

## **Preporuka br. R (2000) 23**

### **Komiteta ministara državama članicama o nezavisnosti i funkcijama regulatornih organa u oblasti radio-difuzije<sup>1</sup>**

*(usvojio Komitet ministara 20. decembra 2000. na 735. sastanku zamenika ministara)*

Komitet ministara, na osnovu člana 15.b Statuta Saveta Evrope,

Imajući u vidu da je cilj Saveta Evrope postizanje većeg jedinstva između članica kako bi se očuvali i promovisali ideali i načela koji su njihovo zajedničko nasleđe i podstakao njihov ekonomski i društveni napredak;

Imajući na umu član 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima onako kako ga tumači Evropski sud za ljudska prava;

Podsećajući na značaj koji za demokratska društva ima postojanje široko niza nezavisnih i samostalnih sredstava komunikacija, čime se omogućava ispoljavanje raznolikosti ideja i mišljenja, onako kako je to utvrđeno u Deklaraciji o slobodi izražavanja i informisanja od 29. aprila 1982. godine;

Podsećajući na značajnu ulogu radio-difuznih medija u savremenim demokratskim društvima;

Naglašavajući da je za garantovanje postojanja širokog niza nezavisnih i samostalnih radio-difuznih medija osnovno da se obezbedi adekvatno i srazmerno regulisanje oblasti radio-difuzije da bi se garantovala sloboda medija i istovremeno osigurala ravnoteža između te slobode i drugih legitimnih prava i interesa;

---

<sup>1</sup> Prilikom usvajanja ove Preporuke, delegacija Ruske Federacije je izrazila rezerve u vezi sa jed- nim brojem smernica iz aneksa ovog dokumenta

Smatrajući da u tom cilju osnivanje posebnih nezavisnih regulatornih organa u oblasti radio-difuzije, sa stručnim znanjem o tom području, treba da odigra značajnu ulogu u zakonski utvrđenim okvirima;

Konstatujući da će tehnički i ekonomski razvoj, koji dovodi do ekspanzije i daljeg povećavanja kompleksnosti te oblasti, uticati na ulogu ovih organa i eventualno stvoriti potrebu za većim prilagođavanjem propisa, pre svega samoregulatornih mera koje radio-difuzne organizacije same usvajaju;

Uviđajući da su, u skladu sa svojim pravnim sistemima i demokratskom i kulturnom tradicijom, države članice na različite načine osnivale regulatorne organe i da, shodno tome, postoji raznolikost u pogledu načina na koji su –i mere do koje su–ostvareni njihova nezavisnost, stvarna ovlašćenja i transparentnost;

Smatrajući da je, s obzirom na takvu situaciju, važno da države članice regulatornim organima u oblasti radio-difuzije garantuju autentičnu nezavisnost, pre svega uz pomoć niza pravila koja pokrivaju sve aspekte njihovog rada i mera koje im omogućavaju da svoje funkcije izvršavaju uspešno i efikasno,

Preporučuje da vlade država članica:

a. osnuju, ako to već nisu učinile, nezavisne regulatorne organe u oblasti radio-difuzije;

b. unesu u svoje zakone odredbe, a u svoju politiku mere kojima se regulatornim organima u oblasti radio-difuzije daju ovlašćenja koja im omogućavaju da obavljaju svoje zadatke onako kako je to propisano nacionalnim zakonodavstvom, na delotvoran, nezavisan i transparentan način, u skladu sa smernicama sadržanim u aneksu ove preporuke;

c. skrenu pažnju na ove smernice regulatornim organima u oblasti radio - difuzije, organima vlasti i odgovarajućim profesionalnim grupama, kao i širokoj javnosti, i da istovremeno obezbede stvarno poštovanje nezavisnosti regulatornih organa kada je reč o bilo kakvom uplitanju u njihove aktivnosti.

Aneks Preporuke br. (2000) 23

*Smernice koje se odnose na nezavisnost i funkcije regulatornih organa u oblasti radio-difuzije*

## **I Opšti zakonski okvir**

1. Države članice treba da obezbede osnivanje i neometano funkcionisanje regulatornih organa u oblasti radio-difuzije stvaranjem odgovarajućeg zakonskog okvira u te svrhe.

Pravila i procedure koji uređuju funkcionisanje regulatornih organa ili utiču na to funkcionisanje treba jasno da potvrde i zaštite njihovu nezavisnost.

2. Dužnosti i ovlašćenja regulatornih organa u oblasti radio-difuzije, kao i načini za utvrđivanje njihove odgovornosti, postupak imenovanja njihovih članova i načini njihovog finansiranja treba da budu jasno definisani zakonom.

## **II Imenovanje, sastav i funkcionisanje**

3. Pravila koja se tiču regulatornih organa u oblasti radio-difuzije, posebno njihovog sastava, predstavljaju ključni element njihove nezavisnosti. Ona stoga treba da budu utvrđena tako da ih zaštite od bilo kakvog uplitanja, pre svega političkih snaga ili ekonomskih interesa.

4. U tom cilju, potrebno je utvrditi posebna pravila u pogledu nespojivosti funkcija kako bi se izbeglo da:

- regulatorni organi budu pod uticajem političke vlasti;

- članovi regulatornih organa obavljaju funkcije ili imaju interese u preduzećima ili drugim organizacijama u medijskim ili srodnim sektorima, što bi moglo da dovede do sukoba interesa u vezi sa njihovim članstvom u regulatornom organu.

5. Osim toga, pravila treba da garantuju da članovi ovih organa:

- budu imenovani na demokratski i transparentan način;

- ne mogu da prihvate nikakav nalog ili instrukcije od bilo kog lica ili tela;

- ne daju nikakve izjave i ne preduzimaju nikakve radnje koje bi mogle da ugroze nezavisnost njihovih funkcija i od njih ne ostvaruju nikakvu korist.

6. Najzad, treba utvrditi precizna pravila u pogledu mogućnosti razrešenja članova regulatornih organa da bi se izbeglo da se razrešenje koristi kao sredstvo političkog pritiska.

7. Naročito je potrebno da razrešenje bude moguće samo u slučaju nepoštovanja pravila o nespojivosti funkcija kojima se članovi moraju povinovati ili ako se na odgovarajući način utvrdi da je određen član nesposoban da obavlja svoje funkcije, čime se ne umanjuje mogućnost da se on zbog razrešenja žali sudu. Štaviše, razrešenje po osnovu prekršaja, bez obzira da li je on povezan sa funkcijom u regulatornom organu ili ne, treba da bude moguće samo u ozbiljnim slučajevima, jasno utvrđenim zakonom, o kojima konačnu odluku donosi sud.

8. Imajući u vidu specifičnu prirodu sektora radio-difuzije i osobenosti zadataka regulatornih organa, u njihovom sastavu treba da budu stručnjaci za oblasti koje spadaju u nadležnost ovih organa.

### III Finansijska Nezavisnost

9. Finansiranje regulatornih organa - još jedan ključni element njihove nezavisnosti - treba da bude utvrđeno zakonom u skladu sa jasno definisanim planom, na osnovu procenjenih troškova aktivnosti regulatornih organa, kako bi im se omogućilo da svoje funkcije izvršavaju u potpunosti i nezavisno.

10. Organi vlasti ne treba da koriste ovlašćenja koja imaju u odlučivanju o finansijskim pitanjima da bi se uplitali u nezavisnost regulatornih organa. Osim toga, korišćenje usluga ili ekspertize državne administracije ili trećih lica ne treba da se odrazi na njihovu nezavisnost.

11. Finansijski aranžmani, gde god je to prikladno, treba da koriste mehanizme koji ne zavise od *ad hoc* odluka državnih ili privatnih institucija.

### IV Ovlašćenja i nadležnosti

#### Regulatorna ovlašćenja

12. Pod uslovom da ih je zakonodavac nedvosmisleno na njih preneo, regulatorni organi treba da imaju ovlašćenja za usvajanje pravila i smernica koji se odnose na oblast radio-difuzije. U okvirima utvrđenim zakonom, oni takođe treba da imaju ovlašćenja za usvajanje internih pravila.

#### Izdavanje dozvola

13. Jedan od osnovnih zadataka regulatornih organa u oblasti radio-difuzije, u normalnim okolnostima, jeste izdavanje dozvola za emitovanje. Osnovni uslovi i kriterijumi za izdavanje i obnavljanje dozvola za emitovanje treba da budu jasno utvrđeni zakonom.

14. Propisi kojima se reguliše postupak izdavanja dozvola treba da budu jasni i precizni i da se primenjuju na otvoren, transparentan i nepristrasan način. Odluke koje donose regulatorni organi u ovom kontekstu treba da imaju odgovarajući publicitet.

15. Regulatorni organi u oblasti radio-difuzije treba da učestvuju u procesu planiranja dometa nacionalnih frekvencija koje se dodeljuju radio-difuznim servisima. Oni treba da budu ovlašćeni da radio-difuznim organizacijama odobre da pružaju programske usluge na frekvencijama koje su im dodeljene za emitovanje programa. Ovo nema uticaja na dodelu frekvencija operaterima prenosne mreže na osnovu zakona o telekomunikacijama.

16. Kada sačine listu frekvencija, regulatorni organi treba javno i na odgovarajući način da raspišu oglas za prijem ponuda.

Oglas za prijem ponuda treba da sadrži određeni broj uslova, kao što su vrsta usluge, minimum trajanja programa, geografska zona emitovanja, način finansiranja, naknada za izdavanje dozvole i, u meri u kojoj je potrebno za takve konkurse, tehničke parametre koje podnosioci prijave treba da zadovolje. S obzirom na opšti interes, države članice mogu primeniti različite postupke za dodelu frekvencija radio-difuznim organizacijama javnog servisa.

17. U oglasima za prikupljanje ponuda treba takođe da bude naznačen sadržaj zahteva za izdavanje dozvole i dokumenata koje kandidati treba da podnesu. Kandidati, pre svega, treba da naznače strukturu, vlasnike i kapital njihove kompanije, kao i sadržinu i trajanje programa koje predlažu.

*Kontrola usklađenosti rada radio-difuznih organizacija sa njihovim za- dacima i obavezama*

18. Jedna od osnovnih funkcija regulatornih organa treba da bude i kontrola ispunjavanja uslova utvrđenih zakonom i sadržanih u dozvolama koje se izdaju radio-difuznim organizacijama. Oni pre svega treba da obezbede da radio-difuzne organizacije pod njihovom jurisdikcijom poštuju osnovna načela utvrđena Evropskom konvencijom o prekograničnoj televiziji, a posebno uslove iz člana 7.

19. Regulatorni organi ne treba da vrše *a priori* kontrolu programa i stoga kontrola emisija treba da usledi posle njihovog emitovanja.

20. Regulatornim organima treba dati pravo da od radio-difuznih organizacija traže i primaju informacije u meri u kojoj je to neophodno za izvršavanje njihovih zadataka.

21. Regulatorni organi treba da imaju ovlašćenja da, u okviru područja svoje nadležnosti, razmatraju žalbe koje se odnose na aktivnosti radio-difuznih organizacija i da redovno objavljuju svoje zaključke.

22. U slučaju kada radio-difuzna organizacija ne poštuje zakon ili uslove navedene u njenoj dozvoli, regulatorni organi treba da imaju ovlašćenje da primene sankcije u skladu sa zakonom.

23. Potrebno je da postoji niz sankcija propisanih zakonom, počev od upozorenja. Sankcije treba da budu srazmerne i o njima ne treba odlučivati pre nego što se radio-difuznoj organizaciji o kojoj se radi pruži mogućnost da se izjasni. Sve sankcije takođe treba da budu podložne preispitivanju od strane nadležnih sudskih instanci, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom.

## Ovlašćenja u odnosu na radio-difuzne organizacije javnog servisa

24. Regulatornim organima takođe može da se poveri izvršavanje zadataka koji su često u nadležnosti specifičnih nadzornih tela radio-difuznih organizacija javnog servisa, uz istovremeno poštovanje njihove uređivačke nezavisnosti i institucionalne samostalnosti.

## V Odgovornost

25. Regulatorni organi za svoj rad treba da odgovaraju javnosti i da, na primer, objavljuju redovne ili *ad hoc* izveštaje koji su od značaja za njihov rad ili za obavljanje njihovih zadataka.

26. Da bi se zaštitila nezavisnost regulatornih organa, a oni istovremeno učinili odgovornim za svoj rad, neophodno je da se nadzor nad njima vrši samo u pogledu zakonitosti njihovog delovanja i ispravnosti i transparentnosti njihovih finansijskih aktivnosti. U pogledu zakonitosti njihovih aktivnosti, ovaj nadzor treba vršiti samo *a posteriori*. Propisi o odgovornosti i nadzoru regulatornih organa treba da budu jasno definisani zakonima koji se na njih odnose.

27. Sve odluke i svi propisi koje su usvojili regulatorni organi treba da budu:

- obrazloženi u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom;
- otvoreni za preispitivanje od strane nadležnih pravosudnih organa, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom;
- dostupni javnosti.

## Obrazloženje

### Uvod

1. Radio-difuzni mediji sada, više nego ikada ranije, igraju ključnu ulogu u društvu i zbog svog uticaja na javnost imaju presudan značaj za demokratske procese. U isto vreme, ova oblast se ubrzano razvija zbog sve veće izloženosti konkurenciji (komercijalnih radio-difuznih servisa koji se razvijaju uporedo sa svojim konkurentima iz javnog sektora) i tehničkih promena (pojava digitalne radio-difuzije i preplitanja radio-difuzije, *on-line* usluga i telekomunikacija itd.).

2. Što se ova oblast više širi, postaje složenija i dinamičnija, to je izraženija potreba za dobro promišljenom i odgovarajućom regulativom da bi se obezbedilo njeno pravilno funkcionisanje. Ovo je panevropsko pitanje, iako su iskustva država članica Saveta Evrope u vezi sa regulativom u oblasti radio- difuzije veoma različita, što je, pre svega, odraz različitih političkih sistema, nivoa ekonomskog razvoja, istorijske i kulturne tradicije.

3. Svesna toga, Međuvladina grupa stručnjaka za medije u panevropskoj perspektivi (MM-S-EP) odlučila je da pripremi preporu u kojem se utvrđuju okviri za osnivanje (ukoliko već ne postoje) i unapređenje delotvornih nezavisnih regulatornih organa u oblasti radio-difuzije. Grupa je smatrala da bi takva preporuka, kao prvi međunarodni instrument u ovoj oblasti, mogla da bude naročito korisna za neke od novih država članica Saveta Evrope ili za one zemlje koje su podnele prijavu za članstvo, a kojima nedostaju relevantno iskustvo i informacije. U tom pogledu treba unaprediti razmenu informacija i saradnju između nacionalnih regulatornih organa u skladu sa onim što se već odvija na evropskom planu preko organizacija za saradnju, kao što su Evropska platforma regulatornih organa (EPRA) i mreža regulatornih organa u mediteranskim zemljama.

### *Preambula*

4. Preambula utvrđuje da oblast radio-difuzije treba da bude regulisana u zakonskim okvirima preko posebno ustanovljenih nezavisnih organa sa stručnim znanjem o ovom složenom području koje se ubrzano razvija. Da bi odgovorile ovom razvoju, potrebno je da države članice svojim regulatornim organima u oblasti radio-difuzije garantuju istinsku nezavisnost usvajanjem niza pravila kojima se uređuju najvažniji aspekti njihovog delovanja.

5. Štaviše, preambula ukazuje na to da će razvoj u oblasti radio-difuzije sigurno imati uticaj na ulogu organa kojima je poveren zadatak da ga regulišu. U cilju obezbeđivanja njegovog pravilnog funkcionisanja, u kontekstu promena koje su sada u toku, verovatno će se javiti potreba za većom prilagodljivošću regulative, pre svega samoregulatornih mera koje preduzimaju same radio- difuzne organizacije.

#### *Preporuka*

6. Grupa je smatrala da samom preporukom treba predvideti da vlade država članica obrazuju nezavisne regulatorne organe za oblast radio-difuzije, ako to već nisu učinile, i da u svoje zakonodavstvo uključe odredbe, a u svoju politiku mere kojima se regulatornim organima u oblasti radio-difuzije daju ovlašćenja koja im omogućavaju da ispune svoje zadatke onako kako je to propisano nacionalnim zakonodavstvom, na delotvoran, nezavisan i transparentan način.

7. Takođe se izričito preporučuje da vlade obezbede efikasno poštovanje nezavisnosti regulatornih organa kako bi ih zaštitile od bilo kakvog uplitanja političkih snaga ili ekonomskih interesa. Ova odredba se smatra posebno značajnom jer, u nekim slučajevima, uprkos postojanju odgovarajućeg pravnog okvira i činjenici da su se organi vlasti obavezali na garantovanje nezavisnosti regulatornih organa u oblasti radio-difuzije, u praksi postoji uplitanja u njihove aktivnosti.

8. Svakoj od država članica prepušteno je da, u skladu sa sopstvenim pravnim sistemom, odluči o nivou na kome će se gorepomenuta načela primenjivati. U zemljama u kojima je veći broj tela zadužen za regulativu u oblasti radio-difuzije (npr. federalne države ili zajednice), svako od njih mora primenjivati načela iz pomenute preporuke.

#### **I Opšti zakonski okvir**

9. Da bi se obezbedilo efikasno regulisanje radio-difuzije, uz istovremeno očuvanje stvarne nezavisnosti radio-difuznih organizacija u vezi sa određivanjem programa, sami regulatorni organi moraju biti zaštićeni od svih oblika političkog i ekonomskog uplitanja.

10. Zakonski okvir koji jasno definiše pravni status regulatornih organa i obim njihovih funkcija i ovlašćenja jeste preduslov njihove nezavisnosti u odnosu na organe vlasti, političke snage i ekonomske interese. Pošto se uspostavi, zakonski okvir će štiti regulatorne organe od spoljnih pritisaka.



11. Preporuka predviđa da se zakonskim okvirom utvrde pravila i postupci koji uređuju aktivnosti regulatornih organa ili utiču na njih. Iako se domet ovih pravila i postupaka može razlikovati od zemlje do zemlje, njima u najmanju ruku treba obuhvatiti jedan broj osnovnih elemenata, kao što su status, dužnosti i ovlašćenja regulatornih organa, načela njihovog rada, postupak imenovanja njihovih članova i način finansiranja.

## **II Imenovanje, sastav i funkcionisanje**

12. S obzirom na svoju ulogu i široka ovlašćenja, članovi regulatornih organa mogu biti izloženi pritisku različitih snaga ili interesa. Imajući u vidu tu opasnost i ograničenja predviđena drugim načelima Preporuke (videti naročito stav 26), pravila koja se odnose na regulatorne organe treba da budu definisana tako da ih zaštite od bilo kakvog uplitanja i da garantuju njihovu stvarnu nezavisnost.

13. Preporukom se utvrđuje da članove regulatornih organa u oblasti radio-difuzije treba imenovati na demokratski i transparentan način. Izraz „demokratski,“ treba razumeti u širem smislu, s obzirom na to da se članovi regulatornih tela nekada biraju, a da ih nekada imenuju organi vlasti (predsednik, vlada ili parlament ) ili nevladine organizacije.

14. U ovom pogledu, procedure za imenovanje mogu se u velikoj meri razlikovati od zemlje do zemlje, mada se mogu podvesti pod dve osnovne kategorije. U nekim zemljama se smatra da regulatorna tela treba da predstavljaju različite interese, struje mišljenja i političke i društveno-profesionalne grupe u društvu. U takvim slučajevima radi se o prilično velikim telima, čiji članovi – koje u mnogim slučajevima imenuju nevladine organizacije ili lokalne vlasti - obično ne rade puno radno vreme i nisu obavezno stručnjaci na tom polju.

15. U drugim zemljama se ne smatra neophodnim da članovi regulatornih organa predstavljaju ceo spektar društva, s obzirom na to da se na njih gleda kao na nezavisne „sudije“. U većini takvih slučajeva, regulatorni organ će biti kolegijum koji čini ograničen broj stručnjaka profesionalaca koje postavlja zakonodavna ili izvršna vlast, sa punim radnim vremenom i relativno dugim trajanjem mandata, kao i sa određenim ovlašćenjima za donošenje odluka. Čak i regulatorni organi iz ove druge kategorije moraju da poštuju načelo pluralizma i ne smeju da budu pod dominacijom bilo koje grupe ili političke partije. Pored toga, regulatorni organi moraju, u svakom slučaju, da deluju na transparentan način i budu podložni demokratskoj kontroli, imajući u vidu prirodu zadataka koje izvršavaju u ime celog društva (videti poglavlje V).

16. Jasno je navedeno da je, ako hoćemo da ova tela uživaju maksimalnu nezavisnost, neophodno da se utvrde pravila o nespojivosti funkcija kako bi se izbeglo da ti organi budu pod uticajem političke vlasti. Preporuka takođe utvrđuje da jasnim pravilima treba garantovati da članovi regulatornih organa ne

primaju nikakve naloge ili instrukcije od bilo kog lica ili tela, da ne daju nikakve izjave i ne preduzimaju radnje koje mogu ugroziti njihovu nezavisnost ili funkcije i da na osnovu tih funkcija ne ostvaruju nikakve koristi u političke svrhe. Iako to u Preporuci nije izričito naznačeno, za nezavisnost regulatornih organa je poželjno da njihovi članovi ne budu članovi parlamenta ili vlade i da ne obavljaju nikakvu drugu političku dužnost u periodu trajanja svojih funkcija. Ovo predstavlja značajno sredstvo zaštite od spoljnih pritisaka i političkog uplitanja. To, međutim, ne sprečava članove regulatornih organa da budu obični članovi političkih partija bez posebnih dužnosti, pošto je u takvim slučajevima opasnost od vršenja političkog pritiska manja.

17. U Nemačkoj je, na primer, Savezni ustavni sud istakao i podržao nezavisnost regulatornih organa u oblasti radio-difuzije u regionalnim vladama (*Länder*), isključujući bilo kakav dominantan uticaj države. Međutim, „glavni organ“ (skupština ili savet) ovih regulatornih organa oslanja se ili na pluralističko predstavništvo ili na stručnost i iskustvo u oblasti medija, pa prema tome može uključivati predstavnike javnih ili vladinih tela. Da bi se obezbedila nezavisnost regulatornih organa, ovakvi predstavnici treba da čine manje od 25 odsto ukupnog broja članova. Na ovaj način organizacioni i finansijski okvir regulatornih organa u regionalnim vladama garantuje njihovu nezavisnost i slobodu u odnosu na uticaj vlade i tako u potpunosti ispunjava načela sadržana u Preporuci.

18. Nespojivost funkcija se, prema ovoj preporuci, proširuje i na druga područja izvan politike, koja mogu ugroziti nezavisnost članova regulatornih organa. Ona podrazumeva vršenje bilo koje funkcije ili posedovanje interesa u preduzećima ili drugim organizacijama u medijima ili srodnim sektorima (kao što su reklamiranje i telekomunikacije) koji bi mogli dovesti do sukoba interesa u vezi sa članstvom u regulatornom organu. Ako bi, na primer, član takvog organa imao finansijski interes ili zauzimao određeni položaj u radio-difuznoj ili kablovskoj kompaniji koja se nalazi u nadležnosti regulatornog organa, očigledno je da bi ove dve funkcije bile nespojive.

19. S druge strane, Preporuka ne sprečava članove regulatornih organa da obavljaju druge funkcije kada to ne povlači za sobom sukob interesa (na primer, ako je član takvog organa profesor). Isto tako, ništa ne sprečava države da uvedu stroža pravila kojima se zabranjuje vršenje bilo koje druge funkcije, bez obzira na to da li ona može da izazove sukob interesa. Slično tome, ništa ih ne sprečava da zatraže da članovi regulatornih organa prilikom imenovanja i ponovo na kraju svog mandata daju podatke o svojoj imovini kako bi se sprečilo da na bilo koji način ostvare nezakonitu dobit od te funkcije.

20. Veća nezavisnost regulatornih organa može da se obezbedi i pomoću dužine i prirode njihovog mandata. Da bi se članovima takvih organa obezbedila

veća zaštita od pritisaka, oni treba da budu imenovani na određeno vreme. Treba napomenuti da u nekim zemljama (koje u ovom smislu idu dalje od Preporuke), mandat članova regulatornog organa ne može da se obnovi ili može da se obnovi samo jednom da bi se izbeglo da na bilo koji način budu obavezni na odanost onima koji su ih postavili.

21. Najzad, dodatni način da se garantuje nezavisnost regulatornih organa mogao bi da se sastoji u tome da se zahteva od njihovih članova da se uzdrže od davanja bilo kakvih izjava ili preduzimanja radnji koje mogu ugroziti nezavisnost njihovih funkcija ili ih dovesti u situaciju da na osnovu njih ostvaruju korist u političke, ekonomske i druge svrhe. U istom cilju, moglo bi da bude korisno da se predvidi da član regulatornog organa koji napusti svoju funkciju mora da poštuje pravilo poverljivosti da bi se izbeglo otkrivanje informacija koje se odnose na funkcionisanje regulatornog organa.

22. U pogledu uslova pod kojima članovi regulatornih organa mogu da budu razrešeni - koji su takođe veoma važni za nezavisnost organa - Preporuka ističe da u vezi sa tim treba utvrditi precizna pravila kako bi se izbeglo da se razrešenje koristi kao sredstvo političkog pritiska. Preporuka upućuje na to da razrešenje treba da bude moguće samo u slučajevima kada članovi regulatornih organa ne poštuju pravilo nespojivosti funkcija kome se moraju povinovati ili u slučaju valjano utvrđene nesposobnosti (fizičke ili mentalne) za obavljanje njihovih funkcija. U oba slučaja lice o kome se radi treba da ima mogućnost da se zbog razrešenja žali sudu. Ova preporuka izuzetno predviđa i mogućnost razrešenja po osnovu prekršaja, bez obzira da li je on povezan sa vršenjem funkcije članova regulatornih organa, ali upućuje na to da takav opoziv treba da bude moguć samo ako se radi o ozbiljnim slučajevima jasno utvrđenim zakonom, o kojima krajnju odluku donosi sud. Iako to u Preporuci nije navedeno, pretpostavlja se da se razrešenje može primeniti samo na pojedine članove regulatornih tela, a nikada na regulatorno telo u celini.

23. Profesionalne kvalifikacije za članstvo u regulatornim organima predstavljaju posebno pitanje. S obzirom na specifičnu tehničku prirodu oblasti radio-difuzije, Preporuka predviđa potrebu da u sastav regulatornih organa budu uključeni stručnjaci iz područja koja spadaju u njihovu nadležnost. Imajući u vidu različite tradicije i iskustva država članica, kao i različit sastav regulatornih organa (kao što je već navedeno), bilo bi teško zahtevati od svih članova regulatornih organa da budu stručnjaci u toj oblasti. Zbog toga Preporuka samo upućuje na to da regulatorni organi treba da uključuju i stručnjake iz oblasti koje spadaju u njihovu nadležnost. Iz istih razloga, Preporuka ne utvrđuje nikakve profesionalne uslove za članstvo u regulatornom organu. Ipak bi bilo prirodno da su članovi tih organa stručnjaci u audio-vizuelnoj oblasti, kao i u srodnim područjima (na primer, reklamno-propagandna delatnost, tehnički aspekti radio-difuzije itd.). U tom pogledu, može se primetiti da regulatorni organi u najvećem broju slučajeva

uključuju stručnjake različitih profila, na primer medijske stručnjake, inženjere, pravnike, sociologe, ekonomiste itd.

### **III Finansijska nezavisnost**

24. Način finansiranja regulatornih organa - kao i procedura imenovanja njihovih članova - može da deluje i kao sredstvo za vršenje pritiska i kao garancija nezavisnosti. Iskustvo pokazuje da će regulatorni organi, ukoliko uživaju stvarnu finansijsku nezavisnost, biti manje podložni uplitanju i spoljnim pritiscima.

25. Imajući to na umu, Preporuka predviđa da način finansiranja regulatornih organa treba da bude utvrđen zakonom u skladu sa jasno definisanim planom, na osnovu procenjenih troškova aktivnosti regulatornih organa, kako bi im se omogućilo da svoje funkcije izvršavaju u potpunosti i nezavisno. Što se tiče pitanja da li regulatorni organi treba da koriste samo sopstvene ljudske i finansijske resurse, Preporuka formalno ne zabranjuje nacionalnim administracijama ili trećim licima da deluju u ime regulatornih organa, pod uslovom da se ta delatnost obavlja u kontekstu koji osigurava nezavisnost regulatornog organa.

26. Preporuka konkretno ne ukazuje na moguće izvore finansiranja regulatornih organa. S tim u vezi, praksa najvećeg broja evropskih zemalja pokazuje da postoje dva osnovna izvora za finansiranje regulatornih organa koji se, tamo gde je to prikladno, mogu kombinovati. Finansiranje se uglavnom može vršiti iz sredstava naknade za koncesije ili - tamo gde je to prikladno - iz poreza na promet koji plaćaju imaooci dozvole. Pod uslovom da su takve naknade za dozvolu ili porezi utvrđeni na nivou koji ne predstavlja opterećenje za rad radio-difuzne organizacije, čini se da ovaj aranžman nudi najbolje rešenje za očuvanje finansijske nezavisnosti regulatornih organa, pošto ih ne čini zavisnim od dobre volje organa vlasti. U isto vreme, Preporuka ne isključuje mogućnost finansiranja iz državnog budžeta. Međutim, pošto u takvim slučajevima postoji veća verovatnoća da će regulatorni organi biti zavisni od budžetskih naklonosti vlada i parlamenata, Preporuka izričito utvrđuje da organi vlasti ne treba da koriste svoju moć odlučivanja o finansijskim pitanjima da bi se uplitali u nezavisnost regulatornih organa.

27. Bez obzira na to kakvi su finansijski aranžmani usvojeni, mora se voditi računa o ljudskim, tehničkim i drugim resursima koji su regulatornim organima potrebni za samostalno vršenje svih njihovih funkcija. Očigledno, što su ove funkcije brojnije i značajnije, to je važnije da finansiranje regulatornog organa odgovara njegovim potrebama.

28. Tamo gde se nivo finansiranja utvrđuje na godišnjoj osnovi, mora se voditi računa o procenjenim troškovima aktivnosti regulatornih organa i o činjenici

da pored troškova samog regulisanja postoje i drugi troškovi bitni za efikasno ostvarivanje zadataka ovih organa. Da bi te zadatke izvršavali kompetentno, donoseći odluke na osnovu temeljnih analiza tekuće i naravno buduće situacije u oblasti radio-difuzije, regulatornim organima u normalnim okolnostima treba omogućiti da se konsultuju i bave israživačkim radom, prikupljanjem činjenica, studijama i izdavanjem publikacija, što očigledno podrazumeva dodatne troškove.

#### **IV Ovlašćenja i nadležnost**

29. Kao što je napred navedeno, obim ovlašćenja i nadležnosti regulatornih organa u oblasti radio-difuzije varira od zemlje do zemlje. Neke zemlje imaju nekoliko regulatornih tela koja se bave različitim pitanjima, kao što su: razmatranje žalbi, kontrola programa, izdavanje dozvola itd. U drugim zemljama jedno telo ima zadatak da reguliše oblast radio-difuzije u svoj njenoj složenosti. Nezavisno od različitosti ovih aranžmana, Preporuka predlaže nekoliko pristupa za koje se smatra da imaju ključni značaj za adekvatno regulisanje oblasti radio- difuzije.

##### *Regulatorna ovlašćenja*

30. Regulisanje sektora radio-difuzije, prema Preporuci, znači prenošenje, na jedan ili više organa, ovlašćenja da utvrde standarde za dotični sektor u određenim oblastima. Osnovna svrha regulisanja delatnosti radio-difuznih organizacija od strane nezavisnih organa jeste da se obezbedi neometan rad u ovoj oblasti na korektan i pluralistički način, uz dužno poštovanje uređivačke slobode i nezavisnosti radio-difuznih organizacija.

31. U vezi sa pravnom prirodom ovih standarda postoji velika raznolikost između država članica, u zavisnosti od ustavnog okvira i različitih pravnih tradicija. U nekim slučajevima takvi organi imaju samo konsultativna ovlašćenja, što njihovu ulogu svodi na davanje preporuka i iznošenje mišljenja. Regulisanje je u tim zemljama zadatak zakonodavca ili vlade i obavlja se pod kontrolom parlamenta. Međutim, u nekim drugim zemljama zakonodavno telo je regulatornim organima dalo istinska regulatorna ovlašćenja, što im omogućava da usvajaju posebne propise o funkcionisanju oblasti radio-difuzije.

32. Ovi propisi mogu da pokrivaju područja kao što su izdavanje dozvola i postupanje radio-difuznih organizacija u skladu sa njihovim dužnostima i obavezama. Pre svega, ovlašćenje za regulisanje može da uključi ovlašćenje regulatornog organa da, u saradnji sa zainteresovanim profesionalnim krugovima, propisuje obavezujuća pravila za ponašanje radio-difuznih organizacija, u formi preporuka ili smernica, o pitanjima kao što su reklamiranje i sponzorstvo, izveštavanje o predizbornoj kampanji i zaštita maloletnih lica. Kao što je naznačeno u preambuli ove preporuke, ovo regulatorno ovlašćenje ne isključuje usvajanje samoregulatornih mera od strane radio-difuznih organizacija.

33. Preporučuje se da se, u zakonskim okvirima, regulatornim organima daju ovlaštenja za regulisanje koja im omogućavaju da fleksibilno i adekvatno odgovore na neočekivana, često složena pitanja, od kojih neka ne mogu biti rešena, pa čak ni predviđena zakonskim okvirima. U stvari, smatra se da su regulatorni organi u boljem položaju da definišu detaljna „pravila igre“, pošto veoma dobro poznaju oblast radio-difuzije. Štaviše, potrebno je da regulatorni organi u zakonskim okvirima imaju ovlaštenja da usvajaju interna pravila u cilju detaljnijeg definisanja svoje organizacije i postupka odlučivanja, u skladu sa svojom administrativnom samostalnošću.

#### *Izdavanje dozvola*

34. Preporuka predviđa da je izdavanje radio-difuznih dozvola jedan od bitnih zadataka regulatornih organa, mada to sada nije slučaj u svim državama članicama Saveta Evrope. To ovim organima nameće teško breme odgovornosti, imajući u vidu da izbor operatera koji imaju pravo da osnuju radio-difuzni servis odlučuje o stepenu uravnoteženosti i pluralizma u oblasti radio-difuzije. Izraz „dozvola“ treba razumeti u njegovom opštem smislu: u praksi dozvola može biti nazvana „ugovorom“, „konvencijom“ ili „sporazumom“.

35. Preporuka utvrđuje da regulatorni organi treba da imaju pravo da, kroz izdavanje dozvola, ovlašćuju radio-difuzne organizacije da pružaju programske usluge na frekvencijama određenim za emitovanje. Ovo nema uticaja na dodelu frekvencija operaterima prenosne mreže po zakonu o telekomunikacijama. Iako neprekidan razvoj digitalne tehnologije obećava spektakularno povećanje broja kanala, za sada još uvek postoji relativni nedostatak frekvencija koje mogu biti korišćene za emitovanje, pa je zbog toga, u interesu javnosti, neophodno da se one dodele operaterima koji nude najbolje usluge. Pored toga, izdavanje dozvola omogućava da se obezbedi da radio-difuzne organizacije zadovolje određene ciljeve od javnog interesa, kao što su zaštita maloletnih lica i garancija pluralizma.

36. Ovlaštenja za izdavanje dozvola mogu da se realizuju u odnosu na mnogobrojne različite vrste operatera, na osnovu vrste usluga (radio ili televizija), sredstava prenosa/prijema (putem zemaljske radio-difuzne mreže, satelita ili kabla), vrste frekvencija (analogna ili digitalna) ili geografskog područja emitovanja (nacionalno, regionalno ili lokalno). Preporuka ne ulazi u to da državama članicama konkretno naloži koje vrste usluga treba da podležu odobrenju, za razliku od onih koje se samo prijavljuju. U isto vreme se navodi da postupak izdavanja dozvola treba da bude jasan i precizan i da se primenjuje na otvoren, transparentan i nepristrasan način, kao i da odluke koje u vezi sa ovim donose regulatorni organi treba da imaju odgovarajući publicitet.

37. Izbor ponuda za dobijanje dozvola je procedura promenljivog trajanja, sa nizom odvojenih faza. Kada se sačini lista frekvencija, treba objaviti oglas za prikupljanje ponuda. U interesu otvorenosti i slobodne konkurencije, preporučuje se da oglas za prikupljanje ponuda bude objavljen na sve adekvatne načine, na primer u službenim listovima, u štampi itd. Oglas za prikupljanje ponuda treba da sadrži jedan broj kriterijuma, kao što su vrsta servisa koji se nudi na korićenje, sadržina i minimalno trajanje programa koje treba obezbediti, geografsko područje koje pokriva servis, način finansiranja, sve vrste naknada i tehnički parametri koje treba poštovati. Takođe treba naznačiti sadržinu zahteva za izdavanje dozvole i dokumente koje treba podneti pri konkurisanju. U skladu sa Preporukom br. R (94) 13 o merama za unapređenje transparentnosti medija, preporučuje se da učesnici konkursa naznače strukturu svoje kompanije, njene vlasnike i kapital. U oglasu za prikupljanje ponuda potrebno je takođe navesti i krajnji rok za podnošenje prijava, kao i datum do koga će one biti razmatrane.

38. Sledeća faza obuhvata razmatranje i izbor kandidata koji su dali ponude. Konkursni dokumenti treba jasno da opišu kako se planira upravljanje servisom, s posebnim naglaskom na ekonomske i tehničke aspekte i predloženi sadržaj. Preporuka ne određuje kriterijume koje regulatorni organi treba da koriste u izboru između prispelih ponuda, prepuštajući svakoj od država da uvrsti kriterijume koji najviše odgovaraju njenim uslovima, mada izbor prvenstveno treba da se rukovodi sadržajem ponuda.

39. Tada će, u principu, kandidati koji su uspeli da odgovore na uslove konkursa potpisati ugovor u kome su izložene ključne informacije sadržane u konkursnim dokumentima koje su podneli i obaveze koje su prihvatili i koje moraju ispunjavati dokle god budu imali dozvolu.

40. U cilju svođenja na najmanju meru mogućnosti za samovoljno donošenje odluka, Preporuka predviđa da propisi kojima se reguliše izdavanje dozvola treba da budu definisani i primenjivani na otvoren i transparentan način. Iz istog razloga, uslovi i kriterijumi za odobravanje i obnavljanje dozvola treba da budu jasno definisani zakonom i/ili od strane regulatornog organa, a odluke regulatornih organa o izdavanju dozvola treba da budu objavljene na sve adekvatne načine.

41. Preporuka zahteva još viši stepen otvorenosti tako što utvrđuje da postupak izdavanja dozvola treba da bude otvoren za javno preispitivanje – zahtev koji ne isključuje razmatranje ponuda iza zatvorenih vrata da bi se obezbedila fer konkurencija i izbegli bilo kakvi spoljni pritisci i sačuvala poverljivosti određenih informacija o kandidatima sadržanih u konkursnim dokumentima (videti Preporuku R (94) 13 o merama za promovisanje transparentnosti medija i, naročito, smernicu br. 1).

### *Kontrola usklađenosti rada radio-difuznih organizacija sa njihovim za- dacima i obavezama*

42. Da bi postojeći statuti i propisi, kao i obaveze koje radio-difuzne organizacije preuzmu bili zaista efikasni, regulatorni organi moraju da budu ovlašćeni da nadziru koliko one u praksi poštuju uslove utvrđene zakonom i dozvolama koje su im izdate.

43. Preporuka zbog toga naglašava da regulatorni organi treba da obezbede da radio-difuzne organizacije pod njihovom jurisdikcijom poštuju osnovna načela izložena u Evropskoj konvenciji o prekograničnoj televiziji, posebno ona definisana članom 7 (koji se bavi odgovornostima radio-difuznih organizacija). Ovaj član utvrđuje da svi elementi programa servisa, u pogledu prezentacije i sadržaja, treba da poštuju dostojanstvo ljudske ličnosti i osnovna prava drugih (on naročito zabranjuje pornografiju i programe koji daju neprimeren značaj nasilju ili mogu podsticati rasnu mržnju). Ovaj član takođe zabranjuje planiranje emitovanja programa koji mogu da nanesu štetu fizičkom, mentalnom ili moralnom razvoju dece i adolescenata u vreme kada postoji verovatnoća da će ih oni gledati.

44. Preporučuje se da žalbe na postupke radio-difuznih organizacija koje spadaju u područja nadležnosti regulatornih organa (naročito kada se radi o sadržini programa) ili na kršenje procedure izdavanja dozvola ili zakona (npr. zakona o radiodifuziji, pravila koja uređuju reklamiranje i sponzorstvo, konkurenciju i dr.) razmatraju regulatorni organi. Da bi postupak razmatranja žalbi bio efikasniji, u interesu javnosti i da bi se obezbedila pravna sigurnost operatera, regulatorni organi treba redovno da objavljuju zaključke takvih razmatranja.

45. Zavisno od raspoloživih resursa, postoje različite vrste postupaka za kontrolu aktivnosti radio-difuznih organizacija: oni se mogu podeliti u dve glavne kategorije. U prvoj, kontrolu vrši sam regulatorni organ, što je praksa koja je očigledno veoma zahtevna u odnosu na ljudske i tehničke resurse i stoga vrlo skupa. Jedno od rešenja za ovaj problem - koji će se verovatno povećavati s porastom broja radio-difuznih servisa sa prelaskom na digitalnu tehnologiju - mogla bi da bude kontrola na bazi uzorka, pre nego kontinuirana kontrola svih. Druga vrsta postupka podrazumeva analizu ocena samih radio-difuznih organizacija, koje su, u nekim zemljama, obrazovale strukture samokontrole u saradnji sa regulatornim organom koji ih nadzire. Ovo rešenje očigledno manje košta, ali mu je nedostatak u tome što je manje pouzdano od prvog. U svakom slučaju, opšti princip treba da bude da svaka kontrola programskog sadržaja mora biti retrospektivna, u skladu sa pravom na slobodu informisanja i izražavanja u radio-difuziji.



46. Regulatorni organi u oblasti radio-difuzije treba da nadgledaju usklađenost sa pravilima o medijskom pluralizmu i, u nekim slučajevima, takođe sa pravilima o konkurenciji. Ovde treba napomenuti da Preporuka br. R (99) 1 o merama za promovisanje medijskog pluralizma zastupa stav da države članice „treba da ispitaju mogućnosti da u svojim zakonima ili postupcima za odobravanje, izdavanje dozvola i sl. utvrde određene pragove kako bi se ograničio uticaj koji jedna komercijalna kompanija ili grupa može da ima na jednu ili više medijskih oblasti“. Štaviše, ona utvrđuje da „nacionalna tela odgovorna za dodelu dozvola privatnim radio-difuznim organizacijama u izvršavanju svojih dužnosti treba da obrate posebnu pažnju na promovisanje medijskog pluralizma“.

47. Kontrola nikada ne može da bude delotvorna bez ovlašćenja za primenu sankcija. Prema Preporuci, kada radio-difuzna organizacija ne poštuje zakon ili uslove naznačene u dozvoli, regulatorni organi treba da imaju ovlašćenje da primene sankcije (stepenovane u skladu sa težinom propusta) u skladu sa zakonom.

48. Sankcije mogu da budu u rasponu od običnog upozorenja, preko umerenih i težih novčanih kazni ili privremenog oduzimanja dozvole, do najteže kazne oduzimanja dozvole. U skladu sa domaćim zakonodavstvom, sankcije se mogu objaviti u cilju obaveštavanja javnosti i obezbeđivanja transparentnosti odluka regulatornih organa. S obzirom na ozbiljnost sankcije oduzimanja dozvole, tu kaznu treba primenjivati samo u ekstremnim slučajevima, kada su radio-difuzne organizacije krive za ozbiljan propust.

49. Utvrđeno je da sankcije treba da budu srazmerne i da o njima ne treba odlučivati pre nego što se radio-difuznoj organizaciji pruži prilika da bude saslušana. U stvari, osnovni zadatak regulatornih organa nije da se ponašaju kao „policajci“ u oblasti radio-difuzije nego da, uspostavljanjem klime dijaloga, otvorenosti i poverenja u poslovanju sa radio-difuznim organizacijama, osiguraju neometan rad u ovoj oblasti. Primena sankcija bez prethodnog upozorenja može, ipak, biti opravdana u nekim izuzetnim slučajevima. Radi pravne sigurnosti operatera, takvi izuzetni slučajevi treba da budu utvrđeni zakonom.

50. U izvršavanju svojih zadataka kontrole i primenjivanja novčanih i drugih sankcija, regulatorni organi treba ne samo da deluju pravično i nepristrasno, tretirajući sve radio-difuzne organizacije na isti način, nego i da vode računa o svojoj otvorenosti i odgovornosti. Preporuka zbog toga utvrđuje da sve sankcije treba da budu otvorene za preispitivanje od strane nadležnih sudskih organa u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom.

#### *Ovlašćenja u odnosu na radio-difuzne organizacije javnog servisa*

51. Imajući u vidu različitu prirodu radio-difuznih organizacija javnog servisa, s jedne strane, i komercijalnih radio-difuznih organizacija, s druge, u državama

članicama je uobičajeno da imaju odvojene regulatorne okvire za svaki sektor. Ovo odvajanje takođe postoji u odnosu na nadzorna tela i regulatorna ovlašćenja.

52. Preporuka, međutim, ističe da regulatorni organi u oblasti radio-difuzije mogu takođe da budu ovlašćeni da obavljaju zadatke regulisanja rada radio-difuznih organizacija javnog servisa – a to je funkcija koja često pripada nadzornim telima ovih organizacija. Ovde se Preporuka poziva na zadatke nadzornih tela radio-difuznih organizacija javnog servisa, onako kako je to navedeno u Preporuci br. R (96) 10 o garantovanju nezavisnosti radio-difuzije javnog servisa.

53. Zadatak regulisanja komercijalnih radio-difuznih organizacija i radio-difuznih organizacija javnog servisa može da se poveri istom regulatornom organu da bi se, između ostalog, garantovala fer konkurencija između radio-difuznih organizacija javnog servisa i privatnih radio-difuznih organizacija.

## **V Odgovornost**

54. Preporuka naglašava činjenicu da regulatorni organi treba da odgovaraju javnosti, što je logična posledica njihove dužnosti da deluju isključivo u javnom interesu. Oni mogu da obezbede transparentnost svojih aktivnosti tako što će, na primer, objavljivati godišnje izveštaje o svom radu ili izvršavanju svojih zadataka. To može da doprinese boljem razumevanju ciljeva, funkcija i ovlašćenja regulatornih organa u oblasti radio-difuzije.

55. Kao što je već rečeno, regulatorni organi treba da imaju veoma široka ovlašćenja i nadležnosti da bi efikasno regulisali oblast radio-difuzije. Međutim, kao i svi organi u demokratskim društvima, oni moraju da budu odgovorni za svoj rad i stoga moraju da budu podložni demokratskoj kontroli. Ključna pitanja su ko će i na koji način sprovoditi tu kontrolu. Preporuka ne daje odgovor na prvo pitanje, prepuštajući svakoj državi da sama odredi organ ili organe vlasti koji jesu ili će biti odgovorni za nadzor aktivnosti radio-difuznih organizacija.

56. Što se tiče drugog pitanja, Preporuka utvrđuje da nadzor nad regulatornim organima može da se vrši samo u pogledu zakonitosti njihovog rada i korektnosti i transparentnosti njihovih finansijskih aktivnosti. Nasuprot tome, nikakva druga kontrola odluka regulatornih organa nije dozvoljena. Da bi se izbeglo da se nadzor nad zakonitošću aktivnosti regulatornih organa pretvori u neku vrstu cenzure, on treba uvek da se vrši *a posteriori*. S druge strane, u skladu sa domaćim zakonodavstvom, kontrola korektnosti i transparentnosti finansijskih aktivnosti regulatornih organa može da se vrši *a priori*.

57. Na kraju, Preporuka utvrđuje da sve donete odluke i propisi koje su usvojili regulatorni organi treba da budu valjano argumentovani i, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom, otvoreni

za preispitivanje od strane kompetetnih pravosudnih tela. Zahtev da odluke budu valjano argumentovane, koji se zasniva na načelu vladavine prava i suštinskoj potrebi da aktivnosti regulatornih organa budu transparentne, jeste ključ koji onima koji su pogođeni odlukama regulatornih organa dozvoljava da te odluke ospore obraćajući se nadležnim pravosudnim organima. S obzirom na to da je transparentnost jedno od osnovnih načela kada je reč o funkcionisanju regulatornih organa i njihovoj odgovornosti prema javnosti, sve donete odluke i usvojeni propisi moraju da budu dostupni javnosti na odgovarajući način.