



JUN 2025

Izazovi za vladavinu prava i slobodu medija u Crnoj Gori

Izvještaj iz sjenke

Institut za medije Crne Gore

Osservatorio Balcani Caucaso Transeuropa

Izvještaj iz sjenke i iznesene preporuke nastali su u sklopu Media Freedom Rapid Response, evropskog mehanizma koji prati, nadgleda i reaguje na kršenja slobode štampe i medija u državama članicama EU i zemljama kandidatkinjama. Takođe se oslanja se na istraživačke i zagovaračke aktivnosti podržane projektom Transnational Advocacy for Freedom of Information in the Western Balkans – ATLIB 2, koji je sufinansiran sredstvima italijanskog Ministarstva spoljnih poslova i međunarodne saradnje.

Napisali:



Institut za medije Crne Gore
Montenegro Media Institute

Podržali:



co-funded by



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale

Sadržaj

Uvod	1
1. Pravni okvir	2
2. Prijetnje po integritet medija	3
2.1 Javni servis	3
2.2 Novi zakon o audiovizuelnim medijskim uslugama i izazovi za regulatornu nezavisnost	6
2.3 Vlasništvo i koncentracija medija	7
Preporuke	9
3. Bezbjednost novinara	10
3.1 Nasilje nad novinarima	10
3.2 Socijalni i ekonomski položaj novinara	12
Preporuke	14
4. SLAPP i druge pravne prijetnje	15
Preporuke	17
5. Pitanja specifična za zemlju	18
5.1 Dezinformacije	18
5.2 Strani uticaji	20
Preporuke	22
Spisak intervjuja	23

Uvod

Crna Gora je u junu 2024. godine usvojila važan set novih zakona u oblasti slobode medija, koji su, između ostalog, omogućili zemlji da dobije pozitivan odgovor¹ u okviru Izvještaja o procjeni ispunjenosti privremenih mjerila o pristupanju (IBAR) i tako krene naprijed u procesu pristupanja EU. Zakoni su prenijeli Direktivu o audiovizuelnim medijskim uslugama (AVMSD) iz 2018. godine u nacionalno zakonodavstvo, ojačali pravne temelje za upravljačku i finansijsku nezavisnost nacionalnog i lokalnih javnih servisa, poboljšali odredbe vezane za transparentnost online portala i ohrabрили medijske kuće da unaprijede mehanizme i prakse samoregulacije. Nakon usvajanja zakona, Crna Gora je vraćena u program Kreativna Evropa. Ovaj program predstavlja jednu od najopsežnijih mreža podrške u oblasti kulture i medija. Crna Gora je prethodno bila suspendovana iz programa zbog kašnjenja u usvajanju medijskog zakonodavstva.

Usvajanje ovih zakona omogućilo je Crnoj Gori da privremeno zatvori Poglavlje 10 pristupnih pregovora, dok je puna i efikasna primjena zakona ključna za ispunjavanje konačnih kriterijuma vezanih za vladavinu prava. Međutim, kako se tvrdi u ovom izvještaju, ključne institucije u medijskom sektoru još uvijek su ranjive i izložene političkom uticaju. Štaviše, u poređenju sa 2024. godinom, situacija se postepeno pogoršava imajući u vidu kontinuirani zabrinjavajući trend nedosljedne primjene zakona, koja bi mogla obezvrijediti postignuti napredak.

Ovaj izvještaj iz sjenke fokusira se na najkritičnije aspekte medijskog sektora u Crnoj Gori, posebno na politički uticaj na javni servis i na regulatora, kao i na strani uticaj u cjelini. Čini se da su evropske institucije svjesne situacije, uprkos pozitivnoj ocjeni IBAR-a. Početkom juna 2025. godine, brojni crnogorski mediji imali su uvid u neslužbeni dokument², koji rezimira zabrinutost institucija EU, između ostalog po pitanju slobode medija, kako se ističe i u ovom izvještaju iz sjenke.

¹ Istorijiskidan:CrnaGoradobilapozitivan IBAR. Dostupno na https://www.eeas.europa.eu/delegations/montenegro/historic-day-montenegro-receives-positive-ibar_en?s=225 (pristupljeno 9. juna 2025).

² Pobjeda, Funkcioneri i političari izjavama podrivaju povjerenje u pravosuđe, 5. jun 2025. Dostupno na <https://www.pobjeda.me/clanak/funkcioneri-i-politiciari-izjavama-podrivaju-povjerenje-u-pravosude> (pristupljeno 6. juna 2025).

1. Pravni okvir

U junu 2024. godine, Skupština Crne Gore je usvojila Zakon o medijima³, Zakon o audiovizuelnim medijskim uslugama⁴ i Zakon o nacionalnom javnom emiteru⁵. Zakoni su stupili na snagu 29. jula 2024. godine.

Prije donošenja zakona, Vlada Crne Gore je u oktobru 2023. godine usvojila Medijsku strategiju i povezani akcioni plan za period 2023-2024⁶. Cilj strategije je usvajanje i primjena najviših standarda po pitanju slobode izražavanja, usklađivanje sa zakonodavstvom EU i stvaranje povoljnog okruženja za rad medija i za slobodno i profesionalno novinarstvo, čime se garantuje medijski pluralizam i osigurava da svaki građanin bude vjerodostojno i potpuno informisan. Usvajanje zakona predviđeno je Akcionim planom.

Zakoni su omogućili prenošenje Direktive o audiovizuelnim medijskim uslugama⁷, preporuka Komiteta ministara Savjeta Evrope i prakse Evropskog suda za ljudska prava u nacionalno zakonodavstvo, uz poboljšanje odredbi o transparentnosti medija. Ojačana je autonomija upravljačkih struktura audiovizuelnih medijskih usluga i nacionalnog javnog emitera, posebno lokalnih javnih servisa, kojima je odobreno stabilno javno finansiranje.

Međutim, još uvijek postoje veliki izazovi kada je riječ o primjeni ovih zakona. Pored toga, proces medijske reforme (usvajanje zakona o medijima i medijske strategije) nije stvorio uslove za rješavanje nekih od ključnih problema vezanih za medijski sektor, uključujući održivost medija, transparentnost i koncentraciju vlasništva, kao i strani uticaj.

Iako specifični izazovi male, ranjive lokalne medijske scene i dalje postoje, uz neophodnost uklanjanja prepreka koje onemogućuju dosljednu primjenu zakona, Vlada je odlučila da se fokusira na usklađivanje nacionalnih propisa sa pravnom tekovinom EU u ovoj oblasti, posebno sa Zakonom o digitalnim uslugam (DSA) i Evropskim zakonom o slobodi medija (EMFA).

³ Zakon o medijima, Službeni list Crne Gore n. 054/24, 11. jun 2024.

⁴ Zakon o audiovizuelnim medijskim uslugama, Službeni list Crne Gore n. 054/24, 11. jun 2024.

⁵ Zakon o nacionalnom javnom emiteru – Javnom servisu Crne Gore, Službeni list Crne Gore n. 060/24, 24. jun 2024.

⁶ Tekst strategije dostupan je na <https://www.gov.me/en/documents/3d29965b-5536-41d7-875f-02316d5524ed> (pristupljeno 2. aprila 2025).

⁷ Direktiva o audiovizuelnim medijskim uslugama, Službeni list Evropske unije L303/69, 28. novembar 2018.

2. Prijetnje po integritet medija

2.1 Javni emiter

Javn servis RTCG suočava se sa ozbiljnim izazovima koji ugrožavaju uredničku nezavisnost, profesionalnost i institucionalnu autonomiju.

Slučaj koji najviše zabrinjava u kontekstu ove krize jeste ponovno imenovanje direktora u ostavci u avgustu 2024. godine⁸, koje pokazuje kako se konačne i obavezujuće sudske odluke u praksi mogu zaobići usvajanjem ad personam zakonskih izmjena.

Sadašnji direktor je ponovo imenovan zahvaljujući činjenici da je Skupština u junu 2024. godine, prilikom usvajanja izmjena Zakona o javnom emiteru, ublažila kriterijume za imenovanje direktora. Naime, radno iskustvo potrebno za poziciju direktora javnog servisa smanjeno je sa deset na pet godina⁹. Time je omogućeno da tadašnji vršilac dužnosti direktora, Boris Raonić, bude imenovan na poziciju direktora.

Prije ovog slučaja, imenovanje Raonića dva puta je uspješno osporeno na sudu. Raonić je prvobitno postavljen na mjesto direktora 2021. godine, ali je njegovo imenovanje poništeno u januaru 2023. prvostepenom presudom Osnovnog suda u Podgorici. Ovu odluku su potom potvrdili Viši sud u Podgorici u maju 2023. i Vrhovni sud u martu 2024. godine. U junu 2023. Savjet Radio televizije Crne Gore (RTCG) ponovo ga je imenovao na istu funkciju. Pored javne kritike, ovaj događaj doveo je do pokretanja krivičnog postupka protiv članova Savjeta RTCG-a zbog nepoštovanja suda. Postupak je još uvijek u toku.

⁸ Vijesti, Istekao konkurs: Direktora RTCG biraju do kraja avgusta, 16. avgust 2024.

<https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/720102/istekao-konkurs-direktora-rtcg-biraju-do-kraja-avgusta> (pristupljeno 24. maja 2025).

⁹ Vijesti, Vrhovni sud odbio reviziju odluke Višeg suda: Raonić nezakonito imenovan u avgustu 2021, 4. mart 2024. Dostupno na <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/696688/vrhovni-sud-odbio-reviziju-odluke-viseg-suda-raonic-nezakonito-imenovan-u-avgustu-2021> (pristupljeno 25. juna 2025).

U aprilu 2024. godine Osnovni sud u Podgorici ponovo je poništio Raonićevo imenovanje. Viši sud je potvrdio ovu odluku u novembru 2024. godine¹⁰. U međuvremenu, zakon je već bio izmijenjen, što je Raoniću omogućilo da po treći put bude imenovan za direktora RTCG-a. Evropska komisije se samo djelimično osvrnula na ovaj slučaj u Izvještaju o Crnoj Gori za 2024. godinu¹¹.

Ironija cijele situacije leži u činjenici da su izmjene Zakona o javnom emiteru, kojima su sniženi kriterijumi vezani za minimalno radno iskustvo, iste one koje je Savjet EU pozitivno ocijenio za privremeno zatvaranje Poglavlja 10¹². Iako ne postoje standardi EU za minimalno radno iskustvo direktora RTCG-a, smanjenje potrebnog radnog iskustva sa deset na per godina, pored snižavanja standarda, po mišljenju mnogih, je potez usmjeren na prilagođavanje zakona za potrebe tadašnjeg vršioca dužnosti direktora¹³.

Pored toga, Skupština je odugovlačila sa raspisivanjem javnog konkursa za izbor novih članova Savjeta RTCG-a. Iako je po zakonu bila obavezna da objavi poziv najkasnije do februara, Skupština je to učinila tek sredinom maja 2025. godine¹⁴. Imena troje novih članova Savjeta (od ukupno devet) trebalo bi da budu poznata do oktobra ove godine.

Paralelno s tim, grupa nevladinih organizacija – predvođena Građanskom alijansom, na čijem je čelu prethodno bio sadašnji direktor RTCG-a, Boris Raonić – podnijela je Skupštini inicijativu za izmjenu Zakon o nacionalnom javnom emiteru, koja predstavlja korak unatrag u odnosu na postojeće rješenje i utire put neprimjerenom političkom uticaju na izbor članova Savjeta RTCG-a. Naime, trenutno rješenje isključuje Administrativni odbor Skupštine iz procesa selekcije i, primjenom strogih kriterijuma, omogućava nevladinim organizacijama da predlože svoje kandidate. Novi prijedlog, koji je grupa nevladinih organizacija dostavila nekolicini poslanika, ponovo uvodi mogućnost da političari, preko Administrativnog odbora, unaprijed odrede sastav ključnih upravljačkih tijela Savjeta RTCG-a. U trenutku pisanja ovog izvještaja, pomenuti prijedlog još nije stavljen na dnevni red, ali sama mogućnost da se to dogodi ukazuje na postojanje ozbiljnih problema u pogledu poštovanja vladavine prava i nezavisnosti javnog servisa.

¹⁰ Pobjeda, Sudovi presuđuju, Raonić ostaje, 6. novembar 2024. Dostupno na <https://www.pobjeda.me/clanak/sudovi-presuduju-raonic-ostaje-2> (pristupljeno 24. juna 2025).

¹¹ Evropska komisija, Izvještaj o Crnoj Gori za 2024. godinu, str. 38. Dostupno na https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/a41cf419-5473-4659-a3f3-af4bc8ed243b_en?filename=Montenegro%20Report%202024.pdf (pristupljeno 24. maja 2025).

¹² Savjet EU, saopštenje za štampu, 16. decembar 2024. Dostupno na <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/12/16/seventeenth-meeting-of-the-accession-conference-with-montenegro-at-ministerial-level/> (pristupljeno 24. maja 2025).

¹³ <https://www.pobjeda.me/clanak/raonic-ponovo-u-trci-za-celnika-rtcg>.

¹⁴ Pobjeda, Skupština sa tri mjeseca zakašnjenja raspisala konkurs, 30. maj 2025. Dostupno na <https://www.pobjeda.me/clanak/skupstina-sa-tri-mjeseca-zakasnjnja-raspisala-konkurs> (pristupljeno 25. juna 2025).

Javni emiter ima stabilne prihode iz državnog budžeta, što je preduslov za uredničku i upravljačku nezavisnost: svake godine javnom emiteru namjenjuje se 1,34% državnog budžeta. Ove godine RTCG je dobila rekordnu sumu od 20,08 miliona eura, koja znatno premašuje budžete privatnih medija. Javni emiter je najdominantniji igrač na tržištu i ostvaruje više od polovine ukupnog prihoda, dok je njegov udeo u gledanosti oko 20 posto, što jasno ukazuje na neusklađenost između finansijske moći i stvarnog uticaja na publiku.

Komercijalni emiteri tvrde da bi oglašavanje na RTCG-u trebalo da se zakonski ukine, ukazujući na odsustvo mjera za zaštitu tržišne konkurencije u audiovizuelnom sektoru. Uoči usvajanja novog Zakona o javnom emiteru, upozorili su da ovaj akt predstavlja korak unazad u odnosu na prethodni zakon, s obzirom na to da javnom emiteru dozvoljava emitovanje reklama u udarnom terminu (20:00–22:00). Postoje ozbiljne kritike i po pitanju uređivačke politike RTCG-a. Stručnjaci definišu uređivačku politiku javnog emitera kao “benignu” i ne smatraju javni servis tijelom koje bi moglo kritikovati vladu niti izvorom istraživačkog novinarstva. Cjelokupna programska šema opisana je kao “neefikasna i skupa”. Kao što je izjavio jedan od stručnjaka intervjuisanih za ovaj izvještaj, “uprkos dobijanju znatnih državnih sredstava, u poređenju sa komercijalnim medijima, javnosti se ne nude sadržaji koji bi opravdali sume novca potrošene na javnog emitera”¹⁵.

Potrebno je dalje pažljivo pratiti situaciju po pitanju javnog emitera. U tom smislu, ohrabruje činjenica da je, uprkos privremenom zatvaranju Poglavlja 10, Odbor za spoljne poslove Evropskog parlamenta sredinom maja 2025. godine pozvao “crnogorske vlasti da osiguraju uredničku, institucionalnu i finansijsku nezavisnost javnog emitera”¹⁶.

Bez obzira na to što je Poglavlje 10 privremeno zatvoreno, važno je da pitanje RTCG-a ostane na dnevnom redu. Prije svega, izbor direktora trebalo bi da se zasniva na objektivnim kriterijumima. Pet godina radnog iskustva za poziciju direktora javnog servisa je vrlo blag uslov i otvara mogućnost da se za posao prijave nekvalifikovani kandidati. Potencijalni kandidati za ovu poziciju trebalo bi da ispunjavaju određene uslove, a ne da se uslovi prilagođavaju kandidatima.

¹⁵ Intervju sa medijskim stručnjakom, Podgorica, 2-4 april 2025.

¹⁶ Nacrt izvještaja o izvještajima Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. i 2024. godinu, (2025/2020 (INI)), Odbor EP za spoljne poslove, izjavitelj Marjan Šarec
https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2024_2029/plmrep/COMMITTEES/AFET/PR/2025/05-12/1315165EN.pdf

2.2 Novi Zakon o audiovizuelnim medijskim uslugama i izazovi regulatorne nezavisnosti

Novi zakon o audiovizuelnim medijskim uslugama (u daljem tekstu: AVM uslugama)¹⁷ prenio je Direktivu EU o AVM uslugama iz 2018. u nacionalno zakonodavstvo, jačajući ovlašćenja regulatora i proširujući spektar sankcija predviđenih za pružaoce AVM usluga koji ne poštuju standarde. Agencija za audiovizuelne medijske usluge (u daljem tekstu: Agencija) ponovo je dobila nadležnost – koja joj je bila oduzeta prije petnaest godina – da izriče novčane kazne, čime je ojačana regulatorna uloga Agencije.

Ranije je efikasnost regulatora po pitanju nadzora audiovizuelnog tržišta bila ograničena uskim rasponom sankcija, koje su se kretale od neefikasnih upozorenja do oduzimanja licence, što je bila najstroža kazna. Iako regulator djeluje nezavisno od Vlade, Skupština je ovlašćena da odobrava i mijenja njegove finansijske planove i izvještaje.

Dostupni izvještaji pokazuju da trenutno rukovodstvo obavlja svoje zadatke na profesionalan i transparentan način. Međutim, postoje stalni pokušaji da se pojača politička kontrola i ugrozi autonomija Agencije. Pod izgovorom proceduralnih pitanja, Skupština Crne Gore odbacila je prijedlog kandidata civilnog društva za člana Savjeta, ostavljajući kontrolno tijelo regulatora nepotpunim godinu dana nakon usvajanja zakona. Ova situacija ugrožava autonomiju regulatora. Javni poziv za izbor dva člana Savjeta među predstavnicima nevladinih organizacija dva puta je poništen, tako da Savjet trenutno ima tri člana umjesto pet, koliko je predviđeno zakonom.

Slično kao u slučaju RTCG-a, postoje zakonske inicijative, podnesene Skupštini, koje teže jačanju političkog uticaja pri imenovanju članova Savjeta i ponovnom uspostavljanju ključne uloge Administrativnog odbora Skupštine. Međutim, ovi prijedlozi, koji se smatraju pokušajem jačanja političke kontrole nad javnim emiterom i nezavisnim regulatorom, još uvijek nisu stavljeni na dnevni red Skupštine.

¹⁷ <https://amu.me/wp-content/uploads/2024/07/Zakon-o-audiovizuelnim-medijskim-uslugama.pdf>

Više od stotinu nevladinih organizacija obratilo se parlamentarnim grupama, pozivajući ih da ne podrže zakonske izmjene koje bi ugrozile nezavisnost regulatora AVM usluga i javnog emitera¹⁸. Predstavници civilnog društva upozoravaju da su pomenuti prijedlozi jasno usmjereni na sužavanje prostora za djelovanje nezavisnih regulatornih tijela i na potkopavanje uloge civilnog društva u demokratizaciji medijskog sistema.

Pozivaju Skupštinu i Administrativni odbor da odustanu od retrogradnih inicijativa i opstrukcija, kao i da hitno primijene važeće zakone. Nevladine organizacije moraju zadržati pravo da biraju svoje predstavnike kroz transparentan i kredibilan proces, a ne političkim dekretima. Nakon snažnog pritiska brojnih nevladinih organizacija i reakcije Delegacije EU u Crnoj Gori, Skupština je u maju najavila javni poziv za izbor člana Savjeta¹⁹.

Nedosljednost u primjeni propisa takođe se pominje u neslužbenom dokumentu Evropske komisije, koji je objavljen u medijima, a kojim se Skupština poziva da "hitno imenuje nove članove Savjeta Agencije za AVM usluge u cilju obezbjeđivanja punog funkcionisanja i nezavisnosti ovog tijela"²⁰. Međutim, postoji ozbiljna zabrinutost da bi navodni proceduralni razlozi, po treći put, mogli spriječiti izbor kandidata koji uživa povjerenje znatnog dijela civilnog društva i smatra se profesionalcem s integritetom.

2.3 Vlasništvo i koncentracija medija

Medijska strategija i izmijenjeni medijski zakoni nisu pružili adekvatne odgovore na neka od ključnih pitanja sa kojima se suočava medijski sektor. Neophodno je poboljšati postojeći pravni okvir donošenjem odluka koje bi omogućile efikasnu regulaciju kada je riječ o transparentnosti vlasništva i koncentraciji medija. Iako su postojeća rješenja usklađena sa evropskim standardima, još uvijek postoji potreba da se sistem unaprijedi i u potpunosti uskladi.

¹⁸ <https://cgo-cce.org/en/2025/03/31/initiative-by-101-csos-against-amendments-to-media-laws-aimed-at-establishing-political-control-over-rtcg-and-the-agency-for-avm-services/>

¹⁹ Vidjeti poziv Skupštine upućen nevladinim organizacijama za imenovanje člana Savjeta. Dostupno na <https://www.skupstina.me/me/clanci/predsjednik-skupstine-crne-gore-javni-poziv-nevladinim-organizacijama-iz-oblasti-medija-canu-i-crnogorskom-pen-centru-2> (pristupljeno 24. juna 2025).

²⁰ Analitika, Delegacija EU:

IzmjenemedijskogzakonodavstvanebismjeledaugrozepolitičkunezavisnostupravljackihtijelaRTCGiAMU, 2. april 2025. Dostupno na <https://www.portalanalitika.me/clanak/delegacija-eu-izmjene-medijskog-zakonodavstva-ne-bi-smjele-da-ugroze-politicku-nezavisnost-upravljackih-tijela-rtcg-i-amu> (pristupljeno 25. juna 2025).

Crna Gora je mala zemlja, sa oko 620.000 stanovnika, ali njeno medijsko tržište je veoma koncentrisano, sa preko 230 medijskih kuća, i izloženo snažnom uticaju nekolicine ključnih medijskih aktera²¹. Novo medijsko zakonodavstvo, po prvi put, predviđa obaveznu registraciju u cilju povećanja transparentnosti i obeshrabruje rad online portala koji nisu spremni preuzeti uredničku i vlasničku odgovornost. Međutim, ukupan broj medijskih kuća nije poznat, budući da ne postoji jedinstveni javni registar medija.

Novim zakonodavstvom proširene su obaveze vezane za transparentnost vlasništva, ali još uvijek ne postoji efikasan mehanizam kontrole nad vlasništvom svih vrsta medija. Uprkos pomacima u pogledu zaštite od nelegalne koncentracije medija i prepoznavanja elektronskih publikacija kao medijskih subjekata, nije uspostavljeno regulatorno tijelo za ovu vrstu medijskog formata. Online mediji još uvijek nisu obuhvaćeni pravilima o koncentraciji medija.

Ne postoje pouzdani i opšteprihvaćeni podaci o razmjerama medijskog tržišta i o povjerenju publike, što onemogućava objektivnu procjenu uticaja medija na javnost. Takvi podaci, odnosno obaveza praćenja povjerenja publike, gledanosti i slušanosti samo je djelimično uvedena – ograničena je na elektronske medije (televiziju i radio), a za sprovođenje je zadužena Agencija za audiovizuelne medijske usluge.

Uticajni crnogorski medijski akteri i stručnjaci ističu potrebu za poboljšanjem pravnog okvira u ovoj oblasti. “Postojeće zakonodavstvo je solidno, ali predstavlja goli minimum. Postoji opravdan zahtjev za ozbiljnom revizijom cijelog poglavlja vezanog za transparentnost vlasništva i koncentraciju medija”, kaže direktorica Agencije Sunčica Bakić²².

Aneta Spaić, stručnjakinja za medijsko pravo i profesorica Pravnog fakulteta u Podgorici, takođe naglašava da je potrebno revidirati propise, upozoravajući na “visoko koncentrisano medijsko tržište kojim je lako manipulirati ako mu pristupe akteri s političkom agendom”²³.

²¹ Praćenje medijskog pluralizma u digitalnoj eri. Primjena Monitora medijskog pluralizma u državama članicama i kandidatima za članstvo u EU u 2023, Izvještaj o Crnoj Gori, 2023, str. 6, dostupno na <https://cmpf.eu.eu/projects/media-pluralism-monitor/> (pristupljeno 28. maja 2025)

²² Intervju sa direktoricom Agencije, 3. april 2025.

²³ Intervju sa dekanicom Pravnog fakulteta, 4. april 2025.

PREPORUKE:

- Obezbjediti punu primjenu zakona iz juna 2024. godine koji garantuju upravljačku i uredničku nezavisnost RTCG-a (Radio i Televizija Crne Gore).
- Osigurati poštovanje relevantnih sudskih odluka.
- Ustanoviti jasne i precizne kriterijume za poziciju direktora RTCG-a, uključujući najmanje deset godina adekvatnog iskustva.
- Osigurati sprovođenje zakona usvojenih u junu 2024. i omogućiti regulatoru da djeluju autonomno i bez političkog pritiska u regulisanju crnogorskog audiovizuelnog medijskog sektora.
- Obezbjediti transparentan proces imenovanja članova Savjeta Agencije za AVM usluge i osigurati smisleno učešće civilnog društva u demokratizaciji medijske scene u Crnoj Gori.
- Regulatorom tijelu bi trebalo obezbijediti dodatne mehanizme kada je riječ o transparentnosti vlasništva nad medijima, kao i procjenama medijske koncentracije, pluralizma, uredničke nezavisnosti i održivosti tržišta.
- Obezbjediti adekvatne finansijske, ljudske i tehničke resurse koji bi regulatoru omogućili da sprovodi dobro utemeljene intervencije u medijskom sektoru. Snažno se preporučuje prijenos odredbi Evropskog zakona o slobodi medija po ovom pitanju u domaće zakonodavstvo.
- Uspostaviti efikasne mehanizme za praćenje vlasništva nad svim vrstama medija. Poželjno je uspostaviti jedinstveni registar vlasnika medija.
- Uvesti obavezu transparentnog, nepristrasnog i široko prihvaćenog sistema za mjerenje povjerenja tržišta i publike, omogućavajući dobro utemeljene regulatorne intervencije.
- Ojačati kompetencije Agencije za AVM usluge, kako u pogledu nadzora medijske koncentracije tako i po pitanju razvijanja sistema za mjerenje gledanosti.

3. Bezbjednost novinara

3.1 Nasilje nad novinarima

Platforma Safejournalists registruje slučajeve napada na novinare u Crnoj Gori: od 2014. godine prijavljeno je ukupno 156 incidenata²⁴. U posljednjih pet godina, tj. u periodu 2020-2025, broj napada na novinare je znatno varirao: 17 napada na novinare u 2020. godini, 28 u 2021. i isto toliko u 2022, 16 u 2023. i 22 u 2024. godini. Tokom prvih mjeseci 2025. godine zabilježeno je devet napada; svi su se odnosili na prijetnje novinarima, uključujući prijetnje smrću. U svim ovim slučajevima, policija je odmah reagovala, a saradnja između policije i novinara je generalno ocijenjena kao dobra.

Prema izvještaju Sindikata medija Crne Gore (SMCG), prijetnje, posebno online, najčešći su problem sa kojim se suočavaju novinari. Pored prijetnji, tokom visokorizičnih događaja često se bilježe pokušaji prisile, na primjer kada demonstranti pokušavaju spriječiti novinare da obavljaju svoj posao, oduzimajući im telefone i ne dopuštajući im da snimaju. Fizički napadi više nisu toliko učestali, ali se i dalje dešavaju.

U svakom slučaju, saradnja sa policijom bi se mogla poboljšati: još uvijek nisu sastavljeni²⁵ protokoli i priručnici za policijske službenike o načinu sprovođenja istrage u slučajevima kada su žrtve novinari niti postoje specijalizovane jedinice koje bi se isključivo bavile napadima na novinare i medije.

Problemi se, kako ističe SMCG, veoma često javljaju kada slučaj uđe u sudsku fazu. Sudski procesi ostaju problematični, u toj mjeri da su sudovi odbacivali slučajeve čak i kada je identitet počinioca bio poznat. U drugim slučajevima, napadi na novinare se tretiraju kao prekršaji. Imajući u vidu preopterećenost sudova u Crnoj Gori, prekršajni predmeti često ostaju neriješeni usljed zastarjelosti. U mnogim slučajevima kazne izrečene počiniocima su suviše blage i nemaju očekivani odvraćajući efekat.

²⁴ Vidjeti <https://safejournalists.net/me/napadi-na-novinare/?lang=me> (pristupljeno 11. juna 2025)

²⁵ Sindikat medija Crne Gore, Indikatori nivoa medijskih sloboda i Indeks bezbjednosti novinara – Crna Gora, 2023, str. 29. Dostupno na <https://sindikatomedija.me/publikacije/indikatori-nivoa-medijskih-sloboda-i-indeks-bezbjednosti-novinara-2023/> (pristupljeno 10. juna 2025).

SMCG pozdravlja izmjene Krivičnog zakonika iz 2021. godine kojima su pooštrene kazne za pojedina krivična djela u slučaju da su počinjena protiv novinara, budući da potonji obavljaju posao od javnog značaja. Međutim, ove zakonske izmjene još nisu dale rezultate, a blage sankcije koje primjenjuju sudovi ne doprinose u dovoljnoj mjeri jačanju položaja novinara. Ova situacija može dovesti do cenzure ili autocenzure među samim novinarima.

Kada je riječ o ponašanju lokalnih političara, praksa je da se osuđuju samo napadi na novinare "sopstvenih" medija, tj. medija bliskih stavovima dotičnog političara. Dakle, reakcije političara su selektivne. Štaviše, u pojedinim slučajevima političari javno diskredituju novinare, što se takođe može smatrati vrstom pritiska, kako tvrdi SMCG.

Iako su noviji podaci donekle ohrabrujući, Crna Gora se suočava sa teškoćama u rješavanju najozbiljnijih slučajeva, uključujući poznate slučajeve iz prošlosti poput napada na istraživačku novinarku Oliveru Lakić 2018. godine i ubistvo Duška Jovanovića 2004. godine. U tu svrhu, osnovana je posebna Komisija za praćenje istraga napada na novinare²⁶. Komisija, u različitim sazivima, djeluje od 2013. godine.

Trenutni saziv Komisije formiran je 2021. godine i nedavno je objavio deveti izvještaj za period decembar 2024. – mart 2025. U svom izvještaju²⁷, Komisija je istakla poteškoće u dobijanju informacija od Vrhovnog državnog tužilaštva.

Najpoznatiji slučaj koji Komisija trenutno prati je ubistvo Duška Jovanovića, izdavača i glavnog urednika dnevnog lista Dan, koji je ubijen u maju 2004. godine. U ovom slučaju samo jedna osoba je uhapšena i osuđena na zatvorsku kaznu zbog pomaganja u ubistvu. Komisija je 2024. godine, uoči 20. godišnjice ubistva, predložila Vladi da dodijeli nagradu od milion eura za informacije o ubistvu²⁸.

²⁶ <https://komisija.me>

²⁷ Deveti izvještaj o radu Komisije, dostupno na <https://www.gov.me/dokumenta/1d3b2885-7e5b-40fe-8d21-5e36ecb9226c>

²⁸ Balkan Insight, Montenegro Marks 20 Years Since Journalist's Unsolved Murder. Dostupno na <https://balkaninsight.com/2024/05/27/montenegro-marks-20-years-since-journalists-unsolved-murder/> (pristupljeno 10. juna 2025).

ek godinu dana kasnije, 27. maja 2025, Ministarstvo unutrašnjih poslova javno je obećalo nagradu²⁹.

Ostali slučajevi kojima se bavi Komisija su novijeg datuma, uključujući napade na novinare koji su se dogodili 2024. godine.

3.2 Socijalni i ekonomski položaj novinara

Poput brojnih kolega u regiji, crnogorski novinari se suočavaju sa teškim društvenim i ekonomskim uslovima, a sektor registruje konstantan odliv medijskih radnika i novinara, koji prihvataju primamljivije poslove.

Od oko 1.800 zaposlenih u medijskom sektoru³⁰, procjenjuje se da otprilike 50 posto novinara prima platu nižu od prosječne zarade na državnom nivou, koja iznosi 810 eura mjesečno³¹. Čini se da su novinarke posebno ugrožene: budući da politika zarada nije javna, novinarke često saznaju da primaju plate niže od onih muških kolega koji obavljaju isti posao³².

Najniže zarade su u malim medijima, čiji redakcijski timovi nemaju puno članova, a radni zadaci su često nesrazmjerni postojećim kapacitetima. Ovi mediji ne isplaćuju redovno ni dodatke na zaradu. Predstavnici sindikata ističu da, iako su plate povećane u prethodne dvije godine, medijski radnici nisu obuhvaćeni ovim rastom.

²⁹ <https://www.gov.me/clanak/javno-obecanje-nagrade-za-obavjestenja-od-znacaja-za-rasvjetljavanje-ubistva-duska-jovanovica>

³⁰ Milica Bogdanović, Više medija, više izazova za novinare i novinarke. Budućnost medija u Crnoj Gori – stanje i trendovi. Institut za medije Crne Gore, januar 2025, str. 9. Dostupno na <https://www.mminstitute.org/wp-content/uploads/2025/04/Ourmedia-Montenegro.pdf> (pristupljeno 7. juna 2025).

³¹ Sindikat medija Crne Gore, Indikatori nivoa medijskih sloboda i Indeks bezbjednosti novinara 2023, str. 20. Dostupno na <https://sindikatmedija.me/publikacije/indikatori-nivoa-medijskih-sloboda-i-indeks-bezbjednosti-novinara-2023/> (pristupljeno 10. juna 2025).

³² Ibid, str. 22.

Kada je riječ o ugovorima, većina medijskih radnika ima stalne ugovore, ali ne postoje standardni kolektivni ugovori. Samo su lokalni javni emiter RTV Budva i RTCG usvojili granski kolektivni ugovor, dok ostali mediji, posebno mali, nemaju takve ugovore. Pregovori o kolektivnom ugovoru često su praćeni pritiscima uprave na novinare i medijske radnike da odustanu od zahtjeva za višim platama i boljim uslovima za rad.

U skorije vrijeme, novinari i medijski radnici, koji su članovi Sindikata zaposlenih RTCG, izloženi su pritiscima uprave da odustanu od povećanja plata, a mnogi su napustili Sindikat iz straha od gubitka posla³³. Sindikat već godinama pokušava dogovoriti granski kolektivni ugovor za sve medijske radnike, ali bezuspješno, jer država ne učestvuje, a vlasnici medija ne žele ispuniti zahtjeve. Ipak, zahvaljujući Sindikatu, rasprava o kolektivnom ugovoru uključena je u medijsku strategiju. Doduše, rok je već istekao, ali očekuje se da će pregovori uskoro početi.

Sve u svemu, položaj novinara u Crnoj Gori i dalje je težak. Pored neizvjesnosti po pitanju ugovora i plata, novinari se suočavaju sa velikim brojem izazova, često su iscrpljeni i opterećeni prekomjernom količinom posla i problematičnim radnim okruženjem. Takođe su izloženi dugotrajnim pritiscima i targetiranju. Sve ovo utiče na njihovu dobrobit, ali ih navodi i na autocenzuru. Stoga nije slučajnost da je jedna od najtraženijih usluga koje pruža Sindikat upravo psihološka podrška. Psiholog koji trenutno obavlja ovaj posao stalno je zauzet i definitivno postoji potreba za snažnijom psihološkom podrškom.

³³ Saopštenje Sindikata zaposlenih RTC, Umjesto pregovora, ucjene i pritisci. Dostupno na <https://sindikatmedija.me/saopstenja/sindikat-zaposlenih-rtcg-umjesto-pregovora-ucjene-i-pritisci/> (pristupljeno 6. juna 2025).

PREPORUKE:

- Sastaviti potrebne protokole i priručnike za policijske službenike o tome kako postupati u istragama o nasilju nad novinarima.
- Formirati posebne policijske jedinice zadužene za istrage o napadima na novinare.
- Osigurati da svi prijavljeni slučajevi prijetnji i nasilja nad novinarima postanu predmet brze, nezavisne i nepristrasne istrage. Osumnjičeni moraju biti procesuirani bez odlaganja i, u slučaju utvrđivanja krivice, podvrgnuti kaznama srazmjernim težini krivičnog djela. Žrtvama se mora obezbijediti odgovarajuća odšteta.
- Uspostaviti nacionalni mehanizam za bezbjednost novinara i medijskih profesionalaca, usmjeren kako na prevenciju napada tako i na efikasnu reakciju kada se dogode incidenti.
- Obezbijediti Komisiji za praćenje postupanja u istragama o napadima na novinare pun pristup informacijama, kao i finansijska sredstva i opremu neophodne za efikasno obavljanje mandata.
- Osigurati nesmetanu saradnju između Komisije za praćenje postupanja u istragama o napadima na novinare i državnog tužilaštva.
- Sprovesti medijsku strategiju u cilju sklapanja kolektivnog ugovora za novinare.
- Unaprijediti psihološku podršku i druge vrste pomoći novinarima i medijskim radnicima.
- Uspostaviti mehanizme za prikupljanje, provjeru i praćenje ključnih podataka vezanih za medijski sektor, uz korišćenje pouzdane i standardizovane metodologije, uključujući informacije o broju, strukturi i zaradama medijskih radnika, koje su od ključnog značaja za kreiranje konkretnih javnih politika na ovom polju.

4. SLAPP i druge pravne prijetnje

Ne postoje precizni podaci o broju SLAPP tužbi (akronim za Strategic Lawsuit Against Public Participation – strateške tužbe protiv javnog učešća) pokrenutih u Crnoj Gori posljednjih godina. Međutim, važne međunarodne organizacije govore o rastućem trendu ove vrste pritiska na novinare, medije i aktiviste³⁴.

Kleveta i uvreda su dekriminalizovane u Crnoj Gori 2011. godine, te novinari i medijske kuće ne mogu biti krivično gonjeni za ova krivična djela počinjena putem medija. Međutim, zabrinjava činjenica da se pojedini političari u posljednje vrijeme zalažu za ponovno kriminalizovanje klevete, čime bi se potkopali svi naponi koje je Crna Gora uložila da unaprijedi nacionalno zakonodavstvo³⁵.

U trenutku pisanja ove analize, među aktuelnim SLAPP slučajevima ističe se onaj protiv uticajnih dnevnih novina Vijesti, koje se suočavaju sa tužbom koju je podnio biznismen Andrej Vučić, brat predsjednika Srbije Aleksandra Vučića i član Srpske napredne stranke (SNS). U junu ove godine, Andrej Vučić je svjedočio pred Osnovnim sudom u Podgorici, tražeći da se Vijesti kazne sa 5.000 eura zato što su mu navodno narušile ugled i čast u tekstu u kojem je Vučić doveden u vezu sa osobama umešanim u organizovani kriminal³⁶.

Policija je početkom godine podnijela prekršajnu prijavu protiv Brana Mandića, jednog od najpoznatijih novinara i kolumnista u Crnoj Gori, zbog kolumne³⁷ u kojoj je Mandić kritikovao univerzitetskog profesora koji je uputio seksistički komentar voditeljki jedne TV emisije.

³⁴ Odbor za ljudska prava, Zaključne napomene o drugom periodičnom izvještaju o Crnoj Gori, 28. mart 2025. CCPR/C/MNE/CO2 paragraf 46. Dostupno na https://www.ecoi.net/en/file/local/2124171/CCPR_C_MNE_CO_2_62744_E.pdf (pristupljeno 10. juna 2025).

³⁵ Resursni centar o slobodi medija u Evropi, SLAPP tužbe – Mehanizam za ućutkivanje javnosti. Analiza strateških tužbi protiv javnog istupanja u Srbiji, Bosni i Hercegovini i Crnoj Gori, novembar 2023. Dostupno na https://www.rcmediafreedom.eu/Resources/Reports-and-papers/SLAPP-Mechanism-for-silencing-the-public-Analysis-of-Strategic-Lawsuits-against-Public-Participation-in-Serbia-BiH-and-Montenegro?utm_source=chatgpt.com (pristupljeno 10. juna 2025).

³⁶ Vijesti, Andrej Vučić: Cilj je bio dehumanizacija i kriminalizacija mog brata i predsjednika Srbije Aleksandra Vučić, 11. jun 2025. Dostupno na <https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/762155/andrej-vucic-cilj-je-bio-dehumanizacija-i-kriminalizacija-mog-brata-i-predsjednika-srbije-aleksandra-vucica> (pristupljeno 11. juna 2025).

³⁷ <https://normalizuj.me/praxis/zasto-mi-je-policija-upala-u-tekst> (pristupljeno 12. juna 2025).

Grupa nevladinih organizacija³⁸ reagovala je na policijsku akciju, ističući da pokretanje prekršajnog postupka “ugrožava slobodu govora” i pozvajući policiju da povuče tužbu. Slučaj je privukao znatnu medijsku pažnju i, pod pritiskom civilnog sektora, policija je na kraju odustala od prekršajnog gonjenja³⁹.

Slučaj pisca i historičara Bobana Batrićevića takođe je izazvao zabrinutost javnosti i proteste. Više državno tužilaštvo u Podgorici pokušalo ga je kazniti zbog toga što je, u novinskoj kolumni, izrazio vrijednosne stavove i kritike po pitanju aktivnosti Srpske pravoslavne crkve u Crnoj Gori. Nakon snažne reakcije domaće i međunarodne javnosti, tužilaštvo je povuklo tužbu. Brojni pravnici smatraju ovaj slučaj klasičnim primjerom SLAPP tužbe⁴⁰.

Lokalne nevladine organizacije ističu da SLAPP u Crnoj Gori nisu ograničene na tipične tužbe za klevetu zbog kritičkog govora. U pojedinim slučajevima, aktivisti su se našli na udaru zbog učešća u protestima i javnim nastupima⁴¹.

Iako je stvarni broj potencijalnih SLAPP slučajeva vjerovatno mnogo veći, još uvijek ih je teško prepoznati zbog toga što u crnogorskom zakonodavstvu ne postoji pravna definicija ove vrste pritiska. Nema ni evidencije o sudskoj praksi, s obzirom na to da sudovima nemaju pravne osnove i kriterijume za prepoznavanje i tretiranje određenih slučajeva kao SLAPP tužbi.

Relevantne studije procjenjuju⁴² da Crna Gora već ima proceduralne zaštitne mjere i pravne lijekovi koji se primjenjuju u građanskim parnicama, ali se ne koriste dosljedno u slučajevima SLAPP tužbi. Postojeći mehanizmi čine solidnu osnovu za usvajanje i primjenu evropskih anti-SLAPP standarda. Crnogorske vlasti trebalo bi da prihvate Preporuku Savjeta Evrope CM/Rec(2024)2 i Direktivu EU (EU) 2024/1069 kao minimalni standard i da teže dostizanju najvišeg nivoa zaštite po pitanju građanske participacije.

³⁸ Available at: <https://www.mminstitute.org/blog/2025/03/07/saopštenje-povodom-pokretanja-policijskog-postupka-protiv-novinara-brana-mandica/> (accessed on 12 June 2025).

³⁹ <https://www.slobodnaevropa.org/a/crna-gora-policija-brano-mandic/33348099.html> (pristupljeno 12. juna 2025).

⁴⁰ Vijesti, Batrićević: Nema toga ko će nas natjerati da ućutimo, 22. Januar 2025. Dostupno na <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/690835/batricevic-nema-toga-ko-ce-nas-natjerati-da-ucutimo> (pristupljeno 11. juna 2025).

⁴¹ Balkan Civil Society Development Network, From Silence to Strength: A Regional Response to SLAPPs in the Western Balkans, 2. juli 2024. Dostupno na <https://balkancds.net/from-silence-to-strength-bcsdns-report-on-slapps-in-the-western-balkans-is-out-now/> (pristupljeno 9. juna 2025).

⁴² Protecting Freedom of Expression and of the Media in the Western Balkans (PRO-FREX), Regional Baseline Assessment of Legislative and Policy Needs for Implementing Council of Europe and European Union on Countering the Use of SLAPPs, decembar 2024. Dostupno na <https://rm.coe.int/regional-baseline-assessment-of-legislative-and-policy-needs-for-imple/1680b2e38f>

PREPORUKE:

- Izmijeniti postojeće zakonodavstvo kako bi se efikasno riješile i spriječile SLAPP tužbe, uključujući zakone koji se tiču medija, parničnih postupaka i klevete.
- Pružiti finansijsku i psihološku podršku žrtvama SLAPP tužbi, ako je moguće preko udruženja novinara ili organizacija civilnog društva.
- Obezbijediti sudijama i tužiocima adekvatnu obuku po pitanju standarda i procedura protiv SLAPP tužbi.
- Sprovoditi kampanje podizanja svijesti kako bi se javnost, pravni stručnjaci i medijski akteri informisali o SLAPP tužbama i njihovom uticaju na slobodu izražavanja.

5. Pitanja specifična za zemlju

5.1 Dezinformacije

U čemu je problem sa dezinformacijama u Crnoj Gori?

Dezinformacije, prema definiciji Evropske komisije, mogu se opisati kao “stvaranje, prezentovanje i širenje provjerljivo lažnih ili obmanjujućih informacija u svrhu sticanja ekonomske koristi ili namjernog obmanjivanja javnosti, što može prouzrokovati javnu štetu”⁴³.

Dezinformacije su već godinama ozbiljan problem u Crnoj Gori, posebno tokom izbora i u vrijeme društvenih kriza. Zemlja je veoma ranjiva i izložena kampanjama dezinformacija. Glavni kanali širenja uključuju društvene mreže, tabloide, online portale, pojedine televizijske stanice iz Srbije – koja pripada istom govornom području kao Crna Gora – te crnogorske platforme koje donedavno nisu bile registrovane niti su preuzimale uredničku i vlasničku odgovornost.

Iskustvo iz prošlosti ukazuje na zabrinjavajuće trendove kada je u pitanju širenje dezinformacija tokom izborâ. Posljednjih godina, u izbornom periodu stvarana je panika, na primjer širenjem lažnih informacija⁴⁴ o dolasku huligana iz Hrvatske tokom parlamentarnih izbora 2020. godine, ili kao 2021. godine, kada su kružile lažne vijesti o tome kako je vlada pripremala vatrogasna vozila radi raspršivanja mogućih demonstracija. Ove informacije širene su putem sinhronizovanih objava i ponovnih objava na stotinama naloga na društvenim mrežama.

U drugim prilikama, kao što je bio slučaj 2023. godine, ispostavilo se da su fantomske agencije u susjednoj Srbiji sprovodile lažne ankete, šaljući ih nekolicini odabranih medija, koji su ih potom dalje širili. Ove lažne ankete predviđale su pobjedu određenih partija na izborima, a njihov cilj je bio obeshrabriti i demoralizovati protivnike tih stranaka, posebno one koji nisu bili sigurni u vezi sa glasanjem, navodeći ih da ne izađu na biračka mjesta i da ne glasaju⁴⁵.

⁴³ Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Savjetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Tackling online disinformation: a European approach, 2018. Dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52018DC0236>

⁴⁴ Centar za demokratsku tranziciju, Kako dezinformacije mijenjaju politički pejzaž Crne Gore – izborna reforma kao odgovor na dezinformacije, jun 2024, str. 7.

⁴⁵ Ibid, str. 8.

Treći način širenja dezinformacija, takođe zabeležen 2023. godine, podrazumijeva pristrasnost određenih medija, posebno iz Srbije, koji su praktično prekršili najosnovnije standarde novinarskog izveštavanja, objavljujući neobjektivne ili nepotpune informacije i otvoreno favorizujući jednu stranu. Konkretno, tabloidi povezani sa strankama na vlasti u Srbij prepoznati su kao glavni akteri ovih kampanja i njihovo neometano širenje u Crnoj Gori dovelo je do dalje polarizacije političke scene⁴⁶.

Iako vlada ne negira postojanje problema, njena reakcija je fragmentirana i ograničena. Nadalje, neadekvatna primjena postojećih zakona – koji inače nude solidne osnove za suzbijanje dezinformacija uz istovremenu zaštitu slobode izražavanja – pojačava štetne efekte dezinformacija i produbljuje podjele u društvu, posebno tokom izbora.

Postojeće politike i inicijative

Vlada je izmijenila Zakon o medijima kako bi uvela obaveznu registraciju portala, imajući u vidu postojanje platformi poznatih po širenju dezinformacija i štetnih narativa te izbjegavanju svake uredničke i vlasničke odgovornosti. Pored toga, javnim preduzećima zabranjeno je oglašavanje na neregistrovanim portalima, uz podsticanje samoregulacije kroz Fond za pluralizam medija.

Medijska strategija predviđa mehanizme za blisku koordinaciju različitih društvenih grupa u borbi protiv govora mržnje, online uznemiravanja i dezinformacija. Međutim, ovi mehanizmi još uvijek nisu primijenjeni. Mjere vezane za medijsku pismenost u obrazovnom sistemu takođe nisu sprovedene u praksu.

Vlada je izrazila interes za usklađivanje sa novim evropskim zakonodavstvom, uključujući Zakon o digitalnim uslugama (DSA), Zakon o digitalnim tržištima (DMA) i Evropski zakon o slobodi medija (EMFA). Razmišlja se i o mogućim načinima prenošenja relevantnih odredbi u nacionalno zakonodavstvo, uz poziv upućen predstavnicima civilnog društva da se pridruže radnoj grupi⁴⁷.

⁴⁶ Ibid, str. 9.

⁴⁷ Vidjeti poziv Vlade za učešće u radnoj grupi, dostupno na <https://www.gov.me/clanak/javni-poziv-za-nvo-2> (pristupljeno 10. juna 2025).

Međutim, analize i stručnjaci upozoravaju da se ovom procesu mora pristupiti postepeno i kontekstualno kako bi se osiguralo da buduća pravna rješenja budu primjenjiva u praksi⁴⁸. Iako su online mediji prepoznati kao primarni izvor dezinformacija, državni kapaciteti za kontrolu i reagovanje su nedovoljni ili neadekvatno iskorišćeni. Ne postoje jasna pravila po pitanju online političkog oglašavanja, a važeći zakon koji reguliše ovu oblast je zastario, budući da datira iz 1990-ih. Posljedično, online platforme ostaju van dometa izbornog zakona, čime se omogućavaju prikrivene kampanje i manipulacija javnim mnjenjem⁴⁹.

Digitalno okruženje je i dalje izloženo visokom riziku zbog netransparentnosti, odsustva kontrole sadržaja i neregulisanih tržišta online medija⁵⁰.

Relevantne studije ukazuju da je riječ o problemu koji je potrebno ozbiljno rješavati usvajanjem višestrukog pristupa, uključujući saradnju institucija, civilnog društva i medija, uz podršku Evropske komisije, kao u slučaju izbornih kampanja u Moldaviji⁵¹. Naime, Evropska komisija i moldavske vlasti održale su vježbu spremnosti za izbore, a online platforme postigle su dogovor o privremenom mehanizmu eskalacije za prijavljivanje sadržaja koji su predstavljali prijetnju po integritet izbornog procesa. Tokom izbornog perioda u Moldaviji bilo je sprovedeno i posebno praćenje situacije.

5.2 Strani uticaj

Ključni aspekt koji čini ranjivim medijsko okruženje i malo medijsko tržište u Crnoj Gori jeste rizik od izloženosti stranom uticaju, posebno kroz komercijalne i vlasničke pritiske koji mogu uticati na uredničku nezavisnost. Posljednjih godina ovaj uticaj je postao sve izraženiji i dolazi uglavnom iz Srbije, preko medijskih kuća u vlasništvu kompanija i pojedinaca bliskih režimu Aleksandra Vučića.

Sve komercijalne televizijske stanice u Crnoj Gori sa nacionalnom frekvencijom – ukupno četiri – u vlasništvu su stranih kompanija ili pojedinaca, konkretno porijeklom iz Srbije.

⁴⁸ Open Society Foundations Western Balkans, Partneri. Srbije, Towards a Feasible Implementation of the Digital Services Act in the Western Balkans, June 2024, available at <https://www.partners-serbia.org/public/news/dsa-wb-new.pdf>, (accessed on 10 June 2025).

⁴⁹ Praćenje medijskog pluralizma u digitalnoj eri. Primjena monitora medijskog pluralizma u državama članicama i kandidatima za članstvo u EU. Nacionalni izvještaj: Crna Gora, 2023. str. 22. Dostupno na <https://cmpf.eui.eu/publications/> (pristupljeno 9. juna 2025).

⁵⁰ Ibid, str. 27.

⁵¹ Vidjeti <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-services-and-moldovan-authorities-hold-election-readiness-exercise-online-platforms> (pristupljeno 9. juna 2025).

Peta televizijska stanica sa nacionalnom frekvencijom je javni emiter RTCG, koji, prema dostupnim podacima, ima svega oko 20% udjela u publici. Sličan obrazac vlasništva preovladava i na polju štampanih i online medija.

Penetracija kablovske televizije u Crnoj Gori iznosi 95%, pri čemu 70% tržišta kontrolišu operateri iz Srbije, dok Deutsche Telekom posjeduje preostalih 30%. Pored toga, oglašivači iz Srbije često nude reklamni prostor u Crnoj Gori besplatno, čime se dodatno ugrožava održivost domaćeg medijskog tržišta.

Od 2020. godine, kada su se dogodile velike promjene u vlasničkoj strukturi medija sa snažnim prodorom stranog kapitala u glavne komercijalne medije⁵², predstavnici civilnog društva i medijski stručnjaci izražavaju zabrinutost, predlažući uvođenje testa štete uzrokovane stranim uticajem – regulatornog alata koji se koristi u nekim državama članicama EU – radi procjene uticaja stranog vlasništva na nacionalne interese². Važeći crnogorski propisi ne predviđaju ograničenja po pitanju stranog vlasništva.

Nedavno se ovim pozivima pridružila i Agencija za audiovizuelne medijske usluge, upozoravajući da snažno prisustvo stranog kapitala može negativno uticati na manje, lokalne medije, koji se ionako bore za opstanak na fragmentiranom i zasićenom tržištu. Agencija je više puta naglasila da se strani vlasnici medija u Crnoj Gori ne rukovode komercijalnim interesima, već pokušavaju oblikovati javno mnjenje, čime se dodatno ugrožava medijski pejzaž koji je već duboko politički polarizovan⁵⁴.

Uprkos svim upozorenjima, ovaj problem nije prepoznat u Medijskoj strategiji i u najnovijim zakonskim izmjenama iz 2024. godine niti je pokrenuta javna rasprava o tome da li je ulazak novih vlasnika medija doprinio raznolikosti mišljenja i odgovorio na potrebe lokalnog stanovništva.

⁵² Vuk Maraš, Strano vlasništvo nad medijima, Centar za demokratsku tranziciju, 2023. Dostupno na <https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2023/02/cdt-vlasnistvo-nad-medijima.pdf> (pristupljeno 24. juna 2025)

⁵³ Milica Bogdanović, More Media, Rising Challenges For Journalists The Future of the Media in Montenegro, Montenegro Media Monitoring Institute, January 2025, available at: <https://www.mminstitute.org/wp-content/uploads/2025/04/Ourmedia-Montenegro.pdf> (accessed on 27 May 2025).

⁵⁴ Agencija za audiovizuelne medijske usluge, Reagovanje AMU na izvještavanje RTCG, 10. mart 2025. Dostupno na <https://amu.me/obavjestenja/saopstenje-reagovanje-amu-na-izvjestavanje-portala-rtcg/>

PREPORUKE:

- Osigurati punu primjenu postojećih zakona o medijima koji štite integritet medija, onemogućuju političko uplitanje u rad medija i brane nezavisnost medijskih regulatora.
- Unaprijediti zakonodavni okvir fokusiranjem na regulisanje političkog oglašavanja na internetu, posebno u sferi digitalnih medija.
- Revidirati i ojačati mehanizme za transparentnost vlasništva nad medijima i obuhvatiti sve online medije pravilima koja se odnose na zabranu koncentracije medija.
- Uspostaviti institucionalni okvir za praćenje, procjenu i reagovanje na dezinformacije, sa jasno definisanim odgovornostima.
- Sprovesti mjere predviđene Medijskom strategijom za period 2023-2027, koje se odnose na borbu protiv dezinformacija i jačanje otpornosti građana kroz poboljšanu medijsku pismenost.
- Postepeno prenijeti relevantne akte EU (kao što je DSA) u zakonodavstvo Crne Gore prema jasnoj mapi puta i uz jačanje kapaciteta regulatora.
- Osigurati da svaka revizija regulatornog okvira postigne ravnotežu između slobode izražavanja i potrebe za borbom protiv dezinformacija.
- Razmotriti mogućnost traženja podrške od Evropske komisije radi smanjenja rizika od dezinformacija tokom izbornih procesa i društvenih kriza, posebno po pitanju sadržaja koji se šire putem vrlo velikih online platformi (VLOP) – kao što je urađeno u slučaju Moldavije.
- Imajući u vidu ranjivost medijskog tržišta Crne Gore i sve snažniji uticaj vaninstitucionalnih stranih aktera, potrebno je pokrenuti dijalog o rješenjima za zaštitu publike od potencijalnog negativnog uticaja na medijskom tržištu koje je već visoko koncentrisano. Vlasti bi trebalo da sprovedu test procjene rizika kada je riječ o potencijalnim negativnim efektima stranog uticaja na medijski sektor i publiku.

Lista intervju:

- Ministarstvo kulture i medija Crne Gore
- Ombudsman Crne Gore
- Misija OEBS-a u Crnoj Gori
- Agencija za audiovizuelne medijske usluge
- Atlantski savez Crne Gore
- Pravni fakultet Univerziteta Crne Gore
- Sindikat medija Crne Gore
- Centar za demokratsku tranziciju
- BIRN
- Media centar
- Delegacija Evropske unije u Crnoj Gori

Istraživači:

- Olivera Nikolić, Institut za medije Crne Gore
- Teodora Đurnić, Institut za medije Crne Gore
- Masimo Morati, Osservatorio Balcani Caucaso Transeuropa



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale



**MEDIA FREEDOM
RAPID RESPONSE**

co-funded by



Ovaj projekat je sufinansiran uz podršku Ministarstva spoljnih poslova i međunarodne saradnje Republike Italije. Sadržaj ovog dokumenta odražava mišljenja autorâ i ni na koji način ne predstavlja stav italijanskog Ministarstva spoljnih poslova i međunarodne saradnje.

Sufinansiran je sredstvima Evropske unije. Izraženi stavovi i mišljenja pripadaju isključivo autorima i ne odražavaju nužno stavove i mišljenja Evropske unije i Evropske izvršne agencije za obrazovanje i kulturu (EACEA). Ni Evropska unija ni tijelo koji dodjeljuje sredstva ne mogu biti odgovorni za njih.