

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

Ministarstvo kulture

NAZIV PROPISA

Nacrt zakona o medijima

1. Definisanje problema

- Koje probleme treba da riješi predloženi akt?
- Koji su uzroci problema?
- Koje su posljedice problema?
- Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?
- Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?

1. Primjena Zakona o medijima iz 2002. godine, pokazala je da su se usled ubrzanog razvoja medijske industrije, stvorili uslovi da dodatna pitanja od značaja za slobodan i nesmetan rad medija budu zakonski regulisana.

Važeći zakon ne definiše online medije, pa samim tim nije postojala odgovornost tih medija prilikom kršenja prava komentisanja na portalima.

Dosadašnjim propisima nije bilo regulisano pitanje zaštite medijskog pluralizma kroz finansijsku podršku komercijalnim elektronskim, štampanim medijima, neprofitnim medijima i elektronskim publikacijama.

Takođe, nije postojala zaštita transparentnosti u medijima koja se odnosi na obavezu transparentnosti medijskog vlasništva kroz obavezne podatke u Evidenciji medija, kao i obavezu transparentnosti oglašavanja državnih organa u medijima kroz vođenje evidencije oglašavanja i javnog objavljivanje iste.

Definisanje medijske samoregulacije i finansijska održivost do sada nisu bili zakonski prepoznate, što je rezultiralo zamrzavanjem rada kolektivnog samoregulatornog tijela –Medijskog savjeta za samoregulaciju.

Osim toga, zakon nije sadržao odredbe koje se odnose na isključenje odgovornosti za štetu u kontekstu dužne novinarske pažnje, zaštitu ugleda autora, pretpostavku nevinosti, zabranu govora mržnje, zaštitu djece, zabranu javnog izlaganja pornografije, čuvanje i pravo na uvid medijskog zapisa.

2. Izrada Zakona o medijima bazira se na preporukama iz Analize medijskog sektora koju su u okviru projekta "Jačanje pravosudne ekspertize o slobodi izražavanja i medija u Jugoistočnoj Evropi (JUFREX)" sprovedili eksperti Savjeta Evrope i Evropske unije na predlog Evropske komisije, u periodu od avgusta 2017. godine do januara 2018. godine.

U analizi su definisane preporuke za unaprijeđenje rada svih subjekata koji se bave medijskom djelatnošću, a koje se između ostalog, odnose na:

- usklađivanje medijskog zakonodavnog okvira sa standardima Savjeta Evrope i EU;
- djelotvornu i nepristrasnu samoregulaciju;

- transparentne i jednake tržišne uslove za sve aktere medijske oblasti;
- transparentnost vlasništva nad medijima i sprečavanje medijske koncentracije;
- transparentan sistem javnih subvencija za medije;
- profesionalni integritet i bezbjednost novinara.

Tekst Zakona o medijima baziran je na preporukama iz Analize koje se direktno odnose na Zakon o medijima:

1. Uvesti novu definiciju medija koja će se nedvosmisleno odnositi na online medije.
2. Ako bude odlučeno da se definiše odgovornost online medija u odnosu na sadržaje treće strane, kao što su komentari i sadržaji koje generišu korisnici, regulatorni okvir treba da bude u skladu sa standardima i sudskom praksom Savjeta Evrope i Evropske Unije.
3. Pravo na odgovor i ispravku treba proširiti u skladu sa Preporukom (2004) 16 Savjeta Evrope o pravu na odgovor u novom medijskom okruženju.

Oštećeni subjekti su medijski poslenici (osnivači, urednici, novinari i drugi autori programskih sadržaja) zbog nedostatka regulisanja pojedinih instituta, kao i loše finansijske situacije medija u kojima su zaposleni. Loša finansijska situacije u medijima, negativno utiče na medijsku raznolikost, odnosno dolazi do smanjenja broja medija, što direktno utiče na cjelokupno društvo.

Bez promjene propisa uslijedilo bi još surovije finansijsko stanje medija, tj. došlo bi do gašenja, što direktno dovodi do opadanja broja zaposlenih, tj. povećanja nezaposlenosti.

2. Ciljevi

- **Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?**
- **Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.**

Zakonom se osnažuju medijske slobode, unapređuje slobodan i nesmetani rad novinara kao i njihova bezbjednost.

Zakonskim tekstom jačaju se garancije slobode izražavanja i slobode informisanja sadržane u postulatima temeljnih međunarodnih standarda o ljudskim pravima i slobodama, te u tom kontekstu predloženim zakonskim odredbama regulišu se medijski instituti koji do sada nisu bili prepoznati u medijskom zakonodavstvu.

Kroz pristup sredstvima Fonda za zaštitu pluralizma i raznovrsnosti medija doprinosi se održivosti komercijalnih elektronskih, online, štampanih i neprofitnih medija.

Samoregulacija i njena finansijska održivost se definiše kroz zakonski okvir. Kroz pristup sredstvima iz Fonda podstiče se samoregulacija medija, time što se predviđa obaveza uspostavljanja jednog od dva mehanizma samoregulacije kao jedan od uslova za dodjelu sredstava.

Garantuje se transparentnost medijskog vlasništva kao i transparentnost oglašavanja organa javnog sektora u medijima.

Definicija medija je usklađena sa standardima EU, i nedvosmisleno podrazumijevaju online medij kao medij, te se ujedno reguliše pitanje odgovornosti osnivača online medija povodom komentara treće strane.

Dodatno, zakonom se štite prava novinara, ugled autora, izvor informacija, definiše isključenje odgovornosti za štetu u kontekstu dužne novinarske pažnje.

Definiše se evidencija i dobijanje akreditacije predstavnika inostranih medija i dopisništva inostranih medija.

Zakon predviđa zaštitu posebnih prava koja se odnose na pretpostavku nevinosti, izvještavanje o sudskim postupcima, zabranu govora mržnje, zaštitu djece, zabranu javnog izlaganja pornografije, zabranu reklamiranja, dostojanstva ličnosti.

Brisane su anahrone odredbe koje se tiču distribucije štampanih medija.

Pravo na ispravku i odgovor usaglašeno je sa Preporukom Savjeta Evrope o pravu na odgovor u novom medijskom okruženju (2014) 6.

Ciljevi koji se postižu predloženim propisom usklađeni su sa obrazloženjem Programa rada Vlade kojim je predviđena izrada Zakona o medijima za II kvartal 2019.godine, preporukama iz Analize medijskog sektora, Izvještajem Evropske Komisije o napretku CG kao i standardima sadržanim u preporukama Savjeta Evrope iz oblasti slobode izražavanja.

3. Opcije

- **Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati "status quo" opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).**
- **Obrazložiti preferiranu opciju?**

Opcija za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema koji su navedeni u predhodnim stavkama jeste donošenje Zakona o medijima na koje se Ministarstvo kulture odlučilo, imajući uvidu potrebu društva, kao i preporuke iz Izvještaja Evropske Komisije, te iz Analize medijskog sektora.

4. Analiza uticaja

- **Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne.**
- **Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima).**
- **Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti.**
- **Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.**
- **Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.**

Rješenja u propisu najviše će uticati na medijske poslenike, time što će se osnažiti zaštita njihovih prava i sloboda, omogućiti finansijska održivost, osnažiti samoregulacija i njena finansijska održivost, stimulisati proizvodnja sopstvene produkcije i obrađivanje tema od javnog interesa, zaštititi ugled novinara, kao i time što će biti regulisano u kontekstu dužne novinarske pažnje, isključenja odgovornosti, zaštite izvora informacija i dr.

Takođe, uticaće na javnost, time što će se obezbjediti transparentnost medijskog vlasništva i transparentnost oglašavanja organa javnog sektora u medijima, kao i kroz zaštitu posebnih prava, te prava na ispravku i odgovor.

Formiranjem Fonda za podršku pluralizmu i raznovrsnosti medija, utiče na održivost postojećih kao i podstiče potencijalno osnivanje novih medija na tržištu, te direktno utiče na snaženje samoregulacije.

Kao posledica predloga zakonskih odredbi, biće potrebno proširivanje administrativnih kapaciteta i radnih zaduženja regulatora za elektronske medije i organa nadležnog za poslova medija prilikom formiranja komisija za dodjelu sredstava iz Fonda za podršku pluralizmu i raznovrsnosti medija, kao i prilikom uspostavljanja i vođenja evidencije medija kao i uspostavljanja i vođenja evidencije uplata medijima po osnovu usluga oglašavanja ili drugih ugovorenih usluga.

5. Procjena fiskalnog uticaja

- **Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?**
- **Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti.**
- **Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti.**
- **Da li su neophodna finansijska sredstva obezbjeđena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?**
- **Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će prosteći finansijske obaveze?**
- **Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?**
- **Obrazložiti metodologiju koja je korišćenja prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda.**
- **Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti.**
- **Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?**
- **Da li su dobijene primjedbe uključene u tekst propisa? Obrazložiti.**

Zakonom je predviđeno formiranje Fonda za podršku pluralizmu i raznovrsnosti medija kojim se garantuje kontinuirana finansijska održivost komercijalnih elektronskih, online, štampanih i neprofitnih medija.

Obezbjeđivanje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore, sprovodi se na godišnjem nivou, imajući u vidu da je Zakonom predviđeno izdvajanje 0,03 % od BDP-a za finansiranje Fonda za podršku pluralizmu i raznovrsnosti medijima.

Sredstva nijesu obezbjeđena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu. Kao ni za narednu fiskalnu godinu.

Usvajanjem propisa predviđa se donošenje podzakonskih akata koji će bliže urediti pitanje

raspodjele sredstva iz podfondova Fonda za podršku pluralizmu i raznovrsnosti medija.

Do sada, Ministarstvo finansija nije konsultovano.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- **Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertska podrška i ako da, kako.**
- **Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije).**
- **Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni. Obrazložiti.**

Finalni tekst Nacrta zakona o medijima koji je bio rezultat rada pluralne radne grupe, sastavljenih od predstavnika medija, medijskih udruženja, civilnog društva, akademske zajednice i predstavnika državnih organa, upućen je na ekspertsko mišljenje Evropskoj komisiji, Savjetu Evrope i OSCE-u. (jul 2018.godine)

Nakon dobijenih ekspertskih mišljenja (oktobar-novembar 2018.godine) radna grupa je usaglasila ekspertske komentare sa prvobitnim tekstom Nacrta zakona o medijima, te ga u takvoj verziji pripremila za javnu raspravu.

7: Monitoring i evaluacija

- **Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?**
- **Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?**
- **Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?**
- **Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?**

Indikatori mjerljivosti ispunjenja ciljeva jesu finansijska održivost medija, funkcionisanje i finansijska održivost samoregulacije, puna transparentnost procesa upisa medija u evidenciju medija, kao i transparentnost evidencije uplate medijima po osnovu usluga reklamiranja, oglašavanja ili ugovorenih usluga.

Datum i mjesto

19. april 2019.godine

Starješina

Željko Rutović