

## Privremeno nadzorno telo za praćenje medija u vanzakonskom prostoru

Toliko o transparentnosti

Vlada Srbije je donela Odluku o obrazovanju Privremenog nadzornog tela za praćenje medija tokom izborne kampanje 14.10.2021, ali tu odluku [nije objavila](#) na svom sajtu, u okviru informacija o sednici održanoj tog dana. Odluka je objavljena u [„Službenom glasniku“ 16.10.2021](#), ali je njen tekst dostupan samo pretplatnicima. Ona se može pročitati na [sajtu Transparentnosti Srbije](#).

Bez pravnog osnova

Jedini navedeni pravni osnov za ovu odluku je član 43. st.1. [Zakona o Vladi](#), koji kaže da Vlada odlukom osniva *javna preduzeća, ustanove i druge organizacije, preduzima mere i uređuje pitanja od opšteg značaja i odlučuje o drugim stvarima za koje je zakonom ili uredbom određeno da ih Vlada uređuje odlukom*. Iz te odredbe Zakona, međutim, ne može se izvesti ovlašćenja za donošenje ove odluke. „Privremeno nadzorno telo“ (dalje: PNT), nije ni javno preduzeće, ni ustanova, ni „druga organizacija“ (PNT nema čak ni svojstvo pravnog lica), a ni jednim zakonom niti uredbom nije predviđeno formiranje PNT. Da jeste, to bi bilo navedeno kao pravni osnov za ovu odluku.

Vlada Srbije nema prepreke da formira radna tela (što PNT jeste), bila ona stalna ili privremena. Problem je u tome što Vlada ne može na ta radna tela da prenosi ovlašćenja koja ni sama nema, a upravo to je ovde slučaj.

Paralelni (polu)REM

Privremeno nadzorno telo „zaduženo je za praćenje medija, konsultacije, izveštaj o primeni pravilnika za RTS i RTV, davanje mišljenja o radu nezavisnih institucija i njihovim odlukama, informisanje javnosti o svojoj proceni i radu, praćenje sprovođenja preporuka za privatne emitere sa nacionalnom pokrivenošću i organizovanje redovnih konferencija za medije.“

Nadzor nad primenom pravilnika koji se donose za RTS i RTV, kao i preporuka koje se donose za privatne emitere sa nacionalnom pokrivenošću je zakonski definisan kao [nadležnost Regulatornog tela za elektronske medije](#) (između ostalog, na osnovu članova 22, 25, 47. i 60. Zakona o elektronskim medijima). Stoga ti poslovi ne mogu biti istovremeno i u nadležnosti Vlade Srbije, pa samim tim ni bilo kog privremenog radnog tela koje bi formirala Vlada.

Stvar se može postaviti i drugačije – **da svako može** da „prati“ i da izrađuje „izveštaje“ o tome kako se sprovode pravilnici i preporuke REM, da „informiše javnost“ o tome, „daje mišljenja o radu nezavisnih institucija i njihovih odluka“ ili da bude „konsultovan“ u vezi sa tim pitanjima, pa što onda ne bi mogla biti i Vlada Srbije. Ako bi se tako posmatralo, moglo bi se reći da i PNT može da se bavi svim tim poslovima, ali uz jednu bitnu napomenu – da mišljenje PNT nema ništa veću pravnu snagu nego ono što o tim

istim pitanjima budu saopštile, na primer, nevladine organizacije koje prate medije tokom izborne kampanje.

Ipak, za razliku od slobode izražavanja koju upražnjavaju građani i udruženja kada daju mišljenje o tome kako rade nezavisni državni organi i regulatorna tela, takvo postupanje od strane Vlade jeste sporno. Pitanja kojima se Vlada sme baviti su određena i ograničena njenim ustavnim i zakonskim ovlašćenjima. Vlada nema ovlašćenje da daje mišljenja o radu nezavisnih institucija, ne samo zato što na to nije izričito ovlašćena, već i zato što je već propisano zakonima da ta tela za svoj rad [polazu račune](#) Narodnoj skupštini.

Takođe je ovde nejasno o kojim bi uopšte „nezavisnim institucijama“ Privremeno nadzorno telo davalo mišljenja, izuzev Regulatornog tela za elektronske medije (REM), to jest nejasno je zašto se koristi množina. Moguće je da se predviđa uvođenje ovog mehanizma nadzora i nad drugim telom, nejasnog pravnog statusa i fluidnih ovlašćenja, koje bi i samo trebalo da vrši nadzor - Nadzorni odbor, na osnovu člana 99. Zakona o izboru narodnih poslanika. NO je inače prošle godine bilo prvi put [formiran](#) nakon 20 godina, ali nije učinio [ništa](#) da se popravi ambijent za sprovođenje izbora, negirajući svoje skromne nadležnosti čak i onda kada su očigledno postojale. Zakonsko preciziranje ovlašćenja NO uz promenu način izbora njegovih članova bio je [jedan od predloga TS](#) za vreme dijaloga o izbornim uslovima 2019, a nedavno je [BIRODI](#) objavio predlog u tom pravcu.

Najzad, imajući u vidu da polovinu članova Privremenog nadzornog tela predlaže upravo REM, i da ničim nije ograničena mogućnost da u PNT članovi budu funkcioneri REM i zaposleni u toj instituciji, nedvosmisleno sledi zaključak da PNT ne ispunjava osnovni uslov za nepristrasno postupanje, jer će najmanje polovina njegovih članova biti u sukobu interesa pri obavljanju onoga što je definisano kao posao tog tela.

„Konsultanti“

U Odluci se dalje kaže da „Privremeno nadzorno telo učestvuje, u svojstvu konsultanta, u procesu: 1) donošenja podzakonskih propisa za Javni medijski servis (RTS i RTV) kojim se uređuje pokrivanje izborne kampanje, 2) donošenja preporuka za privatne emitere sa nacionalnom pokrivenošću, terestrijalne i kablovske, koje se odnose na predstavljanje programa kandidata i izbornih lista za vreme izborne kampanje i 3) definisanja metodologije praćenja medija tokom izborne kampanje.“

Ova odredba je nejasna, pre svega zbog upotrebe pojma „konsultant“. Taj pojam nije nepoznat, ali se on po pravilu koristi za firme ili pojedince, spoljne saradnike državnih institucija, koji se angažuju na osnovu javnih nabavki ili u okviru programa međunarodne pomoći da bi pomogli izradu propisa. Sva tri navedena posla na kojima bi bilo angažovano PNT kao konsultant su u isključivoj nadležnosti REM. Zbog toga Vlada Srbije nije ovlašćena da REM-u odredi konsultante u obavljanju njegovih zadataka, to bi mogao da učini sam REM svojom odlukom. Dalje, kao što je već rečeno, sprovođenje Odluke bi moglo imati za posledicu da članovi Saveta REM i

zaposleni u ovoj instituciji konsultuju [sami sebe](#), ili makar svoje kolege iz REM, samo u drugom svojstvu.

#### Sastav Privremenog nadzornog tela

Član 3. Odluke propisuje da Privremeno nadzorno telo ima 12 članova, „a njegov sastav treba da obezbedi politički pluralizam i profesionalnu stručnost“. Šest članova PNT predlaže REM, „a preostalih šest članova (u formatu 3 + 3), u skladu sa Završnim dokumentom [Međustranačkog dijaloga o izbornim uslovima uz posredovanje Evropskog parlamenta od 18. septembra 2021. godine](#), predlaže predsednik Narodne skupštine nakon konsultacija sa kofasilitatorima Međustranačkog dijaloga o izbornim uslovima uz posredovanje Evropskog parlamenta.“ Dalje se kaže da „niko ko je kandidat na bilo kojoj izbornoj listi ne može biti član Privremenog nadzornog tela“. Rešenje o imenovanju članova PNT donosi ministar kulture i informisanja u roku od 15 dana od dana stupanja na snagu ove odluke, a članovi Privremenog nadzornog tela biraju između sebe predsednika Privremenog nadzornog tela, tajnim glasanjem.

Pomenuti dokument sa dijaloga, nosi naziv „radni dokument“, za koji se kaže da su ga izradili predsednik Narodne skupštine Ivica Dačić, poslanici Evropskog parlamenta Tanja Fajon i Vladimir Bilčik, kao i bivši poslanici Evropskog parlamenta Eduard Kukan i Knut Flekenštajn. On ne predstavlja propis, niti međunarodni ugovor i ne može biti pravni osnov za postupanje Vlade. Taj dokument je kao politički dogovor, mogao da posluži samoj Narodnoj skupštini da kroz dopune zakona obezbedi da ono što je dogovoreno bude pretočeno u propise, a nikako da se postojeći propisi krše. Inače i sam sadržaj dokumenta je već naišao na kritike zbog nedovoljnosti mera, koje su iznosili [Transparentnost](#), [CRTA](#), [BIRODI](#) i brojni akteri na političkoj sceni.

Odredba prema kojoj član PNT ne može da bude kandidat na bilo kojoj izbornoj listi se može sprovesti jedino tako što bi izbor članova bio izvršen tek u momentu *kada sve izborne liste budu proglašene*. To ujedno čini nemogućim da se sprovede drugi deo odredbe, prema kojoj ministarka kulture treba da izvrši imenovanje u roku od 15 dana od stupanja na snagu Odluke (to jest, do 2. novembra 2021). Ne samo da u ovom trenutku nisu poznati kandidati na izborima, već izbori nisu ni raspisani.

Odluka Vlade predviđa da sastav PNT treba da obezbedi politički pluralizam i profesionalnu stručnost. Za ostvarivanje prvog kriterijuma garanciju bi trebalo da pruži to što će kandidate predložiti predsednik Narodne skupštine, nakon konsultacija sa EU parlamentarcima. Ukoliko on to ne bi učinio, ponovo bi nastala paradoksalna i pravno nedopuštena situacija, da Vlada Srbije (ili još pre jedna od članica Vlade, ministarka kulture i informisanja) ocenjuje da li je predsednik institucije druge grane vlasti, Narodne skupštine, valjano ispunio dodeljeni zadatak. Štaviše, pravno nedopuštena situacija je već nastala time što je Vlada Srbije Odlukom odredila bilo kakvo zaduženje predsedniku Narodne skupštine.

Poseban problem je taj što se Odlukom traži da članovi tela budu kandidati koji imaju „profesionalnu stručnost“, a da traženi profil te stručnosti uopšte nije definisan!

Prema članu 4. Odluke, a imajući u vidu propisane rokove, prva sednica PNT će morati da se održi najkasnije 5.11.2021.

PNT kao radno telo Vlade i kršenje Poslovnika

Najmanje sporan je član 5. – „Na način rada Privremenog nadzornog tela shodno se primenjuju odredbe Poslovnika Vlade o radu povremenih radnih tela.“. Pošto PNT pravno gledano može biti samo jedno povremeno radno telo Vlade Srbije, odredba je nepotrebna, jer bi se svakako primenjivala upravo ta pravila.

Zato je ovo pravi trenutak da se podsetimo šta kaže [Poslovnik](#). Postoji veoma dobar razlog zbog kojeg se Vlada nije pozvala na ovaj akt kada je donosila Odluku o PNT, jer su Odlukom prekršeni ne samo zakoni, veći i interne procedure Vlade propisane tim aktom.

Članom 22. Poslovnika je predviđeno da Vlada može odlukom da obrazuje povremeno radno telo „da bi razmatralo pojedina pitanja *iz njene nadležnosti* i davalo predloge, mišljenja i stručna obrazloženja“. Dalje se precizira da predsednika i članove povremenog radnog tela imenuje Vlada (dakle, to nikako ne može da čini jedna od ministarki), i to *odlukom o obrazovanju tela*, a da članove zamenjuje posebnim rešenjem.

Odlukom o obrazovanju povremenog radnog tela određuju se poslovi za koje se telo obrazuje, vreme na koje se obrazuje, rokovi u kojima podnosi izveštaj o svom radu i druga pitanja vezana za njegov rad. Kao što vidimo, u Odluci o PNT nisu predviđeni rokovi izveštavanja. Međutim, u skladu sa Poslovníkom, već je propisan rok za izveštavanje odbora Vlade (svakih 60 dana) i Vlade u celini (90 dana). U skladu sa Poslovníkom, PNT će morati da svoje „predloge, mišljenja i stručna obrazloženja“ upućuje Ministarstvu kulture i informisanja („organu državne uprave u čijem delokrugu je pretežni deo poslova za koje je obrazovano“), da bi ih ovo Ministarstvo „ako oceni da je potrebno“, kao svoje, pripremiło za Vladu.

Stručna podrška i naknade

U skladu je sa ovim odredbama Poslovnika to što je određeno da „stručnu i administrativno-tehničku potporu Privremenom nadzornom telu pruža Ministarstvo kulture i informisanja.“ S druge strane, poštovanje ove odredbe otvara mnoga pitanja, pogotovo kada se ima u vidu da nije izričito predviđeno da će PNT imati na raspolaganju sredstva za angažovanje spoljnih saradnika. Tako ispada da će članovi PNT dobijati „stručnu potporu“ (usput rečeno, uobičajeno je da se u propisima koristi izraz „stručnu podršku“) od Ministarstva kulture npr. prilikom konsultacija o metodologiji za praćenje medija i podzakonskih akata iz nadležnosti REM, a kako bi potom PNT pružilo „konsultacije“ REM. Koliko je to apsurdno, može se videti iz činjenice da sam [REM trenutno ima](#) 80 zaposlenih, dok u Sektoru za javno informisanje i medije ima [deset puta manje službenika](#).

Još jedno inovativno rešenje predstavlja odredba prema kojoj naknadu za predsednika i članove PNT „sporazumno utvrđuju ministar kulture i informisanja i ministar finansija, vodeći računa o bilansnim mogućnostima budžeta“, te da se „sredstva za rad Privremenog nadzornog tela obezbeđuju u budžetu Republike Srbije u skladu sa zakonom“. Da bi se naknade isplaćivale, one bi morale biti planirane u budžetu. Kada iznenada tokom godine nastane trošak za budžet, kao što je sada slučaj, on se finansira iz budžetske rezerve, te će, praktično Vlada u celini imati priliku da odobrava taj trošak, a ne samo ovo dvoje ministara.

Iako je kroz odredbu prema kojoj se kod određivanja naknada „vodi računa o bilansnim mogućnostima budžeta“ valjda želela naglasiti briga za javni novac, u stvari je efekat suprotan. Ako je jedini faktor koji utiče na visinu nadoknada to koliko može da se pronađe novca u budžetu, onda bi one mogle da budu veoma velike. Ako već nešto piše u Odluci na tu temu, onda bi trebalo da piše da naknade treba da budu primerene poslu koji stoji pred PNT. Tu dolazimo do jedne činjenice koja je već pomenuta – polovina članova PNT je u stvari manje-više već plaćena za poslove kojima će se baviti u ovom telu, zato što dolaze iz Regulatornog tela za elektronske medije, koje bi inače trebalo da se bavi poslovima koji su sada stavljeni u zadatak PNT.

Početak primene pre objavljivanja

Iznenadujuće, komentar zaslužuje čak i završna odredba, o stupanju na snagu Odluke. Ona je doneta 14.10.2021, objavljena dva dana kasnije (16.10) i stupila na snagu u nedelju, 17.10.2021. Međutim, REM je [predložio](#) šest članova ovog tela, uz pozivanje da to čini na osnovu Odluke Vlade, na svojoj hitnoj sednici, 15.10.2021, dakle **dan pre** nego što je Odluka ozvaničena, i **dva dana** pre nego što je stupila na snagu. Drugim rečima, ovaj predlog je učinjen bez pravnog osnova, pa će Savet REM morati da se ponovo hitno sastane, da bi ovaj predlog obnovio.

Naravno, kada bi REM želeo da pokaže da je „samostalna i nezavisna regulatorna agencija“, umesto nove hitne sednice radi predlaganja kandidata za članove u nezakonitom telu Vlade Srbije, on bi pozvao Skupštinu i Vladu da politički dogovor sprovedu na neki način koji bi imao uporište u zakonima ili makar da te zakone promene.