**OBRAZAC**

|  |  |
| --- | --- |
| IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA | |
| PREDLAGAČ PROPISA | **Ministarstvo kulture i medija** |
| NAZIV PROPISA | **Nacrt Zakona o medijima** |
| 1. Definisanje problema   * Koje probleme treba da riješi predloženi akt? * Koji su uzroci problema? * Koje su posljedice problema? * Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri? * Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa (“status quo” opcija)? | |
| Crna Gora je prvi Zakon o medijima, koji je bio na tragu standarda razvijenih demokratija za povoljno okruženje za rad slobodnih medija, donijela 2002. godine. Od tada su zakoni koji regulišu rad medija (Zakon o medijima, Zakon o nacionalnom javnom emiteru RTCG i Zakon o elektronskim medijima) mijenjani i dopunjavani sa obrazloženjem da je potrebno usklađivanje sa preporukama Evropske unije i Savjeta Evrope. Novi Zakon o medijima, usvojen u julu 2020. godine je formalno, u značajnom dijelu, bio usklađen sa navedenim dokumentima, ali su i pored svih novina, mnoga pitanja ostala nerazjašnjena, a neka od postojećih zakonskih rješenja nijesu pokazala dovoljan nivo djelotvornosti i efikasnosti u praksi. S toga se novim rješenjima nastoje otkloniti ti nedostaci.  Dosadašnje zakonsko rješenje nije uopšte predviđalo definiciju novinara, što je uz medije primarni subjekt ovog zakona, tim prije što su zakonom predviđena prava, obaveze i odgovornost novinara. Takođe, medijima nije ostavljena mogućnost da mogu biti odvojeno pravno lice od osnivača, niti je omogućeno vlasnicima medija da svoju djelatnost mogu obavljati preko jednog pravnog lica koje je osnivač više medija. Izostavljeno je takođe određenje Evidencije medija, ali je ostao i nepotpun njen sadržaj. Nacrtom zakona se uvodi obaveza označavanja medija koji nijesu više aktivni, a upisani su u Evidenciju, što je ranije dovodilo do toga da se nije mogao utvrditi tačan broj aktivnih medija u Crnoj Gori, a imajući u vidu veliku koncentraciju učesnika na malom tržištu medija u Crnoj Gori.  Iako je važeći Zakon o medijima uveo odredbe o obavezi transparentnosti finansiranja medija iz javnih prihoda, one su mahom zbog nedovoljno dobro postavljene formulacije pokazale manjkavost u praksi, budući da je u prvoj godini njihove primjene, i uz sve napore Ministarstva, samo 37 % aktivnih medija i svega 9 % organa javnog sektora dostavilo podatke o transparnentnosti finansiranja. Tome je dijelom doprinijelo i neposredno neodređivanje pojma javnog sektora, te selektivno postavljena prekršajna odgovornost javnog sektora za nepostupanje po navedenim odredbama. Takođe, dosadašnjim rješenjem nije postojalo ograničenje oglašavanje javnog sektora u mediju i finansiranje medija iz javnih prihoda, bez obzira li je medij upisan u Evidenciju i bez obzira na strukturu sredstava kojim mediji raspolažu.  Takođe, važeći Zakon o medijima nije regulisao za koju djelatnost samoregulatorna tijela mogu podnositi zahtjeve za pokriće operativnih troškova, onemogućavao je samo nacionalnog javnog emitera da se finansira iz sredstava Fonda za podsticanje pluralizma i raznovrsnosti medija (u daljem tekstu: Fond) ; nije precizirao koje se teme imaju smatrati prioritetnim za dodjelu sredstava iz Fonda medijima, medije koji mogu konkurisati, rokove u kojima mogu konkurisati za dodjelu tih sredstava, rokove za realizaciju izvještaja i vrstu izvještaja koje mediji dostavljaju o realizaciji projekta. Iako je uvedena mogućnost finansiranja medija iz Fonda na centralnom nivou, to nije učinjeno na lokalnom nivou gdje nijesu osnovani lokalni javni emiteri.  U postojećem rješenju nijesu precizirane visina i odgovornost medija za štetu, te nijesu utvrđeni uslovi i postupak imenovanja i razriješenja glavnog urednika i urednika i njihova prava u slučaju ostavke. Postojeće rješenje je ograničilo objavljivanje medijskog sadržaja samo za novinare, te novinarima nije u potpunosti pružena zaštita, posebno u pogledu obaveze otkrivanja novinarskih izvora. Prethodno pogotovo što je zbog loše formulacije važećeg rješenja stvoren utisak da je novinar na zahtjev tužioca, a ne suda u obavezi da otkrije izvor informacije. Time se otvara prostor za široko tumačenje norme. Konačno, nadzor nad sprovođenjem pojedinih zakonskih odredbi je krajnje ograničena u postojećem kapacitetu, što sve umnogome otežava njegovu djelotvorniju primjenu u praksi. | |
| 2. Ciljevi   * Koji ciljevi se postižu predloženim propisom? * Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo. | |
| Ključni ciljevi koji se postižu Nacrtom zakona podrazumijevaju jačanje zaštite, nezavisnosti novinara i medija i njihovog socio-ekonomskog položaja, posebno s aspekta obaveze otkrivanja izvora informacija samo uz odluku nadležnog suda, a na osnovu zahtjeva nadležnog državnog tužioca i visine štete do koje mediji mogu odgovorati. Sa novim rješenjima se omogućava jasnije i efikasnije vođenje Evidencije, te lakša razmjena podataka između nezavisnog regulatora za audiovizuelne medijske usluge (u daljem tekstu nezavisni regulator) i Ministarstva.  Onemogućavanjem oglašavanja javnog sektora u medijima koji nijesu upisanu u Evidenciju, isključivanjem mogućnosti dodjele sredstava iz Fonda osnivaču medija, kod kog više od 49% ukupnog prihoda, ostvarenog u prethodnoj godini, potiče od javnog sektora, uvođenjem obaveze dostavljanja podataka o uplaćenim donacijama u slopu transparentnosti finansiranja, mogućnosti da se iz Fonda mogu finansirati i periodične štampane publikacije, te jasnije razrade kriterijuma, uslova, rokova konkurisanja i realizacije projekata koji se finansiraju iz Fonda, stavljanjem znaka jednakosti između samoregulatornih tijela svih javnih emitera u pogledu mogućnosti finansiranja iz Fonda, povećanjem sredstava iz tekućeg budžeta koja se izdvajaju za Fond, te uvođenjem mogućnosti da Fond mogu formirati i one jedinice lokalne samouprave u kojima ne postoje lokalni javni emiteri, ima za cilj da suzbije nelojalnu konkurenciju i obezbjedi postojanije funkcionisanje tržišta medija u Crnoj Gori i unaprijedi transparentost finansiranja medija iz javnih prihoda.  Uvođenjem mogućnosti da se internetska publikacija može djelimično smatrati audiovizuelnom medijskom uslugom prema zakonu koji uređuje oblast audiovizuelnih medijskih usluga, produženjem roka za uklanjanje komentara trećih lica i mogućnosti izjavljivanja žalbe na odluku suda o uklanjanju spornog sadržaja, nastoji se izvršiti usklađivanje ovog zakona sa Zakonom o audiovizuelnim medijskim uslugama, te postići načelo pravičnosti u odnosu na odgovornost internetskih publikacija.  Sa uvođenjem Inspektora za medije se nastoji zadovoljiti efikasnost nadzora nad sprovođenjem odgovarajućih zakonskih odredbi, budući na ingerencije koje trenutno pripadaju Direktoratu za medije, koji je taj koji predlaže normativni okvir za bolji položaj medija i novinara, sa ciljem da razvija odnose razumijevanja i saradnje.  U krajnjem je cilj pružiti adekvatnu zaštitu i trećim licima, na način da se zabrana objavljivanja informacija u medijima koji predstavljaju govor mržnje proširuje u odnosu na sve nacionalne i etničke zajednice, a ne samo manjinske narode i druge manjinske nacionalne zajednice, kako je to bilo u dosadašnjem zakonskom rješenju. Takođe, osim tužioca, omogućeno je i stranci koja traži zaštitu posebnih prava da predloži ograničenje daljeg širenja medijskog sadržaja, s razloga što upravo to lice može biti pogođeno širenjem medijskog sadržaja koje predstavlja direktno i namjerno podsticanje na činjenje krivičnih djela definisanih u KZCG u taksativno navedenim oblastima.  Ciljevi koji se na ovaj način postižu su usklađeni sa Programom rada Vlade za 2022. godinu, kojim je predviđeno utvrđivanje novog Predloga Zakona o medijima, izvještajima Evropske komisije za Crnu Goru i preporukama Savjeta Evrope, sa posebnim akcentom na ,,Ekspertski pregled nacrta Zakona o audiovizuelnim medijskim uslugama (AVMU) i ocjene usklađenosti nacrta Zakona o AVMU i ocjena usklađenosti nacrta Zakona o AVMU, Zakona o medijima i Zakona o Nacionalnom javnom emiteru (RTCG)’’, (JUFREX 2). | |
| 3. Opcije   * Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati “status quo” opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa). * Obrazložiti preferiranu opciju? | |
| Status quo ne može biti preferirana opcija, jer je jedina relevantna opcija za ispunjavanje gore navedenih ciljeva donošenje novog Zakona o o medijima, čime se uvažavaju preporuke date u izvještajima Evropske komisije i Ekspertskom pregledu Savjeta Evrope (JUFREX 2). | |
| 4. Analiza uticaja   * Na koga će i kako će najvjerovatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne. * Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima). * Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti. * Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija. * Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera. | |
| Rješenja sadržana u propisu imaće najviše pozitivnog uticaja na medije, novinare i druga lica zaposlena u medijima, pogotovo sa aspekta osnaživanja njihovih prava, zaštite, ali i odgovornosti. Pospješiće se njihova finansijska izdašnost i održivost, radiće se dodatno na zašititi ugleda novinara i novinarskih izvora, podsticati kreiranje medijskog sadržaja koji će zadovoljiti najširi javni interes i dr.  Kao što je gore pomenuto, rješenja će imati pozitivan efekat i na treća lica koja mogu biti pogođena medijskim sadržajem, čime će im se omogućiti veći nivo zaštite u odnosu na predviđeni.  Povećanjem procenta finansiranja medija iz Fonda, te mogućnosti uvođenja takvog fonda na lokalnom nivou u opštinama u kojima nije osnovan lokalni javni emiter, indirektno se utiče na povećanje broja medija, održivost postojećih, ali i jačanje uloge samoregulatora.  Predlaganjem navedenih zakonskih odredbi, biće potrebno proširivanje administrativnih kapaciteta  i radnih zaduženja organa nadležnih za poslove medija i regulatora za audiovizuelne medijske usluge, posebno uspostavljanjem fonda na lokalnom nivou i predviđanjem inspekcijskog nadzora. | |
| 5. Procjena fiskalnog uticaja   * Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu? * Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti. * Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti. * Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijeđena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskanu godinu? * Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteći finansijske obaveze? * Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore? * Dbrazložiti metodologiju koja je korišćenja prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda. * Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti. * Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa? * Da li su dobijene primjedbe uključene u tekst propisa? Obrazložiti. | |
| Nacrtom zakona se predviđa povećanje trenutnog izdvajanja za Fond sa 0,09 na 0,20 % od tekućeg budžeta utvrđenog godišnjim zakonom o budžetu. Ta sredstva nijesu obezbjeđena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, niti su ovom trenutku planirana za narednu fiskalnu godinu. Ministarstvo finansija je konsultovano u toku intersektorskog usaglašavanja u vezi sa uvećanjem sredstava iz tekućeg budžeta za Fond, što je uslijedilo prije javne rasprave, gdje je postignuta saglasnost po ovom pitanju.  Dodatna sredstva biće potrebno obezbjediti i za Inspektora za medije, budući da za njega takođe nijesu predviđena sredstva u budžetu za tekuću i za narednu fiskalnu godinu.  Za finansiranje fonda na lokalnom nivou, predviđeno je da se on finansira iz budžeta jedinice lokalne samouprave koja ga osniva, koja ujedno utvrđuje način rada i raspodjele sredstava lokalnog fonda.  Implementacija propisa ne podrazumijeva međunarodne finansijske obaveze. | |
| 6. Konsultacije zainteresovanih strana   * Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertska podrška i ako da, kako. * Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije). * Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni. Obrazložiti. | |
| Izrada Nacrta zakona o medijima rezultat je rada pluralne radne grupe, sastavljene od predstavnika medija, medijskih udruženja, civilnog društva, akademske zajednice, nezavisnih regulatora, predstavnike tužilaštva, samoregulatornih tijela i predstavnika državnih organa, što je sljedovalo i nakon ekspertskog pregleda od strane Savjeta Evrope. Nakon dobijenih ekspertskih mišljenja SE (april 2021. godine) radna grupa je usaglasila ekspertske komentare sa prvobitnim tekstom Zakona o medijima, te ga u i u takvoj verziji pripremila za javnu raspravu. | |
| 7: Monitoring i evaluacija   * Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa? * Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi? * Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva? * Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa? | |
| Za implementaciju propisa ne postoje prepreke.  Glavni indikatori ispunjenja ciljeva ogledaće se u jačanju prava, finansijske održivosti i nezavisnosti medija, jačanja samoregulacije, transparetnosti rada i finansiranja medija, te zaštite novinara i nadzora nad primjenom zakona.  Za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa zaduženo je Ministarstvo kulture i medija ,uključujući i Inpsektora za medije, i regulator za audiovizuelne medijske usluge. | |

**Datum i mjesto Starješina**

7. novembar 2022. godine, Podgorica \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_