

Miloš Stanić*

Težnja ka nezavisnosti regulatornog tela za elektronske medije: nedostatak modela

Sadržaj

1. Uvod

2. Smernice Saveta Evrope i Evropske unije

3. Pravni status i status odluka regulatornih tela za elektronske medije u odabranim zemljama

4. Nezavisnost prema političkim vlastima i povezanim privatnim interesima

4.1. Ko bira i predlaže članove regulatornih tela za elektronske medije?

4.2. Kako izabrati najpogodnije kandidate?

5. Finansiranje regulatornih tela za elektronske medije

6. Zaključak-preporuke za Srbiju

1. Uvod

Postala je već opšte mesto tvrdnja da su nezavisni mediji temelj demokratskog poretka, a da njihovo postojanje i neometan rad predstavljaju preduslov za ostvarivanje prava na slobodu misli i izražavanja. Njima se omogućava slobodna razmena ideja, misli i informacija od opšteg interesa. Istovremeno, oni sopstvenom transparentnošću i odgovornošću postavljaju standarde ponašanja javnih ličnosti i funkcionera.¹ Ukratko, oni su „kiseonik demokratije“,² jer su često jedini „posrednik“ između građana i aktuelnih događaja. Zahvaljujući razvoju interneta i informaciono-komunikacionih tehnologija, njima se ostvaruje vidan uticaj na obaveštenost građana, formiranje javnog mnjenja i sledstveno tome društvenih stavova,³ a evolucija u ovoj oblasti ni izbliza nije završena.⁴ Imajući to u vidu, države širom sveta stvaraju odgovarajuće

* Autor je doktor pravnih nauka, naučni saradnik u Institutu za uporedno pravo u Beogradu.

¹ Predizborna tišina u REM-u: Uloga regulatornog tela za elektronske medije u izbornom procesu, Beograd 2018, s. 4, https://mediji.gradjanske.org/wp-content/uploads/2018/08/Finalno_04-predizborna-tisina-NOVO.pdf, očitavanje: 08. 05. 2020.

² R. Veljanovski/J. Surčulija, Društveni aspekti harmonizacije medijskih zakona Republike Srbije sa evropskim standardima, *Sociološki pregled*, Beograd 2/2014, s. (259 i dalje) 260.

³ I. Rakić, Zaštita medijskog pluralizma u Srbiji prema novim zakonskim rešenjima, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, Novi Sad 3/2014, s. (337 i dalje) 337.

⁴ R. Tomljenović, *Regulatorna tela za elektronske medije i medijska pismenost uporedna analiza najboljih evropskih praksi*, s. 9,

pravne okvire radi regulacije digitalnih i tradicionalnih medija, sve u nameri da u novim okolnostima, kako društvenim, tako i tehnološkim, očuvaju demokratske vrednosti i objektivnost informisanja.⁵ U skladu sa tim, činjenica je da je broj regulatornih tela u oblasti elektronskih medija u porastu, toliko da se slobodno može kazati „da su ona postala prirodna forma u procesu čiji je cilj da deluju kao kakav „nezavisan sudija“, kako bi ispunili navedeni cilj paralelno mireći različite interese na medijskom tržištu“.⁶

Dakle, na normativnom planu se ustanovljava mnoštvo regulatornih tela za elektronske medije, koja bi trebalo da budu nezavisna. Međutim, i pored ovakvog trenda, osnovni problem je da ne postoje odgovarajući modeli u ovoj oblasti, pa samim tim ne postoje jasno utvrđene garantije onoga što je najvažnije za ova tela, postizanje nezavisnosti. Drugačije kazano, razvoj nezavisnih regulatornih tela u ovoj oblasti je u svakoj državi stvar intuicije,⁷ odnosno svaka se država trudi da do njihove nezavisnosti dođe na originalan način. Razume se, ti načini su negde slični, ali, još uvek ne toliko, da bismo mogli da govorimo o jasnim modelima. Zbog čega je to slučaj? Da li je odsustvo postojanja jasnih modela nedostatak ili možda prednost za države koje tragaju za odgovarajućim rešenjima? Na kraju, valjalo bi da se zapitamo da li, ipak, u mnoštvu različitih rešenja postoje određeni uzori, određeni putokazi za bilo koju zemlju čiji je naum sazdanje regulatornog tela koje je suštinski nezavisno, a u skladu sa tim i za Srbiju.

Odgovor na prvo pitanje, čini mi se, leži u relativnoj „mladosti“ materije u pitanju. Logično mi deluje da blagodareći tome što se radi o oblasti koja je tek decenijama stara, ne postoje uzori jasno „iscrtanih“ modela. Jednostavno, izgleda da su države po svom nahodanju i potrebi rešavale nadolazeća praktična pitanja. U vezi sa tim, same potrebe, čak i onih država koje pripadaju, tako da kažem, istom geografsko-pravno-političkom korpusu su uticale na to da su one birale različite puteve. Imajući to u vidu, praktično je svaka od njih tražila neka svoja rešenja. Kada je reč o odgovoru na drugo pitanje, smatram da ono što se na prvi pogled učini kao nedostatak zapravo se kasnije može učiniti kao prednost. Razlog za utemeljenost takvog gledišta možemo da pronademo i u bliskoj prošlosti, kada smo mogli da vidimo da je puko „prepisivanje“ tuđih rešenja, nekritičko ugledanje na modele-uzore zapravo pogubno za pravilan pravni razvoj određene oblasti. Mišljenja sam da se u tom „prepisivanju“ često zaboravi pobliže upoznavanje konkretnog instituta i samim tim dublje promišljanje o njegovom sadržaju i značaju.

Iz te perspektive je odsustvo modelskog uzorka i svojevrsna prednost, tako da bi odgovor na treće pitanje mogao biti pozitivan. U vezi sa tim, deluje mi da, ipak, postoje određeni, pre bi se moglo reći putokazi i primeri, korisni za konstruisanje idealnog rešenja. Putokazi su, zapravo, određeni akti međunarodnih organizacija u kojima se, doduše načelno, postavljaju standardi u ovoj oblasti. Pored toga, nešto suženo gledano, primeri dobrog ili rđavog ispunjenja tih standarda, a pre svega sa aspekta Srbije, mogu se pronaći u okviru zemalja bivšeg istočnog bloka

http://www.rem.rs/uploads/files/Baners/Regulatory%20Authorities%20for%20Electronic%20Media_Final%20SRP.pdf, očitavanje: 10. 05. 2020.

⁵ S. Andonović, Analiza Regulatornog tela za elektronske medije u Republici Srbiji, Fondacija Centar za javno pravo, s. (1 i dalje) 1, pod: http://www.fcjp.ba/analize/Stefan_Andonovic2-Analiza_Regulatornog_tela_za_elektronske_medije_u_Republici_Srbiji.pdf, očitavanje: 08. 05. 2020.

⁶ *INDIREG, Indicators for independence and efficient functioning of audiovisual media services regulatory bodies for the purpose of enforcing the rules in the AVMS Directive, Study conducted on behalf of the European Commission, Final Report*, February 2011, s. 12, https://www.indireg.eu/assets/files/final_report.pdf, očitavanje: 08. 05. 2020.

⁷ *Ibid*, ss. 254-255.

u Evropi i to onih koje su sada članice Evropske unije⁸. Pitanje je, zbog čega baš te zemlje Prvo, one su u istorijsko-socijalnom smislu prošle i prolašle putem koji sada prolazi Srbija. Drugo, pretpostavka je da su one samim pristupanjem Evropskoj uniji ispunile određene standarde. Imajući sve to u vidu, čini se sasvim opravdanim pogledati i uporediti rešenja ovih zemalja, odnosno načine na koje se one trude da postignu proklamovanu nezavisnost i samostalnost ovih tela.

2. Smernice Saveta Evrope i Evropske unije

Na nivou međunarodnog javnog prava naročito su značajne aktivnosti Saveta Evrope i Evropske unije u ovoj oblasti. Konkretno, Savet Evrope usvojio je specifičnu Preporuku o nezavisnosti i funkcijama regulatornih tela u oblasti radio-difuzije *Rec (2000)23*, koja je dopunjena *Deklaracijom 10* iz 2008. godine.⁹ Preporukom se naglašava da je za garantovanje postojanja širokog niza nezavisnih i samostalnih medija osnovno da se obezbedi adekvatno i srazmerno regulisanje kako bi se garantovala sloboda medija i istovremeno osigurala ravnoteža između te slobode i drugih legitimnih prava i interesa. U tom smislu se smatra da bi osnivanje posebnih nezavisnih regulatornih organa u oblasti radio-difuzije, sa adekvatnim stručnim znanjem, trebalo da odigra značajnu ulogu u pravno utvrđenim okvirima. Istovremeno, uviđa se da su u skladu sa svojim pravnim sistemima i demokratskom i kulturnom tradicijom, države članice na različite načine osnivale regulatorne organe, te da postoji raznolikost u pogledu načina na koji se ostvaruje njihova nezavisnost. U svakom slučaju, najvažnije je da države članice regulatornim organima pruže garantije autentične nezavisnosti. To se i čini pomoću niza pravnih normi koje se tiču svih aspekata njihovog rada i mera, kojima im se omogućava da svoje funkcije u celosti i efikasno izvršavaju. Najvažnije je, a to se Preporukom i utvrđuje, da pravila koja se tiču regulatornih organa za elektronske medije, a posebno ona koja se tiču njihovog sastava, predstavljaju ključni element njihove nezavisnosti. Sva ta pravila bi trebalo da ih zaštite od bilo kakvog uplitanja, pre svega političkih ili ekonomskih interesa, kao i da im se na osnovu njih obezbedi odgovarajuća finansijska nezavisnost.¹⁰

Na nivou Evropske unije 2010. godine je usvojena *Direktiva o audiovizuelnim medijskim uslugama*¹¹ kojom se prepoznaje uloga nezavisnih regulatornih tela za elektronske medije, ali se njom ne nameće bilo kakav zakonodavni okvir državam članicama.¹² Drugim rečima, države članice su slobodne da odaberu odgovarajući pravni okvir, a saglasno vlastitim pravnim tradicijama i već uspostavljenim strukturama. No, bez obzira koji put odabrali, on bi trebao da

⁸ Obradene su sledeće zemlje: Bugarska, Rumunija, Hrvatska, Slovenija, Češka, Slovačka, Mađarska, Poljska, Letonija i Litvanija, sa osvrtom na Srbiju.

⁹ K. Irion/M. Ledger/S. Svensson/N. Ršumović, *Nezavisnost i rad Regulatornog tela za elektronske medije u Republici Srbiji, Procena na osnovu upotrebe metode INDIREG*, Savet Evrope, Amsterdam, Brisel, Budimpešta, Beograd, 2017, s. 11, <http://www.rem.rs/uploads/files/Baners/Nezavisnost%20i%20rad%20REM-a%20u%20Srbiji.pdf>, očitavanje: 09. 05. 2020.

¹⁰ Tekst Preporuke dostupan na: http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/download/se_preporuka_r_2000_23.pdf, očitavanje: 09. 05. 2020.

¹¹ Tekst Direktive dostupan na: <https://www.aem.hr/wp-content/uploads/2019/03/Direktiva-2010-13-EU-parlamenta-i-vije%20C4%87a.pdf>, očitavanje: 10. 05. 2020.

¹² *Nezavisnost i rad Regulatornog tela za elektronske medije u Republici Srbiji, Procena na osnovu upotrebe metode INDIREG* (bel. 9), s. 11.

doprinese ostvarivanju medijskog pluralizma.¹³ Ova Direktiva je izmenjana i dopunjena *Direktivom 2018/1808* kojom se naglašava da bi, u svakom slučaju, države članice trebale da osiguraju da njihova nacionalna regulatorna tela budu pravno odvojena od vlade. Međutim, to u isto vreme ne znači da bi ovaj osnovni princip trebalo da bude prepreka državama članicama da vrše nadzor nad radom ovih tela, a sve u skladu sa njihovim ustavnopravnim poretom. Smatraće se da je dostignut potreban stepen nezavisnosti kada su ova tela funkcionalno ili stvarno nezavisna u odnosu na izvršnu funkciju državne vlasti, ali i u odnosu na druga javna ili privatna tela. Ovo se smatra ključnim za osiguranje nepristrasnosti odluke koju donose regulatorna tela. Prema Direktivi, regulatorna tela za elektronske medije bi trebalo da imaju izvršna ovlašćenja i resurse potrebne za ispunjavanje njihovih zadataka, a tiču se osoblja, stručnosti i finansijskih sredstava. Na kraju krajeva, uspostavljanje ovakvog regulatornog tela bi trebalo da doprinese postizanju ciljeva medijskog pluralizma, kulturne raznolikosti, zaštite potrošača, pravilnog funkcionisanja unutrašnjeg tržišta i promovisanja fer konkurencije.¹⁴

Imajući u vidu izraženu opštost navedenih akata, u ovoj oblasti naročito je bitna studija *INDIREG*¹⁵, pošto su u okviru nje formulisani na nešto konkretniji način uslovi za postizanje i procenu formalne i stvarne nezavisnosti nadzornih tela. U skladu sa tim, nadzorno telo bi trebalo da ima dovoljnu nezavisnost koju će ostvariti putem svog pravnog statusa i ovlašćenja, koja se ogledaju u ovlašćenju da donosi pravno obavezujuće odluke, koje može da ispituje i ukine jedino sud. U centru je postizanje nezavisnosti odlučivanja, odnosno funkcionalne nezavisnosti, koja se postiže kroz postupke nominacije i imenovanja. Dalje, neophodno je da se telo odlikuje znanjem i stručnošću njegovih članova i osoblja. Na kraju, neophodno je postojanje finansijske nezavisnosti, koja se ogleda u postojanju odgovarajućih finansijskih resursa.¹⁶ Ovdje ću koristiti ovi orijentiri, kako bi se uz pomoć uporednopravnog metoda uopštila odgovarajuća rešenja. Paralelno sa predstavljanjem rešenja, o njima će se iznositi mišljenje, sve sa aspekta njihovog doprinosa u postizanju nezavisnosti. Razume se, uvek se mora biti svestan činjenice da formalno proklamovanu nezavisnost, ma koliko ona bila kvalitetno utemeljena, ne mora uvek da prati stvarna nezavisnost. Ipak, formalna nezavisnost je prvi, neophodni korak i zbog toga je potrebno da se ona istražuje,¹⁷ jer bez nje teško da će biti i stvarne.

3. Pravni status i status odluka regulatornih tela za elektronske medije u odabranim zemljama

Kada je reč o pravnom statusu ovih tela, on se u okviru navedenih zemalja određuje različito. Dijapazon je širok i kreće se od nezavisnog specijalizovanog organa,¹⁸ samostalnog i nezavisnog pravnog lica sa javnim ovlašćenjima¹⁹, nezavisnog regulatornog tela²⁰ koje ima status organa

¹³ Tekst Direktive (bel. 11).

¹⁴ V. čl. 53 Direktive.

¹⁵ To je naziv odgovarajuće naučne studije „Indikatori nezavisnosti i efikasnog funkcionisanja regulatornog tela za audio-vizuelne medije“ iz 2011. godine, koja je naručena od Evropske komisije, navedena u fusnoti 6.

¹⁶ Irion/Ledger/Svensson/Ršumović (bel. 9), ss. 14-15; *INDIREG* (bel. 6), ss. 7-8.

¹⁷ H. Lisičar, Instrumenti samoregulacije i koregulacije i njihova uloga u regulaciji elektroničkih medija, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, Zagreb 5/2016, s. (639 i dalje) 645.

¹⁸ Čl. 20 Zakona za radio i televiziju Bugarske, *Sl. gl. RB* 138 od 24. 11. 1998. sa izmenama i dopunama, https://www.cem.bg/files/1577974467_zakon_za_radioto_i_televizijata.pdf, očitavanje: 08. 05. 2020.

¹⁹ Čl. 66 Zakona o elektroničkim medijima Hrvatske, *NN RH* 153/09, 84/11, 94/13, 136/13.

državne uprave na nacionalnom nivou,²¹ upravnog organa,²² nezavisnog tela odgovornog parlamentu,²³ nezavisne institucije,²⁴ autonomne javne institucije²⁵ pa do državnog organa.²⁶ U Srbiji određeno da je reč o samostalnoj nezavisnoj regulatornoj organizaciji.²⁷ Vidi se da su formulacije upotrebljene u pozitivnom pravu ovih zemalja različite, ali se može izvući nekakav opšti zaključak. Radi se o telima, odnosno organima za koje se uglavnom naglašava da su regulatorni, te nezavisni, odnosno samostalni, dok se u manjem broju slučajeva ovo telo definiše kao državni ili upravni organ. Sa aspekta nastojanja da se postigne neophodna nezavisnost, a kako bi ova tela mogla da ispune svoje funkcije u punom obimu, mišljenja sam da je ovo pitanje izuzetno važno. Praktično, radi se o prethodnom pitanju, jer se u njemu zapravo ogleda namera o postizanju njihovog određenog položaja u okviru sistema. Jasno je da određivanjem nezavisnosti celokupna dalja normativna razrada ide u smeru da im se, makar formalno, proklamovana nezavisnost i zajemči. U suprotnom, kada je naglašeno da se radi „samo“ o državnom ili upravnom organu, izvesno je da će u tom slučaju regulatorna tela biti smeštena u hijerarhiju pravnih, odnosno državnih organa, te da od njihove nezavisnosti može ostati veoma malo.

Predviđa se da je njihova nadležnost regulisanje medijskih usluga²⁸, odnosno pitanja radio i televizijskog emitovanja,²⁹ regulisanje u oblastima emitovanja, prenosa i pružanja audio-vizuelnih medijskih usluga,³⁰ regulisanje i nadgledanje aktivnosti radio i televizijskih emitera³¹, vršenje poslova državne uprave u oblasti radio i televizijskog emitovanja i reemitovanja,³²

²⁰ Čl. 109 Zakona o medijskim uslugama i masovnoj komunikaciji Mađarske, *CLXXXV/2010*, http://hunmedialaw.org/dokumentum/153/Mttv_110803_EN_final.pdf, očitavanje: 08. 05. 2020; Čl. 1 Odluke o osnivanju Agencije za komunikacijske mreže i usluge Republike Slovenije, *Ur. li. RS* 41/13, 66/17, <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=SKLE9540>, očitavanje: 10. 05.2020.

²¹ Čl. 4 st. 3 Zakona od 14. 09. 2000. o emitovanju i retransmisiji i o izmeni Zakona br. 195/2000 o telekomunikacijama Slovačke Republike, *Sl. gl. SR* 308/2000, 147/2001, 206/2002, 289/2005, 95/2006, 121/2006, 13/2007, 220/2007, 654/2007, 343/2007, 167/2008, 287/2008, 516/2008, 77/2009, 318/2009, 498/2009, 532/2010, 221/2011, 397/2011, 547/2011, 342/2012, 547/2011, 352/2013, 373/2013, 40/2015, 278/2015, http://archiv.rvr-sk/cms/data/modules/download/1462523380_act_on_broadcasting_and_retransmission.pdf, očitavanje: 08. 05. 2020.

²² Čl. 4 Zakona o radio-televizijskom emitovanju Češke Republike, *Sl. gl. ČR* 231/2001, sa izmenama i dopunama 309/2002, 274/2003, 341/2004, 501/2004, 626/2004, 82/2005, 127/2005, 348/2005, 235/2006, 160/2007, 296/2007, 304/2007, 124/2008, 384/2008, 41/2009, 196/2009, 227/2009, 132/2010, 153/2010, <https://www.rtv.cz/en/static/documents/act-231-2001/Act-on-RTV-broadcasting-reflecting-AVMSD.pdf>, očitavanje: 08. 05. 2020.

²³ Čl. 1 Odluke Sejma Republike Litvanije o odobrenju Pravilnika Litvanske komisije za radio i televiziju, od 12. 03. 2013, *Sl. gl. Ltv.* 28-1319, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.01E74BF0FC2F/asr>, očitavanje: 08. 05. 2020.

²⁴ Čl. 57 Zakona o elektronskim masovnim medijima Letonije, *Sl. gl. Let.* 118 od 28 .07. 2010, <http://likumi.lv/ta/en/en/id/214039>, očitavanje: 10. 05. 2020.

²⁵ Čl. 10 Audio-vizuelnog zakona Rumunije, *Sl. gl. Rum.* 504 od 11. 07. 2002, 591/2002, 402/2003, 510/2004, hitna uredba Vlade 123/2005, hitna uredba Vlade 3/2006, 197/2006, 364/2007, 116/2008, hitna uredba Vlade 181/2008, 330/2009, 333/2009, <http://www.cna.ro/The-Audio-visual-Law.1655.html>, očitavanje: 08. 05. 2020.

²⁶ Čl. 5 Zakona o Nacionalnom savetu za medije Poljske, *Sl. gl. Polj.* 929 od 22. 06. 2016, <http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/public/Portals/0/angielska/ustawa-o-radzie-mediow-narodowych-eng.pdf>, očitavanje: 08. 05. 2020.

²⁷ Čl. 5 Zakona o elektronskim medijima, *Sl. gl. RS* 83/2014, 6/2016.

²⁸ Čl. 20 st. 1 Zakona za radio i televiziju Bugarske.

²⁹ Čl. 5 Zakona o Nacionalnom savetu za medije Poljske.

³⁰ Čl. 4 st. 3 Zakona od 14. 09. 2000. o emitovanju i retransmisiji i o izmeni Zakona br. 195/2000 o telekomunikacijama Slovačke Republike.

³¹ Čl. 1 Odluke Sejma Republike Litvanije o odobrenju Pravilnika Litvanske komisije za radio i televiziju.

³² Čl. 4 Zakona o radio televizijskom emitovanju Češke Republike.

predstavljanje javnih interesa u oblasti elektronskih medija i nadgledanje da se deluje u skladu sa pravnim poretkom,³³ te učestvovanje u sprovođenju politike vlade u oblasti emiterstva i telekomunikacija³⁴, a u Srbiji vršenje javnih ovlašćenja, radi postizanja Zakonom određenih ciljeva. U poređno, ciljevi koji se ispunjavaju vršenjem ovih nadležnosti su zaštita interesa društva u celini, zaštita slobode i pluralizma u ovoj oblasti,³⁵ promovisanje javnog interesa, opravdavanje poverenja javnosti, promovisanje medijske pismenosti,³⁶ promovisanje nezavisnosti³⁷, očuvanje slobode govora, prava na informisanje kao i zaštita javnog interesa vezanog za radiodifuziju³⁸ i televiziju³⁹. Sličan dijapazon ciljeva predviđa i zakonodavac u Srbiji.⁴⁰ Pored mnoštva upotrebljenih izraza se u suštini sve svodi na utvrđ je njihova glavna nadležnost regulisanje medijske oblasti, te predstavljanje javnih interesa u okviru nje, a sa ciljem zaštite pluralizma, te odgovarajućih sloboda i prava.

Neophodno je da ova tela donose odgovarajuće odluke kako bi se predviđene nadležnosti i proklamovani ciljevi zaista i realizovali. Suštinsko je za nezavisnost, ko je nadležan da preispituje njihove odluke? Rešenja su različita, pa tako u Rumuniji,⁴¹ Bugarskoj,⁴² Hrvatskoj,⁴³ Sloveniji,⁴⁴ Srbiji⁴⁵ protiv odluka ovih tela može da se pokrene odgovarajući postupak, upravni spor pred nadležnim upravnim sudom. U Poljskoj, Letoniji,⁴⁶ Mađarskoj,⁴⁷ Litvaniji⁴⁸ se predviđa da odluke ovih tela preispituje sud, dok se u Češkoj⁴⁹ navodi da sudovi mogu samo da ukinu odluku regulatornog tela, a Ustavni sud može i da je preinači, dok je u Slovačkoj za zaštitu prava nadležan Vrhovni sud.⁵⁰ Svakako, primećuje se i određena uniformnost, koja se svakako može oceniti pozitivno, a ogleda se u tome da je u svakoj od navedenih država sud nadležan da preispituje odluke regulatornih tela za elektronske medije. U suprotnom, ukoliko bi njihove odluke preispitivao neki drugi organ, o nezavisnosti ne bi moglo da bude ni govora. Samo je sud pogodan da pruži pravnu zaštitu, a da ne naruši princip nezavisnosti. Jer, sudska grana vlasti nepristrasno rešava sporne odnose, te štiti ustavnost i zakonitost, *sine ira et studio*. Rešenje iz Češke je u neku ruku karakteristično, a tiče se uloge Ustavnog suda te zemlje. Stanovišta sam da

³³ Čl. 57 st. 1 Zakona o elektronskim masovnim medijima Letonije; Čl. 10 Audio-vizuelnog zakona Rumunije.

³⁴ Čl. 109 st. 2 Zakona o medijskim uslugama i masovnoj komunikaciji Mađarske.

³⁵ Čl. 20 Zakona za radio i televiziju Bugarske.

³⁶ Čl. 69 Zakona o elektroničkim medijima Hrvatske.

³⁷ Zakon o radio-televizijskom emitovanju Češke Republike.

³⁸ Zakon o Nacionalnom savetu za medije Poljske.

³⁹ Zakon od 14. s09. 2000. o emitovanju i retransmisiji i o izmeni Zakona br. 195/2000 o telekomunikacijama Slovačke Republike.

⁴⁰ Čl. 5 Zakona o elektronskim medijima.

⁴¹ Čl. 15 st. 7 Audio-vizuelnog zakona Rumunije.

⁴² Čl. 38 st. 1 Zakona za radio i televiziju Bugarske.

⁴³ Čl. 71 Zakona o elektroničkim medijima Hrvatske.

⁴⁴ Čl. 192 Zakona o elektronskim komunikacijama Slovenije, *Ur. li. RS* 109/12, 110/13, 40/14 - ZIN-B, 54/14 - odluka Ustavnog suda, 81/15 i 40/17, <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO6405#>, očitavanje: 10. 05. 2020.

⁴⁵ Čl. 42 st. 1 Zakona o elektronskim medijima.

⁴⁶ *INDIREG* (bel. 6), ss. 134, 146.

⁴⁷ *Ibid*, s. 125.

⁴⁸ Čl. 45 Odluke Sejma Republike Litvanije o odobrenju Pravilnika Litvanske komisije za radio i televiziju.

⁴⁹ *INDIREG* (bel. 6), s. 106.

⁵⁰ Zakon od 14. 09. 2000. o emitovanju i retransmisiji i o izmeni Zakona br. 195/2000 o telekomunikacijama Slovačke Republike.

se u tom slučaju ne radi o najboljem rešenju, jer se čini, a imajući u vidu prirodu ustavnog sudstva, da nije pogodno da ustavni sud može da preinači odluku u materiji, čije detalje i finese najverovatnije ne poznaje toliko dobro.

4. Nezavisnost prema političkim vlastima i povezanim privatnim interesima

4.1. Ko bira i predlaže članove regulatornih tela za elektronske medije?

Kada je reč o nezavisnosti, kako u odnosu prema drugim državnim organima, a pre svega nosiocima političke moći, tako i u odnosu prema subjektima iz oblasti rada ovih tela, to uvek prati nekoliko međusobno povezanih pitanja: ko bira, ko se bira te ko predlaže one koji se biraju? Pitanja su jasno postavljena, ali odgovori na njih nisu jednostavni i jednoznačni. Sa jedne strane, u postupku odabira onih vršioca funkcije nadzornog tela, neophodno je isključiti subjekte, koji bi kasnije mogli da ugroze nezavisnost regulatornih tela i njihovih članova. Sa druge strane, teško je i pronaći odgovarajući organ koji bi snagom vlastitog legitimiteta udahnuo isto takav legitimitet i telu koje bira, a da istovremeno ostane dovoljno daleko od interesa politike i od snažnih privatnih interesa koji u skoro svakom društvu nesumnjivo postoje.⁵¹ Opet, ove uticaje i nije moguće potpuno izbeći, a nije ni poželjno. Razume se, postavlja se pitanje, zbog čega je tako? Čini se da je to slučaj upravo zbog strukture savremenih demokratskih društava. Ona ne mogu da postoje bez političkih procesa i bez interesa pojedinaca i grupacija koji se bave određenom delatnošću. Politički akteri su neophodni kako bi pružili neophodnu podršku u radu, a u okviru dozvoljenih pravila igre, dok je neophodno u što široj meri zadovoljiti interese i privatnog sektora, kako bi i odatle došla neophodna podrška i odobravanje za rad nezavisnih regulatornih tela. Tu iskrsava i sledeće pitanje: kako bi se mogli ovi interesi uzeti u obzir, a da se istovremeno ne naruši idealna konstrukcija? Odgovor je u osećaju za meru, odnosno u uvažavanju svih interesa u pitanju. Drugim rečima, „sistem imenovanja u kolektivnom telu mora obezbediti da se članovi tog tela imenuju na osnovu racionalnog kompromisa između različitih političkih snaga i drugih aktera, ili na osnovu proporcionalne zastupljenosti. Proces odlučivanja u tom telu treba stimuliše unutrašnji dijalog i koaliciju članova različitih provenijencija i političke orijentacije“.⁵² Valjalo bi da se pogleda kakva su rešenja u odabranim zemljama, te da se onda oceni gde je taj osećaj u najvećoj mogućoj meri pronađen.

Gledano uporedno, rešenja su različita. U Bugarskoj Savet za elektronske medije se sastoji od pet članova, od kojih se troje se bira u parlamentu, dok dvoje imenuje predsednik Republike.⁵³ U Hrvatskoj, ustanovljena je Agencija za elektronske medije, čijim radom upravlja Savet za elektronske medije. Savet ima sedam članova, od kojih je jedan predsednik Saveta. Predsednika i ostale članove Saveta bira Hrvatski sabor na predlog Vlade Republike Hrvatske.⁵⁴ U postupku

⁵¹ U zemljama koje su obrađivane u ovom radu jednoglasno je rešenje da članovi ovih tela ne mogu da budu članovi političkih stranaka ili rukovodstava političkih stranaka, kao niti privrednih društava ili udruženja iz oblasti u njihovoj nadležnosti.

⁵² European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist, Opinion no. 845/2016*, Strasbourg 24. 06. 2016, s. (1 i dalje) 30, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)015-e), očitavanje: 10. 05. 2020.

⁵³ Čl. 24 Zakona za radio i televiziju Bugarske.

⁵⁴ Čl. 68 Zakona o elektroničkim medijima Hrvatske.

predlaganja članova Vlada objavljuje javni poziv za predlaganje kandidata za članove Veća.⁵⁵ Sabor odluku donosi većinom glasova na sednici na kojoj je prisutna većina poslanika.⁵⁶ U Češkoj Republici članove Saveta za radijsko i televizijsko emitovanje koji ima trinaest članova imenuje Vlada na predlog Donjeg doma parlamenta.⁵⁷ U Mađarskoj postoji Nacionalna agencija za medije i infokomunikacije čijeg predsednika imenuje predsednik Republike na predlog predsednika Vlade. Predsednik Agencije imenuje dva potpredsednika, generalnog direktora i zamenika direktora. U okviru Agencije postoji operativno telo koje se naziva Savet za medije. Predsednik Agencije „od trenutka imenovanja“ postaje *ex iure* kandidat za predsednika Saveta za medije, a konačno ga na tu funkciju bira parlament dvotrećinskom većinom od ukupnog broja poslanika. Međutim, čak i ako ga parlament ne izabere, predsednik Agencije će imati status predsedavajućeg, ali bez prava glasa. Preostala četiri člana Saveta za medije se biraju u parlamentu tako da ih predlaže *ad hoc* komitet sastavljen od predstavnika parlamentarnih grupa u okviru kojeg svaka poslanička grupa raspolaže srazmernim brojem glasova u odnosu na svoju snagu u parlamentu. Nakon što komitet predloži kandidate, parlament ih bira dvotrećinskom većinom od ukupnog broja poslanika.⁵⁸ Inače, ovakav način izbora je bio podvrgnut oštroj kritici, pošto sistem dualnog imenovanja omogućava faktičku kontrolu Vlade nad ovim telima.⁵⁹

U Sloveniji je ustanovljena Agencija za komunikacijske mreže i usluge Republike Slovenije čiji su organi Savet Agencije i direktor Agencije. Savet se sastoji od pet članova. Članove Saveta imenuje Vlada na osnovu javnog konkursa koje provodi ministarstvo nadležno za elektronske komunikacije, a u dogovoru sa ministarstvima nadležnim za poštanske usluge, medije i železnicu. Koordinirani predlog izabranih kandidata dostavlja Vladi ministar nadležan za elektronske komunikacije, u dogovoru sa ministrima nadležnim za poštanske usluge, medije i železnicu.⁶⁰ Direktora imenuje Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za elektronske komunikacije, nakon javnog konkursa.⁶¹ U Litvaniji regulatorno telo se naziva Litvanska komisija za radio i televiziju, koja ima jedanaest članova. Od toga dva člana imenuje predsednik Republike, tri člana, među njima jednog iz opozicionih poslaničkih grupa bira parlament, većinom glasova poslanika na sednici na kojoj prisustvuje većina poslanika,⁶² na predlog parlamentarnog Odbora za kulturu, tri člana imenuje Litvansko udruženje umetnika, jednog člana Litvanska biskupska konferencija, jednog člana Litvanski sindikat novinara i jednog Litvansko novinarsko društvo.⁶³ U Letoniji, Nacionalni savet za elektronske medije sastoji se od pet članova koje bira parlament. Kandidate predlaže parlamentarni Odbor za ljudska prava i javne poslove nakon konsultacija sa udruženjima i fondacijama koje deluju u oblasti masovnih

⁵⁵ Čl. 68 st. 3 Zakona o elektroničkim medijima Hrvatske.

⁵⁶ Čl. 252-254 Poslovnika Hrvatskog Sabora, *NN RH* 81/13, 113/16, 69/17, 29/18, <https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/inline-files/Poslovnik%20Hrvatskoga%20sabora%20-%20procisceni%20tekst%202018.pdf>, očitavanje: 10. 05. 2020.

⁵⁷ Čl. 7 Zakona o radio-televizijskom emitovanju Češke Republike.

⁵⁸ Čl. 111, 124, 125 Zakona o medijskim uslugama i masovnoj komunikaciji Mađarske.

⁵⁹ *Media Authority: Independence*, http://medialaws.ceu.hu/media_authority_independence_more.html, očitavanje: 10. 05. 2020.

⁶⁰ Čl. 8 Odluke o osnivanju Agencije za komunikacijske mreže i usluge Republike Slovenije.

⁶¹ Čl. 12 i 13 Odluke o osnivanju Agencije za komunikacijske mreže i usluge Republike Slovenije.

⁶² Čl. 113 Statuta Sejma (Parlamenta) Republike Litvanije, *Sl. gl. Ltv.* I-399, XIII-2716, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/57d7b351289a11ea8f0dfdc2b5879561?jfwid=-11fvkwhscf>, očitavanje: 10. 05. 2020.

⁶³ Čl. 18 Odluke Sejma Republike Litvanije o odobrenju Pravilnika Litvanske komisije za radio i televiziju.

medija, obrazovanja, kulture, nauke i ljudskih prava imenuje,⁶⁴ a parlament ih bira relativnom većinom.⁶⁵

U Slovačkoj Savet za emitovanje i prenos ima devet članova koje bira parlament. Kandidate mogu predložiti parlamentarnom odboru poslanici, stručne institucije i civilna udruženja koja deluju u oblastima audiovizuelnih, masovnih informativnih sredstava, kulture, nauke, obrazovanja, sporta, registrovanih crkava i verskih društava, te civilnih udruženja građana sa invaliditetom preko Koordinacionog odbora za pitanja invalida Republike Slovačke.⁶⁶ U Poljskoj Nacionalni savet za radiodifuziju ima pet članova, od kojih će dva izabrati donji dom parlamenta, jednog gornji dom, dok će dva člana imenovati predsednik Republike.⁶⁷ Zanimljivo je da je jedino u Poljskoj ovo telo ustavna kategorija.⁶⁸ Kandidate u Sejmu, donjem domu, predlaže predsednik doma ili trideset pet poslanika.⁶⁹ U Senatu, odnosno gornjem domu, kandidate predlaže bar 7 senatora.⁷⁰ U oba doma parlamenta se zahteva apsolutna većina glasova.⁷¹ Predsednik Republike imenuje članove Saveta među kandidatima koje mu predlažu opozicioni parlamentarni klubovi.⁷² U Rumuniji Nacionalni audiovizuelni savet čini jedanaest članova. Po tri člana se biraju u gornjem i donjem domu parlamenta, dva člana imenuje predsednik Republike, a tri Vlada. Zajednička specijalizovana stalna komisija oba doma sastavlja zajedničku listu kandidata koju predstavljaju na zajedničkoj sednici oba doma. Kandidati su izglasani većinom glasova članova oba doma, pod uslovom da su oba doma u kvorumu.⁷³ U Srbiji organi Regulatora su Savet i predsednik Saveta.⁷⁴ Članove Saveta bira Narodna Skupština, na predlog ovlašćenih predlagača,⁷⁵ kojih ukupno ima osam.⁷⁶ Član Saveta je izabran ako je za njegov izbor glasala većina od ukupnog broja narodnih poslanika.⁷⁷

Prvo, u samom procesu odabira onih najkvalitetnijih, najpogodnijih za obavljanje poverene funkcije bitno je i ko predlaže kandidate, jer je to praktično prvi „filter“ koji je neophodno proći kako bi se uopšte došlo u priliku da se bude izabran. Često se ovaj korak previđa, dok se istovremeno fokus stavlja samo na pitanje ko je nadležan da izvrši konačan izbor. Mišljenja sam da bi najpogodnije bilo da se predlaganje stavi u nadležnost subjektima koji zaista i imaju uvid u

⁶⁴ Čl. 56 Zakona o elektronskim masovnim medijima Letonije.

⁶⁵ Čl. 25-35 Poslovnika Sejma (Parlamenta) Letonije, preuzeto sa web adrese Sejma, dostupno na: <https://www.saeima.lv/en/legislative-process/rules-of-procedure>, očitavanje: 10. 05. 2020.

⁶⁶ Čl. 6 Zakona od 14. 09. 2000. o emitovanju i retransmisiji i o izmeni Zakona br. 195/2000 o telekomunikacijama Slovačke Republike.

⁶⁷ Čl. 3 Zakona o Nacionalnom savetu za medije Poljske.

⁶⁸ Čl. 213-215 Ustava Poljske, <http://www.krrit.gov.pl/en/krrit/about-the-national-broadcasting-council/legal-status/>, očitavanje: 10. 05. 2020.

⁶⁹ Čl. 30 Poslovnika Sejma (donjeg doma) Republike Poljske, *Sl. gl. Polj.* 1028, 1184, http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/index.php?option=com_content&view=article&id=14798:the-standing-orders-of-the-sejm-of-the-republic-of-poland&catid=7&Itemid=361#6, očitavanje: 09. 05. 2020.

⁷⁰ Čl. 93 st. 1 Poslovnika Senata Republike Poljske, konsolidovana verzija dostupna na: <https://www.senat.gov.pl/en/about-the-senate/regulamin-senatu/>, očitavanje: 09. 05. 2020.

⁷¹ Čl. 26-31 Poslovnika Sejma Republike Poljske; Čl. 92 st. 3 Poslovnika Senata.

⁷² Čl. 6 Zakona o Nacionalnom savetu za medije Poljske.

⁷³ Čl. 11 Audio-vizuelnog zakona Rumunije.

⁷⁴ Čl. 6 st. 1 Zakona o elektronskim medijima.

⁷⁵ Čl. 8 st. 1 Zakona o elektronskim medijima.

⁷⁶ V. čl. 9 Zakona o elektronskim medijima.

⁷⁷ Čl. 8 st. 2 Zakona o elektronskim medijima.

pogodnost kandidata da obavljaju tu funkciju. Stoga, smatram da je najbolje rešenje da se taj deo postupka prepusti udruženjima ili subjektima koji su bliski materiji kojom se bave regulatorna tela za elektronske medije, ipak, ne u celosti. Deluje da bi ovo trebalo da se učini u jednom, može se kazati pretežnom delu, no bez stavljanja potpunog monopola „u ruke“ različitim udruženjima. U okviru njih mogla bi da se stvori takva atmosfera koja bi pogodovala određenoj zatvorenosti ovih krugova i stvaranju principa podobnosti, u negativnom smislu reči, što bi napravilo podjednako velike probleme kao i prevelika politizacija. Rečeno je već, da je najbitnije pronaći osećaj za meru. Svakako, mogli bi da se u predlaganje uključe i drugi subjekti, poput državnih organa, pre svega parlamenta, ali uz nenarušavanje zamišljene ravnoteža između interesa društva u celini, političkih i strukovnih interesa. Opet, moraju postojati i jasni kriterijumi zbog čega se određenim organizacijama, udruženjima i sl. pruža mogućnost da predlažu kandidate, a svakako ni broj ovlašćenih predlagača ne bi smeo da bude preširok, jer bi se na taj način otežao izbor, te verovatno i izgubila koherentnost samog tela.

Najčešće gledano, članove nezavisnih regulatornih tela u ovoj oblasti bira parlament. Na prvi pogled, ovakvo rešenje se može podvrci zbog politizovanog izbora. Međutim, smatram da je to privid, pošto se mora uvek imati u vidu da je određen dodir sa politikom neizbežan, ali da on ne mora da bude istovremeno i štetan. Mislim da je upravo kod izbora u okviru parlamenta dodir sa politikom i mogućnost prekomernog uticaja politike i najmanja, a upravo zbog karaktera parlamenta kao organa. Prvo, parlament je predstavnik nosilaca suverenosti, dakle, svih građana. U striktno pravnom smislu, ne može se osporiti pravo jednog organa kroz koji su predstavljeni građani da donosi ovakvu vrstu odluka. Drugo, parlament je deliberativno telo, koje veća, savetuje u okviru koga se, čak i u današnje vreme, diskutuje, kako u okviru odbora tako i u plenumu. Treće, čini mi se da su parlamentarne procedure, ipak, neka vrsta garantije da se odluka neće donositi isuviše lakomisleno, a da će se u krajnjoj liniji čuti i oprečna mišljenja. Četvrto, parlament je organ, koji nije neposredna „pesnica“ istinske političke moći. Peto, čini mi se i da je zbog karaktera samog zakonodavnog tela odabir u okviru njega unekoliko drugačiji nego kada to čini izvršna funkcija državne vlasti. U skladu sa tim, mišljenja sam da kada zakonodavna funkcija državne vlasti bira ona istovremeno i ne nadzire sa tolikom budnošću i željom da potčini sve oko sebe svojom političkom snagom. Deluje mi, da sve suprotno važi za vladu. Ona ima sasvim drugačiju prirodu, jer je operativna, delatna vlast i uticaj politike je u tim odnosima prisutniji u značajnijoj meri. Stoga je rešenje koje poverava izbor parlamentu svakako bolje, odnosno, ono predstavlja daleko manje zlo u odnosu na drugačija rešenja. Ono se može i dodatno podupreti zahtevom da se izbor vrši kvalifikovanom većinom. Jasno je da kvalifikovana većina, a naročito u razdobljenim parlamentarnim sistemima tera parlamentarne grupe na kompromis. Opet, valjalo bi biti oprezan prilikom uvođenja ovakvih rešenja da se iz najbolje namere ne pretera sa kvalifikovanim većinama. U tom slučaju bi se mogli suočiti sa drugim problemom koji bi se sastojao u nemogućnosti postijanja takve većina i da izbor bude predmet velikih političkih nagodbi i ucena.

Rešenje kojim se konačna odluka o izboru deli između zakonodavne i izvršne funkcije državne vlasti je, čini mi se, svojevrsna sredokraća. Srednja, kompromisna rešenja su najčešće optimalna, jer uzimaju u obzir, dobre strane različitih pristupa. Ipak, mora se biti oprezan, jer ona istovremeno mogu da donesu i negativne strane svih pojedinačnih rešenja, samo u povećanom obimu. Slikovito, takvi pravni „kokteli“ mogu da budu lekoviti, ali često i opasni. U ovom slučaju, čine mi se opasnima, jer, zapravo, donose prodor vlade u proces odlučivanja, sa svim opisanim manjkavostima. Prvo, opasnost je stvaranja nekoherentnosti samog regulatornog tela,

koje se može podeliti na vladine članove i one koji to nisu. Drugo, iako neke zemlje predviđaju da u slučaju mešovitog izbora broj članova koje imenuje vlada manji nego onih koje imenuje parlament, smatram da to samo na prvi pogled skriva problem. Praktično bi moglo da se desi da na ovaj način ono potpuno bude u „raljama“ politike, pošto bi na taj način vlada mogla da ima pored neposredno „svojih“ članova, možda i one koje bira parlament, a na koje bi joj bilo lakše da utiče preko onih prvih. Naravno, to su samo pretpostavke, ali, cenim da i samo postojanje prostora za negativne pretpostavke govori o manjkavosti rešenja. Koliko te pretpostavke mogu da prerastu u otvoreni kriticizam vidi se na primeru Mađarske gde se kritikuje izbor predsednika tela koji je definitivno pod uticajem političkih vlasti, te se sumnja da preko njega postoji realna opasnost da politika „prodre“ u okvire samog nadzornog organa.

Postoji i rešenje po kojem, članove imenuje šef države. Tu bi valjalo imati u vidu tri bitne stvari. Prvo, pozicija šefa države u ustavnom sistemu najčešće ne podrazumeva onu delatnu političku vlast kakva je vlada. Drugo, šef države, kao garant nacionalnog jedinstva bi trebalo da na neke političke procese gleda „sa visine“ lišen pristrasnosti, odnosno partizanstva. Treće, u slučaju tzv. kohabitacija umetanje šefa države u proces izbora bi moglo i da dovede do „relaksiranja“ potencijalnog pritiska vlade. Opet, čini mi se da bi u obzir trebalo uzeti i širu sliku, koja se tiče načina izbora predsednika republike. U slučaju da se radi o neposrednom izboru šefa države, onda on ima isti legitimitet koji ima parlament, uz, razume se, činjenicu da se radi o inokosnom organu. Suprotno, ako predsednika bira parlament, onda se zapravo emanaciji parlamenta dodeljuje mogućnost da imenuje članove nadzornog tela. Krajnje interesantno deluje rešenje koje uključuje veći broj subjekata nadležnih za izbor članova nadzornih tela u ovoj oblasti. Prvo, ukoliko se tu uključi parlament onda imamo pogodnost da izbor vrši organ koji je predstavnik građana. U slučaju uključivanja vlade, imamo situaciju da se uvažava i interes organa koji utvrđuje i operativno sprovodi politiku i kod koga je najčešće politička moć. U slučaju uključivanja, različitih subjekata i udruženja imamo zaštićene interese i subjekata van politike. Ipak, valjalo bi da se obrati pažnja na dve potencijalne opasnosti. Prvo, ovakav način izbora može da dovede i do razdrobljenosti, odnosno do frakcionaštva i podele u okviru samog nadzornog tela, što je svakako negativan scenario. Prosto, moglo bi da dođe do podeljenosti tela, a s obzirom na to da su različiti subjekti učestvovali u izboru, odnosno imenovanju članova. Drugo, vlada bi mogla i preko parlamenta da vrši nešto jači uticaj. Treće, osim, tako da kažem, nespornih nosilaca političke vlasti u svakom ustavno-političkom sistemu, kao što su parlament, vlada i šef države, valjalo bi da se dobro obrati pažnja i kojim se subjektima poverava ova nadležnost i zbog čega. Vidi se, na primer, u Litvaniji, da je njihova lista poprilično široka i loše je ukoliko se postavlja pitanje, zbog čega se neki subjekt u okviru nje nalazi.

Kao najizbalansiranije rešenje deluje mi da određen broj kandidata bira parlament, od čega bi jedan broj birala opozicija, radi postizanja nekakve ravnoteže, a vlada ne bi učestvovala u postupku izbora. Preostale članove bi mogla da biraju odgovarajuća udruženja, stručne institucije ili drugi društveno bitni subjekti, bliski ovoj materiji, a sve u skladu sa konkretnim okolnostima. Upravo „tim mehanizmima se može obezbediti politička neutralnost tela ukoliko je proces odlučivanja u njima koncipiran tako da članovi koji pripadaju parlamentarnoj većini ne mogu da upravljaju sami i da, pri donošenju najvažnijih odluka, moraju da traže savez, bilo sa nepolitičkim članovima, ili sa članovima koji pripadaju opoziciji“.⁷⁸ Kao i kod predlaganja sa njihovim brojem ne bi valjalo da se pretera, jer može da se dobije „razdrobljeno“ i nejedinstveno

⁷⁸ European commission for democracy through law (Venice commission) (bel. 52), s. (1 i dalje) 30.

telo, ali bi broj vanparlamentarnih članova trebalo da bude veći od onih koje bira parlament. Na taj način se sprečava da „politički“ članovi nadglasaju „strukovne“ i da „zagospodare“ regulatornim telom.

4.2. Kako izabrati najpogodnije kandidate?

Uporednopravna rešenja su različita, pa tako u Bugarskoj se predviđa da članovi Saveta mogu da budu lica sa visokim obrazovanjem i iskustvom u oblastima elektronskih medija, elektronskih komunikacija, žurnalistike, prava ili ekonomije koja imaju društveni autoritet i profesionalno priznanje.⁷⁹ U Hrvatskoj članovi Veća moraju da imaju stručno znanje, veštine i iskustvo u delatnosti radija, televizija ili izdavačkoj, kulturnoj ili sličnoj delatnosti, te da su se u javnom životu istakli zalaganjem za poštovanje demokratskih načela i vladavinu prava, izgradnjom i unapređenjem najviših vrednosti ustavnog poretka Republike Hrvatske, razvojem civilnog društva, odbranom ljudskih prava i sloboda, kao i zaštitom slobode izražavanja.⁸⁰ Zanimljivo je rešenje u Češkoj Republici prema kojem se upućuje na poseban Zakon u skladu sa kojim se zahteva i da lice nije bilo član određenih vodećih državno-partijskih struktura tokom komunističkog perioda.⁸¹ U Mađarskoj predsednik Nacionalne agencije trebalo bi da ima bar pet godina radnog iskustva u toj oblasti ili da ima završen fakultet i da je predavač barem deset godina na fakultetu. Radno iskustvo može da bude zamenjeno obavljanjem nekih drugih aktivnosti koje su pobrojane u Zakonu. Isti uslovi se traže i za članove Saveta.⁸²

U Sloveniji se predviđa da Vlada primenjuje kriterijum profesionalnosti i kompetentnosti prilikom imenovanja kandidata za članove Saveta.⁸³ Za člana, neophodno je najmanje pet godina radnog iskustva na određenim poslovima i da je lice stručnjak za oblast aktivnosti ili poslovanja Agencije.⁸⁴ Direktora Agencije imenuje Vlada na predlog ministra nakon javnog konkursa.⁸⁵ Direktor mora imati fakultetsko obrazovanje, najmanje deset godina radnog iskustva na određenim poslovima, da je stručnjak za oblasti iz nadležnosti Agencije, da ima menadžersko, organizaciono i međunarodno iskustvo, te viši nivo znanja engleskog jezika.⁸⁶ U Litvaniji neophodno je da se radi o građaninu besprekorne reputacije, sa univerzitetskom diplomom i najmanje pet godina iskustva u audiovizuelnoj politici, koji ima profesionalno ili akademsko iskustvo u javnom informisanju, obrazovanju, kulturi, nauci ili ljudskim pravima.⁸⁷ U Letoniji je neophodno da lice ima visoko obrazovanje, stručno ili akademsko iskustvo u trajanju od najmanje pet godina u oblasti masovnih medija, obrazovanja, kulture, nauke ili ljudskih prava, te da je dobrog ugleda.⁸⁸ U Slovačkoj je neophodno da lice nije pravnosnažno osuđeno za izvršenje

⁷⁹ Čl. 24 Zakona za radio i televiziju Bugarske.

⁸⁰ Čl. 68 Zakona o elektroničkim medijima Hrvatske.

⁸¹ Čl. 7 Zakona o radio-televizijskom emitovanju Češke Republike; Zakon o preduslovima za obavljanje funkcija u državnom organu i organizacijama, *Sl. gl. ČR* 451/1991, NA03/1992, 555/1992, 254/1995, 422/2000, 147/2001, 151/2002, 312/2002, 413/2005, <https://www.ustrcr.cz/data/pdf/normy/act451-1991.pdf>, očitavanje: 08. 05. 2020.

⁸² Čl. 111a i 124 Zakona o medijskim uslugama i masovnoj komunikaciji Mađarske.

⁸³ Čl. 174 st. 4 Zakona o elektronskim komunikacijama Slovenije.

⁸⁴ Čl. 175 st. 2 Zakona o elektronskim komunikacijama Slovenije.

⁸⁵ Čl. 181 st. 1 Zakona o elektronskim komunikacijama Slovenije.

⁸⁶ Čl. 182 Zakona o elektronskim komunikacijama Slovenije.

⁸⁷ Čl. 19 Odluke Sejma Republike Litvanije o odobrenju Pravilnika Litvanske komisije za radio i televiziju.

⁸⁸ Čl. 56 Zakona o elektronskim masovnim medijima Letonije.

umišljajnog krivičnog dela.⁸⁹ U Poljskoj potrebno je i da se lice ističe stručnošću i iskustvom u oblasti medija,⁹⁰ dok je u Srbiji neophodno da se radi o uglednom stručnjaku iz oblasti koje su od značaja za obavljanje poslova iz nadležnosti Regulatora, pa je navedeno da to podrazumeva medijske stručnjake, ekonomiste, pravnike, inženjere telekomunikacija i sl.⁹¹

U ovom slučaju najvažniji je relevantan pravni okvir, jer ukoliko je on adekvatno postavljen učinjen je prvi korak ka stvarnoj nezavisnosti ovih tela. Stoga, neophodno je da se u okviru njih predvide takvi uslovi da zaista budu izabrani oni najkompetentiji. Drugim rečima, na taj način se „vezuju ruke“ bilo kome ko bi ovu nezavisnost mogao da ugrozi. Ipak, smatram da su u ovom delu pravni standardi ili pojedini neodređeni izrazi i nužnost i opasnost. Slažem se sa mišljenjem da je, na primer, „kriterijum u vidu pravnog standarda 'uglednog stručnjaka' postavljen prilično apstraktno, da ostavlja prostor za široku diskrecionu, pa i političku ocenu i zavisi od mnogo faktora“,⁹² kao i kriterijumi koji se tiču „dobrog ugleda“ ili „isticanja u određenim oblastima javnog života“. Mislím da bi zakonodavac prilikom stvaranja norme trebao da se pita, šta zapravo znači konkretni pravni standard, odnosno iz kojih se elemenata konkretno sastoji, to jest, šta bi zaista lice trebalo da ispuni da bi se smatralo da je standard ispunjen. Odgovor koji se dobije treba precizno i pretočiti u normu te omogućiti objektiviziran izbor, bez mnogo tumačenja i samim tim subjektivnih elemenata.

5. Finansiranje regulatornih tela za elektronske medije

Kada je o finansiranju ovih tela reč, sumarno gledano, u Bugarskoj, Češkoj, Slovačkoj, Poljskoj, Rumuniji, Letoniji regulatorna tela za elektronske medije su budžetski korisnici.⁹³ U Hrvatskoj, Sloveniji, Litvaniji, Srbiji⁹⁴ se finansiraju u procentu od naplaćenih naknada subjekata koji se bave delatnostima određenim u zakonu, dok se u Mađarskoj finansira u izrazito pretežnom delu iz ovih sredstava i samo neznatno iz budžeta. Inače, mađarski regulator „jedan je od retkih u regiji Centralne i Istočne Evrope koji se u velikoj meri oslanja na vlastite finansijske prihode (91% samofinansirajući, 9% iz sredstava državnog budžeta) uglavnom zbog svojih elektronskih komunikacijskih aktivnosti“.⁹⁵

⁸⁹ Čl. 7 Zakona od 14. 09. 2000. o emitovanju i retransmisiji i o izmeni Zakona br. 195/2000 o telekomunikacijama Slovačke Republike.

⁹⁰ Čl. 5 Zakona o Nacionalnom savetu za medije Poljske.

⁹¹ Čl. 7 st. 1 Zakona o elektronskim medijima.

⁹² Andonović (bel. 5), s. 5.

⁹³ *INDIREG* (bel. 6), ss. 106, 151; Čl. 20 i 40 Zakona za radio i televiziju Bugarske; Čl. 11 Zakona o radio televizijskom emitovanju Češke Republike; Zakona od 14. 09. 2000. o emitovanju i retransmisiji i o izmeni Zakona br. 195/2000 o telekomunikacijama Slovačke Republike; čl. 57 Zakona o elektronskim masovnim medijima Letonije; čl. 15 st. 2 Zakona o Nacionalnom savetu za medije Poljske; čl. 16 Audio-vizuelnog zakona Rumunije.

⁹⁴ Čl. 66 Zakona o elektroničkim medijima Hrvatske; čl. 19 i 20 Odluke o osnivanju Agencije za komunikacijske mreže i usluge Republike Slovenije; zvaničan sajt Litvanske komisije za radio i televiziju, <https://www.rtk.lt/en/about/the-radio-and-television-commission-of-lithuania>, očitavanje: 09. 05. 2020; čl. 35 Zakona o elektronskim medijima.

⁹⁵ *The independence of media regulatory authorities in Europe, IRIS Special 2019-1, European Audiovisual Observatory, Strasbourg 2019, s. 60, <https://rm.coe.int/the-independence-of-media-regulatory-authorities-in-europe/168097e504>, očitavanje: 08. 05. 2020; čl. 134 st. 1, 2 i 5 Zakona o medijskim uslugama i masovnoj komunikaciji Mađarske.*

Ovo je veoma „klizav teren“, jer je očito da finansiranje lako znači i uticaj, po principu „onaj čije su pare, toga je i muzika“. Idealna situacija se svakako tiče samofinansiranja, jer u tom slučaju bilo kakva zavisnost slabi. Problem kod ove vrste finansiranja može biti i njena potencijalna nestalnost, tako da zbog pada različitih prihoda kojima se finansira budžet ovih tela dođe i do smanjenja budžeta za određeni period i problema sa finansiranjem. Potencijalni problem „u vezi sa ovakvim načinom finansiranja nastaje kada se ne usvoji finansijski plan za tekuću godinu. Elementi na osnovu kojih se sačinjava finansijski plan menjaju se često, pa je neophodno redovno ih pratiti i usklađivati ih prema stanju stvari u datom trenutku“.⁹⁶ Kao druga opcija se nameće finansiranje odlukom parlamenta, odnosno budžetsko finansiranje. Opet, sa takvim finansiranjem bi trebalo da se bude oprezan, te da se ne dođe u situaciju da i pored proklamovane funkcionalne nezavisnosti imamo isuviše jak pritisak politike na nezavisna tela. U tom slučaju, deluje mi kao solidnije rešenje koje pospešuje nezavisnot da budžet, odnosno njegove stavke priprema regulatorno telo, dok bi parlament budžet samo odobravao, odnosno usvajao svojom odlukom. Istovremeno, kontrolu trošenja budžeta možda ne bi trebalo poveriti parlamentu, već opet nezavisnom telu čija je to nadležnost, poput državno revizorske institucije. Čini mi se kao najlošije rešenje da predlog budžeta usvaja ili odobrava vlada, odnosno da regulatorno telo podnosi nacrt budžeta na odobrenje ministarstvu finansija i odgovarajućem telu parlamenta, kako je to u Češkoj i Slovačkoj⁹⁷. U ovim zemljama je ovakvo rešenje i očekivano s obzirom na činjenicu kome je dodeljena nadležnost vršenja izbora članova ovih tela. Takođe mi deluje da je zbog pomirenja materijalne sigurnost i samostalnosti u radu srednje rešenje, po ugledu na Mađarsku, najoptimalnije. To znači da bi postojao tzv. mešoviti model finansiranja koji bi se sastojao iz kombinacije finansiranja putem sopstvenih prihoda i budžetskog finansiranja. Razumljivo, budžetsko finansiranje bi bilo isto kao i kod „čistog“ budžetskog finansiranja, tj. samo regulatorno telo bi predlagalo svoj budžet. Naravno, ostaje pitanje srazmere samog budžeta, s tim što bi opet po ugledu na Mađarsku, trebalo predvideti da je udeo državnog budžeta u finansiranju maksimalno deset odsto. U skladu sa navedenim, taj deo državnog budžeta bi odobravao parlament, a trošenje tih sredstava bi nadgledala, na primer, Državna revizorska institucija.

6. Zaključak: preporuke za Srbiju

Proklamovanu nezavisnost regulatornih tela za elektronske medije nije lako obezbediti. Odnosno, nimalo nije jednostavno istovremeno držati ova tela podalje od politike i strukovnih interesa, a opet i ne biti predaleko od njih i izgubiti i njihove pozitivne podsticaje. Zaključak je da je rešenje u reči *mera*. Onda se, naravno, dolazi do pitanja, gde se ona nalazi. Prvo, kada je reč o statusu ovih tela, neophodno je predvideti da se radi nezavisnim regulatornim telima, čije odluke može ispitivati samo nadležni sud. Drugo, određen, manji broj, kandidata, bi trebalo da bira parlament, od čega bi jedan broj birala opozicija, radi postizanja miniamlne ravnoteže. Preostale članove bi mogla da biraju odgovarajuća udruženja, stručne institucije ili drugi, društveno bitni subjekti, bliski ovoj materiji, a sve u skladu sa konkretnim okolnostima u odnosnoj zemlji. Smatram da bi vladu trebalo isključiti iz ovog procesa, jer je ona neposredno delatna politička vlast. Treće, standarde poput „ugledni stručnjak“ i sl. bi trebalo izbegavati. U

⁹⁶ Andonović (bel. 5), s. 10; Irion/Ledger/Svensson/Ršumović (bel. 9), s. 11.

⁹⁷ Čl. 5 Zakona o radio televizijskom emitovanju Republike Češke; čl. 5 Zakona od 14. 09. 2000. o emitovanju i retransmisiji i o izmeni Zakona br. 195/2000 o telekomunikacijama Slovačke Republike.

literaturi se kao jedan od mogućih predloga za poboljšanja ovog rešenja predlaže korišćenje standarda „dokazani stručnjak“, jer dovodi do jednostavnijeg utvrđivanja činjenice da je lice dokazalo svoju stručnost.⁹⁸ Ipak, deluje mi, da bi ovi termini trebalo da se koriste samo prilikom stvaranja norme, a da se u samoj normi pretoče u objektivne kriterijume, koji se tiču, godina života, obrazovanja, godina iskustva, posedovanja odgovarajućih znanja i veština. Četvrto, možda bi valjalo da se razmišlja o uvođenju mešovitog modela finansiranja, sa izrazito manjim delom budžetskog finansiranja. Na kraju, jasnih uzor modela nema. No, to svakako ne bi trebalo shvatiti kao nedostatak, već kao šansu da se nakon pažljivog promatranja i vaganja različitih interesa pronade optimalno rešenje koje će odgovarati Srbiji. To je, svakako interes svih, a imajući u vidu važnost ove oblasti, to je neophodno za pravilno funkcionisanje celog demokratskog poretka.

Looking for independence of the regulatory body for electronic media - lack of models, as a chance to find the optimal solution for the Republic of Serbia

Summary

As a matter of fact, modern media have great influence on social and state processes, so it is important to regulate the functioning of their work. Therefore, audiovisual regulators are increasing, and it seems that they have almost become a natural institutional form. First of all, they should be independent. However, despite this trend, the basic problem is that there are no appropriate models in this area, which contain clearly defined criteria how to achieve that goal, independence. In other words, the development of independent regulatory bodies in this area are a matter of intuition in every country. That is the reason why the author finds role models among the countries of the former Eastern bloc in Europe, and those that are now members of the European Union. There are two reasons. First, in the historical-social sense, it is quite logic to make a comparison with these countries. Secondly, it is assumed that as EU members, they have reached certain standards. Having all that in mind, it seems quite justified to look at and compare the solutions in these countries and after all to mark good and bad ones in order to give a small contribution to the better knowledge of the issue.

⁹⁸ Nezavisno udruženje novinara Srbije, *Pravna analiza položaja nezavisnog regulatornog tela u oblasti elektronskih medija u Srbiji*, Beograd 2018, s. 16, dostupno na: http://www.nuns.rs/sw4i/download/files/box/id_1020/PRAVNA%20ANALIZA%20POLO%20C5%BD AJA%20NEZAVISNOG%20REGULATORNOG%20TELA%20U%20OBLASTI%20ELEKTRONSKIH%20MEDIJA%20U%20SRBIJI.pdf, očitavanje: 10. 05. 2020; Andonović (bel. 5), s. 5.