

Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Нацрта правилника о начину изрицања мера пружаоцима медијске услуге

I Општа процена ризика корупције

Регулаторно тело за електронске медије припремило је и објавило Нацрт правилника о начину изрицања мера пружаоцима медијске услуге (у даљем тексту: Нацрт правилника) поводом којег је у току јавна расправа.

Одредбама Закона о електронским медијима ("Службени гласник РС", бр. 83/2014) предвиђено је, између осталог, да Регулатор прописује ближа правила о начину изрицања мера пружаоцима медијске услуге и доноси опште акте на основу овлашћења из овог закона у року од шест месеци од дана његовог на ступања на снагу. Полазећи од тога, Нацртом правилника се, у складу са законом, прописују правила о начину поступања Регулатора у поступку изрицања мера и услови за изрицање мера пружаоцима медијске услуге због повреде обавеза које се односе на програмски садржај прописане члановима 47-71. Закона о електронским медијима, као и због повреда услова који су садржани у дозволи или одобрењу за пружање медијске услуге.

Међутим, један од недостатака и ризика корупције у одредбама Закона о електронским медијима јесте то што нису јасно и прецизно прописани услови и критеријуми који ће се користити приликом одређивања врсте мере која ће се изрећи пружаоцу медијске услуге. На овај начин, Регулатору су дата широка дискрециона овлашћења приликом одређивања врсте мере која ће се изрећи пружаоцима медијске услуге, као и овлашћење да ближе уреди одређена питања која би требало уредити законским одредбама. Поред тога, одредбама Нацрта правилника Савету Регулатора се остављају широка дискрециона овлашћења у погледу одлучивања о саслушању подносилаца пријаве, као и у погледу одлучивања о одузимању дозволе. Имајући у виду све наведено, као и чињеницу да се подзаконским актима не могу уређивати питања која је нужно регулисати законским одредбама, сматрамо да се доношењем овог правилника, без допуна Закона о електронским медијима којима ће се прецизније и јасније прописати услови и критеријуми за изрицање мера пружаоцима медијске услуге, неће отклонити наведени недостаци.

Поред поменутих недостатака, одредбе Нацрта правилника садрже ризике корупције који се односе на употребу недовољно прецизних формулација, правне празнине, непостојање јасно прописаних рокова за доношење одлуке Регулатора поводом образложеног извештаја стручне службе и за поступање стручне службе по пријавама физичких и правних лица, међусобну неусаглашеност одредаба Нацрта правилника и неусаглашеност појединих одредаба Нацрта правилника са Законом о електронским медијима, као и употребу различитих израза за исти појам.

II Процена ризика корупције у појединим одредбама Нацрта правилника

У овом делу мишљења налази се приказ ризика корупције у појединим одредбама Нацрта правилника које се односе на поступак изрицања мера, врсте мера и критеријуме одређивање мера.

Члан 4.

Овим чланом уређује се покретање поступка по службеној дужности. Према ставу 1, Регулатор покреће поступак изрицања мера по службеној дужности на основу образложеног извештаја своје стручне службе којим се *констатује повреда обавеза која се односи на програмски садржај и/или због повреда услова који су садржани у дозволи или одобрењу за*

пужање медијске услуге. Поред тога, ставом 7. предвиђено је да се извештај подноси Савету ради доношења одлуке о покретању поступка изрицања мере.

Овде је пре свега нејасно да ли стручна служба сачињава образложени извештај само када констатује повреду обавезе која се односи на програмски садржај, или и у случајевима повреде услова који су садржани у дозволи или одобрењу за пружање медијске услуге. Поред тога, нејасно је и да ли Регулатор покреће поступак за изрицање мере у свакој ситуацији када стручна служба поднесе образложени извештај и/или због повреда услова који су садржани у дозволи или одобрењу за пружање медијске услуге. Имајући у виду наведено, сматрамо да је потребно допунити ове одредбе тако што ће се појаснити када стручна служба сачињава образложени извештај и да ли Регулатор по пријему таквог извештаја увек покреће поступак за изрицање мера. Поред тога, указујемо да је овим одредбама потребно прописати и рок за доношење одлуке поводом образложеног извештаја стручне службе.

Ставом 2. прописано је да стручна служба сачињава извештај у оквиру вршења контроле рада пружалаца медијских услуга и на основу одлуке Савета Регулатора. Међутим, с обзиром на то да није прецизирано када се врши контрола рада пружалаца медијске услуге, нити су одређени рокови за поступање стручне службе, препорука је да се ова питања уреде Нацртом правилника.

Члан 6.

Овај члан односи се на поступање Регулатора по пријави физичког или правног лица. Према ставу 1, стручна служба Регулатора *одмах* по пријему пријаве утврђује да ли је пријава поднета у предвиђеном року, да ли је потпуна и разумљива и да ли се по истој може даље поступати. Поред тога, ставом 5. предвиђено је да кад стручна служба утврди да је пријава потпуна и разумљива, дужна је да пријаву *без одлагања* достави пружаоцу медијске услуге на чији програмски садржај се пријава односи са захтевом да се о њој писмено изјасни најкасније у року од осам дана од дана достављања пријаве. Ове одредбе, по нашем мишљењу, садрже ризик корупције који се огледа у непостојању јасно одређених рокова за поступање стручне службе. Имајући у виду наведено, препорука је да се ова одредба измени тако што ће се уместо употребе речи *одмах* и *без одлагања* прописати рокови за поступање стручне службе по пријавама физичких и правних лица.

Члан 7.

Одредбе овог члана тичу се тока поступка. Ставом 4. прописано је да Савет *може* у току поступка саслушати и подносиоца пријаве. Овом одредбом остављено је широко дискреционо овлашћење, па је препорука да се, како би се отклонила могућност различитог тумачења, прецизира када ће Савет у току поступка саслушати подносиоца пријаве.

Члан 9.

Овим чланом предвиђено је да када Савет након спроведеног поступка, који је покренут на основу извештаја стручне службе, утврди да пружалац медијске услуге није учинио повреду обавеза и/или услова који су садржани у дозволи или одобрењу за пружање медијске услуге, донеће одлуку којом обуставља поступак изрицања мера. Међутим, за разлику од одредбе о одлуци којом се као неоснована одбија пријава физичког или правног лица, овде није прецизирано да одлука Савета мора бити образложена и достављена пружаоцу медијске услуге и подносиоцу пријаве, уколико га има. Имајући у виду наведено, препорука је да се ова одредба допуни и да се предвиди да одлука Савета којом се обуставља поступак изрицања мера мора бити образложена и достављена наведеним лицима.

Члан 10.

У овој одредби је наведено да *када Савет након спроведеног поступка, који је покренут на основу пријаве из члана 5. овог правилника донеће одлуку којом се пријава одбија као*

неоснована.

Ова одредба је нејасна и непотпуна, с обзиром на то да не прописује када ће Савет донети одлуку којом ће пријаву одбити као неосновану. У циљу отклањања овог недостатка, сматрамо да је након речи *овог правилника* потребно додати речи *утврди да пружилац медијске услуге није повредио или угрзео лични интерес подносиоца пријаве*.

Члан 11.

Овај члан тиче се одлуке о изрицању мера. Према ставу 4, у диспозитиву одлуке Регулатор утврђује текст изречене мере коју је пружалац медијске услуге дужан да објави у свом програму и који се објављује у *штампаном медију*. Овом одредбом, међутим, није ближе одређено у ком *штампаном медију* је пружалац медијске услуге дужан да објави текст изречене мере, док је, с друге стране, чланом 31. став 1. Закона о електронским медијима прописано да се ради о *штампаном јавном гласилу које се дистрибуира на подручју за које пружалац медијске услуге има дозволу, о трошку пружаоца медијске услуге*. Имајући у виду ово, као и чињеницу да се у наведеној одредби Закона о електронским медијима и у ставу 7. овог члана Нацрта правилника не користи израз *штампани медиј*, већ израз *штампано јавно гласило*, сматрамо да је речи *штампаном медију* потребно заменити речима *штампаном јавном гласилу које се дистрибуира на подручју за које пружалац медијске услуге има дозволу, о трошку пружаоца медијске услуге*.

Према ставу 6, у диспозитиву одлуке Регулатор ће утврдити обавезу пружаоца медијске услуге када, у којој емисији, ком делу програма и на који начин је дужан да објави текст изречене мере, као и обавезу достављања снимка програма у коме је објављен утврђени текст. С друге стране, чланом 31. став 1. Закона о електронским медијима прописано је да се мере објављују уз ознаку „опомена”, „упозорење”, односно „привремена забрана објављивања програмског садржаја”, у тексту који утврђује Регулатор, у програму пружаоца медијске услуге у првој наредној емисији и још једном у програму истог дана или најкасније у року од 24 сата, у времену између 18,00 и 21,00 сати на телевизији, односно у времену између 7,00 и 10,00 сати на радију, као и у штампаном јавном гласилу које се дистрибуира на подручју за које пружалац медијске услуге има дозволу, о трошку пружаоца медијске услуге. Имајући у виду наведено, препорука је да се ова одредба Нацрта правилника измени и усагласи са одредбом члана 31. став 1. Закона о електронским медијима.

Члан 13.

Овим чланом прописане су врсте мера које Регулатор може изрећи пружаоцу медијске услуге. Ставом 7. прописано је да пружаоцу медијске услуге који и поред изреченог упозорења, односно привремене забране објављивања програмског садржаја, настави да не извршава одредбе Закона или прописа донетих на основу њега, или не поштује услове предвиђене дозволом, или који не поступи по мерама за отклањање учињених повреда које је Савет утврдио, Савет *може* одузети дозволу. Ова одредба, која је идентична одредби члана 32. Закона о електронским медијима, садрже ризик корупције, јер остављају широка дискрециона овлашћења Савету приликом одлучивања о одузимању дозволе. Имајући у виду наведено, препорука је да се одредбама Закона о електронским медијима и овог правилника прецизира у којим случајевима ће Савет донети одлуку о одузимању дозволе, како би се отклонила могућност различитог тумачења.

Члан 14.

Ставом 1. овог члана одређени су критеријуми за одређивање мера које Савет изриче пружаоцу медијске услуге, који су преузети из члана 29. став 4. Закона о електронским медијима. Поред тога, ставом 2. прописано је да тешка повреда обавезе увек постоји када пружалац медијске услуге учини повреду такстативно наведених одредаба Закона о електронским медијима, *када је повреду учинио намерно или крајњом непажњом из побуда*

сензационализма или остваривања користи, а такво чињење је изазвало узнемиреност јавности, док, према ставу 3, нарочито тешка повреда обавезе увек постоји када пружалац медијске услуге повреду обавезе из одредаба Закона о електронским медијима, које су наведене у ставу 2 учини намерно, учесталим понављањем радње којом се повреда чини, из побуда сензационализма или остваривања користи а такво понашање је изазвало нарочиту узнемиреност јавности или када је пружаоцу медијске услуге за истоврсну повреду раније већ изречена мера.

По нашем мишљењу, наведени критеријуми су уопштени, непрецизни и подложни различитим тумачењима, чиме се Регулатору дају широка дискрециона овлашћења приликом одређивања врсте мере која ће се изрећи пружаоцима медијске услуге. Препорука је да се допунама Закона о електронским медијима и потом Нацрта правилника прецизније и јасније одреде услови и критеријуми за изрицање мера пружаоцима медијске услуге.

III Закључак

Нацртом правилника се, у складу са законом, прописују правила о начину поступања Регулатора у поступку изрицања мера и услови за изрицање мера пружаоцима медијске услуге. Међутим, један од недостатака и ризика корупције у одредбама Закона о електронским медијима јесте то што нису јасно и прецизно прописани услови и критеријуми који ће се користити приликом одређивања врсте мере која ће се изрећи пружаоцу медијске услуге. На овај начин, Регулатору су дата широка дискрециона овлашћења приликом одређивања врсте мере која ће се изрећи пружаоцима медијске услуге, као и овлашћење да ближе уреди одређена питања која би требало уредити законским одредбама. Имајући у виду све наведено, као и чињеницу да се подзаконским актима не могу уређивати питања која је нужно регулисати законским одредбама, сматрамо да се доношењем овог правилника, без допуна Закона о електронским медијима којима ће се прецизније и јасније прописати услови и критеријуми за изрицање мера пружаоцима медијске услуге, неће отклонити наведени недостаци.

Поред поменутих недостатака, одредбе Нацрта правилника садрже ризике корупције који се односе на употребу недовољно прецизних формулација, правне празнине, непостојање јасно прописаних рокова за доношење одлуке Регулатора поводом образложеног извештаја стручне службе и за поступање стручне службе по пријавама физичких и правних лица, међусобну неусаглашеност одредаба Нацрта правилника и неусаглашеност појединих одредаба Нацрта правилника са Законом о електронским медијима, као и употребу различитих израза за исти појам.

Агенција за борбу против корупције сматра да ће отклањање идентификованих недостатака и ризика корупције допринети адекватнијем уређењу ове области.