

**PRAVNA ANALIZA NACRTA
ZAKONA O MEDIJIMA CRNE GORE**

**Mišljenje Generalnog direktorata za ljudska prava i vladavinu prava
pripremljen na osnovu stručnosti
Joane Barata Mir i Tanje Kerševan Smokvina,
nezavisnih stručnjaka za slobodu medija
poručen od strane Savjeta Evrope u**

Septembru 2018

Rezime	3
Uvod	5
I. Međunarodni pravni standardi u pogledu slobode izražavanja i slobode informisanja	5
I.1 Opšti standardi	5
I.2 Standardi u pogledu regulacije medija	6
II. Pregled predložene pravne reforme	8
II.1 Sadržaj i obuhvat predložene regulacije.....	8
II.2 Analiza nacрта u smislu primjenjivih međunarodnih standarda	8
Predmet zakona	8
Definicije	8
Osnovni principi	9
Koncept medija	9
Osnivanje medija	9
Samoregulacija	10
Zaštita medijskog pluralizma	11
Prava, obaveze i odgovornosti	11
Odgovornost za štetu	12
Zaštita posebnih prava	13
Pravo na privatnost	14
Pravo na odgovor i ispravku	14
Skladištenje medijskih snimaka i pravo na pregled	14
Distribucija	15
Inostrana informativna djelatnost	15
Kaznene odredbe	16
Prelazne i završne odredbe	16

Rezime

Ova Analiza ispituje nacrt Zakona o medijima Crne Gore (u daljem tekstu: nacrt). Zasnovana je na prevodu na engleski jezik ovog nacrt, koji je bio dostavljen od strane autora Savjetu Evrope.

Uzevši u obzir da su mnogi djelovi nacrt, direktno povezani sa univerzalnim pravom na slobodu izražavanja, bilo bi poželjno da se uključe direktne reference, na samom početku ovog teksta, u smislu njegove zaštite i razvoja kao jednog od glavnih ciljeva ovog zakona.

Definicija “program” nije adekvatno usklađena sa napisanim sadržajem, dok definicija “privatni život” nije nužno iscrpna i stoga može dovesti do zabuna i ograničenja u trenutku primjene.

Uzevši u obzir važnost presuda Evropskog suda za ljudska prava (ECHR), kao i njihovu pravilno izvršavanje, preporuka je da nacrt takođe uključi specifičnu referencu o potrebi da se brzo i pravilno izvrše odluke Suda u smislu pitanja slobode izražavanja u Crnoj Gori.

Uključivanje pojma “internet portali” u definiciji medija je previše uopšteno i može dovesti do problema u tumačenju i izvršavanju.

Preporuka je da se pojednostavi tekst članova 9 i 10 i da se radi na tome da definicije medija budu više neutralne sa tačke gledišta tehnologije. U tom smislu, fokus takvih definicija trebalo bi da bude a) urednička kontrola/odgovornost, b) širenje ideja, informacija i mišljenja, c) obraćanje neodređenoj publici, d) korišćenje bilo koje platforme, podrške i tehnologije za širenje sadržaja.

Predlog mora biti precizniji kad se radi o tipu medija koji se moraju osnovati prateći specifičnu (i stoga restriktivnu) proceduru, usled čega bi bili izuzeti iz principa slobodnog osnivanja koji se uopšteno odobrava nacrtom.

Zbog transparentnosti i efikasnosti, preporuka je da se informacije koje imaju veze sa prijemom javnih sredstava dostavljaju od strane svakog medija, bilo da pripadaju javnom ili privatnom sektoru.

Što se tiče samo-regulacije, naročito se savjetuje da se uvedu odredbe koje bi garantovale nezavisnost nadzornog organa, usvajanje etičkog koda zasnovanog na otvorenom i inkluzivnom procesu, kao i postojanje adekvatnih žalbenih ili nadzornih mehanizama. Takođe se preporučuje da se eliminišu bilo kakva ograničenja u smislu tipa medija koji mogu da zasnuju samo-regulatorne mehanizme (interne ili eksterne).

Savjetuje se da se eliminišu odredbe koje ovlašćuju državu ili organe koje država kontroliše da dodjeljuju sredstva direktno i nezavisno od principa i mehanizama uopšteno predstavljenih u ovom nacrtu, u smislu korišćenja javnih sredstava za podršku produkcije sadržaja, iz razloga što bi to moglo voditi ka vrlo jasnim diskriminatornim i arbitrarnim odlukama u pogledu raspodjele sredstava, te bi se time omogućilo da političke institucije imaju moć da se miješaju u uredničku i finansijsku nezavisnost medija.

Odredbe iz nacrt, koje se tiču odgovornosti online publikacija u pogledu komentara trećih stranaka postavljaju važna pitanja pravne sigurnosti i mogu dovesti do brisanja zaštićenog i

legitimnog sadržaja, kao i nametanja prekomjerenih i nesrazmjernih odgovornosti online publikacijama.

Preporučuje se da nacrt uključi uravnoteženiji pristup odbrani istine ili profesionalne marljivosti, kao i mogućnost da Sud, u nekim slučajevima, preokrene teret dokaza.

Određeni broj odredbi koje se tiču sadržaja (npr. one koje se tiču “specijalnih prava” ili “privatnosti”) daju se na nivou deklaracije i ne predviđa se izvršenje. Predmet diskusije može biti da li su one, u takvoj formi, uopšte neophodne u ovog zakonu. Ponavljanje normativa koji su primarno predmeti drugih zakona kako bi se oni okupili na jednom mjestu treba izbjegavati, jer to stvara nepotrebna preklapanja i zabune. Uprkos činjenici da u sadašnjem nacrtu, odredbe o nadzoru nisu precizne, prisustvo obaveza sadržaja može ponuditi neki osnov Vladi da se miješa u rad novinara i da ostvaruje pritisak na medije.

Osim zakona koji regulišu audio-vizuelne medijske usluge i emitovanje, mnoge zemlje članice Evropske unije nemaju zakone koji se uopšteno primjenjuju na medije. Podvrgavanje medija koji prenose vijesti regulaciji sadržaja je kontraverzno i trebalo bi biti izbjegnuto. Umjesto toga, zemlje se oslanjaju na opšte zakone kao što su civilni, kazneni, komercijalni, korporativni, autorksa prava, zaštita podataka ili poreski zakon. Ipak, tamo gdje postoje zakoni o medijima, oni se obično usmjeravaju na osiguravanje slobode da se informacije prime i pošalju, uz zaštitu osnovnih ciljeva javne politike. Kao u slučaju Crne Gore, oni se mogu odnositi na govor mržnje, pornografiju ili specifične prijetnje nacionalnoj bezbjednosti.

Predlog mora biti jasniji na temu toga ko je odgovoran za propuste u pojedinačnim odredbama zakona i za izdavanje kazni. Možemo pretpostaviti da osnovna odgovornost leži na Ministarstvu kulture, ali zakon takođe predviđa intervencije suda i postavlja odgovornost za nadzor stručnih i etičkih standarda u medijima na samo-regulatorna tijela. Ako to implicira da se određene odredbe o sadržaju iz zakona shvataju kao stručni/etički standardi u domenu samo-regulatornih tijela, onda zakon to treba da apsolutno pojasni. Moguća preklapanja odgovornosti trebalo bi da se izbjegnu, ili, u opravdanim slučajevima, jasno diferenciraju.

Kako bi se spriječio nepotreban pritisak na medije, trebalo bi obratiti pažnju na pravila o pravo na odgovor i ispravku, sa posebnim fokusom na osnove za ostvarivanje prava na odgovor i ispravku, koja su preopširna.

Regulacija inostrane informativne djelatnosti i njeno dodjeljivanje Ministarstvu spoljnih poslova jeste nepotrebna, previše detaljna i potencijalno štetna, i u smislu osnovnog koncepta organizacije inostranog izvještavanja, i u smislu standarda slobode izražavanja. Opravdan razlog za regulaciju može se naći isključivo u zaštiti ostvarivanja prava koja se tiču profesionalnog rada inostranih dopisnika i izaslanika. Slično je tačno i kada se radi o regulaciji distribucije medija, što ne pripada praksama demokratskih društava baziranih na vrijednostima slobode izražavanja i ne ispunjava standarde Savjeta Evrope. Preporučuje se da se ovaj odjeljak detaljno revidira ili u potpunosti zaboravi.

Uvod

Ova Analiza pripremljena je od strane Dr. Joan Barata Mir i Dr. Tanja Kerševan Smokvina, nezavisnih stručnjaka za slobodu medija, na zahtjev Savjeta Evrope.

Analiza uključuje komentare na sadašnju verziju nacrtu zakona, kroz poređenje odredbi sa međunarodnim medijskim standardima, a posebno onim Savjeta Evrope; indikacije odredbi koje nisu usklađene sa principima slobode izražavanja i medija; i preporuke o dovođenju zakona u harmoniju sa gore pomenutim standardima.

U tekstu se najprije daju opšti standardi o slobodi izražavanja i slobodi informisanja i onda se predstavljaju oni koji se direktno tiču regulacije medijskih usluga.

Drugi dio predstavlja pregled predloženog zakona, fokusirajući se na njegovu usklađenost sa međunarodnim standardima slobode izražavanja. Analiza ističe najvažnije pozitivne aspekte nacrtu zakona i elaborira o njegovim nedostacima, sa tačke gledišta davanja preporuka za njegovo ispravljanje.

I. Međunarodni pravni standardi slobode izražavanja i slobode informisanja

I.1 Opšti standardi

U Evropi, sloboda izražavanja i sloboda informisanja zaštićene su članom 10 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava (ECHR), koja predstavlja vodeći ugovor o zaštiti ljudskih prava na kontinentu, u okviru konteksta Savjeta Evrope (CoE). Ovaj član prati riječi i odredbe uključene u član 19 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (ICCPR), i u principu je usklađen sa različitim ustavnim i pravnim sistemima u Evropi.

Član 10 glasi ovako:

“1. Svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo uključuje slobodu mišljenja i slobodu primanja i prenošenja informacija i ideja, bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice. Ovaj član ne sprječava države da zahtijevaju dozvole za rad od radio, televizijskih i filmskih kompanija.

2. Ostvarivanje ovih sloboda, budući da uključuje obaveze i odgovornosti, može podlijetati takvim formalnostima, uslovima, ograničenjima ili sankcijama predviđenim zakonom i koje neophodne u demokratskom društvu u interesu nacionalne sigurnosti, teritorijalnog integriteta ili javne sigurnosti, sprječavanja nereda ili zločina, zaštite zdravlja i morala, ugleda ili prava drugih, sprječavanja širenja povjerljivih informacija ili u interesu očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva.”

Sloboda izražavanja i sloboda informisanja predstavljaju osnovna ljudska prava koja štite pojedince pri držanju mišljenja ili primanju ili slanju informacija i ideja svih vrsta. One takođe impliciraju šire implikacije, budući da je ostvarivanje takvih prava direktno povezano sa ciljevima

i ispravnim funkcionisanjem pluralističke demokratije.¹

Sa druge strane, sloboda izražavanja i sloboda informisanja, kao i druga prava zaštićena Konvencijom, nisu apsolutna i stoga mogu biti predmet određenih restrikcija, uslova i ograničenja. Ipak, član 10.2 ECHR jasno daje do znanja da su takva ograničenja stvar izuzetka i da moraju poštovati niz zahtjeva, poznatih kao test iz tri dijela. Ovaj test zahtjeva da: 1) bilo kakvo miješanje mora biti dato u zakonima, b) miješanje mora pratiti legitimni cilj uključen u takve odredbe, i 3) restrikcija mora biti strogo neophodna, u kontekstu demokratskog društva, kako bi se adekvatno zaštitio neki od njegovih ciljeva, u skladu sa udejom o proporcionalnosti.²

I.2 Standardi u pogledu regulacije medija

Komitet ministara i Parlamentarna skupština Savjeta Evrope razvili su brojne preporuke i deklaracije koje doprinose jasnoći, zasnivanju i razvoju principima, zahtjeva i minimalnih standarda u pogledu djelotvorne zaštite prava navedenih u članu 10 ECHR-a, posebno u pogledu različitih aspekata koji se tiču pružanja medijskih usluga (uključujući medijski pluralizam i transparentnost vlasništva medija, zaštite novinarskih izvora, zaštite uzbunjivača, upravljanje javnim medijskim servisima, nadležnost javnih medijskih servisa u informacionom društvu, promociju demokratskih i socijalnih doprinosa javnih medija, ili nezavisnost i funkcionisanje regulatornih vlasti, između ostalog³).

Postoji vrijedna i solidna interpretativna pravna praksa uspostavljena tko decenija od strane Evropskog suda za zaštitu ljudskih prava (u daljem tekstu: ECtHR), koja takođe uključuje pružanje medijskih usluga u smislu njihove povezanosti sa pravom na slobodu izražavanja i slobodu informisanja. Predmetni zakon pokriva polja koja uključuju i odgovornosti država da dodijeli ispravne frekvencije (Centro Europa 7 S.r.l. i Di Stefano v. Italy, 07.06.2012.⁴), pravne sigurnosti u regulaciji emitovanja (Groppera Radio AG i Others v. Switzerland, 28.03.1990.⁵), ne-arbitrarnost u postupku izdavanja dozvole za emitovanje (Meltex Ltd i Movsesyan v. Armenia, 17.06.2008.⁶), potrebu da se izbjegnu monopoli (*Informationsverein Lentia i Others v. Austria*, 24.11.1993.⁷), ili potrebu da se ispravno zaštiti nezavisnost emitera javnih servisa (Manole i Others v. Moldova, 17.09.2009.⁸), između ostalih.

Dodatno, na univerzalnom nivou, Opšti komentar br. 34 koji se tiče člana 19 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima koji je usvojen 29.06.2011. godine od strane Komiteta za

¹ Pogledati elaboraciju takvih ideja od strane ECtHR-a u ključnim odlukama kao što su *Lingens v. Austria*, primjena br. 9815/82, presuda od 08.06.1986., i *Handyside v. The United Kingdom*, primjena br. 543/72, presuda od 07.12.1976.

² Pogledati na primjer *The Sunday Times v. UK*, primjena br. 6538/7426, presuda od aprila 1979.

³ Dostupno na internetu: <https://www.coe.int/en/web/portal/protecting-freedom-of-expression-and-information>

⁴ Dostupno na internetu: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-111399"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

⁵ Dostupno na internetu: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-57623"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

⁶ Dostupno na internetu [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":\["Meltex%20Ltd%20and%20Movsesyan%20v.%20Armenia"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-87003"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

⁷ Dostupno na internetu: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-57854"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

⁸ Dostupno na internetu: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-94075"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

ljudska prava Ujedinjenih Nacija⁹, navodi sljedeće (stav 39):

“Države ugovornice treba da osiguraju da su zakonodavni i administrativni okviri za regulisanje masovnih medija u skladu sa odredbama stava 3. Regulatorni sistemi trebaju uzeti u obzir razlike između sektora štampe i radiodifuzije i interneta, uz istovremeno napomenu načina na koji različiti mediji konvergiraju. <...> Države članice moraju izbjeći nametanje uvredljivih uslova i naknada za izdavanje dozvola na emitovanim medijima, uključujući i zajednice i komercijalne stanice. Kriterijumi za primjenu takvih uslova i naknada za licence treba da budu razumni i objektivni, jasni, transparentni, nediskriminatorni i na drugi način u skladu sa Paktom. Režimi izdavanja dozvola za emitovanje putem medija sa ograničenim kapacitetom, kao što su audiovizuelne zemaljske i satelitske usluge, treba da obezbijede pravednu raspodjelu pristupa i frekvencija između javnih, komercijalnih i društvenih emitera. Preporučuje se državama ugovornicama koje to već nisu uradile da osnuju nezavisni i javni radio-difuzni autoritet za autorizaciju, sa ovlaštenjima za ispitivanje aplikacija za emitovanje i izdavanje dozvola”.

Paragraf 40 istog dokumenta uspostavlja:

“Država ne bi trebalo da ima monopolsku kontrolu nad medijima i trebalo bi da promovise pluralnost medija. Shodno tome, države ugovornice treba da preduzmu odgovarajuće mjere u skladu sa Paktom kako bi spriječile nepotrebnu dominaciju medija ili koncentraciju od strane privatno kontrolisanih medijskih grupa u monopolističkim situacijama koje mogu biti štetne za različite izvore i stavove.”

Slično tome, međunarodni izvještači o slobodi izražavanja, uključujući izvještača UN-a o slobodi izražavanja i slobode mišljenja, predstavnika OEBS-a za slobodu medija, specijalnog izvjestioca OAS o slobodi izražavanja i specijalnog izvjestioca o slobodi izražavanja Afričke komisije za ljudska i narodna prava, usvojili su nekoliko zajedničkih deklaracija koje su uključivale relevantne odredbe i preporuke, posebno fokusirane na regulisanje medija¹⁰.

II. Pregled predložene pravne reforme

II.1 Sadržaj i obuhvat predloženog zakona

Nacrt koji je predmet ove analize nazvan je Zakon o medijima.

Nakon razgraničenja predmeta zakona (odjeljak I), nacrt uključuje listu definicija najvažnijih izraza koji će se koristiti u tekstu (odjeljak II). U nacrtu se u poglavlju III nalazi niz principa koji se primjenjuju na ostvarivanje prava na slobodu medija u vezi sa univerzalnim pravima na slobodu

⁹ Dostupno na internetu: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/GC34.pdf>.

¹⁰ Pogledati na primjer posljednju Zajedničku deklaraciju, usvojenu 02.05.2018., o medijskoj nezavisnosti i raznolikosti u digitalnom dobu, dostupno na internetu: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/379351>

izražavanja i slobodu informisanja. Odeljak IV ima za cilj da obezbijedi jasnu definiciju pojma "mediji", a odeljak V reguliše način osnivanja medija. Odeljak VI postavlja pravila u vezi medijskih zapisa. Odeljak VII utvrđuje niz obaveza u vezi sa otkrivanjem podataka. Odeljak VIII utvrđuje principe kojima se uspostavljaju i funkcionišu samo-regulatorna tijela. Odeljak IX je posvećen zaštiti medijskog pluralizma. Odeljak X postavlja prava, obaveze i odgovornosti u vezi pružanja informacija. Odeljak XI je posvećen zaštiti posebnih prava uključujući pretpostavku nevinosti, govor mržnje, zaštitu prava na informisanje osoba sa invaliditetom, zabranu diskriminacije, zaštitu djece, zabranu javnog izlaganja pornografiji, zabranu određenih oblika oglašavanja, zaštite ličnog dostojanstva i prava na privatnost. Odeljak XII je posvećen pravu na odgovor i ispravku. Odeljak XIII uspostavlja pravila u vezi sa skladištenjem medijskih zapisa. Odeljak XIV reguliše distribuciju medija. Odeljak XV postavlja pravila o stranim informacionim aktivnostima. Odeljak XVI uključuje kaznene odredbe. Konačno, odeljak XVII utvrđuje prelazne i završne odredbe.

II.2 Analiza nacrtu u smislu primjenjivih međunarodnih standarda

Predmet zakona

Član 1 rezimira oblasti obuhvaćene pravnim tekstom. Uključuje upućivanje na "osnovne principe slobode medija" kao ključni element zakona. Pošto su mnogi dijelovi nacrtu direktno povezani sa univerzalnim pravom na slobodu izražavanja, preporučljivo je uključiti direktno upućivanje na njegovu zaštitu i razvoj kao jedan od glavnih ciljeva zakona.

Definicije

Član 2 sadrži dugačak spisak definicija koje se odnose na termine koji će se koristiti u nacrtu. Potrebno je pozdraviti uvođenje takve liste na samom početku teksta pošto će to olakšati njegovo tumačenje i primjenu.

Bez obzira na to, postoje neke napomene koje se odnose na ove odredbe.

Prvo, čini se da definicije identifikuju medijski sadržaj terminom "programi". Član definiše programski sadržaj kao "sve vrste informacija (vijesti, napomene, mišljenja, izvještaji i druge informacije) i autorski rad, koji se objavljuju putem medija s ciljem informisanja i zadovoljavanja kulturnih, obrazovnih i drugih potreba javnosti". Ovaj pojam može biti pogodan u odnosu na audiovizuelni sektor (radio, televizija i drugi oblici audio-vizuelne komunikacije), ali izgleda da se ne uklapa pravilno u odnosu na pisani sadržaj. Zbog toga se preporučuje korištenje drugačije terminologije za ovu posljednju vrstu sadržaja.

Drugo, član takođe sadrži definiciju "podataka o privatnom životu". Primjeri koji su navedeni u opisu nisu nužno iscrpni i stoga mogu dovesti do zabuna i ograničenja u trenutku primjene. Osim toga, pojam privatnosti može obuhvatati i više od ideje o privatnom životu. Zbog toga se preporučuje da se ova definicija eliminiše iz člana 2. U svakom slučaju, pojam privatnosti je već dobro razvijen, bar u sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava i stoga je bolje ne pokušavati da se uključi definicija koja bi mogla imati, kao što je već napomenuto, restriktivan efekat.

Opšti principi

Član 4 navodi da se zakon mora tumačiti i primjenjivati u skladu s "Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i praksom dosadašnjeg zakona Evropskog suda za ljudska prava". Ovaj pristup je u osnovi tačan. S obzirom na važnost presuda ECtHR-a, kao i na njegovo pravilno sprovođenje, preporučuje se da nacrt uključi i konkretnu reference na potrebu brzog i ispravnog izvršavanja odluka Suda o odlučivanju o pitanjima slobode izražavanja u Crnoj Gori.

Koncept medija

Članovi 9 i 10 imaju za cilj precizno definisanje medija, u skladu sa osnovnim pojmovima koji su već predviđeni članom 2, kao što je prikazano. Član 9 uključuje u definiciju medija kategoriju "internet portala". Potrebno je naglasiti da je ovo vrlo širok pojam koji može uključivati različite vrste komunikacionih formata. Pod uslovom da član 2 izjednačava medije sa uredničkom odgovornošću, ima mnogo slučajeva kada internet portal ne pruža sadržaj koji je podložan ovakvoj kontroli ili odgovornosti i stoga dovodi do problema tumačenja i primjene budućeg zakona. Zbog toga se preporučuje eliminisanje takve reference.

S druge strane, član 10 isključuje pojam medijskih "platformi kao što su internet forumi, društvene mreže i druge platforme koje omogućavaju slobodnu razmjenu informacija, ideja i mišljenja svojih članova (...)". U isto vrijeme, on takođe isključuje "blogove, web prezentacije i slične prezentacije" (sic) "osim ako su registrovani u Registru medija". Prema onome što je već pomenuto, ova mješovita terminologija može biti zbunjujuća i izazvati mnoge probleme primjene i tumačenja. Zbog ovih razloga preporučuje se pojednostavljivanje tekstova članova 9 i 10 i ciljanje na definiciju koja je neutralnija sa tačke gledišta tehnologije. U tom smislu, fokus takvih definicija trebalo bi da bude a) urednička kontrola/odgovornost, b) širenje ideja, informacija i mišljenja, c) obraćanje neodređenoj publici, d) korišćenje bilo koje platforme, podrške i tehnologije za širenje sadržaja.

Osnivanje medija

Član 11 određuje da se mediji mogu slobodno osnovati i bez prethodne dozvole, putem osnivačkog akta. Međutim, član takođe navodi da se elektronski mediji "osnivaju na način i prema postupku propisanom zakonom (...)".

Ova razlika djeluje problematično. Prije svega, referenca na "elektronske medije". Ako shvatimo da ovo obuhvata bilo koji format ili podršku koja koristi elektronska sredstva za objavljivanje i distribuciju, pojam će se odnositi na radio, televiziju i bilo koji drugi medij koji koristi zračne talase, kablovske ili satelitske uređaje za distribuciju. Pored toga, pored nedostatka pravne jasnosti, izuzimanje svih ovih različitih formata iz principa slobodnog osnivanja bi bilo očigledno nesrazmjerno i neopravdano u mnogim slučajevima. Stoga se preporučuje da ovaj član bude precizniji u pogledu vrste medija koji bi trebali biti uspostavljeni nakon određenog (a time i restriktivnijeg) postupka utvrđenog u drugom zakonu. Na kraju, ali ne i najmanje važno, pravna

ograničenja u ovoj oblasti bi bila opravdana u pogledu pružanja medijskih usluga kao takvih, ali djeluje kao da nema opravdanja za proširenje ovih granica do trenutka osnivanja (kao što je, na primjer, televizijska kompanija može i mora biti uspostavljena prvo sa ciljem da dobije licencu naknadno ili u bliskoj budućnosti).

Treći stav člana 13 ukazuje na izuzeća od pravila koja sprječavaju lokalne zajednice da osnivaju medije. Sadašnji režim lokalnih servisnih emitera, koje su osnovale lokalne opštine i koji je regulisan Zakonom o elektronskim medijima, dopušta visoku zavisnost lokalnih PSB-a od lokalnih političkih vlasti i treba ih ispraviti.

Član 14 sadrži iscrpnu listu informacija koje se unose u javnu evidenciju u vezi s bilo kojom medijskom mrežom. Ova odredba je dobrodošla jer može poboljšati transparentnost medija. Međutim, članom se utvrđuje da obaveza pružanja informacija o državnim fondovima i bilo kojem drugom obliku finansijske podrške koju primi javni sektor mora biti "organ javne vlasti". U cilju transparentnosti i efikasnosti preporučuje se da ove informacije obezbjeđuju i svi medijski distributeri koji pripadaju javnom ili privatnom sektoru.

Samoregulacija

Član 18 sadrži neka kratka pravila o samoregulaciji kao instrumentu koji garantuje poštovanje profesionalnih i etičkih standarda u medijima. Promocija šema samoregulacije u potpunosti je u skladu sa evropskim pravnim standardima i stoga je potrebno pozdraviti. Međutim, kako je upravo istaknuto, takva pravila su naročito nejasna i opšta, te se stoga preporučuje uvođenje specifičnih odredbi kako bi se garantovalo da postoje efektivni, kvalitetni i nezavisni mehanizmi u Crnoj Gori. U tu svrhu se naročito preporučuje da uvedu odredbe kako bi se garantovala nezavisnost nadzornog tijela, usvajanje etičkog kodeksa zasnovanog na otvorenom i inkluzivnom procesu i postojanje adekvatnih i pravičnih mehanizama žalbe ili nadzora.

Sa druge strane, član 18 takođe utvrđuje da "(m)ediji koja imaju dnevno štampano izdanje ili proizvodnju mogu formirati kolektivno samoregulatorno tijelo ili svaki medij može formirati unutrašnje samoregulatorno tijelo". Ovo upućivanje na medije koje imaju dnevno štampano izdanje "ili proizvodnju" (sic) djeluje malo nejasno i može izazvati probleme tumačenja i primjene. Pored toga, ograničavanje samoregulacije samo na određeni dio medijskog sektora djeluje neosnovano, jer samoregulacija može biti korisno sredstvo za bilo koji medij. Iz tog razloga, preporučuje se eliminisanje takvog ograničenja.

Zaštita medijskog pluralizma

Odjeljak IX je posvećen različitim mjerama i mehanizmima za zaštitu i promovisanje medijskog pluralizma. U svakom slučaju, ove odredbe u osnovi se fokusiraju na korišćenje javnih sredstava u dvije glavne oblasti: uspostavljanje i finansiranje javnih servisa i sufinansiranje sadržaja. Što se tiče drugog, nacrt ukazuje na Fond za promociju pluralizma i raznolikosti u medijima. Uređenje ovog Fonda, uključujući njegovo finansiranje, upravljanje i proces donošenja odluka o sredstvima namijenjenim za medije, je prilično detaljna. Uključuje odredbe koje imaju za cilj da garantuju

korišćenje takvih sredstava na objektivan, nezavisan, nediskriminatoran i transparentan način, što bi bio osnovni uslov koji se primjenjuje na ove vrste mehanizama.

Međutim, treba napomenuti da član 23 sadrži veoma širok izuzetak i ovlašćuje državna tijela da dodijele sredstva direktno i nezavisno od principa i mehanizama koji su upravo pomenuti za "program, nekomercijalni sadržaj na jezicima manjinskih jezika i druge nacionalne manjinske zajednice" i za "programske sadržaji od javnog interesa neprofitnim medijima zajednice". Ovi izuzeci su naročito nejasni i razlozi koji mogu legitimizirati ove izuzetke u osnovi se preklapaju sa vrstom sadržaja koji bi trebalo da bude podržan od strane Fonda prema opštim pravnim principima i procedurama. Stoga, ovaj izuzetak može dovesti do jasno diskriminatornih i proizvoljnih odluka u pogledu raspodjele sredstava za medijske sadržaje i time daje političkim institucijama moć da se miješaju u uređivačku i finansijsku nezavisnost medija. Iz svih ovih razloga preporučuje se da se ovo ukloni.

Što se tiče člana 24, treba ponovo razmotriti da li je regulatorni organ za elektronske medije prava adresa za učešće u raspodjeli sredstava upućenih dnevnicima, nedjeljnicima i drugim štampanim medijima, kao i online medijima. Takođe u pogledu sredstava za elektronske medije koji se nalaze u okviru oblasti regulatora, ne treba zanemariti da nacrt Zakona o javnoj upravi koji je Vlada odobrila 20. septembra 2018. godine ugrožava nezavisnost regulatornog organa budući da omogućava da Vlada ima direktno ovlašćenje da imenuje članove Savjeta regulatornog tijela. Ako se zakon primenjuje u sadašnjem obliku, treba uvesti dodatne zaštitne mere kako bi se spriječilo politički motivisano dodeljivanje sredstava.

Prava, obaveze i odgovornosti

Član 30 se odnosi na odgovornost takozvanih "internet portala" u odnosu na komentare trećih strana "ako se ne uklone odmah nakon potpisivanja ili saznanja da je to sadržaj koji krši zakonski zaštićena prava".

Prije svega, treba naglasiti potrebu da se terminologija koja se koristi u ovoj odredbi poboljša. Internet portali su preširoka kategorija, jer u ovom slučaju član se jasno fokusira na komentare koje su postavili korisnici u vezi sa uređivačkim nadzorom na mreži. Ovo pitanje je naročito kontroverzno i predmet je niza odluka od strane ECtHR-a¹¹. Nemoguće je izvršiti detaljnu analizu doktrine Suda (jer je to naročito složeno i potpuno vezano za specifične okolnosti slučaja). Međutim, nacrt sadrži niz problematičnih odredbi koje treba poboljšati.

Nacrt ukazuje na "komentare trećih strana" koji krše zakonom zaštićena prava. Ovi komentari biće uklonjeni "odmah nakon potpisivanja ili saznanja" o takvoj nezakonitosti. Međutim, nije jasno kako će se ti pojmovi potpisivanja (da li to znači objavljivanje?) ili saznanja kasnije tumačiti. Da li to znači da mora da postoji odluka ili nalog koji je poslao nadležni sudski ili administrativni organ? Da li je pritužba treće strane dovoljna? Da li online medij ima slobodu procjene ili

¹¹ Pogledati Delfi v. Estonia, 16.06.2015. (dostupno na internetu <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-155105>), MTE v. Hungary, 02.02.2016. (dostupno na internetu: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-160314"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{)), i Pihl v. Sweden, 09.03.2017. (dostupno na internetu: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-172145"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{)).

Član 49 daje vrlo opšte, deklarativno ograničenje govora mržnje. Nije jasno koje su mogućnosti izvršenja i ko je odgovoran za to. Ni u kom slučaju to ne treba povjeriti ministarstvu ili bilo kojem drugom organu vlasti. Isto važi i za član 51 koji se odnosi na zabranu diskriminacije, kao i na član 56 o ličnom dostojanstvu, jer sve to može postati sredstvo državne kontrole i ograničenja.

Član 50 je još jedna vrlo opšta, mekša norma o zaštiti "prava na informisanje osoba sa invaliditetom" bez mehanizama za sprovođenje zakona, tako da će u praksi vjerovatno postati neobavezujuća. Ako pitanja o pristupačnosti ne mogu biti razrađena u nacrtu, zakon treba da predvidi usvajanje sekundarnog akta koji preciznije reguliše ovu oblast. Moraju se navesti nadležna institucija i rok.

Član 54 treba revidirati. Umjesto da se zahtjeva samo "istinито reklamiranje" ljekova bez recepta i medicinskih tretmana, koje je veoma teško pratiti, treba utvrditi obavezne informacije i potencijalno standardizovano odricanje od odgovornosti (npr. Uvijek pročitajte uputstva prije upotrebe. Posavjetujte se sa svojim ljekarom ili farmaceutom o riziku i mogućim neželjenim efektima). Ovo bi se moglo razraditi u podzakonskim aktima koji će definisati i informacije koje se moraju uključiti u oglas i informacije koje se ne smiju uvrstiti u njega. Primjeri obaveznih informacija: ime i uobičajeno ime ako lijek sadrži samo jedan aktivni sastojak; podaci koji su neophodni za efikasnu, tačnu i racionalnu upotrebu lijeka; standardizovano odricanje od odgovornosti. Primjeri informacija koje ne bi trebalo dozvoliti: daju utisak da je medicinska konsultacija ili hirurška operacija nepotrebna; ukazuju na to da su efekti uzimanja ljekova zagarantovani, da nema neželjenih efekata ili da je bolji od bilo kog drugog lijeka ili da je ekvivalentan bilo kom drugom tretmanu ili medicinskom proizvodu; ukazuju na to da se zdravlje osobe može poboljšati samo uzimanjem reklamiranog lijeka; sugerišu da se stanje osobe može pogoršati bez uzimanja reklamiranog lijeka (sa izuzetkom programa vakcinacije); informacije usmjerene prije svega na djecu; reference na preporuke naučnika, zdravstvenih radnika i javnih ličnosti; indikacija da su sigurnost i djelotvornost proizvoda rezultat prirodnog porijekla; itd.).

Pravo na privatnost

Članovi 56-58 ukazuju na poštovanje prava privatnosti u medijima. Opšta napomena odnosi se na to da li ovo treba uključiti u zakon, budući da su pitanja vezana za privatnost uglavnom pokrivena Zakonom o zaštiti ličnih podataka (Službeni list Crne Gore 79/08 i 70/09) i Krivičnim zakonikom (Službeni list Crne Gore 70/2003, 13/2004, 47/2006, 40/2008, 25/2010, 32/2011, 64/2011 – drugi zakon, 40/2013, 56/2013, 14/2015 42/2015 58/2015 - drugi zakon, 44/2017), kao i Etičkim kodeksom za novinare, kao i zbog činjenice da u nacrtu Zakona o medijima nema predviđenih mehanizama za sprovođenje.

Pravo na odgovor i ispravku

Postoje različite prakse regulisanja ovog prava širom Evrope. U nekim zemljama uređuje se zakonima o štampi (npr. Austrija, Njemački Lander, Finska, Francuska, Slovenija); postoje primjeri zemalja koje su ga ugradile u njihov ustav (npr. Grčka); neke zemlje se bave time kroz svoje kaznene odredbe (Norveška) ili obični zakon (Španija); dok u drugim zemljama ne postoji

zakonsko pravo na odgovor, jer je ili zamišljeno drugačije (npr. Holandija - pravo na ispravku činjenične netačnosti), ili postoji de facto kao rezultat uspostavljene prakse koja proističe iz profesionalnih kodova (npr. Švedska).

U Crnoj Gori, sadašnji Zakon o medijima već reguliše "pravo na ispravku i odgovor" na vrlo iscrpan način. Daje pravo onima na koje utiče pogrešna izjava objavljena u medijima da objavljuju odgovor, a takođe dozvoljava medijima da odbiju objavljivanje odgovora ako je netačan. Ako mediji odbiju da objave legitiman odgovor, podnosilac žalbe može pokrenuti sudski postupak.

Nacrt zakona čini uredbu još sveobuhvatnijom. Prvobitna formulacija se skoro u potpunosti mijenja, samo su osnov za odbijanje objavljivanja odgovora ili ispravke ostali praktično nepromenjeni (član 64). Novi tekst daje veoma detaljno uputstvo za sudove koji se bave tužbama radi objavljivanja odgovora. Ovo uputstvo uključuje ne samo aspekte vezane za sadržaj, već i aspekte procesa i rokove (član 66). Ovo može biti korisno ako doprinosi bržem procesiranju i prevenciji zaostalih predmeta.

Trebalo bi, međutim, imati u vidu da postoji vrlo tanka linija između prava na odgovor ili ispravku i vršenja nepotrebnog pritiska na medije. Predloženi tekst daje veoma široku i otvorenu pravnu osnovu za ostvarivanje ovog prava. Umjesto da se fokusira na ispravku činjenične netačnosti, nacrt daje pravo na poricanje, dopunjavanje ili ispravku "netačnih, nepotpunih ili nepravilno prenijetih informacija" (član 59). Pošto pravo nije ograničeno samo na pojedince, to stvara prostor za intervenciju institucija, uključujući različite grane vlasti, što potencijalno dovodi do političkog uplitanja u uređivačku politiku i odluke. Da bi se spriječile zloupotrebe, preporučuje se da se ovaj odjeljak ponovo preispita, naročito dio koji određuje osnovu za odgovor ili ispravku.

Skladištenje medijskih snimaka i pravo na pregled

Članovi 67-69 definišu obaveze medijskog provajdera da čuvaju medijske kopije ili snimke, kao i osnove za pružanje uvida u njih i pravila o kompenzaciji za kopiranje. Odredbe su proporcionalne i usklađene sa uobičajenim praksama.

Distribucija

Terminologija i koncepti koji se koriste u odjeljku XIV, koji regulišu distribuciju medija, podrazumijevaju da je uredba usmjerena na štampane medije. Član 70 od osnivača medija zahtjeva da "dostavi jedan primjerak prvih kopija svakog štampanog izdanja upravnom organu nadležnom za poslove arhiva". U novoj realnosti medijskog tržišta sredstva distribucije više nisu odlučujući faktor i granice između različitih vrsta medija nestaju. Većina štampanih medija imaju online aktivnost, a ponekad i mediji koji su prvi put pokrenuti na online mreži završavaju svoj razvoj u štampi. U ovim okolnostima, cio ovaj odjeljak predstavlja nesrazmjernu intervenciju u jedan segment međusobno povezanog medijskog tržišta. Odjeljak sadrži detaljne odredbe o odnosima između tzv. distributera (nema definicije u nacrtu) i medija (članovi 71-72) i što je još više upečatljivo, svih sedam članova (73-79) definišu osnove i postupak za zabranu distribucije. Oni pripadaju nekom drugom vremenu i režimima; u demokratskoj zemlji koja promovise slobodu

izražavanja i slobodu medija treba ih napustiti.

Inostrana informativna djelatnost

Regulacija inostrane informativne djelatnosti i njeno dodjeljivanje Ministarstvu spoljnih poslova zastarjelo je i potencijalno štetno u smislu standarda o slobodi izražavanja. Opravdani razlozi za regulaciju treba da budu samo oni koji imaju za cilj zaštitu ostvarivanja prava vezanih za profesionalni rad novinara stranim dopisnicima i izaslanicima. Odeljak XV je vrlo detaljan, sa prilično krutom definicijom inostranog biroa, ne uzimajući u obzir raznovrsnost organizacionih opcija. U vremenu kad tehnologija olakšava izvještavanje o stranim zemljama bez uspostavljenih/stalnih inostranih postova, a mediji mogu odabrati privremene forme ili njihove jedinice mogu biti manje ili veće, član 80 priznaje samo pravna lica sa najmanje dva dopisnika. Preporučuje se da se ovo revidira kako bi se podudaralo sa trenutnom praksom izvještavanja u inostranstvu, koja se takođe može ostvarivati u ograničenim vremenskim okvirima, sa posebnim izaslanstvima, frilenserima i lokalnim reporterima. Odredbe o nadzoru u članu 84 su previše široke i mogu se zloupotrebiti kao sredstvo za sankcionisanje, ograničavanje ili kontrolu sadržaja. Ideja cijelog odjeljka XV trebalo bi da se zasniva na olakšavanju rada stranih novinara, ne njegovom ograničavanju. Umjesto trenutnog učešća Ministarstva spoljnih poslova, ukupna odgovornost za ovaj dio zakona bi bila bolje pozicionirana u tijelu nadležnom za postupke koji se odnose na domaće medije.

Izveštaj o akreditaciji stranih novinara u regionu OEBS-a koji je naručila Kancelarija predstavnika OEBS-a 2016. godine pruža sveobuhvatan pregled standarda i može služiti kao smjernica. U kontekstu komentara na nacrt zakona ova dva stava su posebno relevantna:

“Zbog transnacionalne prirode prava na slobodu izražavanja, međunarodni standardi ne prave eksplicitnu razliku između akreditacije nacionalnih i međunarodnih novinara. Profesionalne funkcije i dužnosti novinara ostaju iste bez obzira na mjesto njihovog rada - oni služe kao javni nadzornici koji ostvaruju javno pravo na slobodu izražavanja i informisanja. Strani novinari dobijaju akreditaciju iz istog razloga kao i nacionalni novinari, na primjer, kada žele prisustvovati zvaničnim događajima, zonama katastrofa ili vojnim sukobima.

Ipak, rad izvan matičnih zemalja može biti posebno izazovan za inostrane novinare. Nekim novinarima može biti potrebna viza i dodatna pomoć prilikom putovanja u stranu državu, kao što su pomoć tjelohranitelja ili vodiča. Dakle, jedina razlika između akreditacije za domaće i inostrane novinare je u tome što inostranim novinarima mogu biti potrebne dodatne privilegije kao rezultat akreditacije.” (OSCE 2016, 9).¹⁴

Kaznene odredbe

Članovi 85-87 definišu opseg novčanih kazni za kršenje odabranih odredbi. Kao što je već naglašeno, nisu sve norme sadržane u zakonu praćene mehanizmima izvršenja.

¹⁴ Available at <https://www.osce.org/fom/245146?download=true>

U vezi sa članovima 88-90 iz sledećeg odjeljka (u daljem tekstu), postavlja se pitanje ko je odgovoran za nadzor pojedinačnih odredbi zakona i za izdavanje novčanih kazni. Može se pretpostaviti da primarna odgovornost leži na Ministarstvu kulture, ali zakon predviđa i sudske intervencije i dodjeljuje odgovornost za nadzor profesionalnih i etičkih standarda u medijima samoregulatornim tijelima. U nekim drugim oblastima vezanim za medije (npr. regulisanje AVMS-a i elektronskih komunikacija) već postoje brojne nedosljednosti i zakonske praznine u pogledu nadzora i izvršenja. U Crnoj Gori ovlašćenja za inspekciju imaju samo ovlašćeni inspektori pod centralizovanom Upravom za inspekcijske poslove. U slučaju elektronskih komunikacija, inspektori imaju moć ali nemaju tehnička sredstva, dok u slučaju AVMS-a primjena novčanih kazni nije čak ni moguća, jer nema inspektora unutar Uprave za inspekcijske poslove koji je odgovoran za ovu grupu usluga.

Prelazne i završne odredbe

Odgovornost za nadzor podijeljena je između Ministarstva kulture, Ministarstva spoljnih poslova i samoregulatornih tijela. Član 88 daje odgovornost za "nadgledanje primjene odredbi ovog zakona i zakonitosti rada medija" "organu državne uprave nadležnom za medije", navodno Ministarstvo kulture, a prema članu 90, nadležni organ za nadzor inostrane informativne djelatnosti jeste Ministarstvo spoljnih poslova. Član 89, sa druge strane, odnosi se na "nadzor nad poštovanjem profesionalnih i etičkih standarda u medijima" koji se dodjeljuje "samoregulatornim tijelima, dobrovoljno organizovanim u skladu sa odredbama ovog zakona".

Ako to podrazumijeva da određene odredbe sadržaja iz zakona treba da se shvate kao profesionalni/etički standardi u domenu samoregulatornih organa, zakon bi to trebao učiniti potpuno jasnim. Potencijalno preklapanje odgovornosti treba spriječiti ili, u opravdanim slučajevima, jasno diferencirati.