



HUMAN RIGHTS ACTION | AKCIJA ZA LJUDSKA PRAVA

ODBOR ZA POLITIČKI SISTEM, PRAVOSUĐE I UPRAVU SKUPŠTINE CRNE GORE

Gospodin Rifat Rastoder, predsjednik

Podgorica, 10. novembar 2015.

Predmet: Predlog da Odbor razmotri mogućnost pozivanja na konsultativno ili kontrolno saslušanje ministra kulture mr Pavla Goranovića, kao i ministra pravde i ministra finansija, povodom razmatranja pitanja o potrebi za izmjenama i dopunama Zakona o medijima

Poštovani gospodine Rastoder,

početkom jula ove godine u Podgorici je održana rasprava o potrebama za izmjenama i dopunama Zakona o medijima u organizaciji Akcije za ljudska prava (HRA) uz podršku Australijske ambasade.¹

Na raspravi je, uz učešće ministara mr Pavla Goranovića i Zorana Pažina, predstavljen "Predlog izmjena i dopuna Zakona o medijima" koji je izradila radna grupa HRA u sastavu: g-đa Azra Jasavić, poslanica Pozitivne Crne Gore, g-đa Draginja Vuksanović, poslanica Socijaldemokratske partije Crne Gore, g-din Dragoljub Duško Vuković, novinar i medijski analitičar, g-din Goran Đurović, predsjednik Komisije Savjeta RTCG za razmatranje predstavi i prigovora slušalaca i gledalaca, predsjednik Upravnog odbora Koalicije NVO - Saradnjom do cilja, g-đa Jadranka Vojvodić, zamjenica direktora Agencije za elektronske medije i Tea Gorjanc-Prelević, izvršna direktorica HRA. Gospodin Peter Noorlander, stručnjak za medijsko pravo, direktor NVO *Media Legal Defence Initiative* iz Londona pomagao je kao njihov savjetnik. Predlog dostavljamo u prilogu.

Poslije iscrpne rasprave zaključeno je da radna grupa popiše više iznijetih i podržanih razloga za izmjene i dopune Zakona o medijima, i da se inicira održavanje konsultativnog ili kontrolnog saslušanja u Skupštini sa ministrom kulture, u cilju izrade zvanične analize nedostataka zakonskog okvira za rad medija. Navedene razloge dostavljamo u nastavku pisma.

Podsjećamo da je u Smjernicama za podršku slobodi i integritetu medija na Zapadnom Balkanu i u Turskoj od 2014-2020. godine koje je izradila Evropska komisija naglašena uloga parlamenta, koji bi trebalo da: "sprovodi periodične procjene stanja slobode medija, vrši procjenu domaćih zakona i prakse u odnosu na niz osnovnih principa o "kvalitetu zakona", kako je navedeno u praksi Evropskog suda za ljudska prava i Rezoluciji Savjeta Evrope PS 1636 (2008) ", kao i "predloži i usvoji politiku i

¹ Više detalja dostupno na: <http://www.hraction.org/?p=8981>.

predloge zakona u skladu sa pravom Evropske unije i navedenih principa i pokazatelja za prevazilaženje nedostataka.”²

Imajući u vidu:

- a) značaj Zakona o medijima za primjenu evropskih standarda ljudskih prava, posebno u kontekstu vrlo aktuelnih pitanja razumijevanja ljudskih prava na privatnost, zaštitu časti i ugleda i slobodu izražavanja;
- b) činjenicu da Zakon o medijima nije mijenjan punih 13 godina, a da su sve države regiona i više puta inovirale zakone koji uređuju istu materiju kao Zakon o medijima u Crnoj Gori;
- c) ulogu Skupštine, posebno Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu u razmatranju propisa i drugih pitanja koja se odnose na medijski sistem,
- d) konkretne razloge za izmjene i dopune važećeg Zakona o medijima koje prilažemo ovom pismu (“Dodatak” u produžetku),

predlažemo da u skladu sa članom 62, stav 2 Poslovnika Skupštine Crne Gore naš predlog uvrstite kao jednu od tačaka dnevnog reda i omogućite da se Odbor izjasni u vezi pozivanja na konsultativno ili kontrolno saslušanje ministra kulture mr Pavla Goranovića, kao i ministra pravde i ministra finansija, povodom razmatranja pitanja o potrebi za izmjenama i dopunama Zakona o medijima.

Za sva dodatna pitanja stojimo na raspolaganju.

Srdačan pozdrav,



mr Tea Gorjanc-Prelević,
izvršna direktorica Akcije za ljudska prava



² “conduct periodic assessments of the state of media freedom, measuring national laws and practice against a range of basic principles on the “quality of law” stated in ECtHR case-law and the indicators listed in the Council of Europe PA Resolution 1636 (2008); put forward and adopt policy and legislative proposals in line with the EU law and above principles and indicators to address the shortcomings.” Detaljnije vidjeti na : http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/elarg-guidelines-for-media-freedom-and-integrity_210214.pdf, str. 6.

DODATAK

Zakon o medijima je neophodno izmijeniti i dopuniti iz svih razloga koje navodimo u nastavku.

1. Zakon o medijima, kao krovni odnosno sistemski zakon, treba da bude usklađen sa međunarodnim standarima kao i sa Zakonom o elektronskim medijima³ i Zakonom o javnim radio-difuznim servisima Crne Gore⁴.

Kako je Zakon o medijima donesen prije trinaest godina, neophodno ga je izmijeniti i dopuniti da bi se osavremenio (počev od tehničkih izmjena, brisanja riječi "Republika"), kvalitetnije prepoznao i regulisao savremene društvene, tehnološke i tržišne promjene i potrebe i uskladio sa pomenuta dva druga zakona koji uređuju medije, a koji su donijeti posle Zakona o medijima i od tada i izmijenjeni (Zakon o elektronskim medijima je iz 2010, mijenjan 2011. i 2013, a Zakon o javnim radio-difuznim servisima je iz 2008, a mijenjan 2012). Primjera radi, Zakon o medijima ne poznaje "elektronske publikacije" (koje prepoznaje Zakon o elektronskim medijima u članu 8), i činjenicu da je koncept medija promijenjen i proširen zahvaljujući brzim tehnološkim i tržišnim promjenama i ponude i tražnje programskih sadržaja. Zakon je potrebno usaglasiti i sa važećim sistemom organizacije pravosuđa (napr. Apelacioni sud nije sud koji je instanciono nadređen osnovnom sudu), organizacije obavljanja privrednih djelatnosti (preduzeća više ne postoje kao oblik organizovanja), finansiranja medija iz javnih prihoda (vidjeti dolje tačke 6 i 7) i sl.

2. Zakonom o medijima je potrebno propisati standard "dužna novinarska pažnja" i osnove isključivanja odgovornosti za štetu u skladu sa praksom Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP).

Iako Zakon o medijima u članu 1, stavu 4 kaže: "Ovaj zakon treba tumačiti i primjenjivati u skladu sa principima Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, uz korišćenje prakse precedentnog prava Evropskog suda za ljudska prava", ova odredba sama po sebi ne obezbjeđuje dovoljno da sudije, novinari, urednici i osnivači medija razumiju složene evropske standarde slobode izražavanja i prava na privatnost uspostavljene na osnovu Evropske konvencije na koju se Zakon poziva, odnosno ne obezbjeđuje dovoljno da će oni svoje postupanje znati kako da usklade s tim standardima. Drugim rječima, ova odredba, uz nedorečenosti ostalog teksta Zakona, ne pomaže dovoljno sprječavanju sporova do kojih dolazi u praksi, kao ni rješavanju tih sporova.

ESLJP je utvrdio pravilo da zaštita koju novinari uživaju na osnovu člana 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima u vezi s izvještavanjem o pitanjima od javnog interesa zavisi od toga da li oni postupaju u dobroj vjeri (savjesno) da bi obezbijedili tačne i pouzdane informacije u skladu s etikom novinarstva. Po uzoru na zakone kojima se reguliše oblast medija u okruženju, predlažemo da se uslovi na osnovu kojih se ocjenjuje savjesnost, odnosno postupanje u dobroj vjeri, preciziraju zakonom u vidu "dužne novinarske pažnje" i osnova za isključenje odgovornosti za štetu. Imajući u vidu ulogu odgovornog urednika u uređivanju medija, posebno u donošenju konačne odluke o predstavljanju informacije (oprema teksta, naslov, podnaslov, i sl), smatramo da je potrebno propisati i njegovu solidarnu odgovornost za štetu sa osnivačem i autorom informacije. Takođe, smatramo da je neophodno ograničiti maksimalni iznos naknade nematerijalne štete učinjene putem medija, da bi se spriječilo dosuđivanje iznosa koji predstavljaju nesrazmjerno ograničenje slobode

³ "Sl. list CG", br. 46/2010, 53/2011 i 6/2013.

⁴ "Sl. list CG", br. 79/08 i 45/2012.

izražavanja u odnosu na stvarnu potrebu za zaštitom ugleda, što je takođe u skladu s praksom ESLJP.

3. Zakonom o medijima je potrebno precizirati zaštitu informacija iz privatnog života od objavljivanja (kao i opravdane izuzetke).

U posljednje vrijeme, život u Crnoj Gori nas je još nekoliko puta opomenuo na potrebu da se zakonom precizira garancija prava na poštovanje privatnog i porodičnog života iz člana 40 Ustava Crne Gore. Mnogima i na javnoj sceni nije jasan koncept zaštite ljudskog prava na privatnost, koji služi da zaštiti dostojanstvo svakog ljudskog bića od zadiranja u ličnu autonomiju, osim u slučaju da je to izuzetno opravdano javnim interesom kao što je sprječavanje ili kažnjavanje krivičnih djela, ili objavljivanje informacija od značaja za obavljanje državne funkcije. Objavljivanjem snimaka iz privatnog života, bez dozvole osobe na snimku, u slučaju kada su takvi snimci bez značaja za obavljanje javne funkcije, krši se pravo na privatnost bez obzira na istinitost snimljenog sadržaja. Pravo na objavljivanje takvih snimaka ne postoji prema međunarodnim standardima ljudskih prava, jer bi se, u suprotnom, time ohrabrile i zloupotrebe najnižeg nivoa, kakve smo imali prilike da vidimo u Crnoj Gori i kakve ubuduće moraju da se spriječe jasnom zakonskom regulativom.

4. Zakonom o medijima je potrebno propisati privremene mjere za sprječavanje ponovljenog objavljivanja, kao i penale - kaznu - za slučaj da medij ne poštuje privremenu mjeru, odnosno odluku suda o zabrani objavljivanja na predlog državnog tužioca.

Iako Zakon o parničnom postupku i Zakon o izvršnom postupku u načelu omogućavaju da se u građanskom postupku po tužbi za zaštitu časti i ugleda zatraži od suda da odredi privremenu zabranu objavljivanja sadržaja, navedenim zakonima nije precizirana ovakva mjera niti je propisan rok u kome sud mora odlučiti po tom zahtjevu. U tom smislu je neophodno propisati rok za odlučivanje suda po predlogu za određivanje privremene mjere, čime se obezbjeđuje pravovremena zaštita zakonom zaštićenog interesa lica (jer se pravovremeno sprječava vrijeđanje časti ili integriteta pojedinca, iznošenje ili prenošenje neistinitih navoda o njegovom životu, znanju i sposobnostima). Takođe, zaprijećeni novčani iznos bi doprinio očekivanjima da odgovorni urednik postupi u skladu sa odlukom suda.

5. Zakonom o medijima je potrebno preciznije urediti pravo na objavljivanje ispravke i odgovora uključujući rokove koji bi obezbijedili hitnost postupka za ostvarivanje ovog prava.

U cilju efikasnijeg i jednostavnijeg ostvarivanja prava na ispravku i odgovor, predlažemo izmjene i dopune koje, između ostalog, obuhvataju pravljenje razlike između ispravke i odgovora, uvođenje interesa kao kategorije koju je neophodno zaštititi od povreda u medijima, dodavanje formulacije koja obezbjeđuje da ispravku ili odgovor zahtijeva lice koje nije znalo ili nije moglo znati za programski sadržaj na koji se ispravka ili odgovor odnose i sl.

6. Zakonom o medijima je potrebno propisati osnivanje sveobuhvatnog Fonda za medijski pluralizam.

Pokretanje i sprovođenje inicijativa za izmjene Zakona o elektronskim medijima i Zakona o javnim radio-difuznim servisima Crne Gore pokazale su da je opredjeljenje Crne Gore da obezbijedi pluralizam u svim vrstama medija dovedeno u pitanje. Uslovi u kojima sada rade crnogorski mediji ukazuju na potrebu da se, bez odlaganja, precizno i transparentno definiše politika države u ovoj oblasti. Posle ukidanja dva fonda koja su obezbjeđivala pluralizam medija, bez sagledavanja negativnih efekata koje je to ukidanje imalo za opstanak velikog

broja medija, usvojeno je rješenje koje ni približno ne nadomještava efekte dva ugašena fonda (Zakonom o elektronskim medijima predviđeno je da se za podsticanje medijskog pluralizma, produkcije komercijalnih emitera i očuvanja raznovrsnosti elektronskih medija u Crnoj Gori, iz dijela prihoda od igara na sreću obezbjeđuju sredstva u visini i na način koji se utvrđuje posebnim zakonom koji reguliše djelatnost igara na sreću. Zakonom o bezbjednosti saobraćaja na putevima uspostavljen je Fond za pomoć komercijalnim radio emiterima). Nema sumnje da postoji potreba da se sagledaju postojeća rješenja kako bi se došlo do cjelovitog i komplementarnog sistema podrške medijima, koji će biti efikasan doprinos povećanju i unaprjeđenju pluralizma medija.

7. Zakonom o medijima je potrebno propisati postupak i kriterijume za transparentno oglašavanje države u medijima.

Tzv. “državno oglašavanje” i bilo koje direktno ili indirektno korišćenje javnih prihoda (novca) u medijima treba da bude planirano i sprovedeno u skladu sa pravilima dobre javne uprave (“good governance”) kako bi se garantovali principi ravnopravnosti u pristupu, političke neutralnosti i transparentnosti u dodjeli ovih sredstava. Finansijsko izdvajanje organa javnog sektora, kroz oglašavanje i reklamiranje u medijima, mora biti zasnovano na kriterijumima isplativosti cijene usluge gledanosti/čitanosti/slušanosti, bez mogućnosti diskrecionog odlučivanja (za više detalja vidjeti: “Jednake šanse za sve medije u Crnoj Gori”, Centar za građansko obrazovanje, Podgorica, 2014. Dostupno na: <http://media.cgo-cce.org/2014/12/cgo-cce-jednake-sanse-za-sve-medije-u-CG-2014.pdf>). U istom smislu je usvojen i zaključak na konferenciji ”SpeakUp!3” koja je 4. novembra 2015. održana u Briselu u organizaciji Evropske komisije.

8. Zakonom o medijima je potrebno propisati i precizirati zaštitu prava novinara.

Vrlo važan segment Zakona o medijima (krovnog zakona) treba da bude i regulisanje i zaštita prava novinara, što je trenutno (i donekle) regulisano samo Zakonom o RTCG, čija je primjena ograničena samo na zaposlene u ovom emiteru. Neophodno je omogućiti uživanje prava i zaštitu svim novinarima u Crnoj Gori, bez obzira na to u kojem su mediju zaposleni.