creative industry today. The creative industry passes through the process of transformation in which creativity, innovation, knowledge, technology, robotization and digitalization becomes an essential trigger of stimulating states through the sphere of the creative economy. The focus of the paper is on legal regulations within the EU that includes policies and legislation, but also existing legal frameworks at the regional, national and supranational level and their impact on the concept of global production. Global production issues in the era of digital media were analyzed through several key aspects with special reference to the diversity of the creative industry within EU countries and the direct implications of the creation industry and market. Taking into account the importance of the European cultural and creative scene in the global production network will also point out to the importance and need of greater social inclusion of culture and creative industry in the European Pillar of Social Rights and Social Policy of the EU.

Keywords: creative industry, technology, digitalization, creative economy, intellectual property.

JEL classification: O34

1. Uvod

Jedan od načina na koji Evropska unija reguliše razvoj kreativne industrije i kulture uopšte je kroz vrstu trgovine i međunarodnih odnosa koje uspostavlja sa ostatkom svijeta, kao i putem jedinstvenog tržišta. Nabranje regulatornih okvira koji olakšavaju, promovišu i utiču na evropski razvoj kulture i kreativne industrije je kompleksan zadatak koji se, radi lakšeg poimanja i shvatanja kompleksnosti istog, a za potrebe ovog rada, pojednostavljeno može analizirati kroz nekoliko aspekata. Naime, činjenica je da su određeni oblici kreativne industrije (npr. izdavaštvo) sa aspekta vremena dugo zastupljeni, razrađeni i normativno-pravno uređeni oblici kreativne industrije. Za razliku od izdavaštva, postoje oblici kreativne industrije koji su sa aspekta vremena novijeg datuma, različitog obima zastupljenosti i primjene (npr. kompjuterske igre, Android i IOS aplikacije), zbog čega pravnim sistemima često nedostaju svijest, mjere i alati kojima bi se eventualni rizici njihove primjene sa aspekta normativno-pravne potrebe i regulisali. Uzimajući u obzir raznolikost kreativne industrije, od njenog pojavnog oblika do finalnog proizvoda, teško je uspostaviti koherentan pravni sistem koji bi obuhvatio sve pojavne oblike i posljedice tih pojava i iste objedinio pod jedinstven regulatorni okvir.

Oblast kulture i kreativne industrije obuhvata veliki broj honorarnih radnika tkz. freelancera, trgovaca pojedinaca, mikro i malih preduzeća, zbog čega mnogi akteri u sektoru nemaju kapacitet i resurse da se bave ili lobiraju za promjenu regulative. Ovim elementima se tradicionalno bave zakonodavna vlast i državne agencije. U prilog tome govori i podjela kulturnih aktivnosti na komercijalne (koje se često nazivaju kreativne industrije) i aktivnosti koje podržava država (tradicionalno nazvane kulturna politika).

Kern (2020) sažima razvoj inicijativa evropske kulturne politike (uključujući propise) od 1985. godine i snažno poziva na „Kulturnu Evropsku uniju“. Kao što je jasno naveo Kern (2020), u Evropskoj uniji ne postoji jedinstvena regulativa ili politika koja se tiče kulture. Ono što postoji su različite inicijative tokom vremena u nekoliko sektora koje su, kada se uzmu zajedno, imale snažan uticaj na kulturnu i kreativnu industriju, ili na kulturno polje u cjelini.

Iako se čini da je kultura preuzela preostalu ulogu u politici EU, istina je da je Evropska unija progresivno gradila kulturnu politiku u posljednjih 40 godina kroz svoju nadležnost da pregovara o međunarodnim trgovinskim sporazumima, da uskladi zakonodavstvo u cilju izgradnje jedinstvenog tržišta ili za implementaciju zakona o konkurenciji. Od 2007. godine, naoružane boljim razumijevanjem značaja ekonomije kulture u Evropi, industrijska, regionalna, digitalna i vanjska politika EU značajno su proširile intervenciju EU u oblasti kulture.

Formalno kultura spada u nacionalne nadležnosti, što znači da su dotične države članice odgovorne za politiku i propise na svojim teritorijama. S obzirom na razvoj unutar EU, većina relevantnih propisa i politika zapravo je već postavljena na nivou EU. Ovaj rad je selektivan i bavi se samo određenim regulatornim okvirima na nivou EU za koje autor smatra da su od posebne važnosti za kreativnu industriju i kulturu uopšte.

2. Hijerarhija pravnih sistema i njihova složenost

Pravo EU se mora posmatrati u kontekstu hijerarhije pravnih sistema zemalja članica EU tj. lokalno, regionalno, nacionalno, pravo EU i globalno. Shodno tome za rezultat imamo složen pejzaž međusobno povezanih političkih arena i skala djelovanja i/ili nedjelovanja. Međutim, složenost ne znači da hijerarhija ne postoji.

Kultura se u EU posmatra kao oblast nadležnosti koja pripada nacionalnom nivou, dok je uloga EU da pruži podršku. Uloga EU u oblasti kulture se proširila i nedavno je objavljena Nova evropska agenda za kulturu¹³³. Ova agenda ima tri strateške dimenzije, i to:

- društvena dimenzija koja je fokusirana na iskorištavanje moći kulture i kulturne raznolikosti za društvenu koheziju i dobrobit,
- ekonomska dimenzija koja je usmjerena na podršku kreativnosti zasnovanoj na kulturi u obrazovanju i inovacijama, te za zapošljavanje i rast, i
- vanjska dimenzija koja je usmjerena na jačanje međunarodnih kulturnih odnosa.

Svaka od ovih strateških dimenzija uključuje niz zadataka na koje se Evropska komisija obavezala, od kojih neki imaju potencijal da postanu važni za funkcioniranje Globalne proizvodne mreže (GPN)¹³⁴ u oblasti kulture i kreativne industrije.

Iako se ovaj potez Evropske komisije smatra kao prvi konkretan korak u pružanju podrške državama članicama u oblasti kulture, on tek treba da dostigne svoj puni potencijal. Ipak, ovaj potez je jasan signal da oblast kulture i pravno regulisanje iste privlači interesovanje centralnoevropskih vlasti i da bi moglo doći do kraja ekskluzivnosti država članica u ovoj oblasti. Ali sve dok se hijerarhijski poredak kulturne politike u Evropi ne promijeni, moć nad kulturnim politikama trenutno je i dalje u rukama država članica, što je prepoznato u kulturnoj agendi EU: “Države članice imaju isključivu nadležnost za kulturnu politiku, dok je uloga Unije da podstiče saradnju i podržava i dopunjuje akcije država članica.” Evropska agenda za kulturu podržava razvoj kulture i kulturne politike, informiše članice o djelovanju EU kao zajednice u oblasti kulture, ali nije politika sama za sebe te stoga ne obavezuje. Formalno, regulisanje kulturne politike će i dalje ostati u nadležnosti država članica. Međutim, to ne znači da ne postoje propisi EU koje treba razmotriti kada se govori o kulturi. Naprotiv, propisi na nivou EU su centralna karakteristika za kulturni i kreativni razvoj uopšte, jednako kao i nacionalno zakonodavstvo. U hijerarhiji pravnih sistema ispod prava EU i nacionalnih propisa nalazi se regionalna i lokalna skala. Činjenica da se većina kreativnih i kulturnih dešavanja oblikuje unutar globalnih proizvodnih mreža, koje su teritorijalno dezintegrisane, to znači da proizvodne mreže istovremeno potpadaju pod više normativno-pravnih režima zbog čega je nemoguće govoriti o jednom univerzalnom regulatornom okviru. I pored toga posljednjih godina gotovo svaka zemlja članica EU razvila je kulturnu politiku na nacionalnom, a sve više

133 Vidjeti: Nova evropska agenda za kulturu <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0267&from=en> Pristupljeno: 13. maj 2022.

134 Globalna proizvodna mreža (GPN) je koncept u razvojnoj literaturi koji se odnosi na vezu međusobno povezanih funkcija, operacija i transakcija kroz koje se određeni proizvod ili usluga proizvodi, distribuira i konzumira.

i na regionalnom nivou i mnoge zemlje sada imaju posebne alate podrške za pomoć u internacionalizaciji svoje kulturne i kreativne industrije (npr. Holandija, Austrija, Francuska, Španija i Poljska). Varijacije u pravnom smislu između mjesta, gradova i regija i dalje postoje, kako u formalnim politikama, tako i u neformalnim odnosima i praksi, u pogledu uloge kulture i načina na koji se oblast kulture reguliše u okviru svake pojedinačne nadležnosti.

3. Pravno regulisanje autorskog prava i prava intelektualne svojine

Evropska regulatorna koordinacija u oblasti prava intelektualne svojine je dobro razvijena i centralizovana. Iako inicijativa za harmonizacijom prava datira još iz vremena 80-ih godina prošlog vijeka, zajedničko zakonodavstvo u Uniji kreirano je tek 2001. godine kada je pojava novih komunikacijskih i digitalnih tehnologija pokrenula razvoj novog usklađenog zakonodavstva u ovoj oblasti.

U Evropi, ali i drugim zemljama širom svijeta, autorska prava su automatska, što znači da se primjenjuju na bilo koje kreativno djelo bez potrebe za registracijom ili patentiranjem. Ovo je posljedica Bernske konvencije iz 1886. koju su sve zemlje članice EU potpisale.¹³⁵ Prema ovoj konvenciji, autorska prava u mnogim slučajevima ostaju na snazi najmanje 50 godina nakon smrti autora, ali se ista mogu produžiti ako se to smatra potrebnim. Postoje neke varijacije između zemalja u pogledu detalja i tumačenja, ali u cijeloj EU autorska prava su u suštini tkz. tvrdo pravo i regulisana su nizom pravno obavezujućih normi. Zakon o autorskim pravima je prilično jednostavan skup propisa koji su dobro poznati i dobro razumljivi, te uživaju visok stepen legitimiteta i društvene potpore u praksi i odnosima u društvu uopšte, ali i kulturnoj ekonomiji. Uprkos širokom prihvatanju zakona i standarda o autorskim pravima, bilo je izazova u vezi sa autorskim pravima. Jedan od takvih izazova bio je i pokret tkz. piratske stranke koji se zalagao za „slobodni internet” koji uključuje pravo preuzimanja materijala zaštićenog autorskim pravima bez plaćanja. Drugi pokreti koji osporavaju prihvaćenu ideju zaštite autorskih prava i intelektualne svojine su oni koji okružuju ideju Creative Commons-a i Pokret za otvoreni pristup. Oba pokreta imaju za cilj da kulturnu i naučnu intelektualnu svojinu učine slobodnijom, uprkos pravima intelektualne svojine i autorskim pravima.

Sa brzim rastom digitalizacije i digitalne distribucije kulturnog sadržaja možemo očekivati da će se pojaviti brojna regulatorna pitanja. Direktive EU iz 2019. godine o jedinstvenom digitalnom tržištu bave se pitanjima vezanim za to, ali se njihova potpuna implementacija u nacionalna zakonodavstva država članica može očekivati tek krajem 2022. godine. Ostaje da se vidi kako sudovi tumače nove zakone. Ideja o jedinstvenom digitalnom tržištu je pozitivan pomak u pravcu boljeg proširenja i prilagođavanja autorskih prava digitalizaciji i digitalnim prostorima. Novi zakon posebno se bavi zaštitom potrošača na internetu, ali i izdavači i kreatori dobijaju bolju poziciju.

135 Vidjeti: World Intellectual Property Organization (WIPO), “Summary of the Bern Convention for the Protection of Literary and Artistic Works (1886)” https://www.wipo.int/treaties/en/ip/berne/summary_berne.html Pristupljeno: 13. maj 2022.

Osim projekta jedinstvenog digitalnog tržišta, Evropska komisija je bila aktivna u mnogim oblastima prava intelektualne svojine koja su od velikog značaja za kulturu i kreativnu industriju. Autorsko pravo u Evropi zavisi od evropskih zakona, direktiva i međunarodnih konvencija kojih je članica i potpisnica Evropska unija (kao što je TRIPS sporazum) i koje su države članice usvojile (kao što je gore pomenuta Bernska konvencija). U nastavku su samo neke od regulatornih intervencija koje je izvršila EU, a koje bi se mogle smatrati važnim za kulturno i kreativno intelektualno vlasništvo i sposobnost da se ta prava provedu:

- Direktiva 2001/29/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 22. maja 2001. godine o usklađivanju određenih aspekata autorskog i srodnih prava u informacijskom društvu koja je harmonizovala aspekte zakona o autorskim pravima širom Evrope i implementirala Ugovor WIPO o autorskim pravima. Direktiva 2001/29/EZ autorima i određenim nosiocima srodnih prava, kao što su izvođači, proizvođači fonograma i prvih snimaka filmova, daje niz ekskluzivnih prava, od kojih su neka relevantna kada se koriste njihova djela ili drugi zaštićeni predmet putem usluga online sadržaja,
- Direktiva 2006/115/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 12. decembra 2006. godine o pravu iznajmljivanja i pravu posudbe daje pravo na pravičnu naknadu za distribuciju i radiodifuzno emitovanje i pravo saopštavanja javnosti za izvođače i proizvođače fonograma (za usluge koje nisu interaktivne/na zahtjev),
- 2011. godine donesena je Direktiva o djelima bez roditelja tkz. djela siročad (djela bez jasnog navedenog vlasnika autorskih prava) kako bi se olakšala prekogranična digitalizacija i diseminacija djela bez roditelja,
- Izmjenom Direktive iz 2006. o trajanju zaštite autorskog prava i određenih srodnih prava (2006/116/EZ) iz 2011. godine produžen je rok zaštite izvođača i zvučnih zapisa na 70 godina,
- Direktiva iz 2012. o kolektivnom upravljanju autorskim i srodnim pravima i multiteritorijalnom licenciranju prava na muzička djela za online upotrebu na unutrašnjem tržištu ima za cilj pravni okvir koji će osigurati bolje upravljanje i transparentnost u odnosu na kolektivno upravljanje pravima kojima upravljaju društva za naplatu u ime nosilaca prava,
- potpisivanjem 2013. godine Pekinškog sporazuma kojim su proširena ekonomska i moralna prava na audio-vizuelne i žive nastupe,
- Direktiva 2014/26 od 26. februara 2014. godine o kolektivnom upravljanju autorskim i srodnim pravima,
- Uredba (EU) 2017/1128 od 14. juna 2017. o prekograničnoj prenosivosti usluga online sadržaja na unutrašnjem tržištu koja se primjenjuje od 1. aprila 2018. („Uredba o prenosivosti“),
- Ugovor iz Marakeša iz 2018. (Direktiva (EU) 2017/1564 Uredba (EU) 2017/1563) koji ima za cilj olakšati pristup objavljenim djelima za slijepe osobe, osobe sa oštećenim vidom ili na drugi način onesposobljene,
- Direktiva o autorskim pravima na jedinstvenom digitalnom tržištu iz 2019. dio je projekta jedinstvenog digitalnog tržišta EU i ima za cilj, između ostalog, zaštititi novinske publikacije, smanjiti jaz između profita koje ostvaruju kreatori sadržaja i

platformi i potaknuti veću saradnju između platformi i kreatora. Direktivu (EU) 2019/790 od 17. aprila 2019. o autorskim i srodnim pravima na jedinstvenom digitalnom tržištu države članice morale su primijeniti do 7. juna 2021. tkz. nova Direktiva o autorskim pravima,

- Direktiva (EU) 2019/789 od 17. aprila 2019. o ostvarivanju autorskih i srodnih prava koja se primjenjuje na određene online prenose radiodifuznih organizacija i reemitovanje televizijskih i radijskih programa, koju su države članice morale primijeniti do 7. juna 2021. godine.

Ono što je od posebnog značaja za daljnji pravilan razvoj kulture i kreativne industrije sa aspekta njenih aktera su tehnologije koje se razvijaju i koje utiču na standard prava, kao i sprovođenje/upravljanje autorskim pravima na globalnom tržištu. Postoje nevladine organizacije i udruženja (npr. društva za naplatu autorskih prava koja su posvećena sprovođenju i objedinjavanju autorskih prava svojih članova) koja su od suštinskog značaja za daljnji razvoj i unapređenje položaja kulture i kreativne industrije i njenih aktera na evropskom i svjetskom tržištu, ali su najčešće nacionalnog karaktera i nisu ravnomjerno razvijeni i zastupljeni u cijeloj Uniji.

4. Pravno regulisanje konkurencije, monopoli i platformske ekonomije

Velike firme često dominiraju tržištima i koriste svoju tržišnu poziciju da utiču na cijene, standarde i izbor potrošača. Pravna regulativa postoji da bi se uhvatila u koštac sa takvim situacijama, ali je potrebno uložiti dodatni trud i napor kako bi se procijenila i ispravila praksa nelojalne konkurencije, kao i brzina i efikasnost primjene pravne regulative.

Monopoli mogu gušiti konkurenciju i imati dobro poznate i dobro proučene negativne efekte na trgovinu, cijene i izbor potrošača. U Globalnoj proizvodnoj mreži, a u kontekstu kulture i kreativne industrije postoji mnogo primjera monopolističkih situacija. Jedan od takvih primjera su kontrola 80% muzičkog tržišta od strane tri međunarodne muzičke kompanije Sony, Universal i Warner, zatim dominantnost internet stranica za striming kao što su Netflix i Prime Video za film i TV, te Spotify i Apple Music za muziku. Važan pravni instrument kojim se pokušava izbjeći monopol je konkurencija i antimonopolsko zakonodavstvo. EU je često koristila svoje zakone o konkurenciji i antimonopolskom zakonodavstvu da ometa formiranje velikih i dominantnih kompanija u oblasti kulturne produkcije.

Propisi o konkurenciji i antimonopolski propisi su dobro razvijeni unutar EU i u primjeni su u oblasti kulture i kreativne industrije u vezi sa spajanjima i akvizicijama u oblastima kao što su izdavaštvo, moda i muzika. Kontinuirana primjena propisa o konkurenciji je neophodna, kao i kontinuirana budnost i nadzor za slučajeve i sektore u kojima se formiraju monopoli.

Lokalni „kulturni monopoli” uobičajena su pojava, ali i nedovoljno istražen fenomen. Javne kulturne institucije su često, u odnosu na stvaraoce, publiku i tržište u cjelini, lokalni monopoli unutar svoje kulturne i ekonomske sfere. U većini slučajeva, takve institucije su centralna i važna infrastruktura za kulturnu i kreativnu scenu, ali njihova dominantna uloga u lokalnoj produkciji i distribuciji može ugroziti raznolikost i plasman iste.

Promjena regulative može imati efekte na dinamiku konkurencije u oblasti kulture i kreativnog stvaralaštva. Liberalizacija i deregulacija ekonomije u cijeloj Uniji, barem od 70-ih godina prošlog vijeka, dovela je do velikog broja državnih monopola u širokom spektru industrija (od avio kompanija do radiodifuzije), ali koje su sada izgubile svoj privilegovani položaj i suočavaju se sa konkurencijom pod ravnopravnijim uslovima unutar EU. Takođe, pravna regulativa EU koja se odnosi na slobodnu trgovinu i unutrašnje tržište i globalne trgovinske sporazume omogućila je povećanje konkurencije. U oblasti kulture i kreativne industrije, regulatorna slika je malo drugačija nego u ostalim oblastima ekonomije, jer su još uvijek ostali propisi koji štite nacionalna tržišta u oblasti kulture. Kod pravnog regulisanja trgovine, kultura je u određenoj mjeri izuzeta od propisa koji se odnose na GATT. Ipak, liberalizacija je imala ogroman uticaj na kulturu i kreativnu industriju u pogledu državnih monopola, posebno u audio-vizuelnom polju.

Zaključak

Rad se bavi oblastima regulacije u vezi sa kulturom i kreativnom industrijom, sa ciljem razmatranja političkih i regulatornih pitanja koja treba riješiti kako bi se podržao rast i razvoj evropskih proizvodnih mreža u oblasti kulturnog i kreativnog stvaralaštva. U vezi sa tim stav je jasan da evropska regulativa treba da osigura da donošenje odluka bude otvoreno i transparentno, da građani i zainteresovane strane mogu doprinijeti kroz proces kreiranja politike i zakona, da aktivnosti EU budu zasnovane na dokazima i razumijevanju uticaja, da regulatorna opterećenja za preduzeća, građane ili javnu administraciju budu svedena na minimum, kao i da se promoviše kulturna raznolikost i evropska kulturna baština. Preduzete aktivnosti trebaju biti sa ciljem stvaranja jedinstvenog tržišta za kulturu i kreativnu industriju, treba obezbjediti sajamsko i otvoreno tržište i pružiti potrebnu podršku i promociju kulturnom i kreativnom stvaralaštvu na jedinstvenom tržištu kao i na međunarodnim tržištima, a sve to sa ciljem podrške kulturnoj raznolikosti.

Politika i regulativa koja se zasniva na uvidima iz empirijskih proizvodnih mreža na kojima se izgrađuju kultura i kreativnost, mogle bi se bolje pozabaviti stvarno postojećim oblicima kulturne ekonomije. Ako se odmaknemo od teritorijalnih odredbi i prihvatimo bolje razumijevanje proizvodnih mreža i posrednika, bolje ćemo razumjeti koliko je zapravo velik dio evropske kulturne i kreativne ekonomije „globalan“. To znači da EU treba ozbiljno razmisliti o tome kako se evropska kulturna ekonomija povezuje i izvozi u šire globalne mreže i tržišta. Trgovinska politika i regulativa nisu bili u fokusu ovoga rada, ali je jasno da su trgovinska regulativa i odnosi od vitalnog značaja za konkurentnu i inovativnu kulturnu i kreativnu scenu.

Kriza u koju je COVID-19 gurnuo Evropu mogla bi biti prilika da se preispita mjesto kulture u rješavanju društvenih pitanja. Evropska unija predlaže ambiciozan program oporavka za podršku radnicima i kompanijama. U ovom kontekstu, moglo bi se zamisliti da bi pregled centralnih elemenata evropskog regulatornog režima, posebno Evropskog stuba socijalnih prava i socijalne politike EU, mogao uključiti kulturnu dimenziju socijalne politike. Trenutno

nepriznavanje kulturnih dimenzija socijalne politike funkcioniše kao glavna prepreka za transversalni, međusektorski pristup socijalnoj inkluziji.

POPIS LITERATURE I IZVORI

- [1] Kern, Ph. (2020) For a Cultural European Union: From a policy to build an internal market to a policy to build a Union. Brussels: KEA European Affairs.
- [2] Nova evropska agenda za kulturu <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0267&from=en> Pristupljeno: 13. maj 2022
- [3] World Intellectual Property Organization (WIPO), “Summary of the Bern Convention for the Protection of Literary and Artistic Works (1886)” https://www.wipo.int/treaties/en/ip/berne/summary_berne.html Pristupljeno: 13. maj 2022.

