

PRAVNA ANALIZA POLOŽAJA NEZAVISNOG REGULATORNOG TELA U OBLASTI ELEKTRONSKIH MEDIJA U SRBIJI

SADRŽAJ

I UVOD	3
II RELEVANTNI MEĐUNARODNI DOKUMENTI	3
III PRAVNI STATUS REM-a	6
IV POSLOVI REM-a	7
V ODNOS SA DRUGIM DRŽAVNIM ORGANIMA	10
VI MEHANIZMI OBEZBEĐIVANJA POŠTOVANJA ZAKONA	15
VII PROFESIONALNOST I ODGOVORNOST REM-a	16
VIII PREPORUKE I PREDLOZI IZMENA ZEM-a	17

I UVOD

Nezavisna regulatorna tela u oblastima koja se tiču razvoja tržišta su relativna novina u našem pravnom poretku. U Srbiji postoji određeni broj ovih tela od kojih su najznačajnija ona koja vrše poslove u oblasti zaštite konkurencije (Komisija za zaštitu konkurencije - KZK), elektronskih komunikacija i poštanskih usluga (Regulatorna agencija za elektronske komunikacije i poštanske usluge – RATEL) i elektronskih medija (Regulatorno telo za elektronske medije – REM). Tradicionalno poslovi regulacije u ovim oblastima su bili u nadležnosti organa državne uprave (odnosno ministarstva na saveznom i republičkom nivou), i usled te istorijske inercije i sama nezavisna regulatorna tela često levitiraju između organa državne uprave i regulatornog tela.

Prvi nezavisni regulator je u Srbiji upravo osnovan u oblasti radiodifuzije još u julu 2003. godine, a u skladu sa Zakonom o radiodifuziji. Osnovni ciljevi koje je trebalo postići uspostavljanjem nezavisnog regulatora je usklađivanje sa praksom koja je već uspostavljena u Evropskoj uniji, obezbeđivanje preduslova za nesmetano funkcionisanje tržišta elektronskih medija, ali i uspostavljanje mehanizama koji bi bili svojevrsna „brana“ neprimerenom uticaju centara moći (pre svega političkih) na nezavisnost elektronskih medija (pre svega u kontekstu njihove uređivačke politike). Od stepena nezavisnosti regulatornog tela za elektronske medije i kvaliteta regulacije zavisi i stepen medijskih sloboda elektronskih medija. Ta intencija je prepoznata u Zakonu o radiodifuziji koji je dao značajna ovlašćenja tadašnjoj Republičkoj radiodifuznoj agenciji (RRA), a koja su značajno doprinela uređivanju tržišta elektronskih medija (na primer smanjivanju broja pirata, sprovođenju prvog javnog konkursa itd.). Nadležnosti REM-a su se delimično promenile zbog osnivanja novog regulatornog tela – RATEL koji je „preuzeo“ telekomunikacioni (tehnički) aspekt pružanja medijske usluge. Pored toga, postojala je tendencija da nezavisna regulatorna tela postanu klasični imaoци javnih ovlašćenja koji vrše tzv. „poverene poslove državne uprave“, čime se njihov status u zakonskom smislu približio statusu specifičnog organa državne uprave, što nezavisni regulator ne bi trebalo da bude. Dakle, jedan od osnovnih problema je težnja regulative da neprirodno „gura“ regulatorna tela u status svojevrsnih „isturenih“ organa državne uprave. Nezavisnu regulaciju ne može da sprovodi organ zavisan od uprave, zato je neophodno nezavisnog regulatora postaviti u ravan gde će biti jasno da su odvojena (četvrta grana) vlasti, koju kontroliše sudska vlast. Jedino tako će se obezbediti da institucija koja obavlja odgovornu regulatornu funkciju bude organizacija od integriteta, nezavisna i poštovana. Prvi korak je re-definisanje njenog pravnog statusa u pravnom poretku i uklanjanje mehanizama koji utiču na njenu nezavisnost.

II RELEVANTNI MEĐUNARODNI DOKUMENTI

Potreba postizanja većeg stepena nezavisnosti Regulatornog tela za elektronske medije je prepoznata u dokumentima koji se tiču pristupanja Srbije EU. Izveštaj o napretku Srbije za 2018. godinu pre svega ukazuje da se u kontekstu izborne kampanje „*uloga regulatornih tela treba u potpunosti priznati i poštovati*“¹, da se u kontekstu rada Narodne skupštine podrška nezavisnim regulatornim telima nije poboljšala², zaključujući da je „*potrebno je ojačati nezavisna i regulatorna tela, uključujući i budžet i kvalifikovani kadar, a njihova funkcionalna nezavisnost mora se garantovati u praksi*“³.

¹ Strana 7, **Izveštaja o napretku Srbije za 2018. godinu**, dostupan na internet stranici Ministarstva za evropske integracije, putem sledećeg linka: <https://bit.ly/2rkgBIP>.

² *Ibid*, strana 8.

³ *Ibid*, strana 14.

U poglavlju u kom se specifično analizira REM, Izveštaj ukazuje na sledeće: „*potrebno je ojačati nezavisnost Regulatornog tela za elektronske medije (REM) kako bi mu se omogućilo da štiti medijski pluralizam. Ovo će mu takođe omogućiti da ispunjava svoje zadatke reagujući na promene programa koje srozavaju urednički sadržaj i sastav programa, kao što je predviđeno dozvolama za frekvenciju, dajući mu ovlašćenje za izricanje srazmernih novčanih kazni*“, dodajući da je REM „*propustio da ukaže na neuravnoteženo izveštavanje medija tokom kampanje za predsedničke izbore 2016. godine*“⁴. Izveštaj dakle prepoznaje problem nedovoljne nezavisnosti REM-a, i pravi jasnu vezu između nezavisnosti i kvaliteta i efikasnosti regulacije. Drugim rečima nezavisnost REM-a nije sama sebi cilj, već treba da pozicionira REM kao nezavisnog „čuvara“ medijskog pluralizma na tržištu elektronskih medija.

Izveštaj pominje REM i u okviru Poglavlja 10 (Informaciono društvo i mediji), i, između ostalog navodi da Savet REM-a i dalje funkcioniše sa 6 od 9 članova, te da „iako je REM pravno i finansijski nezavisno“ i dalje „prisutna politizacija“, i to naročito kroz postupak izbora članova Saveta. Na kraju Izveštaj ukazuje da bi REM trebalo da „usvoji novu Strategiju za razvoj radijskih i audio-vizuelnih medijskih usluga“, a da i dalje ne uspeva „efektivno“ da nadzire emitere, te da REM „nije izreklo nikakve sankcije, što dovodi u pitanje delotvornost institucije u sprovođenju tržišnih pravila“⁵

Tokom 2017. godine, na zahtev REM-a, ekspertski tim Saveta Evrope je izradio studiju koja se bavi nezavisnom procenom rada REM-a primenom tzv. INDIREG metode⁶ uz kontekstualnu interpretaciju rezultata sa odgovarajućim preporukama politike⁷ (u daljem tekstu: INDIREG izveštaj).

Ključni nalazi INDIREG Izveštaja:

1. U odnosu na status i nadležnosti:

- u normalnim okolnostima bi bilo dovoljno da zakon (kao akt parlamenta) prepozna REM kao nezavisno regulatorno telo, ali budući da upravno-pravna tradicija Republike Srbije ne prepoznaje nezavisne regulatore, to može da bude kontradiktorno nezavisnosti REM-a;
- REM više nije ovlašćen za donošenje važnog dokumenta: Strategije razvoja audiovizuelnih medijskih usluga;
- Postojeći sistem sankcija nije u potpunosti adekvatan, budući da REM nema mehanizam da izriče novčane sankcije koje bi bile delotvornije od opomene i upozorenja, a, sa druge strane, ne koristi dovoljno ni sankcije koje su trenutno na raspolaganju;
- Postoji mogućnost uticaja drugih organa vlasti, pre svega preko Strategije razvoja audiovizuelnih medijskih usluga, ali i postupka provere ustavnosti i zakonitosti podzakonskih akata regulatora.

⁴ *Ibid*, strana 28.

⁵ *Ibid*, strana 69.

⁶ INDIREG je skraćenica studije „Indicators for independence and efficient functioning of audiovisual media services regulatory bodies“, koja je sprovedena za potrebe Evropske komisije i čiji su osnovni ciljevi bili da analizira pravni položaj regulatora iz oblasti audiovizuelnih medijskih usluga, i to ne samo onih iz zemalja EU, nego iz zemalja kandidata i potencijalnih kandidata, pa je obuhvatila i tadašnju RRA; analizira praktičnu primenu pravnog okvira u posmatranim zemljama; identifikuje ključne karakteristike nezavisnih regulatora u svetlu Direktive o audiovizuelnim medijskim uslugama. Više informacija na: <https://www.indireg.eu/>.

⁷ **Nezavisnost i rad Regulatornog tela za elektronske medije u Republici Srbiji:** Procena na osnovu upotrebe Metode INDIREG, autora Kristine Ilarion, Mihele Ledžer, Sare Svenson i Nevene Ršumović, 2017, koja je dostupna na internet stranici REM, putem sledećeg linka: <https://bit.ly/2LbNcTJ>.

2. U odnosu na finansijsku nezavisnost:

- pravni okvir je dovoljno predvidiv i jasan kada se radi o postupku odobravanja finansijskog plana, ali činjenica da REM funkcioniše na osnovu “zastarelog” plana “ograničava njegovu autonomiju u pogledu načina na koji će se on trošiti”;

3. U odnosu na autonomiju u odlučivanju:

- propisani postupak “nominovanja” i imenovanja članova Saveta predstavlja najbolju praksu i postiže dobre rezultate u rangiranju (misli se na INDIREG metod);
- sa druge strane, postoje nedostaci u praksi, i to u kontekstu usaglašavanja predloga kandidata na strani ovlašćenih predlagača (kada ovlašćenog predlagača čine više organizacija), ali i u kontekstu ponašanja Skupštine (odlaganje i ometanje izbora članova Saveta);

4. U pogledu stručnosti: kvalifikacije i stručnost Saveta nisu pobudili značajniju pažnju, ni na formalnom ni na stvarnom nivou.

5. U pogledu odgovornosti i transparentnosti: se kritikuje spremnost na istinsko angažovanje REM-a u odnosu sa javnošću i medijima.

Na osnovu nalaza definisane su i odgovarajuće preporuke, i to:

1. Preporuke “zakonodavcu” (po terminologiji INDIREG izveštaja):

- saradnja sa relevantnim međunarodnim institucijama i zahtevanje nezavisne studije o odnosima REM-a sa drugim državnim organima;
- preporuka za jasno definisanje odgovornosti u donošenju strategije koja se tiče razvoja audiovizuelnih medijskih usluga;
- svođenje kontrole ustavnosti i zakonitosti na ustavnosudsku kontrolu;
- preciziranje uloge REM-a u predizbornoj kampanji;
- izmena ZEM-a kako bi se REM-u omogućilo izricanje finansijskih sankcija;
- obezbeđivanje usvajanja Finansijskog plana u rokovima predloženim zakonima;
- poštovanje rokova za izbor članova Saveta;
- poštovanje rokova za usvajanje Statuta ;
- tretiranje svakog postupka predlaganja i imenovanja (vezano za izbor članova Saveta) kao zasebnog postupka;
- povratak rešenja po kome su članovi Saveta zaposleni u REM-u;
- preciziranje procedure koja se tiče usvajanja godišnjeg izveštaja.

2. Preporuke koje se tiču REM-a:

- saradnja sa drugim regulatornim telima u kontekstu primene horizontalnih pravila o državnoj upravi i uticaja tih pravila na nezavisnost regulatora;
- postepenost u izricanju mera;
- utvrđivanje postupka koji se tiče izricanja finansijskih sankcija, ako takav predlog bude usvojen;
- nezavisna kontrola finansijskog plana (ako finansijski plan bude odobren na vreme);

- članovi Saveta moraju da budu vidljiviji predstavnici REM-a;
- redovno praćenje stručnosti članova Saveta i razmena mišljenja sa ovlašćenim predlagačima;
- re-dizajn internet stranice REM-a da omogući bolju interakciju sa korisnikom;
- ulaganje više truda u objašnjavanje javnosti koje su promene u statusu REM-a nastupile nakon usvajanja ZEM-a.

Međunarodni izveštaji, posebno INDIREG izveštaji, mapirau neke od problema sa kojima se REM suočava nakon promene regulatornog okvira. Naime, nakon usvajanja Zakona o elektronskim medijima 2014. godine i shodnom primenom Zakona o državnoj upravi, čini se da status REM-a kao „isturenog odeljenja“ državne uprave i konačno zacementiran (imajući u vidu ovlašćenja koja imaju organi državne uprave prema REM-u). Takođe, u praksi (ne)aktivnosti zakonodavne vlasti (Narodne skupštine) značajno utiču na nezavisnost REM-a (odbijanje da se izaberu pojedini članovi Saveta REM-a, nedavanje saglasnosti na Statut REM-a, kašnjenje u davanju saglasnosti na Finansijski plan itd.). Na kraju se i postavlja pitanje efikasnosti mera koje stoje na raspolaganju REM-u (pre svega Opomena i Upozorenje se nisu pokazali kao efikasno sredstvo koje će uticati odvratajuće na pružaoce medijske usluge koji krše svoje zakonske i programske obaveze). Sa druge strane, postoji potreba da se sam REM unutrašnje reorganizuje i da poveća stepen transparentnosti i odgovornosti prema javnosti.

Imajući sve to u vidu, cilj ove analize je da predstavi celokupni regulatorni okvir koji se tiče funkcionisanja Regulatornog tela za elektronske medije, te da mapira najproblematičnije segmente tog okvira i predloži odgovarajuće izmene. Za razumevanje problematike neophodno je analizirati i okvir koji uređuje državnu upravu, ali dotaći se i prethodnog Zakona o radiodifuziji.

Pitanja koja će biti u fokusu ove analize se odnose na:

- pravni status REM-a;
- obima poslova i kategorizacije takvih poslova;
- odnosa REM-a sa ostalim državnim organima (uključujući tu i pitanje izbora članova Saveta REM-a koje se pokazalo problematičnim u praksi i mehanizama uticaja na finansijsku nezavisnost REM-a);
- odgovornost REM-a građanima i transparentnost u radu REM-a.

U tom smislu će se preporuke ticati mahom prevazilaženja problema koji su uočeni u ovim oblastima.

III PRAVNI STATUS REM-a

Republička radiodifuzna agencija (RRA) je počela sa radom u julu 2003. godine, a u skladu sa Zakonom o radiodifuziji koji je predvideo osnivanje ovog tela. Taj zakon je RRA definisao kao „samostalnu, odnosno nezavisnu organizaciju koja vrši javna ovlašćenja, u skladu sa tim zakonom i propisima donetim na osnovu tog zakona“, a koja ima „svojstvo pravnog lica“. Uprkos korišćenju termina „agencija“, pravni status nije isti kao status tzv. „javnih agencija“, koje su uvedene 2005. godine, Zakonom o javnim agencijama. Zbog toga nije bilo najjasnije kakva je pravna priroda RRA u pravnom poretku Republike Srbije.

Usvajanjem Ustava, situacija u pogledu statusa regulatornih tela je donekle razjašnjena. Ustav ne prepoznaje nezavisna regulatorna tela kao posebnu kategoriju organa, ali poznaje tzv. **“nosioce javnih ovlašćenja”**, u koje spadaju međusobno vrlo različiti entiteti od organa teritorijalne autonomije (autonomne

pokrajine) i lokalna samouprave, preko univerziteta, javnih preduzeća, drugih ustanova, privatnih lica koja vrše javna ovlašćenja (notari, izvršitelji i sl.), pa i tela koja vrše regulatornu funkciju.

Član 137. st. 2. i 3. Ustava navodi da se pojedina javna ovlašćenja mogu zakonom poveriti i preduzećima, ustanovama, **organizacijama** i pojedincima, kao **i posebnim organima preko kojih se ostvaruje regulatorna funkcija u pojedinim oblastima ili delatnostima**. Dakle ustavni termin koji najviše odgovara za REM bi bio *“poseban organ preko kojeg se ostvaruje regulatorna funkcija”*. Dalje, Ustav navodi da pojedinačni akti i radnje državnih organa, **organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja**, organa autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave, moraju biti zasnovani na zakonu, **i da kontrolu zakonitosti vrši sud u upravnom sporu, ako nije obezbeđena zaštita pred drugim sudom** (član 198. Ustava).

Dakle, Ustav predviđa mogućnost da se pojedina javna ovlašćenja prenesu zakonom organizacijama ili regulatornim organima, kao i da je kontrola zakonitosti pojedinačnih akata poverena sudskoj vlasti.

Član 5. Zakona o elektronskim medijima je bliže definisao pravni status Regulatornog tela za elektronske medije (REM). Ovaj član, između ostalog, propisuje da je Regulatorno telo za elektronske medije **samostalna nezavisna regulatorna organizacija sa svojstvom pravnog lica, koja vrši javna ovlašćenja...**, kao i da je regulator **funkcionalno i finansijski nezavisan od državnih organa i organizacija, pružalaca medijskih usluga i operatora**. Uprkos formalno proklamovanoj nezavisnosti, mehanizmi koji su na raspolaganju organima državne uprave (pre svega nadležnom ministarstvu i Vladi) shodno odredbama ZEM-a i Zakona o državnoj upravi (ZDU) itekako mogu da ugroze nezavisnost REM-a.

Zakon koji reguliše položaj “posebnih regulatornih organa”, vezano za poveravanje pojedinih poslova, preko kojih se ostvaruje regulatorna funkcija je pre svega ZDU. Ovaj zakon definiše da se pojedini poslovi državne uprave zakonom mogu poveriti i javnim agencijama i drugim organizacijama (član 4. ZDU). Uprkos terminskoj neusklađenosti sa Ustavom, REM bi spadao pod kategoriju “drugih organizacija”, jer ZEM ipak ne deklariše REM kao javnu agenciju. Ono što bi trebalo istaći je da ZDU ovakve organizacije u širem smislu ipak želi da inkorporira u sistem državne uprave, što direktno negira prirodu nezavisnog regulatora.

Dakle ako se zajedno analiziraju Ustav, ZEM i ZDU, REM bi bio organ koji obavlja regulatornu funkciju, koji vrši poverene poslove državne uprave, a funkcionalno i finansijski je nezavisan od državne uprave.

IV POSLOVI REM-a

Član 25 ZEM-a propisuje nadležnosti REM-a i navodi čitav niz poslova koje ovo telo vrši u okviru svoje regulatorne funkcije:

- utvrđuje Predlog strategije razvoja medijske usluge radija i audio-vizuelnih medijskih usluga u Republici Srbiji, i dostavlja je, poštujući zakonom predviđenu proceduru, Vladi na usvajanje;
- donosi Statut;
- donosi opšta podzakonska akta predviđena zakonom;
- izdaje dozvole za pružanje medijske usluge televizije i linearne medijske usluge radija (u daljem tekstu: dozvola);
- bliže uređuje postupak, uslove i kriterijume za izdavanje dozvola u skladu sa odredbama ovog zakona i propisuje obrazac i sadržinu te dozvole;

- izdaje odobrenja za pružanje medijske usluge na zahtev i bliže uređuje postupak izdavanja odobrenja;
- vodi Registar medijskih usluga i evidenciju pružalaca medijskih usluga na zahtev;
- kontroliše rad pružalaca medijskih usluga i stara se o doslednoj primeni odredaba ovog zakona;
- izriče mere pružaoocima medijskih usluga u skladu sa ovim zakonom;
- propisuje pravila koja su obavezujuća za pružaoce medijskih usluga, a posebno ona kojima se obezbeđuje sprovođenje Strategije;
- odlučuje o prijavama u vezi sa programskim delovanjem pružalaca medijskih usluga;
- bliže utvrđuje logičku numeraciju kanala;
- daje mišljenje nadležnim državnim organima u vezi sa pristupanjem međunarodnim konvencijama koje se odnose na oblast pružanja medijskih usluga;
- daje inicijativu za donošenje i izmenu zakona, drugih propisa i opštih akata radi efikasnog obavljanja poslova iz svog delokruga rada;
- utvrđuje bliža pravila koja se odnose na programske sadržaje a u vezi sa zaštitom dostojanstva ličnosti i drugih ličnih prava, zaštitom prava maloletnika, zabranom govora mržnje i dr;
- vrši analize relevantnog medijskog tržišta, u saradnji sa telom nadležnim za zaštitu konkurencije, u skladu sa metodologijom propisanom aktom koji donosi Regulator;
- vrši istraživanja potreba korisnika medijskih usluga i štiti njihove interese;
- saraduje i koordinira svoj rad sa telom nadležnim za elektronske komunikacije i telom nadležnim za zaštitu konkurencije, kao i sa drugim regulatornim telima u skladu sa ovim zakonom;
- podstiče očuvanje i zaštitu srpske kulture i jezika, kao i kulture i jezika nacionalnih manjina;
- podstiče unapređenje dostupnosti medijskih usluga osobama sa invaliditetom;
- podstiče razvoj stvaralaštva u oblasti radija, televizije i drugih audio-vizuelnih medijskih usluga u Republici Srbiji;
- podstiče razvoj profesionalizma i visokog stepena obrazovanja zaposlenih u elektronskim medijima u Republici Srbiji, kao i unapređenje uređivačke nezavisnosti i autonomije pružalaca medijskih usluga;
- obavlja i druge poslove u skladu sa zakonom (pre svega obaveze koje se tiču zaštite medijskog pluralizma – prijava promene vlasničke strukture i obaveza prenosa).

ZEM u velikoj meri prati popis poslova koji je postojao i u Zakonu o radiodifuziji. Najznačajnije razlike se odnosi na ovlašćenje za donošenje strateškog dokumenta u oblasti razvoja radiodifuzije (odnosno audiovizuelnih medijskih usluga). Naime, po Zakonu o radiodifuziji je RRA donosio pomenuti strateški dokument uz saglasnost Vlade, dok ZEM propisuje da taj strateški dokument donosi Vlada na osnovu Predloga REM-a. Ova izmena je jako bitna, jer se tim dokumentom naročito uređuje *“u zavisnosti od tehničkih mogućnosti, analize tržišta i potreba stanovništva, vrsta medijskih sadržaja pružalaca usluga u svakoj zoni pokrivanja, kao i drugi kriterijumi na osnovu kojih se raspisuje javni konkurs, o čemu donosi godišnji plan realizacije”*. Dakle, dokument je osnov za planiranje regulacije na medijskom tržištu, i bez obzira na ograničenja po ZDU, ipak bi morao da bude u nadležnosti REM-a ne Vlade.

Suštinski, REM ima uobičajene nadležnosti koje ima i bilo koje drugo regulatorno telo u Evropi, koje se svode na donošenje podzakonskih akata, kontrolu pružalaca usluga i izricanje mera, zaštitu medijskog pluralizma, analizu i istraživanja tržišta medijskih usluga i saradnje sa drugim organima i regulatornim telima, s tim da u odnosu na prethodni regulatorni okvir REM nema ovlašćenje za donošenje Strategije razvoja audiovizuelnih medijskih usluga.

Sa druge strane, član 25. koji propisuje delokrug rada regulatora, gotovo sve bitnije funkcije regulatora svodi na kategoriju tzv. “**poverenih poslova**”, i to: donošenje opštih podzakonskih akata (uključujući i kriterijume za izdavanje dozvole ili odobrenja i pravila ponašanja pružalaca medijskih usluga), izdavanje dozvole za pružanje medijske usluge televizije i linearne medijske usluge radija i odobrenja za usluge na zahtev, kao i izricanje mera pružaocima medijskih usluga. Na kraju, isti član dodaje da je Regulator je dužan da za propise koje donosi **pribavi mišljenje o njihovoj ustavnosti i zakonitosti i da ih objavi u “Službenom glasniku Republike Srbije”**.

ZDU propisuje da pri vršenju poverenih poslova državne uprave imao ci javnih ovlašćenja imaju ista prava i dužnosti kao organi državne uprave, a da Vlada i organi državne uprave **zadržavaju i posle poveravanja poslova državne uprave odgovornost za njihovo izvršavanje** (član 51. ZDU). Finansiranje imalaca javnih ovlašćenja se vrši iz državnog budžeta. Imao ci javnih ovlašćenja kojima je povereno donošenje propisa, moraju da donose propise koji po prirodi i nazivu moraju da odgovaraju propisima koje donose organi državne uprave i dužni su da propis čije im je donošenje povereno objave u “Službenom glasniku Republike Srbije” (član 54. ZDU). Poslovi državne uprave vezani za **oblikovanje politike Vlade ne mogu biti nikom povereni**, a poslovi inspekcijskog nadzora mogu biti povereni jedino organima autonomne pokrajine, opštine, grada i Grada Beograda. Organ državne uprave koji je poverio posao **dužan je** da neposredno izvrši povereni posao, ako bi neizvršenje posla moglo da izazove štetne posledice po život ili zdravlje ljudi, životnu sredinu, privredu ili imovinu veće vrednosti, **a ako imalac javnih ovlašćenja i pored višestrukih upozorenja ne počne da vrši povereni posao ili ne počne da ga vrši pravilno ili blagovremeno, nadzorni organ državne uprave preuzima izvršenje posla, najduže na 120 dana** (član 56. ZDU).

Takođe, ministarstvo može da vrši nadzor nad zakonitošću propisa koje donosi imalac javnih ovlašćenja, što podrazumeva obavezu imao ca javnih ovlašćenja da pre donošenja propisa pribavi od konkretnog ministarstva mišljenje o ustavnosti i zakonitosti propisa. Ministarstvo u tom mišljenju daje obrazloženi predlog **kako da propis usaglasi sa Ustavom, zakonom, drugim propisom ili opštim aktom Narodne skupštine i Vlade**, a ako imalac javnih ovlašćenja ne postupi po predlogu ministarstva, ministarstvo je dužno da Vladi predloži donošenje rešenja kojim se poništava ili ukida propis imao ca javnog ovlašćenja ako on nije u saglasnosti s drugim propisom ili opštim aktom Narodne skupštine ili Vlade, a ako on nije u saglasnosti sa Ustavom ili zakonom, ministarstvo je dužno da predloži Vladi da ga obustavi od izvršenja i da pred Ustavnim sudom pokrene postupak za ocenu njegove ustavnosti ili zakonitosti (član 57. ZDU). Zakon o državnoj upravi je u smislu vršenja javnih ovlašćenja u odnosu na Zakon o elektronskim medijima tzv. *lex generalis*, što znači da se primenjuje ako ZEM-om nije predviđeno ništa drugo.

Kada se uzmu u obzir dva propisa, može se zaključiti da definisanje najvažnijih poslova REM-a kao poverenih, i ovlašćenja koja organi državne uprave imaju po ZDU u odnosu na ovu kategoriju poslova, vodi ka mogućnosti neprimerenog “upliva” organa državne uprave u rad REM-a.

Drugim rečima, nadležno ministarstvo ima ozbiljne (makar teorijske) mehanizme da zadire u nezavisnost rada regulatornog tela, i to da:

- preuzme poslove regulatornog tela na 120 dana ako se ogluši o višestruka upozorenja kako da vrši povereni posao, što se na sreću desilo samo jednom, ali ne telu za elektronske medije, [nego telu za elektronske komunikacije](#) 2008. godine, kada je tadašnje Ministarstvo telekomunikacija i informacionog društva odlučilo da aktivira relevantne odredbe Zakona o državnoj upravi i preuzme “povereni posao nazad”;

- da kontroliše zakonitost preko mišljenja o ustavnosti i zakonitosti i da čak stavi van snage propis ili predloži Vladi da propis suspenduje i pokrene postupak za ocenu ustavnosti.

Pored toga, kao što smo već istakli ZDU onemogućava REM da kreira politiku razvoja audiovizuelnih medijskih usluga, jer ovaj posao najverovatnije tretira kao posao **oblikovanja politike Vlade** koji po ZDU ne može biti nikom poveren. Bez obzira na ovu formulaciju, smatramo da nema ograničenja da REM donosi pomenutu strategiju uz saglasnost Vlade (kao što je bilo predviđeno prethodnim regulatornim okvirom). Tim pre što se ne oblikuje “politika Vlade”, nego politika razvoja audiovizuelnih medijskih usluga na tržištu elektronskih medija.

Pritom, jako je sporno rešenje po kome organ uprave, makar to bilo i resorno ministarstvo preliminarno procenjuje ustavnost i zakonitost opšteg akta, i praktično se stavlja u funkciju Ustavnog suda, koji bi jedini trebalo da vrši takvu vrstu naknadne kontrole.

Situacija je donekle bolja sa pojedinačnim aktima, budući da ne postoji dvostепенost upravnog postupka koji vodi REM, pa kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata (rešenja, odluka isl) vrši samo upravni sud u upravnom sporu (član 42. ZEM), što je u skladu i sa evropskom regulativom i praksom, pa i sa članom 198 Ustava koji navodi da kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata vrši sud u upravnom sporu. Sa druge strane i izricanje mera (koja je najvažnija funkcija regulatora) i izdavanje dozvola (što je posebno atraktivna nadležnost REM-a) spadaju u kategoriju “poverenih poslova”, što znači da postoji latentna opasnost da Vlada, preko nadležnog organa uprave (Ministarstvo kulture) ovlašćenjem da na 120 dana preuzme poslove od regulatora vrši posredni pritisak na postupak izricanja mera i izdavanje dozvola.

Ovde treba i ukazati na zabranu da za REM da ima inspekcijски nadzor budući da ZDU zabranjuje poveravanje ovih poslova entitetima koji nisu organi Pokrajine ili lokalne samouprave, što je sistemski nedostatak koji je potencijalno efikasno sredstvo regulacije “izbio” iz ruku regulatora.

Dakle, obim poslova je suštinski zadovoljavajući iz aspekta obavljanja funkcije regulatora, dok sa druge strane, tretiranje najvažnijih poslova kao “poverenih poslova” vodi latentnoj opasnosti uticaja organa uprave na rad REM-a. Pored toga, REM ne može da kreira jako važan strateški dokument – Strategiju razvoja audiovizuelnih medijskih usluga, koja bi, između ostalog, trebalo da utvrdi i optimalni broj pružalaca medijskih usluga. Na kraju, REM nema inspekcijски nadzor, opet imajući u vidu ograničenje ZDU poveravanja ovakve vrste posla.

V ODNOS SA DRUGIM DRŽAVNIM ORGANIMA

Već pomenuti član 5. ZEM propisuje da za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti Regulator odgovara Narodnoj skupštini, da je sedište ovog tela u Beogradu, ali da može da osnuje područne kancelarije radi lakšeg obavljanja svojih zadataka, kao i da u obavljanju pojedinih stručnih poslova iz svoje nadležnosti može angažovati druga domaća ili strana pravna i fizička lica, te da se za vršenje stručnih i administrativnih poslova obrazuje stručna služba. Sva ova organizaciona pitanja uređuju se bliže Statutom, koji donosi Savet Regulatora.

Na prvi pogled izgleda da je regulatorno telo organizaciono nezavisno, što ne odgovara u potpunosti istini, i što se može videti i u načinu na koji se biraju organi, u procesu donošenja Statuta i drugih opštih akata i donošenja Finansijskog plana.

Pre svega, regulatorno telo ima dva organa, i to: **Savet i Predsednika Saveta**. Savet obavlja većinu poslova, uključujući i donošenje pojedinačnih i opštih akata i izricanje mera, a Predsednik saveta odgovara za zakonitost rada i predstavlja regulatorno telo. Savet bira Skupština, a na osnovu predloga ovlašćenih predlagača u skladu sa zakonom. Ukupno se bira devet članova, a čak četiri od tog broja se biraju na predlog "političkih tela", dva na predlog nadležnog odbora Narodne skupštine za kulturu i informisanje, jedan na predlog nadležnog odbora Skupštine Autonomne Pokrajine i jedan na zajednički predlog nacionalnih saveta nacionalnih manjina (koje čine politički predstavnici stranaka nacionalnih manjina). Ovde treba dodati da svaki ovlašćeni predlagač mora da predloži dva kandidata, a skupština na kraju vrši konačni izbor. Zbog toga uticaj politike na izbor članova Saveta nije u potpunosti isključen. U praksi je potvrđena bojazan da politika može da utiče na izbor članova Saveta. Naime, u proceduri za izbor novih članova Saveta tokom decembra 2015. i 2016. godine, nadležni skupštinski odbor je opstruirao odluku ovlašćenih predlagača iz reda udruženja građana (nevladinih organizacija). U međuvremenu je mandat članovima Saveta istekao, a da nisu izabrani novi članovi. Uloga nadležnog odbora (za kulturu i informisanje), u postupku izbora je shodno odredbama zakona, bi trebalo da bude prevashodno tehničke prirode⁸. Naime, odbor bi u tom procesu trebalo da proverava da li je je podneta celokupna dokumentacija i da li je to učinjeno blagovremeno, te da ima ulogu svojevrsnog facilitatora (na primer da obezbedi prostor gde će se obaviti javni intervju sa kandidatima za članstvo u Savet. Međutim, u postupku izbora članova Saveta taj odbor je prilično prekoračio ovlašćenja data zakonom, koji je rezultirao time da je izbor kandidata iz Vojvodine odložen, a na kraju predstavnici civilnog društva, posle višemesečnog zastoja, nisu ni izabrani, i odlučeno je (iz nejasnih razloga) da se postupak ponovi⁹. Skupština je potpuno protivzakonito "ignorirala" predloge civilnog društva i odlučila da glasa samo o dva kandidata (izabrala Đorđa Vozarevića i Gorana Pekovića). Posebno zabrinjava stav visokih funkcionera Skupštine da ne postoji zakonska obaveza da se izaberu članovi Saveta REM-a.¹⁰ Ovakvo ponašanje Skupštine i njenih radnih tela pokazuje da ona, kao institucionalizovani centar moći želi u potpunosti da stavi pod kontrolu izbor Saveta, a posredno i da utiče na rad takvog Saveta, potpuno obesmišljavajući predstavnički karakter tog tela, uz flagrantno kršenje zakona. U postupku izbora su korišćene razne perfidne metode, od odlaganja izjašnjavanja do direktnog odbijanja da se o nekim kandidatima uopšte izjašnjava. Posledica svega toga je to da je najpre Savet radio u nepotpunom sastavu, i to u periodu predizborne kampanje kada regulatorno telo mora da bude najaktivnije. Savet REM još uvek radi u nepunom sastavu, budući da su tri člana Saveta izabrana po Zakonu o radiodifuziji u maju 2011. godine (koji predviđa mandate u trajanju od 6 godina), što znači da im je mandat istekao u maju 2017. godine¹¹. Po podacima iz Izveštaja o radu REM-a za 2017. godinu, ovo telo trenutno funkcioniše sa 6 članova (od ukupno 9).¹²

Suštinski bar 4 člana Saveta se biraju na predlog političkih tela, iako ne čine većinu, u uslovima u kojima Skupština odbija da se izjasni o pojedinim kandidatima, oni mogu da donesu gotovo sve odluke. Iako ni ti članovi Saveta ne bi trebalo da zastupaju interese predlagača nego javni interes, nema dovoljno garancija njihove nezavisnosti.

⁸ Čl. 10. i 11. Zakona o elektronskim medijima

⁹ Što samo pobuđuje sumnju da bi takav postupak mogao da se ponavlja u nedogled dok se ne izaberu kandidati po volji trenutne političke većine, a što ostavlja prostor da se isto ponovi kada se većina promeni.

¹⁰ Predsednica Odbora za kulturu i informisanje i Predsednica Skupštine Maja Gojković je polemišući sa predstavnicima opozicije koji su ukazali na to da se Skupština oglušila o predlog ovlašćenih predlagača iz redova civilnog društva, tražila da joj se „*navede zakon prema kome Skupština mora da izabere nekoga od kandidata*“, kao i „*član takvog zakona*“ (videti članak N1: Odbor nezadovoljan REM-om, ali se ne slaže oko novog člana, objavljen dana 2. novembra 2016, dostupan putem linka: <http://bit.ly/2fs3adB>). Takođe, videti i Izveštaj sa Sedme sednice Odbora za kulturu i informisanje, koji je dostupan putem sledećeg linka: <http://bit.ly/2f14Q62>.

¹¹ Videti stranu 5 Izveštaja o radu REM za 2016. godinu, koji je dostupan na internet stranici REM-a, putem sledećeg linka: <http://bit.ly/2FjhtwY>.

¹² Videti str. 4 i 5 Izveštaja o radu REM za 2017. godinu, koji je dostupan na internet stranici REM-a, putem sledećeg linka: <https://bit.ly/2selWwL>.

Teorijski, zakonom uspostavljeni sistem “ovlašćenih predlagača” nije loš model, što konstatuje i sam INDIREG izveštaj, ali se u praksi pokazalo da Skupština na sebe preuzima mnogo više ovlašćenja nego što je bila intencija zakonodavca.

Naime, shodno članu 9 ZEM, u krug ovlašćenih predlagača spadaju

- nadležni odbor Narodne Skupštine;
- nadležni odbor Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine;
- univerziteti akreditovani u Republici Srbiji zajedničkim dogovorom;
- udruženja izdavača elektronskih medija čiji članovi imaju najmanje 30 dozvola za pružanje audio i audio-vizuelnih medijskih usluga i udruženja novinara u Republici Srbiji od kojih svako ponaosob ima najmanje 500 članova, a registrovana su najmanje tri godine pre raspisivanja javnog poziva zajedničkim dogovorom;
- udruženja filmskih, scenskih i dramskih umetnika i udruženja kompozitora u Republici Srbiji, ako su registrovana najmanje tri godine pre raspisivanja javnog poziva zajedničkim dogovorom;
- udruženja čiji su ciljevi ostvarivanje slobode izražavanja i zaštita dece, ako su registrovana najmanje tri godine pre dana raspisivanja javnog poziva a imaju najmanje tri realizovana projekta u ovoj oblasti u poslednje tri godine zajedničkim dogovorom;
- nacionalni saveti nacionalnih manjina, zajedničkim dogovorom;
- crkve i verske zajednice, zajedničkim dogovorom.

Dakle 6 od 9 ovlašćenih predlagača se biraju zajedničkim dogovorom, odnosno 1 ovlašćenog predlagača čini više organizacija, a u praksi je najproblematičnije bilo doći do konsenzusa, a u postupku potonjeg glasanja su se dešavali propusti.

Javni konkurs za izbor članova Saveta se raspisuje najkasnije 6 meseci pre isteka mandata člana Saveta, odnosno 15 dana nakon nastupanja smrti člana Saveta, razrešenja iz razloga predviđenih ZEM i 15 dana od dana podnošenja ostavke Narodnoj skupštini u pismenoj formi.

Ovlašćeni predlagači dostavljaju svoje predloge za članstvo u Savetu (najmanje dva kandidata), dokaze da kandidati ispunjavaju uslove i dokaze koji potvrđuju da konkretna organizacija ima svojstvo ovlašćenog predlagača u roku od 15 dana od raspisivanja javnog poziva. Nakon toga Narodna skupština utvrđuje listu kandidata i listu organizacija koje čine jedinstvenog predlagača. Član 11 uređuje postupak utvrđivanja dva zajednička kandidata za ovlašćenog predlagača koji je kolektivni. U toj fazi postupka je i bilo najviše problema u praksi. Naime, pomenuti član nije najjasniji oko toga kako teče postupak kada više organizacija mora da predloži dva kandidata, a ponavljamo, radi se o 6 od 9 kandidata. Skupština u toj fazi određuje dan za dogovor o zajednička 2 kandidata i dan za glasanje, ako se ne dogovore, a obezbeđuje prostoriju za dogovor i glasanje. Ono što je problem je što odredba koja utvrđuje postupak glasanja u slučaju da se više organizacija ne dogovore o dva kandidata, nije najjasnije i podleže različitom tumačenju. Naime član 11 stav 5 kaže da ako nema konsenzusa svih organizacije, konačan predlog se utvrđuje glasanjem, a stav 6 istog člana da je kandidat onaj koji je dobio najveći broj glasova. Ta odredba može da se tumači tako da se pojedinačno sprovodi postupak za svakog od dva kandidata (prvo se bira jedan kandidat, koji od svih ima najveći broj glasova, a onda i drugi kandidat u ponovljenom glasanju) ili da se od svih kandidata odmah biraju dva. Ova nedoslednost se pojavila kao problem kod izbora kandidata na predlog organizacija civilnog društva (zapravo tu se desilo da su dva kandidata imala identičan i najveći broj glasova).

Nakon utvrđivanja kandidata, Skupština bi shodno ZEM, morala da utvrdi konačan predlog, da objavi konačan predlog, zakaže javni razgovor sa svim kandidatima, i na kraju da zakaže glasanje gde se izjašnjava o predložena dva kandidata. I u ovoj fazi je bilo problema, jer je Skupština u jednom trenutku odbila da izabere određene kandidate, a predsednica skupštine je čak tvrdila da nigde ne piše da član Saveta mora da se izabere. Posledica takvog neprimerenog ponašanja Skupštine je ta da Savet već godinama radi u krnjem sastavu.

Kao što je već istaknuto, same odredbe zakona nisu toliko problematične i iz njih se jasno vide obaveze Skupštine u izbornom konkursu:

- **da raspiše javni poziv u roku;**
- **da utvrdi listu kandidata;**
- **da odredi dan za dogovor o kandidatima za ovlašćene predlagače koje čini više organizacija;**
- **ako nema dogovora da odredi dan za glasanje;**
- **da utvrdi konačnu listu kandidata i zakaže odlučivanje u plenumu i izabere jednog od dva kandidata.**

Eventualno prekoračenje ovih ovlašćenja vodi ka neprimerenom mešanju u izborni proces.

Predsednika Saveta bira dvotrećinskom većinom sam Savet, ali da bi uopšte bio izabran od Saveta, mora da bude prvo izabran od strane Skupštine.

Dalje, Statut je najviši opšti pravni akt regulatornog tela, koji dvotrećinskom većinom donosi Savet, ali saglasnost daje Narodna skupština (član 33. ZEM). Zakon ne uređuje šta se dešava kada se uskrati saglasnost skupštine, niti predviđa odgovornost skupštine ako uopšte ne želi da se izjašnjava o Statutu. Posledica nedorečenosti ove odredbe je da regulatorno telo i dalje primenjuje Statut Republičke radiodifuzne agencije iz 2005. godine, iako je novi statut morao da se usvoji u roku od 6 meseci od dana stupanja na snagu (13. februara 2015. godine). Na kraju, sam zakon obrazuje stručnu službu regulatornog tela, ali isto tako propisuje da se na zaposlene primenjuju propisi koji uređuju položaj državnih službenika (pa i ograničenja koja važe za tu kategoriju lica), što prilično ograničava nezavisnost i fleksibilnost regulatornog tela u odnosu na kadrovsku politiku. Pritom ne postoji dovoljno opravdanja da opšti akt koji uređuje unutrašnju organizaciju REM-a bude podvrgnut prethodnoj kontroli (potvrđen) od strane Narodne skupštine. Smatramo da je ustavnosudska (naknadna) kontrola dovoljna da se obezbedi ustavnost i zakonitost ovog opšteg pravnog akta.

Već je pomenuto da nadležno Ministarstvo kulture i informisanja daje mišljenje o ustavnosti i zakonitosti predloženih opštih akata REM-a, te da je, u slučaju da REM ne postupi po njihovom mišljenju, ovlašćeno da predloži Vladi donošenje rešenja o ukidanju/stavljanju van

snage i/ili pokretanje postupka pred Ustavnim sudom. Ustavnosudska kontrola opštih akata regulatora sama po sebi nije problem, ali je problematično rešenje po kojem diskreciona ocena organa uprave (ministarstva) može da dovede do suspenzije opšteg akta regulatora. Isto kao i u slučaju Statuta, smatramo da nema potrebe da se sprovodi ikakva prethodna kontrola opštih akata REM-a pre njihovog objavljivanja, te da je dovoljno da se zakonitost/ustavnost tih akata sprovodi naknadno, ako za tim postoji potreba. Tim pre što državni organi, pa čak i narodni poslanici, u postupku za ocenu ustavnosti ili zakonitosti imaju status ovlašćenog predlagača, shodno odredbama Zakona o ustavnom sudu.

Dalje, regulator se **ne finansira iz budžeta** (osim u slučaju viška rashoda nad prihodima), nego na osnovu finansijskog plana, koji za svaku godinu donosi Savet regulatora. Finansijski plan utvrđuje ukupne prihode i rashode Regulatora. Regulator mora da dostavi predlog finansijskog plana odboru Narodne skupštine nadležnom za oblast finansija i javnog informisanja najkasnije do 1. novembra tekuće godine za narednu godinu, a saglasnost na finansijski plan daje Narodna skupština. U slučaju da se finansijski plan ne donese, ili ako se ne da saglasnost, primenjuje se finansijski plan iz prethodne godine (član 34. ZEM). Takođe, sredstva regulatornog tela čine naknade koje se naplaćuju od pružalaca medijske usluge, a njihova visina se određuje podzakonskim aktom na koji saglasnost daje Vlada (član 36. ZEM).

Ovde je Savet regulatornog tela ovlašćen da donese predlog Finansijskog plana, ali kao kod Statuta, skupština može da odugovlači ili da uskrati saglasnost. Jedina je razlika što u slučaju da Skupština ne da takvu saglasnost, regulatorno telo ima "zagrantovana" sredstva na osnovu finansijskog plana iz prethodne godine. Zakon se, međutim, ne izjašnjava šta bi se desilo u hipotetičkoj situaciji da se dve godine uzastopno ne usvoji finansijski plan. Takođe, finansijski plan iz prethodne godine ne mora da odgovara potrebama regulatora za tekuću godinu. Drugim rečima, skupština svojom neaktivnošću itekako može da ugrozi finansijski aspekt nezavisnosti REM-a. U praksi, REM se, od donošenja ZEM-a nalazi u svojevrsnom konstantnom režimu privremenog finansiranja. Naime, Skupština nije u roku dala saglasnost na Finansijski plan za 2015. godinu (saglasnost je usledila tek u decembru 2015. godine), pa se kasnilo sa usvajanjem plana za 2016. godinu, što je nadalje uslovljavalo konstantno jednogodišnje kašnjenje što nikako ne može da bude adekvatna dinamika, uzimajući u obzir potrebe regulatornog tela. Izveštaj o radu Regulatornog tela za elektronske medije za 2016. godinu potvrđuje da se ovaj trend nastavlja, navodeći da se *"poslovanje Regulatornog tela za elektronske medije u 2016. godini, odvijalo po finansijskom planu za prethodnu 2015. godinu, na koji je Narodna skupština Republike Srbije dala saglasnost dana 04.12.2015. godine ("Službeni glasnik RS", broj 101/15)."*¹³ Kašnjenje u odobravanju Finansijskog plana se nastavilo i u 2017. godini, budući da je Narodna skupština dala saglasnost na plan za 2017. godinu tek 14.12.2017. godine, odnosno na samom izmaku te godine¹⁴. U tom smislu planiranje finansija REM-a ne bi smelo da trpi zbog kašnjenja skupštine u ispunjavanju svojih obaveza. Na kraju treba pomenuti da čak i izvršna vlast može da utiče na finansiranje preko uskraćivanja saglasnosti na visinu naknada za pružaoce medijskih usluga, odnosno na podzakonski akt koji uređuje visinu naknada što je još jedan mogući "udar" na finansijsku nezavisnost regulatora. I ovde stoji prigovor da bi prethodnu kontrolu trebalo ukinuti, i svesti je na mehanizam ustavnosudske zaštite, tim pre što u odnosu na finansiranje REM podleže kontroli Državne revizorske institucije.

Prethodna kontrola ustanovljena odredbama ZEM i ZDU u odnosu na REM bi trebalo da bude ukinuta, naročito ako se uzme u obzir da podzakonski akti REM-a podležu ustavnosudskoj kontroli (ocene ustavnosti i zakonitosti) i da taj postupak mogu da pokrenu i državni organi (kao ovlašćeni predlagači). Pored toga, finansije REM-a podležu kontroli Državne revizorske institucije, te nije neophodno da opstane sistem kontrole koji podrazumeva prethodno odobravanje Finansijskog plana i podzakonskog akta koji uređuje naknade.

Na kraju treba pomenuti da funkcionalnu nezavisnost REM-a remeti i odredba člana 5 stav 5 koji propisuje da se na prava i dužnosti zaposlenih u stručnoj službi REM-a primenjuju propisi kojima se regulišu prava i

¹³ Videti stranu 33 Izveštaja o radu REM za 2016. godinu, koji je objavljen 2017. godine, a dostupan na internet stranici REM-a, putem sledećeg linka: <http://bit.ly/2FhtwY>.

¹⁴ Odluka o davanju saglasnosti na Finansijski plan REM-a za 2017. godinu, dostupna je na internet stranici Narodne skupštine, putem sledećeg linka: <http://bit.ly/2FfQZAg>.

obaveze državnih službenika, što je problematično rešenje, naročito ako se uzme u obzir da se REM ne finansira iz budžeta.

VI MEHANIZMI OBEZBEĐIVANJA POŠTOVANJA ZAKONA

REM shodno članu 23 stav 3 ZEM pred nadležnim sudom ili drugim državnim organom pokreće postupak protiv pružaoca medijske usluge ili odgovornog lica, ako njegovo činjenje ili nečinjenje ima obeležja dela kažnjivog prema zakonu. U tom smislu REM je ovlašćen da pred nadležnim organum inicira pokretanje prekršajnog postupka, postupka koji se tiče privrednog prestupa i krivični postupak. U praksi se najčešće radi o podnošenju predloga za pokretanje prekršajnog postupka po Zakonu o oglašavanju pred nadležnim prekršajnim sudom.

Pored ovlašćenja koja se tiču iniciranja odgovarajućeg postupka, REM-u je na raspolaganju i izricanje mera pružaoциma medijske usluge, zbog povrede obaveza koje se odnose na programski sadržaj, koje su propisane čl. 47-71 ZEM, te zbog povrede uslova koji su sadržani u dozvoli ili odobrenju za pružanje medijske usluge u skladu sa odredbama ovog zakona, i to:

- mera opomene za povredu zakonskih i programskih obaveza;
- mera upozorenja za tešku povredu zakonskih i programskih obaveza;
- mera privremene zabrane objavljivanja određenog programa do 30 dana za naročito tešku povredu zakonskih i programskih obaveza;
- na kraju, kao poslednja mera i oduzimanje dozvole¹⁵.

Izrečene mere se upisuju u Registar medijskih usluga koji vodi REM, s tim da se opomena i upozorenje brišu u roku od dve godine od dana izricanja, i ne mogu se uzimati u obzir prilikom izricanja novih mera.

Ove mere mahom prate sistematiku mera koje su postojale i po Zakonu o radiodifuziji, uz razliku što je Zakon o radiodifuziji predviđao automatsku postepenost mera, što je značajna razlika¹⁶.

U dosadašnjoj primeni ZEM-a, REM je izrekao ukupno 48 mera, i to 28 opomena, 19 upozorenja, jednu privremenu zabranu objavljivanja određenog programa i nije oduzimao dozvole po osnovu povrede programskih obaveza.

Uzimajući u obzir zakonske odredbe i primenu tih zakonskih odredaba, te efekte na pružaoce medijske usluge koji krše zakonske obaveze koje se tiču programskih sadržaja, te činjenicu da dozvola do sada nije oduzimana po ovom osnovu¹⁷, a da je privremena zabrana izrečena samo jednom, može se istaći da zakonom predviđene mere nisu dovoljne da obezbede poštovanje zakona od strane pružalaca medijskih usluga. U tom smislu bi trebalo razmisliti o uvođenju mera koje bi se sastojale u obavezi plaćanja određenog novčanog iznosa pored pomenutih mera ili uz te mere. Ovakav stav iznose i eksperti koji su pisali INDIREG izveštaj.

¹⁵ Treba napomenuti da dozvola može da bude oduzeta i iz drugih razloga, ne samo kao mera za nepoštovanje programskih obaveza pružaoца medijskih usluga

¹⁶ Na primer po Zakonu o radiodifuziji, nakon mere opomene bi u slučaju ponovnog kršenja, automatski došlo do izricanja mere upozorenja.

¹⁷ Inače je u 15-godišnjoj praksi REM-a zbog kršenja zakonskih obaveza ova mera korišćena svega 2 puta, pre svega što ova mera zaista treba da bude izuzetna mera, koja bi trebal do se izrekne u situaciji kada nijedna druga mera nije dala efekta, a sve da se ne bi koristila kao sredstvo gušenja medijskih sloboda.

Pored toga, REM je podneo 1020 prekršajnih prijava, sud je doneo 491 presudu, od čega je 310 presuda kojim se obustavlja postupak zbog zastarelosti. Budući da se oko 63% postupaka okonča po osnovu zastarelosti, pitanje je koliko ovo ovlašćenje REM-a zaista može odvrćajuće da utiče na pružaoce medijske usluge da ne krše odredbe Zakona o oglašavanju.

Dakle, mere koje su na raspolaganju REM-u nisu dovoljne da se obezbedi poštovanje zakona, te je neophodno razmišljati o uvođenju mera koje imaju novčane implikacije, koje bi mogle da budu efikasnije od opomene i upozorenja koje se brišu nakon dve godine, a koje nisu drastične kao zabrana objavljivanja programa do 30 dana i oduzimanje dozvole.

VII PROFESIONALNOST I ODGOVORNOST REM-a

Paralelno sa ukidanjem nepotrebnih kontrola od strane organa državne uprave i zakonodavne vlasti, te mehanizama uticaja na nezavisnost REM-a, bi trebalo ojačati i odgovornost i profesionalnost samog regulatornog tela.

Član 7 ZEM propisuje da Savet REM-a ima devet članova koji se biraju iz reda uglednih stručnjaka iz oblasti koje su od značaja za obavljanje poslova iz nadležnosti Regulatora (medijski stručnjaci, ekonomisti, pravnici, inženjeri telekomunikacija i sl.).

Kriterijum „uglednog stručnjaka iz oblasti koje su od značaja za obavljanje poslova iz nadležnosti Regulatora“ nije dovoljno jasan a navođenje profesija iz kojih se biraju članovi Saveta ne doprinosi njegovom pojašnjavanju.

Sam izraz „ugledni stručnjak“ je dovoljno dvosmislen da može unapred da isključi „politički nepodobne osobe“ jer, u krajnjoj liniji, ocena „ugleda“ je potpuno na volji skupštinske većine. U tom smislu, nije ni jasno kojim se dokumentima dokazuje da je neki kandidat ugledni stručnjak. Umesto „ugledni“ bi valjalo koristiti „dokazani“ stručnjak. Dalje, da je neko „dokazani stručnjak“ u oblasti od značaja za rad REM-a, se može potvrditi značajnim rezultatima na polju prakse, značajnim akademskim radovima iz predmetnih oblasti, dugogodišnjom praksom kao medijski radnik itd. Takođe, moralni kredibilitet je osobina koja bi trebalo da se podrazumeva kod izbora na ovakvu odgovornu javnu funkciju.

Sa druge strane, zakonsko rešenje po kome REM ima faktički samo jedan organ koji odlučuje o svim pitanjima koja se odnose na rad regulatornog tela (uključujući i organizaciona pitanja i pitanja koja se tiču svakodnevnog rada Regulatora), što opterećuje Savet i donekle onemogućava da se u punom kapacitetu bavi navažnijim poslovima (regulacija, izricanje mera i izdavanje dozvola).

Iako ZEM predviđa da je organ regulatora i predsednik Saveta, koji odgovara za zakonitost rada REM-a, on je i dalje član Saveta, koji odlučuje kao i svi drugi članovi. U tom smislu, zbog unutrašnje demokratičnosti REM-a i relaksiranja Saveta od nepotrebnih poslova koji nisu usko vezani za regulaciju bi trebalo uvesti i novi organ koji će: biti izmešten iz strukture Saveta i koji će podeliti nadležnosti REM-a sa Savetom, u smislu izmeštanja odlučivanja o funkcionisanju REM-a iz delokruga Saveta. Savetu bi u novoj podeli ostali poslovi donošenja najvažnijih akata iz nadležnosti REM-a (uključujući i Predlog strategije razvoja audiovizuelnih usluga, Finansijskog plana, Statuta i drugih podzakonskih akata, i eventualno odlučivanje u drugom stepenu) i donošenje najbitnijih odluka (koje se tiču izricanja mera i izdavanja dozvola). Direktor bi odgovarao za zakonitost rada REM-a, donosio bi akte iz oblasti radnih odnosa, rukovodio stručnom službom, odlučivao o pravima i obavezama zaposlenih u REM-u, te obavljao druge

poslove koji se tiču svakodnevnih aktivnosti agencije. Direktor bi za svoj rad odgovarao Savetu i Savet bi bio ovlašćen da ga u precizno određenim situacijama razreši. Podelom odgovornosti bi se postiglo da se Savet relaksira od nepotrebnih odgovornosti, i da se uvede izvesna podela odgovornosti u okviru REM-a.

Ovakvo rešenje poznaje Zakon o elektronskim komunikacijama u odnosu na organe Regulatorne agencije za elektronske komunikacije i poštanske usluge (RATEL), gde postoje dva organa koja imaju podeljene nadležnosti (UO i direktor).

Osim unutrašnje (re)organizacije, REM bi morao da pronađe i mehanizam bolje komunikacije sa javnošću. Iako su svi najvažniji akti, izveštaji o radu i zapisnici sa sednica Saveta javni i dostupni na internet stranici REM-a, izostaje suštinska posvećenost interakciji ovog tela sa javnošću i organizacijama civilnog društva i pojašnjenje javnosti suštine postojanja i rada ovog tela. Eksperti koji su pisali INDIREG izveštaj su naročito apostrofirali potrebu da se internet stranica regulatora uredi na način koji je prijemčiv javnosti. Dakle, REM bi morao da proširi kanale komunikacije, i uredi postojeće kako bi prosečnom građaninu bile jasne njegove aktivnosti, i kako bi prosečni korisnik interneta lako mogao da potraži informacije o radu REM-a, nešto je materija izmene zakona, a nešto je i u sferi "dobre volje" regulatornog tela.

Na kraju, veliki broj domaćih i međunarodnih izveštaja (uključujući i INDIREG izveštaj) kritikuju opredeljenje REM-a da nadzor nad radom pružalaca medijske usluge vrši samo na osnovu prijave, što je naročito problematično u vreme praćenja elektronskih medija u vreme predizborne kampanje.

VIII PREPORUKE I PREDLOZI IZMENA ZEM-a

PREPORUKA 1: Izdvajanje REM-a iz sistema organa državne uprave i promena kategorizacije poslova REM-a

Amandman 1:

„Član 5 ZEM menja se i glasi:

(1) Regulatorno telo za elektronske medije (u daljem tekstu: Regulator), osnovano ovim zakonom, je samostalna nezavisna regulatorna organizacija sa svojstvom pravnog lica, koja vrši javna ovlašćenja u cilju: delotvornog sprovođenja utvrđene politike u oblasti pružanja medijskih usluga u Republici Srbiji; unapređivanja kvaliteta i raznovrsnosti usluga elektronskih medija; doprinosa očuvanju, zaštiti i razvoju slobode mišljenja i izražavanja; u cilju zaštite interesa javnosti u oblasti elektronskih medija i zaštite korisnika usluga elektronskih medija, u skladu sa odredbama ovog zakona, na način primeren demokratskom društvu.

(2) Regulator je funkcionalno i finansijski nezavisan od državnih organa i organizacija, pružalaca medijskih usluga i operatora.

(3) Na Regulatora se ne primenjuju odredbe zakona kojim se uređuje državna uprava koje uređuju položaj imalaca javnih ovlašćenja u vršenju poverenih poslova.

(4) Sedište Regulatora je u Beogradu.

(5) Za vršenje stručnih i administrativnih poslova obrazuje se stručna služba Regulatora čija se osnovna pravila organizacije i način rada propisuje Statutom.

(6) U cilju efikasnijeg nadzora nad radom pružalaca medijskih usluga, Regulator može osnivati područne kancelarije.

(7) U obavljanju pojedinih stručnih poslova iz svoje nadležnosti, Regulator može angažovati druga domaća ili strana pravna i fizička lica.

(8) Način rada i unutrašnja organizacija Regulatora uređuje se Statutom, koji donosi Savet Regulatora.”

Objasnenje: Iz člana 5 su uklonjene odredbe koje utiču na nezavisnost REM-a i precizirano da se na REM ne primenjuju odredbe zakona kojim se uređuje državna uprava, a koje se tiču položaja imalaca javnih ovlašćenja u vršenju poverenih poslova, a sve da organi uprave ne bi uticali na funkcionalni aspekt nezavisnosti REM-a.

Amandman 2

„U Članu 22 brišu se stav 2 i 3 tako da glasi:

(1) Regulator:

1) usvaja Predlog platforme za razvoj medijske usluge radija i audio-vizuelnih medijskih usluga u Republici Srbiji, u skladu sa članom 23 ovog Zakona;

2) donosi Statut;

3) donosi opšta podzakonska akta predviđena zakonom;

4) izdaje dozvole za pružanje medijske usluge televizije i linearne medijske usluge radija (u daljem tekstu: dozvola);

5) bliže uređuje postupak, uslove i kriterijume za izdavanje dozvola u skladu sa odredbama ovog zakona i propisuje obrazac i sadržinu te dozvole;

6) izdaje odobrenja za pružanje medijske usluge na zahtev i bliže uređuje postupak izdavanja odobrenja;

7) vodi Registar medijskih usluga i evidenciju pružalaca medijskih usluga na zahtev;

8) kontroliše rad pružalaca medijskih usluga i stara se o doslednoj primeni odredaba ovog zakona;

9) izriče mere pružaoocima medijskih usluga u skladu sa ovim zakonom;

10) propisuje pravila koja su obavezujuća za pružaoce medijskih usluga, a posebno ona kojima se obezbeđuje sprovođenje Strategije iz tačke 1. ovog stava;

11) odlučuje o prijavama u vezi sa programskim delovanjem pružalaca medijskih usluga;

12) bliže utvrđuje logičku numeraciju kanala;

13) daje mišljenje nadležnim državnim organima u vezi sa pristupanjem međunarodnim konvencijama koje se odnose na oblast pružanja medijskih usluga;

14) daje inicijativu za donošenje i izmenu zakona, drugih propisa i opštih akata radi efikasnog obavljanja poslova iz svog delokruga rada;

15) utvrđuje bliža pravila koja se odnose na programske sadržaje a u vezi sa zaštitom dostojanstva ličnosti i drugih ličnih prava, zaštitom prava maloletnika, zabranom govora mržnje i dr;

16) vrši analize relevantnog medijskog tržišta, u saradnji sa telom nadležnim za zaštitu konkurencije, u skladu sa metodologijom propisanom aktom koji donosi Regulator;

17) vrši istraživanja potreba korisnika medijskih usluga i štiti njihove interese;

- 18) saraduje i koordinira svoj rad sa telom nadležnim za elektronske komunikacije i telom nadležnim za zaštitu konkurencije, kao i sa drugim regulatornim telima u skladu sa ovim zakonom;
- 19) podstiče očuvanje i zaštitu srpske kulture i jezika, kao i kulture i jezika nacionalnih manjina;
- 20) podstiče unapređenje dostupnosti medijskih usluga osobama sa invaliditetom;
- 21) podstiče razvoj stvaralaštva u oblasti radija, televizije i drugih audio-vizuelnih medijskih usluga u Republici Srbiji;
- 22) podstiče razvoj profesionalizma i visokog stepena obrazovanja zaposlenih u elektronskim medijima u Republici Srbiji, kao i unapređenje uređivačke nezavisnosti i autonomije pružalaca medijskih usluga;
- 23) obavlja i druge poslove u skladu sa zakonom.”

Obrazloženje: Iz člana su obrisani stavovi 2 i 3, budući da stav 2 definiše poslove REM-a kao poverene, a stav 3 propisuje potrebu pribavljanja mišljenja o ustavnosti i zakonitosti od ministarstva.

PREPORUKA 2: Smanjivanje uticaja zakonodavnih organa i organa državne uprave

Amandman 1

Član 23 menja se i glasi:

„Član 23

(1) Regulator, na osnovu sagledavanja različitih potreba građana i društvenih grupa na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou za informisanjem, obrazovanjem, kulturnim, sportskim i drugim sadržajima, na srpskom i jezicima nacionalnih manjina, u saradnji sa regulatornim telom nadležnim za elektronske komunikacije i telom nadležnim za zaštitu konkurencije, usvaja Platformu razvoja medijske usluge radija i audio-vizuelnih medijskih usluga u Republici Srbiji za period od sedam godina (u daljem tekstu: Platforma).

(2) Platformom iz stava 1. ovog člana naročito se uređuje, u zavisnosti od tehničkih mogućnosti, analize tržišta i potreba stanovništva, vrsta medijskih sadržaja pružalaca usluga u svakoj zoni pokrivanja, kao i drugi kriterijumi na osnovu kojih se raspisuje javni konkurs, o čemu donosi godišnji plan realizacije.

(3) U postupku utvrđivanja Platforme iz stava 1. ovog člana i godišnjeg plana realizacije iz stava 2 ovog člana, sprovodi se javna rasprava u skladu sa odredbama ovog zakona.”

Obrazloženje: Iako je u prethodnom periodu nazivan „strategijom“, ovaj akt nije po prirodi bio prava strategija, jer se nije odnosio na oblikovanje politike Vlade. Naime ovaj akt pre svega reguliše vrstu medijskih sadržaja pružalaca usluga u svakoj zoni pokrivanja, kao i druge kriterijume na osnovu kojih se raspisuje javni konkurs. Ovaj krug poslova je u potpunosti u nadležnosti regulatornih tela (REM i RATEL pre svega), pa samim tim se ne tiče oblikovanja politike Vlade, nego oblikovanja medijskog tržišta u kontekstu njegove regulacije, te zato ovaj akt mora biti u isključivoj nadležnosti REM-a. Tim pre što politiku Vlade u ovoj oblasti oblikuje drugi dokument: Medijska strategija, što je dodatni argument da se on izmesti iz delokruga Vlade. Radi izbegavanja svake sumnje umesto termina „strategija“ koristi se neutralniji izraz „platforma“, da bi se izbegla konfuzija oko prirode ovog akta. Ovaj predlog je i na liniji onoga što predlažu eksperti koji su pravili INDIREG izveštaj. Takođe, u cilju poboljšanja transparentnosti u radu, amandman utvrđuje da i godišnji plan realizacije podleže javnoj raspravi, budući da je i implementacija Platforme tema koja je od značaja za javnost.

Amandman 2

Član 25 ZEM menja se i glasi:

„Član 25

(1) Radi efikasnijeg sprovođenja ovog zakona Regulator donosi podzakonske akte.

(2) Podzakonski akti iz stava 1 ovog člana su:

- 1) Pravilnik, kojim Regulator bliže razrađuje pojedine odredbe zakona;
- 2) Uputstvo, kojim se bliže uređuje način na koji Regulator primenjuje odredbe zakona ili drugog propisa koji se odnosi na obaveze u vezi sa programskim sadržajima;
- 3) drugi podzakonski akti koji proizilaze iz specifičnosti regulacije.

(3) Pored akata iz stava 1 ovog člana Regulator donosi preporuke u slučaju da postoji neujednačena dozvoljena praksa pružalaca medijskih usluga u primeni odredaba ovog zakona koje se odnose na programske sadržaje, ako je u interesu korisnika medijskih usluga da se uspostavi jedinstvena praksa radi unapređenja načina pružanja tih usluga.

(4) Preporuka ne obavezuje pružaoce medijskih usluga.

(5) Podzakonski akti iz stava 2 ovog člana se objavljuju u "Službenom glasniku Republike Srbije", a preporuka na veb-sajtu Regulatora.

(6) Podzakonski akti iz stava 2 ovog člana podležu kontroli ustavnosti i zakonitosti u skladu sa zakonom koji uređuje postupak pred Ustavnim sudom Republike Srbije.”

Obrazloženje: Ova odredba ZEM propisuje da REM donosi podzakonske akte Pravilnik i Uputstvo, što je posledica odredbe člana 53 stav 1 ZDU, koji propisuje sledeće: „kad je imao javnih ovlašćenja povereno donošenje propisa, oni po prirodi i nazivu moraju da odgovaraju propisima koje donose organi državne uprave.” Budući da je temeljno opredeljenje ovog dokumenta da se ZDU ne primenjuje na REM, samim tim zadržavanje tipologije podzakonskih akata nije neophodno, i to ne samo iz razloga terminološke prirode, nego da bi se REM-u omogućila već fleksibilnost u bližem uređivanju neke oblasti, naravno sve u skladu sa ovlašćenjem iz Zakona. Iako se podrazumeva, u amandmanu je predviđeno i da podzakonski akti podležu oceni ustavnosti i zakonitosti, da bi se naglasilo da se podzakonski akti REM-a ne donose u “pravnom vakuumu”, i da moraju biti u skladu sa Ustavom i zakonima.

Amandman 3

U članu 33 ZEM briše se stav 3 tako da član 33 glasi:

„Član 33

(1) Statut Regulatora, Poslovnik o radu Saveta i druge opšte akte Regulatora donosi Savet.

(2) Akti iz stava 1 ovog člana donose se dvotrećinskom većinom glasova ukupnog broja članova saveta.

(3) Akti iz stava 1 ovog člana se objavljuju u "Službenom glasniku Republike Srbije".

(4) Akti iz stava 1 ovog člana podležu kontroli ustavnosti i zakonitosti u skladu sa zakonom koji uređuje postupak pred Ustavnim sudom Republike Srbije."

Obrazloženje: Unutrašnje ustrojstvo REM-a se bliže uređuje Statutom, nema opravdanja da Skupština daje prethodnu saglasnost na ovaj „najviši pravni akt“ REM-a. Drugim rečima, dovoljno je ostaviti ustavnosudsku kontrolu ustavnosti i zakonitosti ovog akta kao vrste opšteg pravnog akta.

Amandman 4

Član 34 mena se i glasi

“Član 34

(1) Finansiranje Regulatora vrši se u skladu sa finansijskim planom koji za svaku godinu donosi Savet.

(2) Finansijskim planom utvrđuju se ukupni prihodi i rashodi Regulatora, rezerve za nepredviđene izdatke, kao i elementi za celovito sagledavanje politike zarada i zaposlenosti kod Regulatora.

(3) U procesu utvrđivanja Finansijskog plana Regulator sprovodi javnu raspravu.

(4) Finansijski plan se objavljuje u “Službenom glasniku RS” i na veb-sajtu Regulatora.

(5) Svi obračuni prihoda i rashoda Regulatora podležu godišnjoj reviziji od strane nezavisnog ovlašćenog revizora i objavljuje se najkasnije tri meseca po završetku finansijske godine na veb-sajtu Regulatora.

(6) Pored revizije iz stava 5 ovog člana, svi obračuni prihoda i rashoda podležu i reviziji od strane Državne revizorske institucije u skladu sa zakonom koji uređuje državnu reviziju.

(7) Regulator posluje na osnovu stvarnih troškova regulacije, i prilikom utvrđivanja finansijskog plana vodi računa o tome da planirani prihodi i rashodi budu usklađeni.

(8) Eventualni Višak prihoda nad rashodima u jednoj kalendarskoj godini uplaćuje se u budžet Republike Srbije.

(9) Ako je razlika prihoda nad rashodima negativna, nedostajuća sredstva obezbeđuju se iz budžeta Republike Srbije.

(10) Obezbeđenje nedostajućih sredstava, u skladu sa stavom 9 ovog člana, ne utiče na nezavisnost i samostalnost Regulatora.”

Obrazloženje: Potvrđivanje finansijskog plana od strane Skupštine se pokazalo kao značajan „alat“ uticaja na finansijsku nezavisnost REM-a. Smatramo da nema prepreka da se ukine obaveza davanja saglasnosti. Mehanizmi kontrole i bez toga opstaju i to, kontrola nezavisne revizije i revizije Državne revizorske institucije, čime ostaje nadzor nad eventualnim nenamenskim trošenjem sredstava. Pritom, uvođenjem

pojma „stvarnih troškova regulacije“, smanjuje se rizik da REM finansijskim planom propiše nerezonski visoke prihode i rashode.

Amandman 5

U Članu 36 ZEM, st. 4 i 5 se brišu tako da član 36 ZEM glasi:

„Član 36

(1) Visina naknade za pravo na pružanje medijske usluge utvrđuje se polazeći od stvarnih troškova regulacije po načelu proporcionalnosti uzimajući u obzir naročito:

- 1) broj stanovnika na području na kome se pruža medijska usluga, na osnovu zvaničnih podataka organa nadležnog za poslove statistike i podataka o zoni pokrivanja koji se dobijaju od nezavisnog regulatornog tela nadležnog za oblast elektronskih komunikacija, odnosno broj korisnika usluge distribucije medijskih sadržaja;
- 2) vrstu elektronskog medija (radio, televizija, druge audio-vizuelne medijske usluge i drugo);
- 3) način pružanja medijske usluge (linearno, odnosno na zahtev);
- 4) tip medijske usluge prema sadržaju (opšta medijska usluga, specijalizovana medijska usluga);
- 5) vrstu postupka u kome se izdaje dozvola;
- 6) programsku koncepciju pružaoca usluge, odnosno poreklo i vrstu sadržaja koji se pružaju, i to:
 - (1) udeo naučno-obrazovnih, kulturno-umetničkih, dečjih ili sopstvenih informativnih i dokumentarnih programskih sadržaja, u ukupnom programu,
 - (2) udeo programskih sadržaja sopstvene produkcije ili programskih sadržaja nezavisnih produkcija sa sadržajima iz podtačke (1) ove tačke, preko kvote utvrđene ovim zakonom,
 - (3) udeo programskih sadržaja na jezicima nacionalnih manjina.

(2) Visina naknade iz stava 1. ovog člana utvrđuje se na godišnjem nivou, a pružalac medijske usluge plaća mesečno Regulatoru 1/12 utvrđene godišnje naknade, osim prilikom izdavanja dozvole.

(3) Regulator, podzakonskim aktom, bliže uređuje visinu, izmenu visine i način obračunavanja naknade za pružanje medijske usluge, vodeći računa o kriterijumima iz stava 1. ovog člana.”

(4) Akt iz stava 1 ovog člana podleže kontroli ustavnosti i zakonitosti u skladu sa zakonom koji uređuje postupak pred Ustavnim sudom Republike Srbije.”

Obrazloženje: Nema razloga da Vlada odobrava podzakonski akt kojim se uređuje naknada koju plaćaju pružaoci medijske usluge, te je dovoljno da se zadrži samo ustavnosudska kontrola.

PREPORUKA 3: Uvođenje novih mera koje imaju finansijske implikacije

Amandman 5

U Zakonu o elektronskim medijima dodaje se novi član 29 koji glasi:

„Član 29

(1) Zajedno sa merom opomene, upozorenja ili privremene zabrane objavljivanja programskog sadržaja, Regulator je ovlašćen da izrekne meru procesnog penala, koja se ogleda u plaćanju iznosu od 500 evra do 5.000 evra za svaki dan ponašanja suprotno nalogu ili nepostupanja po nalogu Regulatora koji je sadržan u rešenju kojim se izriče neka od tih mera, u skladu sa članom 29 stav 5 ovog zakona.

(2) Rok za plaćanje procesnog penala određuje se istim rešenjem kojim je određena ta mera i ne može biti kraći od jednog niti duži od tri meseca od dana prijema rešenja.

(3) Naplata novčanog iznosa procesnog penala vrši se u korist budžeta Republike Srbije.

(4) Mera plaćanja procesnog penala ne može se odrediti niti naplatiti protekom jedne godine od dana propuštanja radnje iz stava 1. ovog člana.

(5) Prinudno izvršenje mere procesnog penala, kao i povraćaj sredstava u slučaju njihovog umanjenja ili poništaja odlukom suda, sprovodi poreska uprava u skladu sa propisima kojima se uređuje naplata poreza.

(6) Regulator bliže propisuje kriterijume za određivanje visine iznosa koji se plaća na osnovu mere zaštite konkurencije i procesnog penala, način i rokove tog plaćanja i bliže propisuje uslove određivanja mera iz stava 1. ovog člana.”

Obrazloženje: Procesni penal je institut koji je na raspolaganju Komisiji za zaštitu konkurencije u slučaju da lice kojem je naložena određena mera nije postupilo u skladu sa tom merom. Budući da predstavlja efikasno sredstvo za obezbeđivanje odluka KZK, isti institut bi bio adekvatan i za neki vid obezbeđenja izvršenja naloga REM-a koji su sastavni deo rešenja kojim se izriče mera opomene, upozorenja ili privremena mera zabrane objavljivanja određenog sadržaja. Takođe, mehanizam obezbeđenja izvršenja ove mere preko Poreske uprave je još jedan snažan garant da će se mere REM-a poštovati.

PREPORUKA 4: Stvaranje uslova za profesionalniji i odgovorniji rad REM-a (utvrđivanje kriterijuma stručnosti za izbor članova REM-a, poboljšanje transparentnosti i odgovornosti, ustanovljavanje organa direktora radi relaksiranja Saveta od nepotrebnih poslova.)

Amandman 1

Član 7 menja se i glasi:

„Član 7

(1) Savet Regulatora (u daljem tekstu: Savet) ima devet članova.

(2) Članovi Saveta se biraju iz reda uglednih stručnjaka sa visokim akademskim obrazovanjem iz oblasti značajnih za rad Regulatora, naročito medijski stručnjaci, ekonomisti, pravnici, inženjeri telekomunikacija, stručnjaci iz oblasti zaštite dece i sl., koji su ostvarili značajne i priznate radove ili praksu u oblasti elektronskih medija, a koji uživaju ugled u stručnoj javnosti.

(3) Član Saveta je funkcioner u smislu propisa kojima se uređuje sukob interesa pri vršenju javnih funkcija.

(4) Član Saveta može biti lice koje je državljanin Republike Srbije i ima prebivalište na teritoriji Republike Srbije.”

Obrazloženje: Amandman sužava krug lica koja mogu biti članovi Saveta, i vezuje visoko akademsko obrazovanje za oblasti koje su od značaja za rad Regulatora (ne bilo koje akademsko obrazovanje kako je trenutno u ZEM-u) i sa značajnim ili priznatim radovima ili praksom u tim oblastima. Uz dodatne kriterijume koji se tiču moralnih kvaliteta i ugleda, to bi trebalo da bude dovoljno da osigura da stručni ljudi sa integritetom budu birani u članstvo Saveta, bez obzira na to koji ih je ovlašćeni predlagač predložio.

Amandman 2

Član 39 ZEM menja se i glasi:

“Član 39

(1) Savet svake godine usvaja godišnji izveštaj o radu Regulatora i podnosi ga Narodnoj skupštini.

(2) U procesu utvrđivanja izveštaja iz stava 1 ovog člana Regulator sprovodi javnu raspravu.

(3) Izveštaj iz stava 1 ovog člana sadrži naročito:

- 1) podatke o izvršenim poslovima iz nadležnosti Regulatora u prethodnoj kalendarskoj godini;
- 2) Finansijski plan, finansijske izveštaje i izveštaje ovlašćenog revizora;
- 3) izveštaj o odlukama po prijavama fizičkih i pravnih lica;
- 4) izveštaj sa javne rasprave;
- 5) druge podatke u vezi sa sprovođenjem zakona.

(4) Godišnji izveštaj o radu Regulatora za prethodnu kalendarsku godinu, objavljuje se na internet stranici Regulatora, a podnosi se Narodnoj skupštini do kraja prvog tromesečja tekuće godine.

(5) Regulator je dužan da, na zahtev Narodne skupštine, podnese izveštaj o radu i za period kraći od godinu dana, najkasnije 30 dana od dana prijema zahteva.”

Obrazloženje: Ovaj amandman samo neznatno menja trenutni član ZEM, budući da uvodi obavezu javne rasprave u postupku utvrđivanja godišnjeg izveštaja. Ova javna rasprava je zapravo rasprava otvorena za javnost gde REM ima priliku da predstavi rezultate rada, a javnost mogućnost da izrekne svoj stav (pa i kritiku rada). Pored toga, amandman uvodi i izveštaj sa javne rasprave kao sastavni deo godišnjeg izveštaja, što je mali ali značajni korak ka transparentnosti u radu REM-a.

Amandman 3

Član 24 ZEM menja se i glasi:

„Član 24

(1) Regulator kontroliše rad pružalaca medijskih usluga u pogledu dosledne primene i unapređivanja načela na kojima se zasniva regulisanje odnosa u oblasti elektronskih medija, u pogledu ispunjavanja

uslova za pružanje medijskih usluga, kao i u izvršavanju drugih obaveza koje po odredbama ovog zakona i podzakonskih akata imaju pružaoci usluga, i preduzima propisane mere bez odlaganja.

(2) U sprovođenju kontrole iz stava 1. ovog člana Regulator je dužan da se posebno stara o tome da pružaoci medijskih usluga poštuju obaveze koje se odnose na programske sadržaje predviđene ovim zakonom i uslove pod kojima im je dozvola izdata, što se posebno odnosi na vrstu i karakter programa.

(3) Regulator kontrolu iz stava 1 ovog člana sprovodi po službenoj dužnosti ili na osnovu prijave u skladu sa odredbama ovog zakona.

(4) Regulator po službenoj dužnosti sprovodi redovnu kontrolu, najmanje jednom godišnje, i vanredne kontrole kada se za tim ukaže potreba (naročito u toku predizborne kampanje).

(5) Izveštaj o sprovedenoj kontroli (po službenoj dužnosti i po prijavi) se objavljuju na internet stranici Regulatora, najkasnije u roku od 30 dana od dana izvršene kontrole.

(6) Izveštaj iz stava 5 ovog člana sadrži naročito naznaku da li je kontrola sprovedena po službenoj dužnosti ili po prijavi, ako je sprovedena po službenoj dužnosti – naznaku da li je redovna ili vanredna, nalaze kontrole (da li je i koja odredba zakona prekršena, ako nije – naznaka da kontrola nije našla postupanje suprotno zakonu), ishod postupka (obustava, izrečena mera, pokrenut prekršajni postupak itd.) zajedno sa pripadajućim obrazloženjem.

(7) Regulator pred nadležnim sudom ili drugim državnim organom pokreće postupak protiv pružaoca medijske usluge ili odgovornog lica, ako njegovo činjenje ili nečinjenje ima obeležja dela kažnjivog prema zakonu.”

Obrazloženje: Dopuna odredbi o kontroli, izričito navodi obavezu REM-a da sprovodi i ex officio kontrolu i uvodi pojmove redovne i vanrednih kontrole (što se naročito odnosi na izborne kampanje koje su najproblematičnije). Na kraju, tu je i obaveza objavljivanja izveštaja sa elementima koje mora da sadrži i koji mora da bude javno dostupan.

Predlog za dodavanje članova koji uvode novi organ REM-a – Direktor, a koji bi se zasnivali na sledećim principima:

- direktora bi birao Savet iz redova stručnjaka koji bi morali da ispune iste uslove kao i sami članovi Saveta, nakon sprovedenog javnog konkursa;
- direktor bi odgovarao za zakonitost rada REM-a, rukovodio stručnom službom, donosio akte značajne za radne odnose u REM-u, pripremao odluke Saveta, predloge podzakonskih akata koje usvaja Savet (uključujući i Statut), predloge odluka koje donosi Savet (uključujući i odluke kojima se izriče mera i odluke kojima se izdaje dozvola) i obavljao druge poslove koji se tiču svakodnevnog funkcionisanja REM-a;
- odgovarao bi Savetu, a mogao bi biti razrešen iz tačno određenih razloga;
- Mandat direktora bi trebalo da se ne poklapa sa mandatom Saveta, kako bi njegov položaj u dovoljnoj meri bio autonoman u odnosu na Savet.



NEZAVISNO UDRUŽENJE NOVINARA SRBIJE

Resavska 28/II - 11000 Beograd - Srbija - Tel/fax: (+381 11) 33 43 136

Matični broj: 06975461 - PIB: 100065510 - Šifra delatnosti: 9412 - Tekući račun: 265-1100310000311-86

e-mail: nuns@nuns.rs - www.nuns.rs

Suštinski, ove odredbe bi mogle da se formulišu po uzoru na odredbe Zakona o elektronskim komunikacijama koje uređuju položaj organa RATEL-a (Upravni odbor i Direktor), njihov delokrug poslova i uzajamne odnose.