

Pravna analiza CINS-ovih priča

Transparentnost – Srbija vrši pravnu analizu, uočava moguće korupcijske rizike i daje preporuke kako da se oni otklone. Sada se time bavimo u vezi sa četiri istraživačke novinarske priče koje je nedavno objavio Centar za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS).

Nalazi nadzora službe REM i njihovo (ne)korišćenje

Ukratko o novinarskoj priči

U priči CINS koja je objavljena [9. aprila 2019. godine](#), govori se o nalazima iz izveštaja Sužbe Regulatornog tela za elektronske medije. Prema tim informacijama, Služba za nadzor je uočila da su TV Pink i Studio B tokom izborne kampanje 2018. kršile pravila. Međutim, prema ovim informacijama, Savet REM je ignorisao nalaze svoje stručne službe i nije doneo odluke u slučajevima uočenog kršenja zakona. Savet REM je nakon objavljivanja teksta negirao autentičnost nalaza i zaključaka svoje stručne službe, a [CINS je ukazao](#) da ne može odati izvore svojih informacija i pozvao REM da objavi svu svoju dokumentaciju „od trenutka podnošenja prijave do sednica REM“, kao i transkripte ili audio snimke sa sednica REM, što se nije dogodilo. REM je objavio [izveštaj Stručne službe](#) za koji tvrdi da je originalan (za jedan od opisanih slučajeva u CINS-ovoj priči).

Duži prikaz novinarske priče

U tekstu CINS se iznose sumnje da je Savet REM u doba beogradskih izbora 2018. držao stranu elektronskim medijima koji izveštavaju povoljno po vladajuću SNS, odnosno koji vode kampanje protiv opozicije i nezavisnih posmatrača izbornog procesa, tako što im nije izricao kazne u skladu sa propisima. Prema ovim navodima, Savet REM je sve to činio nasuprot nalazima sopstvene Službe za nadzor.

TV Pink je vodio kampanju protiv novinakre Tamare Skrozze, koja se može povezati sa njenom funkcijom u NVO Crta. Napadi su počeli dan nakon predstavljanja izveštaja Crte koji ukazuje na favorizovanje vlasti na beogradskim izborima u odnosu na opoziciju. Televizija je emitovala prilog, ali ne i Crtino saopštenje tim povodom, da bi, nakon nekoliko dana, u program pustila reakciju na saopštenje.

Prema navodima CINS, Služba je u izveštaju zaključila da je *Pink* namerno skratio Skrozzeine izjave o Vučiću, tako da se ne razume njihov kontekst, kako bi je prikazao kao pristrasnu. Prema istom izvoru, televizija jeuskratila pravo Skrozzi i Crti da se čuje njihova strana, stavljala je delove saopštenja organizacije u ironičan i omalovažavajući kontekst i nije jasno odvajala činjenice od mišljenja i komentara. Savet REM-a je, kako se kaže u tekstu CINS, na četiri sednice razmatrao ove izveštaje i doneo odluku da se postupak protiv *Pinka* ne pokrene, ali bez obrazloženja.

U izveštajima Službe REM koje CINS citira, ukazuje se i na druge prekršaje televizija pred izbore 2018. Tada je o glavnom opozicionom kandidatu za gradonačelnika Beogradanegativno izveštavao *Pink*, kao i *Studio B*. Prema nalazima Službe u oba slučaja televizije su kršile Pravilnik o ljudskim pravima i Pravilnik o obavezama pružalaca medijskih usluga tokom predizborne kampanje, ali su ti prestupi ostali nekažnjeni.

Sličnu sudbinu (odbacivanje) imale su i prijave 750 građana protiv TV Happy i TV Prva, zbog emitovanja spota SNS van izborne kampanje, u kojem likovi koji glume Dragana Đilasa i Vuka Jeremića od tajkuna uzimaju novac za proteste. Nije uvažen ni apel da se na Odboru za kulturu i informisanje Narodne skupštine razmotri rad REM-a.

Novinari podsećaju da je Savet REM-a ukinuo nedavno Pravilnik o obavezama pružalaca medijskih usluga tokom predizborne kampanje, da radi sa šest od ukupno devet predviđenih članova. Prema oceni bivšeg člana Saveta REM, ovo telo izgubilo nezavisnost od kada nije kaznilo *Pink*, *Happy* i *Studio B* zbog prenošenja skupa povodom sedme godišnjice formiranja SNS. Navodi se i primer davanja „pismenog upozorenja“ TV Pink zbog prenošenja 24 minuta govora A. Vučića tokom izborne kampanje u toku vesti ove televizije.

Relevantni propisi

U vezi sa pitanjima koja se obrađuju u ovom tekstu su Zakon o javnom informisanju i medijima, Zakon o elektronskim medijima, Zakon o oglašavanju, propisi koji su doneti na osnovu njih i akti kojima se uređuje rad samog Regulatornog tela za elektronske medije.

Na koji način se vrši kontrola rada pružalaca medijskih usluga

Kontrola rada pružalaca medijskih usluga uređena je članovima 24-32. Zakona o elektronskim medijima ("Sl. glasnik RS", br. 83/2014 i 6/2016).

Regulator (Regulatorno telo za elektronske medije, REM) kontroliše rad pružalaca medijskih usluga „u pogledu dosledne primene i unapređivanja načela na kojima se zasniva regulisanje odnosa u oblasti elektronskih medija, u pogledu ispunjavanja uslova za pružanje medijskih usluga, kao i u izvršavanju drugih obaveza koje po odredbama ovog zakona i podzakonskih akata imaju pružaoci usluga“.

Regulator je dužan da se posebno stara o tome da pružaoci medijskih usluga poštuju obaveze koje se odnose na programske sadržaje predviđene ovim zakonom i uslove pod kojima im je izdata dozvola, što se posebno odnosi na vrstu i karakter programa.

Regulator „preduzima propisane mere bez odlaganja“. Između ostalog, to znači da pred nadležnim sudom ili drugim državnim organom pokreće postupak protiv pružaoca medijske usluge ili odgovornog lica, ako njegovo činjenje ili nečinjenje ima obeležja dela kažnjivog prema zakonu.

Članom 25. je propisano da Regulator donosi pravilnike, uputstva i preporuke radi efikasnijeg sprovođenja zakona, i objašnjava se šta se uređuje kojim od ovih akata.

Član 26. uređuje razmatranje prijava. Sva fizička i pravna lica, uključujući i pružaoce medijskih usluga, mogu da podnesu prijavu Regulatoru u vezi sa programskim sadržajima pružalaca medijskih usluga, ako smatraju da se tim sadržajima vređaju ili ugrožavaju **njihovi lični** interesi ili **opšti interes**. Rok za podnošenje prijave je 30 dana od prvog ili ponovljenog emitovanja spornog sadržaja.

Kada primi i razmotri prijavu, Regulator tu prijavu dostavlja pružaoцу medijskih usluga koji je emitovao sporni sadržaj, sa zahtevom da se o njoj izjasni u roku od osam dana. Nije predviđena obaveza dostavljanja u slučaju da prijava po oceni REM ne ukazuje na povredu ili ugrožavanje prava ili pravnog interesa podnosioca. Nisu propisani ni mehanizmi zaštite podnosioca prijave. Kada utvrdi da je prijava osnovana, Regulator izriče mere iz Zakona ili podnosi podnosi zahtev za pokretanje prekršajnog i krivičnog postupka ili iniciranje drugog postupka pred nadležnim državnim organom. Takođe, REM podnosioca prijave upućuje na koji način može da ostvari i zaštititi svoje pravo.

U članu 27. uređuje se saradnja REM sa državnim i drugim organima i organizacijama.

Član 28. propisuje mere koje REM izriče pružaoцу medijske usluge. To mogu biti opomena, upozorenje, privremena zabrana objavljivanja programskog sadržaja, oduzimanje dozvole zbog povrede obaveza koje se odnose na programski sadržaj (u vezi sa čl. 47-71. zakona, ili u vezi sa uslovima iz dobijene dozvole ili odobrenja). Naglašava se da Regulator izriče mere bez obzira na to hoće li povređeno lice koristiti i neka druga sredstva pravne zaštite.

Pri izricanju mera Regulator je dužan da poštuje načela objektivnosti, nepristrasnosti i proporcionalnosti. U toku postupka izricanja mere pružaoцу medijske usluge mora se omogućiti da se izjasni o činjenicama koje su povod za sprovođenje postupka.

Opomena se izriče pružaoцу medijske usluge koji povredi obavezu. Upozorenje se izriče kada je povreda obaveza teška. Privremena zabrana objavljivanja programskog sadržaja izriče se pružaoцу medijske usluge koji izvrši naročito tešku povredu obaveze.

Prilikom izricanja ovih mera, Regulator naročito uzima u obzir stepen odgovornosti, način izvršenja povrede obaveze, pobudu iz koje je povreda obaveza učinjena, stepen ugrožavanja ili povrede zaštićenog dobra, težinu posledice koja je povredom prouzrokovana, učestalost ponavljanja radnje, okolnost da je prema pružaoцу već ranije izrečena mera i držanje pružaoца medijske usluge nakon izvršenja radnje povrede.

U odluci kojom se izriče mera, Regulator izričito navodi obavezu koja je povređena, i nalaže preduzimanje mera u cilju otklanjanja povrede.

Privremena zabrana objavljivanja programskog sadržaja izriče se u trajanju do 30 dana od dana konačnosti rešenja o izricanju te mere, naročito uzimajući u obzir učestalost objavljivanja delova programskog sadržaja čijim pružanjem je izvršeno kršenje obaveza.

Izrečene mere se upisuju u Registar medijskih usluga, ali se opomene i upozorenja brišu posle dve godine, nakon čega se više ne mogu uzimati kao otežavajuća okolnost.

U pogledu postojanja krivičnog dela, privrednog prestupa i prekršaja, kao i odgovornosti za njih, REM je vezan za pravnosnažnu presudu suda kojom je optuženi oglašen krivim.

Član 31. uređuje način objavljivanja mera i daje mogućnost da se propišu bliža pravila o načinu njihovog izricanja.

Član 32. daje mogućnost, ali ne propisuje i obavezu Regulatoru da oduzme dozvolu pružaocu medijske usluge koji i pored izrečenog upozorenja, odnosno privremene zabrane objavljivanja programskog sadržaja, nastavi da ne izvršava odredbe ovog zakona ili propisa donetih na osnovu njega ili ne poštuje uslove predviđene dozvolom, ili koji ne postupi po merama za otklanjanje učinjenih povreda koje je utvrdio Savet REM.

Pravilnik o načinu izricanja mera

Pravilnik o načinu izricanja mera iz marta 2015. predviđa da se postupak može pokrenuti po službenoj dužnosti ili po prijavi. Kad je reč o pokretanju postupka po službenoj dužnosti, to Regulator čini „na osnovu obrazloženog izveštaja kojim se konstatuje povreda obaveza koje se odnose na programski sadržaj, propisane čl. 47-71. Zakona, ili povreda uslova koji su sadržani u dozvoli ili odobrenju za pružanje medijske usluge.“ Ova odredba je nedorečena u pogledu toga ko može da bude podnosilac izveštaja. Verovatno je Savet REM imao u vidu izveštaje svoje službe nadzora.

Kad je reč o pokretanju postupka po prijavi, Pravilnik, pored ponavljanja zakonskih odredaba propisuje i sadržinu i način podnošenja. Tako, prijava se podnosi u pisanom obliku i sadrži:

- 1) pun naziv pružaoca medijske usluge na čiji programski sadržaj se odnosi prijava;
- 2) dan i čas emitovanja programskog sadržaja na koji se prijava odnosi;
- 3) navode kojim se vređaju ili ugrožavaju lični interesi podnosioca prijave ili opšti interes;
- 4) ime, prezime i adresu prebivališta fizičkog lica, odnosno naziv i sedište pravnog lica podnosioca prijave, i
- 5) potpis fizičkog lica, odnosno potpis ovlašćenog lica i pečat pravnog lica podnosioca prijave.

Prijava se mora podneti na propisanom obrascu, predaje se neposredno Regulatoru ili mu se šalje poštom, faksom ili elektronskom poštom.

Regulator po prijemu utvrđuje da li je prijava blagovremena i potpuna. U Pravilniku se pravi razlika kod daljeg postupanja u zavisnosti od toga da li se prijavom ukazuje na povredu pojedinačnog prava ili opšeg interesa. U prvom slučaju se prijava dostavlja pružaocu medijskih usluga, a u drugom sam Regulator uzima navode iz prijave u obzir prilikom razmatranja pokretanja postupka po službenoj dužnosti. Kod

ove odredbe, Regulator se poziva na član 114. Zakona o opštem upravnom postupku („Službeni list SRJ“ br. 33/97 i 31/01 i „Službeni glasnik RS“ br. 30/10), koji je prestao da važi.

Pravljenje ove razlike bi moglo da dovede do nepokretanja postupka po prijavi radi zaštite opšteg interesa, u slučaju da se Regulator ne složi sa mišljenjem podnosioca prijave.

Regulator sprovodi postupak u kome utvrđuje sve odlučne činjenice i okolnosti koje su od značaja za donošenje odluke. Pružalac medijske usluge se poziva, uz dostavljanje izveštaja (ponovo se ne kaže jasno na koji se izveštaj misli), na sednicu Saveta na kojoj se raspravlja o izricanju mere, radi izjašnjenja o činjenicama bitnim za donošenje odluke. Ako je postupak pokrenut na osnovu prijave zbog vređanja ili ugrožavanja ličnog interesa, na sednicu Saveta poziva se, pored predstavnika pružaoca medijske usluge, i podnosilac prijave. Savet može u toku postupka saslušati i podnosioca prijave. I pružalac medijske usluge i podnosilac prijave mogu da podnesu Regulatoru i pisano izjašnjenje do dana održavanja sednice na koju su pozvani. Sednica se može održati u odsustvu uredno pozvanih pružalaca medijskih usluga ili podnosioca prijave.

U Pravilniku se navode kao vrste mogućih odluka, obustava postupka, odbijanje prijave kao neosnovane ili izricanje mere. Odluka o obustavi se donosi kada Savet Regulatora „nakon sprovedenog postupka koji je pokrenut na osnovu izveštaja“, utvrdi da pružalac medijske usluge nije učinio povredu.

Kada se prijava podneta zbog vređanja ili ugrožavanja ličnog interesa, a Savet utvrdi da nije počinjena, donosi odluku kojom odbija prijavu. Ova odluka (za razliku od one o obustavi) mora biti obrazložena i dostavlja se mediju i podnosiocu.

Pravilnik dopunjava Zakon i u pogledu sadržaja izrečenih mera. Propisuje se da se u dispozitivu te odluke moraju navesti: 1) naziv programskog sadržaja kojim je pružalac medijske usluge povredio obavezu; 2) datum i vreme emitovanja spornog programskog sadržaja; 3) odredba propisa kojom je povređena obaveza propisana; 4) mera koju je pružalac medijske usluge dužan da preduzme u cilju otklanjanja povrede obaveze; 5) tekst izrečene mere koju je pružalac medijske usluge dužan da objavi u svom programu i koji se objavljuje u dnevnim novinama; 6) obaveza pružaoca medijske usluge o objavljivanju teksta izrečene mere; 7) obaveza pružaoca medijske usluge o podnošenju snimka programa u kome je objavljen utvrđeni tekst.8) obaveza pružaoca medijske usluge da tekst izrečene mere objavi u dnevnim novinama koje se distribuiraju na području za koje pružalac medijske usluge ima dozvolu, kao i obavezu dostavljanja primerka dnevnih novina u kojima je izvršeno objavljivanje.

Kako je uređen rad Saveta i stručne službe REM

Organi REM su Savet i predsednik Saveta. REM ima sledeće nadležnosti:

- 1) utvrđuje Predlog strategije razvoja medijske usluge radija i audio-vizuelnih medijskih usluga u Republici Srbiji, i dostavlja je, poštujući zakonom predviđenu proceduru, Vladi na usvajanje;
- 2) donosi Statut;

- 3) donosi opšta podzakonska akta predviđena zakonom;
- 4) izdaje dozvole za pružanje medijske usluge televizije i linearne medijske usluge radija;
- 5) bliže uređuje postupak, uslove i kriterijume za izdavanje dozvola u skladu sa odredbama ovog zakona i propisuje obrazac i sadržinu te dozvole;
- 6) izdaje odobrenja za pružanje medijske usluge na zahtev i bliže uređuje postupak izdavanja odobrenja;
- 7) vodi Registar medijskih usluga i evidenciju pružalaca medijskih usluga na zahtev;
- 8) kontroliše rad pružalaca medijskih usluga i stara se o doslednoj primeni odredaba ovog zakona;
- 9) izriče mere pružaocima medijskih usluga u skladu sa ovim zakonom;
- 10) propisuje pravila koja su obavezujuća za pružaoce medijskih usluga, a posebno ona kojima se obezbeđuje sprovođenje Strategije razvoja medijske usluge radija i audio-vizuelnih medijskih usluga u Republici Srbiji;
- 11) odlučuje o prijavama u vezi sa programskim delovanjem pružalaca medijskih usluga;
- 12) bliže utvrđuje logičku numeraciju kanala;
- 13) daje mišljenje nadležnim državnim organima u vezi sa pristupanjem međunarodnim konvencijama koje se odnose na oblast pružanja medijskih usluga;
- 14) daje inicijativu za donošenje i izmenu zakona, drugih propisa i opštih akata radi efikasnog obavljanja poslova iz svog delokruga rada;
- 15) utvrđuje bliža pravila koja se odnose na programske sadržaje a u vezi sa zaštitom dostojanstva ličnosti i drugih ličnih prava, zaštitom prava maloletnika, zabranom govora mržnje i dr;
- 16) vrši analize relevantnog medijskog tržišta, u saradnji sa telom nadležnim za zaštitu konkurencije, u skladu sa metodologijom propisanom aktom koji donosi Regulator;
- 17) vrši istraživanja potreba korisnika medijskih usluga i štiti njihove interese;
- 18) saraduje i koordinira svoj rad sa telom nadležnim za elektronske komunikacije i telom nadležnim za zaštitu konkurencije, kao i sa drugim regulatornim telima u skladu sa ovim zakonom;
- 19) podstiče očuvanje i zaštitu srpske kulture i jezika, kao i kulture i jezika nacionalnih manjina;
- 20) podstiče unapređenje dostupnosti medijskih usluga osobama sa invaliditetom;
- 21) podstiče razvoj stvaralaštva u oblasti radija, televizije i drugih audio-vizuelnih medijskih usluga u Republici Srbiji;

22) podstiče razvoj profesionalizma i visokog stepena obrazovanja zaposlenih u elektronskim medijima u Republici Srbiji, kao i unapređenje uređivačke nezavisnosti i autonomije pružalaca medijskih usluga;

23) druge poslove u skladu sa zakonom.

Savet, između ostalog, donosi Statut Regulatora, Poslovnik o radu Saveta i druge opšte akte Regulatora. Ovi akti se donose dvotrećinskom većinom glasova ukupnog broja članova saveta (to jest, sa najmanje šest glasova, bez obzira na to da li je izabrano svih devet članova Saveta. Narodna skupština daje saglasnost na Statut Regulatora.

Zakon o elektronskim medijima je propisao da se „za vršenje stručnih i administrativnih poslova obrazuje se stručna služba Regulatora čija se osnovna pravila organizacije i način rada propisuje Statutom”.

Savet je, na sednici održanoj 30. oktobra 2014, doneo Statut, koji je u skladu sa zakonskom procedurom upućen Narodnoj skupštini na saglasnost. Kako Narodna skupština nije dala saglasnost na Statut, Regulator primenjuje odredbe Statuta RRA i akta o sistematizaciji i unutrašnjoj organizaciji. U skladu sa važećim Pravilnikom o sistematizaciji i unutrašnjoj organizaciji, izvršni direktor obavlja poslove iz delokruga predsednika Saveta u vezi sa rukovođenjem Stručnom službom i poslovanjem Agencije u slučaju odsustva i sprečenosti predsednika Saveta, odnosno zamenika predsednika Saveta.¹

Stručna služba Regulatora sastoji se od Kancelarije Saveta, Službe opštih poslova, Pravne služba, Službe za nadzor i analizu programa emitera i Finansijske službe. Na čelu organizacionih jedinica nalaze se načelnici.

Služba za nadzor i analizu programa emitera organizuje, prikuplja, sistematizuje i analizira podatke o programu emitera, vodi računa o poštovanju opštih programskih standarda i realizuje poslove nadzora nad radom emitera u cilju kontrole poštovanja odredbi uslova pod kojima je izdata dozvola emiteru. U Službi za nadzor i analizu programa emitera obavljaju se poslovi: unošenja podataka o programu emitera; klasifikaciji programa prema utvrđenim parametrima; utvrđivanja poštovanja obaveza emitera utvrđenih Zakonom o radiodifuziji, Zakonom o oglašavanju, Kodeksom ponašanja emitera, preporuka, uputstava i opšteobavezujućih upustava; izrade periodičnih izveštaja koji se dostavljaju Savetu; analiziraju programi nosilaca javnog radiodifuznog servisa u vezi sa poštovanjem njihovih obaveza u ostvarivanju opšteg interesa; analiziraju programi emitera u pogledu zaštite maloletnika, primene propisa o autorskom i srodnim pravima; sprečavanje emitovanja programa koji sadrže informacije kojima se podstiče diskriminacija, mržnja ili nasilje. Služba za nadzor i analizu programa emitera analizira programe emitera po svim parametrima i kriterijumima koji proizilaze iz zakonskih i programskih obaveza emitera i analizira, priprema i izrađuje uporedne i druge izveštaje o programu emitera na osnovu odredbi Zakona o radiodifuziji, Kodeksa ponašanja emitera, Zakona o oglašavanju, kao i preporuka, uputstava i opšteobavezujućih upustava Saveta. Služba za nadzor i analizu sastavlja samostalni obrazloženi izveštaj kojim se konstatuje da je emiter prekršio Zakon o radiodifuziji, Zakon o oglašavanju i propise donete od strane Agencije. Služba za nadzor i analizu programa emitera postupa

¹Navedeno prema Informatoru o radu REM,
<http://rem.rs/uploads/files/Informator%20o%20radu/INFORMATOR%20O%20RADU%202018.pdf>

po predstavkama i prigovorima vezanim za rad emitera, a obrazložene izveštaje dostavlja Savetu. U ovoj Službi nastaje kvalitetna, tačna i proverena, pouzdana baza osnovnih podataka o programu emitera, a na osnovu kojih se izvode složeni analitički i uporedni izveštaji o programu emitera. Ovaj pregled organizacione strukture dat je prema važećem Statutu i Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji. „Ažuriranje i usklađivanje sa novim Statutom i opštim aktima biće izvršeno odmah po dobijanju saglasnosti Narodne skupštine.“²

Kao što se može zaključiti iz ovog opisa, pravila o organizaciji Službe REM su zastarela i ne odgovaraju aktuelnoj pravnoj situaciji, odnosno okruženju za rad ovog tela. Međutim, usled sličnosti zakonskih nadležnosti RRA i REM u ranijem Zakonu o radiodifuziji i aktuelnom Zakonu o elektronskim medijima, kao i srodnosti termina koji se koriste (npr. nazor/kontrola, emiter/pružalac medijskih usluga), Služba i dalje ima uslova da postupa.

Primena pravila od strane REM u konkretnom slučaju i moguće sporne tačke

Utvrdjivanje da li je Savet REM povredio Zakon kada je utvrdio da nema mesta pokretanju postupka protiv TV Pink, TV Studio B i drugih u konkretnim slučajevima koji se pominju u tekstu CINS prevazilazi obim ove pravne analize.

Ključno sporno pitanje u vezi sa nosećom novinarskom pričom jeste da li je Savet REM doneo odluku koja je u suprotnosti sa nalazima stručne službe ovog tela i da li je bio u obavezi da takvo odstupanje obrazloži. Pošto trenutno ne postoji mogućnost da se proverí autentičnost nalaza Službe nadzora u koje je CINS imao uvid, niti da se ostvari uvid u celokupne zapisnike ili audio zapise sa sednice Saveta REM, moraju se uzeti u obzir obe mogućnosti – da je stručna služba utvrdila da su emiteri prekršili Zakon, a Savet REM se o to oglasio, kao i druga, da je Savet potvrdio nalaze Službe prema kojima povrede Zakona nema.

Prema slovu Zakona, sva odgovornost za utvrdjivanje eventualnih povreda Zakona od strane pružalaca medijskih usluga leži na Regulatornom telu za elektronske medije (kao celini), a odgovornost za izricanje mera na Savetu REM. To znači da su nalazi Službe od značaja, ali da nisu presudni za sadržaj odluke, jer o tome odlučuje Savet REM, propisanom većinom glasova. Hipotetički, moglo bi se dogoditi i bilo bi u skladu sa zakonskim odredbama, da Savet REM donese odluku koja je dijametralno suprotna nalazima stručne službe. U praksi bi problem predstavljale one situacije u kojima REM treba da svoju odluku obrazloži.

Stvari se, međutim, usložnjavaju kada se uzmu u obzir i odredbe [Pravilnika](#). Naime, u ovom podzakonskom aktu, koji je doneo sam Savet Regulatora, propisano je da se postupak za izricanje mera po službenoj dužnosti pokreće „na osnovu obrazloženog izveštaja“. Pošto se verovatno misli na izveštaj stručne službe, može se zaključiti da je Savet REM ovim podzakonskim aktom sam sebi „vezao ruke“, odrekavši se mogućnosti da pokrene postupak po službenoj dužnosti na osnovu inicijative članova samog Saveta REM.

²isto.

Citirana odredba člana 3. Pravilnika REM o izricanju mera, mogla bi biti uzrok i za spor oko autentičnosti izveštaj Službe REM. Naime, u izveštaju koji se odnosi na slučaj PINK/Skrozza/CRTA, zaključuje se da se sve prijave građana odnose na moguću povredu opšteg interesa, a ne njihovih ličnih interesa. Dok Zakon o elektronskim medijima govori o pokretanju postupka na osnovu razmatranja prijave (član 26. st. 4), ne praveći razliku u pogledu toga da li je povređen lični ili opšti interes, Pravilnik REM, u članu 5. st. 3. govori samo o uzimanju ovih prijava u obzir prilikom eventualnog pokretanja postupka po službenoj dužnosti radi zaštite opšteg interesa.

Kada se imaju u vidu ove odredbe Pravilnika, stav stručne službe dobija na značaju. Ako je mišljenje Službe iz „izveštaja“ negativno u pogledu postojanja povrede Zakona, onda se ne pokreće postupak, ni po službenoj dužnosti, ni na osnovu prijave. Kada je nalaz Službe o povredi Zakona pozitivan, onda Savet REM mora da u najmanju ruku razmotri na svojoj sednici da li će pokrenuti postupak po službenoj dužnosti.

Ovaj slučaj ukazuje na štetne posledice neusaglašenosti odredaba Pravilnika o načinu izricanja mera pružaocima medijskih usluga sa Zakonom o elektronskim medijima. Te štetne posledice su naročito vidljive u uskom shvatanju svrhe predstavnika koje se odnose na povredu opšteg interesa i nemogućnost da se po predstavkama takvih lica vodi postupak u slučaju da Služba REM ne potvrdi da je bilo kršenja pravila.

Drugi problemi

Tekst CINS otvara i mnoge druge teme koje ovde nisu detaljno analizirane. To je pre svega pitanja transparentnosti rada REM. Ovo telo objavljuje veliki broj dokumenata, ali ne i podatke o postupanju po predstavkama (koji su ranije objavljivani), dok su izveštaji o radu emitera/PMU tokom izbornih kampanja znatno uži nego što su bili prilikom izbornih procesa koje je pratila ranija Republička radiodifuzna Agencija. Pored toga, kako se navodi u tekstu CINS, REM nije dostavio novinarima deo traženih podataka, uključujući i audio-zapise ili transkripte sa svojih sednica. Ni u ranijim godinama i sastavima ovog tela, nije postojala praksa da se objavljuju podaci te vrste, čak ni kada je za njima vladalo veliko interesovanje.

Pravila koja se odnose na postupanje PMU u doba izborne kampanje su trenutno povučena. Skrećemo pažnju da je i raniji tekst tih pravila trebalo bitno poboljšati, o čemu je Transparentnost Srbija dostavila [konkretne predloge](#) tokom 2016. Isto tako, opšta pravila o oglašavanju, koja se primenjuju i na oglasne poruke u izornoj kampanji, velikim delom su neprimerena za ovu vrstu oglasa.

Ništa manje važno jeste to što status REM i dalje nije upodobljen zakonskim odredbama (već petu godinu za redom), niti je kompletiran proces formiranja Saveta.

Glavni zaključci

Sporno postupanje REM povodom prijave građana zbog kršenja opšteg interesa od strane elektronskih medija u doba izborne kampanje 2018, o čemu se govori u priči CINS, delom je uzrokovano odredbama podzakonskog akta koji je Savet REM doneo u vezi sa izricanjem mera pružaocima medijskih usluga. Ova pravila susuzila mogućnost građana da utiču na pokretanje postupaka protiv TV i radio stanica koje krše pravila, koja ni u samom Zakonu o elektronskim medijima nisu dovoljno razrađena.

Nedovoljna transparentnost pojedinih aspekata rada REM, naročito u pogledu nepostojanja prakse proaktivnog objavljivanja nalaza Službe za nadzor i analizu ovog tela, umanjuje mogućnost da građani steknu uverenje kako će sve prijavljene povrede opšteg interesa biti ispitane i podstiče sumnje u selektivnost.

Iako je neophodno da samo Regulatorno telo za elektronske medije unapredi pravila, sveobuhvatnost i efikasnost svog postupanja u vezi sa političkim oglašavanjem i postupanjem PMU tokom izbornih kampanja, rešenje za taj problem se prevashodno mora tražiti u [preciziranju zakonskih normi](#), naročito u vezi sa ponašanjem nosilaca javnih funkcija tokom izbornih kampanja i predstavljanja njihovih aktivnosti u medijima.

Pravila o organizaciji Službe REM su zastarela i ne odgovaraju aktuelnoj pravnoj situaciji, odnosno okruženju za rad ovog tela. Međutim, usled sličnosti zakonskih nadležnosti RRA i REM u ranijem Zakonu o radiodifuziji i aktuelnom Zakonu o elektronskim medijima, Služba i dalje ima određene uslova da postupa. Nedovršenost transformacije RRA u REM nakon donošenja Zakona o elektronskim medijima, koja traje već pet godina, kao i nepotpunost sastava Saveta ovog tela, takođe otežavaju primenu propisa iz nadležnosti ove institucije.