

Funded  
by the European Union  
and the Council of Europe



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Implemented  
by the Council of Europe

# Analiza medijskog sektora u Crnoj Gori sa preporukama za usklađivanje sa standardima Savjeta Evrope i Evropske unije

izvještaj pripremili

Tanja Kerševan Smokvina (ured.)

Jean-François Furnémont

Marc Janssen

Dunja Mijatović

Jelena Surčulija Milojević

Snežana Trpevska

29. decembar 2017. godine

*neslužbeni prevod<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Napominjemo da je Analiza pripremljena na engleskom jeziku i samo se taj tekst smatra zvaničnim dokumentom.

## **SADRŽAJ**

<b>REZIME .....</b>	<b>5</b>
OSNOVNI PODACI O PROJEKTU	5
NALAZI I PREDLOZI	6
<b>UVOD .....</b>	<b>13</b>
SVRHA	13
OBIM	13
ORGANIZACIJA	14
STRUKTURA	14
METODOLOGIJA	16
<b>POGLAVLJE I: PREGLED I OCJENA TRŽIŠTA .....</b>	<b>17</b>
KONTEKST I OKRUŽENJE	17
DOSTUPNOST I PONUDA	18
EKONOMSKO ZDRAVLJE I DINAMIKA	20
PRAVNE I REGULATORNE INTERVENCIJE	22
IMPLIKACIJE ZA JAVNOST	23
PREDLOG PRAKTIČNE POLITIKE	24
<b>POGLAVLJE II: PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR.....</b>	<b>25</b>
USKLAĐIVANJE: JEDAN KORAK NAPRIJED, DVA NAZAD	25
ZAKONODAVSTVO: PREGLED I SUGESTIJE	25
INSTITUCIJE: PRAZNINE, PREKLAPANJA I OBUHVAT	34
NACIONALNI REGULATORMI ORGAN	38
PREDLOG PRAKTIČNE POLITIKE	40
<b>POGLAVLJE III: JAVNI MEDIJSKI SERVISI .....</b>	<b>42</b>
MEDIJI U CRNOJ GORI KOJI SE FINANSIRAJU IZ JAVNIH FONDOVA	42
ORGANIZACIJA I UPRAVLJANJE	42
FINANSIRANJE	43
AUTONOMIJA I NEZAVISNOST	45
SADRŽAJ: UNIVERZALNOST I RAZNOVRSNOST	48
RTCG I NJENA PUBLIKA, GRAĐANI	50
BUDUĆNOST JMS U CRNOJ GORI	51
PREDLOG PRAKTIČNE POLITIKE	52
<b>POGLAVLJE IV: INTERNET POSREDNICI I MEDIJSKE INTERNET PLATFORME.....</b>	<b>54</b>
UPRAVLJANJE SLOBODOM IZRAŽAVANJA NA INTERNETU	54
SPRJEČAVANJE GOVORA MRŽNJE NA INTERNETU	57
BLOKIRANJE APLIKACIJA ZA SLANJE PORUKA	58
ZAŠTITA SLOBODE IZRAŽAVANJA NA INTERNETU	59
PREDLOG PRAKTIČNE POLITIKE	60

<b>POGLAVLJE V: ŠEME PODRŠKE I DRŽAVNA POMOĆ MEDIJIMA .....</b>	<b>61</b>
DIREKTNA I INDIRECTNA PODRŠKA MEDIJIMA	61
DRŽAVNA POMOĆ	61
PODRŠKA AUDIO-VIZUELNOJ PROIZVODNJI	63
OGLAŠAVANJE INSTITUCIJA JAVNOG SEKTORA	68
KA TRANSPARENTNOM FINANSIRANJU MEDIJA	69
PREDLOG PRAKTIČNE POLITIKE	70
<b>POGLAVLJE VI: TRANSPARENTNOST VLASNIŠTVA NAD MEDIJIMA I MEDIJSKA KONCENTRACIJA.....</b>	<b>72</b>
VLASNIŠTVO NAD MEDIJIMA U DEBATAMA MEDIJSKE POLITIKE	72
TRANSPARENTNOST VLASNIŠTVA NAD MEDIJIMA U CRNOJ GORI	73
MEDIJSKA KONCENTRACIJA U CRNOJ GORI	74
PREDLOG PRAKTIČNE POLITIKE	78
<b>POGLAVLJE VII: NOVINARSTVO – PROFESIONALNI INTEGRITET I BEZBJEDNOST.....</b>	<b>80</b>
DO SRŽI: INTEGRITET I BEZBJEDNOST	80
STANJE U CRNOJ GORI	82
PREDLOZI ZA MEDIJSKI SEKTOR I DRŽAVNU VLAST	84
PREDLOG PRAKTIČNE POLITIKE	93
<b>POGLAVLJE VIII: SAMOREGULACIJA MEDIJA.....</b>	<b>95</b>
SAMOREGULACIJA U POLITIČKO-PROGRAMSKIM DOKUMENTIMA SAVJETA EVROPE I EU	95
RAZDIJELJENI I PREKLAPAJUĆI PRISTUPI U CRNOJ GORI	97
NEDOSTATAK SARADNJE, FINANSIRANJA I EVALUACIJE	98
SPROVOĐENJE, RAZGRANIČENJE, PROMOCIJA	100
PREDLOG PRAKTIČNE POLITIKE	101
<b>POGLAVLJE IX: MEDIJSKA PISMENOST .....</b>	<b>102</b>
PREDSTAVLJANJE TEME	102
EU POLITIKA I KONCEPTUALIZACIJA	102
POLITIKE I INICIJATIVE JAVNOG SEKTORA	104
OBRAZOVNI SISTEM	105
PREDLOG PRAKTIČNE POLITIKE	110
<b>POGLAVLJE X: AUTORSKO PRAVO I PRAVA INTELEKTUALNE SVOJINE .....</b>	<b>112</b>
SPECIFIČNOSTI PRAVNOG OKVIRA	112
PODJELA OVLAŠĆENJA I SARADNJE	113
MEĐUNARODNI STANDARDI	115
PREDLOG PRAKTIČNE POLITIKE	116
<b>PREPORUKE .....</b>	<b>118</b>
<b>DODACI .....</b>	<b>124</b>
DODATAK 1: SKRAĆENICE	124
DODATAK 2: BIOGRAFIJE AUTORA	126

<b>DODATAK 3: MAPA PROJEKTOG PUTA</b>	<b>128</b>
<b>DODATAK 4: SPISAK UČESNIKA</b>	<b>130</b>
<b>DODATAK 5: UPITNIK</b>	<b>135</b>

**UPUĆIVANJA I BIBLIOGRAFIJA .....152**

**TABELE I SLIKE**

TABELA 1: CRNA GORA U INDEKSU ODRŽIVOSTI MEDIJA ZA 2017. GODINU .....	18
TABELA 2: PONUDA AUDIOVIZUELNIH USLUGA, UKLJUČUJUĆI STRANE KANALE .....	19
TABELA 3: LISTA ORGANA SA NADLEŽNOSTIMA U SEKTORU MEDIJA .....	34
TABELA 4: AEM SUBVENCije KOMERCIJALNIM RADIJSKIM STANICAMA 2015-16 .....	65
TABELA 5: MAPA PROJEKTOG PUTA ZA ISTRAŽIVANJE SEKTORA MEDIJA U CRNOJ GORI .....	128
TABELA 6: UČESNICI NA SASTANCIMA TOKOM POSJETE .....	130
SLIKA 1: UDIO PROGRAMA RTCG PO ŽANROVIMA ZA 2015. ....	49
SLIKA 2: VRSTE RA SUBVENCIONIRANIH PROGRAMSKIH SADRŽAJA .....	66
SLIKA 3: TRŽIŠNI UDIO DISTRIBUTIVNIH PLATFORMI 2011.-2016. ....	66
SLIKA 4: VLASNIČKA STRUKTURA VIJESTI .....	75
SLIKA 6: PRIMJER NOVINSKOG KONGLOMERATA .....	76
SLIKA 7: RIZICI PLURALIZMA NA TRŽIŠTU .....	76
SLIKA 8: POLITIČKI RIZICI NEZAVISNOSTI .....	77

## Rezime

Analiza medijskog sektora u Crnoj Gori ima za cilj da doprinese razvoju i sprovođenju medijske politike koja promovira i omogućava slobodu izražavanja i slobodu medija u Crnoj Gori. Ključna svrha ovog istraživanja je da Crnoj Gori pruži konkretnu i korisnu podršku u pripremi Nacionalnog akcionog plana za politiku audio-vizuelnog medijskog sektora, predlažući mjere potrebne za detaljno ocjenjivanje postojećih medijskih instrumenata i praksi u kontekstu procesa evropskih integracija Crne Gore.

Istraživanje je otkrilo slabo i polarizovano medijsko tržište sa visokim stepenom državne intervencije i političkog paralelizma, nedosljednim pravnim i institucionalnim okvirom sa preprekama punoj nezavisnosti i efikasnosti regulatora, fragmentiranom samoregulacijom, rizicima vezanim za integritet i bezbjednost novinara, kao i odstupanjima od načela slobode izražavanja na internetu.

Posljednjih dana 2017. godine, u završnoj fazi izrade ovog izvještaja,<sup>2</sup> objavljeno je da je Skupština razriješila jednog od najaktivnijih članova Savjeta RTCG-a i zamijenila ga poznatim bivšim funkcionerom stranke na vlasti. Ovo razrješenje uslijedilo je nakon niza razrješenja, prije isteka vremena na koje su imenovani, ne samo članova Savjeta RTCG-a, već i člana Savjeta AEM-a. Imajući u vidu njihov obim i način na koji su izvršeni, ovim potezima ozbiljno se dovodi u pitanje nezavisnost i nacionalnog javnog medijskog servisa i nacionalnog regulatornog organa.

Kako bi se obezbijedilo poboljšanje medijskih politika, propisa i praksi u korist građana Crne Gore, potrebna je snažna posvećenost državnih organa pravnoj tekovini EU i standardima Savjeta Evrope. Umjesto pogoršanja već postignutog nivoa usklađivanja i pogoršanja prakse prema medijima i organima upravljanja, država bi trebalo da ubrza i olakša reforme na koordiniran i odgovoran način.

Da bi se poboljšala zakonska koherentnost, predvidljivost i sigurnost, ojačalo sprovođenje i primjena zakona, povećala transparentnost finansiranja medija i vlasništva nad medijima, obezbijedili uslovi za potpunu transformaciju RTCG-a u javni medijski servis, kao i aktivno istakla i podstakla sloboda izražavanja i medija, potrebni su konstantni napor.

## Osnovni podaci o projektu

Istraživanje je predložila Evropska komisija (EK) i sprovedeno je kroz zajednički program Savjeta Evrope (SE) i Evropske unije (EU) "Jačanje pravosudne ekspertize o slobodi izražavanja i medija u Jugoistočnoj Evropi (JUFREX)", u period od avgusta 2017. do januara 2018. Opšti cilj JUFREX-a, trogodišnjeg regionalnog projekta koji se sprovodi u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Srbiji, "Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji" i na Kosovu\*,<sup>3</sup> je promovisanje slobode izražavanja i slobode medija u skladu sa standardima Savjeta Evrope.

U svrhu istraživanja, Savjet Evrope je formirao tim međunarodnih eksperata, izabranih na javnom tenderu u julu 2017. godine, sa mandatom da do kraja januara 2018. godine obave i završe istraživanje medijskog sektora.

---

<sup>2</sup> Krajnji datum koji je obuhvaćen izvještajem je posljednji radni dan 2017. godine, to jeste 29. decembar 2017. godine.

<sup>3</sup> Ova oznaka ne prejudicira stavove o statusu i u skladu je sa Rezolucijom Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija 1244/99 i Mišljenjem Međunarodnog suda pravde (MSP) o proglašenju nezavisnosti Kosova.

Ekspertski tim činili su Tanja Kerševan Smokvina (koordinator tima i urednik izvještaja), Jean-François Furnémont, Marc Janssen, Dunja Mijatović, Jelena Surčulija Milojević, i Snežana Trpevska (po abecednom redu).

Njihov doprinos zasniva se na kvalitativnim i kvantitativnim dokazima i pruža sveobuhvatnu ocjenu glavnih oblasti i pitanja koja se odnose na medijski sektor u Crnoj Gori, odnosno tržišni, pravni i institucionalni okvir, javne medijske servise (JMS), digitalne posrednike, šeme državne pomoći i podrške, vlasništva nad medijima i medijske koncentracije, novinarstvo, samoregulaciju, medijsku pismenost i autorska prava.

## Nalazi i predlozi

U nastavku ovog teksta nalazi se kratak pregled ključnih nalaza istraživanja koji nije iscrpan, i u kojem je navedeno na koji bi način zakonodavstvo koje se odnosi na sektor medija trebalo da se razvija i na koji bi način odgovorne institucije trebalo da riješe najveće izazove u odabranim oblastima. Za pregled ključnih preporuka, koje se odnose na različite grupe zainteresovanih strana, upućujemo čitaoca na Preporuke na kraju izvještaja.

## TRŽIŠTE

Na malo i jedva održivo crnogorsko tržište medija, naročito zbog tako velikog broja medija prisutnih u Crnoj Gori, utiče jaka konkurencija iz susjednih zemalja i oštra polarizacija medija duž linije "biti blizak" vladi ili opoziciji. Ova polarizacija ima za rezultat prilično neprijateljske odnose ne samo između pro-opozicionih medija i državnih organa, već i između aktera na tržištu iz različitih djelova (političkog) spektra i onemogućava preduzimanje zajedničkih koraka radi ostvarivanja zajedničkih ciljeva.

Jedan od najkritičnijih elemenata koji doprinosi konstantnom pogoršanju stanja, što potvrđuju i sve lošiji rezultati indeksa održivosti medija (Bojović 2017), je netransparentno javno finansiranje medija.

Bilo kakva prethodna (*ex-ante*) ograničenja broja medijskih kuća na tržištu, kako je predložio dio aktera na tržištu, bila bi neopravdana u smislu slobode izražavanja i ometala bi razvoj potencijalnih inovativnih preduzeća. Ono što se čini još problematičnijim je da, kada se ovi akteri nalaze na tržištu a očigledno nisu profitabilni, država naknadno (*ex-post*) uspostavlja nekoliko formalnih ili neformalnih sistema koji omogućavaju nekim od ovih medija da vještački opstanu, kao što je otpis dugovanja koje imaju prema različitim državnim organima i preduzećima u državnom vlasništvu ili je prema njima neopravdano velikodušna u smislu oglašavanja institucija javnog sektora ili drugih programa javne podrške.

Mehanizmi finansiranja se ne bi trebali koristiti za podršku "pro-vladinim medijima" jer je to veoma destabilizujući faktor, koji ugrožava ne samo aktere na tržištu, već podriva i glavnu ulogu medija kao i povjerenje građana u medije.

Preporuke:

1. Sve vrste državne pomoći medijima, uključujući i tzv. oglašavanje institucija javnog sektora, trebalo bi da budu transparentne i rigorozno objektivne. Takođe, otpis dugova tog sektora prema državi (porezi, takse) ili preduzećima u državnom vlasništvu (troškovi usluga Radio-difuznog centra - RDC) je kratkoročno rješenje koje ne čini niti konsoliduje koherentnu, ambicioznu i stratešku medijsku politiku.

2. Obezbjedivanje pristupa elektronskim komunikacionim mrežama, elektronskoj komunikacionoj infrastrukturi i pripadajućim objektima od strane operatora trebalo bi garantovati pod istim uslovima svim subjektima koji zahtijevaju navedene usluge.
3. Trebalo bi preduzeti sve neophodne korake, uključujući i zakonodavne i praktične, kako bi se obezbijedila transparentnost vlasništva nad svim medijskim kućama i pravilna primjena pravila o konkurenciji.
4. Trebalo bi uzeti u obzir sve relevantne vrste medijske koncentracije kako bi se uzelo u obzir unakrsno vlasništvo subjekata koji obavljaju medijsku djelatnost.
5. S obzirom na to da bi medijska koncentracija trebalo da se reguliše i u smislu uticaja vlasnika na uređivačke politike, trebalo bi usvojiti zakonodavne mehanizme da se osigura urednička nezavisnost redakcija i pravna zaštita novinara kada dođe do promjene vlasništva i/ili uređivačke politike.
6. Javni organi, uz pomoć međunarodnih partnera, trebalo bi da uspostave program koji će pomoći jačanje domaće audiovizuelne proizvodnje, uključujući i komponente finansiranja i obuke.
7. Javni organi trebalo bi da procijene mogućnost izrade i sprovođenja sistema rejtinga gledanosti koji je dogovoren konsenzusom.
8. Privatne medije bi trebalo snažno podsticati da se uključe u dijalog sa nacionalnim sindikatom, koji je duže vrijeme radio na granskom kolektivnom ugovoru; nacrt je spreman već godinu dana, a poslodavci nisu preduzimali nikakve dalje radnje niti reagovali.
9. Subjekti koji obavljaju medijsku djelatnost bi trebalo da poštuju i pravilno primjenjuju prava novinara iz rada i po osnovu rada.

## ZAKONODAVNI OKVIR

Pravni okvir koji uređuje medije u Crnoj Gori je preskriptivan, ali sa ograničenim mogućnostima za izvršenje. Sastoji se od nekoliko ključnih sektorskih propisa i brojnih drugih pravnih akata koji se sa njima prožimaju. Sektorski zakon ažuriran je više puta u cilju usklađivanja sa pravnom tekovinom EU, ali još uvijek postoje oblasti koje nisu pravilno prenijete (regulisanje komercijalnih komunikacija) ili kojih uopšte nema (regulisanje nelinearnih audiovizuelnih medijskih usluga).

Mnogi važni faktori koji utiču na crnogorsko medijsko tržište mogu se povezati sa zakonima i politikama bez suštinske veze sa medijskom politikom ili su rezultat loše primjene inače odgovarajućih zakonskih rješenja. Najkritičnija oblast je direktno i indirektno državno finansiranje medija kojem manjka transparentnost i pravična primjena pravila o državnoj pomoći. A drugi zakoni (na primjer zakon koji uređuje zarade u javnom sektoru ili propisi za sprečavanje korupcije) koriste se kao pokušaj legitimizacije političkog uplitanja u rad regulatora i medija.

Preporuke:

10. Potrebno je sprovesti detaljnu, koherentnu i koordiniranu reformu svih sektorskih zakona i zakona koji uređuju ili utiču na sektor medija u cilju usklađivanja tog sektora sa pravnom tekovinom EU i standardima Savjeta Evrope u oblasti regulacije medija.
11. Reforma zakona o medijima bi trebalo da bude sprovedena na osnovu akcionog plana sa jasnim, mjerljivim ciljevima i dodijeljenim nadležnostima.
12. Prilikom preispitivanja zakona o medijima i srodnih zakona, zakonodavac bi trebalo da ima u vidu proporcionalnost propisa, kao i praktične implikacije za implementaciju, praćenje i izvršenje.

13. Zastarjele, nefunkcionalne i kontradiktorne pravne instrumente bi trebalo odbaciti kako bi se napravio prostor za manje preskriptivnu, fleksibilniju i ciljanu regulativu zasnovanu na procjenama rizika i stanja.
14. Trebalo bi izbjegavati fragmentarna i ad hoc zakonska rješenja u korist sveobuhvatnih pristupa, potkrijepljenih analizom uticaja, koji onemogućavaju neželjene posljedice na tržištu, kao i pravnu nesigurnost i sukob zakona.
15. Trebalo bi izbjegavati zakonska rješenja koja narušavaju postojeću regulativu koja dobro funkcionira, uključujući rješenja koja slabe postojeće mjere kojima se štiti nezavisnost regulatora i/ili javnih medijskih servisa.

## INSTITUCIJE

Brojne institucije uključene su u medijsku politiku i regulaciju, međutim, zbog odsustva jasne podjele nadležnosti između vlasti i djelotvorne primjene, mnoga pitanja potpadaju pod zakonske i regulatorne praznine. Nedostatak političke volje da se definiše i sprovede jasna medijska politika, ali i da se pravilno sprovedu postojeće pravne zaštitne mjere, omogućava širok prostor za *ad hoc* i parcijalna rješenja, na štetu koherentne medijske politike. Neadekvatno zamišljena rješenja je teško primijeniti u praksi i često štetno utiču, slabe ili onemogućavaju postojeća rješenja.

Preporuke:

16. Trebalo bi da postoji koordinaciono tijelo sa opštom i sveobuhvatnom nadležnošću za medijsku politiku na nivou Vlade. Ovu nadležnost bi trebalo dati resornom ministarstvu za pitanja koja se odnose na medije, koje bi trebalo da ima istaknutiju i proaktivniju ulogu u kreiranju i zastupanju koherentne medijske politike, uključujući praćenje njene primjene i efekata, u korist svih zainteresovanih strana i građana.
17. Potrebno je utvrditi jasnu podjelu nadležnosti i ovlašćenja između različitih institucija, izbjeci dupliranje i zajedničke nadležnosti (kao što je slučaj sa Upravom za inspekcijske poslove i nacionalnim regulatornim organima (NRO), to jeste EKIP i AEM).

## REGULACIJA

Agencija za elektronske medije (AEM), koja je definisana zakonom kao nezavisno regulatorno tijelo za audiovizuelne medijske usluge, djeluje u izuzetno izazovnom okruženju. Sposobnost AEM-a da vrši svoje nadležnosti ograničena je ne samo zbog nedosljednosti zakona, već i zbog nedostatka djelotvornih instrumenata sankcionisanja i ovlašćenja za vršenje inspekcije. Takođe, postoji ozbiljno preklapanje nadležnosti između samoregulacije i zakonske regulacije audiovizuelnih medija. S jedne strane, prilično široke regulatorne nadležnosti AEM u odnosu na profesionalne novinarske standarde stvaraju mogućnost pretjeranog regulatornog miješanja u rad novinara, nad kojima bi nadzor trebalo da se vrši samo samoregulacijom, dok s druge strane, odluka jedne samoregulatorne organizacije da se bavi zaštitom maloljetnika i govorom mržnje u elektronskim medijima, briše jasne granice odgovornosti za ove dvije oblasti koje su obuhvaćene Direktivom o AVM uslugama, zbog čega bi bilo bolje da se stavi ili isključivo u nadležnost audiovizuelnog regulatora, ili, umjesto toga, da se ponovo unese u koregulatorni sistem, pod uslovom da regulator zadrži snažna i efikasna zaštitna ovlašćenja.



Agencija za elektronske komunikacije i poštanske usluge (EKIP) suočava se sa sličnim izazovima kao i AEM u pogledu svoje sposobnosti za djelotvorno sprovođenje zakona koji uređuje elektronske komunikacije. Ipak, u slučajevima koji su se odnosili na korišćenje usluga na internetu tokom posljednjih parlamentarnih izbora (2016), primijenili su opšte, neproporcionalne i nedovoljno opravdane mjere blokiranja, koje su izvršili glavni operatori u zemlji, a da nisu osporili taj nalog. Očigledna lakoća sa kojom su izvršili tu mjeru ukazuje na krhkost slobode izražavanja na internetu i predstavlja nesrećan presedan za eventualne druge intervencije ove vrste u budućnosti.

Preporuke:

18. Tokom reforme zakona o medijima, poseban akcenat i pažnju bi trebalo posvetiti mehanizmima za zaštitu nezavisnosti AEM-a, kako bi se spriječilo njihovo slabljenje.
19. Radi djelotvornog sprovođenja propisa o AVM uslugama, sistem sankcionisanja bi trebalo izmijeniti da bi se omogućio fleksibilniji, postepeniji i proporcionalniji odgovor na kršenja.
20. Regulatoru bi trebalo vratiti nadležnosti za vršenje inspekcije i mogućnost da izriče adekvatne i proporcionalne kazne za sve prekršaje koji se mogu nedvosmisleno utvrditi i za koje nije potrebno sudsko razmatranje (na primjer, sva kršenja standarda koja su utvrđena Direktivom o AVM uslugama i druga objektivno mjerljiva pitanja).
21. Ni pod kojim okolnostima ove novčane kazne ne bi trebalo primjenjivati na novinarske profesionalne standarde, kojima se treba baviti isključivo kroz rigoroznu samoregulaciju.
22. Bilo kakvo ograničenje sadržaja trebalo bi da bude propisano zakonom, opravdano, proporcionalno i neophodno u demokratskom društvu.
23. U pitanjima koja se tiču etike novinarstva, trebalo bi spriječiti veliku nadležnost regulatornog organa. Profesionalni standardi treba da budu u nadležnosti samoregulacije profesionalaca u medijima i prostor za regulatornu intervenciju koja bi mogla da bude potencijalno štetna po slobodu izražavanja treba da bude jasno ograničen.
24. Sva pitanja koja su trenutno obuhvaćena Pravilnikom o programskim standardima u elektronskim medijima, usvojenim od strane AEM-a, trebalo bi usmjeriti ka samoregulaciji, izuzev onih izvedenih iz Direktive o AVM uslugama, koja utvrđuje izvodljiv okvir u vezi sa govorom mržnje i zaštitom maloljetnika i podrazumijeva odgovornost države za njegovu primjenu.
25. Ograničenja sadržaja na internetu, bez obzira na to da li su ih zahtijevali državni organi/regulatori ili su ih inicirali sami posrednici, morala bi da budu sprovedena na najmanje restriktivan način, a treba da postoje djelotvorni pravni lijekovi koji pružaju hitno i nepristrasno zadovoljenje za korisnike, pružaoce sadržaja i druga pogođena lica.
26. Upravljanje i korišćenje ograničenih resursa u elektronskim komunikacijama trebalo bi da se zasniva na principima objektivnosti, transparentnosti, nediskriminacije i proporcionalnosti, obezbjeđujući predvidljivost poslovnog okruženja i jednakih uslova za biznis operatore.

## SAMOREGULACIJA

Glavni nedostatak kod samoregulacije je nepostojanje jedinstvenog organa nadležnog za sve medije, umjesto trenutnih fragmentiranih alternativa. Ovo ne omogućava javnosti da jasno zna koji je nadležan organ kojem može da se žali u slučaju navodnih kršenja novinarske etike, što dovodi do ozbiljnih sumnji kod zainteresovanih strana u djelotvornost samoregulacije. Utvrđivanje jedinstvene samoregulatorne

šeme čini se nemogućim sve dok i dalje postoji polarizacija između "pro-vladinih" i "pro-opozicionih" medija.

Preporuke:

27. Trebalo bi uložiti napore da se ojača svijest o različitim samoregulatornim šemama u oblastima u kojima su opravdane i usklađene sa ciljevima javne politike, uz podršku strana uključenih u funkcionisanje tih šema.
28. Trebalo bi podsticati šire usvajanje i uspješno funkcionisanje samoregulatornih okvira (i/ili razvoja koregulatornih mehanizama) putem zakonodavstva koje podržava zakonsko priznavanje samoregulacije ili drugih podsticaja za učešće u samoregulaciji (i/ili uspostavljanje pravne osnove za koregulaciju sa jasnom podjelom uloga između subjekata koji obavljaju medijsku djelatnost i regulatora, kao i djelotvornih mjera za praćenje i izvršenje).
29. Trebalo bi izbjegavati pretvaranje postojeće samoregulacije medija u obavezni sistem.
30. Područje samoregulacije od strane subjekata koji obavljaju medijsku djelatnost trebalo bi jasno odvojiti od područja regulacije propisima.
31. Trebalo bi podsticati efikasne mehanizme za vršenje nadzora i obezbjeđivanje poštovanja propisa, zajedno sa mehanizmima pravne zaštite.
32. Finansiranje funkcionisanja samoregulacije bi trebalo obezbijediti kroz transparentnu, eventualno mješovitu šemu, koja kombinuje naknadu koju plaćaju subjekti koji obavljaju medijsku djelatnost sa sredstvima iz javnih izvora i omogućava nezavisnu primjenu samoregulacije.

## JAVNI MEDIJSKI SERVISI

Transformacija RTCG iz državnog medija u javni medijski servis smatra se nepotpunom. Proces imenovanja članova Savjeta koji je u krajnjem u rukama Skupštine i lakoća razrješenja pojedinih članova ili Savjeta u cjelini, ukazuje na to da je cjelokupna upravljačka struktura, uključujući uredništvo, obično veoma vezana i povezana sa političkim interesima. I lokalni javni emiteri su vrijedni pažnje budući da ih uglavnom finansiraju opštine, i oni se često opisuju kao glas lokalnih političara na vlasti.

Preporuke:

33. RTCG bi trebalo da nastavi svoje napore da se razvije u javni medijski servis koji je odgovoran prije svega crnogorskoj javnosti i koji aktivno zastupa i sprovodi profesionalne novinarske standarde i standarde kvaliteta, kao i standarde koji proizilaze iz Direktive o AVM uslugama.
34. RTCG bi trebalo da nastavi sa restrukturiranjem organizacije i modernizacijom poslovnih procesa kako bi nastavila sa društvenim, kulturnim, tehnološkim i poslovnim promjenama.
35. RTCG bi trebalo da bude primjer u promociji evropskih AV djela, uključujući rad nezavisnih producenata, i trebalo bi da ojača proizvodnju sopstvenog ili naručenog originalnog sadržaja, koji će se baviti različitim društvenim grupama.
36. Finansiranje bi trebalo da garantuje predvidljivost i transparentnost za RTCG i lokalne JMS i ne smije se koristiti kao sredstvo pritiska, nagrade ili podređenosti.
37. Pored finansijskih mehanizama, trebalo bi uspostaviti mjere pravne zaštite kako bi se garantovala urednička nezavisnost lokalnih javnih servisa.

## NOVINARSTVO

Nasilje nad novinarima je veoma zabrinjavajući trend i ovo pitanje treba da bude stavljeno visoko na listu prioriteta kreatora politike, zakonodavca, pravosuđa i medijske djelatnosti. Neriješeni napadi nasilja na neke novinare potresli su profesiju u posljednjih nekoliko godina, ali postoje i izvještaji o neopravdanom i intruzivnom pritisku od menadžmenta medija i političara koji se svakodnevno vrše u redakcijama.

I pored dekriminalizacije klevete koja je bila pozitivan napredak, postoje indikacije da u nekim slučajevima ne postoji nezavisno sudsko odlučivanje u predmetima koji se odnose na klevetu i postoje tvrdnje da je ono pod uticajem političkih i drugih struktura vlasti.

Drugi pravni aspekt koji je relevantan za novinare, ali i za građane, odnosi se na pravo na pristup informacijama, koje se u praksi ne sprovodi pravilno - iako je zaštićeno Ustavom. Pravni lijekovi se mogu naći u sudskim postupcima, ali oni traju dugo i nisu praktični za rad novinara.

Preporuke:

38. Vlada bi trebalo da obezbijedi sigurno okruženje za novinare koje im omogućava da obavljaju svoj posao.
39. Vlada bi trebalo snažno, otvoreno i blagovremeno da osudi i procesuiru svaku prijetnju po bezbjednost novinara.
40. Napore u vezi sa primjenom Etičkog kodeksa novinara Crne Gore od strane samog medijskog sektora bi trebalo nastaviti, poželjno uz podršku odgovarajućih međunarodnih organizacija (EU, Savjet Evrope, predstavnik OEBS-a za slobodu medija i UNESCO-a).
41. Vlada bi trebalo da pruži punu podršku djelotvornom i efikasnom radu Komisije za istragu napada na novinare, kao i potpunu transparentnost rada Komisije.
42. Za Državno tužilaštvo Crne Gore bi trebalo obezbijediti obuke u vezi sa krivičnim djelima izvršenim preko društvenih mreža, kao i onih koji se odnose na tehničke i pravne aspekte bezbjednosti novinara.
43. Trebalo bi osigurati punu transparentnost rada Vlade i organa javne uprave, koji poštuju pravo građana na informisanje.
44. Slučajevi klevete moraju se pravilno rješavati i ne mogu se koristiti da se "utišaju" mediji. S tim u vezi, tužilaštvo Crne Gore je u obavezi da garantuje odgovarajuće, tačne i pravovremene informacije štiteći neophodnu transparentnost u slučajevima istraga protiv novinara.
45. Subjekti koji obavljaju medijsku djelatnost bi trebalo da štite novinare od uplitanja u njihov rad i svake vrste pritisaka, garantovati im zdrave i sigurne uslove rada, ulagati u njihove vještine i znanje i promovisati sprovođenje Etičkog kodeksa i profesionalizma u novinarstvu.
46. Medijski profesionalci i novinari Crne Gore trebalo bi da nastoje da prevazilaze političke podjele u korist zajedničkih ciljeva svoje profesije, kao što su viši nivoi profesionalizma, pluralizam medija, zdravo radno okruženje i najbolji mogući uslovi za medijske slobode.

## MEDIJSKA PISMENOST

Ne postoje zakoni koji uređuju medijsku pismenost u Crnoj Gori, niti postoje institucije kojima su povjerene nadležnosti da promovišu medijsku pismenost, koordiniraju neophodne aktivnosti ili izvještavaju o nivoima medijske pismenosti među građanima. Koncept je prvenstveno povezan sa

medijskim obrazovanjem u smislu razvoja kritičkih i kreativnih znanja i vještina za razumijevanje složenih ideja, prepoznavanje dezinformacija i manipulacije, i formiranja mišljenja na osnovu nepristrasnih i pouzdanih informacija u medijima. U Crnoj Gori ne postoji jedinstvena ili široko prihvaćena definicija medijske pismenosti.

Preporuke:

47. Neophodno je koncept medijske pismenosti, usklađen sa okvirom politike EU, unijeti u propise koji uređuju medije.
48. Vlada bi trebalo da razvije nacionalnu politiku za promovisanje medijske pismenosti u svim segmentima društva radi izgradnje kapaciteta za aktivno, kritičko i kreativno korišćenje medija i jačanje svijesti gledalaca i slušalaca u pogledu njihovih medijskih prava i sigurnog korišćenja medijskih usluga.
49. Okvir politike bi trebalo da bude zasnovan na pristupu koji ima više zainteresovanih strana, podstičući, između ostalog, inicijative koje potiču od samih subjekata koji obavljaju medijsku djelatnost.
50. AEM bi trebalo dati nadležnost i osoblje da prati razvoj medijske i informacione pismenosti i da koordinira aktivnosti usmjerene na istraživanje i promovisanje medijske pismenosti, u snažnom partnerstvu sa nadležnim ministarstvima.
51. Vlada Crne Gore bi trebalo da obezbijedi dugoročnu šemu finansiranja aktivnosti koje unaprjeđuju informacionu i medijsku pismenost.

## Uvod

U ovom odjeljku pojašnjena je svrha i obim istraživanja sektora medija u Crnoj Gori, objašnjena je organizacija teksta, predstavljena struktura izvještaja i dat pregled korišćenih metoda.

## Svrha

Cilj analize je da pruži sveobuhvatnu analizu medijskog sektora u Crnoj Gori i ekspertizu za izradu i usvajanje Nacionalnog akcionog plana o politici AVM usluga i drugim politikama relevantnim za sektor medija u kontekstu procesa evropskih integracija Crne Gore.

Imajući u vidu ne samo trenutne karakteristike, već i nastale ometajuće razvoje, u ovoj studiji jasno su utvrđene opcije za poboljšanje budućeg učinka institucionalnih zainteresovanih strana i zainteresovanih strana koje se bave medijskom djelatnošću, i nude se smjernice za utvrđivanje i sprovođenje nacionalnih medijskih politika i izradu detaljnog i suštinskog akcionog plana u okviru pregovaračkih poglavlja 10 (Informaciono društvo i mediji), 23 (Pravosuđe i temeljna prava) i 24 (Pravda, sloboda i bezbjednost) - sa inputom i za poglavlja 5 (Javne nabavke), 7 (Pravo intelektualne svojine), 8 (Pravo konkurencije) i 28 (Zaštita potrošača i zdravlja).

## Obim

Opšti fokus istraživanja je na ocjeni tržišta, pravnog i institucionalnog okvira, dok se posebna pažnja posvećuje pitanjima koja su vezana za javne medijske servise, digitalne posrednike, šeme državne pomoći, transparentnost vlasništva nad medijima, novinarstvo, samoregulaciju, medijsku pismenost i upravljanje autorskim pravima. U svim navedenim oblastima, uloga institucionalnih, sektorskih i drugih važnih zainteresovanih strana analizira se zajedno sa postojećim zakonskim rješenjima i regulatornim praksama, kao i uzimajući u obzir eventualne buduće poremećaje.

Analizu prate preporuke kojima se nastoji da ponude snažnu osnovu za:

- bolje usklađivanje zakonodavnog okvira koji se odnosi na medije sa standardima Savjeta Evrope i EU,
- djelotvorna, zasnovana na dokazima i nepristrasna regulacija i samoregulacija sa boljim sprovođenjem obaveza poštovanja zakona i profesionalnih standarda,
- nezavisni, profesionalni i održivi javni medijski servisi,
- transparentni i jednaki tržišni uslovi za sve privatne i javne aktere,
- transparentnost vlasništva nad medijima i sprečavanje negativnih posljedica medijske koncentracije,
- pravičan i transparentan sistem javnih subvencija za medije,
- profesionalni integritet i bezbjednost novinara,
- mapa puta za podsticanje kritičkog razumijevanja i sposobnosti interakcije sa medijima,

- rješavanje nedozvoljenog sadržaja na internetu sa mehanizmima zaštite slobode izražavanja,
- djelotvorna zaštita autorskih prava.

## Organizacija

Analiza je podijeljena na deset odjeljaka organizovanih od opšteg prema konkretnom, od makro-okolnosti koje se odnose na tržišne uslove (Poglavlje 1) i pravno-institucionalnih specifičnosti (Poglavlje 2) do pojedinačnih segmenata ili pitanja (koji se obrađuju u osam tematskih poglavlja od Poglavlja 3 do Poglavlja 10). Neka od tematskih poglavlja fokusiraju se na pojedine zainteresovane strane, kao što su javni medijski servisi, digitalni posrednici, novinari i obrađuju uticaj i posljedice pravnog okvira (i ključnih zakona o medijima i drugih zakona, kao što su javne nabavke, zakon o radu, pristup informacijama, autorska prava itd.), tržišne specifičnosti, institucionalne intervencije i njihove sopstvene prakse u pogledu njihove poslovne realnosti, upravljanja, učinka i bezbjednosti. Ostalo obuhvata različite dimenzije medijske aktivnosti, finansija, vlasništva, upravljanja ili srodnih oblasti (kao što su samoregulacija, koncentracija, programi subvencija, autorska prava i medijska pismenost) – i obrađuju uticaj i posljedice odgovarajućih pravnih akata (zakon o državnoj pomoći, zaštita konkurencije, autorska prava i prava intelektualne svojine - IPR), kao i tržišne specifičnosti, institucionalne intervencije i praksu zainteresovanih strana u ovim segmentima.

Izveštaj je koncipiran na način da se izbjegne dupliranje i preklapanje. S obzirom na preplitanje tema i brojnih aspekata koji su podjednako važni za različite sektore koji su obrađeni, dupliranje se ipak ne može u potpunosti spriječiti. Na oblasti koje se prepliću i koje su relevantne za različite grupe subjekata, kao što su državna pomoć, transparentnost vlasništva, samoregulacija i novinarstvo, upućuje se u različitim poglavljima, ali glavna analiza vrši se u odgovarajućim tematskim poglavljima (poglavlja 5, 6, 7 i 8). Bez prejudiciranja u smislu specifičnosti različitih vrsta medija, ova studija ne pravi razliku između medija na osnovu njihovih načina distribucije. 'Mediji' u smislu ove studije je tehnološki neutralan izraz. Poglavlje 4 je usmjereno isključivo na internet posrednike i medijske internet platforme u vezi sa njihovim eventualnim ometanjem sadržaja ili usluga trećih lica (blokiranje, filtriranje i uklanjanje, zbog komercijalnih ili državnih interesa), a ne na aspekte koji se odnose na njihovu potencijalnu ulogu pružalaca medijskog sadržaja preko koje zadržavaju uređivačku odgovornost. Ti aspekti su obuhvaćeni drugim poglavljima - u poglavljima 2 i 8.

Svako poglavlje završava se sa predlogom praktične politike, koji sadrži sažetak najvažnijih preporuka za političko djelovanje koje proizilazi iz analize.

## Struktura

Struktura analize je sljedeća:

- Uvod: utvrđuje svrhu, obim i metodologiju istraživanja sektora medija.
- Poglavlje I: Pregled i ocjena tržišta, čiji je autor Marc Janssen, ocjenjuje trenutno stanje crnogorskog tržišta medija i njegovih segmenata, objašnjava tržišni kontekst i trenutne izazove i mogućnosti.

- Poglavlje II: Pravni i institucionalni okvir, čije su autorke Jelena Surčulija Milojević, Tanja Kerševan Smokvina i Snežana Trpevska, uz doprinose drugih članova tima, pruža analitički pregled zakona i institucija vezanih za medije.
- Poglavlje III: Javni medijski servisi, čiji su autori Marc Janssen i Snežana Trpevska, analizira pitanja koja se tiču javnih medijskih servisa u Crnoj Gori, sa fokusom na nacionalni medijski servis javno preduzeće RTCG, njegovo upravljanje, finansiranje i autonomiju, kao i njegovu sposobnost da bude servis građana u vezi sa vjerovatnim trendovima i razvojem.
- Poglavlje IV: Internet posrednici i medijske internet platforme, čije su autorke Tanja Kerševan Smokvina i Jelena Surčulija Milojević, istražuje slučajeve blokiranja i uklanjanja sadržaja i usluga trećih lica na internetu i pruža smjernice za zaštitu slobode izražavanja u internet okruženju.
- Poglavlje V: Šeme podrške i državna pomoć medijima, čiji je autor Jean-François Furnémont, analizira finansijske instrumente za podršku medijima u odnosu na smjernice o pravilnoj primjeni državne pomoći. U tom poglavlju upoređuju se informacije iz evidencija o javnim nabavkama, analize koje su obavile nevladine organizacije i podaci koje su dali subjekti koji obavljaju medijsku djelatnost a poseban naglasak stavlja se na oglašavanje institucija javnog sektora.
- Poglavlje VI: Transparentnost vlasništva nad medijima i medijska koncentracija, čiji je autor Jean-François Furnémont, obrađuje vlasničku strukturu i transparentnost medija i predlaže pristup za sprečavanje negativnih implikacija medijske koncentracije.
- Poglavlje VII: Novinarstvo – profesionalni integritet i bezbjednost, čija je autorka Dunja Mijatović, ispituje uticaj okvira politike, tržišta i uslova rada, kao i političke situacije na profesionalni integritet i bezbjednost novinara u Crnoj Gori. Posebna pažnja posvećena je Komisiji za praćenje istraga napada na novinare, sa preporučenim aktivnostima.
- Poglavlje VIII: Samoregulacija medija, čiji su autori Jean-François Furnémont i Dunja Mijatović, razmatra postojeće mehanizme samoregulacije i daje predloge u odnosu na nadležnosti uključenih institucija i platformi, razgraničenje njihovih nadležnosti i sugestije vezane za sprovođenje i održivost.
- Poglavlje IX: Medijska pismenost, čija je autorka Snežana Trpevska, procjenjuje pitanja vezana za medijsku pismenost u Crnoj Gori, mapira relevantne aktere i njihove nadležnosti i pruža nacrt mape puta za podsticanje kritičkog razumijevanja i sposobnosti interakcije sa medijima.
- Poglavlje X: Autorsko pravo, čija je autorka Jelena Surčulija Milojević, pruža analizu pravnog okvira i primjene zaštite autorskih i srodnih prava u odnosu na medije.
- Zaključci: na kraju izvještaja, navedeni su svi glavni nalazi i preporuke u sažetoj verziji sa ambicijom da se jasno pokaže ko treba šta da uradi, a gdje je to odgovarajuće, i na koji način. Preporuke su strukturirane po grupama zainteresovanih strana koje će preuzeti odgovornost i preduzeti potrebne mjere za njihovo sprovođenje.
- Dodaci: sadrže spisak skraćenica korišćenih u izvještaju, kratke biografije autora, mapu projektnog puta, spisak sagovornika tokom ekspertske posjete, upitnik koji je korišćen prilikom posjete i tabelu koja dopunjuje Poglavlje 2 sa osnovnom analizom institucionalnog mapiranja.

## Metodologija

Istraživanje kombinuje *ex post* evaluaciju i *ex ante* procjenu uticaja politika i praksi koje utiču na sektor medija u Crnoj Gori, na osnovu pravne i dokumentarne analize primarnih i sekundarnih informacija prikupljenih istraživanjem na terenu i analizom dokumentacije. Triangulacija (Denzin 1970, Olsen 2004) metoda i izvora podataka omogućila je ekspertima da preciznije identifikuju kritične aspekte ispitivanih oblasti i obezbijede veću pouzdanost nalaza.

Istraživanje na terenu obavljeno je putem razgovora sa predstavnicima Skupštine, Vlade, nevladinog sektora i regulatora, kao i sa zainteresovanim subjektima koji obavljaju medijsku djelatnost i zainteresovanim međunarodnim organizacijama, a djelimično i posmatranjem na licu mjesta - u prostorijama RTCG i AEM, u periodu od 11. do 15. septembra 2017. godine i na dan 20. septembra 2017. godine u Podgorici.

Razgovori su bili polustrukturirani individualni ili grupni, vođeni na osnovu niza pitanja koja definišu oblasti koje su bile predmet istraživanja – ali nisu bili ograničeni na njih. Za svako poglavlje eksperti su unaprijed pripremili niz standardnih pitanja i tim JUFREX-a ih je dostavio zainteresovanim stranama na crnogorskom i na engleskom jeziku zajedno sa pozivom za učešće u ovoj aktivnosti. Kompletna lista pitanja koja je dostavljena zainteresovanim stranama, data je u prilogu, kao i lista predstavnika zainteresovanih strana koji su učestvovali u razgovorima.

Dokumentarna i pravna analiza obavljena je na osnovu pravnih aktata i osnovnih informacija koje je su pružili članovi JUFREX tima. Početni spisak literature pripremili su Savjet Evrope, Delegacija Evropske unije u Crnoj Gori i Ministarstvo evropskih poslova Crne Gore, a on je kasnije dopunjen dodatnim aktima koje su tražili eksperti ili koje su sami dodali. Detaljni podaci o analiziranim aktima dati su u referencama literature na kraju izvještaja.

Logističku, administrativnu i komunikacionu podršku obezbijedio je tim JUFREX projekta, u saradnji sa Ministarstvom evropskih poslova Crne Gore.



## Poglavlje I: Pregled i ocjena tržišta

U ovom poglavlju procjenjuje se trenutno stanje crnogorskog medijskog tržišta i njegovih segmenata, opisuje tržišni kontekst, sadašnji izazovi i mogućnosti i pruža kratak pregled usluga i proizvoda na tržištu, tržišnih udjela, finansiranja i uticaja prekograničnih usluga.

### Kontekst i okruženje

Mnoge poteškoće na koje nailaze crnogorski mediji (a opširnije su opisane u ovom i sljedećim poglavljima) slične su onima tipičnim za malu zemlju odnosno ekonomiju u razvoju. Crna Gora je sa 625.000 stanovnika malo tržište koje po pravilu predstavlja izazov kada je u pitanju ostvarivanje prihoda od oglašavanja i državno finansiranje na nivou koji je dovoljan da pokrije fiksne troškove vođenja medijske kuće i da obezbijedi zdrav rad medija, štampanih ili audiovizuelnih, javnih ili privatnih. Kao i mnoge male teritorije, i Crna Gora se graniči sa većim zemljama koje imaju sličnu kulturu ili slične jezike, ali imaju na raspolaganju veće operativne budžete, stvarajući na taj način jaku i ponekad neravnomjernu konkurenciju za domaće medije.

Ipak Crna Gora je i odnedavno nezavisna zemlja u tranziciji, koja progresivno uspostavlja pravne i političke osnove za nove prakse i zdravo funkcionisanje demokratije. S obzirom na to, shvatanje i implementacija autonomnog medijskog sektora, slobodne štampe, lojalne konkurencije i nezavisne regulacije medija još uvijek sazrijevaju. Iako je Demokratska partija socijalista (DPS) na vlasti od uvođenja višepartijske demokratije 1990. godine, ima nekoliko opozicionih partija i segmenata štampanih medija koji se ne libe da kritikuju vladinu politiku.

Sektor medija u Crnoj Gori karakteriše njegova fragmentacija i oštra polarizacija. Postoji relativno veliki broj medijskih kuća (imajući u vidu opet veličinu tržišta), više institucija koje predstavljaju novinare, više državnih agencija ili resora koji se bave medijskom politikom, više samoregulatornih organa i ombudsmana, kao i više zakona i drugih propisa koji nažalost nisu uvijek usaglašeni i koherentni, kao što je detaljno opisano u narednom poglavlju.

Prisutna je i raširena i donekle otvorena kultura politizacije medija. Sektor je podijeljen između pro-vladinih medija i medija koji su bliski frakcijama opozicije ili barem nastoje da kritikuju postupke vlade. Za razliku od sličnih *de facto* situacija u drugim zemljama, mediji u Crnoj Gori ne pretvaraju se da su objektivni i ne kriju svoju afilijaciju. Ovo često dovodi do koncepcija pluralizma i novinarskog etosa koje su u raskoraku sa zapadnim percepcijama. Po mišljenju nekih zainteresovanih strana sa kojima je razgovarano, na primjer, javni medijski servisi trebalo bi da podržavaju ciljeve vladine politike, pošto vlada efektivno predstavlja stavove većine stanovništva.

Ova polarizacija ne samo da strukturiše medijski pejzaž, već ga čini i optužujućim i konfrontirajućim. Odnos između javnih organa i nekih medija je ogorčen i agresivan, a konkurenciju između samih medijskih kuća karakterišu ozlojeđenost i sumnjičavost. AEM, organ za regulaciju medija, najčešće se nađe u sredini te rasprave.

Nasilje nad novinarima i medijskim grupama, kao i netransparentnost (i diskriminacija, kako je detaljno opisano u poglavlju 5) raznih programa finansiranja iz javnih izvora za privatne medije, dodatno su zaoštrili ove tenzije tokom posljednjih nekoliko godina, što je učinilo da je javnim organima veoma teško

da učestvuju u konstruktivnim razgovorima sa sektorom u cjelini i da se sve teže uspješno sprovede inicijative za samoregulaciju.

Ne čini se da se situacija, u cjelini, poboljšava. Kao što je navedeno u sljedećoj tabeli, svi rezultati indeksa održivosti medija u Crnoj Gori su se pogoršali u posljednjih pet godina.

**Tabela 1: Crna Gora u indeksu održivosti medija za 2017. godinu**

	Ocjena MSI za 2012. (maks. 4)	Ocjena MSI za 2017. (maks. 4)
Sloboda govora	2,65	2,18
Profesionalno novinarstvo	2,26	1,75
Pluralizam izvora informacija	2,68	2,25
Menadžment medija	2,06	1,80
Institucije podrške	2,35	2,20

Izvor: Bojović, 2017

Trenutna situacija može se opisati kao kritična. U svojim relativno skorijim izvještajima o Crnoj Gori, Svjetska asocijacija novina i novinskih izdavača i Centar za međunarodnu pomoć medijima (Vujošević i Vučković 2015) govorili su o „sistematskoj eroziji medijskih sloboda“. U ovoj kontekstualizaciji korisno je ukazati na kritične elemente koji će se kasnije razrađivati u ovom izvještaju: nedostatak transparentnosti i objektivnih procedura kada je u pitanju finansiranje medija iz javnih izvora vrlo je problematičan. Mehanizme finansiranja ne bi trebalo koristiti za podršku, podsticanje i davanje prednosti medijima koji su bliski vladi, a isključuju, ponekad i do tačke ekonomske ugroženosti, medije čija je urednička politika da se iskaže neslaganje. Ovo je veoma destabilizujuća dinamika na tržištu koje se već mora suočiti sa ključnim izazovima koje donosi njegova mala veličina i susjedna konkurencija.

Iako neki organi naglašavaju nedostatak etike, standarda i profesionalizma novinara, drugi ukazuju na neopravdane i intruzivne pritiske menadžmenta i političara koji se svakodnevno vrše na one koji rade u medijima. Neriješeni nasilni napadi na neke novinare koji su ovih proteklih godina potresli novinarsku profesiju predstavljaju dodatni faktor ozlojeđenosti i sumnjičavosti između različitih strana. A dio krivice pripisuje se i međunarodnim institucijama i Evropskoj uniji. Ovo razočaranje nije preovlađujuće odnosno bezuslovno u širem sektoru medija. Mnogi smatraju da faktori promjene koji imaju najveći uticaj potiču od političkog pritiska i izvještaja Evropske unije ili izvještaja koji se pripremaju za Evropsku uniju, i da diskusije oko pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji pružaju vrijedan prostor za napredak i poboljšanje.

## Dostupnost i ponuda

Ljudi u Crnoj Gori imaju pristup značajnom broju nacionalnih medija,<sup>4</sup> u odnosu na malu veličinu zemlju:

- 4 dnevna lista,
- 3 časopisa koji izlaze jednom nedjeljno,
- 30 časopisa koji izlaze jednom mjesečno,
- 57 radio stanica,
- 18 televizijskih stanica.

<sup>4</sup> Brojke koje je pružio regulator AEM tokom razgovora sa ekspertskim timom.

Od tih 18 TV stanica, 4 su značajne: javni emiter, dva kanala sa stranim vlasništvom (sa sjedištem u Srbiji, i vlasnicima iz Srbije i Grčke), i dva nacionalna kanala (od kojih je jedan, Vijesti, imao velike investicije od pokrovitelja iz Amerike):

- RTCG, nacionalni javni emiter, sa tri TV kanala;
- TV Vijesti u vlasništvu Televizije Vijesti;
- TV Pink Montenegro u vlasništvu društva Pink M Company, dio Pink Media Grupe iz Srbije;
- TV Prva u vlasništvu AST, dio Antenna Grupe iz Grčke.

Prostor se smanjio od prvih dana demokratizacije devedesetih godina prošlog vijeka. Mnoge nove inicijative nisu uspjele da opstanu i bankrotirale su. Proizvodnja sadržaja, bilo audiovizuelnih ili štampanih, zaista je skupa i iziskuje vještine u menadžmentu medija za čije je sticanje potrebno vrijeme. Konkurencija medija iz Srbije takođe je uticala na sastav pejzaža u Crnoj Gori: lokalna izdanja srbijanskih novina i lokalne verzije srbijanskih TV kanala lako su našli put u crnogorska domaćinstva pored redovnih srbijanskih medija, jer je jezik razumljiv a sredstva i iskustvo u Beogradu pomogli su da se pružaju konkurentni sadržaji. To je dovelo do smanjenja dostupnosti domaćih sadržaja.

**Tabela 2: Ponuda audiovizuelnih usluga, uključujući strane kanale**

	Besplatna DTT + DTT koja se plaća	Kablovski	Satelitski	IPTV
	RDC	M:tel	Total TV	Crnogorski Telekom
<b>TV kanali</b>				
Za odrasle		12	4	9
Dječiji	1	17	14	12
Filmski		31	14	12
Filmski i TV igrani program		3	8	4
Kulturni/obrazovni		3		2
Dokumentarni	1	18	9	6
Zabavni	6	36	32	24
TV fikcija/Serije		9	9	3
Opšti kanali	6	30	25	20
Kupovina od kuće				
Vijesti/ Biznis	2	19	6	4
Međunarodni lingvistički i kulturni		8		1
Životni stil/ razonoda/ zdravlje/ putovanja	1	8	2	6
Regionalni/lokalni kanal		8		9
Muzika		31	3	14
Sport	1	14	18	7
Window				
Ostalo/neodređeno		1	2	3
Ukupno	18	248	146	136
<b>Audiovizuelne usluge na zahtjev</b>				
TVOD				
SVOD				1

Catch-up TV platforma <sup>(1)</sup>				
Ostalo <sup>(2)</sup>				1
Ukupno				2

Izvor: Evropska audiovizuelna opservatorija, 2016.

(1) Usluga koju pružaju pružaoci paketa usluga koji nude *catch-up* programiranje nekoliko kanala.

(2) Obuhvata audiovizuelne usluge koje se finansiraju oglašavanjem i besplatne audiovizuelne usluge na zahtjev.

On-line mediji, mediji na internetu razvijaju se brzo i energično posljednjih nekoliko godina, nudeći vijesti i zabavne sadržaje, kao i mogućnosti za objavljivanje sadržaja koje je kreirao korisnik i ličnih komentara. Glavni informativni mediji na internetu uglavnom su povezani sa renomiranim štampanim medijima, i privlače brojniju i mlađu publiku. Internet portal Vijesti ([www.vijesti.me](http://www.vijesti.me)) tako posluje u okviru istog privrednog društva kao i dnevni list Vijesti, a Café del Montenegro (CdM - [www.cdm.me](http://www.cdm.me)) pripada istoj grupi kao i Pobjeda.

Način na koji Crnogorci pristupaju svojim medijima pretrpio je značajne promjene u posljednjih nekoliko godina. Danas više od 95% domaćinstava plaća pretplatu za pristup TV kanalima preko satelita, kabla ili IPTV-a (ove platforme imaju svaka otprilike po trećinu tržišta) prema izvještaju AEM-a o stanju tržišta iz oktobra 2016. godine. Prije pet godina, njihovo učešće bilo je samo dvije trećine. Crnogorska domaćinstva plaćaju u prosjeku oko 10 € mjesečno za TV paket (AEM 2016). Posebnu pažnju treba posvetiti situaciji u regionima izvan Podgorice. Ako su mediji zaista važan faktor da se građanima omogući pristup informacijama, kulturi i zabavi, važno je uzeti u obzir disparitete koji su često prisutni između glavnog grada i manje naseljenih i manje bogatih regiona. Postoji veći broj generalno loše finansiranih lokalnih TV i radio stanica,<sup>5</sup> međutim u Crnoj Gori gotovo da nema lokalnih novina ili štampanih medija, dok nacionalni mediji imaju malo lokalnih dopisnika. I za privatne i za javne medije, sadržaji se obično proizvode u glavnom gradu. Štaviše, ako se podaci o pristupu podijele po regionima, upadljivo je da 40% domaćinstava u siromašnijem sjevernom regionu nema pretplatu na satelitsku televiziju, kablovsku televiziju ili IPTV, i da imaju prijem samo besplatnih kanala (AEM 2016), koji im daju manji izbor.

## Ekonomsko zdravlje i dinamika

Postoji malo informacija, objektivnih podataka i rigoroznih istraživanja tržišta u sektoru medija Crne Gore. Ne postoje zvanični podaci o tiražu, a rejtnzi gledanosti koji se objavljuju često su predmet kritika (ne uvijek u dobroj namjeri) zbog svojih metodoloških slabosti. Teško je doći do preciznih podataka, ali neke brojke mogu se smatrati razumnim procjenama:

- Procjene tiraža novina za 2016. godinu: Dan (tiraž: 8.500); Vijesti (tiraž: 3.300); Pobjeda (tiraž: 3.000); Dnevne Novine (tiraž: 2.800, privatni); Informer<sup>6</sup> (tiraž 1.700, privatni).<sup>7</sup>
- Procjene rejtinga gledanosti za 2016. godinu: TV Pink Montenegro ima 23,5%, prvi javni kanal TVCG1 ima 12,8%, TV Vijesti ima 11,9% i TV Prva ima 10,5% (Evropska audiovizuelna opservatorija 2016).<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Ove lokalne stanice generalno se smatraju veoma politizovanim, finansiraju ih kao takve isključivo opštine. Novinari često rade po ugovoru na određeno vrijeme, isplaćuju im se male zarade a ponekad im se zarade ne isplaćuju mjesecima.

<sup>6</sup> Crnogorsko izdanje Informera prestalo je da postoji 2017. godine.

<sup>7</sup> Informacije je pružila Direct Media tokom razgovora sa ekspertskim timom.

Ipak, generalno postoji saglasnost da godišnje tržište za privatno oglašavanje iznosi oko 10 miliona €. Ovo je mala suma koju dijele i za koju se bore različiti domaći mediji, uključujući i javni medijski servis. U poređenju sa tim, brojke za susjedno Kosovo i Makedoniju su 18 odnosno 30 miliona.<sup>9</sup>

Javnom medijskom servisu dozvoljeno je da prodaje prostor za oglašavanje i svake godine po tom osnovu ostvari oko 1,5 miliona eura. Na taj način vrlo malo novca preostaje da se podijeli na sve privatne medije. Mnogi emiteri sa kojima su eksperti razgovarali, kao i neke političke ličnosti, iznijeli su mišljenje da na crnogorskom tržištu ima previše emitera, više nego što samo tržište može da apsorbuje. Kanali koji se smatraju suvišnim razlikuju se, naravno, u zavisnosti od osobe sa kojom je razgovarano. Međutim, neki manje pristrasni posmatrači slažu se da neke medijske kuće opstaju samo zahvaljujući velikodušnosti vlade, koja navodno usmjerava oglašavanje institucija javnog sektora i subvencije medijskim grupama koje su u poteškoćama a koje su naklonjene njihovim stavovima i politikama.

Kao i druge zemlje na Balkanu, Crna Gora nije često samostalno tržište oglašavanja: za sve veći broj važnih brendova, ona je dio veće teritorije u okviru koje se sprovodi strategija oglašavanja i troši novac izdvojen za oglašavanje. Mnoge od ovih odluka i transakcija tako se odvijaju u Beogradu, a ne u Podgorici. Isto tako, digitalno oglašavanje uglavnom se vrši preko Facebook-a i Google-a, zaobilazeći pri tom lokalne internet stranice ili agencije. Konačno, mnogi brendovi u Crnoj Gori žele da dio svog novca za reklamiranje potroše na pan-nacionalne sportske kanale, a ne prvenstveno na domaće opšte kanale. Od 10 miliona eura za oglašavanje, za medije u Crnoj Gori (uključujući sve medijske sektore) ostaje dakle još manje i time se ne može, zaista, održati njihovo dugoročno poslovanje.

Malo ekonomskih podataka je dostupno da bi se mogla dati preciznija procjena zdravlja i trendova tržišta. Medijske grupe često ne ispunjavaju svoje zakonske obaveze da prijave svoje prihode od oglašavanja poreskim organima. U nedavnim istraživanjima je zaključeno da je u 2013. i 2014. godini samo jedna od pet nacionalnih TV stanica prikazala profit (Vuković 2016). Zaista, u nedavnom izlaganju jedan grčki biznismen iz turističke privrede, koji je dosta uložio u crnogorske medije, dao je zabrinjavajuće podatke o lošem stanju sektora medija i o malim izgledima za povraćaj uloženog novca, navodeći dakle da je u ove pro-vladine medije investirano samo da bi se stekle povlastice kod političkih vlasti (Perović Korać 2016).<sup>10</sup>

Prema nekim javnim procjenama, "godišnji promet na crnogorskom tržištu AVM komercijalnih usluga je između 5,5 i 6 miliona eura. Od tog iznosa, radio emiteri ostvaruju manje od 1 milion eura, a TV stanice oko 5 miliona eura" (Ružić 2017).

Neki pozivaju AEM da preduzme mjere i snažnije reguliše ekonomiju sektora medija; neki zahtijevaju i da regulatorni organ zaustavi emitovanje TV reklama koje se odnose na Crnu Goru na srbijanskoj televiziji. U oba ta slučaja, AEM nema ovlašćenja odnosno nadležnost da djeluje (kao što je detaljnije navedeno u poglavlju 5). AEM je upravljala fondom javnog novca (koji je naplaćivan kao taksa na radio prijemnike u automobilima) koji je bio namijenjen komercijalnim radio emiterima i javnim lokalnim radio stanicama, ali taj fond je prestao sa radom.

U rijetkim slučajevima srdačnosti i kolegijalnosti, tri glavne privatne TV stanice sastale su se da razgovaraju o ovim pitanjima i da se zajedno založe za korektivne mjere: naknadu od kablovskih

---

<sup>8</sup> Nažalost, procjene rejtinga gledanosti nisu dostupne za Atlas TV koja je prema različitim izvorima (uključujući i Evropsku audiovizuelnu opservatoriju, 2016), jedan od glavnih učesnika na nacionalnom televizijskom tržištu u Crnoj Gori.

<sup>9</sup> Informacije je pružila DirectMedia tokom razgovora sa ekspertskim timom.

<sup>10</sup> Više podataka dostupno je na internet adresi: <http://mediaobservatory.net/investigative-journalism/interests-greek-businessman-petros-stathis-montenegrin-media-invest-media>

operatora, zabranu oglašavanja na javnim medijskim servisima i povećanje sa 9 na 12 minuta oglašavanja u toku jednog sata. Vlada još uvijek nije objavila svoj stav o ovim predlozima.

I socio-ekonomska situacija novinara je u Crnoj Gori problematična i pokazalo se da je teško da se novinarska profesija efikasno organizuje. Trenutno postoje dva profesionalna udruženja, pri čemu je drugo osnovano prije godinu dana, kako bi se nadoknadio uočeni nedostatak aktivnosti i ostvarenih rezultata prethodnog. Postoji jedan nacionalni sindikat novinara u privatnom sektoru, a dva u okviru RTCG, javnog medijskog servisa, pokrenuti u skladu sa ideološkim pravcima. Skoro da i nema koordinacije između ovih aktera, ali se generalno slažu oko važnih aktuelnih pitanja: propisi o radu ne prepoznaju efektivno specifičnosti novinarske profesije, novinari rade pod velikim pritiskom (političkim i ekonomskim) od svojih poslodavaca, njihove zarade su male, a njihova sigurnost je često ugrožena. Socijalni položaj novinara se pogoršao do te mjere, tvrde oni, da im je često potreban drugi posao da bi mogli da sastave kraj s krajem. Nacionalni sindikat je duže vrijeme radio na granskom kolektivnom ugovoru, međutim, nacrt je spreman već godinu dana, a poslodavci nisu preduzeli nikakve dalje radnje niti reagovali.

Predstavnici novinara takođe su saglasnosti u svojoj velikoj rezervisanosti prema uvođenju bilo kakvog sistema novinarskih legitimacija i akreditacija za profesionalne novinare. Oni tvrde da se plaše zloupotreba od onih kojima će biti povjeren zadatak da priznaju status profesionalnih novinara, ne vide koji bi se objektivni kriterijumi mogli koristiti i prilično su zadovoljni trenutnim sistemom, gdje sami urednici medija odlučuju ko jeste a ko nije novinar. Oni prepoznaju da je teško boriti se i ostvariti prava za profesiju bez jasnih standarda i loše reputacije, ali tvrde da su obuke i obrazovanje u novinarstvu još uvijek previše slabi da bi se uspostavio sistem koji bi mogao da, suviše jednostavno, proizvoljno isključi ljude iz profesije.

## Pravne i regulatorne intervencije

Zakon o medijima u Crnoj Gori generalno se smatra „usklađenim sa međunarodnim standardima“, s obzirom na to da je inspirisan Direktivom o AVM uslugama. Regulatorni organ, AEM, smatra se nezavisnim (ali ipak trpi pokušaje nelegitimnog uticaja na regulatora i određenog političkog uplitanja), a njegovo osoblje uživa dobar međunarodni ugled. Međutim, kao što će se u narednim poglavljima ovog izvještaja analizirati i tvrditi, pravni i regulatorni okvir u Crnoj Gori je kompleksan, improvizovan i povremeno netransparentan.

Čini se da javnim organima nedostaje jasna, koherentna i sveobuhvatna vizija javne medijske politike i, zajedno sa mnogim akterima iz samog medijskog sektora, rade na pretpostavkama i shvatanjima koja se čine slabim ili pogrešnim. U razgovorima je, na primjer, rečeno da je zakon o medijima Crne Gore „prekopiran iz Njemačke“, zemlje koja je previše različita od Crne Gore. Izgleda da taj argument zanemaruje činjenicu da je njemački zakon o medijima u velikoj mjeri varijacija Direktive o AVM uslugama, koja je na snazi u 28 zemalja Evropske unije i mnogim susjednim državama, različitih veličina i veoma različitih tržišta. Takođe se tvrdi da su nacrti novinarskog etičkog kodeksa na kojima se radilo u Crnoj Gori kopirani od onih u zemljama u kojima je davno uspostavljena demokratija. I ovaj argument ukazuje na nepostojanje jasnog razumijevanja prirode takvih kodeksa, s obzirom na to da su osnovna načela novinarske etike međunarodno priznata od strane profesionalaca i ne mijenjaju se i ne bi trebalo da se mijenjaju u zavisnosti od konteksta.

Mnogi važni aspekti medijske politike nalaze svoj pravni osnov i pravila u različitim drugim zakonima koji nemaju nikakve veze sa medijskom politikom, a sve relevantne pravne odredbe nisu uvijek usklađene u

pogledu svrhe i implementacije. Ključna pitanja kao što su državna pomoć i oglašavanje institucija javnog sektora nemaju potrebnu transparentnost (detaljnije u Poglavlju 5 ovog izvještaja). Administracija i nadzor nad mnogim važnim pitanjima su nejasni i vrše ih raštrkana ministarstva, agencije, sektori i odsjeci (obrađeni u poglavlju 2 ovog izvještaja). Stoga AEM ima težak zadatak da mora da reguliše krhko tržište sa nesavršenim pravnim okvirom. Njen najvažniji izazov za efikasno regulisanje sektora medija u Crnoj Gori jeste nepostojanje nadležnosti za izricanje sankcija i vršenje inspekcijskog nadzora.

## Implikacije za javnost

Malo, ekonomski krhko tržište, polarizovano i fragmentirano, sa ograničenim resursima od oglašavanja i netransparentnom javnom pomoći: crnogorski medijski sektor suočava se sa mnogim izazovima. Dok će se u narednim poglavljima ovog izvještaja detaljnije ispitati priroda i obim ovih izazova i ponuditi sugestije i preporuke kako bi se pomoglo rastu i održivosti sektora, važno je procijeniti implikacije za crnogorsku javnost.

Slobodan i dinamičan sektor medija je ključan u demokratiji ne samo kao teorijski princip, već i u praksi, u svakodnevnim životima građana, jer su mediji glavni izvor informacija (nacionalni i međunarodni), razmjena ideja, kulture, i zabave. Nacionalne medijske kuće takođe su od presudnog značaja za domaći kulturni ekosistem: zemlji je potreban vitalan medijski sektor koji će predstaviti i pomoći svoje lokalne talente u muzici, filmu, sportu, književnosti, akademskoj zajednici, pozorištu itd.

Mali budžeti sa kojima funkcionišu crnogorski televizijski kanali otežavaju ulaganje u sopstvenu proizvodnju. Kupovanje programa negdje drugo uvijek je jeftinije. I zaista, komercijalni kanali skoro da i ne emituju emisije igranog, zabavnog ili kulturnog programa proizvedene u Crnoj Gori. Turske sapunice i srbijanski igrani programi veoma su popularni. Sa partnerima iz Srbije mogu se postići neki dogovori (kao npr. da se jedan crnogorski takmičar uključi u emisije o talentima), ali generalno govoreći, građani Crne Gore imaju vrlo malo mogućnosti da gledaju svoje domaće talente kako nastupaju na komercijalnim televizijama (koje privlače skoro polovinu gledalaca). Stoga je sve na plećima emitera javnog servisa, koji to mora da uradi takođe sa veoma ograničenim budžetom.

Većina sopstvene proizvodnje na televiziji vezana je za vijesti. Međutim, imajući u vidu visoku polarizaciju medijskog sektora, informacije i debate koje se nude javnosti često se smatraju jednostranim. Neki kanali pokušavaju da emituju *talk show* emisije u kojima su zastupljene različite političke frakcije, i izgleda da ove inicijative nailaze na određeni uspjeh. Drugi kanali pokušavaju da proizvedu edukativne ili informativne programe koje subvencionišu i naručuju javne institucije, tj. programe koji se, iz tog razloga, ne mogu smatrati naročito objektivnim.<sup>11</sup>

Stoga su strani kanali veoma popularni. I, slično kao i u drugim malim zemljama u Evropi, popularni su kanali koji potiču iz susjednih zemalja koje imaju zajednički jezik i kulturu. U Crnoj Gori su javni servisi Srbije i Hrvatske veoma uspješni, kao i komercijalni kanali iz ovih zemalja i tematski kanali za područje Balkana. Sve u svemu, strani kanali svakodnevno privlače više od 40% rejtinga gledanosti. Budući da veoma velika većina Crnogoraca ima pristup televiziji preko paketa koji se prodaju putem satelitskih, kablovskih ili IPTV platformi, dostupan je zaista veliki izbor.

Ako je crnogorskom medijskom sektoru potrebna podrška za prilagođavanje i koordinaciju njegovih zakona, da oglašavanje javnih institucija i pomoć učini transparentnijim, da ojača svoju regulatornu agenciju i da stimuliše svoj javni servis, treba razmotriti i načine na koje se može povećati i podržati

---

<sup>11</sup> Treba napomenuti da i sama EU naručuje i plaća programe u kojima se izvještava o aktivnostima i ostvarenim rezultatima EU.



lokalna proizvodnja, ako želimo da javnost ima pristup programima i vijestima koje odražavaju stvarnost i diverzitet njene sopstvene zemlje.

## Predlog praktične politike

Većina pitanja obrađenih u ovom odjeljku biće detaljnije istražena u narednim poglavljima. Iz tog razloga u njima će biti predstavljene relevantne i konkretne preporuke o najvažnijim aspektima medijskog sektora. Ipak postoje određena pitanja, koja su specifičnija za dinamiku opšteg tržišta, a koja u ovoj fazi izvještaja iziskuju sugestije i preporuke:

- Treba razmotriti mogućnost inovativnih javnih inicijativa koje će pomoći da se održe i razviju zdraviji i nezavisniji lokalnih mediji. Moglo bi se podstaći osnivanje udruženja lokalnih i regionalnih TV i radio stanica; ova grupa bi onda mogla da postane partner i korisnik mjera prilagođenih njihovim potrebama. Obuke, strategija i razmjene informacija, saradnja i sinergije mogu se pokazati vrlo korisnim. Pored toga, svaku političku inicijativu ili projekat međunarodne saradnje treba analizirati u smislu posljedica i potrebnih prilagođavanja kako bi bili od koristi, direktno ili indirektno, lokalnim i regionalnim medijima.
- Vlada bi trebalo obazrivo da razmotriti mogućnost uklanjanja oglašavanja iz javnog medijskog servisa, *ako i samo ako* se mogu pronaći rješenja da se finansijski kompenzuje gubitak prihoda.
- Političke vlasti bi takođe trebalo da polako i pažljivo razmotre i ocijene predloge politike koje su dale glavne privatne TV stanice: naknada od kablovskih operatera, kraj oglašavanja na javnim medijskim servisima i povećanje sa 9 na 12 minuta oglašavanja u toku jednog sata. Posljednja mjera ne podrazumijeva budžetska ograničenja i uskladila bi crnogorske medije sa evropskim praksama.
- Međutim, menadžment najvažnijih privatnih medija trebalo bi, pak, snažno podstaći da se uključi u dijalog sa nacionalnim sindikatom, koji već dugo radi na granskom kolektivnom ugovoru; nacrt je spreman već godinu dana, a poslodavci nisu preduzeli nikakve dalje radnje niti reagovali.
- Javni organi treba da procijene mogućnost osmišljavanja i implementacije sistema rejtinga publike dogovorenog konsenzusom. To je osjetljivo pitanje, jer se ovi sistemi tradicionalno uspostavljaju na privatnu inicijativu, bez intervencije vlade ili regulatora, ali postoje neki izuzeci, i te izuzetke treba pažljivo proučiti.<sup>12</sup>
- Javni organi treba da podstaknu i strukturišu okrugli sto na nivou sektora o pitanju novinarskih legitimacija i/ili akreditacija. Novinari su izuzetno oprezni. Detaljna kritička procjena prednosti, slabosti i logistike takvih sistema u drugim evropskim zemljama mogla bi da pomogne da se ovo pitanje pokrene.
- Javni organi, uz pomoć međunarodnih partnera, trebalo bi da uspostave ambiciozan ali ipak realan program koji će doprinijeti jačanju domaće audiovizuelne produkcije, kroz, na primjer, obuke nezavisnih producenata (aktivnih i budućih) za kreiranje i proizvodnju TV formata i programa.

---

<sup>12</sup> Tunis i Makedonija, na primjer, rade na tom pitanju već nekoliko godina i mogli bi se proučavati kao primjeri.



## Poglavlje II: Pravni i institucionalni okvir

Ovo poglavlje sadrži analitički pregled odgovarajućih zakona koji uređuju medije sa komentarima o ključnim pravnim aktim i ocjenom položaja, nadležnosti i ovlašćenja nacionalnog regulatornog organa za elektronske medije.

### Usklađivanje: jedan korak naprijed, dva nazad

Reforma medijskih zakona u Crnoj Gori traje već skoro 15 godina. Počela je usvajanjem Zakona o medijima i Zakona o radio-difuziji 2002. godine, kada je prvenstveni cilj bio usklađivanje sa standardima Savjeta Evrope, kako bi zemlja mogla da postane država članica Savjeta Evrope. Crna Gora je 4. aprila 2005. godine potpisala Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: EKLP) i potvrdila je 14. aprila 2009. godine.<sup>13</sup> Agencija za radio-difuziju Crne Gore (sada Agencija za elektronske medije) osnovana je 25. marta 2003. godine i koncipirana kao nezavisni nacionalni regulatorni organ. Zakon o elektronskim medijima, donijet 2010. godine, izrađen je sa namjerom da se crnogorsko pravo uskladi sa Direktivom o audiovizuelnim medijskim uslugama (AVMSD). Proces usklađivanja sa pravnom tekovinom EU nastavljen je donošenjem Zakona o elektronskim komunikacijama 2013. godine kojim je prenijet regulatorni okvir EU za elektronske komunikacije iz 2009. godine.

Mnogi su prepoznali rane medijske reforme kao znak spremnosti na demokratsku tranziciju. One su ukazivale na korak naprijed ka garantovanju slobode izražavanja i slobode medija u Crnoj Gori u skladu sa međunarodnim standardima. Ovi znaci, međutim, nisu se materijalizovali u praksi. Umjesto da dovedu do jakog pravnog i institucionalnog okvira, njihova slaba implementacija imala je za rezultat medijsko okruženje koje ne doprinosi slobodi medija. U odsustvu jasne medijske politike, problemi u medijima se rješavanju prema mjestu koje zauzimaju na aktuelnoj agendi političkog establišmenta, po pravilu *ad hoc*, djelimičnim, loše koncipiranim rješenjima. U razgovorima sa različitim zainteresovanim stranama u svrhu ove studije, eksperti su saznali da se ova brza rješenja za probleme često donose bez prethodne ocjene situacije i bez razmatranja da li je izvor problema zakonska odredba ili samo njena primjena.

### Zakonodavstvo: pregled i sugestije

Najvažniji pravni akti koji uređuju oblast medija u Crnoj Gori su Zakon o medijima i Zakon o elektronskim medijima. Drugi važni propisi koji utiču na sektor medija i prava građana u pogledu ostvarivanja slobode izražavanja i njihovih prava u odnosu na medije su naročito Zakon o elektronskim komunikacijama, Krivični zakonik i Zakon o autorskim pravima.

---

<sup>13</sup> Stupila na snagu 1. avgusta 2009. godine.

## Zakon o medijima

Zakon o medijima donijet je 2002. godine i od tada je nekoliko puta mijenjan. Iako još uvijek sadrži neka dobra rješenja, zastario je i potrebno ga je potpuno ažurirati kako bi odražavao novu medijsku stvarnost.

Preporučene izmjene:

- Treba uvesti novu definiciju medija kako bi se nedvosmisleno odnosila i na medije na internetu.
- Ako se donese odluka da se uredi odgovornost medija na internetu u vezi sa sadržajima trećih lica, kao što su komentari i sadržaji kreirani od strane drugih korisnika (UGC), regulatorni okvir trebalo bi da bude u skladu sa standardima i sudskom praksom Savjeta Evrope i Evropske unije (Delfi AS protiv Estonije i MTE-Index protiv Mađarske) (SE 2017a, ESLJP 2015, ESLJP 2016).
- Pravo na odgovor i pravo na ispravku iz Poglavlja VI treba proširiti u skladu sa Preporukom SE Rec (2004) 16 Komiteta ministara državama članicama o pravu na odgovor u novom medijskom okruženju (Komitet ministara SE 2004).

## Zakon o elektronskim medijima

Zakon o elektronskim medijima (Skupština Crne Gore 2016c) donijet je 2010. godine i zamijenio je Zakon o radio-difuziji iz 2002. godine (Skupština Republike Crne Gore 2002). Zakon o elektronskim medijima je mijenjan četiri puta - dva puta 2011. godine, jednom 2013. i jednom 2016. godine. Izmjene su imale za rezultat, između ostalog, ukidanje inspeksijskih ovlaštenja i slabljenje izvršnih ovlaštenja AEM-a. Glavni predlog kada je riječ o nacionalnom regulatornom organu je da se AEM ovlasti za djelotvoran nadzor i izvršenje u odnosu na to da li pružaoci AVM usluga postupaju u skladu sa zakonom ponovnim uvođenjem inspeksijskih ovlaštenja i postepenim sistemom sankcija, uključujući novčane kazne. Ovaj predlog objašnjen je u nastavku ovog odjeljka, zajedno sa drugim predlozima – od neophodnog usklađivanja sa pravnom tekovinom EU do primjene (samo)regulacije u pogledu novinarskih standarda.

Preporučene izmjene:

- Nelinearna AVM usluga: Zakon o elektronskim medijima inspirisan je Evropskom direktivom o audiovizuelnim medijskim uslugama (EK 2016b), ali ne prenosi je u potpunosti i tačno. Pojam AVM usluge na zahtjev pogrešno se tumači (član 7 stav 8) i pripisuje se djelatnosti prenosa AVM usluga koje vrše operatori distributivnih platformi, kao što su CATV, SAT TV i IPTV operatori. Uopšte nema pojma nelinearnih AVM usluga i obaveza koje se na njih odnose. Većina propisa koja se odnosi na tzv. „AVM uslugu na zahtjev“ može da ostane ako se uvedu pravi termini. Jedan od izuzetaka je odredba člana 139 stav 2 (alineja 4) koja nije u skladu sa AVMSD i njenim načelom slobode prijema. Opšti predlog crnogorskim zakonodavcima je da usklade Zakon o elektronskim medijima sa AVMSD-om, pri čemu treba da imaju u vidu i očekivane izmjene i novine Direktive o AVM uslugama koja je trenutno u procesu revizije. Očekuje se da će nova direktiva biti usvojena do sredine 2018. godine.
- Komercijalne komunikacije: Propušteno je da se odredbama koje uređuju telešoping (član 89) uvede poseban režim koji je predviđen AVMSD-om za postavljanje prozora za telešoping na televizijskim rasporedima. Takođe, odredba (član 93) koja ograničava trajanje oglašavanja u programima komercijalnih emitera u datom satu na 15% (9 minuta) je restriktivnija od AVMSD-a, što ne doprinosi jednakim uslovima za TV emitere na tržištu na koje su u velikoj mjeri usmjerene TV usluge iz drugih zemalja sa manje ograničenim kvotama za oglašavanje. Oba pitanja stvaraju

praktične probleme prilikom pravljenja rasporeda komercijalnih komunikacija u TV uslugama i slabe položaj crnogorskih pružalaca na tržištu (naročito u pogledu značajnog prisustva stranih TV usluga na koje se primjenjuju povoljniji režimi), pa se preporučuje da se usklade sa standardima AVMSD-a i praksama u EU. Takođe, odredbe kojima se uređuju oglašavanje i druge komercijalne komunikacije koje su bile inspirisane AVMSD-om (prenijete iz AVMSD-a) su doslovce iste i za radio usluge. Područje primjene AVMSD-a ograničeno je na audiovizuelne medijske usluge, odnosno televizijske usluge i usluge slične televizijskim, linearne i nelinearne, pa samim tim ne obuhvata radio usluge. Preporučuje se da se regulisanje oglašavanja kod radio usluga koncipira na način prilagođen specifičnom javnom interesu kod radio usluga i situaciji na tržištu radio usluga. S obzirom da situacija nije sjajna, ne preporučuje se nepotrebno restriktivan režim, koji ograničava već ograničene prilike za radio emitere da dobiju sredstva sa tržišta.

- Vlasništvo nad medijima: Odredbe koje regulišu transparentnost vlasništva i pravila o sprečavanju nedozvoljene koncentracije (Poglavlje VIII, čl. 129-135) mijenjaju se kao što je predloženo u Poglavlju 6 ove studije (Transparentnost vlasništva nad medijima i medijska koncentracija).
- Nadzor i primjena: Mogućnost vršenja pravnih nadležnosti regulatora AEM, uključujući nadzor i izvršenje, je ograničena ako nije nadležan da izriče kompletan skup mjera, koji uključuje upozorenja, kazne, suspenziju i oduzimanje licenci. Veliki broj različitih vrsta sankcija obezbjeđuje postepenost, proporcionalnost i djelotvornost. S obzirom na to da je AEM-u kao nezavisnom regulatornom organu povjereno da odlučuje o najstrožim sankcijama, kao što je oduzimanje licenci za pružanje AVM usluga, nema nikakvog smisla da se liši nadležnosti da izriče blaže sankcije, uključujući i novčane kazne. Poglavlje IX treba stoga izmijeniti na način da se omogući izricanje sankcija svim pružaocima AVM usluga. Zakonom treba jasno utvrditi nadležnosti AEM-a da vrši nadzor preko ovlašćenog lica u skladu sa zakonom kojim se uređuje inspekcijski nadzor (član 138). Nadležnosti AEM iz čl. 140-142 i 146 treba proširiti na upravne novčane kazne, kao mjere između upozorenja i oduzimanja licence (čl. 140-142) umjesto prekršaja iz člana 146 (ili paralelno sa njima). Upravne novčane kazne treba da imaju nekoliko nivoa, u zavisnosti od nivoa povrede zakona.
- Novinarski standardi: U slučajevima predviđenim članom 56 stav 4, nadležnost AEM-a - u pogledu praćenja da li pružaoci AVM usluga poštuju zakon i sankcionisanja - ovdje treba ograničiti, jer je ovo područje koje treba ostaviti mehanizmima samoregulacije, koji su sposobniji i imaju veći legitimitet da se bave novinarskim etičkim i profesionalnim standardima. Ako je uredi propisima, može se koristiti za cenzuru. Naime, u skladu sa članom 56 stav 4 Zakona o elektronskim medijima, "emitovanje radijskog ili televizijskog programa mora da ispunjava sljedeće uslove: 1) događaji se moraju vjerno prikazati, a različiti pristupi i mišljenja moraju biti primjereno zastupljeni; 2) vijesti moraju istinito i korektno predočiti činjenice i događaje, moraju biti nepristrasne i profesionalno korektno; 3) mišljenja i komentari moraju biti odvojeni i njihov izvor ili autor prepoznatljiv; 4) mora se podsticati nepristrasnost, uz poštovanje razlika u mišljenjima o političkim ili privrednim pitanjima." U primjeni ove odredbe Zakona o elektronskim medijima, AEM je usvojila Pravilnik o programskim standardima u elektronskim medijima. Ovaj pravilnik obrađuje nekoliko koncepata koji su predstavljaju suštinu aktivnosti bilo kojeg samoregulatornog tijela za novinarsku etiku.
- Savjet AEM-a: Odredbu o kolektivnom razrješenju članova Savjeta na osnovu nepoštovanja zakona (član 38) treba revidirati kako bi se spriječila zloupotreba političkog pritiska na regulatora. Razrješenje bi trebalo da bude moguće samo u ograničenim okolnostima, odnosno u slučaju fizičke ili mentalne nesposobnosti, redovnog neprisustvovanja, stečaja ili bankrota,

osude za krivično djelo ili jasnog kršenja pravila imenovanja. Važeće odredbe člana 34 dozvoljavaju pretjerano široko diskreciono pravo i treba ih ograničiti kako bi se onemogućile prilike za neopravdano razrješenje članova Savjeta AEM prije isteka vremena na koje su imenovani. Sa druge strane, trebalo bi da predvidjeti period mirovanja za političke funkcionere, koji treba da prođe da bi ispunili uslove za Savjet AEM (član 17).

- Koregulacija i samoregulacija: Odredbe člana 53 treba da budu razrađene i usklađene sa Načelima za bolju samoregulaciju i koregulaciju (Evropska komisija 2013). Treba razmotriti mogućnost uvođenja sistema zasnovanih na podsticajima sa jasnim razgraničenjem između samoregulacije i zakonske regulacije, kao što je slučaj u Holandiji ili Belgiji. Ove dvije države članice EU uspjele su pozitivno da promovišu djelotvornu koregulaciju i samoregulaciju pružanjem snažnih podsticaja kao što je potpadanje pod zakonsku regulativu (Holandija) ili nemanje prava na bilo kakvu vrstu direktne ili indirektno ekonomske državne podrške (Belgija) ako neko nije dio programa samoregulacije. Oba sistema ostavljaju i zaštitna ovlašćenja u rukama regulatora u slučaju neuspjeha samoregulacije. Razgraničenje nadležnosti i ovlašćenja samoregulatornog i regulatornog organa bi u svakom slučaju trebalo da ostane jasno i snažno.
- Autorska prava: Član 83 Zakona o elektronskim medijima (Skupština Crne Gore 2016c) preklapa se sa članom 170 Zakona o autorskim pravima (Skupština Crne Gore 2016b), što je detaljno obrađeno u Poglavlju 10 ove studije (Autorsko pravo i prava intelektualne svojine). Zakon o elektronskim medijima bi trebalo da bude jedini zakon koji uvodi nadležnosti AEM-a i u tom pogledu treba samo da upućuje na Zakon o autorskim pravima.

## Zakon o RTCG

Zakon o elektronskim medijima (Skupština Crne Gore 2016c) uređuje uspostavljanje i obaveze svih audiovizuelnih medijskih usluga (AVM usluge) i detaljno definiše opšte i programske obaveze svih radio i televizijskih emitera.

### Uspostavljanje JMS

Član 70 Zakona razlikuje tri vrste emitera: komercijalnog emitera, neprofitnog emitera i javnog emitera. Član 73 propisuje da se javni emiter može osnovati na nacionalnom nivou, kao i na regionalnom i lokalnom nivou, sa obavezom da obezbijedi kvalitetan prijem za minimalni procenat (85% na nacionalnom i lokalnom nivou i 80% na regionalnom nivou) stanovništva koje živi na odgovarajućoj teritoriji.

Istim članom predviđeno je da, dok nacionalnog javnog emitera može osnovati država, kao apstraktni subjekt, regionalne i lokalne javne emitere mogu osnovati opštine. Shodno tome, članom 75 predviđeno je da se nacionalni javni emiter osniva zakonom, a regionalni ili lokalni emiter odlukom odgovarajućih skupština opštine. Iako Zakon definiše opštine kao osnivače lokalnih ili regionalnih javnih emitera, ne navodi eksplicitno da savjeti javnih emitera vrše prava osnivača u njihovo ime. Zatim, u istom članu utvrđeno je da opštine mogu osnovati samo jednog lokalnog javnog emitera ili biti suosnivač samo jednog regionalnog javnog emitera. Ako je opština suosnivač regionalnog javnog emitera, ne može istovremeno biti osnivač lokalnog javnog emitera.

Zakonom o nacionalnom javnom emiteru Radio i televizija Crne Gore (Skupština Crne Gore 2016d) definiše se da misiju nacionalnog javnog emitera vrši javno preduzeće Radio i televizija Crne Gore (čl. 2 i 3). Zakonom se izričito predviđa da je osnivač javnog preduzeća Radio i Televizija Crne Gore "država", ali i naglašava se njegoa institucionalna autonomija odredbom iz člana 3 stav 5, da "Prava osnivača u ime

države vrši Savjet RTCG... ". Izmjene i dopune Zakona o elektronskim medijima, koje su stupile na snagu 1. septembra 2017. godine, uvele su pozitivnu obavezu Vlade i opština da posebnim ugovorom definišu međusobne dužnosti i odgovornosti sa javnim emiterima (član 76-a). U skladu sa zakonom, Ugovor definiše programske usluge koje je javni emiter dužan da pruža i utvrđuje nivo finansiranja neophodan za pružanje ovih usluga (član 76-b).

Preporučena izmjena:

- Uticaoj osnivača: Sama činjenica da opštine mogu biti osnivači ili suosnivači lokalnih ili regionalnih javnih emitera ne sprečava na adekvatan način politički uticaj na njihovu uređivačku politiku. Kao i u slučaju nacionalnog javnog emitera, Zakonom nije izričito navedeno koje tijelo vrši prava osnivača. Zakon o elektronskim medijima treba izmijeniti, kako bi se pružile dovoljne garancije za institucionalnu autonomiju regionalnih i lokalnih javnih emitera.

#### Nadzorni i upravljački organi

Članom 77 Zakona o elektronskim medijima (Skupština Crne Gore 2016c) predviđeno je da svim javnim emiterima upravljaju "savjeti", koji će, shodno članu 78 stav 1, "zastupati interese građana Crne Gore, odnosno jedinice/jedinica lokalne samouprave ... ". Nezavisnost ovih nadzornih organa (od bilo kojeg državnog organa i od emitera) generalno je garantovana (član 78 stav 2), bez detaljnih pravila o sukobu interesa i o sastavu, načinu imenovanja i odgovornostima ovih organa. Ova i druga pitanja treba definisati u tzv. "osnivačkim aktima" (član 77 stav 2), aktima o osnivanju koje donose skupštine opštine. U Zakonu se ništa ne pominje o tome kako ta tijela zastupaju interese građana, u smislu održavanja redovnih veza ili javnih rasprava sa svojim izbornim jedinicama ili na koji način članovi savjeta javnih emitera prate i utvrđuju kako su pitanja javnog interesa predstavljena u programskim sadržajima određenih javnih emitera.

Zakonom o nacionalnom javnom emiteru Radio i televizija Crne Gore (Skupština Crne Gore 2016d) predviđena su detaljna pravila o Savjetu RTCG kao glavnom organu upravljanja koji ima nadležnosti kako za praćenje programske politike tako i za nadzor nad finansijskim poslovanjem. Zakon definiše: njegov status (član 21), sastav (čl. 24 i 25), način imenovanja i razrješenja (čl. 27-30 i 33-39), sukob interesa i nezavisnost (čl. 21, 26), dužnosti i odgovornosti (član 22), kao i druga pitanja. Savjet je sastavljen od devet članova i osmišljen je kao tijelo eksperata (član 25) koje su imenovali ovlašćeni predlagači kao predstavnici različitih crnogorskih institucija i društvenih grupa.

Institucionalna autonomija RTCG dodatno je ojačana odredbama člana 31 koji definiše da članovi Savjeta RTCG samostalno obavljaju svoje dužnosti i moraju biti zaštićeni od svake vrste uticaja, uključujući i uticaj njihovih ovlašćenih predlagača. Međutim, stvar koja izaziva ozbiljnu zabrinutost je mogućnost kolektivnog razrješenja članova po nekoliko osnova (član 47).

Glavne dužnosti i odgovornosti Savjeta RTCG, u smislu programske politike nacionalnih javnih emitera definisane su u članu 22: donosi interna (samoregulatorna) dokumenta koja se odnose na programske i profesionalne standarde RTCG-a; usvaja druga interna programska dokumenta; daje saglasnost na ugovor potpisan između RTCG i Vlade; prati sprovođenje obaveza iz Ugovora; odlučuje o kršenju programskih principa utvrđenih zakonom i unutrašnjim samoregulatornim dokumentima i predlaže odgovarajuće mjere odgovarajućim rukovodiocima.

Preporučene izmjene:

- Kolektivno razrješenje: Iako je razrješenje pojedinačnih članova prihvatljivo kada ne ispunjavaju svoje dužnosti i odgovornosti, odredba o kolektivnom razrješenju zbog nepoštovanja zakona (član 47 Zakona o RTCG) može se zloupotrijebiti kao "zakonski opravdan instrument" za politički pritisak na nacionalnog javnog emitera.

- Razrješenje prije isteka mandata: Razrješenje bi trebalo da bude moguće samo u ograničenim okolnostima, odnosno u slučaju fizičke ili psihičke nesposobnosti, redovnog odsustvovanja, stečaja ili bankrota, osude za teško krivično djelo ili jasnog kršenja pravila imenovanja. Važeće odredbe člana 42 Zakona o RTCG (i srodne odredbe) omogućavaju pretjerano široko diskreciono pravo i moraju se smanjiti kako bi se spriječile prilike za neopravdano razrješenje članova Savjeta RTCG prije isteka vremena na koje su imenovani.
- Period mirovanja: Treba predvidjeti da za političke funkcionere postoji period mirovanja koji treba da prođe prije nego što steknu pravo da budu imenovani u Savjet RTCG (član 26 Zakona o RTCG).
- Interesi građana: Iako je definisano da po pravilu glavni nadzorni organi javnih emitera zastupaju interese građana, zakon ne pruža detaljnije podatke o tome kako ova tijela treba da funkcionišu da bi se odrazili interesi građana koji žive u njihovim odgovarajućim zajednicama. Takođe, Zakonom nisu definisana detaljna pravila - u ovom slučaju Zakonom o elektronskim medijima, o sastavu, načinu imenovanja i dužnostima i odgovornostima savjeta javnih emitera na regionalnom i lokalnom nivou. Član 78 Zakona o elektronskim medijima treba shodno tome izmijeniti.

#### Djelokrug javnog servisa

Zakon o elektronskim medijima definiše u opštem smislu djelokrug rada svih javnih servisa u Crnoj Gori (član 74), kao zahtjev za univerzalnošću (programi za sve grupe), žanrovskom raznolikošću, kvalitetom programa i obavezama vezanim za kulturu. Čl. 76-a, 76-b i 76-c definišu da se obaveze javnih usluga iz člana 74 (kao i visina sredstava i izvora za njihovo finansiranje) utvrđuju u ugovoru koji je potpisan između Vlade i nacionalnog javnog emitera, to jeste jedinice lokalne samouprave i lokalnog javnog emitera. Ugovorom treba odrediti vrstu i obim svih usluga koje pruža javni emiter i definisati programski sadržaj koji ima za cilj promovisanje nauke, obrazovanja i kulture, informacije za osobe sa oštećenjem sluha i vida, kao i programe na jezicima nacionalnih manjina. (Član 76-a st. 4 i 7).

Zakon dalje definiše nadležnosti RTCG ponavljanjem nekih obaveza javnih usluga utvrđenih članom 74 Zakona o elektronskim medijima ili dodavanjem obaveza u vezi sa: njegovom društveno kohezivnom ulogom (član 9 stav 1 tačka 1), zaštitom političkog pluralizma (član 9 stav 1 tačka 3), očuvanjem kulturnog pluralizma (član 9 stav 1 tačka 7), promocijom ljudskih prava i sloboda i demokratskih vrijednosti (član 9 stav 1 tač. 8, 9 i 10), itd. Zatim, član 4 utvrđuje broj i vrstu programskih usluga koje će RTCG proizvesti na različitim platformama (član 4), dok čl. 9a, 9b i 9c skoro ponavljaju odredbe Zakona o elektronskim medijima o ugovoru koji će biti potpisan između Vlade i RTCG.

Preporučena mjera:

- Preklapanje nadležnosti: Važeće zakonodavstvo pruža osnov za uspostavljanje javnih emitera na različitim nivoima: nacionalnom, regionalnom i lokalnom i preko dva sistema: u okviru djelokruga nacionalnog javnog emitera RTCG i preko opcije date lokalnoj samoupravi. Iako se to može opravdano zadržati radi medijskog pluralizma i raznovrsnosti na regionalnom i lokalnom nivou, čini se da je dva sistema javnog emitovanja na tri različita nivoa teško održati na tako malom tržištu. Stoga se preporučuje da zakonodavac razmotri mogućnost smanjenja tog preklapanja, uzimajući u obzir održivost usluga.

#### Transparentnost, odgovornost i uticaj javnosti

Zakon o elektronskim medijima ne sadrži odredbu o transparentnosti javnih emitera niti o uticaju javnosti ili građana na njihov rad i uređivačku politiku. Jedina odredba je ona koja definiše savjete javnih

emitera kao tijela koja "... zastupaju interese građana Crne Gore, odnosno jedinice/jedinica lokalne samouprave na čijem području se emituje njihov radio i/ili televizijski program" (član 78).

Zakon o nacionalnom javnom emiteru Radio i televizija Crne Gore sadrži odredbe koje eksplicitno naglašavaju da je nacionalni javni emiter odgovoran javnosti (član 12) i navodi da se odgovornost vrši kroz:

- postupak imenovanja članova Savjeta RTCG;
- javni rad Savjeta RTCG;
- odgovornosti Savjeta RTCG za zastupanje i zaštitu interesa građana;
- obavezu RTCG-a da informiše javnost objavljivanjem štampane ili elektronske kopije svog Biltena o radu; obavezu RTCG-a da uspostavi i sprovede postupak za rješavanje pritužbi gledalaca i slušalaca.

Pored toga, član 23 obavezuje Savjet RTCG da objavi ključna dokumenta relevantna za rad RTCG: godišnji izvještaj o radu sa naglaskom na ispunjavanje programskih standarda i zakonske obaveze; godišnji finansijski izvještaj sa detaljnim objašnjenjem utroška sredstava primljenih iz budžeta; izvještaj revizora o finansijskom poslovanju. Stav 2 istog člana obavezuje Savjet RTCG da na svojoj internet stranici objavi ugovor koji je potpisan sa Vladom, godišnj program rada i finansijski plan za njegovo sprovođenje. Član 76a stav 2 Zakona o elektronskim medijima takođe predviđa da su javni emiteri prije zaključivanja ugovora dužni da pripreme predlog programskih obaveza za ugovorni period i da održe javnu raspravu o svom predlogu.

Preporučene izmjene:

- Obaveze transparentnosti i odgovornosti: detaljno su regulisane za RTCG. Međutim, uticaj javnosti na programsku politiku nacionalnog javnog emitera nije dovoljno razrađen u Zakonu. Trebalo bi da budu uvedene nove odredbe koje obavezuju Savjet RTCG ili druga interna tijela da održavaju redovan kontakt ili rasprave sa sektorom civilnog društva o ispunjavanju interesa građana.
- Poštovanje Ugovora: Zakon takođe treba da utvrdi ko je odgovoran za nadzor nad izvršenjem Ugovora.

#### Finansijski okvir

Članom 76 Zakona o elektronskim medijima utvrđeno je da se javni emiteri finansiraju iz Budžeta Crne Gore ili iz budžeta jedinica lokalne samouprave, kao i iz drugih izvora u skladu sa zakonom i aktima o osnivanju javnih emitera. Nove odredbe su bile predviđene prvenstveno za sprovođenje pravne tekovine EU o pravilima državne pomoći. Međutim, pored toga, ove odredbe su uvele nove obaveze Vlade i jedinica lokalne samouprave da obezbijede adekvatno i stabilno finansiranje javnih emitera u Crnoj Gori. Naime, članom 76a propisano je da će se ugovor zaključiti na period od tri godine, a prema članu 76b ugovorom će se utvrditi sredstva za javne usluge koje pruža javni emiter.

Preporučena mjera:

- Dužnosti osnivača: Uvođenje pozitivne obaveze Vlade i opština da definišu međusobne dužnosti i odgovornosti sa javnim emiterima posebnim ugovorom može se smatrati korakom naprijed u obezbjeđivanju nezavisnog i održivog funkcionisanja svih javnih službi u Crnoj Gori i trebalo bi je adekvatno sprovesti.



## Zakon o elektronskim komunikacijama

Zakon o elektronskim komunikacijama, usvojen 2008. godine a revidovan 2013. godine, zamijenio je Zakon o telekomunikacijama iz 2000. godine. U cilju izrade zakona, regulatorni organ nadležan za telekomunikacije, Agencija za elektronske komunikacije i poštanske usluge, sada EKIP, osnovana je 2001. godine. Za svrhe ove analize, Zakon o elektronskim komunikacijama posmatra se isključivo iz perspektive slobode izražavanja. Ocjena usklađenosti sa regulatornim okvirom EU za elektronske komunikacije ili sa pravilima koja se odnose na konkurenciju na tržištu elektronskih komunikacija je izvan obuhvata ove studije. Kao što se vidi iz analize prikazane u Poglavlju 4 ove studije (Internet posrednici i medijske internet platforme), potrebno je uvesti jasna pravila i procedure u vezi sa blokiranjem, filtriranjem i uklanjanjem sadržaja i usluga na internetu, posebno u vezi sa ulogom i nadležnostima EKIP-a i obavezama operatera.

## Krivični zakonik

Krivični zakonik (Skupština Crne Gore 2017a) usvojen je 2003. godine i od tada je bio više puta mijenjan u 2004, 2006, 2008, 2010, 2011, 2013, 2015. i 2017. godini. Jedna od najvažnijih izmjena iz perspektive ove studije bilo je usklađivanje sa Preporukom Savjeta Evrope 1814 (2007) prema dekriminalizaciji klevete (PACE 2007), kada su izbrisana dva krivična djela, uvreda i kleveta.

Međutim, još uvijek postoji nekoliko odredaba koje se odnose na rad novinara, glavnih i odgovornih urednika i medija, direktno ili indirektno, i koje treba pažljivo preispitati. Ove odredbe propisuju ograničenja slobode izražavanja i nameću krivične sankcije novinarima, izdavačima, štamparima, urednicima odnosno medijima.

Prema statističkim podacima za 2014, 2015. i 2016, koje su eksperti tražili od tužilaštva, u tom periodu donijeta je jedna osuđujuća presuda protiv urednika dnevnog lista u vezi sa čl. 28, 30 i 77 Krivičnog zakona Crne Gore (Skupština Crne Gore 2017a). Presuda je zasnovana na utvrđenom krivičnom djelu "povreda ugleda naroda, manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica" (član 199) Krivičnog zakona Crne Gore. Što se tiče ovog djela, podignute su dvije optužnice a tri predmeta su odbačena u navedenom periodu. Takođe, tokom navedenog perioda podignute su tri optužnice za krivično djelo povrede ugleda Crne Gore iz člana 198 Krivičnog zakona Crne Gore.

Ove odredbe treba posmatrati sa stanovišta standarda Evropske unije i Savjeta Evrope koji se odnose na ljudska prava. Istovremeno, postojeća ograničenja i sankcije treba procijeniti na osnovu trodjelnog testa koji primjenjuje Evropski sud za ljudska prava: da li postoji krivično djelo koje se odnosi na medije propisano zakonom, da li postoji legitimni cilj da takvo krivično djelo bude u Krivičnom zakoniku i da li su ta ograničenja i propisane sankcije neophodne u demokratskom društvu. Prilikom procjenjivanja da li su djelovi zakona ispunili standarde Savjeta Evrope i pravnu tekovinu EU treba uzeti u obzir sudsku praksu koja se odnosi na EKLJP.

Preporučene izmjene:

- Odgovornost medijskih profesionalaca: Čl. 28,<sup>14</sup> 29<sup>15</sup> i 30<sup>16</sup> odnose se na odgovornost za krivična djela učinjena putem medija, i uvode odgovornost urednika (član 28), izdavača, štampara i

---

<sup>14</sup> Član 28 Za krivična djela učinjena putem medija odgovoran je urednik, odnosno lice koje ga je zamjenjivalo u vrijeme objavljivanja informacije, ako: (1) je do završetka glavnog pretresa pred prvostepenim sudom autor ostao nepoznat, (2) je informacija objavljena bez saglasnosti autora, (3) su u vrijeme objavljivanja informacije postojale stvarne ili pravne smetnje za



proizvođača (član 29). Posebnu odgovornost lica iz čl. 28 i 29 treba primjeniti, u skladu sa članom 30, samo ako se lica iz čl. 28 i 29 po opštim odredbama ovog zakonika ne mogu smatrati učiniocem krivičnog djela. Autori smatraju da ove tri odredbe ugrožavaju slobodu izražavanja i stoga predlažu crnogorskim vlastima da razmotre njihovo ukidanje.

- Objavljivanje presude: jasne kriterijume za izbor medija u kojima se presuda objavljuje treba uvesti u članu 77. U skladu s ovim članom, sud može naložiti objavljivanje presude u medijima u slučajevima kada je krivično djelo učinjeno putem medija, ili ugrožava život ili zdravlje ljudi. Troškove objavljivanja snosi osuđeni (stav 1). Objavljivanje presude može biti obavezno i za određene odluke, i u tom slučaju sud odlučuje u kojim medijima i da li će se objaviti u cjelini ili u izvodu (stav 2). Javno objavljivanje presude izvršiće se najkasnije u roku od trideset dana od dana pravosnažnosti presude (stav 3).
- Informacije o privatnom/porodičnom životu: Krivična djela protiv časti i ugleda su i dalje dio Krivičnog zakonika (čl. 197-200), iako su čl. 195 (uvreda) i 196 (kleveta) brisani. Međutim, širenje informacija o privatnom i porodičnom životu (član 197) ostalo je dio Krivičnog zakonika. Tim članom uređeno je širenje informacija o privatnom i porodičnom životu. Kada iznošenje ili širenje informacija o ličnom ili porodičnom životu drugog lica može škoditi časti ili ugledu tog lica, propisana je novčana kazna od 3.000 € do 10.000 €. Ako je ovo djelo izvršeno putem medija ili na javnom skupu, novčana kazna je od 5.000 € do 14.000 €. Postoji rizik da se ovaj član tumači kao kleveta, u kom slučaju bi ga trebalo brisati, u skladu sa Preporukom Savjeta Evrope 1814 (2007) Ka dekriminalizaciji klevete (PACE 2007). Stoga autori predlažu crnogorskim vlastima ukidanje.
- Krivična djela učinjena putem medija: Krivična djela iz člana 281a stav 3 i člana 398 stav 2 su krivična djela, kada se vrše putem medija. Stoga je njihova kazna viša nego za redovno krivično djelo. Autori predlažu da se ispituju propisane kazne u skladu sa standardima i najboljom praksom Savjeta Evrope, ECHR i EU, kako se medijima u Crnoj Gori ne bi izricale nepotrebne sankcije.
- Zaštita od diskriminacije, govora mržnje i podsticanja na mržnju: članom 370 propisano je da "ko javno podstiče na nasilje ili mržnju prema grupi ili članu grupe koja je određena na osnovu rase, boje kože, religije, porijekla, državne ili nacionalne pripadnosti, kazniće se zatvorom od šest mjeseci do pet godina". Seksualna orijentacija i invaliditet nisu eksplicitno uključeni u listu zaštite. Zaštitu od diskriminacije, govora mržnje i podsticanja na mržnju treba pružiti većim segmentima crnogorskog stanovništva. Treba je proširiti u skladu sa odredbama Povelje o osnovnim pravima Evropske unije, Poglavlje III, član 21 o zabrani diskriminacije: pol, rasa, boja kože, etničko ili socijalno porijeklo, genetska svojstva, jezik, vjeroispovijest ili uvjerenje, političko ili bilo koje drugo mišljenje, pripadnost nacionalnoj manjini, imovno stanje, rođenje, invaliditet, godine života i seksualna orijentacija.

---

gonjenje autora, koje i dalje traju. Nije odgovoran urednik, odnosno lice koje ga zamjenjuje ako iz opravdanih razloga nije znao za neku od okolnosti navedenih u stavu 1 tač. 1 do 3 ovog člana.

<sup>15</sup> Član 29 propisuje odgovornost izdavača, štampara i proizvođača, kad postoje uslovi iz člana 28.

<sup>16</sup> Član 30 propisuje odgovornost lica iz čl. 28 i 29.

## Institucije: praznine, preklapanja i obuhvat

Institucionalni okvir za politiku i regulativu medija i informisanja u Crnoj Gori karakterišu brojni organi kod kojih se ponekad preklapaju poslovi i bez jasno utvrđenih oblasti nadležnosti. Postoje pitanja i oblasti koje se, izgleda, nalaze van ovlašćenja bilo koje od institucija, bilo zbog njihove neposvećenosti ili zbog pravnih praznina, nastalih zbog konstantnih *ad hoc* i parcijalnih izmjena i dopuna zakona koji uređuju sektor medija ili - što je često slučaj - drugog zakona koji ometa sektorski zakon. S obzirom na to da se pravni okvir sastoji od neodgovarajućih, često mijenjanih propisa, a da je njegovo sprovođenje teško ili nemoguće, usklađenost sa važećim zakonom i propisima kod subjekata u sektoru medija mala i ciljevi javnog interesa su ugroženi.

Da bi se dao pregled ovlašćenja i nadležnosti relevantnih institucija, direktno ili indirektno uključenih u regulisanje medija, data je sljedeća tabela za mapiranje institucija. Ona prikazuje odnose među institucijama, njihovu nadležnost i kome su odgovorne, i kratko ukazuje na glavna pitanja koja izazivaju zabrinutost.

**Tabela 3: Lista organa sa nadležnostima u sektoru medija**

	Organ	Vrsta (V) Odgovornost (O)	Imenovanje	Pravo	Nadležnost (N) Pitanja koja izazivaju zabrinutost (PZ)
1	Skupština	V: zakonodavni O: biračima	Parlamentarni izbori	Ustav, 2007, 2013.	N: zakonodavna nadležnost PZ: saslušanja vezana za AEM
2	Skupština Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu	V: zakonodavni O: biračima	Skupština	Poslovnik Skupštine, 2013, član 40	N: resorni skupštinski odbor PZ: stavljanje ovlašćenja za medije u portfolio koji se odnosi na politički sistem, pravosuđe i upravu
3	Skupština Odbor za prosvjetu, nauku, kulturu i sport	V: zakonodavni O: biračima	Skupština	Poslovnik Skupštine, 2013, član 47	N: ograničena PZ: resorni skupštinski odbor za oblast kulture i samim tim glavni „sagovornik“ u skupštini Ministarstva kulture, ali bez nadležnosti za medije
	Skupština Administrativni odbor	V: zakonodavni O: biračima	Skupština	Poslovnik Skupštine, 2013, član 47	N: imenovanja / razrješenja članova Savjeta AEM, Savjeta EKIP i Savjeta RTCG PZ: može da pokrene postupak za prestanak mandata članova oba savjeta NRO i organa upravljanja RTCG prije isteka vremena

					na koje su imenovani čime zaobilazi sektorski zakon
4	Skupština Odbor za ljudska prava i slobode	V: zakonodavni O: biračima	Skupština	Poslovnik Skupštine, 2013, član 44	N: ograničena PZ: potrebno je veće angažovanje u pitanjima koja se odnose na medije
5	Skupština Odbor za rodnu ravnopravnost	V: političko tijelo O: biračima	Skupština	Poslovnik Skupštine, 2013, član 45	N: ograničena
6	Vlada	V: izvršni O: Skupštini	Skupština na predlog Predsjednika	Ustav, 2007, 2013.	N: kreiranje politike u oblastima koje su neposredno ili posredno povezane sa sektorom medija PZ: uticaj sistemskih, nesektorskih zakona
7	Ministarstvo kulture, Direktorat za medije (MK)	V: izvršni O: Skupštini	Vlada	Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave 2012.	N: kreiranje politike o pitanjima koja se odnose na medije; nadležni organ za vođenje Evidencije medija; praćenje poštovanja zakona o medijima PZ: nedostatak koordinacije i proaktivnosti u kreiranju politike
8	Ministarstvo ekonomije, Direktorat za elektronske komunikacije, poštansku djelatnost i radio spektar (ME)	V: izvršni O: Skupštini	Vlada	Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave 2012.	N: kreiranje politike o pitanjima koja se odnose na radio spektar i elektronske komunikacije
9	Ministarstvo ekonomije, Direktorat razvoja nacionalnog brenda i zaštite potrošača (ME)	V: izvršni O: Skupštini	Vlada	Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave 2012.	N: kreiranje politike u oblasti zaštite potrošača
	Ministarstvo javne uprave	V: izvršni O: Skupštini	Vlada	Uredba o organizaciji i	N: kreiranje politike o pitanjima koja se odnose na

	(MJU)			načinu rada državne uprave 2012.	informaciono društvo
10	Ministarstvo finansija, Odjeljenje za pripremu državne pomoći	V: izvršni O: Skupštini	Vlada	Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave 2012.	N: kreiranje politike koja se odnosi na državnu pomoć
11	Ministarstvo prosvjete (MP)	V: izvršni O: Skupštini	Vlada	Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave 2012.	N: kreiranje politike koja se odnosi na medijsku pismenost
12	Ministarstvo evropskih poslova	V: izvršni O: Skupštini	Vlada	Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave 2012.	N: koordinacija procesa integracije sa EU, uključujući i pregovaračka poglavlja koja se odnose na medije
13	Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP)	V: izvršni O: Skupštini	Vlada	Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave 2012.	N: ograničena; upravljanje registrom NVO
14	Ministarstvo pravde (MP)	V: izvršni O: Skupštini	Vlada	Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave 2012.	N: ograničena; strategija izvršenja krivičnih sankcija (2017-2021); Strategija reforme pravosuđa za period 2014-2018.
15	Državno tužilaštvo	V: pravosuđe O: tužilačka nezavisnost	Skupština	Zakon o Državnom tužilaštvu	N: gonjenje PZ: transparentnost u predmetima protiv novinara i u drugim predmetima koji se tiču medija
16	Komisija za istragu napada na novinare	O: Vladi	Vlada		N: istrage napada na novinare i ubistava novinara PZ: djelotvornost istraga, dugo trajanje predmeta
17	Jedinica za zaštitu od računarskih i bezbjedonosnih incidenata na internetu (CRIT)	V: izvršni O: Vladi (MJU)	Vlada	Zakon o informacionoj bezbjednosti; Administrativni sporazum između Vlade Crne Gore i ITU	N: rješavanje incidenata, upoznatost, obuke i edukacija
18	Uprava za javne	V: izvršni O: Vladi (MF)	Vlada	Zakon o javnim nabavkama	N: praćenje sprovođenja sistema javnih nabavki;

	nabavke(UJN)			2017.	dokazi o javnim nabavkama PZ: puna transparentnost državnog finansiranja /finansiranja iz javnih izvora
19	Zavod za intelektualnu svojinu (ZIS)	V: izvršni O: Vladi (MF)	Vlada	Zakon o autorskim i srodnim pravima 2016.	N: autorska prava PZ: razgraničenje nadležnosti, saradnja
20	Uprava za inspekcijske poslove (UIP)	V: izvršni O: Vladi	Vlada imenuje direktora i zamjenike	Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave 2012.	N: inspekcija, prekršajni postupci, novčane kazne PZ: preklapanje 'stručnog' (EKIP) i inspekcijskog nadzora (UIP); nepostojanje nadležnosti za pitanja medija u okviru UIP, dok AEM nije ovlaštena da podnosi prekršajne prijave
21	Agencija za zaštitu konkurencije (AZK)	V: regulatorni O: javnosti	Vlada imenuje direktora i zamjenika	Zakon o zaštiti konkurencije 2012.	N: zaštita konkurencije
22	Agencija za spječavanje korupcije (ASK)	V: regulatorni O: javnosti	Skupština imenuje Savjet ASK koji imenuje direktora ASK	Zakon o sprječavanju korupcije 2014, 2016.	N: nadležna da ocjenjuje da li javni funkcioneri poštuju zakon tokom vršenja javne funkcije PZ: njene odluke mogu da posluže kao opravdanje za razrješenje javnih funkcionera u regulatornim organima
23	Agencija za elektronske medije (AEM)	T: regulator O: Skupštini	1. Skupština imenuje 5-člani Savjet AEM na predlog ovlašćenih predlagača  2. Savjet AEM-a imenuje predsjednika AEM-a iz reda svojih članova i direktora AEM.	Zakon o elektronskim medijima	N: nacionalni regulatorni organ za elektronske medije PZ: nedostatak djelotvornih mehanizama za izvršenje; široka i prilično netipična ovlašćenja AEM u pitanjima koja se odnose na profesionalne novinarske standarde (i dalje bez djelotvornih ovlašćenja za izvršenje) koja se preklapaju sa djelokrugom rada samoregulatornog tijela i ombudsmana; sistemska pravila utiču na nezavisnost AEM
24	EKIP	T: regulator O: javnosti	1. Skupština imenuje predsjedavajućeg i ostalih 4	Zakon o elektronskim komunikacijama 2013.	N: nacionalni regulatorni organ za elektronske komunikacije i poštanske usluge

			člana Savjeta EKIP-a) na predlog Upravnog organa Skupštine prema javnom oglasu  2. Savjet EKIP-a imenuje izvršnog direktora EKIP-a.		PZ: podela ovlaštenja sa Inspeksijskom upravom, sistemska pravila koja utiču na nezavisnost EKIP-a); primjena zakona za blokiranje onlajn usluga.
25	Savjet RTCG	V: upravljanje JMS-om O: javnosti	Skupština na predlog ovlaštenih predlagača	Zakon o RTCG 2008, 2012, 2016.	N: glavni organ upravljanja i nadzorni organ, nadležan za programsku politiku PZ: sistemska pravila utiču na nezavisnost RTCG-a; nije jasna nadležnost za nadzor nad sprovođenjem Ugovora između RTCG-a i Vlade

## Nacionalni regulatorni organ

U ovom dijelu ocjenjuju se položaj, nadležnost i ovlaštenja nacionalnog regulatornog organa nadležnog za elektronske medije – Agencije za elektronske medije (AEM). Glavni fokus je na samostalnosti i sposobnosti regulatora da vrši svoje nadležnosti.

Delegiranje nadležnosti za sprovođenje jasnih i proporcionalnih zakonodavnih mehanizama nezavisnom regulatornom organu odvlači od vlade potencijalno političko uplitanje. Ovo načelo uveo je Komitet ministara u Preporuci 23 (2000) (Komitet ministara SE 2000) kojom je od država članica Savjeta Evrope traženo da garantuju istinsku nezavisnost svojim regulatornim organima za radio-difuziju. Očekuje se da će koncept nezavisnog regulatora biti sadržan i ojačan u predstojećoj revidiranoj AVMSD. Zakonodavnim predlogom o izmjeni Direktive (COM (2016) 287 final) (EC 2016b), koji je predstavljen u maju 2016. godine i postigao opšti pristup u maju 2017. godine, predložene su prilično detaljne smjernice za pravnu i funkcionalnu nezavisnost regulatora od djelatnosti i vlade, transparentan i odgovoran rad i dovoljna ovlaštenja. Prema nedavnom brifingu u Evropskom parlamentu (EP), očekuje se da će nezavisnost regulatora za audiovizuelne medijske usluge ojačati tako što će se obezbijediti da budu pravno odvojeni i funkcionalno nezavisni od djelatnosti i vlade, da djeluju na transparentan i odgovoran način koji je utvrđen zakonom i da imaju dovoljno ovlaštenja (EP 2017). Ovo drugo trenutno nije slučaj u Crnoj Gori. EP dalje pojašnjava da je predlogom utvrđena i nadležnost takvih regulatora, odnosno pluralizam medija, kulturna različitost, zaštita potrošača, unutrašnje tržište i podsticanje lojalne konkurencije. Važno je naglasiti i to da se za gledaoce mora predvidjeti pravo žalbe, što bi se primjenjivalo na sve pružaoce AVM usluga, uključujući i platforme za dijeljenje video snimaka (EP 2017).

Zakonom o elektronskim medijima već je predviđen niz karakterističnih mjera za zaštitu nezavisnosti AEM-a, od nezavisnog izvora finansiranja, samostalnog odlučivanja, pravila za sprečavanje sukoba

interesa, zakonski definisanog načina imenovanja i razrješenja članova savjeta itd. Ako bi se ocjenjivala samo iz perspektive sektorskog zakona, čini se da je, dakle, nezavisnost regulatora garantovana u zadovoljavajućoj mjeri. Međutim, a izgleda da je to slučaj i u nekim drugim oblastima ove analize, kanal za intervenciju koji ugrožava nezavisnost institucije stvara sistemski zakon (na primjer Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, koji ograničava sposobnost AEM-a da kreira sopstvenu politiku zarada i na taj način utiče na njenu konkurentnost na tržištu rada i slabi njen regulatorni kapacitet) ili drugi organi za sprovođenje zakona ili regulatorni organi (npr. Agencija za sprječavanje korupcije, pokretanjem postupaka za razrješenje člana Savjeta AEM-a; kao i prijavljeni pozivi skupštinskih odbora na kontrolna saslušanja u skupštini, što je imalo za rezultat instrukcije parlamentaraca AEM-u o željenom tretmanu određenih emitera).

Regulator upravlja nezavisno svojom politikom zapošljavanja i broj zaposlenih je stabilan već više godina. Institucija se može osloniti na osoblje koje broji 20 ljudi, što po mišljenju predstavnika regulatora nije dovoljno. Oni smatraju da je razlog zbog koga nemaju dovoljno zaposlenih i to da su smješteni u suviše malim i neodgovarajućim prostorijama.<sup>17</sup>

Regulator se finansira isključivo iz naknada koje plaćaju subjekti u tom sektoru, što se smatra dobrom praksom u smislu finansijske nezavisnosti regulatora. Međutim, udio naplaćenih naknada od emitera je relativno nizak (oko 30%). Po mišljenju sektora, naknada je previsoka, jer postoje i druge naknade koje moraju da plate državi ili javnim institucijama (na primjer prilično visoki troškovi usluga distribucije koje pruža RDC), i tvrde da ovi troškovi predstavljaju veliko opterećenje za njihovo poslovanje. S druge strane, AEM se uglavnom oslanja na naknade naplaćene od pružalaca kablovskih usluga gdje je stepen poštovanja odredaba o naknadi mnogo viši (oko 80%). Regulator negira navode o pristrasnoj primjeni režima odloženog plaćanja. Priznaje, međutim, da se namjerno suzdržava od oduzimanja licenci zbog neplaćanja, jer bi to imalo za rezultat zatvaranje značajnog broja elektronskih medija.

Ova neodlučnost je očekivana, ali istovremeno zajedno sa drugim uplitanjima države i javnih institucija doprinosi neravnoteži na tržištu. Takođe može da podstakne i dalje odustajanje od plaćanja naknade, čak i kod onih koji su do tada bili pouzdane platiše, a održivost i finansijska nezavisnost regulatora mogu se na taj način dovesti u pitanje.

Postoji i rizik od političkog uplitanja koje je usmjereno prema organima AEM-a koji donose odluke. Najviši organ koji donosi odluke je Savjet AEM-a, koji imenuje direktora AEM-a – njen drugi organ. Trenutno na rad Savjeta utiče prestanak mandata jednog člana prije isteka vremena na koje je imenovan, zbog navodnog sukoba interesa, koji je pokrenula Skupština Crne Gore nakon odluke Agencije za sprječavanje korupcije, odmah nakon posjete radi ocjene stanja eksperata angažovanih na Istraživanju sektora medija u Crnoj Gori u septembru 2017. I ranije se dešavalo da Savjet bude u situaciji da mora da radi sa smanjenim kapacitetom nekoliko mjeseci.

Kao i u mnogim drugim ispitivanim oblastima, i ovdje je normativni dio manje-više usklađen sa evropskim standardima – problemi se javljaju na nivou primjene. Ipak, ima prostora i za unapređenje pravnih mehanizama za zaštitu nezavisnosti, kao što je prikazano u odjeljku „Zakonodavstvo“ u ovom poglavlju (u tekstu iznad).

AEM je pokrenula inicijative da garantuje sopstvenu transparentnost, da bude vidljivija široj javnosti (čijim interesima je dužna da služi), da prikaže odgovornost, da reaguje na optužbe i zajedljivost svadljivog sektora i da rješava povremene poplave politički motivisanih pritužbi koje prima (naročito tokom napetih političkih perioda ili izbornih kampanja). Njihova međuinstitucionalna saradnja čini se da je dobra, naročito sa regulatorom elektronskih komunikacija EKIP-om. Nedavno su takođe potpisali

---

<sup>17</sup> Ovu ocjenu su predstavnici AEM-a dali na sastanku sa ekspertskim timom koji je održan 11. septembra 2017. godine.

memorandum o saradnji sa Agencijom za zaštitu konkurencije. Isto tako, imaju dobru saradnju i sa međunarodnim organizacijama prisutnim u Crnoj Gori.

Najvažniji izazov za AEM u pogledu efikasnog regulisanja crnogorskog medijskog sektora jeste to što nema ovlašćenja da izriče sankcije i vrši inspekciju. U 2008. godini, inspekcije tehničkih objekata i infrastrukture medija prenijete su sa regulatora na glavnog inspektora. Koordinacija i razmjena informacija od tada nije glatka i efikasna. A što je još važnije, 2010. godine, AEM je izgubila ovlašćenje da izriče novčane kazne pružaocima medijskih usluga za koje je utvrđeno da krše zakon i druge propise o medijima. Jedini način da ih sankcioniše moglo bi da bude upozorenje ili oduzimanje licence, dvije krajnosti (jedna preblaga, druga previše drastična) uobičajenog spektra sankcija za regulatorne agencije. Ovo je, u mnogim aspektima njene djelatnosti, učinilo AEM neefikasnom i još više je otežalo njenu ionako složenu misiju.

Ne postoji uvjerljivo opravdanje za podjelu nadzora i izvršenja nad audiovizuelnim uslugama i elektronskim komunikacijama u dva dijela: to jeste nadzor u nadležnosti regulatora, i inspeksijski nadzor koji mogu vršiti samo inspektori u okviru centralizovane Uprave za inspeksijske poslove. U slučaju elektronskih komunikacija, inspektori imaju ovlašćenja ali nemaju sredstva, a EKIP ima sredstva ali nema ovlašćenja. S obzirom na to da se sva tehnička oprema za praćenje i neophodne vještine nalaze u EKIP-u, inženjeri EKIP-a za monitoring rade zajedno sa nadležnim inspektorom Uprave za inspeksijske poslove u slučajevima kršenja propisa o elektronskim komunikacijama. Što se tiče audiovizuelnih medija, u Upravi za inspeksijske poslove nijedan inspektor nije nadležan za ovu grupu usluga, što ukazuje na jasnu pravnu prazninu koja onemogućava vršenje inspeksijskog nadzora i primjenu novčanih kazni.

Drugo često zanemarivano pitanje je sposobnost AEM-a da reguliše medije koji djeluju na jezicima manjina koje osoblje AEM-a ne govori ili ne razumije. Isto kao što mediji moraju da izgrade kapacitete redakcije da bi odražavali i predstavljali čitavu zajednicu, tako i regulator u multietničkoj i multilingvalnoj zemlji treba da izgradi kapacitet svog osoblja da bi mogao jednako da reguliše sve medije, bez stvaranja pristrasnosti u smislu pažnje i tretmana medija na jeziku većinskog stanovništva odnosno medija na jezicima manjina.

## Predlog praktične politike

Pored predloga za odgovarajuće zakone, detaljno opisanih u ovom poglavlju, postoji i nekoliko opštih smjernica koje mogu dovesti do koherentnijeg zakonodavstva usklađenog sa evropskim standardima, kao i bolje organizovanog, transparentnog i djelotvornog institucionalnog okvira:

- Da bi se izbjegla pravna nesigurnost i sukob zakona, zakonodavac treba da se suzdrži od djelimičnih i *ad hoc* zakonskih rješenja u korist sveobuhvatnih pristupa, kao i rješenja koja ometaju postojeću regulativu koja dobro funkcioniše, uključujući i rješenja koja slabe postojeće mehanizme zaštite nezavisnosti regulatora odnosno javnih medijskih servisa.
- Trebalo bi da postoji jedinstveno koordinaciono tijelo sa opštom i sveobuhvatnom nadležnošću za medijsku politiku na nivou vlade. Ova nadležnost bi mogla da bude data Ministarstvu kulture, resornom ministarstvu za pitanja koja se odnose na medije, koje bi trebalo da preuzme istaknutiju i proaktivniju ulogu u kreiranju i zastupanju koherentne medijske politike u korist svih zainteresovanih strana i građana.



- Trebalo bi utvrditi jasnu podjelu nadležnosti i ovlašćenja između različitih institucija, čime bi se izbjeglo dupliranje nadležnosti i zajedničke nadležnosti (kao npr. u slučaju Uprave za inspekcijske poslove i NRO-a).
- Trebalo bi jasno definisati ovlašćenja koja se dodjeljuju javnim organima i obim njihovog diskrecionog prava, a trebalo bi da su dostupni i djelotvorni izvršni mehanizmi.
- Poseban naglasak i pažnju treba posvetiti mehanizmima za zaštitu nezavisnosti AEM-a, kako bi se spriječilo njihovo slabljenje.
- Regulatoru treba vratiti ovlašćenja za vršenje inspekcije i mogućnost da izriče novčane kazne za sva kršenja propisa koja se mogu nedvosmisleno utvrditi i za koja nije potrebno sudsko razmatranje (npr. sva kršenja standarda koji su utvrđeni AVMSD-om i druga objektivno mjerljiva pitanja).
- Sankcije propisane za pružaoce medijskih usluga za nepoštovanje propisa moraju biti adekvatne i proporcionalne (na primjer novčane kazne do određenog iznosa ili do određenog procenta prometa). Kršenja odredaba koje proizilaze iz AVMSD-a i druge jednostavne, mjerljive slučajeve treba ostaviti diskrecionom pravu regulatora.
- Ove novčane kazne ne smiju se, ni pod kojim okolnostima, primjenjivati na profesionalne novinarske standarde, kojima se treba baviti isključivo u okviru samoregulacije.
- Djelove Krivičnog zakonika koji utiču ili upućuju na rad novinara, glavnih i odgovornih urednika i medija, neposredno ili posredno, treba preispitati kako bi se spriječili rizici koje predstavljaju za ostvarivanje slobode medija i slobode izražavanja.
- Šire usvajanje i uspješno funkcionisanje samoregulatornih okvira (i/ili razvoj koregulatornih mehanizama) treba podsticati kroz propise koji podržavaju zakonsko priznavanje samoregulacije ili druge podsticaje za učešće u samoregulaciji (i/ili uspostavljanje pravnog osnova za koregulaciju).

## Poglavlje III: Javni medijski servisi

U ovom poglavlju se analiziraju pitanja koja se tiču javnih medijskih servisa (JMS) u Crnoj Gori, sa fokusom na nacionalni medijski servis javno preduzeće Radio i Televizija Crne Gore (RTCG).

### Mediji u Crnoj Gori koji se finansiraju iz javnih fondova

RTCG je kao javni radio-difuzni servis osnovan 2002. godine, čime je formalizovana njegova transformacija iz državnog medija u medijski servis građana Crne Gore koji se finansira iz javnih fondova. Kao takav, servis se od tada suočava sa uobičajenim izazovima koje su druge slične institucije morale da rješavaju u novim demokratijama.

- Morao je da smanji broj, zatim da reorganizuje i motiviše veliki broj zaposlenih koji su do tada radili u sasvim drugačijim okolnostima i sistemu vrijednosti.
- Morao je da obezbijedi finansiranje od strane države koje je moralo da bude održivo i dovoljno da ne ugrozi njegovu uredničku i upravljačku autonomiju.
- Morao je da prilagodi svoj odnos sa političkim strukturama, kako u Vladi tako i u Skupštini, da bi uspostavio i konsolidovao svoju nezavisnost.
- Morao je da razvije i proizvede sadržaj koji zadovoljava standarde javnog servisa, a da istovremeno privuče i uključi gledaoce, a da pritom ne dozvoli da imperativi povezani sa marketingom utiču negativno na kvalitet i ambicije njegovog programskog sadržaja.
- I morao je da se transformiše i istovremeno prilagođava brzom i skupom tehnološkoj i društvenoj evoluciji.

Većina posmatrača i institucija je u svojim izvještajima morala da zaključi da RTCG još uvijek nije mogla uspješno da riješi ove izazove. U ovom poglavlju ćemo detaljno razmotriti svako od ovih pitanja i ukazati, kada je to relevantno, na njihov značaj za lokalne javne emitere. Crna Gora ima 14 lokalnih javnih radio stanica širom zemlje i tri lokalna TV/radio javna medija, a sve ih finansiraju njihove opštine.

### Organizacija i upravljanje

Postoje dva ključna organa uprave koji praktično vode RTCG: generalni direktor i Savjet.

Savjet ima 9 članova i ima značajne nadležnosti. Zakon mu daje ovlašćenja i obaveze da imenuje i razrješava generalnog direktora, da nadgleda važne aspekte organizacije, odlučuje o budžetskim, programskim i kadrovske pitanjima. Kriterijumi za izbor članova Savjeta utvrđeni su u članu 25 Zakona o javnim radio-difuznim servisima Crne Gore. Član Savjeta je afirmisani stručnjak iz oblasti novinarstva, prava, ekonomije, tehničkih nauka, sociologije ili marketinga, koji ima prebivalište u Crnoj Gori i najmanje visoku stručnu spremu. Kandidate za članove Savjeta predlažu:

- univerziteti u Crnoj Gori,
- Crnogorska akademija nauka i umjetnosti i *Matica crnogorska*,

- nevladine organizacije iz oblasti kulture,
- Privredna komora Crne Gore i Unija poslodavaca,
- nevladine organizacije iz oblasti medija,
- NVO iz oblasti zaštite ljudskih prava i sloboda, koje se bave ostvarivanjem i zaštitom: nacionalne, rodne i ukupne ravnopravnosti, prava na zdravu životnu sredinu, prava potrošača, prava osoba sa invaliditetom (dva kandidata),
- sindikati zastupljeni u Socijalnom savjetu,
- i Crnogorski olimpijski komitet.

Da bi se izbjegao sukob interesa u zakonu su nabrojane različite nespojivosti funkcija, a od članova se očekuje da budu nezavisni i da postupaju nezavisno od svakog političkog uticaja. Međutim, formalno ih imenuje Skupština, i, kao takve, te odluke obično odražavaju preovlađujući politički odnos snaga.

Organizaciona struktura je slična mnogima koje su primijenjene u drugim javnim medijskim servisima, ali je postupak zapošljavanja kaskadan: generalni direktor imenuje direktora radija i direktora televizije, a oni imenuju urednike različitih redakcija ispod njih. Ovaj mehanizam ima tendenciju da dodatno učvršćuje percepcije i realnost frakcionaštva unutar RTCG. Ako i kada neka politička partija praktično ima većinu u Savjetu (kao što je bio slučaj sa vladajućom partijom donedavno), sva imenovanja su usmjerena na pojedince koji su bliski toj partiji. Protivteža tome trebao bi da bude barem eksterni nadzor i regulacija. Ipak, rukovodstvo RTCG odgovara samo Savjetu u smislu izvještavanja o realizovanim obavezama. Ovakva unutrašnja regulatorna šema nije jedinstvena u Evropi (na primjer, organi nadležni za medije u njemačkim pokrajinama ne regulišu javne servise), ali je ipak prisutna u manjem broju slučajeva. U Ujedinjenom Kraljevstvu, na primjer, nadzorna ovlašćenja su nedavno prenijeta sa BBC trasta na OFCOM. O sličnom rješenju treba razmisliti i u Crnoj Gori.

Još otkako je osnovana, RTCG nastoji da upravlja troškovima i efikasnošću svog poslovanja. Na platnom spisku je 2003. godine bilo preko 1.000 stalno zaposlenih i još 200 njih po ugovoru. I za ljude u Crnoj Gori i za međunarodne eksperte ove brojke su bile nerazumno velike u odnosu na veličinu zemlje, a budžet RTCG je funkcionisao tako što je dvije trećine trošeno na zarade i troškove rada, dok su sve procjene ukazivale da je za normalno funkcionisanje dovoljno najviše 700 zaposlenih (Ružić 2017). Savjet je od tada nastojao da smanji broj zaposlenih kojih je sada oko 750.<sup>18</sup> Rukovodstvo se nada da bi, s vremenom, taj broj mogao još da se smanji i da će starije zaposlene (koji navodno pružaju otpor promjenama i reformi) zamijeniti mlađi ljudi, koji imaju više sluha za dinamiku i duh današnjih medija.

Na kraju, svakodnevno poslovanje ponekad usložnjavaju procedure koje mogu da fragmentiraju tok rada. Kao institucija koja se finansira iz javnih fondova, tačno je da je RTCG predmet mnogih zakona koji se primjenjuju na državnu službu (o zaradama, o javnim nabavkama, o tenderima) koji nijesu prilagođeni vođenju moderne medijske organizacije. Isto važi i za lokalne JMS, sa sličnim opstruirajućim posljedicama.

## Finansiranje

Finansiranje RTCG je već dugo sporno pitanje. Iz JMS odavno tvrde da ne može adekvatno raditi sa budžetom koji im se opredjeljuje, dok komercijalne medijske kuće osuđuju iznose koji se daju JMS, kome

<sup>18</sup> Riječ je o broji koja je saopštena tokom razgovora sa Savjetom RTCG. Ružić (ibid.) navodi druge cifre, oko 705 zaposlenih.

je takođe dozvoljeno da učestvuje na već oslabljenom reklamnom tržištu. Eksperti i posmatrači su predlagali mehanizme finansiranja koji bi mogli da obezbijede predvidljivost i transparentnost za RTCG i koji ne bi potencijalno mogli da budu iskorišćeni kao sredstvo za vršenje pritiska, nagrađivanja ili potčinjavanja.

Napredak je postignut kada je članom 16 Zakona o javnim radio-difuznim servisima doprinos države utvrđen na 1,2% državnog budžeta, ali imajući u vidu ekonomsku situaciju u zemlji i nestabilnost koju je donijela globalna finansijska kriza, ovo se rješenje nije pokazalo zadovoljavajućim za one na koje se odnosilo (Ružić 2017)<sup>19</sup> i RTCG se godinama suočava sa velikim finansijskim problemima. U oktobru 2014, Vlada je preuzela dug RTCG u iznosu od 2,4 miliona eura, dok je u aprilu 2015. račun nacionalnog javnog radio-difuznog servisa bio blokiran zbog duga prema Radio difuznom centru (Ružić 2017).

**Tabela 3: Prihodi JMS u Crnoj Gori (u eurima)**

Godina	Iz budžeta države	Iz budžeta Ministarstva kulture	Marketing	Drugi prihodi	Prihodi od donacija opreme	Ukupno
2012.	7.152.428	200.000	1.516.847	467.420	189.153	9.525.848
2013.	7.198.449	200.000	1.416.932	466.580	186.368	9.468.329
2014.	7.767.440	290.000	1.534.752	837.369	186.020	10.615.581
2015.	12.700.000	150.000	1.141.136	555.051	183.896	14.730.083
2016.	14.211.000 <sup>20</sup>	0	1.500.000	350.000	180.000	16.241.000

Izvor: Finansijski izvještaji RTCG za 2012, 2013, 2014, 2015. i finansijski plan za 2016.

Nedavne promjene u zakonodavnom okviru za JMS sada obećavaju 0,3% crnogorskog BDP za RTCG. Ako se ovaj mehanizam djelotvorno primijeni, po mišljenju Savjeta mogao bi da poveća doprinos države na oko 18 miliona eura. U Zakonu o budžetu za 2018. godinu takođe je predviđeno da RTCG dobije 5 miliona eura za proces digitalizacije. Planirano je da dodatnih 2,15 miliona eura bude opredijeljeno RTCG za digitalizaciju programske arhive.

RTCG je izradila svoj Prijedlog programskih obaveza prema prethodno utvrđenim finansijskim limitima, tj. prema očekivanom iznosu finansijskih sredstava za sljedeće tri godine. Prije nego što su zakonom utvrđena navedeni limiti nije sprovedna sveobuhvatna analiza o obimu u kojem RTCG ispunjava svoje zakonom definisane obaveze kao i potrebama buduće programske produkcije da bi u potpunosti realizovala i proširila svoje obaveze kao javnog servisa na nove internet platforme. Ako RTCG spevede takvu analizu u bliskoj budućnosti (što je jako preporučljivo), može se desiti da razvoj javnog emitera bude ograničen prethodno utvrđenim iznosom finansiranja.

Stoga je obezbjeđivanje u zakonu dobrog okvira za finansiranje samo prvi preduslov za postizanje održivog poslovanja i efikasnu realizaciju programskih obaveza JMS. Potrebno je takođe da JMS sami preduzmu interne korake na unapređivanju organizacionih, tehnoloških, programskih i produkcionih resursa. U tu svrhu, treba da preduzmu hitne korake i mjere na sprovođenju uspješnog procesa transformacije. Čini se da je trenutno rukovodstvo RTCG svjesno i spremno za predstojeće složene

<sup>19</sup> Razgovori koje je sa rukovodećim timom obavio Ružić 2017. godine.

<sup>20</sup> Ova cifra uključuje 3 miliona eura troškova za digitalizaciju.

obaveze,<sup>21</sup> ali ta posvećenost tek treba da se ostvari u praksi sprovođenjem interne analize i usvajanjem strateških dokumenata i akcionih planova. Takva posvećenost jasno je izražena u razgovorima sa rukovodećim timom RTCG,<sup>22</sup> ali i u javno datim izjavama:

*„Već smo poprilično zakasnili [...] sa procesom reformi...] kako u organizacionom tako i u poslovnom aspektu, a posebno u smislu tehničkog i tehnološkog razvoja. Ugovorom su predviđeni novi projekti, digitalizacija. RTCG ima veliki broj zaposlenih a njihova starosna struktura nije dobra.”<sup>23</sup>*

Lokalni javni emiteri u Crnoj Gori moraju da slijede sličan postupak kao i RTCG prije zaključivanja ugovora sa opštinama kao svojim osnivačima. Da bi se obezbijedila autonomija lokalne samouprave, iznos finansijskih sredstava za lokalne JMS ne treba da bude utvrđen zakonom, već postoji potreba da se u Zakon o elektronskim medijima unese odredba koja bi obavezala opštine da utvrde minimalni procenat u osnovačkim aktima (statutima) za obaveze servisa koje pružaju lokalni javni emiteri. Osnivačka akta još uvijek nijesu usklađena sa novim odredbama Zakona o elektronskim medijima, a samo je nekoliko lokalnih JMS počelo da radi na svojim Prijedlozima programskih obaveza. Neki od njih se nalaze u veoma teškoj finansijskoj situaciji zbog neisplaćenog duga prema Direkciji javnih prihoda Crne Gore. Naime, zbog nesigurnog finansiranja iz opštinskih budžeta, većina lokalnih JMS nije mogla da plaća doprinose za bruto zarade zaposlenih.

## Autonomija i nezavisnost

Transformacija RTCG iz državnog medija u JMS generalno se smatra nezavršenom. Postupak imenovanja članova Savjeta u krajnjem je u rukama Skupštine, cjelokupna upravljačka struktura je obično snažno povezana sa političkim interesima. Miješanje u uređivačku politiku kao i samocenzura su široko prepoznati i kritikovani.

Način imenovanja članova savjeta JMS utvrđen zakonskim okvirom nudi garancije za njihovu nezavisnost koje su u skladu sa uobičajenim međunarodnim standardima. Međutim, u posljednje tri godine političke stranke su pokušale da utiču na ovaj postupak, bilo na način što su predlagale članove koji su „politički” bliski njihovim interesima ili kroz blokiranje imenovanja onih koji nijesu povezani sa njihovom strankom.<sup>24</sup> Na primjer, kao što je objašnjeno od strane predstavnika RTCG, nadležni skupštinski odbor je 2014. godine, tokom postupka izbora članova za sadašnji Savjet RTCG, uveo dodatne kriterijume (koji ne postoje u zakonu) da bi onemogućio imenovanje određenih članova predloženih od strane OCD.<sup>25</sup>

U brojnim razgovorima sa predstavnicima medijskog sektora i civilnog društva nezadovoljstvo i kritika su često bili usmjereni na političko izvještavanje RTCG. Na primjer, neki sagovornici tvrde da dok je vladajuća stranka imala većinu u Savjetu, uticaj takve dominacije osjećao se u izboru vijesti koje su

---

<sup>21</sup> Prema diskusiji u TV emisiji Replika na RTCG, u kojoj su direktor TVCG Vladan Mićunović, Ana Nenezić iz Centra za građansko obrazovanje i generalni direktor Direktorata za medije Ministarstva kulture govorili o nacrtu Ugovora o pružanju javnih usluga između RTCG i Vlade (RCTG 2017c).

<sup>22</sup> Sastanak eksperata SE sa rukovodećim timom RTCG održan 13. septembra 2017.

<sup>23</sup> Izjava koju je dao Vladan Mićunović, direktor TVCG, u TV emisiji „Replika” koja je prikazana 6. novembra 2017. (RCTG 2017c).

<sup>24</sup> Ovaj stav iznijeli su predstavnici RTCG tokom sastanka sa ekspertima SE, koji je održan 13. septembra 2017.

<sup>25</sup> Ovu informaciju dali su predstavnici RTCG tokom sastanka sa ekspertima SE koji je održan 13. septembra 2017.

razmatrane i ljudi koji su intervjuisani, kao i u prihvaćenom tonu i gledištu. Generalno sa smatralo da je RTCG aktivno provladina.

Centar za građansko obrazovanje, koji je veoma aktivna NVO u Crnoj Gori, je koristio kvantitativne podatke da provjeri ove tvrdnje. U analizi trogodišnjeg uređivanja informativnog programa na televiziji i radio stanicama RTCG (2013, 2014. i 2015), CGO je utvrdila da je ogromna većina gostiju u dnevnicima RTCG bila iz vladajuće Demokratske partije socijalista (DPS) i javnih institucija. Situacija je bila slično iskrivljena kada je riječ o predstavljanju nekih od najistaknutijih, ali kritički orijentisanih NVO (Nikočević 2016).

Emancipacija RTCG od vladajućeg političkog establišmenta se time pokazala teškom. Međutim, trenutna situacija je bez presedana i mogla bi se pokazati kao interesantan test zrelosti sistema. Politička previranja 2016. godine su rezultirala privremenom Vladom u kojoj su vladajuća partija i opozicija morale da dijele vlast u obimu kao nikada prije. Jedan od zahtjeva opozicije odnosio se na promjene u rukovodećoj strukturi RTCG i više prostora za imenovanje članova Savjeta koji nijesu blisko povezani sa dominantnom strankom. Rezultat je bio sastav Savjeta koji je, po prvi put, kontrolisala tradicionalna opozicija. Taj novi Savjet je odmah imenovao generalnog direktora, koji je sa druge strane na brojne važne pozicije postavio pojedince drugačijeg političkog pedigrea.

Sadašnji rukovodeći tim je, zajedno sa članovima Savjeta RTCG, izrazio snažnu opredijeljenost da se drži na distanci od svih političkih stranaka i državnih institucija i da služi samo interesima građana.<sup>26</sup> Takođe su izjavili da „trenutno, političari ne zovu ni novinare ni rukovodeći tim javnog emitera“ (ibid.). Međutim, zbog političkog uticaja koji je vršen godinama, još uvijek je veoma teško promijeniti unutrašnju organizacionu strukturu.

Iz RTCG sada takođe tvrde da su njihovi dnevници i političke debate otvorenije, objektivnije i uravnoteženije, ali se suočavaju sa optužbama da podržavaju disidentne glasove. Sadašnja Vlada je zaista drastično promijenila svoje gledište o RTCG. Visoko rangirani zvaničnik Vlade sa kojim je obavljen razgovor je priznao i izrazio žaljenje što opozicija kontroliše većinu u Savjetu, što je, po njegovom mišljenju, uzrokovalo slabljenje profesionalizma. Što se tiče tekućeg rada na Povelji za JMS, izrazio je rezervacije u pogledu neophodnosti za takvim dokumentom, pošto se „sve što je potrebno već nalazi u zakonu.“<sup>27</sup>

Prema mišljenju pojedinih članova skupštinskih odbora, stepen institucionalne autonomije nacionalnog javnog servisa u Crnoj Gori trenutno je „previsok“, a njegova uređivačka politika je pod uticajem opozicionih političkih stranaka: „Politička većina u Skupštini do sada se nije žalila na javni servis ... ali, iako se smatra „nezavisnim“ u stvari je opozicioni“.<sup>28</sup> Zastupnici u Skupštini su takođe naveli da je uloga javnog servisa da „odražava izbornu volju društva ... da slijedi strateške interese države i da ispunjava potrebe državne politike ... međutim, javni servis vrši ozbiljne opstrukcije u tom smislu.“<sup>29</sup> Poslanici su takođe tvrdili da, trenutno, „ne postoji druga institucija koja je toliko zaštićena ... čak ne postoje mehanizmi da se razriješi član Savjeta RTCG.“<sup>30</sup> Poed toga, takođe su osporili imenovanje nekih članova Savjeta RTCG jer „nijesu čak ni bili kompetentni za tu poziciju ili su dobili podršku od 'fiktivnih' NVO.“

---

<sup>26</sup> Ovakvo opredjeljenje istakla je generalna direktorica RTCG Andrijana Kadija, tokom sastanka između eksperata SE i predstavnika RTCG koji je održan 13. septembra 2017.

<sup>27</sup> Ova opažanja je ekspertima SE iznio savjetnik predsjednika Vlade i rukovodilac Službe za odnose sa javnošću na sastanku koji je održan 12. septembra 2017.

<sup>28</sup> Ova opažanja je ekspertima SE iznio poslanik Andrija Nikolić, tokom sastanka sa predstavnicima Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu i Odbora za prosvjetu, nauku, kulturu i sport koji je održan 12. septembra 2017.

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Izjavu je dao poslanik Radule Novović, tokom sastanka sa predstavnicima Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu i Odbora za prosvjetu, nauku, kulturu i sport, koji je održan 12. septembra 2017.

Nakon postupka koji je pokrenuo Administrativni odbor Skupštine, Agencija za sprječavanje korupcije 3. oktobra 2017. donijela odluku da su tri člana Savjeta RTCG i jedan član Savjeta AEM kršili odredbe Zakona o sprječavanju sukoba interesa (Agencija za sprječavanje korupcije 2017). Agencija je zaključila da su članovi Savjeta RTCG kršili odredbe Zakona o sprječavanju sukoba interesa zato što prethodno nijesu podnijeli izvještaje o svojim prihodima i imovini u zadatom roku. Jedan od tri člana Savjeta RTCG je podnio ostavku na to mjesto (RCTG 2017e), dok je Skupština, na sjednici održanoj 23. novembra 2017. razriješila još jednog člana Savjeta RTCG, zbog kršenja člana 26 stav 1 tačka 5 Zakona o nacionalnom javnom emiteru radio i televizija Crne Gore.

Više od stotinu NVO potpisalo je pismo upućeno Administrativnom odboru Skupštine u kojem se navodi da u slučaju Gorana Đurovića, trećeg člana Savjeta, nema sukoba interesa (RCTG 2017d). Generalni direktor Evropske radiodifuzne unije (EBU) Noel Curran, u pismu koje je uputio Skupštini, izrazio je ozbiljnu zabrinutost o započetim postupcima razrješavanja članova Savjeta RTCG i upozorio da to može da „blokira rad tog tijela i spriječi pozitivan razvoj javnog emitera Crne Gore.” (RCTG 2017a, EBU 2017). Administrativni odbor je, ipak, razriješio Đurovića 29. decembra 2017, svega nekoliko dana nakon što je razriješio Darka M. Ivanovića sa mjesta člana Savjeta AEM.

Još jedan oblik ozbiljnog „posrednog” pritiska na institucionalnu autonomiju JMS predstavlja Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru (Skupština Crne Gore 2016). Predstavnicima RTCG su odredbe zakona opisali kao „pritisak na autonomiju javnih emitera.” (SEENPM 2017a). U skladu sa ovim zakonom, zaposleni u javnim radio-difuznim servisima (ali i u AEM, kako je istaknuto u prethodnom poglavlju) se smatraju državnim službenicima, a rukovodstva JMS su obavezna svakog mjeseca da Ministarstvu finansija podnose spisak isplaćenih zarada. Prema mišljenju predstavnika RTCG, ovaj zakon onemogućava rukovodeći tim da vodi odgovarajuću kadrovsku politiku u okviru svojih planova za sveobuhvatnu transformaciju.<sup>31</sup> Na primjer, član 17 ovog zakona eksplicitno uređuje nivo zarada, nadoknadu za prekovremeni rad i druge dodatke na osnovnu zaradu kod javnih emitera, dok član 21 propisuje pravo na dodatne nagrade i nadoknade na osnovnu zaradu zaposlenih u javnim emiterima „koje se utvrđuju se aktom nadležnog organa ovih pravnih lica uz saglasnost Vlade, po pribavljenom mišljenju Ministarstva finansija.” Ostale odredbe ovog zakona (članovi 10, 23, 24, 25 i 45) takođe nameću prekomjerna ograničenja za rad javnih emitera u Crnoj Gori.

Pored toga, prema Zakonu o radu (Skupština Crne Gore 2012.), Vlada i RTCG treba da potpišu kolektivni ugovor, kao preduslov za isplatu zarada zaposlenima u RTCG. Na sjednici održanoj 27. novembra, Savjet RTCG je analizirao rezultate poslovanja RTCG za prvih devet mjeseci i zaključio da zarade ne mogu da budu isplaćene ako Vlada ne potpiše kolektivni ugovor. Generalna direktorica RTCG je naglasila da je proces transformacije praktično blokiran jer rukovodstvo ne može da završi započeti postupak zapošljavanja novih kadrova (RCTG 2017f).

Krajem novembra 2017. godine, Ministarstvo za evropske poslove, uz saglasnost Evropske komisije, je objavilo radni dokument Evropske komisije o trenutnoj situaciji u poglavljima 23 i 24 (EC 2017), koji sadrži seobuhvatne informacije o procesu pristupanja Crne Gore EU u 2017. U dijelu koji se odnosi na slobodu izražavanja, ističe se da „rukovodstvo RTCG i njene upravljačke organe treba zaštititi od neprimjerenog uticaja i političkog pritiska”. U dokumentu se, takođe, navodi da „uređivačku nezavisnost i profesionalne standarde treba dodatno unaprijediti” u RTCG.

Nemoguće je reći, u vrijeme pisanja ovog izvještaja, koji će biti ishod činjenice da Radiom i Televizijom Crne Gore upravljaju i da je kontrolišu ljudi koji nijesu lojalni Vladi, ali postoje jasni znaci da se ambicije i projekti JMS suočavaju sa otporom i opstrukcijom od strane pojedinih ljudi koji se nalaze na lpozicijama na kojima to mogu da rade. Nedavni postupci koji su završili ranim razrješanjem članova Savjeta RTCG bi

---

<sup>31</sup> Sastanak između predstavnika RTCG i eksperata SE održan 13. septembra 2017.

moгли da imaju značajne implikacije za rukovodstvo RTCG i ne pogoduju institucionalnoj stabilnosti koja je potrebna za suočavanje sa izazovima njene neophodne evolucije.

Teško je napraviti detaljnu analizu autonomije i nezavisnosti lokalnih JMS jer ta tema obično nije zastupljena u postojećoj literaturi i zahtijevala bi dužu studijsku misiju i posjetu različitim opštinama. Ipak, u svim razgovorima koji su obavljani, posmatrači su bili skloni da konstatuju visoku zavisnost lokalnih JMS od lokalnih političkih vlasti: ti lokalni mediji generalno su okarakterisani kao veoma politizovani i svrstani uz vladajuću partiju. Čak i ako imaju neke obaveze u pogledu odgovornosti, uključujući izradu godišnjeg izvještaja, te obaveze se rijetko djelotvorno sprovode.

## Sadržaj: univerzalnost i raznovrsnost

Načelo „univerzalnosti“ je od ključnog značaja za javne medijske servise i obično se ocjenjuje u smislu dva aspekta: univerzalnost pristupa i univerzalnost sadržaja. Univerzalnost pristupa se odnosi na tehničke, društvene i sadržajne aspekte (SE 2007), a znači da servisi RTCG treba tehnički da budu dostupni svim pojedincima i da RTCG treba da bude u mogućnosti da zadovolji različita interesovanja i ukuse društvenih grupa. Raspoložive informacije od regulatora ukazuju da su servisi RTCG tehnički dostupni publici u Crnoj Gori, ali ne postoje javno dostupni podaci o istraživanju publike koji bi dali odgovor na pitanje da li različite programie koji se emituju na tim servisima dopiru do i da li ih gleda značajni dio publike.<sup>32</sup>

Drugi aspekt univerzalnosti odnosi se na zahtjev za programskom raznovrsnošću (ili univerzalnost sadržaja), koja je definisana u Zakonu o elektronskim medijima i Zakonu o nacionalnom javnom emiteru Radio i Televizija Crne Gore u pogledu svih dimenzija: programskih žanrova koji se nude, ciljane publike i tema o kojima se diskutuje. Kao i svi JMS, RTCG je obavezna da koristi javna finansijska sredstva za produkciju i emitovanje programa za široku publiku, kao i da zadovolji potrebe i održava stvarnost posebnih segmenata stanovništva.

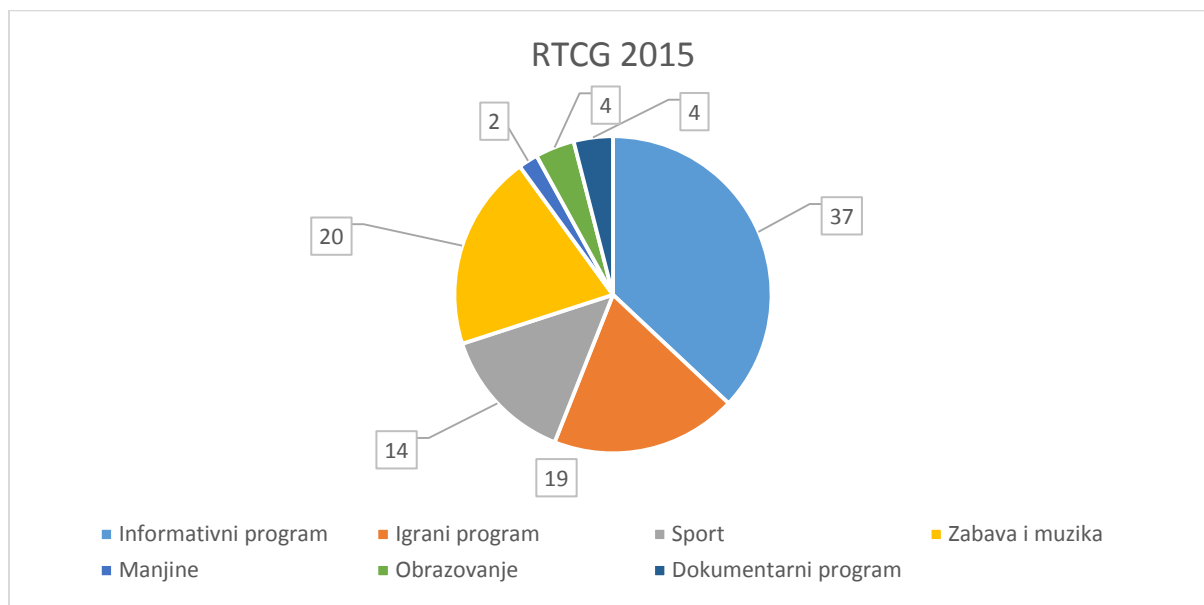
Dostupni podaci o programu čini se ukazuju na drugačiju priču. U nastavku je dat udio programa po žanrovima za 2015. godinu (Nikočević 2016). Informativni (37), igrani (19), sport (14), zabava i muzika (20), dokumentarni (4), obrazovanje (4), manjine (2).

---

<sup>32</sup> Sistem mjerenja gledanosti postoji u Crnoj Gori, kao zajednički poduhvat Telekoma i reklamne agencije Direct Media, ali podaci nijesu javno dostupni.



Slika 1: Udio programa RTCG po žanrovima za 2015.



Izvor: Nikočević 2016, 19

Brojni posmatrači i predstavnici manjina ili sektora kulture redovno kritikuju uređivačku politiku RTCG zbog ovakve podjele. Međutim, JMS je privukao negativne komentare i zbog prirode zabavnih programa koje emituje. Reality emisije sumnjive vrijednosti i upitnog ponašanja, ili strane sapunice lošeg kvaliteta se obično navode kao primjeri pokušaja RTCG da oponaša najgore komercijalne emitere da bi povećala ocjene od strane gledalaca.

RTCG se našla u negativnoj dinamici koja je poznata za mnoge JMS sa malim budžetima: da bi ostali zanimljivi i konkurentni kod svoje publike (a time i da bi ostali relevantni), često se razmeću značajnim iznosima za kupovinu prava prenosa sportskih događaja ili zabavnih emisija osmišljenih da privuku publiku. Ovakvim pristupom, međutim, ostaje malo novca za produkciju ili naručivanje emisija napravljenih u sopstvenoj zemlji koje odražavaju nacionalnu realnost i kulturni život. RTCG navodi da 60% svojih programa proizvodi sama i da odvaja 130.000 eura za koprodukciju sa nezavisnim proizvođačima programa koristeći mehanizam tendera: redakcija utvrđuje prioritete koje mora da odobri Savjet prije nego što se objave javni pozivi. Projekte koji pristignu ocjenjuje interna komisija. Takođe rade sa Eurimages i drugim JMS iz susjednih zemalja.

Treba napomenuti da su predstavnici etničkih manjina do sada izrazili određeno nezadovoljstvo sa količinom vremena koje je opredijeljeno za programe na jezicima tih zajednica. Komisija RTCG za programe na albanskom jeziku i jezicima drugih etničkih manjina je 2013. objavila sveobuhvatnu Analizu zakonodavnog okvira na evropskom i nacionalnom nivou i primjeni zakonom zagarantovanih prava etničkih manjina u Crnoj Gori u oblasti slobode izražavanja i medija. Većina stavova i preporuka Savjetodavnog odbora za implementaciju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina u Crnoj Gori takođe je predstavljena u ovoj analizi. Nekoliko zaključaka relevantnih za ovu analizu je istaknuto ovdje: mali je nivo informisanja o kulturnom životu, događajima i pitanjima značajnim za nacionalne manjine; programi na drugim jezicima nijesu dostupni široj javnosti zbog jezičkih barijera; odgovarajućim redakcijama RTCG za programe na drugim jezicima nedostaju kadrovski, tehnički i drugi resursi, itd. Predstavnici RTCG naveli su da, iako su postignuta određena poboljšanja od 2013. godine, i dalje postoji volja i opredijeljenost da se dodatno radi na ovim pitanjima.

## RTCG i njena publika, građani

Savjet RTCG i rukovodeći tim su, kroz istraživanje gledalaca koje je sprovedeno 2017. godine (RCTG 2017b), prepoznali određena poboljšanja u percepciji publike o kvalitetu svojih informativnih programa. Na primjer, ukupna realizacija programa RTCG u 2017. je prepoznata:

- kao drugačija od strane 28,2% publike (25,7% u 2016.);
- kao moderna TV stanica od strane 17,5% publike (9,1% u 2016.);
- kao zabavna od strane 20,5% publike (9,4% u 2016.);
- da se stalno poboljšava od strane 24,3% publike (17,6% u 2016.);
- da otvara relevantne interesantne teme od strane 33,6% publike (31,3% u 2016.).

Međutim, značajan procenat publike i dalje smatra da postoji politički uticaj na informativni program RTCG: 24,7% u 2017. (u poređenju sa 30,5% u 2016.) Takođe, svega 16,9% publike se složilo da RTCG izvještava o temama o kojima ne izvještavaju druge TV stanice (14,1% u 2016). Slično tome, RTCG kao politički neutralnu je doživljavalo samo 12,5% publike (13,1% u 2016).

Jedan oblik interakcije sa građanima koji je Savjet RTCG praktikovao do sada su rasprave ili diskusije organizovane na lokalnom nivou, bilo sa OCD koje su predložile članove Savjeta ili sa građanima iz različitih regiona i opština. U prvoj polovini 2017. godine u saradnji sa opštinama organizovano je nekoliko rasprava. Ukratko, u Izvještaju sa ovih rasprava navodi se da su građani iznijeli sljedeće primjedbe na program RTCG: aktivnosti OCD sa sjevera Crne Gore nijesu zastupljene u programu; RTCG ne poklanja dovoljno pažnje nekim važnim pitanjima koja su bitna građanima (nezaposlenost, marginalizovane grupe, kultura i naslijeđe sjevernog regiona, sport i kulturni događaji na lokalnom nivou, itd).

Da bi ispitao percepciju i želje gledalaca o različitim programskim žanrovima, Savjet RTCG je do sada naručio nekoliko istraživanja publike. Najnovijem istraživanjem publike, sprovedenim tokom ljeta 2017. za potrebe RTCG, ispitana je percepcija publike o kvalitetu programa sa vijestima i aktuelnostima (politička neutralnost, relevantnost vijesti), ukupan kvalitet programa RTCG (prepoznatljivost, raznolikost žanrova), modernizacija i poboljšanja, programskim željama i učestalosti gledanja, itd. (RCTG 2017b).

Savjet RTCG do sada nije usvojio interni dokument sa konkretnom obavezom održavanja redovnog kontakta sa građanima. Javna rasprava o Prijedlogu programskih obaveza, koje će biti ugrađene u Ugovor sa Vladom, je protekla bez mnogo interesovanja građana na lokalnom nivou, uglavnom zbog toga što je dokument bio prilično apstraktan i uopšten. Postoji inicijativa da se takva obaveza unese u Statut RTCG, da se svake godine organizuje javna rasprava o sadržaju nacrtu Plana programa i produkcije za sljedeću godinu i da se organizuje usmjerenija rasprava na posebne teme od značaja za različite grupe građana.

U okviru Savjeta RTCG je formirana zasebna komisija da analizira pritužbe gledalaca i slušalaca na sadržaj programa. Tokom 2016. godine je Komisiji upućeno 39 pritužbi, a ona je nakon njihove analize prosljedila odgovarajuće preporuke Savjetu RTCG. Komisija i Savjet su usvojili svih 39 pritužbi: 28 ih se odnosilo na sadržaj informativne emisije u udarnom terminu DN2, 7 na sadržaj različitih programa o aktuelnostima, 2 na sadržaj internet portala, 1 na sadržaj satelitskog programa RTCG i 1 na jutarnji program.

Sjednice Savjeta RTCG su otvorene za javnost, a sažete informacije i zapisnik se redovno objavljuju na internet stranici RTCG. Građani mogu da komentarišu informacije koje se objavljuju na internet stranici. Za objavljivanje komentara postoje određena pravila koja nijesu restriktivna. Samo se eksplicitniji oblici govora mržnje ili diskriminatorских izjava filterišu i uklanjaju iz komentara.

## Budućnost JMS u Crnoj Gori

Digitalizacija zemaljskog prenosa i drugih komunikacionih mreža za distribuciju TV servisa već je završena u Crnoj Gori. Dva TV programska servisa RTCG distribuiraju se preko svih distributivnih platformi u Crnoj Gori: preko prve digitalne zemaljske mreže (MUX 1) koja djelimično funkcioniše kao platforma sa slobodnim pristupom (Free-To-Air) i pokriva cijelu teritoriju Crne Gore, ali i preko kabla, IPTV i satelitskih komunikacionih mreža koje funkcionišu kao platforme sa uslovnim pristupom. Programski servisi tri lokalne javne TV stanice - TV Budva, TV Pljevlja i TV Nikšić, se distribuiraju preko lokalnih digitalnih zemaljskih mreža (MUX BD L1, NK-PZ L1, i MUX PV L1), koje takođe djelimično funkcionišu kao platforme sa slobodnim pristupom. Prema podacima koje je dostavila AEM (AEM 2017a), većina domaćinstava u Crnoj Gori (oko 88%) je povezano na platformu sa uslovnim pristupom, dok svega 12% domaćinstava, od koji je većina na sjeveru, prima servise javnog emitera preko zemaljske televizije sa slobodnim pristupom.

Digitalizacija studija i opreme za produkciju nije završena u okviru plana digitalizacije zbog teške finansijske situacije i nedostatka sredstava za finansiranje svih javnih emitera. Do sada je digitalizovan samo desk RTCG. Kao što smo ranije naveli, Vlada je već donijela odluku da opredijeli 17,6 miliona eura za digitalnu opremu i dodatnih 6 miliona eura za digitalizaciju neophodne opreme, ali javni tender nije uspio. Tenderski postupak je ponovljen u jesen i očekuje se da će RTCG nabaviti opremu i krenuti sa digitalizacijom početkom 2018. godine.

RTCG je izradila nekoliko internih planova za digitalizaciju trenutnih resursa, ali nije usvojila strateški dokument sa dugoročnim ciljevima u smislu tehnološkog razvoja i planova za razvoj portfolija novih servisa, kako opštih tako i posebnih ili prilagođenih određenoj publici. Preovlađujuće mišljenje je da prvo treba riješiti trenutnu situaciju i digitalizovati postojeće programske servise, a onda kasnije raditi na dugoročnoj strategiji. U kontekstu novih tehnologija i interneta, univerzalnost pristupa se ne svodi više na pružanje zemaljskih servisa, već obuhvata i ponudu programa na internet platformama. RTCG je očigledno napravila napredne korake u tom pogledu: njena internet stranica redovno se ažurira najnovijim informacijama,<sup>33</sup> ali se vijesti i informacije takođe prenose preko društvenih mreža.<sup>34</sup>

Generalno posmatrano, RTCG se nalazi u neobičnoj i jedinstvenoj situaciji: nakon što je ovaj medij dugo bio povezan sa državnim interesima, sada ga naprijed guraju generalna direktorica i Savjet koji ne pripadaju vladajućoj partiji. Rukovodeći kadar RTCG je tokom razgovora pokazao široke i ambiciozne namjere sa reformama, čak i kada ističu svoju spremnost da se napreduje sa oprezom, da se ne bi poremetio sistem i stvorio trajan otpor ili protivljenje. Međutim, ove namjere nijesu u potpunosti prevedene u jasan strateški plan, a Savjet je izrazio želju da dobije smjernice i podršku od evropskih kolega.

---

<sup>33</sup> Vidi više detalja na: <http://www.rtcg.me/vijesti.html>

<sup>34</sup> Vidi na: <https://www.facebook.com/PortalRTCG/> ili [https://twitter.com/MMC\\_RTCG](https://twitter.com/MMC_RTCG)

## Predlog praktične politike

RTCG je izrazila potrebe i ambicije koje pokazuju njenu spremnost da unaprijedi svoje poslovanje, ali koje će zahtijevati značajna ulaganja kao i značajne promjene u načinu razmišljanja i radu:

- zajedničke razmatranja i predlaganje ideja o programskoj strategiji sa drugim JMS;
- integrisanu redakciju (TV, radio i internet);
- programe osposobljavanja sa centrom za obuku u okviru sopstvene organizacije;
- jasan akcioni plan da se privuče mlađa publika;
- modernizaciju produkcionih kapaciteta (studija, montaže, ...)

Međunarodnu podršku i smjernice za RTCG treba osmisliti na način da izvuku maksimalne koristi za JMS kao i za aktere u sektoru u cjelini:

- Treba podstaći saradnju i sinergiju između JMS iz cijelog Balkana. Njihove potrebe su često slične i sinergija je moguća. Zajedno se mogu razraditi i precizirati akcioni planovi, strategije i reforme, a investicije se mogu dijeliti; zajednički programi osposobljavanja mogli bi da budu ekonomičniji i mogli bi da podstaknu kolegijalnost i partnerstvo.
- Sva ulaganja u materijal koja se finansiraju kroz međunarodnu saradnju treba koristiti u cilju širenja znanja i podsticanja profesionalizacije drugih segmenata medijskog sektora u Crnoj Gori. Ako RTCG, na primjer, dobije pomoć da osnuje centar za obuku, neke od proisteklih aktivnosti na osposobljavanju treba da budu otvorene za novinare i zaposlene iz lokalnih javnih emitera. Isto tako, modernizovani produkциони sadržaji treba da budu dostupni nezavisnim producentima iz Crne Gore, kojima često nedostaje takva infrastruktura.

RTCG će morati da nastavi dalje sa svojom postojećom i teškom tranzicijom iz državnog medija u javni medijski servis. RTCG mora da postane pluralistična i izbalansirana u svojim upravljačkim praksama, u svojoj filozofiji poslovanja i uređivačkim politikama. Isti cilj treba da slijede i lokalni JMS:

- Sastav njihovih savjeta treba istinski da bude pluralističan i da odražava različitost mišljenja i filozofiju Crne Gore ili opština u slučaju lokalnih JMS.
- Imenovanja na visoke rukovodeće pozicije treba da se zasnivaju na objektivnim i otvorenim procedurama, uz omogućavanje neutralnim ekspertima da ocijene zasluge kandidata.
- Iako Savjet i dalje treba da bude odgovoran za praćenje svakodnevnog poslovanja i za utvrđivanje prioriteta i reformi, RTCG i lokalni JMS treba da budu odgovorni nezavisnom medijskom tijelu i to tijelo treba da ih reguliše.
- Finansijska sredstva treba da garantuju predvidljivost i transparentnost za RTCG i lokalne JMS i ne treba da se koriste kao sredstvo pritiska, nagrađivanja ili podređivanja.
- Potrebno je uspostaviti i djelotvorno sprovesti sve mjere zaštite nezavisnosti redakcije.

Posljednjih dana 2017. godine, u završnoj fazi izrade ovog izvještaja, javljeno je da je DPS većina u Skupštini razriješla jednog od najaktivnijih i najuticajnijih članova Savjeta RTCG, g. Gorana Đurovića. Na

njegovo mjesto po kratkom postupku i, po nekim tvrdnjama,<sup>35</sup> nezakonito postavljen je stranački zvaničnik g. Slobodan Pajović. Prema tvrdnjama komentatora, imajući u vidu nedavnu emancipaciju RTCG od Vlade i vladajuće stranke, ovi potezi se ne mogu tumačiti na drugi način nego kao preuzimanje javnog medijskog servisa namjerno i na silu, te agresivno dovođenje u pitanje njene nezavisnosti. Iako je odnos između javnog medijskog servisa i političkih vlasti uvijek složen i često je dovodio, u brojnim evropskim zemljama, do privremenih kriza i sumnjivih radnji, postupci crnogorskih institucija bacili su ozbiljnu sumnju na njihov kredibilitet kada uvjeravaju svoje međunarodne partnere u svoje iskrene želje i napore na demokratizaciji medija i same zemlje.

---

<sup>35</sup> Reporteri bez granica su bili među onima koji su osudili „način na koji vladajuća Demokratska partija socijalista (DPS) u Crnoj Gori preuzima kontrolu nad nadzornim savjetom državnog TV emitera, RTCG, ugrožavajući time njegovu nezavisnost“ (RSF 2017). Postupanje vlasti osudili su i SEENMP (2017b), SCMG (2017).

## Poglavlje IV: Internet posrednici i medijske internet platforme

U ovom poglavlju se ispituju mjere zaštite slobode izražavanja na internetu, njihova zakonska osnova i primjena, kao i povezana praksa nadležnih institucija i digitalnih posrednika. Posebna pažnja posvećena je slučajevima blokiranja aplikacija za slanje poruka koje je naložila nacionalna regulatorna Agencija za elektronske komunikacije na dan parlamentarnih izbora 2016. godine.<sup>36</sup>

### Upravljanje slobodom izražavanja na internetu

U Crnoj Gori, kao i u mnogim drugim zemljama, internet nije uređen u okviru jedne pravne oblasti, već se njime bave različiti zakonski propisi, na različitim nivoima, a to su Ustav Crne Gore, Zakon o medijima, Zakon o elektronskim komunikacijama, Zakon o elektronskoj trgovini, Krivični zakonik. Isto se može reći i za institucionalni okvir. Postoji više institucija u okviru državne uprave i među nacionalnim regulatornim organima sa nadležnostima u upravljanju internetom. Pored toga, postoje i samoregulatorna tijela i NVO koje su aktivne u ovoj oblasti.

### Važeće pravo

Konvencije Savjeta Evrope koje se odnose na internet saobraćaj koje su prenijete u nacionalno pravo Crne Gore kroz zakone o njihovom potvrđivanju direktno se primjenjuju, a to su Evropska konvencija o ljudskim pravima (EKLJP), Konvencija o sprječavanju terorizma (SE 2005), Konvencija o sajber-kriminalu (sa njenim Dodatnim protokolom) (SE 2001), Konvencija o zaštiti djece od seksualnog iskorištavanja i seksualnog zlostavljanja (SE 2012), Konvencija o zaštiti lica u pogledu automatske obrade ličnih podataka (sa njenim Dodatnim protokolom) (SE 1981) i Konvencija o pristupu službenim dokumentima (SE 2009). Naime, Ustav Crne Gore (Skupština Crne Gore 2007) propisuje da su „potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka i imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drugačije od unutrašnjeg zakonodavstva” (Čl. 9). Međunarodna dokumenta koje Crna Gora potpiše i potvrdi mogu dakle da imaju primat u odnosu na postojeće domaće zakonodavstvo. Pravo na slobodu izražavanja je Ustavom zagantovano pravo. Može se ograničiti samo kada je važnije „pravo drugoga na dostojanstvo, ugled i čast i ako se ugrožava javni moral ili bezbjednost Crne Gore.” Od drugih oblasti relevantnih za ovo poglavlje, Ustav se bavi diskriminacijom, govorom mržnje i vjerskim slobodama, i zabranjuje „zazivanje ili podsticanje mržnje ili netrpeljivosti po bilo kom osnovu” (član 7) i svaku „neposrednu ili posrednu diskriminaciju, po bilo kom osnovu” (član 8).

Krivični zakonik (Skupština Crne Gore 2017a) propisuje skup krivičnih djela koja su posredno ili neposredno povezana sa nedozvoljenim sadržajem na internetu, kao što su krivična djela protiv seksualnih sloboda. Za prvo krivično djelo relevantno za ovo istraživanje se navodi da „ko djetetu prodava, prikaže ili javnim izlaganjem ili na drugi način učini dostupnim tekstove, slike, audiovizuelne ili druge predmete pornografske sadržine ili mu prikaže pornografsku predstavu, kazniće se novčanom kaznom ili

---

<sup>36</sup> U ovom poglavlju djelimično su korišćene informacije iz komparativne studije o Filterisanju, blokiranju i uklanjanju nezakonitog sadržaja sa interneta, koju je za SE izradio Institut za uporedno pravo iz Švajcarske (CoE 2015), a posebno iz Izvještaja za Crnu Goru koji je izradila Jelena Surčulija Milojević (2015), jedna od koautora Poglavlja 4 ovog izvještaja.

zatvorom do šest mjeseci." (Član 211, stav 1). Kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina predviđena je za svakog „ko iskoristi maloljetnika za proizvodnju slika, audiovizuelnih ili drugih predmeta pornografske sadržine ili za pornografsku predstavu," (član 211, stav 3). i na kraju, „ko nabavlja, prodaje, prikazuje, prisustvuje prikazivanju, javno izlaže ili elektronski ili na drugi način čini dostupnim slike, audio-vizuelne ili druge predmete pornografske sadržine nastale izvršenjem djela iz stava 2 ovog člana, ili ko takve predmete posjeduje, kazniće se zatvorom do dvije godine" (ibid.), a predmeti koji se koriste za činj enje ovih krivičnih djela oduzimaju se i uništavaju (član 211, stav 4).

Još jedna relevantna grupa krivičnih djela su djela protiv ustavnog uređenja i bezbjednosti Crne Gore. Krivično djelo izazivanja nacionalne, rasne i vjerske mržnje propisuje da „ko javno podstiče na nasilje ili mržnju prema grupi ili članu grupe koja je određena na osnovu rase, boje kože, religije, porijekla, državne ili nacionalne pripadnosti, kazniće se zatvorom od šest mjeseci do pet godina" (član 370).

Ista kazna je predviđena za svakog „ko javno odobrava, negira postojanje ili značajno umanjuje težinu krivičnih djela genocida, zločina protiv čovječnosti i ratnih zločina učinjenih protiv grupe ili člana grupe koja je određena na osnovu rase, boje kože, religije, porijekla, državne ili nacionalne pripadnosti" na način koji može dovesti do nasilja ili izazvati mržnju prema grupi lica ili članu takve grupe, ukoliko su ta krivična djela utvrđena pravosnažnom presudom suda u Crnoj Gori ili međunarodnog krivičnog suda. Uvođenje priloga „javno" omogućilo je tumačenje da se ovo krivično djelo odnosi i na internet. Isto važi za krivična djela povezana sa protivustavnom djelatnošću (član 372), gdje zakon dozvoljava tumačenje koje obuhvata opciju udruživanja putem interneta. Slično tome, odredbe o krivičnom djelu pripremanje djela protiv ustavnog uređenja i bezbjednosti (član 373) mogu se takođe primijeniti i na svijet interneta.

Krivično djelo rasne i druge diskriminacije propisuje da „ko na osnovu razlike u rasi, boji kože, nacionalnosti, etničkom porijeklu ili nekom drugom ličnom svojstvu krši osnovna ljudska prava i slobode zajamčena opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i ratifikovanim međunarodnim ugovorima od strane Crne Gore, kazniće se zatvorom od šest mjeseci do pet godina" (član 443, stav 1). Ko širi „ideje o superiornosti jedne rase nad drugom ili propagira rasnu mržnju ili podstiče na rasnu i drugu diskriminaciju", može se kazniti se zatvorom od tri mjeseca do tri godine

Što se tiče autorskih prava, Krivični zakonik propisuje krivična djela za neovlašćeno zaobilaženje mjera zaštite namijenjenih sprječavanju povreda autorskog i srodnih prava i informacija o pravu koja se odnose na svakog „ko proizvede, uveze, stavi u promet, proda, da u zakup, reklamira u cilju prodaje ili davanja u zakup ili drži u komercijalne svrhe uređaje ili sredstva čija je osnovna ili pretežna namjena uklanjanje, zaobilaženje ili osujećivanje tehnoloških mjera namijenjenih sprječavanju povreda autorskog i srodnog prava ili ko takve uređaje ili sredstva koristi u cilju povreda autorskog ili srodnog prava" (član 235, stav 1). Za ovo djelo predviđena je novčana kazna ili kazna zatvora do tri godine, dok će se „predmeti izvršenja krivičnog djela i predmeti koji su bili upotrijebljeni ili namijenjeni za izvršenje krivičnog djela /.../ oduzeti, a predmeti izvršenja krivičnog djela će se uništiti" (član 235, stav 2).

Stari Zakon o elektronskim komunikacijama (Skupština Crne Gore 2008.) garantovao je pravne mjere zaštite prava na pristup internetu. Zakon je propisivao da „svako ima pravo da koristi javne elektronske komunikacione usluge, pod poznatim uslovima i cijenama, i ako postoje tehničke mogućnosti" (član 102). Sa novim zakonom iz 2013. godine, građani su zadržali pravo na pristup internetu, u svakom slučaju, ne u formi ljudskog prava, već u okviru komercijalnog ugovora. „Korisnik javnih komunikacionih usluga ima pravo na pristup javnoj elektronskoj komunikacionoj mreži, u roku od osam dana od dana podnošenja zahtjeva, ako postoje tehničke mogućnosti" (član 147 Zakona o elektronskim komunikacijama, (Skupština Crne Gore 2017b). Zakon predviđa da korisnik ima pravo na neometano korišćenje javno dostupnih elektronskih komunikacionih usluga deklarisanog kvaliteta, dostupnosti i bezbjednosti, po javno dostupnim cijenama (ib.).

Zakon daje operatorima nadležnosti da upozore ili privremeno blokiraju nalog korisnika u slučaju da postoje dokazi da je korisnik slao neželjenu elektronsku poštu ili u slučaju zloupotrebe korisničkog naloga elektronske pošte (član 179). Ako korisnik nastavi sa zloupotrebom elektronske pošte, operator može trajno da izbriše pretplatnikov korisnički nalog elektronske pošte i da raskine pretplatnički ugovor. Ako je elektronska pošta zlopotrijebljena od strane trećeg lica, korisnik je odgovoran samo ako nije postupio u skladu sa upozorenjima operatora da preduzme mjere zaštite (ibid.). Za propisivanje uslova za sprječavanje i suzbijanje zloupotrebe i prevara u pružanju usluga elektronske pošte zadužen je EKIP (ibid).

Od kada je u pravni poredak Crne Gore prenijeta Direktiva 2000/31/EC o elektronskoj trgovini (Zakonom o elektronskoj trgovini (Skupština Republike Crne Gore 2004.)), davaoci informacionih usluga nijesu odgovorni za privremeno ili trajnije skladištenje nedozvoljenog sadržaja ako uklone ili blokiraju pristup podacima čim saznaju za njihovu navodnu nezakonitost ili na osnovu naredbe suda ili nekog drugog državnog organa o uklanjanju/blokiranju (članovi 19-21).

### Nadležne institucije

Na institucionalnom nivou, Agencija za elektronske komunikacije i poštanske usluge (EKIP) je nadležna za zaštitu interesa korisnika i rješavanje sporova na tržištu elektronskih komunikacija i za praćenje operatora, kako je propisano u članu 11 Zakona o elektronskim komunikacijama (Skupština Crne Gore 2017b). Pošto ne postoji univerzalna obaveza praćenja, niko nije nadležan za praćenje sadržaja na internetu u Crnoj Gori. Postoje organi kojima su povjereni određeni zadaci u pogledu zakonske usklađenosti sadržaja na internetu. Međutim, ti organi ne prate internet sistematično.

Forenzički centar Uprave policije Crne Gore prati primjenu Krivičnog zakonika. AEM prati usklađenost rada elektronskih medija kao pružalaca usluga sa Zakonom o elektronskim medijima i nadležna je za primjenu propisa o elektronskim publikacijama (Skupština Crne Gore 2016c). Prema Zakonu o elektronskim medijima (Skupština Crne Gore 2016c) elektronske publikacije su „urednički oblikovane internet stranice i/ili portali koji sadrže elektronske verzije štampanih medija i/ili informacije iz medija na način da su dostupni širokoj javnosti bez obzira na njihov opseg” (član 8, stav 1, tačka 19). AEM izdaje licence za zemaljski, kablovski, internetski ili satelitski prenos audiovizuelnih medijskih servisa (član 98, stav 1). Emitovanje programa putem globalne informatičke mreže je eksplicitno izuzeto iz režima licence i ne podliježe obavezi pribavljanja odobrenja (član 98, stav 2). U slučaju prevare ili zloupotrebe iz područja primjene Zakona o elektronskim komunikacijama (Skupština Crne Gore 2017b), operator je dužan da, na zahtjev Agencije za elektronske komunikacije i poštanske usluge (EKIP) ili samoinicijativno, a u tom slučaju uz prethodno pribavljenu saglasnost EKIP, blokira pristup određenim brojevima i uslugama (član 145).

Organ za prijavljivanje računarskih incidenata na nacionalnom nivou, Nacionalni tim za odgovor na računarske incidente (CIRT), koordiniše aktivnosti na smanjivanju rizika od računarskih incidenata kao odgovor na takve incidente u slučaju da se dogode. CIRT pomaže državnim institucijama i kritičnoj infrastrukturi i posvećen je podizanju svijesti i edukaciji o tome kako prepoznati računarske prijetnje i računarski kriminal. CIRT je takođe uspostavio saradnju sa privatnim sektorom i međunarodnim partnerima.



## Postupak uklanjanja

Postupak uklanjanja nedozvoljenog sadržaja na internetu zasniva se na pristupu obavještanja i ukidanja. Prijavlivanje nedozvoljenog sadržaja se obavlja preko internet stranice, a CIRT mora na prijavu da odgovori u roku od 24 časa. U zavisnosti od vrste sadržaja i njegove lokacije, prijava o incidentu se može proslijediti Upravi policije, pružaocima internet usluga, administratorima internet stranice, međunarodnim partnerima ili drugim zainteresovanim stranama. U slučaju mogućeg krivičnog djela, slučaj se upućuje Upravi policije, koja sprovodi dalje istražne radnje u tom predmetu i podnosi krivičnu prijavu u skladu sa zakonom.

Ako sadržaj nije nezakonit, već je prepoznato da nije odgovarajući ili da je potencijalno štetan po djecu, administratoru internet stranice se šalje obavještenje, sa zahtjevom da sa objavljeni materijal ocijeni u odnosu na standarde za zaštitu maloljetnih lica. U slučaju da se utvrdi da se radi o uznemiravajućem sadržaju kojim se povređuje fizički ili psihološki integritet djece i drugih lica, sljedeći korak je da se utvrdi lokacija na kojoj je materijal postavljen. Ako prijavljeni materijal potiče od hosting kompanije ili sa servera koji se nalaze u Crnoj Gori ili ga je kreirao internet korisnik sa korisničkog naloga koji su obezbijedili pružaoci internet usluga (ISP) u Crnoj Gori, utvrđuje se identitet ISP sa nalogom korisnika. CIRT obavještava Ministarstvo unutrašnjih poslova, nadležno odjeljenje, putem posebne i-mejl adrese i od ISP se očekuje da ukloni sadržaj sa svog servera. U hitnim slučajevima, CIRT direktno i neodložno obavještava Ministarstvo, da bi Ministarstvo moglo da sprovede dodatne istražne radnje i podnese krivičnu prijavu, u skladu sa zakonom.

U izvještaju Ombudsmana o zlostavljanju djece na internetu (Ombudsman 2013.) se navodi da se zlostavljanje djece uz upotrebu informaciono-komunikacionih tehnologija rijetko prijavljuje i da se često vrši usmeno. Ombudsman je naglasio da u Crnoj Gori ne postoje ni „efikasni mehanizmi za prijavljivanje, otkrivanje, zaštitu, kažnjavanje niti institucija nadležna za primjenu, podršku i pružanje pomoći“ u takvim slučajevima (Ombudsman 2013). Prema mišljenju Ombudsmana, formiranje jedinstvene baze podataka o svim slučajevima zlostavljanja na internetu bi omogućilo bolje praćenje, kao i bolji protok podataka između različitih institucija (Ombudsman 2013).

Postoje dvije opcije za postupanje u slučajevima kada sadržaj na internetu predstavlja krivično djelo. Prva je da tužilac reaguje po službenoj dužnosti u skladu sa obavezom da preduzme mjere na usmjeravanju rada policije, koja je obavezna da obavijesti tužioca prije nego što preduzme bilo kakvu aktivnost, osim u hitnim situacijama (član 44 Zakonika o krivičnom postupku, Skupština Crne Gore 2009). Kod krivičnih djela za koja se ne gone po službenoj dužnosti, već se postupak sprovodi po privatnoj tužbi (npr. neka krivična djela protiv intelektualne svojine i krivično djelo uvreda), postupak ukidanja mora se sprovesti u roku od tri mjeseca od trenutka kada je privatni tužilac saznao za krivično djelo i učinoca (član 51, stav 1, ibid.).

## Sprječavanje govora mržnje na internetu

Prema zaključcima Medijskog savjeta za samoregulaciju (MSS) koji se mogu naći u njihovim kvartalnim izvještajima o radu crnogorskih medija u periodu 2012-2015,<sup>37</sup> uključujući internet portale medijskih

---

<sup>37</sup> Za period 2012-2015 postoji 15 redovnih izvještaja koji su objavljeni na internet stranici MSS. Prema objašnjenju izvršnog sekretara MSS g. Ranka Vujovića, Savjet je prestao sa izvještavanjem kada je subvencionisanje njihove aktivnosti prestalo i kada su ostali bez finansijskih sredstava.

kuća koje su bile predmet monitoringa, čini se da postoji velika zabrinutost u vezi govora mržnje ili uvredljivih komentara koji se objavljuju na portalima medija.

MSS poziva medije da spriječe takav govor umjesto da reaguju kada se nedozvoljeni komentari već objavljeni.<sup>38</sup> Uprkos činjenici da se u Kodeksu novinara Crne Gore (OEBS 2015.) internet žurnalistika ne navodi eksplicitno, imajući u vidu da se bavi etičkim standardima novinarske profesije Medijski savjet je zauzeo stav da se etička pravila odnose i na portale i komentare čitalaca, pošto sekcija sa komentarima predstavlja interakciju između medija i čitalaca i često je mjesto gdje dolazi do zloupotrebe govora mržnje (OEBS 2015). Stav MSS je da internet portali koji učestvuju u javnoj debati moraju da povedu računa o posljedicama javne riječi koja može da ugrozi nečiji život, da uništi porodice, pa i samu javnu debatu. MSS podržava preporuku bivšeg ombudsmana iz „Vijesti“ a to je „da se ukinu komentari na vijesti iz tkz. crnih hronika“ (OEBS 2015).

U ovakvom stavu osjeća se odjek obrazloženja odluke Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP) u predmetu Delfi protiv Estonije (ESLJP 2015),<sup>39</sup> prema kojoj je sprječavanje objavljivanja očigledno nezakonitih komentara u sekciji sa komentarima opravdano i proporcionalno ograničenje prava informativnog portala na slobodu izražavanja.

## Blokiranje aplikacija za slanje poruka

Tokom parlamentarnih izbora u Crnoj Gori EKIP je naložio elektronskim komunikacionim operatorima da privremeno spriječe korišćenje VOIP aplikacija i aplikacija za slanje poruka, WhatsApp i Viber. Regulator je intervenciju obrazložio upućivanjem na stav 1 člana 178 Zakona o elektronskim komunikacijama i opravdao je namjerom da spriječi da korisnici dobijaju neželjenu komunikaciju ili elektronske poruke.

Ekspertski tim u okviru analize situacije u sektoru medija u Crnoj Gori je proučio tri uzastopna pisma povezana sa privremenom zabranom aplikacija za VOIP i slanje poruka, a koja su dobili od EKIP tokom posjete u svrhe procjene u Podgorici. Pisma je potpisao izvršni direktor EKIP a upućena su na adrese tri glavna operatora, Crnogorskog Telekom, M:Tela i Telenora (uz navođenje imena izvršnih direktora ova tri operatora).

Prvim pismom, od 13. septembra 2016, operatori su informisani o prijavljenim slučajevima neželjene komercijalne komunikacije i pozvani da je spriječe, „preduzimanjem odgovarajućih mjera za sprječavanje neželjene komunikacije u skladu sa zakonom“, ali bez preciziranja koje su to mjere. Drugim pismom, od 13. oktobra 2016, agencija je upozorila tri operatora o mogućnosti prevare i od njih zatražila da preduzmu neophodne mjere kako bi se spriječila potencijalna neželjena komunikacija. Trećim pismom od 16. oktobra 2016. (dan izbora), traženo je od tri operatora da blokiraju mogućnost komuniciranja putem Vibera, WhatsAppa i sličnih servisa dok EKIP ne suspenduje tu zabranu posebnim nalogom. Važno je ovdje primjetiti da, iako ukazuje na direktno oglašavanje bez prethodne saglasnosti pertplatnika i još jednom citira član 178 stav 1 Zakona o elektronskim komunikacijama, pismo EKIP-a traži opštu zabranu „Viber-a, WhatsApp-a i drugih servisa,“ tj. za sve korisnike a ne samo za one obuhvaćene tim oglašavanjem. Naime, neželjena elektronska poruka je poslata samo onim korisnicima čiji se broj telefona nalazi u javno dostupnom imeniku. Posljednje pismo je poslato 16. oktobra i njime se od tri operatora traženo da ponovo omoguće korišćenje zabranjenih aplikacija od 7:30 uveče. Nijedno od pisama ne sadrži pravno uputstvo ili lijek. Tekst je jednostavan i karatak, u obliku pisma i bez uobičajenih

<sup>38</sup> Na primjer, Izvještaj br. 15 za period 01.12.2014. – 15.02.2015 (Medijski savjet za samoregulaciju 2015).

<sup>39</sup> Međutim, treba uzeti u obzir i kasnije odluke ESLJP koje su istakle neke druge aspekte, npr. slučaj MTE-Index protiv Mađarske (ESLJP 2016).

elemenata zakonski obavezujuće odluke (čvrsta pravna osnova, uvedena mjera, obrazloženje i uputstvo o lijeku).

Prema mišljenju Filipa Stojanovskog (2016.) koji je objavio članak o ovoj zabrani na Global Voices Advocacy, ukidanje aplikacija za slanje poruka je bila glavna tema u razgovorima o izborima među lokalnim korisnicima. Primjetio je da EKIP nije objavio nijednu informaciju o svojoj odluci na internet stranici, dok je lokalni operater Telenor poslao niz poruka na Twitter-u u kojima je ukidanje „aplikacija Viber, WhatsApp i drugih“ objasnio nalogom EKIP-a i najavio da se ovi servisi neće moći koristiti dok regulator ne donese odluku o ukidanju zabrane putem posebnog obavještenja (Stojanovski 2016).

## Zaštita slobode izražavanja na internetu

Uzavrela situacija na izborni dan u atmosferi naslućenog državnog udara ukazuje da bi razlog za zabranu mogao da bude zabrinutost za bezbjednost. U slučajevima kada se prepliću pitanja bezbjednosti i osnovnih prava teško je izvući nedvosmislene zaključke. Uvijek postoji mogućnost suprotnih gledišta. Međutim, ne zalazeći u detalje o stvarnim razlozima za zabranu aplikacija za slanje poruka koje eksperti nijesu imali mogućnost niti mandat da ispitaju i potvrde, autori procjenjuju da ta mjera nije bila proporcionalna ili uvjerljivo obrazložena. Očigledna lakoća sa kojom je izvršena i spremnost operatora da je sprovedu<sup>40</sup> pokazuju osjetljivost zakonskih mjera zaštite otvorenog interneta i slobode izražavanja na internetu i mogu utrti put drugim intervencijama takve vrste u budućnosti.

Vrijedi se podsjetiti da je u slučaju zabrane ruskih internet servisa i društvenih medija na teritoriji Ukrajine, generalni sekretar Savjeta Evrope Thorbjorn Jagland izjavio da je „blokiranje društvenih mreža, pretraživača, servisa za elektronsku poštu i internet stranica sa vijestima suprotno našem razumijevanju slobode izražavanja i slobode medija“ (SE 2017c), a slično je i Delegacija EU u Kijevu izrazila zabrinutost da bi blokiranje društvenih mreža moglo negativno da utiče na slobodu izražavanja (Interfaks 2016). Uz razumijevanje da zaštita nacionalne bezbjednosti ima primat za vlasti Ukrajine, predstavnici EU su naglasili da su argumenti u pogledu nacionalne informacione bezbjednosti bili nedovoljni i da zahtijevaju dodatna objašnjenja, uključujući objašnjenje privremene prirode sankcija. Blokiranje pristupa WhatsApp-u, Facebook-u, Twitter-u, YouTube-u, Skype-u i Instagram-u koje se ponavljalo u cijeloj Turskoj takođe je izazvalo brojne kritike od strane međunarodne zajednice, kao i povremena blokiranja opozicionih internet medija u Azejberdžanu. Blokiranje je sporno pitanje i u Rusiji i mnogim drugim zemljama, uključujući države članice EU koje su uvele blokadu interneta kao dio mjera u borbi protiv terorizma (na primjer u Poljskoj i Francuskoj). U svojoj nedavnoj izjavi komesar SE za ljudska prava (2017.) je istakao da sistemi koji se koriste za blokiranje imaju niz nedostataka<sup>41</sup> i da se radi o jasnom miješanju u pravo na slobodu izražavanja koje je zagarantovano članom 10 EKLP.

U slučaju Crne Gore, organizacija Reporteri bez granica (Reporters Sans Frontières, RSF) je osudila privremeno gašenje aplikacija za slanje poruka, pri čemu je šefica kancelarije Reportera bez granica za Evropsku uniju i Balkan Pauline Adès-Mével konstatovala: „Blokiranje aplikacija ove vrste u demokratskoj zemlji na izborni dan predstavlja kršenje slobode govora i vjerovatno će podstaći sumnju da se vlasti miješaju u izborni proces“ (RSF 2016). RSF su istakli da Crna Gora zauzima 106. mjesto od 180

---

<sup>40</sup> Prema informacijama koje je sakupio ekspertski tim, operatori su sproveli odluku bez primjedbe, a pred sudom nije pokrenut postupak.

<sup>41</sup> Na primjer, postoji velika vjerovatnoća da će kreirati lažne pozitivne i negativne signale; žalbeni postupak je možda nedovoljno poznat ili ne postoji, posebno ako se odluka šta da se blokira ili ne blokira prepusti privatnim subjektima; mjere blokade je lako zaobići; u pogledu dječje pornografije, blokiranjem se ne rješava pravi problem: zlostavljanje djece o kojoj je riječ (Muižnieks 2017).

zemalja rangiranih po indeksu RSF-a o slobodi medija u svijetu za 2016. godinu (RSF 2016). Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava OEBS-a (ODIHR) je 17. oktobra 2016. izdala saopštenje u kojem je navela da „blokiranje pristupa Viber-u i WhatsApp-u na izborni dan od strane Agencije za elektronske komunikacije izaziva zabrinutost.“ (OEBS 2016). Posmatračka misija Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope je prenijela ovu izjavu ODIHR-a u svom saopštenju za medije (PACE 2016).

## Predlog praktične politike

Autori bi željeli da preporuča da se crnogorske vlasti i elektronski komunikacioni operatori suzdrže od opštih, neproporcionalnih i nedovoljno opravdanih mjera koje predstavljaju prijetnju osnovnim pravima i slobodama. Vrijedi takođe imati na umu da takve mjere u suštini nijesu djelotvorne, pošto korisnici interneta mogu da pribjegu upotrebi različitih alata da izbjegnu blokadu. Rješenje bi moglo da bude blokiranje brojeva koji šalju neželjene elektronske poruke, na inicijativu korisnika i u saradnji sa provajderima WhatsApp-a i Viber-a. To je najbolja praksa koju i sami operatori treba da primijene, bez uplitanja države. Umjesto da ograničavaju pristup internet servisima, državni organi treba da se angažuju na stalnom, inkluzivnom i transparentnom dijalogu sa relevantnim zainteresovanim stranama u cilju obezbjeđivanja uravnoteženosti između javnog interesa, interesa korisnika, kompanija u tom sektoru i drugih uključenih strana. Crna Gora, kao članica Savjeta Evrope, ima obavezu da obezbijedi ostvarivanje osnovnih prava i sloboda, na način na koje su utvrđene u EKLJP i na koji ih tumači ESLJP, za sva lica iz svoje pravne nadležnosti, na internetu i van njega. Pristup internetu je preduslov za ostvarivanje prava i sloboda iz Konvencije na internetu.

Što se tiče odgovornosti sektora koji omogućava korišćenje internet servisa, tj. digitalnih posrednika, njihovo miješanje u slobodan i otvoren protok informacija treba takođe da se zasniva na jasnim i transparentnim politikama, ograničenim na konkretne legitimne i zakonite svrhe i izrađene na otvoren način uz učešće svih zainteresovanih. Sva ograničenja sadržaja, bez obzira da li ih zatraže državni organi i regulatori ili ih iniciraju sami posrednici, moraju se sprovesti na najmanje restriktivan način i moraju postojati djelotvorni pravni lijekovi koji omogućavaju brzo i nepristrasno zadovoljenje korisnika, pružalaca sadržaja i drugih obuhvaćenih strana. Pored toga, država i zainteresovane strane u sektoru treba da se angažuju na razvoju i promovisanju medijske i informacione pismenosti u svim demografskim grupama, sa fokusom na podizanje svijesti korisnika o njihovim pravima i slobodama u digitalnom okruženju, uključujući informisanje o mehanizmima za podnošenje pritužbe i pravnim lijekovima.

## Poglavlje V: Šeme podrške i državna pomoć medijima

U ovom poglavlju se ocjenjuju finansijski instrumenti uz pomoć kojih se pruža podrška medijima upoređivanjem informacija iz državnih zapisa o javnim nabavkama, ocjenjuju se i analize koje sprovode nevladine organizacije, kao i komentari subjekata koji se bave medijskom djelatnošću, i daju smjernice o pravilnoj primjeni državne pomoći. Poseban naglasak se stavlja na oglašavanje od strane institucija javnog sektora.

### Direktna i indirektna podrška medijima

Da bi štampani i audiovizuelni mediji sada poslovali širom Evrope u liberalizovanom poslovnom okruženju, država na komercijalne medije primjenjuje različite vrste javnih šema podrške. Osim toga, ako je monopol javnog medijskog servisa odbačen, sam javni medijski servis i dalje djeluje kao snažan akter na većini medijskih tržišta, i koristi razne vidove državne pomoći.

Pregledom raznih postojećih šema podrške u Crnoj Gori, ovo poglavlje dijelimo na tri odjeljka. Prvi odjeljak se bavi pitanjima šema koja se mogu smatrati državnom pomoći, posebno u pogledu javnog medijskog servisa. Drugi odjeljak opisuje koje su to postojeće šeme podrške koja se pruža komercijalnim medijima, kako one funkcionišu i na koji način se mogu unaprijediti. Ovo poglavlje se bavi i određenim pitanjima koja se odnose na razvoj održivijeg okruženja za audiovizuelnu proizvodnju. Specifična situacija u Crnoj Gori u smislu indirektna podrške medijima, što predstavlja značaj oglašavanja od strane institucija javnog sektora (i zabrinutosti koju ističe nekoliko zainteresovanih strana u pogledu transparentnosti te podrške, te diskriminacije u raspodjeli između učesnika na tržištu) određuje bavljenje ovim konkretnim pitanjem u trećem i posebnom odjeljku.

### Državna pomoć

Ne postoji poseban pravni okvir za državnu pomoć koja se pruža medijskom sektoru u Crnoj Gori. Bez obzira na pomenuti sektor, sve mjere koje bi trebalo da postoje u okviru pravila državne pomoći uređuju se Zakonom o kontroli državne pomoći, prema kojem "državna pomoć označava rashode, umanjene prihode ili umanjenje imovine države, odnosno opštine, kojom se narušava ili se može narušiti slobodna konkurencija na tržištu i koja može uticati na trgovinu između Crne Gore i Evropske Zajednice ili države članice Centralno-evropskog sporazuma o slobodnoj trgovini (CEFTA), dovođenjem u povoljniji tržišni položaj određenih privrednih subjekata, proizvoda ili usluga." Prilikom primjene ovog zakona, Pravilnikom o listi pravila državne pomoći u crnogorski pravni okvir su transponovana različita sektorska važeća pravila.

### Strukturne šeme državne pomoći

Pomenuta pravila državne pomoći, koja predstavljaju čisto prenošenje regulatornog okvira EU, sadrže relevantne odredbe koje važe za javni medijski servis, odnosno Saopštenje Komisije o primjeni pravila državne pomoći za javni radio-difuzni servis.

Kako bi bio usklađen sa pravilima državne pomoći, Zakon o nacionalnom javnom emiteru Radio i Televizija Crne Gore (Skupština Crne Gore, 2016d) je izmijenjen 2016. godine. Shodno članu 9a Zakona, mora se zaključiti Ugovor između RTCG i Vlade na period od tri godine. Svrha ovog Ugovora je propisivanje programskih obaveza RTCG, a sredstva će se, u svrhu ispunjavanja tih obaveza, Radio Televiziji Crne Gore dodjeljivati na godišnjem nivou.

U članu 9a stav 6 se navodi da "iznos sredstava namijenjenih za pružanje javnih usluga utvrđen Ugovorom ne smije prelaziti neto troškove neophodne za pružanje tih usluga, uzimajući u obzir druge direktne ili indirektno prihode koji proizilaze iz pružanja tih usluga. Pri utvrđivanju neto troškova pružanja javnih usluga, uzima se u obzir neto korist svih komercijalnih audio-vizuelnih usluga koje se odnose na te usluge." U članu 9b dodaje se da se "Ugovorom utvrđuje finansiranje javnih usluga RTCG po godinama i izvorima, sa prikazom troškova po godinama i vrstama, kao i ovlaštenja i obaveze organa RTCG u odnosu na upravljanje ukupnim sredstvima predviđenim za sprovođenje Ugovora i izvještavanje o njegovom sprovođenju" (stav 2) i da odredbe Ugovora kojima se utvrđuje finansiranje u smislu stava 2 ovog člana moraju da budu u skladu sa pravilima o državnoj pomoći za javne radio-difuzne usluge (stav 3). Član 9c predviđa postupak u slučaju uvođenja novih usluga na tržište od strane RTCG, a članom 15a zabranjuje se unakrsno subvencioniranje i predviđa povraćaj državi svih javnih sredstava koja se zloupotrebljavaju u tom pogledu, kao i svih sredstava koja se ne utroše a prelaze iznos od 10% javnog finansiranja. Konačno, prema članu 16a RTCG je dužna da vodi odvojeno računovodstvo za pružanje javnih usluga i obavljanje komercijalnih poslova.

Ovaj Ugovor je trebalo da stupi na snagu 1. septembra 2017. godine. Međutim, na dan zaključivanja ovog Izvještaja (29. decembra 2017.), Ugovor još nije sklopljen. Stoga, ekspertski tim nije u mogućnosti da ocijeni njegovu usklađenost sa pravilima EU o državnoj pomoći, niti da ocijeni propuste u pogledu njegovog sprovođenja. Međutim, ekspertski tim želi da skrene pažnju crnogorskim vlastima na jedan potencijalni propust u pogledu sprovođenja, a to je nadležnost državnih organa koji su potencijalno uključeni u poštovanje novih odredbi Zakona. Eksperti su razumjeli da, s obzirom na pravni okvir koji se odnosi na državnu pomoć u Crnoj Gori, sve nadležnosti za sprovođenje su isključivo u rukama Komisije za kontrolu državne pomoći. Međutim, u Saopštenju Komisije o primjeni pravila državne pomoći na javne radio-difuzne servise, koji je Zakonom o nacionalnom javnom emiteru Radio i Televizija Crne Gore propisno unijet u domaće zakonodavstvo, su sadržane posebne odredbe kojima se propisuju posebne nadležnosti, a naročito duboko razumijevanje funkcionisanja audio-vizuelnog tržišta uopšte a posebno, javnog medijskog servisa. Zbog toga, bez angažovanosti AEM na sprovođenju, postoji visok rizik da regulatorni okvir za državnu pomoć za javni medijski servis možda neće biti pravilno primijenjen.

I pojedine opštine pružaju državnu pomoć lokalnim javnim emiterima (trenutno 14 radio stanica (AEM n.d.-a) i 3 televizije (AEM n.d.-b)). Shodno Centru za građansko obrazovanje (2017.), visina ove pomoći je iznosila 2,8 miliona eura u 2016. godini. Iako nije tako često kao finansiranje nacionalnog javnog emitera (koje postoji u svim evropskim državama, osim u Luksemburgu), javno finansiranje lokalnih emitera je relativno česta praksa u Evropi, na primjer u Belgiji, Francuskoj i Njemačkoj. Ali to treba obezbijediti na transparentan način i izbjeći nelojalnu konkurenciju sa privatnim akterima a, prema Centru za građansko obrazovanje, to je rijetko slučaj. U svom posljednjem izvještaju o ovoj temi, Centar navodi da "nije bilo moguće dobiti godišnje finansijske izvještaje pregledom zvaničnih internet stranica javnih emitera, izuzev u slučaju RTV Pljevlja. Nasuprot brojnim preporukama sadržanim u svim prethodnim izvještajima Centra za građansko obrazovanje, ovi izvještaji su i dalje skriveni od javnosti. Finansiranje iz javnih sredstava ili novcem poreskih obveznika za lokalne javne emitere mora biti podvrgnuto strogim pravilima transparentnosti i konkretnim kriterijumima trošenja novca poreskih obveznika"(Centar za građansko obrazovanje 2017.).

Prema članu 10 Zakona o kontroli državne pomoći, Komisija je dužna da "podnosi Vladi i Skupštini Crne Gore godišnji izvještaj o dodijeljenim državnim pomoćima do 30. juna tekuće godine za prethodnu godinu." Na osnovu raspoloživih informacija na dan zaključivanja ovog izvještaja, ekspertska komisija nije u mogućnosti da procijeni da li ova obaveza trenutno doprinosi efektivnoj kontroli navedene državne pomoći nacionalnim i lokalnim javnim medijskim servisima. Jedini zvanični podaci koji se tiču pružanja pomoći javnim servisima se odnose na pomoć u (150.000 eura u 2015. godini) "sufinansiranju zakonski utvrđenog programskog sadržaja" i na finansiranje nastalih troškova (228.500 eura u 2015. godini) za distribuciju usluga RTCG od strane Radio-difuznog centra (RDC), javne institucije koja upravlja zemaljskim elektronskim komunikacionim mrežama koje koriste javni i privatni emiteri za distribuciju svojih usluga (digitalna zemaljska televizija).<sup>42</sup>

### Povremena državna pomoć

Državna pomoć privatnim emiterima prisutna je i u Crnoj Gori. Ova podrška se sastoji u povremenom otpisivanju dugova emitera Radio-difuznog centra.

Najnovija odluka u vezi s tim je odluka Vlade Crne Gore od 2. marta 2017. godine o otpisu dugova emiterima u iznosu od 1.847.189 eura, što predstavlja 36 mjesečnih faktura za 53 emitera (13 lokalnih javnih radio stanica, 3 lokalne javne televizije, 31 komercijalni radio i 6 komercijalnih televizija) (Vlada Crne Gore 2017.). Očekuje se da će se sa ovom pomoći nastaviti i narednih godina, u ukupnom iznosu od 1.597.052 eura za period 2017-2021. godine.<sup>43</sup>

### Podrška audio-vizuelnoj proizvodnji

Jedinu šemu podrške predviđenu Zakonom o elektronskim medijima (Skupština Crne Gore 2016c) (čl. 136 i 137) je predstavljao fond koji je za cilj imao podsticanje medijskog pluralizma i raznovrsnosti. Potencijalni korisnici su bili komercijalni mediji, a sredstva su trebala da budu obezbijeđena iz dijela prihoda od igara na sreću u visini i na način utvrđen posebnim zakonom kojim se uređuje djelatnost igara na sreću (Skupština Crne Gore 2017c). Zakonom o bezbjednosti saobraćaja na putevima (Skupština Crne Gore 2014.) (član 270a stav 3) osnovan je još jedan fond. Ovaj fond je za cilj imao unapređenje obima, strukture i raznovrsnosti sopstvene produkcije komercijalnih radio emitera, a njime je upravljala AEM. Međutim, u junu 2017. godine je došlo do izmjena u Zakonu o igrama na sreću koje utiču na šemu podrške od 31. decembra 2017. godine, a u martu 2017. godine Ustavni sud je proglasio neustavnim odredbe Zakona o bezbjednosti saobraćaja u Crnoj Gori kojim je propisano da je svaki vlasnik vozila koje ima ugrađen radijski prijemnik, obavezan da plati naknadu u iznosu od 2,00 eura fondu za podršku radio emiterima. Pošto su ukinuta oba izvora finansiranja, trenutno nema funkcionalne šeme pomoći komercijalnim elektronskim medijima u Crnoj Gori.

### Podrška fondu za medijski pluralizam

Fond je imao za cilj da pruži pomoć u proizvodnji programskih sadržaja od javnog interesa, koji su precizirani u članu 136 Zakona kao programski sadržaji koji obuhvataju sljedeće: "1) pripadnike

---

<sup>42</sup> Informacije dostavljene ekspertskom timu od strane Ministarstva finansija.

<sup>43</sup> Informacije dostavljene ekspertskom timu od strane Ministarstva kulture.



manjinskih naroda i drugih manjinskih zajednica u Crnoj Gori; 2) promociju, prevenciju i suzbijanje svih oblika diskriminacije; 3) podsticanje i promociju društvene integracije osoba sa invaliditetom; 4) podršku pružaocima usluga da svoje usluge postepeno učine dostupnima osobama sa oštećenjem sluha ili vida; 5) promociju zaštite prirode, životne sredine i zdravlja; 6) podsticanje kulture javnog dijaloga; 7) podsticanje kulturnog stvaralaštva; 8) razvoj obrazovanja, nauke i umjetnosti; 9) očuvanje crnogorskog nacionalnog i kulturnog identiteta; 10) podsticanje i promocija ostvarivanja i zaštite ljudskih prava; 11) pomoć u podizanju svijesti o rodnoj ravnopravnosti."

U članu 137 Zakona precizirana su tri kriterijuma za dodjelu sredstava: "1) složenost proizvodnje programa (primjena profesionalnih standarda, autorska i uređivačka kreativnost, ispunjavanje tehničkih standarda, angažovanje ljudskih i tehničkih resursa); 2) značaj programa za ostvarivanje ciljeva iz člana 136; 3) ekonomičnost i dugoročnost programa."

Ovom šemom podrške nije upravljala AEM, već Komisija za raspodjelu dijela prihoda od igara na sreću osnovana primjenom Zakona o igrama na sreću koja je poslovala u okviru Ministarstva finansija. Polovinu članova ove komisije su činili predstavnici Vlade, a drugu polovinu predstavnici nevladinih organizacija koje je imenovala Vlada na predlog Ministarstva finansija. Ovi prihodi su iznosili 8,3 miliona eura u 2014. i 9,3 miliona eura u 2015. godini. Shodno Zakonu o igrama na sreću, cilj je bio da se ovim sredstvima podrže brojne aktivnosti od javnog interesa kao što su socijalna zaštita, humanitarne aktivnosti, problemi i potrebe osoba sa invaliditetom, kultura i tehnička kultura, vaninstitucionalno obrazovanje djece i mladih, borba protiv narkomanije i drugih bolesti zavisnosti. Međutim, u skladu sa Direktivom o kriterijumima za određivanje korisnika i načina raspodjele dijela prihoda od igara na sreću, samo 10% sredstava je moralo biti "raspodijeljeno za planove i programe medijskog pluralizma".

Prema AEM, najveći iznos od tih 10% je dodijeljen nevladinim organizacijama, a samo 10% od tih 10% (oko 1% raspoloživih prihoda) medijskom sektoru. Vlada nije dostavila stručnom timu podatke ni o korisnicima ovih sredstava u medijskom sektoru niti o vrstama programa koji se odnose na medijski pluralizam a koji su finansirani. Prema Centru za građansko obrazovanje (2016.), utvrđene su brojne nepravilnosti u raspodjeli sredstava od strane Komisije za raspodjelu dijela prihoda od igara na sreću, ali bez odgovora Vlade, koja, prema njemu, nije pokazala spremnost za unapređenje rada, na taj način utičući na funkcionisanje cjelokupnog NVO sektora (Centar za građansko obrazovanje 2016.).

#### Fond za podršku komercijalnim radio emiterima

U skladu sa članom 270a stav 3 Zakona o bezbjednosti saobraćaja na putevima (Skupština Crne Gore 2014.) osnovan je još jedan fond, u okviru kojeg je uveden porez u iznosu od 2,00 eura na radijske prijemnike u motornim vozilima. Ovaj fond je za cilj imao unapređenje obima, strukture i raznovrsnosti sopstvene produkcije komercijalnih radio emitera, a njime je rukovodila AEM. U tu svrhu, AEM je 19. maja 2015. godine usvojila Pravilnik o raspodjeli sredstava iz Fonda Agencije za pomoć komercijalnim radio emiterima. U skladu sa ovim Pravilnikom, raspodjela sredstava se dijeli na:

- godišnje grantove za podsticanje učešća sopstvene produkcije u ukupnoj programskoj strukturi
- programske grantove za povećanje obima, strukture i raznovrsnosti ponude sadržaja posvećenih tematskim oblastima od javnog interesa:
  - kulturna raznolikost i očuvanje tradicije;
  - razvoj civilnog društva i volonterizma;



- nacionalne manjine u Crnoj Gori;
- nauka, umjetnost i obrazovanje;
- djeca i mladi;
- zaštita životne sredine i održivi razvoj;
- zdravlje, zdravstvena kultura i zdravi stilovi života;
- zaštita prava i dostojanstva manjina i borba protiv diskriminacije, stereotipa i predrasuda;
- društvena integracija ranjivih kategorija društva (osobe sa invaliditetom, osobe sa intelektualnim poteškoćama, osobe sa oštećenjem vida, nezaposlena lica, osobe treće životne dobi, samohrani roditelji, žrtve porodičnog nasilja, zavisnici o drogama);
- evropske integracije Crne Gore;
- zaštita potrošača;
- borba protiv korupcije i organizovanog kriminala;
- borba protiv bolesti zavisnosti.

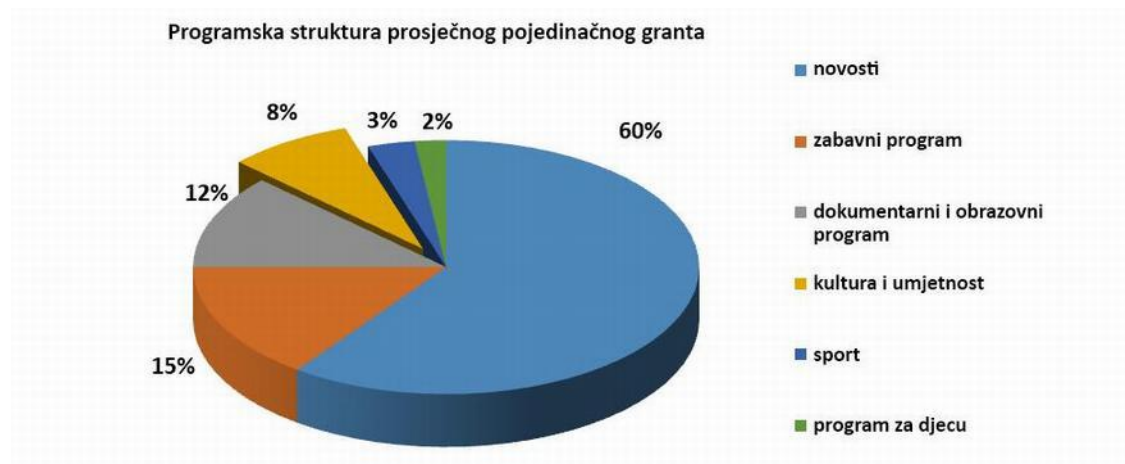
O raspodjeli sredstava AEM je odlučivala svakih šest mjeseci, putem javnog konkursa. Pravila su nalagala detaljan postupak kako bi se obezbijedilo da izbor bude sproveden na objektivan, mjerljiv i nediskriminatoran način. Postojala je i procedura predviđena za potvrđivanje da su odobrena sredstva zaista utrošena na odgovarajući način uvođenjem obaveza izvještavanja korisnika putem dostavljanja privremenog i završnog izvještaja i uz mogućnost raskida ugovora o finansiranju ili izricanja povraćaja sredstava u slučaju njihove zloupotrebe. Od usvajanja Pravilnika, AEM je organizovala četiri konkursa (dva u 2015. i dva u 2016. godini), omogućavajući raspodjelu ukupno 510.000 eura (130.000 eura 10. jula 2015., 130.000 eura 2. decembra 2015. godine, 100.000 eura 24. juna 2016. godine i 150.000 eura 26. septembra 2016.) komercijalnim radio emiterima na sljedeći način (AEM 2017a):

**Tabela 4: AEM subvencije komercijalnim radijskim stanicama 2015-16**

Br.	Pružalac	Usluga	Iznos (u €)
1.	Antena M d.o.o.	Radio Antena M	122,132
2.	NGO Društvo za ravnopravnost i toleranciju – AI	Radio Cool	80,384
3.	Media International Corporation d.o.o.	Radio DRS	60,799
4.	My Name d.o.o.	Radio Titograd	28,000
5.	Ok! air broadcasting d.o.o.	Novi Elmag Radio	25,485
6.	Radio Zeta d.o.o.	Radio Zeta	23,020
7.	Šrauba d.o.o.	Radio Jadran	19,724
8.	Gresa trade d.o.o.	Radio Elita	19,585
9.	NGO Đakomo Adriatic	Radio Adriatic	18,442
10.	Maxko d.o.o.	Radio Skala	17,374
11.	Mir & Teuta d.o.o.	Radio Teuta	13,403
12.	Talas Bihora d.o.o.	Radio Petnjica	10,983
13.	NGO Udruženje Roma Crne Gore	Romski radio	10,978
14.	M.D. Company d.o.o.	Radio D+	9,950
15.	Radio Televizija Atlas d.o.o.	Radio Atlas	9,050
16.	NGO SAFRA	Radio Krš	7,660
17.	Adnan d.o.o.	Radio Glas Plava	7,523
18.	Radio Mojkovac d.o.o.	Radio Mojkovac	6,254
19.	NGO Skadar Lake	Radio Skadar Lake	6,029
20.	Green room d.o.o.	Agro radio	5,660
21.	Jumedia Mont d.o.o.	Radio D	4,667
22.	NGO Plus 123	Radio Plus	1,948
23.	Eurogum d.o.o.	Radio Star FM	951

Izvor: AEM 2016

Slika 2: Vrste subvencioniranih programskih sadržaja od strane regulatornog tijela



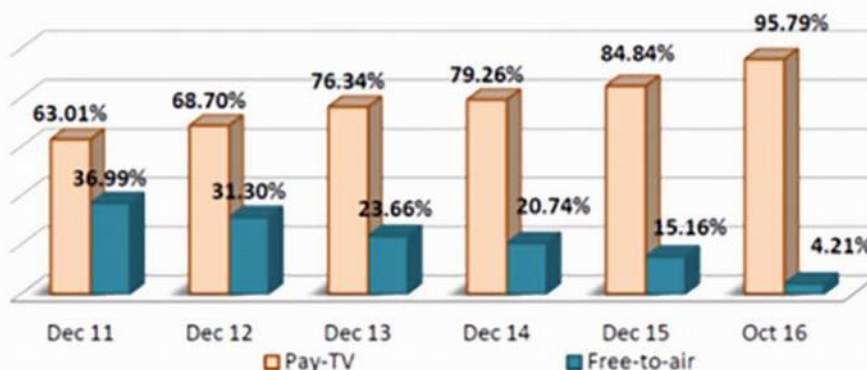
Izvor: AEM 2016

Nakon žalbe koju je podnijela Socijalistička narodna partija (SNP), ovaj porez je ukinut odlukom Ustavnog suda u decembru 2016. godine, koja je počela da se primjenjuje od marta 2017. godine. Vlada nije iskazala bilo kakvu namjeru da riješi navodnu neustavnost mjere niti da uspostavi drugu sličnu šemu pomoći.

### Odnos između emitera i distributera

Rastući izvor zabrinutosti u pogledu finansiranja radio-difuzne djelatnosti jeste da se tržište distribucije trenutno razvija od dominacije zemaljske platforme do njene marginalizacije u korist žičnih (kablovske i IPTV). Ovaj razvoj je proteklih godina bio veoma brz i značajan, što je dovelo do znatnog pomaka u korišćenju različitih distributivnih platformi (AEM 2016.).

Slika 3: Tržišni udio distributivnih platformi 2011.-2016.



Grafikon 3: Poređenje ukupnog broja domaćinstava sa free-to-air (slobodni signal) televizijom i platformama koje se plaćaju

Izvor: AEM 2016

Zabrinutost zbog takvog stanja nastaje zato što od prihoda od pretplatnika na žične platforme emiteri nemaju koristi: distributeri trenutno besplatno dobijaju sadržaj od emitera na tržištu od B do B, a isti zatim naplaćuju od svojih pretplatnika na tržištu od B do C. Takvo stanje je veoma štetno u pogledu ulaganja u audio-vizuelnu proizvodnju. Kako bi se stanje popravilo, mogu se razmotriti programske inicijative. U nekoliko evropskih država, a naročito na malim tržištima, glavni emiteri dobijaju značajne prihode od distribucije od kablovskih i IPTV operatora.

### Regulacija inostranih emitera

Što se tiče rastućeg tržišnog udjela žičnih na štetu zemaljske platforme, treba istaći da je to dovelo do dostupnosti brojnih inostranih emitera građanima Crne Gore. Ovi emiteri se, naravno, bore za isti auditorijum, a neki od njih pokušavaju da od tog auditorijuma ostvare zaradu ubacivanjem reklamnih prozora u programski sadržaj koji se distribuira preko žičnih platformi u Crnoj Gori.

Neki domaći emiteri okrivili su Agenciju za elektronske medije (koja je "dozvolila" ovu praksu) odnosno, od nje zatražili da to ispravi (zabranom ili uvođenjem tim emiterima istih obaveza kao i onih koje su uvedene domaćim emiterima). Treba istaći da, bez obzira na štetu koju prouzrokuje na račun prihoda crnogorskih emitera, ovu praksu ne može i ne treba da sprovodi AEM niti bilo koji drugi organ javnog sektora, jer bi to bilo u suprotnosti sa obavezama Crne Gore kao potpisnice Evropske konvencije o prekograničnoj televiziji, kao i sa članom 5 Zakona o elektronskim medijima, kojim se Konvencija zakonito transponuje i u kojem se navodi da "Crna Gora obezbeđuje slobodu prijema i reemitovanja audiovizuelnih medijskih usluga iz država članica EU i drugih evropskih država potpisnica Evropske Konvencije o prekograničnoj televiziji."

Tačno je da u određenim slučajevima država može da ograniči slobodu prijema i reemitovanja u skladu sa međunarodnim ugovorima, ali prikazivanje reklama/oglasa publici u drugoj državi ne može biti jedan od tih slučajeva, sve dok su ti oglasi propisno regulisani u državi porijekla.

### Uređivanje komercijalnog sadržaja

Shodno članu 93 Zakona o elektronskim medijima, u jednom satu programskog sadržaja komercijalnih emitera trajanje reklamnih spotova ne smije biti veće od 15% (devet minuta), a trajanje reklamnih i telešoping spotova ne smije biti veće od 20% (dvanaest minuta).

Ovo drugo predstavlja transponovanje AVM usluga, dok prvo to nije. Jedan od načina da se doprinese većem ulaganju emitera u audiovizuelnu proizvodnju može biti da im se olakša način da unovče svoj sadržaj na tržištu oglašavanja te da se, stoga, ukine pravilo devet minuta i, generalno, da se usklade pravila koja se odnose na komercijalni sadržaj sa pravilima Direktive o audio-vizuelnim medijskim uslugama.

### Unapređenje nezavisne produkcije

Kao što je precizirano u drugim poglavljima, RTCG je veoma moćan učesnik na audiovizuelnom tržištu, posebno u ekonomskom smislu. Međutim, RTCG trenutno nije obavezna da audiovizuelna djela daje nezavisnim produkcijskim kućama. Bez te obaveze, bilo bi praktično nemoguće osigurati razvoj održivog

poslovnog okruženja za nezavisne produkcijske kuće. U drugim državama kao u Velikoj Britaniji ili dijelu Belgije sa holandskim govornim područjem, osnaživanje javnog emitovanja partnerstvom sa nezavisnom produkcijom veoma je uspješno za cijelu audiovizuelnu industriju i dovodi do osnivanja brojnih nezavisnih produkcijskih kuća koje su same doprinijele dobrobiti emitera pružajući im kvalitetnu produkciju. Postojanje takve obaveze bi doprinijelo razvoju nezavisnih produkcijskih kuća, od kojih bi i privatni emiteri mogli imati koristi.

S obzirom na vrijeme koje je potrebno za stvaranje takvog valjanog kruga, mogle bi se uvesti ove obaveze, ostavljajući RTCG i sektoru nezavisne produkcije vrijeme da se prilagode novim mogućnostima.

## Oglašavanje institucija javnog sektora

Brojne zainteresovane strane su ukazale na činjenicu da se oglašavanjem od strane institucija javnog sektora ne upravlja na transparentan način i da se dodjelom ovog oglašavanja vrši diskriminacija između medija.

Uprava za javne nabavke pruža pristup fer količini informacija o objavljivanju (i dodjeli) javnih konkursa (spisak konkursa je dostupan na adresi <http://portal.ujn.gov.me/delta2015/>). Za 2016. godinu, zvanične informacije koje je Uprava dostavila u vezi sa oglašavanjem od strane institucija javnog sektora u medijima jeste da je medijima odobren ukupan iznos od 1.760.709 eura shodno sljedećoj raspodjeli:

- Štampani mediji (€318.942):
  - Pobjeda: €207.676
  - Dnevne Novine: €40.681
  - Dan: €14.828
  - Vijesti: €7.332
  - Ostali štampani mediji: €48.423
- Televizija i ostali elektronski mediji (€321.528):
  - Arhimed: €116.731
  - RTCG: 35.826
  - InfoBiro Montenegro: €25.732
  - Antena M: €14.174
  - TV Vijesti: €13.877
  - Press Clipping: €7.587
  - Portal Analitika: €4.565
  - Pink TV: €1.985
  - Atlas TV: €1.011
- Promotivne, proizvodne i marketinške aktivnosti (€1.120.238).

Ovi podaci prikazuju značajnu razliku u odnosu prema medijskim kućama. Štaviše, pojedine zainteresovane strane navode nekoliko nedostataka, na osnovu njihovog sopstvenog istraživanja i prikupljanja podataka ili sopstvenog iskustva kao kandidata za sklapanje ugovora:

- Neki ugovori se dodjeljuju reklamnim kompanijama, koje zatim raspodjeljuju budžet svojim klijentima (različitim medijskim akterima), ali podaci o ovim klijentima se ne objavljuju. Shodno informacijama koje je prikupio Centar za građansko obrazovanje (2017.), on sada predstavlja

skoro polovinu cjelokupnog iznosa oglašavanja od strane institucija javnog sektora. U tim slučajevima, ne objavljuje se ime medijske kuće koja je korisnik.

- Pod određenim okolnostima (kao što je ograničeni iznos novčanih sredstava) državni organi imaju mogućnost da direktno sklapaju ugovore ili koriste postupak pregovaranja bez objavljivanja konkursa umjesto da objavljuju obavještenja o ugovoru. Čini se da su neki ugovori vještački podijeljeni na manje ugovore kako bi ostali ispod graničnih vrijednosti propisanih Zakonom o javnim nabavkama da bi se izbjegao tenderski postupak a koristio postupak pregovaranja ili direktno sklopio ugovor. Međutim, treba istaći da je takva praksa zabranjena Zakonom o javnim nabavkama i da se može sankcionirati novčanom kaznom u iznosu od 2.000 do 20.000 eura. Ostaje otvoreno pitanje efektivne primjene ove odredbe Zakona.
- Obavještenja o ugovoru su formulisana na način da se određene medijske kuće ne mogu pravično nadmetati. Na primjer, neki mediji su izvijestili da je jedan od uslova za dodjelu ugovora iz sfere oglašavanja od strane institucija javnog sektora i objavljivanje uredničkog sadržaja o aktivnostima oglašivača, što je, naravno, u suprotnosti sa novinarskom etikom i uredničkom nezavisnošću medija.
- Postupcima donošenja odluka o dodjeli ugovora za oglašavanje od strane institucija javnog sektora ponekad nedostaje pravičnost. Na primjer, neki mediji su izvijestili da je jedan od formalnih uslova za nadmetanje na konkursu bio dostavljanje opisa uređivačke politike novina i da su novine koje u opisu svoje uređivačke politike nisu navele da objavljuju čitulje po tom osnovu isključene sa nadmetanja.

Shodno informacijama dobijenim tokom posjete, te istraživanjem od strane crnogorskih nevladinih organizacija, oglašavanje od strane institucija javnog sektora predstavlja veoma značajnu komponentu čitavog tržišta oglašavanja, a vjerovatno više od gore navedenih iznosa: najmanje 2 miliona eura za cjelokupno tržište reklamiranja procijenjeno između 10 i 11 miliona eura. Ako iznosi nisu od važnosti za televiziju, kao što se vidi u gore navedenom detaljnom prikazu, oni predstavljaju značajnije prihode za štampane medije (a posebno za dnevnu štampu), kao i za neke druge elektronske medije.

Prema Centru za građansko obrazovanje (2017.), ovi iznosi su veći od onih koje obezbjeđuje Uprava za javne nabavke. Prema podacima koje je Centar prikupio od 253 od ukupno 334 konsultovana organa javnog sektora (76% konsultovanih organa, 24% drugih koji su odbili da dostave podatke uprkos njihovoj obavezi da to učine u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama), iznos oglašavanja od strane institucija javnog sektora je bio 2,2 miliona eura u 2016. godini, a taj iznos je vjerovatno mnogo veći, pošto značajan broj organa javnog sektora istraživačima nije dostavio informacije.

Što je najvažnije, istraživanje pokazuje sljedeće: 1) nedostatak korelacije između potrošača različitih medijskih kuća i količine oglašavanja koju dobijaju (što pokazuje da se državni novac ne troši da se privuku potrošači, već radi drugih ciljeva) i 2) značajnu privilegiju za medije koji se obično opisuju (često i sami sebe) kao mediji koji su naklonjeni vladajućoj strukturi na štetu medija koji se obično opisuju kao mediji koji kritikuju rad vladajuće strukture (ili je bar smatraju odgovornom za njenu politiku).

## Ka transparentnom finansiranju medija

Činjenica da pojedine novine dobijaju značajnu količinu oglašavanja od strane institucija javnog sektora, dok druge ne dobijaju gotovo ništa, predstavlja zabrinutost u pogledu poštene konkurencije na tržištu. Nekoliko zainteresovanih strana je otkrilo da ne vrše oglašavanje od strane institucija javnog sektora čak

ni kada besplatno ponude objavljivanje oglasa, što izaziva ozbiljnu zabrinutost u pogledu transparentnosti i nediskriminatorne raspodjele javnih sredstava. Svakako, Evropska komisija je u svom Izvještaju za 2015. godinu istakla da "postoji zabrinutost u vezi sa transparentnošću i nediskriminacijom medija u oblasti državnog oglašavanja. Neke veće privatne medijske kuće su izložene riziku od gašenja zbog visokih poreskih dugova. Nesigurna ekonomska situacija novinara ih stavlja pod rizik od miješanja u uređivačku politiku i moguće autocenzure. Činjenica da mnoge medijske kuće nisu finansijski održive ima negativan uticaj na kvalitet izvještavanja i na profesionalnost u medijima" (EK 2015.). U izvještaju za 2016. godinu ponavlja se da "zabrinutost u vezi sa transparentnošću i nediskriminacijom u oblasti oglašavanja od strane institucija javnog sektora i dalje postoji" i Crna Gora se poziva da "osigura transparentnost i nediskriminaciju u oblasti oglašavanja od strane institucija javnog sektora u medijima, i putem odgovarajućih zakonskih rješenja" (EK 2016a).

Zloupotreba oglašavanja od strane državnih organa ili drugih javnih preduzeća je izuzetno problematična ne samo za poštenu konkurenciju u medijskom sektoru već i za, prije svega, medijski pluralizam i slobodu medija. Kao što navodi Centar za medijski pluralizam i slobodu medija, "studije o finansiranju medija u Crnoj Gori koje izrađuju organizacije civilnog društva otkrivaju potencijalne klijentelističke odnose između medija i Vlade Crne Gore. U takvoj vezi, vjeruje se da Vlada usmjerava novac i stvara povoljno poslovno okruženje za određene medijske kuće, koje zauzvrat predstavljaju vladajuću partiju u pozitivnom svijetlu i često vode kampanje u korist političkih interesa vladajuće partije" (Vuković 2016.). Takvom praksom se "praktično obustavlja sloboda štampe, razvija klijentelizam i promovira privatni mediji koji su naklonjeni vladajućim strukturama, ili bar ne predstavljaju prijetnju nosiocima političke i ekonomske moći" (IREX 2017.).

Što se tiče šema pomoći za proizvodnju audiovizuelnih usluga, potreban je sveobuhvatan pristup u vezi sa najprikladnijim načinima za doprinos održivom okruženju za proizvodnju audiovizuelnih usluga u širem smislu (javni i privatni emiteri, nacionalni i regionalni emiteri, komercijalni emiteri na neprofitnoj osnovi, nezavisne produkcijske kuće različitog obima ...). Podatak da dva postojeća fonda nisu osnovana prema zakonima iz oblasti medija, već izolovanim odredbama sa potpuno drugačijom svrhom (Zakon o igrama na sreću (Skupština Crne Gore 2017c) i Zakon o bezbjednosti saobraćaja na putevima (Skupština Crne Gore 2014.)), oslikava činjenicu da nedostaje ovakav sveobuhvatan pristup, a većina zainteresovanih strana žali zbog neuključenosti Ministarstva kulture u doprinos oblikovanju sveobuhvatne, transparentne i odgovorne medijske politike.

## Predlog praktične politike

Što se tiče oglašavanja institucija javnog sektora, ovo pitanje je dobro dokumentovano a problem postoji godinama. To zahtijeva zakonodavnu reakciju u cilju osiguranja ne samo potpune transparentnosti već, prije svega, nepristrasnosti u dodjeli takvog oglašavanja svim štampanim, audiovizuelnim i elektronskim medijima od strane svih državnih organa (kako na nacionalnom, tako i na lokalnom nivou), kao i od strane institucija i preduzeća koja su u potpunosti ili djelimično u vlasništvu države, uključujući i institucije i preduzeća koja se bave privrednom i komercijalnom djelatnošću.

Predlozi koje je dao Centar za građansko obrazovanje, a naročito predložena izmjena Zakona o medijima, Zakona o javnim nabavkama i Zakona o državnoj pomoći, kako je navedeno u njihovom godišnjem izvještaju o jednakim šansama za sve medije u Crnoj Gori (Centar za građansko obrazovanje 2017), predstavljaju dobar osnov na kojem bi se mogao pokrenuti zakonodavni proces u vezi sa ovim pitanjem, uz pravilno sprovođenje zakonskih propisa o slobodnom pristupu informacijama.

Državna pomoć privatnim emiterima treba da bude transparentna i usmjerena ka održivim učesnicima. Otpisivanjem dugova se ne razvija audiovizuelna politika, naročito kada se to radi bez konsultovanja zainteresovanih strana, a naročito bez konsultovanja medijskog regulatornog organa i drugih organa uključenih u oblikovanje audio-vizuelne politike.

Uzimajući u obzir ekonomsku slabost većine emitera, tradicionalna sredstva politike, kao što su udio sopstvene produkcije ili udio emitovanja domaćih djela, ne izgledaju kao najadekvatniji načini napredovanja sve dok se ne oformi valjan krug u pogledu proizvodnje crnogorskih audiovizuelnih djela.

Štaviše, iz razloga povećanja tržišnog učešća žičnih operatora, te stoga, i mogućnosti emitera da te obaveze izbjegnu na način što će se distribucija odvijati isključivo putem žičnih mreža, treba izbjeći teže obaveze za emitere koji vrše distribuciju programskog sadržaja putem digitalne zemaljske televizije. Čini se da je prvi i prikladniji korak ka formiranju takvog valjanog kruga u uvođenju obaveza javnom medijskom servisu (i podsticaju za privatne emitere) da ulažu u tu produkciju, naročito dodjeljivanjem nezavisnim proizvodnim preduzećima. U svakom slučaju, svaku inicijativu koja podrazumijeva podršku proizvodnji audiovizuelnih usluga treba zaštititi od bilo kakvog upliva vlade, pa tu inicijativu treba da vodi nezavisan i profesionalan organ. Ona treba da bude i rezultat širokih konsultacija zainteresovanih strana u cilju utvrđivanja najpogodnije politike i odražavanja opštih, a ne pojedinačnih interesa.

Javna podrška treba da bude usmjerena i ka istraživanju tržišta. Ekonomska slabost većine medija ih dovodi do razmišljanja o njihovom kratkoročnom ili srednjoročnom opstanku te im ne daje slobodu da ulažu u dugoročne strategije, koje ne mogu opstati bez relevantnog istraživanja tržišta. Nedostatak informacija, naročito u pogledu očekivanja javnosti i bolje usklađenosti između ponude i tražnje u medijskom smislu, ne doprinosi razvoju zdravih poslovnih planova niti ulaganju, pa, stoga, šteti svim naporima ka održivijoj medijskoj djelatnosti. Tačno je da na duže staze finansiranje takvog istraživanja treba da bude na teret samog medijskog sektora, ali s obzirom na trenutnu slabost većine tržišnih aktera, javna podrška u tom smislu će bolje doprinijeti formiranju gore pomenutog valjanog kruga nego ulaganje javnog novca u oglašavanje institucija javnog sektora ili u otpis dugova. Takvu javnu podršku istraživanju tržišta mogla bi, na primjer, da vodi Agencija za elektronske medije.

## Poglavlje VI: Transparentnost vlasništva nad medijima i medijska koncentracija

U ovom poglavlju dat je pregled upravljanja vlasništvom nad medijima u Crnoj Gori sa preporukama o transparentnosti i prevenciji negativnih uticaja medijske koncentracije.

### Vlasništvo nad medijima u debatama medijske politike

Transparentnost vlasništva nad medijima je pitanje koje ponekad potcjenjuju kreatori medijske politike, a to može imati ozbiljne negativne posljedice ne samo po efikasnost samih medijskih politika, već i po cjelokupno funkcionisanje demokratskog društva. Kao što je Parlamentarna skupština Savjeta Evrope naglasila u Rezoluciji o povećanju transparentnosti vlasništva nad medijima, "transparentnost vlasništva nad medijima je neophodna kako bi se građanima omogućilo da formiraju mišljenje o vrijednosti informacija, ideja i zapažanja koje plasiraju mediji" (PSSE 2015).

Ovo pitanje se u većoj mjeri razmatra tokom posljednjih nekoliko godina, zahvaljujući inicijativama koje dolaze iz civilnog društva kao što je NVO Access Info Europe (na adresi: <https://www.access-info.org/media-ownership-transparency>) ili od međunarodnih organizacija kao što su Evropska unija i Savjet Evrope. Evropska komisija je 2014. godine organizovala seminar namijenjen razmjeni praksi u oblasti transparentnosti vlasništva nad medijima (EK 2014b), a tekući proces revizije audio-vizuelnih medijskih usluga sadrži prijedlog Savjeta ministara prema kojem se novim članom osigurava da "države članice mogu usvojiti zakonske mjere pod uslovom da [...] pružaoci audio-vizuelnih medijskih usluga pod njihovom nadležnošću pružaju informacije o vlasničkoj strukturi, uključujući i stvarne vlasnike, kao i informacije koje se odnose na politički eksponirana lica u čijem su vlasništvu pružaoci medijskih usluga, pod uslovom da se tim mjerama poštuje suština osnovnih prava i sloboda koje su neophodne i srazmjerne u demokratskom društvu radi očuvanja cilja koji je od opšteg interesa" (Savjet EU 2017.). Na nivou Savjeta Evrope, Upravni odbor za medije i informaciono društvo Savjeta Evrope (CDMSI) je u 2016. godini osnovao Komitet eksperata za medijski pluralizam i transparentnost vlasništva nad medijima (MSI-MED) čiji je zadatak da analizira najbolje prakse u državama članicama Savjeta Evrope u vezi sa politikama i drugim mjerama koje osiguravaju pluralističko medijsko područje i transparentnost vlasništva nad medijima i da pripremi prijedloge za postavljanje standarda o medijskom pluralizmu i transparentnosti vlasništva nad medijima. MSI-MED je izradio nacrt preporuke o pluralizmu medija i transparentnosti vlasništva nad medijima, u vezi sa kojim se trenutno obavljaju konsultacije i trebalo bi da bude usvojen od strane Savjeta ministara početkom 2018. godine.

Transparentnost vlasništva nad medijima takođe predstavlja prvi korak ka efikasnoj primjeni pravila medijske koncentracije, koja su i dalje u potpunosti relevantna čak i u našoj eri mnoštva sadržaja koji su često dostupni u svakom trenutku, bilo gdje i na bilo kom uređaju. Kao što je navedeno u Nacrtu preporuke Komiteta eksperata za medijski pluralizam i transparentnost vlasništva nad medijima, "pošto novi akteri ulaze na evoluirajuće internetsko tržište, nastali pritisci konkurentnosti i promjena u prihodima od oglašavanja u vezi sa internetom su doprinijeli povećanju medijskog sjedinjavanja i približavanja. Jedan ili nekoliko vlasnika medija ili grupa medija stiču pozicije značajne moći gdje mogu da zasebno ili zajednički uspostave dnevni red javne rasprave i značajno utiču na javno mnjenje ili ga oblikuju, reprodukujući isti sadržaj na svim platformama na kojima su prisutni. Trendovi približavanja takođe dovode do smanjenja troškova, gubitka radnih mjesta u novinarskim i medijskim sektorima i do



rizika od finansijske zavisnosti novinara i medija. Ovi događaji mogu dovesti do smanjenja raznovrsnosti vijesti i sadržaja uopšte i, na kraju, osiromašiti javnu raspravu” (SE 2017b).

## Transparentnost vlasništva nad medijima u Crnoj Gori

Transparentnost vlasništva nad medijima i dalje se teško sprovodi širom Evrope. U svojoj gore navedenoj rezoluciji, Parlamentarna skupština “sa zabrinutošću ističe da podaci o vlasništvu nad medijima i kontroli medija često nisu transparentni, zbog nedostatka obaveza transparentnosti prema domaćem pravu u državama članicama ili kroz netransparentne pravne konstrukcije posrednog ili skrivenog vlasništva, koje je često povezano sa političkim vezama, ekonomskim ili vjerskim interesima ili interesima spoljnopolitičke propagande pravog vlasnika medija.”

Ovaj nedostatak djelimično važi i u Crnoj Gori. Shodno članu 129 Zakona o elektronskim medijima:

*“(1) Pružalac AVM usluge dužan je da, do 31. decembra tekuće godine, Agenciji za elektronske medije dostavi podatke o fizičkim i pravnim licima (ime/naziv, sjedište/prebivalište) koja su u toku te godine neposredno ili posredno postala imaoci akcija ili udjela u tom pružaocu AVM usluge, sa podatkom o procentu tih akcija ili udjela.*

*(2) Pružalac AVM usluge je dužan da, do 31. decembra tekuće godine, Agenciji za elektronske medije dostavi podatke o: 1) svom vlasničkom učešću u drugim pravnim licima koja su pružaoci AVM usluge; 2) učešću njegovih vlasnika većem od 10% u vlasništvu drugih pravnih lica koja su pružaoci AVM usluga.*

*(3) Podatke iz st. 1 i 2 ovog člana Agencija za elektronske medije je dužna da objavi u "Službenom listu Crne Gore".*

*(4) Podaci o akcionarima i nosiocima udjela do 1% vrijednosti kapitala objavljuju se zbirno.”*

AEM čak postupa i izvan ove obaveze i, pored objavljivanja odgovarajućih informacija u Službenom listu, obezbjeđuje i lakši način pristupa šire javnosti ovim informacijama, tako što ih objavljuje na svojoj internet stranici. Ovo je poželjna inicijativa koja doprinosi većoj transparentnosti sektora, u korist šire javnosti. Međutim, iz posjete i iz istraživanja se vidi da postoji nepoklapanje između zvaničnih informacija i stvarnog vlasništva nad nekoliko medija. Nekoliko zainteresovanih strana izrazilo je mišljenje da stvarni vlasnici nisu oni koji su navedeni u zvaničnim podacima, već druga lica koja su obično poznate ličnosti.

AEM takođe prepoznaje ovaj problem skrivenog vlasništva i to s pravom objašnjava činjenicom da se, u skladu sa članom 129 Zakona, kontrola vlasništva vrši samo na prvom nivou (ime fizičkog ili naziv pravnog lica koje ima akcije ili udio veći od 1% vrijednosti kapitala pružaoca AVM usluga ) i da bi, u cilju utvrđivanja pravih vlasnika, trebalo da ima ovlaštenja da istražuje vlasništvo nad medijskom kućom do stvarnog vlasnika, kao što je to slučaj u drugim zakonodavnim okvirima u Evropi.

## Medijska koncentracija u Crnoj Gori

Politički izazovi u pogledu medijske koncentracije se razlikuju kada su upućeni sa pravnih, demokratskih ili ekonomskih stanovišta. Sa pravnog stanovišta, medijska koncentracija u teoriji izgleda kao da je uređena, ali u praksi taj cilj nije ostvaren.

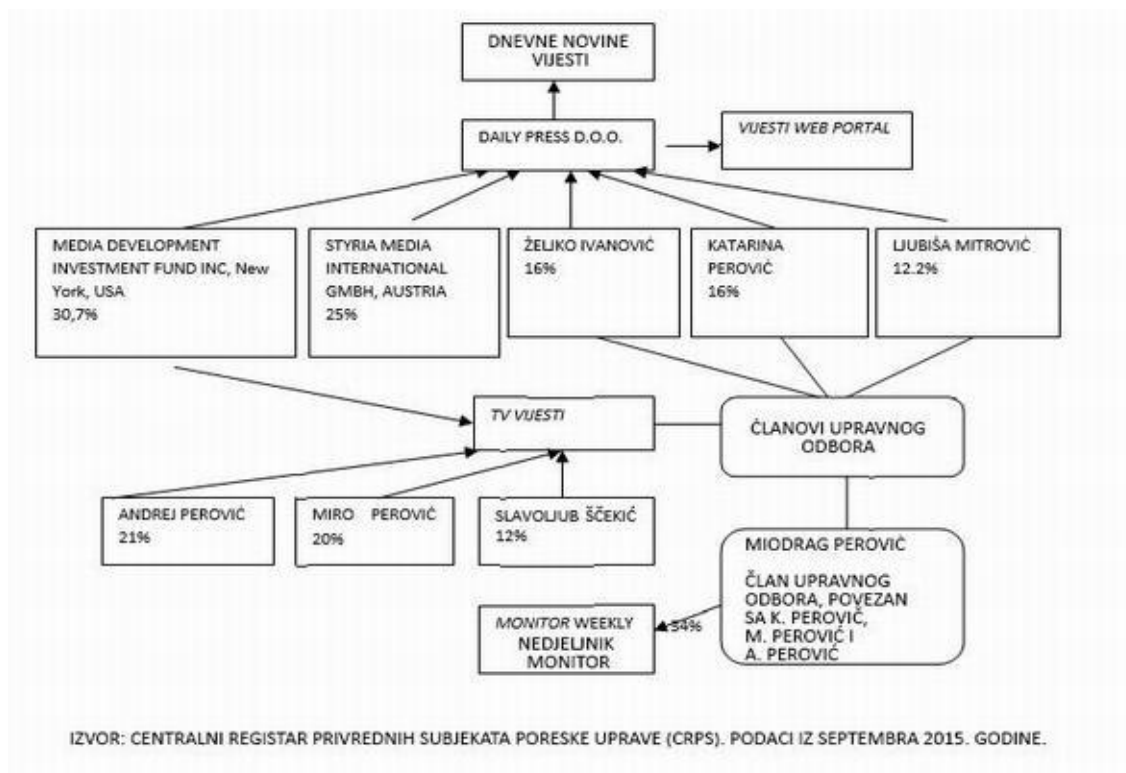
U okviru pravila prema Zakonu o medijima iz 2003. godine, regulatorni okvir je bio neizvjesan. Prva zabrinutost proizašla je iz činjenice da Zakonom o medijima nije spriječena medijska koncentracija, već samo medijski monopoli. Shodno članu 5 Zakona o medijima, "monopol nije dozvoljen u obavljanju medijskih aktivnosti". Još jedan nedostatak Zakona bio je definisanje medijskih aktivnosti, kojima je nedostajala jasnoća u vezi sa novim medijskim uslugama koje su se pojavile na tržištu posljednjih godina: u skladu sa članom 6 Zakona o medijima "medijima se, u smislu ovog zakona, smatraju: štampa, radio i televizija, servisi informativnih agencija, teletext i drugi oblici periodičnog objavljivanja urednički oblikovanih programskih sadržaja sa prenosom glasa, zvuka ili slike na način koji je dostupan javnosti." Izrazi "drugi oblici", "urednički oblikovani programski sadržaji" i "periodično" mogu dovesti do ograničenih ili širokih tumačenja, čime se ne obezbjeđuje jasan pogled na to koje aktivnosti su zapravo obuhvaćene pravilima medijske koncentracije (a takođe, i transparentnošću pravila vlasništva).

Ti nedostaci su uglavnom ispravljeni Zakonom o elektronskim medijima iz 2011. godine (Skupština Crne Gore 2011.). U članu 131 Zakona detaljno su opisane situacije u kojima bi trebalo razmotriti postojanje medijske koncentracije (iako se ne predviđa koje su regulatorne posljedice takve koncentracije), a u čl. 132 i 133 precizirane su situacije u kojima postoji "nedozvoljena medijska koncentracija". Ove odredbe, sa pravnog aspekta, AEM sprovodi propisno, što se vidi iz njenih odluka koje se odnose na povezanost između dnevne novine "Dan" i lokalnih radio stanica Radio D (AEM 2013b) i Radio D Plus (AEM 2013c), kao i iz odluke o povezanosti između dnevne novine Vijesti i televizije Vijesti (AEM 2013a).

Ali u praksi one:

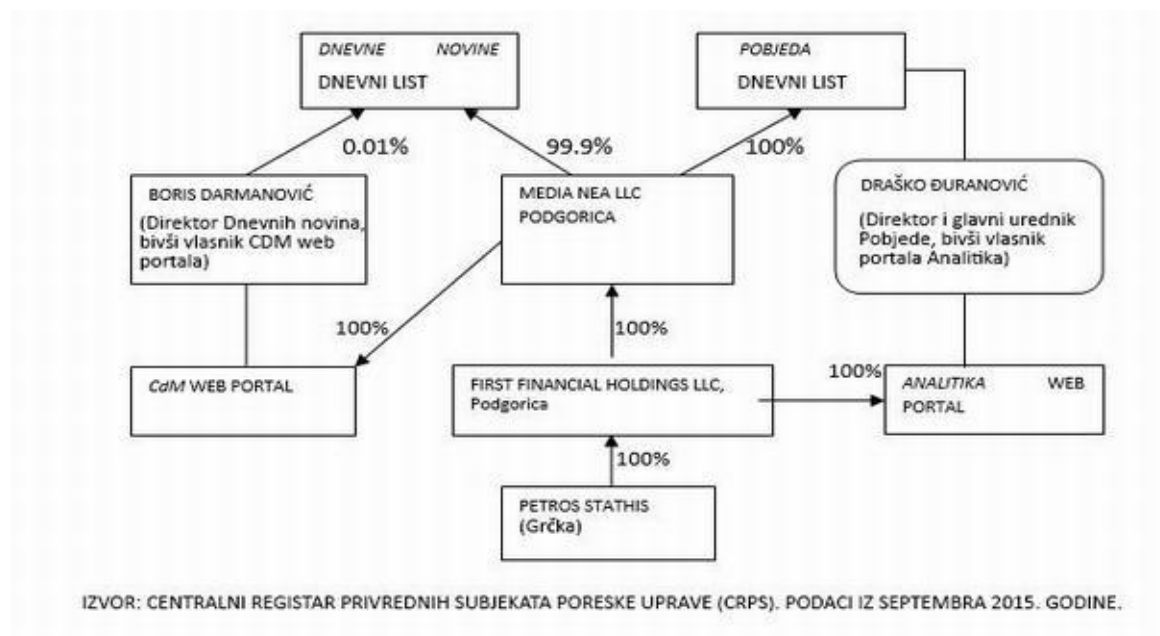
- Ili ne ostvaruju cilj: na primjer, vlasnička struktura TV Vijesti i dnevne novine Vijesti je u skladu sa Zakonom, ali je svim akterima poznato da je vlasništvo u rukama grupe lica koja imaju zajedničke interese (Brkić 2015.).

Slika 4: Vlasnička struktura Vijesti



- Ili ne obezbjeđuju detaljnu sliku u pogledu stvaranja moćnih medijskih grupa na medijskom tržištu u cjelini (uključujući i sada prilično popularne internet portale), kao što je prikazano, na primjer, formiranjem grupe nekoliko novina (uključujući dvije od glavnih) i informativnih portala (takođe uključujući dva od glavnih) u rukama druge grupe lica koja imaju zajedničke interese (Brkić 2015.).

Slika 5: Primjer novinskog konglomerata



Ove situacije su među elementima kojima se objašnjava da je, u pogledu demokratskog aspekta ovog pitanja, utvrđeno da unakrsna medijska koncentracija vlasništva predstavlja visok rizik u Crnoj Gori.

Slika 6: Rizici pluralizma na tržištu

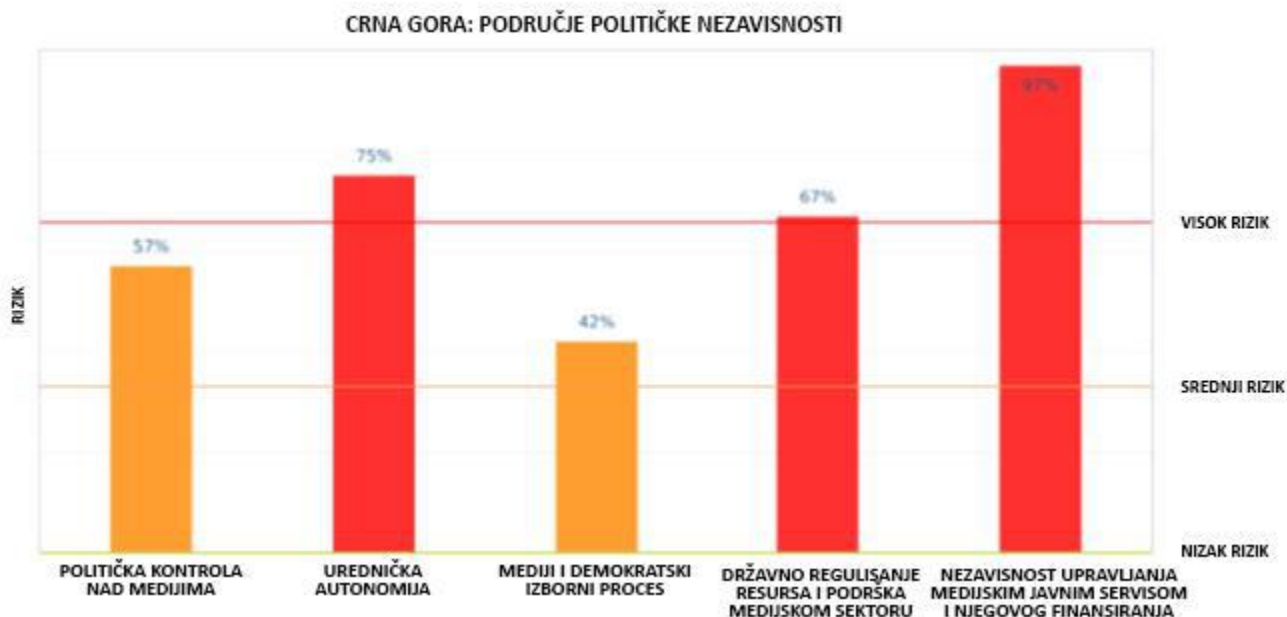


Izvor: Centar za medijski pluralizam i slobodu medija, 2016.

Međutim, izvan potencijalnih rizika u smislu visokog nivoa koncentracije (što potencijalno može dovesti do stvaranja ekonomija razmjera, naročito u manjem i ekonomski osjetljivom medijskom sektoru), značajnije je to šta vlasnici rade ili ne rade sa svojim vlasništvom. Jedan od ciljeva "pokazatelja pluralizma na tržištu" koje je ustanovio Centar za pluralizam medija i slobodu medija glasi: "ispitivanjem

procijeniti održivost medijskog tržišta, kao i to da li i ako da, do koje mjere komercijalne snage, uključujući vlasnike medija i oglašivače, utiču na uredničko donošenje odluka." A u tom smislu, prema Centru za pluralizam medija i slobodu medija, rizik je najviši u Crnoj Gori, što nije iznenađujuće s obzirom na stepen političke polarizacije u sferi medija. Prema Centru (što potvrđuje i posjeta ekspertskeg tima), "ne postoje mehanizmi kojima se novinarima pruža socijalna zaštita u slučaju promjene vlasništva ili redakcije. Štaviše, ne postoje regulatorne zaštitne mjere, ni instrumenti samoregulacije, kojima se nastoji osigurati da na odluke koje se odnose na imenovanja i razrješenja glavnih urednika ne utiču komercijalni interesi." A kada je riječ o "političkim pokazateljima nezavisnosti" stepen utvrđenog rizika je još veći.

Slika 7: Politički rizici nezavisnosti



Izvor: Centar za medijski pluralizam i slobodu medija, 2016.

Sa treće tačke gledišta koja je ekonomske prirode, stanje u pogledu medijske koncentracije treba razmatrati na drugačiji način. Za tržište od 660.000 stanovnika (što čini oko 220.000 domaćinstava), koncentracija medija je relativno visoka: 4 dnevne novine, nacionalni javni medijski servis sa 2 televizije i 2 radio kanala, 14 lokalnih radio-stanica javnog servisa, 36 privatnih radio-stanica, 3 lokalne televizije javnog servisa, 14 privatnih televizijskih stanica, uključujući tri sa nacionalnom zemaljskom pokrivenošću, 25 registrovanih internet portala (prema evidenciji Agencije za elektronske medije)<sup>44</sup> i vjerovatno još 25 aktivnih ali ne registrovanih (IREKS 2017), i to čak i bez navođenja svih dostupnih srpskih medija koji se takođe nadmeću, ako ne na tržištu oglašavanja, bar kada je u pitanju čitanje, slušanje i gledanje od strane javnosti. Čak i ako je, po mišljenju pojedinih zainteresovanih strana, sadržaj većine ovih medija lošeg kvaliteta, usljed tako velike koncentracije medija opravdan je izraz – pluralnost (čak i u slučaju pristrasnosti).

Ono što je upečatljivo je ekonomska slabost većine ovih medija, koji ne bi opstali bez dobijanja razne pomoći od države (a posebno od oglašavanja institucija javnog sektora, vidi Poglavlje V) i činjenice da

<sup>44</sup> Spisak medijskih usluga licenciranih ili registrovanih od strane AEM je dostupan na adresi: [http://www.ardcg.org/index.php?option=com\\_sobi2&Itemid=84](http://www.ardcg.org/index.php?option=com_sobi2&Itemid=84)

pripadaju preduzećima koja su aktivna i u drugim sektorima ekonomije te mogu da "priušte" gubitke medijskog ogranka svoje ekonomske grupe. Većina zainteresovanih strana sa kojima smo se sastali tokom posjete, a naročito sami akteri na tržištu, su izrazili mišljenje da na medijskom tržištu ima previše aktera, i takvo stanje objasnili činjenicom da ih ne pokreće ekonomska održivost njihove djelatnosti, već i drugi ciljevi, kao što je uticaj na političke procese donošenja odluka. Zaista, čini se nemoguće imati profitabilne medije kada se tržište oglašavanja koje se procjenjuje na iznos od 10 do 11 miliona eura (uključujući sve medijske sektore) mora podijeliti između toliko učesnika i kada medijski javni servis takođe ima značajan udio u ovom tržištu. U audiovizuelnom sektoru, većina zainteresovanih strana sa kojima smo se sastali tokom posjete procijenila je da je iznos za oglašavanje utrošen na televiziji bio između 4,5 i 5 miliona eura, a većina njih se složila i da je za potrebe poslovanja jednog televizijskog kanala na održiv način potrebno najmanje 2,5 miliona eura prihoda. Čak i ako je to okvirna cifra, ti iznosi dobro oslikavaju očigledno nepoklapanje između resursa koje tržište može pružiti emiterima i koncentracije emitera koji su aktivni na ovom tržištu.

Ovo viđenje se, međutim, ne može tumačiti kao poziv da se ex-ante ograniči pristup tržištu nekim vidom javne intervencije. Neki akteri okrivljuju AEM zbog toga što je izdala više licenci nego što tržište može da omogući, ali ove kritike su neosnovane, iz barem dva razloga. Prvi je da dužnost AEM nije da reguliše ekonomski balans na tržištu. Njegova glavna dužnost je da omogući slobodu komunikacije i da, u tom pravcu, izdaje licence medijskim kućama koje vjeruju da imaju priliku da budu uspješne na tržištu i koje prilikom podnošenja zahtjeva za izdavanje licence mogu očekivati da tako postupe. Dužnost AEM ne može biti da zamijeni analizu ovih medijskih kuća u pogledu njihovih potencijalnih mogućnosti za uspjeh i da ih spriječi u pokušaju da pokreću biznis. Drugi razlog je što audiovizuelno tržište širom Evrope karakteriše obilje ponude, u sve više međunarodnom i višeplatformskom okruženju.

Stav ekspertkog tima je da bi bilo kakva ex-ante ograničenja u pogledu "održivih licenci" koje bi AEM izdala ne samo štetila razvoju potencijalnih inovativnih preduzeća, nego bi to bilo neopravdano u smislu slobode izražavanja. Ono što je problematičnije je da se, kada se akteri pojave na tržištu a pritom očigledno bivaju neprofitabilni, naknadno uspostavlja nekoliko formalnih ili neformalnih sistema koji im omogućavaju da vještački opstaju, kao u formi otpisivanja duga koji imaju prema raznim državnim organima ili su prema njima neopravdano izdašni u smislu oglašavanja institucija javnog sektora ili drugih javnih šema pomoći (u vezi sa ovim pitanjima, takođe vidi poglavlje V).

Konačno, što se tiče medijskog pluralizma i medijske koncentracije, treba naglasiti specifično pitanje lokalnih emitera. Lokalni emiteri su trenutno isključivo javni emiteri, koji imaju korist od de facto monopola. Njihov ekonomski položaj je slab, a finansiraju ih uglavnom opštine. Njihova urednička nezavisnost često se predstavlja da je pod političkim pritiskom, a ti lokalni emiteri su često predstavljeni kao glas lokalnih političara, koji zloupotrebljavaju njihov značaj u smislu finansiranja kako bi kreirali uredničku politiku.

## Predlog praktične politike

Zakon o elektronskim medijima (Skupština Crne Gore 2016c) treba izmijeniti kako bi se Agenciji za elektronske medije omogućilo da osigura transparentnost vlasništva nad medijima do krajnjih stvarnih vlasnika.

Zakon o elektronskim medijima treba izmijeniti i da bi se Agenciji za elektronske medije omogućilo da osigura da medijska koncentracija ne dovede do stvaranja medijskih grupa čija bi dominacija mogla

štetiti pluralizmu i raznovrsnosti. To je i važnije s obzirom na navedene rizike u pogledu indikatora političke nezavisnosti.

Nije obaveza ekspertskeg tima da predloži granice koje treba primijeniti i nije ih moguće jednostavno preuzeti iz drugih zakonskih propisa jer se mogu razlikovati od jedne do druge države u zavisnosti od domaćih okolnosti. Prilikom određivanja pravila i kriterijuma u ovoj oblasti, ono što se čini neophodnim s obzirom na crnogorski kontekst je da pravni okvir nije ograničen da ima u vidu vertikalnu i/ili horizontalnu medijsku koncentraciju, već i dijagonalnu koncentraciju, kako bi se uzelo u obzir unakrsno vlasništvo širom cjelokupne medijskog sektora (tako obuhvatajući radio, televiziju, štampane i internetske medije). Ono što se takođe čini značajnim je:

- korištenje pouzdanih kriterijuma (na primjer, nedostatkom povjerenja u analizu brojnosti publike diskvalifikuje se kriterijum udjela publike);
- korištenje odgovarajućih kriterijuma (na primjer, ograničavanje geografske koncentracije je vjerovatno besmisleno na tako malom tržištu);
- bavljenje pitanjem pluralizma u pogledu sadržaja, s obzirom na rizike koji se odnose na političku kontrolu medija i na uredničku nezavisnost redakcija.

Kako medijsku koncentraciju treba regulisati ne samo u smislu vlasništva, već i uticaja vlasnika na uredničku politiku, trebalo bi usvojiti zakonske mehanizme kako bi se osigurala urednička nezavisnost redakcije i pravna zaštita novinara prilikom promjene vlasništva i/ili uredničke politike. Posebnu pažnju treba obratiti i na trenutni model finansiranja lokalnih javnih emitera, što stvara visok rizik od političkog uplitanja u uredničku politiku, zbog toga treba uspostaviti zakonske i finansijske mehanizme kako bi se garantovala njihova urednička nezavisnost.

## Poglavlje VII: Novinarstvo – profesionalni integritet i bezbjednost

Ovo poglavlje se bavi uticajem okvira politike, tržišnih i radnih uslova, kao i uticajem političke situacije na profesionalni integritet i bezbjednost novinara u Crnoj Gori. Posebna pažnja je posvećena Komisiji za praćenje istraga napada na novinare, sa preporučenim mjerama.

### Do srži: integritet i bezbjednost

Kako se ovo poglavlje bavi novinarstvom u Crnoj Gori iz perspektive profesionalnog integriteta i bezbjednosti novinara, a, u tom pogledu, uvijek je dobro osvrnuti se na glavna pitanja koja se ovdje razmatraju, kao što je: šta je novinarstvo? Američki institut za medije navodi da je to djelatnost prikupljanja, procjene, kreiranja i prezentovanja vijesti i informacija. To je i proizvod ovih aktivnosti. Navodi se da se "može razlikovati od drugih djelatnosti i proizvoda određenim prepoznatljivim karakteristikama i praksama. Ovi elementi ne samo da razdvajaju novinarstvo od drugih oblika komunikacije, oni predstavljaju ono što novinarstvo čini neophodnim u demokratskim društvima. Istorija otkriva da što je društvo više demokratsko, sadrži više vijesti i informacija "(Američki institut za medije).

### Pojam profesionalnog integriteta

Profesionalni integritet novinara obuhvata, između ostalog, načela etike i dobrih praksi u radu i aktivnostima novinara. Oni se obično javljaju u obliku kodeksa prakse i etičkog kodeksa koji su postojali u prošlosti a koji postoje i danas, i svi imaju neke osnovne zajedničke karakteristike i elemente, kao što su načelo tačnosti, objektivnosti, nepristrasnosti, pravičnosti itd. Škole novinarstva koriste obrazovne programme zasnovane na ovim načelima, ali je njihova praktična primjena ono što je danas od posebnog značaja, naročito iz perspektive otvorenog novinarstva i drugih savremenih trendova koje je svijet interneta donio na globalnu medijsku scenu.

Mnogi međunarodni dokumenti se pozivaju na novinarsku etiku i profesionalne standarde, poput Rezolucije 1003 Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope o novinarskoj etici (SE 1993b), u kojoj su istaknuta gore navedena načela. U svrhu ovog dokumenta, važno je naglasiti da su svi zasnovani na fundamentalnoj premisi ljudskih prava, a naročito prava na slobodu izražavanja. U njima se obično ponavlja da novinari imaju zakonska prava, ali i obaveze, a da profesionalni standardi i etika potiču iz obaveze novinara prema javnosti. U tom smislu, i u vezi sa ključnim pitanjem koje se odnosi na pravo na slobodu izražavanja, važno je istaći značaj sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava koji je više puta navodio da novinari i mediji, uključujući i Internet, imaju instrumentalni značaj za jačanje javne rasprave, koja ima važan potencijal za visok nivo pojedinačnog i grupnog učešća u društvu. Takođe, ovaj sud je ponovio da mediji imaju ulogu "javnog kontrolora...", pažljivo prateći aktivnosti državnih organa i objavljujući sve zloupotrebe sa njihove strane". U svijetlu važnih demokratskih funkcija koje novinari i mediji mogu da ostvare, sudska praksa Suda ističe povećani stepen slobode izražavanja novinara i drugih medijskih učesnika, za razliku od običnih pojedinaca (McGonagle 2013).

Novinarstvo igra ogromnu ulogu u životima ljudi. U tom pogledu, novinari bi trebalo da u svakom trenutku budu svjesni da su oni od ključnog značaja za ostvarivanje prava javnosti na informisanje, jer samo ako novinari na adekvatan način obavljaju svoj posao, javnost može da stvori objektivnu sliku stvarnosti putem tačnih i sveobuhvatnih informacija. Ovo je važno istaći, jer direktno potvrđuje veliku



društvenu odgovornost novinara. Naravno, obavljajući svoj posao, novinari, kao pojedinci, uživaju u plodovima ovog univerzalno prihvaćenog ljudskog prava, ali time direktno garantuju isto to pravo i za javnost. Isto važi i za novinare i medije koji javnosti omogućavaju da se slobodno izrazi putem različitih medija. Obavljanjem svojih poslova na profesionalan način, novinari i mediji mogu pružiti saznanja o tome šta čini etičku slobodu izražavanja.

### Koncept bezbjednosti novinara

Niko ne može dati svoj puni doprinos obavljanju posla ili izvršavanju dužnosti ako nije bezbjedan. Ovo važi i za novinare. Nasilje, uznemiravanje i zastrašivanje usmjereno ka novinarima predstavlja napad na samu demokratiju. To ne izaziva samo strah i nesigurnost kod novinara, već kod cjelokupnog društva i ima uticaj na gušenje slobode medija i slobode izražavanja, uskraćujući ljudima mogućnost donošenja odluka o pitanjima koja utiču na njihove živote.

Napadi na novinare koji nisu praćeni ozbiljnim istragama i sankcionisanjem počilaca dovode do obrasca nekažnjivosti koji ima ozbiljan uticaj daleko izvan svakog konkretnog slučaja. U stvarnosti, sistemski je neuspjeh funkcija državne vlasti i vladavine prava taj od kojeg zavise bezbjednost i prava svih. Zato je obavezno istražiti napade na novinare i počinioc izvesti pred lice pravde, jer nekažnjivost predstavlja dvostruku nepravdu. Ovo naročito važi u slučajevima koji se odnose na napade na novinare koji pokušavaju da obavljaju svoj važan posao pružanja informacija građanima kako bi mogli da donose najbolje moguće odluke o svom životu, zajednicama, njihovim društvima i vladama.

To dovodi do gubitka povjerenja javnosti i podstiče veći broj krivičnih djela. Fizički napadi i prijetnje nasiljem ili štetom pričinjenom novinarima i članovima njihovih porodica, kao i prijetnje krivičnim prijavama koje mogu dovesti do zatvorske kazne, u svijetu je u porastu, a takvi slučajevi postoje i u Crnoj Gori. Oni predstavljaju ekstremni oblik cenzure. Takođe vode ka autocenzuri medija, usljed straha zbog bezbjednosti novinara odnosno njihovih porodica, što takođe ograničava slobodu izražavanja u društvu.

Mnoge međunarodne organizacije su uključene u globalne inicijative vezane za bezbjednost novinarstva, nekažnjivost i sl., uključujući Savjet Evrope, EU, OEBS, itd. Na primjer, Ujedinjene nacije su izradile Među-agencijski akcioni plan o bezbjednosti novinara i o pitanju nekažnjivosti, jer se pokazalo da se većina napada na novinare dešava u područjima gdje nema oružanih sukoba i koji se uglavnom odnose na rad novinara na teme kriminala, političkih pitanja i korupcije. Generalna skupština UN-a je 2015. godine usvojila Rezoluciju o bezbjednosti novinara i pitanju nekažnjivosti. Rezolucijom je 2. novembar proglašen Međunarodnim danom borbe protiv nekažnjivosti napada na novinare i predložen je niz aktivnosti kojima bi se državama omogućilo da ispune svoje postojeće obaveze i da ostvare ciljeve iz Akcionog plana UN-a. U septembru 2016. godine, Savjet za ljudska prava UN-a je usvojio rezoluciju o bezbjednosti novinara, kojom se države članice pozivaju na borbu protiv nekažnjivosti napada na novinare i na održavanje bezbjednog okruženja za novinare, zakonski i u praksi, u kojem će moći da obavljaju svoj posao bez ometanja.

Ovo pitanje se nalazi i na dnevnom redu Savjeta Evrope. U januaru 2017. godine, Parlamentarna skupština Savjeta Evrope (PSSE) je usvojila Rezoluciju i preporuku o napadu na novinare i slobodu medija u Evropi, što je jedan od najnovijih tekstova koji se odnose na ovo pitanje, nakon usvajanja Izvještaja o "napadima na novinare i slobodu medija u Evropi" od strane PSSE Komiteta za kulturu, nauku, obrazovanje i medije u decembru 2016.

Crna Gora je aktivna članica organa Savjeta Evrope i ovim izvještajem se pozivaju njeni "upravljački organi da se aktivno uključe i ulože napore u borbi protiv napada na novinare na međunarodnom nivou. Uloga Vlade po pitanju bezbjednosti novinara je presudna. Odgovornost je na Vladi da novinarima

osigura bezbjedno poslovno okruženje, što treba da učini na energičan, otvoren i direktan način, javno odbacujući svaki pokušaj ugrožavanja bezbjednosti novinara.

## Stanje u Crnoj Gori

Stanje novinarstva u Crnoj Gori, na osnovu ove studije i mnogih drugih izvještaja o medijskim slobodama, nije na željenom nivou pluralizma i profesionalizma, karakteriše ga snažna polarizacija, po prirodi pretežno političke vrste. Mediji su podijeljeni, pritisci na njih su brojni i dolaze iz različitih izvora. Pored toga, postoje i mediji koji su registrovani na drugim mjestima (prvenstveno u Srbiji) a posluju na crnogorskom tržištu, čime se, shodno mnogim nalazima, "intenzivira politička polarizacija i unutrašnja konkurencija na već ograničenom tržištu" (Evropski centar za slobodu štampe i medija - ECPMF 2017.).

Problemi u medijskom sektoru su obično pod snažnim političkim uticajem, što često dovodi do niskog nivoa profesionalizma. Napadi na novinare nisu rijetki, a postoji i jedan slučaj ubistva.

Ekonomске i finansijske poteškoće svih tržišnih sektora u Crnoj Gori neizbježno se odražavaju na medijsko tržište i predstavljaju veoma ozbiljnu prepreku u njegovom neometanom funkcionisanju. To zatim dovodi do finansijske zavisnosti medijskih kuća, što dalje prouzrokuje dodatne pritiske sa kojima su suočeni mediji, stvarajući tako začarani krug.

Rezultati takvog stanja narušavaju slobodu izražavanja a osjećaju ih svi građani. Politički i finansijski pritisci, slaba transparentnost ili nedostatak iste, strah novinara za posao, a ponekad čak i za svoj život, slab i podijeljen sistem samoregulacije dovode do autocenzure, podijeljenosti unutar medijske industrije i visoko polarizovanog sektora.

## Pravni aspekti

Osim političke, ekonomske i socijalne stvarnosti, moraju se pratiti i zakonske odredbe koje se odnose na medije, jer zakoni kojima se garantuje pravo novinara i drugih na pristup zvaničnim informacijama predstavljaju bitan aspekt kreiranja bezbjednog i podsticajnog okruženja za novinare. U Crnoj Gori, medijske slobode štampe čine dio Ustava (Skupština Crne Gore 2007.) i raznih zakona, kao što su Zakon o medijima, Zakon o obligacionim odnosima (povezan sa klevetom) itd. U tom smislu, opšti stav u pogledu relevantnih zakona u Crnoj Gori koji se odnose na medije jeste da ti zakoni predstavljaju solidnu osnovu, ali su njihovo sprovođenje i praktični aspekti njihove primjene problematični, sporadični i potpuno zavisni od volje i interpretacije političkih i zvaničnika javnog sektora. Međutim, uvijek ima prostora za dalje unapređenje, naročito u pogledu potrebe za preciznošću i transparentnošću u pojedinim oblastima, kao što je raspodjela javnih sredstava i, eventualno, utvrđivanje mehanizama za finansiranje samoregulacije medija.

Važno pitanje u vezi sa medijskim slobodama se odnosi na dekriminalizaciju klevete i uvrede, aktuelnu od 2011. godine. Ovo zasigurno predstavlja pozitivan vid zakonskog garantovanja medijskih sloboda, međutim, slučajevi koji se odnose na klevetu su i dalje brojni. Izvještaji ukazuju na to da u nekim slučajevima pravosudni sektor ne osigurava njihovu nezavisnu sudsku reviziju i smatra se da je pod uticajem političkih i drugih vlasti.

Pored toga, član 197 Krivičnog zakonika (Skupština Crne Gore 2017a) i dalje propisuje krivično djelo iznošenje ličnih i porodičnih prilika kojima se može narušiti nečiji ugled, što, prema mišljenju eksperata, predstavlja još jedan oblik klevete koji treba ukinuti.

Još jedan komentar od interesa za ovaj izvještaj u vezi sa zakonskim propisima se odnosi na pravo pristupa informacijama, koje je propisano Ustavom Crne Gore (Skupština Crne Gore 2007) i naknadno usvojenim Zakonom o slobodnom pristupu informacijama iz 2005. godine. Mogućnost pristupa građana i medija zvaničnim informacijama sa minimumom ograničenja predstavlja normalno očekivanje u demokratiji. Najveći problem u vezi sa tim se ne odnosi na zakonodavstvo, već na njegovu praktičnu primjenu, što je često slučaj u regionu. Rješenja se mogu potražiti u sudskim postupcima, za čije rješavanje je potrebno mnogo vremena, što nije praktično za posao novinara.

Posebno treba naglasiti da dobra zakonska rješenja predstavljaju samo jedan korak u uspostavljanju klime koja omogućava jačanje prava slobode izražavanja, jer samo adekvatna primjena zakonskog okvira omogućava maksimalno uživanje prava na slobodu izražavanja.

## Bezbjednost novinara

Posebna pažnja u ovom poglavlju posvećena je napadima i krivičnim djelima protiv novinara u vezi sa obavljanjem njihovih dužnosti. Napadi na novinare, uključujući i tragičan događaj ubistva novinara Duška Jovanovića, koji je ubijen 28. maja 2004. godine, predstavljaju neprihvatljivu praksu. Shodno izvještavanju nadležnih organa u Crnoj Gori, nažalost, znatan je broj slučajeva koji se odnose na prijetnje medijskim akterima i/ili u vezi sa njihovom imovinom.

Ovi napadi su usmjereni i protiv pojedinaca i medija, a često uključuju prebijanje, prijetnje smrću, pa čak i upotrebu eksplozivnih naprava protiv novinara i njihove imovine. Neki prijavljeni slučajevi su se odnosili na javne službenike i predstavnike službi za sprovođenje zakona.

Izgleda da se, iako sporadično, zbog određenih sudskih postupaka i kažnjavanja, vrše adekvatne istrage.

Ekspertski tim je dobio informacije od crnogorskog tužilaštva u vezi sa predmetima koji se odnose na napade na novinare, uključujući i tragičan događaj ubistva Duška Jovanovića, glavnog i odgovornog urednika dnevne novine "Dan". Shodno dobijenim informacijama, od 33 registrovana predmeta za period od 2004. godine do danas, stanje je sljedeće:

- 14 predmeta je riješeno
- 2 predmeta su odbačena od strane tužilaštva
- 1 je prekinut zbog smrti okrivljenog tokom postupka
- 4 predmeta se rješavaju ili su riješena putem privatnih tužbi
- rješavanje 4 predmeta je u toku
- postoji 6 predmeta u vezi sa kojima počinioci još nisu poznati

Od riješenih predmeta, 13 je okončano kaznom zatvora, novčanom kaznom ili uslovnom osudom, dok kod jednog predmeta optuženi nije proglašen krivim.

U vezi sa dobijenim informacijama, nije navedeno tačno vrijeme trajanja zatvorske kazne za počinioce, ali je dužina zatvorskih kazni iznosila od 3 mjeseca do jedne godine. Nisu predočene ni informacije o trajanju uslovne osude kao ni o visini novčane kazne.

Što se tiče predmeta koji još nisu riješeni, ključna informacija koju je dostavilo tužilaštvo je da počinioci još uvijek nisu identifikovani.

Treba istaći da je jedno lice krivično gonjeno i osuđeno na kaznu zatvora u slučaju ubistva gospodina Jovanovića, ali zbog činjenice da drugi počinioci još nisu identifikovani, ovaj predmet je i dalje otvoren.

Takođe, neki predmeti koji se odnose na istog novinara razmatrani su sa nekoliko aspekata, kao što je slučaj napada na novinarku na kojem je rađeno iz perspektive ugrožavanja novinara verbalnim prijetnjama, a onda i ugrožavanja novinara verbalnim prijetnjama putem telefona (za šta nisu postojali dokazi), nasilno ponašanje koje je okončano ugrožavanjem novinara putem drugog novinara.

Jedan interesantan predmet se odnosi na prijetnje koje je novinar dobio preko društvene mreže Facebook, za šta je počinitelj osuđen na kaznu zatvora.

Očigledno je da crnogorsko tužilaštvo ulaže vidljive napore u rješavanju napada na novinare. Međutim, u cilju efikasnijeg rješavanja atmosfere nekažnjivosti, potrebno je uložiti mnogo više zajedničkih napora da se crnogorske institucije podrže u borbi protiv napada na novinare na efikasniji i značajniji način. U tom svijetlu, veoma je preporučljivo nastaviti i pojačati angažovanje Evropske komisije, Savjeta Evrope, predstavnika OEBS-a za slobodu medija, Misije OEBS-a u Crnoj Gori, Organizacije Ujedinjenih nacija za obrazovanje, nauku i kulturu (UNESCO) i drugih međunarodnih organizacija u saradnji sa crnogorskim institucijama, odnosno sa Vladom, uključujući Komisiju za praćenje istraga napada na novinare u Crnoj Gori, tužilaštvo i civilno društvo, te službe za sprovođenje zakona, u cilju pružanja, kako političke, tako i finansijske podrške u rješavanju istraga u vezi sa napadima na novinare i ukidanjem prakse nekažnjivosti.

Važno je navesti i slučaj napada na Tufika Softića, novinara dnevne novine Vijesti i nedjeljnika Monitor. Prema izvještajima medija, eksplozivna naprava je aktivirana ispred Softićeve kuće. Ovo nije prvi put da je ovaj novinar bio meta napada: u novembru 2007. godine, Softić je takođe bio žrtva brutalnog napada u blizini svog doma. Dana 20. oktobra 2017. godine, Sud u Podgorici donio je odluku o naknadi nematerijalne štete novinaru zbog nedovoljne istrage o napadu koji je kvalifikovan kao pokušaj ubistva. Sud je konstatovao da su povrijeđena Softićeva prava koja proizilaze iz Ustava Crne Gore i Evropske konvencije o ljudskim pravima. Ovo je zapravo prvi put da je bilo koji pravosudni organ u Crnoj Gori donio takvu odluku što treba istaći kao važan presedan i značajan doprinos praksi i sudskoj praksi koja se odnosi na napade na novinare.

Komisija za praćenje istrage napada na novinare u Crnoj Gori je formirana 2012. godine. Komisija je sastavljena od članova relevantnih državnih institucija i zainteresovanih strana, ali, navodno, postoje određeni problemi budući da su neki članovi efikasniji u radu ove Komisije u odnosu na druge članove Komisije. U pojedinim izvještajima se navodi da postoje opstrukcije u radu Komisije, dok su, prema drugima, to samo neopravdani navodi. Međutim, čini se da je Komisija de facto podijeljena na dva tabora, jedan koji predstavlja medijsku zajednicu i nevladine organizacije, a drugi državne institucije nadležne za rješavanje predmeta.

## Predlozi za medijski sektor i državnu vlast

Preporuke u ovoj oblasti je teško podijeliti i rasporediti različitim zainteresovanim stranama, budući da su pitanja koja se razmatraju međusobno veoma blisko povezana. Ipak, kako bi se predstavili što je moguće više strukturirani predlozi, preporuke medijskom sektoru i novinarima prati preporučeni niz aktivnosti za državne organe Crne Gore.

### Medijska djelatnost i novinari

Postojeća polarizacija i podjela unutar same medijske djelatnosti mnogo govore o stanju u novinarstvu. To ne bi trebalo da bude slučaj. Medijski profesionalci treba da budu ujedinjeni u naporima da podignu

nivo profesionalizma za dobrobit cijelog medijskog sektora. Oni bi trebalo da budu apolitični, neprofitni i da imaju što veći broj medijskih stručnjaka kako bi se ostvario medijski pluralizam i zdravo medijsko okruženje. Lične različitosti i ego treba zanemariti u zajedničkim nastojanjima da se profesionalizuje sektor i osiguraju najbolji mogući uslovi za slobodu medija. Poznati su benefiti postojanja održivih i efikasnih medijskih udruženja koja čuvaju nezavisnost medija i štite je od upliva vladajućih struktura.

U tom smislu, važno je podstaći konstruktivne lokalne inicijative koje vode ka izgradnji povjerenja u takvom polarizovanom okruženju, kao što su napori predstavnika OEBS-a u domenu slobode medija i Savjeta Evrope u izradi i usvajanju Kodeksa novinara/novinarki Crne Gore od strane samog sektora, što je dovelo do vidljivih rezultata, a to su: usvajanje Kodeksa, potpisivanje Memoranduma o razumijevanju uključenih zainteresovanih strana i iskazani napori u promovisanju Kodeksa.

Sledeća lista svojstava i osobina predstavlja preporučenu listu za provjeru (ček-lista) koju bi novinari i predstavnici medijskog sektora trebalo stalno da koriste. Ovom listom se pruža mogućnost ozbiljne provjere, prije početka bavljenja tom profesijom, naročito usljed nestabilnih osnova u današnje vrijeme i aktuelnih trendova na globalnom nivou. Novinar, odnosno, svako lice uključeno u rad i aktivnosti medijskog sektora treba da zna da je potrebna hrabrost, obazrivost i smjelost i da novinari, zapravo, predstavljaju glas onih koji čute, da su novinari javni nadzornici, da je njihov posao da smatraju one koji su na vlasti odgovornima i da, na kraju, predstavljaju važan instrument ljudskog iskustva i raznolikosti i kulturnog bogatstva.

- I. Profesionalno novinarstvo uvijek treba da poštuje i podržava univerzalne vrijednosti različitosti i multikulturalizma

Ovo obuhvata poštovanje mira, humanosti, ljudskih prava i sloboda, demokratskih procesa i vrijednosti. Etička posvećenost univerzalnim vrijednostima humanosti od novinara traži da se uzdrži od bilo kakvog opravdavanja ili izazivanja osvajačkih ratova i trke u naoružanju i svih drugih oblika nasilja, mržnje ili diskriminacije, kao i svakog drugog velikog zla koje ugrožava čovječanstvo, kao što su siromaštvo, neuhranjenost i bolesti. Na taj način, novinar može pomoći u otklanjanju neznanja i nerazumijevanja među narodima, učiniti državljane jedne države osjetljivim na potrebe i želje drugih, osigurati poštovanje prava i dostojanstva svih naroda i svakog pojedinaca bez pravljenja razlika po osnovu rase, pola, jezika, nacionalnosti, vjeroispovijesti ili drugih uvjerenja.

Ovo je posebno značajno u kontekstu tragičnih dešavanja na Balkanu krajem prošlog vijeka. Nažalost, region Balkana je pravi primjer takve prakse. Etnička netolerancija, kao epilog mudro osmišljene propagande u medijima, je dovela do praktično opšte podrške žestokim ratovima. Državni mediji su podržali ratne kampanje, sa čitavim arsenalom raspoložive nepoštene medijske pokrivenosti i rječnikom u kome preovladava govor mržnje. Senzacionalizam, propaganda, insistiranje na sopstvenoj etničkoj čistoti, predrasude, opravdavanje pretencioznih političkih ciljeva, je trebalo da postane uvod u širenje teritorijalnih i političkih ambicija vlasti. Pored toga, specifično istorijsko iskustvo služilo je kao opravdanje za najrazličitije političke kombinacije, obično u pojednostavljenim verzijama novinarskog interpretiranja. Istorija je postala argument za optuživanje protivnika, opravdanje za vojne i političke aspiracije, kao i izvor stalnog neprijateljstva kroz konstantno podsjećanje na prošlost i prošle istorijske sukobe. Tako je kompletna javnost skoro sistematski pripremana za neposredne sukobe, konstantnim zastrašivanjem po osnovu naslijeđene nacionalne i vjerske netolerancije. U prilog ovim tezama postoji mnogo studija i istraživanja koja se bave ulogom medija u bivšem jugoslovenskom sukobu, koja su nedvosmisleno ukazivala na to da su mediji, dok su služili režimu, u značajnoj mjeri doprinijeli pojavi ratova i mržnje.

## II. Novinari treba da koriste ljudske osobine saosjećanja odnosno sažaljenja u svom radu

To znači da novinari ne bi trebalo da štete drugima, ni pojedincu, ni grupi, a ni čovječanstvu kao takvom. S tim u vezi, u svijesti novinara uvijek treba da je prisutna moć riječi, a naročito slika i njihov uticaj na javnost. U svim okolnostima, novinari treba da pokažu saosjećanje i sažaljenje za one koji potencijalno mogu biti ugroženi takvim izvještavanjem, bilo da su to maloljetna lica, starije osobe ili određeni pojedinci ili grupe ljudi. U tom smislu, ono što je važno jeste ravnoteža između informacija i potencijalne štete. U svakom društvu, a naročito u onima u tranziciji, kao što je Crna Gora, profesionalizacija novinarstva predstavlja instrument demokratizacije.

## III. Krajnja i potpuna posvećenost objektivnosti, nepostojanju predrasuda i nepristrasnosti treba da bude osnovna vrijednost novinara

Novinari treba da izvještavaju o činjenicama, i to treba da rade savjesno u adekvatnom kontekstu, ističući njihove suštinske veze i bez prouzrokovanja izvrtanja činjenica. Ovo se ne smije miješati sa uvjerenjem, koje se može prihvatati kao istina. Osim toga, princip tačnosti znači da novinarstvo treba da prikaže sve relevantne činjenice i da javnost obavijesti da su one provjerene ili, po potrebi, dvostruko provjerene. Odavno utvrđeni zadaci provjere informacija, upotreba originalnog izvora i njegovog otkrivanja javnosti u svakom trenutku ne predstavljaju opterećenje, već važne sastavne djelove kreiranja vijesti. Takođe, preciznost od novinara nalaže da uvijek omoguće kontekst, bez nepotrebnih brzih, pogrešnih prikaza, prekomjernog pojednostavljivanja ili sumiranja, da ne pominjemo namjerno izvrtanje činjenica ili konteksta. To znači obezbjeđivanje mišljenja koja su protivurječna, jer je to srž prava na slobodu izražavanja, kao što je davno utvrdio Evropski sud za ljudska prava.

## IV. Novinarska profesija treba da bude odgovorna i transparentna

Etičko novinarstvo znači preuzimanje odgovornosti za nečiji posao i objašnjavanje nečijih odluka javnosti. To znači da novinarska profesija treba da bude odgovorna i transparentna, baš kao što se isto traži i od javnih funkcionera, vlada i ostalih koji su na vlasti. U tom pogledu, najveći saveznik kojeg novinari imaju je javnost. Oni treba da podstiču građanski dijalog sa javnošću o novinarskim praksama, pokrivenosti i sadržaju vijesti i da budu zaista brzi u odgovaranju na pitanja o tačnosti i pravičnosti. Pored toga, ako naprave grešku, novinari treba da je priznaju i istu brzo isprave. Ukratko, novinari treba da se pridržavaju istih visokih standarda koje očekuju od drugih. Tek onda kada postupaju u skladu sa visokim profesionalnim standardima, novinari mogu da društvo učine drugačijim.

## V. Novinari treba da se pridržavaju najviših standarda integriteta

Integritet profesije znači da novinari treba da budu pravični i da imaju jake moralne principe, kao i poštenje, čestitost, dobar karakter, ispravnost, pristojnost, pravednost, tačnost, odanost, istinitost i pouzdanost. To takođe znači da novinari imaju pravo da odbiju da obavljaju aktivnosti koje su u suprotnosti sa njihovim uvjerenjima. Zsigurno, imajući u vidu nacionalne okolnosti Crne Gore, može se tvrditi da je nemoguće primijeniti takve principe jer je stvarnost potpuno drugačija i ne dozvoljava njihovo poštovanje. Pa pak, ako je sama profesija odlučila da se izdigne iz takve stvarnosti, ako je profesija odlučila da se brani zajedničkom primjenom svih etičkih i drugih normi i standarda, stvari mogu

početi da se mijenjaju. Sve dok postoji okrivljivanje u novinarskoj profesiji i politička polarizacija medija, profesionalni novinari ne mogu da se bore i principi ne mogu da se primjenjuju dok istovremeno interesi i uticaji rastu i prosperiraju a loše stanje demokratije se prožima kroz društvo kao metastaze.

Važan aspekt koji treba razmotriti jeste korištenje prava na pristup informacijama. To je zaista instrument koji novinari često koriste, u kojem se susrijeću sa mnogim problemima. Ne treba zaboraviti da ovo pravo nije samo pravo novinara, već i svih građana. Takođe, novinari moraju priznati da se zakonski pristup informacijama razlikuje od etičke opravdanosti objavljivanja određenih informacija. Korišćenjem i, što je još važnije, izvještavanjem o povredama relevantnih odredbi i odstupanjima od ovog prava, što je često slučaj u Crnoj Gori, novinari promovišu ovo pravo i omogućavaju javnosti da bude upoznata sa njenim pravima.

#### VI. Novinari uvijek treba da poštuju pravo odgovora

Profesionalni standard koji ne treba zanemariti ima veze sa pravom odgovora, koji takođe predstavlja dio pravnog i podzakonskog okvira Crne Gore, za one koji se osjećaju povrijeđenima zbog određenog izvještavanja. Zapravo, kao što je ranije navedeno, pravo na slobodu izražavanja obuhvata i pružanje i prijem informacija, a podrazumijeva i odgovornosti koje se naročito odnose na zaštitu prava i interesa drugih. Izvještavanje koje prevazilazi potrebe javnosti u pogledu prijema informacija i javnog interesa može zaći u zaštićeno područje prava drugih, što dovodi do kršenja tih prava i interesa fizičkih ili pravnih lica. U takvim okolnostima, pravo na odgovor predstavlja pravni lijek i adekvatno sredstvo zaštite od informacija koje sadrže netačne podatke u vezi sa određenim fizičkim ili pravnim licem, uključujući i one koji se odnose na povredu privatnosti ili čak napad na dostojanstvo tog lica. Pravo odgovora je izuzetno značajno za zdrav odnos između medija i javnosti. To je jedno od osnovnih načela prava slobode izražavanja, koje bi mediji trebalo da koriste u svakom trenutku. Značaj mehanizama zaštite pojedinaca ili organizacija putem prava odgovora je važan jer, pored zaštite zainteresovanih lica, tako se izgrađuje kredibilitet medija i povjerenja javnosti u njih.

#### VII. Novinari treba da imaju najviši stepen poštovanja prava na privatnost

Sastavni dio profesionalnih standarda novinara je poštovanje prava na privatnost pojedinaca, u skladu sa odredbama međunarodnog i nacionalnog prava o zaštiti prava i ugleda drugih. Pravo na privatnost je osnovno ljudsko pravo, sadržano u članu 8. Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, ali i dio pravnog okvira Crne Gore. Svaka osoba ima pravo na privatnost a zalaženje u privatnost je dozvoljeno samo u slučajevima dokazanog javnog interesa. Ovo posebno važi za maloljetna lica i lica koja nisu na zvaničnim pozicijama i koja se obično ne eksponiraju u medijima. U tom smislu, odavno je utvrđeno da političari i druga lica koja su redovno eksponirana u javnosti moraju imati viši prag tolerancije. Oni moraju prihvatiti mnogo šire granice prihvatljivih kritika, jer, za razliku od osoba koje nisu javne ličnosti, političari traže medijsku pažnju / pokrivenost i široko su i redovno prisutni u medijima. U tom smislu, profesionalni novinari prosuđuju posljedice objavljivanja ličnih podataka, naročito kada se ne odnose na javne ličnosti. Kada se razmišlja o pitanjima koja se tiču prava na privatnost, od presudne je važnosti da se novinari pridržavaju profesionalnih standarda, s obzirom na to da je snaga medija ogromna i da se ona koristi na način koji zadovoljava javni interes. Ovo je od posebne važnosti kod informisanja o sudskim postupcima, naročito u vezi sa informacijama o maloljetnim licima i žrtvama uključenim u krivični postupak, gdje treba imati u vidu balans koji se tiče pretpostavke nevinosti i prava osumnjičenog lica na pravično suđenje i pravo javnosti na informacije.

## VIII. Novinari imaju pravo da odbiju otkrivanje svojih izvora informacija

Princip koji ne treba zaboraviti se odnosi na pravo novinara da odbije da otkrije svoje izvore informacija. Ovo je pravni princip koji, prije svega, štiti sama medijska djelatnost. Mnogim interesima, naročito političkim, ne odgovara ova zakonska odredba i pokušaće da učine sve da otkriju izvore informacija, posebno onih koje se odnose na korupciju, zloupotrebu ovlašćenja i slično. Stoga je obavezno da sama medijska profesija ne odustane od ovog prava. Prvi čuvar izvora informacija je novinar. Ako novinari otkriju svoje izvore, to ne utiče samo na njihov rad, ili na identifikovanu osobu ili grupu, već i na cijelo društvo, jer će neizbježno nastupiti klima nepovjerenja i nespremnosti pružanja informacija medijima. Zbog toga je važno zaštititi ih od svih pritisaka.

## IX. Novinari bi trebalo da budu posebno oprezni prema svim oblicima podmićivanja

Princip profesionalnog integriteta je takođe vidljiv u slučajevima potpunog odbijanja svih oblika mita ili promocije svakog privatnog interesa nasuprot opštoj dobrobiti. Takve metode su široko rasprostranjene u mnogim državama, uključujući i Crnu Goru, nakon stare mantre pristupa "batine i šargarepe". Ovakve "šargarepe" treba odbiti od samog početka. Profesionalni novinari odbijaju poklone, usluge, naknade, besplatna putovanja i posebne tretmane, i izbjegavaju političke ili druge spoljne aktivnosti koje mogu ugroziti profesionalni integritet ili nepristrasnost ili narušiti kredibilitet. Ovo uključuje i odbijanje promovisanja interesa sponzora i svakog ili određenog oglašivača (javnog ili privatnog i pravnog ili fizičkog lica) koji želi da promoviše svoje proizvode, usluge itd. na način koji prevazilazi utvrđena pravila koja se odnose na komercijalnu komunikaciju, jer se ona propisuju i u Crnoj Gori. Takođe, novinari uvijek treba da budu obazrivi kada su u pitanju izvori koji nude informacije za usluge ili novac, i, u principu, ne bi trebalo da plaćaju vijesti. Ovakvom praksom ne samo da se korumpira novinarska profesija, već se i javnost obmanjuje u velikoj mjeri, što može dovesti do neopravdanih tržišnih uslova koji nisu usklađeni sa pravilima konkurencije. Kada se novinar jednom podmiti, povjerenje javnosti u njegov/njen rad je nepovratno izgubljeno.

## X. Novinari treba da budu nezavisni

Nezavisnost znači nezavisnost od svakog uticaja koji se ne uklapa u gore navedene principe, bilo da je to iz političkih, korporativnih, kulturnih ili drugih interesa. To znači da novinari treba da izbjegavaju sukobe interesa ili, ako se oni ne mogu izbjeći, treba ih jasno prezentovati čitaocima / slušaocima / gledaocima. Ovo je povezano sa shvatanjem uloge nadzora medija u društvu. Ova pozitivna značenja izraza čine da nezavisnost medija predstavlja atraktivnu ideju kako za one koji kontrolišu funkcionisanje medija, tako i za same medijske organizacije radi sticanja kredibiliteta. Uprkos brojnim suprotstavljenim stavovima, a naročito uprkos izazovnim okolnostima u kojima mediji i novinari funkcionišu u Crnoj Gori, težnja ka nezavisnosti treba da bude primarni zadatak medijske struke.

Ovo su opšte prihvaćeni etički principi kojima se, zapravo, štiti profesionalni integritet novinarstva. To su sve djelovi dogovora koji mediji uopšte imaju sa javnošću, budući da pravom na slobodu izražavanja ne samo da se propisuju prava, već i obaveza medija da u svakom trenutku i pod svim okolnostima održavaju najviše etičke standarde. Obavljanjem svog posla, novinari i medijski profesionalci predano poštuju potrebe građana za korisnim, blagovremenim i relevantnim informacijama a sopstvenim postupanjem brane načela slobode medija i prava na pošteno iznošenje primjedbi i kritičko novinarstvo. Ovo je posebno važno u kontekstu Crne Gore i mnogih drugih država, kao što su države regiona bivše Jugoslavije, gdje postoje tendencije vladajućih struktura ka podrivanju prava na slobodu izražavanja i (u



mного većem obimu) korištenju medija za širenje populističkih izjava uz pomoć kojih se dobijaju izbori, održava atmosfera etničke, kulturne i političke netrpeljivosti a u svrhu njihove lične i političke koristi.

#### XI. Novinari treba da održavaju ličnu izdržljivost

Lična izdržljivost, kao još jedna osnovna vrijednost istinskih novinarskih profesionalaca, direktno se može vidjeti potpunim odbijanjem da podlegne bilo kakvom pritisku sa bilo koje strane, koja teži da izmijeni liniju novinarskog izvještavanja zbog njenih različitih interesa. To nije lako učiniti. Postaje još teže u društvima kao što je Crna Gora, u kojoj se, kao i u mnogim drugima, novinari suočavaju sa brojnim poteškoćama u naporima da profesionalno obavljaju svoj posao. Ovo obuhvata ekonomske pritiske; veoma loše uslove rada novinara, političke uticaje, ali i opštu klimu u društvu, koje ne vrednuje značaj prava na slobodu izražavanja u smislu stvarne i konkretne posvećenosti oblasti slobode izražavanja, u svim njenim oblicima i svemu što ona obuhvata. Ovo se može vidjeti u mnogim drugim oblastima društvene stvarnosti u Crnoj Gori. Novinarstvo samo ovo ne može da riješi, jer to podrazumijeva mnogo krupnija pitanja i poteškoće sa kojima se suočavaju društva u tranziciji.

#### Upravljačka tijela i zakonodavstvo

Što se tiče preporuka usmjerenih ka organima uprave Crne Gore, one se dijelom odnose na pravne norme i, što je još važnije, na praksu koju koriste državni zvaničnici, zbog njihove instrumentalne uloge u zaštiti prava na slobodu izražavanja.

Crna Gora nije usamljena kada su u pitanju napadi na novinare, a nažalost, čak i ubistva novinara. Na globalnom nivou, ističe se sve hitnije pitanje koje se odnosi na bezbjednost novinara, jer se broj nasilnih napada na novinare značajno povećao, uključujući ubistva, napade koji prouzrokuju ozbiljne povrede i slučajeve zastrašivanja.

U tom smislu i uzimajući u obzir sve relevantne informacije dostavljene ekspertima Savjeta Evrope, istaknut je niz preporuka koje se odnose na rad Komisije formirane radi istraživanja napada na novinare, naglašavajući značaj postojanja i efikasnog rada takvog tijela u kontekstu postupanja vezanog za razvoj i očuvanje bezbjednosti novinara. U funkcionisanju Komisije i izgradnji međusobnog povjerenja, neophodna je iskrena posvećenost svih njenih članova, uz preporuke koje se odnose na sastav i ovlaštenja Komisije. Prije svega, neophodna je potpuna transparentnost rada Komisije.

Treba istaći da pravo na slobodu izražavanja nije apsolutno pravo. Međunarodni ugovori koji propisuju ovo pravo takođe propisuju i njegova moguća odstupanja. U tom smislu, sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava predstavlja neprocjenjiv izvor. Uvijek treba imati na umu da ovaj sud pravo na slobodu izražavanja smatra jednim od osnovnih prava kao sredstvo funkcionisanja demokratija i da svaka "formalnost", "uslov", "ograničenje" ili "kazna" nametnuta u toj oblasti mora biti proporcionalna legitimnom cilju kojem se teži. Ovaj sud je odavno utvrdio da pojam prava na slobodu izražavanja "čini jedan od glavnih osnova takvog društva, jedan od osnovnih uslova za njegov napredak i za razvoj svakog čovjeka. Primjenjuje se ne samo na "informacije" ili "ideje" koje su pozitivno primljene ili se smatraju neuvredljivim odnosno prema kojima se pokazuje indiferentnost, već i na one kojima se vrijeđa, šokira ili uznemirava država ili bilo koji dio populacije, jer su to, kako je Sud u više navrata naveo, zahtjevi za pluralizam, toleranciju i širokumnost, bez kojih nema demokratskog društva.

Crna Gora mora osigurati da domaći zakoni, administrativni i pravosudni sistemi štite i promovišu slobodu izražavanja i zaštitu života i profesionalnih prava novinara. Snažno se preporučuje kontinuirano

ulaganje napora u bilateralnu ili multilateralnu saradnju, projekte obuke za pravosudne organe<sup>45</sup>, medije i druge zainteresovane strane. Zakoni koji se odnose na medijske slobode moraju biti jasni i precizni.

Pridržavajući se poštovanja povjerljivosti novinarskih izvora kao osnovnog uslova za slobodu štampe, organi državne uprave prepoznaju da nalaganje otkrivanja izvora ne može biti kompatibilno sa pravom medija na izvještavanje, osim ako to nije opravdano prevladavajućim zahtjevom u javnom interesu.

Preporučuje se potpuna transparentnost informacija za koje se smatra da su od javnog interesa. Principima otvorenog upravljanja se zahtijeva obezbjeđivanje slobodnog toka informacija. Sposobnost novinara i drugih da prikupljaju i koriste zvanične informacije je od suštinskog značaja za slobodu štampe; mediji moraju biti u mogućnosti da obavljaju aktivnosti informisanja društva o pitanjima od javnog interesa. Državni organi bi, po pravilu, trebalo da u javnost plasiraju informacije od javnog interesa i da ulože sve napore da osiguraju lak, brz, efikasan i praktičan pristup tim informacijama. Zakoni o upravljanju slobodom informisanja treba da budu nezavisni, transparentni i da osiguraju izbjegavanje nerazložnih kašnjenja i troškova.

Osiguranje transparentnosti vlasništva nad medijima i propisnih pravila konkurencije u cilju sprječavanja prekomjerne koncentracije vlasništva, izobličavanja tržišta i povećanja rizika od neprimjerenih pritisaka na urednike i novinare predstavlja dodatni preduslov stvaranja i održavanja okruženja u kojem demokratija može da napreduje.

Podržavajući prava novinara na zapošljavanje, i prava na organizovanje i udruživanje u sindikate, koji ih mogu zaštititi od proizvoljnog otpuštanja i neprimjerenih pritisaka, upravljački organi jasno ističu da se poštuje pravo na slobodu izražavanja.

S tim u vezi, od suštinske je važnosti pravno i praktično obezbjeđivanje nezavisnosti pravosuđa u cilju zaštite prava slobodnih medija i osiguranja da oni koji su odgovorni za napade na novinare budu izvedeni pred lice pravde. To takođe znači da je predviđeno i regulisanje i nadzor nad službama za sprovođenje zakona, uključujući policiju i zatvorsku službu, sa efikasnim nadzorom i postupcima žalbi. Kako bi pravosuđe bilo nezavisno od izvršne vlasti i svakog političkog, komercijalnog ili drugog spoljnog uticaja, pravne odredbe treba da budu jasne. Policijske snage, druge službe za sprovođenje zakona i zatvorske službe treba podvrgnuti nezavisnim sistemima nadzora, sa transparentnom internom disciplinom i postupcima žalbi javnosti. Službenici koji vrše zakonodavnu vlast i službenici sudske vlasti, uključujući sudije, istražitelje, tužioce i advokate bi trebalo da budu zakonom obavezani da prođu visok nivo obuke u vezi sa njihovim obavezama iz međunarodnog prava o ljudskim pravima i međunarodnog humanitarnog prava i sa tim kako osigurati djelotvorno ispunjavanje obaveza u pojedinim područjima rizika za novinare, kao što su nasilje i zastrašivanje, ozbiljne zloupotrebe državne vlasti, kao i protesti i javni događaji.

U tom smislu, preporučuje se da se ovo pitanje prati i da se obezbijedi potpuna transparentnost.

Zakoni o državnoj bezbjednosti i borbi protiv terorizma moraju biti pažljivo definisani i ograničeni vremenom i obimom; pri njihovoj izradi i primjeni treba uzeti u obzir osnovno pravo na slobodu mišljenja i izražavanja. Vlada Crne Gore treba da se kontinuirano i direktno pridržava mehanizama podrške kojima se obezbjeđuje zaštita novinara od nasilja i zastrašivanja, kao što je osiguranje kontinuiranog, transparentnog i efikasnog rada Komisije za praćenje istraga napada na novinare.

To znači da ograničavanja slobode izražavanja moraju biti predviđena zakonom, koji je neophodan za zaštitu interesa priznatog međunarodnim pravom, a to ograničavanje treba da bude proporcionalno.

---

<sup>45</sup> U okviru JUFREX-a, u saradnji sa Centrom za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu Crne Gore, 200 sudija i tužilaca će biti obučeno na temu slobode izražavanja i slobode medija (2017-2018). Takođe, 100 advokata će proći tu obuku.

Ograničenja bi trebalo da budu lako dostupna javnosti i da ih je moguće osporiti. Zakonodavstvo koje se odnosi na državnu tajnost, nacionalnu bezbjednost, izdaju i javni red treba da sadrži jasne zaštitne mjere za slobodu izražavanja i da tako pomaže u stvaranju bezbjednog i sigurnog okruženja za novinare i njihov rad. Ti zakoni treba da sadrže potpun i transparentan prikaz obaveza koje se odnose na slobodu izražavanja; treba da budu podložni nezavisnom sudskom i javnom nadzoru; a pojedinci mogu imati pravo žalbe u slučajevima kada smatraju da su im povrijeđena prava. Zakonska ograničenja treba da postoje samo u izuzetnim slučajevima, kao što su, na primjer, slučajevi vezani za zakonske odredbe koje se odnose na slobodan pristup informacijama, otvorenoj prirodi Interneta i sl.

Zakonodavstvo koje se odnosi na klevetu, a naročito praksa njegovog sprovođenja, kao što je slučaj u Crnoj Gori (ali i u mnogim drugim državama), često je direktan neprijatelj prava na slobodu u smislu činjenice da je relativno lako tužiti za klevetu a relativno teško odbraniti se od takvih navoda. Slučajevi klevete novinare mogu spriječiti da slobodno govore o važnim pitanjima, što je još jedan dokaz da ona ima "efekat obeshrabrivanja" na slobodu izražavanja jer je lako tužiti za klevetu. Visoki iznosi naknade štete tužiteljima, kao i činjenica da sudovi još uvijek nisu sproveli praksu u kojoj javne ličnosti i zvaničnici moraju imati viši prag tolerancije na kritiku, može dovesti do autocenzure među novinarima, jer mediji za koje rade nemaju resurse za borbu pravnim sredstvima.

Takođe se snažno preporučuje da se ozbiljno i bez odlaganja razmotre preostale odredbe Krivičnog zakonika Crne Gore kojima se može ometati pravo na slobodu izražavanja, kao što je izlaganje poruzi crnogorskih ili simbola stranih država, izlaganje poruzi nacije, odnosno nacionalnih manjina ili otkrivanje ličnih i porodičnih podataka koji mogu narušiti nečije dostojanstvo ili da se, barem, izvrši potpuna revizija predmeta koji se odnose na ova krivična djela, jer se oni mogu lako zloupotrijebiti.

U tom smislu, preporuka je da se uvijek koriste instrumenti za podršku i saradnju kad god su u pitanju napomene koje se odnose na izmjene i/ili usvajanje novih zakona u vezi sa medijima, na primjer, putem saradnje sa Savjetom Evrope, odnosno sa drugim međunarodnim organizacijama.

### Poziv na posvećenost

U današnjem društvu, povećanje izbora informisanja otežava svakom pojedincu tvrdnju da je neobaviješten. Zarad pravilnog funkcionisanja medija u Crnoj Gori, kako državna vlast, tako i sami profesionalci iz medijskog sektora moraju biti posvećeni reformama, u cilju njihove efikasnosti. Predmet reforme medija zasniva se na činjenici da u modernim demokratijama mediji vrše osnovne političke, društvene, ekonomske i kulturne djelatnosti. U tim društvima, mediji predstavljaju glavni izvor političkih informacija i pristupa javnoj raspravi, te ključ za informisano, uključeno i osviješćeno građanstvo. Demokratija nalaže medijski sistem koji ljudima pruža širok spektar mišljenja i analiza i rasprava o važnim pitanjima, odražava različitost građana i promovise javnu odgovornost onih koji su na vlasti i njihovih uticaja. Ukratko, mediji u demokratskim državama moraju podsticati raznolikost i kritičko razmišljanje, te osigurati odgovornost.

Novinari i medijske organizacije u Crnoj Gori treba da, u svakom trenutku, nastoje da održe visoke profesionalne standarde. Vlada i svi drugi nivoi vlasti bi trebalo da se uzdrže od vršenja bilo kakvog oblika kontrole nad medijima, naročito od pokušaja gašenja medijskih organizacija. Vlasti u Crnoj Gori treba da osiguraju da se pravila kojima se uređuju medijske slobode i druga pitanja zasnivaju na poštovanju prava slobode izražavanja i da se sa njima postupa nepristrasno.

Zakonsko garantovanje medijskih sloboda predstavlja mrtvo slovo na papiru i deklarativne fraze osim ako njihova primjena nije snažna, otporna i poštena. Istrage koje se odnose na napade na novinare se moraju sprovoditi blagovremeno, nezavisno i efikasno; nadležni organi bi trebalo da razmatraju sve

dokaze koji imaju veze sa profesionalnom djelatnošću novinara. Nijedno lice u Crnoj Gori ne bi trebalo da bude kažnjeno niti da mu se izrekne kazna zatvora zbog izražavanja mišljenja ili širenja informacija, osim ako se utvrdi da je to lice počinilo drugo ozbiljno krivično djelo.

U cilju postizanja stvarnog napretka i otklanjanja ozbiljnih nedostataka, državna uprava Crne Gore treba da prihvati opasnosti sa kojima se novinari suočavaju zbog svog rada i da se odlučno bori protiv njih. Trebalo bi da postoji efikasan "mehanizam za rano upozoravanje i brzi odgovor" za koji bi državna uprava trebalo da bude odgovorne, zajedno sa novinarima i civilnim društvom. Ti mehanizmi bi trebalo da sadrže posebne programe zaštite kako bi se osigurala brza i djelotvorna zaštita novinara i medijskih profesionalaca koji se suočavaju sa rizicima po bezbjednost zbog svoje djelatnosti, posebno onih koji izvještavaju o osjetljivim temama poput korupcije i organizovanog kriminala. Ovo se naročito preporučuje u odnosu na rad Komisije za praćenje istraga napada na novinare.

Vlada Crne Gore ima obavezu da očuva fizičku bezbjednost onih koji su ugroženi i da uzme u obzir činjenicu da su novinari među kategorijama društva koje su najranjivije usljed rizika od napada zbog prirode njihovog posla. Krivične istrage u vezi sa napadima na novinare treba da budu brze i djelotvorne. Sistem nekažnjivosti treba zamijeniti brzim zakonskim procedurama uz pomoć kojih će lica odgovorna za ta djela biti izvedena pred lice pravde. U tom kontekstu, državni organi Crne Gore treba da se pridržavaju Smjernica za ukidanje nekažnjivosti iz 2011. godine koje je izdao Komitet ministara Savjeta Evrope (SE 2011) kojima se utvrđuju norme i standardi za djelotvorne, pravovremene i nezavisne istrage.

Posebno značajni u kontekstu Crne Gore, tokom izbora i u periodu socijalnih nemira i krupnih dešavanja, kada su novinari izloženi povećanim rizicima, zakoni i propisi se moraju promovisati sa ciljem garantovanja slobode medija kako bi se obavilo detaljno ispitivanje svih aspekata procesa. Državne organe Crne Gore treba podsjetiti da se sloboda izražavanja primjenjuje na Internetu kao i kod svih vidova komunikacije, budući da ukidanje pristupa Internetu cjelokupnom stanovništvu ili dijelu javnosti, te prekidanje pristupa društvenim mrežama ili određenim aplikacijama nije opravdano.

Ističemo da dekriminalizacija klevete predstavlja korak naprijed, međutim, broj predmeta u vezi sa klevetom i broj predmeta u vezi sa naknadama štete o kojima su odlučivali sudovi, sudska praksa koja još uvijek koristi posebnu zaštitu za javne ličnosti, kao i ostaci klevete iz člana 197 Krivičnog zakonika, ukazuju na to da se zakonski propisi koji se odnose na klevetu, bez obzira koliko su dobro izrađeni, i dalje mogu zloupotrijebiti kako bi se nametnuo oblik autocenzure.

Zadatak za Vladu Crne Gore je da stvori bezbjedne uslove za slobodne i nezavisne medije i pozove državne nadležne organe da, na dosljedan način, preduzmu radnje, u skladu sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i međunarodnim normama i standardima. Vlada bi trebalo da se suzdržava od političkog uplitanja u medije. Zatim, Vlada treba da usvoji proaktivne zaštitne mjere za rad slobodnih i nezavisnih medija. Posljednje, ali svakako ne najmanje važno, Crnogorska vlada treba da prati principe i standarde dogovorene unutar međunarodnih organizacija čiji je ona član, uključujući pravne norme koje je izradio Evropski sud za ljudska prava, te međunarodne konvencije o ljudskim pravima i ugovore.

Preporučuje se kontinuirana odgovarajuća obuka policijskih službenika, tužilaca, advokata i sudija u svrhu obezbjeđivanja neophodnih vještina za primjenu najboljih evropskih praksi u ovoj oblasti. Policija i državni organi treba da budu svjesni da su novinari naročito podložni zlonamjnim fizičkim napadima zbog njihovog rada. Trebalo bi da budu spremni da preduzmu mjere kojima bi se osigurala zaštita u slučajevima značajnog, odnosno, neposrednog straha od napada ili povrede.

Područje djelatnosti nevladinih organizacija nije u direktnoj vezi sa radom novinara, ali je i dalje veoma značajno u tranzicionom društvu kao što je Crna Gora. One mogu predstavljati odličan izvor nezavisnih informacija za medije. Organizacije koje se bave nezavisnim praćenjem izbora, izvještaji o medijskim

slobodama itd. su veoma važni i saradnja između ovih organizacija i medija je od velikog značaja. Nevladine organizacije, i na nacionalnom i na međunarodnom nivou, pružaju i pomoć u zaštiti bezbjednosti i sigurnosti novinara praćenjem slučajeva nasilja nad medijima i drugih težih slučajeva povreda slobode izražavanja, zaštiti novinara od nepravednog krivičnog gonjenja i nastojanju da se osigura da napadi protiv novinara budu propisno istražena. Treba osigurati da njihovi napori i njihov rad budu kontinuirani.

Crna Gora, kao članica više međunarodnih organizacija, poput Savjeta Evrope, OEBS-a itd., treba da se pridržava dogovorenih principa i obaveza u oblasti slobode izražavanja i slobode medija. Oni se zasnivaju na uvjerenosti da je sloboda izražavanja osnovno ljudsko pravo i osnovna komponenta demokratskog društva; i da su slobodni, nezavisni i pluralistički mediji od suštinskog značaja za slobodno i otvoreno društvo i za odgovorne sisteme vlasti. Crnogorski nadležni državni organi treba da budu posvećeni osiguranju primjene tih principa i njihove podrške, djelotvornim zajedničkim postupanjem i u punoj saradnji sa međunarodnim organizacijama čija je Crna Gora članica.

Društvo koje sebe smatra demokratskim ili teži da ostvari demokratske principe treba da se drži principa da pravo na slobodu izražavanja mora biti zagwarantovano i može da podliježe samo usko postavljenim ograničenjima koja su neophodna za zaštitu legitimnih interesa, uključujući i ugled. Pravo na slobodu izražavanja i slobodan protok informacija, uključujući slobodnu i otvorenu raspravu o pitanjima od javnog interesa, čak i kada se odnose na kritike pojedinaca, od presudnog su značaja u demokratskom društvu, za lični razvoj, dostojanstvo i zadovoljstvo svakog pojedinca, kao i za napredak i dobrobit društva, i uživanje drugih ljudskih prava i osnovnih sloboda.

## Predlog praktične politike

Većina preporuka koje su date u ovom poglavlju zavisi od mnogih faktora, uključujući finansijski aspekt, što je karakteristika cjelokupnog tržišta, a ne samo medijskog sektora. Međutim, mogu se ostvariti neki konkretni rezultati, koji su gore navedeni, uz poželjnu podršku Vlade i relevantnih međunarodnih organizacija. U tom smislu, od izuzetnog je značaja da svaka finansijska podrška države bude zakonski, ali što je još važnije, u praksi, oslobođena političkog i/ili svakog drugog pritiska.

Aktivnostima crnogorskih državnih organa obezbjeđuje se sljedeće:

1. U zakonodavnim reformama, Vlada Crne Gore u svakom trenutku treba da se pridržava principa garantovanja slobode mišljenja, slobode izražavanja i medijskih sloboda. U tom pogledu, uvijek treba konsultovati relevantne međunarodne organizacije.
2. Jačanje i podrška djelotvornom i efikasnom radu Komisije za praćenje istraga napada na novinare.
3. Potpuna transparentnost rada gore pomenute Komisije.
4. Nastavak saradnje sa Savjetom Evrope, odnosno, drugim relevantnim međunarodnim organizacijama i velika posvećenost bilateralnoj, odnosno, multilateralnoj saradnji u oblasti medijskih sloboda, uključujući projekte obuke za službenike pravosuđa, medija i drugih ključnih aktera.
5. Podrška u obuci crnogorskog tužilaštva u vezi sa napadima počinjenim putem društvenih mreža, uz izbjegavanje svakog oblika zanemarivanja međunarodno priznatog prava na slobodu izražavanja, kao i internetskih prava.

6. Razvoj i implementacija projekata obuke za crnogorsko tužilaštvo koja se odnose na tehničke i pravne aspekte bezbjednosti novinara, kao i na bavljenje pitanjima u vezi sa forenzikom, budući da se ona ne koristi i tako odražavaju slučajeve nasilja nad novinarima.
7. Tužilaštvo Crne Gore javnosti treba da pruži adekvatne, tačne i brze informacije vezane za istrage protiv novinara, garantujući neophodnu transparentnost slučajeva protiv novinara.
8. Potpuna transparentnost rada Vlade i organa javne uprave, poštujući pravo građana da budu informisani
9. Svi neophodni naponi, uključujući zakonodavne i praktične, u cilju osiguranja transparentnosti vlasništva nad medijima i adekvatne primjene pravila konkurencije.
10. Adekvatna primjena prava novinara na zapošljavanje.
11. Pravno i praktično obezbjeđivanje nezavisnosti pravosuđa.
12. Pravilno postupanje sa slučajevima klevete koji se ne koriste da ublaže reakciju medija.

Konkretno, preporuke u vezi sa unapređenjem novinarskog profesionalnog integriteta obuhvataju, ali se ne ograničavaju na:

13. Nastavak napora u vezi sa primjenom Kodeksa novinara/novinarki Crne Gore od strane samog medijskog sektora, poželjno uz podršku EU, Savjeta Evrope, predstavnika OEBS-a za slobodu medija i UNESCO-a.
14. Prepoznajući ekonomske poteškoće sa kojima se mediji suočavaju na globalnom nivou, naročito u državama u tranziciji, postoji potreba da se pronađe mehanizam kojim bi se obezbijedilo održivo, dugoročno finansiranje samoregulacije, čak i u pogledu djelimičnog doprinosa iz budžeta, što bi se tretiralo kao ohrabrenje i prepoznavanje značaja samoregulacije od strane države, pored finansijskog učešća samog medijskog sektora, čak i ako je ono simbolično, uz potpuno osiguranje njegove nezavisnosti i implementacije projekata usmjerenih ka jačanju profesionalnih standarda novinarstva u saradnji sa relevantnim međunarodnim organizacijama.

## Poglavlje VIII: Samoregulacija medija

Ovo poglavlje razmatra postojeće mehanizme samoregulacije i daje predloge u odnosu na nadležnosti uključenih institucija i platformi, razgraničenje njihovih nadležnosti i sugestije vezane za sprovođenje i održivost.

### Samoregulacija u političko-programskim dokumentima Savjeta Evrope i EU

Tokom ove analize, samoregulacija će biti shvaćena, u skladu sa Međuinstitucionalnim sporazumom Evropske unije o boljoj izradi zakonodavstva usvojenim 2003. godine od strane Evropskog parlamenta (EP i Savjet & Komisija 2003), Savjeta i Komisije, kao "mogućnost da privredni subjekti, socijalni partneri, nevladine organizacije ili udruženja usvoje međusobne i zajedničke smjernice (posebno kodekse prakse ili sektorske sporazume)".

Ova definicija se čini još relevantnijom u okviru ovog izvještaja, s obzirom da, u audiovizuelnom sektoru, Direktiva o audiovizuelnim medijskim uslugama usvojena 2007. godine (EP i Savjet, 2007) sadrži relativno sličnu definiciju, koja propisuje da "samoregulacija predstavlja vrstu dobrovoljne inicijative koja omogućava privrednim subjektima, socijalnim partnerima, nevladinim organizacijama ili udruženjima da usvoje zajedničke smjernice među sobom i za sebe".<sup>46</sup>

Samoregulaciju redovno promovišu Evropska unija, kao i Savjet Evrope. Na nivou Evropske unije, Međuinstitucionalni sporazum o o boljoj izradi zakonodavstva insistira na važnosti korišćenja alternativnih metoda regulacije: tri institucije su podsjetile na "obavezu Zajednice da donosi zakone samo kada je to neophodno, u skladu s Protokolom o primjeni načela supsidijarnosti i srazmjernosti. Prepoznaju potrebu da se koriste alternativni mehanizmi regulacije, u odgovarajućim slučajevima ili kada Ugovor izričito ne zahtijeva korišćenje pravnog instrumenta".

U primjeni ovog sporazuma, Evropska komisija je 2011. godine usvojila svoje Saopštenje o obnovljenoj EU strategiji 2011-14 za društveno odgovorno poslovanje (EK 2011). Jedna od obaveza strategije bila je da doprinese unapređenju procesa samoregulacije i koregulacije, s obzirom na činjenicu da "kada su takvi procesi osmišljeni na odgovarajući način, oni mogu zadobiti podršku zainteresovanih strana i biti efikasno sredstvo za osiguranje odgovornog poslovnog ponašanja". Stoga je Komisija namjeravala da "pokrene sa preduzećima i drugim zainteresovanim stranama proces izrade kodeksa dobre prakse za aktivnosti samoregulacije i koregulacije, što treba da poboljša efikasnost procesa odgovornog poslovanja".

Ovaj proces je 2013. godine doveo do usvajanja Načela za bolju samoregulaciju i koregulaciju (EK 2013). Ova inicijativa je imala za cilj da "pomogne akterima koji su uključeni u samoregulaciju i koregulaciju da rade bolje i zadobiju bolje priznanje, poštovanje i kredibilnost za svoje napore" i da "pomognu da se

---

<sup>46</sup> Nasuprot tome, tradicionalna zakonska regulacija je uređena zakonskim i podzakonskim aktima, koji se izrađuju, usvajaju i sprovode u granicama ovlašćenja države. Taj oblik upravljanja, koji se takođe naziva regulacija odozgo prema dolje ili državna regulacija, je determinističan, statičan i treba mu više vremena za promjenu i prilagođavanje novim medijskim realnostima i izazovima.

Koregulacija je kombinacija samoregulacije i zakonske regulacije. Poznata i kao društveno podijeljena regulacija ili regulisana samoregulacija, pretpostavlja saradnju između subjekata koji obavljaju medijsku djelatnost i regulatora. U skladu s pravnim okvirom, regulacija je povjerena subjektima koji obavljaju medijsku djelatnost, ali regulator zadržava nadležnosti za intervenisanje u slučaju da sistem ne funkcioniše.

osigura da aktivnosti samoregulacije i koregulacije efektivnije i efikasnije postignu svoje predviđene društvene, ekološke i upravljačke ciljeve".

Konkretnije u audiovizuelnom sektoru, Direktiva o audiovizuelnim medijskim uslugama (EP i Savjet, 2010) u članu 4.7. predviđa da će "države članice podsticati koregulaciju i/ili samoregulatorne režime na nacionalnom nivou u oblastima uređenim ovom direktivom u mjeri u kojoj je to dozvoljeno njihovim pravnim sistemima. Ti režimi će biti takvi da su široko prihvaćeni od strane glavnih zainteresovanih strana u odnosnim državama članicama i obezbjeđuju efikasno sprovođenje".

Takođe treba naglasiti da Evropska komisija takođe podstiče zemlje kandidatkinje da preduzmu korake u tom pravcu: u svojim Smjernicama za EU podršku medijskim slobodama i medijskom integritetu u zemljama obuhvaćenim procesom proširenja (EK 2014a), Generalni direktorat za proširenje poziva urednike i vlasnike medija da se pridržavaju "jasno (i javno) definisanih uredničkih i etičkih kodeksa" i smatra da "treba da postoje efikasni mehanizmi za fer i transparentno postupanje sa žalbama čitalaca/gledalaca".

Na nivou Savjeta Evrope postoji i duga tradicija promovisanja samoregulacije. Na trećoj evropskoj ministarskoj konferenciji o masovnim medijima 1991. godine, ministri su usvojili Rezoluciju o medijskoj ekonomiji i političkom i kulturnom pluralizmu u kojoj, s fokusom na samoregulaciji u zaštiti potrošača, oni "podstiču predmetne stručne krugove da usvoje samoregulatorne mjere kako bi doprinijeli formulaciji nacionalne i evropske politike u pogledu oglašavanja, sponzorstva i novih oblika komercijalne promocije i finansiranja za emitere."

Na četvrtoj evropskoj ministarskoj konferenciji o masovnim medijima 1994. godine, ministri su se fokusirali na novinarsku etiku i usvojili su rezoluciju o novinarskim slobodama i ljudskim pravima u kojoj su usaglasili listu od osam principa, uključujući i princip prema kojem "javne vlasti treba da [ ...] prepoznaju da svi oni koji se bave novinarstvom imaju pravo na formulisanje standarda samoregulacije - na primjer, u obliku kodeksa ponašanja - koji opisuju kako se njihova prava i slobode moraju uskladiti sa drugim pravima, slobodama i interesima sa kojima mogu doći u sukob, kao i njihove odgovornosti."

Ova podrška alternativnim metodama regulacije proširena je i na novo medijsko okruženje. Na konferenciji ministara odgovornih za medije i nove komunikacione usluge 2009. godine usvojena je rezolucija "Ka novom pojmu medija", u kojoj su ministri izrazili stav da "što se tiče tradicionalnih medija, samoregulacija treba da bude ključni element za osiguranje poštovanja standarda, uz poštovanje uređivačke nezavisnosti; kada je potrebno, samoregulacija može biti podržana ili osnažena koregulacijom. Kao oblik uplitanja, regulacija treba da podliježe ograničenjima i uslovima utvrđenim Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i relevantnom sudskom praksom ESLJP i da ispunjava zahtjeve koji su razrađeni u sudskoj praksi ESLJP. Medijski ili medijima nalik regulatorni mehanizmi ili mehanizmi odgovornosti, bilo da su samoregulatorni ili ko-regulatorni ili, po potrebi, vođeni od strane države, moraju biti efikasni, transparentni, nezavisni i odgovorni. Savjet Evrope treba da istraži kako da se poboljša funkcionisanje tih mehanizama, posebno kako da se poboljša pristup tim mehanizmima od strane osoba ili grupa koje smatraju da su mediji ili pružaoci usluga slični medijima povrijedili njihova prava."

Na kraju, na konferenciji ministara nadležnih za medije i informaciono društvo 2013. godine, u Rezoluciji o očuvanju suštinske uloge medija u digitalnom dobu (SE - Konferencija ministara nadležnih za medije i informaciono društvo, 2013), jedan od zaključaka ministara bio je da oni smatraju važnim dalje konsolidovanje efikasne medijske samoregulacije kao preduslova za medijske slobode i nezavisnost medija; regulacija, uključujući i blaži oblik koregulaciju, ili "regulisanu" samoregulaciju, moraju biti u skladu sa zahtjevima iz člana 10 Evropske konvencije o zaštiti osnovnih ljudskih prava i sloboda i standardima koji proizlaze iz relevantne sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava. Ministri su zato



pozvali Savjet Evrope da "promoviše zaista nezavisne medije u Evropi na osnovu efikasne samoregulacije".

## Razdijeljeni i preklapajući pristupi u Crnoj Gori

U Crnoj Gori postoji više profesionalnih novinarskih udruženja, mehanizama samoregulacije i drugih vrsta samoregulacije, što se može prepoznati kao rezultat političkih tenzija koje su nedvosmisleno podijelile medijski pejzaž.

Trenutno postoje dva udruženja novinara: najveće i "nosilac nasljeđa" (Udruženje novinara Crne Gore) i manje i novije, koja je nastalo 2016. godine (Udruženje profesionalnih novinara Crne Gore), koje, prema načinu na koji se predstavlja, ima više "aktivističku" svrhu, posebno u pogledu pravne podrške novinarima koji se suočavaju sa profesionalnim teškoćama ili pretnjama i u vezi sa potrebom podizanja profesionalnih standarda u struci čija je reputacija u javnosti degradirana u proteklih nekoliko godina.

Postoje i dva samoregulatorna tijela: Medijski savjet za samoregulaciju i Samoregulatorni savjet za lokalnu štampu (koji se bavi samo lokalnim štampanim medijima). Najzad, tri štampana medija (Dan, Monitor i Vijesti), koja imaju značajan tržišni udio, nisu se priključila gore pomenutim samoregulatornim tijelima, već su nedavno odredili svoje sopstvene interne ombudsmane (jednog za dnevni list Dan i zajedničkog za dnevni list Vijesti i nedjeljnik Monitor). Teško je procijeniti glavne razloge za razvoj tako razdijeljenog samoregulatornog pejzaža u Crnoj Gori, jer je to sporno pitanje u samoj novinarskoj zajednici. Vođene su diskusije u periodu od 2010. do 2012. godine sa ambicijom da se sistem samoregulacije proširi na cijeli sektor, kao što je to bio slučaj od 2003. godine. Međutim, predstavnici samoregulatornih organa, koji imaju veoma različite stavove u vezi sa neuspjelim ishodom proširenja samoregulacije na cijeli sektor tvrde da se sporazum nije mogao postići zbog različitih pogleda na profesionalne standarde, dok predstavnici medija koji su imenovali svog ombudsmana objašnjavaju neuspjeh političkim razlozima, a posebno polarizacijom između medija koji podržavaju vladu i medija koji je kritikuju. Ovo jasno pokazuje da u novinarskoj zajednici postoje snažno suprotstavljene strane, što u određenoj mjeri podržava argumente da su političke i društvene realnosti Crne Gore prodrle u domene profesije.

Dodatni element složenosti leži u činjenici da novinarska etika nije samo predmet samoregulacije, već i zakonske regulacije. Shodno članu 56 stav 4 Zakona o elektronskim medijima, "emitovanje radijskog ili televizijskog programa mora da ispunjava sljedeće uslove: 1) događaji se moraju vjerno prikazati, a različiti pristupi i mišljenja moraju biti primjereno zastupljeni; 2) vijesti moraju istinito i korektno predočiti činjenice i događaje, moraju biti nepristrasne i profesionalno korektno; 3) mišljenja i komentari moraju biti odvojeni i njihov izvor ili autor prepoznatljiv; 4) mora se podsticati nepristrasnost, uz poštovanje razlika u mišljenjima o političkim ili privrednim pitanjima." U primjeni ove odredbe Zakona o elektronskim medijima, AEM je usvojila Pravilnik o programskim standardima u elektronskim medijima. Ovaj pravilnik uređuje nekoliko koncepata koji su suština aktivnosti bilo kojeg samoregulatornog tijela za novinarsku etiku.

Uzimajući u obzir široko priznanje njihovog kvaliteta i potpunosti, gorenavedena načela za bolju samoregulaciju i koregulaciju, koje je Evropska komisija usvojila 2013. godine uz uključivanje širokog spektra zainteresovanih strana, predstavljaju dobru osnovu za procjenu efikasnosti samoregulatornog sistema. Ta procjena je podijeljena između pitanja vezanih za koncept sistema i pitanja vezanih za njegovo sprovođenje.

Što se tiče koncepta, očigledno je da je regulatorno okruženje u Crnoj Gori, u pogledu poštovanja profesionalnih standarda od strane novinara, oblikovano izolovanim regulatornim ili inicijativama za samoregulaciju (zasnovanim na sektoru ili na medijima), a ne sveobuhvatnim stavom o tome kako bi efikasan sistem mogao da funkcioniše. Učešće svih aktera nije osigurano, i nema pristupa koji uključuje više zainteresovanih strana (na primjer, uključivanjem organizacija civilnog društva). Takođe, neki elementi uočeni tokom terenskih aktivnosti navode tim eksperata da sumnja u stvarnu posvećenost nekoliko medija uspjehu samoregulatornih sistema: čini se da predstavnici nekih značajnih medija nisu čak ni svjesni članstva svoje kompanije u Medijskom savjetu za samoregulaciju. Konačno, preklapanje između samoregulacije i zakonske regulacije nije izbjegnuto, bar u teoriji (u praksi, AEM se uzdržava od intervencije u vezi sa primjenom Pravilnika o programskim standardima).

## Nedostatak saradnje, finansiranja i evaluacije

Od formiranja navedenih tijela 2012. godine, samoregulacija je zaista prisutna, ali taj razdijeljeni pejzaž vjerovatno nije razumljiv široj javnosti. Zbog toga se mehanizam žalbe rijetko koristi, pa se ovlaštenja samoregulatornih organa i ombudsmana ne vrše u najvećoj mjeri. Štaviše, ove šeme se ne prate, niti ocjenjuju, i nije osigurana veza između samoregulacije i zakonske regulacije, čak ni putem neformalnih diskusija. Nedostaju javno dostupni podaci o njihovom funkcionisanju i često dolaze od nevladinih organizacija koje rade sopstveni monitoring, kao što je Akcija za ljudska prava. Pored toga, Samoregulatorni savjet za lokalnu štampu nije primio nijednu žalbu od svog osnivanja 2012. godine.

Sistem samoregulacije koji ispravno funkcioniše bi takođe mogao da funkcioniše ne samo u pogledu postupanja po prigovorima, već i kroz sopstveni nadzor i formulisanjem sopstvenih preporuka u cilju podizanja nivoa novinarskih standarda. Međutim, a to je glavni nedostatak u smislu pravilne primjene, ova tijela nemaju resurse za to. Članovi Samoregulatornog savjeta za lokalnu štampu ne plaćaju članarinu. Medijski savjet za samoregulaciju je počeo monitoring nakon svog osnivanja 2012. godine, ali se brzo odustalo od istog zbog nedostatka sredstava: u teoriji, svaki od 19 članova treba da plaća godišnju članarinu od 600 €, ali u praksi nijedan od članova ne plaća svoj doprinos.

Uprkos tome, treba napomenuti neke aktivnosti u ovoj oblasti, koje se odnose na pozitivne pomake u vezi s medijskom samoregulacijom i profesionalnim standardima, podizanjem nivoa povjerenja, profesionalizacijom i saradnjom subjekata koji obavljaju medijsku djelatnost. Konkretno, u novembru 2014. godine uspostavljena je radna grupa uz podršku Savjeta Evrope i Kancelarije predstavnika OEBS-a za slobodu medija, čiji su članovi bili medijski profesionalci (predstavnici Medijskog savjeta za samoregulaciju, dnevnih novina Vijesti i Dan i nedjeljnika Monitor). Ova radna grupa je revidirala Kodeks novinara/novinarki Crne Gore, usklađivši ga sa prihvaćenim međunarodnim praksama. Radna grupa se sastajala redovno godinu dana i pripremila nacrt Kodeksa novinara/novinarki Crne Gore, koji je otvoren za javnu raspravu od 6. jula do 1. septembra 2015. godine.

U to vrijeme Evropski parlament je usvojio rezoluciju o izvještaju o Crnoj Gori za 2015. godinu, u kojem ponavlja značaj medijskih sloboda i pluralizma, kao i slobode izražavanja u širem smislu, kao jednu od ključnih vrijednosti EU i kamen temeljac svake demokratije. Parlament je ostao zabrinut zbog slobode medija u Crnoj Gori, i pozvao je na ostvarivanje napretka u oblasti slobode izražavanja i usklađivanje odluka sa sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava o slobodi izražavanja. Parlament je takođe naglasio važnost samoregulacije medija, pored pozdravljanja napora u sektoru informacionog društva i tehnologije.

Novi Kodeks novinara/novinarki Crne Gore (OEBS, 2015) usvojen je u Beču 25. novembra 2015. godine, na okruglom stolu koji je organizovala Kancelarija predstavnika OEBS-a za slobodu medija. Članovi radne grupe su se takođe složili da održe naknadni okrugli sto u Podgorici i da nastave da se sastaju i dalje rade na povezanim pitanjima. U skladu sa dogovorenim aktivnostima, 14. juna 2016. godine, uz pomoć Savjeta Evrope i predstavnika OEBS-a za slobodu medija, održan je još jedan sastanak radne grupe, kako bi razgovarali o javnoj promociji Kodeksa među novinarima i civilnim društvom. Pored toga, tom prilikom se takođe dogodio važan korak u smislu potpisivanja Memoranduma o razumijevanju koji je detaljno pojašnjen u nastavku.

Kodeks postavlja nova pravila za komentarisane na Internetu, pitanja privatnosti, izvještavanje o djeci, sukob interesa, transparentnost, plagijarizam i izvještavanje sa političkih skupova. Prema Kodeksu, onlajn mediji treba da definišu svoja interna pravila u vezi sa komentarima trećih strana u cilju izbegavanja nelegalnog i neetičkog sadržaja, ali uz puno poštovanje slobode izražavanja. Mediji moraju postupati u dobroj vjeri čak i kada snažno kritikuju, piše u dokumentu. Iako novinarska sloboda obuhvata "moguće pretjerivanje ili provokacije", klevetanje nije prihvatljivo, niti upotreba termina koji nijesu opravdani u svrhu izvještavanja ili koji ne služe javnom interesu.

Pod uvredljivim govorom podrazumijeva se bezrazložan lični napad na osobu i on ne može biti zaštićen pravom na slobodu izražavanja. Nova pravila takođe obavezuju medije da poštuju izvore sadržaja. To znači da novinari ne mogu da koriste tuđi sadržaj, ideje i slike bez odgovarajućeg navođenja izvora.

Usvajanje ovog Kodeksa predstavljalo je značajan korak naprijed u veoma željenoj izgradnji povjerenja, jer je to važan alat za zaštitu uređivačke nezavisnosti, promovisanje profesionalnih standarda novinarstva i osiguranje povećanog kredibiliteta, kao i solidarnosti među medijskom zajednicom.

Međutim, Kodeks ne spominje proces donošenja odluka u vezi s njegovim sprovođenjem, što je bio srž nesporazuma među članovima radne grupe. Zbog toga tekst potpisanog Memoranduma o razumijevanju predviđa koordinaciju primjene usvojenog Kodeksa, a naročito predviđa da će Sekretarijat Medijskog savjeta za samoregulaciju uputiti predlog upravnom odboru tog organa u smislu izmjena njegovog Statuta. Konkretno, amandman na Statut se odnosi na uključivanje odredbi kojima se predviđa upućivanje bilo kakvih prigovora u vezi sa Danom, Monitorom i Vijestima njihovim nadležnim ombudsmanima radi daljeg odlučivanja. Dalje, ovaj Memorandum o razumijevanju obavezuje Dan, Monitor i Vijesti da sarađuju sa Medijskim savjetom za samoregulaciju na zajedničkoj promociji Kodeksa i učestvuju u zajedničkim aktivnostima izgradnje kapaciteta. Ipak, sprovođenje ove obaveze ostaje upitno. Memorandum u konačnom obavezuje sve uključene strane da nastave saradnju i dijalog sa ciljem racionalizacije i djelotvorne primjene Kodeksa.

U julu 2017. godine, Medijski savjet za samoregulaciju usvojio je nekoliko izmjena svog Statuta. Jedan od glavnih momenata je odluka da će u budućnosti i u primjeni Memoranduma o razumijevanju ovo samoregulatorno tijelo rješavati pitanja koja su isključivo vezana za njihove članove.

Nedavni razvoj događaja stvarno ispunjava uslove Memoranduma o razumijevanju i predstavlja važan korak ka pomirenju medija u Crnoj Gori. Čvrsta obaveza da se zajednički promoviše Kodeks, izgrađuju kapaciteti ili druga važna pitanja koja bi dovela do efikasne primjene dogovorenih principa od tada ostaju izazovna pitanja, ali iako će se i dalje javljati neka neizbježna neslaganja između različitih aktera uključenih u samoregulaciju, već nekoliko puta su pokazali spremnost da sarađuju, uključujući u pogledu pitanja vezanih za svjesnost, što je pozitivno dešavanje. Iako bi bilo poželjno da se dodatno proširi i ojača platforma samoregulacije tako da obuhvati sve štampane medije i elektronske publikacije, ovo privremeno rješenje je pozitivno dešavanje u pogledu jasne nadležnosti različitih postojećih šema, s tim da se sada izbjegava da Medijski savjet za samoregulaciju postupa po prigovorima vezanim za medijske kuće koje nijesu među njegovim članovima.

## Sprovođenje, razgraničenje, promocija

Samoregulacija je važno sredstvo za zaštitu uređivačkih sloboda, promovisanje kvaliteta i osiguravanje kredibilitnosti medija i reputacije novinara. To je takođe vitalni mehanizam za svođenje uticaja države na medije na minimum.

Samoregulatorno tijelo posreduje između nezadovoljnih konzumenata medija i samih medija, nadgleda primjenu etičkih kodeksa, poboljšava profesionalne standarde u medijima, štiti javnost od neprofesionalnog i manipulativnog novinarskog izvještavanja, ali takođe štiti medije od političkih, ekonomskih ili bilo kojih drugih pritisaka koji ugrožavaju njihovu slobodu. Uobičajeno, treba da postoji široko i sveobuhvatno prihvatanje na strani medijskih profesionalaca u vezi s efikasnim funkcionisanjem samoregulacije.

Postoji jedna posebnost vezana za crnogorsku situaciju, a to je da Medijski savjet za samoregulaciju obuhvata i elektronske medije. Iako samoregulacija u elektronskim medijima nije nepoznata, crnogorski slučaj se izdvaja jer postoje indikacije da je njihovo uključivanje u samoregulaciju u ovoj oblasti usmjereno na slabljenje djelokruga rada AEM-a, i moglo bi se posmatrati kao pokušaj izbjegavanja efikasne regulacije elektronskih medija u skladu s Direktivom o audiovizuelnim medijskim uslugama koja određuje jasna pravila o profesionalnim standardima, uključujući govor mržnje, zaštitu maloljetnika, itd.

Suprotno zakonskoj regulaciji, koja može da nametne administrativne sankcije prema medijima koje reguliše, samoregulacija treba da funkcioniše na načelima samo-kontrole subjekata koji obavljaju medijsku djelatnost. Upravo taj nedostatak sankcija je prepoznat kao razlog za neefikasnost i samoregulatornih organa. Ponekad je možda najteže introspektivno razmotriti sopstvena postupanja i objektivno ih ocjenjivati u odnosu na prethodno usaglašene norme koje ste sami formulisali, ali upravo to je osnovni posao medijskog samoregulatornog organa. To je tijelo koje se sastoji od medijskih profesionalaca, koji voljno (čak i željno) zajednički diskutuju o normama profesionalnog novinarstva i izvještavanja, razmatraju prigovore protiv svojih članova i donose objektivne i nepristrasne odluke u slučajevima odstupanja od utvrđenih standarda.

Pisana dokumenta u obliku kodeksa za štampu ili Kodeksa novinara/novinarke Crne Gore, najbolje je izraditi na osnovu postojećih evropskih standarda novinarske prakse. Njihova svrha je uspostavljanje osnove sistema samoregulacije i apelovanje na moral medijskih profesionalaca, kako bi prihvatili da ga poštuju. Ovo može biti nezgodno. Apelovanje na moral uključuje apelovanje na posjedovanje ili ispoljavanje visokih načela ispravnog ponašanja. Slučajevi u Crnoj Gori, kao uostalom i na drugim mjestima, pokazuju jako odstupanje od tih načela, bilo da su razlog protekle godine krize, bilo ratovi i sukobi, teroristički napadi, prirodne i nesreće koje je uzrokovao čovjek. U vremenima krize, uz brojne medijske kuće na različitim platformama, često je slučaj da se pristrasne, neistine i nepouzdana informacije, uključujući "propagandu" i govor mržnje, prošire za nekoliko minuta. To se takođe može dogoditi i sa današnjom upotrebom sredstava informisanja na nezabilježen način. Opšti utisak današnje situacije je da je uloga tradicionalnih medija i novinarstva narušena, a nivoi povjerenja se smanjuju. U Crnoj Gori, to definitivno ima veze sa društvenom i političkom realnošću, zajedno s navedenim globalnim pojavama.

I dalje, i možda upravo zbog ovakvih uslova, rješenja se mogu pronaći u povećanim nivoima profesionalizma, o kojima se detaljnije govori u prethodnom poglavlju. Ovdje se ponavlja i snažno preporučuje da medijski profesionalci u Crnoj Gori, uz pomoć predstavnika međunarodne zajednice, nastave svoje aktivnosti na prethodno izložen način. Ukoliko se takvi pokušaji zanemaruju, svi napori koji se ulažu u jačanje profesije će ostati samo nekoliko slova na papiru.

Glavni nedostatak u smislu koncepta samoregulacije je nepostojanje jedinstvenog tijela koje bi bilo nadležno za sve štampane medije i elektronske publikacije. Time se javnosti ne omogućava da ima jasnu svijest o nadležnom organu kojem može da se žali u slučaju navodnih kršenja novinarske etike, što dovodi do ozbiljnih sumnji među zainteresovanim stranama o efikasnom funkcionisanju samoregulacije: tokom terenske posjete, velika većina aktera (uključujući i same novinare) izrazila je stav da samoregulacija u Crnoj Gori "ne funkcioniše".

Iako bi u teoriji jedno tijelo bilo dobrodošlo i bilo bi podržano, takođe u teoriji, od strane većine aktera uključenih u sprovođenje samoregulacije, u praksi se čini da je samo jedna samoregulatorna šema cilj koji je nemoguće postići, sve dok istrajava polarizacija između "pro-vladinih" i "pro-opozicionih" medija. U takvom kontekstu, korisni naponi mogu biti usmjereni na svjesnost o postojanju različitih samoregulatornih šema, uz podršku strana uključenih u funkcionisanje tih šema.

### Predlog praktične politike

Efikasna implementacija već dogovorenih principa i tok aktivnosti treba da budu postavljeni visoko na dnevnom redu u narednom periodu. Mediji i novinari koji za njih rade treba u svako doba da imaju u vidu da je njihova prva obaveza da služe javnom interesu, da oni treba da budu prvi koji će održati nezavisnost od onih o kojima izvještavaju, prije nego zahtijevaju od vlade i svih ostalih da budu nezavisni, da oni predstavljaju platformu za javnu kritiku i kompromis i da treba da se drže pozicija sveobuhvatnosti i srazmjernosti. S tim u vezi, kao dominantna pitanja javljaju se rješavanje slabosti samoregulatornih šema, posebno u pogledu održivog finansiranja, njihovog djelotvornog i stručnog funkcionisanja i njihove redovne i transparentne odgovornosti.

Druge evropske države uspjele su da na pozitivan način promovišu djelotvornu samoregulaciju u različitim oblastima kao što su zaštita maloljetnika (u Holandiji) i novinarska etika (u Belgiji), pružanjem snažnih podsticaja, kao što su potpuna zakonska regulacija (u Holandiji) ili nemogućnost dobijanja bilo kakve vrste direktne ili indirektno ekonomske državne podrške (u Belgiji) u slučajevima nepridruživanja samoregulatornoj šemi. Oba sistema takođe ostavljaju zaštitna ovlašćenja u ruke države u slučaju neuspjeha samoregulacije.

Konačno, preklapanjem nadležnosti između samoregulacije i zakonske regulacije audiovizuelnih medija, čak i ako je prilično često na drugim mjestima u Evropi, treba da se bave kreatori politike. Stav ekspertske tima je da sva pitanja koja su trenutno obuhvaćena Pravilnikom o programskim standardima u elektronskim medijima treba prepustiti samoregulaciji, osim onih proizašlih iz Direktive o audiovizuelnim medijskim uslugama.

## Poglavlje IX: Medijska pismenost

Ovo poglavlje posvećeno je mapiranju relevantnih aktera i njihovih ovlaštenja i odgovornosti u odnosu na promovisanje medijske pismenosti. Sadrži nacrt mape puta za podsticanje kritičkog razumijevanja i sposobnosti interakcije sa medijima.

### Predstavljanje teme

U svom Saopštenju COM(2007) 833 (EK, 2007) iz 2007. godine, Evropska komisija je pozvala na usklađeni evropski pristup medijskoj pismenosti u digitalnom okruženju i zatražila od svih zemalja da uspostavlja svoje nacionalne političke okvire. Pored toga, u Saopštenju je zatražila od svih država članica da izmjere individualni nivo medijske pismenosti svojih građana. Shodno tome, koncept medijske pismenosti uveden je u tada usvojenu Direktivu o audiovizuelnim medijskim uslugama. Od novih zemalja kandidatkinja je takođe zatraženo da usklade svoje domaće zakonodavstvo sa novom Direktivom o audiovizuelnim medijskim uslugama i izrade odgovarajući politički okvir za razvoj medijske politike.

Ovo poglavlje je pokušaj ocjene trenutnih javno-političkih inicijativa u Crnoj Gori u smislu medijske pismenosti i utvrđivanja da li su i zašto ove inicijative ometane ili se suočavaju sa teškoćama u svom sprovođenju. Poglavlje je strukturirano da pruži uvid u sljedeća pitanja:<sup>47</sup> (1) Kako je koncept medijske pismenosti definisan u političkom okviru EU? (2) Koje se javno-političke inicijative trenutno odvijaju u Crnoj Gori u okviru javnog sektora? (3) Koji resursi za izgradnju kapaciteta i koji akteri postoje u formalnom obrazovnom sistemu? (4) Koja je uloga drugih aktera, van javnosti i obrazovnog sistema, u promovisanju i razvoju medijske pismenosti? (5) Šta treba preporučiti kao nacrt mape puta za dalji razvoj medijske pismenosti u Crnoj Gori?

Definicija medijske pismenosti razvijena u političko programskim dokumentima EK ne odnosi se samo na sadržaj koji se distribuira putem tradicionalnih medija (štampa, radio i TV), već takođe uzima u obzir sadržaj koji se distribuira isključivo putem onlajn medija (društvene mreže, platforme za dijeljenje video snimaka). Dakle, koncept "medija" se ovdje shvata u najširem smislu, obuhvata sve vrste sadržaja koji se distribuiraju preko svih vrsta medija.

### EU politika i konceptualizacija

Iako u literaturi nema jedinstvene, usaglašene definicije medijske pismenosti, postoji konsenzus oko njenih ključnih komponenti. Veoma široka definicija medijske pismenosti je da je to "sposobnost pojedinca da samostalno i kritički tumači tok, suštinu, vrijednost i posljedice medija u svim njihovim oblicima" (Celot i Tornero, 2009). Međutim, medijska pismenost se danas posmatra i kao ključni preduslov za aktivno učešće građana u današnjem informacionom društvu. Zbog toga, dok opširno opisuje ovaj koncept, Evropska komisija uključuje i sposobnost pojedinca da ne samo (1) pristupa, (2) da

---

<sup>47</sup> Struktura ovog poglavlja slijedi djelimično Smjernice za komparativnu analizu politika obrazovanja u oblasti medija i informisanja u Evropi, predstavljene u publikaciji Javne politike u informacionoj i medijskoj pismenosti u Evropi: upoređivanje među zemljama (Frau-Meigs et al. 2017).

ima kritičko razumijevanje i (3) da ima interakciju s medijima, već i da (3) igra aktivnu ulogu u demokratskim procesima.<sup>48</sup>

Razrađena definicija Evropske komisije, koju prihvataju članovi Ekspertske grupe za medijsku pismenost (MLEG), definiše medijsku pismenost kao:

*"... sposobnost pristupa, analiziranja i procjene moći slika, zvukova i poruka s kojima se danas svakodnevno susriječemo i koje su važan dio naše savremene kulture, kao i kompetentno komuniciranje u medijima dostupnim na ličnoj osnovi. Medijska pismenost se odnosi na sve medije, uključujući televiziju i film, radio i snimljenu muziku, štampane medije, internet i druge nove digitalne komunikacione tehnologije.*

*Cilj medijske pismenosti je povećanje svijesti o mnogim oblicima medijskih poruka u našem svakodnevnom životu. Treba da pomogne građanima da prepoznaju kako mediji filtriraju svoje percepcije i vjerovanja, oblikuju popularnu kulturu i utiču na lične izbore. Treba da ih osnaži kritičkim razmišljanjem i vještinama kreativnog rješavanja problema kako bi ih učinila mudrim konzumentima i proizvođačima informacija. Medijsko obrazovanje je dio osnovnih prava svakog građanina, u svakoj zemlji svijeta, da uživa slobodu izražavanja i pravo na informacije i od presudne je važnosti u izgradnji i održavanju demokratije." (Celot i Tornero, 2009).*

Evropska povelja o medijskoj pismenosti (EP i Savjet, 2010) sadrži definiciju koja prevazilazi četiri komponente i dodaje druge aspekte kao što je ponašanje publike kako bi se izbjegli uvredljivi ili štetni sadržaji, kao i upotreba medija za ostvarivanje prava građana:

1. efikasno korišćenje medijskih tehnologija za pristup, skladištenje, preuzimanje i dijeljenje sadržaja kako bi zadovoljili njihove individualne potrebe i interese i potrebe i interese zajednice;
2. dobijanje pristupa i donošenje informisanih odluka o izboru širokog spektra medijskih oblika i sadržaja iz različitih kulturnih i institucionalnih izvora;
3. razumijevanje kako i zašto se proizvodi medijski sadržaj;
4. kritička analiza tehnika, jezika i usvojenih pravila koje koriste mediji i poruka koje isti prenose;
5. kreativno korišćenje medija za izražavanje i prenošenje ideja, informacija i mišljenja;
6. identifikovanje i izbegavanje ili osporavanje medijskog sadržaja i usluga koje mogu biti neželjene, uvredljive ili štetne; i
7. efikasno korišćenje medija u ostvarivanju njihovih demokratskih prava i građanskih odgovornosti.

Evropska komisija dala je poseban podstrek medijskoj pismenosti od njenog uključivanja u Direktivu o audiovizuelnim medijskim uslugama (EP i Savjet, 2010). Uvodna izjava (47) Direktive naglašava značaj medijske pismenosti, posebno u pogledu sadržaja audiovizuelnih medijskih usluga, imajući u vidu njihov potencijal da štetno utiču na razvoj maloljetnika ili na određene grupe građana.

*"Medijska pismenost" odnosi se na vještine, znanje i razumijevanje koji omogućavaju konzumentima da medije koriste na efikasan i siguran način. Medijski pismeni ljudi sposobni su da prave izbore na osnovu dobre informisanosti, da razumiju prirodu sadržaja i usluga i koriste cijeli niz mogućnosti koje nude nove komunikacione tehnologije. Sposobniji su da zaštite sebe i svoje porodice od štetnih ili uvredljivih materijala. Stoga treba promovisati razvoj medijske pismenosti u svim segmentima društva i pomno pratiti njen napredak."*

---

<sup>48</sup> Vidjeti više pojedinosti na: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/media-literacy>



Kao rezultat takvog razvoja politike na nivou EU, medijska pismenost sve više postaje jedna od centralnih obaveza medijskih regulatora u mnogim nacionalnim pravnim okvirima.

## Politike i inicijative javnog sektora

Što se tiče političkog okvira, čini se da Crna Gora pripada grupi evropskih zemalja koji su i dalje u prvoj fazi implementacije medijske pismenosti kroz zakonski okvir. Ne postoje zakoni, niti uspostavljene institucije da promovišu medijsku pismenost, da koordiniraju aktivnosti u vezi sa medijskom pismenošću ili da izvještavaju o nivoima medijske pismenosti među građanima. Takođe, nema jedinstvene ili široko prihvaćene definicije medijske pismenosti, iako se ovaj koncept prvenstveno povezuje sa medijskim obrazovanjem za razvoj "kritičnih i kreativnih znanja i vještina neophodnih za razumijevanje složenih ideja, identifikaciju dezinformacija i manipulacija i stvaranje mišljenja zasnovanog na nepristrasnim i pouzdanim informacijama u medijima". (Regionalna konferencija regulatornih organa za medije Skoplje, 2017).

Iako ne postoji pravni pristup u kreiranju medijske pismenosti, ipak je bilo nekoliko političkih inicijativa i strateških dokumenata koji su prepoznali promociju medijske i informacione pismenosti u budućnosti.

Jedna inicijativa u tom pravcu bila je Projekat "Informaciona i medijska pismenost (IMP) – strategija i edukacija", koji sprovodi Nacionalna biblioteka Crne Gore "Đurđe Crnojević" (Nacionalna biblioteka Crne Gore "Đurđe Crnojević", 2015), uz podršku UNESCO programa Participacija. Projekat je realizovan u saradnji s Ministarstvom kulture, Ministarstvom za informaciono društvo i telekomunikacije, Zavodom za školstvo i NVO LIBRARY Plus. Glavni cilj projekta bio je pokretanje međuresorne saradnje u oblastima kulture, obrazovanja i informacionog društva kako bi se započeo proces izrade nacionalne strategije za informacionu i medijsku pismenost koja će biti promovisana kroz tematske radionice u školama i javnim bibliotekama. Radna grupa sastavljena od predstavnika Ministarstva kulture, Ministarstva prosvjete, Zavoda za školstvo, Ministarstva za informaciono društvo i telekomunikacije i Nacionalne biblioteke je radila na strateškom dokumentu pod naslovom "Polazne osnove za strategiju širenja IMP kroz mrežu biblioteka" (Đukanović et al. 2015). Takođe, organizovane su radionice za obuku trenera koji će dalje širiti znanje o informacionoj i medijskoj pismenosti. Nacionalna biblioteka je takođe prevela i objavila UNESCO publikacije: IMP - Smjernice za politiku i strategiju (Grizzle et al. 2013), IMP predmetni program za nastavnike (Wilson et al. 2011) i Uvod u otvoreni pristup (Kanjilal i Das, 2015).

U februaru 2017. godine, AEM je usvojila Program razvoja medijskih politika u Crnoj Gori u naredne tri godine (AEM 2017b). Program sadrži opšte opredjeljenje regulatora da kontinuirano radi na medijskoj pismenosti, s posebnim naglaskom na zaštiti maloljetnika od štetnog sadržaja audiovizuelnih medijskih usluga. U tu svrhu, regulator stavlja naglasak na širi društveni kontekst i planira uspostavljanje redovne komunikacije sa svim ostalim relevantnim akterima u društvu: državnim institucijama, nevladinim organizacijama, obrazovnim institucijama, udruženjima roditelja, međunarodnim organizacijama, drugim regulatornim organima iz regiona i Evrope, itd. Predviđene su četiri vrste aktivnosti: istraživačke studije o individualnim nivoima medijske pismenosti među različitim segmentima publike, produkcija i distribucija promotivnih video klipova i drugih materijala, organizacija različitih događaja, onlajn promocije. U 2017. godini Agencija je planirala da sprovodi promotivne aktivnosti za medijsku pismenost među ključnim ciljnim grupama. Do sada Agencija još nije naručila istraživačke studije o individualnim nivoima medijske pismenosti među djecom i odraslima.

Informaciona i medijska pismenost eksplicitno se prepoznate u Strategiji za mlade 2017-2021 (Uprava za mlade i sport i Ministarstvo prosvjete Crne Gore, 2016) koja je izrađena kroz inkluzivni proces kojim su



koordinisali Uprava za mlade i sport i Ministarstvo prosvjete Crne Gore. Informacione i medijske pismenosti se pominju kao ključne kompetencije i preduslovi za postizanje glavne vizije ovog strateškog dokumenta: "... Crna Gora je država u kojoj su mladi autonomni, uključeni u donošenje odluka i sprovođenje javnih politika i imaju mogućnost da rade i budu finansijski nezavisni." (Uprava za mlade i sport i Ministarstvo prosvjete Crne Gore, 2016). Strategija definiše šest ključnih prioriteta (ishoda) u vezi sa crnogorskom omladinom, među kojima je od presudnog značaja za sticanje kompetencija za informacionu i medijsku pismenost prioritet B. - Mladi imaju pristup kvalitetnom obrazovanju. Informaciona i medijska pismenost se prepoznaju kao kompetencije koje su dio tzv. 'funkcionalne pismenosti' koja se definiše kao "... sposobnost učenika da primjenjuju znanje i vještine, da efikasno analiziraju, razumiju i komuniciraju pri rješavanju problema u različitim situacijama." Informaciona i medijska pismenost implicitno se prepoznaju u ovom dokumentu u prioritetu C. - Mladi su aktivni građani, uključeni, motivisani, proaktivni i učestvuju u procesima donošenja odluka i razvoja zajednice, u kreiranju politika i njihovom sprovođenju.

## Obrazovni sistem

Medijska pismenost, kao posebni izborni predmet, prvi put je uvedena u obrazovni sistem Crne Gore 2006. godine, u drugom i trećem razredu srednje škole (Bogojević, 2009). Predmet je prvo pilot testiran u opštim srednjim školama u Budvi i Kotoru, a zatim je u aprilu 2008. godine, odlukom Savjeta za opšte obrazovanje uveden u srednje škole širom Crne Gore. Nastavnicima jezika i književnosti, sociologije, filozofije i psihologije preporučeno je da predaju predmet, nakon dodatnog stručnog usavršavanja. Više od 40 nastavnika završilo je dvodnevnu intenzivnu obuku.

Predmetni program predviđa dva časa nedjeljno za učenike koji odluče da pohađaju predmet. Predmetni program je podijeljen na sedam tema: pristup medijskom tekstu, medijski tekst kao konstrukt, jezik medija, recepcija, vrijednosti i svrha medijskog teksta, mediji, etika i politika. Kao glavni nastavni resurs za predmet, učenici su mogli koristiti prevod MediaLit Kit-a (Center for Media Literacy, nema datuma), koji je izdao poznati izdavač obrazovnih materijala iz SAD-a.

Od formalnog uvođenja u opšte srednje škole, stalno se smanjuje interesovanje učenika za pohađanje predmeta Medijska pismenost: od 257 učenika u 2011/2012. godini na 170 učenika u 2014/2015. godini (Ružić, 2016). Prema riječima predstavnika Zavoda za školstvo,<sup>49</sup> u akademskoj godini 2016/2017, samo je oko 150 učenika izabralo ovaj predmet, dok je ukupan broj učenika u srednjim školama oko 10.000. Predstavnici naučne zajednice tvrde da je jedan od razloga zbog kojeg je nisko interesovanje učenika za medijsku pismenost sama činjenica da je predmet izborni (Ružić, 2016). Uopšteno, njihova procjena je da, iako je inicijativa bila vrlo obećavajuća, na kraju nije uspjela da postigne prvobitno postavljene ciljeve - poboljšati nivoe medijske pismenosti među učenicima u srednjem obrazovanju, i to iz nekoliko razloga: činjenica da je predmet izborni, nedostatak kvalitetno obučenog nastavnog osoblja, nedostatak finansijskih sredstava i opreme, kao i činjenica da stručne škole nijesu bile dovoljno zainteresovane da uvedu ovaj predmet (Ružić, 2016).

U predmetnim programima obaveznog predmeta Crnogorski jezik i književnost uključeno je i nekoliko tema vezanih za medijsku pismenost kako u osnovnom, tako i u srednjem obrazovanju. Ove teme se prvi put pojavljuju u 2004. godini, a zatim su revidirane 2011. i 2017. godine. Predmetni programi III i IV razreda u srednjem obrazovanju sadrže i časove koji se bave analizom i dekonstrukcijom medijskih

---

<sup>49</sup> Kako je ekspertskom timu objasnio Radoje Novović, predstavnik Zavoda za školstvo, Podgorica, 12. septembar 2017. godine.

članaka, tekstova i reklamnih poruka. Zavod za školstvo planira unapređenje sadržaja koji se odnose na medijsku pismenost u međupredmetnim oblastima.

Teme koje se takođe odnose na koncept medijske pismenosti takođe se podučavaju kroz predmet Građansko vaspitanje koji je takođe izborni predmet u opštim srednjim školama (u sva četiri razreda), kao i u srednjim stručnim školama. Ovaj predmet je uveden kao rezultat saradnje sa NVO Pedagoški centar Crne Gore. Izgleda da mnoge teme koje su uključene u kurikulum mogu biti usklađene sa sadržajem predmetnog programa za medijsku pismenost (na primjer: korišćenje medija za učešće u demokratskom društvu, ljudska prava, predrasude i stereotipi, rodna ravnopravnost, itd.). Zavod za školstvo takođe je sprovodio vannastavne aktivnosti u cilju podizanja nivoa kritičke svijesti među učenicima o nekim vrstama medijskih sadržaja (naročito reklama) koji mogu podstaći korišćenje opojnih droga i psihoaktivnih supstanci. U školama su organizovane radionice, a nastavnici i pedagozi su obučeni da rade sa učenicima na ove teme<sup>50</sup>.

### Stručno usavršavanje nastavnika

Postoje različiti programi akreditovani od strane Zavoda za školstvo za stručno usavršavanje nastavnika u osnovnom i srednjem obrazovanju koji predaju predmete koji sadrže teme vezane za različite dimenzije medija i informacione pismenosti. Neki od programa iz Kataloga za 2016/2017. godinu (Vlada Crne Gore - Zavod za školstvo, 2016) su sljedeći:

- Medijska pismenost (izborni predmet Medijska pismenost)
- Put stvaraoaca ili kako stvarati tekst (maternji jezik i književnost)
- PISA projekat – čitalačka pismenost (maternji jezik i književnost)
- Vještine 21. vijeka: Kreativno i kritičko mišljenje u nastavi (engleski jezik)
- Nastava engleskog jezika kroz digitalne priče i virtuelne prikaze (engleski jezik)
- Hibridno učenje i modeli komunikacije u online okruženju (tehnologija)
- Djeca i internet – prednosti i nedostaci (tehnologija)
- Blog, tviter i fejsbuk u nastavi (tehnologija)
- Edmodo-obrazovna društvena mreža kao platforma za saradničko učenje (tehnologija)
- Djeca i internet: prednosti i nedostaci (tehnologija)
- Primjena IKT u nastavi sociologije (tehnologija)
- Učenje kroz projekte korišćenjem multimedijalnih alata (tehnologija)
- Sigurna komunikacija sa medijima u kriznim situacijama (Građansko obrazovanje)
- Obrazovanje za ljudska prava kao međupredmetna tema
- Upotreba medija za učešće u demokratskom društvu (Građansko obrazovanje)
- Rodne nejednakosti (Građansko obrazovanje)
- Obrazovanje za društvenu pravdu: način izgradnje otvorenog društva - protiv predrasuda i stereotipa (Građansko obrazovanje)

---

<sup>50</sup> Kako je ekspertskom timu objasnio Radoje Novović, predstavnik Zavoda za školstvo, Podgorica, 12. septembar 2017. godine.

- Razvoj kritičkog mišljenja kod djece predškolskog i ranog školskog uzrasta
- Razvoj kritičkog mišljenja (RWCT - Reading and Writing for Critical Thinking)
- Informaciona i medijska pismenost (IMP) – ključ za cjeloživotno učenje (osnovno, srednje).

Iz ovih primjera je jasno da su teme vezane za razvoj medijskih i vještina i kompetencija pismenosti unesene u predmetni program različitih predmeta u predškolskom, osnovnom i srednjem obrazovanju. Takođe su pripremljene obuke koje su dostupne različitom nastavnom osoblju. Međutim, nedostaje dosljedna analiza nivoa postizanja ovih specifičnih kompetencija u raznim predmetima.

Ministarstvo prosvjete je iniciralo i izradu posebne veb stranice pod nazivom "školski portal" ([www.skolskiportal.edu.me](http://www.skolskiportal.edu.me)), namijenjene prvenstveno nastavnicima kao izvor informacija i nastavnih materijala. Dokument centar veb sajta sadrži mnogo korisnih linkova, priručnika i nastavnih materijala za različite predmete koji se predaju u osnovnim i srednjim školama. Postoji i posebni forum na portalu namijenjen koordinatorima škola za IKT, kao i određeni dio na temu sigurnosti djece na Internetu.

### Pristup informacionim tehnologijama

Pristup informacionim tehnologijama se smatra preduslovom za razvoj medijske pismenosti i stoga je ugrađen u njegovu definiciju kao jedna od njenih osnovnih komponenti - mogućnost *pristupa* medijskom sadržaju distribuiranom putem različitih tehnologija. To je zapravo jedna od tačaka u kojoj se preklapaju koncepti "medijske" i "informacione" pismenosti.

Crna Gora je ostvarila značajne rezultate u oblasti e-obrazovanja, koji su već definisani Strategijom razvoja informacionog društva do 2016. godine. Sve glavne jedinice obrazovnih institucija, do univerzitetskog nivoa, imaju pristup internetu (ADSL - 4Mbps ili satelitski internet - 8Mbps) i minimalnu računarsku opremu (Vlada Crne Gore - Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije, 2016). Odnos računar - učenik u osnovnim školama je 1:16, odnosno 1:14 u srednjim školama. Sve škole su opremljene Microsoft softverom koji omogućava blokiranje i filtriranje sadržaja neprimjerenog za učenike.

Oko 20% nastavnika i administrativnog osoblja obuhvaćeno je kursovima za sticanje osnovnih IT vještina. Pored toga, 150 nastavnika (1,5%) je pohađalo obuku u oblasti IT bezbjednosti. Međutim, nedostaju digitalni materijali za nastavu i učenje (didaktički softver, e-knjige, e-učenje, itd.) (Vlada Crne Gore - Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije, 2016). Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije i Ministarstvo prosvjete, u saradnji sa privatnom kompanijom Telenor, sproveli su trogodišnji projekat u cilju obuke odabranih timova učenika u školama u oblasti sigurnosti na internetu. Ovi učenici kasnije su obučavali druge učenike o digitalnoj sigurnosti na Internetu.

Strategija razvoja informacionog društva Crne Gore do 2020. godine otkriva očigledne manjkavosti osnovnog i srednjeg obrazovanja za razvoj digitalnih kompetencija među studentima. Ovo je posljedica nekoliko faktora: kasno uvođenje predmeta iz oblasti informacionih tehnologija, sadržaja odnosnih predmetnih programa i nedostatka obrazovanog osoblja za predavanje predmeta vezanih za IT.

### Medijska pismenost kao ključna kompetencija

Ministarstvo prosvjete, Zavod za školstvo i UNICEF su 2017. godine objavili sveobuhvatnu studiju pod nazivom "Obrazovanje za život: ključne kompetencije za 21. vijek u kurikulumima u Crnoj Gori" (Pešikan i Lalović, 2017). Glavni cilj studije je bio da se analizira postojanje ključnih kompetencija za 21. vijek u

kurikulumima za osnovnu i srednju školu i nastavničke fakultete u Crnoj Gori. Analizirana su pitanja poprečnog presjeka (KC21 u predmetnim programima na svim nivoima obrazovanja), njihova vertikalna usklađenost i njihove zajedničke planirane aktivnosti da bi se djeca i mladi pripremili za dalje obrazovanje i rad. Informaciona pismenost se izričito navodi na spisku kompetencija i odvojena je od "informaciono-komunikaciono tehnološke (IKT) pismenosti", dok je medijska pismenost implicitno prepoznata u sljedećim ključnim kompetencijama: "kritičko mišljenje", "kreativnost i inovativnost" i socio-emocionalne kompetencije (socijalna svijest i društveni angažman i društvena odgovornost). Zaključci istraživanja ukazuju na ozbiljan jaz u ključnim obrazovnim dokumentima (zakoni, programski dokumenti), posebno u smislu "ključnih kompetencija kao što su: informaciona pismenost, informaciono-komunikaciono tehnološka (IKT) pismenost, rješavanje problema, odgovorno donošenje odluka, saradnja, kreativnost i briga o vlastitom zdravlju i zdravlju drugih i razvoj zdravih stilova života". (Pešikan i Lalović, 2017). Među najčešćim kompetencijama su one koje su implicitno povezane s medijskom pismenošću: socijalna svijest, socijalne vještine, učenje učenja i kritičko mišljenje.

Tako Ministarstvo prosvjete i Zavod za školstvo planiraju uključivanje kompetencija vezanih za informacionu i medijsku pismenost u 'ključne kompetencije za cjeloživotno učenje' kojih trenutno ima osam. Inicijativa na nacionalnom nivou biće usklađena sa predlogom Evropske komisije da se ažurira Preporuka o ključnim kompetencijama za cjeloživotno učenje iz 2006. godine (EK, bez datuma) i dodaju nove kompetencije, kao što su pismenost, društveni angažman, preduzetništvo i digitalne kompetencije.

## Uloge i aktivnosti NVO

Postoji samo nekoliko nevladinih organizacija koje su u određenoj mjeri doprinijele razvoju medijske pismenosti u Crnoj Gori.

Pedagoški centar Crne Gore osnovan je 2000. godine. Jedan od njegovih glavnih ciljeva je rad na unapređenju obrazovnog sistema u Crnoj Gori kroz različite aktivnosti: organizovanje stručnih obuka za nastavno osoblje, izdavanje udžbenika i drugih nastavnih materijala, organizovanje konferencija, radionica i drugih stručnih seminara. Neke od njihovih prethodnih aktivnosti od značaja za razvoj medijske pismenosti bile su:

- Čitanje i pisanje za razvoj kritičkog mišljenja - četvorodnevni seminari za nastavnike iz osnovnog i srednjeg obrazovanja u Crnoj Gori (obučeno je oko 20 nastavnika) (Pedagoški centar Crne Gore, 2017);
- Program za mirovno obrazovanje - radionice organizovane u saradnji s Centrom za građansko obrazovanje, Zavod za školstvo je takođe akreditovao program za nastavnike u sistemu formalnog obrazovanja;
- Izrada predmetnog programa za izborni predmet Građansko vaspitanje za srednje škole u Crnoj Gori - u saradnji sa Zavodom za školstvo.

Centar za građansko obrazovanje je osnovan 2002. godine. Glavni ciljevi CGO odgovaraju razvoju kompetencija medijske pismenosti, posebno u pogledu: unapređenja edukacije građana u oblasti demokratije i ljudskih prava, podsticanja građana da aktivno učestvuju u procesima donošenja odluka, informisanja i osnaživanja mladih ljudi u pogledu ličnog razvoja i društvenog aktivizma i podsticanja građanskih inicijativa. Neke od njihovih aktivnosti u oblasti demokratije i ljudskih prava imaju za cilj i povećanje nivoa svijesti javnosti o profesionalnim standardima u medijskom izvještavanju i njihovoj političkoj, finansijskoj i uređivačkoj nezavisnosti:

- Urušavanje sloboda: mediji i prikrivena cenzura u Crnoj Gori - fokusira se na način na koji raspodjela javnih sredstava u medijima utiče na njihovu uredničku nezavisnost;
- Predizborna prizma javnog servisa TVCG - monitoring informativnog programa javnog servisa tokom predizborne kampanje za parlamentarne izbore u Crnoj Gori;
- Jednake šanse za sve medije - ispitivanje odnosa između državnih institucija i medija u Crnoj Gori kroz novčana izdvajanja javnih sredstava medijima po različitim osnovama.

Institut za medije Crne Gore je osnovan 2003. godine. Njegov glavni zadatak je da se poveća nivo profesionalnih standarda u novinarstvu, ali i vrše istraživačke studije u vezi s kvalitetom i standardima u medijskom izvještavanju. Zaključci istraživanja Instituta i publikacije su usmjereni na povećanje svijesti o različitim aspektima kvalitetnog izvještavanja i profesionalnih standarda u vijestima i drugom sadržaju koji objavljuju tradicionalni ili onlajn mediji:

- Govor mržnje u onlajn medijima - s fokusom na zakonodavstvu i samoregulaciji govora mržnje u onlajn medijima, kao i na širenje različitih oblika govora mržnje;
- Medijsko vlasništvo i njegov uticaj na nezavisnost i pluralizam medija - istraživačka studija sa fokusom na različitim aspektima odnosa između vlasništva i uređivačke nezavisnosti medija u Crnoj Gori.

#### Dalji razvoj informacione i medijske pismenosti u Crnoj Gori

Do sada, u Crnoj Gori nije bilo koherentnog političkog okvira za razvoj informacione i medijske pismenosti. Zakonska dokumenta ne sadrže nikakvo upućivanje na medijsku pismenost i ne postoji ovlašćeno tijelo za koordinaciju i praćenje pitanja medijske pismenosti.

Nacionalni kreatori politika su do sada sproveli različite političke intervencije i preduzeli nekoliko izolovanih i neusaglašenih regulatornih radnji kako bi se suočili s nekim izazovima i mogućnostima informacione i medijske pismenosti, kao što su: "Program razvoja medijske pismenosti" Agencije za elektronske medije i dokument "Polazne osnove za strategiju širenja IMP kroz mrežu biblioteka" koji je izradila ekspertska grupa sastavljena od predstavnika Nacionalne biblioteke Crne Gore, Ministarstva kulture, Ministarstva za informaciono društvo i telekomunikacije i Zavoda za školstvo Crne Gore. Međutim, iako su veoma relevantne, ove inicijative bile su fragmentisane i nedovoljno međusobno koordinisane. Istraživanja i druge dosadašnje aktivnosti na polju obrazovanja pokazuju svijest i snažnu posvećenost kreatora obrazovne politike za unapređenje obrazovnog sistema Crne Gore, naročito u smislu inkorporiranja ključnih kompetencija vezanih za informacionu i medijsku pismenost u zvanični kurikulum na svim nivoima. Međutim, i dalje nema dovoljno obuka nastavnika, nedovoljno je svršenih studenata medijskih studijskih programa koji predaju ovaj predmet, kao i finansijskih sredstava i opreme u školama. Dodatni problem je status predmeta Medijska pismenost, koji je sada izborni predmet u opštem srednjem obrazovanju. Sve ovo je dovelo do niske motivacije učenika da pohađaju predmet i do očigledno neuspješnog promovisanja vještina i kompetencija medijske pismenosti među učenicima.

Imajući u vidu kompleksni i konvergentni tehnološki razvoj komunikacija, informacionih tehnologija i audiovizuelnog sektora, potrebno je usvojiti širi i koherentni pristup kreiranju politike, kako bi se obuhvatile perspektive i informacione i medijske pismenosti. U tu svrhu, informacionu i medijsku pismenost treba shvatiti kao "proces upravljanja" koji uključuje sve zainteresovane strane u društvu i koji je "kolektivno koordinisan i sproveden kako bi se oblikovala njegova evolucija" (Frau-Meigs et al. 2017).

## Predlog praktične politike

Neophodno je uključiti koncept medijske pismenosti u postojeći zakonski okvir. Većina evropskih zemalja koje su u naprednijoj fazi implementacije informacione i medijske pismenosti uključile su ove koncepte u svoje domaće zakone u oblasti medija i komunikacije. Na primjer, bilo bi poželjno da se izmijeni Zakon o elektronskim medijima Crne Gore kako bi obuhvatio:

- jasnu definiciju medijske pismenosti usklađenu s političkim okvirom EU;
- imenovanje odgovarajućeg tijela koje bi koordinisalo i nadziralo pitanja medijske pismenosti (vjerovatno regulator, Agencija za elektronske medije, kao što je to slučaj u Velikoj Britaniji, Irskoj, Makedoniji ili drugim zemljama);
- davanje ovlaštenja imenovanom organu za izradu strateškog dokumenta o informacionoj i medijskoj pismenosti, u partnerstvu sa drugim državnim institucijama i u saradnji sa nevladinim organizacijama, akademskim i drugim relevantnim akterima;
- davanje ovlaštenja imenovanom organu da angažuje firme koje će vršiti redovna istraživanja (poželjno na godišnjem nivou) o pojedinačnim nivoima medijske pismenosti među djecom i odraslima;
- predviđanje šeme finansiranja za sve ove aktivnosti.

Inicijative za informacionu i medijsku pismenost treba uskladiti i nastaviti na koordinisan način. Takođe je neophodno uključiti sve relevantne aktere, uključujući akademski i nevladin sektor. Ovo će dovesti do razmjene znanja i iskustava u različitim oblastima, veće efikasnosti u sprovođenju postojećih aktivnosti i novih ideja i inicijativa za dalji razvoj informacione i medijske pismenosti. U tu svrhu se preporučuju sljedeće aktivnosti:

- Vlada Crne Gore treba da snažno podrži postojeće inicijative i projekte i osigura dugoročnu šemu finansiranja istraživanja, promocije i drugih aktivnosti za unaprjeđenje informacione i medijske pismenosti;
- Agenciji za elektronske medije treba dati vodeću ulogu u koordinaciji i nadzoru pitanja informacione i medijske pismenosti, u snažnom partnerstvu sa Ministarstvom prosvjete, Zavodom za školstvo, Ministarstvom kulture i Ministarstvom za informaciono društvo i telekomunikacije;
- Koordinaciono tijelo koje uključuje više zainteresovanih strana, najbolje je uspostaviti u Agenciji za elektronske medije, a treba da ga čine predstavnici javnih institucija i svih relevantnih aktera, kao što su akademske institucije, nevladine organizacije, udruženja za zaštitu djece, udruženja potrošača, pružaoci AVM usluga, relevantne privatne kompanije, itd.

Preporuke za uključivanje medijske pismenosti u formalni obrazovni sistem Crne Gore zahtijevaju složene analize i napore. Uprkos tome, slijedeći iskustva naprednih zemalja, i u ovoj fazi bi se mogle preporučiti neke aktivnosti:

- nastaviti usklađivanje svoje obrazovne politike sa inicijativom Evropske komisije za proširenje spiska ključnih kompetencija za cjeloživotno učenje, odnosno uključiti "medijsku pismenost" kao ključnu kompetenciju u okvir nacionalne politike;
- u saradnji s Agencijom za elektronske medije, podržati inicijativu za započinjanje prve istraživačke studije o pojedinačnim nivoima medijske pismenosti među djecom i odraslima i

usklađivanje politike obrazovanja u smislu kompetencija medijske pismenosti sa rezultatima ove studije;

- prateći iskustva naprednijih obrazovnih sistema u drugim zemljama, inicirati sveobuhvatnu analizu koja bi odgovorila na pitanje kako razvijati kompetencije medijske pismenosti u sistemu osnovnog i srednjeg obrazovanja na dosljedan način kroz različite obavezne i izborne predmete na svim nivoima obrazovanja; preporučljivo je ispitati mogućnost uključivanja medijske pismenosti kao obaveznog predmeta i za opšte i stručne srednje škole;
- podsticati i na dodiplomskom i postdiplomskom nivou izradu odgovarajućih i razvijenijih kurikuluma za obuku nastavnika koji bi predavali medijsku pismenost (po mogućnosti na postojećim visokoškolskim ustanovama koje nude studijske programe u oblasti komunikacije, novinarstva ili medijskih studija);
- nastaviti sa razvojem specifičnih oblika dodatnog stručnog usavršavanja za nastavnike koji predaju druge predmete koji sadrže teme vezane za informacionu i medijsku pismenost;
- dodijeliti odgovarajuća sredstva za obuku i za razvoj svih vrsta potrebnih resursa.

## Poglavlje X: Autorsko pravo i prava intelektualne svojine

U ovom poglavlju procjenjuje se stepen usklađenosti autorskog i srodnih prava sa standardima Savjeta Evrope i EU i utvrđuju pravne praznine i preklapanja koja sprečavaju efikasnu primjenu zakona o autorskom pravu u medijima.

### Specifičnosti pravnog okvira

Reforma sektora autorskog prava u Crnoj Gori je započeta 2011. godine, usvajanjem Zakona o autorskom i srodnim pravima, koji je izmijenjen 2016. godine (Skupština Crne Gore, 2016c). Prisutan je određeni stepen usaglašenosti Zakona o autorskim pravima sa standardima Savjeta Evrope i Evropske Unije, ali su neophodna dalja usklađivanja, naročito u oblasti audiovizuelne politike. Takođe, potrebno je povećati nivo razumijevanja nadležnosti svih aktera, posebno u pogledu sprovođenja postojećeg zakonskog okvira. Najzad, u Crnoj Gori treba uspostaviti saradnju između svih institucija uključenih u kreiranje politike autorskog prava i prava intelektualne svojine, odnosno u njihovu primjenu.

Pravni okvir koji se odnosi na autorsko i srodna prava u pogledu medijskih i audiovizuelnih usluga je podijeljen na više zakona koji, u ovoj oblasti, rezultiraju neodgovarajućim mehanizmima sprovođenja. Nadležnosti svake institucije treba da budu jasno definisane. Državne institucije treba da uspostave mehanizme saradnje između sebe, ali i sa nosiocima autorskog prava, u skladu s Direktivom EU 2001/29/EZ o usklađivanju određenih aspekata autorskog i srodnih prava u informacionom društvu.

Zakon o elektronskim medijima (Skupština Crne Gore, 2016c) obavezuje takozvane pružaoce AVM usluga na zahtjev<sup>51</sup> da poštuju autorsko i srodna prava i nameće dužnost AEM-u da vodi evidenciju pisanih saglasnosti nosilaca prava. Prema članu 83 "pružalac AVM usluge na zahtjev" ima sljedeće obaveze: dužan je da pribavi prethodnu pisanu saglasnost vlasnika programa, koja se dostavlja Agenciji; da distribuira radijske i/ili televizijske programe, u skladu s dobijenim odobrenjem; vrši distribuciju kodiranih satelitskih programa pod propisanim uslovima, itd. Međutim, Zakon o elektronskim medijima ne propisuje nikakve druge nadležnosti AEM-a nad autorskim i srodnim pravima, osim vođenja evidencije o pisanim saglasnostima nosilaca prava. Zakonom se ne propisuju kazne koje bi Agencija mogla da nametne "pružaoce AVM usluge na zahtjev", u slučaju nepoštovanja autorskog i srodnih prava.

Zakon o autorskom pravu, usvojen 2011. godine a izmijenjen 2016. godine (Skupština Crne Gore, 2016a) predviđa niz odgovornosti AEM-a u vezi sa zaštitom autorskog prava. Članom 170 o izdavanju i oduzimanju odobrenja radiodifuznoj organizaciji, uvode se obaveze za AEM i emitere.

U vezi sa ovim članom treba riješiti nekoliko pitanja. Prvo, terminologiju treba uskladiti sa Zakonom o elektronskim medijima. Drugo, članom 17 st. 2-4 uvodi se nova nadležnost Agencije, u vidu sankcija koje AEM treba da sprovodi nad radiodifuznim organizacijama. To su: kaznene mjere upozorenja, novčane kazne, suspendovanje i oduzimanje dozvole.

---

<sup>51</sup> U skladu sa crnogorskim zakonskim propisima, pružaoce AVM usluga na zahtjev su pružaoce TV usluga koje se plaćaju, kao što su kablovska ili satelitska televizija, kao i IPTV provajderi, i stoga ne podrazumijevaju nelinearne audiovizuelne medijske usluge u skladu sa Direktivom o audiovizuelnim medijskim uslugama (AVMSD) (npr. VOD, catch-up TV).



Propisivanje novčanih kazni od strane Agencije je ukinuto 2010. godine usvajanjem Zakona o elektronskim medijima (koji je zamijenio Zakon o radio-difuziji iz 2002. godine),<sup>52</sup> što znači da Agencija ne može da izriče tu sankciju. Suspendovanje licence na 30 dana ili oduzimanje licence predstavlja nedjelotvornu i nepopularnu mjeru kojom se zahtijeva istovremeno ispunjavanje određenih uslova kako bi ista bila opravdana: mora biti propisana zakonom, sa legitimnim ciljem i neophodna u demokratskom društvu. To je razlog zašto član 170 Zakona o autorskom pravu, (usklađen sa novom *pravnom tekovinom* o audiovizuelnim medijskim uslugama i autorskom i srodnim pravima), treba da bude u Zakonu o elektronskim medijima. Autori predlažu crnogorskim nadležnim organima da sankcije zbog nepoštovanja autorskog prava u vezi sa audiovizuelnim medijskim uslugama treba da budu dio nadležnosti AEM-a u okviru Zakona o elektronskim medijima, dok Zakon o autorskom pravu treba samo da upućuje na njih.

Krivični zakonik (Skupština Crne Gore, 2017a), usvojen 2003. godine i od tada mijenjan više puta, u Poglavlju XXI čl. 233-238 reguliše krivična djela protiv intelektualne svojine. Konvencija Savjeta Evrope o kibernetičkom kriminalu, CETS br. 185, reguliše krivična djela u vezi s kršenjem autorskih i srodnih prava u Poglavlju 2 Odsjek 1 Glava 4 na sljedeći način: Zemlje su obavezne "da utvrde zakonodavne i druge mjere, neophodne da bi se kao krivično djelo u domaćem pravu propisalo kršenje autorskih prava", u skladu sa domaćim pravom i obavezama koje su preuzele Pariškim aktom od 24. jula 1971. godine, kojim se revidira Bernska konvencija o zaštiti književnih i umjetničkih djela, Sporazumom o trgovinskim aspektima prava intelektualne svojine i Ugovorom o autorskom pravu Svjetske organizacije za intelektualnu svojinu, izuzimajući sva moralna prava sadržana u tim konvencijama, kada su ta djela izvršena namjerno, u obimu koji im daje komercijalni karakter i preko računarskog sistema." Države članice Savjeta Evrope su takođe obavezne "da utvrde zakonodavne i druge mjere, neophodne da bi se kao krivično djelo u domaćem pravu propisalo kršenje srodnih prava", kao što je definisano u skladu sa zakonom te strane, u skladu sa obavezama koje su preduzele na osnovu Međunarodne konvencije o zaštiti izvođača, proizvođača fonograma i ustanova za radio-difuziju (Rimska konvencija), Sporazuma o trgovinskim aspektima prava intelektualne svojine i Ugovora o izvedbama i fonogramima Svjetske organizacije za intelektualnu svojinu, izuzimajući sva moralna prava sadržana u tim konvencijama, kada su ta djela izvršena namjerno, u obimu koji im daje komercijalni karakter i preko računarskog sistema."

Budući da zemlje imaju izbor da zadrže pravo da ne nameću krivičnu odgovornost u ograničenim okolnostima, pod uslovom da na raspolaganju stoje druge vrste djelotvornih pravnih sredstava i da ta rezerva ne odstupa od međunarodnih obaveza, autori predlažu da institucije nadležne za autorsko pravo i audiovizuelne medijske usluge procijene razmjere i rasprostranjenost nezakonitih aktivnosti koje se odnose na audiovizuelne medijske usluge i odluče da li određene nezakonite aktivnosti treba da potpadaju pod upravne, građanske ili krivične optužbe, u skladu sa zakonodavnim okvirom SE i EU, sažeto prikazanim u tekstu niže (Odjeljak "Međunarodni standardi" u ovom poglavlju).

## Podjela ovlašćenja i saradnje

Institucionalni okvir za autorsko pravo u audiovizuelnom sektoru je veoma raznolik u Crnoj Gori. Za isti je zaduženo više subjekata, ali njihov djelokrug rada ili nije jasno definisan zakonom, kao što je slučaj sa nadležnošću nad pružaocima AVM usluga, ili nije jasno podijeljen između njih, u vezi s time ko je odgovoran za koje aktivnosti u vezi sa poštovanjem autorskih prava pružalaca AVM usluga.

---

<sup>52</sup> Prema članu 47 stav 1, članu 49 i čl. 117-120 Zakona o radio-difuziji, (Skupština Republike Crne Gore, 2002), Agencija je imala mogućnost izricanja novčanih kazni.

Ministarstvo unutrašnjih poslova i Državno tužilaštvo u Crnoj Gori su zaduženi za sprovođenje djelova Krivičnog zakonika koji se odnose na kršenja autorskih prava i prava intelektualne svojine u slučaju krivičnog djela. Još jedan odnos je onaj između i Agencije za elektronske medije i Ministarstva kulture, gdje je ministarstvo zaduženo za iniciranje i izradu zakona vezanih za medije, a Agencija je odgovorna za njihovo sprovođenje u elektronskim medijima. Osim toga, Zavod za intelektualnu svojinu i Direktorat za pravosuđe u Ministarstvu pravde su zaduženi za sprovođenje Zakona o autorskom pravu i srodnim pravima, koji se u nekim djelovima (kao što je ranije objašnjeno) bavi pitanjima povezanim s autorskim pravom u audiovizuelnom medijskom sektoru i uvodi obaveze Agencije za elektronske medije koje su u sukobu sa Zakonom o elektronskim medijima. Uprkos ovim nejasnoćama, nadležne institucije - Ministarstvo kulture, Agencija za elektronske medije, Zavod za intelektualnu svojinu i Direktorat za pravosuđe, nijesu još uspostavile institucionalnu saradnju u pogledu razgraničenja nadležnosti i primjene pravnog okvira o autorskom i srodnim pravima.

Preporučene aktivnosti:

- Moguće rješenje je uspostavljanje radne grupe koja se sastoji od eksperata za medije i autorsko pravo da bi se riješio problem između Zakona o elektronskim medijima i Zakona o autorskom pravu koji se odnosi na nadležnosti Agencije za elektronske medije i razmotrili problemi u vezi s autorskim pravima u medijima. Čini se da sljedeće institucije žele da delegiraju svoje eksperte u ovu radnu grupu: Ministarstvo kulture, Agencija za elektronske medije, Zavod za intelektualnu svojinu, Direktorat za pravosuđe, Ministarstvo pravde, Ministarstvo unutrašnjih poslova i Državno tužilaštvo Crne Gore, jer sve imaju veće ili manje nadležnosti u sektoru audiovizuelnih i autorskog prava. Ostalim institucijama koje žele da se pridruže, čak i na ad hoc osnovi, treba to dozvoliti. Pored toga, kablovski, satelitski i Internet operateri koji distribuiraju audiovizuelne medijske usluge, javne komunikacione mreže i pružaoci audiovizuelnih medijskih usluga, zajedno sa predstavnicima RTCG-a, takođe mogu prepoznati interes da učestvuju u radu grupe.
- Preporučuje se da nadležne institucije prvo razgovaraju o podjeli nadležnosti između sebe, zajedno s ovlašćenjima za izvršenje u sektoru audiovizuelnih medija.
- Preporuka Savjeta Evrope br. R (91) 14 o pravnoj zaštiti kodiranih televizijskih usluga "preporučuje vladama država članica da preduzmu sve potrebne korake u cilju implementacije" određenih mjera, kako bi se borile protiv nelegalnog pristupa kodiranim televizijskim uslugama. I u ovoj situaciji takođe, države članice same odlučuju da li za nezakonitu aktivnost treba da budu izrečene kaznene, upravne ili građanske sankcije.<sup>53</sup> Navedena radna grupa može biti kompetentna da predloži stav.
- Konačno, Preporuka Savjeta Evrope br. R (88) 2 o mjerama za borbu protiv piraterije u oblasti autorskih i srodnih prava uvodi saradnju između organa, kao važan način za zaštitu autorskih i srodnih prava. Naročito govori o saradnji između policijskih i carinskih organa, između nosilaca prava i policijskih i carinskih organa i konačno između Savjeta Evrope i država članica Evropske unije, koja među tim institucijama treba da bude uspostavljena u cilju rješavanja problema piraterije.

---

<sup>53</sup> Načelo I i načelo II Preporuke Savjeta Evrope (SE, 1991)

## Međunarodni standardi

Neiscrpnj spisak dokumenata koje treba uzeti u obzir u procesu daljeg usklađivanja sa pravnim standardima Savjeta Evrope i Evropske unije je sljedeći:

- Preporuka br. R (88) 2 o mjerama za borbu protiv piraterije u oblasti autorskih i srodnih prava (Komitet ministara SE, 1989)
- Preporuka br. R (91) 14 o pravnoj zaštiti kodiranih televizijskih usluga (SE, 1991)
- Preporuka br. R (94) 3 o promociji obrazovanja i svijesti u oblasti autorskih prava i srodnih prava koja se tiču kreativnosti (Komitet ministara SE, 1994)
- Preporuka br. R (95) 1 o mjerama protiv tonske i audio-vizuelne piraterije (Komitet ministara SE, 1995)
- Preporuka (2001) 7 o mjerama zaštite autorskih i srodnih prava i borbi protiv piraterije, posebno u digitalnom okruženju (Komitet ministara SE, 2001)
- Konvencija Savjeta Evrope o sajber-kriminalu, CETS br. 185 (SE, 2001)
- Deklaracija CM(2005)56 Komiteta ministara o ljudskim pravima i vladavini prava u informacionom društvu od 13. maja 2005. godine (Komitet ministara SE, 2005)
- Direktiva Savjeta 93/83/EEZ o koordinaciji određenih pravila za autorsko i srodna prava koja se odnose na satelitsko emitovanje i kablovsku retransmisiju (takođe poznata kao "SatCab direktiva") (SE, 1993a)
- Direktiva 2001/29/EZ o usklađivanju određenih aspekata autorskog i srodnih prava u informacionom društvu (takođe poznata kao "InfoSoc direktiva") (EP i Savjet, 2001a)
- Direktiva 2006/115/EZ o pravu davanja u zakup i pravu davanja na posluđu kao i o određenim pravima srodnim autorskom pravu u oblasti intelektualne svojine ("Direktiva o zakupu i posluđu"), 12. decembar 2006. godine (EP i Savjet, 2006)
- Direktiva 2001/84/EZ Evropskog Parlamenta i Savjeta od 27. septembra 2001. godine o pravu slijeđenja u korist autora originalnog umjetničkog djela (EP i Savjet, 2001b)
- Direktiva 2009/24/EZ o pravnoj zaštiti računarskih programa ("Direktiva o softveru"), 23. april 2009. godine (EP i Savjet, 2009)
- Direktiva o sprovođenju prava intelektualne svojine ("IPRED"), 29. april 2004. godine (EP i Savjet, 2004)
- Direktiva o pravnoj zaštiti baza podataka ("Direktiva o bazama podataka"), 11. mart 1996. godine (EP i Savjet, 1996)
- Direktiva 2011/77/EU Evropskog parlamenta i Savjeta od 27. septembra 2011. godine o izmjeni Direktive 2006/116/EZ o trajanju zaštite autorskih prava i određenih srodnih prava (EP i Savjet, 2011)
- Direktiva 2012/28/EU Evropskog parlamenta i Savjeta od 25. oktobra 2012. godine o određenoj dozvoljenoj upotrebi djela neutvrđenog porijekla (EP i Savjet, 2012)

- Direktiva 2014/26/EU o kolektivnom ostvarivanju autorskog prava i srodnih prava, kao i izdavanju odobrenja za područja više država za prava na online korišćenje muzičkih djela na unutrašnjem tržištu (CRM direktiva) (EP i Savjet, 2014)
- Regulativa (EU) 2017/1128 Evropskog parlamenta i Savjeta od 14. juna 2017. godine o prekograničnoj prenosivosti usluga sadržaja na internetu na unutrašnjem tržištu (EP i Savjet, 2017b)
- Direktiva o određenim dozvoljenim upotrebama djela i drugih sadržaja koji su zaštićeni autorskim pravom i srodnim pravima u korist slijepih i slabovidih osoba ili osoba koje imaju druge smetnje pri čitanju štampanog teksta (Direktiva o sprovođenju Ugovora iz Marakeša u EU), 13. septembar 2017. godine (EP i Savjet, 2017a)
- Regulativa o prekograničnoj razmjeni između Unije i trećih zemalja primjeraka u dostupnom formatu određenih djela i drugih predmeta zaštite koji su zaštićeni autorskim pravom i srodnim pravima u korist slijepih i slabovidih osoba ili osoba koje imaju druge smetnje pri čitanju štampanog teksta (Regulativa o sprovođenju Ugovora iz Marakeša u EU), 13. septembar 2017. godine (EP i Savjet, 2017c)
- Regulativa o prekograničnoj prenosivosti usluga internetskog sadržaja na unutrašnjem tržištu (Regulativa o prenosivosti), 14. jun 2017. godine (EP i Savjet, 2017b)

## Predlog praktične politike

Analiza zakonodavnog okvira pokazuje da ne postoji jasna podjela nadležnosti koje se odnose na autorsko pravo i srodna prava u Crnoj Gori. Stoga je od izuzetne važnosti da tokom procesa razmatranja navedenih zakona, sve institucije budu uključene. Preklapanje zakona i nadležnosti treba izbjegavati. Potrebno je u potpunosti postići razumijevanje nadležnosti svake institucije za sprovođenje određenih zakona. Sve uključene institucije treba da nastoje da dobijaju neophodnu obuku koja će im pomoći da bolje razumiju različita pitanja koja se tiču autorskog prava i intelektualne svojine a vezano za audiovizuelne medijske usluge.

Jedna od najvažnijih tema reforme zakonodavstva treba da bude osnaživanje Agencije za elektronske medije kojim se osigurava usklađenost s autorskim i srodnim pravima u sektoru audiovizuelnih medijskih usluga. Potrebno je uvesti efektivne mehanizme za sprovođenje, poželjno stepenasti sistem kazni. Sankcije zbog nepoštovanja autorskog prava u vezi sa audiovizuelnim medijskim uslugama treba da budu dio nadležnosti AEM-a uređene Zakonom o elektronskim medijima, dok Zakon o autorskom pravu treba na njih samo da upućuje.

Proces usklađivanja Zakona o elektronskim medijima i Zakona o autorskim pravima u vezi sa nadležnostima Agencije za elektronske medije treba da bude inkluzivan. Potrebno je konsultovati sve relevantne zainteresovane strane u Crnoj Gori, kao što su kablovski, satelitski i internetski operateri koji distribuiraju audiovizuelne medijske usluge, javne komunikacione mreže i pružaoci audiovizuelnih medijskih usluga, zajedno sa predstavnicima RTCG.

Što se tiče nacionalnog javnog servisa RTCG, koji se suočava sa nekoliko problema u vezi s autorskim pravima, prioritet treba dati sljedećim pitanjima:

- razmjena dokumentarnog programa sa susjednim zemljama,
- korišćenje arhiva javnih servisa iz zemalja bivše Jugoslavije,

- određivanje nosioca autorskih prava proizvedenog programa: RTCG ili zaposleni. Ovo pitanje bi se moglo riješiti potpisivanjem novih ugovora o radu.

U ovom trenutku ne postoji profesionalno udruženje fotografa u Crnoj Gori, a čini se da se Udruženje novinara ne bavi pitanjima autorskih prava, pa se preporučuje da medijski profesionalci uspostave platforme za promovisanje i zagovaranje zaštite svojih autorskih prava.

## Preporuke

Ovaj izvještaj se priprema u vrijeme prilično nedvosmislenih manifestacija daljeg propadanja standarda koji se primjenjuju na najvažnije institucije u medijskom sektoru Crne Gore, koji karakteriše malo, ali izuzetno podijeljeno medijsko tržište, pretjerani i ne uvijek transparentni angažman države, i regulacija i samoregulacija bez stvarnog dejstva. Nedavno političko uplitanje u upravljanje regulatorom i nacionalnim javnim medijskim servisom bacilo je sumnju na kredibilitet zemlje u pogledu posvećenosti pravnoj tekovini EU i standardima SE.

Crna Gora javno izjavljuje svoju spremnost za usklađivanje i administrativno ispunjavanje pristupnih zahtjeva, dok bi istovremeno trebalo da radi na istinskim promjenama, kako bi efikasno sprovela primjenu demokratskih standarda u medijima. To još jednom potvrđuje važnost posebne pažnje i podrške međunarodne zajednice.

Istraživanje medijskog sektora u Crnoj Gori sadrži: sveobuhvatnu analizu medijskog tržišta, pravnog i institucionalnog okvira; i podršku u obliku preporuka o politici koje se tiču glavnih otvorenih pitanja koja su prepoznata tokom istraživanja.

U nastavku je izbor pravaca i predloga koji će biti sprovedeni od strane različitih aktera u kratkom i srednjem roku. U skraćenoj verziji se ističu uloge i odgovornosti države, subjekata koji obavljaju medijsku djelatnost, profesionalaca i organizacija civilnog društva. Budući da neki od njih predlažu zakonske izmjene, važno je da se ponovi da dobra zakonska rješenja nijesu dovoljna sama po sebi; ono što je jednako potrebno je njihovo adekvatno i dosljedno sprovođenje.

## ZAKONODAVAC

Pitanja koja izazivaju zabrinutost: neodgovarajući zakon, ad-hoc, parcijalna rješenja, nedostatak koordinacije, nazadovanje u primjeni prihvaćenih standarda, neadekvatni mehanizmi za usklađenost i sprovođenje.

Preporuke:

1. Zakoni, propisi i politike koji se primjenjuju na medijski sektor, bez obzira na njihov cilj ili područje primjene, trebalo bi da budu usklađeni sa pravnom tekovinom EU i standardima Savjeta Evrope.
2. Zakonodavac bi morao da osigura da nacionalni zakoni štite i promovišu slobodu izražavanja i štite živote i profesionalna prava novinara.
3. Zakoni o državnoj bezbjednosti i borbi protiv terorizma bi trebalo da budu pažljivo definisani i ograničeni vremenom i područjem primjene; u njihovoj izradi i primjeni treba s dužnom pažnjom uzeti u obzir osnovno pravo na slobodu mišljenja i izražavanja.
4. U cilju izbjegavanja pravne nesigurnosti i sukoba zakona, zakonodavac bi trebalo da se uzdrži od djelimičnih i ad hoc zakonskih rješenja u korist sveobuhvatnog pristupa.
5. Zakonodavac bi trebalo da izbjegava rješenja koja ometaju postojeću regulativu koja dobro funkcioniše, uključujući rješenja koja pogoršavaju postojeće zaštitne mjere nezavisnosti regulatora i/ili javnih medijskih servisa.
6. Zakonodavac bi trebalo da obrati pažnju na uticaj predviđenih zakonskih rješenja u pogledu potencijalne neuravnoteženosti između regulisanih i neregulisanih medija koji se takmiče na istom tržištu.

7. Zakonodavac bi trebalo da jasno definiše ovlašćenja koja se dodjeljuju javnim organima i obim njihovog diskrecionog prava i da osigura da su raspoloživi efikasni mehanizmi za sprovođenje.
8. Zakonodavac bi trebalo da ima na umu da uvođenje dodatnih oblasti u nadležnost Agenciji za elektronske medije (AEM) može dovesti do neravnopravnih tržišnih uslova za medijske usluge, povećavanjem regulatornog opterećenja za elektronske medije, pri čemu druge vrste medija bivaju izostavljene.
9. Sankcije propisane za pružaoce medijskih usluga za nepoštovanje zakona moraju biti srazmjerne. Kršenja odredbi koje proističu iz Direktive o audiovizuelnim medijskim uslugama i drugi jednostavniji, mjerljivi slučajevi, prepuštaju se u diskreciono pravo regulatora.
10. Zakonodavac treba da osigura pravnu predvidljivost za RTCG i lokalne javne medijske servise, uključujući u pogledu njihovih javnih sredstava, koja treba da garantuju njihovu održivost i ne treba da se koriste kao sredstvo pritiska, nagrađivanja ili podređivanja.
11. Odluke organa Skupštine, uključujući i odluke o imenovanjima i razrješenjima članova organa koji donose odluke (kao što su savjeti AEM, EKIP i RTCG) bi trebalo da sadrže dokaze i zakonske kriterijume (obrazloženje), kao i pouku o pravnom lijeku.
12. S obzirom da član 197 Krivičnog zakonika propisuje KD iznošenje ličnih i porodičnih prilika, koje može povrijediti dostojanstvo, što je još jedan oblik klevete, taj član bi trebalo izbrisati iz KZ-a.
13. Zakonodavac bi trebalo da proširi zaštitu od diskriminacije, govora mržnje i podstrekavanja na mržnju na druge segmente stanovništva Crne Gore, kada su ti segmenti zaštićeni u Evropskoj uniji i većini članica Savjeta Evrope.
14. Zakonske izmjene bi trebalo da osiguraju punu transparentnost vlasništva nad medijima i spriječe negativne efekte medijske koncentracije.
15. Trebalo bi usvojiti zakonske mehanizme kako bi se osigurala urednička nezavisnost redakcija i pravna zaštita novinara kada dođe do promjena vlasništva i/ili uređivačke politike.
16. Zakonodavac bi mogao podstaći šire priznanje i uspješno funkcionisanje samo-regulatornih okvira (i/ili razvoj mehanizama koregulacije) kroz zakonodavstvo koje podržava zakonsko priznanje ili druge podsticaje za učešće u samoregulaciji (i/ili uspostavljanje pravne osnove za koregulaciju).
17. Zakonodavac bi trebalo da podrži uključivanje koncepta medijske pismenosti u postojeći zakonski okvir.

## VLADA

Pitanja koja izazivaju zabrinutost: nedostatak ukupne odgovornosti i koordinacije, nepostojanje procjene uticaja, neprimjereno miješanje političkih partija.

Preporuke:

18. Sveobuhvatna odgovornost za koordinirano i odgovorno kreiranje medijske politike trebalo bi da bude dodijeljena adekvatnom ministarstvu (po mogućnosti Ministarstvu kulture) koje bi trebalo da garantuje proaktivni pristup zasnovan na ishodima i dokazima i izbjegne reaktivna, djelimična i ad hoc rješenja.
19. U političkim i pravnim reformama, Vlada bi trebalo da u svakom trenutku poštuje načela garantovane slobode mišljenja, slobode izražavanja i slobode medija.
20. Crna Gora bi trebalo da osigura da njen administrativni sistem promoviše slobodu izražavanja i štiti živote i profesionalna prava novinara, i štiti ih od nasilja i zastrašivanja.
21. Vlada bi trebalo da osigura kontinuirani, transparentan i efikasan rad Komisije za istraživanje napada na novinare.

22. Trebalo bi osigurati potpunu transparentnost rada Vlade i javne uprave, poštujući pravo građana na informisanje.
23. Organi bi trebalo da stave državne informacije od javnog interesa u javni domen i ulože sve napore kako bi se osigurao jednostavan, brz, efikasan i praktičan pristup tim informacijama, bez nerazumnih zastoja i troškova.
24. Proces donošenja zakona ili propisa bi trebalo da bude transparentan i inkluzivan. Vlada bi trebalo da redovno konsultuje sve relevantne zainteresovane strane u cilju osiguravanja odgovarajuće ravnoteže između javnog interesa, interesa korisnika, subjekata koji obavljaju medijsku djelatnost i drugih pogođenih strana.
25. Postoji potreba za mehanizmom koji bi osigurao održivo, dugoročno finansiranje samoregulacije, na primjer parcijalnim doprinosima iz budžeta, kao ohrabrenje i prepoznavanje važnosti samoregulacije od strane države, pored finansijskog učešća samih subjekata koji obavljaju medijsku djelatnost i bez ugrožavanja nezavisnosti sistema samoregulacije.
26. Svaka mjera državne uprave protiv korisničkog sadržaja morala bi biti propisana zakonom i mora omogućiti vršenje sudske kontrole.
27. Vlada bi trebalo da preduzme sve neophodne napore kako bi osigurala transparentnost vlasništva nad medijima i pravilnu primjenu pravila konkurencije radi sprečavanja negativnih efekata koncentracije vlasništva, poremećaja na tržištu i povećanih rizika od neprimjerenih pritisaka na urednike i novinare.
28. Vlada bi trebalo da poštuje prava novinara iz radnog odnosa, uključujući i pravo na organizovanje i pridruživanje sindikatima, što ih može zaštititi od proizvoljnog otpuštanja i neprimjerenih pritisaka.
29. Odluke Vlade bi trebalo da budu potkrijepljene dokazima i obrazložene u pogledu zakonskih kriterijuma (obrazloženje) i moraju sadržati uputstva o pravnom lijeku.
30. Vlada bi trebalo pažljivo da prati proces revizije Direktive o audiovizuelnim medijskim uslugama.
31. Vlada bi trebalo da se angažuje u naporima prilagođenim različitim životnim uzrastima za promociju informacione i medijske pismenosti i povećanje upoznatosti korisnika sa njihovim pravima i slobodama u digitalnom okruženju, uključujući i poznavanje žalbenih mehanizama i postupaka.

## PRAVOSUĐE

Pod pokroviteljstvom JUFREX-a, u saradnji sa Centrom za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu Crne Gore, 200 sudija i tužilaca će biti obučeno u oblasti slobode izražavanja i slobode medija (2017-2018). Takođe, 100 advokata će pohađati istu obuku.

Kroz zajednički EU/SE regionalni projekat iPROCEEDS, Savjet Evrope podržava Crnu Goru u jačanju vještina i kapaciteta njenih istražitelja za sajber kriminal i finansijskih istražitelja, tužilaca, sudija i predstavnika finansijsko obavještajnih službi u traženju, zaplijeni i konfiskaciji imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom na internetu i prevenciji pranja novca na internetu (2016-2019).

Preporučuju se dodatne aktivnosti jačanja kapaciteta i podrške.

Pitanja koja izazivaju zabrinutost: transparentnost, nepristrasnost, prioriteti.

Preporuke:

32. Crna Gora bi morala da osigura da njen pravosudni sistem štiti slobodu izražavanja i živote i profesionalna prava novinara.



33. Tužilaštvo Crne Gore bi trebalo da osigura potpuno izbjegavanje svih oblika ograničavanja međunarodno priznatog prava na slobodu izražavanja, uključujući i putem interneta.
34. Nasilje nad novinarima bi trebalo da bude stavljeno visoko na spisku prioriteta pravosuđa; trebalo bi garantovati brz odgovor, i trebalo bi da postoje specijalizovani, kvalifikovani tužioci koji rade na tim predmetima.
35. Predstavnici pravosuđa bi trebalo da budu zakonski obavezni da pohađaju obuku na visokom nivou u vezi sa njihovim obavezama prema međunarodnom pravu ljudskih prava i međunarodnom humanitarnom pravu i o tome kako osigurati djelotvorno ispunjavanje obaveza u vezi sa određenim oblastima rizika za novinare, kao što su nasilje i zastrašivanje, teške zloupotrebe državne vlasti, kao i protesti i javni događaji.
36. Programi obuke pravosuđa treba da uključuju informacije i znanje u vezi sa KD počinjenim preko društvenih mreža.
37. Trebalo bi organizovati sistematsko prikupljanje podataka o prijetnjama i napadima na novinare.
38. Trebalo bi takođe osigurati potpunu transparentnosti podataka i informacija Tužilaštva Crne Gore koje se odnose na slučajeve istraga protiv novinara.

## REGULATOR (AEM)

Pitanja koja izazivaju zabrinutost: nezavisno donošenje odluka, sprovođenje Zakona o elektronskim medijima (audiovizuelnim medijskim uslugama), pravne praznine i preklapanja, nejasnoće u domenu regulacije i samoregulacije

Preporuke:

39. Regulator bi trebalo da radi na razvoju i primjeni proaktivne procjene rizika i regulacije zasnovane na dokazima.
40. Regulator bi trebalo da javno ističe pokušaje političkog uplitanja u svoj rad, uključujući i slučajeve zloupotrebe (nesektorskog) zakona za poštovanje postojećih zakonskih zaštitnih mjera nezavisnosti regulatora.
41. Regulator bi trebalo da nastavi da se zalaže za temeljno ažuriranje medijskog zakonodavstva i učestvuje u njegovoj reviziji.
42. Regulator bi trebalo da nastavi da se zalaže za uvođenje efikasnijeg režima za sprovođenje i učestvuje u njegovom kreiranju.
43. Regulator bi trebalo da izgrađuje kadrovske kapacitete za srazmjerno i efikasno sprovođenje:
  - zapošljavanjem dodatnih radnika koji su direktno uključeni u regulaciju (u cilju povećanja broja profesionalnog osoblja u odnosu na pomoćno osoblje),
  - stalnim unapređenjem znanja i vještina, da bi se održao korak sa razvojem subjekata koji obavljaju medijsku djelatnost,
  - zapošljavanjem novog ili edukacijom postojećih kadrova za regulaciju medija na svim službenim jezicima Crne Gore, posebno onim koji većina stanovništva ne govori ili ne razumije (npr, albanski).
44. Obim nadležnosti Agencije za elektronske medije mora biti jasno odvojen od pitanja koja više pripadaju samoregulaciji.
45. Regulator bi trebalo da podstiče napore za razvijanje efikasnih mehanizama samoregulacije zasnovanih na podsticajima, kao dopunu - a ne kao zamjenu ili dupliranje - zakonske regulacije.
46. U slučaju koregulacije:

- uloge subjekata koji obavljaju medijsku djelatnost i regulatora treba jasno definisati,
- treba predvidjeti efikasne nadzorne i mehanizme usklađenosti, zajedno sa mehanizmima pravnog lijeka,
- regulator mora zadržati efikasna zaštitna ovlaštenja da interveniše ako je to potrebno.

47. Regulator bi trebalo dalje da nastavi aktivnu saradnju sa nacionalnim regulatornim organima iz regiona, i u okviru međunarodnih asocijacija, i da blisko prati proces revizije Direktive o audiovizuelnim medijskim uslugama.

## JAVNI MEDIJSKI SERVISI

Pitanja koja izazivaju zabrinutost: finansijska i urednička nezavisnost, organizacija i osoblje.

Preporuke:

48. RTCG bi trebalo da nastavi napore da se razvije u preduzeće koje je pravi javni medijski servis, koje je prije svega odgovorno crnogorskoj javnosti.
49. RTCG bi trebalo da javno istakne svaki pokušaj miješanja u ostvarivanje ciljeva javnog servisa.
50. RTCG bi trebalo da nastavi s organizacionim restrukturiranjem i modernizacijom poslovnih procesa, omogućavajući preduzeću da ide u korak s društvenim, kulturnim, tehnološkim i poslovnim promjenama.
51. RTCG bi trebalo da se aktivno zauzima za profesionalne novinarske i standarde kvaliteta.
52. RTCG bi trebalo da ojača produkciju originalnog sadržaja, obraća se različitim društvenim grupama i dopusti učešće nezavisnih producenata.
53. RTCG bi trebalo da promovise evropska audiovizuelna ostvarenja i postaviti primjer u primjeni standarda zaštite djece od štetnog sadržaja i drugih odredbi koje proizilaze iz Direktive o audiovizuelnim medijskim uslugama.

## SUBJEKTI KOJI OBAVLJAJU MEDIJSKU DJELATNOST

Pitanja koja izazivaju zabrinutost: ograničeno tržište, netransparentno javno finansiranje, fragmentisana samoregulacija, pritisci na novinare, uplitanje u sadržaje i usluge trećih strana, nejednaki uslovi.

Preporuke:

54. Sektor bi trebalo da je u obavezi da promovise jednake uslove u pogledu pristupa uslugama, infrastrukturi, tržištima i resursima.
55. Sektor treba da zagovara transparentnu primjenu državne pomoći i oglašavanja od strane državnih organa.
56. Subjekti koji obavljaju medijsku djelatnost bi trebalo da budu posvećeni samoregulaciji i nastojati da bude efikasna.
57. Samoregulacija kojoj teže subjekti koji obavljaju medijsku djelatnost bi trebalo da sadrži efikasne nadzorne mehanizme i mehanizme usklađenosti, kao i adekvatne i dostupne mogućnosti zadovoljenja.
58. Subjekti koji obavljaju medijsku djelatnost bi trebalo da štite novinare od uplitanja u njihov rad i bilo koje vrste pritisaka, garantuju im zdravo i sigurno radno okruženje, ulažu u njihove vještine i znanja, i promovisu primjenu etičkog kodeksa i profesionalizma u novinarstvu.

59. Subjekti koji obavljaju medijsku djelatnost bi trebalo da učestvuju u dijalogu sa nacionalnim sindikatom, koji već dugo radi na granskom kolektivnom ugovoru; nacrt je spreman već godinu dana, a poslodavci nisu preduzeli nikakve dalje radnje, niti su reagovali.
60. Subjekti koji obavljaju medijsku djelatnost bi trebalo da nastoje da izbjegnu radnje koje mogu imati negativne efekte na efikasno ostvarivanje prava medijskih korisnika i treba da pružaju svoje usluge bez diskriminacije.
61. Subjekti koji obavljaju medijsku djelatnost bi trebalo da doprinose promovisanju informacione i medijske pismenosti podržavajući postojeće programe ili putem sopstvenih inicijativa.

## NOVINARI

Pitanja koja izazivaju zabrinutost: profesionalizam, politička polarizacija unutar profesije, politički i finansijski pritisci, slab i podijeljen sistem samoregulacije, (samo-)cenzura

Preporuke:

62. Medijski profesionalci i novinari Crne Gore trebalo bi da nastoje da prevazilaze političke podjele u korist zajedničkih ciljeva svoje profesije, kao što su viši nivoi profesionalizma, pluralizam medija, zdravo radno okruženje i najbolji mogući uslovi za medijske slobode.
63. Kako su dobro poznate prednosti postojanja održivih i efikasnih medijskih udruženja, medijski profesionalci i novinari bi trebalo da se ujedine u svojim naporima da stvore moćna profesionalna udruženja, kako bi se očuvala nezavisnost medija i zaštitila njihova profesija od miješanja političkih stranaka ili državnih ustanova.
64. Medijski profesionalci i novinari bi trebalo da poštuju načela ljudskih prava, javnog interesa, uz istovremenu zaštitu prava pojedinca, razvijaju i održavaju uredničku odgovornost, u potpunosti se uzdržavaju od govora mržnje, diskriminacije i netolerancije, kao i podsticanja nasilja i zločina.
65. Među standardima koje treba da zagovaraju medijski profesionalci i novinari, principi tačnosti, objektivnosti i nepristrasnosti treba da imaju visoko mjesto. Takođe, novinari treba da se drže najviših standarda integriteta i da budu posebno pažljivi u odnosu na bilo koji oblik podmićivanja.

## CIVILNO DRUŠTVO

Pitanja koja izazivaju zabrinutost: održivost, marginalizacija.

Preporuke:

66. Organizacije civilnog društva ostaju izvor nezavisnih informacija za medije, kao što su nezavisno praćenje izbora, izvještaji o oglašavanju institucija javnog sektora i drugi aspekti koji se odnose na medijske slobode.
67. One bi trebalo da nastave da zagovaraju sigurnost i bezbjednost novinara praćenjem slučajeva nasilja nad novinarima i drugih teških kršenja slobode izražavanja, zaštitom novinara od nepravednih krivičnih gonjenja i nastojanjem da osiguraju pravilno istraživanje krivičnih djela protiv novinara.
68. One bi trebalo da učine svoje zaključke vidljivim i treba da pokušavaju da pronađu nacionalna i međunarodna partnerstva i novčana sredstva koja im mogu pomoći da održe i razviju svoj rad.

## Dodaci

Dodaci sadrže prateće i tehničke informacije koje idu u prilog analizi ili pružaju uvid način vršenja istraživanja.

### Dodatak 1: Skraćenice

Ovo nije iscrpni spisak. Sadrži najčešće i/ili manje poznate skraćenice koje se koriste u izvještaju.

AEM: Agencija za elektronske medije

AV: audiovizuelno

AVMS(D): Audiovizuelne medijske usluge (Direktiva)

DČ: Države članice

DEU: Delegacija Evropske unije u Crnoj Gori

DTT: digitalna zemaljska televizija

EBU: Evropska radiodifuzna unija

ECHR: Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

ECTT: Evropska konvencija o prekograničnoj televiziji

EK: Evropska komisija

EKIP: Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost

EP: Evropski parlament

EPRA: Evropska platforma regulatornih organa

ERGA: Evropska grupa regulatora za audiovizuelne medijske usluge

ESLJP: Evropski sud za ljudska prava

EU: Evropska unija

IPR: pravo intelektualne svojine

ISP: Dobavljači internet usluga

ITU: Internacionalna telekomunikaciona unija

JMS: javni medijski servisi

JUFREX: Zajednički program EU i SE i pod nazivom "Jačanje pravosudne ekspertize o slobodi izražavanja i medija u Jugoistočnoj Evropi (2016-2019)"

NP: Narodni poslanici

NRO(i): Nacionalni regulatorni organ(i)

NVO(i): nevladina organizacija(e)

NJS: Nacionalni javni servis

OCD: organizacija civilnog društva

ODIHR: Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava OEBS-a

OEBS: Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju

OTT: Internetski video servisi

PACE: Parlamentarna skupština Savjeta Evrope

PV: Predsjednik Vlade

PZ: Projektni zadatak

RDC: Radio difuzni centar

RSPP: Evropski program politike radio-frekvencijskog spektra

RTCG: Radio Televizija Crne Gore, Nacionalni javni servis

SE: Savjet Evrope

SEU: Savjet Evropske unije

UNESCO: Organizacija Ujedinjenih nacija za obrazovanje, nauku i kulturu

VSP: platforme za dijeljenje video snimaka

## Dodatak 2: Biografije autora

Autori su navedeni po abecednom redu.

JEAN-FRANÇOIS FURNÉMONT je osnivački partner firme Wagner-Hatfield, nezavisne konsultantske firme specijalizovane za javne poslove, politiku, regulativu i strategiju, naročito aktivne u sektoru medija i digitalne ekonomije. Njihovi klijenti su Savjet Evrope, Evropska audiovizuelna opservatorija, Evropska komisija, Evropski parlament, Međunarodna organizacija Frankofonija, OEBS, Ministarstvo kulture Danske, Međunarodni odnosi francuske zajednice u Belgiji, evropski i afrički organi nadležni za medije i telekomunikacije, nevladine organizacije i druge organizacije. Prethodno je bio zamjenik generalnog direktora (2000-2003) i generalni direktor (2003-2014) regulatornog organa za medije - CSA francuske zajednice u Belgiji. U odboru Evropske platforme regulatornih organa EPRA je prvo učestvovao kao zamjenik predsjedavajućeg (2008-2011), a kasnije kao izabrani predsjedavajući (2011-2014). Bivši slobodni novinar i bivši član odbora belgijskog javnog servisa RTBF, Jean-François Furnémont autor je nekoliko knjiga i publikacija. Završio je studije novinarstva i komunikacija, postdiplomske studije iz oblasti međunarodnih odnosa i evropske politike i među-univerzitetske studije iz oblasti javnih finansija.

MARC JANSSEN je osnivački partner firme Wagner-Hatfield, nezavisne konsultantske firme specijalizovane za javne poslove, politiku, regulativu i strategiju. Bio je profesor na Univerzitetu Kalifornije (UCLA), u Centru za američku politiku i javnu politiku u Vašingtonu i na Univerzitetu Kent – Briselska škola međunarodnih studija. Njegovo profesionalno iskustvo uključuje Francusko odjeljenje BBC World Service u Londonu i Demokratski nacionalni komitet u Vašingtonu. Bio je portparol i viši savjetnik Predsjednika Vlade Belgije od 1994. do 1999. godine. Član odbora Belgijske javne radio-televizije (RTBF) od 2004. do 2007. godine, a na kraju 2007. imenovan je na petogodišnji mandat u predsjedništvu CSA, regulatornom tijelu za televiziju i radio u dijelu Belgije u kojem se govori francuski jezik. Od 2011. do 2012. godine bio je predsjednik REFRAM-a, mreže medijskih organa iz 27 članica Međunarodne organizacije Frankofonija. Sada je aktivan u izradi i sprovođenju medijske politike, izgradnji kapaciteta za javne i privatne institucije, kao i istraživanju o razvoju medija, radom u različitim zemljama regiona Evrope, Bliskog Istoka i Afrike.

TANJA KERŠEVAN SMOKVINA je ekspert za medijsku regulaciju s radnim iskustvom u novinarstvu i medijskom istraživanju. Prije osnivanja MeGI - Instituta za upravljanje medijima, nezavisne konsultantske firme za medije i komunikacije, 18 godina je provela na raznim višim pozicijama u slovenačkom konvergentnom regulatornom organu AKOS. U Sloveniji je bila član ekspertske grupe za Zakon o RTV Slovenija i Zakon o medijima, koju je imenovao ministar kulture, i član ekspertske grupe za medijsku pismenost. Na međunarodnom nivou, saradivala je sa Savjetom Evrope, Evropskom audiovizuelnom opservatorijom, OEBS-om, OSF-om i EU fondovima i instrumentima. U periodu 2011-2013. godine bila je rukovodilac EU sufinansiranog projekta transnacionalne saradnje SEE Digi.TV za usklađivanje prelaska s analognog na digitalni signal u jadranskom regionu. U 2016. godini predsjedavala je ERGA podgrupom 3 koja je razvila Digitalni evropski alat za efikasnu i fleksibilnu regulaciju. U periodu od 2016. do 2017. godine, bila je članica Komiteta eksperata za Internet posrednike (MSI-NET), pododbora Upravnog odbora za medije i informaciono društvo (CDMSI), a imenovana je za članicu Komiteta eksperata za vještačku inteligenciju (MSI-AUT) za period 2018-2019. godine. Doktorirala je studije komunikacije na Univerzitetu u Ljubljani i predaje predmete vezane za medije na Univerzitetu u Mariboru.

DUNJA MIJATOVIĆ je bila predstavnik za slobodu medija Organizacije za evropsku bezbjednost i saradnju u periodu 2010-2017. godine. Prethodno je radila u Regulatornoj agenciji za komunikacije Bosne i Hercegovine gdje je pomogla u stvaranju pravnog, regulatornog i političkog okvira za medije u poslijeratnom društvu. Takođe je učestvovala u uspostavljanju samoreglativnog Savjeta za štampu i prve besplatne linije za pomoć medijima u jugoistočnoj Evropi. Godine 2007. izabrana je za predsjedavajuću Evropske platforme regulatornih organa (EPRA), najveće mreže medijskih regulatora. Predsjedavala je Grupom specijalista Savjeta Evrope za slobodu izražavanja i pristup informacijama u vremenu krize. Tokom njenog predsjedavanja, Odbor ministara usvojio je Deklaraciju za zaštitu i promociju istraživačkog novinarstva i Smjernice za zaštitu slobode izražavanja i informacija u vremenu krize. Već više od dvije decenije radi u oblasti ljudskih prava, medijskog prava i regulacije i izgradnje institucija u državama u tranziciji, uključujući i načine za rješavanje govora mržnje; između ostalog, kao konsultant na projektima koji se odnose na regulaciju medija i nove tehnologije u Evropi, Sjevernoj Africi i Bliskom istoku. Završila je zajedničke magistarske studije evropskih studija Univerziteta Bolonja, Londonske škole ekonomije, Univerziteta u Sarajevu i Univerziteta Saseks.

JELENA SURČULIJA MILOJEVIĆ je docent na Fakultetu političkih nauka Univerziteta Beograd. Doktorirala je pravo medija na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu, a magistrirala pravo Interneta i telekomunikacija na QueenMary Univerzitetu u Londonu. Kao ekspert za medije, telekomunikacije i Internet, radila je za Savjet Evrope, Evropsku komisiju, Cullen International, BBC World Service Trust, UNICEF, OEBS, UNDP, GIPI/Internews i druge, i učestvovala u izradi zakona o medijima i elektronskim komunikacijama u Srbiji i regionu. U svojstvu pomoćnice ministra za telekomunikacije Republike Srbije, bila je zadužena za međunarodnu saradnju i evropske integracije. Bila je član Savjetodavne grupe i gostujući predavač Programa za uporedno medijsko pravo (PCMLP) Centra za socio-pravne studije (CSLS) Pravnog fakulteta Univerziteta u Oxfordu i vodeći istraživač na projektu Instituta za otvoreno društvo "Mapiranje digitalnih medija: Srbija" (2011). Među njenim publikacijama je knjiga "Evropski pravni okvir za elektronske komunikacije: osnov za izgradnju informacionog društva u Srbiji" (2003) i "Sloboda izražavanja na Internetu" (ur. 2010). Jedan je od osnivača i članica Međunarodnog udruženja medijskih pravnika (International Media Lawyers Association – IMLA).

SNEŽANA TRPEVSKA je profesor na Institutu za komunikacione studije u Skoplju. Takođe je radila u Savjetu za radiodifuziju kao rukovodilac istraživanja i strateškog razvoja. Kao ekspert za medijsko pravo i medijsku politiku bila je uključena u izradu medijskog zakonodavstva i sarađivala sa Savjetom Evrope i Evropskom komisijom. Radila je na različitim istraživačkim projektima koji se tiču slobode izražavanja i medijskog pluralizma, medijske koncentracije i regulacije emitovanja, preferencija i stavova publike, etike u novinarstvu, itd. U periodu 2014-2016. godine, bila je članica istraživačkog projekta Informing Conflict Prevention, Response and Resolution, koji se sprovodio kroz Okvirni program 7 (FP7). U periodu 2013-2015. godine bila je dio EU IPA projekta za unaprijeđenje kapaciteta regulatornog organa za radio-difuziju u Makedoniji, kao viši ekspert za pravna/regulatorna pitanja o medijima. Od februara 2016. godine je glavna istraživačica Regionalne platforme Zapadnog Balkana za zagovaranje medijskih sloboda i sigurnosti novinara. Magistrirala je na studijama komunikacija i odbranila doktorsku disertaciju (Teza: Mješoviti metodi pristupa u proučavanju televizijskih vijesti) iz socioloških nauka na Filozofskom fakultetu u Skoplju.

### Dodatak 3: Mapa projektnog puta

Mapa projektnog puta, kako je bila predviđena za Projektni zadatak za Istraživanje sektora medija u Crnoj Gori je data ispod.

**Tabela 5: Mapa projektnog puta za Istraživanje sektora medija u Crnoj Gori**

Vremenski slijed	Aktivnosti	Odgovornost	Ključne tačke Rokovi	Indikatori Predmeti isporuke
Jul-avgust 2017. godine	Priprema Pregled literature Prikupljanje podataka Logistika	- Tim programa JUFREX SE - Nacionalni koordinatori - Koordinator tima - Eksperti	- Identifikacija zainteresovanih strana, 22.08. - Nacrt pitanja, 25.08. - Pozivno pismo sa osnovnim informacijama, 28.08.	- Opis aktivnosti (nacrt metodologije, struktura dokumenta, raspoređivanje zadataka, mapa puta) - Instrukcije za eksperte - Zajednička biblioteka - Lista zainteresovanih strana - Pitanja za intervju - Osnovna dokumenta - Agenda - Nacrt Projektnog zadatka Pozivno pismo
10. septembar 2017. godine	Koordinacioni sastanak tima	-Tim eksperata - Tim programa JUFREX SE	Sastanak 10.09.	Zaključci o - PZ - Obim poglavlja i preklapanja - Vremenski slijed - Stilski vodič - Upravljanje bibliotekom - Komunikacija - Redoslijed aktivnosti na početnom sastanku - Pristup za intervju - Završni događaj - Dodatni ekspert
11. septembar 2017. godine	Početak	- Tim programa JUFREX SE -Tim eksperata -Nacionalni koordinatori	Sastanak povodom početka projekta 11.09.	- Održavanje sastanka - Izvještaji o vidljivosti (medijska pokrivenost)
Polovina septembra 2017. godine	Procjena - Intervjui - Opservacija - Pregled dokumenata	- Tim eksperata - Lokalni eksperti, predstavnici zainteresovanih strana	-1. runda intervju 11.-14.09. -2. runda intervju 20.09. - Nacrt zaključaka	-Intervjui - Izvještaji sa misije



			do 30.09.	
2. polovina septembra – 1. polovina oktobra 2017. godine	Upravljanje projektom - Identifikacija otvorenih pitanja - Usklađivanja	- Koordinator - Tim eksperata - Program JUFREX SE	- Koordinacija - individualne diskusije, 29.09. - 04.10. - Završetak PZ do 06.10. - Brifing tima putem Skype-a 16.10.	- Prilagođavanje opsega poglavlja - PZ - Nalozi
Okt. – nov. 2017. godine	Analiza - Desk istraživanje - Ciljani upitnici - E-prepiska - intervjui putem Skype-a - Izrada	- Tim eksperata	- Podnošenje nacrtu poglavlja do 20.11.	- Poglavlja od 1-10 - Završni spisak osoba sa kojima je vođen intervju i kontakata
Novembar 2017. godine	Uređivanje Sastavljanje Uređivanje Formatiranje	- Koordinator tima - Tim eksperata	Nacrt izvještaja sačinjen do 30.11.	-1. nacrt izvještaja
Decembar 2017.godine	Konsultacije - Revizija od strane tima - Pojašnjenja - Prilagođavanja	- Koordinator tima - Tim eksperata - Tim programa JUFREX SE	- Povratne informacije od tima do 15.12. - Povratne informacije od SE do 15.12.	- Komentari članova tima - Komentari programa JUFREX SE
Januar 2018. godine	Završetak - Uređivanje završnog teksta - Podnošenje	- Koordinator tima - Tim eksperata - Tim programa JUFREX SE	- Ispravke do 15.01. - Finalna povratna informacija od strane tima i programa JUFREX SE do 20.01. - Podnošenje do 31.01.	- Završni izvještaj - Javno predstavljanje

## Dodatak 4: Spisak učesnika

Kompletan spisak osoba sa kojima su se eksperti sreli tokom posjete za potrebe procjene, u periodu od 11-14. septembra i 20. septembra 2017.godine u Podgorici nalazi se ispod (navedeno po redosljedu sastanaka).

**Tabela 6: Učesnici na sastancima tokom posjete**

	Učesnik	Naziv / funkcija	Institucija/organizacija/kompanija
1	Patrick Schmelzer	Službenik za međunarodne odnose - Mediji i javni poslovi	DEU u Crnoj Gori
2	Aleksandar Andrija Pejović	Ministar	Ministarstvo evropskih poslova, Crna Gora
3	NJ.E. Ambasador Aivo Orav	Šef Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori	DEU u Crnoj Gori
4	Abaz Džafić	Direktor Agencije	AEM, Agencija za elektronske medije
5	Jadranka Vojvodić	Pomoćnica direktora i rukovodilac Sektora za pravna i ekonomska pitanja	AEM, Agencija za elektronske medije
6	Sunčica Bakić	Pomoćnica direktora i rukovodilac Sektora za monitoring	AEM, Agencija za elektronske medije
7	Elvira Ceković	Rukovodilac Službe za odnose s javnošću i opšte poslove	AEM, Agencija za elektronske medije
8	Đorđe Vujnović	Savjetnik direktora za međunarodne odnose	AEM, Agencija za elektronske medije
9	Marina Mugoša Lazarević	Savjetnik direktora za pravna pitanja	AEM, Agencija za elektronske medije
10	NJ.E. Maryse Daviet	Ambasadorka, šefica misije u Crnoj Gori	Misija OEBS-a u Crnoj Gori
11	Samra Čampara	Šefica Medijskog programa	Misija OEBS-a u Crnoj Gori
12	Željko Aprcović	Predsjednik Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu	Skupština Crne Gore
13	Andrija Nikolić	Član Odbora za politički sistem i za kulturu	Skupština Crne Gore
14	Radule Novović	Predsjednik Odbora za prosvjetu, nauku, kulturu i sport	Skupština Crne Gore
15	Slavica Mirković	Sekretar Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu	Skupština Crne Gore
16	Srđan Kusovac	Savjetnik predsjednika Vlade, rukovodilac Službe za odnose s javnošću	Kabinet predsjednika Vlade
17	Željko Rutović	Direktor	Ministarstvo kulture / Direktorat za

			medije
18	Marija Vlaović	Savjetnik	Ministarstvo kulture / Direktorat za medije
19	Filip Obadović	Savjetnik	Ministarstvo kulture / Direktorat za medije
20	Ratka Strugar	Generalni direktor Direktorata za elektronske komunikacije, poštansku djelatnost i radio spektar	Ministarstvo ekonomije / Direktorat za elektronske komunikacije, poštansku djelatnost i radio spektar
21	Ružica Mišković	Načelnica Direkcije za međunarodnu saradnju i EU integracije	Ministarstvo javne uprave
22	Nada Đurđić	Glavni inspektor	Uprava za inspekcijske poslove / Sektor za zaštitu tržišta i ekonomije, igre na sreću i javne nabavke / Odsjek za inspekciju za elektronske komunikacije, poštansku djelatnost i usluge informacionog društva
23	Mladen Koljenšić	Glavni inspektor za elektronske komunikacije	Uprava za inspekcijske poslove / Sektor za zaštitu tržišta i ekonomije, igre na sreću i javne nabavke / Odsjek za inspekciju za elektronske komunikacije, poštansku djelatnost i usluge informacionog društva
24	Ljiljana Pešalj	Pomoćnica Izvršnog direktora, rukovodilac Sektora za pravne poslove	EKIP, Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost
25	Boris Jevrić	Pomoćnik izvršnog direktora, rukovodilac Sektora za radiokomunikacije	EKIP, Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost
26	Dragan Markešić	Direktor	Direct Media
27	Marijana Laković-Drašković	Generalna direktorica Direktorata za pravosuđe	Ministarstvo pravde
28	Tomica Knežević	Savjetnik, Direktorat za pravosuđe	Ministarstvo pravde
29	Anica Zindović	Savjetnik	Zavod za intelektualnu svojinu
30	Emina Mujević Kara	Generalni direktor Direktorata za međunarodnu saradnju i EU fondove	Ministarstvo saobraćaja i pomorstva, Direktorat za međunarodnu saradnju i EU fondove
31	Ana Rutović	Savjetnik	Zavod za intelektualnu svojinu
32	Radoje Novović	Rukovodilac Odsjeka za istraživanje i razvoj obrazovnog sistema	Ministarstvo prosvjete (Odjeljenje ili lice zaduženo za medijsku pismenost)
33	Dušanka Popović	Savjetnik	Ministarstvo prosvjete (Odjeljenje ili lice zaduženo za medijsku pismenost)
34	Danijela Đilas	Savjetnik	Ministarstvo prosvjete (Odjeljenje ili lice zaduženo za medijsku pismenost)

35	Marina Matijević	Šef odsjeka za ICT	Ministarstvo prosvjete (Odjeljenje ili lice zaduženo za medijsku pismenost)
36	Milica Mićunović	Savjetnik	Ministarstvo prosvjete (Odjeljenje ili lice zaduženo za medijsku pismenost)
37	Goran Radenović	Direktor	Pink M TV
38	Maša Vučinić	Savjetnik	Ministarstvo finansija / Odjeljenje za pripremu državne pomoći
39	Jovo Rabrenović	Generalni direktor za razvoj nacionalnog brenda i zaštitu potrošača	Ministarstvo ekonomije / Direktorat za razvoj nacionalnog brenda i zaštitu potrošača
40	Jovana Tošković	Savjetnik	Agencija za zaštitu konkurencije
41	Boženka Nikolić	Rukovodilac Odsjeka za zaštitu konkurencije na tržištu energetike, građevinarstva, šumarstva, rudarstva, turizma, saobraćaja, poljoprivrede i hemijskih proizvoda	Agencija za zaštitu konkurencije
42	Mersad Mujević	Direktor	Uprava za javne nabavke Crne Gore
43	Jakša Backović	Viši policijski komesar I klase	Ministarstvo unutrašnjih poslova
44	Zoran Tomović	Glavni policijski inspektor	Ministarstvo unutrašnjih poslova
45	Ljiljana Klikovac	Rukovodilac Osnovnog državnog tužilaštva u Podgorici	Tužilaštvo
46	Ana Bošković	Osnovni državni tužilac u Podgorici	Tužilaštvo
47	Sanja Jovičević	Specijalni državni tužilac	Tužilaštvo
48	Ružica Mišković	Načelnica Direkcije za međunarodnu saradnju i EU integracije	Ministarstvo javne uprave
49	Zorica Vujović	Savjetnik	CIRT, Direkcija za zaštitu od računarskih i bezbjednosnih incidenata
50	Željko Ivanović	Izvršni direktor	Daily press – Vijesti
51	Mihailo Jovović	Glavni i odgovorni urednik	Daily press – Vijesti
52	Nikola Marković	Zamjenik glavnog urednika	List Dan i Predsjednik Komisije za istraživanje napada na novinare
53	Esad Kočan	Glavni i odgovorni urednik i VD izvršni direktor	Monitor (nedeljnik)
54	Milena Perović Korać	Zamjenik glavnog i odgovornog urednika	Monitor (nedeljnik)
55	Sonja Drobac	Direktorica, glavna i odgovorna urednica	TV Prva

56	Ivan Vukčević	Direktor za marketing, komunikacije i program	TV Prva
57	Radovan Bogojević	Novinar	TV Prva
58	Andrijana Kadija	Generalna direktorica	RTCG
59	Vladan Mićunović	Direktor TVCG	RTCG
60	Radojica Bulatović	Direktor RCG	RTCG
61	Valentina Ščekić	Pomoćnica generalnog direktora RTCG	RTCG
62	Aleksandra Sekulić Vojvodić	Glavna producentkinja RTCG	RTCG
63	Slavko Đurđić	Rukovodilac Multimedijalnog centra RTCG	RTCG
64	Goran Đurović	Komisija za predstavke i prigovore slušalaca i gledalaca RTCG	RTCG
65	Marijana Bojanić	Izvršna direktorica	TV Vijesti
66	Emilija Rabrenović	Specijalista za medije	Telenor
67	Sonja Lukić	Rukovodilac, Sektor za regulatorna pitanja	Telenor
68	Dragan Ratković	Koordinator za regulatorna pitanja, Sektor za korporativne i pravne poslove i regulatorne poslove	M:tel
69	Sonja Mugoša	Koordinator za regulatorna pitanja, Sektor za korporativne i pravne poslove i regulatorne poslove	M:tel
70	Jovana Novaković	Glavni specijalista za regulatorne i državne poslove, Sektor za korporativne i pravne poslove	Crnogorski Telekom
71	Marjan Popović	Menadžer za razvoj proizvoda, Sektor za marketing	Crnogorski Telekom
72	Vidak Stanić	Specijalista za korporativne i komercijalne poslove, Sektor za pravne poslove	Crnogorski Telekom
73	Ranko Vujović	Generalni sekretar	Medijski savjet za samoregulaciju
74	Amer Ramusović	Predsjednik	Samoregulativni savjet za lokalnu štampu
75	Ilija Jovičević	Ombudsman	Dnevni list Dan
76	Paula Petričević	Ombudsman	Monitor and Vijesti
77	Mirjana Radović	Pravnica i koordinatorica programa "Sloboda izražavanja"	NVO Akcija za ljudska prava
78	Ana Nenezić	Koordinatorica programa	Centar za građansko obrazovanje (CGO)
79	Goran Đurović	Rezidentni savjetnik	TASCO kancelarija u Crnoj Gori

80	Mila Radulović	Generalni sekretar	Društvo profesionalnih novinara Crne Gore
81	Marijana Camović	Predsjednik	Sindikat medija Crne Gore
82	Radomir Kračković	Potpredsjednik	Sindikat medija Crne Gore
83	Aneta Spaić	Profesor	Pravni fakultet, Podgorica
84	Jovo Martinović	Novinar	
85	Mila Radulović	Generalni sekretar	Udruženje profesionalnih novinara Crne Gore
86	Tufik Softić	Novinar	
87	Duško Vuković	Novinar, medijski analitičar	
88	Vladimir Otašević	Novinar	
89	Ljiljana Klikovac	Rukovodilac Osnovnog državnog tužilaštva	Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici
90	Sanja Jovićević	Specijalni tužilac	Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici
91	Ana Bošković	Državni tužilac	Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici
92	Nikola Marković	Predsjednik Komisije za istraživanje napada na novinare	Komisija za istraživanje napada na novinare
93	Draško Đuranović	Direktor, glavni i odgovorni urednik	Dnevni list Pobjeda
94	Goran Četković	Predsjednik	Udruženje novinara Crne Gore

**Ekspertska posjeta,  
Analiza medijskog sektora, Crna Gora, septembar 2017. godine**

**Spisak tema za razgovore i primjeri pitanja**

Poglavlja Analize:

Poglavlje 1: Pregled i procjena tržišta

Poglavlje 2: Zakonodavni i institucionalni okvir

Poglavlje 3: Medijski javni servisi

Poglavlje 4: Internet posrednici i onlajn medijske platforme

Poglavlje 5: Šeme podrške i državna pomoć medijima

Poglavlje 6: Transparentnost medijskog vlasništva i medijska koncentracija

Poglavlje 7: Novinarstvo - profesionalni integritet i bezbjednost

Poglavlje 8: Samoregulacija medija

Poglavlje 9: Medijska pismenost

Poglavlje 10: Autorsko pravo / prava intelektualne svojine

**1 Market overview and assessment / Pregled tržišta**

- Brief history and development of the sector/your sub-sector/your institution since the independence of Montenegro.
- Key figures and facts of the sector/your sub-sector/your institution today.
- How would you compare the situation and health of the sector/your sub-sector/your institution to its situation five years ago?
- How would you compare the situation and health of the sector/your sub-sector/your institution to its situation in neighboring countries?
- What are the key issues most relevant to the sector/your sub-sector/your institution?

- 
- Kratak istorijat i razvoj vašeg resora/sektora/institucije od sticanja nezavisnosti Crne Gore.
  - Osnovne brojke i podaci o vašem resoru/sektoru/instituciji danas.
  - Kako bi ocijenili stanje i zdravlje vašeg resora/sektora/institucije u odnosu na stanje od prije pet godina?
  - Kako bi ocijenili stanje i zdravlje vašeg resora/sektora/institucije u odnosu na stanje u susjednim zemljama?
  - Koji su najrelevantniji problemi za vaš resor/sektor/instituciju?

## 2 Legislative and institutional framework / Pravni i institucionalni okvir

1. Parliament of Montenegro
  - What is your opinion on media legislation and its implementation in Montenegro?
  - Would you be willing to initiate/support the changes within media legislation, in order for it to be better harmonized with CoE and EU standards, if needed?
  - Do you think that such changes would be supported by majority of MPs?
  - Would you initiate and/or support the removing of “insult” and “damage to reputation” from Criminal Code (following defamation that was removed in 2012)?
2. Government of Montenegro (PM office and relevant Ministries)
  - What is your opinion on media legislation and its implementation in Montenegro?
  - What is, in your opinion, the weakest point of current media legislation?
  - Do you think that state advertisement in media is fair and transparent enough?
  - Do you think that “insult” and “damage to reputation” should also be removed from Criminal Code, following the defamation being deleted in 2012?
  - How do you see the editorial and financial independence of RTCG in practice?
3. Others
  - What is your opinion on media legislation and its implementation in Montenegro?
  - Do you think that media laws are implemented well by regulatory authorities?
  - Are there any obstacles that you are facing (if Agency) in implementing the law?
  - Do you think that RTCG is independent enough (editorially and financially)?
  - Do you think that state advertising in media is fair and transparent enough?

- 
1. Skupština Crne Gore
    - Koje je Vaše mišljenje o medijskom zakonodavstvu i njegovoj primjeni u Crnoj Gori?
    - Ukoliko bi se za tim pojavila potreba, da li biste bili spremni da inicirate i/ili podržite izmjene medijskog zakonodavstva kako bi ono bilo bolje usklađeno sa standardima Savjeta Evrope i Evropske unije?
    - Da li mislite da bi takve promjene u zakonodavstvu podržala većina poslanika?
    - Da li biste inicirali i/ili podržali brisanje krivičnih djela “uvreda” i “povreda časti i ugleda” iz Krivičnog zakonika (nakon što je kleveta izbrisana 2012. godine)?
  2. Vlada Crne Gore
    - Koje je Vaše mišljenje o medijskom zakonodavstvu i njegovoj primjeni u Crnoj Gori?
    - Šta je, po Vašem mišljenju, “najslabija karika” važećeg medijskog zakonodavstva?
    - Da li mislite da je oglašavanje institucija javnog sektora u medijima dovoljno fer i transparentno?
    - Da li mislite da bi trebalo izbrisati krivična djela “uvreda” i “povreda časti i ugleda” iz Krivičnog zakonika (nakon što je kleveta izbrisana 2012. godine)?
    - Kakvo je Vaše mišljenje o uređivačkoj i finansijskoj nezavisnosti RTCG u praksi?
  3. Drugi
    - Koje je Vaše mišljenje o medijskom zakonodavstvu i njegovoj primjeni u Crnoj Gori?
    - Da li mislite da regulatorna tijela adekvatno primjenjuju medijske zakone?



- Da li se Vi (ako dolazite iz Agencije) suočavate sa određenim poteškoćama prilikom primjene zakona? Ako da, kojim?
- Da li mislite da je RTCG dovoljno nezavisna (sa uredničkog i finansijskog stanovništva)?
- Da li mislite da je oglašavanje institucija javnog sektora u medijima dovoljno fer i transparentno?

### 3 Public Service Media / Javni medijski servisi

1. Current situation of the public broadcaster in Montenegro
  - How would you describe the overall situation of the PSB in Montenegro? Is it a strong and influential media organisation, in terms of the quality of its programming, audience share, professionalism, editorial independence etc.?
  - What is the current market share of PBS? What are the estimations about is the size of the market and what part belongs to PSB? Is the PSB distorting the competition and market rules in the country?
2. Operational impact of legal framework
  - What are the key strengths of the PSM legal framework which help and facilitate the fulfillment of its missions?
  - What dispositions or aspects of the PSM legal framework make it difficult to operate smoothly and effectively on a day-to-day basis?
  - What kind of dialogue exist or should exist between the political authorities and the PSM management to assess the soundness of the legal framework?
3. Financial situation
  - What do you think of the current funding model for PSB? How is funding model implemented in practice? Is PSB financially, functionally sustainable?
  - How the current financial situation of the PSB affects its editorial independence and quality of programming?
  - How will financial model influence the future of PSB and what are the alternatives? Were there any initiatives and ideas for changing the funding model?
4. Governance and internal organization
  - Fundamentals of governance: board, senior management, rules, accountability, reporting, oversight.
  - Relationship between PSM board/management and political authorities
  - Relationship between PSM board/management and regulatory authorities
  - Internal structure, organizational chart, ...
  - Recruitment, promotion, internal training, terminations of contract, union/management relations.
5. Institutional autonomy and editorial independence
  - How would you assess the legal guarantees for the PSB autonomy and independence enshrined in the legislation? Are those guarantees implemented?
  - In what form and with what consequences do governments, political parties and other interest groups influence the functioning of the PSB in practice?
  - How much influence managers and editors have on everyday journalistic work in the PSB? How would you evaluate the respect for ethical and professional standards in the PSB news reporting? Is the journalism in the PSB a 'benchmark of quality and professionalism' for the other news media in the country?

- Do the managers and editors in the PSB keep distance from the Government, state institutions and political parties? Are there forms of hidden or overt ‘communication’ (or pressures) between the managing bodies and the centres of power?
6. Content production and development, relationship with independent producers and other content providers
    - Who makes the programming decisions? How are these decisions made?
    - Proportions of in-house productions versus independent productions.
    - Proportions of domestic programs versus bought from another country.
    - Overview of the independent production landscape.
    - Investment in news, in local fiction, in domestic shows.
    - How to best stimulate creativity?
    - Relationship with commercial broadcasters.
  7. Protection of public interest in the program output (independence and impartiality, cultural obligations, universality and genre diversity of program etc.)
    - Is the concept of ‘public interest’ properly understood and incorporated in the legislation?
    - Were there any debates or public hearings in the Parliament about how the public interest is fulfilled by the PSB in Montenegro?
    - Has the main supervisory body in the PSB ever debated about how the PSB fulfils its program obligations? If yes, what were the conclusions and consequences about PSB’s future work?
    - Has the broadcast regulator ever conducted an analysis of how the PSB fulfils its mission and program obligations? If yes, what were the conclusions and consequences about PSB’s future work?
  8. Connection with the audience/citizens
    - Does the main supervisory body of the PSB in Montenegro represent the society at large? How its members are nominated and elected? Do they keep regular connections and discussions with their constituencies? Are there political influences on their work?
    - Has the PSB adopted an internal document for keeping communication or including the interests of audience/citizens in its programming policy? If yes, how it is implemented?
    - What are the forms of communication with the audience/citizens? Is that process organised as a one-way communication (journalists - audiences) or it is a two-way dialogue between the PSB different bodies with the citizens?
    - What the audiences/citizens think about the PSB programming output? How they perceive the quality of its news programmes and other informative programs? How the PSB editors and journalists use the audience research data? Are there internal discussions about how to adjust and improve programming accordingly?
    - What are the forms of audience/citizens participation in the PSB programs? How often are they invited to take participation in the programs? What are these programs?
  9. International relationships and partnerships
    - Relationships and partnerships with foreign PSM: neighboring countries, EBU, etc.
    - International cooperation programs or partnerships with international institutions (EU, NGOs, etc): how many have taken place, with what success, what lessons learned?
  10. Technological development
    - How the current technological environment (internet, online media, social networks and the processes of convergence) influences the role and function of PSB and the broadcasting market in

the country in general? Are there any challenges posed by the new technologies for the future of PSB? Please explain.

- If and how is the use of new technologies and digitalization of PSB defined in laws and other policy documents, such as strategies, rules and regulations? Have the PSB developed its own strategic document? If yes, what is the main vision and long-term objectives in terms of technological development?
- What is the current situation in terms of digitalization and technological development? Are there sufficient human, technical, financial and other resources provided to implement the strategic goals?
- Does PSB incorporate new media and social media in its operation, and if yes in which way, and with what effect?

#### 11. Main challenges in future

- What are the main challenges for the future?

---

##### 1. Trenutno stanje javnog servisa u Crnoj Gori

- Kako bi opisali ukupno stanje javnog servisa u Crnoj Gori? Da li se radi o jakoj i uticajnoj medijskoj kući u smislu kvaliteta programa, gledanosti/slušnosti, profesionalizma, uredničke nezavisnosti, itd?
- Koliki udio na tržištu trenutno ima javni servis? Koje su procjene veličine tržišta i koji dio pripada javnom servisu? Da li javni servis narušava konkurenciju i tržišna pravila u zemlji?

##### 2. Operativni uticaj zakonskog okvira

- Koje su glavne dobre strane zakonskog okvira kojim se reguliše javni servis koje pomažu i omogućavaju ispunjenje njegove misije?
- Koje karakteristike ili aspekti zakonskog okvira kojim se reguliše javni servis otežavaju neometan i djelotvoran rad na dnevnoj osnovi?
- Koja vrsta dijaloga postoji ili bi trebalo da postoji između političkih vlasti i rukovodstva javnog servisa kako bi se ocijenila svrsishodnost zakonskog okvira?

##### 3. Finansijska situacija

- Što mislite o sadašnjem modelu za finansiranje javnog servisa? Kako se model finansiranja sprovodi u praksi? Da li je javni servis finansijski i funkcionalno održiv?
- Kako trenutna finansijska situacija javnog servisa utiče na uredničku nezavisnost i kvalitet programa?
- Kako će finansijski model uticati na budućnost javnog servisa i koje opcije postoje? Da li je bilo nekih inicijativa i ideja za promjenu modela finansiranja?

##### 4. Upravljanje i unutrašnja organizacija

- Osnovni elementi upravljanja: odbor, rukovodstvo, pravila, odgovornost, izvještavanje, nadzor.
- Odnos između odbora/rukovodstva javnog servisa i političkih vlasti
- Odnos između odbora/rukovodstva javnog servisa i regulatornih vlasti
- Unutrašnja struktura, organigram, ...
- Zapošljavanje, napredovanje, interna obuka, prekid radnog odnosa, odnos sindikata i rukovodstva.

##### 5. Institucionalna autonomija i urednička nezavisnost

- Kako ocjenjujete zakonske garancije autonomije i nezavisnosti javnog servisa predviđene zakonom? Da li se te garancije sprovode?
  - U kom vidu i sa kojim posljedicama vlasti, političke partije i druge interesne grupe utiču na funkcionisanje javnog servisa u praksi?
  - Koliko uticaja rukovodioci i urednici imaju na svakodnevni novinarski rad u javnom servisu? Kako ocjenjujete poštovanje etičkih i profesionalnih standarda u informativnom programu javnog servisa? Da li je novinarstvo u javnom sektoru „reper kvaliteta i profesionalnosti“ za ostale informativne medijske kuće u zemlji?
  - Da li rukovodstvo i urednici u javnom sektoru drže distancu u odnosu na Vladu, državne institucije i političke partije? Postoje li vidovi skrivene ili otvorene „komunikacije“ (ili pritisaka) između upravnih tijela i centara moći?
6. Proizvodnja i razvoj sadržaja, odnosi sa nezavisnim producentima i drugim pružaocima sadržaja
- Ko donosi programske odluke? Kako se te odluke donose?
  - Procenat sopstvene produkcije u odnosu na nezavisnu produkciju.
  - Procenat domaćih programa u odnosu na one koji se kupe u drugoj zemlji.
  - Pregled nezavisne produkcijske scene.
  - Ulaganje u informativni program, lokalni igrani program i domaći TV program.
  - Kako najbolje stimulisati kreativnost?
  - Odnos sa komercijalnim emiterima.
7. Zaštita javnog interesa u realizaciji programa (nezavisnost i nepristrasnost, kulturne obaveze, univerzalnost i raznolikost žanrova, itd.)
- Da li se koncept „javnog interesa“ na pravi način razumije i predviđa zakonom?
  - Da li je bilo debata ili javnih saslušanja u Skupštini o tome kako javni servis u Crnoj Gori ispunjava obaveze vezano za javni interes?
  - Da li je glavni nadzorni organ javnog servisa ikada raspravljao o tome kako javni servis ispunjava svoje programske obaveze? Ako jeste, koji su bili zaključci i posljedice po rad javnog servisa?
  - Da li je radiodifuzni regulator ikada uradio analizu kako javni servis ispunjava svoju misiju i programske obaveze? Ako jeste, koji su bili zaključci i posljedice po rad javnog servisa?
8. Veza sa publikom/građanima
- Da li glavno nadzorno tijelo javnog servisa u Crnoj Gori predstavlja sve segmente društva? Kako se članovi tog tijela kandiduju i biraju? Da li održavaju redovne veze i razgovaraju sa svojim izbornim tijelom? Da li ima političkog uticaja na njihov rad?
  - Da li je javni servis usvojio neki interni akt za održavanje komunikacije ili uključivanje interesa publike/građana u svoju programsku politiku? Ako jeste, kako se sprovodi?
  - Koji vidovi komunikacije sa publikom/građanima postoje? Da li je taj proces organizovan kao jednosmjerna komunikacija (novinari-publika) ili je to dvosmjerni dijalog između različitih tijela javnog servisa i građana?
  - Što publika/građani misle o programu koji realizuje javni servis? Kako doživljavaju kvalitet vijesti i drugog informativnog programa? Kako urednici i novinari javnog sektora koriste podatke iz istraživanja publike? Postoje li interne diskusije o tome kako prilagoditi ili unaprijediti program u skladu sa tim?
  - Koji vidovi učešća publike/građana u programima javnog servisa postoje? Koliko se često pozivaju da učestvuju u programima? Koji su to programi?
9. Međunarodni odnosi i partnerstva

- Odnosi i partnerstva sa stranim medijskim kućama iz javnog sektora: susjedne zemlje, EBU, itd.
- Programi međunarodne saradnje ili partnerstva sa međunarodnim institucijama (EU, NVO, itd.): koliko ih je bilo, sa kakvim uspjehom, koje su pouke izvučene?

#### 10. Tehnološki razvoj

- Kako trenutno tehnološko okruženje (internet, onlajn mediji, društvene mreže i procesi konvergencije) utiču na ulogu i funkciju javnog servisa i radiodifuzno tržište u zemlji generalno? Da li nove tehnologije postavljaju izazove za budućnost javnog servisa? Molimo da objasnite.
- Da li su i kako korišćenje novih tehnologija i digitalizacija definisani u zakonima i drugim dokumentima javne politike, kao što su strategije, pravila i propisi? Da li je javni servis izradio sopstveni strateški dokument? Ako jeste, koja je glavna vizija i dugoročni ciljevi u smislu tehnološkog razvoja?
- Kakvo je trenutno stanje i smislu digitalizacije i tehnološkog razvoja? Da li ima dovoljno ljudskih, tehničkih, finansijskih i drugih resursa za realizaciju strateških ciljeva?
- Da li javni servis uključuje nove medije i društvene medije u svoj rad i ako da, na koji način i sa kojim efektom?

#### 11. Glavni izazovi u budućnosti

- Koji su glavni izazovi u budućnosti?

### **4 Internet intermediaries and Online Media Platforms / Internet posrednici i online medijske platforme**

- What is your opinion on the legislation governing the activity of your sector and its implementation in Montenegro? Is there any need for changes?
- Which are the grounds and criteria used in case of blocking, filtering and takedown of (illegal) internet content?
- What is the role of Protection for computer and safety incidents on Internet unit (CIRT) in blocking, filtering and takedown of (illegal) internet content?
- How do you assess the performance of the competent (judiciary or administrative) bodies?
- How do you assess the practices of the industry (e.g. ISPs, mobile operators, social media and other platforms)?
- Are there any safeguards to prevent abuse and arbitrariness and for protection of users rights and freedom of expression? If yes, how are they implemented? Which are possibilities of the concerned parties?
- Are there any industry self-regulation schemes in place? What are the principles they are operating on?
- Are there any cases of telecom-internet-media vertical integration and what are their effects with regard to competition and freedom of expression?
- Could you give us more information about the project "Safer Internet" (Connecting Generations) that is held between the Ministry for Information society and Telecommunications and Telenor in Montenegro?

- 
- Kakvo je vaše mišljenje o zakonima koji regulišu aktivnost vašeg sektora i njihovoj primjeni u Crnoj Gori? Postoji li potreba za promjenama?
  - Koje su osnove i kriterijumi korišćeni u slučajevima blokiranja, filtriranja i uklanjanja (nezakonitog) internetskog sadržaja?

- Koja je uloga Direkcije za zaštitu od računarskih i bezbjednosnih incidenata na Internetu (CIRT) u slučajevima blokiranja, filtriranja i uklanjanja (nezakonitog) sadržaja na Internetu?
- Kako ocjenjujete rad nadležnih (sudskih ili upravnih) tijela?
- Kako ocjenjujete prakse subjekata koji obavljaju medijsku djelatnost (npr. ISP-ova, mobilnih operatera, društvenih medija i drugih platformi)?
- Postoje li zaštitne mjere kako bi se spriječile zloupotrebe i samovolja, i mjere za zaštitu prava korisnika i slobode izražavanja? Ako da, kako se sprovedu? Koje su mogućnosti uključenih strana?
- Postoje li primjeri samoregulacije subjekata koji obavljaju medijsku djelatnost? Koji su principi na kojima djeluju?
- Postoje li slučajevi vertikalne integracije telekomunikacijskih, internetskih i medijskih usluga, i koji su njihovi učinci u odnosu na konkurenciju i slobodu izražavanja?
- Da li biste mogli da nam date više informacija o projektu „Sigurniji Internet“ koji se sprovodi između Ministarstva za informaciono društvo i telekomunikacije i Telenora u Crnoj Gori?

## 5 Support schemes and state aid / Šeme podsticaja i državna pomoć medijima

### 1. Support schemes

- What State support schemes for media companies have been established in application of articles 136 and 137 of the Electronic Media Law?
- Are the funds available via these support schemes allocated to media companies in a transparent manner?
  - If yes, how is this transparency ensured?
  - If not:
    - what are the reasons?
    - what are the consequences on the market?
    - how can this problem be solved?

### 2. State aid

- What are the State aid cases in the audiovisual sector that Montenegro had to deal with since the implementation of EU regulatory framework and what were their outcomes?
- Do you consider that the legal framework regarding State aid to PSM is satisfactory or should it be amended?
- If you consider it should be amended, in what ways should it be?
- Do you consider that the legal framework regarding State aid to PSM is properly enforced?
  - If yes, how is this enforced?
  - If not:
    - what are the reasons?
    - what are the consequences on the market?
    - how can this problem be solved?
- The 2016 Enlargement report of the European Commission recommends to “ensure the operational independence of the State Aid Control Commission and improve the effectiveness of its control on State aid at all levels”. What is your view on this recommendation regarding its potential impact on the audiovisual sector?
- The 2016 Enlargement report of the European Commission recommends to “complete the alignment of the law on State aid control with the acquis, in line with the Stabilisation and Association Agreement (SAA) obligations”. What is your view on this recommendation regarding its potential impact on the audiovisual sector?

3. State advertising
- Do you consider that the legal framework regarding State advertising is satisfactory (i.e. guarantees fairness, neutrality, equal treatment and transparency in the use of public money) or should it be amended?
  - If you consider it should be amended, in which ways should it be?
  - Do you consider that the legal framework regarding State advertising – and in particular the Law on Prevention of Illegal Business – is properly enforced?
    - If yes, how is this enforced?
    - If not:
      - what are the reasons?
      - what are the consequences on the market?
      - how can this problem be solved?
  - Do you consider that the legal framework regarding other direct or indirect use of public money in the media is satisfactory (i.e. guarantees fairness, neutrality, equal treatment and transparency in the use of public money) or should it be amended?
  - If you consider it should be amended, in which ways should it be?
  - Do you consider that the legal framework regarding other direct or indirect use of public money in the media is properly enforced?
    - If yes, how is it enforced?
    - If not:
      - what are the reasons?
      - what are the consequences on the market?
      - how can this problem be solved?
  - Do the State bodies in charge of these issues have enough powers (including sanctions) to remedy cases of misuses of public money, if there are any?
  - Could misuse of State advertising:
    - be considered as a distortion of competition as defined by article 8 of the Law on Protection of Competition?
    - fall under a sectoral analysis as defined by article 40 of the Law on Protection of Competition?
  - Are the data about volume and share of State advertising and other use of public money per media company available? And are these data made public?
  - Are the data about volume and share of advertising by State-owned companies per media company available? And are these data made public?

---

1. Šeme podrške

- Koje šeme državne podrške za medijske kuće postoje vezano za primjenu čl. 136 i 137 Zakona o elektronskim medijima?
- Da li se sredstva koja su dostupna putem tih šema podrške na transparentan način raspodjeljuju medijskim kućama?
  - Ako da, kako se ta transparentnost osigurava?
  - Ako ne:
    - Iz kojih razloga?
    - Koje to posljedice ima po tržište?
    - Kako se taj problem može riješiti?

2. Državna pomoć

- Koji su slučajevi državne pomoći audiovizuelnom sektoru sa kojima se suočila Crna Gora od uvođenja regulatornog okvira EU i kako su ti slučajevi završeni?

- Da li smatrate da je zakonski okvir vezan za državnu pomoć javnom servisu zadovoljavajući ili bi ga trebalo mijenjati?
- Ako mislite da bi ga trebalo mijenjati, na koji način?
- Da li smatrate da se zakonski okvir vezan za državnu pomoć javnom servisu odgovarajuće sprovodi?
  - Ako da, kako se sprovodi?
  - Ako ne:
    - Iz kojih razloga?
    - Koje to posljedice ima po tržište?
    - Kako se taj problem može riješiti?
- Izvještaj Evropske komisije o proširenju iz 2016. godine preporučuje da se “osigura operativna nezavisnost Komisije za kontrolu državne pomoći i unaprijedi efektivnost njene kontrole državne pomoći na svim nivoima”. Koje je vaše stanovište vezano za ovu preporuku u pogledu njenog potencijalnog uticaja na audiovizuelni sektor?
- Izvještaj Evropske komisije o proširenju iz 2016. godine preporučuje da se “dovrši usaglašavanje zakona o kontroli državne pomoći sa pravnom tekovinom, u skladu sa obavezama iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP)”. Koje je vaše stanovište vezano za ovu preporuku u pogledu njenog potencijalnog uticaja na audiovizuelni sektor?

### 3. Oglašavanje institucija javnog sektora

- Da li smatrate da je zakonski okvir u pogledu oglašavanja institucija javnog sektora zadovoljavajući (tj. garantuje pravičnost, neutralnost, jednak tretman i transparentnost u korišćenju javnog novca) ili bi ga trebalo mijenjati?
- Ako mislite da bi ga trebalo mijenjati, na koji način?
- Da li smatrate da se zakonski okvir u pogledu oglašavanja institucija javnog sektora – a pogotovo Zakon o sprječavanju nelegalnog poslovanja – odgovarajuće sprovodi?
  - Ako da, kako se sprovodi?
  - Ako ne:
    - Iz kojih razloga?
    - Koje to posljedice ima po tržište?
    - Kako se taj problem može riješiti?
- Da li smatrate da je zakonski okvir u pogledu direktnog i indirektnog korišćenja javnog novca u medijima zadovoljavajući (tj. garantuje pravičnost, neutralnost, jednak tretman i transparentnost u korišćenju javnog novca) ili bi ga trebalo mijenjati?
- Ako mislite da bi ga trebalo mijenjati, na koji način?
- Da li smatrate da se zakonski okvir u pogledu direktnog i indirektnog korišćenja javnog novca u medijima odgovarajuće sprovodi?
  - Ako da, kako se sprovodi?
  - Ako ne:
    - Iz kojih razloga?
    - Koje to posljedice ima po tržište?
    - Kako se taj problem može riješiti?
- Da li državna tijela zadužena za ova pitanja imaju dovoljno ovlašćenja (uključujući i sankcije) da rješavaju slučajeve zloupotrebe javnog novca, ako ih ima?
- Da li se zloupotreba oglašavanja institucija javnog sektora:
  - može smatrati narušavanjem konkurencije prema definiciji iz člana 8 Zakona o zaštiti konkurencije?
  - potpada pod sektorsku analizu prema definiciji iz člana 40 Zakona o zaštiti konkurencije?



- Da li su podaci o obimu i udjelu oglašavanja institucija javnog sektora i drugim upotrebama javnog novca po medijskoj kući dostupni? Da li se ti podaci javno objavljuju?

## **6 Transparency of media ownership and media concentration / Transparentnost vlasništva nad medijima i koncentracija medija**

### 1. Transparency of media ownership

- Do you consider that the legal framework regarding transparency of media ownership (article 129 of the Electronic Media Law) is satisfactory or should it be amended?
- If you consider it should be amended, in which ways should it be?
- Do you consider that the legal framework regarding transparency of ownership is properly enforced? If not:
  - what are the reasons?
  - what are the consequences on the market?
  - how can this problem be solved?
- Are there issue of hidden ownership (i.e. allegation of ownership of a media company by other persons than those officially mentioned)?

### 2. Media concentration

- Do you consider that the legal framework regarding media concentration (articles 130 to 135 of the Electronic Media Law) is satisfactory or should it be amended?
- If you consider it should be amended, in which ways should it be?
- Currently, according to Electronic Media Law, media concentration issues are exclusively dealt with by the Agency for Electronic Media (AEM). But media concentration can also be a competition issue (see the definition of “acts or practices impairing competition in the market” in article 7 of the Law on Protection of Competition). Therefore, should formal cooperation between the AEM and the Agency for the Protection of Competition be considered, especially regarding the application of the rules of the Law on Protection of Competition about mergers (articles 52 to 59 of the Law on Protection of Competition)?
- Do you consider that the legal framework regarding media concentration is properly enforced? If not:
  - what are the reasons?
  - what are the consequences on the market?
  - how can this problem be solved?
- Does the AEM have enough powers (including sanctions if necessary) to remedy to media concentration issues?
- The 2016 Enlargement report of the European Commission recommends to “empower the Agency for the Protection of Competition to directly impose fines”. What is your view on this recommendation regarding the issue of competition in the audiovisual sector (i.e. media concentration)?

---

### 1. Transparentnost i vlasništvo medija

- Da li smatrate da je zakonski okvir koji reguliše transparentnost vlasništva medija (član 129 Zakona o elektronskim medijima) zadovoljavajući ili ga treba mijenjati?
- Ako mislite da ga treba mijenjati, u kom smislu?
- Da li mislite da se zakonski okvir u pogledu transparentnosti vlasništva sprovodi na odgovarajući način? Ako ne:
  - Iz kojih razloga?

- Koje to posljedice ima po tržište?
- Kako se taj problem može riješiti?
- Da li se javlja problem skrivenog vlasništva (odnosno, navodi da je neka medijska kuća u vlasništvu drugih lica, a ne onih koja zvanično figuriraju)?

## 2. Medijska koncentracija

- Da li smatrate da je zakonski okvir koji reguliše medijsku koncentraciju (čl. 130 do 135 Zakona o elektronskim medijima) zadovoljavajući ili ga treba mijenjati?
- Ako mislite da ga treba mijenjati, u kom smislu?
- Trenutno, na osnovu Zakona o elektronskim medijima, pitanjima medijske koncentracije isključivo se bavi Agencija za elektronske medije (AEM). Ali medijska koncentracija može da bude i stvar konkurencije (pogledati definiciju “akti ili radnje kojima se vrši povreda konkurencije na tržištu“ iz člana 7 Zakona o zaštiti konkurencije). Dakle, treba li razmotriti zvaničnu saradnju između AEM i Agencije za zaštitu konkurencije, pogotovo u pogledu primjene pravila iz Zakona o zaštiti konkurencije o spajanjima (čl. 52 do 59 Zakona o zaštiti konkurencije)?
- Da li mislite da se zakonski okvir u pogledu medijske koncentracije sprovodi na odgovarajući način? Ako ne:
  - Iz kojih razloga?
  - Koje to posljedice ima po tržište?
  - Kako se taj problem može riješiti?
- Da li AEM ima dovoljno ovlašćenja (uključujući i sankcije, ako je potrebno) da rješava pitanja medijske koncentracije?
- Izveštaj Evropske komisije o proširenju iz 2016. godine preporučuje da se “ovlasti Agencija za zaštitu konkurencije da neposredno izriče novčane kazne”. Koje je vaše stanovište vezano za ovu preporuku u pogledu pitanja konkurencije u audiovizuelnom sektoru (odnosno, medijske koncentracije)?

## 7 Journalism – professional integrity and safety / Novinarstvo – profesionalni integritet i sigurnost

### 1. To the government officials:

- What is your opinion on state of play of media freedoms in MN?
- What is your opinion of legislation related to media freedoms? Please specify.
- What is the registered number of attacks on media representatives in MN in the last 2 years? Were they resolved and if so, how?
- Please explain to us the circumstances surrounding the events of last elections shot-down of certain internet applications, etc?

### 2. To media associations/representatives:

- What is your opinion on state of play of media freedoms in MN?
- What is your opinion of legislation related to media freedoms? Please specify.
- What are the main obstacles to your work?
- Do you experience threats in relation to your work? Please explain
- What were your experiences during the events of last elections, shot-down of certain internet applications, etc?

---

### 1. Za predstavnike vlasti:

- Koje je Vaše mišljenje o stanju medijskih sloboda u CG?

- Koje je Vaše mišljenje o zakonskim rješenjima u vezi sa slobodom medija? Molimo navedite detaljno.
  - Koliko je bilo registrovanih slučajeva napada na novinare u posljednje 2 godine u CG? Da li su riješeni ovi slučajevi i ukoliko da, kako?
  - Molimo vas da nam opišete događaje sa prošlih izbora, gašenje određenih aplikacija, itd?
2. Za predstavnike medija/udruženja:
- Koje je Vaše mišljenje o stanju medijskih sloboda u CG?
  - Koje je Vaše mišljenje o zakonskim rješenjima u vezi sa slobodom medija? Molimo navedite detaljno.
  - Koji su glavni problem s kojima se suočavate u Vašem radu?
  - Da li ste doživjeli prijete u Vašem radu? Ukoliko da, molimo Vas da objasnite.
  - Koja su bila Vaša iskustva u vezi sa događajima sa prošlih izbora, gašenju određenih aplikacija, itd?

## 8 Self-regulation of the media / Samoregulacija medija

- Are there reports/statistics available about the functioning of the various self-regulatory schemes functioning in Montenegro (amount of complaints, decisions taken, outcome and enforcement of the decisions, funding of the scheme...)?
- Are there reports/statistics available about the functioning of the various media ombudsmen functioning in Montenegro?
- Is there collaboration between self, co and regulatory bodies and if so, how is it applied in practice?
- The Montenegrin landscape in terms of media self-regulation is relatively scattered, with several bodies as well as several other media who rather choose to setup an ombudsman than joining a self-regulatory body.
  - What are the reasons for this situation?
  - Does it harm the overall efficiency?
  - If yes, what should be done to improve the situation?
- The principles for better self- and co-regulation adopted by the European Commission with a wide range of stakeholders refer to 10 principles in order to evaluate the effectiveness of self- and co-regulatory systems. You can find the explanation of these principles here: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/best-practice-principles-better-self-and-co-regulation>. For each of these 10 points, what is view about their respect by the different self-regulatory bodies in Montenegro?
  - At the level of conception:
    - Is the participation of most of the actors of the sector secured?
    - Is the conception process open to all stakeholders?
    - Is the involvement in the system driven by good faith?
    - Are the objectives of the system clearly set out?
    - Is legal compliance ensured?
  - At the level of implementation:
    - Is there room for iterative improvements of the system?
    - Is there a monitoring of the system?
    - Is there an evaluation of the system?
    - Is there a procedure for resolving disagreements?
    - Is there an adequate and transparent financing of the system?

- These ten principles are supplemented in a study on the “Effectiveness of self- and co-regulation in the context of implementing the Audiovisual Media Services Directive” (made for the DG Connect of the European Commission by the research company Panteia and available here: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/audiovisual-and-media-services-directive-self-and-co-regulation-study>) by three other principles in terms of enforcement. These three criteria partly overlap with some of the ten Principles, but provide useful additional ways to describe the most suitable conditions for an effective self- or co-regulatory system. For each of these 3 points, what is view about their respect by the different self-regulatory bodies in Montenegro?
  - At the level of enforcement:
    - How is the complaint resolution mechanism functioning?
    - What is the outcome of the decision?
    - Can there be sanctions and if yes are they enforced?
- Is there cooperation with international organizations engaged in media reform in Montenegro regarding the issue of self-regulation?
- What kind of support from international organizations could be considered with a view to improve self-regulation in the media sector?

- 
- Da li postoje dostupni izvještaji / statistički podaci o funkcionisanju različitih samoregulativnih šema koje djeluju u Crnoj Gori (broj pritužbi, donesene odluke, ishod i izvršenje odluka, finansiranje šeme ...)?
  - Da li postoje dostupni izvještaji / statistički podaci o funkcionisanju različitih ombudsmana za medije koji djeluju u Crnoj Gori?
  - Da li postoji saradnja između samoregulativnih, koregulativnih i regulatornih organa i ako postoji, kako se sprovodi u praksi?
  - Slika medijske samoregulacije relativno je razdijeljena u Crnoj Gori, sa nekoliko organa i nekoliko drugih medija koji bi se radije opredijelili za osnivanje ombudsmana nego da se priključe samoregulatornom organu.
    - Koji su razlozi za ovu situaciju?
    - Da li šteti ukupnoj efikasnosti?
    - Ako je odgovor da, šta treba uraditi kako bi se poboljšala situacija?
  - Principi za bolju samoregulaciju i koregulaciju koje je usvojila Evropska komisija sa širokim spektrom zainteresovanih strana odnose se na 10 principa kako bi se procijenila efikasnost samoregulativnih i koregulativnih sistema. Objašnjenje ovih principa možete pronaći ovdje: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/best-practice-principles-better-self-and-co-regulation>. Za svaku od ovih 10 tačaka, kakav je stav o različitim samoregulatornim organima u Crnoj Gori?
  - Na nivou koncepcije:
    - Da li je osigurano učešće većine aktera sektora?
    - Da li je proces koncepcije otvoren za sve zainteresovane strane?
    - Da li je uključenost u sistem vođena dobrom vjerom?
    - Da li su ciljevi sistema jasno postavljeni?
    - Da li je osigurana usaglašenost sa zakonima?
  - Na nivou sprovođenja:

- Ima li prostora za iterativna poboljšanja sistema?
  - Da li postoji monitoring sistema?
  - Da li postoji procjena sistema?
  - Da li postoji postupak za rješavanje neslaganja?
  - Da li postoji adekvatno i transparentno finansiranje sistema?
- Ovih deset principa dopunjeni su u studiji o „Efektivnosti samoregulacije i koregulacije u kontekstu implementacije Direktive o audiovizuelnim medijskim uslugama" (koju je za Generalni direktorat za informatičko društvo - DG Connect - Evropske komisije izradila istraživačka kompanija Panteia i koja je dostupna na adresi: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/audiovisual-and-media-services-directive-self-and-co-regulation-study>) sa tri dodatna principa u smislu izvršenja. Ova tri kriterijuma djelimično se preklapaju sa nekim od principa, ali osiguravaju dodatne korisne načine za opisivanje najpogodnijih uslova za efikasan sistem samoregulacije ili koregulacije. Za svaku od ove 3 tačke, kakav je stav o njihovom poštovanju od strane različitih samoregulatornih organa u Crnoj Gori?
    - Na nivou izvršenja:
      - Kako funkcioniše mehanizam za rješavanje žalbi?
      - Kakav je rezultat odluke?
      - Mogu li se sprovesti sankcije, i ako mogu, kako se one primjenjuju?
  - Postoji li saradnja sa međunarodnim organizacijama uključenim u reformu medija u Crnoj Gori u vezi sa pitanjem samoregulacije?
  - Kakva se vrsta podrške međunarodnih organizacija može razmotriti u cilju poboljšanja samoregulacije u sektoru medija?

## 9 Media literacy / Medijska pismenost

1. Strategies, initiatives and stakeholders
  - Is there a nationally adopted strategy or action plan for developing media literacy in Montenegro? If yes, was it adopted after a wide and inclusive debate?
  - Who are the most relevant stakeholders which have undertaken initiatives or projects in the field of media literacy?
2. Public institutions
  - What are the competencies of the Ministry of Education and other institutions in the field of education?
  - What are the powers and competencies of the Agency of electronic communications in the field of media literacy?
  - What have the other public institutions undertaken in terms of developing media and digital literacy? Are there other initiatives to bring digital and media literacy to underserved communities and special populations (via public libraries, museums and other community centers)?
  - Are there initiatives to integrate core principles of digital and media literacy education into teacher preparation programs?
3. Research organisations and academia

- Is there any research conducted on the individual levels of digital and media literacy in the country? Is there any other research conducted so far that support the needs of students, educators, policymakers and other stakeholders?
  - Are there any basic measures of digital and media literacy developed to assess learning progression among students?
4. NGO sector, self-regulatory initiatives
- What is the role of the NGOs in developing media literacy skills among population? What have the NGOs for consumers protection undertaken in terms of strengthening people's capacity to assess message credibility and quality?
  - What have the other NGOs done in the field of information and digital literacy? Are there self-regulatory initiatives to raise awareness and to integrate digital and media literacy competencies?
  - Are there initiatives for partnerships between NGOs and media to increase media and digital literacy among audience?

1. Strategije, inicijative i zainteresovane strane
- Postoji li nacionalna strategija ili akcioni plan za razvoj medijske pismenosti u Crnoj Gori? Ako da, da li je donesena nakon široke i inkluzivne debate?
  - Ko su najrelevantnije zainteresovane strane koje su preduzimale inicijative ili realizovale projekte u oblasti medijske pismenosti?
2. Javne institucije
- Koje nadležnosti ima Ministarstvo prosvjete i druge institucije u oblasti obrazovanja?
  - Koja su ovlaštenja i nadležnosti Agencije za elektronske komunikacije u oblasti medijske pismenosti?
  - Što su ostale javne institucije preduzele u smislu razvoja medijske i digitalne pismenosti? Postoje li druge inicijative za dovođenje digitalne i medijske pismenosti u lokalne zajednice u kojima nema dovoljno dostupnih servisa i kod posebnih kategorija stanovništva (putem javnih biblioteka, muzeja i drugih centara u zajednici)?
  - Postoje li inicijative da se integrišu osnovni principi edukacije o digitalnoj i medijskoj pismenosti u programe za obuku nastavnika?
3. Istraživačke organizacije i univerziteti
- Da li je sprovedeno neko istraživanje o pojedinačnim nivoima digitalne i medijske pismenosti u zemlji? Da li postoji još neko istraživanje do sada sprovedeno koje podržava potrebe učenika, edukatora, kreatora politika i drugih aktera?
  - Da li postoje neke osnovne mjere digitalne i medijske pismenosti izradene za potrebe ocjene napretka u učenju među učenicima?
4. NGO sektor, samoregulatorne inicijative
- Koja je uloga NVO u razvoju vještina medijske pismenosti među stanovništvom? Što su NVO za zaštitu potrošača preduzele u smislu jačanja kapaciteta ljudi da ocjenjuju vjerodostojnost i kvalitet poruke?
  - Što su ostale NVO uradile na polju informacione i digitalne pismenosti? Da li postoje samoregulatorne inicijative za podizanje nivoa svijesti i integrisanje kompetencija digitalne i medijske pismenosti?
  - Da li postoje inicijative za partnerstvima između NVO i medija kako bi se povećala medijska i digitalna pismenost među publikom?

## 10 Copyright/intellectual property rights / Autorsko pravo i pravo intelektualne svojine

1. Ministry of Culture/Directorate of Media, Ministry of Justice, Intellectual Property Office
  - What is your opinion on state of play of copyright in media in Montenegro?
  - Do you cooperate with the Agency for Electronic Media/Media/Cable operators when drafting new laws?
2. Agency for Electronic Media
  - What is your opinion on state of play of copyright in media in Montenegro?
  - Do media respect the List of events of major importance for society?
  - Have you had any dispute related to right to short reporting so far?
  - What is your opinion on use of digital rights management (DRM) by media and cable operators?
  - Is there any issue that you would like to raise (from your practice) in relation to breach of copyright and intellectual property rights by media?
3. Association of Cable operators, Cable operators
  - What is your opinion respect of copyright on media scene in Montenegro?
  - Have you experience any problem with foreign advertisement placed within domestic programme so far and, if yes, how have you solved it?
  - Do you use any DRM in your work? If yes, have you experienced any obstacles with it in practice? Please explain.

- 
1. Ministarstvo kulture, Direktorat za medije, Ministarstvo pravde, Zavod za intelektualnu svojinu
    - Koje je Vaše mišljenje o stanju autorskog i srodnih prava u medijima u Crnoj Gori?
    - Da li saradujete sa Agencijom za elektronske medije i/ili medijima i/ili kablovskim operatorima tokom izrade ili izmjena zakona koji se tiču intelektualne svojine?
  2. Agencija za elektronske medije Crne Gore
    - Koje je Vaše mišljenje o stanju autorskog i srodnih prava u medijima u Crnoj Gori?
    - Da li mislite da mediji poštuju Listu događaja od velikog značaja za javnost? Objasnite.
    - Da li ste do sada imali neki problem vezan za korišćenje prava na kratko izvještavanje?
    - Kakvo je Vaše mišljenje o primjeni tehnologije upravljanja sadržajem (“Digital Rights Management – DRM”) od strane medija i kablovskih operatora?
    - Da li biste željeli da istaknete neki problem (iz svoje prakse) koji se tiče povrede autorskog i srodnih prava ili prava intelektualne svojine od strane medija?
  3. Udruženje kablovskih operatera, kablovski operateri
    - Koje je Vaše mišljenje o poštovanju autorskog i srodnih prava na medijskoj sceni u Crnoj Gori?
    - Da li ste se do sada suočavali sa problemom emitovanja stranih reklama u domaćem programu i, ako jeste, na koji način ste taj problem rješavali?
    - Da li koristite tehnologiju upravljanja sadržajem (“Digital Rights Management” – DRM) u svom radu? Ako da, da li ste se suočili sa preprekama u praksi? Molim objasnite.

## Upućivanja i bibliografija

AEM (2013a), *Rješenje 02-579/5 od 24. jula 2013. godine u predmetu utvrđivanja postojanja zabranjene medijske koncentracije zbog unakrsnog vlasništva Željka Ivanovića, Katarine Perović i Ljubiše Mitrovića, vlasnika kompanije "Televizija Vijesti" d.o.o. u osnivačkom kapitalu kompanije "Daily Press" d.o.o. kao izdavaču dnevnog lista "Vijesti"*.

AEM (2013b), *Rješenje 02-580/3 od 18. juna 2013. godine u predmetu utvrđivanja postojanja zabranjene medijske koncentracije zbog unakrsnog vlasništva vlasnika privrednog društva "M.D. Company" d.o.o, regionalnog emitera elektronskog medija "Radio D plus" i vlasnika dnevnog lista "Dan"*.

Dostupno na:

[http://www.ardcg.org/index2.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=921&Itemid=26](http://www.ardcg.org/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=921&Itemid=26)

AEM (2013c), *Rješenje 02-581/3 od 18. juna 2013. godine u predmetu utvrđivanja postojanja zabranjene medijske koncentracije zbog unakrsnog vlasništva vlasnika privrednog društva "M.D. Company" d.o.o, regionalnog emitera elektronskog medija "Radio D plus" i vlasnika dnevnog lista "Dan"*.

Dostupno na:

[http://www.ardcg.org/index2.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=922&Itemid=26](http://www.ardcg.org/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=922&Itemid=26)

AEM (2016), *Izveštaj Agencije za elektronske medije o stanju tržišta, oktobar 2016. godine*. Dostupno na:

[http://www.ardcg.org/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=1990&Itemid=26](http://www.ardcg.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1990&Itemid=26)

AEM (2017a), *Izveštaj o stanju tržišta usluga distribucije radio i televizijskih programa do krajnjih korisnika, avgust 2017. godine*. Dostupno na:

[http://www.ardcg.org/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=2449&Itemid=26](http://www.ardcg.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=2449&Itemid=26)

AEM (2017b), *Program razvoja medijske pismenosti u Crnoj Gori*. Dostupno na:

[http://www.ardcg.org/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=2129&Itemid=26](http://www.ardcg.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=2129&Itemid=26)

AEM (n.d.-a), *Pregled lokalnih javnih radio emitera*. Dostupno na:

[http://www.ardcg.org/index.php?option=com\\_sobi2&catid=5&Itemid=9999](http://www.ardcg.org/index.php?option=com_sobi2&catid=5&Itemid=9999)

AEM (n.d.-b), *Pregled lokalnih javnih TV emitera*. Dostupno na:

[http://www.ardcg.org/index.php?option=com\\_sobi2&catid=6&Itemid=9999](http://www.ardcg.org/index.php?option=com_sobi2&catid=6&Itemid=9999)

Agencija za sprječavanje korupcije (2017), *Saopštenje za javnost Agencije za sprječavanje korupcije*.

Agencija za sprječavanje korupcije. Dostupno na: <http://www.antikorupcija.me/me/sukob-interesa/novosti/saop%C5%A1tenje-za-javnost-agencije-za-sprje%C4%8Davanje-korupcije-2017-10-03/>

American Press Institute (n.d), *Šta je novinarstvo?* [onlajn]. Dostupno:

<https://www.americanpressinstitute.org/journalism-essentials/what-is-journalism/>

[Pristupljeno].

Bogojević, D. (ur.) (2009), *Predmetni program. Medijska pismenost, izborni predmet*, Podgorica: Zavod za školstvo.

Bojović, Rade (2017), *Indeks održivosti medija u Crnoj Gori 2017*, Podgorica: Media Ltd.



- Brkić, D. (2015), Izvještaj o integritetu medija: vlasništvo medija i finansiranje u Crnoj Gori; Slabo sprovođenje propisa i upornost kontrole medija. Medijska opservatorija za jugoistočnu Evropu. Dostupno na: <http://mediaobservatory.net/radar/media-integrity-report-media-ownership-and-financing-montenegro>
- Celot, P. & Tornero, J. M. P. (2009), *Studija o kriterijumima za ocjenu nivoa medijske pismenosti*, Brisel, Evropska komisija, Generalni direktorat za informaciono društvo i medije. Dostupno na: [http://ec.europa.eu/assets/eac/culture/library/studies/literacy-criteria-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/assets/eac/culture/library/studies/literacy-criteria-report_en.pdf)
- Centar za medijsku pismenost (n.d.), *CML MediaLit Kit* [onlajn]. Dostupno: <http://medialit.net/cml-medialit-kit> [Pristupljeno].
- Centar za građansko obrazovanje (2016), *Činjenice i predrasude – finansiranje nevladinih organizacija i političkih partija u Crnoj Gori iz javnih fondova*. Dostupno na: <http://media.cgo-cce.org/2016/03/cgo-cce-facts-and-prejudices.pdf>
- Centar za građansko obrazovanje (2017), *Jednake šanse za sve medije u Crnoj Gori, godišnji izvještaj 2017. godine*. Dostupno na: [https://rs.boell.org/sites/default/files/eng\\_jednake\\_sanse\\_za\\_sve\\_medije\\_2017.pdf](https://rs.boell.org/sites/default/files/eng_jednake_sanse_za_sve_medije_2017.pdf)
- SE - Konferencija ministara za medije i informaciono društvo (2013), *Rezolucija o očuvanju suštinske uloge medija u digitalnom dobu*.
- SE (1981), *Konvencija o zaštiti pojedinaca u pogledu automatske obrade ličnih podataka* [onlajn]. Dostupno: <https://rm.coe.int/1680078b37> [Pristupljeno].
- SE (1991), *Preporuka br. R (91) 14 Komiteta ministara državama članicama o pravnoj zaštiti kodiranih televizijskih usluga*.
- SE (1993a), *Direktiva Savjeta 93/83/EEZ o koordinaciji nekih pravila koja se odnose na autorsko pravo i srodna prava primjenljivih na satelitsku radiodifuziju i kablovsku retransmisiju (poznata i pod nazivom "SatCab direktiva")*.
- SE (1993b), *Rezolucija 1003 Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope o etici novinarstva*.
- SE (2001), *Konvencija o računarskom kriminalu*.
- SE (2005), *Konvencija o sprečavanju terorizma* [onlajn]. Dostupno: <https://rm.coe.int/168008371c> [Pristupljeno].
- SE (2007), *Preporuka CM/Rec(2007)3 Komiteta ministara državama članicama o zadacima javnih medijskih servisa u informacionom društvu, usvojena 31. januara 2007. godine* [onlajn]. Dostupno: [https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/committee-of-ministers-adopted-texts/-/asset\\_publisher/aDXmrol0vvsU/content/recommendation-cm-rec-2007-3-of-the-committee-of-ministers-to-member-states-on-the-remit-of-public-service-media-in-the-information-society](https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/committee-of-ministers-adopted-texts/-/asset_publisher/aDXmrol0vvsU/content/recommendation-cm-rec-2007-3-of-the-committee-of-ministers-to-member-states-on-the-remit-of-public-service-media-in-the-information-society) [Pristupljeno].
- SE (2009), *Konvencija o pristupu službenim dokumentima* [onlajn]. Dostupno: <https://rm.coe.int/1680084826> [Pristupljeno].
- SE (2011), *Smjernice Komiteta ministara Savjeta Evrope o iskorjenjivanju nekažnjivosti za teška kršenja ljudskih prava*.
- SE (2012), *Konvencija o zaštiti djece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja* [onlajn]. Dostupno: <https://rm.coe.int/168046e1e1> [Pristupljeno].

- SE (2015), *Filtriranje, blokiranje i uklanjanje ilegalnog sadržaja na Internetu: uporedna studija o blokiranju, filtriranju i uklanjanju ilegalnog Internet sadržaja*. Lozana: Švajcarski institut za uporedno pravo. Dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/study-filtering-blocking-and-take-down-of-illegal-content-on-the-internet>
- SE (2017a), *Nacrt preporuke CM/Rec(2017)xxx Komiteta ministara državama članicama o ulogama i odgovornostima interneta; konačni nacrt MSI-NET (2016)05rev4*.
- SE (2017b), *Preporuka CM/Rec(2017x)xx Komiteta ministara državama članicama o medijskom pluralizmu i transparentnosti medijskog vlasništva - drugi revidirani nacrt. MSI-MED (2016)09rev2*.
- SE (2017c), *Ukrajina: Generalni sekretar Jagland izrazio zabrinutost zbog blokiranja veb sajtova i društvenih mreža u Ukrajini* [onlajn]. Dostupno: <https://www.coe.int/en/web/secretary-general/-/secretary-general-voices-concern-over-blocking-social-networks-websites-in-ukraine?desktop=true> [Pristupljeno].
- Komitet ministara SE (1989), *Preporuka br. R (88) 2 o mjerama za borbu protiv piraterije u oblasti autorskih i srodnih prava*.
- Komitet ministara SE (1994), *Preporuka br. R (94) 3 Komiteta ministara državama članicama o promociji obrazovanja i svijesti u oblasti autorskih prava i srodnih prava koja se tiču kreativnosti*.
- Komitet ministara SE (1995), *Preporuka br. R (95) 1 Komiteta ministara državama članicama o mjerama protiv tonske i audio-vizuelne piraterije*.
- Komitet ministara SE (2000), *Preporuka br. R (2000) 23 Komiteta ministara državama članicama o nezavisnosti i funkcijama regulatornih organa u oblasti radio-difuzije* [onlajn]. Dostupno: [https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/committee-of-ministers-adopted-texts/-/asset\\_publisher/aDXmrol0vvsU/content/recommendation-rec-2000-23-of-the-committee-of-ministers-to-member-states-on-the-independence-and-functions-of-regulatory-authorities-for-the-broadcas](https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/committee-of-ministers-adopted-texts/-/asset_publisher/aDXmrol0vvsU/content/recommendation-rec-2000-23-of-the-committee-of-ministers-to-member-states-on-the-independence-and-functions-of-regulatory-authorities-for-the-broadcas) [Pristupljeno].
- Komitet ministara SE (2001), *Preporuka br. R (2001) 7 Komiteta ministara državama članicama o mjerama za zaštitu autorskih i srodnih prava i borbu protiv piraterije, naročito u digitalnom okruženju*
- Komitet ministara SE (2004), *Preporuka Rec (2004) 16 Komiteta ministara Savjeta Evrope državama članicama o pravu na odgovor u novom medijskom okruženju* [onlajn]. Dostupno: [https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/committee-of-ministers-adopted-texts/-/asset\\_publisher/aDXmrol0vvsU/content/recommendation-rec-2004-16-of-the-committee-of-ministers-to-member-states-on-the-right-of-reply-in-the-new-media-environment](https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/committee-of-ministers-adopted-texts/-/asset_publisher/aDXmrol0vvsU/content/recommendation-rec-2004-16-of-the-committee-of-ministers-to-member-states-on-the-right-of-reply-in-the-new-media-environment) [Pristupljeno].
- Komitet ministara SE (2005), *Deklaracija CM(2005)56 Komiteta ministara o ljudskim pravima i vladavini prava u informacionom društvu od 13. maja 2005. godine*.
- Savjet EU (2017), *Predlog Direktive Evropskog parlamenta i Savjeta o izmjenama i dopunama Direktive 2010/13/EU o usklađivanju određenih odredbi utvrđenih zakonima, propisima ili upravnim radnjama u državama članicama o pružanju audiovizuelnih medijskih usluga u pogledu promjenjivog stanja na tržištu (Prvo čitanje) - Opšti pristup. 2016/0151 (COD)*.
- Denzin, N. K. (1970), *Istraživački akt: Teorijski uvod u sociološke metode*, Čikago, Aldine.

- Uprava za mlade i sport i Ministarstvo prosvjete Crne Gore (2016), *Nacionalna strategija za mlade 2017-2021*, Podgorica. Dostupno na: <http://www.un.org.me/Library/Youth-Empowerment/1a%20Youth%20Strategy%202017-2021.pdf>
- Đukanović, V., Ševaljević, V., Vuković, B., Mrvaljević, M., Kalač, E., Lazarević, V., Popović, d. D. & Đilas, D. (2015), *Polazne osnove za strategiju širenja informacione i medijske pismenosti kroz mrežu biblioteka 2016-2020*, Cetinje, Nacionalna biblioteka Crne Gore "Đurđe Crnojević". Dostupno na: [http://www.bibliotekaplus.rs/wp-content/uploads/2016/02/Strategija\\_-IMP\\_-FINAL.pdf](http://www.bibliotekaplus.rs/wp-content/uploads/2016/02/Strategija_-IMP_-FINAL.pdf)
- EBU (2017), EBU poziva crnogorsku Skupštinu da zaštiti javni medijski servis. Dostupno na: <https://www.ebu.ch/news/2017/11/ebu-appeals-to-montengrin-parliament-to-protect-governance-of-psm> [Accessed 31 Dec 2017].
- EK (2007), *Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Savjetu, Evropskom ekonomsko-socijalnom komitetu i Komitetu regiona - Evropski pristup medijskoj pismenosti u digitalnom okruženju, COM(2007) 833 završno.*
- EK (2011), *Saopštenje Evropskom parlamentu, Savjetu, Evropskom ekonomsko-socijalnom komitetu i Komitetu regiona, Inovirana EU strategija za društveno odgovorno poslovanje 2011-2014. COM (2011) 681 završno.*
- EK (2013), *Načela za bolju samoregulaciju i koregulaciju.*
- EK (2014a), *Generalni direktorat za proširenje: Smjernice za podršku EU u oblasti slobode i integriteta medija u zemljama proširenja, 2014-2020.*
- EK (2014b), *Razmjena najboljih praksa o transparentnosti medijskog vlasništva - #EUMT14* [onlajn]. Dostupno: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/news/exchange-best-practices-transparency-media-ownership> [Pristupljeno].
- EK (2015), *Radni dokument Komisije. Izveštaj o Crnoj Gori za 2016. godinu koji prati Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Savjetu, Evropskom ekonomsko-socijalnom komitetu i Komitetu regiona. Saopštenje o Strategiji proširenja EU za 2016. godinu, SWD(2016) 350 konačno.*
- EK (2016a), *Radni dokument Komisije. Izveštaj o Crnoj Gori za 2016. godinu koji prati Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Savjetu, Evropskom ekonomsko-socijalnom komitetu i Komitetu regiona. Saopštenje o Strategiji proširenja EU za 2016. godinu, SWD(2016) 350 konačno.*
- EK (2016b), *Direktiva Evropskog parlamenta i Savjeta o izmjenama i dopunama Direktive 2010/13/EU Evropskog parlamenta i Savjeta od 10. marta 2010. godine o usklađivanju određenih odredbi utvrđenih zakonima, propisima ili upravnim radnjama u državama članicama o pružanju audiovizuelnih medijskih usluga u pogledu promjenjivog stanja na tržištu COM(2016) 287 konačno.*
- EK (2017), *Promemorija o stanju u pogledu poglavlja 23 i 24 za Crnu Goru.*
- EK (n.d.), *Pregled Preporuke o ključnim kompetencijama za cjeloživotno učenje iz 2006. godine* [onlajn]. Dostupno: [https://ec.europa.eu/education/initiatives/key-competences-framework-review-2017\\_en](https://ec.europa.eu/education/initiatives/key-competences-framework-review-2017_en) [Pristupljeno].
- ECPMF (2017), *Sloboda medija u Crnoj Gori: pregled publikacija.* Dostupno na: <http://www.rcmediafreedom.eu/Publications/Special-dossiers/Media-freedom-in-Montenegro-a-survey-of-publications>

- ESLJP (2015), *Presuda Evropskog suda za ljudska prava, slučaj Delfi protiv Estonije, predstavka br. 64569/09 od 16. juna 2015. godine*. Dostupno na: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-155105>
- ESLJP (2016), *Presuda Evropskog suda za ljudska prava, slučaj Delfi protiv Estonije, predstavka br. 64569/09 od 16. juna 2015. godine*. Dostupno na: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-160314>
- EP (2017), *Direktiva o audiovizuelnim medijskim uslugama. Brifing - Zakonodavstvo EU u toku* [onlajn], četvrto izdanje. Dostupno: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/583859/EPRS\\_BRI%282016%29583859\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/583859/EPRS_BRI%282016%29583859_EN.pdf).
- EP & Savjet & Komisija (2003), *Međuinstitucionalni sporazum o boljoj izradi zakonodavstva. 2003/C 321/01*.
- EP i Savjet (1996), *Direktiva 96/9/EZ Evropskog Parlamenta i Savjeta od 11. marta 1996. godine o pravnoj zaštiti baza podataka*.
- EP i Savjet (2001a), *Direktiva 2001/29/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 22. maja 2001. godine o usklađivanju određenih aspekata autorskih i srodnih prava u informacionom društvu*.
- EP i Savjet (2001b), *Direktiva 2001/84/EZ Evropskog Parlamenta i Savjeta od 27. septembra 2001. godine o pravu slijeđenja u korist autora originalnog umjetničkog djela*.
- EP i Savjet (2004), *Ispravka Direktive 2004/48/EZ Evropskog Parlamenta i Savjeta od 29. aprila 2004. godine o sprovođenju prava intelektualne svojine* (Sl. list L 157, 30.04.2004.godine).
- EP i Savjet (2006), *Direktiva 2006/115/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 12. decembra 2006. godine o pravu davanja u zakup i pravu davanja na poslugu kao i o određenim pravima srodnim autorskom pravu u oblasti intelektualne svojine (kodifikovana verzija)*.
- EP i Savjet (2007), *Direktiva o audiovizuelnim medijskim uslugama bez granica*.
- EP i Savjet (2009), *Direktiva 2009/24/EZ Evropskog Parlamenta i Savjeta od 23. aprila 2009. godine o pravnoj zaštiti računarskih programa*.
- EP i Savjet (2010), *Direktiva 2010/13/EU Evropskog parlamenta i Savjeta od 10. marta 2010. godine o usklađivanju određenih odredbi utvrđenih zakonima, propisima ili upravnim radnjama u državama članicama o pružanju audiovizuelnih medijskih usluga (Direktiva o audiovizuelnim medijskim uslugama)*. Sl. list L 95/1. 15. april 2010. godine.
- EP i Savjet (2011), *Direktiva 2011/77/EU Evropskog parlamenta i Savjeta od 27. septembra 2011. godine o izmjeni Direktive 2006/116/EZ o trajanju zaštite autorskih prava i određenih srodnih prava*.
- EP i Savjet (2012), *Direktiva 2012/28/EU Evropskog parlamenta i Savjeta od 25. oktobra 2012. godine o određenoj dozvoljenoj upotrebi djela neutvrđenog porijekla* Tekst od značaja za EEP.
- EP i Savjet (2014), *Direktiva 2014/26/EU Evropskog Parlamenta i Savjeta od 26. februara 2014. godine o kolektivnom ostvarivanju autorskog prava i srodnih prava, kao i izdavanju odobrenja za područja više država za prava na online korišćenje muzičkih djela na unutrašnjem tržištu* Tekst od značaja za EEP.
- EP i Savjet (2017a), *Direktiva (EU) 2017/1564 Evropskog parlamenta i Savjeta od 13. septembra 2017. godine o određenim dozvoljenim upotrebama djela i drugih sadržaja koji su zaštićeni autorskim pravom i srodnim pravima u korist slijepih i slabovidih osoba ili osoba koje imaju druge smetnje*

*pri čitanju štampanog teksta i o izmjenama i dopunama Direktive 2001/29/EZ o usklađivanju određenih aspekata autorskih i srodnih prava u informacionom društvu.*

EP i Savjet (2017b), *Regulativa (EU) 2017/1128 Evropskog parlamenta i Savjeta od 14. juna 2017. godine o prekograničnoj prenosivosti usluga sadržaja na internetu na unutrašnjem tržištu* Tekst od značaja za EEP.

EP i Savjet (2017c), *Regulativa (EU) 2017/1563 Evropskog parlamenta i Savjeta od 13. septembra 2017. godine o prekograničnoj razmjeni između Unije i trećih zemalja primjeraka u dostupnom formatu određenih djela i drugih predmeta zaštite koji su zaštićeni autorskim pravom i srodnim pravima u korist slijepih i slabovidih osoba ili osoba koje imaju druge smetnje pri čitanju štampanog teksta.*

Evropska audiovizuelna opservatorija (2016), *Godišnjak 2015: ključni trendovi: audiovizuelne usluge na televiziji, bioskopu, video i na zahtjev: panevropska slika*, Strazbur, Evropska audiovizuelna opservatorija.

Frau-Meigs, D., Velez, I. & Flores Michel, J. (eds.) (2017), *Javne politike u informacionoj i medijskoj pismenosti u Evropi: upoređivanja među zemljama*, London, Njujork: Routledge.

Vlada Crne Gore - Zavod za školstvo (2016), *Katalog programa stručnog usavršavanja nastavnika za školsku 2016/2017. godinu*. Dostupno na:

<http://www.zzs.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=253287&rType=2>

Vlada Crne Gore - Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije (2016), *Strategija razvoja informacionog društva do 2020. godine*. Dostupno na:

[http://www.mid.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=251855&rType=2&file=StrategijaMID\\_finalENG.pdf](http://www.mid.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=251855&rType=2&file=StrategijaMID_finalENG.pdf)

Vlada Crne Gore (2017), *Odluka Vlade Crne Gore od 2. marta 2017. godine o otpisu dugova emitera*.

Dostupno na: <http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=268011&rType=2>

Grizzle, A., Moore, P., Dezuanni, M., Asthana, S., Wilson, C., Banda, F. & Onumah, C. (2013), *Informaciona i medijska pismenost: smjernice politike i strategije*, Pariz, UNESCO.

IREX (2017), *Indeks medijske održivosti medija za 2017.godinu*, Vašington, IREX. Dostupno na:

<https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2017-full.pdf>

Kanjilal, U. & Das, A. K. (2015), *Uvod u otvoreni pristup*, Pariz, UNESCO.

McGonagle, T. (2013), *Kako rješavati trenutne prijetnje novinarstvu?: Uloga Savjeta Evrope u zaštiti novinara i drugih medijskih aktera. Sloboda izražavanja i demokratija u digitalnom dobu: mogućnosti, prava, odgovornosti*. Beograd: Savjet Evrope. Dostupno na:

[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Belgrade2013/How%20to%20address%20current%20threats%20to%20journalism%20-%20MCM\(2013\)009\\_en\\_Report\\_McGonagle.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Belgrade2013/How%20to%20address%20current%20threats%20to%20journalism%20-%20MCM(2013)009_en_Report_McGonagle.pdf)

Medijski savjet za samoregulaciju (2015), *Izveštaj o radu crnogorskih medija za period 1. decembar 2014. –15. februar 2015. godine* [onlajn]. Dostupno:

[http://medijskisavjet.me/images/sampledokument/dokumenti/Izvjestaj\\_XV.pdf](http://medijskisavjet.me/images/sampledokument/dokumenti/Izvjestaj_XV.pdf) [Pristupljeno 11. 12.2017. godine].

Milojević, J. S. (2015), *Crna Gora. Filtriranje, blokiranje i uklanjanje ilegalnog sadržaja na Internetu: uporedna studija o blokiranju, filtriranju i uklanjanju ilegalnog Internet sadržaja*. Lozana:



Švajcarski institut za uporedno pravo. Dostupno na:  
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680655542>

- Muižnieks, N. (2017), *Komentar Komesara za ljudska prava: proizvoljno blokiranje interneta ugrožava slobodu izražavanja* [onlajn]. Dostupno: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/arbitrary-internet-blocking-jeopardises-freedom-of-expression> [Pristupljeno 12. 12. 2017. godine].
- Nikočević, D. (2016), *Kroz čije poglede nam RTCG predstavlja crnogorsku realnost? Izveštaj o zastupljenosti različitih društvenih aktera na RTCG 2013 – 2015*, Centar za građansko obrazovanje. Dostupno na: <http://media.cgo-cce.org/2016/08/cgo-cce-through-whose-eyes-does-the-rtcg-represent.pdf>
- Olsen, W. (2004), *Triangulacija u društvenim istraživanjima: Kvalitativne i kvantitativne metode mogu se stvarno miješati*. U: HOLBORN, M. (ur.) *Dešavanja u sociologiji*. Ormskirk: Causeway Press.
- Zaštitnik ljudskih prava i sloboda (2013), *Zloupotreba djece putem Interneta*, Istraživanje Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore. Dostupno na: [http://www.ombudsman.co.me/img-publications/14/zloupotreba\\_djece\\_putem\\_interneta.pdf](http://www.ombudsman.co.me/img-publications/14/zloupotreba_djece_putem_interneta.pdf)
- OEBS (2015), *Kodeks novinara/novinarki Crne Gore*.
- OEBS (2016), *Izbori u Crnoj Gori konkurentni i temeljne slobode ispoštovane, ali kampanju karakterišu nedostatak različitih alternativa domaće politike, kažu posmatrači* [onlajn]. Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju. Dostupno: <http://www.osce.org/odihr/elections/275086> [Pristupljeno].
- PACE (2007), *Preporuka 1814 ka dekriminalizaciji klevete*.
- PACE (2015), *Preporuka 2074/2015 o povećanju transparentnosti medijskog vlasništva*.
- PACE (2016), *Crna Gora: konkurentni izbori; nedostatak različitih alternativa nacionalne politike* [onlajn]. Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju. Dostupno: <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-EN.asp?newsid=6380&lang=2&cat=31> [Pristupljeno].
- Skupština Crne Gore (2007), *Ustav Crne Gore*.
- Skupština Crne Gore (2008), *Zakon o elektronskim komunikacijama (Službeni list Crne Gore, broj 50/08)*.
- Skupština Crne Gore (2009), *Zakonik o krivičnom postupku (Službeni list Crne Gore, broj 57/09)*.
- Skupština Crne Gore (2011), *Zakon o medijima (Službeni list Crne Gore, broj 51/2002, 62/2002, 46/2010 - dr. zakon i 40/2011 - dr. zakon)*.
- Skupština Crne Gore (2014), *Zakon o bezbjednosti saobraćaja na putevima (Službeni list Crne Gore, broj 33/12 i 58/14)*.
- Skupština Crne Gore (2016a), *Zakon o autorskom pravu (Službeni list Crne Gore, broj 53/16)*.
- Skupština Crne Gore (2016b), *Zakon o autorskom i srodnim pravima (Službeni list Crne Gore, broj 37/2011 i 53/2016)*.
- Skupština Crne Gore (2016c), *Zakon o elektronskim medijima (Službeni list Crne Gore, broj 046/10, 040/11, 053/11, 006/13 i 055/16)*.

- Skupština Crne Gore (2016d), *Zakon o nacionalnom javnom emiteru Radio i televizija Crne Gore (Službeni list Crne Gore, broj 079/08, 045/12, 043/16, 054/16)*.
- Skupština Crne Gore (2017a), *Krivični zakonik Crne Gore (Službeni list RCG, br. 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)*.
- Skupština Crne Gore (2017b), *Zakon o elektronskim komunikacijama (Službeni list Crne Gore, broj 40/13, 02/17)*.
- Skupština Crne Gore (2017c), *Zakon o igrama na sreću (Službeni list Crne Gore, broj 052/04, 013/07, 073/10, 040/11, 061/13 i 037/17)*.
- Skupština Republike Crne Gore (2002), *Zakon o radio-difuziji (Službeni list Republike Crne Gore, broj 51/02)*.
- Skupština Republike Crne Gore (2004), *Zakon o elektronskoj trgovini (Službeni list Republike Crne Gore, broj 80/04)*.
- Skupština Republike Crne Gore (2012), *Zakon o radu (Službeni list Republike Crne Gore, broj 49/08, 59/11, 66/126)*.
- Skupština Republike Crne Gore (2016), *Zakon o zaradama u javnom sektoru (Službeni list Crne Gore, broj 16/16)*.
- Pedagoški centar Crne Gore (2017), *Obuka za nastavnike (Čitanje i pisanje za razvoj kritičkog mišljenja) [onlajn]*. Pedagoški centar Crne Gore. Dostupno: [http://www.pccg.co.me/post.php?p\\_id=173](http://www.pccg.co.me/post.php?p_id=173) [Pristupljeno].
- Perović Korać, M. (2016), *Investiraj u medije, zaradi od turizma Istraživačko novinarstvo Medijske opservatorije za jugoistočnu Evropu*. Medijska opservatorija za jugoistočnu Evropu. Dostupno na: <http://mediaobservatory.net/investigative-journalism/interests-greek-businessman-petros-stathis-montenegrin-media-invest-media>
- Pešikan, A. & Lalović, Z. (2017), *Obrazovanje za život: Ključne kompetencije za 21. vijek u kurikulumima u Crnoj Gori*, Podgorica, UNICEF Crna Gora
- RCTG (2017a), *Brajović: Držimo se svoje nadležnosti* [onlajn]. Radio Televizija Crne Gore. Dostupno: <http://www.rtcg.me/vijesti/politika/184825/brajovic-drzimo-se-svoje-nadleznosti.html> [Pristupljeno].
- RCTG (2017b), *Istraživanje javnog mnjenja - avgust 2017*, Radio Televizija Crne Gore. Dostupno na: [http://www.rtcg.me/sw4i/download/files/article/Rezultati%20istra%C5%BEivanja%20RTCG%202017%20\(1\).pptx?id=1613](http://www.rtcg.me/sw4i/download/files/article/Rezultati%20istra%C5%BEivanja%20RTCG%202017%20(1).pptx?id=1613)
- RCTG (2017c), *Mićunović: RTCG treba da prednjači po povjerenju* [onlajn]. Radio Televizija Crne Gore. Dostupno: <http://www.rtcg.me/vijesti/drustvo/183635/micunovic-rtcg-treba-da-prednjaci-po-povjerenju.html> [Pristupljeno].
- RCTG (2017d), *NVO: Đurović nije u sukobu interesa* [onlajn]. Radio Televizija Crne Gore. Dostupno: <http://www.rtcg.me/vijesti/drustvo/182328/nvo-djurovic-nije-u-sukobu-interesa.html> [Pristupljeno].

- RCTG (2017e), "Podnosim ostavku na mjesto u Savjetu RCTG" [onlajn]. Radio Televizija Crne Gore. Dostupno: <http://www.rtcg.me/vijesti/drustvo/180279/podnosim-ostavku-na-mjesto-u-savjetu-rtcg.html> [Pristupljeno].
- RCTG (2017f), *Vlada da potpiše kolektivni ugovor* [onlajn]. Radio Televizija Crne Gore. Dostupno: <http://www.rtcg.me/vijesti/drustvo/185947/vlada-da-potpise-kolektivni-ugovor.html> [Pristupljeno].
- Regionalna konferencija regulatornih organa za medije (2017), *Uticaj medijske politike na razvoj medijske pismenosti*, Skoplje.
- RSF (2016), *Crna Gora: RSF osuđuje blokiranje aplikacija za razmjenu poruka na dan izbora* [onlajn]. Reporteri bez granica (RSF). Dostupno: <https://rsf.org/en/news/montenegro-rsf-condemns-blocking-messaging-apps-election-day> [Pristupljeno 11. 12.2017. godine].
- RSF (2017), *Vladajuća partija u Crnoj Gori preuzima kontrolu nad javnim servisom RCTG* [onlajn]. Reporteri bez granica (RSF). Dostupno: <https://rsf.org/en/news/montenegros-ruling-party-takes-control-public-tv-broadcaster> [Pristupljeno 31. 12. 2017. godine].
- Ružić, N. (2016), *Izazovi u implementaciji predmeta Medijska pismenost u crnogorski obrazovni sistem*. Nova prisutnost, 14, 69-89.
- Ružić, N. (2017), *Javni radiotelevizijski servisi u Crnoj Gori*. Sarajevo: Analitika - Centar za društvena istraživanja. Dostupno na: <http://www.analitika.ba/publications/public-service-broadcasting-montenegro>
- SEENPM (2017), *Crna Gora: Ponovo ugrožena autonomija nacionalnog javnog servisa* [onlajn]. Mreža za profesionalizaciju medija u jugoistočnoj Evropi. Dostupno: <http://seenpm.org/montenegro-autonomy-public-service-broadcaster-endangered/> [Pristupljeno 17. 12.2017. godine].
- SEENPM (2017a), *Crna Gora: Ponovo ugrožena autonomija nacionalnog javnog servisa* [onlajn]. Mreža za profesionalizaciju medija u jugoistočnoj Evropi. Dostupno: <http://seenpm.org/montenegro-autonomy-public-service-broadcaster-endangered/> [Pristupljeno 17. 12.2017. godine].
- SEENPM (2017b), *Crna Gora: Ponovo ugrožena autonomija nacionalnog javnog servisa* [onlajn]. Mreža za profesionalizaciju medija u jugoistočnoj Evropi. [onlajn]. Dostupno na: <http://seenpm.org/pressures-montenegrin-public-broadcasting-service/> [Pristupljeno 31.12. 2017].
- SMCG (2017), *Pritisci na RCTG* [onlajn]. Regionalna platforma za zastupanje medijskih sloboda i bezbjednost novinara. Dostupno na: <http://safejournalists.net/pritisci-na-radio-televiziju-crne-gore/> [Pristupljeno 31. 12. 2017].
- Stojanovski, F. (2016), *WhatsApp i Viber blokirani na dan izbora u Crnoj Gori* [onlajn]. Global Voices. Dostupno: <https://globalvoices.org/2016/10/17/whatsapp-and-viber-blocked-on-election-day-in-montenegro/> [Pristupljeno].
- Surčulija Milojević, J. (2015), *Crna Gora. U Filtriranje, blokiranje i uklanjanje ilegalnog sadržaja na Internetu: uporedna studija o blokiranju, filtriranju i uklanjanju ilegalnog Internet sadržaja*, Lozana: Švajcarski institut za uporedno pravo.



- Nacionalna biblioteka „Đurđe Crnojević“ (2015), *Sastanak Radne grupe za izradu predloga Strategije za informacionu i medijsku pismenost* [onlajn]. Dostupno: <https://nb-cg.me/events/meeting-of-the-interdepartmental-task-force-for-developing-national-strategy-suggestion-for-mil/?lang=en> [Pristupljeno].
- Vujošević, A. & Vučković, V. (2015), *Urušavanje sloboda: Mediji i prikrivena cenzura u Crnoj Gori* [onlajn]. Paris: WAN-IFRA. Dostupno: [https://www.wan-ifra.org/sites/default/files/field\\_article\\_file/Eroding%20Freedoms%20-%20Soft%20Censorship%20in%20Montenegro.pdf](https://www.wan-ifra.org/sites/default/files/field_article_file/Eroding%20Freedoms%20-%20Soft%20Censorship%20in%20Montenegro.pdf) [Pristupljeno 19. 11.2017. godine].
- Vuković, D. (2016), *Monitor medijskog pluralizma 2016, Praćenje rizika po medijski pluralizam u EU i van nje, Narativni izvještaj*, Crna Gora, Centar za medijski pluralizam i slobodu medija. Dostupno na: <http://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2016-results/montenegro/>
- Wilson, C., Grizzle, A., Tuazon, R., Akyempong, K. & Cheung, C. K. (2011), *Predmetni program za informacionu i medijsku pismenost za nastavnike*, Pariz, UNESCO.