

Radni izveštaj

ZAŠTITA JAVNOG INTERESA I MEDIJSKOG PLURALIZMA U SRBIJI



Radni izveštaj

ZAŠTITA JAVNOG INTERESA I MEDIJSKOG PLURALIZMA U SRBIJI

Rade Đurić i Jasmina Dobrilović

Beograd, januar 2019

Ovaj radni izveštaj pripremljen je za konferenciju "Civilno društvo za odgovornu vlast" koja se održava 4. i 5. februara u Beogradu. Radni izveštaj služi kao osnova za dijalog učesnika u ovoj oblasti, identifikovanje ključnih problema i formulisane konkretne preporuke. Zaključci konferencije biće korišćeni u pripremi finalne verzije ovog izveštaja.

Izrada ovog izveštaja omogućena je uz podršku Ambasade Velike Britanije u Beogradu. Za sadržaj brošure odgovorni su njeni autori i on ne mora nužno odražavati stavove Vlade Ujedinjenog Kraljevstva.



SADRŽAJ

UVOD	3
MEHANIZMI KONTROLE NAD SPROVOĐENJEM MEDIJSKIH ZAKONA	6
Šta treba da bude obezbeđeno kako bi nadzor bio dobar?.....	6
Uređivanje procedura kontrole i nadzora u medijskim zakonima.....	8
MINISTARSTVO KULTURE I INFORMISANJA	8
Definisanje nadzora	8
Mehanizam nadzora	9
Nadzor nad javnim medijskim servisima	13
Javnost podataka o radu.....	14
Međusobni odnos nadzornog organa i regulatora	15
REGULATORNO TELO ZA ELEKTRONSKE MEDIJE	16
Definisanje regulacije.....	16
Uslovi za obezbeđivanje dobrog regulatornog rada	17
Status i položaj u pravnom okviru Srbije	17
(Ne)zavisnost regulatora.....	19
Savet REM-a	21
„Kontrola” kontrolora	22
Određivanje regulacije.....	22
Osnovne funkcije Regulatora	24
Razmatranje prijava	25
Nejasnoće u postupku podnošenja prijava.....	26
Mere predviđene u Zakonu	28
Obaveza izricanja mera bez odlaganja.....	30
Zaključci i pitanja u vezi sa (ne)primenjivanjem mera	30
Podnošenje prekršajnih prijava od strane Regulatora.....	31
Unutrašnja organizacija rada u postupku nadzora	33
Javnost rada	34
Negativne posledice.....	35
SAVET ZA ŠTAMPU	35
Način rada Saveta	36
Javnost rada	37
Podnošenje žalbi preko aplikacije.....	38
ZAKLJUČAK	39

UVOD

Usvajanjem Strategije razvoja sistema javnog informisanja (Medijska strategija) u septembru 2011. godine, Republika Srbija je započela medijsku reformu i odredila osnovne „informisanja u Republici Srbiji i delova tog sistema da bi razvoj slobode medija i medijskog tržišta doprineo daljem jačanju demokratskih odnosa u društvu”.

Trebalo je da Strategija pruži osnove za usklađivanje do tada nekonzistentne regulative u vršenju nadzora nad sprovođenjem propisa u oblasti sistema javnog informisanja, koja je, kako je navedeno, izazivala pravnu nesigurnost u praksi.

Strategija prvi put uvodi javni interes u oblasti javnog informisanja, uz sledeće određenje:

„U Republici Srbiji je u javnom interesu i od posebnog značaja proizvodnja i objavljivanje u javnim glasilima: opštih informativnih medijskih sadržaja, specijalizovanih medijskih sadržaja iz politike, kulture, obrazovanja, religije, ekonomije, razonode i drugih pitanja od značaja za život i rad građana; opštih informativnih i specijalizovanih medijskih sadržaja od značaja za život i rad građana u lokalnim i regionalnim zajednicama; medijskih sadržaja namenjenih deci i mladima; medijskih sadržaja od značaja za očuvanje kulturne baštine i medijskih sadržaja kojima se promovise kulturno i umetničko stvaralaštvo i rad ustanova kulture; sadržaja istraživačkog novinarstva i drugih složenih novinarskih formi; originalnih audiovizuelnih i radiofonskih dela na srpskom jeziku i jezicima nacionalnih manjina; pod uslovom da je proizvodnja i objavljivanje takvih sadržaja od značaja za ostvarivanje prava na informisanje na srpskom jeziku i jezicima nacionalnih manjina, očuvanje i unapređenje pluralizma medija i raznovrsnosti medijskih sadržaja, razvoj medijske pismenosti, očuvanje kulturnog identiteta srpskog naroda, nacionalnih manjina i etničkih grupa koje žive u Republici Srbiji, kreativnost i stvaralaštvo u medijima, razvoj nauke i unapređenje obrazovanja na svim nivoima, uključujući i obrazovanje odraslih, promociju vladavine prava i socijalne pravde, načela građanske demokratije, ljudskih i manjinskih prava i sloboda i pripadnosti evropskim principima i vrednostima.”

Sa zakašnjenjem od više od godinu dana, 2014. godine usvojen je set medijskih zakona definisanih strategijom: Zakon o javnim informisanju i medijima (Zakon o

Radni izveštaj

JIM), kao krovni propis u ovoj oblasti, zatim Zakon o elektronskim medijima (Zakon o EM) i Zakon o javnim medijskim servisima (Zakon o JMS).

Definišu se i modaliteti za ostvarivanje javnog interesa kroz osnivanje javnih medijskih servisa (JMS) na nacionalnom i pokrajinskom nivou, osnivanje ustanove za informisanje građana na KiM, omogućavanje osnivanja ustanova, privrednih društava koje bi bile izdavači medija, kao i fondacija „radi ostvarivanja opšte korisnog cilja unapređenja javnog informisanja na jeziku nacionalne manjine” i kroz sufinansiranje projekata u oblasti ¹. Sa druge strane, u članu 5. zakon određuje obavezu medija da poštuju pravo građana da budu istinito, potpuno i blagovremeno obavješteni o pitanjima od javnog značaja. U članu 6. zakon određuje zaštitu medijskog pluralizma i zabranu monopola u oblasti javnog informisanja.

Zakon o javnim medijskim servisima u članu 7. propisuje „javni interes koji ostvaruje javni medijski servis”, pa u tom smislu javni interes, u skladu sa zakonom kojim se uređuje oblast javnog informisanja, koji javni medijski servis ostvaruje kroz svoje programske sadržaje podrazumeva:

- 1) istinito, blagovremeno, potpuno, nepristrasno i profesionalno informisanje građana i omogućavanje slobodnog formiranja i izražavanja mišljenja slušalaca i gledalaca na teritoriji Republike Srbije, autonomne pokrajine i lokalne samouprave;
- 2) poštovanje i predstavljanje osnovnih ljudskih prava i sloboda, demokratskih vrednosti i institucija i unapređivanje kulture javnog dijaloga;
- 3) poštovanje privatnosti, dostojanstva, ugleda, časti i drugih osnovnih prava i sloboda čoveka;
- 4) poštovanje i podsticanje pluralizma političkih, verskih i drugih ideja i omogućavanje javnosti da bude upoznata sa tim idejama, ne služeći interesima pojedinih političkih stranaka i verskih zajednica, kao ni bilo kom drugom pojedinačnom političkom, ekonomskom, verskom i sličnom stanovištu ili interesu;
- 5) zadovoljavanje potreba u informisanju svih delova društva bez diskriminacije, pri čemu se vodi računa naročito o društveno osetljivim grupama kao što su deca, omladina i stari, manjinske grupe, osobe sa invaliditetom, socijalno i zdravstveno ugroženi i dr.;

¹ član 15. Zakon o javnom informisanju i medijima, „Službeni glasnik RS”, br. 83/2014, 58/2015 i 12/2016 - autentično tumačenje,

Zaštita javnog interesa i medijskog pluralizma u Srbiji

- 6) zadovoljavanje potreba građana za programskim sadržajima koji obezbeđuju očuvanje i izražavanje kulturnog identiteta kako srpskog naroda tako i nacionalnih manjina, pri čemu se vodi računa o tome da nacionalne manjine prate određene programske celine i na svom maternjem jeziku i pismu;
- 7) nepristrasno obrađivanje političkih, istorijskih, privrednih, socijalnih, zdravstvenih, kulturnih, obrazovnih, naučnih, ekoloških i drugih pitanja, uz omogućavanje ravnopravnog sučeljavanja različitih stanovišta;
- 8) besplatno i jednako predstavljanje političkih stranaka, koalicija i kandidata koji imaju potvrđene izborne liste za republičke, pokrajinske ili lokalne izbore u vreme predizborne kampanje;
- 9) afirmisanje nacionalnih kulturnih vrednosti srpskog naroda i nacionalnih manjina koje žive u Republici Srbiji, kao i zbližavanja i prožimanja njihovih kultura;
- 10) razvoj medijske pismenosti stanovništva;
- 11) proizvodnju domaćeg dokumentarnog i igranog programa;
- 12) blagovremeno obaveštavanje o aktuelnim zbivanjima u svetu i o naučnim, kulturnim i ostalim civilizacijskim dostignućima;
- 13) unapređivanje opšteg obrazovanja, zdravstvenog obrazovanja i obrazovanja u vezi sa zaštitom životne sredine;
- 14) razvijanje kulture i umetničkog stvaralaštva;
- 15) negovanje humanih, moralnih, umetničkih i kreativnih vrednosti;
- 16) zadovoljavanje zabavnih, rekreativnih, sportskih i drugih potreba građana;
- 17) informisanje naših građana u inostranstvu, kao i pripadnika srpskog naroda koji živi van teritorije Republike Srbije;
- 18) predstavljanje kulturnog nasleđa i umetničkog stvaralaštva u zemlji i inostranstvu;
- 19) informisanje inostrane javnosti o događajima i pojavama u Republici Srbiji.

Od usvajanja seta medijskih zakona², svi relevantni domaći i međunarodni izveštaji o medijskoj sceni u Srbiji ukazuju na brojne probleme u njihovoj implementaciji. Izveštaji Evropske komisije o napretku Srbije već godinama ukazuju na to da nema napretka u oblasti slobode izražavanja. Posebno su naglašeni problemi u oblasti bezbednosti novinara, projektnog sufinansiranja medija, neadekvatne primene

² „Obrazloženi set medijskih zakona u Narodnoj skupštini“, Paragraf Lex, 2014, <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/310714/310714-vest1.html>.

Radni izveštaj

medijskih zakona, kao i nezavisnosti Regulatornog tela za elektronske medije.³ U izveštaju *Indeks održivosti medija za 2018. godinu*, IREX konstatuje da je Srbija, uz Kirgistan, zabeležila najveći pad.⁴ Najveći pad na svetskoj listi slobode izražavanja (za 10 mesta) Srbija je zabeležila i u izveštaju Reportera bez granica za 2018. godinu. Pitanje kontrole nad sprovođenjem zakona, regulacije i zaštite medijskog pluralizma i u ovim izveštajima navodi se kao jedan od uzroka nepovoljnog okruženja za rad medija, pored ekonomskog okruženja i bezbednosti novinara.

MEHANIZMI KONTROLE NAD SPROVOĐENJEM MEDIJSKIH ZAKONA

U Republici Srbiji, kao mehanizme kontrole na medijskoj sceni prepoznajemo nadzor nad primenom zakona koji sprovodi Ministarstvo kulture i informisanja u odnosu na Zakon o javnom informisanju i medijima i Zakon o javnim medijskim servisima, kao i regulatornu ulogu koju u odnosu na audiovizuelne medijske usluge i medijske usluge radija sprovodi Regulatorno telo za elektronske medije, u skladu sa Zakonom o elektronskim medijima.

Ovi mehanizmi ustanovljeni su tzv. setom medijskih zakona. Zakonodavac je prepoznao osnovne potrebu da se regulacija elektronskih medija dodeli nezavisnom telu. Pravni okvir je učinio modernim tako što ga je vezao za pravila koja preuzima iz evropskih direktiva.

Šta treba da bude obezbeđeno kako bi nadzor bio dobar?

Nadzor se sprovodi na različite načine, raspoloživim pravnim i tehničkim sredstvima u skladu sa dodeljenim nadležnostima. Da bi nadzor ostvario dobre rezultate, potrebno je da se obezbede uslovi za tako nešto. Neophodno je da postoji uređen pravni okvir, bez praznina koje otežavaju rad, precizna organizacija, dovoljan i kvalitetan kadrovski kapacitet, sredstva, ali i složeniji uslovi (novije tehnologije, softver za praćenje rada emitera, kontinuirana obučenosť zaposlenih, unapređivanje trendova kontrole i praćenja, kontinuirano merenje efikasnosti i efektivnosti), što je moguće manji sukob nadležnosti, kolizije sa drugim aktima. Najneophodniji uslov je

³ European Commission, *Serbia 2018 Report*, Strasbourg, 2018, str. 25,26,62.

⁴ Irex, *'Media Sustainability Index (MSI)*, 2018, <https://www.irex.org/resource/media-sustainability-index-msi>, <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2018-full.pdf>.

da nadzor bude suštinski i funkcionalno nezavisan, dovoljno stabilan i siguran kako bi mogao da se odupre različitim vrstama pritiska i uticaja.

S obzirom na to da je u medijskoj sferi ključni kontrolor Regulatorno telo za elektronske medije (REM), većina navedenih problema može se povezati sa kontrolom koju to telo sprovodi.

Zakonodavac prepoznaje nezavisno telo kao regulatora, što jeste pozitivno, ali praksa pokazuje i da se graniči sa deklarativnim prepoznavanjem. U osnovi, problem je što nezavisna regulatorna tela nemaju jasan pravni status u pravnom poretku. Regulatorno telo za elektronske medije jeste „samostalna nezavisna regulatorna organizacija sa svojstvom pravnog lica, koja vrši javna ovlašćenja“, ali, sa druge strane:

- 1) većina poslova koje obavlja su „povereni poslovi državne uprave“ (član 22. Zakona o elektronskim medijima), u odnosu na koje se shodno primenjuje i Zakon o državnoj upravi i u odnosu na koje nadzorni organ – Ministarstvo kulture i informisanja ima značajna ovlašćenja:
„Vlada i organi državne uprave zadržavaju i posle poveravanja poslova državne uprave odgovornost za njihovo izvršavanje“ (član 51. Zakona o državnoj upravi);
„Nadzorni organ državne uprave ima sva opšta ovlašćenja u nadzoru nad radom koja su ovim zakonom propisana.“ (član 55. Zakona o državnoj upravi);
„Nadzorni organ državne uprave 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. Zakona o državnoj upravi);
- 2) svi podzakonski akti koje donosi REM podležu prethodnoj kontroli ustavnosti i zakonitosti od strane Ministarstva, što znači da bez pozitivnog mišljenja, REM ne može da objavi svoje podzakonske akte;
- 3) Skupština daje saglasnost na finansijski plan Regulatora, a u praksi imamo stalno kašnjenje u davanju saglasnosti, što utiče na finansijsku nezavisnost REM-a;
- 4) Skupština daje saglasnost na Statut REM-a, što do sada nije uradila, pa REM posluje po Statutu koji je donet po sada nevažećem Zakonu o radiodifuziji.

Radni izveštaj

Parlamentarna kontrola rada REM-a pretvara se u neprimereni uticaj na regulatorno telo – što ilustruju skandal u vezi sa izborom članova Saveta čiji je predlagač bilo civilno društvo, kao i redovno kašnjenje u davanju saglasnosti na finansijski plan (detaljnije u nastavku). Narodna skupština nije dala saglasnost na Statut, nije izabrala sve članove Saveta u zakonskim rokovima, pa Savet funkcioniše u krnjem sastavu (6 od 9 članova). Nažalost, pokazalo se da je parlamentarna kontrola kod nas više neprimereni uticaj na rad nego demokratska parlamentarna kontrola.

Uređivanje procedura kontrole i nadzora u medijskim zakonima

Medijska scena je regulisana setom takozvanih „medijskih zakona”, koji obuhvata:

- Zakon o javnom informisanju i medijima („Službeni glasnik RS”, broj 83/2014, 58/2015 i 12/2016 autentično tumačenje),
- Zakon o elektronskim medijima („Službeni glasnik RS”, broj 83/2014, 6/2016 i dr. zakon),
- Zakon o javnim medijskim servisima („Službeni glasnik RS”, broj 6/2016).

Pored navedenih „nosećih” zakona, na snazi su i propisi koji u svojim odredbama neposredno ili posredno regulišu rad i aktivnosti kontrolora:

- Zakon o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik RS”, broj 18/2016),
- Zakon o državnoj upravi („Službeni glasnik RS”, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 i 30/2018 – dr. zakon),
- Zakon o oglašavanju („Službeni glasnik RS”, broj 6/2016),
- Zakon o elektronskim komunikacijama („Službeni glasnik RS”, br. 44/2010, 60/2013 – odluka US i 62/2014).

MINISTARSTVO KULTURE I INFORMISANJA

Definisanje nadzora

U Zakonu o javnom informisanju i medijima se navodi da „cilj zakonskog regulisanja jeste ustanovljavanje pravila o javnom informisanju kojima se obezbeđuju i štite iznošenje, primanje i razmena informacija, ideja i mišljenja putem medija u cilju unapređivanja vrednosti demokratskog društva, sprečavanja sukoba i očuvanja mira, istinitog, blagovremenog, verodostojnog i potpunog informisanja i omogućavanja slobodnog razvoja ličnosti”. Ovakvo određenje odslikava način na koji zakonodavac vidi stepen slobode izražavanja i medija, koji, pre svega, znači i

njihovu zaštitu i kontinuirano podizanje kvaliteta odnosa između pružalaca i korisnika medijskih usluga.

Zakon je predvideo i nadzor nad primenom odredaba zakona, kao i kaznene odredbe.⁵ Da bi obezbedio adekvatnu zaštitu, zakonodavac mora da uspostavi odgovarajući nadzorni sistem, koji u kontinuitetu pruža garancije u ostvarivanju slobode izražavanja i slobode medija, ali i štiti javni interes i interes posebno osetljivih kategorija od negativnih uticaja koje mediji mogu da ostvare.

Kao državni organ, Ministarstvo kulture i informisanja povezano je sa drugim organima državne uprave, ali, ukupno gledano, ne može se zaključiti da poseduje funkcionalne mehanizme kojima može da obezbedi izvršenje svojih nadležnosti.⁶ Pored Zakona o informisanju i medijima, Ministarstvo u nadzoru koristi i druge pozitivne pravne propise.⁷

Mehanizam nadzora

Od alata za sprovođenje nadzora, Ministarstvo ima na raspolaganju pokretanje postupaka u vezi sa učinjenim prekršajima, prijave u vezi sa privrednim prestupima, mere u kontekstu prethodnog ispitivanja medijske koncentracije i eventualno davanje mišljenja na zahtev fizičkih ili pravnih lica. Na raspolaganju ima mali broj (izričitih) mehanizama, i to:

- 1) uređivanje sufinansiranja projekata za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja (donošenje podzakonskog akta – pravilnika);
- 2) propisivanje dokumentacije koja se prilaže u postupku registracije medija u Registru medija, podzakonskim aktom (takođe pravilnik);
- 3) utvrđivanje postojanja ugrožavanja medijskog pluralizma za štampane medije i izdavanje upozorenja o narušavanju medijskog pluralizma, obaveštavanje Registratora o upozorenju, i nalaganje Registratoru da obriše medij iz Registra medija ako izdavač tog medija ne postupi po tom upozorenju;

⁵ član 3, Zakon o javnom informisanju i medijima, „Službeni glasnik RS“, br. 83/2014, 58/2015 i 12/2016 - autentično tumačenje.

⁶ član 64, Zakon o državnoj upravi, „Službeni glasnik RS“, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 i 30/2018 - dr. zakon.

⁷ Ministarstvo kulture i informisanja, „Propisi iz oblasti medija“, 2018
<http://www.kultura.gov.rs/lat/dokumenti/propisi-iz-oblasti-medija>.

Radni izveštaj

4) bliže uređivanje načina vođenja evidencije i upisa u evidenciju inostranih predstavnika medija i dopisništava i vođenje te evidencije (donošenje pravilnika).

5) U najtežim slučajevima stižu se uslovi za pokretanje postupaka zbog učinjenih privrednih prestupa, a postupak se može pokrenuti protiv

pravnog lica – izdavača koji ne postupi po upozorenju nadležnog organa u postupku utvrđivanja ugrožavanja medijskog pluralizma, ali i odgovornog lica u izdavaču;

- pravnog lica koje se bavi distribucijom medija i to tako da odbija distribuciju medija primenjujući nejednake uslove distribucije u odnosu na različite učesnike na medijskom tržištu i koje na drugi način značajno ograničava, narušava ili sprečava konkurenciju na relevantnom medijskom tržištu na teritoriji RS, shodno odredbama zakona kojim se reguliše zaštita konkurencije, ali i odgovornog lica u pravnom licu koje je distributer medija;

zbog učinjenih prekršaja, i to protiv:

- fizičkog lica koje izdaje novine ili pruža usluge radio, odnosno televizijskog programa, a nije registrovano za obavljanje delatnosti;

- pravnog lica – izdavača ukoliko izda medij bez impresuma propisane sadržine ili ako ne objavi impresum na propisan način, ako u roku od 15 dana ne prijavi nastale promene podataka koji se vode u Registru; ako je za odgovornog urednika imenovano lice koje uživa imunitet od odgovornosti, odnosno lice koje nema prebivalište na teritoriji Republike Srbije; ako ne ispunjava obavezu čuvanja zapisa; ako ne stavi medijski zapis na uvid ili ne izradi kopiju u skladu sa odredbama Zakona o javnom informisanju i medijima, ali i odgovornog lica izdavača i preduzetnika izdavača;

- odgovornog lica u organu javne vlasti ako u roku od 15 dana ne dostavi Registru podatke o dodeli sredstava;

- odgovornog lica u organu javne vlasti i pravnom licu koje je u pretežnom delu u državnoj svojini ili koje se u celini ili pretežnim delom finansira iz javnih prihoda ako sufinansira projekte ili na drugi način pomaže izdavača medija koji nije registrovan, odnosno ako se oglašava ili koristi druge usluge medija koji nije registrovan;

- preduzetnika izdavača koji ne postupi po upozorenju nadležnog organa u postupku utvrđivanja ugrožavanja medijskog pluralizma, preduzetnika distributera koji postupi suprotno odredbama člana 58. stav 1. Zakona;

Zaštita javnog interesa i medijskog pluralizma u Srbiji

- odgovornog urednika medija ako se u objavljenoj informaciji neko označi učinioem kakvog kažnjivog dela, odnosno oglasi krivim ili odgovornim pre pravnosnažnosti odluke suda ili drugog nadležnog organa; ako sadržaj medija koji može ugroziti razvoj maloletnika nije jasno i vidno označen, odnosno ako je maloletnik učinjen prepoznatljivim u objavljenoj informaciji koja je podesna da povredi njegovo pravo ili interes, ako ne dostavi sudu tonski, odnosno video zapis emisije, na zahtev suda.

Ministarstvo vrši nadzor samo u jednom ograničenom segmentu poštovanja zakona, pa tako obavlja poslove državne uprave koji se odnose na sistem javnog informisanja; praćenje sprovođenja zakona u oblasti javnog informisanja; praćenje delatnosti stranih informativnih ustanova, stranih sredstava javnog informisanja, dopisništava i dopisnika u Republici Srbiji; informisanje nacionalnih manjina; registraciju stranih informativnih ustanova i pružanje pomoći u radu stranim novinarima i dopisnicima; učešće u regionalnim projektima, kao i druge poslove određene zakonom.

Sa druge strane, sud i drugi organi imaju pojedina ovlašćenja koja se tiču medija: sud u medijskim sporovima i kod zabrane distribucije informacije (na predlog javnog tužioca), Agencija za privredne registre kod registracije medija, Komisija za kontrolu državne pomoći kod projektnog sufinansiranja.

Kao meru Zakon predviđa upozorenje izdavaču i određuje mu da, u roku od šest meseci od dana prijema upozorenja, podnese dokaze o tome da je svojim radnjama otklonio uzroke ugrožavanja medijskog pluralizma.⁸ Ministarstvo po službenoj dužnosti obaveštava Registratora o izdatom upozorenju izdavaču, a ako izdavač po njemu ne postupi, moguće je i da bude brisan iz Registra.

Kao jedan od oblika zaštite, zakonodavac predviđa i predlog nadležnog javnog tužioca, na osnovu kojeg nadležni sud može zabraniti distribuciju informacije ili drugog medijskog sadržaja ako je to neophodno u demokratskom društvu i ako se u informaciji poziva na:

- 1) akt neposrednog nasilnog rušenja ustavnog poretka;
- 2) akt neposrednog nasilja prema licu ili grupi na osnovu rase, nacionalne pripadnosti, političke pripadnosti, veroispovesti, seksualne opredeljenosti,

⁸ član 47, Zakon o javnom informisanju i medijima, „Službeni glasnik RS“, br. 83/2014, 58/2015 i 12/2016 - autentično tumačenje.

Radni izveštaj

invaliditeta ili drugog ličnog svojstva, a od objavljivanja informacije neposredno prethodi ozbiljna i nepopravljiva posledica čije se nastupanje ne može sprečiti na drugi način.⁹

Javnosti, međutim, nisu dostupne informacije o tome da li su i u kom stepenu ove mere i upotrebljavane, kao ni kakav je njihov ishod. Istovremeno, svakodnevno je u pojedinim medijima moguće uočiti medijske sadržaje koji u najmanju ruku mogu da navode na sumnju da je u pitanju poziv na „nasilje prema licu ili grupi na osnovu rase, nacionalne pripadnosti, političke pripadnosti, veroispovesti, seksualne opredeljenosti, invaliditeta ili drugog ličnog svojstva, a od objavljivanja informacije neposredno prethodi ozbiljna i nepopravljiva posledica čije se nastupanje ne može sprečiti na drugi način”.

Ministarstvo poseduje i fleksibilne mehanizme prema Zakonu o državnoj upravi: donošenje druge vrste podzakonskih akata – uputstva i donošenje pravno neobavezujućeg mišljenja.

Sa druge strane, u odnosu na medije nema inspekcijskog nadzora.

U odnosu na ono što je zakonima predviđeno ipak postoje skromna ovlašćenja u nadzoru, čak ni fleksibilni mehanizmi (uputstvo i mišljenje) nisu iskorišćeni, a izostaju neke efikasne mere, na primer, mere inspekcijskog nadzora.

Na primeru obaveze dostavljanja podataka o dodeli javnih sredstava medijima Registru medija, koju organi javne vlasti u velikoj meri ignorišu, jasno je da nije obezbeđena puna primena zakona. Javnosti, međutim, nisu dostupni podaci o tome da li je Ministarstvo podnosilo prekršajne prijave Prekršajnom sudu, odnosno da li odgovornost za nekažnjivost leži na Ministarstvu ili na sudu. Za ovaj prekršaj, inače, zakon propisuje novčanu kaznu za odgovorno lice u organu javne vlasti u iznosu od 50.000 do 150.000 dinara.

Osim navedenih mera, Zakon zapravo ne govori mnogo o samim mehanizmu kontrole koji je na raspolaganju Ministarstvu.¹⁰ Kontrola je dalje propisana pravnim pravilima koja opisuju proceduru kroz druge zakone (Zakon o opštem upravnom postupku, Zakon o državnoj upravi, Zakon o ministarstvima).

⁹ *Ibid.*, član 59.

¹⁰ član 3-13, Zakon o javnom informisanju i medijima, „Službeni glasnik RS”, br. 83/2014, 58/2015 i 12/2016 - autentično tumačenje.

Prema internom Pravilniku o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta, u okviru Ministarstva funkcioniše Sektor za informisanje i medije, u kojem je obrazovana uža unutrašnja jedinica – Odeljenje za normativne poslove, projektno sufinansiranje i evidenciju stranih dopisnika i dopisništava, koje se bavi pitanjima nadzora. U okviru Odeljenja predviđena su tri službenika, koja, između ostalih zadataka, imaju i nadležnost da vrše nadzor nad sprovođenjem zakona i pokreću prekršajne postupke.¹¹ S obzirom na to da nije poznato da li je tih nadzora uopšte i bilo, postavlja se i pitanje u vezi sa efikasnošću i efektivnošću ovako postavljene kontrole. Čini se da je dovoljan pokazatelj nedostatak javnih podataka (izveštaja) o tome šta je sve učinjeno u vezi u postupcima nadzora.¹²

Ministarstvo nadzor vrši tako što postupa po službenoj dužnosti ili na osnovu podnetih prijava. U vezi sa predmetom koji se nadzire, najpre se prikupljaju podaci, sačinjava se zapisnik na osnovu kojeg se odlučuje da li ima elemenata za dalje procesuiranje, a onda se, ukoliko za tim ima potrebe, preduzimaju dalje pravne mere i radnje. U vezi sa konkretnim radom na prijavama, Ministarstvo u najvećoj meri koristi Zakon opštem upravnom postupku, koji primenjuju svi državni organi u domenu uprave. Iz tog razloga, način na koji Ministarstvo postupa nimalo se ne razlikuje od drugih organa.

Nadzor nad javnim medijskim servisima

Zakon o JMS predviđa da u određenoj meri nadzor nad primenom odredaba tog zakona vrši ministarstvo nadležno za poslove javnog informisanja.¹³ Iako je Zakonom o JMS nadzor nad primenom poveren Ministarstvu kulture i informisanja, zakon nema specifične mere koje Ministarstvo primenjuje u odnosu na javne servise. Sa druge strane, član 52. Zakona o JMS kaže da „na pitanja koja se odnose na javni medijski servis a koja nisu regulisana odredbama ovog zakona, primenjuju se odredbe zakona kojim se reguliše oblast javnog informisanja i elektronskih medija”.

¹¹ Ministarstvo kulture i informisanja, "Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Ministarstvu kulture i informisanja", Beograd, 2013, str. 26 do 28.

<http://www.kultura.gov.rs/lat/dokumenti/pravilnik-o-sistematizaciji/pravilnik-o-sistematizaciji-2013/pravilnik-o-unutrasnjem-uredjenju-i-sistematizaciji-radnih-mesta-u-ministarstvu-kulture-i-informisanja>,

¹² Ministarstvo kulture i informisanja, „Propisi iz oblasti medija“, 2018

<http://www.kultura.gov.rs/lat/dokumenti>.

¹³ *Zakon o javnom informisanju i medijima*, (Beograd: Službeni glasnik RS, br. 83/2014, 58/2015 i 12/2016 - autentično tumačenje) član 53.

Radni izveštaj

Sistem kontrole nad JMS zapravo se svodi na ovlašćenja koja poseduje Regulatorno telo za elektronske medije: ovlašćenja koja se tiču uvođenja nove medijske usluge (član 14); imenovanje i razrešenje članova upravnog odbora JMS; davanje saglasnosti na statut JMS kontrola koja se tiče unakrsnog objedinjavanja (član 45. Zakon o JMS); donošenje pravila o ustupanju neiskorišćenih prava na sadržaje JMS (član 46); izveštaj o radu i poslovanju JMS koji se podnosi radi informisanja REM-u.

Na veb stranici ministarstva nismo uočili izveštaje ili druge podatke u vezi vršenjem nadzora nad radom javnih medijskih servisa.¹⁴

Javni medijski servisi, RTS i RTV, jednom godišnje podnose Narodnoj skupštini radi razmatranja i odlučivanja, a Savetu Regulatora radi informisanja, Izveštaj o radu i poslovanju za prethodnu godinu, sa izveštajem nezavisnog ovlašćenog revizora. Izveštaj o radu i poslovanju se sačinjava tako da jasno razdvoji osnovnu delatnost javnog medijskog servisa od komercijalne delatnosti, kao i izvore finansiranja tih delatnosti.¹⁵

Javnost podataka o radu

U javnosti postoji jako malo konkretnih podataka o tome kako je organizovano obavljanje poslova, pa tako nismo uočili da su objavljeni podzakonski akti i drugi interni dokumenti Ministarstva kulture i informisanja u kojima se opisuje rad prilikom nadzora ili na koje se kontrolor poziva u svom radu.¹⁶ Poslednji objavljeni dokument koji se odnosi na plan rada je za 2015. godinu.¹⁷ Ne postoje izveštaji o radu u poslednjih nekoliko godina, ne postoje podaci o rezultatima izvršenih nadzora, izrečenih upozorenja¹⁸, kao ni eventualno podnetih prijava.¹⁹ Međutim, i

¹⁴ Ministarstvo kulture i informisanja, "Propisi iz oblasti medija" (2018) <http://www.kultura.gov.rs/lat/dokumenti>.

¹⁵ član 51, Zakon o javnom informisanju i medijima, „Službeni glasnik RS“, br. 83/2014, 58/2015 i 12/2016 - autentično tumačenje

¹⁶ Ministarstvo kulture i informisanja, „*Informator o radu Ministarstva*“, poslednja promena januar 2019. godine, <http://www.kultura.gov.rs/lat/dokumenti>.

¹⁷ Ministarstvo kulture i informisanja, „Program rada“, „Plan rada“, <http://www.kultura.gov.rs/lat/dokumenti/program-rada>.

¹⁸ član 47, Zakon o javnom informisanju i medijima, „Službeni glasnik RS“, br. 83/2014, 58/2015 i 12/2016 - autentično tumačenje.

¹⁹ Ministarstvo kulture i informisanja, Poslednji objavljeni izveštaj o radu koji smo uočili je iz 2013. godine.

regulativa koja propisuje samo nekoliko prekršaja i privrednih prestupa²⁰ ne pruža dovoljno alata Ministarstvu da vrši adekvatan nadzor i obezbedi primenu zakonskih odredbi.

Interes da podaci budu objavljeni jer sadrže veoma važne informacije o trenutnom stanju je jasan, a javnost bi sasvim sigurno zanimali podaci o nalazima, kao i to da li je i protiv kog medija podneta prijava. Dalje, ovakvi podaci su korisni za internu kontrolu, kako bi mogla da se utvrdi efikasnost i efektivnost obavljenih poslova. Međutim, ni izveštaje interne kontrole nismo uočili, pa nije moguće utvrditi da li su se time i bavili.

Zaključak je da Ministarstvo ne objavljuje podatke o nadzoru nad sprovođenjem zakona. Poslednji dokumenti koje je moguće pronaći na veb stranici Ministarstva odnose se na Izveštaj o radu iz 2013. godine i, na primer²¹, Plan rada za 2015. godinu.²² Informator o radu je ažuriran u maju 2018. godine²³, ali ne govori o aktivnostima u vezi sa kontrolom. U navedenim dokumentima nema pomena o sprovođenju nadzora. Ministarstvo se ne ponaša najtransparentnije u svom radu, s obzirom na to da ne objavljuje proaktivno informacije koje na jasan i nedvosmislen način utvrđuju „pravila igre“ za sve medije, kao ni informacije o intervencijama iz svoje nadležnosti koje preduzima kako bi osiguralo poštovanje tih pravila i jednake uslove za sve medije. Istovremeno, predstavnici Ministarstva se nisu odazvali pozivu na razgovor u okviru ovog istraživanja.

Međusobni odnos nadzornog organa i regulatora

Koliko postoji zavisnost u radu organa i uzajamni uticaj postupanja jednog nadzornog državnog organa prema drugom – regulatornom telu, pokazuje primer dodele sredstava na konkursu Ministarstva za sufinansiranje medijskih sadržaja od javnog značaja u 2018. godini. Naime, iako je u svom izveštaju REM konstatovao da

²⁰ član 133 do član 140, Zakon o javnom informisanju i medijima, „Službeni glasnik RS“, br. 83/2014, 58/2015 i 12/2016 - autentično tumačenje

²¹ Ministarstvo kulture i informisanja, *Izveštaj o radu Ministarstva za 2013. godinu*, 2013 <http://www.kultura.gov.rs/lat/dokumenti/program-rada/izvestaj-o-radu-ministarstva-za-2013--godinu>.

²² Ministarstvo kulture i informisanja, „Program rada“, „Plan rada“, poslednji dokument koji je objavljen je Plan rada za 2015. godinu <http://www.kultura.gov.rs/lat/dokumenti/program-rada>.

²³ Ministarstvo kulture i informisanja, „Informator o radu Ministarstva“, poslednja promena januar 2019. godine <http://www.kultura.gov.rs/lat/dokumenti/informator-o-radu>.

Radni izveštaj

TV Happy nije poštovala Pravilnik o minimalnim uslovima za pružanje medijske usluge i kriterijumima za odlučivanje o postupku izdavanja dozvole za pružanje medijske usluge na osnovu sprovedenog javnog konkursa²⁴, ova televizija je dobila sredstva na konkursu Ministarstva, i to za sadržaj zabavnog, odnosno komercijalnog karaktera. Član 23. Zakona o JIM kaže sledeće: „Prijave na konkurs ocenjuju se prema meri u kojoj su predložene projektne aktivnosti podesne da ostvare opšti interes u oblasti javnog informisanja, u skladu sa članom 15. ovog zakona i prema meri u kojoj, na osnovu podnete dokumentacije, učesnik na konkursu pruža veću garanciju privrženosti profesionalnim i etičkim medijskim standardima.” Član 18. Pravilnika o sufinansiranju projekata od javnog interesa kaže sledeće: „kriterijumi na osnovu kojih će se ocenjivati projekti prijavljeni na konkurs su, između ostalog: 1) da li su učesniku konkursa izrečene mere od strane državnih organa, regulatornih tela ili tela samoregulacije u poslednjih godinu dana, zbog kršenja profesionalnih i etičkih standarda (podatke pribavlja stručna služba od Regulatornog tela za elektronske medije, za elektronske medije, a od Saveta za štampu, za štampane i onlajn medije). Dakle, REM je utvrdio povredu uslova iz dozvole, a pružalac je ipak dobio sredstva.

Ukoliko, pak, određenim pružaocima medijskih usluga (PMU) nije izricana mera, ali jeste konstatovano nepoštovanje Pravilnika, organizator konkursa mora ove situacije da predvidi i da redefiniše uslove i pravila za dodelu sredstava.

REGULATRONO TELO ZA ELEKTRONSKE MEDIJE

Definisanje regulacije

Zakon o elektronskim medijima se zasniva na pravilima Direktive 2010/13/EU o audio-vizuelnim medijskim uslugama.²⁵ Zakonom se uređuju organizacija i rad Regulatornog tela za elektronske medije, uslovi i način pružanja audio i audio-vizuelnih medijskih usluga, uslovi i postupak za izdavanje dozvola za pružanje audio

²⁴ Ministarstvo kulture i informisanja, *Pravilnik o minimalnim uslovima za pružanje medijske usluge i kriterijumima za odlučivanje o postupku izdavanja dozvole za pružanje medijske usluge na osnovu sprovedenog javnog konkursa*, „Službeni glasnik RS“, br. 46/2016, 2018 <http://rem.rs/uploads/files/Pravilnici/1387-Pravilnik%20minimalni%20uslovi%20i%20kriterijumi%20za%20izd%20dozvole.pdf>.

²⁵ European Parliament and the Council, Directive 2010/13/EU, Official Journal of the European Union, 2010 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32010L0013>.

i audio-vizuelnih medijskih usluga, kao i druga pitanja od značaja za oblast elektronskih medija.

Zakonodavac prepoznaje prelazak na nezavisni oblik kontrole, ali ga u određenoj meri i ograničava. Normativno uređuje rad, nadležnosti i poslove regulatornog tela u oblasti elektronskih medija (REM ili Regulator), uređuje postupak u vezi sa izdavanjem dozvola za pružanje medijskih usluga. Prilično precizno uređuje i razloge zbog kojih pružaoci medijskih usluga mogu istu tu dozvolu izgubiti. Zakon je predvideo ono što smatramo da je ključna nadzorna uloga: uređuje zaštitu medijskog pluralizma, zaštitu maloletnika, obezbeđivanje uslova za odgovarajuću zaštitu u sistemu pravosuđa u slučaju povrede prava pružalaca audiovizuelnih usluga, ali i njihovog kažnjavanja u slučaju nepostupanja po odredbama Zakona o EM. Upravo u tom pogledu u primeni postoji najviše nepravilnosti.

Uslovi za obezbeđivanje dobrog regulatornog rada

Obezbeđivanje dobrog regulatornog rada leži u ostvarivanju nezavisnosti rada regulatora. Mora se ostvariti nezavisnost od svih uticaja koji mogu da ugroze praćenje ispunjavanja medijskih sloboda u pružanju medijskih usluga putem elektronskih medija, kao i ostvarivanje javnog interesa.

Ukoliko uporedimo uvodne članove Zakona o EM sa odredbama koje detaljnije uređuju nadležnosti, procesne radnje i odgovornost Regulatora, jasno je da načelo nezavisnosti nije u potpunosti jednako primenjeno. To se odnosi na takozvane poverene poslove koji su Zakonom dodeljeni Regulatoru, a dalje implicira i mogućnost uticaja Ministarstva u odnosu na nezavisno telo.

Regulator mora da ima dobro uređen pravni okvir bez praznina koje otežavaju rad, preciznu organizaciju, kvalitetan i dovoljan kadrovski kapacitet, sredstva za rad, tehničke uslove (novije tehnologije, softver za praćenje rada emitera, kontinuirano obučavanje zaposlenih, prilagođavanje novim trendovima kontrole i praćenja), što je moguće manji sukob nadležnosti, kolizije sa drugim aktima, stalno merenje efikasnosti i efektivnosti i revidiranje urađenog.

Status i položaj u pravnom okviru Srbije

Nadzorna tela se dobro uklapaju u organizaciju javnog sektora, ali kroz druga istraživanja se zaključuje da srpska administrativna tradicija i pravni okvir ne

Radni izveštaj

prepoznaju u potpunosti njihov status i ulogu.²⁶ Ne postoji horizontalno zakonodavstvo ili određeni okvirni zakon koji bi uredili uspostavljanje i rad nezavisnih tela, pa u tom smislu postoji problem koji se odnosi na sva nezavisna tela u Srbiji.²⁷ Srbiji je generalno potreban konzistentan regulatorni okvir za njihovo uspostavljanje i funkcionisanje, koji bi trebalo da uključi jasno određene veze sa horizontalnim zakonodavstvom koje uređuje državne službenike i plate, budžet, postupak nabavke i druga pravila.²⁸ U tom smislu, za REM bi od izuzetnog značaja bilo prikupljanje iskustava drugih nadzornih tela.

Parlament još uvek nije dao saglasnost na Predlog statuta Regulatornog tela (kojim je uređen rad tela), iako je on dostavljen u zakonskom roku, nakon donošenja paketa medijskih zakona 2014. godine. Zbog toga Regulatorno telo radi po Statutu Republičke radiodifuzne agencije iz 2005. godine, koji je donet na osnovu danas nevažećeg Zakona o radiodifuziji.²⁹ U prilog tome, zaposleni u stručnoj službi Regulatora imaju status državnih službenika, pa se na njihova prava i obaveze primenjuju propisi o položaju zaposlenih u državnoj upravi, što dodatno smanjuje fleksibilnost u organizaciji rada Regulatora i utiče posredno na kapacitete Regulatora u obavljanju brojnih poslova koji su mu povereni zakonom.³⁰

²⁶ USAID i BCRR, *Agencije u Srbiji: Analiza i preporuke koje se odnose na reformu*, Beograd, 2015, fusnota 47, 22f.

²⁷ Kristina Irion i dr., *Nezavisnost i rad Regulatornog tela za elektronske medije u RS, Procena na osnovu upotrebe metode INDIREG*, Savet Evrope, Amsterdam/ Brisel/Budimpešta/Beograd, 2017, str. 51.

²⁸ IBID, 51. i European Commission, *"Serbia Progress Report 2014,"* (Strasbourg, SWD(2014) 302 final, 2014) 10, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20140108-serbia-progress-report_en.pdf. i Maja Poznatov, „Komisija: Srbija treba priznati smanjenje broja nezavisnih tel“, Euractiv, 2017 <https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/commission-serbia-should-acknowledge-the-remit-of-independent-bodies/>.

²⁹ Republička radiodifuzna agencija, „Statut Republičke Radiodifuzne Agencije“, „Službeni glasnik RS“, br. 102/2005, <http://rem.rs/uploads/files/Statuti/7321-statut-republicke-radiodifuzne-agencije.pdf>.

³⁰ Videti: Zajednički stavovi NUNS, NDNV, ANEM, ALNM i AOM, *Prilozi za izradu Strategije razvoja sistema javnog informisanja do 2023. godine*, Beograd, 2018, str. 49.; i Miloš Stojković, „Nezavisno Regulatorno telo za elektronske medije“, *Bettermedia*, Beograd, 2018, <http://www.bettermedia.rs/tag/regulator/>.

(Ne)zavisnost regulatora

Suština postojanja regulatora je da ostvari reprezentativnost društva i njegovu odsečenost od politike. Nezavisnost regulatornog tela se pre svega odnosi na to da u obavljanju svojih poslova ono ne dobija uputstva od bilo kog drugog organa. Cilj je uspostavljanje potpuno nezavisnog mehanizma regulacije u oblasti elektronskih medija, koji je u funkciji obezbeđivanja ravnopravnih uslova za sve pružaoce medijskih usluga.

Funkcionalna nezavisnost

Međutim, Zakon o EM i Zakon o državnoj upravi, Regulatora svrstavaju „u nosioce javnih ovlašćenja” koji obavljaju „poverene poslove”. U takvoj konstelaciji, koja ima delimično uporište i u Ustavu, regulator postaje „nešto između” nezavisnog organa i organa državne uprave, što predstavlja svojevrsnu kontradikciju i značajno utiče na kvalitet njegovog rada.³¹ Shodno Zakonu o državnoj upravi, pri vršenju poverenih poslova državne uprave (većina poslova Regulatornog tela spada u ovu kategoriju) imao bi javnih ovlašćenja imaju ista prava i dužnosti kao organi državne uprave, a Vlada i organi državne uprave „zadržavaju i posle poveravanja poslova državne uprave odgovornost za njihovo izvršavanje”. Pored toga, Regulator je dužan da pre donošenja propisa pribavi od konkretnog ministarstva mišljenje o ustavnosti i zakonitosti propisa, a Ministarstvo u tom mišljenju daje obrazloženi predlog Regulatoru³².

Organizaciona nezavisnost

Što se tiče organizacione nezavisnosti, na videlo izlazi ogroman politički uticaj na izbor organa Regulatornog tela. Prema rečima jednog od članova nadležnog skupštinskog Odbora za kulturu i informisanje, pitanja vezana za rad REM-a gotovo da se ne postavljaju na sednicama, ili ih nije moguće postaviti, s obzirom na to da takva pitanja na predlog članova ne ulaze u dnevni red.³³ Sa druge strane, Odbor se aktivira na pitanjima kojima ne bi trebalo da se bavi. Iz tih razloga deluje da skupštinski Odbor, umesto da obavlja ulogu facilitatora procesa izbora članova

³¹ Zajednički stavovi NUNS, NDNV, ANEM, ALNM i AOM, *Prilozi za izradu Strategije razvoja sistema javnog informisanja do 2023. godine*, Beograd, 2018.

³² *Ibid.*, str. 48.

³³ Izvor: stručna akademska javnost i član Skupštinskog odbora za kulturu i medije.

Radni izveštaj

Saveta, utvrđuje podobnost kandidata, za šta nema mandat. Iz Izveštaja o radu REM-a za 2017. godinu zaključuje se da Savet trenutno radi sa 6 članova, od ukupno 9, koliko bi trebao da ih ima, i da je na kadrovskoj granici da uopšte može aktivno da donosi odluke (na primer, u odsustvu samo jednog člana Savet više nema kvorum za donošenje odluka kod kojih se zahteva dvotrećinsko odlučivanje: odluka da se suspenduje član Saveta, izbor predsednika i zamenika predsednika Saveta, donošenje Statuta, Poslovnika o radu Saveta, podzakonskih akata).³⁴ Zaključujemo da je neodrživo da Savet ostane u ovakvom brojčanom sastavu i da je potrebno učiniti sve što je neophodno da se vrati u pun sastav.

Finansijska nezavisnost

Finansijska nezavisnost REM-a je ugrožena zbog toga što Narodna skupština, kao nadležni organ, nije odobravalala godišnje finansijske planove Regulatora u odgovarajućem roku, pa je ovo telo dovedeno u situaciju da konstantno radi po planovima iz prethodne godine. Iako zakonski rok za odlučivanje o finansijskom planu ne postoji, nema nikakvog smisla da se akt o saglasnosti daje unazad, odnosno krajem godine za tekuću godinu. Treba dodati i da je parlament 2018. godine prekinuo ovu praksu i dao saglasnost za finansijski plan REM-a za 2019. S obzirom na to da Regulator ne može samostalno da učestvuje u odlučivanju o trošenju sredstava iz sopstvenog budžeta, na taj način se ograničava njegova nezavisnost. Tako Parlament direktno unosi nestabilnost u rad Regulatora i opstruira (sa namerom ili bez nje) sprovođenje planiranih aktivnosti. Izveštaj Evropske komisije iz 2016. godine navodi da je podrška Parlamenta nezavisnim telima nedovoljna, a taj trend se još više nastavlja.³⁵ Da bi Regulator dobio suštinsku nezavisnost, Parlament mora prvo da uradi svoj deo posla (da na vreme odobri finansijski plan i statut) i da preko Odbora za kulturu i medije posveti veću pažnju radu REM-a, naročito spornim aktivnostima iz ove analize.

³⁴ Regulatorno telo za elektronske medije, *Izveštaj o radu REM za 2017*, Beograd, 2017
<http://rem.rs/uploads/files/PDF/Izvestaj%20o%20radu%20REM%202017..pdf>.

³⁵ European Commission, *Serbia 2016 Report*, Brussels, 2016
http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godisnji_izvestaj_16_eng.pdf.

Savet REM-a

Zakonodavac je predvideo da Savet Regulatora broji 9 članova.³⁶ Od osnivanja regulatornog tela više puta je potvrđeno da postoji isključivi politički uticaj na izbor članova Saveta REM-a. U vezi sa tim, podsetimo se načina izbora novih članova Saveta koji je započeo krajem 2015. godine, i to na deo koji se odnosi na izbor kandidata kog predlažu udruženja civilnog društva, čiji su ciljevi ostvarivanje slobode izražavanja i zaštita dece. Najpre je Parlament, preko nadležnog Odbora za kulturu i informisanje Skupštine Srbije, u skladu sa voljom vladajuće većine, zloupotrebio svoj mandat i od prevashodno tehničkog aktera postao glavni „arbitar“ u odlučivanju o tome ko će postati član Saveta REM-a. Pri tome postoji osnov za sumnju da je došlo do kršenja zakonskih procedura. Slično se ponašao i sam Parlament, čija je većina odbila da glasa i izabere jednog od dva kandidata koja su predložile organizacije civilnog društva, čiji su ciljevi ostvarivanje slobode izražavanja i zaštita dece. Skupština je, kršeći zakonske procedure, objavila novi javni poziv za prijavljivanje kandidata, nakon čega je izabran kandidat po volji vladajuće koalicije, i to na predlog tada tek osnovanog udruženja. Ovog kandidata predložile su civilne organizacije koje se bave osobama sa invaliditetom, a ne zaštitom prava dece i slobode izražavanja, što je zakonski uslov za predlagača.³⁷ Zbog ovakvog postupanja, čini se da su korišteni svi dozvoljeni i nedozvoljeni načini prilikom pokušaja da vodeća politička stranka u vlasti utiče na to da se za članove Saveta izaberu njihovi kandidati.³⁸ Neki poslanici su čak javno izjavljivali da ne znaju zašto se glasa kada se ishod unapred zna. Zbog kršenja Zakona o EM tokom procedure za izbor članova Saveta REM-a, ovlašćeni predlagači iz civilnog sektora su podneli tužbu Upravnom sudu.³⁹

Što se tiče samih članova Saveta, postoji prilična nesrazmera u onome šta bi trebalo da obavljaju, kako rade kao članovi i načinu na koji istupaju ispred Saveta. U osnovi, Savet REM-a donosi odluke, ali čini se da članovi Saveta imaju malo udela u

³⁶ član 9. Zakon o elektronskim medijima, „Službeni glasnik RS“, br. 83/2014 i 6/2016 - dr. zakon

³⁷ Izvor: stručna akademska javnost.

³⁸ European Commission, *Serbia 2016 Report*, Brussels, 2016, str. 63.

³⁹ Izvor: stručna akademska javnost.

Radni izveštaj

obezbeđivanju nezavisnosti i efikasnog funkcionisanja REM-a i premalo ulažu u to.⁴⁰ Uključivanje članova Saveta često je ograničeno na redovne sednice Saveta, koje se održavaju najmanje dva puta mesečno. Oni nisu zaposleni kod Regulatora, nemaju obavezu da dolaze, sem na obavezne sednice, a, sa druge strane, imaju veliki uticaj na donošenje odluka. Do skorašnjih pojavljivanja u javnosti, uočavamo da nije bilo ličnog obraćanja članova Saveta pojedinačnim novinarima i medijima. Danas to postaje trend, pa članovi to čine nekad lično, a nekad u ime Saveta. U izbornoj kampanji 2016. godine uočena je situacija da su od pet vesti na veb stranici Regulatora, tri bile obraćanja članice Saveta Olivere Zekić upućene mediju Cenzolovka, i po jedno NUNS-u i televiziji N1. Predstavnici Regulatora, odnosno članovi Saveta ne bi trebalo da nastupaju van okvira koji im je dodeljen. Savet treba da radi u skladu sa datim nadležnostima, i to putem koji je uređen: da postupa po prijavama, da ukoliko kod konkretnih medija postoji nepravilnost u radu, reaguje na način na koji je to predviđeno, a ne da komunicira sa neistomišljenicima i, na kraju krajeva, sa medijima i pojedincima koji zapravo ukazuju na nepravilnosti.

„Kontrola” kontrolora

U vezi sa pomenutim poverenim poslovima REM-a, u skladu sa Zakonom o državnoj upravi, već u samoj postavci pojavljuju se rešenja koja dovode do problema: nadležno Ministarstvo kulture i informisanja faktički poseduje priličan broj ovlašćenja u odnosu na Regulatora, i to za:⁴¹

- nadzor nad zakonitošću i svrsishodnošću rada,
- kontrolu ustavnosti i zakonitosti podzakonskih akata,
- privremeno preuzimanje poslova od imaoca javnog ovlašćenja, REM-a, u skladu sa Zakonom o elektronskoj upravi, ukoliko ih ovaj ne obavlja.

Jedna od funkcija Ministarstva je i da utvrdi razloge zbog kojih regulator ne obavlja svoju ulogu, u delu u kome se to ustanovi.

Određivanje regulacije

⁴⁰ Kristina Irion i dr., *Nezavisnost i rad Regulatornog tela za elektronske medije u RS, Procena na osnovu upotrebe metode INDIREG*, Savet Evrope, Amsterdam/ Brisel/Budimpešta/Beograd, 2017, str. 76.

⁴¹ ANEM, *Vodič kroz nove medijske zakone, Za medije i novinare*, Beograd, 2015.

U vezi sa kontrolnom ulogom, zakonodavac najpre uopšteno određuje nadležnost Regulatora, pa precizno kaže da REM „kontroliše rad pružalaca medijskih usluga i stara se o doslednoj primeni odredaba ovog zakona” i „izriče mere pružaocima medijskih usluga u skladu sa ovim zakonom”.⁴²

Članom 24. predviđena je kontrola rada pružalaca medijskih usluga: „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 preuzima propisane mere bez odlaganja.” Upravo u tom smislu, dosledna primena znači da se od Regulatora očekuje da svoju kontrolnu ulogu učini detaljnom i kompletnom⁴³, te da se pred PMU stavlja obaveza doslednog ispunjavanja zahtevanih uslova.

„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.”⁴⁴

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”.

U prvi plan se ističe uloga Regulatora koji vodi računa o tome da PMU poštuju zakonom predviđene obaveze u vezi sa programskim sadržajima i uslovima pod kojima im je prvobitna dozvola izdata, što se posebno odnosi na vrstu i karakter programa. Međutim, utisak je da REM tu ulogu ne ispunjava. REM sprovodi i na svom

⁴² član 22, Zakon o elektronskim medijima, Službeni glasnik RS br. 83/2014 i 6/2016 - dr. zakon

⁴³ Paragraf Lex, "Reforma pravosuđa: Neophodna dosledna primena zakona, kontinuirana obuka sudija, kao i smanjenje broja starih predmeta" (dnevne vesti) <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/210616/210616-vest1.html>.

⁴⁴ član 24, Zakon o elektronskim medijima, Službeni glasnik RS br. 83/2014 i 6/2016 - dr. zakon

Radni izveštaj

sajtu objavljuje godišnje analize programskog sadržaja televizija sa nacionalnom frekvencijom.⁴⁵

Dodela dozvola za pružanje medijskih usluga, naime, sprovedena je na osnovu javnog konkursa, u okviru kog su kandidati, kao jedan od uslova, dostavljali detaljne programske elaborate. Iako zakon dosledno traži kontrolu ponašanja emitera u odnosu na elaborate na osnovu kojih su i dobili frekvencije, nažalost, svedoci smo da se dodeljene frekvencije samo obnavljaju, bez osvrta na programske sadržaje koje PMU emituju i nepoštovanje Pravilnika o minimalnim uslovima za pružanje medijske usluge i kriterijumima za odlučivanje o postupku izdavanje dozvole za pružanje medijske usluge na osnovu sprovedenog javnog konkursa. REM u svojim izveštajima konstatuje za više PMU da ne poštuju minimum zahteva iz prethodno pomenutog pravilnika. Tako REM u svom izveštaju, na primer, konstatuje da TV Pink „ozbiljno krši Pravilnikom definisane obaveze i nema dva od pet obaveznih programskih žanrova”.⁴⁶

Osnovne funkcije Regulatora

U vezi sa postupcima kontrole, funkcije Regulatora su:

- donošenje podzakonskih akata i preporuka u vezi sa sprovođenjem zakona i učešće u kreiranju politike vezane za pružanje medijskih usluga;
- kontrola PMU;
- vršenje ostalih regulatornih funkcija.⁴⁷

Regulatorno telo donosi podzakonske akte radi efikasnijeg sprovođenja Zakona o elektronskim medijima. Pravilnicima REM bliže razrađuje pojedine odredbe zakona, dok uputstvom bliže uređuje način na koji Regulator primenjuje odredbe zakona ili

⁴⁵ Regulatorno telo za elektronske medije, *Izveštaji i analize o nadzoru emitera*, Beograd, 2018 <http://www.rem.rs/sr/izvestaji-i-analize/izvestaji-i-analize-o-nadzoru-emitera/analize>.

⁴⁶ Regulatorno telo za elektronske medije, *Komercijalni pružaoci medijskih usluga- Načini ispunjavanja zakonskih i programskih obaveza*, <http://rem.rs/uploads/files/izvestaji-o-nadzoru/2017.pdf>.

⁴⁷ član 22, Zakon o elektronskim medijima, „Službeni glasnik RS“ br. 83/2014 i 6/2016 - dr. zakon

drugog propisa koji se odnosi na programske sadržaje. Pravilnik i uputstvo se kao podzakonski akti objavljuju u „Službenom glasniku RS”.⁴⁸

Preporuku REM donosi u slučaju da postoji neujednačena dozvoljena praksa pružalaca medijskih usluga u primeni odredaba Zakona o EM koje se odnose na programske sadržaje, ako je u interesu korisnika medijskih usluga da se uspostavi jedinstvena praksa radi unapređenja načina pružanja tih usluga. Preporuka nije obavezujuća, a objavljuje se na internet prezentaciji REM-a.⁴⁹

Razmatranje prijava

U sprovođenju kontrolnih mera, zakonodavac je u članu 26. Zakona o EM predvideo i uredio razmatranje prijava, gde uređuje ko može da podnese prijavu Regulatoru: „Fizička i pravna lica, uključujući i pružaocce medijskih usluga, imaju pravo da podnose prijave Regulatoru u vezi sa programskim sadržajima pružalaca medijskih usluga, ako smatraju da se tim sadržajima vređaju ili ugrožavaju njihovi lični interesi ili opšti interes”.⁵⁰

Mogućnost da se podnesu prijave je ključna za komunikaciju i odnos REM-a sa građanima. Građani u praksi brzo uočavaju moguće nepravilnosti, pa, u tom smislu, mogućnost podnošenja prijave treba da im omogući brz pristup Regulatoru i vršenje uticaja na njegov rad.⁵¹ Zakonodavac ne određuje preciznije opšti interes⁵² koji zakon navodi kao osnov za prijavu. Na podnosioca prijave je stavljen teret dokazivanja pre svega ličnog, što je jasno i logično, ali i opšteg interesa. Podaci o rezultatima postupanja po prijavama, uz obrazloženja, za građane bi bili jako korisni kao informacije za buduća podnošenja prijava.⁵³

Prijava se može podneti najkasnije u roku od 30 dana od dana premijernog ili ponovljenog emitovanja spornog sadržaja. Smatramo da nije u redu da se počinjene

⁴⁸ član 25, Zakon o elektronskim medijima, „Službeni glasnik RS“, br. 83/2014 i 6/2016 - dr. zakon

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*, član 26.

⁵¹ CRTA, „Buđenje REM-a: Više od 300 prijava“, Projekat Građani na straži, 6. februar 2018. godine <https://gradjaninastrazi.rs/vesti/budenje-rem-a-vise-od-300-prijava/>.

⁵² član 26, Zakon o elektronskim medijima, „Službeni glasnik RS“ br. 83/2014 i 6/2016 - dr. zakon

⁵³ *Ibid.*, član 39.

Radni izveštaj

nepravilnosti, s obzirom na mogućnost velike težine, ograničavaju ovako kratkim rokovima.

Zakon nedovoljno precizno uređuje postupanje Regulatora od trenutka prispeća prijave: „Regulator je dužan da po prijemu i razmatranju prijave, kojom se ukazuje na povredu ili ugrožavanje prava ili pravnog interesa podnosioca, prijavu dostavi bez odlaganja pružaocu medijske usluge sa zahtevom da se o njoj izjasni najkasnije u roku od osam dana od dana dostavljanja prijave”. Detalji u vezi sa postupanjem po prijavama uređuju se u posebnom podzakonskom aktu – Pravilniku o načinu izricanja mera pružiocima medijskih usluga.

„Ako utvrdi da je prijava iz stava 1. ovog člana osnovana, Regulator izriče mere u skladu sa odredbama ovog zakona prema pružaocu medijske usluge, odnosno podnosi zahtev za pokretanje prekršajnog i krivičnog postupka ili iniciranje drugog postupka pred nadležnim državnim organom, a podnosioca prijave upućuje na koji način može da ostvari i zaštititi svoje pravo”.

Nejasnoće u postupku podnošenja prijava

Građani mogu da podnesu prijave na različite načine. Osnovni način je da se to učini pisanim podneskom, koji se neposredno, poštom, faksom ili elektronskom poštom dostavlja Regulatoru.⁵⁴

Aplikacija na veb stranici Regulatora

Drugi način je da se to učini preko aplikacije koju je Regulator postavio na svojoj veb stranici: <http://www.rem.rs/sr/zahtevi-i-prijave/podnesite-prijavu>.

Inače, način prijave preko aplikacije na veb stranici predviđen je Pravilnikom o načinu izricanja mera, ali nije detaljno i precizno uređen.⁵⁵ Sam formular sadrži polja u koja je neophodno da se unesu određeni podaci o detaljima samog prestupa za koji se sumnja da je počinjen, ali i podatke o ličnosti podnosioca prijave. S obzirom na to da je u aplikativnom formularu navedeno da se, na primer, unose i podaci kao što su ime i prezime, adresa, poštanski broj, broj telefona kao i imejl, aplikacija neće prihvatiti nepotpunu prijavu. Inače, Regulator to nigde ne objašnjava niti upoznaje eventualne podnosiocima sa pravilima popunjavanja. Sa druge strane, Regulator na

⁵⁴ Regulatorno telo za elektronske medije, *Pravilnik o načinu izricanja mera pružiocima medijskih usluga*, Beograd, 2016, član 4.

⁵⁵ Podnošenje preko aplikacije je vid neposrednog podnošenja (član 4. Pravilnika o izricanju mera).

ovaj način formira određenu bazu podataka u vezi sa podnosiocima prijava, koja sadrži privatne podatke podnosioca. Nije poznato da li REM u ovom procesu poštuje zahteve Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.

Veoma je bitno imati informaciju o tome na koji način se eventualno može raspolagati podacima iz prijave, o načinu na koji se ti podaci skladište i čuvaju, naročito oni koji se podnose i čuvaju u elektronskoj formi preko postojeće aplikacije. Dodatak tome je i informacija koju prilikom podnošenja prijave dobijamo, povratna poruka softvera (sistem zaštite elektronskih podataka na našim ličnim računarima) koja za ovakav pristup i podnošenje kaže da „*nije sigurno*”.

Evidentiranje podnete prijave

Regulator najpre evidentira podnesak, daje mu određeni zavodni broj, odnosno uvodi ga u dalje postupanje i tako prati pokrenuti slučaj. Nakon postupka podnošenja, podnosilac ne dobija povratnu informaciju o zavođenju samog predmeta.

Kroz intervju e i uvidom u druge projekte koji su sprovedeni (primer internet platforme „Prijava”, koju je razvila Zaječarska inicijativa sa ciljem da olakša građanima i građankama podnošenje prijava REM-u u vezi sa sadržajem programa emitera) uočili smo da postoji određeni broj slučajeva, u kojima se stručne službe Regulatora nisu obraćale podnosiocima u vezi sa eventualnim dopunama podnetih prijava.^{56 57} Sa druge strane, u određenom broju slučajeva se ne saznaju ishodi ili se naknadno dolazi do podataka o rezultatima podnetih prijava.⁵⁸

Postupanje po podnetoj prijavi

Kao posebno pitanje, skrećemo pažnju na činjenicu da Regulator, prema Pravilniku o izricanju mera, prijavu dostavlja pružaocu medijske usluge, sa zahtevom da se o njoj izjasni. Ovu odredbu smatramo veoma spornom u delu koji bi se odnosio na podatke o ličnosti podnosioca. Zaključujemo da Regulator dostavlja kopiju celokupne prijave, bez zaštite podataka koji se odnose na ličnost podnosioca. Na taj način privatni ili javni emiter najpre saznaje ili može da sazna identitet podnosioca prijave, njegove osnovne podatke. Ne mislimo da je dobro da emiter saznaje

⁵⁶ Zaječarska inicijativa, Internet platforma u okviru projekta Prijava, 2018
<http://www.publika.rs/>.

⁵⁷ Izvor: stručna akademska javnost.

⁵⁸ CRTA, „Buđenje REM-a: Više od 300 prijava”, Projekat Građani na straži, 6. februar 2018. godine <https://gradjaninastrazi.rs/vesti/budjenje-rem-a-vise-od-300-prijava/>.

Radni izveštaj

identitet podnosioca, međutim, nažalost, iz praktičnih iskustava primećujemo da se to dešava. Na taj način emiter može da vrši određene nedozvoljene uticaje (na primer, da stupi u kontakt sa podnosiocem i da „pregovara” oko povlačenja prijave, ali i da vrši drugačije pritiske). Za Regulatora je dovoljna informacija o podnosiocu, naravno, pored detaljnih podataka u vezi sa prestupom za koji se sumnja da je počinjen, mada je upitno da li i tako nešto treba da postoji, naročito ukoliko se krši opšti interes. Na osnovu podataka iz prijave, PMU može i da formira određenu bazu podataka u vezi sa podnosiocima.

Iz tog razloga, Regulator treba dodatno da uredi ovaj deo (najpre u Pravilniku, a zatim i u aplikaciji za prijavu) tako da preispita preciziranje podataka koje prijava treba da sadrži, a naročito da pazi da obim tih podataka ne prevazilazi zaštitu privatnosti podnosioca (posebno kad je u pitanju opšti interes).

Pored krovnog Zakona o elektronskim medijima, u praktičnom radu Regulator se služi i upravnim postupkom uređenim Zakonom o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik RS”, broj 18/2016). Budući da je veoma moguće da su podnosioci građani koji uočavaju određene nepravilnosti i da je moguće da oni ne poznaju prava i obaveze koji su im dati prilikom podnošenja prijave, neophodno je da Regulator daje povratne informacije u vezi sa postupanjem. Uz dodatak o eventualnoj dopuni i obaveštavanju, Regulator bi mogao da se automatskom porukom zahvali svakom podnosiocu elektronske prijave i da ga obavesti da je ona prosleđena stručnoj službi na razmatranje. Stiče se opšti utisak da se pokušava izbeći bilo kakva komunikacija sa javnošću i da se Regulator potpuno „zatvara”.

Organ uprave je dužan da upozori neuke stranke na nedostatke i da ih pozove da nepotpuno učine potpunim (član 8. stav 1. Zakona o opštem upravnom postupku; organ po službenoj dužnosti pazi da neznanje i neukost stranke i drugog učesnika u postupku ne budu na štetu prava koja im pripadaju).⁵⁹ Što se tiče samog opisivanja u rubrici „Prestup”, deluje da je običnim građanima jako teško da razumeju šta prestup može da znači, pa bi Regulator trebalo da ponudi opis ove kategorije, da prikaže pojašnjenje onoga što bi trebalo da se tu unese, te da, na primer, stavi uput „Opis povrede prava” ili slično.

Mere predviđene u Zakonu

⁵⁹ član 8, Zakon o opštem upravnom postupku, „Službeni glasnik RS”, broj 18/2016 i 95/2018 - autentično tumačenje

Zakonodavac je u članovima 28. i 29. predvideo mogućnost da Regulator izriče mere pružaocu medijske usluge, tj. precizno definiše da Regulator može „izreći opomenu, upozorenje, privremenu zabranu objavljivanja programskog sadržaja, odnosno može mu oduzeti dozvolu, zbog povrede obaveza koje se odnose na programski sadržaj, propisane čl. 47–71. ovog zakona, kao i zbog povrede uslova koji su sadržani u dozvoli ili odobrenju za pružanje medijske usluge u skladu sa odredbama ovog zakona”.

Mere se mogu izricati za povrede koje se odnose na zaštitu ljudskih prava i dostojanstvo ličnosti, zaštitu maloletnika, povredu autorskih prava, povredu pravila o audio-vizuelnim komercijalnim komunikacijama i drugih pravila propisanih zakonom.⁶⁰

Prilikom vođenja postupka i izricanja samih mera, kontrolor je u obavezi da poštuje načela objektivnosti, nepristrasnosti i proporcionalnosti, a u toku postupka da vodi računa o mogućnosti i prilici da se PMU izjasni o činjenicama koje su povod za sprovođenje postupka.⁶¹

Mere su predviđene u odnosu na težinu učinjene povrede: opomena se izriče zbog povrede obaveze iz Zakona, upozorenje – zbog teške povrede obaveza iz Zakona, privremena zabrana objavljivanja programskog sadržaja – zbog naročito teške povrede obaveza iz Zakona; oduzimanje dozvole – krajnja mera koja se izriče kada sve ostale mere nisu dale rezultate, odnosno ako PMU i posle izrečenih mera nastavlja da krši svoje obaveze.

Regulator izriče mere nezavisno od korišćenja drugih sredstava pravne zaštite koja stoje na raspolaganju povređenom ili drugom licu, u skladu sa odredbama posebnih zakona, a odredbe Zakona, izuzev mere oduzimanja dozvole „shodno se primenjuju i na pružaocima medijskih usluga za koje ne postoji obaveza pribavljanja dozvole”.

Zakonodavac predviđa da prilikom izricanja mera „Regulator naročito uzima u obzir stepen odgovornosti pružaoca medijske usluge, kao i način izvršenja povrede obaveze, pobudu iz koje je povreda obaveza učinjena, stepen ugrožavanja ili povrede zaštićenog dobra, težinu posledice koja je povredom prouzrokovana, učestalost ponavljanja radnje, okolnost da je prema pružaocu već izrečena mera, kao i držanje pružaoca medijske usluge nakon izvršenja radnje povrede”. U stručnoj

⁶⁰ član 47 do član 71, Zakon o elektronskim medijima, „Službeni glasnik RS“ br. 83/2014 i 6/2016 - dr. zakon

⁶¹ ANEM, *Vodič kroz nove medijske zakone, Za medije i novinare*, Beograd, 2015.

Radni izveštaj

javnosti preovlađuje stav da mere nisu delotvorne, te pitanje više nije zašto emiteri povratno krše zakon, već zašto Regulator ne pokušava da pronađe način da izmeni takvo ponašanje.

Obaveza izricanja mera bez odlaganja

Tumačeći obaveze u vezi sa vršenjem regulacije, zaključujemo da Regulatorno telo treba bez odlaganja da izriče mere onima koji krše zakon.⁶² Međutim, iako pojedini emiteri koji imaju nacionalnu frekvenciju godinama, na dnevnoj osnovi, krše i medijske zakone i pravilnike koje je doneo i sam REM⁶³, ovo telo ne samo da ne reaguje, već i samo stvara ambijent u kome elektronski mediji mogu bez ikakvih posledica da prikazuju medijske sadržaje koji su u suprotnosti sa profesionalnim i etičkim standardima, kao i sa domaćom i evropskom regulativom.

Postoje jasni nedostaci u mogućnostima nametanja i upotrebe raznih sankcija. S jedne strane, nadzorno telo nema ovlašćenja za nametanje finansijskih sankcija, koje su sigurno efikasnije od opomene i upozorenja. S druge strane, opet, REM nedovoljno koristi svoju najefikasniju sankciju, tj. privremenu zabranu emitovanja programa.⁶⁴

Zaključci i pitanja u vezi sa (ne)primenjivanjem mera

U pogledu kontrolne uloge, nakon gotovo pet godina sprovođenja Zakona, uočava se nekoliko problema:

⁶² član 24, Zakon o elektronskim medijima, „Službeni glasnik RS“ br. 83/2014 i 6/2016 - dr. zakon

⁶³ Regulatorno telo za elektronske medije, *Izveštaji i analize o nadzoru emitera*, Beograd, 2018, <http://www.rem.rs/sr/izvestaji-i-analize/izvestaji-i-analize-o-nadzoru-emitera/izveshtaji>.

⁶⁴ Kristina Irion i dr., *Nezavisnost i rad Regulatornog tela za elektronske medije u RS, Procena na osnovu upotrebe metode INDIREG*, Savet Evrope, Amsterdam/ Brisel/Budimpešta/Beograd, 2017

- Deluje da ovakav vid predviđenih mera kao „konstruktivnih pretnji“ ne odgovara okruženju u kojem se primenjuje. Mere kojima nekog upozoravate ili opominjete su početni elementi, ne predstavljaju čak ni kažnjavanje. Korisne su za društvo u kojem su uspostavljeni standardi ponašanja, u ovom slučaju, model odgovornog ponašanja, svest i odgovornost za postupke koje činite. Tek u onom trenutku kada obezbedimo ponašanje u kojem će nakon jedne izrečene opomene ili upozorenja PMU zaista koristiti naloženi vremenski period u nameri da ispravi nepravilnosti, tek tada će takve mere početi da proizvode dejstvo.
- Ima više razloga za odsustvo dejstva izrečenih mera: najpre, Regulator ne poseže često za izricanjem mera, pa, logično, ako se ne izriču, mere ne mogu ni da ostvare predviđenu korist.⁶⁵ Drugi razlog ne odnosi se na samu meru, nego na činjenicu da ih regulator ne izriče. Zašto? To možda čini zato što shvata da, u društvu u kojem ih primenjuje, one jednostavno ne ostvaruju svoju svrhu.
- Kada Regulator uoči da PMU povratno čini nepravilnosti (po službenoj dužnosti ili na osnovu podnete prijave), a primenio je mere slabijeg karaktera, logično je da se odluči na korak kojim može da ispituje reakciju PMU na težu posledicu koja mu pretila i primeni ono što poseduje od oštrijih mera.
- Dalje, ako je zakonodavac zabranu emitovanja predvideo kao oštriju meru, na Regulatoru nije da to uže tumači u smislu onoga što bi, na primer, zabrana emitovanja mogla da učini, već da datu nadležnost i obavezu izvršava. Naime, u javnim izjavama Regulator se poziva na tezu da bi ova mera predstavljala cenzuru ili ugrožavanje pluralizma. Istina, kod ove mere treba biti oprezan, s obzirom na to da ona zaista pruža mogućnost političke zloupotrebe, naročito kod Regulatora čija je nezavisnost ozbiljno ugrožena.
- Regulator postupa po službenoj dužnosti i podnetim prijavama. U tom smislu, on je obavezan da, dokle god može, primenjuje sve mere koje ima na raspolaganju, a kao krajnju, da oduzme dozvolu PMU i podnese prekršajnu prijavu.
- Postavlja se i pitanje realne snage samih mera, mada bi (ne)odgovornost zbog neprimenjivanja ipak trebalo preneti na Regulatora, koji, suprotno

⁶⁵ Videti pregled broja sankcija i upozorenja koja se odnose na godišnje izveštaje od 2007. do 2016. godine u: Kristina Irion i dr., *Nezavisnost i rad Regulatornog tela za elektronske medije u RS, Procena na osnovu upotrebe metode INDIREG*, Savet Evrope, Amsterdam/ Brisel/Budimpešta/Beograd, 2017 str. 33.

Radni izveštaj

mogućnostima i kapacitetu, ne upotrebljava oštrije mere. Sasvim smo sigurni da bi takve mere, barem na kratko, odvratile PMU od kršenja zakona. Svakako, ukupno 22 izrečene mere za 5 godina rada REM-a nisu ni kvantitativni, a ni kvalitativni uzorak za merilo uspeha ili neuspeha.

Podnošenje prekršajnih prijava od strane Regulatora

Pored izricanja mera, Regulator ima mogućnost i ovlašćenje da pred nadležnim sudom ili drugim državnim organom pokrene postupak protiv PMU ili odgovornog lica (zahtev za pokretanje prekršajnog ili krivičnog postupka), ako njegovo činenje ili nečinjenje ima obeležja dela kažnjivog prema zakonu.⁶⁶

Međutim, Regulator je ovlašćen samo da pokrene odgovarajuće postupke, dok se razmatranje i dalje postupanje u vezi sa odgovornošću PMU u tim postupcima ostavljaju nadležnom sudu. Ako se prijava podnese na vreme (efikasno), u roku u kojem možemo očekivati da nadležni prekršajni sud ispuni svoj zadatak (i efektivno), tek onda je moguće meriti razloge zbog kojih sistem ne funkcioniše (sporost u radu suda, kratki rokovi, nastupanje zastarelosti).⁶⁷

Prijave od strane REM-a su u najvećem broju podnošene pred istek objektivnog roka zastarelosti (jedna godina od uočene nepravilnosti), a u vezi sa uočenim prekršajima tokom prethodnih 11–12 meseci (uočeno iz podnetih zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka Prekršajnom sudu u Beogradu⁶⁸). Međutim, iako jeste podneto pred zastarelost, Prekršajni sud i dalje ima godinu dana da reši slučaj. Na primer, uočena nepravilnost kod jednog od emitera se odnosi na mesec jul 2015. godine. Utvrđena je na osnovu postojećeg softvera koji REM koristi, naknadno potvrđena od strane nadležne Službe u okviru Regulatora. U konkretnom slučaju, zahtev za pokretanje prekršajnog postupka podnet je u junu 2016. godine. Ovo govori o veoma sporom tranzitu od radnje uočavanja do donošenja interne odluke i praktičnom pokretanju prekršajnog postupka. Ali, sa druge strane, i o sporosti

⁶⁶ član 26, Zakon o elektronskim medijima, „Službeni glasnik RS“ br. 83/2014 i 6/2016 - dr. zakon

⁶⁷ Agencija za borbu protiv korupcije, *Verifikacija rizika iz planova integriteta i analiza uspešnosti samoprocene organa javne vlasti*, Beograd, 2013, str. 12 i 48, http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/06/Izvestaj_o_sistemu_pravosudja_-_Final.pdf.

⁶⁸ Uvid u podnete zahteve za pokretanje prekršajnih prijava Prekršajnom sudu u Beogradu, dobijene na podneti zahtev Fondacije Slavko Ćuruvija u okviru rada na projektu.

funkcionalnog procesuiranja od strane Suda (ispitivanje po podnetoj prijavi, ako zanemarimo tehnički deo oko prijema i određivanja postupajućih sudija).

Iz uvida uočavamo da je Prekršajnom sudu najčešće potrebno između 30 i 40 dana od dana prijema da započne postupanje i rešavanje (procedura prijema, zavođenja i dodeljivanja predmeta). Nakon toga (do proteka opšteg roka zastarelosti od 2 godine, za pravosnažno okončanje dela) potrebno je rešiti slučaj. Za obezbeđenje izvršenja eventualnog rešenja rok je još najmanje godinu dana od dana pravosnažnosti presude. U postupanju, Sud se suočava sa brojnim situacijama, od vraćanja pošte po četiri ili pet puta kod pokušaja uručivanja, zahteva za uvid u priloženu dokumentaciju iz prijave, do zahteva za odlaganje zbog godišnjih odmora odgovornih lica kod elektronskog medija protiv kojeg se vodi prekršajni postupak. Mnogi od ovih zahteva predstavljaju dozvoljene tehničke mogućnosti koje zapravo usporavaju ili otežavaju rad prekršajnih organa, sa krajnjim ciljem koji vodi ka nastupanju zastarelosti.⁶⁹

Sa druge strane, primetili smo i da je REM dostavljao zahteve uglavnom u vezi sa uočenim nepravilnostima oko oglašavanja.⁷⁰ U većini ovih slučajeva, gotovo sve norme na koje se podnete prijave odnose, prestale su da važe donošenjem novog Zakona o EM u 2016. godini.

Unutrašnja organizacija rada u postupku nadzora

Na osnovu praktičnih pokazatelja, može se opravdano postaviti pitanje u vezi sa unutrašnjom organizacijom mehanizma kontrole. Na koji način se donose odluke o tome da li se i u kojoj meri upustiti u primenu mera i eventualnom podnošenju prijava nadležnim sudovima? Regulator je doneo podzakonski akt, Pravilnik o načinu izricanja mera pružaocima medijskih usluga, gde je detaljnije uredio postupanje po podnetim prijavama i službenoj dužnosti. Pravilnik kaže, između ostalog, da se prijava pokreće na osnovu sačinjenog izveštaja. Takav izveštaj može da sačini jedino stručna služba. Ona dalje sprovodi postupak i utvrđuje sve odlučne činjenice koje su od značaja za donošenje odluke. Odluka se donosi na sednici Saveta, pa je i logično da takvu odluku donose članovi Saveta i da to čine na osnovu obrazloženja koje im stručne službe dostavljaju.

⁶⁹ Informacije dobijene iz prakse Prekršajnog suda.

⁷⁰ Odgovor Prekršajnog suda na upućeni zahtev za pristup informacijama u vezi sa podnetim zahtevima za pokretanje prekršajnih postupaka od strane REM-a.

Radni izveštaj

Na osnovu objavljenih dokumenata, REM radi monitoringe i prati, na primer, ispunjavanje zahteva u pogledu programskog sadržaja, ali utisak je da ne preduzima ništa povodom sopstvenih zaključaka. Javlja se nekoliko logičnih pitanja: Preduzima li REM sve vrste nadzora iz svoje nadležnosti? Da li su preduzete pravne mere i radnje iz nadležnosti, ako su postupci pokrenuti? Da li je utvrđen stepen kršenja zakona? Da li postoje elementi prestupa? Da li se na kraju podnose prekršajne prijave ili se pokreću drugi postupci pred državnim organima?

Opravdano se postavlja pitanje na koji način se donosi odluka da se na nakon ispitivanja ili izveštavanja ne pokrenu određeni postupci, i da li postoji uticaj na (ne)postupanje. Prema rečima intervjuisanih ličnosti koje imaju iskustvo saradnje sa stručnim službama REM-a, jasno je da, na primer, ne bi trebalo da se Pravnoj službi dešavaju takvi propusti jer poseduju dovoljno kapaciteta i znanja.⁷¹

Da bi REM postao organ koji izriče kazne, donosilac odluka mora (i treba) da uspostavi funkcionalan sistem unutar samog tela koji bi omogućio stručnim službama neometan rad i odsustvo uticaja članova Saveta na deo posla kojim se bave – pravni posao.

U tom smislu, određene analize govore u prilog tome da bi u sastavu Saveta REM-a mesto morali da nađu i stručnjaci za medijsko pravo, ekonomisti koji imaju iskustvo u radu sa medijima, inženjeri koji se bave tehnologijom pružanja medijske usluge.⁷²

Javnost rada

Za postupanje i predstavljanje samog rada REM-a, veoma bitno je da rad bude javan. Pored obavezujućih objava, Regulator treba da deluje i proaktivno. U svetlu novih pravila vezanih za digitalizaciju rada uprave i otvaranje podataka (engl. *open data*), Regulator poseduje obilje korisnih podataka koji treba da budu objavljeni u mašinski čitljivoj formi (xsl, cls, csv), koja je korisna i pogodna za dalju obradu i upotrebu.⁷³

Na osnovu pregleda objavljenih dokumenata, deluje da se određeni podaci i dokumenti objavljuju selektivno.

⁷¹ Izvor: stručna akademska javnost.

⁷² Zajednički stavovi NUNS, NDNV, ANEM, ALNM i AOM, *Prilozi za izradu Strategije razvoja sistema javnog informisanja do 2023. godine*, Beograd, 2018, str. 52.

⁷³ Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu, „Portal otvorenih podataka“, <https://data.gov.rs/sr/discover/>.

Informator o radu je poslednji put ažuriran u maju 2018. godine, a na engleskom jeziku u februaru 2017. godine.⁷⁴

REM treba da uspostavi praksu redovnog postupanja po zahtevima za slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Naime, brojni sagovornici iz medijske i istraživačke zajednice naglašavaju da je od REM-a teško, ako ne i nemoguće, dobiti traženo iz zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.⁷⁵

Negativne posledice

Ukoliko neka institucija ima mogućnost da svoj posao radi, a ne radi ga kako treba, onda je to štetno. Ako se posao loše obavlja, posledica može da bude nedostatak slobodnog informisanja u sektoru elektronskih medija, to da se ne ostvaruje u potpunosti pluralizam medijskih sadržaja, manjak pluralizma različitih mišljenja i ideja, uključujući i raznovrsna politička stanovišta, da u velikoj meri nema kvalitetnih programskih sadržaja, da javnim prostorom dominiraju neprikladni i nasilni medijski sadržaji, koji su štetni ne samo za decu i maloletnike već za čitavo društvo. A nedostatak slobode informisanja i govora utiče i na demokratiju. U stručnoj javnosti se smatra da je Regulatorno telo jedan od faktora koji nije sprečio urušavanje medijskih i drugih ljudskih sloboda, kršenje ljudskih prava i kompletan pad demokratskih vrednosti. Predstavnici akademske zajednice smatraju da je praksa pokazala da članovi Saveta REM-a ne štite uvek javni interes.⁷⁶

Iako Zakon predviđa da REM treba da radi na „unapređivanju 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 Zakona o elektronskim medijima, na način primeren demokratskom društvu”, za ovo telo, stručnjaci konstatuju da od samog nastanka nije uspeo da ostvari sistemski uticaj na podizanje nivoa nabrojanih vrednosti.⁷⁷

⁷⁴ Regulatorno telo za elektronske medije, „Informator o radu“, Uvid decembar 2018. godine <http://www.rem.rs/sr/informator-o-radu> i <http://www.rem.rs/en/information-booklet>.

⁷⁵ Izvor: stručna akademska javnost.

⁷⁶ Izvor: stručna akademska javnost.

⁷⁷ Izvor: stručna akademska javnost.

SAVET ZA ŠTAMPU

Predstavnici medijskih udruženja – Nezavisnog udruženja novinara Srbije (NUNS) i Udruženja novinara Srbije (UNS), Asocijacije medija i Lokal presa, potpisivanjem osnivačkog akta, u februaru 2009. godine, osnivaju Savet za štampu. Osnovan kao nezavisno samoregulativno telo, Savet okuplja izdavače, vlasnike štampanih, onlajn medija i novinskih agencija, kao i profesionalne novinare. Savet za štampu prati poštovanje Kodeksa novinara Srbije u štampanim i onlajn medijima, kao i u novinskim agencijama i rešava žalbe pojedinaca i institucija na sadržaje tih medija.

Osnovan kao takav, Savet za štampu nema mogućnost kažnjavanja odnosno izricanja mera na način na koji to može nezavisno regulatorno telo.

Savet za štampu se sastoji od Upravnog odbora i Komisije za žalbe, sačinjene od četiri predstavnika medijske industrije (tri iz Asocijacije medija i jedan iz Lokal presa), po dva predstavnika Nezavisnog udruženja novinara Srbije i Udruženja novinara Srbije i tri predstavnika civilnog društva – javnosti.

Od osnivanja, članovi su nailazili na manjkavosti Statuta, ali kako kažu, dobrom voljom su rešavali probleme. Kroz intervju, saznali smo da su postepeno odlučivali i o tome koje medije pokrivaju svojim radom jer ranije nisu nadgledali onlajn izdanja. Međutim, želja da se situacija promeni dovela je do toga da u svoju nadležnost uzmu i medije koji nisu prihvatili odluke Saveta.⁷⁸

Postojanje jednog ovakvog tela se u stručnim analizama uzima kao dobar primer u Srbiji.

Način rada Saveta

Savet radi na osnovu donetog Statuta i Poslovnika o radu komisije za žalbe. U svom delokrugu, Savet vodi računa o primeni Kodeksa novinara Srbije, kojim su regulisani osnovni principi profesionalnih i etičkih standarda, koje su se novinari dobrovoljno i na samoregulativnoj bazi obavezali da poštuju.

Kodeks predviđa dužnost novinara da slede uspostavljene profesionalne i etičke principe i da se suprotstave pritiscima da te principe prekrše. Sam dokument je veoma precizno uređen, uz navođenje smernica koje bliže objašnjavaju odredbu. Smernice su veoma korisne s obzirom na to da praktično objašnjavaju u čemu se

⁷⁸ Izvor: stručna akademska javnost.

sastoji predmet svake pojedinačne odredbe iz Kodeksa Posebno se uređuju delovi kao što su istinitost izveštavanja, nezavisnost od pritisaka, sprečavanje korupcije i sukoba interesa, odgovornost novinara, novinarska pažnja, odnos prema izvorima informisanja, poštovanje privatnosti, korišćenje časnih sredstava, poštovanje autorstva i zaštita novinara.⁷⁹

Savet postupa po žalbama preko Komisije za žalbe, koja se sastoji od četiri predstavnika medijske industrije, po dva predstavnika NUNS-a i UNS-a i tri predstavnika civilnog društva – javnosti.

Poslovnik o radu Komisije precizno i detaljno uređuje način podnošenja žalbe, sadržinu podneska, kao i dalje postupanje u radu komisije. Opisuje način prijema, preduzimanje radnji nakon prijema, uključivanje medija koji je objavio sporni sadržaj, daje objektivne rokove za odgovore i postupanje, uređuje eventualne dopune podnosioca, detaljno opisuje neophodnu dokumentaciju u postupku, uređuje sednice Komisije na kojima se raspravlja i odlučuje o podnetim i kompletnim žalbama i predviđa mere (javnu opomenu) uz obrazloženje načina na koji se mora obezbediti njeno izvršenje.⁸⁰

Bez imalo preterivanja, čini nam se da je Poslovnik putokaz kako bi trebalo da se uredi i opiše jedna procedura i kod državnih organa. Na ovaj način, samoregulacija pokazuje idealan primer postojanja svesti i želje da se uredi poštovanje osnovnih principa na kojima počiva profesija. Upravo u tom smislu, zbog načina na koji je pozitivno uređen, kodeks ponašanja štampanih medija i treba da ostane rešen po principu samoregulacije. Svaki drugi način uključivanja u sistem zakonom uređene upravne kontrole države doneće komplikacije, verovatno naneti štetu i urušiti uspostavljene praksu. U javnosti se povremeno pojavljuju predlozi, pa čak i pokušaji u vezi sa zakonskim regulisanjem Saveta, što ne smatramo dobrom idejom.⁸¹ U vezi sa propisima koji bi uključili Savet kao učesnika u određeni vid regulacije, podržavamo princip da odluke Saveta imaju objektivni i relevantan uticaj prilikom dodele sredstava na medijskim konkursima koje sprovodi nadležno Ministarstvo.

⁷⁹ Savet za štampu, *Kodeks novinara Srbije*, Beograd, 2006
<http://www.savetzastampu.rs/cirilica/kodeks-novinara-srbije>.

⁸⁰ Savet za štampu, *Poslovnik o radu Komisije*, Beograd, 2006
<http://www.savetzastampu.rs/cirilica/poslovnik-o-radu-komisije>.

⁸¹ Izvor: stručna akademska javnost.

Radni izveštaj

Javnost rada

Savet veoma dobro prenosi i korisne primere iz prakse u svom radu kako bi novinarima na što bolji način približio moguće primere kršenja odredbi Kodeksa.

Na veb stranici udruženja uočili smo veliki broj dokumenata koji se odnose na godišnje izveštaje o radu i periodične rezultate rada Komisije za žalbe Saveta. Prikazani podaci obuhvataju narativne i statističke podatke o radu u prethodnom periodu, uz iznete zaključke i predloge za buduće aktivnosti.⁸²

Podnošenje žalbi preko aplikacije

Na veb stranici je data i mogućnost podnošenja žalbe preko aplikacije: <http://www.savetzastampu.rs/cirilica/podnesite-zalbu>.

Aplikacija je urađena precizno, sa mnogo detalja vezanih za slučaj u vezi sa kojim se žalba podnosi. Na primer, veoma dobro i korisno je što podnosilac može da unese link na kojem je uočio nepravilnost, pa i da postavi dokument kao prilog koji predstavlja fajl određene veličine. Savet takođe napominje i moli podnosiocima da izbegavaju uvredljive kvalifikacije, klevete, kao i iznošenje diskriminatornih stavova, te upozorava da zadržava pravo da ovakve žalbe ili odgovore na žalbe ne objavi na svojoj veb stranici.⁸³

Sa druge strane, ističemo i dosta privatnih podataka koji se zahtevaju prilikom podnošenja žalbe (Ime i prezime, mejl, telefon, adresa podnosioca). Od ovako prikupljenih podataka moguće je formirati bazu podnosilaca sa navedenim ličnim podacima. Ukoliko ovakve baze postoje, potrebno ih je evidentirati, precizirati i ograničiti njihovu namenu.

Ponuđena aplikacija je primer dobrog i preciznog uređivanja elektronskog podnošenja prijave.

⁸² Savet za štampu, Izveštaji, 2018, <http://www.savetzastampu.rs/izvestaji.html>.

⁸³ Savet za štampu, Podnesite žalbu, 2018, <http://www.savetzastampu.rs/cirilica/podnesite-zalbu>.

ZAKLJUČAK

Kada uopšteno govorimo o nadzoru i regulaciji medija u Srbiji, uočavamo i dobre i loše strane.

Procedure su uglavnom uređene, mehanizam uspostavljen, obezbeđena je primena, uočljivo je da se određeni posao obavlja, postoji praktični postupak nadzora koji se proteže kroz dalje procesuiranje, a u nekim, mada veoma retkim slučajevima, i kažnjavanje. Sa druge strane, očigledni su problemi u načinu na koji su postavljena pravila i koji se kao posledica ogledaju u praksi.

Ministarstvo kulture i informisanja nema dovoljno kapaciteta, želje ili političke volje da obezbedi punu primenu zakona.

Računajući na skromne kadrovske i tehničke kapacitete, a široko polje primene, pitanje je koliko je Ministarstvo u realnoj mogućnosti da obavlja i poslove koje su trenutno u njegovoj nadležnosti, a tiču se nadzora.

S obzirom na manjak dostupnih podataka o postupanjima, Ministarstvo najpre treba da poradi na javnosti informacija o primljenim prijavama, uočenim nepravilnostima, sprovedenim nadzorima i podnetim prijavama.

Pored uspostavljanja kvalitetne saradnje sa REM-om, bilo bi veoma korisno da se utvrdi da li postoje indikatori koji pokazuju da treba da dođe do promene pravila kojima se dodeljuju sredstva na konkursima, a sve sa ciljem da se izbegnu emiteri koji, očigledno, koriste praznine ili imaju određeni uticaj na Regulatora.

Kad je reč o REM-u, primetno je prisustvo zavisnosti, koja se ogleda u nemogućnosti Regulatora da se od samog nastajanja izgradi u nezavisno telo kakvo želimo, koje ne podleže pritiscima. Deklarativno je prepoznata specifičnost organa kao nezavisne regulatorne organizacije koja vrši javna ovlašćenja, ali mnoge odredbe Zakona o EM i Zakona o državnoj upravi relativizuju tu nezavisnost, pa je status ovog tela u najmanju ruku nejasan, nešto između nezavisnog regulatora i organa državne uprave.

Radni izveštaj

Ukoliko zakonodavac želi da uspostavi suštinsku autonomiju od svih uticaja sa snažnom namerom da u potpunosti ojača Regulatora, nezavisnost treba da bude određena u odnosu na političke, poslovne i druge uticaje. Povereni poslovi, polako, ali sigurno, treba da postanu izvorni.

Praksa je pokazala manjak nadležnosti, nepostojanje ozbiljnog nadzora, određeni faktor uticaja na rad nezavisnog tela, nezainteresovanost Ministarstva, svesno i namerno odsustvo prave uloge Parlamenta, lošu implementaciju zakona (Regulator nije ni efikasan ni efektivan), pogrešnu postavku Regulatora (saopštenja i obračuni umesto efikasne pravne procedure i efektivnih rezultata), manjak javnosti u radu.

Jasno je da se sprovodi određeno nadziranje emitera, a iz analiza REM-a se zaključuje da emiteri u najvećem broju ne poštuju predviđene obaveze u vezi sa programskim sadržajima. Predviđene mere jesu dobre, ali ne predstavljaju ozbiljnu pretnju emiteru koji krši zakon, jer je gotovo svaki emiter povratnički činio iste ili slične nepravilnosti. Iako je jasno da samo podnošenje prijave slabije utiče nego mogućnost da se kontroliše procesuiranje i kažnjavanje, ipak je veoma efikasno sredstvo. Suština je da se procesuiraju bez odlaganja, i bez izuzetaka, a eventualni diskrecioni uticaj i ulogu donosioca odluke u ovakvom slučaju trebalo bi urediti i ograničiti. Na efektivnost utiče i činjenica da su prijave uglavnom podnošene pred protek objektivnog roka zastarelosti.

Regulator jasno i precizno utvrđuje ko je, kada i kako prekršio propise; međutim, posle nekoliko godina praktične primene, deluje da je Regulator zapravo nemoćan u sprovođenju kontrole. I za to ima više razloga: politički i ekonomski uticaji, nedostatak podrške Ministarstva, nedostatak suštinske nezavisnosti, ignorisanje od strane emitera, bojazan da se upusti u ozbiljno rešavanje problema, način izbora članova Saveta, nestručnost Saveta u ovakvim vrstama poslova.

Regulator treba da nastavi da objavljuje što više podataka u vezi sa svojim radom, da ih prilagodi i učini dostupnim za dalju upotrebu, da posebno istakne podatke vezane za sam rad na nadzoru i kontroli. Stav stručne javnosti jeste da je osnovni problem REM-a to što od svog konstituisanja nije uspeo da se etablira kao autonomno telo koje ne podleže političkim pritiscima.⁸⁴

⁸⁴ Izvor: stručna akademska javnost.







British Embassy
Belgrade



FONDACIJA
S L A V K O
Č U R U V I J A
FOUNDATION

