

Pismo o pravnim i proceduralnim nepravilnostima u prethodnom postupku izbora Saveta REM

Poštovani poslanici Narodne skupštine Republike Srbije,

Ovim izveštajem želimo da vam skrenemo pažnju na značajne pravne i proceduralne nepravilnosti u prethodnom postupku izbora članova Saveta Regulatornog tela za elektronske medije (REM). Analiza je zasnovana na nalazima iz izveštaja Građanskih inicijativa, ažuriranog 30. aprila 2025. godine, kao i na relevantnim odredbama Zakona o elektronskim medijima („Službeni glasnik RS“, br. 92/2023). Postupak izbora – koji je trebalo da implementira novi zakon i obnovi Savet REM-a nakon isteka mandata prethodnih članova – u više aspekata odstupa od slova i duha zakona. Uz dužno poštovanje, apelujemo da se ove nepravilnosti hitno razmotre i isprave kako bi trenutni postupak izbora Saveta REM-a bio u potpunosti usklađen sa zakonskim zahtevima, čime bi se očuvala zakonitost i integritet ovog važnog regulatornog tela.

U nastavku smo identifikovane nepravilnosti grupisali u tri ključne oblasti: (1) nepravilnosti koje se odnose na zakonitost kandidata nominovanih za članstvo u Savetu; (2) nepravilnosti koje se odnose na zakonitost predlagača (organizacija koje predlažu kandidate); (3) proceduralne povrede u sprovođenju samog procesa izbora.

Za svaku oblast navodimo relevantne članove Zakona o elektronskim medijima i objašnjavamo na koji način su posmatrane radnje bile u suprotnosti sa tim odredbama. Naš cilj je da ovim detaljnim prikazom pomognemo Narodnoj skupštini da obezbedi da se tekući proces izbora ispravi i uskladi sa zakonom, u cilju očuvanja zakonitosti, kredibiliteta i nezavisnosti Saveta REM-a.

Nepravilnosti koje se odnose na zakonitost kandidata

Kandidati bez potrebnih kvalifikacija ili javnog ugleda: Više nominovanih kandidata ne ispunjava stroge kriterijume propisane članom 10 Zakona o elektronskim medijima, koji se odnose na stručnost i reputaciju potrebnu za članove Saveta REM-a. Zakon nalaže da članovi Saveta budu birani među „istaknutim stručnjacima“ u oblastima relevantnim za medijsku regulaciju i da svaki član bude osoba od javnog ugleda koja je pokazala posvećenost slobodi izražavanja, slobodnom protoku informacija, ljudskim pravima, razvoju civilnog društva, vladavini prava i demokratskim vrednostima. Takođe se zahteva visok nivo formalnog obrazovanja i profesionalnog iskustva u medijima ili srodnim disciplinama. Međutim, lista kandidata u prethodnom procesu je uključivala pojedince čije profesionalno iskustvo ima samo posrednu vezu sa medijima, civilnim društvom ili zakonom definisanim oblastima. Na primer, najmanje jedan kandidat ima karijeru koja je pretežno vezana za marketing, bez ikakvog neposrednog iskustva u novinarstvu ili medijskoj politici, dok je drugi poznat isključivo po radu na sinhronizaciji glasova, sa veoma ograničenim iskustvom u oblasti elektronskih medija. Jedan od kandidata suočavao se i sa

prijavama zbog diskriminacije Roma tokom svog novinarskog angažmana. Takvi profili ne zadovoljavaju standard *istaknutog stručnjaka u oblastima značajnim za rad regulatornog tela*, kako je to propisano članom 10. Uključivanje kandidata koji nemaju relevantne kvalifikacije i javno potvrđenu posvećenost zaštiti medijskih sloboda suprotno je nameri zakona i podriva kredibilitet postupka izbora.

Sukob interesa i nespojivost pojedinih kandidata: Zakon o elektronskim medijima jasno navodi kategorije osoba koje ne mogu biti članovi Saveta REM-a zbog mogućeg sukoba interesa (član 15). Uprkos tim jasnim zabranama, neki od nominovanih kandidata pripadaju upravo tim zabranjenim kategorijama. Najproblematičnije je što su dva kandidata dugogodišnji zaposleni u administrativnoj službi REM-a, što ih po osnovu sukoba interesa direktno diskvalifikuje za članstvo u Savetu. Uključivanje takvih osoba na listu kandidata predstavlja očigledan sukob interesa – nadzor institucije u kojoj su trenutno zaposleni – i ozbiljno narušava integritet i nezavisnost procesa nominacije. Zakon zabranjuje da član Saveta bude lice koje je zaposleno ili ima finansijski interes u subjektima koji se bave proizvodnjom ili emitovanjem elektronskih medija. Po analogiji, dopuštanje zaposlenima u REM-u da postanu njegovi nadzornici suprotno je duhu člana 15, stav 6, koji zabranjuje osobama čije aktivnosti mogu ugroziti nezavisnost i ugled regulatora da budu članovi Saveta. Dodatno, najmanje jedan kandidat imao je otvorene veze sa medijem političke stranke (kao urednik medija u vlasništvu stranke na vlasti). Iako ta osoba možda formalno nije funkcioner partije, njena bliska povezanost sa partijom na vlasti narušava nepristrasan karakter koji se očekuje od članova Saveta i predstavlja kršenje namere Zakona koji članom 15, stav 2, zabranjuje da funkcioneri političkih partija budu članovi Saveta. Ovi primeri pokazuju da su kandidati sa jasnim sukobom interesa ili političkim vezama nominovani u suprotnosti sa pravilima nespojivosti, koja postoje kako bi se osigurao nepristrasan i nezavisan Savet REM-a.

Ponovno kandidovanje bivših članova Saveta suprotno načelu rotacije: Posebno ozbiljna nepravilnost jeste kandidovanje osoba koje su prethodno već bile članovi Saveta REM-a, što novi Zakon o elektronskim medijima izričito zabranjuje. Prema članu 17 Zakona, lice koje je već bilo član Saveta ne može ponovo biti izabrano. Ova odredba uvedena je kako bi se osigurala rotacija u sastavu Saveta i sprečilo da isti pojedinci zadrže uticaj tokom dužeg vremenskog perioda. Uprkos ovom jasnom pravilu, trenutna lista kandidata uključuje najmanje dva bivša člana Saveta. Na primer, jedan kandidat je bio član Saveta REM-a u periodu od 2011. do 2017. godine, dok je drugi bio član do skoro – do novembra 2024. godine, kada mu je istekao mandat u skladu sa prelaznim odredbama novog zakona. Njihove kandidature predstavljaju kršenje izričite zakonske zabrane ponovnog imenovanja i podrivaju svrhu zakonodavne reforme, čiji je cilj bio obnova sastava Saveta počev od novembra 2024. godine. Dopuštanje bivšim članovima da se ponovo kandiduju (i

eventualno budu reizabrani) ne samo da krši član 17, već i podriva poverenje javnosti da će se sastav Saveta zaista obnoviti, kako zakon predviđa.

Nepravilnosti u vezi sa zakonitošću predlagača

Neovlašćene ili nekompetentne organizacije predlagači: Zakon o elektronskim medijima strogo definiše ko može biti ovlašćeni predlagač kandidata za Savet REM-a, ograničavajući tu ulogu na jasno pobrojane institucije i udruženja iz člana 12. Svaka od ovlašćenih grupa predlagača mora ispunjavati precizne kriterijume – na primer, samo akreditovani univerziteti, određena udruženja iz oblasti medijske industrije, registrovana novinarska udruženja sa minimalnim brojem članova i slično imaju pravo da predlažu kandidate. Međutim, uočeno je da su u postupku učestvovali i subjekti koji ne ispunjavaju te kriterijume. Upadljiv primer je Privredna komora Srbije, koja je podnela predloge kandidata iako ne spada ni u jednu od zakonski definisanih kategorija iz člana 12. S obzirom na to da su sve firme u Srbiji zakonski obavezne da budu članice Komore, ona funkcioniše kao opšte poslovno telo, a ne kao reprezentativno udruženje izdavača elektronskih medija u smislu Zakona. Njeno učešće kao predlagača stoga je **ultra vires** (van zakonskog okvira ovlašćenja). Dozvoljavanje organizaciji koja nije eksplicitno ovlašćena zakonom da predlaže kandidate predstavlja direktno kršenje člana 12 i dovodi u pitanje legitimnost samih kandidatura koje je podnela.

Neispunjavanje zakonskih kriterijuma od strane brojnih predlagača: Čak i među organizacijama koje formalno potpadaju pod kategorije definisane u članu 12, veliki broj nije ispunio konkretne uslove koje zakon propisuje za njihovu grupu. Član 12 postavlja specifične kriterijume kao što su minimalni obim aktivnosti ili broj članova (npr. novinarska udruženja moraju imati najmanje 300 članova sa plaćenom članarinom; udruženja iz oblasti medija moraju predstavljati najmanje 30 licenciranih medijskih kuća; organizacije civilnog društva u određenim oblastima moraju imati najmanje 3 relevantna projekta realizovana u prethodne 3 godine). Ove odredbe imaju za cilj da osiguraju da samo verodostojne i reprezentativne organizacije učestvuju u izboru članova Saveta. U praksi, mnogi predlagači nisu ispunili te uslove. Na primer, jedno udruženje emitera koje je predložilo kandidate organizovano je kao „udruženje udruženja“ i nije moglo da dokaže da direktno predstavlja 30 licenciranih emitera, niti je dostavljen dokaz da njegovi članovi poseduju potrebne licence za emitovanje. Slično, u kategoriji novinarskih udruženja utvrđeno je da velika većina udruženja koja su predložila kandidate zapravo nije imala 300 članova sa plaćenom članarinom u trenutku raspisivanja javnog poziva (što znači da je samo jedno od sedam udruženja zaista ispunilo standard iz člana 12(4)). Svaki od ovih primera ukazuje na propuste u primeni zakona. Prisutnost predlagača koji ne ispunjavaju

zakonske uslove ne samo da kompromituje legitimnost liste kandidata već i potencijalno iskrivljuje krajnji ishod procesa uključivanjem kandidata koji ne bi smeli da učestvuju.

Proceduralne povrede u sprovođenju postupka izbora

Nedostatak provere i sprovođenja zakona od strane Odbora: Gore navedene nepravilnosti ukazuju na širi proceduralni propust: nadležni skupštinski Odbor za kulturu i informisanje (koji nadzire izbor članova Saveta REM-a) nije adekvatno proverio pravni status predlagača ni kandidata, niti je obezbedio primenu člana 12 pre nego što su njihove nominacije prihvaćene. Predlozi udruženja prihvaćeni su bez provere ili detaljne analize, uprkos očiglednim neslaganjima sa zakonskim zahtevima. Time što je dozvolio da nekompetentni predlagači i njihovi kandidati ostanu u procesu, Odbor je odstupio od svoje osnovne dužnosti da obezbedi zakonitost postupka. Naglašavamo da je spisak ovlašćenih predlagača iz člana 12 iscrpan i uslovljen; svaki predlagač koji ne ispunjava stroge zakonske uslove trebalo je da bude formalno isključen iz procesa. Nečinjenje je dovelo je do situacije u kojoj su nelegitimne nominacije ipak razmatrane, što je zakomplikovalo proces i dovelo do ponavljanja izbora. Ovu nepravilnost Odbor mora hitno otkloniti – putem instrukcija skupštinskoj administraciji da ubuduće ukloni sve predlagače (i njihove kandidate) koji nisu ispunili zakonom propisane preduslove. Samo doslednom primenom člana 12 može se povratiti integritet celokupnog procesa izbora.

Kršenje zakonskih rokova i isteka mandata: Tijek procesa izbora članova Saveta REM-a nije bio u skladu sa rokovima koje implicira zakon, što je dovelo do pravne praznine u sastavu Saveta. Prema prelaznim odredbama novog Zakona o elektronskim medijima, članovi Saveta imenovani po prethodnom zakonu mogli su nastaviti da obavljaju svoju funkciju najduže godinu dana od dana stupanja novog zakona na snagu. S obzirom na to da je zakon objavljen 27. oktobra 2023. godine, ova jednogodišnja odredba istekla je 4. novembra 2024. Jasna namera ove odredbe bila je da se do tog datuma izabere novi Savet, u skladu sa ažuriranim pravilima. Međutim, u aprilu 2025. proces izbora još uvek traje i nije završen, znatno nakon propisanog roka. Ovo kašnjenje znači da mandat Saveta REM-a nije zakonito obnovljen, čime se narušava načelo vladavine prava. Nezaključenje procesa imenovanja novih članova Saveta do kraja jednogodišnjeg prelaznog perioda predstavlja ozbiljan proceduralni propust. Neophodno je da Narodna skupština ovo kašnjenje prepozna kao neprihvatljivo i preduzme hitne mere kako bi se obezbedio zakonit sastav Saveta, čime bi se regulatorno telo približilo usklađivanju sa članom 126 zakona i sprečilo dalje urušavanje njegovog legitimiteta.

Poništavanje i ponavljanje javnog konkursa: Sprovođenje javnog konkursa za izbor članova Saveta bilo je opterećeno nedoslednostima, što se ogleda u činjenici da je prethodna faza procesa morala biti zvanično poništena i ponovo pokrenuta. Tokom

postupka, Odbor za kulturu i informisanje je poništio prethodni javni poziv za nominacije i raspisao novi. Potreba da se konkurs poništi i ponovi – zbog nedovoljnog informisanja javnosti, nejasnoća oko kriterijuma i učešća neovlašćenih subjekata – ukazuje na ozbiljne propuste u načinu na koji je Odbor vodio proceduru. Iako je ponovno pokretanje kompromitovanog postupka bilo nužan korektivni korak, odbijanje preuzimanja odgovornosti za prethodne nepravilnosti dodatno signalizira da bi i novi proces mogao trpeti značajne pravne i proceduralne nedostatke. Naglašavamo da se svaki javni konkurs ove prirode mora od samog početka sprovoditi savesno i u potpunoj saglasnosti sa zakonom. Narodna skupština bi trebalo da ispita zašto je prvobitni poziv poništen i da obezbedi da se proceduralne greške ne ponove u tekućem ciklusu. Jasno i transparentno obrazloženje prethodnih propusta, uz njihovo ispravljanje, doprinelo bi vraćanju poverenja u čitav proces.

Izveštaji o političkim pritiscima tokom nominacija: Nezvanični izveštaji i analize ovog procesa ukazali su na to da su određeni predlagači bili izloženi političkim pritiscima i neprimerenom uticaju, što, iako teško dokazivo u striktno pravnom smislu, predstavlja ozbiljnu proceduralnu nepravilnost. Prema monitoringu koji su sprovele Građanske inicijative, gotovo sve kategorije ovlašćenih predlagača bile su na neki način izložene političkom mešanju ili pritiscima tokom faze nominacija. To se kretalo od suptilnih pokušaja da se određene organizacije usmere ka nominaciji poželjnih kandidata, do mogućih organizovanih kampanja u kojima je veliki broj grupa bliskih vlastima masovno učestvovao u određenim kategorijama predlagača kako bi se uticalo na ishod. U kategoriji organizacija koje se bave zaštitom prava deteta, izveštaji ukazuju da je više desetina nevladinih organizacija bilo pod pritiskom Kabineta Ministarke za rodnu ravnopravnost da nominuju konkretne, unapred određene kandidate. Takvo ponašanje, iako formalno izvan samog zakonskog postupka, narušava duh nezavisnog procesa selekcije koji zakon predviđa. Zakon naglašava da kandidati moraju biti osobe visokog integriteta i da predlagače čine nezavisna tela, što podrazumeva da postupak bude slobodan od političke manipulacije. Ukoliko su predlagači bili primorani ili pod uticajem političkih aktera, rezultujuće nominacije ne mogu se smatrati u potpunosti fer i autonomnim. Pozivamo Narodnu skupštinu da ozbiljno razmotri ove izveštaje i tretira ih kao ozbiljno upozorenje. Iako politički pritisak možda ne predstavlja lako dokazivo pravno kršenje, Narodna skupština ima obavezu da osigura da konačni izbor članova Saveta ne bude rezultat neprimerenog političkog uticaja. To može zahtevati dodatnu proveru kandidata koji su se našli na listi pod sumnjivim okolnostima, kao i odlučnu posvećenost meritornom izboru oslobođenom partijskih interesa.

Mešanje izvršne vlasti (mišljenje Ministarstva): Još jedna proceduralna nepravilnost bila je intervencija Ministarstva informisanja i telekomunikacija usred procesa nominacija.

Ministarstvo je izdalo zvanično pravno mišljenje o tome da li bivši članovi Saveta REM-a mogu ponovo biti izabrani. Ovo mišljenje, koje je navodno sugerisalo da takva lica ipak mogu biti razmatrana uprkos novim zakonskim ograničenjima, direktno je protivrečilo jasnim odredbama Zakona o elektronskim medijima (član 17) i izazvalo konfuziju među učesnicima u procesu. Umešanost izvršne vlasti u parlamentarni postupak imenovanja krajnje je neprimerena i podriva autonomiju Narodne skupštine u sprovođenju sopstvenog zakona. Dajući mišljenje o podobnosti određenih spornih kandidata (npr. bivših članova Saveta), Ministarstvo je svojom nepozvanom intervencijom unelo nejasnoće tamo gde je zakon bio izričit, čime je – kako su primetili posmatrači – narušen integritet procesa nominacije. Takav čin može se tumačiti kao pokušaj političkog uticaja na ishod ili legitimizacija kršenja zakona. Kada je reč o proceduri, Odbor Narodne skupštine treba da se oslanja isključivo na zakon (i sopstveno pravno tumačenje), a ne na spoljne pravne stavove koji nisu zasnovani na zakonskom tekstu. Preporučujemo da Narodna skupština zvanično odbaci svako tumačenje koje je u suprotnosti sa tekstem zakona i da potvrdi da će se proces izbora odvijati u skladu sa članom 17 – što znači isključivanje svih bivših članova Saveta iz razmatranja. Time bi Skupština jasno pokazala da poštuje sopstvene zakone i da neće tolerisati spoljne pritiske u postupku koji mora biti utemeljen na pravilima i nepristrasan.

Zaključak i poziv na hitno delovanje

U svetlu gore navedenih nalaza, pozivamo Narodnu skupštinu da preduzme sve neophodne mere kako bi ispravila postupak izbora članova Saveta REM-a i uskladila ga sa zahtevima Zakona o elektronskim medijima. Dokumentovane nepravilnosti – od nezakonitih kandidata i predlagača koji su učestvovali u postupku, do proceduralnih propusta i spoljnog pritiska – predstavljaju ozbiljnu pretnju zakonitosti, integritetu i javnom kredibilitetu i samog postupka i budućeg sastava Saveta. Ukoliko se ove nepravilnosti ne otklone, mogle bi rezultirati nezakonitim konstituisanjem Saveta REM-a, što bi ugrozilo njegove odluke i širi regulatorni okvir za medije u Srbiji. Suprotno tome, ukoliko Skupština ove probleme reši odmah, može obezbediti da sastav Saveta REM-a bude nezavisan, u skladu sa principima vladavine prava i koracima na koje se država obavezala radi otvaranja Klastera 3, kao i napretka u okviru Reformske agende i ODIHR procesa.

Pozivamo na sledeće korektivne korake, u skladu sa zakonom i principima vladavine prava:

- **Isključiti neodgovarajuće kandidate i predlagače:** Odbor za kulturu i informisanje, pod nadzorom Skupštine, treba da diskvalifikuje sve kandidate koji ne ispunjavaju zakonske kriterijume (obrazovanje, iskustvo, nezavisnost i sl.) i odbaci nominacije organizacija koje nisu ovlašćene ili ne ispunjavaju uslove iz člana 12. Samo kandidati i predlagači koji su u potpunosti u skladu sa zakonom treba da budu uključeni u sledeću fazu glasanja. U slučaju da, nakon ove provere, ne ostane nijedan kvalifikovani kandidat iz određene grupe

predlagača (na primer, ako su svi kandidati iz tog sektora nelegitimni), ispravno rešenje je da se postupak za tu grupu ponovo pokrene, kako bi se pribavile nove, zakonite nominacije. Mnogo je bolje brzo ponoviti deo procesa nego potvrditi člana koji ne ispunjava zakonske uslove.

- **Obezbediti transparentnost i poštovanje procedure:** Svaki korak u ovom procesu izbora mora biti sproveden uz najviši nivo transparentnosti i uz strogo poštovanje procedura propisanih Zakonom o elektronskim medijima. Zakazivanje zajedničkih sastanaka predlagača, objavljivanje konačnih lista kandidata, organizacija javnog saslušanja kandidata (prema članu 14, stav 8), i uvrštavanje tačke izbora u dnevni red Skupštine – svi ti koraci moraju se odvijati u predviđenim zakonskim rokovima i uz punu dostupnost javnosti. Preporučujemo da Skupština otvoreno komunicira vremenski okvir za ove korake, kao i kriterijume koji će se koristiti za razmatranje svih preostalih sporova (npr. o podobnosti), kako bi se obnovilo poverenje javnosti u postupak. Sve tvrdnje o političkom pritisku ili nepravilnostima treba ispitati ili, barem, zabeležiti i uzeti u obzir kao upozoravajući faktor prilikom donošenja odluka.
- **Očuvati integritet Saveta REM-a:** Pre svega, apelujemo na Narodnu skupštinu da ima na umu da je u pitanju integritet i zakonitost sastava Saveta REM-a. Savet REM-a ima ulogu čuvara medijskih standarda i garanta pravičnih praksi u elektronskim medijima u Srbiji. Njegov kredibilitet direktno utiče na poverenje javnosti u sektor medija i na usklađenost Srbije sa međunarodnim standardima slobode medija. Time što će osigurati da u Savet budu imenovana samo zakonita, nezavisna i stručna lica, kroz pravedan i transparentan postupak, Skupština će zaštititi integritet medijskog regulatornog sistema Srbije. To će ujedno poslati pozitivnu poruku domaćoj i međunarodnoj javnosti o posvećenosti Srbije vladavini prava i demokratiji. Suprotno tome, ako se ponovo zanemare nepravilnosti i dopusti da narušen proces odredi sastav Saveta, to bi u potpunosti uništilo autoritet REM-a i dodatno narušilo demokratski razvoj Srbije.
- **Skupština mora preuzeti odgovornost prilikom konačnog izbora:** Podsećamo da Narodna skupština snosi krajnju odgovornost za izbor članova Saveta REM-a i mora pokazati punu pažnju i odgovornost kada se lista kandidata nađe pred njom. Čak i ako pojedine nepravilne nominacije ne budu odbačene u okviru rada Odbora, Skupština mora odbiti da podrži bilo kog kandidata koji ne ispunjava uslove propisane zakonom. U praktičnom smislu, to znači da poslanici u plenumu treba da glasaju isključivo za kandidate za koje je jasno da su kvalifikovani i zakoniti.

Na kraju, s dužnim poštovanjem, tražimo hitnu pažnju Narodne skupštine za ova pitanja. Uvereni smo da Skupština, ukoliko postupi brzo i odlučno, može ispraviti tok procesa izbora Saveta REM-a i time pokazati posvećenost vladavini prava i obavezama koje je preuzela država Srbija. Time će

se osigurati da Savet REM-a koji proistekne iz ovog procesa bude zakonito konstituisan, profesionalno kompetentan i u potpunosti nezavisan – kako je to predvideo Zakon o elektronskim medijima. Takav ishod je ključan za očuvanje poverenja javnosti u regulaciju elektronskih medija, kao i za pluralizam medijskog prostora u Republici Srbiji.

Spremni smo da pružimo svaku dalju podršku i pomoć Skupštini u postizanju ovih ciljeva i verujemo da ćete preporuke iz ovog izveštaja uzeti u ozbiljno razmatranje, u interesu jačanja vladavine prava i demokratskog upravljanja u našoj zemlji.

S poštovanjem,

Građanske inicijative

U Beogradu, 13. maj 2025. godine

[Izveštaji Građanskih inicijative zasnivaju se na podacima i izveštajima prikupljenim od strane zabrinutih organizacija civilnog društva koje prate postupak izbora Saveta REM-a, a urađeni su u cilju podrške zakonitim i transparentnim institucionalnim procesima.]

Važni dodatni izvori:

1. Zakon o elektronskim medijima („Službeni glasnik RS“, br. 92/2023) – ključne odredbe o kvalifikacijama članova Saveta, sukobima interesa, ovlašćenim predlagачima i proceduri izbora.
2. Građanske inicijative – analiza procesa izbora Saveta REM-a, ažurirana 30. aprila 2025. (nepravilnosti u vezi sa kandidatima i predlagачima).
3. Zvanični zapisnici i dokumenti Odbora za kulturu i informisanje.

Ovo pismo dostavljeno je Narodnoj skupštini Republike Srbije, kao i zainteresovanim akterima međunarodne zajednice.