

NEZAVISNOST I RAD REGULATORNOG TELA ZA ELEKTRONSKE MEDIJE U REPUBLICI SRBIJI

PROCENA NA OSNOVU UPOTREBE METODE
INDIREG

Kristina Irion, Michele Ledger, Sara Svensson i Nevena Ršumović

Naručilac studije:

Savet Evrope

Oktober 2017.

Zahvalnost

Zahvaljujemo se Milanu Todoroviću, Ljubiši Kuvekaloviću i celokupnom osoblju Regulatornog tela za elektronske medije (REM) na njihovoj podršci. Takođe se zahvaljujemo zainteresovanim stranama koje su velikodušno izdvojile svoje vreme za intervju, kao i svima ostalima koji su nam pomogli u razumevanju pravnih i činjeničnih okolnosti u Republici Srbiji. Posebnu zahvalnost izražavamo Maji Stojanović iz Kancelarije Saveta Evrope u Beogradu na neprocenjivoj pomoći u ovom istraživanju.

Autori

Dr. Kristina Irion	Institut za informacione nauke pri Univerzitetu u Amsterdamu (NL)
Michele Ledger	Cullen International, Brisel, i Unverzitet u Namuru (BE)
Dr. Sara Svensson	Centar za političke studije pri Centralnom evropskom univerzitetu, Budimpešta (HU)
Nevena Ršumović	stručnjak za razvoj medija i nezavisni istraživač, Beograd (RS)

Izjava o odricanju odgovornosti

Mišljenja izražena u ovom radu nalaze se u isključivoj odgovornost njihovih autora i ne odražavaju nužno službenu politiku Saveta Evrope.

Reference

Irion, K., Ledger, M., Svensson, S. i Ršumović, N., 2017. The Independence and Functioning of the Regulatory Authority for Electronic Media in Serbia (Nezavisnost i rad Regulatornog tela za elektronske medije u Republici Srbiji). Naručilac studije: Savet Evrope, Amsterdam/Brisel/Budimpešta/Beograd, avgust, 2017.

© Savet Evrope 2017.

Štampa: Savet Evrope

REZIME

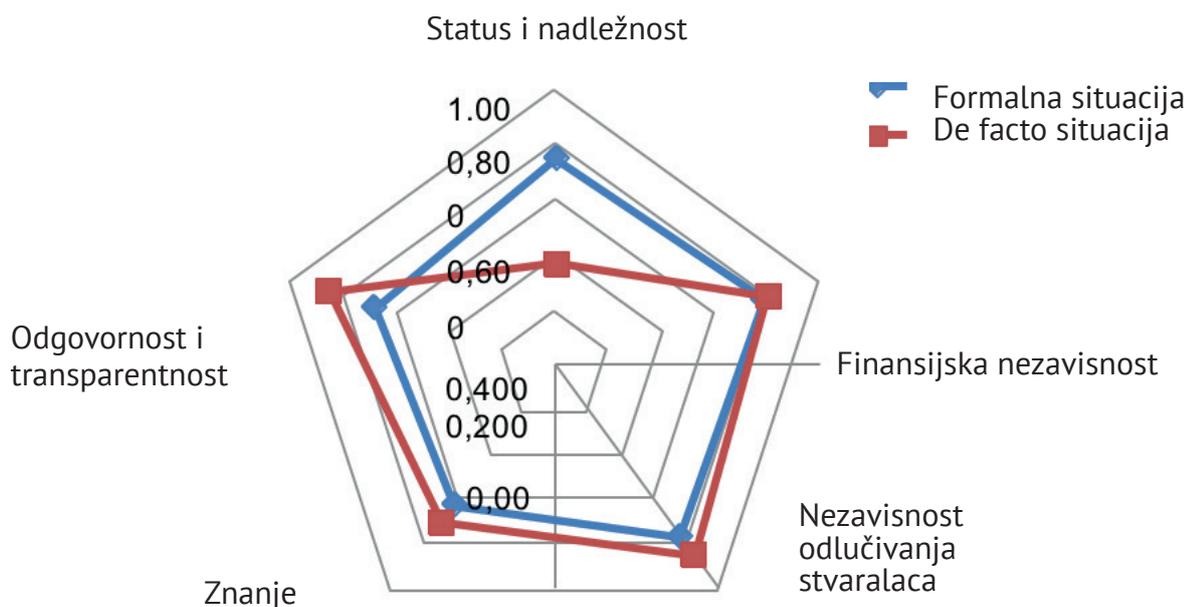
Ova studija se bavi nezavisnom procenom rada Regulatornog tela za elektronske medije (REM) u Republici Srbiji. Opseg studije uključuje primenu metode INDIREG na REM, te kontekstualnu interpretaciju rezultata s odgovarajućim preporukama politike. Naručilac studije je Savet Evrope na zahtev REM, u okviru projekta „Jačanje pravosudne ekspertize o slobodi izražavanja i medija u Jugoistočnoj Evropi (JUFREX)“.

Regulatorno telo za elektronske medije (REM), sa sedištem u Beogradu, osnovano je 2014. godine u skladu sa Zakonom o elektronskim medijima, kao nezavisno regulatorno telo u oblasti pružanja audiovizuelnih medijskih usluga. REM deluje unutar izazovnog medijskog konteksta, bez optimalne podrške parlamenta i marginalizovan od strane Ministarstva kulture i informisanja. Iz takve perspektive, čini se da se REM udaljava od preterano formalističkih (zakonski obavezujućih) aktivnosti, bez nužne potrebe za ikakvim uticajem na srbijske elektronske i audiovizuelne medije. Mnoge zainteresovane strane iz oblasti medija ne doživljavaju REM kao telo koje će ukazati na nedostatak sprovođenja ili uklanjanja odgovornosti (na primer, praćenje izbornih kampanja), što narušava njegov javni kredibilitet.

Metoda INDIREG je naučno zasnovana metoda procene formalne i de facto nezavisnosti nadzornih tela u oblasti audiovizuelnih medija u pet različitih dimenzija: (1) status i nadležnost, (2) finansijska nezavisnost, (3) autonomija odlučivanja, (4) znanje i transparentnost, i (5) odgovornost. Ova studija za sprovođenje o REM odvija se u tri koraka:

1. Prikupljanje podataka o formalnoj i de facto nezavisnosti REM;
2. Primena alata za rangiranje INDIREG na REM;
3. Izvođenje tačaka za obraćanje pažnje i kontekstualna interpretacija rezultata.

Grafikon u nastavku prikazuje situaciju iz jula 2017. godine, na osnovu primene alata za rangiranje na REM. Potrebno je napomenuti da je alat za rangiranje samo prelazni korak u analizi pomoću koje se izvode tačke za obraćanje pažnje u pogledu kontekstualne interpretacije.



Primenom alata za rangiranje, izvedene su sledeće tačke za obraćanje pažnje:

Dimenzija statusa i nadležnosti

- U normalnim okolnostima, bilo bi dovoljno da se nezavisnost nadzornog tela prepozna kao akt parlamenta; ipak, upravno-pravna tradicija Republike Srbije ne priznaje nezavisna tela koja bi se protivila nezavisnosti REM.
- Premda su Zakonom o elektronskim medijima iz 2014. godine uvedeni brojni elementi koji bi trebalo da doprinesu povećanju njegovih obaveza i jačanju ovlašćenja, REM više nije "vlasnik" važne strategije razvoja radijskih i audiovizuelnih usluga u Republici Srbiji.
- Postoje jasni nedostaci u mogućnostima nametanja i upotrebe različitih odvrćajućih sankcija; ipak, radi se o dvema različitim stranama istog novčića. S jedne strane, nadzorno telo nema ovlašćenja da nametne finansijske sankcije koje su sasvim sigurno delotvornije od ukora i upozorenja. S druge strane, REM nedovoljno koristi sankcije s najvećim efektom zastrašivanja koje poseduje, tj. privremenu zabranu programa.
- Postoji opasnost da REM dobije instrukcije (koje nisu sudske), i to putem centralne strategije razvoja radijskih i audiovizuelnih usluga u Republici Srbiji, te putem odgovarajućih provera ustavnosti i zakonitosti uredbi i pravilnika.

Dimenzija finansijske nezavisnosti

- Premda su postupak donošenja budžeta i njegova odobrenja jasni, a pravne obaveze predvidive za situaciju u kojoj parlament ne odobrava novi budžet, činjenica da REM deluje na bazi zastarelog plana budžeta ograničava njegovu autonomiju u odlučivanju u pogledu načina na koji će se on trošiti.

Dimenzija autonomije odlučivanja

- Formalna organizacija postupka nominacije i imenovanja članova Saveta predstavlja najbolju praksu i postiže dobre rezultate u pravnoj proceni alata za rangiranje.
- Postupak nominacije i konsolidacije kandidata među organizacijama koje zajedno čine jednog predlagača sklon je nedostacima u praksi.
- Postupak nominacije i imenovanja novih članova Saveta REM često se odlaže ili ometa zbog različitih proceduralnih razloga.
- Čini se da se na taj način članovi Saveta prisiljavaju da se udalje od svojih dnevnih obaveza, a Savet više funkcioniše kao filter, nego kao motor nezavisnog nadzornog tela.

Dimenzija znanja

- Kvalifikovanost i stručnost Saveta i njegovog osoblja nisu pobudili značajniju pažnju, ni na formalnom, ni na stvarnom nivou.

Dimenzija odgovornosti i transparentnosti

- REM se slaže s objavljenim navodima Zakona o elektronskim medijima, ali ne stvara istinski angažman sa svojim zainteresovanim stranama, javnošću i medijima.

Preporuke politike koje se navode u nastavku nastale su kao rezultat kontekstualne interpretacije ovih tačaka za obraćanje pažnje. Preporuke politike odnose se na parlament ili na REM.

Preporuke politike koje se odnose na srpsko zakonodavstvo

Status i nadležnost	<ol style="list-style-type: none">1. Zatražite pomoć međunarodne zajednice i zahtevajte izradu nezavisne studije o mogućim tenzijama između javne uprave i nezavisnih regulatornih tela u Srbiji.2. Odredite jasne uloge i odgovornosti s obzirom na centralnu strategiju razvoja pružanja radijskih i audiovizuelnih medijskih usluga u Republici Srbiji.3. U Zakonu o elektronskim medijima razjasnite činjenicu da se procena ustavnosti i zakonitosti odnosi isključivo na pravosuđe.4. Razjasnite ulogu REM u odnosu na praćenje izbornih kampanja5. Izmenite i dopunite Zakon o elektronskim medijima kako biste dali dodatna ovlašćenja REM za donošenje finansijskih sankcija i u odnosu na kršenje zahteva programskog sadržaja koji proizlaze iz upozorenja i predmet su sudskog preispitivanja. Uvesti u nadležnost Zakona o elektronskim medijima za REM usvajanje podzakonskog akta u vezi s tim.
Finansijska nezavisnost	<ol style="list-style-type: none">6. Podržavajte nezavisnost i rad REM u skladu sa zakonom o elektronskim medijima, na način da blagovremeno usvojite godišnji finansijski plan za REM.

	<p>7. Podržavajte nezavisnost i rad REM u skladu sa zakonom o elektronskim medijima, na način da blagovremeno nominujete i imenujete nove članove Saveta REM.</p> <p>8. Podržavajte nezavisnost i rad REM u skladu sa zakonom o elektronskim medijima, na način da blagovremeno usvojite statut za REM.</p> <p>9. Svaki postupak nominacije i imenovanja tretirajte kao zaseban postupak.</p>
Znanje	10. Ponovo uvedite zapošljavanje članova Saveta na (ne)određeno vreme
Transparentnost i odgovornost	11. Utvrdite i po mogućnosti precizirajte postupke tretiranja godišnjeg plana REM.

Preporuke politike koje se odnose na REM

<i>Status i nadležnost</i>	<p>a. Povežite se s ostalim nezavisnim nadzornim telima iz odgovarajućih sektora u Srbiji i prikupljajte podatke o uticaju horizontalnih administrativnih pravila.</p> <p>b. Usvojite plan prema kojem će REM koristiti svoja ovlašćenja u donošenju sankcija kojim bi se omogućila njihova postepena eskalacija u svrhu jačanja odvratanja.</p> <p>c. U slučaju revizije finansijskih sankcija i dodavanja nadležnosti za novi podzakonski akt, savetuje se da REM usvoji zakon kojim će se formulirati postepeni odgovor kako bi se sankcije za neplaćanje taksi najavljujale i naplaćivale u skladu sa zakonskim odredbama.</p> <p>d. U slučaju pravovremenog postupka odobravanja finansijskog plana, isplnirajte stručnu i nezavisnu vanjsku kontrolu finansijske nezavisnosti agencije, uključujući strukturu njenih taksi, postupak naplaćivanja i strategiju jačanja.</p>
Autonomija odlučivanja	e. Članovi Saveta trebalo bi da budu deklarativniji i vidljiviji predstavnici REM.
Znanje	<p>f. Osoblje REM treba ohrabrivati i dopustiti mu da bude deklarativnije i vidljivije kao predstavnici REM.</p> <p>g. Redovno pratite stanje ukupnog znanja Saveta i svoje procene prenosite ovlašćenim predlagačima kako bi se povećali izgledi za prenošenje kompetentnosti i znanja potrebnih za pravilno upravljanje agencijom.</p>
Odgovornost i transparentnost	<p>h. Preoblikujte interes stranicu REM i učinite je angažovanijom, tako što ćete, uz postojeće upravne i tehničke sadržaje, dodavati glavne naslove i nove izveštaje.</p> <p>i. Uložite više truda u informisanje javnosti, a posebno kako biste naglasili preoblikovanje agencije iz 2014. godine.</p>

Sadržaj1

DEO 1.	Nezavisna nadzorna tela u medijskom sektoru i metoda INDIREG	11
1.1.	Konceptualni pristup INDIREG studije nezavisnosti	13
1.2.	Metoda INDIREG	14
1.3.	Sprovođenje metode INDIREG	15
DEO 2.	PRIMENA ALATA ZA RANGIRANJE NA REGULATORNO TELO ZA ELEKTRONSKE MEDIJE (REM)	18
2.1.	Ukratko o regulatornom telu za elektronske medije	18
2.2.	Primena alata za rangiranje	22
2.3.	Opravdanost indikatora	26
2.3.1.	Dimenzija statusa i nadležnosti	26
2.3.2.	Dimenzija finansijske nezavisnosti	35
2.3.3.	Dimenzija autonomije odlučivanja	37
2.3.4.	Dimenzija znanja	41
2.3.5.	Dimenzija odgovornosti i transparentnosti	43
2.4.	Pitanja koja nisu obuhvaćena alatom za rangiranje	45
2.4.1.	Dimenzija statusa i nadležnosti	45
2.4.2.	Dimenzija finansijske nezavisnosti	46
2.4.3.	Dimenzija autonomije odlučivanja	47
2.4.4.	2.4.4. Dimenzija transparentnosti i odgovornosti	48
DEO 3.	INTERPRETACIJA ALATA ZA RANGIRANJE U SVRHU DAVANJA PREPORUKA ZA POLITIKU	49
3.1.	Tačke za obraćanje pažnje izvedene primenom alata za rangiranje	49
3.2.	Interpretacija tačaka za obraćanje pažnje u nacionalnom kontekstu	50
3.2.1.	Status i nadležnost	50

3.2.2. Finansijska nezavisnost	57
3.2.3. Autonomija odlučivanja	58
3.2.4. Znanje	59
3.2.5. Odgovornost i transparentnost	59

Ovaj izveštaj donosi procenu nezavisnosti i delotvornog rada Regulatornog tela za elektronske medije (REM) u Srbiji uz korišćenje metode INDIREG. Studija INDIREG koju je 2011. godine naručila Evropska komisija, formulisala je naučno zasnovanu metodu procene formalne i stvarne nezavisnosti nadzornih tela u sektoru audiovizuelnih medija.¹ Metoda INDIREG primenjuje se na mnoga evropska nadzorna tela u sektoru audiovizuelnih medija za samoprocenu ili za upotrebu od strane spoljašnjeg tima za istraživanje.²

Naravno, takve procene nezavisnosti i delotvornog rada nadzornih tela u sektoru audiovizuelnih medija predstavljaju samo sredstvo za postizanje odgovarajuće svrhe. Nezavisnošću rada nadzornih tela obezbeđuje se nepristrasno sprovođenje i jačanje zakonskih odredaba koje se odnose na radijske i audiovizuelne medije uz poštovanje slobode medija u skladu sa evropskim standardima, a naročito sa standardima Saveta Evrope, ali i sve više sa pravnim okvirom Evropske unije. Nezavisno i delotvorno nadzorno telo treba da se protivi političkim i ekonomskim uticajima, i da podjednako tako vodi dobru politiku upravljanja u korist medijskih organizacija, građana i demokratije u državi.

Izradu ove studije naručio je Savet Evrope, u okviru projekta „Jačanje pravosudne ekspertize o slobodi izražavanja i medija u Jugoistočnoj Evropi (JUFREX)“.³ Krajnji cilj ovog projekta je promocija slobode izražavanja i sloboda medija uz poštovanje standarda Saveta Evrope, s posebnim fokusom na pravosuđe u jugoistočnoj Evropi.

Ova procena i izveštaj sprovode se na zahtev REM i to je od velikog značaja u smislu potvrde nezavisnosti nadzornog tela i traženja saveta spolja, koji će doprineti poboljšanju postojećeg zakonodavnog okvira i sopstvenih praksi. Tokom proteklih meseci, tim za izradu studije redovno je kontaktirao s REM, stoga bismo ovom prilikom želeli da izrazimo svoju zahvalnost Milanu Todoroviću, Ljubiši Kuvekaloviću i celokupnom osoblju na njihovoj podršci. Prepoznamo vrlo pozitivan stav REM prema sprovođenju spoljnje procene koja, prema definiciji, neće otkrivati samo njegove vrline.

Istraživački tim je sproveo i intervju s važnim zainteresovanim stranama o njihovoj ulozi u upravljanju srpskim medijima i medijskim organizacijama.⁴ Nalaze ovog izveštaja neće-

1 Hans Bredow Institute for Media Research/Interdisciplinary Centre for Law & ICT (ICRI), Katholieke Universiteit Leuven/Center for Media and Communication Studies (CMCS), Central European University/Cullen International Perspective Associates (eds., 2011): "INDIREG. Indikatori nezavisnosti i delotvornosti rada regulatornih tela za audiovizuelne medijske usluge u svrhu jačanja odredaba AVMS Direktive." Studija se sprovodi u ime Evropske komisije. Završni izveštaj. februar 2011.

2 Videti Irion, K., Ledger, M., Svensson, S. i Fejzulla, E.: "The Independence and Functioning of the Audiovisual Media Authority in Albania." („Nezavisnost i rad regulatornih tela za audiovizuelne medijske usluge u Albaniji") Naručilac studije: Savet Evrope, Amsterdam/Brussels/Budapest/Tirana, oktobar 2014. <<https://rm.coe.int/16800c8f3b>>; Institute of European Media Law and University of Luxemburg: "AVMS - RADAR: Audiovizuelne medijske usluge - pregled nezavisnosti i delotvornosti regulatornih organa." Studija se sprovodi u ime Evropske komisije. Završni izveštaj. 2015 <<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/study-audiovisual-media-services>>.

3 JUFREX je trogodišnji regionalni projekat koji je započeo u aprilu 2016. godine, a primenjuje se u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Srbiji, "Bivšoj Jugoslavenskoj Republici Makedoniji" i Kosovu.

4 Videti Annex B s pregledom kategorija zainteresovanih strana.

mo pripisivati pojedinačnim zainteresovanim stranama, niti ćemo reprodukovati sadržaje pojedinačnih intervjua. Želimo da izrazimo našu zahvalnost svim zainteresovanim stranama i osobama koje su izdvojile svoje dragoceno vreme za intervjue i tako pomogle timu za izradu studije u okviru pravnih i činjeničnih situacija koje se odnose na REM, pravnog okvira i medijskih tržišta u Srbiji. Sve nastale greške su naše sopstvene, stoga ćemo biti vrlo oprezni u predstavljanju činjeničnih okolnosti, odnosno u slučaju sopstvene interpretacije i procene.

Tokom sprovođenja ovakve procene u trećoj zemlji, spoljnji istraživački tim susreće se s brojnim ograničenjima. Spoljna perspektiva predstavlja prednost tokom pristupanja određenoj instituciji koja ima ključnu ulogu u upravljanju zemljom. Prednost nezavisnosti u pogledu ponekada konfliktnih problema može značiti i manju preciznost spoljašnje procene, i u tom slučaju nema potrebe za striktnom hronologijom onog što je neko uradio, kada i iz kojeg razloga. Ovom procenom želimo samo da utvrdimo nezavisnost i delotvornost rada nadzornih tela u lokalnom kontekstu.

Molimo vas da tokom čitanja ovog izveštaja imate na umu da lokalni kontekst u velikoj meri utiče na način obavljanja mandata.⁵ Poređenja radi, države s kratkom demokratskom tradicijom i relativno slabom ekonomijom koja bi podržavala razne medije predstavljaju poseban izazov za nezavisna nadzorna tela za audiovizuelne medije, jer se od njih traži da nadmaše sopstveni kontekst. Na primer, iz sprovedenih intervjua shvatili smo da je poverenje u demokratske medijske ustanove i nezavisno novinarstvo vrlo redak slučaj u Srbiji. Ono zahteva posebne napore u smislu transparentnosti, uključivosti i budnosti institucije kako bi izgradila i odbranila svoj kredibilitet u okruženju nepoverenja.

Ovaj izveštaj sastavljen je na sledeći način:

Deo 1. sadrži kratak uvod u evropske standarde koji se odnose na nezavisna nadzorna tela u sektoru medija i metodu INDIREG koja je neophodna za razumevanje njene konkretne primene.

Deo 2. odnosi se na primenu alata za rangiranje na REM i uglavnom iznosi opravdanost spornih indikatora.

Deo 3. iznosi tačke za obraćanje pažnje izvedene na osnovu upotrebe alata za rangiranje, daje ocenu alata u svetlu činjenica i okolnosti u okvirima istorije zakonodavstva i početka delovanja REM, da bi na kraju navela preporuke za politiku koje se odnose na srpskog zakonodavca i REM.

5 Irion, K., i Jusić, T.: "International Assistance and Media Democratization in the Western Balkans: („Međunarodna pomoć i demokratija medija na zapadnom Balkanu:“) A CrossNational Comparison", (2005) 4 Global Media Journal - German Edition 2 <<http://www.globalmediajournal.de/2015/01/16/international-assistance-and-media-democratization-in-the-western-balkans-a-cross-national-comparison/>>.

DEO 1. Nezavisna nadzorna tela u medijskom sektoru i metoda INDIREG

U okviru domena regulativa, funkcija nezavisnosti u svrhu postizanja boljih regulatornih rezultata predstavlja složeni proces:

Da bi nezavisnost rezultirala boljom politikom, potreban je odgovarajući sled događaja koji počinje od zakonskih odredaba kojima se garantuje nezavisnost od obrazaca ponašanja kojima se prikazuje nezavisnost, odvojenost od političkih odluka i, konačno, nezavisnost od rezultata politike.⁶

Ipak, za razliku od ostalih regulativa koje se odnose na nezavisna regulatorna tela, sektor audiovizuelnih medija prikazuje dva specifična aspekta:

1. cilj odredaba unutar medijskog sektora kojim se garantuje sloboda medija; i
2. specifičan i ponekad osetljiv odnos između medijskog sektora i izabranih političara, kao i političara koji nisu prošli na izborima' (npr. mediji kao 'sedma sila').⁷

Širom Evrope nezavisna nadzorna tela praktično su postala prirodan institucionalni oblik regulatornog upravljanja u audiovizuelnom medijskom sektoru.⁸ Savet Evrope doneo je specifičnu preporuku koja se odnosi na nezavisnost i rad regulatornih tela u sektoru radio-difuzije (Rec (2000)23)⁹ koja je pojačana deklaracijom¹⁰ iz 2008. godine. Kroz različite programe Savet Evrope nastavlja s pružanjem podrške nastanku nezavisnih medijskih organizacija, i podstiče nezavisnost kao vrednost u medijskoj proizvodnji i upravljanju. Slobodu medija i njihov razvoj u evropskim državama prati i Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS).

Međutim, Evropska unija je višeparlamentarna organizacija koja se bavi dubljom politič-

6 Hanretty, C, i Koop, C. (2012). "Shall the Law Set Them Free: The Formal and Actual Independence of Regulatory Agencies", Regulation and Governance, 2012, str. 195.

7 Irion, K., and Ledger, M., 'Measuring independence: Approaches, limitations and a new ranking tool', in: W. Schulz, P. Valcke, and K. Irion, eds., The Independence of the Media and Its Regulatory Agencies. Shedding new light on formal and actual independence against the national context, 139-165 (Bristol: Intellect Publ, 2014), str. 2f.

8 Irion, K., i Radu, R. (2014). 'Delegation to Independent Regulatory Authorities in the Media Sector: A Paradigm Shift through the Lens of Regulatory Theory' in: W. Schulz, P. Valcke, i K. Irion, eds., The Independence of the Media and Its Regulatory Agencies. Shedding new light on formal and actual independence against the national context, 15-53 (Bristol: Intellect Publ), str. 17.

9 Savet Evrope, Preporuka (Rec (2000)23) Komiteta ministara za zemlje članice o nezavisnosti i funkcijama regulatornih organa u sektoru emitovanja programa: <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804e0322>.

10 Savet Evrope, Deklaracija Komiteta ministara od 26. marta 2008. godine o nezavisnosti i funkcijama regulatornih organa u sektoru emitovanja programa <[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=Decl\(26.03.2008\)&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=Decl(26.03.2008)&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75&direct=true)>.

kom i ekonomskom integracijom, i koja može donositi sopstvene zakone u svrhu harmonizacije uslova na unutrašnjem tržištu.

AVMS Direktiva iz 2010. godine prepoznaje ulogu nezavisnih regulatornih tela za upravljanje audiovizuelnim medijima, ali ne propisuje sopstveni program unutar država članica¹¹. Studija INDIREG čiju izradu je 2011. godine naručila Evropska komisija, formulisala je naučno zasnovanu metodu za procenu formalne i stvarne nezavisnosti nadzornih tela u audiovizuelnom medijskom sektoru.¹² U svojoj Rezoluciji o postavljanju standarda za slobodu medija širom Evrope iz 2013. godine, Evropski parlament je pozvao Komisiju da u procenu i reviziju AVMS Direktive uključi i odredbe koje se odnose na nezavisnost nadzornih tela u medijskom sektoru.¹³ Na taj način Evropski parlament se nadovezuje na raniji izveštaj Grupe na visokom nivou za slobodu i pluralizam medija koja preporučuje da „sva nadzorna tela budu nezavisna, te da sva njihova imenovanja budu transparentna, sa svim odgovarajućim sprovedenim proverama i usklađivanjem.“

U 2016. godini pokrenut je zakonodavni postupak reforme AVMS Direktive. Evropska Komisija je iznela predlog kojim bi se, između ostalog, nezavisnost nadzornih tela u audiovizuelnom medijskom sektoru ugradila u evropsko zakonodavstvo.¹⁴ Jačanje nezavisnosti audiovizuelnih medija predstavljalo bi važnu novinu, čime bi se audiovizuelnim nadzornim telima odredila ključna uloga u oblikovanju i očuvanju unutrašnjeg tržišta, a time zagarantovao i pluralizam medija. Ako budu usvojeni, predloženi amandmani biće dalekosežniji, a zahtevaće sledeće:

- nadzorna tela u medijskom sektoru treba da budu zakonom odvojena i funkcionalno nezavisna od bilo kog drugog javnog ili privatnog tela;
- nadzorna tela u medijskom sektoru treba da sprovode svoja ovlašćenja objektivno i transparentno, naročito ne tražeći niti prihvatajući uputstva od bilo koga drugog, a koja se odnose na način izvršenja zadatka koji im je dodeljen;
- nadležnosti i ovlašćenja nezavisnih nadzornih tela, kao i način na koji ona postaju odgovorna treba da budu jasno definisana zakonom;
- nadzorna tela u medijskom sektoru treba da imaju odgovarajuća izvršna ovlašćenja za delotvorno izvršavanje svojih funkcija;
- nezavisna nadzorna tela treba da imaju odvojene godišnje budžete koji su javni; i
- nacionalna nadzorna tela treba da imaju odgovarajuće finansijske i kadrovske resurse

11 Evropski parlament i Savet Evropske unije (2010.), Direktiva 2010/13/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 10. marta 2010. godine o koordinaciji određenih odredaba utvrđenih zakonima i drugim propisima u državama članicama o pružanju audiovizuelnih medijskih usluga (Direktiva o audiovizuelnim medijskim uslugama), Službeni glasnik Evropske unije od 15.04.2010. L 95/1, član 30.

12 Hans Bredow Institute for Media Research/Interdisciplinary Centre for Law & ICT (ICRI), Katholieke Universiteit Leuven/Center for Media and Communication Studies (CMCS), Central European University/Cullen International/Perspective Associates (eds., 2011): "INDIREG. Indikatori nezavisnosti i delotvornosti rada regulatornih tela za audiovizuelne medijske usluge u svrhu jačanja odredaba AVMS Direktive." Studija se sprovodi u ime Evropske komisije. Završni izveštaj. februar 2011. godine.

13 Evropski parlament, Rezolucija od 21. maja 2013. godine o Povelji Evropske unije: utvrđeni standardi medijskih sloboda u Evropskoj uniji (2011/2246(INI)), str. 35.

14 Predlog Direktive Evropskog parlamenta i Saveta za usvajanje Direktive 2010/13/EU o koordinaciji određenih odredaba utvrđenih zakonima i drugim propisima u državama članicama o pružanju audiovizuelnih usluga s obzirom na promenu stanja na tržištu (COM/2016/0287 final), člana 30 i uvodna izjava 33.

koji će im omogućiti izvršenje dodeljenih zadataka.

Ovaj predlog još uvek je u zakonodavnom postupku i o njemu raspravlja zakonodavstvo EU (Savet i Evropski parlament), što u konačnici može rezultirati donošenjem tekstualnih izmena i dopuna¹⁵ Tek kada zakonodavstvo EU usvoji zakon, tačni zahtevi koji se odnose na nezavisna nadzorna tela biće ugrađeni u zakon Evropske unije. Za ugradnju izmena i dopuna u svoje nacionalne zakone države članice obično imaju na raspolaganju vremenski period od dve godine od dana objavljivanja u Službenom glasniku.

Aktivnosti Saveta Evrope koje se odnose na određivanje standarda uprenesene su svim njenim državama članicama, uključujući i Srbiju. Preporuke Saveta Evrope predstavljaju važnu referentnu tačku za lokalne medijske sisteme i njihov razvoj prema evropskim standardima. Nasuprot tome, zakon Evropske unije odnosi se na države članice Evropske unije, ali se preko zemalja kandidata i zemalja pristupnica prenosi u njihova nacionalna zakonodavstva, što je način pripreme za njihovo učlanjenje u Evropsku uniju.

Sledeće poglavlje uvodi studiju i metodu INDIREG u kontekst primene evropskih standarda u medijskom sektoru.

1.1. Konceptualni pristup INDIREG studije nezavisnosti

INDIREG studija nastoji da identifikuje ključne karakteristike funkcionisanja „nezavisnog nadzornog tela“ kako je navedeno u Direktivi o audiovizuelnim medijskim uslugama (AVMS) i formuliše kriterijume prema kojima se te karakteristike mogu meriti. Uvažavajući činjenicu da je nezavisnost „višedimenzionalni koncept čije tumačenje u najvećoj meri zavisi od konteksta“, INDIREG studija kao funkcionalnu usvaja sledeću radnu definiciju:

Nadzorno telo je nezavisno ako unutar upravljačke strukture ima položaj koji mu garantuje da sprovodi postupak donošenja odluka u skladu sa odredbama zakonskih normi koje se odnose na nezavisnost na koju se nadzorno telo poziva.¹⁶

Kako je naglašeno u završnom izveštaju INDIREG studije, nijedna regulatorna agencija ne može biti potpuno nezavisna od svog okruženja, budući da uvek mora da dinamično saraduje s izabranim službenim licima i ostalim zainteresovanim stranama u skladu sa zahtevima demokratskog legitimiteta i odgovornosti. Nezavisnost je:

„više potreba nadzornog tela za održavanje jednake udaljenosti od svih mogućih interesa u svrhu objektivnog balansiranja istima, i težnja za postizanjem dugoročnih rezultata u korist svih zainteresovanih strana, za razliku od kratkoročnih interesa različitih grupa“¹⁷.

15 Evropski parlament: „Kratka uputstva: Zakonodavstvo EU u postupku: Direktiva o audiovizuelnim medijskim uslugama“, 27. juni 2017. <http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/583859/EPRS_BRI%282016%29583859_EN.pdf>.

16 Hans Bredow et.al., „INDIREG Final Report“, str. 46

17 Lamanuskas, T. (2006): „Ključne karakteristike nezavisnosti nacionalnih nadzornih tela u sektoru telekomunikacija i njihovo obezbeđivanje zakonom“ („The key features of independence of national telecommunication regulatory authorities and securing them in law“). U: Law 61, str. 79.

INDIREG studija daje pregled opsežne literature o nastanku i širenju nezavisnih nadzornih tela, kao i o tome šta se podrazumeva pod pojmom „nezavisnost“.¹⁸ U nastavku su navedeni sažeci informacija o tome šta čini nezavisnost nadzornih tela iz regionalnih najboljih praksi i istraživanja uz korišćenje metode INDIREG.

1.2. Metoda INDIREG

Studija INDIREG nudi naučno zasnovanu metodu za procenu nezavisnosti nadzornih tela u audiovizuelnom medijskom sektoru. Zasniva se na razumevanju činjenice da je regulatornu nezavisnost potrebno meriti odvojeno od formalne i de facto nezavisnosti, istovremeno vodeći računa o očuvanju komplementarnog odnosa između dve strane.¹⁹ Zbog ograničenja koja se postavljaju tokom merenja kvaliteta kao što je nezavisnost, ova metoda obrće logiku merenjem rizika od uticaja spoljnjih aktera, a ne merenjem nivoa nezavisnosti nadzornih tela.²⁰

U svojoj celini, metoda je dokumentovana u studiji INDIREG, a sledećim sažetim pregledom nastoji se učvrsti razumevanje svrhe ove studije. Primena metode INDIREG na specifična nadzorna tela u medijskom sektoru odvija se u tri koraka:

- 1) Prikupljanje podataka o formalnoj i de facto nezavisnosti;
- 2) Primena alata za rangiranje INDIREG;
- 3) Izvođenje tačaka za obraćanje pažnje i kontekstualna interpretacija rezultata.

Preliminarna procena iz drugog koraka prethodno je strukturirana pomoću alata za rangiranje INDIREG koji prvo vodi najbolje regionalne prakse i istraživanje u dve grupe indikatora:

- 1) Indikatori formalne nezavisnosti koji se odnose na zakonske odredbe i institucionalni oblik nezavisnog nadzornog tela na način kako je propisano zakonom; i
- 2) Indikatori koji se odnose na de facto nezavisnost su kombinacija indikatora usklađenosti i dodatnih mera zaštite od neprimerenog vanjskog uticaja.

Studija INDIREG daje opravdanje za svaki formalni i de facto indikator koji je bio uključen u alat za rangiranje²¹ Svi indikatori su ponderisani tako da se odredi njihov relativni uticaj na nezavisnost nekog nadzornog tela u medijskom sektoru. Ponderisanje indikatora je izvršeno na transparentan način.²²

U osnovi, alat za rangiranje je novi složeni indeks koji upravlja indikatorima regulatorne nezavisnosti u audiovizuelnom medijskom sektoru iz najboljih regionalnih praksi i istraži-

18 Hans Bredow et.al., “INDIREG Final Report”, str. 12 i dalje.

19 Irion, K., i Ledger, M., str. 151.

20 Ibid.

21 Hans Bredow et.al., “INDIREG Final Report”, str. 370f.

22 Ibid.

vanja na pet različitih dimenzija²³:

- 1) Status i nadležnost: nadzorno telo treba da ima dovoljnu nezavisnost koju će ostvariti putem svog pravnog statusa i ovlašćenja; ako neko drugo telo ili lice koji nisu sud mogu da ponište odluke i/ili daju uputstva, autonomija se smanjuje, te treba da bude ovlašćeno za donošenje obavezujućih odluka koje premašuju preporuke.
- 2) Finansijska nezavisnost: nadzorno telo treba da poseduje odgovarajuće finansijske resurse; u suprotnom postoji opasnost u pogledu njegove nezavisnosti i delotvornog funkcionisanja.
- 3) Nezavisnost odlučivanja: postupci nominacije i imenovanja treba da se sprovedu na način da se sprečavaju značajna strukturalna odstupanja u postupku donošenja odluka.
- 4) Znanje: telo treba da poseduje odgovarajuće kadrovske resurse i stručnost za obavljanje svojih zadataka.
- 5) Transparentnost i odgovornost: telo treba da ima minimalnu obavezu transparentnosti i da odgovara za svoje odluke u svrhu uravnoteženja sopstvene relativne autonomije.

Nakon ispunjavanja upitnika o alatu za rangiranje INDIREG, rezultati se prikazuju u grafikonima (tzv. grafikoni paukove mreže), gde svaka osa (tj. dimenzija) prikazuje potencijalnu sferu uticaja, s izuzetkom odgovornosti i transparentnosti.

Organizacija indikatora u različitim dimenzijama takođe predstavlja prednost u trećoj fazi gde se tačke za obraćanje pažnje izvode iz popunjenog alata za rangiranje. Tačke za obraćanje pažnje mogu predstavljati činjenicu da je primenom alata za rangiranje ukazano na potencijalnu opasnost od spoljašnjeg uticaja s obzirom na formalnu i/ili de facto nezavisnost u pogledu određene dimenzije. Tačke za obraćanje pažnje prolaze postupak kontekstualno osetljive interpretacije u svrhu razumevanja da li mogu, u svetlu svih okolnosti, da zaista predstavljaju opasnost od spoljašnjeg uticaja za nezavisnost nadzornog tela, ili se stavljaju u ravnotežu s ostalim kontekstualnim faktorima.

1.3. Sprovođenje metode INDIREG

Ova studija koristi metodu INDIREG na REM u Srbiji i snima stanje do jula 2017. godine, s posebnim naglaskom na trogodišnjem periodu od avgusta 2014. do jula 2017. godine. To predstavlja prilagođavanje originalne metode koja ima za cilj duži period retrospektivne procene. Ovo prilagođavanje je po našem mišljenju opravdano i omogućiće ponovni početak od donošenja Zakona o elektronskim medijima i osnivanja REM 2014. godine kao naslednika Republičke radiodifuzne agencije (RRA).

U svrhu prikupljanja podataka o formalnoj i de facto nezavisnosti (prvi korak metode INDIREG), istraživanje se odvijalo u dve odvojene faze sredinom maja i sredinom jula 2017. godine.

Prva faza prikupljanja podataka trajala je od sredine maja do početka juna 2017. godine,

²³ Definicije dimenzija navedenih u nastavku izvađene su iz „Završnog INDIREG izveštaja“ autora Hansa Bredowa i drugih, str. 7

kada su istovremeno izvršena tri zadatka. Lokalni dopisnik trebalo je da prikupi opsežne podatke koji će omogućiti procenu formalne dimenzije alata za rangiranje. Ovo prikupljanje podataka rezultiralo je tabelama koje su prikazane u ovom izveštaju u Dodatku 2 i opsežnim popisom navoda iz medija koji su izveštavali o REM i njegovom prethodniku u periodu između 2003. i 2017. godine. Lokalni dopisnik takođe je identifikovao moguće intervjuje i informatore za različite kategorije zainteresovanih strana koji su od važnosti za metodu INDIREG. Te kategorije zainteresovanih strana mogu se pronaći u Dodatku B. Na kraju ove faze moglo se odrediti najviše odgovora koji se odnose na formalnu stranu alata za rangiranje, s tek nekoliko pitanja ostavljenih za dalju raspravu i dogovor tokom misija za utvrđivanje činjenica među zainteresovanim stranama.

Druga faza prikupljanja podataka sastojala se od misije za utvrđivanje činjenica koja je uključivala intervjuje sa 16 osoba u Beogradu, koji su održani u vremenu između 3. i 6. jula 2017. godine, kao i naknadne intervjuje s pet osoba održanih putem interneta u periodu od 18. jula do 18. septembra 2017. godine. Na taj način sproveden je ukupno 21 intervju. Većinu intervjuja (17) provela su dva člana tima (Michele Ledger i Sara Svensson u većini slučajeva, Sara Svensson i Nevena Ršumović u jednom slučaju), čime se obezbedila mogućnost unakrsne provere činjenica i interpretacije za vreme i nakon intervjuja. Svi ispitanici u intervjuima unapred su primili informacije o projektu, blanko alat za rangiranje i obrazac o saglasnosti za snimanje intervjuja za potrebe kreiranja njihovog rezimea. (Ispitanici u intervjuima imali su mogućnost dostavljanja nesnimljenih poverljivih informacija, ali je nikada nisu iskoristili). Ispitanici od kojih se moglo očekivati da poseduju iscrpno i tehničko znanje o radu REM takođe su dobili kompletne podatke sadržane u INDIREG tabelama. Na početku svakog intervjuja, ispitanici su dobili sažetak projekta zajedno s informacijama o načinu upotrebe podataka. U izveštaj nisu unesena imena ispitanika, jedino kategorije zainteresovanih strana, tj. studija ne prikazuje stavove specifičnih ispitanika. Istovremeno, ispitanici su upoznati s činjenicom da je sektor realtivno mali, i da bi bilo jednostavnije da se približno odredi s kim su razgovarali u tom sektoru. Potrebno je napomenuti da su medijski izveštaji otkrili da je nekoliko ispitanika u intervjuima godinama predstavljalo javn glasove, stoga je anonimnost učestvovanja u ovom izveštaju njima predstavljala manji problem. Takođe je potrebno napomenuti da stavovi ispitanika nisu uzimani zdravo za gotovo, već su upoređivani s podacima iz drugih izvora.

Intervjui se fokusiraju na razradu odnosa ispitanika i REM, i na njihovu procenu pet različitih dimenzija alata za rangiranje (status i nadležnost, finansijska nezavisnost, nezavisnost odlučivanja, znanje, transparentnost i odgovornost). Ipak, smernice za vođenje intervjuja prilagođene su specifičnim ispitanicima i njihovom nivou iskustva u interakciji ili radu s REM.

Na kraju, ispitanici su bili usmereni na prikupljanje informacija i percepciju u pogledu načina primene formalnih i de facto indikatora na REM. Ispitanici su takođe pružili važne informacije i percepciju koji su pomogli stvaranju kontekstualne interpretacije u Delu 3 ove studije.

Drugi korak metode INDIREG bio je primena alata za rangiranje i on se odvijao krajem jula 2017. godine. Tokom ovog koraka korišćene su informacije koje su prikupljene na samom

početku zajedno s prepisanim/sažetim beleškama ispitanika u intervjuima, a uključivale su rasprave među članovima tima. Alat za rangiranje objavljen je 4. avgusta. Nedovoljno jasne dimenzije bile su opravdane (videti Deo 2. ovog izveštaja).

Konačno, iscrpnu analizu materijala koja je sprovedena u avgustu i septembru 2017. godine, a koja je rezultirala izvedenim tačkama za obraćanje pažnje i kontekstualnim interpretacijama, izvršila je voditeljka tima Kristina Irion uz podršku Sare Svensson i Nevene Ršumović.

DEO 2. PRIMENA ALATA ZA RANGIRANJE NA REGULATORNO TELO ZA ELEKTRONSKE MEDIJE (REM)

2.1. Ukratko o regulatornom telu za elektronske medije

Regulatorno telo za elektronske medije (REM), sa sedištem u Beogradu, osnovano je 2014. kao naslednik Republičke radiodifuzne agencije (RDA). Pravna osnova za REM zasniva se na Zakonu o elektronskim medijima koji je usvojen 2. avgusta 2014. godine, a stupio na snagu 13. avgusta 2014. godine (Službeni glasnik 83/2014). Između ostalog, u Zakonu o elektronskim medijima ugrađen je regulatorni sadržaj AVMS Direktive.²⁴ Te godine usvojena su dva međusobno povezana zakona: Zakon o javnom informisanju i medijima (koji je uglavnom potvrdio da mediji u vlasništvu države treba da budu privatizovani), i Zakon o javnim medijskim servisima. Novo pravno ustrojstvo delotvorno je odvojilo zakone koji se odnose na nadzorno telo REM od onih koji se odnose na javnu radiotelevizijsku kuću, odnosno Radio-televiziju Srbije (RTS) i Radio-televiziju Vojvodine (RTV).

Zakonom o elektronskim medijima iz 2014. godine, izmenjen je institucionalni oblik nadzornog tela koje je preimenovano u REM. Prvo, REM je uspostavljen kao nezavisno nadzorno telo "u svrhu: efikasne primene definisane politike u pružanju medijskih usluga u Republici Srbiji, poboljšanja kvaliteta i raznolikosti elektronskih medija; doprinosa očuvanju, zaštiti i razvoju slobode mišljenja i izražavanja radi zaštite javnog interesa u oblasti elektronskih medija i zaštite korisnika elektronskih medija, u skladu sa odredbama ovog Zakona, na način koji je odgovarajući za demokratsko društvo." (član 5). Drugo, zakonom su uvedene promene u postupku nominacije i imenovanja članova i predsednika Saveta, dok su novinske organizacije, medijske organizacije i organizacije civilnog društva dobile mogućnost izbora većeg broja kandidata nego ranije (više u Drugom i Trećem delu). Treće, novi zakon modifikuje ovlašćenja nadzornog tela REM i postavlja pravila o sankcijama te načinu na koji REM treba da ih koristi. Pored toga, zakonom su povećani zahtevi za transparentnost na svim nivoima, i to uz opštu pretpostavku da rad Saveta i nadzornog tela u celini treba da bude otvoren za javnost (članovi 19 i 38). Uopšteno u svrhu donošenja odluka, REM treba da sprovodi javne rasprave (član 40), objavljuje specifičnu dokumentaciju i podatke na svojoj internet stranici (član 38), uključujući utemeljene odluke i godišnje izveštaje sa sadržajem određenim u članu 39. Sledeća važna promena odnosi se na situaciju službenika REM koji su bili podvrgnuti propisima koji se odnose na prava i dužnosti državnih službenika u Srbiji (član 5).

Istorijat REM seže u 2002. godinu, kada je Narodna skupština Republike Srbije usvojila Zakon o radiodifuziji kojim je trebalo da se uspostavi RDA, kako se tada nazivala. Postoji značajan kontinuitet između bivše RDA i REM u smislu njihovog rada i kadrovskih resursa. Članovi Saveta mogli su da nastave da sprovode svoje mandate do njihovog isteka, a zaposlenima u RDA promenjen je status u status državnih službenika i premešteni su u REM (član 114.). Kao i kod prethodnog zakona, još uvek je slučaj da REM određuje članove Saveta javne radiotelevizijske kuće.

24 AVMS Direktiva (fn. 11).

Promene u zakonu iz 2014. godine. uvedene su nakon višegodišnjih rasprava u kojima su učestvovali domaći i međunarodni učesnici. Postojala su razna kontroverzna pitanja koja su se odnosila na prethodnu RDA, na primer pitanja oko imenovanja članova Saveta i sudskog poništenja odluke RDA o opozivu dozvole za BK TV od strane Vrhovnog suda Srbije.²⁵ U 2003. godini, Evropska banka za obnovu i razvoj je na predlog Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS), ukinula finansiranje RDA.²⁶

Tabela 1. Sažetak ključnih događaja koji su od značaja za REM i njegovog prethodnika

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2011	2012
-Passing of Broadcasting Law by the Parliament of Serbia	-Extraordinary parliamentary elections Broadcasting Law comes into effect & Creation of Republic Broadcasting Council -Election of the nine members of the Council. Broad debate about procedure and suitability of those elected. -OSCE withdraws funding from the Broadcasting Council.	-Presidential elections	-Amendments to the Law on Broadcasting	-European Commission expresses concern with the amendments to the Broadcasting Law in Serbia.	-Extraordinary parliamentary elections	-Extraordinary parliamentary elections Presidential elections	-Debates about a package of media laws Strategy for the Development of the Public Information System	-General parliamentary elections Presidential elections

REM izvršava ovlašćenja, prava i nadležnosti koje se zasnivaju na Zakonu o elektronskim medijima iz 2014. godine, kao i na deset drugih zakona.²⁷ Takođe se mora pridržavati odgovarajućih vladinih strategija, na primer Strategije o digitalizaciji iz 2009. godine. i Strategije o medijima iz 2011. godine.²⁸ REM je stručno nadzorno telo i u pogledu elektronskih i audiovizuelnih medijskih sadržaja, uključujući pravila koja se odnose na oglašavanje i

25 Prevode odlomaka članaka u medijima iz 2006. godine izvršila INDIREG članica tima za izradu studije, Nevena Ršumović, videti Večernje novosti; str. 7, Glas javnosti; str. 9, Blic; str.10; Danas, 7; Politika, str. 10, maj, 2006.).

26 Saša Marković: „Ukidanje finansiranja Saveta za radiodifuziju Republike Srbije od strane OEBS predstavlja dodatno ugrožavanje njegove nezavisnosti.“ Članak objavljen u Transitions Online 22. septembra 2003. godine. Preuzeto sa adrese: <<http://www.tol.org/client/article/10844-questionable-credibility.html> > (pristupljeno 17. septembra 2017. godine).

27 To su Zakon o javnom medijskom servisu (Službeni glasnik 83/2014), Zakon o javnom informisanju i medijima (Službeni glasnik 83/2014), Zakon o javnim medijima (poslednja ažurirana verzija Službeni glasnik 41/2009 - stavljen van snage), Zakon o elektronskim komunikacijama (Službeni glasnik 44/10), Zakon o oglašavanju (Službeni glasnik 79/05) – sa Zakonom o elektronskim medijima koji stupa na snagu, članovi 14-23 i 94-98 Zakona o oglašavanju stavljeni izvan snage, Zakon o opštem upravnom postupku (Službeni glasnik SRJ br. 33/97 i 31/01 i Službeni glasnik br. 30/10), Zakon o autorskom pravu i srodnim pravima (Službeni glasnik Srbije i Crne Gore br. 61/04), Zakon o posebnim ovlašćenjima radi efikasne zaštite prava intelektualne svojine (Službeni glasnik br. 46/06), Zakon o potvrđivanju evropske konvencije o prekograničnoj televiziji (Službeni glasnik 42/09), Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (Službeni glasnik 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010).

28 Videti Strategiju prelaska s analognog na digitalno emitovanje televizijskih programa u Republici Srbiji, Službeni glasnik br. 52/2009, 18/2012 i 26/2013. i Strategiju razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2016. godine. Službeni glasnik Republike Srbije, 75/2011.

sponzorisanje, kao i aspekte prenosa i distribucije elektronskih i audiovizuelnih medij. Ipak, REM nema nadzor nad radiofrekvencijskim spektrom i elektronskim komunikacijama (tj. mrežama i uslugama uopšteno). Ovo poslednje pokriva RATEL, Regulatorna agencija za elektronske komunikacije i poštanske usluge.

REM poseduje širok raspon uticaja na sprovođenje politike i donošenje odluke u svojstvu treće strane. U pogledu sprovođenja politike, REM donosi opšte podzakonske akte, pravilnike, smernice i preporuke, detaljno određuje postupke, zahteve i kriterijume za izdavanje dozvola u skladu sa zakonskim odredbama, i propisuje oblik i sadržaj dozvole i donosi obavezujuća pravila koja se odnose na pružaoce medijskih usluga. Pre usvajanja određenih internih pravilnika i propisa, REM treba da zatraži mišljenje o njihovoj ustavnosti i zakonitosti (član 22). Ipak, nije tačno precizirano od koga treba da zatraži takvo mišljenje. U praksi, to je Ministarstvo kulture i informisanja.

Što se tiče njegovog ovlašćenja za donošenje odluka u svojstvu treće strane, između ostalog, REM izdaje dozvole za emitovanje, nadzire rad pružalaca medijskih usluga i donosi odluke koje se odnose na aktivnosti programiranja od strane pružalaca medijskih usluga. Za sprovođenje svojih aktivnosti, REM odgovara Narodnoj skupštini Republike Srbije (član 5).

Iako može predložiti izmene i dopune u zakonima koji se odnose na sektor elektronskih medija, i može pripremiti, izmeniti i dopuniti propise i strategije, REM nema opšta ovlašćenja za definisanje strategija i politika. Na primer, u skladu sa zakonskim odredbama, REM može da predloži strategiju razvoja pružanja radijskih i audiovizuelnih medijskih usluga u Republici Srbiji, ali istu odobrava vlada (član 22).

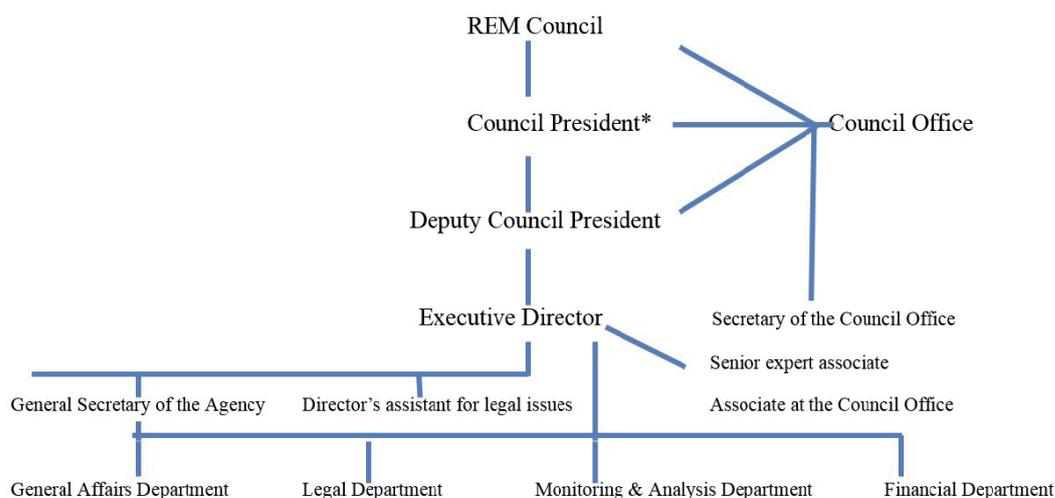
Ovlašćenja REM za sankcionisanja uključuju opomene, upozorenja, privremene zabrane objavljivanja određenih programskih sadržaja i trajno ukidanje dozvole za pružanje medijskih usluga, i REM je dužan da u svom programu i štampanim medijima objavi svaku sankciju koja mu bude izrečena. Međutim, REM nije ovlašćen za direktno utvrđivanje novčanih kazni i određivanje plaćanja kazne. U slučaju neusklađenosti ili prekršaja, isti treba da prođu odgovarajuće postupke sudskog sistema. Detaljnija razrada ovoga (npr. pokretanje prekršajnog postupka) i njegovog statusa i nadležnosti u odnosu na dimenzije važnosti za metodu INDIREG može se pronaći u Drugom i Trećem delu studije.

Slika 1 prikazuje organizacionu šemu REM. Najviše telo REM koje je ovlašćeno za donošenje odluka je Savet za koji Ustavni zakon predviđa devet članova. Savet trenutno broji 6 članova.

Od 4. aprila 2017. godine, osoblje REM broji ukupno 73 člana bez članova Saveta. Operativne službe REM podeljene su u četiri odeljenja: Odeljenje za opšte poslove, Pravna služba, Odeljenje za praćenje i analizu, te Finansijsko odeljenje. Najveće od njih je Odeljenje za praćenje i analizu, koje broji 45 zaposlenih.

Savet se sastaje najmanje dvaput mesečno na svojim redovnim sastancima. Ti sastanci obično se održavaju u vidu fizičkih susreta članova licem u lice. Po potrebi, Savet REM može da zakaže dodatne sastanke koji se mogu odvijati elektronskim putem ili putem telefona. Rukovodioci osoblja i rukovodioci dva odeljenja, tj. izvršni direktor, glavni sekretar organa, sekretar službe Saveta, rukovodilac Pravne službe i rukovodilac Odeljenja za praćenje prisustvuju svim sastancima Saveta.

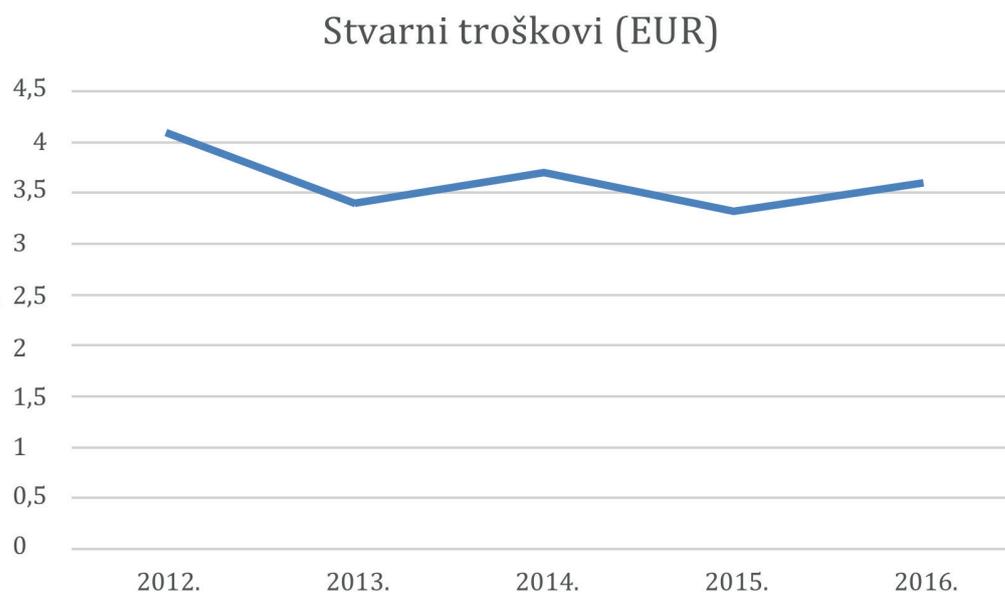
Slika br. 1: Organizaciona šema REM



Godišnji budžet REM iznosi oko 4 miliona evra, a Slika br. 2 prikazuje procenu njegovog budžeta u proteklih pet godina na način kako je navedeno u godišnjim izveštajima, izraženo u evrima, u julu 2017. godine.

Ključne aktivnosti REM u predstojećem periodu su ponovno podnošenje predloga strategije razvoja pružanja radijskih i audiovizuelnih medijskih usluga u Republici Srbiji na odobrenje vladi, sprovođenje odredaba o usklađivanju srpskih zakona s AVMS Direktivom (unapred definisanih) i sprovođenje spomenutih poslova i zadataka unutar ovog uopštenog organizacionog okvira i okvira resursa.

Slika br.2: Procena budžeta



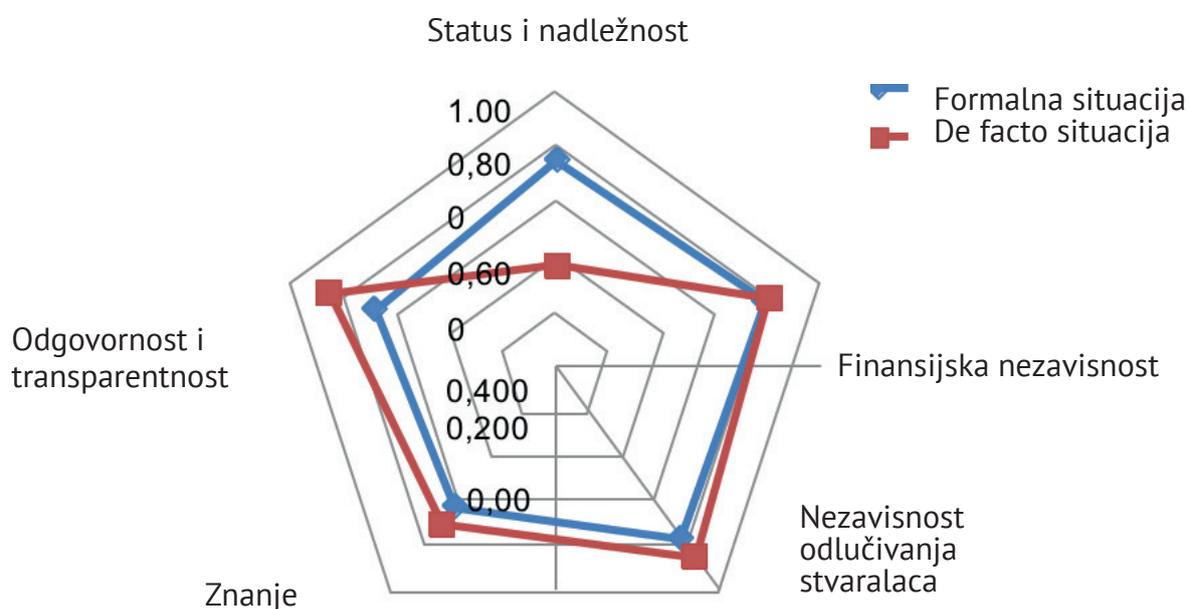
Izvor: Stvarni troškovi (tj. troškovi koji nisu obuhvaćeni budžetom) prema godišnjim izveštajima REM (2012-2016). Napominje se da su troškovi prvobitno izraženi u RSD, zatim su pretvoreni u evre prema kursu iz jula 2017. godine. Sto-

ga prikazani iznosi pokazuju određena odstupanja u poređenju s ranijim podacima o ovom telu pisanim na engleskom jeziku (npr. Izveštaj AVMS-RADAR iz 2015. godine).

2.2. Primena alata za rangiranje

Grafikon u nastavku prikazuje primenu alata za rangiranje INDIREG na REM u septembru 2017. godine. Potrebno je napomenuti da je alat za rangiranje samo prelazni korak u analizi pomoću koje se izvode tačke za obraćanje pažnje za kontekstualnu interpretaciju u Trećem delu. Ispunjene tabelle s podacima o pravnoj i de facto nezavisnosti i funkcionisanju REM nalaze se u Dodatku C.

Slika br.3: Alat za rangiranje primenjen na REM



Grafički prikaz alata za rangiranje tumači se na sledeći način: s obzirom na dimenzije statusa i nadležnosti, finansijske nezavisnosti, autonomije odlučivanja i znanja, što je tačka više izvan odgovarajuće ose, to se nadzorno telo može bolje odupreti spoljašnjem uticaju. Grafički prikaz de facto situacije ne treba posmatrati kao jednostavan odraz formalne situacije, već kao pokušaj usmeravanja pažnje na potencijalne opasnosti od delovanja spoljašnjeg uticaja na nezavisno nadzorno telo. Očitavanja dimenzije odgovornosti i transparentnosti razlikuju se na način da „što je veća aktivnost na mreži“, to su transparentnost i odgovornost delotvornije.²⁹

Za direktan prelaz na tumačenje alata za rangiranje i izvođenje tačaka za obraćanje pažnje, pročitajte Treći deo.

Tabela br. 2 navodi sve indikatore i opcije odgovora odabrane tokom primene alata za rangiranje na REM. Istaknuti su sporni indikatori koji su se pojavili po izvršenom prikupljanju podataka i za koje u sledećem poglavlju navodimo odgovarajuća opravdanja.

²⁹ Videti tumačenje alata za rangiranje studije INDIREG (fusnota 1), str. 369.

Tabela br. 2 - Odgovori odabrani iz prethodno definisanih opcija iz alata za rangiranje
(za kompletan alat za rangiranje videti Dodatak C)

Status i nadležnost			
Formalna dimenzija	Procena	De facto dimenzija	Procena
Kakva je pravna struktura nadzornog tela?	Zasebni pravni subjekt/autonomno telo	Da li je zakon o statusu nadzornog tela izmenjen na način da je smanjio status i nadležnost tog tela?	Da
Čime se garantuje nezavisnost nadzornog tela?	Nezavisnost je prepoznata u aktu Parlamenta	Da li je zakon koji uređuje funkcionisanje nadzornog tela izmenjen kako bi uticao na određeni slučaj/spor?	Ne
Koju vrstu regulatornih ovlašćenja ima nadzorno telo?	Ovlašćenje sprovođenja politike i ovlašćenje donošenja odluka u statusu treće osobe	Koriste li se formalna ovlašćenja (ovlašćenja sprovođenja politike i ovlašćenja donošenja odluka u statusu treće osobe, izuzev sankcija)?	Da, ali to se ne odnosi na sva ovlašćenja i u svim okolnostima
Da li su ta regulatorna ovlašćenja u dovoljnoj meri definisana zakonom?	Da	Kako nadzorno telo nadgleda pravilnu primenu pravila od strane nadležnih regulatornih tela?	Putem ad hoc praćenja/praćenja nakon podnesene pritužbe, uz pridržavanje konkretnih postupaka
Da li nadzorno telo ima nadzorna ovlašćenja?	Da	Da li je nadzorno telo dobilo ikakva uputstva od tela koje nije sud u pojedinačnim slučajevima/odlukama ili s obzirom na svoja ovlašćenja za sprovođenje politike tokom poslednjih pet godina?	Da
Da li nadzorno telo ima ovlašćenja za prikupljanje podataka koji se odnose na nadležna regulatorna tela (npr. s obzirom na kvote)?	Da	Da li su odluke nadzornog tela u poslednjih pet godina bile poništene od strane tela koje nije sud/upravni sud?	Ne
Da li nadzorno telo može da dobije uputstva (od tela koje nije sud) koja se odnose na pojedinačne slučajeve/odluke ili na njegova ovlašćenja za sprovođenje politike?	Da, od strane vlade/ministra u ograničenom broju slučajeva	Da li je nadzorno telo sprovelo odgovarajuće mere u slučaju materijalne povrede od strane pružalaca audiovizuelnih medijskih usluga (AVMS)?	Ne
Da li se odluke nadzornog tela mogu poništiti (od strane tela koje nije sud)?	Ne	Da li je nadzorno telo sprovelo odgovarajuće sankcije u slučaju kontinuirane povrede od strane pružalaca audiovizuelnih medijskih usluga (AVMS)?	Ne
Koju vrstu izvršnih ovlašćenja ima nadzorno telo?	Nema ovlašćenja za uvođenje odvratajućih novčanih kazni	U slučaju višestrukih povreda od strane različitih pružalaca audiovizuelnih medijskih usluga (AVMS): da li su na sve pružaoce usluga primenjene nepristrane/slične mere?	Ne
Da li nadzorno telo ima dovoljna zakonska ovlašćenja za donošenje odluka koje se odnose na unutrašnju organizaciju?	Da	Da li nadzorno telo donosi efikasne odluke koje se odnose na unutrašnju organizaciju i ljudske resurse?	Ne
		Da li nadzorno telo ima dovoljan broj članova osoblja za izvršenje svojih zadataka?	Da
Finansijska nezavisnost			

Status i nadležnost			
Formalna dimenzija	Procena	De facto dimenzija	Procena
Ko utvrđuje budžet nadzornog tela?	Parlament, uključujući nadzorno telo	Da li su sredstva iz budžeta nadzornog tela dovoljna za izvršenje njegovih zadataka?	Da
Da li su donošenje budžeta i postupak njegovog odobravanja jasno određeni zakonom?	Da	Da li je budžet nadzornog tela dovoljno stabilan tokom vremena?	Da
Koji su izvori prihoda nadzornog tela?	Mešoviti izvori	Da li nadzorno telo ima dovoljno autonomije u određivanju zadataka na koje će trošiti sredstva iz svog budžeta?	Ne
Da li su izvori finansiranja jasno određeni zakonom?	Da	Da li se na nadzorno telo vrši pritisak u svrhu nadoknade nedostatka stabilnih izvora finansiranja od strane države ili tržišta uvođenjem novčanih kazni ili podnošenjem zahteva za ad hoc finansiranje od strane države?	Nije primenljivo

Autonomija odlučivanja			
Šta je sve uključeno u vrhovno telo za donošenje odluka unutar nadzornog tela?	Odbor	Da li se struktura političke većine ili političkog ovlašćenja odražava na sastav vrhovnog tela za donošenje odluka?	Ne može se utvrditi
Ko donosi konačnu odluku u postupku nominacije/imenovanja vrhovnog tela za donošenje odluka unutar nadzornog tela?	Takvu odluku zajednički donose parlament/vlada/civilno društvo/profesionalna udruženja	Da li je bilo slučajeva u kojima imenovalac nije imenovao nekog kandidata?	Da
Koliko traje mandat predsednika/članova odbora?	Fiksni mandat određenog vremenskog trajanja (duže od trajanja izbornog ciklusa)	Da li su članovi odbora/predsednik dali ostavku pre isteka mandata zbog određenih političkih sukoba?	Ne

Status i nadležnost			
Formalna dimenzija	Procena	De facto dimenzija	Procena
Da li se trajanje mandata podudara s vremenom trajanja izbornog ciklusa?	Ne	Da li je u poslednjih pet godina otpušten jedan ili više članova odbora iz neobjektivnih razloga?	Ne
Da li zakon predviđa mogućnost da se članovi odbora imenuju u različitim vremenskim periodima (postepeno imenovanje)?	Ne	Da li je u poslednjih pet godina otpušten ili zamenjen ceo odbor pre kraja svog mandata?	Ne
Kakva je situacija s obzirom na obnovu članova odbora/predsednika?	Obnova članstva nije moguća/ograničena je na jedan ili dva slučaja		
Postoje li pravila nespojivosti u fazi određivanja/imenovanja	Može se sastojati od jedne ili dve od sledećih grupa/		
članova odbora/predsednika po kojima je vrhovno telo za donošenje odluka... (moguća su 3 odgovora)	vlada/parlament/industrija		
Da li se nespojivost proširuje na rodbinu?	Ne		
Da li postoje zahtevi za delovanje u okviru sopstvene samostalne delatnosti?	Da		

Status i nadležnost			
Formalna dimenzija	Procena	De facto dimenzija	Procena
Da li postoje pravila za sprečavanje sukoba interesa predsednika/članova odbora tokom njihovog mandata?	Da		
Da li postoji vremensko razdoblje tokom kojeg su bivši članovi odbora ograničeni u svom radu za nadležna regulatorna tela (ta-kozvano „razdoblje hlađenja“)?	Ne		
Kako se može smeniti predsednik / pojedinačni članovi odbora?	Otkaz je moguć iz razlo- ga utvrđenih zakonom uz poštovanje diskrecio- nog prava		
Otpuštanje celog odbora	Nije moguće otpustiti ceo odbor		
Znanje			
Da li su zahtevi za stručnu ekspertizu (tj. znanje/iskustvo) utvrđeni zakonom? Za čla- nove odbora/predsednika?	Da	Da li članovi odbora/predsednik po- seduju odgovarajuće kvalifikaci- je i stručnu ekspertizu za izvršenje njihovih zadataka unutar nadzor- nog tela?	Da, većina od njih.
Da li su zahtevi za stručnu ekspertizu defi- nisani zakonom? Da li to vredi i za više oso- blje?	Ne	Da li više osoblje poseduje odgo- varajuće kvalifikacije i odgovaraju- ću stručnu ekspertizu za izvršavanje zadataka nadzornog tela?	Da, većina od njih
Da li su zahtevi za kvalifikacije (npr. stepen obrazovanja, diploma) definisani zakonom? Da li to vredi i za članove odbora/predsed- nika?	Da	Da li nadzorno telo u slučaju potrebe traži pomoć izvana?	Da
Da li su zahtevi za kvalifikacije definisani za- konom? Da li to vredi i za više osoblje?	Ne	Da li nadzorno telo saraduje s osta- lim nacionalnim/stranim regulator- nim telima nadležnim za kontrolu audiovizuelnih medija?	Da
Da li zakon predviđa mogućnost da nadzor- no telo može da zatraži pomoć izvana?	Da		
Da li nadzorno telo ima zakonsku obavezu da saraduje s drugim nacionalnim ili stra- nim regulatornim telima i da li za to ima od- govarajući mandat?	Da		
Da li zakon predviđa mogućnost objave od- luka koje je donelo nadzorno telo?	Da	Da li nadzorno telo objavljuje svoje odluke, zajedno s motivima njihovog donošenja?	Da, objavljuje sve odluke (i motive)
Da li zakon predviđa potrebu određivanja motiva nadzornog tela za donošenje odre- đenih odluka?	Da	Gde se objavljuju odluke?	Na mrežnoj strani- ci (i ostalim službe- nim kanalima)
Da li nadzorno telo ima zakonsku obavezu organizovanja konsultacija?	Da, ali samo u nekoli- ko slučajeva definisanih zakonom	Da li nadzorno telo organizuje kon- sultacije?	Da, ali samo u slu- čajevima definisa- nim zakonom

Status i nadležnost			
Formalna dimenzija	Procena	De facto dimenzija	Procena
Da li nadzorno telo ima obavezu organizacije takvih konsultacija kao otvorenih ili zatvorenih?	Kao otvorenih konsultacija	Da li nadzorno telo organizuje konsultacije kao otvorene ili zatvorene?	Kao otvorena konsultacija
Da li nadzorno telo ima obavezu izveštavanja i da li je ona definisana zakonom?	Da, obaveza izveštavanja je definisana zakonom i ograničena na javna tela.	Da li nadzorno telo objašnjava u kom omeru uzima u obzir odgovore koji se tiču njegovih konačnih odluka?	Da
Da li je zakonom definisan mehanizam ex post kontrole koju sprovodi demokratski izabrano telo?	Ne	Da li nadzorno telo izdaje periodične izveštaje o svojim aktivnostima?	Da
Da li je postupak žalbe na odluke nadzornog tela definisan zakonom?	Da, ali samo u nekim okolnostima i pred vanjskim /upravnim sudom	Da li je u poslednjih pet godina nadzorno telo bilo podvrgnuto proceni/kontroli koju sprovodi neko demokratski izabrano telo?	Ne
Koji su očekivani razlozi za žalbe?	Činjenične greške i greške u zakonu (npr. meritum)	Da li je u poslednjih pet godina bilo slučajeva neprihvatanja izveštaja?	Nije primenljivo
Da li je zakonom predviđena spoljašnja revizija finansijskog položaja?	Da	Da li je u poslednjih pet godina postojao značajan broj slučajeva poništavanja odluka koje je donelo nadzorno telo?	Ne
		Da li nadzorno telo ima obavezu periodične spoljašnje revizije finansija?	Da
		Da li je revizija otkrila ozbiljne zloupotrebe finansija?	Ne

2.3. Opravdanost indikatora

Dalje navodimo naša opravdanja indikatora koji su se smatrali nedvosmislenim ili su bili osporeni po izvršenom postupku prikupljanja podataka. Do takvih situacija dolazi prvenstveno, ali ne isključivo, zbog de facto indikatora, jer se procena formalne nezavisnosti može zasnivati na pravnoj situaciji. Da biste ponovo pregledali sadržaje koji se odnose na punu primenu formalnog alata za rangiranje, molimo pogledajte tabele u Dodatku B.

Na kraju, takođe naglašavamo aspekte koji nisu obuhvaćeni alatom za rangiranje. O nekim od tih elemenata raspravlja se u Trećem delu, gde se navode i razrađuju tačke za obraćanje pažnje koje su uzete u obzir prilikom izrade preporuka za politiku.

2.3.1. Dimenzija statusa i nadležnosti

Formalna situacija: Čime je zagarantovana nezavisnost nadzornog tela?

U alatu za rangiranje koji se primenjuje, odabrana opcija odgovora je “nezavisnost je prepoznata u aktu parlamenta”, što je druga najbolja opcija odmah iza opcije „u usta-

vu/ odluci Visokog suda“. Status nekih nezavisnih tela definisan je Ustavom Srbije, tj. Narodne banke (član 95), Državne kancelarije za reviziju (član 96), Kancelarije ombudsmana (član 138). Član 137 Ustava predviđa da na pojedina tela mogu biti prenete određena javna ovlašćenja preko kojih ona izvršavaju svoje regulatorne funkcije u pojedinim područjima ili poslovima.

U skladu s odgovarajućim zakonskim odredbama koje se odnose na način konstituisanja tela, REM je osnovan kao nezavisna nadzorna organizacija, funkcionalno i finansijski nezavisna od vladinih tela i organizacija, pružalaca medijskih usluga i operatera (član 5 Zakona o elektronskim medijima). Nismo bili sigurni da li je ovo dovoljno, jer administrativna i pravna tradicija Srbije ne prepoznaje nezavisne institucije³⁰ koje mogu da budu u suprotnosti s formalnim određenjem nezavisnosti REM. Na primer, nezavisne institucije u Srbiji su u određenoj meri ograničene pravilima o javnim uslugama, državnim službenicima i finansijskim smernicama u javnom sektoru, jer donose horizontalna pravila koja utiču na rad nezavisnih nadzornih tela. Odlučili smo da je ovo već nadoknađeno odabirom druge najbolje opcije odgovora na ovo pitanje.

**Formalna situacija:
Koju vrstu regulatornih ovlašćenja ima nadzorno telo?**

U alatu za rangiranje koji se primenjuje, najbolja moguća odabrana opcija odgovora je “ovlašćenje za sprovođenje politike i donošenja odluka u statusu treće osobe“. Postoje dva pitanja koja bi mogla da osujete nalaz da REM poseduje ovlašćenja za sprovođenje politike i donošenja odluka u statusu treće osobe. Prvo, određena REM ovlašćenja sprovođenja politike podležu oceni ustavnosti i pravnoj reviziji u skladu sa članom 22 Zakona o elektronskim medijima. Podrazumeva se da određeni podzakonski akti i pravilnici treba da budu usklađeni s ustavnim pravom i samom zakonskom osnovom za izdavanje istih. Smatramo da je problematičan Zakon o elektronskim medijima, budući da ne definiše ko je zadužen za tu reviziju i niti da li je potrebno da ona bude isključivo pravosudnog karaktera.

Drugo, ovlašćenja nezavisnim agencijama „poverila“ je vlada.³¹ To se sprovodi kroz Zakon o elektronskim medijima, ali potrebno je napomenuti da postoji kontroverza u pogledu „delegiranja“ ovlašćenja nezavisnih nadzornih tela koje može da ukine vlada ili nadležno ministarstvo. Ako je to tako, nezavisna nadzorna tela u Srbiji deluju uz nadvijenu pretnju od ukidanja ovlašćenja. Ovom vrlo neizvesnom problemu vrat ćemo se ponovo u Trećem delu.

**Formalna situacija:
Da li su ta regulatorna ovlašćenja dovoljno definisana zakonom?**

U alatu za rangiranje koji se primenjuje, odgovor je „Da“.

Zakonom o elektronskim medijima vrlo precizno su definisana ovlašćenja REM. Ipak, čini

30 Jovanka Matić: “New Laws, Old Threats: Monitoring EU Guidelines in Serbia,” 2015 Monitoring Reports (South-East European Media Observatory), South East European Media Observatory, 21. juni 2015. godine, str. 16. <<http://mediaobservatory.net/radar/monitoring-eu-guidelines-serbia-new-laws-old-threats>>

31 Videti SIGMA: “Public Administration Reform Assessment of Serbia” (April 2014), str. 8, na <<http://www.sigmaxweb.org/publications/Serbia-Assessment-2014.pdf>>

se da je prisutna velika pravna nesigurnost koja se odnosi na opseg u kojem REM treba da prati izborne kampanje, što zakonom nije jasno definisano (videti tekst u nastavku); stoga dolazi do stvaranja zbunjujuće predstave kod unutrašnjih i spoljašnjih posmatrača. Međutim, ovo prema našem mišljenju uglavnom ne predstavlja problem pravne preciznosti, jer smatramo da je član 47 u vezi s članom 28 prilično precizan i jasan. Umesto toga, razmotrili smo problem izbornih kampanja u De facto situacija: Način nadgledanja u pogledu pravilne primene pravila kod subjekata koji podležu regulaciji.

U primenjenom alatu za rangiranje, odgovor je “Preko ad hoc praćenja / praćenja po žalbi, sa konkretnim postupcima koje je potrebno poštovati”, što je unapred postavljen odgovor koji nudi alatka za rangiranje, što je najbliže praksi u slučaju REM. Razumeli smo da REM poseduje softver koji se zasniva na praćenju televizijskog sadržaja i oglasa koji bi u načelu omogućavao kontinuirani monitoring. Ipak, kod programa kablovske televizije postoji slabost usaglašenost sa pravilima oglašavanja i nije bilo očigledno da li je to usled nedostatka monitoringa ili izvršenja. Kako regulatorno telo nadgleda da li regulisani subjekti pravilno primenjuju propise?

***De facto situacija:
Zakonske izmene kojima je smanjen status i nadležnost***

U alatu za rangiranje koji se primenjuje, odgovor je „Da“.

Zakon o elektronskim medijima iz 2014. godine sadrži brojne elemente koji bi zapravo trebalo da ojačaju status i nadležnost REM, na primer, s obzirom na donošenje tehničkih podzakona i novi zadatak sprovođenja analize odgovarajućeg tržišta medija u saradnji s telom nadležnim za tržišnu konkurenciju (videti član 22, st. 16.) Ipak, postoji područje u kojem je novi zakon efikasno smanjio status i nadležnost REM.

Ova oblast se vrti oko sposobnosti predlaganja, razmatranja i usvajanja strategije razvoja radijskih i audiovizuelnih medijskih usluga u Republici Srbiji. Prema prethodnom zakonu, regulator je bio zadužen za usvajanje ove strategije uz saglasnost vlade. U skladu sa Zakonom o elektronskim medijima iz 2014. godine, REM priprema predlog ove strategije i prosleđuje ga vladi, u ovom slučaju Ministarstvu kulture i informisanja, na usvajanje. Zakonom takođe nije predviđeno vreme koje je potrebno za usvajanje strategije.

U 2015. godini REM je Ministarstvu kulture i informisanja zaista i podneo predlog zakona o strategiji razvoja pružanja radijskih i audiovizuelnih medijskih usluga. Vlada sada bez REM vodi interne rasprave, drugim rečima, konsultacija s ostalim nadležnim ministarstvima. Bez ikakve donete odluke, strategija je u julu 2017. godine vraćena REM, jer je aktuelna vlada u to vreme obavljala svoje funkcije do novih izbora na kojima će se izabrati nova.

***De facto situacija:
Da li je bilo izmena merodavnog zakona u svrhu uticanja
na određeni slučaj/spor?***

U alatu za rangiranje koji se primenjuje, odgovor je „Da“.

Primećujemo da su zakonodavne promene iz 2014. godine uvele nove odredbe koje se odnose na ovlašćenja REM u svrhu jačanja pravila o zaštiti medijskog pluralizma u odnosu na audiovizuelni sektor (članovi 103f Zakona o elektronskim medijima). Postepena pravila koja se odnose na zaštitu medijskog pluralizma koji se odnosi na sve medije (uključujući štampu) navedena su u Poglavlju VII Zakona o javnom informisanju i medijima, koji je takođe usvojen 2014. godine. Ovim zakonom izvršene su izmene koje se odnose na pravila horizontalne medijske koncentracije kojima se ograničavaju vlasništvo i rukovodilačka prava, i to primenom kriterijuma za cirkulaciju štampanih medija (50%), te stope koje se odnose na elektronske medija (35%). U skladu s prethodnim zakonodavstvom, jedan vlasnik nije mogao da poseduje dve TV kuće ili radio stanice na nacionalnom nivou (na regionalnom ili lokalnom nivou pojedinačni vlasnik može imati dve ili više TV ili radio stanica, ali ne i na istom području).

Postoje tvrdnje da je ovom izmenom zakona „izvršena legitimizacija“ činjenice da medijska kuća Antenna Group, u vlasništvu grčke porodice Kyriakou, poseduje dve glavne TV kuće u Srbiji - B92 (od septembra 2017. godine, pod nazivom „O2“) i Prva TV, preko kojih postiže gledanost od 15,27%.³² Ovo bi zasigurno rezultiralo izmenom koja bi uticala na određeni slučaj ili spor koji se, prema alatu za rangiranje, smatra upitnim. Ipak, ova negativna odluka neće se sprovoditi, jer su pravila o posedovanju poređenju s ostalim evropskim državama, prilično u okvirima proseka, a ograničenje vlasništva koje se zasniva na broju nacionalnih kanala u današnje vreme višekanalne distribucijske mreže, bilo zemaljske, ili kablovske, više se ne praktikuje.

**Formalna situacija:
Da li nadzorno telo može da dobije uputstva sa strane?**

U alatu za rangiranje koji se primenjuje, odgovor je „Da“, od strane vlade/ministra u ograničenom broju slučajeva“.

Kod alata za rangiranje koji se primenjuje, od područja interesa je pitanje da li nadzorno telo može dobijati uputstva (od strane tela koje nije sud) u pojedinačnim slučajevima/odlukama koje se odnose na njegova ovlašćenja za sprovođenje politike (nezavisno od mogućih demokratskih kontrolnih mehanizama, kao što je Parlament).

Prvo, već smo ranije uočili promene u odnosu na usvajanje strategije razvoja pružanja radijskih i audiovizuelnih medijskih usluga u Republici Srbiji. Ova strategija predstavlja ključni deo misije REM (videti član 23 o Zakonu o elektronskim medijima), a putem ovog dokumenta vlada može značajno da utiče na nadzorno telo. Do donošenja ovog dokumenta, delovanje REM značajno je smanjeno, posebno u oblastima novih tehnologija (budući da je ta problematika obuhvaćena nacrtom Strategije).

Druga oblast se tiče sveobuhvatne medijske strategije za koju je zaduženo Ministarstvo kulture i informisanja. Osnovana je radna grupa za razvoj nove medijske strategije, ali u nju očigledno nije uključeno nadzorno telo. Ovo je prilično teško razumeti, budući da funkcionisanje REM uključuje neophodnu ekspertizu određenog sektora u svrhu proširivanja nove medijske strategije i u tome je spreman na saradnju.

32 Videti Media Ownership Monitor Serbia
<<http://serbia.mom-rsf.org/en/findings/indicators/#!9fed61067e34232006ff7dcd0ed479d0>>

Na kraju, uočili smo da Zakonom o elektronskim medijima nije definisano ko je zadužen za reviziju ustavnosti i zakonitosti u skladu sa članom 22 Zakona o elektronskim medijima. Ako nije u isključivoj nadležnosti sudstva, isto nameće mogućnost podučavanja REM o specifičnim pitanjima u vezi s njegovim pravilnicima i odredaba koje se odnose na sprovođenje određenih politika. (U praksi, REM pribavlja to mišljenje od Ministarstva kulture i informisanja). U načelu, REM poseduje interni savetodavni kapacitet, stoga mišljenje odgovornog ministarstva o ustavnosti i zakonitosti može poprimiti oblik pravnog saveta koji se na njega odnosi, i kao takav treba i da se objavi.

De facto situacija:

Da li je nadzorno telo dobilo ikakva uputstva u poslednjih pet godina?

U alatu za rangiranje koji se primenjuje, odgovor je „Da“.

Vrlo je teško dobiti čvrste dokaze da je nezavisno nadzorno telo primilo bilo kakva uputstva, jer bi se isto u pravilu sprovodilo na nedokumentovani način. Iz sprovedenih intervjua raspoznajemo da određeni broj zainteresovanih strana veruje da su postojali

slučajevi direktnog ili indirektnog uticaja vlade na rad ili - bolje rečeno - na izbegavanje delovanja od strane nadzornog tela. Te optužbe navodimo u nastavku, u kratkim crtama i na neutralan način:

Član 47 Zakona o elektronskim medijima sadrži pravila koja se odnose na programski sadržaj koji treba da poštuju pružaoci medijskih usluga. Između ostalog, zakon spominje da je potrebno učiniti sledeće:

- pružati slobodne, istinite, objektivne, potpune i pravovremene informacije (st. 1);
- poštovati zabranu političkog oglašavanja izvan političkih kampanja i tokom takvih kampanja omogućiti registrovanim političkim strankama, koalicijama i kandidatima predstavljanje bez diskriminacije (st. 5).

Član 60 predviđa da REM treba da usvoji pravilnike s detaljnim pravilima o načinima poštovanja istih od strane operatera. Pravilnik o obavezama pružalaca medijskih usluga tokom izborne kampanje usvojen je u junu 2015.³³ Ipak, nadzorno telo tvrdi da direktno praćenje izbora nije odgovornost REM, nego izborne komisije. Čini se ipak da se Ministarstvo kulture i informisanja protivi REM pravilniku; (u postupku pribavljanja mišljenja o ustavnosti i zakonitosti tog akta), naime, REM je usvojio definiciju izborne kampanje, čime se umanjuje njegova sposobnost sprovođenja pravilnika i zakona. Kako za upućene osobe, tako i za laike, ovakva situacija je izrazito nejasna i vrlo protivrečna, što može biti od koristi za političku stranku koja je na vlasti.

Tokom nedavnih izbornih kampanja, čule su se stalne i ponovljene optužbe na to da su mediji sistemski davali više medijskog prostora vladajućoj stranci. U izveštajima REM na-

33 Regulatorno telo za elektronske medije: “Правилник о обавезама пружалаца медијских услуга током предизборне кампање” (na engleskom: „Pravilnik o obavezama pružalaca medijskih usluga tokom predizborne kampanje”) (Službeni glasnik RS br. 55/15) (na srpskom jeziku) <<http://rem.rs/uploads/files/Pravilnici/2575-Pravilnik%20o%20obavezama%20PMU%20tokom%20predizborne%20kampanje%20S%D0%90%D0%88%D0%A2.pdf>>.

vodilo se kako su postojale brojne pritužbe, ali su se iste prenosile na medije na koje su se odnosile, ili ih je odbacivao sam REM. Posmatrači su takođe očekivali da će izveštaj o praćenju izborne kampanje biti objavljen u medijskom prilogu o kampanji. U aprilu 2017. godine³⁴ objavljen je kratak izveštaj koji sadrži samo podatke koji se odnose na televizijske snimke kampanje za predjedničke izbore između 3. februara i 30. marta

2017. godine, bez ikakve pravne ocene situacije³⁵. Ista situacija ponovila se tokom kampanje za parlamentarne izbore u aprilu 2016. godine.

Sve navedeno navodi posmatrača da veruju da se na nadzorno telo vrši pritisak u smislu da odustane od primene ovih pravila. U martu 2017. godine³⁶, Nezavisno udruženje novinara Srbije (NUNS) zatražilo je ostavku svih članova Saveta. U maju 2017. godine NUNS je podneo prekršajnu prijavu protiv članova Saveta REM.³⁷ Grupa parlamentaraca opozicione stranke takođe je zahtevala ostavku svih članova Saveta.³⁸ Evidentno je da o tome ne postoji nikakav službeni zapis. Ova poslednja opcija predstavljala bi loš ishod za očuvanje nezavisnosti REM, stoga bi najbolja opcija bilo sudsko pojašnjenje ovlašćenja za praćenje medija tokom predizbornih kampanja.

Formalna situacija: Izvršna ovlašćenja

U alatu za rangiranje koji se primenjuje odabrali smo opciju da REM “nema ovlašćenja za uvođenje novčanih kazni za odvracanje”. Oblast interesa s formalne tačke gledišta su vrste izvršnih ovlašćenja dodeljenih REM bez formalnog ovlašćenja za uvođenje odvracajućih novčanih kazni. Prema logici alata za rangiranje, to je najgora opcija, jer novčane sankcije mogu biti od pomoći u poboljšanju odgovarajuće usklađenosti i jačanju zakona.

Član 28 Zakona o elektronskim medijima predviđa četiri vrste mera koje REM može da sprovede:

- opomene (ukori),
- upozorenja,
- privremene zabrane objavljivanja programskog sadržaja (najviše do 30 dana), i

34 Regulatorno telo za elektronske medije: “Usvojen izveštaj o predizbornim oglasnim porukama u kampanji za predsedničke izbore 2017” (na engleskom: „Usvojen izveštaj o predizbornim oglasnim porukama u kampanji za predsedničke izbore 2017”) (26. aprila 2017. godine, Službeni glasnik RS br. 55/15, na srpskom jeziku) <http://rem.rs/sr/arhiva/vesti/2017/04/usvojen-izvestaj-o-predizbornim-oglasnim-porukama-u-kampanji-za-predsednicke-izbore-2017>.

35 Napominjemo da je izveštaj usvojen i dostavljen Agenciji za borbu protiv korupcije, koji joj je bio potreban za primenu Zakona o finansiranju političkih aktivnosti.

36 Internet stranica Cenzolovka o slobodi medija: “NUNS traži ostavke članova Saveta REM” (na engleskom jeziku: “NUNS (Independent Journalists’ Association of Serbia) requests resignation of members of the REM Council”) (23. mart 2017. godine, na srpskom jeziku) <<https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/nuns-trazi-ostavku-clanova-saveta-rem-a/>>

37 Internet stranica Cenzolovka o slobodi medija: “Krivična prijava protiv REM” (na engleskom jeziku: “Criminal complaint against REM”) (24. maj 2017. godine, na srpskom jeziku) <<https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/krivica-prijava-protiv-rem-a/>>.

38 Internet stranica Cenzolovka o slobodi medija: “Poslanici opozicije zahtevaju smenu kompletnog Saveta REM” (na engleskom jeziku: “Parliament members of the opposition demand the replacement of the entire REM Council”) (11. april, 2017. godine, na srpskom jeziku) <<http://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/poslanici-opozicije-zahtevaju-smenu-kompletnog-saveta-rem-a/>>.

- ukidanje dozvola zbog određene vrste kršenja obaveza koje se odnose na programski sadržaj (propisano članovima 47-71 Zakona) ili zbog kršenja odredaba iz dozvola.

Novčane sankcije se ne spominju, što znači da REM nema dozvolu za direktno izricanje novčanih kazni. Kršenje određenih obaveza iz Zakona o elektronskim medijima dovodi do prekršaja koji podležu pravosudnim sankcijama.³⁹ Kako se to poslovično kaže, lakše je govoriti tiho, ako nosite veliki prut (odnosi se isključivo na ovlašćenja za sankcionisanje). Uočili smo da ovlašćenja za ukidanje dozvole predstavljaju takav jedan „veliki prut“ i zasigurno poslednju opomenu, dok su novčane sankcije više kaznene u poređenju s „mekim ovlašćenjima“ ukora i upozorenja.

Novčane kazne koje su navedene u Poglavlju VII mogu izricati jedino sudovi. REM ima jedino ovlašćenje za pokretanje sudskog postupka (član 24 st. 3 i član 30 Zakona o elektronskim medijima). Osim toga, nivo novčanih kazni koje se odnose na privredne prekršaje je relativno nizak, budući da najveća globa iznosi 3.000.000 RSD (oko 25.000 evra) u slučaju da operater posluje bez dozvole, dok se iznosi većine ostalih novčanih kazni kreće između 2.000 i 10.000 RSD (od 80 do 16.000 evra).

Ipak, zakonske obaveze pružalaca medijskih usluga u odnosu na njihov programski sadržaj (član 47 Zakona o elektronskim medijima), uključujući pravila o političkom oglašavanju ne predstavljaju privredni prekršaj ili delo, stoga čak ni pravosuđe ne može izreći drugačiju sankciju od one koju je izrekao REM u slučaju da za to ima ovlašćenja. Stoga, Zakon o elektronskim medijima ne predviđa nikakve kaznene odredbe za pružaoce medijskih usluga koji postupaju suprotno zahtevima koji se odnose na sadržaj elektronskih medija.

De facto situacija:

Da li se koriste formalna ovlašćenja (ovlašćenja za sprovođenje politike i ovlašćenja za donošenje odluka u statusu treće osobe, izuzev sankcija)?

De facto situacija:

Da li je nadzorno telo sprovelo odgovarajuće mere u slučaju materijalne povrede od strane pružaoce audiovizuelnih medijskih usluga?

De facto situacija:

Da li je nadzorno telo sprovelo odgovarajuće sankcije u slučaju kontinuirane povrede od strane pružalaca audiovizuelnih medijskih usluga?

De facto situacija:

U slučaju višestrukih povreda od strane različitih pružalaca audiovizuelnih medijskih usluga: Da li su na sve pružaoce usluga primenjene nepristrasne/slične mere?

U alatu za rangiranje koji se primenjuje, za ovu grupu pitanja odabrali smo opciju odgovora „Da, ali ne za sve vrste ovlašćenja i u svim slučajevima.“

Predstava po kojoj REM ne koristi sva svoja ovlašćenja, niti ih koristi u svim slučajevima, kao i da REM nije uvek preduzimaio odgovarajuće mere u slučaju kršenja zakona, bila je od-

³⁹ Videti Zakon o prekršajima (Službeni glasnik RS br. 65/2013, 13/2016 i 98/2016) <<http://bit.ly/2ftdQMF>>.

sutna predugo, ili nije eskalirala najtežim mogućim sankcijama u sklopu njegovih ovlašćenja. Budući da REM mora da prati sprovođenje načela proporcionalnosti (član 28 Zakona o elektronskim medijima), čini se da stvarna praksa sprovođenja nije dovoljno sposobna za sankcionisanje u slučaju da se ista ne sprovode.

Sledeća tabela pruža pregled broja sankcija i upozorenja koja se odnose na godišnje izveštaje od 2007. godine. Vidi se da postoje brojna odstupanja, a tokom poslednjih godina uočili smo smanjeni broj aktivnosti. Ipak, statistika ne može da objasni zašto je to tako, i za ovu tendenciju postoje različita moguća tumačenja.

Tabela 3: Godišnji broj REM ovlašćenja korišćenih za sankcionisanja

Godina	Ukori	Upozorenja	Privremene zabrane ⁴⁰	Zabrana emitovanja bez licence	Ukidanje licence (privremeno ili trajno) ⁴¹
2007.	5	1		7	
2008.	3	2			
2009.	8	4		81	32
2010.	4	1		51	
2011.	4	1		29	11
2012.	48	3			19
2013.	9	2			1
2014.	16	3		6	1
2015.	16	3	1		
2016.	4	5			

Postoje mnogi prigovori da je nadzorno telo od samog svog osnivanja imalo poteškoća u potvrđivanju kao nepristrasno telo. Tim za izradu studije nije sproveo potpunu istragu o svim pitanjima, ali ovo su neki od slučajeva o kojima se najviše raspravljalo:

- Jedna nacionalna TV kuća dobila je licencu za zemaljsko emitovanje televizijskih programa na osnovu činjenice da će pružati kvalitetan TV sadržaj za decu. U praksi, taj TV kanal sadrži uglavnom reality TV program vrlo kontroverznog sadržaja koji se može smatrati štetnim za maloletnike ako se ne prikazuje izvan udarnih termina.⁴² Istina je da je REM ukinuo jedan od takvih programa na jedan dan, ali ta sankcija se smatra preslabom i nije promenila praksu televizijske kuće na koju se odnosila.
- REM je izdao upozorenje jednoj drugoj televizijskoj kući zbog emitovanja reality

⁴⁰ Ova mera postoji od usvajanja novog Zakona o elektronskim medijima u 2014. godini.

⁴¹ Opoziv licence nije samo sankcija za kršenje pravila u vezi sa programskim sadržajem. Obično je to pravna posledica drugih okolnosti, kao što je nemogućnost ispunjenja obaveze plaćanja naknade za pružanje medijskih usluga ili kršenje odredaba o zaštiti medijskog pluralizma.

⁴² Na primer videti UNICEF Srbija: „TV kuće treba da odmah započnu proces usklađivanja s odredbama koje se odnose na zaštitu dece od štetnih programskih sadržaja“ (Beograd, 1. mart 2016. godine) <https://www.unicef.org/serbia/media_28704.html>.

TV emisije zbog kršenja prava na ljudsko dostojanstvo i nanošenja štete deci koja su učestvovala u emisiji. Televizijska kuća je nastavila s emitovanjem zabranjenog programa. Neke organizacije civilnog društva tražile su da REM obustavi emitovanje te emisije, i da televizijskoj kući oduzme dozvolu.⁴³ Prva reakcija REM na ovaj zahtev nastupila je nakon gotovo tri nedelje⁴⁴ - takav vremenski raspon ne ukazuje na njegovu izraženu spremnost za vršenje uloge javnog čuvara.

- Službeni izveštaji Evropske komisije navode odstupanje učestalih prekida emitovanih audiovizuelnih medijskih sadržaja od strane lokalnih oglašivača od zahteva Direktive o audiovizuelnim medijskim uslugama.⁴⁵ To se pripisuje propustu nadzornog tela koje, prema izveštaju, ne ispunjava svoju ulogu praćenja usklađenosti emitovanih audiovizuelnih medijskih sadržaja s pravilima oglašavanja.⁴⁶
- Naprotiv, javni televizijski servis (RTS) smatra da REM kontroliše usklađenost njenih programa s pravilima oglašavanja (minutaža trajanja reklama) prilično strogo. To bi moglo dovesti do asimetrije u poređenju sa gore navedenim problemom.
- Putem tajnog glasanja, REM je imao ovlašćenje da odabere članove Upravnog odbora RTS i RTV. Rezultati izbora članova Upravnog odbora RTS prokomentarisani su u nekoliko intervjuua kao pristrasni. Bez obzira na stvarne činjenice, ove optužbe naginju kontinuiranim kritikama da je RTS pod jakim uticajem vodeće političke stranke, i da je REM doprineo toj situaciji.⁴⁷

Uz ovo, potrebno je razmotriti ulogu REM u pokretanju sudskih postupaka koji se odnose na privredne prekršaje u skladu sa članovima 107 do 112 Zakona o elektronskim medijima. Od stupanja na snagu Zakona o elektronskim medijima (2014.), nije bilo kršenja odredaba članova 107 do 109. Nije bilo moguće prikupiti podatke iz godišnjih izveštaja, stoga donosimo REM podatke iz 2016. godine. U 2016. godini REM je nadležnom sudu podneo ⁴⁸ izveštaja o kršenju članova 110 do 112, od kojih se većina odnosila na povrede zakona izvršene tokom 2015. godine. U 2016. godini, sudovi su doneli ukupno 10 presuda kojima su odredili novčane kazne za pružaoce medijskih usluga zbog prekršaja zabranjenih Zakonom o elektronskim medijima.

De facto situacija:

Efikasna nezavisnost koja se odnosi na unutrašnju organizaciju i ljudske resurse

U alatu za rangiranje koji se primenjuje, odgovor je „Ne“.

43 Videti Jovanka Matić: "New Laws, Old Threats: Monitoring EU Guidelines in Serbia". South East European Media Observatory, 21. juni 2015. godine, str. 3 i 16. <http://mediaobservatory.net/radar/monitoring-eu-guidelines-serbia-new-laws-old-threats>

44 Ibid.

45 Evropska komisija: "Izveštaj za Srbiju za 2015. godinu", str. 38; isto: "Izveštaj za Srbiju za 2016. godinu", str. 42.

46 Ibid.

47 Na primer, nakon nedavno sprovedenih izbora u aprilu 2016. godine, novoizabrani odbor RTV smenio je direktora programa, što je dovelo do višestrukih otkaza i otpuštanja i tako upravnom odboru omogućilo imenovanje novih direktora programa i novih novinara. Sve to dovelo je do javnih protesta novinara, civilnog društva i međunarodne zajednice.

48 Savet REM usvojio je predlog Statuta i njegovih izmena na svojoj 147. redovnoj sednici održanoj 30. oktobra 2014. godine <http://rem.itcon.rs/sr-lat/arhiva/sednice/2016/05/147-redovna-sednica-30-oktobra-2014-godine>.

Uočili smo da REM treba da funkcioniše prema odredbama statuta kojim bi se definisala njegova pravila rada i unutrašnja organizacija (član 5 Zakona o elektronskim medijima). Od usvajanja Zakona o elektronskim medijima 2014. godine, ovaj Statut još uvek nije usvojen. U praksi, REM još uvek radi prema prethodnom organizacionom planu koji je usvojila RDA u skladu sa Zakonom o radiodifuziji.

U skladu sa članom 33 Zakona o elektronskim medijima, Statut usvaja Savet dvotrećinskom većinom, a Parlament treba da ga odobri. Novi Statut prosleđen je u parlament na odobravanje 6. novembra 2014. godine, ali prema našim izvorima, o njemu se do danas još uvek nije raspravljalo.⁴⁸ Primećujemo da parlament treba da izvršava brojne uloge i zadatke koji leže na njegovim demokratski izabranim predstavnicima, što je izrazito čest slučaj u državama koje prolaze postupak zakonskih reformi i izgradnje institucija, i na kraju, da zbog nedostatka kontinuiteta izabranih predstavnika parlament ne sme da predstavlja usko grlo za nezavisnost i funkcionisanje njegovih nezavisnih nadzornih tela u oblasti pružanja elektronskih usluga i audiovizuelnih medija. Umesto toga, potrebno je organizovati akcioni dan upravljanja medijima kako bi se donele brojne odluke, uključujući raspravu o statutu REM.

S obzirom na unutrašnju organizaciju, jedan od problema koji smo već naglasili odnosi se na činjenicu da su zaposleni u REM državni službenici koji su pod nadležnošću vlade. Na primer, to znači da zaposleni u REM mogu da budu premešteni u ostale grane vlasti. Takođe smo primetili da Zakon o državnim službenicima određuje formalnu osposobljenost potrebnu za njihovo zapošljavanje, ali za rad u REM potrebno je dodatno radno iskustvo koje se odnosi na to specifično područje. Nije jasno da li bi Zakon o državnim službenicima sprečio REM da objavljuje obaveštenja o slobodnim radnim mestima u kojima bi se kandidatima ukazalo na činjenicu da ranije stečeno radno iskustvo u određenom sektoru predstavlja prednost pri zapošljavanju.

2.3.2. Dimenzija finansijske nezavisnosti

Formalna situacija: Preciziranje donošenja budžeta i postupka njegovog usvajanja

Odgovor na ovo pitanje u alatu za rangiranje bio je „Da“, tj. postupak donošenja budžeta i njegovog usvajanja su jasni.

U skladu sa članom 34 Zakona o elektronskim medijima, REM podnosi nacrt finansijskog plana parlamentarnom Odboru koji je odgovoran za finansije u oblasti medija. U praksi, plan treba da podnesu parlamentarni Odbor za kulturu i informacije, i parlamentarni Odbor za finansije, a odobrava ga Skupština. Ako plan nije odobren ili u slučaju da REM ne izradi finansijski plan, primenjuje se finansijski plan iz prethodne godine (ibid). Uočili smo da su takve zakonske postavke od pomoći u predviđanju situacija u kojima, na primer, parlament ne podnese finansijski plan na glasanje. Činjenica da takva praksa može da rezultira problemima koji se odnose na stvarnu nezavisnost i efikasno funkcionisanje REM razmatra se u nastavku studije.

Formalna situacija: Izvori prihoda nadzornog tela

U alatu za rangiranje koji se primenjuje, odabrali smo "mešovite izvore", budući da je Zakonom o elektronskim medijima definisano da, u slučaju postojanja negativne razlike između prihoda i troškova, nedostatak sredstava se nadoknađuje iz budžeta Republike Srbije (član 34) Prema tome, izvori prihoda su mešoviti, iako su u praksi jedini izvor finansiranja takse koje plaćaju pružaoci medijskih usluga, a dodatna sredstva poslednjih nekoliko godina nisu zatražena (za obrazloženje, videti Treći deo).

De facto situacija: Dovoljnost sredstava iz budžeta

Odgovorili smo sa „Da“, tj. sredstva iz budžeta dovoljna su za izvršenje njegovih zadataka. Budžet REM tokom vremena je relativno stabilan (videti Sliku 2). Nismo primetili nikakve naznake da izvori finansiranja REM predstavljaju ključni problem, već da postoje drugi problemi, na primer nedostatak ažuriranog finansijskog plana i formalističkih postupaka koji se odnose na javnu nabavku čak i manjih predmeta.

De facto situacija: Nezavisnost odlučivanja o načinu trošenja sredstava iz sopstvenog budžeta

U alatu za rangiranje odabrali smo odgovor „Ne“ kojim ćemo odgovoriti na ovo pitanje, budući da REM funkcioniše na bazi zastarelog plana budžeta. Finansijski plan koji je predstavljen Parlamentu nije odobren još od kraja 2015. godine, a REM trenutno funkcioniše u skladu sa finansijskim planom iz 2015. godine. To znači da ne postoji mogućnost za realizaciju brojnih investicija i preraspodele budžeta među kategorijama, pa iz tog razloga te aktivnosti nisu ni sprovedene. Na primer, time se sprečava korišćenje ušteđenih sredstava na „edukaciju osoblja“ umesto na kategoriju „vozila“. Sledeći primer koji smo dobili je kupovina softverskih licenci ili ažuriranja koji se, na primer, mogu koristiti za praćenje medijskih sadržaja. Ovo očigledno nije bilo moguće, jer u zastarelom finansijskom planu za to nije bilo predviđenih sredstava. To znači da je, zbog toga što REM funkcioniše prema zastarelom budžetu/finansijskom planu, ograničena njegoova nezavisnost u donošenju odluka o načinu trošenja sredstava iz njegovog budžeta.

Uz to, javna potrošnja treba da prođe redovne postupke javne nabavke, što se smatra komplikovanim, posebno u slučajevima u kojima se radi o vrlo malim novčanim iznosima. Standardni primer za ovo je pokretanje postupka javne nabavke za kupovinu toalet papira. Samo po sebi, ni ovo ne dozvoljava nezavisnost odlučivanja o načinu trošenja sredstava iz budžeta.

De facto situacija: Stabilnost budžeta tokom vremena

U alatu za rangiranje, odgovor je „Da“.

Kao što je prikazano na Slici 2, finansijski troškovi REM se poslednjih pet godina nisu značajno menjali. Smanjenje plata nakon inkorporacije osoblja u tela državne uprave 2014. godine nije značajno uticalo na troškove, jer se nije radilo o većem smanjenju, a REM je tokom istog vremenskog perioda zaposlio nove članove osoblja zahvaljujući novim zakon-

skim mandatima (na primer, Zakon o autorskom pravu kojim se uvodi obaveza za REM da prati elektronske zapise emitovanog sadržaja), kao i zahvaljujući pitanjima koja se odnose na pristupanje Evropskoj uniji.

Nekoliko provedenih intervjuova odnosi se na cilj REM iz 2014. godine, za donošenje „nultog budžeta“ (koji je uključen u finansijski plan koji je konačno usvojen 2015. godine, videti tekst iznad), tj. budžeta koji ne bi uključivao ni dobit (koja bi trebalo da bude prenesena u državni budžet, niti gubitak (koji bi trebalo da se pokrije sredstvima iz državnog budžeta). Iz perspektive stabilnosti budžeta tokom vremena, nulti budžet se smatra podesnim budžetom.

2.3.3. Dimenzija autonomije odlučivanja

Formalna situacija:

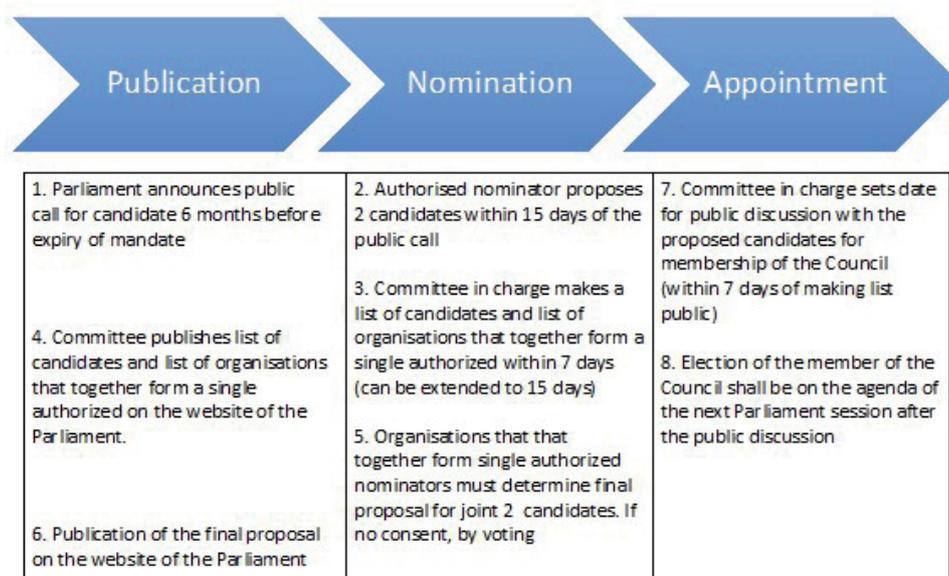
Ko donosi konačnu odluku u postupku predlaganja i imenovanja vrhovnog tela za donošenje odluka unutar nadzornog tela?

U alatu za rangiranje, odabrana je opcija odgovora “kombinacija parlamentarnih/vladinih/udruženja civilnog društva/profesionalnih udruženja“. Zakon o elektronskim medijima iz 2014. godine uveo je nova pravila predlaganja i imenovanja članova Saveta. Kandidate predlaže osam predlagača, a broj političkih nominacija ograničen je na tri (član 9 Zakona o elektronskim medijima):

1. Nacionalni parlament (može da predloži dva kandidata, ranije je mogao da predloži tri kandidata)
2. Skupština Autonomne Pokrajine Vojvodine (1 kandidat);
3. Univerziteti u Republici Srbiji opunomoćeni zajedničkim dogovorom (1 kandidat);
4. Udruženja medija za elektronsko izdavaštvo čiji članovi poseduju najmanje 30 licenci za pružanje audio i audiovizuelnih medijskih usluga i/ili udruženja novinara u Srbiji od kojih svako broji najmanje 500 članova i registrovana su najmanje tri godine pre najave javnog poziva u skladu sa zajedničkim dogovorom (1 kandidat);
5. Profesionalna udruženja filmskih i pozorišnih umetnika, i profesionalna udruženja kompozitora Republike Srbije, ako su registrovani najmanje tri godine pre najave javnog poziva, u skladu sa zajedničkim dogovorom (1 kandidat); U skladu s prethodnim zakonodavstvom, predlagači koji su navedeni u tačkama 4. i 5. svrstavali su se u kategoriju predlagača;
6. Udruženja koja se bave pravom na slobodu izražavanja i zaštitom dece, ako su registrovanana najmanje tri godine pre najave javnog poziva i imaju najmanje troje zaposlenih koji su bili uključeni u projekte koji se odnose na ovu oblast barem tokom tri prethodne godine u skladu sa zajedničkim dogovorom (1 kandidat);
7. Nacionalni saveti nacionalnih manjina, u skladu sa zajedničkim dogovorom (1 kandidat). Ovo je novi predlagač koji je uveden 2014. godine;
8. Crkvene i verske zajednice, u skladu sa zajedničkim dogovorom (1 kandidat).

Svaka grupa predlaže dva kandidata za svako pojedinačno mesto, na primer, iako crkvene i verske zajednice imaju jednog „predstavnik“ u Savetu, moraju da predlože dva kandidata. Postupak predlaganja i imenovanja članova saveta definisan je članom 10 i u skladu je sa Zakonom o elektronskim medijima. Po završetku celog postupka, imenovanje novih članova Saveta REM stavlja se na dnevni red prve sledeće sednice nacionalnog parlamenta nakon imenovanja. Glavni koraci ovog postupka sažeti su u sledećem dijagramu:

Slika 4: Predlaganje i imenovanje članova Saveta



Ova formalna organizacija postupka predlaganja i imenovanja predstavlja najbolju praksu i pokazala je dobre rezultate u pravnoj proceni alata za rangiranje. Ipak, kao što ćemo raspraviti u nastavku, prilično je teško postići međusobni sporazum više organizacija koje zajednički čine jednog ovlašćenog predlagača za dva kandidata.

Formalna situacija:

Da li je pravila o nespojivosti u fazi imenovanja članova odbora/predsednika odredilo vrhovno telo za donošenje odluka?

Za odgovor na ovo pitanje odabrali smo opciju „može se sastojati od jedne ili dve od sledećih grupa: vlada/parlament/industrija“.

U skladu sa članom 12 Zakona o elektronskim medijima, član Saveta može „biti osoba koja obavlja neku javnu funkciju ili funkciju unutar neke političke stranke u smislu zakonodavstva koje se odnosi na sprečavanje sukoba interesa tokom obavljanja javnih funkcija. Kandidat podnosi pismenu izjavu navedenom predlagaču i u njoj iznosi to da ne postoje nikakva ograničenja u pogledu njegovog izbora kako je utvrđeno u stavu 1 ovog člana. Stoga u zakonu ne postoje nikakve sankcije kojima bi se moglo sprečiti to da neka osoba

zaposlena u industriji bude imenovana za člana Saveta, što ne predstavlja optimalnu situaciju. Ipak, nespojiva pravila koja se primenjuju tokom predlaganja kandidata kasnije bi sprečila i postavljanje tog člana Saveta kao direktne zainteresovane strane.

Formalna situacija: Kako se može smeniti predsednik / pojedinačni članovi odbora?

U alatu za rangiranje, odabrana je opcija odgovora “smena iz razloga navedenih zakonom, ali unutar diskrecionog prostora.” Član 16 Zakona o elektronskim medijima navodi razloge smene, od kojih su većina objektivni razlozi:

- bolest, na osnovu nalaza merodavne zdravstvene ustanove, zbog čega on/ona nije sposoban/sposobna za obavljanje dužnosti člana Saveta tokom vremenskog perioda dužeg od šest meseci;
- lažne izjave o neusklađenosti ili neusklađenost koja je proizašla tokom trajanja mandata;
- neizvršavanje dužnosti člana Saveta tokom perioda od najmanje tri uzastopna meseca ili godine dana pre perioda od šest meseci tokom kojeg on/ona ne zvršava svoje dužnosti;

Ipak, poslednji razlog koji je naveden u Članu 16 podrazumeva određenu marginu za manevarski korak: „ako se za neku osobu smatra da je u svom radu nemarna i da svoje radne zadatke ne izvršava pravilno, ako postoje razlozi za povredu i ako takva osoba zanemaruje ili je nemarna u ispunjavanju svojih obaveza, što može uzrokovati velike zastoje u radu nadzornog tela“.

Formalna situacija: Otpuštanje celog odbora: nije moguće otpustiti ceo odbor

Zakon ne precizira u potpunosti ovu tačku. Posmatrajući razloge za otpuštanje, čini se da parlament nije smeo da raspusti ceo odbor osim, naravno, u slučaju ako je smatrao da su svi članovi odbora bili nemarni u svom radu ili nisu pravilno izvršavali svoje radne zadatke. Istina je da bi ovo moglo postati kontroverzna tačka koja bi se mogla dalje razjasniti.

De facto situacija:

Da li je pre završetka svog mandata u toku poslednjih pet godina otpušten ili smenjen ceo odbor?

Odgovor u alatu za rangiranje je „Ne“ i uočili smo da je Zakonom o elektronskim medijima zaista bio zagarantovan kontinuitet predloženih članova Saveta RDA. U alatu za rangiranje koji se primenjuje, odgovor je „Ne“. Ipak, uočili smo da je grupa od 23 parlamentarca iz različitih opozicionih stranaka pokrenula postupak za raspuštanje svih članova Saveta.⁴⁹Oki-dač je bio navodni izostanak reakcije REM u pogledu pravila o medijskoj pokrivenosti političkih stranaka i političkom oglašavanju.

49 Internet stranica Cenzolovka o slobodi medija. “Poslanici opozicije zahtevaju smenu kompletnog Saveta REM” (na engleskom jeziku: Parliament members of the opposition demand the replacement of the entire REM Council) (11. april, 2017. godine, na srpskom jeziku) <<http://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/poslanici-opozicije-zahtevaju-smenu-kompletnog-saveta-rem-a/>>.

De facto situacija:**Da li se struktura političke većine ili politička ovlašćenja odražavaju na sastav vrhovnog tela za donošenje odluka?**

Iz izbora s opcijama odgovora u alatu za rangiranje odabrali smo opciju „Ne može se utvrditi“, iako postoje naznake da bi se to ipak moglo utvrditi. Kao što je protumačeno u tekstu iznad, razlog za to je vrlo jak politički uticaj na svim nivoima društva i postupak određivanja i imenovanja koji nije zaštićen od političkih imenovanja od strane Parlamenta. Kruže priče i da profesionalne kvalifikacije nisu bile odlučujući faktor tokom postupka određivanja članova Saveta REM.⁵⁰

De facto situacija: Nije imenovan određeni kandidat

U alatu za rangiranje odabrana je opcija odgovora „Da“. Situacija je vrlo složena i, uprkos brojnim održanim intervjuima, teško je steći jasnu predstavu o situaciji postupka za određivanje i imenovanje kandidata. Kao ilustraciju ove vrste problema, opisujemo situaciju kakva je bila u vreme pisanja izveštaja. Tabela 4 prikazuje trenutne članove Saveta i datum njihovog imenovanja. U septembru 2017. godine nedostajala su tri člana Saveta REM.

Tabela 4: Članovi Saveta REM

Trenutni član	Datum određivanja
1. Goran Petrović	Izabran 31.3.2011. i ponovo 27.12.2016.
2. Olivera Zekić	Izabrana 24.7.2015.
3. Aleksandra Janković	Izabrana 3.3.2016.
4. Goran Petrović	Izabran 16.12.2009. i ponovo 14.10.2016.
5. Đorđe Vozarević	Izabran 14.10.2016.
6. Radoje Kujović	Izabran 27.12.2016.

U maju 2017. godine, mandati Slobodana Veljkovića, Miloša Rajkovića i Božidara Nikolića istekli su na isti datum kada su i bili imenovani u maju 2011. godine (prethodno zakonodavstvo predviđalo je mandat u trajanju od šest godina). Do ovog trenutka isti nisu zamenjeni drugim kandidatima zbog poteškoća u vezi sa postupkom imenovanja.

Upraznjena mesta potrebno je popuniti kandidatima koje će imenovati Odbor za kulturu i obrazovanje, nacionalni saveti nacionalnih manjina i profesionalna udruženja filmskih i pozorišnih umetnika, kao i profesionalna udruženja kompozitora. Obavešteni smo da je Parlament sastavio popis kandidata koje je predložio Odbor za kulturu i popis kandidata koje su predložili udruženje filmskih i pozorišnih umetnika i udruženje kompozitora. Parlament nije sastavio sličan popis kandidata za nacionalne savete nacionalnih manjina, a Odbor za kulturu odlučio je da obustavi postupak i pokrene novi postupak za imenovanja

50 (prevod sa srpskog jezika) (21. oktobar 2016. godine) <<http://seenpm.org/serbia-regulatory-authority-electronic-media-rem-compromised/>>.

kandidata, što je objavljeno u Službenom glasniku 20. juna 2017. godine.

- Uz moguće političke uticaje na odvijanje postupka određivanja/imenovanja kandidata koji bi mogli da ponude tumačenje za nastale poteškoće, takođe je vidljivo i sledeće:
- rad parlamenta usporen je zbog parlamentarnih izbora (2016. godine) i predsedničkih izbora održanih 2017. godine;
- međusobni dogovor predlagača o predloženim kandidatima predstavlja određenu vrstu izazova za same predlagače. Neki smatraju da su određeni ovlašćeni predlagači takođe pod izvesnim političkim uticajem.

Neki od intervjuja su nam ukazali na činjenicu da je Parlament „slaba“ strana zakonodavstva i pod jakim uticajem vlade/predsednika. Takođe, poslednje rasprave o određivanju/imenovanju odvijale su se pod povećanim javnim nadzorom. Čini se da su današnji mediji manje prisutni i manje zainteresovani za pokrivanje takvih rasprava. Rezultat toga je nedostatak javnog nadzora u određivanju i imenovanju članova Saveta.

2.3.4. Dimenzija znanja

Formalna situacija: Zakonski zahtevi koji se odnose na stručnost članova odbora

U alatu za rangiranje koji se primenjuje, ovde je odgovor „Da“, budući da zakon zahteva da članovi Odbora budu „izabrani iz redova istaknutih stručnjaka u oblasti od značaja za izvršavanje dužnosti koje se odnose na nadležnost nadzornog tela (medijski stručnjaci, ekonomisti, pravnici, inženjeri telekomunikacija i dr.)“ te nadalje precizira da član Saveta mora da ima univerzitetsko obrazovanje (član 7 Zakona o elektronskim medijima).

Formalna situacija: Zakonski zahtevi za stručnom ekspertizom ili stručnom osposobljenošću višeg osoblja

U alatu za rangiranje koji se primenjuje odgovor je „Ne“ jer, za razliku od članova Saveta, Zakon o elektronskim medijima ne spominje stručnost osoblja (bez obzira na to da li se radi o višem osoblju ili ne). Budući da su službenici sada državni službenici, primenjuju se uslovi iz Zakona o državnim službenicima⁵¹, a ovaj zakon razlikuje sedam nivoa stručnosti: viši savetnik, nezavisni savetnik, savetnik, niži savetnik, pomoćnik, niži pomoćnik, stručni referent i niži stručni referent. Ipak, ovo se ne odnosi na svaku pojedinačnu regulatornu granu i primenjuje se unutar sektora javnih službi u Srbiji.

De facto situacija: Adekvatnost kvalifikacija i stručne ekspertize članova odbora/predsednika

U alatu za rangiranje koji se primenjuje ovde je odgovor „Da, većina od njih“. Trenutno, Savet se sastoji od jednog advokata, jednog defektologa, jednog profesora Fakulteta dramskih umetnosti, jednog psihologa, jednog novinara i jednog sociologa. I dok ova opsežna

51 Zakon o državnim službenicima (na srpskom jeziku) (Službeni glasnik RS, br. 79/2005, 81/2005 - korigovano, 83/2005 - korigovano, 64/2007, 67/2007 - korigovano, 116/2008, 104/2009 i 99/2014), <<http://bit.ly/2uiSdBf>>.

kombinacija koja je predviđena zakonom nije u potpunosti zastupljena unutar ovog smanjenog odbora - očigledno je da nedostaju inženjeri telekomunikacija i ekonomisti, pojedini članovi Saveta ipak ne poseduju odgovarajuće radno iskustvo. Ipak, nije vidljivo da li će se svi članovi Saveta kvalifikovati kao „istaknuti stručnjaci“ kako je predviđeno zakonom.⁵²

Adekvatnost kvalifikacija i stručne ekspertize višeg osoblja u izvršenju zadataka nadzornog tela

U alatu za rangiranje koji se primenjuje odgovor je „Da, većina od njih“. Budući da alat za rangiranje razlikuje odgovore „Da, svi“, „Da, većina od njih“ i „Ne“, ova tvrdnja se prvenstveno zasniva na percepcijama zainteresovanih strana. Uočili smo da su neki od intervjua prikazali poštovanje stručnosti osoblja REM. Zainteresovana strana s kojom je održan intervju, a koja je predstavljala udruženje novinara, smatrala je da je osoblje vrlo stručno, ali da to nije široko poznato i vidljivo.

Osoblje se zapošljava u skladu sa pravilnikom o zapošljavanju osoblja i radnim mestima REM koji je preuzet od prethodne agencije, a postoji od osnivanja nadzornog tela 2003. godine. Od aprila 2017. godine, osoblje REM broji ukupno 73 člana. Trenutno, njegovo najveće odeljenje, Odeljenje za nadzor, broji 45 članova od kojih njih oko 30-ak poseduje univerzitetsko obrazovanje. Većina članova osoblja poseduje diplome iz društvenih i humanističkih nauka, a naročito iz žurnalistike. Odeljenje za finansije zapošljava ekonomiste, a Pravna služba ima osoblje s diplomama Fakulteta pravnih nauka. Postoji tek nekoliko zaposlenih s diplomom iz oblasti tehničkih nauka, na primer telekomunikacijskog inženjerstva, jer po mišljenju Izvršnog direktora, takav kadar nije potreban za obavljanje zadataka koji se odnose na funkcionisanje REM.

Pitanja iz alata za rangiranje koja se odnose na spoljašnje savete i saradnju nisu bila sporna i kao takva ne zahtevaju nikakvo opravdanje u ovom poglavlju. REM učestvuje u radu i formalnih, i neformalnih regulatornih agencija Evrope i Balkana. Predstavnici REM (predstavnici Saveta i članovi osoblja), redovno prisustvuju na godišnjim sastancima EPRA, CERF, Evropske grupacije regulatora za audiovizuelne medijske usluge (ERGA), Mediteranske mreže regulatornih tela i Foruma regulatornih tela crnomorskog područja (Black Sea Broadcasting Regulatory Authorities Forum - BRAF). Uz to, obuke za osoblje u organizaciji ovih mreža pružile su mogućnost dodatne edukacije. U prošlosti, osoblje je gotovo svake godine trebalo da pohađa razne spoljašnje događaje ili obuke.

52 primer, videti Jovanka Matić, „Novi zakoni, stare pretnje: praćenje sprovođenja smernica Evropske unije u Srbiji“. South East European Media Observatory, 21. juna 2015. godine, str. 3 i 16. <http://mediaobservatory.net/radar/monitoring-eu-guidelines-serbia-new-laws-old-threats>

2.3.5. Dimenzija odgovornosti i transparentnosti

Formalna situacija: Da li nadzorno telo ima zakonsku obavezu organizovanja konsultacija?

U alatu za rangiranje koji se primenjuje odabrana opcija odgovora je „Da, ali samo u nekoliko slučajeva definisanih zakonom.“ Jedna od novosti uvedenih Zakonom o elektronskim medijima iz 2014. godine su javne rasprave. Predlog strategije razvoja pružanja radijskih i audiovizuelnih medijskih usluga u Republici Srbiji treba da bude usvojen nakon održane javne rasprave (član 23). Nadzorno telo ima i obavezu održavanja javne rasprave u slučaju pripreme opštih akata koji se direktno odnose na pružaoce medijskih usluga (član 40). Ovaj član zakona takođe definiše sledeće:

- javna rasprava počinje sa danom objave nacrta opšteg akta na internet stranici nadzornog tela;
- rasprava traje najmanje 15 dana;
- REM objavljuje dnevni red javne rasprave na svojoj internet stranici i na portalu e-uprave najmanje sedam dana pre održavanja javne rasprave.

Dnevni red mora da sadrži sledeće:

- datum objave nacrta opšteg akta;
- datum završetka javne rasprave;
- logistiku javne rasprave uključujući datum, vreme i mesto državanja;
- datum objave završnog nacrta opšteg akta.

Također, REM na svojoj mrežnoj stranici posvećenoj javnim raspravama i odvojenom poglavlju treba da omogući uvid u trenutne i završene javne rasprave.

Formalna situacija: Da li nadzorno telo ima obavezu izveštavanja i da li je ona definisana zakonom?

„Da“, obaveza izveštavanja je definisana zakonom i ograničena samo na javna tela. U skladu sa članom 39 Zakona o elektronskim medijima, Savet podnosi Parlamentu svoj godišnji izveštaj. U skladu sa članom 38, izveštaji se podnose i javnosti. Član zakona takođe sadrži popis elemenata koje je potrebno uključiti u godišnji izveštaj. Izveštaj se podnosi Parlamentu na kraju prvog kvartala naredne godine. Parlament od nadzornog tela takođe može zatražiti podnošenje izveštaja unutar kraćeg vremenskog okvira.

Formalna situacija: Da li je zakonom definisan mehanizam ex-post kontrole koju sprovodi demokratski izabrano telo?

Ne, u zakonu se ne spominje da Parlament treba da odobri izveštaj. Ipak, da bi generisao određeni nivo odgovornosti, u raspravi o REM, parlament treba da zauzme proaktivniji pristup.

De facto situacija: Da li nadzorno telo organizuje konsultacije?

Da, onda kada je zakonski obavezan, REM organizuje javne rasprave. Tabela 5 prikazuje broj konsultacija organizovanih u poslednjih pet godina, u skladu s godišnjim izveštajima. Kao što se može videti, 2014. i 2015. su bile godine u kojima je REM organizovao rasprave vrlo slične onima iz perioda kada je, primenjujući odredbe Zakona o elektronskim medijima iz 2014. godine, usvojio i nove pravilnike i podzakonske akte.

Tabela 5: Broj javnih rasprava u organizaciji REM

Godina	Broj	Područja
2012.	Nema	
2013.	Nema	
2014.	3	Pravilnici
2015.	8	Podzakonski akti zakoni
2016.	2	Podzakonski akti

Ipak, stopa učestvovanja u konsultacijama bila je izrazito mala, osim u konsultacijama o nacrtu strategije razvoja pružanja radijskih i audiovizuelnih medijskih usluga u Republici Srbiji. Činjenica da vlada sprovodi sopstveni postupak konsultacija, i da već gotovo dve godine nije usvojila strategiju, mogla bi da smanji spremnost zainteresovanih strana za dalju saradnju s REM na ovoj strategiji. Nadzorno telo je u početku organizovalo javne rasprave izvan prostorija REM širom zemlje. Zbog slabog odziva, rasprave se sada održavaju u sedištu REM.

De facto situacija:

Da li nadzorno telo tumači u kojoj meri se odgovori uzimaju u obzir kod donošenja odluka

U alatu za rangiranje koji se primenjuje odgovor je „Da“, ali ovde postoji određena neizvesnost. Neki su kritikovali činjenicu da REM ne vodi dovoljno računa o mišljenjima prikupljenim tokom konsultacija, i da konačne odluke ne odražavaju nužno rezultate održavanja konsultacija i javnih rasprava. Ovaj nedostatak preciznosti može se protumačiti činjenicom da nadzorno telo prima malo ulaznih podataka. Generalno, neki industrijski akteri su spomenuli kako se ne oslanjaju previše na nadzorno telo, i da razlike radije rešavaju međusobno.

De facto situacija: Da li je u poslednjih pet godina nadzorno telo bilo podvrgnuto proceni/kontroli koju sprovodi neko demokratski izabrano telo?

To nije slučaj, u alatu za rangiranje odgovor je „Ne“, kao posledica člana 39 Zakona o elektronskim medijima. Nadzor nad REM uglavnom vrši Parlament, putem svog Odbora za kulturu i informacije. Odbor bi u načelu svake godine trebalo da organizuje rasprave o godišnjem izveštaju nadzornog tela. Od 2015. godine, u Parlamentu nije održana nijedna rasprava o godišnjem izveštaju REM. Verovatno je to zbog činjenice da Parlament često nije u zasedanju zbog višestrukih izbora.

Uprkos tome, sada je predsednica Odbora Maja Gojković koja je ujedno i predsednica Parlamenta. Umesto što izazivaju inerciju, predsednik i ostali članovi Odbora zaduženi za REM mogli bi da pomognu u prevazilažnju zastoja u funkcionisanju demokratskog legitimiteta nadzornog tela.

De facto situacija: Odbijanje godišnjeg izveštaja

Ne postoji postupak glasanja o godišnjem izveštaju koji bi bio predviđen zakonodavstvom. Ipak, jedan od učesnika u našim intervjuima o radu parlamentarnog odbora spominje kako su rasprave o meritornosti izveštaja u nekim slučajevima za sobom povlačile brojanje glasova. Budući da odgovor, koji se navodi u alatu za rangiranje koji se primenjuje, glasi „Nije primenljivo“, vredi podsetiti da je zbog ukupne negativne ocene nadležni Parlamentarni odbor 2013. godine odbacio godišnji izveštaj RDA.

2.4. Pitanja koja nisu obuhvaćena alatom za rangiranje

Većina ključnih aspekata koji se odnose na nezavisnost i efikasno funkcionisanje obuhvaćena je pomoću pet dimenzija alata za rangiranje. Ipak, postoje pitanja koja nisu uključena u alat za rangiranje, ali bi ih, u slučaju REM, trebalo uključiti. Neka od tih pitanja preklapaju se s ranijom studijom koju je u Albaniji proveo tim Tela za audiovizuelne medije.⁵³ Ovom studijom se ukazuje na važnost ovih pitanja za regiju i potrebu njihovog stavljanja na popis pre prelaska na kontekstualnu raspravu u Trećem delu.

2.4.1. Dimenzija statusa i nadležnosti

Preoblikovanje Agencije

Primena alata za rangiranje je složenija u kontekstu temeljne reforme zakonodavstva koja rezultira uspostavljanjem novog nezavisnog nadzornog tela u medijskom sektoru. Kod formalne dimenzije alat za rangiranje ne uzima u obzir da li su izvršene takve temeljne promene. Pored toga, što se tiče njene de facto strane, alat ne uključuje činjenice koje se odnose na to da li su takve promene izvršene u svrhu uticanja na nadzorno telo, na to koji učesnici ili zaposleni bi mogli da upravljaju agencijom i kako, na više ili manje dobronameran način utiče na njeno nezavisno funkcionisanje.

Zaostavština pravne reforme

Između sprovođenja pravne reforme i ostvarivanja brzih rezultata postoji određena zavrzlama. Kroz ovu studiju slučaja shvatamo da se veći deo energije REM ulaže u usavršavanje i ažuriranje uredbi o sprovođenju i podzakonskih akata. Osim toga, ovo je tek prelazni korak do njihovog stvarnog sprovođenja s obzirom na zainteresovane strane. Ono što zapažamo je činjenica da je REM, izgleda, vezan aktivnostima koje proizvode preciznija pravila koja posledično štete stvarnim aktivnostima za sprovođenje. Uz ovo, postoje brojne i važne obaveze u pogledu izveštavanja i odgovornosti koje zahtevaju prilično opsežnu dokumentaciju.

⁵³ Irion, K., Ledger, M., Svensson, S., i Fejzulla, E.: “Nezavisnost i funkcionisanje Tela za audiovizuelne medije u Albaniji” (fusnota 2).

Iznećemo samo neke cifre: od 2014. godine REM je usvojio impresivan broj od 20 novih podzakonskih akata i tri pravilnika. Tokom tri godine nakon 2014. i uprkos postojanju nekih hitnih pitanja, REM je izdao 36 ukora, devet upozorenja i jednu privremenu zabranu objave programskog sadržaja. Ako zanemarimo činjenicu da ukori i upozorenja nisu vrlo oštre sankcije, i da se nakon dve godine brišu iz evidencije pružaoca usluga (član 29 Zakona o elektronskim medijima), nadležnost REM kao tela za sprovođenje nalazi se na svetlijoj strani spektra.

2.4.2. Dimenzija finansijske nezavisnosti

Plate zaposlenih, odnosno naknade za članove Saveta

Alat za rangiranje ne uzima u obzir specifično pitanje plata za članove osoblja nadzornog tela i naknade za članove Saveta. Indikatori finansijske nezavisnosti uključuju ovaj problem postavljanjem pitanja da li je budžet nadzornog tela dovoljan za sprovođenje njegovih zadataka, da li je stvarno stabilan tokom vremena, i da li nadzorno telo ima dovoljno autonomije u određivanju zadataka na koje će trošiti sredstva iz njegovog budžeta.

Zakon o elektronskim medijima iz 2014. godine promenio je pravila koja se odnose na zaposlene u REM. Ranije su njihovi ugovori o radu bili pokriveni opštim zakonima o zapošljavanju, a sada su predmet uredbi koje se odnose na prava i dužnosti državnih službenika (član 5). Kao posledica toga, koriste se platni razredi za državne službenike,⁵⁴ što je dovelo do određenog smanjenja plata osoblja koje je iz RDA prešlo u REM. Činjenica da su članovi osoblja od 2014. zapravo državni službenici mogla bi da ima uzročne posledice na donošenje odluka o tome ko može da bude unapređen i iz kojeg razloga. Ipak, nijedan ispitanik nije mogao da navede nikakav primer realističnog scenarija o načinu na koji bi se to moglo dogoditi u sadašnjem trenutku.

Ovim zakonom čak su uvedena nova pravila koja se odnose na novčane naknade za članove Saveta. Član 20 Zakona o elektronskim medijima predviđa da predsednik Saveta za svoj rad prima novčanu naknadu u iznosu od tri prosečne mesečne neto plate u Republici Srbiji, dok članovi Saveta imaju pravo na novčanu naknadu u visini od dve prosečne mesečne neto plate u Republici Srbiji. Ranije su plate predsednika i članova Saveta bile izjednačene s platama sudija Vrhovnog suda. Ovo zasigurno ograničava nivo angažovanja s obzirom na članove Saveta, što smatramo delom nezavisnosti u odlučivanju koja se navodi u nastavku studije.

Procena platnih razreda i novčanih naknada je prilično složeno pitanje. Očigledno je da veća plata znači privlačniji položaj, ali visoka plata ne predstavlja garanciju za privlačenje najstručnijih pojedinaca i može dovesti do negativne selekcije, odnosno do pojave nepotizma.⁵⁵ Iz sprovedenih osnovnih istraživanja vidljivo je da u nekim delovima javnog sek-

54 Videti Zakon o platama državnih službenika i nameštenika („Službeni glasnik RS“ br. 62/06, 63/06, 115/06, 101/07, 99/10) i Zakon o platama u javnim službama („Službeni glasnik RS“, br. 93/12).

55 Ne odnosi se na nezavisno nadzorno telo javnog medijskog servisa, nego na primer na „... srbijanske agencije često koriste priliku da radnike zapošljavaju na osnovu Zakona o radu. Osobe zaposlene na osnovu odredaba Zakona o radu ponekad se nalaze u privilegovanom položaju u odnosu na osobe zaposlene na osnovu Zakona o državnoj službi (prvenstveno zbog toga što plate prvog razreda zaposlenih nisu... nisu ograničene visinom plata državnih službenika). Političke prednosti zapošljavanja osoba u javnom sektoru i njihove relativno visoke plate pružaju značajan podsticaj za osnivanje novih agencija ili strukturnu razrađenost sektora/jedinica/odeljenja Vladinih ministarstava.“ US AID i Balkanski centar za regulatornu reformu (BCRR): “Agencije u Srbiji: Analiza i preporuke koje se odnose na reformu” (mart 2013. godine), str. 55f. <http://www.bep.rs/documents/news/Analysis%20of%20agencies%20in%20Serbia.pdf>.

tora postoje određena negativna kretanja koja se odnose na primenu odredaba Zakona o ugovoru o radu umesto pravila koja se odnose na državne službenike i osoblje zaposleno u javnom sektoru.⁵⁶ Raspoloživa ekspertiza o organizaciji i reformi javnog sektora u Srbiji preporučuje takvu racionalizaciju i ujednačavanje kako bi se sprečilo naširoko rasprostranjeno izbegavanje primene mera koje se odnose na status državnih službenika i plata u javnom sektoru.⁵⁷

Metoda INDIREG ne preporučuje izostanak provera i uravnoteženja ugovora o radu i plata. Uvođenje statusa državnog službenika u Zakon o elektronskim medijima u poslednjem trenutku moglo bi se jednako tako odnositi i na racionalizaciju upravljanja kadrovima u javnom sektoru. Umesto da bude izuzetak od pravila o javnim službama, naglašavamo da je nezavisnim nadzornim telima u Srbiji potreban „dosledan regulatorni okvir za uspostavljanje i funkcionisanje u području ljudskih resursa.“⁵⁸ Takav okvir bi jasno definisao veze s propisima koji se odnose na državne službenike i plate i istovremeno štitio nezavisna nadzorna tela od primanja uputstava ili kaznenih mera, premeštanja ili dodeljivanja članova drugim telima, i onemogućio zapošljavanje stručnog osoblja.

2.4.3. Dimenzija autonomije odlučivanja

Podrška neke političke stranke tokom izbora kompromituje posledični integritet nakon izbora i nezavisnost nekog člana Saveta

Alat za rangiranje funkcioniše na pretpostavci uzročnosti u pogledu postojanja veze sa spoljašnjim akterima (u zavisnosti od kategorije učesnika), i određenog posledičnog efekta na ponašanje/učešće u Odboru. Alat se ne bavi uzročno-posledičnom vezom, tj. stvaranjem veza zavisnosti na osnovu određivanja članova Saveta u pogledu stranke koja podržava takvo određivanje. U slučaju REM, vrlo opterećeno okruženje u kojem se nalazi neki pojedinci verovatno ne podnose Savetu zahteve za određivanje ili imenovanje iz straha od toga da ne budu povezani s političkom strankom koja je podržavala njihovo određivanje i imenovanje.

De facto situacija: lični integritet i uključenost članova Saveta

Nekoliko ispitanika je naglasilo da je lični integritet članova Saveta odlučujući faktor nezavisnosti i efikasnog funkcionisanja nadzornog tela. Postoje i takve izuzetne osobe koje su izgradile dokazan lični integritet. Uz ovo, integritet kao vrlo ličan kvalitet, vrlo je teško izmeriti, pa procena posedovanja ili manjka integriteta kod neke osobe često zavisi od samog posmatrača. Takav nejasan kvalitet teško je izmeriti pomoću alata za rangiranje, zato što indikatori naglašavaju kvalifikaciju i kompetenciju.

56 Izveštaj iz 2014. godine navodi da je „opseg Zakona o državnim službenicima i s njim povezanih podzakonskih akata vrlo ograničen, budući da se primenjuje na 26.480 državnih službenika, što čini samo 3,4% od ukupno 781.000 službenika u javnom sektoru.“ Videti SIGMA: „Procena reforme javne uprave u Srbiji“ (fusnota 29), str. 14.

57 Videti Evropska komisija: „Izveštaj o Srbiji za 2015. godinu“ (SWD(2015) 211 final, Brisel, novembar 2015. godine), str. 8 <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2015/20151110_report_serbia.pdf>.

58 Videti Evropska komisija: „Izveštaj o napretku Srbije za 2014. godinu“ (SWD(2014) 302 final, oktobar 2014. godine), str. 10 <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20140108-serbia-progress-report_en.pdf>.

Stoga ulaganja u vođenje REM možda nisu dovoljna za izgradnju poverenja, ugleda i generalno prikazuju agilnost i entuzijazam za takvo određivanje. Čini se da se članovi Saveta udaljavaju od svojih dnevnih poslova, a Savet funkcioniše više kao filter, nego kao motor nezavisnog nadzornog tela.⁵⁹ Članovi Saveta nisu vidljivi, kako je primetio jedan od ispitanika, nisu aktivni ni u jednoj javnoj raspravi.⁶⁰ Uz to, neki ispitanici su primetili da za razliku od drugih agencija, posebno Ombudsmana i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu ličnih podataka, REM na svom čelu nema jakog pojedinca koji bi u očima javnosti definisao njegov rad.

2.4.4. 2.4.4. Dimenzija transparentnosti i odgovornosti

Prihvatanje mehanizama za postupke transparentnosti i konsultacija

Ova grupa indikatora fokusira se na to da li se održavaju otvorene konsultacije i koliko je zaista transparentan postupak odlučivanja nadzornog tela. Oni se ne bave slučajevima u kojima zainteresovane strane odbijaju da učestvuju na raspravama, ili njihovom slabom posećenošću. Iz različitih izvora saznali smo da rasprave i javna događanja u organizaciji REM nisu u skladu s interesima zainteresovanih strana. Za to mogu postojati razni razlozi, na primer nedostatak participativne kulture, ravnodušnost u vezi sa često nespecifičnim efektom učestvovanja u kreiranju javne politike, ili mišljenje da na kraju od toga neće biti ništa, ili u najgorem slučaju, upotreba drugih, očigledno uspešnijih kanala putem kojih će se uticati na regulatornu politiku.

Razlika između de facto i percipirane situacije

Alat za rangiranje razlikuje formalnu i de facto situaciju i prvenstveno je namenjen za upotrebu u cilju samoprocene. Kada se upotrebi spolja, jasno je da je za popriličan broj indikatora teško izvršiti procenu „stvarne“ de facto situacije bez neophodnog prolaska kroz postupke temeljne revizije ili sudskog postupka. Ipak, ono što se može jednostavno uočiti jeste situacija u kojoj postoje određene percepcije loših praksi i u kojoj takve percepcije redom predstavljaju pretnju za kapacitete neke agencije u pogledu njenog nezavisnog i efikasnog funkcionisanja. Dalju raspravu o tome pronaći ćete u Trećem delu.

U Trećem delu prelazimo na tačke za obraćanje pažnje koje smo izveli iz važećeg alata za rangiranje i za koje ćemo obezbediti tumačenje u skladu s njihovim kontekstom.

59 Da bismo dogovorili pismeni intervju s jednim članom Saveta, bila su nam potrebna tri meseca.

60 Za primer videti: "Svi sadašnji i bivši ugledni članovi REM bili su pozvani na učešće u okruglom stolu, ali nijedan od njih nije odgovorio na poziv NSSJ." South Est European Media Observatory: "Kako obezbediti integritet nadzornih tela u oblasti medija?", Izveštaj sa okruglog stola (2. novembar 2016. godine) <<http://mediaobservatory.net/news-and-events/how-ensure-integrity-media-regulators>>.

DEO 3. INTERPRETACIJA ALATA ZA RANGIRANJE U SVRHU DAVANJA PREPORUKA ZA POLITIKU

Ovo poglavlje usmerava pažnju na ishode alata za rangiranje, zatim omogućava njihovo obrazlaganje u odnosu na tumačenje u skladu s kontekstom u svrhu razumevanja toga da li one mogu, u svetlu svih okolnosti, zaista da predstavljaju opasnost od spoljašnjeg uticaja na nezavisno nadzorno telo ili su uravnotežene s ostalim kontekstualnim faktorima.

3.1. Tačke za obraćanje pažnje izvedene primenom alata za rangiranje

Primenom alata za rangiranje izvedene su sledeće tačke za obraćanje pažnje:

Dimenzija statusa i nadležnosti

- U normalnim okolnostima, bilo bi dovoljno da nezavisnost nadzornog tela bude prepoznata kao akt parlamenta; ipak, administrativna i pravna tradicija Srbije ne prepoznaje nezavisna tela koja se suprotstavljaju nezavisnosti REM.
- Budući da su Zakonom o elektronskim medijima iz 2014. godine uvedeni brojni elementi koji bi zaista doprineli jačanju obaveza i odgovornosti REM, ovo telo više nije "vlasnik" važne strategije razvoja radijskih i audiovizuelnih medijskih usluga u Republici Srbiji.
- Stručnost REM koja se odnosi na praćenje izbornih kampanja čini se n e j a s n a . Ovo je u svakom slučaju potrebno razjasniti. Ako su REM data puna ovlašćenja za kontrolu vremena emitovanja koje je dodeljeno izbornim debatama i kampanjama tokom predizbornog perioda i perioda samih izbora, u tom slučaju on treba da vrši efikasnu kontrolu i da odmah reaguje u slučaju kršenja posebnih zakona.
- Postoje jasni nedostaci u mogućnostima nametanja i upotrebe raznih sankcija; ipak, sankcije s efektom odvratanja ne predstavljaju istu stranu novčića. S jedne strane, nadzorno telo nema ovlašćenja za nametanje finansijskih sankcija koje su sigurno efikasnije od ukora i upozorenja. S druge strane, opet, REM nedovoljno koristi svoju najefikasniju sankciju, tj. privremenu zabranu emitovanja programa.
- Postoji opasnost da REM dobije instrukcije (koje nisu sudske), i to putem centralne strategije razvoja radijskih i audiovizuelnih medijskih usluga u Republici Srbiji, te putem odgovarajućih provera ustavnosti i zakonitosti posebnih zakona i pravilnika.

Dimenzija finansijske nezavisnosti

- Iako su postupak donošenja budžeta i njegova odobrenja jasni, a pravne obaveze predvidive za situaciju u kojoj parlament ne odobrava novi budžet, činjenica da REM

deluje na bazi zastarelog plana budžeta ograničava njegovu nezavisnost u donošenju odluka o načinu trošenja sredstava iz njegovog budžeta.

Dimenzija autonomije odlučivanja

- Formalna organizacija postupka određivanja i nominacije članova Saveta predstavlja najbolju praksu i postiže dobre rezultate u pravnoj proceni Alata za rangiranje.
- Postupak imenovanja i konsolidacije kandidata među organizacijama koje zajedno čine jednog predlagača sklon je nedostacima u praksi.
- Postupak određivanja i imenovanja novih članova Saveta REM često se odlaže ili ometa zbog različitih proceduralnih razloga.
- Čini se da se na taj način članovi Saveta udaljavaju od svojih dnevnih obaveza, a Savet više funkcioniše kao filter, nego kao motor nezavisnog nadzornog tela.

Dimenzija znanja

- Kvalifikovanost i stručnost Saveta i njegovog osoblja nisu proizveli značajnije tačke za obraćanje pažnje, ni na formalnom, ni na stvarnom nivou.

Dimenzija odgovornosti i transparentnosti

- REM se slaže s objavljenim navodima Zakona o elektronskim medijima, ali ne stvara istinski angažman sa svojim zainteresovanim stranama, javnošću i medijima.
- Odgovornost REM je neznatna budući da se odnosi isključivo na podnošenje godišnjeg izveštaja Parlamentu.

3.2. Interpretacija tačaka za obraćanje pažnje u nacionalnom kontekstu

Prethodno navedene tačke za obraćanje pažnje rezultat su primene alata za rangiranje na REM i zahtevaju kontekstualno tumačenje koja će pomoći u razjašnjavanju činjenice da li je otpornost nadzornog tela na spoljašnje uticaje zaista ugrožena uzimajući u obzir sve činjenice i okolnosti koje ga okružuju. U nastavku donosimo opsežan prikaz navedenog

tumačnja tačaka za obraćanje pažnje pre nego što budemo u stanju da zaključimo da li neka tačka za obraćanje pažnje zaista predstavlja opasnost ili ne, i ponudimo raspoložive preporuke za rešavanje ovog pitanja.

3.2.1. Status i nadležnost

U dimenziji statusa i nadležnosti alata za rangiranje INDIREG, donosimo kontekstualno tumačenje četiri izvedene tačke za obraćanje pažnje.

Prva grupa pitanja koja se odnose na formalnu, a zatim i na moguću stvarnu nezavisnost REM proizlazi iz međusobnog delovanja nezavisnog nadzornog tela i drugog horizontalnog zakonodavstva upravljanja javnim sektorom. Već smo ranije naglasili da se nadzorna tela sasvim dobro uklapaju u organizaciju javnog sektora, ali i da srpska administrativna tradicija i pravni okvir ne prepoznaju u potpunosti njihov status i ulogu.⁶¹ Ne postoji horizontalno zakonodavstvo (ili tzv. „okvirni zakon“) upravljanja uspostavljanjem i radom nezavisnih nadzornih tela.⁶² Stoga ovo nije pitanje koje se tiče samo REM, već i ostalih nezavisnih nadzornih tela u Srbiji.⁶³

Srbija prolazi kroz postupak obimnije reforme javne uprave s ciljem veće konzistentnosti i efikasnijeg upravljanja u pogledu državne službe i kadrovskih poslova, jednakosti plata, upravljanja javnim finansijama, javne nabavke, odgovornost i sl. Poznato je da je plan reforme javne uprave ambiciozan i da je njegovo sprovođenje u toku. Izveštaj Evropske komisije o Srbiji iz 2016. godine na primer navodi sledeće:

- ❖ potrebno je usvojiti zakon o javnoj službi putem uključivog i evidentiranog postupka kojim će se zagaranovati neutralnost i kontinuitet javne uprave i obezbediti zapošljavanje koje se zasniva na zaslugama, i postupcima promocije i otpuštanja, i naročito iskorenjivanjem izuzetaka i prelaznih aranžmana tokom određivanja kandidata; komunikacije (RATEL), videti Evropska komisija: “Izveštaj o Srbiji za 2016. godinu” (SWD(2016) 361 final, Brisel, novembar 2016.) <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_serbia.pdf>, str. 41, 47; videti takođe OECD, “Nezavisnost tela nadležnih za tržišnu konkurenciju: od plana do prakse: doprinos Srbije”, (DAF/COMP/GF/WD(2016)39, 28. septembra 2016. godine), str. 9 <[https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD\(2016\)39/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD(2016)39/en/pdf)>.
- ❖ potrebno je obezbediti sistemsku koordinaciju i praćenje, kao i redovno izveštavanje o postupku sprovođenja programa reforme javnog finansiranja iz 2016-2020.⁶⁴

Suprotno pozadini reforme javne uprave i nekim njenim vrlo legitimnim ciljevima, ne preporučuje se zagovaranje novih praznina u pravnom sistemu koje sadrže posebna pravila i izuzetke od horizontalnih propisa za javni sektor i koje se odnose isključivo na REM. Naglašavamo da je nezavisnim nadzornim telima u Srbiji generalno potreban konzistentan regulatorni okvir za njihovo uspostavljanje i funkcionisanje.⁶⁵ Takav okvir trebalo bi da

61 US AID i BCRR: “Agencije u Srbiji: Analiza i preporuke koje se odnose na reformu” (fusnota 47), str. 22f.

62 Ibid, str. 23.

63 Na primer Agencije za energetiku Republike Srbije i Republičke agencije za elektronske

64 Isto, str. 9.

65 Videti Evropska komisija: “Izveštaj o napretku Srbije za 2014. godinu” (SWD(2014) 302 final, oktobar 2014. godine), str. 10 <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20140108-serbia-progress-report_en.pdf>; Maja Poznatov: “Komisija: Srbija treba priznati smanjenje broja nezavisnih tela” (Euractive, 16. novembar 2017. godine) <<https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/commission-serbia-should-acknowledge-the-remit-of-independent-bodies/>>.

uključi jasno određene veze s horizontalnim zakonodavstvom koje se odnosi na državne službenike i plate, javni budžet, nabavku, finansijske uredbe i sl., ali bi istovremeno trebalo štiti nezavisna nadzorna tela od primanja uputstava i kaznenih mera.⁶⁶ Veća šansa za uspeh takođe se omogućava jasnijim pristupom za razliku od stalnog zagovaranja REM, pri čemu je neophodno uzeti u obzir potrebu za nezavisnim nadzorom elektronskih medija i medija za emitovanje, kao i moguće nove zahteve za nezavisnošću iz izmenjene i dopunjene AVMS Direktive.

U vezi s ovim, takođe je važno razjasniti da li postoje ograničenja koja se odnose na nezavisna tela kojima su „poverene“ odgovarajuće nadležnosti. Kako smo uočili prethodno, pravna konstrukcija između izvornih nosilaca državne vlasti i javnih tela kojima su poverene odgovarajuće nadležnosti nije nužno nejasan. Potrebna je odgovarajuća doza suzdržanosti, jer zamršenost zakonodavstva o javnoj upravi u Srbiji prevazilazi obim ove studije; ipak, nastojimo da obuhvatimo najveći mogući broj svih mogućih načina uticanja na nezavisno nadzorno telo u oblasti medija koje smo otkrili tokom faze prikupljanja podataka.

Utoliko su poučnija događanja oko RATEL 2008. godine, kada je ministarstvo pretilo RATEL ukidanjem svih ovlašćenja, što je u suprotnosti s dodelom predbroja privatnom operateru bez prethodno objavljene ponude.⁶⁷ Iako je ovu odluku ministarstva naknadno ukinula vlada, čime je RATEL mogao da nastavi s izvršavanjem svojih ovlašćenja, stav vlade očigledno nije osporio načelnu mogućnost da se „poverena“ ovlašćenja u određenim okolnostima mogu ukinuti na osnovu Zakona o javnoj upravi u određenim okolnostima.⁶⁸ Ovo bi ipak dovelo do neke vrste „crvenog dugmeta“ u rukama izvornih nosilaca državnih upravnih ovlašćenja, što ne bi bilo u skladu sa teorijom i praksom prenošenja ovlašćenja i nadležnosti na nezavisna regulatorna tela.

Preporučujemo komisiji izradu studije koja će se baviti mogućim tenzijama između okvira javne uprave i nezavisnih regulatornih tela u Srbiji i davanjem preporuke o načinu na koji je potrebno pomiriti legitimne ciljeve reforme javne uprave s uspostavljanjem i funkcionisanjem nezavisnih regulatornih tela u Srbiji, uključujući REM.

Potrebno je da se REM poveže s ostalim nezavisnim nadzornim telima koja su specifična za ovaj sektor i koja su uspostavljena u svrhu usklađivanja srpskih pravnih okvira sa zakonodavstvom Evropske unije, i da prikuplja informacije o načinu na koji horizontalni upravni propisi mogu da utiču na propise koji se odnose na njihovo osnivanje i organizaciju.

REM više nije „vlasnik“ važne strategije razvoja radijskih i audiovizuelnih medijskih usluga u Republici Srbiji

Druga tačka za obačanje pažnje ispituje promene koje okružuju važnu strategiju razvoja radijskih i audiovizuelnih medijskih usluga u Republici Srbiji (član 22, st. 1, čl. 23 Zakona o elektronskim medijima). Ova strategija definiše vrste radijskih i audiovizuelnih medijskih

66 Kao što je premeštanje ili dodeljivanje članova osoblja drugim telima i onemogućavanje zapošljavanja stručnog osoblja.

67 Videti Personal Magazin: „Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije privremeno preuzima poslovanje RATEL“ (13. jun 2008., na srpskom jeziku) <<http://bit.ly/2uAjqPv>>.

68 Vidić, Marija: „Pitanje za milion evra“ (na engleskom jeziku: Question worth a million EUR). Vreme, (26. juni 2008. godine, na srpskom jeziku) <http://www.vreme.com/cms/view.php?id=644391>>.

usluga za koje će se tokom vremenskog perioda od sedam godina objavljivati konkursi, vodeći računa o potrebama, kulturnim i jezičkim aspektima, raspoloživosti spektra, stanju tehnologije i tako dalje (član 92). Razvoj takve strategije može da se učini „aktivnošću kojom se pribavljaju sredstva potrebna za život“ medijskog nadzornog tela, i kojom bi se, pored toga, obezbedila odgovarajuća relevantnost nadzornog tela na tržištu.

Kako sada stvari stoje, ključna ovlašćenja su sa REM usmerene u korist vlade. Nova pravila o razvoju i usvajanju strategije predviđaju različite faze:

1. REM saraduje s regulatornim telom za elektronske komunikacijei telom za zaštitu konkurencije,
2. REM sprovodi javne raprave,
3. REM je prosleđuje vladi na usvajanje,
4. Vlada se usklađuje sa svojim nadležnim ministarstvima,
5. Vlada usvaja strategiju.

Zakon o elektronskim medijima definiše REM kao jedino kompetentno telo za „propisivanje pravila koja su obavezujuća za pružaoce medijskih usluga, posebno ona kojima se obezbeđuje sprovođenje strategije“ (član 22, st. 10). Osim toga, REM ima zadatak sprovođenja konkursa za izdavanje dozvola za emitovanje zemaljskog radija i televizije (član 96f.).

Celokupnom strategijom proteže se prilično važna veza između Zakona o elektronskim medijima i njegovog sprovođenja za koju je potrebno osnovati nezavisno nadzorno telo koje će uticati na sektor medija. U višekanalnom okruženju, kada je oskudica unutar zemaljskog spektra značajno manja u poređenju s potrebama za mobilnom telefonijom i podacima, posezanje vlade za strategijom više ne može da ima nikakvog opravdanja. Naravno, postoji opasnost da putem ove strategije REM može da dobija uputstva (od tela koje nije sud). Paradoks je da bi ovo moglo da štiti REM od politizacije, a istovremeno da mu dopušta da sprovodi strategiju vlade.

Na kraju, saradnja tri nezavisna regulatorna tela, tj. saradnja REM s regulatornim telom za elektronske komunikacije i telom za zaštitu konkurencije prema odluci vlade ne bi imala nikakvog smisla. U međuvremenu, pružaoce medijskih usluga imaju malo razloga za prisustvovanje na raspravama ili saradnju s REM sve dok god postoje vladini načini vršenja uticaja na samu strategiju. Njihovi naponi su takođe uzaludni kada se predlog strategije pošalje nazad u REM bez ikakve supstancijalne motivacije, kao što se upravo dogodilo ranije ove godine. Prema našem najboljem znanju i uverenju, odnos između ovog dokumenta i odvojene Medijske strategije takođe je neophodno razjasniti u smislu sadržaja i postupka usvajanja, po mogućnosti uključivši REM.

Zbog toga, Zakon o elektronskim medijima ne rezultira jasno određenim ulogama i odgovornostima s obzirom na ovu centralnu strategiju. Zakon bi trebalo vratiti u prijašnju situaciju kada je REM bio „vlasnik“ važne strategije razvoja radijskih i audiovizuelnih medijskih usluga u Republici Srbiji ili bi za pokretanje i razvoj same strategije trebalo da bude zadužena vlada, i to bez uključivanja REM.

Obavezna revizija ustavnosti i zakonitosti propisa REM nije precizna i može da predstavlja sredstvo za primenu spoljašnjeg uticaja.

Kao što smo primetili ranije, nadzorno telo ima obavezu dobijanja mišljenja o ustavnosti i legalnosti određenih propisa (član 22 Zakona o elektronskim medijima). Do sada, ova revizija nije izazvala nikakve smetnje koje bi se odnosile na sposobnost nadzornog tela za usvajanje posebnih zakona i propisa koji se odnose na sprovođenje politike, uz to što je usvojeno 20 novih podzakonskih akata i tri pravilnika. Prema našem mišljenju, problematično je to što zakon ne definiše ko je zadužen za tu reviziju i koji je njen efekat.

Iz naših informacija saznajemo takođe da, iako ima obavezu prikupljanja mišljenja o nadležnom ministarstvu, REM nema obavezu praćenja ove revizije. Ako određeno ministarstvo smatra da upravljanje REM nije u skladu sa zakonskim okvirom i Ustavom, ono može kod Ustavnog suda da pokrene postupak procene njegove ustavnosti i zakonitosti.

Prema našim saznanjima, po izvršenoj reviziji jednog podzakonskog akta i pravilnika o obavezama pružalaca medijskih usluga tokom izborne kampanje, doneta je odluka protiv REM interpretacije medijskog praćenja predizborne kampanje. Time su narušene REM aktivnosti koje su se sprovodile na osnovu člana 47 u vezi sa članom 28 Zakona o elektronskim medijima. Ostale zainteresovane strane redom su vrlo kritički raspoložene prema REM neaktivnosti u odnosu na političko oglašavanje tokom predizbornih kampanja, što narušava njegovu reputaciju nepristrasnog medijskog regulatora.

Izričito preporučujemo da se u Zakonu o elektronskim medijima razjasni činjenica da revizija ustavnosti i zakonitosti, u skladu sa članom 13, na kraju treba da bude u nadležnosti pravosuđa.

Stručnost REM koja se odnosi na praćenje izbora

Upućene su brojne kritike koje se odnose na ponašanje pružalaca medijskih usluga tokom predizbornih kampanja, a postoje i navodi da vreme emitovanja nije bilo ravnomerno raspoređeno među kandidatima. U očima javnosti, ovo područje spada u nadležnost REM. Otkrili smo da se uz ovo pitanje ovlašćenja veže određena zakonska nesigurnost i verujemo da je isto potrebno razjasniti i jasno protumačiti.

Prema našem razumevanju zakona, ovde se radi o pitanju koje spada u nadležnost REM, a ako to nije slučaj, potrebno je razjasniti zakon. U svakom slučaju, dužnost REM je da protumačiti sopstvena ovlašćenja i izvesti o načinu na koji se ona efikasno sprovode u praksi.

Sposobnost REM da nameće i upotrebljava sankcije za odvratanje

Postoje očigledni nedostaci u sposobnosti nametanja i upotrebe sankcija za odvratanje; ipak, ne radi se o dve različite strane istog novčića. S jedne strane, nadzorno telo nema ovlašćenja da nameće finansijske sankcije koje bi zasigurno bile efikasnije od ukora i upozorenja, posebno u odnosu na propise koji se odnose na oglašavanje i programske sadržaje.

INDIREG studija primećuje da “nadzorno telo treba da poseduje odgovarajuća zakonska ovlašćenja koja su izvan statusa pukih preporuka, uključujući sankcije, obavezujuća za regulisane subjekte.”⁶⁹ Studija primećuje da raspon izvršnih ovlašćenja koja su dodeljena nadzornom telu određuje da li će ono delovati nezavisno ili je potrebno da se okrene sudovima kako bi se ojačala njegova usklađenost s pravilima.⁷⁰ INDIREG metoda stavlja veliki naglasak na sposobnost uvođenja odvrćajućih novčanih kazni u svrhu boljeg sprovođenja propisa.⁷¹

REM nema mogućnost novčanog kažnjavanja pružalaca medijskih usluga koji ne ispunjavaju svoje obaveze definisane zakonom. Ipak, Zakon o elektronskim medijima predviđa finansijske sankcije, a postupak predviđen zakonom je sledeći: ako REM utvrdi kršenje specifičnih obaveza predviđenih Zakonom o elektronskim medijima, potrebno je pokrenuti prekršajni postupak kod nadležnog suda (član 24 na kraju), koji zatim, u skladu sa članovima 107 do 112, može pružaocu medijskih usluga da odredi odgovarajuću novčanu kaznu. S jedne strane, ovaj sporazum mogao bi da garantuje postojanje finansijskih sankcija koje služe za sprovođenje zakonskih odredaba. Ipak, postoji jedan važan izuzetak koji se odnosi na navedeno, budući da Zakon o elektronskim medijima ne određuje finansijske sankcije u slučaju da pružalac medijskih usluga postupuje u suprotnosti s obavezama koje se odnose na programski sadržaj naveden u članu 47.

Raspodela zadataka između REM i pravosuđa, s druge strane, može se smatrati kritičnom zbog dužine vremenskog razdoblja između izvršenja prekršaja i određivanja novčane kazne (u mnogim slučajevima to je razdoblje duže od godinu dana), gde je REM tek proceduralno sredstvo izvršenja finansijskih sankcija. Ovo poslednje može narušiti izvorna ovlašćenja medijskog regulatora za sprovođenje zakona i eventualno usklađivanje u odnosu na regulisane subjekte. U 2015. godini, omer između sudskih postupaka koje je pokrenuo REM i donesenih rešenja o sankcijama bio je vrlo neproporcionalan.⁷² U 2016. godini taj omer se u neku ruku poboljšao, ali još uvek nije dovoljno odvrćajući.

Posebno pitanje koje se odnosi na činjenicu da obaveze navedene u članu 47 ne mogu biti nametnute pomoću finansijskih sankcija stvara posebnu nejednakost u sistemu sankcionisanja, premda nam se čini da postoji značajna potreba za tim.

Članom 47. obuhvaćene su obaveze koje se odnose na programski sadržaj, kao što su:

- pružanje besplatne, istinite, objektivne, potpune i pravovremene informacije,
- doprinos povećanju nivoa opšte kulture i znanja građana;
- nepružanje programskih sadržaja koji naglašavaju i podstiču zloupotrebu droga, nasilje, kriminal ili neko drugo nedolično ponašanje niti sadržaj koji zloupotrebljava lakovernost gledalaca i slušalaca;

69 Studija INDIREG (fusnota 1), str. 7.

70 Ibid, str. 306.

71 Ibid, str. 376.

72 Npr. „Od svih prekršaja počinjenih od strane pružalaca medijskih usluga koji su zabeleženi u 2015. godini, REM je do trenutka pisanja ovog izveštaja primio samo jednu pritužbu koja se odnosi na privredni prekršaj.“ Marija Vukosović: “Indikatori nivoa slobode medija i bezbednosti novinara (SRBIJA)” (decembar 2016. godine), str. 20 <<http://safejournalists.net/wp-content/uploads/2016/12/Full-WB-Media-Freedom-Indicators-2016-ENG.pdf>>.

- poštovanje zabrane političkog oglašavanja izvan političkih kampanja i tokom održavanja takvih kampanja omogućavanje registrovanim političkim strankama, koalicijama i kandidatima predstavljanje bez diskriminacije;
- organizovanje poštene nagradne igre i objavljivanje jasnih pravila o sadržaju i javno obećanim nagradama;
- pružanje kvalitetnog programa u smislu sadržaja, s tehničke tačke gledišta, između ostalog primenjujući međunarodne i nacionalne standarde.

Neslaganja oko kvaliteta programskog sadržaja i pravila koja se odnose na političko oglašavanje naročito su povezana sa ovlašćenjima koja su sadržana u članu 28, to jest sa opomenama, upozorenjima, privremenim zabranama ili - kao ultima ratio - ukidanjem licence. Određivanje novčanih sankcija za kršenje odredaba iz člana 47 mogu rezultirati efikasnijim i fleksibilnijim načinom njihove naplate. Potrebno je otkloniti nesigurnost koja se odnosi na ovlašćenja REM i mandat za sprovođenje pravila koja se odnose na političko oglašavanje.

U skladu sa evropskim standardima, regulatorna tela iz oblasti emitovanja treba da imaju ovlašćenja za nametanje sankcija u skladu sa zakonom, čime upozorenje treba da pretihodi drugim sankcijama.⁷³ Pažljivim praćenjem zakonodavnih postupaka koji se odnose na izmene i dopune AVMS Direktive, predlog - ako bude usvojen, zahteva od nadzornih tela u medijskom sektoru odgovarajuća izvršna ovlašćenja za efikasno izvršavanje njihovih funkcija.⁷⁴ Žalbenim postupkom može se obezbediti sudski nadzor ostvarivanja proporcionalnog prava na delotvoran pravni lek, na primer Član 13 Evropske konvencije o ljudskim pravima.

U suprotnosti s ranije navedenom tačkom za obraćanje pažnje, čini se da ne postoji horizontalno zakonodavstvo koje bi zaista moglo da spreči nezavisna nadzorna tela u Srbiji od zadržavanja i upotrebe novčanih sankcija. Pošto REM, isto kao i RATEL, nema mogućnost uvođenja novčanih kazni, Komisija za zaštitu tržišnog takmičenja (konkurencije) i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu ličnih podataka poseduju ovlašćenja za novčano sankcionisanje, iako se čini da se radi o sličnim nadzornim telima za određeni sektor.

S druge strane, primećujemo da REM nedovoljno koristi sankciju s najvećim efektom odvratanja koju poseduje, tj. privremenu zabranu emitovanja programa. U slučaju naročito teške povrede obaveza koje se odnose na zahteve s obzirom na programski sadržaj i oglašavanje, REM bi u načelu mogao da uvede privremenu zabranu objavljivanja celog ili nekih delova programskog sadržaja u trajanju od najviše 30 dana. Ne uzimajući u obzir potrebu za posmatranjem načela objektivnosti, nepristrasnosti i proporcionalnosti (član 28), REM nije nikada uveo privremenu zabranu u trajanju dužem od 24 sata.

73 Savet Evrope, Prilog uz Preporuku Rec(2000)23 (fusnota 9), str. 21.; Savet Evrope, Prilog uz Deklaraciju (fusnota 10), str. 23

74 Videti Predlog Direktive Evropskog Parlamenta i Saveta za usvajanje Direktive 2010/13/EU o koordinaciji određenih odredaba utvrđenih zakonima, propisima ili upravnim merama u državama članicama koje se odnose na pružanje audiovizuelnih medijskih usluga s obzirom na promenu stanja na tržištu (COM/2016/0287 final), Član 30. i uvodna izjava 33.

U svjetlu primećenih ozbiljnih problema koji se odnose na preterane prekide emitovanja programa kablovske televizije reklamnim porukama i reality TV formatima koji se smatraju štetnim za maloletnike, REM bi trebalo da intenzivira upotrebu svojih ovlašćenja za upotrebu sankcija sa namerom odvratanja. Pomoću programa sankcija REM treba da koristi i iscrpi postojeće sankcije i da naročito reaguje na ponovljena kršenja pravila koja se odnose na programski sadržaj i reklamne poruke, što bi postepeno rezultiralo proširivanjem sankcija u svrhu intenziviranja mera za odvratanje. U ovom slučaju REM treba da bolje potvrdi sopstvenu nezavisnost u disciplinovanju svojih subjekata kojima upravlja, čime je takođe najmanje vjerovatno da će komercijalno oglašavanje i programski sadržaj koji se smatra štetnim za maloletnike biti u sukobu s važnim medijskim slobodama.

Preporučujemo izmenu Zakona o elektronskim medijima kako bi se REM dala ovlašćenja za donošenje finansijskih sankcija i u pogledu kršenja zahteva programskog sadržaja, nakon izdavanja upozorenja, koje će biti predmet sudskog preispitivanja (pravo na delotvoran pravni lek).

Takođe preporučujemo da REM usvoji sistem za stepenovan način upotrebe svojih ovlašćenja za sankcionisanja što bi postepeno rezultiralo proširivanjem sankcija u svrhu intenziviranja mera za odvratanje.

3.2.2. Finansijska nezavisnost

Funkcionisanje REM na osnovu zastarelog finansijskog plana ograničava njegovu nezavisnost u odlučivanju o načinu trošenja sredstava iz sopstvenog budžeta

Iako su postupak donošenja budžeta i njegova odobrenja jasni, a pravne obaveze predviđene za situaciju u kojoj Parlament ne odobrava novi budžet, činjenica da REM deluje na bazi zastarelog plana budžeta ograničava njegovu nezavisnost u odlučivanju o načinu trošenja sredstava iz budžeta. Finansijski plan koji je predstavljen Parlamentu nije odobren od kraja 2015. godine, a REM trenutno funkcioniše u skladu s finansijskim planom iz 2015. godine.

Saglasni smo s izveštajem Evropske komisije o Srbiji iz 2016. godine u kojem se navodi da je podrška Parlamenta nezavisnim nadzornim telima nedovoljna, čak i ako uzmemo u obzir činjenicu da je Parlament tokom nekoliko poslednjih godina bio nekoliko puta van zasedanja i da ulaže napore u praćenje zakonodavnih reformi koje se odnose na mnoga važna područja.⁷⁵ Nedovoljna aktivnost Parlamenta može narušiti javnu percepciju REM i doprinosi stvaranju okruženja koje nezavisnim nadzornim telima onemogućava konsolidaciju u vidu respektabilnog tela.

Preporučujemo da Parlament pruži podršku nezavisnosti i funkcionisanju REM u skladu sa Zakonom o elektronskim medijima na način da usvoji odluke koje su neophodne za rad REM, odnosno da odobri njegov statut i godišnje finansijske planove.

⁷⁵ Evropska komisija: "Izveštaj o Srbiji za 2016. godinu" (fusnota 54), str. 7, 42.

3.2.3. Autonomija odlučivanja

Postupak imenovanja je podložan nedostacima u praksi.

Dok formalna organizacija postupka predlaganja i imenovanja predstavlja najbolju praksu i postiže dobre rezultate u formalnoj proceni alata za rangiranje, faza imenovanja je podložna nedostacima u praksi iz dva razloga:

1. Prilično je teško postići međusobni sporazum više organizacija koje zajedno čine jednog ovlašćenog predlagača o tome koja će dva kandidata biti imenovana.
2. Postupak imenovanja novih članova Saveta REM često se odlaže ili ometa zbog različitih proceduralnih razloga, što takođe utiče na postupak.

Neke od poteškoća koje smo posmatrali mogle bi da imaju veze sa složenošću faze imenovanja. U slučaju REM, civilno društvo i profesionalne organizacije prednjače u predlaganju imena kandidata. Ipak, u nekim slučajevima konsolidacija kandidata među organizacijama koje zajedno čine jednog ovlašćenog predlagača nije uspela. Možda je razlog za to što kandidati nisu dobro razumeli nesumnjivo složeni pravni postupak imenovanja ili je razlog nedostatak saradnje tokom praćenja postupka. Na kraju, Parlament se ne pridržava pravila o određivanju kandidata i jednostavno ne glasa za nove članove Saveta.

Prvo izdanje novih imenovanja nakon sprovođenja postupka u skladu sa Zakonom o elektronskim medijima iz 2014. godine. pojavilo se 2015. godine. Neki od organizatora koji zajedno čine jednog predlagača nisu bili u potpunosti informisani i nisu imali iskustva u sprovođenju postupka imenovanja. Gledano u celini, organizatori bi trebalo da budu unapred upoznati s postupkom imenovanja, što bi im pomoglo u razumevanju onoga što se od njih očekuje i u kojoj fazi postupka.

Ne podržavamo mišljenje da su česta odgađanja i povremeni prekidi postupka imenovanja iz proceduralnih razloga u interesu vladavine prava ili da su konstruisana.

Ono što je očigledno jeste činjenica da postupak imenovanja često počinje prekasno, stoga pozivamo odgovorni Parlamentarni odbor da podrži nezavisnost i funkcionisanje REM u skladu sa Zakonom o elektronskim medijima, i to organizovanjem pravovremenih postupaka određivanja i imenovanja novih članova Saveta.⁷⁶ Da bi se izbegao nastanak bezizlazne situacije kod paralelnog postupka određivanja i imenovanja, koja je nastala kao posledica jedne proceduralne greške, svaki postupak određivanja i imenovanja kandidata treba da se tretira kao zaseban postupak.

Čini se da se članovi Saveta udaljavaju od svojih dnevnih obaveza.

U osnovi, Savet REM donosi odluke, ali čini se da članovi Saveta imaju malo udela i pre malo ulažu u obezbeđivanje nezavisnosti i efikasno funkcionisanje REM. Uključivanje članova Saveta često je ograničeno na redovne sednice Saveta najmanje dva puta mesečno, a po potrebi moguće je održavanje elektronskih ili telefonskih sednica. Time se stvara predstava mirnog regulatora za razliku od regulatora koji je energičan, što rezultira time da

⁷⁶ Evropska komisija: "Izveštaj o Srbiji za 2016. godinu" (fusnota 54), str. 7, 42.

zainteresovane strane i pripadnici javnosti ne mogu da stvore percepciju ličnog integriteta članova Saveta.

Članovi Saveta nisu zaposleni u REM i/ili ne provode značajniju količinu vremena radeći s njim. Većina članova Saveta ima zasebnu profesionalnu karijeru izvan REM, što je normalno s obzirom na činjenicu da nisu zaposleni u REM. U skladu sa članom 20 Zakona o elektronskim medijima, predsednik i članovi Saveta za svoj rad primaju relativno skromne novčane naknade. Međutim, na taj način Zakon o elektronskim medijima ne podstiče članove Saveta da se intenzivnije uključe u jačanje nezavisnosti i rad REM. U sadašnjoj situaciji, Savet REM nije u položaju da bude rukovodeće telo i da strateški gradi ugled nadzornog tela kod zainteresovanih strana i javnosti.

Jedno od rešenja bio bi povratak na situaciju u kojoj su članovi Saveta zaposleni na (ne) određeno vreme. Članovi Saveta, odnosno barem njegov predsednik, trebalo bi da u očima javnosti istovremeno budu deklarativniji i vidljiviji predstavnici REM. Svi članovi Saveta treba da prikažu vrlo visoke standarde profesionalnog integriteta, nepristrasnosti i stručnosti u svim okolnostima i u svakom trenutku. Što se tiče optužbi da REM ne funkcioniše pravilno, REM treba da odmah objavi obaveštenje na svojoj internet stranici u kojem će protumačiti svoj položaj/akcije.

3.2.4. Znanje

Iako kvalifikovanost i stručnost članova Saveta i osoblja REM nisu proizveli značajnije tačke za obraćanje pažnje, postoji nekoliko važnih primedbi, budući da se percepcija stručnosti nalazi u snažnoj korelaciji sa percepcijom nepristrasnosti nadzornog tela.

Zainteresovane strane koje su profesionalno vezane za REM prepoznaju činjenicu da je njegovo ukupno osoblje kvalifikovano i stručno, ali ta činjenica ostaje među njima. Nismo sigurni da li osoblje REM namerno pokušava da ostane „pokriveno“ ili se skriva iza Saveta. Prema našoj proceni, osoblje REM treba da deluje deklarativnije, i potrebno je da mu se dopusti izlazak iz sene Saveta.

U mnogim državama, predsednici uprave/generalni direktori nadzornih tela su javne ličnosti. Često daju intervju i učestvuju u javnim događajima. To pomaže poboljšanju ugleda nadzornih tela koje javnost treba da percipira kao javna, nepristrasna i stručna.

3.2.5. Odgovornost i transparentnost

Uz nekoliko protivrečnih izuzetaka, REM se slaže s objavljenim navodima Zakona o elektronskim medijima o publikacijama i njegovoj internet stranici. Istraživači koji su nedavno vršili procenu njegove internet stranice primećuju da je „REM prikazao prilično iscrpan oblik transparentnosti objavljivanjem javno dostupnih podataka koji se odnose na gotovo sve faze ciklusa politike (jedini je izuzetak peti element transparentnosti - povratna informacija).”⁷⁷ Najprotivrečniji izveštaj, tj. ono što se odnosi na medijsku pokrivenost tokom predizbornih kampanja, svakako je objavljen sa zakašnjenjem.

77 S. Tomić, S. Taseva, I. Popović, A. Jovančić, Z. Vojinović: Transparentnost i odgovornost agencije: komparativna analiza pet regulatornih sektora u Srbiji i Makedoniji (Institut za javnu politiku u Beogradu, 2015.), str. 75.

Prema našoj proceni, aktivnosti uspostavljanja saradnje i komunikacije koje sprovodi REM s namerom su formalne. Ipak, ovo ne stvara istinski angažman s njegovim zainteresovanim stranama, javnošću i medijima. REM treba da poboljša preko svoje internet stranice svoju percepciju u javnosti. Na primer, u slučaju određenih događanja, ostali medijski regulatori u evropskim državama objavljuju mesečne biltene i saopštenja.⁷⁸

Primećujemo da nedostatak podrške Parlamenta (njegovog statuta, finansijskog plana i odredaba), jednako kao i marginalizacija od strane Ministarstva kulture i informisanja (strategija razvoja medija, medijska strategija), mogu štetiti funkcionisanju nadzornog tela. Uopšteno govoreći, REM treba da stavi veći naglasak na svoju relevantnost kao nadzornog tela, jer puke rasprave ukazuju na nedostatak interesa kod dela zainteresovanih strana. Predlažemo da REM razmotri organizovanje godišnjeg događaja koji bi uključivao sve zainteresovane strane i javnost, a sadržavao bi određene sadržaje koji se odnose na rad REM i komponente uključivanja, na primer nagradu za dobar programski format.

78 Na primer videti Ofcom's broadcast bulletin na internet stranici <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/latest/bulletins/broadcast-bulletins> ili deo sa vestima Belgijske regionalne regulatorne agencije na: (CSA) <http://www.csa.be/breves>.

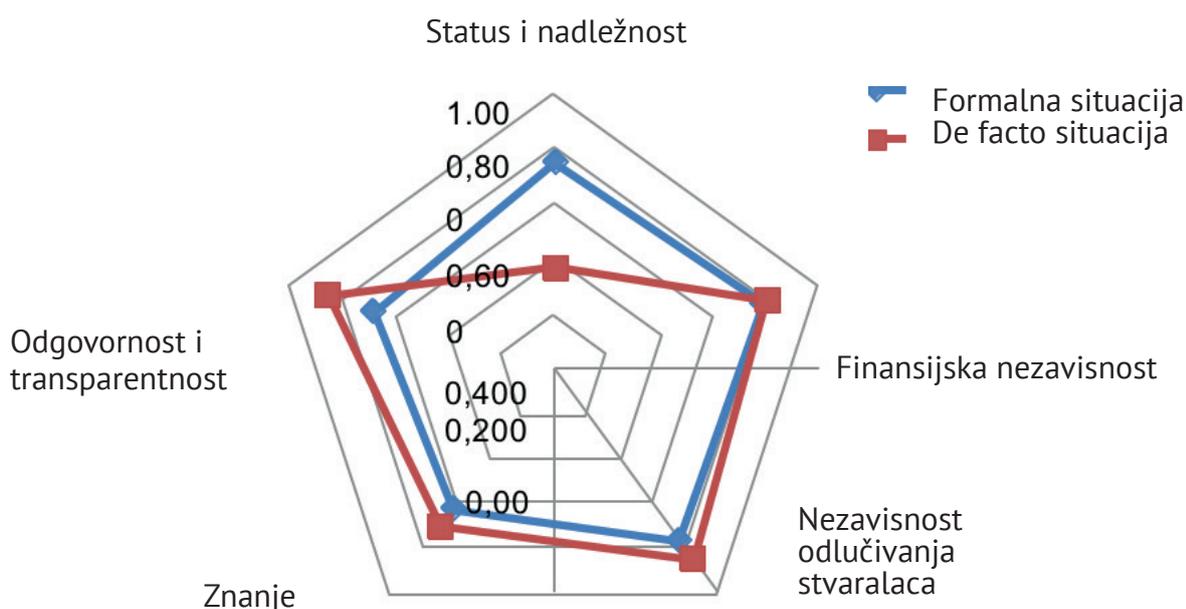
ZAKLJUČCI

Ovom studijom je izvršena nezavisna procena rada Regulatornog tela za elektronske medije (REM) u Republici Srbiji. Obim studije uključuje primenu metode INDIREG na REM, kao i kontekstualnu interpretaciju rezultata s odgovarajućim preporukama politike.

Regulatorno telo za elektronske medije (REM) osnovano je 2014. godine u skladu sa Zakonom o elektronskim medijima, kao novo nezavisno regulatorno telo u oblasti pružanja elektronskih i audiovizuelnih medijskih usluga. REM deluje unutar izazovnog medijskog konteksta: medijska tržišta u Srbiji su vrlo zasićena, a državna podrška dodeljuje se odabranim privatnim medijima. Postoji vrlo mali nivo usklađenosti s pravilima koja se odnose na program i reklame, kao i vrlo izražen pritisak, s obzirom na kvalitet sadržaja i funkciju odgovornosti medija. Nedostatak optimalne podrške parlamenta (statuta REM, finansijskog plana i odredaba koje se sprovode), kao i marginalizacija od strane Ministarstva kulture i informisanja (strategija razvoja medija, medijska strategija), mogu da štete efikasnom funkcionisanju i nezavisnosti nadzornog tela. Čini se da se REM udaljava od preterano formalističkih (zakonski obavezujućih) aktivnosti bez nužne potrebe za ikakvim uticajem na srbijanske elektronske i audiovizuelne medije. Mnoge zainteresovane strane iz sektora medija ne doživljavaju REM kao telo koje će ukazati na nedostatak sprovođenja ili uklanjanje odgovornosti (na primer, praćenje predizbornih kampanja), što narušava njegov javni kredibilitet.

Grafikon u nastavku prikazuje situaciju iz jula 2017. godine na osnovu primene alata za rangiranje na REM. Potrebno je napomenuti da je alat za rangiranje samo prelazni korak u analizi pomoću koje se izvode tačke za obraćanje pažnje za kontekstualnu interpretaciju.

Slika 3 (kopirana iz Poglavlja 2.2.): Primena alata za rangiranje na REM



Primenom alata za rangiranje, izvedene su sledeće tačke za obraćanje pažnje:

Dimenzija statusa i nadležnosti

- U normalnim okolnostima, bilo bi dovoljno da nezavisnost nadzornog tela bude prepoznata aktom parlamenta; ipak, administrativna i pravna tradicija Srbije ne prepoznaje nezavisna tela koja se suprotstavljaju nezavisnosti REM.
- Iako su Zakonom o elektronskim medijima iz 2014. godine uvedeni brojni elementi koji bi trebalo da doprinesu povećanju njegovih obaveza i jačanju ovlašćenja, REM više nije "vlasnik" važne strategije razvoja radijskih i audiovizuelnih medijskih usluga u Republici Srbiji.
- Postoje jasni nedostaci u mogućnostima nametanja i upotrebe raznih sankcija; ipak, sankcije s efektom odvrćanja ne predstavljaju istu stranu novčića. S jedne strane, nadzorno telo nema ovlašćenja za nametanja finansijskih sankcija koje su zasigurno efikasnije od ukora i upozorenja. S druge strane, REM nedovoljno koristi svoju najdelotvorniju sankciju, tj. privremenu zabranu emitovanja programa.
- Postoji opasnost da REM dobije instrukcije (koje nisu sudske), i to putem centralne strategije razvoja radijskih i audiovizuelnih medijskih usluga u Republici Srbiji, i putem odgovarajućih provera ustavnosti i zakonitosti posebnih zakona i pravilnika.

Dimenzija finansijske nezavisnosti

- Iako su postupak donošenja budžeta i njegova odobrenja jasni, a pravne obaveze predvidive za situaciju u kojoj Parlament ne odobrava novi budžet, činjenica da REM deluje na bazi zastarelog budžeta ograničava njegovu nezavisnost u donošenju odluka o načinu trošenja sredstava iz svog budžeta.

Dimenzija autonomije odlučivanja

- Ova formalna organizacija postupka određivanja i nominacije članova Saveta predstavlja najbolju praksu i postiže dobre rezultate u pravnoj proceni Alata za rangiranje.
- Postupak imenovanja i konsolidacije kandidata među organizacijama koje zajedno čine jednog predlagača je podložan nedostacima u praksi.
- Postupak određivanja i imenovanja novih članova Saveta REM često se odlaže ili ometa zbog različitih proceduranih razloga.
- Čini se da se na taj način članovi Saveta udaljavaju od svojih dnevnih obaveza, a Savet više funkcioniše kao filter, nego kao motor nezavisnog nadzornog tela.

Dimenzija znanja

- Kvalifikovanost i stručnost Saveta i njegovog osoblja nisu proizveli značajnije tačke za obraćanje pažnje, kako na formalnom, tako ni na stvarnom nivou.

Dimenzija odgovornosti i transparentnosti

- REM se slaže s objavljenim navodima Zakona o elektronskim medijima, ali ne stvara istinski angažman sa svojim zainteresovanim stranama, javnošću i medijima.

REM deluje unutar izazovnog medijskog konteksta: medijska tržišta u Srbiji su vrlo zasićena, vlada selektivno subvencioniše privatne medije, usklađenost s pravilima koja se odnose na oglašavanje u kablovskoj televiziji je slaba i postoji veliki pritisak na kvalitet sadržaja i funkciju odgovornosti medija. Nedostatak podrške parlamenta (REM statuta, finansijskog plana i jednog imenovanja koje se sprovodi), kao i marginalizacija od strane Ministarstva kulture i informisanja (strategija razvoja medija, medijska strategija), mogu štetiti funkcionisanju nadzornog tela.

Preporuke politike koje se navode u nastavku nastale su kao rezultat kontekstualne interpretacije ovih tačaka za obraćaje pažnje. Preporuke politike odnose se na Parlament ili na REM.

Tabela 6: Preporuke politike koje se odnose na srpsko zakonodavstvo

Status i nadležnost	<ol style="list-style-type: none">1. Zatražiti pomoć međunarodne zajednice i zahtevati izradu nezavisne studije o mogućim tenzijama između okvira javne uprave i nezavisnih regulatornih tela u Srbiji.2. Odrediti jasne uloge i odgovornosti s obzirom na centralnu strategiju razvoja pružanja i audiovizuelnih medijskih usluga u Republici Srbiji.3. U Zakonu o elektronskim medijima razjasniti činjenicu da se procena ustavnosti i zakonitosti odnosi isključivo na pravosuđe.4. Razjasniti ulogu REM u odnosu na praćenje izbornih kampanja5. Izmeniti i dopuniti Zakon o elektronskim medijima kako bi se dala dodatna ovlašćenja za REM za donošenje finansijskih sankcija i u odnosu na kršenje zahteva programskog sadržaja koji proizilaze iz upozorenja i predmet su sudskog preispitivanja. Uvesti u nadležnost Zakona o elektronskim medijima za REM usvajanje podzakonskog akta u vezi s tim.
Finansijska nezavisnost	<ol style="list-style-type: none">6. Podržavati nezavisnost i rad REM u skladu sa Zakonom o elektronskim medijima, na način da se blagovremeno usvoji godišnji finansijski plan za REM.
Autonomija odlučivanja	<ol style="list-style-type: none">7. Podržavati nezavisnost i rad REM u skladu sa Zakonom o elektronskim medijima, na način da se blagovremeno nominuju i imenuju novi članovi Saveta REM.8. Podržavati nezavisnost i rad REM u skladu sa Zakonom o elektronskim medijima, na način da se blagovremeno usvoji statut REM.9. Svaki postupak nominacije i imenovanja tretirati kao zaseban postupak.
Znanje	<ol style="list-style-type: none">10. Ponovo uvesti zapošljavanje članova Saveta na (ne)određeno vreme
Transparentnost i odgovornost	<ol style="list-style-type: none">11. Utvrditi i po mogućnosti precizirati postupke tretiranja godišnjeg plana za REM.

Tabela 7: Preporuke politike koje se odnose na REM

<p>Status i nadležnost</p>	<p>a. Povezati se s ostalim nezavisnim nadzornim telima iz ostalih odgovarajućih sektora u Srbiji i prikupljati podatke o uticaju horizontalnih upravnih propisa. b. Usvojiti plan prema kojem će REM koristiti svoja ovlašćenja za donošenje sankcija kako bi se omogućila njihova postepena eskalacija u svrhu jačanja odvraćanja.</p>
<p>Autonomija odlučivanja</p>	<p>c. U slučaju revizije novčanih sankcija, i dodavanja nadležnosti za novi podzakonski akt, savetuje se da REM usvoji poseban zakon kojim će se formulisati postepeni odgovor kako bi se sankcije za neplaćanje takse najavljivale i naplaćivale u skladu sa zakonskim odredbama.</p>
<p>Znanje</p>	<p>d. U slučaju pravovremenog postupka odobravanja finansijskog plana, isplanirati stručnu i nezavisnu vanjsku kontrolu nezavisnosti finansijske agencije, uključujući strukturu njenih taksi, postupak naplaćivanja i strategiju jačanja.</p>
<p>Odgovornost i transparentnost</p>	<p>e. Članovi Saveta treba da budu deklarativniji i vidljiviji predstavnici REM.</p>

DODATAK A: POPIS INTERVJUA

Kategorija zainteresovane strane	Datum održavanja intervjua	Položaj
Regulatorno telo za elektronske medije (REM)	4.7.2017.	Osoblje: viši zvaničnici
	24.7.2017.	Osoblje: viši zvaničnici (putem videolinka)
	24.7.2017.	Osoblje: viši zvaničnici (putem videolinka)
	8.9.2017.	Član Saveta REM (pismenim putem na internetu)
	5.7.2017.	Bivši član Saveta
Ministarstvo kulture i informisanja	3.7.2017.	Politički imenovani viši zvaničnik
	3.7.2017.	Osoblje: Kancelarija za međunarodne odnose
Ministarstvu trgovine, turizma i telekomunikacija	30.7.2017.	Politički imenovani viši zvaničnik
Parlament Srbije	8.7.2017.	Poslanik u Parlamentu Odbor Ministarstva kulture i informisanja, u svojstvu predstavnika opozicione stranke (putem videolinka)
	10.8.2017.	Poslanik u Parlamentu Odbor Ministarstva kulture i informisanja, u svojstvu predstavnika vladajuće stranke (putem videolinka)
Javna televizija	5.7.2017.	Više osoblje
Komercijalna televizija	4.7.2017.	Pravni savetnik televizijske kuće
	4.7.2017.	Vlasnik radio stanice i predstavnik novinara dopisnika
	4.7.2017.	Vlasnik radio stanice i predstavnik udruženja radija
Novinari i univerzitetski profesori	5.7.2017.	Viši predstavnik Nezavisnog udruženja novinara Srbije
	5.7.2017.	Viši predstavnik Udruženja novinara Srbije
	5.7.2017.	Viši predstavnik Nezavisnog društva novinara Vojvodine
	5.7.2017.	Viši naučni saradnik u oblasti medijskih Studija
	6.7.2017.	Novinar
Međunarodne organizacije	5.7.2017.	Član osoblja
	5.7.2017.	Član osoblja

**NEZAVISNOST I RAD
REGULATORNIH TELA ZA
AUDIOVIZUELNE MEDIJSKE USLUGE
U SRBIJI**

**PROCENA NA OSNOVU
UPOTREBE METODE INDIREG**

I. OPŠTE INFORMACIJE

TABELA 1 - PODACI O TRŽIŠTU

Cilj ove tabele je prikupljanje informacija o broju audiovizuelnih medijskih usluga pod nadzorom države.

Država	Broj linearnih komercijalnih usluga	Broj nelinearnih komercijalnih usluga	Broj javnih kanala (PSB)
Srbija	Regulatorno telo za elektronske medije > Registar medijskih usluga http://www.rem.rs/sr/registar-pruzalaca-medijskih-usluga Kanali s važećim licencama: Zemaljski: ap. 377 (mogućnost dvostrukog unosa u popis) Kablovski/Satelitski/IPTV: približno 255 Internet: 16	Na zahtev: nema registrovanih u Registru REM http://www.rem.rs/sr/registar-pruzalaca-medijskih-usluga	Radio televizija Srbije (RTS) - nacionalna televizijska kuća Televizija: 4 kanala (RTS 1, RTS 2, RTS 3, RTS Satellite) Radio: 4 kanala (Radio Beograd 1, Radio Beograd 2, Radio Beograd 3, Beograd 202) Radio-televizija Vojvodine (RTV) - nacionalna televizijska kuća Autonomne Pokrajine Vojvodine Televizija: 2 kanala (RTV 1, RTV 2) Radio: 4 kanala (Radio 1, Radio 2, Radio 3, ORadio)

TABELA 2 - ZAKONI O AUDIOVIZUELNIM DELATNOSTIMA I REGULATORNA TELA

Ova tabela prikazuje popis nadzornih tela zaduženih za nadzor područja obuhvaćenih Direktivom o audiovizuelnim medijskim uslugama (AVMS), u odnosu na komercijalnu linearnu televiziju, nelinearne audiovizuelne medijske usluge i javne televizijske kuće (PSB). Tabela takođe daje popis relevantnih zakona.

Država	Područja	Glavni zakoni	Nadzorno telo zaduženo za komercijalnu televiziju	Nadzorno telo zaduženo za nelineare komercijalne medijske usluge	Nadzorno telo zaduženo za javne TV kuće
SRBIJA	Informacije zahtevi (Čl. 5. AVMS Direktive)	Zakon o javnom informisanju i medijima (službeni glasnik 83/2014) http://www.anem.org.rs/en/propisi/laws.html V. IZDANJE, ŠTAMPANI SAŽETAK I IDENTIFIKACIJA Član 34.-36.	Nadzorno telo za elektronske medije	Regulatorno telo za elektronske medije nigde nije precizirano, ali se može zaključiti iz sledećeg: Zakon o elektronskim medijima (službeni glasnik 83/2014) http://www.anem.org.rs/en/propisi/laws.html	Regulatorno telo za elektronske medije
		Čl. 34.: Svaki medij treba da obezbedi prikaz svojih osnovnih informacija u obliku publikacije, štampanog sažetka ili identifikacije.	Regulatorno telo za elektronske medije	Član 5.: Nadzorno telo za elektronske medije (dalje u tekstu: "nadzorno telo"), osnovano u skladu s odredbama ovog Zakona, je nezavisna regulatorna organizacija u svojstvu pravnog lica koje izvršava javna ovlašćenja u svrhu: efikasnog sprovođenja definisane politike u pružanju medijskih usluga u Republici Srbiji (u tekstu podvukli istraživači) Član 4. (Definicije):	
	Audiovizuelna komercijalna komunikacija, sponzorstvo, plasman proizvoda (Čl. 9. - 11. AVMS Direktive)	Zakon o elektronskim medijima (Službeni glasnik 83/2014) http://www.anem.org.rs/en/propisi/laws.html Audiovizuelna komercijalna komunikacija: član 56. Sponzorstvo: član 57. Plasman proizvoda: član 58. Član 60. Nadzorno telo treba da donosi glavne posebne zakone kojima će se definisati pravila o izvršavanju obaveza predviđenih u članovima 47 do 59 ovog Zakona. Zakon o oglašavanju (Službeni glasnik 6/2016) - samo u Srbiji)			
		http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_oglasavanju.html Pokriva celokupnu komercijalnu komunikaciju. Sponzorstvo: članovi 64-69. Član 65: Regulatorno telo za elektronske medije preciznije definiše sadržaj saopštenja, način emitovanja i vreme emitovanja saopštenja o sponzoru, i uslove upotrebe naziva i ostalih simbola sponzora kao naziva sponzorisanog programskog sadržaja. (nezvanični prevod istraživača) Plasman proizvoda: član 28. Regulatorno telo za elektronske medije preciznije definiše uslove i način prikaza proizvoda, usluge, marke i ostalih znakova, kako je navedeno u stavu 1 ovog člana o programskom sadržaju (nezvanični prevod istraživača) Plasman proizvoda: član 30. Regulatorno telo za elektronske medije preciznije definiše oblik, trajanje i mesto informisanja o plasmanu proizvoda. (nezvanični prevod istraživača) Pravilnik o oglašavanju i sponzorstvu u medijima (samo na srpskom jeziku) http://bit.ly/2qNgfXv Pokriva celokupnu audiovizuelnu komercijalnu komunikaciju. Plasman proizvoda: članovi 3.-7. Sponzorstvo: članovi 8.-13.			
	Dostupnost osobama s invaliditetom (Čl. 7. AVMS Direktive)	Zakon o elektronskim medijima (Službeni glasnik 83/2014) Član 52. Pružalac medijskih usluga treba, u skladu sa svojim finansijskim i tehničkim mogućnostima, omogućiti dostupnost svojih programa i njihovih sadržaja osobama s oštećenjem vida ili sluha.	Regulatorno telo za elektronske medije	Regulatorno telo za elektronske medije	Regulatorno telo za elektronske medije

Država	Područja	Glavni zakoni	Nadzorno telo zaduženo za komercijalnu televiziju	Nadzorno telo zaduženo za nelineare komercijalne medijske usluge	Nadzorno telo zaduženo za javne TV kuće
		Nadzorno telo treba od pružalaca medijskih usluga da zahteva da sadržaj njihovih programa bude dostupan osobama navedenim u stavu 1 ovog člana. Zakon o javnom informisanju i medijima (Službeni glasnik 83/2014) Član 12. Što se tiče zaštite interesa osoba s invaliditetom i obezbeđivanja jednakosti u ostvarivanju njihovih prava na slobodu mišljenja i izražavanja, Republika Srbija, Autonomna Pokrajina i lokalna samoupravna jedinica treba da preduzmu odgovarajuće mere kojima će se zagwarantovati nesmetano primanje informacija namenjenih javnosti, u odgovarajućem obliku i primenom odgovarajuće tehnologije, i obezbediti deo novčanih sredstava iz fondova ili drugi uslovi neophodni za rad medija koji objavljuje informacije na znakovnom jeziku, na Brajevom pismu ili na neki drugi način kojim se olakšava izvršenje prava ovih osoba na pristup sektoru javnog informisanja.			
	Emitovanje glavnih događaja (Čl. 14. AVMS Direktive)	Zakon o elektronskim medijima (Sl. glasnik 83/2014) Član 64.: Pristup glavnim događajima	Nadzorno telo za elektronske medije	Nadzorno telo za elektronske medije	Nadzorno telo za elektronske medije
	Pristup kratkim novinskim izveštajima (Član 15. AVMS Direktive)	Nema podataka Jedino spominjanje: Zakon o elektronskim medijima (Službeni glasnik 83/2014) Pristup glavnim događajima (član 64) Odabrani kratki izvod treba da se koristi isključivo kod opštih informativnih programa i kod audiovizuelnih medijskih usluga na zahtev samo ako se nudi isti program uz vremensko odlaganje od strane istog pružaoca medijske usluge.	Nema podataka	Nema podataka	Nema podataka
	Promocija evropskih audiovizuelna dela (čl. 13, 16., 17. AVMS Direktive)	Zakon o elektronskim medijima (Sl. glasnik 83/2014) Članci 65. (proporcije se odnose na evropska audiovizuelna dela) i čl. 66. (evropska audiovizuelna dela nezavisnih producenata)			
	Govor mržnje (čl. 12. i 6. AVMS Direktive)	Zakon o elektronskim medijima (Sl. glasnik 83/2014) Član 51. (Zabrana govora mržnje) Zakon o javnom informisanju i medijima (Sl. Glasnik 83/2014) član 75. (Zabrana govora mržnje)	Regulatorno telo za elektronske medije	Regulatorno telo za elektronske medije	Regulatorno telo za elektronske medije

Država	Područja	Glavni zakoni	Nadzorno telo zaduženo za komercijalnu televiziju	Nadzorno telo zaduženo za nelineare komercijalne medijske usluge	Nadzorno telo zaduženo za javne TV kuće
	Televizija, oglašavanje i televizijska prodaja, (Čl. 19. - 26. AVMS Direktive)	Zakon o elektronskim medijima (Sl. glasnik 83/2014) Član 67. (Televizijsko oglašavanje i televizijska prodaja), (uključuje sledeće: Nadzorna tela treba da preciziraju zahteve koji se odnose na emitovanje reklama i televizijsku prodaju u smislu stava 7 ovog člana). Zakon o oglašavanju (Sl. glasnik 6/2016) - samo na srpskom jeziku) Oglašavanje na televiziji i radiju, televizijska prodaja: čl. 31-37, takođe čl. 21. (televizijska prodaja) Pravilnik o oglašavanju i sponzorstvu u medijima (samo na srpskom jeziku) http://bit.ly/2qNgfXv	Regulatorno telo za elektronske medije	Regulatorno telo za elektronske medije	Regulatorno telo za elektronske medije
	Zaštita maloletnika (Čl. 27. AVMS Direktive)	Oglašavanje na televiziji i televizijska prodaja: čl. 15.-26. Zakona o elektronskim medijima (Sl. glasnik 83/2014), Član 68. (Zaštita maloletnika), Zakon o oglašavanju (Sl. glasnik 6/2016) - samo na srpskom jeziku), Član 21.-26. (Posebna pravila koja se odnose na zaštitu dece i maloletnika) Takođe se spominje u: članu 10., 34., 46., 47., 49., 50., 54., 56., 60., 67.-69., 78.	Regulatorno telo za elektronske medije	Regulatorno telo za elektronske medije	Regulatorno telo za elektronske medije
	Pravo na odgovor (Čl. 28. AVMS Direktive)	Zakon o javnom informisanju i medijima (Sl. glasnik 83/2014). XIII. ODGOVOR NA INFORMACIJU I ISPRAVLJANJE INFORMACIJE Član 83-100.	Regulatorno telo za elektronske medije	Regulatorno telo za elektronske medije	Regulatorno telo za elektronske medije
	Komunikacija i saradnja s drugim evropskim nadzornim telima i Komisijom (Čl. 30. AVMS Direktive)	Zakon o javnom informiranju i medijima (Sl. glasnik 83/2014). Član 27. (Saradnja s vladom, drugim agencijama i organizacijama) Unutar područja pružanja medijskih usluga, nadzorno telo treba da saraduje s nadzornim telima iz drugih država, tj. odgovarajućim međunarodnim organizacijama u vezi sa predmetima unutar svoje pravne nadležnosti. U skladu sa jednim Statutom nadzornog tela (iz 2005. god.) koji je na raspolaganju na njegovoj internet stranici (Sl. glasnik 102/2005), njegova ovlašćenja uključuju „međunarodnu saradnju s odgovarajućim organizacijama iz drugih država i odgovarajućim međunarodnim organizacijama“ (prevod istraživača)	Regulatorno telo za elektronske medije	Regulatorno telo za elektronske medije	Regulatorno telo za elektronske medije

TABELA 3 - REGULATORNA TELA - OPŠTE INFORMACIJE

Ova tabela pruža osnovne informacije o regulatornom telu (naziv, adresa internet stranice, datum i mesto osnivanja).

Država	Naziv regulatornog tela	Link na internet stranicu	Datum osnivanja	Mesto
Srbija	Regulatorno telo za elektronske medije	http://www.rem.rs	9. jula 2003. god. (bivša Republička radiodifuzna agencija; naziv je promenjen u skladu sa novim Zakonom o elektronskim medijima koji je usvojen 2014. god)	Beograd, Srbija Trg Nikole Pašića 5
	Regulatorna agencija za elektronske komunikacije i poštanske usluge	http://www.ratel.rs	19. decembra 2005. god. (od tog datuma postaje operativno)	Beograd, Srbija Palmotićeve 2

TABELA 4 - POKRIVENOST SEKTORA

Ova tabela pruža pregled područja koja pokriva regulatorno telo.

Država	Telo	Audiovizuelni sadržaj (radio/TV, na zahtev medijske usluge)	Prenosivanje aspekata audiovizuelnog sadržaja	Distribucija aspekata audiovizuelnog sadržaja	Spektar	Elektronske komunikacije (mreže i usluge uopšteno)	Ostalo (npr. energetika, pošta)
Srbija	Regulatorno telo za elektronske medije	Da	Ne	Da, za određene aspekte, npr. multipleksore, ne za ostale aspekte, npr. pravilo „must carry“ koje je odgovornost RATEL	Ne	Ne	Ne

TABELA 5 - OSOBLJE I UKUPNI BUDŽET

Ova tabela pruža pregled članova osoblja i ukupnog budžeta regulatornog tela. Prikazane cifre se odnose na područja uključena u AVMS Direktivu (gde je to moguće), za nadzorna tela sa širim područjem odgovornosti.

Država	Telo	Ukupan broj članova osoblja predviđen statutom/zakonom	Trenutni broj članova osoblja	Godišnji budžet (izraženo u evrima), predviđen statutom/zakonom	Trenutni godišnji budžet	Referentna godina +izvor
Srbija	Nadzorno telo za elektronske medije	Nema podataka	82 (uključujući dva člana Saveta) + 7 drugih članova Saveta	Finansiranje nadzornog tela sprovodi se u skladu sa finansijskim planom koji je usvojio Savet za svaku pojedinu godinu. Nadzorno telo podnosi nacrt finansijskog plana Parlamentarnom odboru odgovornom za finansije medija najkasnije na dan 1. novembra tekuće godine za narednu godinu. Odobranje finansijskog plana iz stava 1 ovog člana je u nadležnosti Skupštine. Zakon o elektronskim medijima (Sl. glasnik 83/2014) Član 34.	Ukupni ostvareni prihod u 2016. 433.725.895,00 RSD - približno 3,5 miliona evra Ukupni prihod od izdavanja dozvola: 360.776.454,00 RSD = približno 2,9 miliona evra	Brošura Regulatornog tela za elektronske medije (samo na srpskom jeziku, poslednji put ažurirano u aprilu 2017. god.) http://bit.ly/2rpCou0

II. INSTITUCIONALNI OKVIR

TABELA 6 - ZAKONODAVSTVO KOJE SE ODNOSI NA OSNIVANJE I UPRAVLJANJE NADZORNIM TELOM

Tabela prikazuje zakonodavstvo koje se odnosi na osnivanje i upravljanje nadzornim telom.

Država	Telo	Zakonodavstvo koje se odnosi na osnivanje nadzornog tela	Zakonodavstvo koje se odnosi na upravljanje nadzornim telom
Srbija	Regulatorno telo za elektronske medije	Zakon o elektronskim medijima (Sl. glasnik 83/2014) na srpskom jeziku: http://rem.rs/uploads/files/Zakoni/5605-Zakon%20o%20elektronskim%20medijima.pdf na engleskom jeziku: http://www.anem.org.rs/en/propisi/laws.html	<p>http://www.rem.rs/sr/regulativa/zakoni-i-strategije Agencija predviđa, podstiče i sprovodi ovlašćenja, prava i kompetencije, a deluje na osnovu:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zakona o elektronskim medijima (Sl. glasnik 83/2014) http://www.anem.org.rs/en/propisi/laws.html (engleski) • Zakona o uslugama javnih medija (Sl. glasnik 83/2014) http://www.anem.org.rs/en/propisi/laws.html (engleski) • Zakona o javnom informisanju i medijima (Sl. glasnik 83/2014) http://www.anem.org.rs/en/propisi/laws.html (engleski) • Zakona o javnim medijima (poslednji put ažurirano Sl. glasnik 41/2009 - izvan snage osim članova 76.-94.) • Zakona o elektronskim komunikacijama (Sl. glasnik 44/10) • Zakona o oglašavanju (Sl. glasnik 79/05) - zajedno sa Zakonom o elektronskim medijima koji stupa na snagu, član 14-23. i 94-98. Zakona o oglašavanju, stavljen izvan snage <p>Na srpskom jeziku: http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_oglasavanju.html</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zakona o opštem upravnom postupku (Sl. glasnik SRJbr. 33/97 i 31/01, Sl. glasnik br. 30/10) • Zakona o autorskom pravu i srodnim pravima (Sl. glasnik Srbije iCrne Gore br. 61/04) • Zakona o posebnim ovlašćenjima za efikasnu zaštitu prava intelektualne svojine (Sl. glasnik br. 46/06) • Zakona o potvrđivanju Evropske konvencije o prekograničnoj televiziji (Sl. glasnik 42/09) • Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (Sl. glasnik 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010) <p>Takođe, strategija - 1. digitalizacije i 2. razvoja medijskog sistema</p>

85

TABELA 7 - PRAVNI STATUS

Ova tabela pruža informacije o pravnom statusu nadzornog tela.

Država	Telo	Koji oblik pravnog statusa ima nadzorno telo?	Radi li se o zasebnom pravnom licu?	Ako se ne radi o zasebnom pravnom licu, telo čini deo:	Specifične organizacione karakteristike	Izvor
Srbija	Nadzorno telo za elektronske medije	Nezavisno Pravno lice (Čl. 5.) „Agencija je nezavisno pravno lice i funkcionalna je i finansijski nezavisna od vladinih državnih tela i organizacija, pružalaca medijskih usluga i operatera.	√	Nema podataka	Zakon o elektronskim medijima (Sl. glasnik 83/2014) Član 6. Regulatorna tela čine Savet i predsednik Saveta. Savet odlučuje o svim pitanjima unutar područja nadležnosti nadzornog tela. Nadzorno telo predstavlja Predsednik/Predsednica Saveta, a u vreme njegovog/njenog odsustva, zamenik Predsednika/Predsednice Saveta.	Zakon o elektronskim medijima (Sl. glasnik 83/2014) član 5.

TABELA 8 - NEZAVISNOSTI KAO VREDNOST

Ova tabela nastoji da razjasni činjenicu da li je nezavisnost nadzornog tela eksplicitno ili implicitno prepoznata kao vrednost unutar pravnog okvira.

Država	Telo	Da li je nezavisnost nadzornog tela eksplicitno ili implicitno prepoznata kao vrednost unutar pravnog okvira?		Izvor (najviši formalno-pravni nivo)
		Ne	Da	
Srbija	Regulatorno telo za elektronske medije		√ Nadzorno telo je funkcionalno i finansijski nezavisno od vladinih tela i organizacija, pružalaca medijskih usluga i operatera.	Zakon o elektronskim medijima (Sl. glasnik 83/2014) član 5.

TABELA 9 - REGULATORNA OVLAŠĆENJA

Cilj ove tabele je razumevanje vrsta odluka koje može doneti nadzorno telo. S teoretske tačke gledišta, razlikujemo:

- opšta ovlašćenja za određivanje politike, tj. ovlašćenja za donošenje odluka koje se odnose na opštu orijentaciju obavezujućih pravila (npr. ovlašćenja za donošenje odluka koje se odnose na količinu kvota)
- opšta ovlašćenja za sprovođenje politike, tj. po usvajanju opšte politike, određivanje načina sprovođenja opšte politike primenom opštih ili apstraktnih pravila (npr. odlučivanje o opštim uslovima (nije povezano sa specifičnim slučajem) primene i praćenja tih kvota)
- ovlašćenja za primenu obavezujuće politike treće strane, tj. ovlašćenja koja se koriste u specifičnim slučajevima sprovođenja odluke koja se odnosi na specifičnog operatera

Država	Telo	Utvrđivanje opšte politike	Ovlašćenja za sprovođenje opšte politike	Ovlašćenja za treće strane za donošenje odluka
Srbija	Nadzorno telo za el. medije	NE	DA	DA
	Područja	Nadzorno telo definiše predloženu strategiju razvoja pružanja radijskih i audiovizuelnih medijskih usluga u Republici Srbiji i prosleđuje je Vladi na usvajanje (član 22., stav 1 Zakon o elektronskim medijima (Sl. glasnik 83/2014))	<ul style="list-style-type: none"> • usvaja opšte posebne zakone predviđene Zakonom (član 22, stav 3) • usvaja pravilnike, smernice i preporuke za efikasnije sprovođenje ovog Zakona (član 25) • detalji postupka, zahtevi i kriterijumi koji se odnose na licenciranje u skladu sa odredbama ovog Zakona i propisuje oblik i sadržaj licence (član 22, stav 5) • usvaja pravila koja su obavezujuća za pružaoce medijskih usluga, posebno ona kojima se obezbeđuje sprovođenje strategije navedene u Stavu 1 ovog poglavlja (član 22, stav 10) • izražava svoj stav nadležnim državnim telima o pristupanju međunarodnim sporazumima koji se odnose na oblast pružanja usluga emitovanja (član 22, stav 13) • pokreće pripremu i izmene zakona, pravila i opštih akata u svrhu efikasnijeg izvršenja zadataka unutar svog područja delovanja (član 22, stav 14) Određuje specifična pravila koja se odnose na programski sadržaj u odnosu na zaštitu ljudskog dostojanstva i drugih ličnih prava, zaštitu prava maloletnika, zabranu govora mržnje itd. (član 22, stav 15) 	<p>izdaje dozvole za pružanje televizijskih i radijskih linearnih medijskih usluga (u daljem tekstu: „dozvola“) (član 22., stav 4)</p> <ul style="list-style-type: none"> • izdaje dozvole za pružanje medijskih usluga na zahtev i određuje postupak za izdavanje dozvole (član 22., stav 6) • nadzire rad pružalaca medijskih usluga i obezbeđuje doslednu primenu ovlašćenja utvrđenih ovim Zakonom (član 22, stav 8) • uvodi mere koje se tiču pružalaca medijskih usluga u skladu sa ovim Zakonom (član 22, stav 9) • odlučuje o promenama u vezi sa programskim aktivnostima pružalaca medijskih usluga (član 22, stav 11) Pokreće postupke protiv pružalaca medijskih usluga ili osoba odgovornih za postupanje koje ima karakter uvrede koja je kažnjiva zakonom. (član 24)

TABELA 10 - OVLAŠĆENJA NADZORA I PRAĆENJA

Cilj ove tabele je razumevanje ovlašćenja nadzornog tela za nadzor/praćenje/prikupljanje informacija.

SISTEMSKO PRAĆENJE	Država	Srbija
	Telo	Nadzorno telo za elektronske medije
	Područja	
	Kvote	Da Godišnji izveštaji o radu PBS-a (RTS 2010. - 2016.; RTV 2010.-2016.) i komercijalnih medija s nacionalnom pokrivenošću (2010. - 2016.) sadrže informacije o ispunjavanju kvota. (Izvor: REM 2016. Godišnji izveštaj - samo na (srpskom jeziku) Izveštaji na srpskom jeziku dostupni su na: http://bit.ly/2yLlaHA
Oglašavanja	Nije izričito precizirano. Izveštaji o nadzoru televizijskih kuća tokom predizbornih kampanja (uključuje izričito precizirano Godišnji izveštaji o radu PBS RTS za 2010., 2011., 2012., 2013. god. (dostupno ovde na srpskom jeziku http://bit.ly/2yLlaHA) uključuju informacije o broju prekršaja unutar više područja, uključujući neke od njih koji se odnose na oglašavanje, ali bez detalja osim o broju slučajeva. Godišnji izveštaji o radu PBS RTV (2010-2014) uključuju broj prekršaja koji uključuju prekršaje koji se odnose na oglašavanje. Godišnji izveštaji o ispunjavanju pravnih i programskih obaveza od strane komercijalnih televizijskih kuća za 2015. i 2016. godinu prikazuju broj prekršaja koji se odnose na Zakon o elektronskim medijima, koji uključuje obaveze koje se odnose na oglašavanje. Ovi izveštaji za 2012- 2014. godinu uključuju pregled predstavljanja komercijalnih zakona i prekršaja koji se odnose na Zakon o oglašavanju (br. specifičnih prekršaja po jednoj televizijskoj kući). Izveštaji za 2014. i 2012. godinu uključuju ponašanje televizijskih kuća tokom predizbornih kampanja (januar-mart 2014. god; mart – maj 2012. god.), što uključuje podatke o oglašavanju vezanom za izbore.	
Zaštita maloletnika	Nije izričito precizirano Godišnji izveštaji o radu PBS RTS za 2010., 2011., 2012., 2013. god. (dostupno na srpskom jeziku na adresi: http://bit.ly/2yLlaHA) uključuju informacije o broju prekršaja koji se odnose na Kodeks ponašanja televizijskih kuća unutar nekoliko područja, uključujući neke prekršaje koji se odnose na zaštitu maloletnika, ali bez detalja osim o broju. Ovi izveštaji za 2014. i 2016. godinu uključuju kategorizaciju programa (izraženo u %) prema uzrastu gledalaca (npr. nije primereno za osobe mlađe od 12, 14 i 16 godina). Godišnji izveštaji o radu PBS RTV (za 2016., 2014., 2013., 2012. godinu) uključuju kategorizaciju programa (izraženo u %) prema uzrastu gledalaca (npr. nije primereno za osobe mlađe od 12, 14 i 16 godina). Ti izveštaji (2010-2014) uključuju broj prekršaja koji se odnose na Kodeks ponašanja televizijskih kuća koji uključuje obaveze koje se odnose na zaštitu maloletnika. Godišnji izveštaji o ispunjavanju pravnih i programskih obaveza od strane komercijalnih televizijskih kuća za period 2013 – 2016. godine uključuju kategorizaciju (izraženo u %) programskih sadržaja primerenih za određeni uzrast, po jednoj televizijskoj kući. Ovi izveštaji za 2015. i 2016. god. uključuju broj prekršaja koji se odnose na Zakon o elektronskim medijima, koji uključuje obaveze koje se odnose na zaštitu	

AD HOC PRAĆENJE	Kvote	Nije precizirano (videti referencu u Pravilniku o evropskom audiovizuelnom delu (2015.), član 7: Sva-ki mesec, televizijske kuće imaju obavezu da podnesu izveštaje u REM s iskazanim datumom ispunjenja obaveza koje se odnose na deljenje evropskih audio- vizuelnih dela nezavisnih producenata i REM može da proveri podnešene podatke)
	Oglašavanja	Nije izričito precizirano. Izveštaji o nadzoru televizijskih kuća tokom predizbornih kampanja (uključuju oglašavanje tokom predizbornih kampanja) (2003,2004,2008,2012, 2014, 2017.god.) Predizborne reklamne poruke u predsedničkoj izbornoj kampanji (2.3.2017 - 30.3.2017.) http://bit.ly/2yLlaHA Poređenje utvrđenih nepravilnosti koje se odnose na Zakon o oglašavanju juni- decembar 2010/2011. Analiza usklađenosti sa Zakonom o oglašavanju na nacionalnim televizijskim stanicama (nije precizirana godina) Internet stranica: http://bit.ly/2yLlaHA
	Zaštita maloletnika	Nije izričito precizirano Videti izveštaj iz 2013. god. o praćenju koje se odnosi na pridržavanje televizijskih kuća u pogledu pravila o zaštiti dece i mladih, dostupno na internet stranici http://bit.ly/2sj3HUP

OVLASĆENJA ZA PRIKUPLJANJE INFORMACIJA	Država	Srbija
	Telo	Nadzorno telo za elektronske medije
	Područja	
	Kvote	Da, opšta ovlašćenja, ali nije precizirano za kvote: Odeljenje za nadzor i emitovanje programa analizira, organizuje, prikuplja podatke o programima pružalaca medijskih usluga. Redovno sprovodi 24-časovno praćenje programa PBS i komercijalnih medija s nacionalnom pokrivenošću. (Izvor: REM Izveštaj za 2016. godinu - samo na srpskom jeziku Nije izričito precizirano. Izveštaji o nadzoru televizijskih kuća tokom predizbornih kampanja (uključuju oglašavanje tokom predizbornih kampanja) (2003,2004,2008,2012, 2014, 2017.god.) Predizborne reklamne poruke u predsedničkoj izbornoj kampanji (2.3.2017 - 30.3.2017.) http://bit.ly/2yLlaHA Poređenje utvrđenih nepravilnosti koje se odnose na Zakon o oglašavanju juni- decembar 2010/2011. Analiza usklađenosti sa Zakonom o oglašavanju na nacionalnim televizijskim stanicama (nije precizirana godina) Internet stranica: http://bit.ly/2yLlaHA Nije izričito precizirano Videti izveštaj iz 2013. god. o praćenju koje se odnosi na pridržavanje televizijskih kuća u pogledu pravila o zaštiti dece i mladih, dostupno na internet stranici http://bit.ly/2sj3HUP
	Oglašavanja	Primenom člana 74 Zakona o oglašavanju i člana 24 Zakona o elektronskim medijima Da,opšta ovlašćenja, ali nije precizirano za oglašavanje: Odeljnje za nadzor i emitovanje programa analizira, organizuje, prikuplja podatke o programima pružalaca medijskih usluga. Redovno sprovodi 24-časovno praćenje programa PBS i komercijalnih medija s nacionalnom pokrivenošću. (Izvor: REM Godišnji izveštaj za 2016. god. – samo na srpskom jeziku)
Zaštita maloletnika	Da, opšta ovlašćenja, ali nije precizirano za zaštitu maloletnika: Odeljenje za nadzor i emitovanje programa analizira, organizuje, prikuplja podatke o programima pružalaca medijskih usluga. Redovno sprovodi 24-časovno praćenje programa PBS i komercijalnih medija s nacionalnom pokrivenošću. (Izvor: REM Godišnji izveštaj za 2016. god. – samo na srpskom jeziku)	

PRAĆENJE ZBOG PRIMLJENIH PRITUŽBI	Država	Srbija
	Telo	Nadzorno telo za elektronske medije
	Područja	
	Kvote	NE
	Oglašavanja	NE
	Zaštita maloletnika	Ne Pružaoci medijskih usluga imaju obavezu prijavljivanja primljenih pritužbi koje se odnose na neusklađenost s pravilima o zaštiti maloletnika Nadzornom telu. Nadzorno telo postupa u skladu s tim pravilima (Zakon o elektronskim medijima (Sl. glasnik 83/2014), član 68.

OSTALO	Država	Srbija
	Telo	Nadzorno telo za elektronske medije
	Područja	
	Kvote	Nadzorno telo može izraziti svoj stav o usklađenosti programskog sadržaja s pravilima koja se odnose na zaštitu maloletnika, i to na zahtev pružalaca medijskih usluga (Pravilnik o zaštiti prava maloletnika kod pružanja medijskih usluga - samo na srpskom jeziku http://bit.ly/2qLb7yh
	Oglašavanja	Nadzorno telo može izraziti svoj stav o usklađenosti programskog sadržaja s pravilima koja se odnose na zaštitu maloletnika,i to na zahtev pružalaca medijskih usluga (Pravilnik o zaštiti prava maloletnika kod pružanja medijskih usluga – samo na srpskom jeziku http://bit.ly/2qLb7yh)
Zaštita maloletnika	Nadzorno telo može izraziti svoj stav o usklađenosti programskog sadržaja s pravilima koja se odnose na zaštitu maloletnika, i to na zahtev pružaoca medijskih usluga (Pravilnik o zaštiti prava maloletnika kod pružanja medijskih usluga - samo na srpskom jeziku: http://bit.ly/2qLb7yh)	

IZVOR ^o	Država	Srbija
	Telo	Nadzorno telo za elektronske medije
	Područja	
	Kvote	Zakon o elektronskim medijima (Službeni glasnik 83/2014) REM može uvesti odgovarajuće mere u slučaju njegovog nepoštovanja: Član 65.: Televizijska kuća treba da obezbedi da evropska audiovizuelna dela čine više od 50 % ukupnog godišnjeg emitovanja programa. Član 66.: Televizijska kuća treba da obezbedi da evropska audiovizuelna dela nezavisnih producenata čine više od barem 10 % ukupnog godišnjeg emitovanja programa. Član 70.: (Interna produkcija) Pružalac medijskih usluga treba da obezbedi da njegova sopstvena produkcija čini barem 25 % njegovog godišnjeg emitovanja programa. Zakon o elektronskim medijima (Službeni glasnik 83/2014) Član 24.: Nadzor nad radom Pružalaca medijskih usluga (stav 2): Nadzorno telo treba da obezbedi da pružaoci medijskih usluga udovoljavaju zahtevima koji se odnose na pružanje programskog sadržaja na način kako se propisuje Zakonom, i uslova na osnovu kojih im je izdana dozvola, što se posebno odnosi na vrstu i prirodu programa. Statut RRA (Sl. gl. 102/05) (u odsustvu novijeg statuta), Član 5., tačka 6: Agencija je odgovorna za nadzor rada televizijskih kuća u Republici Srbiji
	Oglašavanja	Zakon o elektronskim Medijima (Sl. glasnik 83/2014) REM može uvesti odgovarajuće mere u slučaju njihovog nepoštovanja: Član 65: Televizijska kuća treba da obezbedi da evropska audiovizuelna dela čine više od 50 % ukupnog godišnjeg emitovanja programa. Član 66.: Televizijska kuća treba da obezbedi da evropska audiovizuelna dela nezavisnih producenata čine barem 10 % ukupnog godišnjeg emitovanja programa. Član 70: (Interna produkcija): Pružalac medijskih usluga treba da obezbedi da njegova sopstvena produkcija čini barem 25 % njegovog godišnjeg emitovanja programa. Zakon o elektronskim medijima (Sl. glasnik 83/2014) Član 24: Nadzor nad radom pružalaca medijskih usluga (stav 2): Nadzorno telo treba da obezbedi da medijske usluge pružalaca budu u skladu sa zahtevima koji se odnose na pružanje programskog sadržaja na način kako propisuje Zakon i uslovima pod kojima im je izdana dozvola, što se posebno odnosi na vrstu i prirodu programa. Statut RRA (Sl. glasnik 102/05) (u nedostatku novijeg statuta), Član 5., tačka 6: Agencija je odgovorna za nadzor rada televizijskih kuća u Republici Srbiji
Zaštita maloletnika	Zakon o elektronskim medijima (Sl. glasnik 83/2014) Član 24: Nadzor nad radom pružalaca medijskih usluga (stav 2): Tokom sprovođenja nadzora navedenog u stavu 1 ovog člana, Nadzorno telo treba da obezbedi da pružaoci medijskih usluga budu usklađeni sa zahtevima koji se odnose na pružanje programskog sadržaja predviđenima odredbama ovog Zakona i u skladu s uslovima pod kojima im je izdana dozvola, što se posebno odnosi na vrstu i prirodu programa. Statut RRA (Sl. glasnik 102/05) (u nedostatku novijeg statuta), Član 5., tačka 6: Agencija je odgovorna za nadzor rada televizijskih kuća u Republici Srbiji	

TABELA 11 - OVLAŠĆENJA ZA SANKCIONISANJE

Ova tabela pruža pregled sankcija koje može usvojiti nadzorno telo u slučaju kršenja pravila koja se odnose na primenu AVMS Direktive o kvotama, oglašavanju i zaštiti maloletnika.

UPOZORENJA / FORMALNA PRIGOVORI	Država	Srbija
	Telo	Nadzorno telo za elektronske medije
	Područja	
	Kvote	Pravilnik o načinima proglašavanja mera koje se odnose na pružaoce medijskih usluga (Sl. glasnik br. 25/15) uključuju kršenja obaveza koje se odnose na programske sadržaje, a propisane su čl. 47-71 Zakona o elektronskim medijima. Oni uključuju sledeće: čl. 62 Evropska audiovizuelna dela; čl. 65 Razmere koje se odnose na evropska audiovizuelna dela; čl. 66 Evropska audiovizuelna dela nezavisnih producenata; čl. 70 Sopstvena interna produkcija. Pravilnik propisuje proglašavanje mera, a ne koji preciziraju
	Oglašavanja	Sve sankcije su diskrecione, u zavisnosti od prirode i ponavljanja prekršaja. Postoje četiri vrste sankcija za čije uvođenje je ovlašćen REM: opomena, upozorenje, privremena zabrana prikazivanja određenog programskog sadržaja i ukidanje dozvole kada se to odnosi na pravila oglašavanja predviđena Zakonom o elektronskim medijima *Nije primenljivo na pravila utvrđena Zakonom o oglašavanju
Zaštita maloletnika	✓	

KAZNA (PAUŠALNI IZNOS) Ako je tako, navedite maksimalni i minimalni iznos	Država	Srbija
	Područja	
	Kvote	NEMA PODATAKA
	Oglašavanja	Ne (sudovi mogu uvesti kazne) Pravno lice 500.000 RSD do 1.000.000 RSD (oko 4.000 - 8.000 evra) Preduzetnik 10.000 RSD do 500.000 RSD (oko 80 - 4.000 evra) REM je ovlašćen samo za pokretanje prekršajnih postupaka, a Sud odlučuje o postojanju prekršaja i novčanoj kazni
	Zaštita maloletnika	Ne (sudovi mogu uvesti kazne) Pravno lice 500.000 RSD do 1.000.000 RSD (oko 4.000. - 8.000. evra) Preduzetnik 10.000 RSD do 500.000 RSD (oko 80 - 4.000 evra) Isto kao i prethodno navedeno o pokretanju postupka.

OBJAVA ODLUKE U MEDIJIMA	Država	Srbija
	Područja	
	Kvote	Pravilnik o načinima proglašavanja mera koje se odnose na pružaoce medijskih usluga, čl. 9.
	Oglašavanja	✓
	Zaštita maloletnika	✓

SUSPENZIJA/ UKIDANJE LICENCI	Država	Srbija
	Područja	
	Kvote	✓
	Oglašavanja	✓
	Zaštita maloletnika	✓

TABELA 12 - REŠAVANJE PRITUŽBI

Ova tabela prikazuje da li su postupci rešavanja pritužbi gledalaca u suprotnosti s ponašanjem pružaoca audiovizuelnih medijskih usluga. Kratko ih protumačite.

POSTOJE LI POSTUPCI ZA REŠAVANJE PRITUŽBI?	Država	Srbija
	Telo	Nadzorno telo za elektronske medije
	<p>Da Zakon o elektronskim medijima (Sl. glasnik 83/2014), član 26 (Razmatranje zahteva) Fizička i pravna lica mogu podneti zahtev "ako smatraju da određeni sadržaj krši ili ugrožava njihove lične interese ili javne interese". Zahtev se podnosi najkasnije u roku 30 dana od prvog i/ili ponovljenog emitovanja spornog sadržaja. Po zaprimanju i razmatranju zahteva [] , Nadzorno telo podnosi zahtev pružaocu medijskih usluga u kojem ga poziva na saslušanje, najkasnije u roku osam dana od datuma podnošenja zahteva. Ako se utvrdi da je zahtev naveden u stavu 1 ovog člana opravdan, Nadzorno telo uvodi mere u skladu s odredbama Zakona o pružiocima medijskih usluga ili podnosi zahtev za pokretanje prekršajnog i/ili kaznenog postupka ili ostalih postupaka pred nadležnim državnim telom i upućuje podnosioca zahteva u načine za ostvarivanje i zaštitu svojih prava. Takođe, Statut REM iz 2005. (nije dostupna nijedna kasnija verzija; samo na srpskom jeziku), definiše postupak rešavanja pritužbi u članu 38.</p> <p>http://rem.rs/uploads/files/Statuti/7321-statut-republicke-radiodifuzne-agencije.pdf</p>	
LINK NA INTERNET STRANICU	Država	Srbija
	Telo	Nadzorno telo za elektronske medije
	<p>http://www.rem.rs/sr/najcesca-pitanja#q30 (postupak je dostupan samo na srpskom jeziku) Internet stranica sadrži često postavljana pitanja, ali se ista odnose na Zakon o emitovanju koji je van snage, stoga je nejasno da li su postupci još uvek važeći. Dostupan je online obrazac za ispunjavanje i podnošenje pritužbi (http://www.rem.rs/sr/zahtevi-i-prijave/podnesite-prijavu). Takođe se navodi da potpisani originalni primerak pritužbe treba da se pošalje poštom.</p>	

III. UNUTRAŠNJA ORGANIZACIJA I ZAPOŠLJAVANJE

TABELA 13 - ORGANIZACIJA NAJVIŠEG TELA ZA DONOŠENJE ODLUKA

Ova tabela prikazuje da li je najviše telo za donošenje odluka pri nadzornom telu/telima (tj. organ odgovoran za regulatorna pitanja, posebno za nadzor i sprovođenje), osoba ili odbor/komisija i ako se radi o odboru/komisiji, koje su njegove relevantne reprezentativne komponente

Predstavljanje ne znači nužno formalno predstavljanje te grupe. Ono može značiti i da se od člana odbora očekuje da proizilazi iz te grupe, ali da istu ne mora formalno da predstavlja tokom svog mandata.

Država	Telo	Osoba ili odbor	Pravni zahtevi koji se odnose na organizaciju najvišeg tela za donošenje odluka					Stručne osobe	Ostalo (npr. područja)	Implicitne strukture predstavljanja?	Izvor
			Broj članova odbora	Predstavnici civilnog društva	Predstavnici vlade	Predstavnici parlamenta	Predstavnici privrede				
Srbija	REM	Savet	9	Nema pravnih zahteva	Nema pravnih zahteva	Nema pravnih zahteva	Nema pravnih zahteva	Devet članova je izabrano iz redova priznatih stručnjaka u području od važnosti za izvršavanje obaveza iz nadležnosti nadzornog tela (medijski stručnjaci, ekonomisti, pravnici, inženjeri telekomunikacija i sl.) Član Saveta može biti jedino osoba koja ima univerzitetsko obrazovanje, koja je građanin Republike Srbije s adresom prebivališta na području Republike Srbije (član 7)	Navedeni ovlašćeni predlagač predlaže kandidate za dva člana Saveta uzimajući pritom u obzir proporcionalno teritorijalno predstavljanje svih prijavljenih kandidata. (član 9)	/	Zakon o elektronskim medijima (Sl. glasnik 83/2014)

TABELA 14 - OVLAŠĆENJA NAJVIŠEG TELA ZA DONOŠENJE ODLUKA, POSTUPAK DONOŠENJA ODLUKA, TRANSPARENTNOST

Ova tabela prikazuje glavna područja odgovornosti najvišeg organa za donošenje odluka pri nadzornom telu i postupak donošenja odluka (posebno njegovu transparentnost i da li su objavljeni zapisnici i dnevni red).

Država	Telo	Ovlašćenja	Postupak donošenja odluka	Da li je postupak donošenja odluka transparentan?	Da li su objavljeni zapisnici i dnevni red?
SRBIJA	Nadzorno telo za elektronske medije (Savet)	<p>Zakon o elektronskim medijima (Sl. glasnik 83/2014): Savet odlučuje o svim pitanjima unutar područja nadležnosti Nadzornog tela. (član 6) Nadzorno telo predstavlja Predsednik/Predsednica Saveta, a u vreme njegovog/njenog odsustva, zamenik Predsednika/Predsednice Saveta. (član 6) Predsednik Saveta predstavlja nadzorno telo, određuje rad Saveta, potpisuje odluke i obezbeđuje njihovo sprovođenje, odgovoran je za rad i zakonitost Nadzornog tela, obezbeđuje javni rad nadzornog tela i izvršava ostale zadatke propisane zakonom. (član 21) U skladu sa Statutom iz 2005. god, (nije dostupan nijedan noviji statut), nacrt Zakona o emitovanju koji više nije na snazi, Savet usvaja sledeće:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Statut agencije (odnosi se na funkcionisanje Nadzornog tela); 2. Pravilnik o radu Saveta; 3. Pravilnik unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta zaposlenih u Nadzornom telu i usvaja Pravilnik o postupku; 4. Kodeks ponašanja članova Saveta i zaposlenih u Nadzornom telu i opšte zakone Nadzornog tela; 5. Finansijski plan Nadzornog tela; 6. I izvršava ostale zadatke utvrđene zakonom i statutom. 	<p>Zakon o elektronskim medijima (Sl. glasnik 83/2014) (član 19): Savet donosi odluke uz prisutan potrebni kvorum od najmanje pet članova. Savet donosi odluke većinom glasova od ukupnog broja članova, osim ako Zakonom ili Statutom nije predviđeno da se odluke donose dvotrećinskom većinom glasova. Savet bira Predsednika i Potpredsednika između svojih članova dvotrećinskom većinom glasova od ukupnog broja članova.</p>	<p>Da Zakonom o elektronskim medijima (Sl. glasnik 83/2014) član 19: U skladu sa odredbama zakona, rad Saveta je otvoren za javnost. Član 38: U skladu sa Pravilnikom o radu Saveta Republičke agencije za emitovanje, iz 2013. god. (http://bit.ly/2rnXuqB (samo na srpskom jeziku) Sednice Saveta su javne i otvorene za akreditovane medije, ali Savet može da donese odluku da sednica ili neki njen deo bude zatvoren za javnost</p>	<p>Zakon o elektronskim medijima (Sl. glasnik 83/2014) Član 38., stav 13: Nadzorno telo objavljuje zapisnike sa svojih održanih sastanaka Saveta Nadzornog tela na svojoj internet stranici. U skladu sa Pravilnikom o radu Saveta Republičke agencije za emitovanje, iz 2013. godine, zapisnici treba da se objavljuju na internet stranici Nadzornog tela odmah po usvajanju. http://bit.ly/2rnXuqB (samo na srpskom) Zapisnici sa poslednjih deset održanih sednica dostupni su na internet adresi (samo na srpskom jeziku): http://www.rem.rs/sr/odluke/sednice-saveta</p>

**TABELA 15 - NAJVIŠE TELO ZA DONOŠENJE ODLUKA -
POSTUPAK ODREĐIVANJA KANDIDATA**

Ova tabela prikazuje da li postoji više koraka u postupku određivanja predsednika i članova najvišeg organa za donošenje odluka pri nadzornom telu, posebno u fazi određivanja i imenovanja kandidata. Takođe prikazuje ko je uključen u svaku od dve faze (vlada, ministar, parlament, civilno društvo, verske zajednice, političke stranke, članovi odbora, predsednik odbora i ostali), i da li subjekat(subjekti) koji vrši/e imenovanje mogu poništiti predloge donesene u fazi određivanja kandidata.

Država	Telo	Faza imenovanja faza Da - Ne	Faza imenovanja Precizirati ko je uključen u ovu fazu, a ko donosi konačnu odluku	Faza određivanja kandidata Precizirajte ko je uključen u ovu fazu, a ko donosi konačnu odluku	Od dve faze, da li imenovalac može da zanemari imenovanja?	Izvor	
Srbija		Predsednik	Ne	NEMA PODATAKA		NEMA PODATAKA	
	Nadzorno telo za elektronske medije (Savet)	Članovi saveta	Da	<p>Ovlašćeni subjekti za imenovanje (član 9):</p> <ul style="list-style-type: none"> Nadležni odbor Parlamenta; Nadležni odbor Parlamenta Autonomne Pokrajine Vojvodine; Univerziteti akreditovani u Republici Srbiji prema zajedničkom sporazumu; Udruženja medija za elektronsko izdavaštvo čiji članovi poseduju najmanje 30 licenci za pružanje audio i audiovizuelnih medijskih usluga i/ili udruženja novinara u Srbiji od kojih svako broji najmanje 500 članova i koja su registrovana najmanje tri godine pre proglašavanja javnog poziva prema zajedničkom sporazumu; Profesionalna udruženja filmskih i pozorišnih umetnika i profesionalna udruženja kompozitora u Republici Srbiji, ako su registrovana najmanje tri godine pre proglašavanja javnog poziva prema zajedničkom sporazumu; Udruženja koja se bave slobodom izražavanja i zaštitom dece, ako su registrovana najmanje tri godine pre datuma javne najave poziva i imaju najmanje tri sprovedena projekta u tom području u poslednje tri godine u skladu sa zajedničkim dogovorom; Nacionalni saveti nacionalnih manjina, u skladu sa zajedničkim dogovorom; Crkvene i verske zajednice, u skladu sa zajedničkim dogovorom. (Član 10.) Ovlašćeni predlagač, u skladu sa članom 9. stav 1, tačke 1 i 2 ovog Zakona, tj. organizacija koja ulazi u krug s organizacijama koje zajednički čine jednog ovlašćenog predlagača iz člana 9, stav 1, tačke 3 do 8), podnosi nadležnom telu Parlamenta razuman predlog dva kandidata za članstvo u Savetu u roku od 15 dana od datuma objavljivanja javnog poziva (Član 11) Ako dogovor ne može da bude postignut sporazumom svih organizacija navedenih u stavu 1 ovog člana zakona, konačni predlog pridruženog kandidata donosi se glasanjem. Kandidat naveden u stavu 5 ovog člana zakona je kandidat koji dobije najviše glasova. Nadležno telo Parlamenta treba da omogući i da organizuje glasanje navedeno u stavu 5 ovog člana zakona i da objavi konačan predlog na internet stranici Parlamenta. 	Predsednika određuju članovi Saveta iz redova članova Saveta (potrebna je dvotrećinska većina glasova) Članovi saveta imenuje Parlament, u skladu sa predlogom ovlašćenih subjekata za imenovanje. Član Saveta biće izabran/izabrana ako dobije većinski broj glasova od ukupnog broja glasova članova Parlamenta. (član 8)	NEMA PODATAKA	Statut REM iz 2005. god. (nije dostupan nijedan noviji statut), nacrt Zakona o emitovanju koji je van snage. Zakon o elektronskim medijima ne definiše predlaganje i imenovanje Predsednika Zakon o elektronskim medijima (Sl. glasnik 83/2014)

TABELA 16 - PONOVO IMENOVANJE I OBNOVA ČLANSTVA

Ova tabela prikazuje ponovno imenovanje predsednika i članova najvišeg organa za donošenje odluka pri nadzornom telu, i ukazuje na to da li je mandat stepenovan kako se ne bi poklopio s ciklusom izbora. Takođe naznačava da li je imenovanje ponovljeno i koliko puta.

Država	Telo		Ponovno imenovanje	Da li je mandat stepenovan kako se ne bi poklapao s vremenom trajanja izbornog ciklusa?	Postoji li mogućnost ponovnog imenovanja? Ako je tako, navedite koliko puta	Izvor
Srbija	Nadzorno telo za elektronske medije (Savet)	Predsednik	5 godina	Ne	Da. Moguće je jedno ponovno imenovanje. Nema specifičnih odredaba koje bi se odnosile na Predsednika, stoga je isto kao za svakog drugog člana Saveta	Zakon o elektronskim medijima (član 14)
		Članovi Saveta	5 godina (član 14)	Ne	Da. Moguće je jedno ponovno imenovanje.	Zakon o elektronskim medijima (član 14)

TABELA 17 - STRUČNA EKSPERTIZA/KVALIFIKACIJE

Ova tabela prikazuje kvalifikacije i stručnu ekspertizu kandidata potrebne za njegov izbor za položaj predsednika ili člana najvišeg organa za donošenje odluka pri nadzornom telu.

Država	Telo		Kvalifikacije	Stručna ekspertiza	Izvor
Srbija	Nadzorno telo za elektronske medije (Savet)	Predsednik odbora	Savet Nadzornog tela ima devet članova koji su izabrani iz reda istaknutih stručnjaka u području od značaja za izvršavanje dužnosti koje se odnose na nadležnost Nadzornog tela (medijski stručnjaci, ekonomisti, pravnici, inženjeri telekomunikacija i dr.) (Član 7.) Član Saveta može biti jedino osoba sa univerzitetskom diplomom koja ima državljanstvo Republike Srbije i adresu prebivališta na području Republike Srbije. (Član 7.)		Zakon o elektronskim medijima (Sl. glasnik 83/2014)
		Članovi odbora			

TABELA 18 - ZAHTEVI ZA NEZAVISNO POSTUPANJE

Ova tabela prikazuje da li postoji zahtev upravnog odbora i predsednika za nezavisno postupanje tokom trajanja postupka ponovnog imenovanja.

Država	Telo		Da li je podnesen zahtev za nezavisni rad/postupanje?	Izvor
Srbija	Nadzorno telo za elektronske medije (Savet)	Predsednik Saveta	Da (videti Članove Saveta) Ništa određeno za Predsednika Članovi Saveta ne smeju da predstavljaju stavove ili interese tela ili organizacija koje su ih imenovale, već treba da izvršavaju svoje dužnosti nezavisno, u skladu sa svojim znanjem i savešću, u skladu sa odredbama zakona. [...] Niko nema pravo da utiče na rad članova Saveta ni na koji način, niti su članovi Saveta u obavezi da poštuju tuđe uputstva koja se odnose na njihov rad, osim sudskih odluka donesenih tokom sudskih revizija postupaka Saveta. Jedini raspoloživi Statut REM, iz 2005. god. i nacrt Zakona o emitovanju koji je stavljen van snage, utvrđuju sledeće: član 14: Član Saveta je nezavisan u svom radu i donošenju odluka. Član Saveta ne sme tokom donošenja odluka da predstavlja pozicije i interese bilo kojeg državnog ili političkog tela niti organizacije, interesne grupe, televizijske kuće, drugih pravnih ili fizičkih lica, niti stavove ovlašćenog predlagača na čiji predlog je izabran/izabrana.	Zakon o elektronskim medijima (Sl. glasnik 83/2014), član 13.
		Članovi Saveta		

TABELA 19 - PRAVILA O ZAŠTITI OD SUKOBA INTERESA - POSTUPAK ODREĐIVANJA KANDIDATA

Ova tabela prikazuje da li postoje jasna pravila izbegavanja mogućih sukoba interesa tokom postupka određivanja kandidata za predsednika i članove najvišeg organa za donošenje odluka pri nadzornom telu.

Država	Telo	Da li postoje takva pravila?		Pravila za sprečavanje sukoba interesa s vladom	Pravila za sprečavanje sukoba interesa s političkim stranama	Pravila za sprečavanje sukoba interesa s privredom	Da li se mogu istovremeno održavati ostali položaji?	Ostalo (npr. obaveza objavljivanja učešća u kompanijama)	Izvor
		Da	Ne						
Srbija	Nadzorno telo za elektronske medije (Savet)	Predsednik	Da, za članove Saveta. Nije precizirano za Predsednika.	Član Saveta ne može biti osoba koja obavlja javnu funkciju ili neku funkciju unutar neke političke stranke u smislu zakonodavstva koje se odnosi na pravila za sprečavanje sukoba interesa tokom obavljanja javnih funkcija. (Zakon o elektronskim medijima, član 12)	Isto kao Prethodna kolona	Nije precizirano u Zakonu o elektronskim medijima. U skladu sa Zakonom o sprečavanju korupcije Agencija: Službenik treba da prijavi svaki potencijalni sukob interesa Agenciji za sprečavanje korupcije. (član 32) Službenik treba da prenese pravo upravljanja u kompaniji na pravno lice/fizičko lice koje nije uključeno u nju, a koje može izvršavati prava upravljanja do završetka svog mandata.	Uopšteno ne. U izuzetnim slučajevima ako Agencija za sprečavanje korupcije to odobri. (Zakon o Agenciji za sprečavanje korupcije, član 28)	Da. Zakon o Agenciji za sprečavanje korupcije Agencija: Službenik čija javna funkcija zahteva puno radno vreme ili trajno zapošljavanje ne može da osnuje kompaniju (član 33) Službenik koji obavlja javnu funkciju i za kojeg se pretpostavlja da takođe radi na nekom drugom radnom mestu, treba o istom da obavesti Agenciju za sprečavanje korupcije u roku od 15 dana od nastanka pretpostavke o obavljanju javne funkcije. Agenciji za sprečavanje korupcije (član 43); ipak, ovaj član se ne primenjuje na javne ustanove i druge organizacije koje je snovala Republika Srbija (član 45)	Zakon o elektronskim medijima Sl. glasnik 83/2014) Zakon o agencijama za sprečavanje korupcije (Sl. glasnik br. 97/08, 53/10, 66/11-US, 67/13-US i 8/15-US) (samo na srpskom jeziku) http://www.acas.rs/ zakoni-i-dru-gi-propisi/zakoni/o-agenciji-za-borbu-protiv-korupcije/

Država	Telo	Da li postoje takva pravila?		Pravila za sprečavanje sukoba interesa s vladom	Pravila za sprečavanje sukoba interesa s političkim strankama	Pravila za sprečavanje sukoba interesa s privredom	Da li se mogu istovremeno održavati ostali položaji?	Ostalo (npr. obaveza objavljivanja učešća u kompanijama)	Izvor
		Da	Ne						
				Isto kao gore	Isto kao gore	Isto kao gore	Isto kao gore	Isto kao gore	Zakon o elektronskim medijima Sl. glasnik 83/2014) Zakon o agencijama za sprečavanje korupcije (Sl. glasnik br. 97/08, 53/10, 66/11-US, 67/13-US i 8/15-US) (samo na srpskom jeziku) http://www.acas.rs/zakoni-i-drugi-propisi/zakoni/o-agenciji-za-borbu-protiv-korupcije/
	Više osoblje	Zakon o elektronskim medijima, čl. 5. Pravila koja se odnose na prava i dužnosti državnih službenika primenjuju se na prava i dužnosti zaposlenih u stručnim službama Nadzornog tela. Relevantna dokumentacija ne precizira da li državni službenici pripadaju višem osoblju. Ako je odgovor potvrđan, isto se primenjuje na njih kao i na članove Saveta							

TABELA 20 - PRAVILA O ZAŠTITI OD SUKOPA INTERESA - TOKOM TRAJANJA MANDATA

Ova tabela prikazuje da li postoje pravila za izbegavanje sukoba interesa tokom trajanja mandata.

Država	Telo		Da li postoje takva pravila?		Pravila za sprečavanje sukoba interesa s vladom	Pravila za sprečavanje sukoba interesa s političkim strankama	Pravila za sprečavanje sukoba interesa s privredom	Izvor
			Da	Ne				
Srbija	Nadzorno telo za elektronske medije (Savet)	Predседnik	Da, za članove Saveta, nije precizirano za Predседnika		Da Član Saveta ne može da bude lice koje obavlja javnu funkciju ili neku unkciju unutar neke političke stranke u smislu zakonodavstva koje se odnosi na pravila za sprečavanje sukoba interesa u obavljanju javnih funkcija. (Zakon o elektronskim medijima, član 12)	Da Član Saveta ne može da bude osoba koja obavlja javnu funkciju ili neku funkciju unutar neke političke stranke u smislu zakonodavstva koje se odnosi na pravila o sprečavanju sukoba interesa tokom obavljanja javnih funkcija. (Zakon o elektronskim medijima, član 12)	Zakon o elektronskim medijima, član 13: Članovi Saveta ne mogu predstavljati stavove ili interese tela ili organizacija koje su ih imenovalе, već obavljaju svoje dužnosti nezavisno, u skladu sa svojim znanjem i savešću, prema odredbama Zakona o sprečavanju korupcije Agencija: Službenik treba da prijavi svaki potencijalni sukob interesa Agenciji za sprečavanje korupcije. (član 32) Javni službenik je dužan da prenese svoja prava upravljanja kompanijom u roku od 30 dana od izbora ili određivanja kao kandidata na pravno ili fizičko lice koje nije pridruženo / povezano sa strankom (član 35) (prevod istraživača)	Zakon o elektronskim medijima (Sl. glasnik 83/2014) Zakon o agencijama za sprečavanje korupcije (Sl. glasnik br. 97/08, 53/10, 66/11-US, 67/13-US i 8/15-US) (samo na srpskom jeziku) http://www.acas.rs/zakoni-i-drugi-propisi/zakoni/o-agenciji-za-borbu-protiv-korupcije/
		Članovi Saveta	Da		Isto kao gore	Isto kao gore	Isto kao gore	Zakon o elektronskim medijima (Sl. glasnik 83/2014) Zakon o agencijama za sprečavanje korupcije (Sl. glasnik br. 97/08, 53/10, 66/11-US, 67/13-US i 8/15-US) (samo na srpskom jeziku) http://www.acas.rs/zakoni-i-drugi-propisi/zakoni/o-agenciji-za-borbu-protiv-korupcije/
		Više osoblje	Isto kao u tabeli 20					

TABELA 21 - PRAVILA O ZAŠTITI OD SUKOBA INTERESA - PO ZAVRŠETKU MANDATA

Ova tabela prikazuje da li postoje jasna pravila za izbegavanje sukoba interesa po isteku mandata.

Država	Telo	Da li postoje takva pravila?		Da li je predviđen period „hlađenja“?	Izvor
		Da	Ne		
Država	Predsednik	✓		Dve godine – u okviru ovog perioda, državni službenik ne može biti zaposlen niti imati poslovnu saradnju s pravnicom, preduzetnikom ili međunarodnom organizacijom čije aktivnosti se odnose na funkciju koju je službenik obavljao, osim ako Agencija za sprečavanje korupcije za to ne da svoj pristanak.	http://www.acas.rs/zakoni-i-dru-gi-propisi/zakoni/o-agenciji-za-borbu-protiv-korupcije/
	Članovi Saveta	✓		Isto kao gore navedeno.	Zakon o agencijama za sprečavanje korupcije (Sl. glasnik br. 97/08, 53/10, 66/11-US, 67/13-US i 8/15-US) (samo na srpskom jeziku), član 38.
	Više osoblje	Isto kao u tabeli gore			

TABELA 22 - PRAVILA ZA ZAŠTITU OD OTPUŠTANJA S RADNOG MESTA

Ova tabela prikazuje pravila za zaštitu od otpuštanja celokupnog organa za donošenje odluka, predsednika i pojedinačnih članova najvišeg organa za donošenje odluka pri nadzornom telu. Molimo upišite dodatne komentare u redove u nastavku.

Država	Telo	Da li postoje takva pravila?		Ko može otpustiti? Navedite ko je uključen u ovu fazu, a ko donosi konačnu odluku	Osnov za otpuštanje s radnog mesta naveden u pravnom instrumentu?	Može li se otpustiti celokupno telo ili samo pojedini članovi?	Izvor
		Da	Ne				
Srbija	Nadzorno telo za elektronske medije (Savet)			Parlament može otpustiti s radnog mesta člana Saveta na predlog najmanje 20 članova Parlamenta.	<p>Da.</p> <p>1) zbog bolesti, na osnovu nalaza nadležne zdravstvene ustanove, ako lice nije sposobno za obavljanje dužnosti člana Saveta tokom vremenskog perioda dužeg od šest meseci;</p> <p>2) na osnovu podnesenog zahteva, ako lice iznosi lažne informacije ili ne pruža informacije koje se odnose na okolnosti u smislu člana 12 ovog Zakona;</p> <p>3) postoji neka od okolnosti navedenih u članu 12 ovog Zakona tokom trajanja mandata člana Saveta;</p> <p>4) bez pravog razloga, član ne izvršava ili odbija da izvršava dužnosti člana Saveta tokom razdoblja od najmanje tri uzastopna meseca ili razdoblja od godine dana tokom kojeg on/ona ne izvršava svoje dužnosti najmanje šest meseci;</p> <p>5) član nemarno izvršava svoje dužnosti i ne radi pravilno, ili ako postoje razlozi za vredanje ili ako član zanemaruje ili nemarno izvršava svoje dužnosti, što može uzrokovati velike zastoje u radu Nadzornog tela. Pre donošenja odluke o otpuštanju s radnog mesta, potrebno je pribaviti mišljenje Saveta o razlozima za otpuštanje. Odluka o otpuštanju može biti donesena samo na osnovu razumnog predloga, i to po izvršenom postupku za određivanje svih relevantnih okolnosti i na osnovu kojeg je članu Saveta na kojeg se ovo odnosi pružena prilika da prokomentariše sve okolnosti. Razlog za otpuštanje člana Saveta ne može biti politički, niti se može zasnivati na bilo kakvom ličnom uverenju ili članstvu u nekoj političkoj stranci.</p>		

Država	Telo	Da li postoje takva pravila?		Ko može otpustiti? Navedite ko je uključen u ovu fazu, a ko donosi konačnu odluku	Osnov za otpuštanje s radnog mesta naveden u pravnom instrumentu?	Može li se otpustiti celokupno telo ili samo pojedini članovi?	Izvor
		Da	Ne				
	Pojedini članovi Saveta	Da		Isto kao gore	Isto kao gore	Isto kao gore	Zakon o elektronskim medijima (Sl. glasnik 83/2014, član 16.

IV. FINANSIJSKI RESURSI

TABELA 23 - IZVORI PRIHODA

Ova tabela prikazuje izvore prihoda nadzornog tela.

Država	Telo	Naknade krajnjeg korisnika za licencu za emitovanje (maks. nivo)	Državni budžet	Spektar naknade	Naknade za autorizaciju/licence koje su platile televizijske kuće	Naknade	Druge naknade, npr. „naknada za nadzor tržišta“ koja se zasniva na % prihoda od televizijskih kuća (ili drugih operatera - npr. u slučaju konvergentnih regulatora)	Izvor
Srbija	Nadzorno telo za elektronske medije	Ne (naknade za emitovanje odnose se na PBS)	Zakon o elektronskim medijima (Sl. glasnik 83/2014) Član 34. Ako je razlika između prihoda i rashoda negativna, nedostatak sredstava će se nadoknaditi iz Budžeta Republike Srbije. Nadoknada sredstava, u skladu sa stavom 8 ovog člana zakona ne utiče na nezavisnost Nadzornog tela.	Ne	Da Član 35. Prihod Nadzornog tela treba da bude zarađena od naknada koje plaćaju pružaoci medijskih usluga za pravo na pružanje medijskih usluga, u skladu sa zakonom.	Ne	Ne	Informativna brošura (april 2017.), samo na srpskom jeziku: http://bit.ly/2rpCou0

TABELA 24 - GODIŠNJI BUDŽET

Ova tabela prikazuje ko odlučuje o godišnjem budžetu nadzornog tela i donosi odluke o usklađivanju s njim, kao i o stepenu uključenosti nadzornog tela u ove postupke.

Država	Telo	Ko odlučuje o godišnjem budžetu?	Da li je nadzorno telo uključeno u postupak?	Pravila o prilagođavanju budžeta - ko je uključen u postupak (npr. parlament, vlada i/ili industrija) ?	Izvor
Srbija	Regulatorno telo za elektronske medije	Finansiranje Nadzornog tela treba da se izvršava u skladu s finansijskim planom koji usvoji Savet posebno za svaku godinu. Nadzorno telo treba da podnese Odboru parlamenta odgovornom za finansije medija nacrt finansijskog plana najkasnije do 1. novembra tekuće godine za narednu godinu. Finansijski plan naveden u stavu 1 ovog člana treba da odobri Skupština	Da	Višak prihoda nad rashodima u kalendarskoj godini uplaćuje se u budžet Republike Srbije. Ako je razlika između prihoda i rashoda negativna, nedostatak sredstava će se nadoknaditi iz budžeta Republike Srbije.	Zakon o elektronskim medijima (Sl. glasnik 83/2014) Član 34

TABELA 25 - FINANSIJSKA ODGOVORNOST - REVIZIJA

Ova tabela prikazuje da li nadzorno telo podleže periodičnoj finansijskoj reviziji.

Država	Telo	Da li nadzorno telo podleže periodičnoj vanjskoj reviziji?					
		Da/ne	Periodičnost	Od strane nacionalne (državne) službe za reviziju itd.	Privatna revizorska kuća	Ostalo	Pravna osnova
Srbija	Nadzorno telo za elektronske medije	Da	Godišnje	Nezavisni revizor (zakon ne navodi više detalja)	Da obavljena privatna revizija za 2016. godinu http://bit.ly/2rc6i4o	Ne	Zakon o elektronskim medijima (Sl. glasnik 83/2014) Član 34

V. PROVERE I RAVNOTEŽA

TABELA 26 - FORMALNA ODGOVORNOST

Ova tabela prikazuje kome odgovara nadzorno telo i na koji način (npr. izveštaji, parlamentarna pitanja).

Država	Telo	Telo odgovorno za		Odgovornost znači	Pravna osnova
Srbija	Regulatorno telo za elektronske medije	Parlament	Da	Za izvršavanje aktivnosti unutar svoje nadležnosti, Nadzorno telo odgovara Narodnoj skupštini Republike Srbije	Zakon o elektronskim medijima (Sl. glasnik 83/2014), Član 5.
		Vlada	Ne	NEMA PODATAKA	Zakon o elektronskim medijima (Sl. glasnik 83/2014),
		kao celina			Član 5.: Nadzorno telo je funkcionalno i finansijski nezavisno od vladinih tela i organizacija, pružalaca medijskih usluga i operatera.
		Određeni ministri (npr. za medije, finansije itd.)	Ne, ali REM ima obavezu pribavljanja mišljenja o ustavnosti i zakonitosti pravila (posebnih zakona) od Ministarstva kulture i medija		Zakon o elektronskim medijima (član 22 (3)) Zakon o javnoj upravi (član 57)
		Šira javnost	Da	Proaktivno objavljivanje informacija (uključujući informativne brošure) i odgovaranje na zahteve za informacijama, zasnovano na Zakonu o slobodi pristupa informacijama od javnog značaja.	Zakon o elektronskim medijima (Sl. glasnik 83/2014) Član 38: U skladu s odredbama zakona o slobodi pristupa informacijama od javnog značaja, Nadzorno telo na svojoj internet stranici treba da obezbedi besplatan pristup dokumentima koji su dostupni za javnost kao i potpunim i ažuriranim podacima i informacijama unutar svog delokruga aktivnosti. Statut REM iz 2005. god. (jedina dostupna verzija, na srpskom jeziku), članovi 30-34, utvrđuje postupak objavljivanja rada REM http://rem.rs/uploads/files/Statuti/7321-statut-republike-radiodifuzne-agencije.pdf
		Ostalo	Ne	NEMA PODATAKA	NEMA PODATAKA

TABELA 27 - OBAVEZA IZVEŠTAVANJA

Cilj ove tabele je razumevanje delokruga obaveza izveštavanja.

Država	Telo	Izveštaj se podnosi	Periodičnost	Delokrug	Da li postoji potreba za pružanjem statističkih podataka o sopstvenoj realizaciji? Objasnite	Da li je neophodno odobranje?	Da li je izveštaj bio odobijen?	Link
Srbija	Nadzorno telo za elektronske medije	Zakon o elektronskim medijima (Sl. glasnik 83/2014, član 38, određuje da REM objavljuje svoje godišnje izveštaje o radu na svojoj internet stranici. Zakon o elektronskim medijima (Sl. glasnik 83/2014), član 39, određuje da Savet Nadzornog tela podnosi Parlamentu godišnji izveštaj o radu Nadzornog tela; ovaj izveštaj treba da sadrži naročito sledeće: <ul style="list-style-type: none"> • podatke o izvršenim zadacima i dužnostima iz delokruga Nadzornog tela tokom protekle godine; • finansijski plan, Finansijske izveštaje i izveštaj ovlašćenog revizora Izveštaj o odukama o zahtevima fizičkih i pravnih lica; • ostale informacije u vezi sa sprovođenjem zakona. Godišnji izveštaj o radu Nadzornog tela za proteklu kalendarsku godinu podnosi se do kraja prvog kvartala naredne godine. Nadzorno telo treba, na zahtev Parlamenta, da podnese izveštaj o radu tokom razdoblja od najmanje jedne godine, najkasnije 30 dana od datuma zaprimanja zahteva. 	Godišnje ili na zahtev Parlamenta	Nije precizno definirano, osim u slučaju vrste informacija utvrđenih članom 39 Zakona o elektronskim medijima	Nije jasno da li postoji izričit zahtev za statističkim podacima. Videti član 39 Zakona o elektronskim medijima	Nije precizirano u Zakonu o elektronskim medijima	U praksi, izveštaji se odobravaju	Dostupni godišnji izveštaji o radu Nadzornog tela (samo na srpskom jeziku) na internet stranici tog tela: http://www.rem.rs/sr/izvestaji-i-analize/izvestaji-oradu-rra

TABELA 28 - REVIZIJA OBAVLJENOG POSLA

Ova tabela prikazuje da li nadzorno telo podleže periodičnoj vanjskoj reviziji od strane privatne ili nacionalne službe za reviziju.

Država	Telo	Podleže periodičnoj vanjskoj reviziji					
		Da/ne	Periodičnost	Od strane javnog tela	Od strane privatnog tela	Ostalo	Pravna osnova
Srbija	Nadzorno telo za elektronske medije	Da, finansijska revizija	Godišnje	Ne (izveštaji o reviziji na internet stranici dostupni za razdoblje 2007-2016., koju su u potpunosti sproveli privatni revizori)	Da Izveštaji o reviziji na internet stranici dostupni za razdoblje 2007-2016. koju su izvršila 2016., provedena od strane privatna revizorska tela (samo na srpskom jeziku) http://www.rem.rs/sr/izvestaji-i-analize/finansijski-plan-i-izvestaji	Ne	Zakon o elektronskim medijima (Sl. glasnik 83/2014), Član 34

TABELA 29 - OVLAŠĆENJA UKIDANJA/UPUĆIVANJA

Ova tabela prikazuje može li (bez obzira na uloženi prigovor protiv neke odluke), bilo koje drugo telo da ukine odluke nadzornog tela ili da mu izda uputstva.

Država	Telo	Da li neko ima ovlašćenja za ukidanje odluka Nadzornog tela?	Ministarstvo/ministar	Vlada	Parlament	Ostalo	Izvor
Srbija	Regulatorno telo za		Ne	Ne (NAPOMENA: Akt kojim se određuje plaćanje za pravo na pružanje medijskih usluga treba da odobri Vlada; Zakon o elektronskim medijima, čl. 36)	Ne	Sud Upravni postupak može se voditi protiv odluke donesene tokom postupka izdavanja licence za pružanje medijskih usluga (nametanje mere ili opoziv) (Zakon o elektronskim medijima, čl. 42)	Niko nema pravo da utiče na rad članova Saveta ni na koji način, niti su članovi Saveta obavezni da poštuju tuđa uputstva koja se odnose na njihov rad, osim sudskih odluka donesenih tokom sudskih revizija Saveta. (Zakon o elektronskim medijima, čl. 13)
			Ne	Ne	Ne	Nadzorno telo ima obavezu pribavljanja mišljenja o ustavnosti i zakonitosti pravila koja donosi (Zakon o elektronskim medijima, čl. 22)	

TABELA 30 - BROJ FAZA U ŽALBENOM POSTUPKU

Sledeća tabela bavi se žalbenim postupkom koji se odnosi na donošenje odluka u vezi sa sprovođenjem pravila navedenih u AVMS Direktivi (npr. neusklađenost sa zahtevima u pogledu kvote za sprovođenje, oglašavanje, zaštita maloletnika itd.). Faze uključuju interne faze.

Država	Telo	Faza	Broj faza u žalbenom postupku i žalbenih tela u svakoj fazi	Da li se interni postupci moraju ispoštovati pre traženja vanjske pomoći?	Ko ima pravo na podnošenje žalbe?	Pravna osnova
Srbija	Regulatorno telo za elektronski mediji	Interna	1 Savet	Da	• Mediji	Zakon o elektronskim medijima, čl. 30.
		Spoljašnje	1 2 Upravni sud Moguće je da Visoki kasacioni sud bude drugostepeni (prema postupcima pred Upravnim sudom; ipak, ovo nije precizirano u Zakonu o elektronskim medijima, niti u ostaloj dokumentaciji REM)	Protumačeno u REM Pravilniku o proglašavanju mera (samo na srpskom jeziku) http://bit.ly/2rzQSrt	Pružaoци usluge • Fizička lica • REM može da podnese zahtev za pokretanje prekršajnih ili kaznenih postupaka odnosno da pokrene druge postupke pred nadležnim državnim telima (npr. pred javnim tužiocem). (2016. Godišnji izveštaj o radu REM)	Što se tiče kaznenih dela, privrednih prekršaja ili dela, kao i odgovornosti za iste, na Nadzorno telo primenjuje se konačna odluka suda pred kojim je optuženo lice proglašeno krivim. Zakon o elektronskim medijima, čl. 42 (sudska revizija) Upravni spor protiv konačne odluke Nadzornog tela može se pokrenuti u roku od 30 dana od dostavljanja odluke. Upravni spor koji se vodi protiv odluke donesene tokom postupka za izdavanje licence za pružanje medijskih usluga (nametanje mere ili ukidanje), ne može se rešavati isključivo samo preko suda (spor potpune nadležnosti).

TABELA 31 - DA LI ODLUKA NADZORNOG TELA OSTAJE NA SNAZI DO ISHODA ŽALBE?

Država	Telo	Da li odluka nadzornog tela ostaje na snazi do ishoda žalbe kod žalbenog tela?			
		Da	Ne	Da, osim ako je žalbeno telo ne ukine	Ostalo
Srbija	Upravni sud	Nije eksplicitno pokriveno zakonom ili dokumentacijom	Nije eksplicitno pokriveno zakonom ili dokumentacijom	Nije eksplicitno pokriveno zakonom ili dokumentacijom	NEMA PODATAKA

TABELA 32 - OČEKIVANI RAZLOZI ZA ŽALBU

Država	Telo	Greške koje se tiču činjenica	Pogrešna primena prava (uključujući izostanak praćenja odgovarajućeg postupka)	Kompletno preispitivanje	Ostalo
Srbija	Upravni sud	✓	✓	✓	NEMA PODATAKA

TABELA 33 – DA LI ŽALBENO Telo IMA OVLAŠĆENJA ZA ZAMENU PRVOBITNE ODLUKE SOPSTVENOM ODLUKOM?

Država	Telo	Faza žalbenog postupka	Da	Ne	Komentari
Srbija	Nadzorno telo za elektronske medije	1 Upravni sud	Nije precizirano	Nije precizirano	Nije precizirano Zakonom o elektronskim medijima, niti odgovarajućom dokumentacijom Nadzornog tela.

VI. LEGITIMNOST POSTUPKA

TABELA 34 - VANJSKI SAVET KOJI SE TIČE REGULATORNIH PITANJA

Ova tabela prikazuje da li nadzorno telo može da prima vanjske savete koji se odnose na regulatorna pitanja.

Država	Telo	Da li su predviđena sredstva iz budžeta za vanjski savet?	Ako jesu, koliki je budžet/godišnje?	Da li je potrebno da telo poštuje postupke javnih nabavki?	Ostali zahtevi
Srbija	Regularno telo za elektronske medije	Da. Usluge konsultacija, pravne usluge, seminari i stručne usluge, ugovori s pojedincima izvana (na srpskom jeziku: ugovori o delu). Poslednje može uključivati brojne povremene i kratkotrajne poslove, koji ne omogućuju tek stručnu kspertizu. Tumačenje na str. 52. Godišnjeg izveštaja REM za 2016. godinu Zbog nedostatka Sopstvenih kadrovskih resursa, REM je prisiljen da angažuje advokate sa iskustvom u oblasti medija i emitovanja kao i autorskog prava u upravnim sporovima. Takođe, uočili smo da su bili angažovani vanjski kadrovi s visokom stručnošću (str.51-52).	2015.: Ugovori o delu Planirano 5.164.800 RSD = oko 42.000 evra Potrošeno 3.352.922 RSD = oko 27.000 evra Pravne usluge Planirano 3.155.000 RSD = oko 25.600 evra Potrošeno 3.240.000 RSD = oko 27.000 evra Usluge konsultacija Planirano 1.850.800 RSD = 15.000 evra Potrošeno / Seminari i stručne usluge Planirano 1.250.000 RSD = ko 10.000 evra Potrošeno 840,452 RSD = oko 6.800 evra 2016. Ugovori o delu Planirano 5258048 RSD = oko 42.750 evra Potrošeno 591.251 RSD = oko 4.800 evra Pravne usluge Planirano 3.155.000 RSD = oko 25.600 evra Potrošeno 3.240.000 RSD = oko 27.000 evra Usluge konsultacija Planirano 1.850.800 RSD = 15.000 evra Potrošeno / Seminari i stručne usluge Planirano 1.250.000 RSD = oko 10.000 evra Potrošeno 601.170 RSD = oko 4.900 evra	Da	Za sprovođenje specifičnih aktivnosti pod svojom nadležnošću, Nadzorno telo može da angažuje druga domaća ili strana pravna i fizička lica. (Zakon o elektronskim medijima, čl. 5) Nadzorno telo treba da pribavi mišljenje o ustavnosti i zakonitosti pravila koje donosi Zakon o elektronskim medijima, čl. 22)

TABELA 35 - JAVNE KONSULTACIJE

Ova tabela prikazuje da li nadzorno telo podleže obavezi objavljivanja javnih konsultacija.

Država	Telo	Koje odluke zahtevaju prethodne javne konsultacije?	Koga je potrebno konsultovati u vezi sa zahtevom?	Period konsultacija	Objavljeni rezultati konsultacija		Pravna osnova
					Puni odgovori (ako su ovlašćeni od strane saradnika)	Rezime koji je pripremila nadzorno telo	
Srbija	Nadzorno telo za elektronske medije	Nadzorno telo treba da održi javno saslušanje tokom pripreme opšteg akta koji se direktno odnosi na pružaoce medijskih usluga.	(npr. televizijske kuće, potrošače, organizacije, akademike i sl.) Ne	Javno saslušanje treba da počne na dan objavljivanja nacрта opšteg zakonodavstva na internet stranici Nadzornog tela i treba da traje	Nadzorno telo treba da omogući uvid u trenutne (kao što je planirano) javne rasprave u odvojenom poglavlju koje se odnosi na javna saslušanja na njegovoj internet stranici.	REM informativna brošura (poslednji put ažurirana u aprilu 2017. god.) navodi da isto treba da se objavi na internet stranici i „pozivnica i program javnih konsultacija, i izveštaj o sprovedenim javnim konsultacijama“	Zakon o elektronskim medijima, čl. 40.

TABELA 36 - OBJAVLJIVANJE ODLUKA NADZORNOG TELA

Ova tabela prikazuje da li nadzorno telo podleže obavezi objavljivanja svojih odluka, da li njegove odluke treba da budu motivisane i da li je potrebna procena uticaja.

Država	Telo	Koje odluke prema zakonu treba da budu objavljene?	Obaveza motivisanja odluka? Pravna osnova?	Obaveza uključivanja/objavljivanja procene uticaja? Pravna osnova?	
				Ex ante	Ex post
Srbija	Nadzorno telo za elektronske medije	U skladu s odredbama zakona koje se odnose na slobodu pristupa informacijama od javnog značaja, REM treba na svojoj internet stranici da objavljuje čitav set informacija, a što se tiče odluka, naročito sledeće: - odluke donesene na javnim konkursima, s tumačenjima - odluke donesene tokom upravnih postupaka pokrenutih protiv odluke Nadzornog tela - odluke o nametanju mera u skladu sa Zakonom, uz tumačenja - odluka o zahtevima fizičkih i pravnih lica (Zakon o elektronskim medijima, čl. 38) U skladu s odredbama Zakona o elektronskim medijima, u Službenom glasniku treba da budu objavljene sledeće informacije: - mišljenja o ustavnosti i zakonitosti njegovih propisa - pravilnik i uputstva za efikasnije sprovođenje Zakona o elektronskim medijima - informacije koje se odnose na raspoloživost radio-frekvencija i mestu u multipleksoru pre najave javnog konkursa - najava poziva za javni konkurs za izdavanje licenci	Pre donošenja odluke o otpuštanju člana Saveta potrebno je pribaviti mišljenje Saveta o razlozima za otpuštanje. Odluke o otpuštanju mogu biti donesene jedino na osnovu razumnog predloga, i to po izvršenom postupku za određivanje svih odgovarajućih okolnosti u kojima je članu Saveta na kojeg se ovo odnosi pružena mogućnost da komentariše sve okolnosti. (Zakon o elektronskim medijima, čl. 16) Tokom slanja podsetnika, upozorenja ili privremenih zabrana objavljivanja nekog programskog sadržaja, Nadzorno telo treba da eksplicitno navede obaveze koje je prekršio pružalac medijskih usluga i da ih odredi u svrhu preduzimanja odgovarajućih mera za eliminisanje takvih prekršaja. (Zakon o elektronskim medijima, čl. 29)	Da Zakon o elektronskim medijima, čl. 29. Tokom nametanja mera navedenih u stavu 1-3 ovog člana zakona [ukor, upozorenje, privremena zabrana objavljivanja programskog sadržaja], nadzorno telo treba da uzima u obzir stepen odgovornosti pružaoca medijskih usluga i način kršenja odgovornosti, motive koji se kriju iza kršenja odgovornosti, stepen opasnosti ili oštećenja zaštićenog objekta, koliko su ozbiljne posledice koje su nastale zbog oštećenja, učestalost aktivnosti, da li je mera navedena u stavovima 1 do 3 ovog člana zakona već primenjena na pružaoca usluga i da li je potrebno zadržati tog pružaoca medijskih usluga nakon izvršenog prekršaja.	Ne

TABELA 37 - SARADNJA S DRUGIM NADZORNIM TELIMA

Država	Telo	Opišite mehanizme saradnje s drugim telima	Izvori i oblik saradnje	Da li telo može da prima uputstva od drugih tela? Ako može, navedite koja uputstva i objasnite	Komen-tari
Srbija	Nadzorno telo za elektronske medije	<p>Zakon o elektronskim medijima (Sl. glasnik 83/2014) (Član 22, stav 18: Nadzorno telo treba da saraduje i koordiniše svoj rad s telom zaduženim za elektronske komunikacije i telom odgovornim za zaštitu konkurencije, kao i sa drugim Nadzornim telima u skladu sa zakonom; Član 27. (Saradnja s vladom, drugim agencijama i organizacijama) Nadzorno telo, na zahtev nadležnog državnog tela, treba da pruži svoje mišljenje o pristupanju međunarodnim sporazumima i ostalim sporazumima koji se odnose na oblast pružanja usluga emitovanja. Nadzorno telo treba da saraduje s telima i organizacijama odgovornim za javno informisanje, elektronsku komunikaciju, zaštitu konkurencije, zaštitu potrošača, zaštitu ličnih podataka, zaštitu jednakosti i ostalim telima i organizacijama o pitanjima koja su značajna za oblast usluga emitovanja. Nadzorno telo treba da saraduje s Nadzornim telima iz drugih država u oblasti pružanja medijskih usluga, tj. odgovarajućim međunarodnim organizacijama o pitanjima u okviru svoje nadležnosti. Nadležna državna tela treba da pribave mišljenje Nadzornog tela tokom pripreme propisa koji se odnose na oblast elektronskih medija.</p> <p>Član 23: u saradnji s Nadzornim telom za elektronske komunikacije i telom za zaštitu konkurencije, REM treba da utvrdi Predlog strategije razvoja radijskih i audiovizuelnih medijskih usluga u Republici Srbiji za period od sedam godina. Član 100 (Posebne obaveze pružalaca elektronskih komunikacijskih mreža za distribuciju medijskih sadržaja): Nadzorno telo treba da nadzire i obezbedi sprovođenje obaveza operatera utvrđenih odredbama ovog člana, u saradnji s Nadzornim telom za elektronske komunikacije. U skladu sa Godišnjim izveštajem za 2016. godinu, REM je saradivao s Republičkom agencijom za elektronske komunikacije i poštanske usluge (RATEL) i nizom državnih i ostalih tela i organizacija po pitanjima koja se odnose na ovlašćenja Nadzornog tela (REM). http://rem.rs/uploads/files/PDF/Izvestaj%20o%20radu%202016.pdf (samo na srpskom jeziku)</p>	Zakon o elektronskim medijima (Službeni glasnik 83/2014)	Nije precizirano zakonom. Na primer, u skladu s Godišnjim izveštajem za 2016. godinu, Ombudsman, čiji rad se zasniva na pritužbama ili na njegovoj sopstvenoj inicijativi, pratio je postupanje Nadzornog tela, odnosno da li je ono u skladu s državnim zakonima i drugim propisima ili u skladu s načelima dobrog upravljanja. Takođe, REM podleže sprovođenju postupaka koji se odnose na Zakon o slobodi pristupa informacijama od javnog značaja i Poverenika za zaštitu informacija od javnog značaja i zaštitu ličnih podataka.	

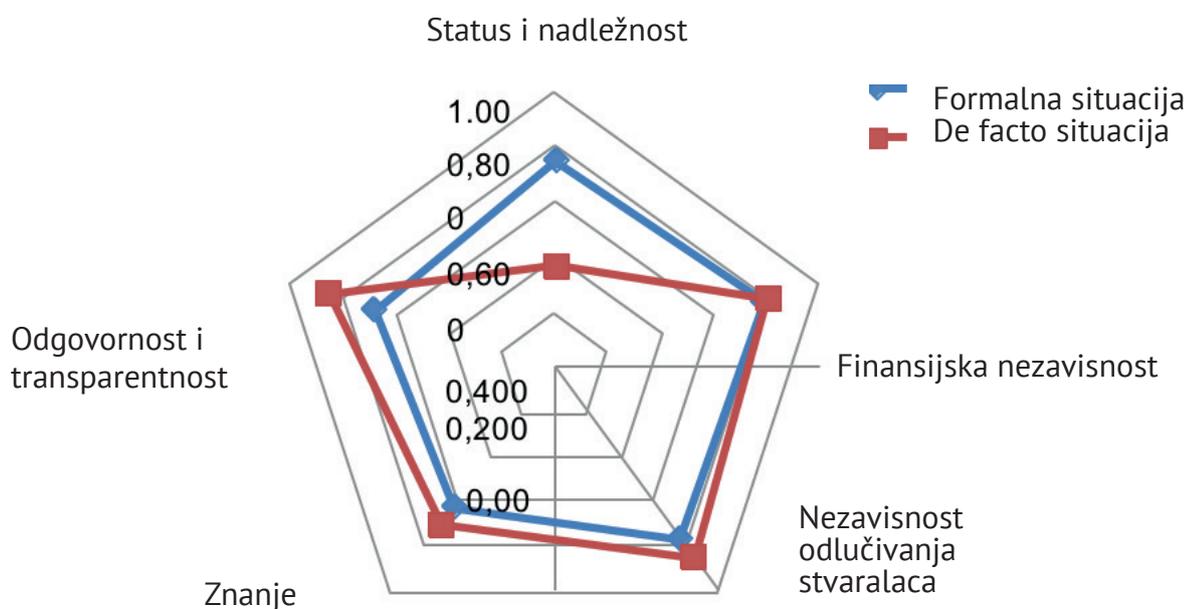
TABELA 38 - MEĐUNARODNA SARADNJA

Država	Telo	Sarađuje li s drugim nacionalnim nadzornim telima u EU i na međunarodnim forumima?	Izvor i oblik saradnje (pravna osnova)	Ko- men- tari
Srbija	Nadzorno telo za elektronske medije	<p>Da REM je član:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Evropske platforme regulatornih agencija-EPRA • Mediteranske mreže regulatornih tela - ERGA • Foruma Nadzorne agencije Black Sea Broadcasting - BSEC BRAF • Regulatornog foruma centralne Evrope - CERF <p>Izvor: Izveštaj o radu REM za 2016. god. (samo na srpskom jeziku) http://rem.rs/uploads/files/PDF/Izvestaj%20o%20radu%202016.pdf</p>	Zakon o elektronskim medijima (Sl. glasnik 83/2014) Član 27. (Saradnja s vladom, drugim agencijama i organizacijama) Nadzorno telo treba da sarađuje s nadzornim telima iz drugih zemalja u oblasti pružanja medijskih usluga, tj. s odgovarajućim međunarodnim organizacijama po pitanjima u okviru svoje nadležnosti.	

DODATAK C:

ALAT ZA RANGIRANJE

	Formalna situacija	De facto situacija
Status i nadležnost	0,750	0,370
Finansijska nezavisnost	0,790	0,800
Nezavisnost odlučivanja	0,760	0,852
Znanje	0,620	0,700
Odgovornost i transparentnost	0,680	0,857



Formalna situacija			
Ima li nadzorno telo ovlašćenja za prikupljanja informacija od reguliranih osoba (npr. informacija koje se odnose na kvote)?	1	6	6
Da	6		
Ne	0		
Može li nadzorno telo dobiti uputstva (od tela koje nije sud), koja se odnose na pojedinačne slučajeve/odluke u vezi sa njegovim ovlašćenjem za sprovođenje politike (ne uzimajući u obzir moguće demokratske kontrolne mehanizme poput onih od strane parlamenta)?	3	3	13
Ne	13		
Da, od strane Parlamenta	4		
Da, od strane vlade/ministra u ograničenom broju	3		
Da, od strane vlade/ministra u mnogim slučajevima	0		
Može li neko telo (koje nije sud/upravni sud), da poništi odluke nadzornog tela?	1	13	13
Ne	13		
Da, uz pomoć Parlamenta	4		
Da, uz pomoć vlade/ministra u ograničenom broju	3		
Da, uz pomoć vlade/ministra u mnogim slučajevima	0		
Koju vrstu izvršnih ovlašćenja ima nadzorno telo?	3	0	13
Raspoloživost mnogobrojnih proporcionalnih izvršnih ovlašćenja (upozorenja, odvratajuće novčane kazne, suspenzija/ukidanje licence)	13		
Ne svi raspoloživi rasponi izvršnih ovlašćenja, već ovlašćenja za uvođenje odvratajućih novčanih kazni	10		
Nema ovlašćenja za uvođenje odvratajućih novčanih kazni	0		
Imaju li nadzorna tela dovoljno zakonskih ovlašćenja za donošenje odluka koje se odnose na unutrašnju organizaciju i ljudske resurse?	1	9	9
Da	9		
Ne	0		
Finansijska nezavisnost	bodovi (od):	79	100
Ko utvrđuje budžet nadzornog tela?	2	29	40
Samo nadzorno telo	40		
Parlament, uključujući nadzorno telo	29		
Vlada/ministar, uključujući nadzorno telo	26		
Bez uključivanja nadzornog tela	0		
Određuje li zakon jasno postupak donošenja i odobravanja budžeta?	1	17	17
Da	17		
Ne	0		
Koji su izvori prihoda nadzornog tela?	2	20	30
Naknade prikupljene iz privrede - sopstvena sredstva, spektar naknada	30		
Mešovitenaknade (finansiranje od strane industrije i vlade)	20		
Samo finansiranje od strane Vlade	0		
Precizira li zakon jasno izvore finansiranja?	1	13	13

Da	13		
Ne	0		
Nezavisnost odlučivanja	bodovi (od):	76	100
Što je sve uključeno u vrhovno telo za donošenje odluka unutar nadzornog tela?	1	10	10
Odbor	10		
Pojedinac	0		
Ko donosi konačnu odluku u postupku predlaganja/ imenovanja vrhovnog tela za donošenje odluka unutar nadzornog tela?	1	13	13
Mešavina parlamenta / Vlade / civilnog društva / profesionalnih organizacija	13		
Uključene su vodeća i opozicione stranke	12		
Parlament i vlada	11		
Parlament i premijer/predsednik	9		
Parlament i političke stranke	8		
Samo Parlament	7		
Samo vlada	3		
Samo predsednik/premijer/ministar	0		
Ne primenjuje se/ostali postupci	0		
Koliko traje mandat predsednika/članova odbora?	1	7	7
Fiksni mandat određenog vremenskog trajanja (duži od izbornog ciklusa)	7		
Fiksni mandat (kraći ili duži od izbornog ciklusa)	3		
Nije precizirano	0		
Podudara li se trajanje mandata s izbornim ciklusom?	1	10	10
Ne	10		
Da/nije precizirano	0		
Predviđa li zakon mogućnost da se članovi odbora određuju u različitim vremenskim tačkama (stepenovano određivanje)?	2	0	7
Da	7		
Ne	0		
Nije primenljivo (nema članova odbora)	0		
Kakva je situacija s obzirom na obnovu članova odbora/predsednika?	1	7	7
Obnova članstva nije moguća / ograničena je na jedan ili dva slučaja	7		
Dopuštena u više od dva slučaja / nije precizirano	0		
Nije primenljivo (bez fiksnog termina)	0		
Da li su pravila o nespojivosti u fazi određivanja/imenovanja članova odbora/predsednika			
takva da vrhovno telo za donošenje odluka ...	2	3	10
ne može biti sastavljeno od članova vlade/parlamenta/industrije	10		
može se sastojati od jedne ili dve od sledećih grupa: vlada/parlament/industrija	3		
može se sastojati od članova vlade/parlamenta/industrije	0		
Proteže li se nespojivost na rodbinu?	2	0	1
Da	1		
Ne	0		
Nije primenljivo (nema pravila o nespojivosti)	0		

Postoje li zahtevi za delovanje u nezavisnom svojstvu?	1	3	3
Da	3		
Ne	0		
Postoje li pravila za sprečavanje sukoba interesa između predsednika/članova odbora tokom njihovog mandata?	1	3	3
Da	3		
Ne	0		
Postoji li vremensko razdoblje tokom kojeg su bivši članovi odbora ograničeni u svom radu za regulisane subjekte (takozvano razdoblje „hlađenja“)?	2	0	3
Da	3		
Ne	0		
Kako se može otpustiti predsednik / pojedinačni članovi odbora?	4	7	13
Otpuštanje nije moguće	13		
Otkaz je moguć jedino iz objektivnih razloga utvrđenih zakonom (ne postoji diskrecija)	13		
Objektivni razlozi utvrđeni zakonom, ali uz poštovanje diskrecionog prava. Ovlašćenja za otpuštanje predata su nadzornom telu / pravosuđu.	9		
Objektivni razlozi utvrđeni zakonom, ali uz poštovanje diskrecionog prava. Ovlašćenja za otpuštanje nisu predata nadzornom telu / pravosuđu.	7		
Otpuštanje je moguće, ali navedeni razlozi utvrđeni zakonom, ili ne postoje pravila o otpuštanju.	0		
Otpuštanje celog odbora	1	13	13
Nije moguće otpustiti celi odbor	13		
Moguće je otpustiti celi odbor	0		
Nije primenljivo (nema odbora)	0		
Znanje	bodovi (od):	62	100
Da li su zahtevi za stručnom ekspertizom (tj. znanje/iskustvo) utvrđeni zakonom? Vredi li to i za članove odbora/predsednika?	1	19	19
Da	19		
Ne	0		
Da li su zahtevi za stručnom ekspertizom utvrđeni zakonom? Vredi li to i za više osoblje?	2	0	19
Da	19		
Ne	0		
Nije primenljivo (nema višeg osoblja)	0		
Da li su zahtevi za kvalifikacijama (npr.stepen obrazovanja, diploma) utvrđeni zakonom? Vredi li to i za članove odbora/predsednika?	1	19	19
Da	19		
Ne	0		
Da li su zahtevi za kvalifikacijama utvrđeni zakonom? Vredi li to i za više osoblje?	2	0	19
Da	19		
Ne	0		
Nije primenljivo (nema višeg osoblja)	0		
Predviđa li zakon mogućnost da nadzorno telo zatraži spoljašnji savet?	1	12	12
Da	12		
Ne	0		

Ima li nadzorno telo zakonsku obavezu saradnje s ostalim nacionalnim ili stranim nadzornim telima i ima li za to odgovarajući mandat?	1	12	12
Da	0		
Ne			
Odgovornost i transparentnost	bodovi (od):	68	100
Predviđa li zakon potrebu objavljivanja odluka nadzornog tela?	1	12	12
Da	12		
Ne	0		
Predviđa li zakon potrebu motivisanja odluka nadzornog tela?	1	12	12
Da	12		
Ne	0		
Ima li nadzorno telo zakonsku obavezu organizacije konsultacija?	2	4	8
Da, u svim slučajevima (koji imaju direktan ili indirekta uticaj na više od jedne zainteresovane strane)	8		
Da, ali samo u slučajevima definisanim zakonom	4		
Ne	0		
Nije primenljivo	0		
Ima li nadzorno telo obavezu organizacije takvih konsultacija kao što su otvorene ili zatvorene konsultacije?	1	8	8
Otvorene konsultacije	8		
Zatvorene konsultacije	4		
Konsultacije nisu potrebne	0		
Ima li nadzorno telo obavezu izveštavanja i da li je ona definisana zakonom?	2	9	12
Da, obaveza izveštavanja je definisana zakonom i odnosi se na širu javnost (uključujući javna tela)	12		
Da, obaveza izveštavanja je definisana zakonom i ograničena samo na javna tela (npr. parlament i/ili vlada)	9		
Ne	0		
Da li je zakonom definisan mehanizam ex-post kontrole koju sprovodi demokratski izabrano telo (npr. odobravanje godišnjeg izveštaja od strane parlamenta ili tokom političke/javne rasprave u kojoj telo učestvuje)?	2	0	16
Da	16		
Ne	0		
Da li je žalbeni postupak na odluku nadzornog tela predviđen zakonom?	3	6	12
Da, u svim okolnostima i pred spoljašnjim sudom/upravnim sudom	12		
Da, u svim okolnostima, ali samo pred nezavisnim telom (bez daljeg žalbenog postupka pred sudom/upravnim sudom)	9		
Da, ali samo u nekim okolnostima i pred spoljašnjim sudom/upravnim sudom	6		
Da, ali samo u nekim okolnostima i samo pred nezavisnim telom (bez daljeg žalbenog postupka pred sudom/upravnim sudom)	4		
Ne	0		
Koji su očekivani razlozi žalbe?	2	5	8
Greške koje se tiču činjenica i pogrešna primena prava (tj. merituma)	8		

Samo greške u primeni prava	5		
Samo greške koje se tiču činjenica	3		
Nije primenljivo (ne postoji žalbeni postupak)	0		
Da li je revizija finansijske situacije predviđena zakonom?	1	12	12
Da	12		
Ne	0		
De facto situacija			
Status i nadležnost	bodovi (od):	37	100
Da li je zakon o statusu nadzornog tela bio izmenjen na način da je smanjio njegov status i nadležnost?	2	0	9
Ne	9		
Da	0		
Nije primenljivo (nije postavljeno kao odvojeno telo)	0		
Da li je zakon koji uređuje funkcionisanje nadzornog tela bio izmenjen kako bi uticao na određeni slučaj/spor?	1	9	9
Ne	9		
Da	0		
Da li se koriste formalna ovlašćenja (ovlašćenje za sprovođenje politike i ovlašćenje za donošenje odluka u statusu treće osobe, osim sankcija)?	2	5	10
Da, za sve vrste ovlašćenja u svim slučajevima	10		
Da, ali ne za sve vrste ovlašćenja niti u svim slučajevima	5		
Ne	0		
Kako nadzorno telo nadgleda pravilno sprovođenje pravila od strane regulisanih subjekata?	2	5	9
Kroz praćenje u skladu sa uspostavljenom strategijom i/ili indireg metodom	9		
Kroz ad hoc praćenje/praćenje nakon ulaganja prigovora, uz pridržavanja konkretnih postupaka koji se odnose na pritužbe	5		
Kroz ad hoc praćenje/praćenje nakon ulaganja prigovora, bez pridržavanja konkretnih postupaka koji se odnose na pritužbe	0		
Može li nadzorno telo primiti uputstva od tela koje nije sud, koja se odnose na pojedinačne slučajeve/odluke u vezi sa sprovođenjem politike tokom poslednjih pet godina?	2	0	9
	9		
Ne	0		
Da	1	9	9
Da li su odluke nadzornog tela u poslednjih pet godina bile poništene od strane tela koje nije sud/ upravni sud?	9		
	0		
Ne	2	0	9
Da	9		
Da li je nadzorno telo sprovelo odgovarajuće mere u slučaju materijalne povrede od strane AVMS/ TVwF?	0		
Da	0		
Ne	2	0	9
Nije primenljivo (nije bilo materijalnih povreda)	9		

Da li je nadzorno telo sprovelo odgovarajuće sankcije u slučaju kontinuirane povrede od strane AVMS/TVwF?	0		
Da	0		
Ne	2	0	9
Nije primenljivo (nije bilo kontinuiranih povreda)	9		
U slučaju višestrukih povreda od strane AVMS/TVwF: da li su preduzete nepristrasne/uporedive mere na sve pružaoce usluga?	0		
	0		
Da			
Ne			
Nije primenljivo (nije bilo povreda od strane različitih pružalaca usluga)			
Donosi li nadzorno telo efikasne odluke o unutrašnjoj organizaciji i ljudskim resursima?	2	0	9
Da	9		
Ne	0		
Ima li nadzorno telo dovoljan broj članova osoblja za izvršenje svojih zadataka	1	9	9
Da	9		
Ne	0		
Finansijska nezavisnost	bodovi (od):	80	100
Da li su sredstva iz budžeta nadzornog tela dovoljna za izvršenje njegovih zadataka	1	40	40
Da	40		
Ne	0		
Da li je budžet nadzornog tela dovoljno stabilan tokom vremena	1	20	20
Da	20		
Ne	0		
Ima li nadzorno telo dovoljno autonomije u određivanju zadataka na koje će trošiti sredstva iz svog budžeta	2	0	20
Da	20		
Ne	0		
Da li se vrši pritisak na nadzorno telo u svrhu nadoknade nedostatka stabilnog finansiranja od strane države ili tržišta,			
uvođenjem novčanih kazni ili zahteva za ad hoc finansiranje od strane države	1	20	20
Ne	20		
Da	0		
Nije primenljivo	0		
Nezavisnost odlučivanja	bodovi (od):	69	81
Organizacija vrhovnog organa za donošenje odluka unutar nadzornog tela (odbor ili savet)			
Odražava li se struktura političke većine ili politička ovlašćenja na sastav vrhovnog tela za donošenje odluka	3	0	0
Ne	19		
Da	0		
Ne može se utvrditi	0		

Da li je bilo slučajeva u kojima imenilac nije odredio imenovanog kandidata	2	0	12
Ne	12		
Da	0		
Nije primenljivo (ne postoji faza imenovanja/obaveza određivanja imenovanih kandidata)	0		
Da li su članovi odbora/predsednik dali ostavku pre isteka mandata zbog određenih političkih sukoba	1	19	19
Ne	19		
Da	0		
Da li je u poslednjih pet godina jedan ili više članova odbora bio otpušten iz neobjektivnih razloga	1	25	25
Ne	25		
Da	0		
Da li je pre završetka razdoblja od poslednjih pet godina otpušten ili smenjen celi odbor?			
1	25	25	
Ne	25		
Da	0		
Nije primenljivo (nije moguće)	0		
Znanje	bodovi (od):	70	100
Imaju li članovi odbora/predsednik odgovarajuće kvalifikacije i stručnu ekspertizu za izvršavanje zadataka			
nadzornog tela	2	15	30
Da, svi	30		
Da, većina njih	15		
Ne	0		
Ima li više osoblje odgovarajuće kvalifikacije i stručnu ekspertizu za izvršavanje zadataka nadzornog tela	2	15	30
Da, svi	30		
Da, većina njih	15		
Ne	0		
Nije primenljivo (nema višeg osoblja)	0		
Da li nadzorno telo u slučaju potrebe traži pomoć spolja	1	20	20
Da	20		
Ne	0		
Sarađuje li nadzorno telo s ostalim nacionalnim/stranim nadzornim telima nadležnim za upravljanje audiovizuelnim medijima	1	20	20
Da	20		
Ne	0		
Odgovornost i transparentnost	bodovi (od):	78	91
Objavljuje li nadzorno telo svoje odluke (zajedno s motivima)?			
1	10	10	
Da, objavljuje sve odluke (i motive)	10		
Da, ali se objavljuju samo neke odluke	5		

Ne	0		
Gde se objavljuju odluke	1	6	6
Na internet stranici (i eventualno ostalim službenim kanalima)	6		
U službenom glasniku ili ostalim službenim kanalima (ali ne na internet stranici)	0		
Nije primenljivo (odluke se ne objavljuju)	0		
Organizuje li nadzorno telo konsultacije	2	4	8
Da, u svim slučajevima (koji imaju direktan ili indirektan uticaj na više od jedne zainteresovane strane)	8		
Da, ali samo u slučajevima definisanim zakonom	4		
Ne	0		
Ima li nadzorno telo obavezu organizacije takvih konsultacija kao otvorenih ili zatvorenih konsultacija	1	7	7
Otvorene konsultacije	7		
Zatvorene konsultacije	4		
Nema konsultacija	0		
Objavljuje li nadzorno telo odgovore na konsultacije?			
1	6	6	
Da	6		
Ne0			
Nije primenljivo (konsultacije se ne organizuju)	0		
Tumači li nadzorno telo u kojoj meri se odgovori uzimaju u obzir kod donošenja konačnih odluka	1	9	9
Da	9		
Ne	0		
Nije primenljivo (konsultacije se ne organizuju)	0		
Objavljuje li nadzorno telo periodične izveštaje o svojim aktivnostima?			
1	9	9	
Da	9		
Ne	0		
Da li je u poslednjih pet godina nadzorno telo bilo podvrgnuto proceni / kontroli koju sprovodi neko demokratski izabrano telo	2	0	9
Da	9		
Ne	0		
Da li je u poslednjih pet godina bilo slučajeva u kojima je izveštaj (ili drugi oblik odobravanja demokratski izabranog tela)			
bio odbijen	3	0	0
Ne	9		
Da	0		
Nije primenljivo (nema zahteva za odobravanje izveštaja od strane spoljašnjeg tela)	0		
Da li su odluke nadzornog tela bile poništene od strane suda/upravnog suda u značajnom broju slučajeva	1	9	9
Ne	9		
Da	0		

Nije primenljivo (nije moguće)	0		
Podleže li nadzorno telo periodičnoj vanjskoj reviziji finansija	1	9	9
Da	9		
Ne	0		
Da li je revizija otkrila ozbiljne zloupotrebe finansija	1	9	9
Ne	9		
Da	0		
Nije primenljivo (ne podleže periodičnoj spoljašnjoj reviziji)	0		