

Stefan Andonović*

Analiza Regulatornog tela za elektronske medije u Republici Srbiji

Sadržaj

1. Uvod
2. Pravna priroda REM-a
3. Funkcionalna nezavisnost REM-a
4. O uslovima za izbor članova Saveta
5. Način izbora članova Saveta
6. Status članova Saveta
7. Finansijska nezavisnost REM-a
8. Delokrug rada REM-a
9. O pojedinim poslovima REM-a
10. Zaključak

1. Uvod

Mediji su neretko jedini „posrednik“ između građana i aktuelnih dešavanja na lokalnom i globalnom planu. Zahvaljujući internetu i informaciono-komunikacionim tehnologijama, mediji ostvaruju veliki uticaj na obaveštenost građana, formiranje javnog mnjenja i društvenih stavova.¹ Posledično, oni imaju važnu ulogu na planu očuvanja morala, vladavine prava i razvoja demokratskih vrednosti u jednom društvu. Imajući to u vidu, u modernim državama i društvima javlja se potreba za normativnim uređenjem medija, kako bi se sprečilo pogrešno obaveštavanje građana, plasiranje lažnih vesti i negativni uticaj na tradicionalne društvene vrednosti.

Na takvom tragu, države širom sveta ustanovljavaju sisteme regulacije digitalnih i tradicionalnih medija, pokušavajući da u novim društvenim i tehnološkim okolnostima očuvaju demokratske vrednosti, objektivnost informisanja i obaveštenost građana. Savremena rešenja pružaju određeni stepen nezavisnosti institucijama čiji se poslovi odnose na regulaciju i nadzor nad radom medija, kako bi ostale izvan uticaja i kontrole izvršne vlasti i različitih interesnih grupa. Takav trend prihvaćen je i u Republici Srbiji, gde je ustanovljeno Regulatorno telo za elektronske medije

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

¹ 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.

(REM). REM predstavlja relativno mladu instituciju u pravnom sistemu Republike Srbije, oko koje se javljaju različite dileme u teoriji i praksi.

Imajući u vidu uticaj medija na društvene i državne procese, slobodno se može reći da je pravilan rad REM-a od velikog značaja za medije, građane i celokupni pravni sistem. Zbog toga, ova analiza posvećena je pravnom položaju REM-a, aktuelnim problemima u njegovom funkcionisanju i mogućim pravcima unapređivanja njegovog rada. U tom smislu, osnovni deo analize odnosi se na nezavisnost REM-a i njegov odnos sa organima izvršne vlasti. Posebna pažnja posvećena je uslovima i načinu izbora članova Saveta REM-a, koji predstavlja osnovni organ ovog tela. Rad obuhvata i analizu praktičnih aspekata pojedinih zakonskih ovlašćenja koja su poverena REM-u. Na odgovarajućim mestima, ukazao sam na stanje uporednog zakonodavstva i ponudio preporuke za normativno i praktično prevazilaženje izazova i problema koji se mogu javiti u radu ovog tela.

2. Pravna priroda REM-a

Usvajanjem Zakona o elektronskim medijima 2014. godine,² ustanovljen je REM. Ovim je prestala da postoji Republička radiodifuzna agencija (RRA),³ koja je osnovana Zakonom o radiodifuziji iz 2002. godine.⁴ REM je ustanovljen kao samostalna i nezavisna regulatorna organizacija sa svojstvom pravnog lica, koja vrši javna ovlašćenja u cilju delotvornog sprovođenja utvrđene politike u oblasti pružanja medijskih usluga u Republici Srbiji, unapređenja kvaliteta i raznovrsnosti usluga elektronskih medija, doprinosa očuvanju, zaštiti i razvoju slobode mišljenja i izražavanja. Kao osnovni cilj rada ovog tela javlja se zaštita interesa javnosti u oblasti elektronskih medija i zaštita korisnika usluga takvih medija, na način primeren demokratskom društvu.⁵ Na osnovu izložene definicije, može se reći da REM ima istovetan pravni status kao i RRA,⁶ uz manje razlike na planu nadležnosti i poslova.

Posmatrajući iz teorijske perspektive, REM pripada nezavisnim (regulatornim) telima.⁷ Zbog posebne pravne prirode, specifičnih ovlašćenja i nemogućnosti klasifikovanja među tradicionalne grane vlasti, nezavisna regulatorna i kontrolna tela kvalifikuju se kao deo tzv. četvrte grane vlasti.⁸ Osnovni razlog postojanja nezavisnih kontrolnih i regulatornih tela leži u „potrebi za

² Zakon o elektronskim medijima, *Sl. gl. RS* 83/2014, 6/2016. Jedan od razloga za donošenje ovog zakona predstavlja usaglašavanje domaćeg prava sa pravom Evropske unije i posebno Direktivom 2010/13 o koordinaciji pojedinih odredbi koje su propisane zakonom, uredbom ili administrativnom akcijom u državama članicama u vezi sa odredbama audiovizuelnih medijskih usluga (Direktiva o audiovizuelnim medijskim uslugama).

³ Za više o pravnom položaju RRA: J. Vučković, RRA i medijski prostor, *Zbornik radova Pravno fakulteta u Nišu*, Niš 61/2012, ss. 377-383.

⁴ Zakon o radiodifuziji, *Sl. gl. RS* 42/2002.

⁵ Čl. 5 st. 1 Zakona o elektronskim medijima (bel. 2).

⁶ P. Dimitrijević/J. Vučković, Analiza medijskog zakonodavstva u Republici Srbiji, Centar za javno pravo, Sarajevo, s. (1 i dalje) 14, http://fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Predrag_Dimitrijevic_i_Jelena_Vuckovic.pdf, očitavanje 14. 02. 2020.

⁷ Razlikovanje između nezavisnih tela zasniva se na funkcionalnim elementima, koji mogu biti usmereni na kontrolnu ili regulatornu funkciju, pa se tako javljaju nezavisna regulatorna i nezavisna kontrolna tela. M. Davinić, *Nezavisna kontrolna tela u Republici Srbiji*, Beograd 2018, s. 20.

⁸ U doktrini se javlja shvatanje o četvrtoj grani vlasti, u koju bi spadala nezavisna nadzorna tela i institucije koje se ne mogu svrstati u neko od tradicionalnih grana vlasti. Više o tome: S. Orlović, *Nezavisna tela, četvrta grana vlasti ili kontrolor vlasti*, u: V. Pavlović/Z. Stojiljković (ur), *Savremena država: struktura i socijalne funkcije*, Beograd

dodatnim oblicima kontrole uprave i zaštite ljudskih prava (i bližeg normativnog uređivanja pojedinih oblasti društvenog života - dodao autor), imajući u vidu da su se tradicionalni oblici kontrole (i regulacije - dodao autor) pokazali kao nepovoljni, neadekvatni, a često i zavisni u odnosu na subjekte koje kontrolišu⁹.

Ipak, teorija i zakonodavstvo po ovom pitanju nisu na istoj ravni. Naime, Ustav Republike Srbije¹⁰ ne poznaje nezavisna regulatorna tela pod tim nazivom, ali stvara osnov za njihovo postojanje, predviđanjem mogućnosti da se pojedinim licima, koja ne ulaze u sistem organa državne uprave, povere javna ovlašćenja.¹¹ Javna ovlašćenja mogu se poveriti jedino zakonom i to preduzećima, ustanovama, organizacijama, pojedincima i posebnim organima preko kojih se ostvaruje regulatorna funkcija u pojedinim oblastima ili delatnostima.¹² U tom smislu, REM pripada grupi posebnih organa kojima su zakonom poverena javna ovlašćenja radi ostvarivanja regulatorne funkcije u vezi sa elektronskim medijima. Dakle, osnovna specifičnost ovog organa ogleda se u činjenici da ono ima samostalan i nezavisan status u vršenju poslova iz svoje nadležnosti.

3. Funkcionalna nezavisnost REM-a

Nezavisni status REM-a treba da obezbedi slobodu od bilo kakvog spoljnog ili unutrašnjeg uticaja na rad ove institucije. Građani, privredni subjekti, među kojima se posebno ističu pružaoci medijskih usluga, kao i organi javne vlasti, nemaju pravo da na bilo koji način utiču na rad i donošenje odluka REM-a. To znači da oni imaju dužnost da se uzdrže od ostvarivanja uticaja na rad ovog tela. Podrazumeva se, u slučaju prekoračenja ustavnih i zakonskih ovlašćenja, sudovi i javna tužilaštva, imaju mogućnost da utiču na rad i akte ove institucije. Ovaj oblik nezavisnosti REM-a može se odrediti kao „funkcionalna nezavisnost“.

Funkcionalna nezavisnost REM-a nije apsolutne prirode. Naime, REM je odgovoran Narodnoj skupštini Republike Srbije (u daljem tekstu: Narodna skupština) za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti. Odgovornost se prvenstveno odnosi na kvalitet i pravilnost rada, budući da nadzor nad zakonitošću rada ove institucije mogu vršiti sudovi (opšte i posebne nadležnosti) kao nezavisni državni organi. Kvalitativna odgovornost ispituje se putem ocene izveštaja o radu koje REM podnosi Narodnoj skupštini. U tom kontekstu postoje redovni godišnji izveštaj, za prethodnu kalendarsku godinu i vanredni izveštaj o radu, koji Narodna skupština može zahtevati od REM-a, za radne periode kraće od godinu dana.¹³ Za prekoračenje ovih rokova nije predviđena sankcija, ali to može biti značajna činjenica prilikom ocene izveštaja.

2010, ss. 231-269. Iako postoji dosta argumenata kojim bi se mogla braniti teza o postojanju četvrte grane vlasti, takvo shvatanje, trenutno, ima prevashodno teorijski značaj. S. Andonović, Pravna priroda Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, Beograd 1-2/2019, s. (205-220) 212.

⁹ Davinić (bel. 7), s. 17.

¹⁰ Ustav Republike Srbije, *Sl. gl. RS* 98/2006.

¹¹ S. Lilić, *Upravno pravo i upravno procesno pravo*, Beograd 2013, s. 69.

¹² Ove organizacione forme mogu se obuhvatiti pojmom organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja. P. Dimitrijević, Organizacija državne uprave u Republici Srbiji, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, Niš 62/2012, s. (73-89) 81.

¹³ Vanredni izveštaj o radu REM je dužan da podnese u roku od 30 dana od prijema zahteva.

Na ovom mestu, skrećem pažnju na odredbu Zakona o elektronskim medijima Crne Gore,¹⁴ koja predviđa da je Savjet Agencije za elektronske medije, pandan REM-u, dužan da najkasnije do kraja juna tekuće godine, stavi na uvid javnosti izveštaj o radu, putem internet stranice Agencije.¹⁵ Uz to, Savjet ima dužnost da sve akte o pravima i obavezama fizičkih lica, sa obrazloženjem i bez odlaganja, učini dostupnim javnosti. Ove odredbe su značajne sa aspekta transparentnosti i ostvarivanja uvida građana u rad nezavisnog tela u oblasti medija, ali i olakšanog funkcionisanja medija, koji znaju kako treba da postupaju u sličnim situacijama. U Republici Srbiji, predviđeno je da se pravilnik i uputstva objavljuju u „Službenom glasniku Republike Srbije“, a preporuka na internet stranici REM-a,¹⁶ dok obaveza objavljivanja godišnjeg izveštaja nije jasno predviđena, za razliku od finansijskog plana. Smatram da bi REM trebao sve podzakonske opšte pravne akte da javno objavljuje na svojoj internet prezentaciji.¹⁷ Takođe, trebalo bi raditi na upoznavanju svih zainteresovanih subjekata, prevashodno medija, sa novom regulativom i praksom, čime bi se dodatno povećala efikasnost i transparentnost rada ove institucije.

Osim što Narodna skupština ocenjuje redovne i vanredne izveštaje REM-a, ona vrši izbor najvažnijih organa ovog tela. Od načina izbora članova organa REM-a, zavisi i stepen ostvarivanja nezavisnosti ovog tela, budući da kandidat za člana ima određeni odnos sa ovlašćenim predlagačem, ali i sa onima koji ga biraju na tu funkciju. Zbog toga, javlja se pitanje, da li se u praksi može očekivati ostvarivanje funkcionalne nezavisnosti REM-a imajući u vidu njegov odnos sa Narodnom skupštinom? Odgovor na ovo pitanje nije jednostavan, imajući u vidu prirodu i značaj Narodne skupštine, kao zakonodavnog tela u koje ulaze slobodno izabrani predstavnici naroda. Nezavisnost treba prvenstveno da se ogleda u odnosu na izvršnu granu vlasti (Vladu i ministarstva). Ipak, ne sme se izgubiti iz vida činjenica da u Narodnu skupštinu ulaze predstavnici političkih partija. Zbog toga je od značaja na adekvatan način normativno urediti uslove i način izbora lica koja čine glavni organ REM-a.¹⁸ Radi utvrđivanja stanja stvari u ovoj oblasti, analiziraću odredbe u vezi sa ovlašćenim predlagačima kandidata za organe REM-a, kao i način njihovog izbora.

4. O uslovima za izbor članova Saveta

Organi REM-a su Savet REM-a (u daljem tekstu: Savet), koji donosi odluke o svim pitanjima iz delokruga rada ovog tela i predsednik Saveta, čiji se poslovi sastoje od predstavljanja i zastupanja REM-a.¹⁹ Najvažniji organ REM-a, Savet, sastoji se od 9 članova,²⁰ koji moraju da ispune nekoliko kriterijuma za izbor u ovaj organ. Članovi moraju da budu državljani Republike

¹⁴ Zakon o elektronskim medijima Crne Gore, *Sl. gl. CG* 46/2010, 40/2011, 53/2011, 6/2013, 55/2016, 92/2017.

¹⁵ Čl. 15 Zakona o elektronskim medijima Crne Gore (bel. 14).

¹⁶ Čl. 25 st. 6 Zakona o elektronskim medijima (bel. 2).

¹⁷ Kako se u teoriji navodi, usaglašenost sa zakonodavstvom, pravima i procedurama nije sama po sebi dovoljna odlika dobre uprave. Ovaj pojam podrazumeva i visoki integritet, efikasnost, iskrenost i otvorenost javnih službenika. M. Davinić, *Evropski ombudsman i loša uprava*, Beograd 2013, s. 107.

¹⁸ U teoriji je izražen stav da se ideja nezavisnog regulatornog organa može diskreditovati, tako što se uspostavlja politička kontrola putem instituta izbora i opoziva članova Saveta (RRA). J. Trkulja, *Deficiti medijskog zakonodavstva u Srbiji*, *Zbornik radova Pravno fakulteta u Nišu*, Niš 61/2012, s. (1-31) 8.

¹⁹ V. čl. 7 Zakona o elektronskim medijima (bel. 2).

²⁰ Broj članova u uporednom pravu varira, pa tako u Crnoj Gori Savjet ima 5 članova, dok u Hrvatskoj Vijeće Agencije za elektroničke medije broji 7 članova.

Srbije, da imaju prebivalište na teritoriji Republike Srbije, da poseduju visoko obrazovanje i da ispunjavaju kriterijum „uglednih stručnjaka“ u oblastima u vezi sa radom REM-a. Po pravilu, reč je o stručnjacima iz oblasti medija, ekonomije, prava, inženjerstva, itd. Nije neophodno da visoko obrazovanje bude u vezi sa oblastima u kojima su kandidati postali ugledni stručnjaci, ali to može da predstavlja relevantnu činjenicu prilikom procene kandidature i izbora kandidata za članstvo u Savetu.

Većina postavljenih kriterijuma za članstvo ne izaziva dileme, osim jednog. Naime, kriterijum u vidu pravnog standarda „uglednog stručnjaka“ postavljen je prilično apstraktno i ostavlja prostor za široku diskrecionu, pa i političku ocenu narodnih poslanika, po pitanju koja sve lica uživaju ovaj status, budući da je „ugled“ promenljiva kategorija i zavisi od mnogo faktora. U literaturi se kao jedan od mogućih predloga za poboljšanja ovog rešenja predlaže korišćenje standarda „dokazani stručnjak“, koji se lakše može utvrditi (primera radi, akademskim radovima i radnom praksom).²¹

U cilju poboljšanja normativnog rešenja, smatram da treba uvesti dodatne i precizirati postojeće kriterijume u vezi sa uslovima za izbor članova Saveta, koji bi pružali dodatne garancije za kvalitetne i nezavisne kandidate, odnosno članove. U tom smislu, kao potencijalni kriterijumi, mogli bi se predvideti: minimum 15 godina radnog iskustva u oblasti u okviru koje se kandidat predlaže, diploma visokog obrazovanja gde će prednost imati oni kandidati koji su se akademski i stručno dodatno usavršavali (poslediplomske i stručne studije), kao i standard „dokazanog stručnjaka“. Takvi kriterijumi pružali bi dodatne garancije za nezavisno i kvalitetno delovanje članova Saveta.

Kandidate koji ispunjavaju kriterijume za Savet bira Narodna skupština, na osnovu predloga ovlašćenih predlagača. Ovlašćeni predlagači nemaju samo ovlašćenje, već i dužnost da upute predlog za izbor kandidata Narodnoj skupštini. Postoji osam ovlašćenih predlagača kandidata za članove Saveta. To su: 1. Odbor za kulturu i informisanje Narodne skupštine, 2. Odbor za informisanje Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine, kao nadležni odbor skupštine autonomne pokrajine, 3. Univerziteti akreditovani u Republici Srbiji, zajedničkim dogovorom, 4. Udruženja izdavača elektronskim medija čiji članovi imaju najmanje 30 dozvola za pružanje audio i audio-vizuelnih medijskih usluga i udruženja novinara u Republici Srbiji od kojih svako ponaosob ima najmanje 500 članova, a registrovana su najmanje tri godine pre raspisivanja javnog poziva zajedničkim dogovorom, 5. Udruženja filmskih, scenskih i dramskih umetnika i udruženja kompozitora u Republici Srbiji, ako su registrovana najmanje tri godine pre raspisivanja javnog poziva zajedničkim dogovorom, 6. Udruženja čiji su ciljevi ostvarivanje slobode izražavanja i zaštita dece, ako su registrovana najmanje tri godine pre dana raspisivanja javnog poziva, a imaju najmanje tri realizovana projekta u ovoj oblasti u poslednje tri godine, zajedničkim dogovorom, 7. Nacionalni saveti nacionalnih manjina, zajedničkim dogovorom, 8. Crkve i verske zajednice, zajedničkim dogovorom.²²

²¹ Nezavisno udruženje novinara Srbije, *Pravna analiza položaja nezavisnog regulatornog tela u oblasti elektronskih medija u Srbiji*, Beograd 2018, s. 16. Dostupno na: [file:///C:/Users/Win/Downloads/PRAVNA%20ANALIZA%20POLO%20AJA%20NEZAVISNOG%20REGULAT%20ORNOG%20TELA%20U%20OBLASTI%20ELEKTRONSKI%20MEDIJA%20U%20SRBIJI%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Win/Downloads/PRAVNA%20ANALIZA%20POLO%20AJA%20NEZAVISNOG%20REGULAT%20ORNOG%20TELA%20U%20OBLASTI%20ELEKTRONSKI%20MEDIJA%20U%20SRBIJI%20(1).pdf), očitavanje: 01.02.2020.

²² Čl. 9 st. 1 Zakona o elektronskim medijima (bel. 2).

Svaki od ovlašćenih predlagača može da predloži jednog kandidata, osim nadležnog odbora Narodne Skupštine, tj. Odbora za kulturu i informisanje, koji predlaže dva kandidata. Pri tome, nadležni skupštinski odbor mora da vodi računa o teritorijalnoj zastupljenosti kandidata. Ovu odredbu treba posmatrati tako da kandidati budu sa teritorija koje su manje zastupljene među ostalim članovima i kandidatima, ne nužno sa teritorije autonomnih pokrajina.

Postavlja se pitanje razloga zbog koga je nadležnom odboru Narodne skupštine dato ovlašćenje za dva kandidata, za razliku od svih ostalih predlagača. Na taj način, povećava se mogućnost političkog uticaja na rad Saveta, posebno imajući u vidu da predlozi kandidata dolaze iz istog centra – Narodne skupštine. Neparan broj članova Saveta mogao se postići i na drugi način, davanjem ovlašćenja drugoj grupi (stručnih) predlagača, pod koju se mogu podvesti nevladine organizacije koje se bave pitanjima transparentnosti ili zaštite ljudskih prava. Ilustracije radi, parlament u Crnoj Gori nije ovlašćen predlagač kandidata za članove nezavisnog tela u oblasti elektronskih medija.²³ Skrećem pažnju i na manje kvalitetnija rešenja. Naime, u Hrvatskoj je posebno izražen uticaj izvršne vlasti na izbor članova Vijeća za elektroničke medije. Predsednika i ostale članove veća bira Hrvatski sabor na predlog Vlade Republike Hrvatske.²⁴ Smatram da je srpsko normativno rešenje bolje po pitanju ostvarivanja nezavisnosti članova Saveta, odnosno Vijeća, budući da smanjuje uticaj izvršne vlasti, dok je taj uticaj u Hrvatskoj veoma izražen.

Ovlašćeni predlagači kandidata za članove REM-a oslikavaju pluralnost mišljenja i zasnivaju se na potrebi učešća različitih interesa u radu elektronskih medija i uređivanju podzakonskih pravila u ovoj oblasti. To je odgovarajuće rešenje koje pomaže REM-u da ostvari bolji uvid i da izrazi različite interese u vezi sa elektronskim medijima. Omogućavanjem različitim grupama da predlože svog kandidata, podstiče se i nezavisnost kandidata, budući da predlozi ne dolaze iz jednog centra.

Ipak, u vezi sa pojedinim ovlašćenim predlagačima u praksi se javljaju izazovi. Naime, prilikom jednog od izbora kandidata koga predlažu udruženja čiji su ciljevi ostvarivanje slobode izražavanja i zaštita dece, kandidata su predložile civilne organizacije koje se bave zaštitom prava osoba sa invaliditetom,²⁵ što suštinski odstupa od cilja zbog koga je ovaj predlagač ovlašćen. Zbog toga, važno je na pravilan način primenjivati zakonske norme u vezi sa uslovima izbora, ali i voditi računa o načinu izbora članova Saveta.

5. Način izbora članova Saveta

Postupak izbora članova Saveta započinje objavljivanjem javnog poziva za upućivanje predloga kandidata. Poziv upućuje Odbor za kulturu i informisanje Narodne skupštine i to šest meseci pre prestanka mandata člana Saveta, koji traje pet godina. Ukoliko je do prestanka mandata člana Saveta došlo pre isteka perioda od 5 godina,²⁶ poziv se upućuje najkasnije 15 dana od prevremenog prestanka mandata. Prema ranijem zakonu, Zakonu o radiodifuziji, članovi Saveta

²³ V. čl. 19 Zakona o elektronskim medijima Crne Gore (bel. 14).

²⁴ Čl. 68 Zakona o elektroničkim medijima Hrvatske, *NN RH* 153/09, 84/11, 94/13, 136/13.

²⁵ R. Đurić/J. Dobrilović, *Zaštita javnog interesa i medijskog pluralizma u Srbiji – radni izveštaj*, Beograd 2019, s. 21, dostupno na: <https://crta.rs/zastita-javnog-interesa-i-medijskog-pluralizma-u-srbiji/>, očitavanje: 03. 02. 2020.

²⁶ Države uporednog prava, poput Hrvatske i Crne Gore, takođe su se odlučile za trajanje mandata članova Vijeća, odnosno Savjeta od pet godina.

RRA birali su se na period od šest godina, što je možda bolje rešenje po pitanju ostvarivanja nezavisnosti članova u odnosu na Narodnu skupštinu i poslanike, čiji mandat traje 4 godine.²⁷

Kandidate mogu da predlože nadležni odbori Narodne skupštine i skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine, kao i pojedinačne organizacije koje ulaze u krug članova jedinstvenog ovlašćenog predlagača (univerziteti, udruženja izdavača elektronskih medija, udruženja filmskih, scenskih i dramskih umetnika i kompozitora, udruženja čiji su ciljevi ostvarivanje slobode izražavanja i zaštite dece, nacionalni saveti nacionalnih manjina, crkve i verske zajednice). Predlog se dostavlja zajedno sa zahtevanim dokazima o ispunjavanju kriterijuma, pisanim pristankom lica koje se kandiduje, kao i obrazloženjem zbog čega predloženo lice predstavlja odgovarajućeg kandidata za člana Saveta. Rok za podnošenje predloga iznosi 15 dana od objavljivanja javnog poziva. Dakle, moguće je da na javni poziv dospe veliki broj predloga, budući da se u okvirima ovlašćenih predlagača nalaze mnogobrojni organi i organizacije.

Nakon prijema predloga od strane ovlašćenih predlagača, Odbor za kulturu i informisanje Narodne skupštine, u roku od 7 dana od isteka roka za prijem predloga, utvrđuje listu kandidata i čini je dostupnom na internet prezentaciji Narodne skupštine.²⁸ U daljem roku od sedam dana od utvrđivanja liste, određuje se datum utvrđivanja zajedničkog predloga dva kandidata za članove Saveta. Preciznije rečeno, utvrđuje se datum za postizanje „zajedničkog dogovora“ između organizacija u okviru istog ovlašćenog predlagača.²⁹ Zakonom je ustanovljen mehanizam čiji je cilj da organizacije ostvare zajednički dogovor i podnose predlog za kandidate. Organizacijama ovlašćenih predlagača omogućava se prostor za sastanak u okviru Narodne skupštine za čiju organizaciju je nadležan Odbor za kulturu i informisanje.³⁰ Cilj održavanja sastanka jeste da se svi oni koje ulaze u krug organizacija koje zajedno čine ovlašćenog predlagača dogovore i konačno utvrde predlog dva kandidata za člana Saveta.

Možemo reći da je zajednički dogovor teško ostvarljiv u oblastima u kojima postoji veći broj organizacija. Primera radi, u Republici Srbija ima 16 akreditovanih univerziteta.³¹ Postavlja se pitanje, da li se svi akreditovani univerziteti mogu „dogovoriti“ o zajedničkim kandidatima, kako zakon navodi. Slična je situacija sa crkvama i verskim zajednicama koje moraju zajedničkim dogovorom da dođu do predloga kandidata. Takođe, u Republici Srbiji postoji preko 30 priznatih crkava i verskih zajednica,³² što stvara identične izazove u vezi sa mogućnošću zajedničkog dogovora i predlaganja kandidata.

Ukoliko se „zajednički dogovor“, kao primarni metod određivanja kandidata u okviru istog ovlašćenog predlagača, ne može postići, konačan predlog utvrđuje se glasanjem, što se dešava u najvećem broju slučajeva. Na taj način, „preglasavanje“ implicitno predstavlja osnovni metod

²⁷ Ipak, prethodni zakon je dozvoljavao mogućnost političkog uticaja, zbog različitog trajanja mandata članova Saveta. Za više o kritici ovog rešenja v. Vučković (bel. 3), s. 380.

²⁸ Postoji mogućnost i produženja roka za utvrđivanje liste na 15 dana, ako je nadležna služba ostavila nekom od predlagača dodatni rok da uredi svoj predlog, odnosno da dostavi dokaz o ispunjenosti nekog od uslova. Čl. 10 st. 6 Zakona o elektronskim medijima (bel. 2).

²⁹ *Ibid.*, čl. 11 st. 1.

³⁰ Ovaj sastanak se mora održati u roku od 7 dana od utvrđivanja liste svih kandidata.

³¹ Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, *Spisak akreditovanih fakulteta i univerziteta*, dostupno na: http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2015/08/Akreditovani_fakulteti_i_univerziteti-2014_022.pdf, očitavanje: 24. 01. 2020.

³² V. Ministarstvo pravde, *Spisak crkava i verskih zajednica*, dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/registar/1138/spisak-crkava-i-verskih-zajednica-php>, očitavanje: 24. 01. 2020.

određivanja kandidata između organizacija u okviru istog predlagača. Postoji suštinska razlika između dogovora i glasanja, pa deluje da je zakonodavac želeo da pomiri sve interese, ali je istovremeno, ostavio glasanje kao konačan metod izbora kandidata. Na kraju, umesto zajedničkog dogovora, kandidat postaje onaj član koji je dobio najveći broj glasova organizacija, što ostavlja prostor za lobiranje o kandidatima. Iako ovo rešenje pruža ravnopravnost organizacijama, pravednost takvog glasanja je dovedena u pitanje, budući da nemaju sve organizacije u okviru ovlašćenog predlagača identičnu strukturu članova, veličinu, pa i značaj u društvu, iako njihovi glasovi imaju istu vrednost. Stoga bi pogodno bilo razmisliti o eventualnom uvođenju dodatnih kriterijuma po kojima bi veličina, trajanje ili neki drugi elementi organizacija bili od uticaja na vrednost glasa prilikom izbora kandidata.

Glasanje obezbeđuje i organizuje nadležna služba Narodne skupštine, nakon čega se na njenoj internet prezentaciji objavljuje konačan spisak kandidata sa kojima se organizuje i obavlja javni razgovor. Svrha javnog razgovora sa kandidatima jeste da pruži transparentnost i omogući uvid javnosti u izbor članova nezavisnog regulatornog tela.

Nakon obavljanja javnog razgovora, izbor člana Saveta stavlja se na dnevni red prvog narednog zasedanja Narodne skupštine.³³ Potencijalni problem sa ovakvim normativnim rešenjem je taj što ne pruža jasna uputstva o tome da li poslanici Narodne skupštine moraju da izaberu nekog od predloženih kandidata.

Stavljanje na dnevni red podrazumeva samo da se odlučivanje o kandidatima stavi pred narodne poslanike, ali se ne uređuje situacija u kojoj narodni poslanici odbiju predloge kandidata. Takav problem javio se u praksi Narodne skupštine 2016. godine, kada je došlo do rasprave po pitanju da li poslanici imaju pravo da ne izaberu nikoga od predloženih kandidata.³⁴ Na zasedanju Narodne skupštine, na kome se odlučivalo o kandidatima koji su predložili udruženja čiji su ciljevi ostvarivanje slobode izražavanja i zaštite dece, nije izabran nijedan kandidat. Tadašnja predsednica odbora navela je da „poslanici nisu bili zadovoljni kandidatima, pa se taj postupak sada ponavlja“.³⁵ Zaista, mogućnost da se ne izabere kandidat nije predviđena u Poslovniku Narodne skupštine.³⁶ Međutim, imajući u vidu posao narodnih poslanika i činjenicu da su se predlozi našli na zasedanju Narodne skupštine, smatram da se oni moraju izjasniti, za ili protiv predloženih kandidata. U suprotnom, oni izbegavaju svoje zakonom i poslovníkom utvrđene dužnosti i obaveze narodnih poslanika.

Ukoliko se ne glasa o kandidatima, nastaje pravna praznina, budući da Zakon o elektronskim medijima ne određuje dalji postupak u situaciji odbijanja predloga od strane narodnih poslanika. U tom slučaju, postupak bi trebalo ponoviti, ali se javlja opasnost od „ping-pong efekta“ u kojem ovlašćeni predlagači dostavljaju iste predloge, a poslanici ponovo odbijaju takav predlog, što se može ponoviti neograničeni broj puta, tako da REM može duži period da funkcioniše u nepotpunom sastavu.

Takva situacija, sa druge strane, može dovesti do smetnji u primeni Zakona o elektronskim medijima. Zbog toga, smatram da bi Zakon o elektronskim medijima trebalo normativno

³³ Čl. 11 st. 9 Zakona o elektronskim medijima (bel. 2).

³⁴ M. Čekerevac, *Da li je pravo izbora i da se ne izabere niko*, Politika, Beograd, dostupno na: <http://www.politika.rs/sr/clanak/367044/Da-li-je-pravo-izbora-i-da-se-ne-izabere-niko>, očitavanje: 24. 01. 2020.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Poslovnik Narodne skupštine, *Sl. gl. RS* 20/2012.

dopuniti u ovom delu. Iz moje tačke gledišta, postoje dva moguća načina poboljšanja. Prvi, radi izbegavanja uticaja narodnih poslanika i političkih stranaka na izbor, moguće je predvideti da sami ovlašćeni predlagači biraju članove Saveta. U takvom odnosu snaga, Narodna skupština ne bi birala članove, već bi nadležni odbor Narodne skupštine samo pružao administrativnu pomoć u organizovanju zajedničkog dogovora za ovlašćene predlagače.

Sa druge strane, postoji mogućnost predviđanja obaveze narodnih poslanika da prema unapred utvrđenim kriterijumima izaberu jednog od dva kandidata koje im predlože ovlašćeni predlagači. U tom smislu indikativan je crnogorski Zakon o elektronskim medijima, koji predviđa da u slučaju više odvojenih predloga sa različitim kandidatima, treba prihvatiti onaj predlog, odnosno onog kandidata koji ima podršku većeg broja ovlašćenih predlagača i koji ima duže radno iskustvo iz oblasti koje su relevantne za obavljanje delatnosti Agencije.³⁷

Uz sve prethodno navedeno, smatram da je potrebno urediti i postupak u slučaju da se članovi Saveta ne izaberu na prvom narednom zasedanju Narodne skupštine. Kao potencijalno rešenje ovog problema javlja se mogućnost ponavljanja postupka pred Narodnom skupštinom u određenom (kraćem) roku, bez obaveze ponovnog predlaganja kandidata.

6. Status članova Saveta

Status članova Saveta je u direktnoj vezi sa nezavisnim statusom REM-a. Iz nezavisne pravne prirode ovog tela proizlazi da članovi Saveta ne mogu obavljati javnu funkciju ili funkciju u okviru političkih stranka, što pomaže ostvarivanju principa nezavisnosti i samostalnosti. Članovi obavljaju svoju ulogu u Savetu po sopstvenom uverenju i znanju. To isključuje primanje instrukcija od strane organizacija koje su ih kandidovale, ali i od svih drugih lica. Podrazumeva se, nezavisnost se ne sme sukobiti sa principom zakonitosti, što znači da su zakonske norme uvek iznad volje članova Saveta i podložne su preispitivanju pred sudom.

U slučaju nepravilnog ili nezakonitog obavljanja funkcije, Narodna skupština može i pre isteka petogodišnjeg mandata da razreši člana Saveta. Za takvo razrešenje neophodna je inicijativa, odnosno predlog najmanje 20 narodnih poslanika, koji se zasniva na nekom od zakonom predviđenih razloga.³⁸ Jedan od razloga koji može izazvati dileme u praksi odnosi se na „nesavesno i nepravilno obavljanje poslova, odnosno postojanje razloga za nedostojnost funkcije, kao i zanemarivanje, odnosno nesavesno obavljanje funkcije, što uzrokuje veće smetnje u radu REM-a“. Standard nesavesnog obavljanja funkcije člana Saveta ostavlja prostor za slobodnu ocenu narodnih poslanika o radu člana Saveta, budući da se može tumačiti u skladu sa dnevno političkim potrebama i ciljevima. Posmatrajući sa druge strane, Narodna skupština kao svojevrtni kontrolor, mora imati mogućnost da direktno utiče na rad članova REM-a, kako oni ne bi svoju ulogu vršili maliciozno i suprotno zakonskim ovlašćenjima. Osim toga, mišljenje Saveta

³⁷ Čl. 28 st. 3 Zakona o elektronskim medijima Crne Gore (bel. 14).

³⁸ Ostali razlozi za razrešenje su: 1. Bolest člana Saveta koja ga onemogućava da u periodu dužem od šest meseci obavlja tu funkciju, pri čemu je neophodan nalaz nadležne zdravstvene ustanove, 2. Neistinitost podataka ili propuštanje njihovog navođenja, u vezi sa izborom na funkciju, 3. Inkompatibilnost funkcije člana Saveta sa drugom javnom funkcijom ili članstvom u političkoj partiji, odnosno ostvarivanje spoljašnjeg uticaja na člana Saveta, 4. Neosnovano odbijanje obavljanja dužnosti u periodu od najmanje tri meseca neprekidno ili šest meseci sa prekidima u periodu od dvanaest meseci. Čl. 16 st. 1 Zakona o elektronskim medijima (bel. 2).

o razrešenju i predviđena većina narodnih poslanika za odlučivanje o razrešenju (većina od ukupnog broja narodnih poslanika), predstavljaju mehanizme zaštite od eventualnog uticaja narodnih poslanika na rad članova REM putem instituta razrešenja.

Kada dođe do razrešenja člana Saveta, dalji rad Saveta odbija se u nepotpunom sastavu, pri čemu ovaj organ ne može donositi punovažne odluke ako je broj članova Saveta manji od 5.³⁹ Smatram da bi trebalo povećati minimalni broj članova koji je neophodan za rad Saveta, budući da se u suprotnom mogu donositi odluke bez učešća relevantnih aktera, što može dovesti u pitanje i legitimitet odluka REM-a.

7. Finansijska nezavisnost REM-a

Pored funkcionalne, od velikog značaja za pravilan i zakonit rad REM-a je i finansijska nezavisnost. Finansijska nezavisnost obezbeđuje REM-u novčana sredstva koja su neophodna za normalno funkcionisanje i korišćenje zakonom poverenih ovlašćenja. Prihod REM-a zasniva se na novčanim sredstvima koja dolaze iz naplaćenih naknada za medijske usluge čiji su obveznici pružaoci medijskih usluga i to za korišćenje prava na pružanje medijske usluge. Takav sistem potvrđuje pravilo da se „regulatorna tela najvećim delom finansiraju iz sopstvenih sredstava, za razliku od kontrolnih tela koja sredstva za rad obezbeđuju iz budžeta Republike Srbije“.⁴⁰

Finansiranje REM-a se ostvaruje na osnovu finansijskog plana koji za svaku godinu donosi Savet i objavljuje na svojoj internet stranici. Finansijski plan sadrži utvrđene prihode i rashode REM-a, rezerve za izdatke i druge činjenice od značaja za sagledavanje politike zarada i zaposlenosti u okvirima ove institucije.⁴¹ Ukoliko REM u okviru jedne kalendarske godine ostvari višak prihoda nad rashodima u obavezi je da ta sredstva vrati u budžet Republike Srbije, dok u slučaju obrnutog ishoda, kada troškovi nadmašuju prihode, njihova razlika se finansira iz budžeta Republike Srbije.

Potencijalni problem u vezi sa ovakvim načinom finansiranja nastaje u situaciji kada se ne usvoji finansijski plan za tekuću godinu. U tom slučaju primenjuje se finansijski plan iz prethodne godine, koji nije usklađen sa trenutnim stanjem tržišta, potrebama REM-a i ostalim finansijskim promenama. 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. U tom smislu potrebno je voditi računa o ceni nekretnina (za prostore koje iznajmljuje REM), izmenjenoj ceni materijala i usluga po ugovoru, naknadi za zaposlene, izmenama socijalnih doprinosa i obaveza za poreze, itd.⁴² Propuštanje usvajanja izveštaja može stvoriti dodatne izazove u slučaju da se dve ili više godina za redom ne usvoji finansijski plan. Iako necelishodno, u ovoj situaciji trebalo bi primenjivati poslednji usvojeni plan, budući da se on primenjivao u prethodnoj godini. U praksi REM-a, upravo takva situacija se dogodila 2018. godine, kada finansijski plan nije usvojen, već je primenjen poslednji usvojen iz 2017. godine.⁴³ Treba imati u vidu da Narodna skupština može da uskrati saglasnost na finansijski plan, što predstavlja deo problema, koji se

³⁹ Čl. 17 Zakona o elektronskim medijima (bel. 2).

⁴⁰ Davinić (bel. 7), s. 21.

⁴¹ V. čl. 34 st. 1 i 2 Zakona o elektronskim medijima (bel. 2).

⁴² Ovo su samo neki od finansijskih elemenata koji su nalazili mesto u finansijskim izveštajima iz prethodnih godina.

⁴³ V. Odluka o usvajanju Finansijskog plana REM-a za 2017, br. 2699/16/17-8. od 27. 02. 2017.

mora rešavati putem predviđanja obaveze narodnih poslanika da daju saglasnost ili preporuke za ispravljanje finansijskog plana REM-a.

Pomenuto je da se REM finansira iz naknada za svoj rad. U cilju izbegavanja nametanja neopravdano visokih naknada, Zakon o elektronskim medijima određuje da se visina naknade, kao cena za pružanja medijske usluge, utvrđuje na bazi stvarnih troškova regulacije, u skladu sa načelom proporcionalnosti.⁴⁴ Visina naknade se utvrđuje na godišnjem nivou i to podzakonskim aktom REM-a, kako bi se pružaocima medijskih usluga dala određena predvidljivost u vezi sa plaćanjem naknada.

Kao svojevrsna zaštita od postavljanja neopravdano visokih cena, predviđena je i obaveza davanja saglasnosti Vlade na podzakonski akt kojim se utvrđuje visina naknade, mogućnost izmene i načina obračunavanja. Cilj saglasnosti je da pruži zaštitu od samovolje i nepravilnog rada nezavisnog tela, što je u službi zaštite onih koji pružaju medijske usluge, privrednih subjekata koji se oglašavaju preko elektronskih medija i samih građana. Ipak, na ovaj način se ostvaruje jedan vid uticaja izvršne vlasti na funkcionisanje ovog nezavisnog tela i to na posredan način, preko finansijskih aspekata. Stoga, trebalo bi predvideti drugačije mehanizme procene visine naknade, koji neće biti u rukama izvršne vlasti, već drugog nezavisnog tela ili nezavisnog organa u okviru same organizacije regulatora.

Ne treba se izgubiti iz vida činjenica da je jedan od osnovnih ciljeva naknade da spreči zloupotrebu prava od strane građana i pravnih lica. U tom smislu, mogućnost podnošenja prijave treba da bude ograničena određenom naknadom jer je u suprotnom moguće podneti veliki broj neopravdanih prijava koje sputavaju normalno funkcionisanje REM-a. Primera radi, REM je dana 13. novembra 2019. primio 155 prijava istovetne sadržine, od strane različitih lica, koja su zahtevala odgovarajuću meru zbog uočenog govora mržnje u jednom programu koji emituje pružalac medijske usluge. Sve prijave su odbačene, budući da su podnosioci obavješteni da podnesci sadrže formalne nedostatke, koji nisu uređeni u roku od osam dana. Potreba za dopunom odnosila se na: pun naziv pružaoca medijske usluge, dan i čas emitovanog programskog sadržaja, navode kojima se ugrožavaju lični ili opšti interesi i potpis podnosioca.⁴⁵ Radi izbegavanja malicioznog vršenja prava, poput izloženog, neophodno je predvideti taksu koja će odvrćati od nesavesnog i tendencioznog podnošenja prijava.

Zbog svega navedenog potrebno je voditi računa o funkcionalnoj i finansijskoj nezavisnosti, budući da one predstavljaju osnovne preuslove nesmetanog i pravilnog obavljanja ovlašćenja koje REM ima u svom delokrugu.

⁴⁴ Prilikom utvrđivanja stvarnih troškova regulacije i određivanja visine naknade, REM mora da vodi računa o određenim elementima. Ti elementi se odnose na: 1. Broj stanovnika na području na kome se pruža medijska usluga, 2. Vrste elektronskog medija (radio, televizija, druge audio-vizuelne usluge), 3. Način pružanja medijske usluge, 4. Tip medijske usluge prema sadržaju, 5. vrstu postupka u kome se izdaje dozvola, 6. Programsku koncepciju pružalaca usluge.

⁴⁵ V. Rešenje Saveta REM br. 07-2085/19-3 od 19. 12. 2019, Rešenje Saveta REM br. 07-2087/19-3 od 19. 12. 2019, Rešenje Saveta REM br. 07-2088/19-3 od 19. 12. 2019, Rešenje Saveta REM br. 07-2088/19-3 od 19. 12. 2019, itd.

8. Delokrug rada REM-a

Osnovni cilj kojem REM teži jeste da pruži podršku medijskim slobodama, kao jednom od postulata demokratije, putem regulacije funkcionisanja elektronskih medija na nezavisan način.⁴⁶ Osim nezavisnog položaja, za uspešno ostvarivanje prethodno pomenutih ciljeva potrebna su odgovarajuća ovlašćenja, ali i jasno određen delokrug rada ovog tela.

Poslovi iz delokruga rada REM-a, mogu se klasifikovati u nekoliko kategorija. Tako, REM obavlja podzakonske normativne poslove (donošenje statuta i opštih podzakonskih akata, uređenje postupaka izdavanja dozvola i odobrenja, itd),⁴⁷ poslove putem kojih se ostvaruje „kontrolna uloga“ (kontrola rada pružalaca medijskih usluga, odlučivanje o prijavi u vezi sa programskim delovanjem, izricanje mere pružaoocima usluga),⁴⁸ poslove razvoja društvenih vrednosti u oblasti medija (očuvanje srpske kulture i kulture nacionalnih manjina, dostupnosti medijskih usluga osoba sa invaliditetom, razvoj stvaralaštva), poslove istraživanja i analize stanja u vezi sa poslovima delovanja i drugi.⁴⁹

Dok većina poslova predstavlja izvorne poslove REM-a, ovo telo pojedine poslove obavlja kao poverene. Reč je o poslovima koji se odnose na donošenje opštih podzakonskih akata, uređivanje postupka izdavanje dozvola za pružanje medijske usluge televizije, izdavanje odobrenja za pružanje medijskih usluga na zahtev, izricanje mera pružaoocima medijskih usluga, utvrđivanje logičke numeracije kanala i utvrđivanje pravila koja se odnose na programske sadržaje u vezi sa zaštitom dostojanstva ličnosti, prava maloletnika i zabrane govora mržnje, kao i obavezujućih pravila za pružaoce medijskih usluga. Na ovaj način REM obavlja poslove državne uprave, tj. upravnu delatnost, upravni rad,⁵⁰ ali formalno ne predstavlja deo državne organizacione strukture.

Povereni poslovi imaju poseban status u pravnom sistemu Republike Srbije. Tako, nad obavljanjem poverenih poslova može se vršiti unutrašnji (inspekcijski) nadzor od strane upravne inspekcije.⁵¹ Ovaj nadzor se sastoji od nadzora nad zakonitošću i svrsihodnošću rada imalaca javnih ovlašćenja u vršenju poverenih poslova državne uprave,⁵² pri čemu se usmeravanje organizacije i načina rada može obezbediti i instrukcijom. Vršanjem nadzora i davanjem instrukcija dovodi se u pitanje položaj nezavisnosti i samostalnosti u odnosu na sistem državne uprave, budući da REM ne spada u krug upravnih državnih organa. Smatram da REM kao nezavisni i samostalni organ ne sme da prima nikakve instrukcije i da mogućnost ove kontrole nije primerena položaju REM-a, pa treba pristupiti osavremenjivanju i usklađivanju Zakona o državnoj upravi sa posebnim zakonima, kako bi se sprečile logičke i normativne protivrečnosti.

Takođe, prilikom donošenja podzakonskih akata, uređivanja postupaka za izdavanje dozvola, propisivanja obavezujućih pravila za pružaoce medijskih usluga, pravila za programske sadržaje

⁴⁶ Dimitrijević/Vučković (bel. 6), s. 13.

⁴⁷ Kako se u literaturi navodi donošenjem podzakonskih opštih akata „na apstraktan i bezličan način se bliže određuju zahvaćeni društveni odnosi, tako da je doneta pravna norma adresovana na neodređen broj lica i neograničen broj slučajeva“. Z. Tomić, *Opšte upravno pravo*, Beograd 2012, s. 196.

⁴⁸ Važno je napomenuti da se „regulatorna i kontrolna funkcija međusobno ne isključuju, štaviše najčešće paralelno postoje kod nezavisnih tela, uz određene prateće funkcije“. Davinić (bel. 7), s. 20.

⁴⁹ Za detaljan delokrug rada REM-a, v. čl. 22 Zakona o elektronskim medijima (bel. 2).

⁵⁰ Tomić (bel. 47), s. 177.

⁵¹ V. čl. 45 Zakona o državnoj upravi, *Sl. gl. RS* 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018, 30/2018.

⁵² V. čl. 46 st. 1 Zakona o državnoj upravi (bel. 51).

i utvrđivanja logičke numeracije kanala, REM je u obavezi da pribavi mišljenje o njihovoj ustavnosti i zakonitosti i da ih objavi u Službenom glasniku Republike Srbije. Kako Zakon o elektronskim medijima ne sadrži detaljnija uputstva, postavlja se pitanje, ko je nadležan organ za davanje mišljenja o ustavnosti i zakonitosti?

U odgovoru na ovo pitanje mora se konsultovati Zakon o državnoj upravi. Prema odredbama ovog zakona, imalac javnih ovlašćenja dužan je da pre objavljivanja propisa pribavi od nadležnog ministarstva mišljenje o ustavnosti i zakonitosti propisa, a ministarstvo da njemu dostavi obrazloženi predlog kako da propis usaglasi sa Ustavom, zakonom, drugim propisom ili opštim aktom Narodne skupštine i Vlade.⁵³ Sistemski tumačeći, to znači da REM mora u vezi svakog propisa kojeg donosi da traži i dobije mišljenje nadležnog ministarstva. Iako ministarstvo ne bi trebalo da ulazi u ocenu materije i svrsishodnosti samog propisa, već samo da proceni njegovu usaglašenost sa propisima iste ili više pravne snage, postoji velika mogućnost uticaja državne uprave na rad nezavisnog regulatornog tela, što je protivno pravnoj prirodi, ali i ciljevima ovog tela. Suštinski, javlja se opasnost od mešanja izvršne vlasti u rad nezavisnog tela.

U slučaju da REM odbije da postupi po predlogu, ministarstvo ima dužnost da Vladi predloži donošenje rešenja o poništaju ili ukidanju konkretnog propisa (ako propis nije u skladu sa drugim propisom ili opštim aktom Narodne skupštine ili Vlade).⁵⁴ Na taj način, u potpunosti se ostvaruje uticaj izvršne vlasti (Vlade i državne uprave) na normativne poslove nezavisnog regulatornog tela.

Imajući u vidu cilj zbog koga je ustanovljen REM (ostvarivanje nezavisne regulacije medija u savremenim uslovima života), kao i nezavisnu prirodu ovog tela, smatram da je celishodno izmeniti pomenutu odredbu u vezi sa nadzorom nad zakonitošću propisa koje donosi REM i mogućnošću unutrašnjeg nadzora nad radom ovog tela.

Ustavnost i zakonitost mogu se jednako efikasno zaštititi odgovarajućim mehanizmima pred Ustavnim sudom. Sa druge strane, unutrašnji nadzor nezavisnog tela ne treba da bude predmet ispitivanja od strane organa koji pripadaju državnoj upravi, već ono treba da podleže samo oceni zakonitosti pred sudovima i oceni svrsishodnosti rada pred Narodnom skupštinom. Jedino na taj način može se osigurati funkcionalno nezavisan status REM-a.

9. O pojedinim poslovima REM-a

Brojnost i raznorodnost poslova u nadležnosti REM-a mogu uticati na efikasnost i pravilnost njegovog rada. Zbog toga, ukratko ću analizirati pojedine poslove REM-a i praktične izazove koji se javljaju u vezi sa njima.

Kao neki od osnovnih normativnih poslova REM-a predviđeni su donošenje Statuta i opštih podzakonskih akata predviđenih zakonom. Na osnovu ovih podzakonskih akata bliže se uređuju uslovi i način obavljanja drugih poslova, ali i samo funkcionisanje organizacije i zaposlenih. Praktično posmatrajući, REM je usvojio nekoliko opštih internih akata, ali oni nisu usklađeni sa novim nazivom i zakonskim okvirom. Naime, trenutno na snazi je Statut Republičke

⁵³ Čl. 57 st. 1 Zakona o državnoj upravi (bel. 51).

⁵⁴ U slučaju da propis nije u saglasnosti sa Ustavom ili zakonom, ministarstvo ima obavezu da predloži Vladi da ga obustavi od izvršenja i da pred Ustavnim sudom ospori ustavnost ili zakonitost takvog akta. V. čl. 57 st. 2 Zakona o državnoj upravi (bel. 51).

radiodifuzne agencije (čiji je REM sukcesor)⁵⁵ koji je doneo Savet Republičke radiodifuzne agencije, na osnovu Zakona o radiodifuziji. Takođe, poslovnik o radu koji je trenutno na snazi, odnosi se na rad Saveta Republičke radiodifuzne agencije.⁵⁶ Iako postoji odnos kontinuiteta između REM-a i RRA, pravno formalno posmatrano reč je o dva različita tela, od kojih je jedno „telo“ a drugo „agencija“, pa je neophodno usvojiti nove podzakonske opšte akte, koji su u skladu sa novim zakonskim okvirom i telom koje je ustanovljeno, budući da se na taj način ostvaruje princip zakonitosti i pravne sigurnosti. Savet REM-a je na 147. redovnoj sednici od 30. oktobra 2014. usvojio Statut Regulatornog tela za elektronske medije sa izmenama,⁵⁷ ali Narodna skupština još uvek nije dala saglasnost na ovaj podzakonski opšti pravni akt.⁵⁸

Dalje, kontrola zakonitosti rada pružalaca medijskih usluga spada u delatnost REM-a. Iako u okviru svojih nadležnosti obavlja kontrolne poslove, REM bi teško mogao da se okarakterise kao „kontrolno telo“, budući da nema efikasna sredstva za obavljanje ove uloge. Problem se javlja u vezi sa poslovima inspeksijskog nadzora koji bi umnogome pomogli u vršenju kontrolnih ovlašćenja. Naime, prema Zakonu o državnoj upravi, poslovi inspeksijskog nadzora mogu biti povereni jedino organima autonomne pokrajine, opštine, grada i grada Beograda,⁵⁹ kao predstavnicima teritorijalno decentralizovane nedržavne javne uprave.⁶⁰ Bez mogućnosti vršenja inspeksijskih ovlašćenja, poput pregleda opštih i pojedinačnih akata, evidencija, sredstava komunikacije, privremenih mera zaplene i drugih koja su predviđena Zakonom o inspeksijskom nadzoru,⁶¹ teško može da se ostvari kontrolna uloga, jer se svaka odluka mora zasnivati na činjenicama, do kojih je bez inspeksijskih ovlašćenja teško doći. Ipak, REM može posredno da utiče na zakonitost i pravilnost rada pružalaca medijskih usluga, postupanjem po prijavama fizičkih i pravnih lica, izricanjem opomena, privremenom zabranom objavljivanja programskog sadržaja i oduzimanjem dozvole za rad.⁶² Takođe, u slučaju indicija o postojanju prekršaja, krivičnog ili drugog kažnjivog dela, REM je dužan da pokrene odgovarajući postupak, tačnije da pruži inicijativu za pokretanje takvog postupka.

Korišćenje ovih ovlašćenja bi umnogome bilo efikasnije da REM ima na raspolaganju sredstva koja koriste inspektori u vršenju inspeksijskog nadzora, pa stoga smatram da bi bilo adekvatno omogućiti i nezavisnim regulatornim, odnosno kontrolnim telima da obavljaju poslove inspeksijskog nadzora.

10. Zaključak

Potreba za kontrolom zakonitosti rada medija, uz istovremeno očuvanje njihovog nezavisnog statusa, je izraz potreba modernih informaciono-komunikacionih tehnologija i uticaja medija na građane i društvene događaje. Zbog toga, organi izvršne vlasti (državna uprava) ne vrše nadzor, već tu ulogu dobijaju posebni organi i organizacije sa nezavisnim statusom. U Republici Srbiji je

⁵⁵ Statut Republičke radiodifuzne agencije, *Sl. gl. RS* 102/2005.

⁵⁶ Poslovnik o radu Republičke radiodifuzne agencije, *Sl. gl. RS* 694/13.

⁵⁷ Odluke Saveta REM sa 147. redovne sednice održane 30. 10. 2014. Dostupno na: <http://www.rem.rs/sr/arhiva/sednice/2014/10/147-redovna-sednica-30-oktobra-2014-godine>, očitavanje: 03. 02. 2020.

⁵⁸ Đurić/Dobrilović (bel. 25), s. 18.

⁵⁹ Čl. 52 st. 2 Zakona o državnoj upravi (bel. 51).

⁶⁰ Za više o teritorijalno decentralizovanoj nedržavnoj javnoj upravi: Tomić (bel. 47), ss. 184-190.

⁶¹ Zakon o inspeksijskom nadzoru, *Sl. gl. RS* 36/2015, 44/2018, 95/2018.

⁶² Čl. 28 st. 1 Zakona o elektronskim medijima (bel. 2).

ustanovljeno Regulatorno telo za elektronske medije, kao nezavisno regulatorno telo u oblasti elektronskih medija. Njegov je osnovni cilj zaštita ličnih i javnih interesa u vezi sa uslugama koje pružaju mediji. Iako podleže kontroli putem Narodne skupštine, osnovna karakteristika ovog tela jeste nezavisnost i samostalnost u radu. Pokušaj zakonodavca da ostvari prisutnost pripadnika različitih interesnih grupa predstavlja efikasan način da se uvažavaju njihovi interesi prilikom regulacije rada elektronskih medija.

Analiza i sistemsko tumačenje propisa koji se odnose na državnu upravu i elektronske medije pokazuju da postoje smetnje u ostvarivanju pune nezavisnosti REM-a. U tom smislu, evidentna je mogućnost uticaja Vlade i ministarstva, kao predstavnika izvršne vlasti, na rad i funkcionisanje REM-a. To je suprotno cilju Zakona o elektronskim medijima. Zakon o državnoj upravi sadrži niz odredbi u vezi sa imaćima javnih ovlašćenja, pa samim tim i REM-om, kojima ograničava njihovu nezavisnost, tako što dozvoljava utvrđivanje ustavnosti, zakonitosti, pa čak i pravilnosti njihovog rada putem nadležnih ministarstava. Dalje, pojedini poslovi, poput inspekcijuskog nadzora, ne mogu se poveriti subjektima koji ne pripadaju državnoj upravi, već predstavljaju deo tzv. nedržavne (javne) uprave, kojima pripada i REM. To može imati uticaja na efikasnost rada ovih tela. Zbog toga, smatram da treba pristupiti izmeni i osavremenjivanju Zakona o državnoj upravi, kako bi nezavisna regulatorna i kontrolna tela mogla uspešno da ostvaruju svoju ulogu u pravnom sistemu.

Mesto za normativno poboljšanje može se uočiti i u vezi sa načinom izbora članova Saveta. Naime, postoji potreba za smanjenjem uticaja Narodne skupštine u vezi sa brojem kandidata koje narodni poslanici predlažu za Savet. Dok ostali predlagači imaju pravo na jednog člana Saveta, nadležni odbor Narodne skupštine ima pravo na dva člana, bez jasnog cilja takvog normativnog rešanja.

Kao mogući način povećanja nezavisnosti i efikasnosti rada REM-a, može se predvideti da isključivo ovlašćeni predlagači biraju članove Saveta, a ne da ih biraju narodni poslanici, što bi olakšalo postupak njihovog izbora. Istraživanje pokazuje da bi uslovi za izbor članova Saveta mogli da budu postavljeni na kvalitativno zahtevnijem nivou, čime bi se povećale šanse za izbor najboljih i samostalnih članova.

Osim predloga koji se odnose na rad REM-a, ističem i predlog koji se odnosi na sva nezavisna kontrolna i regulatorna tela u pravnom sistemu Republike Srbije. Naime, iz analize na primeru REM-a, proizlazi da bi trebalo formalno prepoznati nezavisna tela koja ne pripadaju sistemu državne uprave, budući da je njihov položaj specifičan i drugačiji u odnosu na organe državne uprave. Pod ovim podrazumevam usvajanje posebnog zakona o nezavisnim telima koji će uvažiti specifičnosti ovih tela. Takav je slučaj i sa REM-om, od čijeg integriteta i samostalnosti u radu, zavisi poštovanje prava i interesa građana u oblasti elektronskih medija. Ovo je, takođe, preduslov za ostvarivanje demokratskih principa, tradicionalnih moralnih vrednosti i vladavinu prava u jednom društvu.

*Analysis of the Regulatory Body for Electronic Media in the Republic of Serbia**Summary*

Modern media has great influence on social and state processes, so it is important to regulate the functioning of their work. In this regard, Republic of Serbia has established a Regulatory Body for Electronic Media (REM), an independent regulatory body in the field of media, of great importance to media, citizens and the entire legal system. Therefore, this paper is focused on the legal status of REM, current problems in its functioning and possible directions for improving its work. In this sense, the main part of the analysis relates to the independence of REM and its relation with other public authorities. Special attention was paid to the conditions and procedure of election of the members of the REM Council, which is its main body. The analyses also include practical aspects of legal powers entrusted to REM. In some places, author has outlined the comparative legislation and offered recommendations for normative and practical overcoming of challenges and problems that may arise in the work of this body.