**OBRAZAC**

|  |  |
| --- | --- |
| IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA | |
| PREDLAGAČ PROPISA | **Ministarstvo kulture i medija** |
| NAZIV PROPISA | **Nacrt Zakona o audiovizuelnim medijskim uslugama** |
| 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)? | |
| Zakon o elektronskim medijima iz 2010. godine obezbjeđivao je značajan stepen usklađenosti sa evropskim standardima u oblasti audiovizuelne medijske politike i mehanizam za transponovanje tada važeće Direktive o audiovizuelnim medijskim (AVM) uslugama u naš zakonski sistem.  Zakon je u međuvremenu imao nekoliko izmjena i dopuna koje su se odnosile na pitanja od značaja za poziciju, prava i obaveze Agencije za elektronske medije (Agencija), kao regulatornog organa za oblast AVM usluga i javnih emitera.  Implementacija nekih od usvojenih (revidiranih) rješenja su se pokazala kao nepotpuna ili neefikasna. Da ih je potrebno revidirati potvrđuju i preporuke sadržane u analizama:   * Analiza crnogorskog Zakona o elektronskim medijima, koju je 2012. godine pripremio OEBS, na zahtjev crnogorskog Ministarstva kulture; * „Analiza medijskog sektora u Crnoj Gori sa preporukama za usklađivanje sa standardima Savjeta Evrope i Evropske unije“, urađena 2018. godine u okviru zajedničkog programa Savjeta Evrope (SE) i Evropske unije (EU) „Jačanje pravosudne ekpertize o slobodi izražavanja i medija u Jugoistočnoj Evropi (JUFREX)“ ; * „Revizija crnogorskog Zakona o elektronskim medijima“ koju je 2019. godine pripremio OEBS na zahtjev crnogorskog Ministarstva kulture; * ,,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)’’, urađen 2021. godine u okviru zajedničkog programa Savjeta Evrope (SE) i Evropske unije (EU) „Sloboda izražavanja i sloboda medija u Jugoistočnoj Evropi (JUFREX 2 - Crna Gora)’’.   Krajem 2018. godine, usvojene su izmjene i dopune Direktive (EU) 2018/1808 Evropskog parlamenta i Savjeta o izmjenama i dopunama Direktive 2010/13/EU o koordinaciji određenih zakonskih odredbi, regulaciji ili upravnim radnjama u državama članicama koje se tiču pružanja audio-vizuelnih medijskih usluga (Direktiva o audio-vizuelnim medijskim uslugama) sa aspekta promijenjenih realnosti na tržištu (u daljem tekstu: AVMS Direktiva), a rok za njeno transponovanje u nacionalno zakonodavstvo je 21 mjesec, odnosno septembar 2021. godine.  Imajući u vidu obim i strukturu neophodnih izmjena postojećeg zakona, pristupilo se donošenju novog zakona čiji će naziv biti Zakon o audiovizuelnim medijskim uslugama, kojim će biti:   * obezbijeđena komplementarnost i usaglašenost sa rješenjima sadržanim u Nacrtu Zakona o medijima i Nacrta Zakona o Javnom medijskom servisu Crne Gore, koji zajedno sa Zakonom o AVM uslugama čine korpus medijskih zakona koji predstavljaju osnov regulatornog okvira za rad svih medija i ostvarivanje slobode izražavanja i slobode medija u Crnoj Gori; * transponovana Revidirana Direktiva o AVM uslugama iz novembra 2018. godine; * definisana rješenja u skladu sa preporukama pomenutih ekspertskih mišljenja za unapređenje regulacije AVM sektora, koja se odnose na nezavisno regulatorno tijelo za ovu oblast, kao i poziciju, prava i obaveze pružalaca AVM usluga, a posebno javnih emitera.   Nacrtom zakona je napravljena distinkcija u odnosu na prethodni Nacrt tako što su ograničenja za prijem usluga i postupak naveden u Nacrtu relevantna samo za servise sa sjedištem u državama članicama EU, ne i drugim državama, o čemu se u krajnjem informiše Evropska komisija.  Nacrtom zakona je na adekvatan način prepoznata različita pozicija pružalaca usluga distribucije radijskih i televizijskih programa do krajnih korisnika u odnosu na pružaoce AVM usluga na zahtjev (što je postojećim Zakonom o elektronskim medijima izjednačavano). Pored toga definisana su prava i obaveze pružalaca usluga platformi za dijeljenje video sadržaja, odnosno sistem regulacije i nadzora nad njihovim radom.  S obzirom da je zaštita maloljetnika od sadržaja dostupnih kroz AVM usluge, koji mogu ugroziti njihov razvoj, jedna od ključnih nadležnosti Agencije, novim zakonom su unaprijeđena rješenja kojima se propisuju mjere zaštite u zavisnosti od prirode usluga i mogućnosti proaktivnog djelovanja korisnika usluga (raspoređivanje, označavanje, roditeljska kontrola, pinovanje i sl.). Međutim, navedeni vidovi zaštite su se pokazali nedovoljnim, pa se javila realna potreba za njihovim unaprijeđenjem.  Osim maloljetnika, ukazala se potreba za potrebnom zaštitom drugih ranjivih socijalnih grupa, poput lica sa invaliditetom, što postojećim zakonskim rješenjem nije do kraja učinjeno.  Isto se može reći i za finansiranje lokalnih javnih emitera iz budžeta jedinica lokalne samouprave, imajući u vidu loše ekonomsko stanje i nezavidan položaj na tržištu koje prati ove medije.  Imajući u vidu potrebu unapređenja efikasnosti i transparentnosti postupka izbora, imenovanja i razrešenja članova Savjeta Agencije i savjeta javnih emitera, predlogom zakona su revidirana ili dopunjena postojeća rješenja kako bi se otklonili uočeni nedostaci ili nepreciznosti.  Nacrtom zakona doprinosi se i unapređenju nadležnosti Agencije na polju nadzora i spektra raspoloživih mjera koje se mogu izreći pružaocima AVM usluga u slučaju povrede ovog zakona. Proširivanje opsega mjera koje stoje na raspolaganju Agenciji u vršenju nadzora je jedna od preporuka koja je uvažena proširivanjem (vraćenjem) nadležnosti Agenciji da izriče novčane kazne u slučaju povrede zakona.  Mogućnost efiksanog nadzora i sprovođenja zakonskih nadležnosti Agencije bitno se pojačava sa obezbjeđenjem nadležnosti da izriče kompletan set mjera koji čine upozorenje, novčana kazna, suspenzija i oduzimanje odobrenja. To je skala kazni koja obezbjeđuje stepenost, proporcionalnost i efikasnost u obavljanju nadzorne funkcije regulatora. Vrlo važna novina predviđena novim Nacrtom je i obaveza Agencije da najmanje jednom godišnje vrši istraživanje javnog mnjenja o povjerenju, gledanosti/slušanosti emitera u Crnoj Gori.  Konačno, postojeći slučajevi medijske koncentracije i utvrđena lista povezanih lica, te nedovoljna razrađenost u odredbama o narušavanju medijskog pluralizma i nedostatak definisanja određenih pojava u Nacrtu su razlozi zbog kojih postojeće zakonsko rješenje nije u dovoljnoj mjeri bilo efikasno u praksi, te se nije mogla adekvatno suzbiti nelojalna konkurencija na medijskom tržištu u Crnoj Gori. | |
| 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 garanciju nezavisnosti AEM-a, garanciju stabilnog, predvidivog i održvog finansiranja lokalnih javnih emitera, regulisanje audiovizuelnih medijskih usluga i usluga distribucije linearnih AVM usluga, i nadzor nad poštovanjem standarda u oblasti audiovizuelnih medijskih usluga, razgraničenje koregulacije i samoregulacije, promocija medijske pismenosti i dr.  Zakonom o audiovizuelnim medijskim uslugama implementiraće se Direktiva o AVM uslugama i uvažiti preporuke date kroz JUFREX program, kog su sproveli eksperti Savjeta Evrope i Evropske unije na predlog Evropske komisije.  Takođe, Nacrtom zakona je na adekvatan način prepoznata različita pozicija pružalaca usluga distribucije radijskih i televizijskih programa do krajnih korisnika u odnosu na pružaoce AVM usluga na zahtjev (što je postojećim zakonom izjednačavano). Pored toga definisana su prava i obaveze pružalaca usluga platformi za dijeljenje video sadržaja, odnosno sistem regulacije i nadzora nad njihovim radom.  Imajući u vidu značaj zaštite maloljetnika od sadržaja dostupnih kroz AVM usluge, a koji mogu ugroziti njihov razvoj, jedna od ključnih nadležnosti Agencije, novim zakonom su unaprijeđena rješenja kojima se propisuju mjere zaštite u zavisnosti od prirode usluga i mogućnosti proaktivnog djelovanja korisnika usluga (raspoređivanje, označavanje, roditeljska kontrola, pinovanje i sl.). Takođe, proširena je i lista zabranjenih aktivnosti posredstvom komercijalnih audiovizuelnih komunikacija, poput zabrane direktnog podsticanja maloljetnika na kupovinu ili korišćenje alkoholnih pića i njegovog pretjeranog konzumiranja, te ograničenja u promociji pića i hrane čije unošenje nije preporučljivo u ukupnoj ishrani.  Nacrtom zakona doprinosi se i unaprijeđenju nadležnosti Agencije na polju nadzora i spektra raspoloživih mjera koje se mogu izreći pružaocima AVM usluga u slučaju povrede ovog zakona. Proširivanje opsega mjera koje stoje na raspolaganju Agenciji u vršenju nadzora je jedna od preporuka koja je uvažena proširivanjem (vraćenjem) nadležnosti Agenciji da izriče novčane kazne u slučaju povrede zakona. Uvođenjem novih obaveza, poput obaveze Agencije da najmanje jednom godišnje vrši istraživanje javnog mnjenja o povjerenju, gledanosti/slušanosti emitera u Crnoj Gori, doprinosi se jačanju javnog diskursa i nastoji na jedan objektivniji način i sa jedne adrese predstaviti praćenje tržišta audiovizuelnih medijskih usluga na području Crne Gore.  Uvođenjem novog predlagača za člana Savjeta Agencije iz reda Advokatske komore, jačanjem kriterijuma za člana Savjeta, nevladnih organizacija kao ovlašćenih predlagača, proširivanjem kruga povezanih lica, predviđanjem novih pravila u postupku imenovanja članova Savjeta Agencije, te uvođenjem mogućnosti sudskog osporovanja odluka o imenovanju i razriješenju članova Savjeta Agencije i direktora Agencije, nastoji se jačati nezavisnost, kompetencija i zaštita regulatora, što na kraju dovodi do prosperitetnijeg stanja na tržištu AVM usluga. U duhu pooštravanja kriterijuma za članove Savjeta Agencije, a sa ciljem jačanja profesionalnosti i potrebnog znanja i iskustva, uvećan je kriterijum u pogledu radnog iskustva za člana Savjeta I direktora Agencije, na deset godina u VII1 nivou kvalifikacija obrazovanja.  Novim Nacrtom se zadovoljavaju i ciljevi OSI, jer se za razliku od prethodnog Nacrta predviđa striktna obaveza stalnog i kontinuiranog omogućavanja pristupa svojim uslugama ovim licima od strane pružaoca AVM usluga.  Izmjenom strukture i skale finansiranja lokalnih javnih emitera iz budžeta jedinica lokalne samouprave, sa realnijim osnovama se nastoji obezbjediti njihovo postojanije finansiranje i održivost u odnosu na dosadašnje rješenje.  Konačno, uvedeni su novi slučajevi nedozvoljene medijske koncentracije, proširena je lista povezanih lica u vezi nedozvoljene medijske koncentracije, uveden pojam dominantnog položaja na tržištu, a sve u cilju spriječavanja nelojalne konkurencije i narušavanja medijskog pluralizma na tržištu. | |
| 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? | |
| Moguće su dvije opcije:   * Status quo ( Zakon o elektronskim medijima) * Predlog zakona o audiovizuelnim medijskim uslugama   Status quo ne može biti preferirana opcija iz razloga što se Predlogom zakona o audiovizuelnim medijskim uslugama implementiraju u potpunosti odredbe Direktive o AVM uslugama, implementiraju preporuke iz Analize medijskog sektora koju su u okviru projekta “Jačanje pravosudne ekspertize o slobodi izražavanja i medija u Jugoistočnoj Evropi (JUFREX)” i ,,Ekspertskog pregleda 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 - Crna Gora)’’, koje su sproveli eksperti Savjeta Evrope i Evropske unije na predlog Evropske komisije, te rješavaju određena pitanja koja su u kontekstu primjene aktuelnog zakona prepoznata kao značajna za slobodan i nesmetani rad regulatora iz oblasti elektronskih medija i elektronskih medija uopšte. | |
| 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 pozitivan uticaj na rad nezavisnog regulatora za oblast elektronskih medija i audiovizuelni medijski sektor.  Primjena ovog Zakona neće izazvati dodatne troškove građanima i privredi, mimo onih koji se odnose na proporcijalnije i postojanije finansiranje lokalnih javnih emitera.  Ovim aktom ne predviđa se osnivanje novih privrednih subjekata na tržištu.  Donošenjem predloženog akta ne stvaraju se administrativna opterećenja i biznis barijere. | |
| 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 lokalne javne emitere iz godišnjeg budžeta opštine, uz realniju skalu budžeta i procenata koji se od tog iznosa izdvajaju dodatno uvećanje ukoliko lokalni javni emiter pored radijskog, emituje televizijski program i objavljuje sadržaj na internetskoj publikaciji. Ta sredstva nijesu obezbjeđena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, niti su ovom trenutku planirana za narednu fiskalnu godinu.  Implementacija propisa ne podrazumijeva ni 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 audiovizuelnim medijskim uslugama 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 Nacrta Zakona o audiovizuelnim medijskih uslugama, 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 ispunjanja ciljeva ogledaće se u snaženju slobode medija i regulatora ove oblasti, pluralizmu medija, ispunjenju preporuka iz JUFREX i JUFREX 2 Analize medijskog sektora Crne Gore i implementaciji Direktive (EU) 2018/1808. o izmjeni Direktive 2010/13/EU o koordinaciji određenih odredaba utvrđenih zakonima i drugim propisima u državama članicama o pružanju audiovizualnih medijskih usluga (Direktiva o audiovizuelnim medijskim uslugama).  Za monitoring i evaluaciju primjene propisa zadužen je nezavisni regulator za oblast audiovizuelnih medijskih usluga. | |

**Datum i mjesto Starješina**

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