**Sloboda izražavanja i sloboda medija u Jugoistočnoj Evropi**

**(JUFREX2 − Crna Gora)**

**Tehnički dokument:**

**Ekspertski pregled nacrta Zakona o audiovizuelnim medijskim uslugama (AVMU)**

**i ocjena usklađenosti nacrta Zakona o AVMU, Zakona o medijima i Zakona o Nacionalnom javnom emiteru (RTCG)**

*Pripremili:*

Deirdre Kevin, Joan Barata i Siniša Gazivoda

Eksperti Savjeta Evrope

*sa inputima od*:

Sekretarijata Savjeta Evrope

|  |  |
| --- | --- |
| DCFE-HF-MNE-TP-1/2021 |   19. april 2021. god. |

Horizontalni program Evropske unije i Savjeta Evrope za Zapadni Balkan i Tursku (u daljem tekstu: Horizontalni program) je program saradnje za Zapadni Balkan i Tursku koji finansiraju Evropska unija i Savjet Evrope, a sprovodi Savjet Evrope.

Horizontalni program zasniva se na javnopolitičkim prioritetima dvije organizacije u kontekstu Zapadnog Balkana i Turske i na stručnosti Savjeta Evrope u oblasti metodologija za uspostavljanje standarda, praćenje i saradnju. Cilj mu je unapređenje sprovođenja ključnih preporuka relevantnih nadzornih i savjetodavnih organa Savjeta Evrope u oblastima navedenim u Izjavi o namjeri koju su 1. aprila 2014. godine potpisali generalni sekretar Savjeta Evrope i komesar Evropske unije za proširenje i dobrosusjedsku politiku.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Za više informacija kontaktirajte:**Odjeljenje za saradnju u oblasti slobode izražavanja (Jedinica 1)Sektor za informaciono društvo Tel: + 382 20 43 66 30boris.ristovic@coe.int[www.coe.int/freedomofexpression](http://www.coe.int/freedomofexpression)  |  | **Izjava o ograničenju odgovornosti:**Ovaj tehnički dokument pripremljen je u okviru Horizontalnog programa za Zapadni Balkan i Tursku. Ovdje iznijeti stavovi i mišljenja su stavovi autora i ne treba ih smatrati zvaničnim stavom Evropske unije i/ili Savjeta Evrope.  |

**Sadržaj**

[1 Uvod 5](#_Toc72139004)

[2 Sažetak 6](#_Toc72139005)

[3 Pregled nacionalnog konteksta 9](#_Toc72139006)

[4 Usklađenost nacrta Zakona o audiovizuelnim medijskim uslugama sa evropskim standardima 10](#_Toc72139007)

[5 Ocjena usklađenosti i dosljednosti nacrta Zakona o audiovizuelnim medijskim uslugama, Zakona o medijima i Zakona o RTCG 18](#_Toc72139008)

[6 Kratki prikaz preporuka 25](#_Toc72139009)

[7 Zaključci 29](#_Toc72139010)

[8 Prilozi 29](#_Toc72139011)

**Spisak akronima**

AVMSD – Direktiva o audiovizuelnim medijskim uslugama Evropske unije

AVMU – Audiovizuelne medijske usluge

ECTT – Evropska konvencija o prekograničnoj televiziji

EKLJP – Evropska konvencija o ljudskim pravima

ESLJP – Evropski sud za ljudska prava

EU – Evropska unija

HFSS – bogat masnoćama, soli i šećerom

NVO – nevladina organizacija

RTCG – Radio Televizija Crne Gore

SE – Savjet Evrope

SZO – Svjetska zdravstvena organizacija

UN CRPD – Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima osoba s invaliditetom

VSP – platforma za razmjenu video sadržaja

# Uvod

Ovaj dokument pruža sveobuhvatan pregled nacrta Zakona o audiovizuelnim medijskim uslugama (nacrt Zakona o AVMU) Crne Gore, u posljednjoj prevedenoj verziji koju su crnogorske vlasti dostavile Savjetu Evrope u februaru 2021. godine, u odnosu na standarde Savjeta Evrope i relevantni zakonodavni okvir Evropske unije. Među tim standardima su istaknuti:

* Preporuka br. (2000)23 Komiteta ministara državama članicama o nezavisnosti i funkcijama regulatornih organa u oblasti radio-difuzije;
* Preporuka br. (2004)16 Komiteta ministara državama članicama o pravu na odgovor u novom medijskom okruženju;
* Preporuka CM/Rec(2000)7 Komiteta ministara državama članicama o pravu novinara da ne otkriju svoje izvore informacija;
* Preporuka br. R (96) 10 Komiteta ministara državama članicama o garantovanju nezavisnosti javnih radiodifuznih servisa.

Što se tiče zakonodavstva EU, relevantne smjernice uključuju: Direktiva (EU) 2018/1808 o izmjeni Direktive 2010/13/EU o usklađivanju određenih odredbi utvrđenih zakonima, propisima ili administrativnim mjerama u državama članicama u vezi sa pružanjem audiovizuelnih medijskih usluga (Direktiva o audiovizuelnim medijskim uslugama) s obzirom na promjenjivo stanje na tržištu (u daljem tekstu: Direktiva o AVMU),[[1]](#footnote-1) Direktiva 2000/31/EZ o određenim pravnim aspektima usluga informacionog društva na unutrašnjem tržištu, posebno elektronske trgovine (u daljem tekstu: Direktiva o elektronskoj trgovini), i Direktiva 2018/1972 o Evropskom zakoniku elektronskih komunikacija (u daljem tekstu: Zakonik elektronskih komunikacija).

Pregled je naručio Savjet Evrope, nakon zvaničnog zahtjeva Stalnog predstavništva Crne Gore pri Savjetu Evrope, upućenog 22. januara 2021. godine Sektoru za informaciono društvo. Paket zakona koje je trebalo pregledati takođe je sadržao dva novousvojena zakona iz jula 2021. godine: Zakon o medijima i Zakon o Nacionalnom javnom emiteru (Radio Televizija Crne Gore [Zakon o RTCG]), relevantni za razmatranje predmetnog nacrta Zakona o AVMU. Stoga se ovaj dokument dotiče ta dva zakona u pogledu dosljednosti i pojednostavljivanja aspekata trenutnog nacrta Zakona o AVMU.

Savjet Evrope podržava medijske reforme u Crnoj Gori koje se dešavaju od objavljivanja Analize medijskog sektora[[2]](#footnote-2) (2018), koja je postavila temelje za izmjene u medijskom zakonodavnom okviru. U okviru Horizontalnog programa Evropske unije i Savjeta Evrope za Zapadni Balkan i Tursku, kroz aktivnosti JUFREX 1 i JUFREX 2, Savjet Evrope je pomogao zainteresovanim stranama u zemlji u oblasti razvoja i unapređenja relevantnog okvira, zaključno sa ekspertskim pregledima gorenavedenih novousvojenih zakona o medijima i RTCG (avgust 2019. godine) i prvog nacrta Zakona o AVMU (april 2020. godine).

# Sažetak

Svrha ovog tehničkog dokumenta je da se pregleda najnoviji nacrt Zakona o audiovizuelnim medijskim uslugama, koji je uzeo u obzir većinu preporuka iz prethodnih pregleda i stoga je bliži usklađenosti sa zakonodavstvom EU i relevantnim evropskim standardima. Međutim, postoje neka otvorena pitanja u vezi sa nacrtom, a ona su obrađena u četvrtom poglavlju u daljem tekstu.

Glavni cilj nacrta Zakona o AVMU je da se prenese Direktiva o audiovizuelnim medijskim uslugama (AVMSD) Evropske unije. Uz to, njime je ažuriran Zakon o elektronskim medijima iz 2010. godine. Nacrt Zakona o AVMU donosi određene novine poput promovisanja medijske pismenosti, novo poglavlje o platformama za razmjenu video sadržaja (VSP) i nove odredbe o podsticanju medijskog pluralizma finansiranjem programa od javnog interesa.

Ovim se pregledom uzima u obzir i nacrt Zakona o AVMU, zajedno sa nedavno usvojenim Zakonom o medijima i Zakonom o RTCG, kako bi se osiguralo da je cijeli set zakona usklađen, dosljedan i u skladu s evropskim standardima. U svim su slučajevima u ovom dokumentu navedeni predlozi za prilagođavanje odredbi ili dodavanje teksta.

***Prenos usluga***

Direktiva o AVMU predviđa postupak ograničenja prenosa usluga kojima se krše obaveze u pogledu sadržaja utvrđene Direktivom, a što je pod nadzorom Evropske komisije. Međutim, ove odredbe i prateći postupak primjenjuju se samo na usluge iz država članica EU.

Predložene odredbe crnogorskog nacrta Zakona o AVMU u pogledu slobode prenosa i prijema treba da uzmu u obzir da ovaj novi postupak neće obuhvatati usluge iz država koje nijesu članice EU.

Što se tiče usluga iz država koje nijesu članice EU, one podliježu pravilima o kojima su se dogovorile strane potpisnice Evropske konvencije o prekograničnoj televiziji, ali u vezi s tim ne bi bilo intervencije Evropske komisije slične onoj utvrđenoj u novoj Direktivi, niti na nivou Savjeta Evrope ima postupka za odlučivanje o tome.[[3]](#footnote-3)

***Zaštita maloljetnika i pristupačnost usluga osobama sa invaliditetom***

Ostali aspekti nacrta Zakona o AVMU nijesu u potpunosti u skladu s odredbama Direktive o AVMU, čija je svrha zaštita i promovisanje ljudskih prava nekih ranjivijih članova društva: obaveze smanjenja izloženosti maloljetnika određenim nezdravim proizvodima poput alkohola i nezdrave hrane; odredbe koje se odnose na pristupačnost audiovizuelnih usluga osobama s invaliditetom – a koje su znatno ojačane novom Direktivom o AVMU – nijesu u potpunosti ili na odgovarajući način obrađene u nacrtu Zakona.

***Nezavisnost regulatornih organa***

Iako su u odnosu na prethodni nacrt unesene neke važne izmjene, još uvijek postoje poboljšanja koja bi se mogla unijeti u pogledu nezavisnosti regulatornog organa za medije, a vezano za izbor, imenovanje i razrješenje članova Savjeta i direktora Agencije za audiovizuelne medijske usluge (u daljem tekstu: ‘Agencija‘).

***Obaveze distributera***

Što se tiče distributera audiovizuelnog sadržaja (kablovski i satelitski operateri, itd.), odredbe bi trebale uzeti u obzir činjenicu da ti servisi (prema pravu EU) nijesu odgovorni, bilo direktno ili indirektno, za sadržaj audiovizuelnih usluga koje distribuiraju (osim kada imaju sopstvene kanale ili usluge na zahtjev).

***Obaveze neprofitnih audiovizuelnih medijskih servisa***

Niz obaveza i ograničenja takođe je uvedeno za neprofitne audiovizuelne medijske servise, uključujući, na primjer, vrlo detaljne programske obaveze. S obzirom na potencijalno širok raspon ciljeva takvih neprofitnih medija, bilo bi prikladnije zahtijevati od njih da imaju široke ciljeve u svojim programima usmjerene na ostvarenje specifičnih interesa i potreba dotične zajednice ili organizacije.

***Obaveze audiovizuelnih medijskih usluga na zahtjev***

Što se tiče usluga na zahtjev, preporučuje se da se nacrtom zakona utvrde neki detaljniji i objektivniji kriterijumi koji će jasno odrediti kada takve usluge (na osnovu njihovog obima, dosega i vrste) mogu biti izuzete od obaveza u vezi s evropskim audiovizuelnim djelima.

***Platforme za razmjenu video sadržaja***

Istovremeno, značajna vrsta usluge koja je stavljena pod regulatorni režim audiovizuelnih medijskih usluga jesu platforme za razmjenu video sadržaja. Nacrt Zakona o AVMU minimalno se bavio odredbama Direktive o AVMU o platformama za razmjenu video sadržaja (VSP). Relevantne obaveze država članica i operatora moraju se pravilno prenijeti u unutrašnje zakonodavstvo kako bi se osiguralo da je Zakon o AVMU u Crnoj Gori u potpunosti usklađen sa pravnom tekovinom Evropske unije.

**Zakon o medijima i nacrt Zakona o AVMU**

Novousvojeni Zakon o medijima (2020.) bi trebao da bude predmet određenih korekcija i rješavanja određenih pitanja kako bi se smatralo da je u potpunosti u skladu sa primjenjivim međunarodnim i regionalnim standardima. U ovom odjeljku su prvo navedene neke preporučene izmjene Zakona o medijima, a na kraju govori o svim nedosljednostima sa nacrtom Zakona o AVMU. Preporučene korekcije uključuju sljedeće:

***Ograničenja slobode izražavanja***

Što se tiče ograničenja slobode izražavanja, važno je napomenuti da etičke i profesionalne norme moraju biti pravilno odvojene od zakonskih i regulatornih obaveza. Samo kršenje zakonskih i regulatornih obaveza može dovesti do zakonske odgovornosti ili izricanja administrativnih ili, u većini ekstremnih slučajeva, kako proizlazi iz prakse ESLJP-a, krivičnih sankcija. Takođe opšte propisivanje ograničenja važi samo ako su formulisana na osnovu detaljnih zakonskih odredbi, uključujući one uključene u dalje i specifičnije odjeljke Zakona, i ako su u potpunosti u skladu sa zahtjevima člana 10 stav 2 EKLJP-a, prema tumačenju ESLJP-a.

***Evidencija medija***

Što se tiče članova 8 i 9 Zakona o medijima koji govore o opštoj evidenciji medija, preporučuje se da se poveća efikasnost sistema evidencija putem sistema obavještavanja između evidencija ministarstava i agencija. Pojedinosti su navedene u nastavku u odjeljku (5.1).

***Odgovornost za sadržaj i komentare na internetu***

Zakon o medijima bavi se pitanjem odgovornosti za sadržaj na internetu i u vezi sa tim ocjena je da postoji nedovoljno jasnoće u pogledu odgovornosti. Stoga je poželjno u ovaj član unijeti nekoliko odredbi (Zakon o medijima, član 26) kako bi se osigurala jasnoća i garantovalo poštovanje načela nužnosti i srazmjernosti.

Još jedno pitanje koje zabrinjava jeste odgovornost za komentare trećih lica u slučaju internetskih publikacija. Vrlo kratak rok za uklanjanje komentara je problematičan i potencijalno predstavlja pretjerani teret za servise, posebno manje. Pravilo od 60 minuta, kako je predviđeno Zakonom o medijima, ne navodi obrazloženje niti bilo kakvu razliku između vrsta sadržaja koji zahtijevaju hitnije uklanjanje.

***Pluralizam i raznovrsnost medija***

S obzirom na pravila u Zakonu o medijima o Fondu za podsticanje pluralizma i raznovrsnosti medija, smatra se važnim da se razjasni da se pravila sadržana u ovom odjeljku primjenjuju na servise koje nijesu javni mediji.

***Zaštita izvora***

Odredbe koje se odnose na zaštitu novinarskih izvora ne pružaju odgovarajuću zaštitu u svom sadašnjem obliku. Preporučuje se uvođenje dodatne fraze kako bi se osiguralo da su otkrivanja izvora informacija Specijalnom tužiocu povezana sa određenim kriminalističkim istragama, pa ih odobrava sudija koji je za te istrage nadležan. Predlog za to nalazi se u poglavlju 4 koje govori o Zakonu o medijima.

***Unakrsna upućivanja sa nacrtom Zakona o AVMU***

Postoji nekoliko oblasti gdje bi odredbe Zakona o medijima trebale da sadrže unakrsna upućivanja na regulatorni režim nacrta Zakona o AVMU (koji može imati prednost nad Zakonom o medijima), posebno u vezi s opštim načelima i obavezama u pogledu zaštite maloljetnika od strane medija; a takođe i u pogledu kazni za prekršaje.

**Zakon o Radio Televiziji Crne Gore (RTCG) i nacrt Zakona o AVMU**

Što se tiče Zakona o Nacionalnom javnom emiteru (RTCG), ovdje postoje neke veze s odredbama koje se odnose na nacionalni javni servis u nacrtu Zakona o AVMU. Generalno, upućivanja na javne servise u nacrtu Zakona o AVMU širokog su opsega – uključujući i nacionalne, regionalne i lokalne javne medije, dok se Zakon o RTCG posebno fokusira na nacionalni javni servis. Sve u svemu, odredbe oba zakona su usklađene. I dalje postoji nedostatak jasnoće u vezi s ugovorima o javnim uslugama – razrađenim u skladu sa čl. 81-82 nacrta Zakona o AVMU, ali koji uopšte nijesu spomenuti u Zakonu o Nacionalnom javnom emiteru.

***Nezavisnost javnih emitera***

Važan element osiguranja nezavisnosti su postupci izbora, imenovanja i razrješenja Savjeta RTCG i direktora RTCG. Preporučuje se izmjena kriterijuma za imenovanje u Savjet kako bi se jasno utvrdila potreba da se mogu kandidovati pojedinci s odgovarajućim profesionalnim iskustvom na rukovodećem nivou sa visokim stepenom odgovornosti.

Takođe se preporučuje da se propiše uslov kvalifikovane većine u Skupštini (s mehanizmima protiv zastoja) u vezi s konačnim izborom članova Savjeta, a odredbama o razrješenju članova Savjeta i razrješenju direktora nacionalnog javnog servisa treba izričito predvidjeti sudsku kontrolu takvih odluka.

# Pregled nacionalnog konteksta

Crna Gora je 2007. godine potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju s Evropskom unijom (na snazi od 2010. godine)[[4]](#footnote-4), koji između ostalog obavezuje Crnu Goru da učini dostupnim moderne medijske servise.

Štaviše, Crna Gora se obavezala da će ukloniti sve prepreke elektronskim komunikacionim uslugama i mrežama. Ovaj sporazum je takođe nametnuo potrebu da Crna Gora uspostavi djelotvoran normativni okvir za audiovizuelne usluge. Crna Gora je takođe usvojila nekoliko strategija za razvoj informacionog društva. Strategijom razvoja informacionog društva do 2020. godine utvrđeni su strateški pravci razvoja u ovoj oblasti, sa ciljem postizanja EU standarda utvrđenih u Digitalnoj agendi do 2020. godine i Strategiji jedinstvenog digitalnog tržišta.

Nedavno je usvajanjem dva zakona iz ove oblasti, Zakona o medijima i Zakona o Nacionalnom javnom emiteru (RCTG) 2020. godine, povećana pažnja koja se posvećuje pitanju regulacije medija. Zakon o medijima prošao je reformu prvi put u gotovo 20 godina, a oba su zakona pripremljena u kontekstu širokih javnih konsultacija.

Kako rad na tome podudarao sa reformom izbornog zakonodavstva koja se odvijala u Skupštini Crne Gore, ti su zakoni bili dio normativnog paketa za unapređenje opšteg izbornog okruženja. Zanimljivo je primijetiti da su oni dakle bili predmet diskusije na nivou Odbora za reformu izbornog zakonodavstva. Kako je rad Odbora kasnije blokiran, Vlada je zakone podnijela Skupštini Crne Gore krajem 2019. godine, kako bi bili usvojeni u junu 2020. godine.

U periodu od predloga do usvajanja zakona bila je u toku vladina inicijativa “Savez za Evropu“ u okviru koje se sa relevantnim političkim i socijalnim akterima odvijao dijalog o svim socijalnim pitanjima. U okviru ove inicijative, predstavnici pojedinih nevladinih organizacija iznijeli su određene predloge u vezi sa medijskim zakonima koje je Vlada donekle prihvatila i integrisala u konačni tekst.

Kao najrelevantnija novina, Zakon o medijima obrađuje pitanja koja se odnose na: zaštitu izvora informacija, samoregulaciju u obliku vanjske i unutrašnje samoregulacije i finansiranje u okviru Fonda za podsticanje pluralizma i raznovrsnosti medija, transparentnost medijskog vlasništva, transparentnost finansiranja medija iz javnih prihoda, uključujući oglašavanje državnih organa u medijima, definisanje internetskih medija kao tradicionalnih medija, kao i utvrđivanje odgovornosti osnivača internetskih portala za objavljivanje komentara trećih lica.

Zakon o Nacionalnom javnom emiteru dodatno je precizirao pitanja sukoba interesa članova Savjeta RTCG, kriterijume za članstvo u Savjetu – prema kojima broj predloga neće biti presudan za članstvo u Savjetu, kao i norme koje se odnose na period u kojem funkcioneri političkih stranaka ne mogu biti izabrani za članove Savjeta RTCG. Takođe je definisan institut Ombudsmana u nacionalnom javnom servisu, te je eliminisana mogućnost kolektivnog razrješenja Savjeta.

Iako ovi zakonski tekstovi sadrže određena poboljšana rješenja, istaknuti predstavnici medija i civilni aktivisti izrazili su određene rezerve. To se uglavnom odnosi na: odredbe o zaštiti izvora (u Zakonu o medijima); predlog da se sistemi samoregulacije finansiraju putem Fonda za podsticanje pluralizma i raznovrsnosti medija, što po mišljenju civilnog društva može uticati na autonomiju samoregulacione strukture; i pravila koja uređuju imenovanje i razrješenje članova Savjeta RTCG. Ova i druga pitanja detaljnije su obrađena niže u tekstu ove ekspertske ocjene.

# Usklađenost nacrta Zakona o audiovizuelnim medijskim uslugama sa evropskim standardima

Tekst nacrta Zakona o AVMU prethodno su pregledali eksperti Savjeta Evrope.[[5]](#footnote-5) Pripremajući ovaj dokument, eksperti Savjeta Evrope primili su na znanje prethodno date preporuke; kao i tabelu sa komentarima koju je Ministarstvo kulture (Direktorat za medije) pripremilo kao odgovor na prvi pregled.

Iz trenutnog nacrta dostavljenog Savjetu Evrope vidljivo je da su njegovi autori uzeli u obzir većinu preporuka iz prethodnog pregleda Savjeta Evrope.

Stoga je najnovija verzija teksta na dobrom putu da prenese Direktivu o AVMU[[6]](#footnote-6), i zadovoljava većinu relevantnih važećih standarda. Međutim, postoji nekoliko otvorenih pitanja. Ovaj tehnički dokument ukazuje i razrađuje preostala pitanja u vezi sa načelima slobode izražavanja i medija, kao i relevantnim pravnim standardima EU. Osim toga, daje predloge kako da se nacrt Zakona o AVMU uskladi sa gorenavedenim standardima.

## Ograničenja prijema i ponovnog emitovanja audiovizuelnih medijskih usluga

'Čl. 4 do 6 prilagođavaju se sadašnje zakonske odredbe (Zakon o elektronskim medijima Crne Gore, čl. 5 i 6), na osnovu odredbi prava EU, niza ograničenja i pravila u vezi sa konkretnim vrstama audiovizuelnog sadržaja koji distribuiraju pružaoci usluga koji ne potpadaju pod jurisdikciju crnogorskih vlasti. Ova su ograničenja vrlo specifične prirode i karakteristika i uspostavljena su prema konkretnim parametrima i zaštitnim mjerama uključenim u novu Direktivu o AVMU. Među takvim karakteristikama važno je spomenuti nužno učestvovanje Evropske komisije kao institucije koja ili treba da bude informisana ili treba da ocijeni usvojene mjere. Stoga se spomenute odredbe u načelu mogu uspostaviti i primjenjivati samo prema državama članicama EU, ali ne i prema trećim zemljama. Stoga se savjetuje da se u takvim članovima upućivanja na "drugu državu" ili "drugu zemlju" zamijene sa "državom članicom EU".

Stoga se iste odredbe u načelu ne mogu primijeniti na servise iz država koje nijesu članice EU. Što se tiče usluga iz država koje nijesu članice EU, one podliježu pravilima o kojima su se dogovorile strane potpisnice Konvencije Savjeta Evrope o prekograničnoj televiziji, ali u vezi s tim ne bi bilo intervencije Evropske komisije slične onoj utvrđenoj u novoj Direktivi, niti na nivou Savjeta Evrope ima postupka za te situacije.[[7]](#footnote-7)

Stoga se preporučuje da:

1. se nacrt Zakona vrati na trenutni set odredbi (Zakon o elektronskim medijima, čl. 5 i 6); ili
2. ako zadrži ove odredbe Direktive o AVMU, mora jasno navesti da se postupak odnosi samo na audiovizuelne medijske usluge iz EU. Zatim treba navesti odredbe za usluge trećih zemalja koje nijesu uključene u ovaj postupak EU. Te usluge potpadaju pod dogovor iz Evropske konvencije o prekograničnoj televiziji – ali nažalost ne postoji nadzorni mehanizam za sporove u vezi sa uslugama.

## Nedosljednosti u vezi s obavezama koje treba riješiti samoregulacijom i koregulacijom

Član 11 nacrta Zakona o AVMU koji obuhvata nadležnost (regulatorne) Agencije obuhvata podsticanje promocije samoregulacije i upotrebe koregulacije. Član 53 (Koregulacija ili samoregulacija) navodi oblasti u kojima se te mjere mogu primjenjivati u cilju ostvarenja ciljeva Direktive o AVMU. Pored zaštite maloljetnika, to takođe uključuje (prema stavu 3) *“pravila ponašanja pružalaca AVM usluga u pogledu dječjih programa koji sadrže ili su propraćeni komercijalnim AVM komunikacijama u vezi sa alkoholnim pićima, hranom ili pićima koja sadrže hranljive sastojke i supstance sa prehrambenim ili fiziološkim efektom, a posebno onim kao što su masti, transmasne kisjeline, so/natrijum i šećeri, čije pretjerano unošenje nije preporučljivo u ukupnoj ishrani”.*

Međutim, zahtjevi da audiovizuelni medijski servisi smanje izloženost djece komercijalnim audiovizuelnim komunikacijama koje promovišu alkohol (član 9 stav 3 Direktive o AVMU i izloženost onima koji promovišu nezdravu hranu (član stav 4) Direktive o AVMU nije obuhvaćena obavezama audiovizuelnih medijskih servisa u kontekstu člana 100 (Zaštita maloljetnika u komercijalnim audiovizuelnim komunikacijama) ili člana 101 (Komercijalne audiovizuelne komunikacije u vezi sa alkoholnim pićima). Osim toga, ova se obaveza takođe primjenjuje, prema Direktivi o AVMU, na platforme za razmjenu video sadržaja (VSP) u vezi sa smanjenjem izloženosti djece komercijalnim audiovizulenim komunikacijama u vezi sa nezdravom hranom (član 28b (2-4) Direktive o AVMU). Ta je obaveza izostavljena u nacrtu Zakona o AVMU (i trebala bi logično biti u sklopu člana 114).

Stoga, iako postoji upućivanje na moguće alatke koje se koriste za postizanje ovih ciljeva, sami ciljevi nijesu nigdje razrađeni u obavezama pružalaca usluga. Predlozi za izmjene i dopune kako bi se osigurala dosljednost zakona dati su u nastavku u odjeljku (3.8) koji se tiče komercijalnih audiovizuelnih komunikacija i u odjeljku (3.9) koji se tiče platformi za razmjenu video sadržaja.

Uz to, naslov člana 53 nacrta Zakona o AVMU – “koregulacija ili samoregulacija“ – treba promijeniti u “koregulacija i samoregulacija“. Time bi se izbjeglo pogrešno tumačenje da postoji jednostavan izbor između korišćenja jednog ili drugog. Različiti javnopolitički ciljevi mogu se najlakše ostvariti jednom ili drugom ili kombinacijom obije vrste regulacije.

## Pristupačnost audiovizuelnih medijskih usluga osobama sa invaliditetom

Još jedna nadležnost Agencije je da *podstiče unapređenje dostupnosti AVM usluga osobama sa invaliditetom* (član 11 stav 17). Član 50 o tome govori detaljnije: *Agencija je dužna da, korišćenjem proporcionalnih mjera, podstiče pružaoce AVM usluga da svoje usluge postepeno učine pristupačnijim licima sa invaliditetom i da usvoje akcione planove za realizaciju tih obaveza.*

Formulacija ovih članova odražava ciljeve prethodne Direktive o AVMU iz 2010. godine, ali ne i ciljeve revidirane Direktive. Namjera zakonodavaca razrađena je u paragrafima 22-24 preambule (revidirane Direktive o AVMU). U preambuli se posebno ističu obaveze prema Konvenciji UN-a o pravima osoba s invaliditetom (CRPD). Evropska unija postala je potpisnica ove konvencije 2011. godine (Crna Gora ju je ratifikovala 2009. godine). Prema tački 22 preambule, Direktiva o AVMU glasi: *Osiguravanje pristupačnosti audiovizuelnog sadržaja osnovni je zahtjev u kontekstu obaveza preuzetih na osnovu Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima osoba s invaliditetom.*

Ova formulacija (potreba da se osigura napredak) odražena je u članu 7 Direktive o AVMU: *Države članice bez nepotrebnog odgađanja osiguravaju da se usluge koje pružaju pružaoci medijskih usluga u njihovoj nadležnosti stalno i postepeno, korišćenjem proporcionalnih mjera čine pristupačnijima osobama s invaliditetom (stav 1).*

Osim toga, treba naglasiti da se zahtjev iz Direktive o AVMU odnosi na sve pružaoce medijskih usluga. Trenutni nacrt Zakona o AVMU izričito određuje obaveze javnih medijskih servisa (član 75). Uobičajena je praksa u Evropi da javni servisi imaju veće obaveze, ali svi medijski servisi uglavnom imaju neke obaveze i sve je veći trend određivanja većih obaveza audiovizuelnim medijskim uslugama na osnovu tržišne snage. Generalno je prihvaćeno da pružanje pristupačnih usluga predstavlja finansijski trošak za audiovizuelne medijske usluge. Stoga Direktiva to pokušava predvidjeti uvodeći koncept kontinuiranog i progresivnog procesa. To je pristup koji je zauzet u većini evropskih država kako bi audiovizuelne medijske usluge postepeno povećavale procenat svog pristupačnog sadržaja. Direktiva takođe naglašava potrebu za srazmjernim mjerama kako bi se postigao ovaj cilj – što u evropskoj praksi može da podrazumijeva različite vrste obaveza za različite vrste medija.[[8]](#footnote-8)

Konačno, član 7 stav 4 glasi: *“Svaka država članica određuje jedinstvenu, lako pristupačnu, među ostalim i osobama s invaliditetom, i javno dostupnu online kontakt tačku za pružanje informacija i primanje pritužbi u pogledu svih pitanja pristupačnosti iz ovog člana.”* Ova odredba nije uključena u nacrt Zakona o AVMU. Međutim, član 50 nacrta bavi se ključnim pitanjem osiguranja pružanja hitnih informacija na pristupačan način (član 7 stav 5).

Stoga se, kako bi se osigurala prava osoba s invaliditetom i ispunile obaveze države Crne Gore u ovoj oblasti, preporučuje da članom 50 u potpunosti budu transponovani zahtjevi Direktive o AVMU. Važno je zadržati djelokrug Agencije za dalji razvoj javne politike (prilagođene domaćoj situaciji) u ovoj oblasti, kako bi se osiguralo kontinuirano i progresivno poboljšanje nivoa pristupačnog sadržaja primjenom srazmjernih i pravičnih metoda.

Kao što je već napomenuto, postoje opsežni primjeri evropske prakse u ovoj oblasti koji su dostupni za potrebe formulisanja takvih javnih politika. Takođe je vrijedno napomenuti da regulatorni organi i Sjeverne Makedonije i Srbije već razmatraju razvoj odgovarajućih javnih politika i radili su na tome u kontekstu projekta Evropske unije i Savjeta Evrope (JUFREX 2).

## Imenovanje i razrješenje članova Savjeta Agencije

Čl. 17 do 20 uređuju zahtjeve i postupak koji se primjenjuju na imenovanje i razrješenje članova Agencije za audiovizuelne medijske usluge, koja je određeni nezavisni regulatorni organ za audiovizuelni sektor u Crnoj Gori. To su vrlo važne odredbe kako bi se pravilno garantovala nezavisnost, djelotvornost i kvalitet odluka organa, a time i pravilna primjena odredbi zakona.

Potrebno je napomenuti da su povezane odredbe nacrta Zakona o AVMU u osnovi u skladu sa primjenjivim međunarodnim i regionalnim standardima, kao i dobrom uporednom praksom. Bez obzira na to, važno je da zakonodavac uzme u obzir nekoliko dodatnih primjedbi i preporuka.

Članom 20 utvrđeno je da nevladina organizacija može da bude “ovlašćeni predlagač“ (u smislu člana 18) za imenovanje člana Savjeta Agencije, ako je kod nadležnog organa državne uprave registrovana najmanje tri godine prije objavljivanja javnog poziva za podnošenje predloga za imenovanje članova Savjeta. Čini se da ovo ograničenje nije opravdano niti potrebno u svrhu garantovanja kvaliteta i nepristranosti kandidature, pa i procesa imenovanja. Trogodišnje ograničenje čini se prilično proizvoljnim i potencijalno diskriminišućim. U slučaju da je namjera zakona da se izbjegnu kandidature od ad hoc osnovanih subjekata ili subjekata bez jasnih ili dokazanih dosadašnjih postignuća u odgovarajućoj oblasti, važno je napomenuti da cijeli postupak imenovanja već sadrži relevantna ograničenja i zaštitne mjere koje bi omogućile lako prepoznavanje i odbijanje neprikladnih ili nekvalifikovanih kandidata. **Predlaže se** da zahtjev za pružanjem dokaza o aktivnosti u predmetnoj oblasti bude obuhvaćen odredbom zakona koja govori o dokazima koje treba da podnesu NVO, bez uključivanja trogodišnjeg zahtjeva. Ova potrebna dokumenta navedena su u članu 19 i ovdje su ukratko pobrojana: dokaz o upisu u registar nevladinih organizacija kod nadležnog organa državne uprave, osnivački akt i statut, u tekstu koji se nalazi kod nadležnog organa državne uprave nadležnog za registraciju nevladinih organizacija; kao i izvještaji o radu i finansijski izvještaji. Stoga se preporučuje da se izbriše spomenuto ograničenje.

Član 28 odnosi se na konačnu odluku u vezi s imenovanjem članova Savjeta Agencije. Prema međunarodnim i regionalnim standardima, konkretno prema Preporuci br. (2000)23 Komiteta ministara državama članicama o nezavisnosti i funkcijama regulatornih organa u oblasti radio-difuzije, koju je Komitet ministara usvojio 20. decembra 2000. godine[[9]](#footnote-9), članovi regulatornih organa treba da budu imenovani na demokratski i transparentni način. Kako bi se garantovalo da se odluka o imenovanju ne zasniva samo na volji određene političke većine, već da bude rezultat šireg nestranačkog političkog konsenzusa, preporučuje se da se u zakon uvede zahtjev da Skupština donosi predmetnu odluku na osnovu kvalifikovane većine.

Primjenom kvalifikovane većine, moguće je da će takođe biti potrebno da se osigura postojanje mehanizma protiv zastoja. Izvještaj Venecijanske komisije pruža niz pristupa za rješavanje zastoja, uključujući drugo glasanje, na primjer 3/5 većinom. [[10]](#footnote-10)

Ista preporuka o nezavisnosti i funkcijama regulatornih organa za sektor radiodifuzije naglašava da "*treba definisati precizna pravila u pogledu mogućnosti razrješenja članova regulatornih organa kako bi se izbjeglo da se razrješenje koristi kao sredstvo političkog pritiska*. *Konkretno, razrješenje bi trebalo da bude moguće samo u slučaju uredno primijećenog nepoštovanja pravila nespojivosti koja se moraju poštovati ili nemogućnosti obavljanja svojih funkcija, ne dovodeći u pitanje mogućnost da se dotična osoba žali sudovima zbog razrješenja".*

Treba naglasiti da bi odredbama o razrješenju članova Savjeta i razrješenju direktora Agencije trebalo izričito predvidjeti sudsku kontrolu takvih odluka.

## Odgovornosti distributera AVM usluga

Član 47 sadrži niz zabrana sadržaja koje se očigledno ne odnose samo na pružaoce audiovizuelnih medijskih usluga, već i na one koji pružaju usluge distribucije (kablovske, satelitske, itd.). Te zabrane obuhvataju oblasti koje uključuju nasilno ugrožavanje ili nelegitimnu promjenu ustavnog poretka ili predstavljaju ozbiljan rizik po javno zdravlje, javnu bezbjednost, nacionalnu bezbjednost i odbranu. Važno je napomenuti da distributeri, prema Direktivi o AVMU, ne snose nikakvu uredničku odgovornost za sadržaj koji distribuiraju, pa stoga neće biti odgovorni, bilo direktno ili indirektno, za poštovanje ili sprovođenje navedenih ili sličnih zabrana (tj. ograničenja sadržaja). Stoga se preporučuje da se ove zabrane odnose samo na pružaoce audiovizuelnih medijskih usluga. Isto tako, u pogledu prekršaja i kazni, član 167 u širem smislu se odnosi na “pravna lica“ u vezi s opsežnim režimom odgovornosti proizašlim iz kršenja nekoliko odredbi zakona, uključujući one koje se primjenjuju samo na pružaoce medijskih usluga. Stoga je važno, prilikom utvrđivanja svakog mogućeg prekršaja, da stavovima ovog člana takođe budu precizirani konkretni subjekti na koje se primjenjuju, kako bi se izbjeglo nametanje prekomjernih ili indirektnih obaveza kojima bi se povrijedila načela nužnosti i srazmjernosti.

## Neprofitni emiteri

Član 73 sadrži niz odredbi koje definišu status neprofitnih emitera, kao i režim primjenjiv na ovu specifičnu kategoriju pružalaca usluga.

Kao prvo, te emitere mogu da obrazuju obrazovne ustanove, vjerske, studentske, učeničke i nevladine organizacije “registrovane najmanje tri godine prije podnošenja zahtjeva za sticanje statusa neprofitnog emitera.“ Još jednom, ovo privremeno ograničenje čini se proizvoljnim i nije potrebno, pa ga treba ukloniti ili zamijeniti manje restriktivnim i usmjerenijim režimom koji bolje garantuje pouzdanost i kvalitet pružanja usluge od strane predmetnih subjekata.

Drugo, neprofitni emiteri su obavezni da posvete “najmanje 50% sopstvene proizvodnje informativnih(im), kulturnih(im), obrazovnih(im) i zabavnih(im) sadržaja(ima), pri čemu najmanje 25% dnevne produkcije mora služiti zadovoljavanju informativnih, obrazovnih, naučnih, stručnih, umjetničkih, kulturnih i drugih potreba javnosti”. Uzimajući u obzir samu prirodu neprofitnog emitovanja, čini se da takve odredbe *de minimis* omogućavaju tim pružaocima usluga da značajan dio svog medijskog prostora daju sadržaju koji možda nije povezan sa njihovim razlogom postojanja. Stoga se preporučuje da se zamijeni ova odredba i procenti koje ona sadrži širim zahtjevom da se uglavnom emituje sadržaj sa ciljem služenja specifičnim interesima i potrebama dotične zajednice ili organizacije. S druge strane, i uzimajući u obzir generalno ograničeni finansijski kapacitet tih subjekata, ne bi bilo uputno uspostaviti bilo koji specifični prag u smislu sopstvene proizvodnje.

Na kraju, savjetuje se i brisanje odredbe kojom se utvrđuje da bi programske obaveze javnih servisa bile primjenjive i na neprofitne emitere. Postoje dvije različite kategorije i vrste medija, pa njihov odnosni pravni režim takođe mora biti pravilno razgraničen.

## Audiovizuelne medijske usluge na zahtjev

Revidirana Direktiva o audiovizuelnim medijskim uslugama ojačala je obaveze pružalaca audiovizuelnih medijskih usluga na zahtjev koje sada spadaju pod potpuno isti režim kao i linearne usluge. Stoga su “audiovizuelne medijske usluge“ (čija definicija uključuje i linearne i nelinearne usluge) zajedno obrađene u Direktivi. U nacrtu Zakona o AVMU tretirane su u odvojenim poglavljima. Reklo bi se da je obrazloženje za to što su ovdje obuhvaćena i druga pitanja van područja primjene Direktive, na primjer licenciranje i upotreba frekvencija. Uprkos tome, važno je da su regulatorni zahtjevi dosljedni za obije vrste usluga.

Jedan primjer koji se odnosi na zaštitu maloljetnika istaknut je u prethodnom pregledu nacrta zakona od strane Savjeta Evrope, što je usklađeno u novoj verziji (u članu 91). Bojazni u prethodnom pregledu u vezi s obavezama pružalaca usluga na zahtjev vezanim za njihovu programsku kategorizaciju riješene su svođenjem istih na pružanje opšteg pregleda kataloga i informacija o procentu sadržaja i ispunjavanju obaveza koje proizlaze iz zakonskog zahtjeva.

Član 93 govori o obavezama vezanim za evropska djela u katalozima usluga na zahtjev – i odnosi se i na ukupni udio (30%) i istaknutost tih djela. U prethodnom pregledu izražena je bojazan zbog toga što su izuzeća od ove obaveze formulisana nejasno i široko, te je preporučeno da je bolje da se zakonom ”uspostave neki detaljniji i objektivniji kriterijumi koji će jasno odrediti slučajeve kada će predmetni izuzetak biti primjenjiv”. S obzirom na to, **predlog autora** je da se uvedu određeni minimalni pragovi (korisnici/pretplatnici usluga); i osigura uključivanje preciznije naznake vrsta sadržaja i usluga koje mogu biti izuzete.

## Komercijalna audiovizuelna komunikacija

Članovi kojima se sprovode pravila o komercijalnim audiovizuelnim komunikacijama uglavnom detaljno ponavljaju pravila utvrđena u novoj Direktivi o AVMU. Ona su obuhvaćena čl. 99–111. Kao što je gore spomenuto, zahtjevi da audiovizuelne medijske usluge smanje izloženost djece komercijalnim audiovizuelnim komunikacijama koje promovišu alkohol (član 9 stav 3 Direktive o AVMU i izloženost onima koji promovišu nezdravu hranu (član 9 stav 4) Direktive o AVMU nijesu obuhvaćeni obavezama audiovizuelnih medijskih usluga] u kontekstu člana 100 (Zaštita maloljetnika u komercijalnim audiovizuelnim komunikacijama) ili člana 101 (Komercijalne audiovizuelne komunikacije u vezi sa alkoholnim pićima).

U oba slučaja preporučuje se da nacrt zakona uključuje zahtjev da države podstiču upotrebu koregulacije i podsticanje samoregulacije kako bi se postigli ovi ciljevi. U svom završnom izvještaju predstavljenom 25. januara 2016. godine, Komisija Svjetske zdravstvene organizacije (SZO) za okončanje dječje gojaznosti utvrdila je da postoje nedvosmisleni dokazi da stavljanje u promet nezdrave hrane i pića zaslađenih šećerom ima negativan uticaj na dječju gojaznost, pa je preporučila da svaki pokušaj suzbijanja dječje gojaznosti treba da uključuje smanjenje izloženosti djece marketingu.[[11]](#footnote-11)

Stoga se preporučuje da se ovdje uključe i te dodatne odredbe u Direktivi o AVMU kako bi se postigli ciljevi Direktive za zaštitu prava djeteta. U oba slučaja mogli bi se pozvati na član 53 o koregulaciji i samoregulaciji, koji pruža vrlo dobar opis načina uspostavljanja takvih kodeksa u saradnji sa zainteresovanim stranama.

Odjeljak u prethodnom nacrtu obuhvatao je pravila o političkom oglašavanju (bivši čl. 112 do 114) koja su, čini se, nestala. Nedavna istraživanja pokazala su da pravila o političkom oglašavanju u nekoliko zemalja Jugoistočne Evrope nijesu dovoljno detaljna, posebno u pogledu političkog oglašavanja van predizbornih perioda.[[12]](#footnote-12) Prema autorima zakona, Vlada Crne Gore predložiće sveobuhvatni propis o oglašavanju, uključujući političko oglašavanje, u novom Zakonu o oglašavanju. To je veoma pozitivan potez. Valja napomenuti da od januara 2021. godine relevantne zakonske odredbe (iz prethodnog Zakona o elektronskim medijima) o političkom oglašavanju više ne važe, što može ostaviti vakuum u uređivanju političkog oglašavanja sve dok se ne usvoji Zakon o oglašavanju.

## Platforme za razmjenu video sadržaja

Platforme za razmjenu video sadržaja (VSP) obrađene se u dijelu IV (čl. 112-116) nacrta Zakona o AVMU. Član 112 obuhvata aspekt nadležnosti platformi za razmjenu video sadržaja i precizno ponavlja odgovarajući član iz Direktive o AVMU. U prethodnom pregledu nacrta zakona primijećeno je da nekoliko odredbi Direktive o AVMU nije uključeno u nacrt zakona, dok su druge ”pojednostavljene ili skraćene”.

U komentarima autora zakona (datim kao odgovor na prethodni pregled nacrta Zakona o AVMU) navodi se da nije potrebno uključiti sve obaveze iz Direktive o AVMU prije nego što Evropska komisija izda Smjernice za sprovođenje Direktive u vezi s uređivanjem platformi za razmjenu video sadržaja.

Međutim, smjernice su namijenjene samo kao pomoć državama članicama ***u tumačenju i primjeni zakona***. Pravo i obaveze država članica i operatora navedeni su u poglavlju IXA Direktive, a to poglavlje treba pravilno prenijeti u domaće pravo kako bi se osiguralo da je nacrt Zakona o AVMU u Crnoj Gori u potpunosti u skladu sa pravnom tekovinom Evropske unije.

Član 113 govori o ključnim bojaznima u Direktivi u vezi sa sadržajem koji obuhvata zaštitu maloljetnika, zaštitu javnosti od sadržaja koji podstiču mržnju ili nasilje i sadržaja koji predstavljaju kriminalnu djelatnost poput podsticanja na terorizam, dječje pornografije i krivičnih djela koja se tiču rasizma i ksenofobije. Oni se precizno podudaraju sa tekstom Direktive o AVMU.

Što se tiče komercijalnih audiovizuelnih komunikacija, nacrt zakona u velikoj je mjeri u skladu sa Direktivom o AVMU. Međutim, kao što je gore navedeno (odjeljak 3.2), jedno značajno pitanje nije obrađeno na cjelovit i dosljedan način u nacrtu zakona. Zbog raširenih bojazni u vezi s oglašavanjem hrane, a posebno izloženosti djece komercijalnim komunikacijama koje promovišu hranu bogatu masnoćama, soli i šećerom, Direktiva o AVMU uvela je zahtjev da države članice rade na smanjenju izloženosti djece takvim komunikacijama. Član 28b (2-5) zahtijeva da države članice podstiču upotrebu koregulacije i samoregulacije kroz kodekse ponašanja kako bi postigle ovaj cilj.

Stoga član 114 treba da ima dodatni stav kako bi se uključio ovaj važan dio Direktive. U prethodnom pregledu utvrđeno je da je moguće da rad glavnih platformi za razmjenu video sadržaja koje su zainteresovane za Crnu Goru neće biti uređen u Crnoj Gori, već negdje drugdje. Pregled je takođe naglasio potrebu da se uključe svi aspekti regulatornog režima za platforme za razmjenu video sadržaja, koji bi se mogli prilagoditi posebnim karakteristikama crnogorskog pravnog sistema. Izostavljanje ovih obaveza može u budućnosti dovesti do problema ako se desi da se važna nacionalna platforma za razmjenu video sadržaja razvije na tržištu ili će ovaj propust dovesti do toga da značajne platforme za razmjenu video sadržaja koje pružaju usluge u regionu (Jugoistočna Evropa) osnuju poslovnu jedinicu u Crnoj Gori kako bi se izbjegli potencijalni viši standardi regulacije u drugim zemljama regiona.

Sljedeći važan aspekt Direktive o AVMU (28b stav (3)) pruža značajne pojedinosti u vezi s odgovarajućim vrstama mjera koje platforme za razmjenu video sadržaja treba da preduzmu kako bi osigurale da ispunjavaju svoje obaveze. Spisak vrsta mjera koje bi mogle da budu prikladne u zavisnosti od okolnosti predviđen je u Direktivi. Na ovo pitanje se upućuje na osnovu člana 115, a upućivanje se vrši na detaljne uslove koje će Savjet Agencije dalje da formuliše. Ulozi Savjeta Agencije u razradi “bližih uslova“ pomoglo bi uključivanje, u tekst budućeg zakona, spiska mjera koje je preporučila Evropska komisija.

S tim je u vezi činjenica da Direktiva opisuje ulogu koju će nacionalni regulatorni organi igrati u ocjeni prikladnosti sistema i mjera koje uspostavljaju platforme za razmjenu video sadržaja kako bi se osigurala zaštita korisnika od gorenavedenih vrsta sadržaja.

Nacrt zakona obuhvata nekoliko pitanja koja se odnose na prava korisnika, ali je izostavio značajnu klauzulu da kada operatori prikupljaju podatke o korisnicima prilikom sprovođenja mehanizama za zaštitu maloljetnika, ne bi trebali da koriste bilo koji od tih podataka u komercijalne svrhe.

U zaključku, preporučuje se pregled odjeljka o platformama za razmjenu video sadržaja kako bi se osiguralo da u potpunosti preuzima zahtjeve iz Direktive o AVMU.

# Ocjena usklađenosti i dosljednosti nacrta Zakona o audiovizuelnim medijskim uslugama, Zakona o medijima i Zakona o RTCG

U septembru 2018. godine, Savjet Evrope dao je tehničke savjete Vladi Crne Gore za izradu početne(ih) verzije(a) Zakona o RTCG i Zakona o medijima.[[13]](#footnote-13) Prva mišljenja eksperata Savjeta Evrope podnesena su u septembru 2018. godine. Takođe, u avgustu 2019. godine crnogorskim su vlastima stavljena na raspolaganje dva ekspertska mišljenja[[14]](#footnote-14) (o nacrtu Zakona o RTCG i o nacrtu Zakona o medijima).

## Zakon o medijima (jul 2020.)

Zakon o medijima u svom je sadašnjem obliku razumno dobro usklađen sa primjenjivim međunarodnim i regionalnim standardima. Međutim, potrebno je uvesti neke izmjene i dopune u nekim oblastima kako bi se osiguralo da je u potpunosti u skladu s evropskim standardima.

### **Sloboda izražavanja i razdvajanje zakonskih obaveza i profesionalnih normi**

Članom 3 propisano je da se pravo na slobodu izražavanja ostvaruje uz poštovanje “Ustava, zakona i Kodeksa novinara Crne Gore (u daljem tekstu: Kodeks) i drugih opštih akata kojima je propisana zaštita profesionalnih standarda”. Pozivanje na potrebu poštovanja etičkih i samoregulativnih normi treba pozdraviti kao opšte načelo. Međutim, takođe je važno napomenuti da etičke i profesionalne norme moraju biti pravilno odvojene od zakonskih i regulatornih obaveza. Samo kršenje zakonskih i regulatornih obaveza može dovesti do zakonske odgovornosti ili izricanja administrativnih ili, u ekstremnim slučajevima, kao što je to pojasnio sam ESLJP, krivičnih sankcija. Osim toga, zadnji stav istog člana takođe navodi da se sloboda medija “može ograničiti samo kada je to neophodno u interesu zaštite nacionalne bezbjednosti i teritorijalnog integriteta Crne Gore, radi sprječavanja nereda ili vršenja krivičnih djela, zaštite zdravlja i morala, zaštite ugleda ili prava drugih, sprječavanja odavanja povjerljivih informacija ili radi očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva”. Ova široka odredba ponavlja opšta načela utvrđena u članu 19 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i članu 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Međutim, mora se primijetiti da se takva opšta odredba, koja djeluje na nivou načela, ne može sama po sebi koristiti za nametanje zakonskih ograničenja prava na slobodu izražavanja ili izricanje bilo kakve kazne ili sankcije, jer joj nedostaje potrebna predvidljivost. Sva ograničenja te vrste važe samo ako su formulisana na osnovu detaljnih zakonskih odredbi, uključujući one unesene u dodatne i konkretnije odjeljke zakona. Ograničenja takođe treba da budu usko formulisana, srazmjerna legitimnom cilju kojem se teži.

### **Pitanja odgovornosti za sadržaj i uklanjanje sadržaja**

Članom 24 određeno je da su osnivači medija “odgovorni za objavljeni medijski sadržaj, ako ovim zakonom nije drugačije određeno”. Iako ostatak članova Zakona nije potpuno jasan po ovom pitanju, a kako bi se garantovalo poštovanje načela nužnosti i srazmjernosti, savjetuje se da se u zakon unesu potrebne odredbe koje bi garantovale sljedeće:

1. Osnivači medija direktno su odgovorni za objavljeni sadržaj samo u slučajevima kada su bili uključeni u uređivački postupak koji je doveo do objave predmetnog sadržaja.
2. Osnivači medija mogu da snose samo građansku (i u svakom slučaju ne krivičnu) supsidijarnu odgovornost ako glavni urednik i/ili novinar koji je u pitanju ne odgovore na navode protiv njih.

Članom 26 utvrđen je niz pravila u pogledu odgovornosti za komentare trećih lica u slučaju internetskih publikacija. Među tim pravilima, u ovom članu je utvrđeno da je osnivač internetske publikacije dužan da ukloni komentar koji predstavlja očigledno nezakonit sadržaj, bez odlaganja, ili komentar kojim se krše zakonom zaštićena prava, a najkasnije u roku od 60 minuta od saznanja ili od dobijanja prijave drugog lica da predstavlja nezakonit sadržaj.

Te su odredbe posebno zabrinjavajuće sa stanovišta standarda Savjeta Evrope i Evropske unije na osnovu sljedećih okolnosti:

1. Rok za brisanje od 60 minuta očigledno nije razuman zahtjev i otvara najozbiljnija pitanja praktične izvodjivosti, da ne spominjemo pitanja primjerenosti i srazmjernosti. Takođe, generalno, vrlo kratki rokovi mogu biti posebno teški za poštovanje, naročito za male platforme. Nacrt ne nudi nikakvo obrazloženje za određivanje tako kratkog roka u svim slučajevima (bez obzira na to o kakvoj se vrsti nezakonitosti radi kod povrede prava). Ne uključuje ni nikakvo razlikovanje na osnovu veličine i kapaciteta različitih platformi.
2. Prema odredbi, uklanjanje se vrši nakon dobijanja prijave od drugog lica. Može li ovaj zahtjev postaviti bilo koja osoba ili samo državni organ? Može li ga platforma preispitati ili osporiti? Da li ova odredba nekom pojedincu daje ovlašćenje da traži uklanjanje bilo kojeg komentara samo na osnovu tvrdnje da je nezakonit? U drugom slučaju, ko vrši ocjenu postojanja povrede prava? Osoba na koju se komentar odnosi? Platforma? Državni organ? Opet, jesu li mogući žalbeni mehanizmi?

Zbog gorenavedenih pitanja, potrebno je unijeti, bilo reformom u regulativi ili pravnom sistemu, konkretniji okvir kojim će se garantovati sljedeće:

1. Naredbe za uklanjanje moraju se izvršavati sa pažnjom i u razumnom roku, u skladu sa veličinom i kapacitetom različitih platformi.
2. Naredbe za uklanjanje mora davati državni organ, po mogućnosti sudija. Potrebno je unijeti i poseban žalbeni mehanizam u odnosu na takve naredbe.
3. U slučaju postupka prijave i uklanjanja dostupnog drugim fizičkim licima, važno je garantovati da su prijave pravilno obrazložene, da platforme imaju na raspolaganju mehanizme protiv prijave, kao i pravne lijekove u slučajevima neutemeljenih ili zlonamjernih zahtjeva, da se režim zasniva na načelu da su autori sadržaja, prema zakonu, odgovorni za svoj govor i ponašanje na internetu, da su platforme odgovorne samo u slučaju dokazanog propuštanja da se odgovori na valjana obavještenja o ilegalnom sadržaju, a internetske publikacije nijesu obavezne da utvrđuju nezakonitost sadržaja treće strane, osim u slučajevima očigledne nezakonitosti.

Kao što je prethodno napomenuto, režim koji ne poštuje gorenavedena načela nije u skladu sa važećim standardima u ovoj oblasti.

### **Zaštita novinarskih izvora**

Član 30 govori o zaštiti novinskih izvora. Svako miješanje u pravo na zaštitu novinarskih izvora (pretresi na radnom mjestu ili u kući novinara, oduzimanje novinarskog materijala, naredbe za otkrivanje informacija, itd.) koje bi moglo dovesti do njihove identifikacije moraju pratiti efikasne zakonsko-procesne zaštitne mjere. Prema sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava, među prvima od zaštitnih mjera je garancija preventivnog preispitivanja od strane nezavisnog i nepristrasnog organa kako bi se spriječio nepotreban pristup informacijama koje mogu otkriti identitet izvora. Stoga bi u tekstu trebalo razjasniti da obaveza otkrivanja izvora ne bi trebala da zavisi samo od zahtjeva državnog tužioca, već bi trebala da bude popraćena preventivnom sudskom kontrolom.

Preporučuje se uvođenje dodatne fraze kako bi se osiguralo da su otkrivanja izvora informacija Specijalnom tužiocu povezana sa određenim kriminalističkim istragama, pa ih odobrava sudija koji je za te istrage nadležan. Intervencija sudije u ovim predmetima uskladiće odredbu sa standardima utvrđenim u Preporuci CM/Rec(2000)7 Komiteta ministara državama članicama o pravu novinara da ne otkriju svoje izvore informacija.

Iz tog razloga, član 30 stav 2 bi glasio: “Izuzetno od stava 1 ovog člana, i kada je to potrebno radi sprečavanja ili istraživanja krivičnog djela koje ugrožava interese nacionalne bezbjednosti, teritorijalnog integriteta i zdravlja, novinar je dužan da na zahtjev državnog tužioca i uz saglasnost nadležnog sudije, otkrije izvor informacija.”

### **Medijsko izvještavanje i izvještavanje o sudskim postupcima**

Članom 34 utvrđeno je načelo prema kojem “niko se u mediju ne smije označiti počiniocem krivičnog djela, odnosno proglasiti krivim ili odgovornim prije pravnosnažne odluke suda”.

Načelo i pravo na pretpostavku nevinosti temeljna je zaštita koju pružaju međunarodno humanitarno pravo i nacionalni ustavi. Ova se zaštita odnosi na osobu koja je predmet istrage ili suđenja pred sudijom ili sudom. To je dakle pravo koje se ostvaruje u spomenutom kontekstu i za koje se ne može tvrditi kao takvo, da neopravdano ograničava temeljno pravo novinara i medija da traže i prenose informacije o pitanjima od javnog interesa. Novinari naročito imaju pravo da izvještavaju o pritvaranju, krivičnom gonjenju ili suđenju pojedincima kada je to pitanje od javnog interesa (na primjer, činjenica da se protiv člana vlade vodi krivični postupak zbog korupcije).

Bez obzira na to, takođe je istina da novinari moraju izvještavati na tačan i profesionalan način, u smislu da treba da pruže odgovarajući kontekst u pogledu faze predmetnog zakonskog postupka i činjenice da još nije donesena pravosnažna presuda. Iz tih razloga važno je naglasiti da se ova odredba može koristiti za sprječavanje novinara ili medija da izvještava o pitanjima od javnog interesa, uključujući tekuće sudske postupke i suđenja. Stoga se preporučuje izmjena zakona kako bi se na pravi način zaštitilo pravo na slobodu informisanja u ovoj konkretnoj oblasti.

### **Pravo na odgovor i ispravku**

Članovi 47 i 48 odnose se na pravo na odgovor i ispravku. Kao što je već navedeno u prethodnoj pravnoj analizi, podjela na ova dva prava pomalo je zbunjujuća. Tu je važno napomenuti da prema standardima Savjeta Evrope, (naročito, Preporuka br. (2004)16 Komiteta ministara državama članicama o pravu na odgovor u novom medijskom okruženju),[[15]](#footnote-15) pravo na odgovor se zasniva na sljedećim načelima:

1. Pravo na odgovor je ”sredstvo koje nudi mogućnost reagovanja na sve informacije u medijima kojima se iznose netačne izjave o osobi ili koje utiču na njegova/njena lična prava”.
2. Pravo na odgovor stoga se ne može tumačiti u smislu davanja mogućnosti bilo kojoj osobi (a posebno javnim ličnostima) da prisiljava medije da iznose njegove stavove ili verziju (prema tekstu zakona, da dopunjuju ili ispravljaju ono što je bilo objavljeno).
3. Pravo na odgovor daje samo mogućnost objave odgovora “na način istaknut podjednako kao osporavane informacije kako bi mogao doći do iste javnosti i imati isti efekat“.
4. Proširenje primjene prava na odgovor ili ispravku mimo gorenavedenog predstavljalo bi ograničenje prava na slobodu informisanja koje nije podržano mjerodavnim međunarodnim i regionalnim standardima.

Uprkos tome, ovaj odjeljak sada će se fokusirati na dodatne moguće izmjene čijim bi se unošenjem garantovalo potpuno usklađivanje s odredbama nacrta zakona koji je predmet ovog dokumenta. Važno je napomenuti da je nacrt u svakom slučaju *lex specialis*, što znači da određene i na konkretne stvari usmjerene odredbe navladavaju opšta pravila utvrđena u širim zakonima, naročito i upravo u Zakonu o medijima.

### **Područje primjene Zakona**

Članom 6 utvrđeno je da se Zakon “primjenjuje na medije koji su osnovani u Crnoj Gori i čije se uredničke odluke donose u Crnoj Gori”. Ovo je vrlo široka odredba koja se baš ne uklapa u detaljnije i preciznije kriterijume utvrđene u članu 2 nacrta. Stoga se preporučuje da se u član 6 uvede upućivanje na činjenicu da se na takve slučajeve moraju primjenjivati kriterijumi uvedeni posebnim zakonodavstvom, naročito u vezi sa pružanjem audiovizuelnih medijskih usluga. Štaviše, a kako bi se izbjegla bilo kakva zabuna ili pravna praznina u ovoj oblasti, takođe se preporučuje da se u članu 2 stav 1 nacrta fraza ”u skladu sa ovim zakonom i posebnim zakonima koji uređuju oblast medija i elektronskih komunikacija” zamijeni sa ”u skladu s onim što je utvrđeno ovim zakonom”.

### **Evidencija medija**

Članovi 8 i 9 Zakona o medijima odnose se na opštu evidenciju medija. Poglavlje VII Nacrta uređuje evidencije koje Agencija, kao regulator audiovizuelnih medija, mora voditi u pogledu različitih pružalaca usluga na koje se odnosi zakonski tekst. Kako bi se izbjegla pretjerana birokratija i administrativno opterećenje, preporučuje se da se u nacrt unese odredba kojom se utvrđuje da se o odlukama o upisu u evidenciju donesenim u skladu sa zakonom mora takođe obavijestiti organ nadležan za Evidenciju medija radi odgovarajućeg postupanja.

### **Fond za podsticanje pluralizma i raznovrsnosti medija**

Poglavlja III i IV Zakona o medijima sadrže niz odredbi kojima je cilj garantovanje transparentnosti finansiranja medija iz javnih prihoda, kao i regulisanje Fonda za pluralizam i raznolikost medija. Bilo bi važno unijeti odredbu koja jasno naglašava da se pravila sadržana u ovom odjeljku primjenjuju na servise koje nijesu javni medijski servisi. Zakonski parametri u pogledu finansiranja usluga i aktivnosti javnih medijskih servisa posebno su i odvojeno utvrđeni u čl. 80 do 85 nacrta, kao i u poglavlju V Zakona o Nacionalnom javnom emiteru RTCG.

***Internetske publikacije***

Članom 26 Zakona o medijima utvrđeno je da “internetska publikacija je medij čiji se sadržaj širi putem interneta, a koji se ne može smatrati audiovizuelnom medijskom uslugom prema zakonu koji uređuje oblast audiovizuelnih medijskih usluga”. Kako bi se izbjegla zabuna i pogrešna tumačenja, savjetuje se dodavanje usluga platformi za razmjenu video sadržaja, prema definiciji predviđenoj i zakonodavstvom koje se odnosi na audiovizuelnu oblast, kao kategorije koja je isključena iz pravnog pojma internetske publikacije.

### **Zaštita maloljetnika**

Članom 37 Zakona o medijima utvrđen je niz opštih načela i obaveza u pogledu zaštite maloljetnika od strane medija. **Preporučuje se** dodavanje rečenice u kojoj se navodi da zaštita maloljetnika u odnosu na sadržaj koji pružaju audiovizuelni mediji i platforme za razmjenu video sadržaja mora da bude garantovana u skladu sa pravilima utvrđenim u zakonodavstvu koje uređuje audiovizuelnu oblast.

### **Kazne**

Članovi 60 do 62 Zakona o medijima sadrže niz kaznenih odredbi u načelu primjenjivih na sve vrste medija i formata. **Preporučuje se** unošenje dodatne rečenice u član 60 koja glasi da bi se, u slučaju da se prekršaj utvrđen Zakonom o medijima podudara sa drugim prekršajem iz zakonodavstva koje uređuje audiovizuelnu oblast, na pružaoce medijskih usluga koji su obuhvaćeni zakonodavstvom koje uređuje audiovizuelnu oblast trebalo primijeniti to zakonodavstvo.

## Zakon o Nacionalnom javnom​​ emiteru Radio i televizija Crne Gore

Autori prethodnog pregleda (iz maja 2020.) nacrta Zakona o audiovizuelnim medijskim uslugama primijetili su da bi postojanje značajnog broja odredbi u ovom nacrtu koje su se ticale nacionalnog javnog servisa, uz izradu novog Zakona o Nacionalnom javnom emiteru, mogla dovesti do nedosljednosti ili zakonskih nejasnoća. Stoga je dio zadatka ovog pregleda ispitivanje usklađenosti oba zakona i usklađenosti zakona s evropskim standardima.

Generalno, upućivanja na javne medijske servise u nacrtu Zakona o AVMU su široka – uključujući i nacionalne, regionalne i lokalne javne medije, dok se Zakon o RTGC-u posebno fokusira na nacionalni javni servis. Međutim, postoje neka preklapanja u ta dva zakona.

### **Slični članovi**

Oba zakona imaju član sa nazivom “Pružanje komercijalnih audiovizuelnih usluga“ (član 5 Zakona o RTCG i član 76 Zakona o AVMU). U slučaju Zakona o AVMU, član jednostavno navodi da: *“Pored javnih usluga iz člana 75 ovog zakona, javni emiter može da pruža komercijalne audiovizuelne komunikacije u skladu sa ovim zakonom i osnivačkim aktom.*

*Pružanje usluga iz stava 1 ovog člana mora da bude odvojeno od pružanja javnih usluga iz člana 75 ovog zakona.”*

Član 5 Zakona o RTCG detaljno opisuje šta komercijalne audiovizuelne usluge podrazumijevaju.

Stoga bi bilo korisno da član 76 Zakona o AVMU sadrži direktno upućivanje na član 5 Zakona o RTCG u odnosu na nacionalnog javnog emitera.

Što se tiče svih ostalih javnih emitera, manje je jasno (u Zakonu o AVMU) šta čini komercijalne audiovizuelne usluge.

Pravni okvir za “uvođenje novih usluga“ obuhvaćen je u oba zakona (generalno za javne medijske servise u nacrtu Zakona o AVMU (član 83), a posebno za RTCG u Zakonu o RTCG-u (član 10). Oni su međusobno usklađeni. Isto se može zaključiti za odgovarajuće članove koji u oba zakona govore o “unakrsnom subvencioniranju“ i “odvojenom računovodstvu“.

Zakon o RTCG sadrži opsežnu klauzulu u vezi s “unakrsnim subvencioniranjem“. U prethodnom pregledu primijećeno je da bi zakon trebao naglasiti da se zabrana unakrsnog subvencioniranja odnosi na upotrebu javnih sredstava za finansiranje komercijalnih usluga i da se ona ne bi trebala koristiti za sticanje bilo kakve konkurentske ili nelojalne prednosti na medijskim ili oglašivačkim tržištima. Čini se da je član u novom nacrtu s tim u vezi preciznije formulisan. Pitanje može li RTCG koristiti komercijalno zarađena sredstva za proizvodnju sadržaja javnog servisa nije u potpunosti riješeno – međutim, može se pretpostaviti da to mora biti slučaj (unakrsno subvencioniranje može da bude korisno za proizvodnju sadržaja javnog servisa).

***Ovlašćeni predlagači za imenovanje člana Savjeta RTCG***

Članom 33 utvrđeno je da nevladina organizacija može da bude “ovlašćeni predlagač“ (u smislu člana 31) za imenovanje člana Savjeta RTCG, ako je kod nadležnog organa državne uprave registrovana najmanje tri godine prije objavljivanja javnog poziva za podnošenje predloga za imenovanje članova Savjeta.

Čini se da ovo ograničenje nije opravdano niti potrebno u svrhu garantovanja kvaliteta i nepristranosti kandidature, pa i procesa imenovanja. Trogodišnje ograničenje čini se prilično proizvoljnim i potencijalno diskriminišućim. U slučaju da je namjera zakona da se izbjegnu kandidature od ad hoc osnovanih subjekata ili subjekata bez jasnih ili dokazanih dosadašnjih postignuća u odgovarajućoj oblasti, važno je napomenuti da cijeli postupak imenovanja već sadrži relevantna ograničenja i zaštitne mjere koje bi omogućile lako prepoznavanje i odbijanje neprikladnih ili nekvalifikovanih kandidata.

Autori **sugerišu da** zahtjev za zahtjev za pružanjem dokaza o aktivnosti u predmetnoj oblasti bude obuhvaćen odredbom zakona koja govori o dokazima koje treba da podnesu NVO, bez uključivanja trogodišnjeg zahtjeva. Ova potrebna dokumenta navedena su u članu 32 i ovdje su ukratko pobrojana: dokaz o upisu u registar nevladinih organizacija kod nadležnog organa državne uprave, osnivački akt i statut, u tekstu koji se nalazi kod nadležnog organa državne uprave nadležnog za registraciju nevladinih organizacija; kao i izvještaji o radu i finansijski izvještaji. Stoga se **preporučuje** da se izbriše spomenuto ograničenje.

### **Članovi Savjeta RTCG: stručnost, izbor i razrješenje**

Savjet RTCG uređen je članovima 27-49. Cjelokupni postupak za imenovanje članova Savjeta ilustruje snažnu uključenost civilnog društva, što je vrlo pozitivno.

**Preporučuje se** izmjena odredbe koja govori o kriterijuma za imenovanje u Savjet kako bi se jasno utvrdila potreba da se mogu kandidovati pojedinci s odgovarajućim profesionalnim iskustvom na rukovodećem nivou sa visokim stepenom odgovornosti.

U članu 40 razrađeno je kako radno tijelo Skupštine usvaja predlog liste kandidata za imenovanje. To uključuje tri kriterijuma: 1. profesionalno iskustvo; 2. intervju; i 3. broj glasova koje je pojedinac dobio od nevladinih organizacija. Međutim, treći paragraf navodi da “radno tijelo će utvrditi predlog kandidata za člana Savjeta iz ovih kategorija na osnovu kriterijuma iz stava 2 tač. 1 i 2 ovog člana.”

Stoga ovdje postoji anomalija u tome što treća kategorija nije uzeta u obzir.

Jedna sugestija bi mogla da bude da se koriste prva 2 kriterijuma kao osnova za izradu uže liste – sa fokusom na profesionalnom iskustvu i znanju iz datog sektora i problematici, uz korišćenje posljednjeg kriterijuma kao odlučujućeg faktora između jednako kvalifikovanih kandidata.

Uz to, nacrt zakona, vezano za postupak skupštinskog odlučivanja o listi kandidata, ne sadrži nikakva posebna upućivanja na većinu potrebnu za takvu odluku. Kao što je više puta istaknuto u različitim analizama i diskusijama, standardi Savjeta Evrope (posebno Preporuka br. R (96) 10 Komiteta ministara državama članicama o garantovanju nezavisnosti javnog radiodifuznog servisa)[[16]](#footnote-16) **preporučuju** da se zahtijeva kvalifikovana većina radi promovisanja konsenzusa među različitim političkim snagama i izbjegavanja stranačkih imenovanja na osnovu postojećih većina. Stoga je potrebno naglasiti važnost činjenice da dotičnu listu kandidata Skupština utvrđuje na osnovu veoma velike većine. Stoga se **preporučuje** izmjena ove odredbe uvođenjem takvog specifičnog zahtjeva.

Primjenom kvalifikovane većine, moguće je da će takođe biti potrebno da se osigura postojanje mehanizma protiv zastoja. Izvještaj Venecijanske komisije pruža niz pristupa za rješavanje zastoja, uključujući drugo glasanje, na primjer 3/5 većinom.[[17]](#footnote-17)

Treba utvrditi precizna pravila u pogledu mogućnosti razrješenja članova Savjeta, kao i direktora nacionalnog javnog servisa, kako bi se izbjeglo da se razrješenje koristi kao sredstvo političkog pritiska. Treba naglasiti da bi odredbe o razrješenju trebale izričito da predviđaju sudsku kontrolu u vezi sa odlukama te vrste.

### **Ugovori o pružanju javnih usluga**

Jedan od značajnih aspekata odjeljka Zakona o AVMU koji govori o javnim medijskim servisima tiče se ugovora o pružanju javnih usluga (čl. 81 i 82). Prema članu 81:

*U skladu sa načelima uredničke autonomije, finansijske i institucionalne nezavisnosti javih emitera, ugovor o pružanju javnih usluga zaključuje se između organa državne uprave nadležnog za poslove medija i nacionalnog javnog emitera, odnosno organa jedinice lokalne samouprave nadležnog za medije i lokalnog javnog emitera (u daljem tekstu: Ugovor).*

Međutim, u Zakonu o RTCG nema upućivanja na ugovor o pružanju javnih usluga.

To dovodi do neslaganja između zakona. Stoga se **preporučuje da** autori ili: uklone zahtjev da se ugovor o pružanju javnih usluga (kao što je opisano u nacrtu Zakona o AVMU) primjenjuje na nacionalni javni servis, korigovanjem člana 81 ILI da se osigura da Zakon o RTCG uključuje takvo upućivanje na javni ugovor, kako bi bio u potpunosti usklađen sa nacrtom Zakona o AVMU.

# Kratki prikaz preporuka

## Zakon o audiovizuelnim medijskim uslugama

* Članove 4 do 6 potrebno je izmijeniti i dopuniti kako bi se uzelo u obzir da su ograničenja za prijem usluga i postupak naveden u AVMU relevantna samo za servise sa sjedištem u državama članicama EU, dok Evropsku komisiju kao instituciju ili treba informisati ili ona treba da ocijeni utvrđene mjere. Stoga se savjetuje ili
	+ povratak na sadašnje odredbe u Zakonu o elektronskim medijima; ili
	+ uključivanje tog novog postupka, ali uz potrebu da se u takvim članovima upućivanja na “drugu državu“ ili “drugu zemlju“ zamijene sa “državom članicom EU“.
* Član 20 koji uređuje ulogu nevladinih organizacija kao “ovlašćenih predlagača” za imenovanje člana Savjeta Agencije, sadrži zahtjev da NVO treba da su registrovane kod nadležnog organa državne uprave najmanje tri godine prije objavljivanja javnog poziva za podnošenje predloga za imenovanje članova Savjeta. Preporučuje se brisanje ovog (3-godišnjeg) ograničenja, jer cijeli postupak imenovanja već sadrži relevantna ograničenja i zaštitne mjere koje bi omogućile lako prepoznavanje i odbijanje neprikladnih ili nekvalifikovanih kandidata.
* Član 28 (koji govori o imenovanju članova Savjeta Agencije od strane Skupštine) trebao bi da sadrži zahtjev da Skupština donosi dotičnu odluku na osnovu kvalifikovane većine kako bi se garantovalo da odluka o imenovanju odražava širi nestranački politički konsenzus.[[18]](#footnote-18) Uz to, važno je uvesti mehanizam protiv zastoja – na primjer, sa drugim krugom glasanja kako bi se osiguralo da postupci ne budu blokirani na neodređeno vrijeme.
* Odredbama o razrješenju članova Savjeta i direktora Agencije trebalo bi izričito predvidjeti sudsku kontrolu takvih odluka.
* Član 47 sadrži niz zabrana sadržaja koje su primijenjene na usluge distribucije (kabelovske, satelitske, itd.). Kako, prema Direktivi o AVMU, ti servisi nemaju nikakvu uredničku odgovornost u odnosu na sadržaj na AVMU koje distribuiraju, preporučuje se da se ove zabrane odnose samo na pružaoce audiovizuelnih medijskih usluga.
* Prema članu 50 koji govori o pitanju pristupačnosti audiovizuelnih medijskih usluga osobama s invaliditetom, potrebno je pravilno prenijeti obaveze navedene u Direktivi o AVMU kako bi se osigurala prava tih osoba i ispunile povezane obaveze države Crne Gore.
* Savjetuje se da se naslov člana 53 – “koregulacija ili samoregulacija“ promijeni u “koregulacija I samoregulacija“. Time bi se izbjeglo pogrešno tumačenje da postoji jednostavan izbor između korišćenja jednog ili drugog. Različiti javnopolitički ciljevi mogu se najlakše ostvariti jednom ili drugom ili kombinacijom obije vrste regulacije.
* Član 73 govori i neprofitnim emiterima. Preporučuje se da se trogodišnje ograničenje za prijavu za status neprofitnog emitera koje se čini proizvoljnim i nepotrebnim ukloni ili zamijeni manje restriktivnim i usmjerenijim režimom koji bolje garantuje pouzdanost i kvalitet pružanja usluge od strane dotičnih subjekata.
* Uz to, članom 73 uvode se vrlo stroge programske obaveze za neprofitne emitere. Stoga se preporučuje da se zamijeni ova odredba i procenti koje ona sadrži širom obavezom da se emituje sadržaj sa ciljem služenja specifičnim interesima i potrebama dotične zajednice ili organizacije.
* Na kraju, savjetuje se i brisanje odredbe kojom se utvrđuje da bi programske obaveze javnih servisa bile primjenjive i na neprofitne emitere.
* Pravila o oglašavanju navedena u nacrtu zakona izostavljaju nekoliko važnih obaveza koje proizlaze iz Direktive o AVMU. Zahtjev da audiovizuelne medijske usluge smanje izloženost djece komercijalnim audiovizuelnim komunikacijama koje promovišu nezdravu hranu (član 9 stav 4 Direktive o AVMU) trebao bi da bude uključen u obaveze audiovizuelnih medijskih servisa u kontekstu člana 100. Zahtjev da audiovizuelne medijske usluge smanje izloženost djece komercijalnim audiovizuelnim komunikacijama koje promovišu alkohol (član 9 stav 3 Direktive o AVMU) trebao bi da bude uključen u član 101.
* Potrebno je u potpunosti prenijeti odredbe Direktive u vezi sa platformama za razmjenu video sadržaja.
* Član 167 u širem smislu se odnosi na “pravna lica“ u vezi s opsežnim režimom odgovornosti proizašlim iz kršenja nekoliko odredbi zakona, uključujući one koje se primjenjuju samo na pružaoce medijskih usluga. Stoga je važno, prilikom utvrđivanja svakog mogućeg prekršaja, da stavovima ovog člana takođe budu precizirani konkretni subjekti na koje se isti primjenjuju, kako bi se izbjeglo nametanje prekomjernih ili indirektnih obaveza kojima bi se povrijedila načela nužnosti i srazmjernosti.

## Zakon o medijima

* Član 6 koji se odnosi na predmet zakona zahtijeva pojašnjenje. Preporučuje se da se u član 6 unese upućivanje na činjenicu da se na takve slučajeve moraju primjenjivati kriterijumi uvedeni posebnim zakonodavstvom, naročito u vezi sa pružanjem audiovizuelnih medijskih usluga. Takođe se preporučuje da se u članu 2 stav 1 nacrta fraza “u skladu sa ovim zakonom i posebnim zakonima koji uređuju oblast medija i elektronskih komunikacija“ zamijeni sa “u skladu s onim što je utvrđeno ovim zakonom“.
* Neophodno je da član 24 bude jasniji. Preporuka je da se u zakon unesu potrebne odredbe koje bi garantovale sljedeće:
	+ Osnivači medija direktno su odgovorni za objavljeni sadržaj samo u slučajevima kada su bili uključeni u uređivački postupak koji je doveo do objave predmetnog sadržaja.
	+ Osnivači medija mogu snositi građansku (i u svakom slučaju ne krivičnu) supsidijarnu odgovornost samo ako glavni urednik i/ili novinar koji je u pitanju ne odgovore na navode protiv njih.
	+ Što se tiče odgovornosti za komentare trećih strana u slučaju internetskih publikacija (prema članu 26), nužno je uvesti, reformom u regulativi ili pravnom sistemu, konkretniji okvir koji će garantovati sljedeće:
	+ Naredbe za uklanjanje moraju se izvršavati sa pažnjom i u razumnom roku, u skladu sa veličinom i kapacitetom različitih platformi.
	+ Naredbe za uklanjanje mora davati državni organ, po mogućnosti sudija. Potrebno je unijeti i poseban žalbeni mehanizam u odnosu na takve naredbe.
	+ U slučaju postupka prijave i uklanjanja dostupnog drugim fizičkim licima, važno je garantovati da su prijave pravilno obrazložene, da platforme imaju na raspolaganju mehanizme protiv prijave, kao i pravne lijekove u slučajevima neutemeljenih ili zlonamjernih zahtjeva, da se režim zasniva na načelu da su autori sadržaja, prema zakonu, odgovorni za svoj govor i ponašanje na internetu, da su platforme odgovorne samo u slučaju dokazanog propuštanja da se odgovori na valjana obavještenja o ilegalnom sadržaju, a internetske publikacije nijesu obavezne da utvrđuju nezakonitost sadržaja treće strane, osim u slučajevima očigledne nezakonitosti.
* U sklopu članova 8 i 9, preporučuje se da se u nacrt unese odredba kojom se utvrđuje da se o odlukama o upisu u evidenciju donesenim u skladu sa zakonom mora takođe obavijestiti organ nadležan za Evidenciju medija radi odgovarajućeg postupanja.
* U Poglavljima III i IV Zakona o medijima (koja uvode niz odredbi kojima je garantovana transparentnost finansiranja medija iz javnih prihoda i regulišu rad Fonda za podsticanje pluralizma i raznovrsnosti medija), važno je unijeti odredbu koja jasno naglašava da se pravila uključena u ovaj odjeljak primjenjuju na servise koji nijesu javni medijski servisi.
* U sklopu člana 26 u vezi sa definicijom internetskih publikacija, savjetuje se dodavanje usluga platformi za razmjenu video sadržaja, kao kategorije koja je isključena iz pravnog pojma internetskih publikacija.
* U sklopu člana 30 u vezi sa zaštitom novinarskih izvora, preporučuje se preformulisanje stava 2 kako bi bio u skladu s evropskim standardima. Tako bi član 30 stav 2 glasio: “Izuzetno od stava 1 ovog člana, i kada je to potrebno radi sprečavanja ili istraživanja krivičnog djela koje ugrožava interese nacionalne bezbjednosti, teritorijalnog integriteta i zdravlja, novinar je dužan da na zahtjev državnog tužioca i uz saglasnost nadležnog sudije, otkrije izvor informacija“.
* Prema članu 37 o opštim načelima i obavezama u vezi sa zaštitom maloljetnika od strane medija, preporučuje se dodavanje rečenice u kojoj se navodi da zaštita maloljetnika u odnosu na sadržaj koji pružaju audiovizuelni mediji i platforme za razmjenu video sadržaja mora da bude garantovana u skladu sa pravilima utvrđenim u zakonodavstvu koje uređuje audiovizuelnu oblast.
* Preporučuje se unošenje dodatne rečenice u član 60 koja glasi da bi se, u slučaju da se prekršaj utvrđen Zakonom o medijima podudara sa drugim prekršajem iz zakonodavstva koje uređuje audiovizuelnu oblast, na pružaoce medijskih usluga koji su obuhvaćeni zakonodavstvom koje uređuje audiovizuelnu oblast trebalo primijeniti to zakonodavstvo.

## Zakon o Nacionalnom javnom​​ emiteru

* Što se tiče vrste “komercijalnih audiovizuelnih usluga“ (član 5), one su razrađene u odnosu na javni servis. Međutim, za sve ostale vrste javnih emitera, nema naznaka šta one podrazumijevaju. Stoga bi bilo korisno da član 76 Zakona o AVMU sadrži direktno upućivanje na član 5 Zakona o RTCG u odnosu na nacionalnog javnog emitera.
* Jedan od značajnih aspekata odjeljka Zakona o AVMU koji govori o javnim medijskim servisima tiče se ugovora o pružanju javnih usluga (čl. 81 i 82). Međutim, u Zakonu o RTCG nema upućivanja na ugovor o pružanju javnih usluga. Stoga se preporučuje da se ovo upućivanje ili izbriše iz Zakona o AVMU ILI da Zakon o RTCG uključuje takvo upućivanje kako bi bio u potpunosti usklađen sa nacrtom Zakona o AVMU.
* U okviru čl. 27-49, preporučuje se da među kriterijumima za imenovanje u Savjet treba da bude relevantno profesionalno iskustvo na rukovodećem nivou, sa visokim stepenom odgovornosti.
* Član 33 koji uređuje ulogu nevladinih organizacija kao “ovlašćenih predlagača” za imenovanje člana Savjeta RTCG, sadrži zahtjev da NVO treba da su registrovane kod nadležnog organa državne uprave najmanje tri godine prije objavljivanja javnog poziva za podnošenje predloga za imenovanje članova Savjeta. Preporučuje se brisanje ovog (3-godišnjeg) ograničenja, jer cijeli postupak imenovanja već sadrži relevantna ograničenja i zaštitne mjere koje bi omogućile lako prepoznavanje i odbijanje neprikladnih ili nekvalifikovanih kandidata.
* U članu 40 predlaže se, u odnosu na tri kriterijuma za imenovanje članova Savjeta RTCG, da se koriste prva 2 kriterijuma kao osnova za izradu uže liste – sa fokusom na profesionalnom iskustvu i poznavanju datog sektora i problematike, uz korišćenje posljednjeg kriterijuma kao odlučujućeg faktora u slučaju jednako kvalifikovanih kandidata.
* Što se tiče postupka donošenja odluke o listi kandidata u Skupštini, kako bi se udovoljilo standardima Savjeta Evrope u ovoj oblasti, preporučuje se da se zahtijeva kvalifikovana većina radi promovisanja konsenzusa među različitim političkim snagama i izbjegavanja stranačkih imenovanja na osnovu postojećih većina. Uz to, važno je uvesti mehanizam protiv zastoja – na primjer, sa drugim krugom glasanja kako bi se osiguralo da postupci ne budu blokirani na neodređeno vrijeme.
* Treba utvrditi precizna pravila u pogledu mogućnosti razrješenja članova Savjeta, kao i direktora nacionalnog javnog servisa, kako bi se izbjeglo da se razrješenje koristi kao sredstvo političkog pritiska. Treba naglasiti da bi odredbe o razrješenju trebale izričito da predviđaju sudsku kontrolu.

# Zaključci

Preporučuje se preduzimanje sljedećih koraka kako bi se napredovalo u procesu završetka nacrta Zakona o AVMU:

* Ažurirati nacrt Zakona o AVMU u skladu sa preporukama navedenim u ovom tehničkom dokumentu.
* Pripremiti nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o medijima i Zakona o RTCG na osnovu ovdje navedenih preporuka.
* Osigurati dosljednost i usklađenost zakona u vezi sa pitanjima navedenim u ovom tehničkom dokumentu.
* Predstaviti nacrt Zakona o AVMU i izmjene i dopune ostalih (gorenavedenih zakona) kao paket medijskih zakona, imajući na umu i raniju domaću praksu; to će vjerovatno olakšati učinkovitiji i dosljedniji razvoj zakonodavnog okvira.
* Organizovati široke konsultacije o ovom paketu zakona relevantnih za medijski sektor.

# Prilozi



   

1. [Dostupno ovdje](https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/1808/oj). [↑](#footnote-ref-1)
2. [Ekspertski izvještaj](https://rm.coe.int/montenegro-media-sector-inquiry-with-the-council-of-europe-and-europea/16807b4dd0)  [↑](#footnote-ref-2)
3. Konvencija Savjeta Evrope o prekograničnoj televiziji (ETS br. 132) nema (od 2011. godine) Stalni odbor (kojem je, prema Konvenciji, povjerena funkcija tumačenja Konvencije i rješavanja sporova), stoga trenutno ne postoji postupak na nivou SE uporediv sa onim koji se primjenjuje u EU. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ovaj sporazum predstavlja međunarodni sporazum, a prema Ustavu Crne Gore: *“Potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni su dio unutrašnjeg pravnog poretka."* Takođe je navedeno da isti *"imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva."* [↑](#footnote-ref-4)
5. Savjet Evrope (april 2020.): Pravna analiza nacrta Zakona o audiovizuelnim medijskim uslugama Crne Gore, koju su obavile Joan Barata i Tanja Kersevan. [↑](#footnote-ref-5)
6. Direktiva (EU) 2018/1808 o izmjeni Direktive 2010/13/EU o usklađivanju određenih odredbi utvrđenih zakonima, propisima ili administrativnim mjerama u državama članicama u vezi sa pružanjem audiovizuelnih medijskih usluga (Direktiva o audiovizuelnim medijskim uslugama) s obzirom na promjenjivo stanje na tržištu. [Dostupno ovdje](https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/1808/oj). [↑](#footnote-ref-6)
7. Konvencija Savjeta Evrope o prekograničnoj televiziji (ETS br. 132) nema (od 2011. godine) Stalni odbor (kojem je, prema Konvenciji, povjerena funkcija tumačenja Konvencije i rješavanja sporova), stoga trenutno ne postoji postupak na nivou SE uporediv sa onim koji se primjenjuje u EU. [↑](#footnote-ref-7)
8. Za pojedinosti o pristupima zauzetim u drugim evropskim zemljama, za primjere srazmjernih mjera (različite obaveze za različite vrste medija), kao i studije slučaja o inicijativama za smanjenje troškova, pogledajte sljedeći dokument pripremljen za Evropsku platformu regulatornih organa: *Novine u pogledu pristupačnosti televizijskih i audiovizuelnih medijskih usluga na zahtjev – pregled regulatornih trendova*. 50. sastanak EPRA-e, Atina, 23-25. oktobar 2019. godine [Dostupno ovdje](https://cdn.epra.org/attachments/files/3611/original/WG_III_Update_on_Accessibility_of_TV_and_on-demand_audiovisual_media_services_vfinal_181219.pdf?1576675230). [↑](#footnote-ref-8)
9. Preporuka br. (2000)23 Komiteta ministara državama članicama o nezavisnosti i funkcijama regulatornih organa u oblasti radio-difuzije, koju je Komitet ministara usvojio 20. decembra 2000. godine. [Dostupno ovdje](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804e0322). [↑](#footnote-ref-9)
10. Venecijanska komisija Savjeta Evrope (2018.): *Zbirka mišljenja i izvještaja Venecijanske komisije koji se odnose na kvalifikovane većine i mehanizme protiv zastoja.* [Dostupno ovdje](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2018)003-e). [↑](#footnote-ref-10)
11. SZO (2016.): Izvještaj komisije za okončanje dječje gojaznosti. Dostupno [ovdje](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/204176/9789241510066_eng.pdf?sequence=1) [↑](#footnote-ref-11)
12. Istraživanje sprovedeno u kontekstu JUFREX-a 2. Propisi o političkom oglašavanju: Uporedna studija s osvrtima na situaciju u Jugoistočnoj Evropi. [Dostupno ovdje](https://rm.coe.int/study-on-political-advertising-eng-final/1680a0c6e0). [↑](#footnote-ref-12)
13. Istovremeno, Savjet Evrope takođe je bio uključen u pružanje podrške Vladi Crne Gore u izradi Zakona o audiovizuelnim medijskim uslugama; međutim, rad na ovom zakonu / procesu izrade bio je u toku tokom ostatka 2020. godine. Nacrt zakona u verziji u kojoj je bio u to vrijeme nalazi se u Prilogu V. [↑](#footnote-ref-13)
14. Vidjeti: Savjet Evrope (avgust, 2019.) Zakon o Nacionalnom javnom emiteru Radio i televizija Crne Gore -

Komentari na revidirani nacrt. Pripremila Eve Salomon, ekspert Savjeta Evrope; i Savjet Evrope (avgust 2019.): Pravna analiza nacrta Zakona o medijima Crne Gore. Pripremila Joan Barata Mir, nezavisni ekspert za slobodu medija. [↑](#footnote-ref-14)
15. Preporuka br. (2004)16 Komiteta ministara o pravu na odgovor u novom medijskom okruženju. [Dostupno ovdje](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805db3b6). [↑](#footnote-ref-15)
16. Preporuka br. R (96) 10 Komiteta ministara državama članicama o garantovanju nezavisnosti javnih radiodifuznih servisa. [Dostupno ovdje](https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168050c770) [↑](#footnote-ref-16)
17. Venecijanska komisija Savjeta Evrope (2018.): *Zbirka mišljenja i izvještaja Venecijanske komisije koji se odnose na kvalifikovane većine i mehanizme protiv zastoja.* [Dostupno ovdje](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2018)003-e) [↑](#footnote-ref-17)
18. Kao što je preporučeno u dokumentu Savjeta Evrope: Preporuka br. R (96) 10 Komiteta ministara državama članicama o garantovanju nezavisnosti javnih radiodifuznih servisa. [Dostupno ovdje](https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168050c770) [↑](#footnote-ref-18)