

ANALIZA EFEKATA RADA REGULATORNOG TELA ZA ELEKTRONSKE MEDIJE

2017 - 2020



Autorke:

Vida Petrović – Škero

Nataša Jovanović

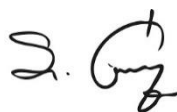
Autorka Studije slučaja o postupanju Regulatornog tela za elektronske medije u izbornim procesima 2016–2020: Vladana Jaraković

Urednica: Ivana Stevanović

Izdavač: Slavko Ćuruvija fondacija

Istraživanje je podržala Fondacija za otvoreno društvo

FONDACIJA
S L A V K O
Ć U R U V I J A
FOUNDATION



FOND ZA OTVORENO DRUŠTVO, SRBIJA
FUND FOR AN OPEN SOCIETY, SERBIA

SADRŽAJ

Uvod.....	3
Nadzor nad radom pružalaca medijskih usluga i staranje o doslednoj primeni odredaba Zakona o elektronskim medijima.....	8
Nadzor nad radom javnih medijskih servisa.....	10
Nadzor nad radom komercijalnih pružalaca usluga.....	12
Postupanje Regulatora po prijavama fizičkih i pravnih lica u vezi sa programskim delovanjem pružalaca medijskih usluga.....	20
Analiza prijava građana – fizičkih i pravnih lica.....	23
Ishodi prijava građana.....	27
Izricanje mera pružaocima medijskih usluga.....	29
Analiza izrečenih mera.....	35
Postupci pred nadležnim sudovima.....	47
Nadzor nad primenom Zakona o oglašavanju.....	55
Javnost rada Regulatornog tela za elektronske medije.....	61
Zaključci.....	67
Studija slučaja: Postupanje Regulatornog tela za elektronske medije u izbornim procesima 2016–2020.	71
1. Aktivnosti Regulatornog tela za elektronske medije u toku kampanja za parlamentarne izbore 2016, predsedničke izbore 2017. i izbore za odbornike u Skupštini grada Beograda 2018. godine.....	72
1.1. Političko oglašavanje u elektronskim medijima tokom izbornih kampanja 2016–2018.....	75
2. Aktivnosti Regulatornog tela za elektronske medije uoči i u toku kampanje za izbore 2020. godine.....	78
2.1. Političko oglašavanje u predizornoj kampanji 2020. godine.....	82
Zaključak.....	84

Uvod

Regulatorno telo za elektronske medije (REM ili Regulator) ustanovljeno je Zakonom o elektronskim medijima¹ kao samostalna nezavisna regulatorna organizacija sa svojstvom pravnog lica, koja vrši javna ovlašćenja u cilju: delotvornog sprovođenja utvrđene politike u oblasti pružanja medijskih usluga u Republici Srbiji; unapređivanja kvaliteta i raznovrsnosti usluga elektronskih medija; doprinosa očuvanju, zaštiti i razvoju slobode mišljenja i izražavanja; u cilju zaštite interesa javnosti u oblasti elektronskih medija i zaštite korisnika usluga elektronskih medija, na način primeren demokratskom društvu.²

Organi Regulatora su Savet i predsednik Saveta.³ Savet se sastoji od devet članova, koje bira Narodna Skupština Republike Srbije iz reda uglednih stručnjaka iz oblasti koje su od značaja za obavljanje poslova iz nadležnosti Regulatora⁴.

Iako je zakonom predviđeno da je Regulator funkcionalno i finansijski nezavisan od državnih organa i organizacija, pružalaca medijskih usluga i operatora, nezavisnost Regulatora se dovodi u pitanje, što se pre svega odnosi na postupak imenovanja članova Saveta.

Izveštaji Evropske komisije godinama ukazuju da je, kroz imenovanje članova Saveta prisutna politizacija⁵, da postupak imenovanja za članove Saveta treba da bude oslobođen političkog uticaja⁶, te da je potrebno ojačati nezavisnost REM-a kako bi mu se omogućilo da štiti medijski pluralizam. Ukazuje se i na to da se govor mržnje i

¹ Zakon o elektronskim medijima, "Sl. glasnik RS", br. 83/2014 i 6/2016 - dr. zakon

² Član 5 Zakona o elektronskim medijima

³ Član 6 Zakona o elektronskim medijima

⁴ Član 7 Zakona o elektronskim medijima

⁵ Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2018. godinu, str. 69, dostupan na <https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/eu-dokumenta/godisnji-izvestaji-ek>

⁶ Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2016. godinu, str. 23

diskriminatorna terminologija često koriste i tolerišu u medijima i da regulatorni organi i tužioci retko reaguju na te slučajeve.⁷

U Strategiji razvoja sredstava javnog informisanja u Republici Srbiji za period 2020–2025 godine (Medijska strategija) ukazuje se na to da je nadležni skupštinski odbor, iako mu je uloga u postupku izbora članova Saveta samo tehničke prirode, direktno uticao na izbor pojedinih članova Saveta (u slučaju izbora članova Saveta na predlog organizacija civilnog društva). Takođe, se ukazuje da se ne poštuju proceduralni koraci za izbor novih članova Saveta kada prethodnima istekne mandat. Posledica svega toga je da Savet duži period funkcionisao samo sa šest umesto devet članova, kao i da većinu u takvom sazivu Saveta čine članovi predloženi od strane države. U Strategiji je napomenuto i to da Zakon o elektronskim medijima ne sadrži jasna merila za izbor članova Saveta, niti odredbe o odgovornosti članova Saveta.⁸

Upravo zbog političkog uticaja, izbor članova Saveta REM-a privlači veliku pažnju medijskih udruženja i javnosti.⁹ Nakon više godina zasedanja u nepotpunom sastavu (od 2016. godine), kada nadležni Skupštinski odbor nije na osnovu pokrenute procedure izabrao nove članove, Savet Regulatornog tela za elektronske medije je počeo zasedanje u punom sastavu, sa pet novih članova,¹⁰ tek od 25. februara 2020. godine tj od 372. vanredne sednice Saveta. Zasedanje u punom sastavu je trajalo kratko – svega pet meseci, jer je jednoj članici Saveta istekao mandat u julu 2020. godine¹¹, a procedura za

⁷ Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2019. godinu, str. 9

⁸ Strategija razvoja Sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period 2020– 2025. Godine, Str 25, dostupna na <http://www.rem.rs/uploads/files/strategija/Strategija%20razvoja%20sistema%20javnog%20informisanja%20u%20RS%202020-2025.pdf>

⁹ <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/kako-ne-izabrati-clana-saveta-rem-a-godine-skandala-opstrukcija-i-sumova-u-komunikaciji/>

¹⁰ Tri člana su izabrana odlukom Narodne skupštine od 27.12.2019. godine " *Službeni glasnik RS*" br. 94/2019 i dva člana odlukom Narodne skupštine od 14.02.2020 " *Službeni glasnik RS*" br. 13/2020

¹¹ <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/oliveri-zekic-istekao-mandat-u-savetu-rem-a/>

(re)izbor nije pokrenuta u zakonom predviđenom roku od šest meseci pre prestanka mandata člana Saveta.¹²

Ipak, godinama unazad, nepotpuni sastav Saveta nije bio problem za njegovo funkcionisanje i donošenje odluka, jer je **većina odluka u periodu od 2017. do kraja 2019. godine donošena jednoglasno.**

Stručne i administrativne poslove, obavljaju stručne službe Regulatora, koju čine organizacione jedinice¹³: Kancelarija Saveta (šest zaposlenih); Služba opštih poslova (15 zaposlenih); Pravna služba (pet zaposlenih); Služba za nadzor i analizu programa emitera (sedam zaposlenih) i Finansijska služba (dvoje zaposlenih). Ovo posebno naglašavamo jer je analiza obuhvatala, pored rada Saveta, i procenu rada i kapaciteta Službe za nadzor i analizu programa, kao i Pravne službe Regulatora, kao ključnih stručnih službi za nadzor nad pružaocima medijskih usluga i izradu pravnih akata.

Analiza efekata rada REM-a nastala je u okviru istoimenog projekta *Privedimo REM nameni*, koji je u periodu od 1. juna 2019. do 30. septembra 2020. godine realizovala Slavko Ćuruvija fondacija (SĀF) uz finansijsku podršku Fondacije za otvoreno društvo u Srbiji.

Opšti cilj projekta je da doprinese efikasnoj i efektivnoj regulaciji elektronskih medija, i tako pomogne informisanju građana u javnom interesu, suzbijanju lažnih vesti i podizanju nivoa etičkih i profesionalnih standarda u novinarstvu.

Specifični ciljevi projekta:

- Da utvrdi činjenično stanje o postupanju REM kroz analizu konkretnih slučajeva kršenja Zakona o javnom informisanju, Zakona o elektronskim medijima i povezanih pravilnika;
- Da pojača pritisak građana, civilnog društva i medijske zajednice na Savet REM, Ministarstvo kulture i informisanja i skupštinski odbor za kulturu i informisanje da

¹² Član 10 Zakona o elektronskim medijima "Sl. glasnik RS", br. 83/2014 i 6/2016 – dr. zakon

¹³ <http://www.rem.rs/uploads/files/%C4%8Clanovi%20Saveta/Graficki%20prikaz%20organizacione%20strukture.pdf>

obezbede punu primenu mehanizama za obezbeđenje javnog interesa i medijskog pluralizma u elektronskim medijima;

- Da utiče na relevantne međunarodne institucije da pojačaju pritisak na donosiocce odluka u Srbiji, kako bi oslobodili regulaciju medija od političkih uticaja.

Namera Slavko Ćuruvija fondacije je bila da ustanovi pravilnosti u (ne)postupanju Regulatora, proširi vidljivost rada Regulatora u procesuiranju nepravilnosti, utiče na praksu postupanja, a energiju i nezadovoljstvo građana usmeri u direktnu akciju. Kroz analizu dostupnih preduzetih mera i prekršajnih prijava koje je Regulator podnosio protiv pružalaca medijskih usluga (PMU) za kršenje zakonskih odredbi u oblasti medijske sfere, namera nam je bila da ukažemo na broj, prirodu i efekte preduzetih mera, odnosno pokrenutih sudskih postupaka.

Predmet analize predstavlja postupanje REM-a u vršenju poslova iz svog delokruga rada¹⁴ od 2017. godine do kraja septembra 2020. godine. Za praćenje i analizu su izabrane nadležnosti Regulatora propisane članom 22. Zakona o elektronskim medijima, koji se naročito odnose na:

- kontrolu rada pružalaca medijskih usluga (PMU) i staranje o doslednoj primeni odredaba ZEM-a (Čl. 22, st. 1, tačka 8);
- izricanje mera pružaocima medijskih usluga u skladu sa ZEM (Čl. 22, st. 1, tačka 9);
- odlučivanje o prijavama u vezi sa programskim delovanjem pružalaca medijskih usluga (Čl. 22, st. 1, tačka 11);
- pravila koja se odnose na programske sadržaje a u vezi sa zaštitom dostojanstva ličnosti i drugih ličnih prava, zaštitom prava maloletnika, zabranom govora mržnje i dr. (Čl. 22, st. 1, tačka 15);
- istraživanja potreba korisnika medijskih usluga i zaštita njihovih interesa (Čl. 22, st. 1, tačka 17).

¹⁴ Član 22 Zakona o elektronskim medijima, "Sl. glasnik RS", br. 83/2014 i 6/2016 - dr. zakon

U posebnom delu, obrađeno je postupanje Regulatora u izbornim procesima u periodu od 2016. do izbora održanih u junu 2020. godine. Studija slučaja o postupanju Regulatora u predizbornim procesima odnosi se na period od parlamentarnih izbora 2016. godine, zaključno sa podacima iz jula 2020.

Za istraživanje su korišćeni dostupni izvori informacija – internet prezentacija i godišnji Izveštaji o radu Regulatora, kao i podaci prikupljeni na osnovu Zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

Pored analize dostupnih izrečenih mera i sudskih presuda, Slavko Ćuruvija fondacija je i sama pokretala postupke pred Regulatorom za kršenje odredbi Zakona o elektronskim medijima i Pravilnika o zaštiti ljudskih prava u oblasti pružanja medijskih usluga¹⁵ kada je povređen opšti interes, i pozivala građane da se pridruže u naporima da se REM probudi u vršenju javnih ovlašćenja tj. zaštite interesa javnosti u oblasti elektronskih medija. Analiza, kao i pokrenuti postupci su samo dokazali početnu pretpostavku – da se u vršenju nadzora nad radom pružalaca medijskih usluga Regulator najmanje bavi potrebama i zaštitom interesa korisnika medijskih usluga. Ipak, odmah treba napomenuti da su приметni naponi novih članova Saveta Regulatora od februara 2020. godine da se oblast elektronskih medija dosledno reguliše i rad Regulatora učini transparentijim.

¹⁵ Pravilnika o zaštiti ljudskih prava u oblasti pružanja medijskih usluga "Službeni glasnik RS", broj 55 od 25. juna 2015.

Nadzor nad radom pružalaca medijskih usluga i staranje o doslednoj primeni odredaba Zakona o elektronskim medijima

Regulatorno telo za elektronske medije (Regulator) u obavljanju poslova iz svoje nadležnosti kontroliše rad pružalaca medijskih usluga (PMU) i stara se o doslednoj primeni odredaba Zakona o elektronskim medijima (ZEM).¹⁶

Regulator kontroliše rad pružalaca medijskih usluga **u pogledu dosledne primene i unapređivanja načela** na kojima se zasniva regulisanje odnosa u oblasti elektronskih medija, u pogledu **ispunjavanja uslova za pružanje medijskih usluga**, kao i u izvršavanju drugih obaveza koje po odredbama ovog zakona i podzakonskih akata imaju pružaoci usluga, i **preduzima propisane mere bez odlaganja**.¹⁷

U sprovođenju kontrole nad radom PMU, Regulator je dužan da se posebno stara o tome da isti poštuju obaveze koje se odnose na programske sadržaje predviđene ZEM-om i uslove pod kojima im je dozvola izdata, što se posebno odnosi na vrstu i karakter programa.¹⁸

Pored toga što sam preduzima propisane mere bez odlaganja, u postupku kontrole Regulator pred nadležnim sudom ili drugim državnim organom pokreće postupak protiv pružaoca medijske usluge ili odgovornog lica, ako njegovo činjenje ili nečinjenje ima obeležja dela kažnjivog prema zakonu.¹⁹

Pravilnik o minimalnim uslovima za pružanje medijske usluge i kriterijumima za odlučivanje u postupku izdavanja dozvole za pružanje medijske usluge na osnovu

¹⁶ Član 22 st.1 tač.8, Zakon o elektronskim medijima, *SL.gl. RS br. 83/2014 i 6/2016*

¹⁷ Zakon o elektronskim medijima, čl. 24, st. 1

¹⁸ Zakon o elektronskim medijima, čl. 24, st. 2

¹⁹ Zakon o elektronskim medijima, čl. 24, st. 3

sprovedenog javnog konkursa²⁰, predviđa da je, pored ispunjenosti tehničkih, prostornih i kadrovskih uslova za dobijanje dozvole za emitovanje nužno i poštovanje i **ispunjenost programskih uslova**. Pravilnikom su predviđene vrste programa, a propisano je, između ostalog, da su **obavezni programski sadržaji: informativni, dečji, naučno-obrazovni, dokumentarni i kulturno-umetnički, što predstavlja minimum programskih uslova.**²¹

Kvalitetnim programom smatra se onaj program u kome naučno-obrazovni, kulturno-umetnički, dokumentarni ili dečji program, odnosno program za maloletnike, zajedno ili pojedinačno čine više od 20% ukupno godišnje objavljenog programa.²²

Služba za nadzor i analizu (Služba) programa PMU prikuplja, sistematizuje i analizira podatke o programima, vodi računa o poštovanju opštih programskih standarda utvrđenih ZEM-om i realizuje poslove nadzora nad radom u cilju kontrole poštovanja odredbi uslova pod kojima je izdata dozvola.

Služba sprovodi redovni 24-satni nadzor televizijskih i radijskih programa PMU koji imaju status javnog servisa, te komercijalnih PMU sa nacionalnom dozvolom u cilju kontrole poštovanja ZEM-a, Zakona o oglašavanju, Pravilnika o zaštiti maloletnika u oblasti pružanja medijskih usluga, Pravilnika o zaštiti ljudskih prava i Pravilnika o oglašavanju i sponzorstvu u elektronskim medijima. Svake godine Služba kao svoju redovnu aktivnost priprema, a Savet Regulatora usvaja izveštaje o ispunjavanju zakonskih i programskih obaveza kako javnih medijskih servisa, tako i komercijalnih pružalaca medijskih usluga.²³

²⁰ Pravilnik o minimalnim uslovima za pružanje medijske usluge i kriterijumima za odlučivanje u postupku izdavanja dozvole za pružanje medijske usluge na osnovu sprovedenog javnog konkursa, "Službeni glasnik RS", broj 46/2016, dostupan na <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/drugidrzavniorganiorganizacije/pravilnik/2016/46/4/reg>

²¹ Član 11 Pravilnika o minimalnim uslovima za pružanje medijske usluge

²² Član 29, stav 2 Pravilnika o minimalnim uslovima za pružanje medijske usluge

²³ Izveštaji dostupni na <http://www.rem.rs/sr/izvestaji-i-analize/izvestaji-i-analize-o-nadzoru-emitera/izveshtaji#gsc.tab=0>

Nadzor nad radom javnih medijskih servisa

Rad javnih medijskih servisa regulisan je Zakonom o javnim medijskim servisima.²⁴ Javni medijski servisi su definisani kao nezavisni i samostalni pravni subjekti koji, obavljanjem svoje osnovne delatnosti, omogućavaju **ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja, i pružaju opšte i sveobuhvatne medijske usluge koje podrazumevaju informativne, obrazovne, kulturne i zabavne sadržaje namenjene svim delovima društva.**²⁵

Zakonom su predviđeni republički (RTS) i pokrajinski (RTV) javni servis²⁶ koji pružaju medijske usluge: najmanje dva televizijska i najmanje tri radijska programa, elektronsko izdanje na internetu, a najmanje jedan televizijski i jedan radijski program javnog servisa mora pružati opšte medijske usluge.²⁷

Programi koji se proizvode i emituju u okviru javnog servisa u funkciji su ostvarivanja opšteg interesa i obuhvataju programe informativnog, obrazovnog, kulturno-umetničkog, dečjeg, zabavnog, verskog, sportskog i drugih sadržaja, kojima se obezbeđuje zadovoljavanje potreba građana i drugih subjekata i ostvarivanje njihovih prava u oblasti radiodifuzije.²⁸

Regulator vrši nadzor nad radom javnih medijskih servisa **u ostvarivanju opšteg interesa, kao i u ispunjavanju posebnih obaveza koje imaju javni medijski servisi u zaštiti prava manjina**, prava grupa sa posebnim potrebama, obezbeđivanja političkog pluralizma, verskog programa itd.

U vezi sa javnim medijskim servisima, Regulator ima i dodatnu ulogu, čime se takođe ostvaruje vid kontrole. Zakonom je propisano da Regulator imenuje i razrešava članove

²⁴ Sl. glasnik RS, br. 83/2014, 103/2015 i 108/2016

²⁵ Zakon o javnim medijskim servisima, čl. 2

²⁶ Zakon o javnim medijskim servisima, čl. 2, st. 2-5

²⁷ Zakon o javnim medijskim servisima, čl. 13

²⁸ Zakon o javnim medijskim servisima, čl. 3

Upravnog odbora²⁹, daje saglasnost na izmene i dopune Statuta,³⁰ daje mišljenje za uvođenje novih medijskih usluga u vezi sa mogućim uticajem nove medijske usluge na konkurenciju na relevantnom tržištu.³¹ Javni medijski servisi jednom godišnje podnose Narodnoj skupštini radi razmatranja, a Savetu Regulatora radi informisanja, izveštaj o radu i poslovanju.³²

Izveštaje o sprovedenom nadzoru, Regulator objavljuje godišnje od 2010. godine. U izveštajima se konstatuje da RTS i RTV, kao javni medijski servisi, najvećim delom ispunjavaju svoje zakonske obaveze koje se odnose na raznolikost sadržaja, mada ne ispunjavaju u potpunosti obavezne kvote za pojedine sadržaje (npr. RTV ni na jednom svom kanalu nije ispunila obaveznu programsku kvotu evropskih audio-vizuelnih dela nezavisnih producenata).

U izveštaju za 2019. godinu za RTS konstatuje se da postoji trend prisutan godinama - odsustvo edukativnih sadržaja, odnosno slaba zastupljenost dokumentarnih, naučno-obrazovnih, kulturno-umetničkih i dečijih sadržaja, uz istovremeno, dominantnu prevagu informativnog programa i veću zastupljenost zabavnih sadržaja. Ovaj trend se objašnjava opredeljenjem da javni servis uđe u trku oko rejtinga sa komercijalnim televizijama, što je rezultiralo programskom šemom RTS1 u kojoj su kulturno-umetnički program ili obrazovni sadržaji zastupljeni sa minimalnim procentima. Prenosi skupštinskih zasedanja na RTS2 dodatno umanjuju kvote dokumentarnih, naučno-obrazovnih, kulturno-umetničkih i dečijih sadržaja, te remete satnicu njihovog emitovanja. Postojanje RTS3, međutim, nadomešćuje nedostajuće procenete udela onih sadržaja koji po svojoj prirodi nemaju komercijalni karakter, a koje je RTS u obavezi da emituje, zaključuje se u izveštaju.

²⁹ Zakon o javnim medijskim servisima, čl. 17, čl. 21

³⁰ Zakon o javnim medijskim servisima, čl. 32

³¹ Zakon o javnim medijskim servisima, čl. 14

³² Zakon o javnim medijskim servisima, čl. 51

Procena regulatora je **da RTV u određenoj meri omogućava ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja** – zastupljeni su svi programski sadržaji, dominira informativni program, nakon čega slede sve ostale vrste programskih sadržaja, uz zanemarljive udele verskog i sportskog programa. Osnovna karakteristika pokrajinskog javnog medijskog servisa jeste jezička raznovrsnost. RTV svoj program emituje na jedanaest jezika, koji su raspoređeni na dva televizijska kanala. Samo RTV2 emituje 24-časovni program na deset jezika nacionalnih zajednica, kao i na srpskom i stranim jezicima. U izveštaju se konstatuje da svi programi na jezicima nacionalnih zajednica (sem programa na rumunskom i rusinskom jeziku) u 2019. godini beleže makar i simboličan rast udela u ukupnom emisionom vremenu.

Nadzor nad radom komercijalnih pružalaca usluga

Podsećamo da je u sprovođenju kontrole nad radom PMU, Regulator dužan da se posebno stara o tome da isti poštuju obaveze koje se odnose na programske sadržaje predviđene ZEM-om i uslove pod kojima im je dozvola izdata, što se posebno odnosi na vrstu i karakter programa.

Postoje četiri televizije sa nacionalnom frekvencijom (TV Pink, TV O2, TV Happy i TV Prva) koje dozvolu za emitovanje imaju od 2006. godine,³³ čiji rad Regulator redovno prati, i od 2010. godine izdaje godišnje izveštaje o načinu ispunjavanja zakonskih i programskih obaveza komercijalnih emitera.³⁴

Uvidom u ove izveštaje, dolazi se do zaključka da Regulator usvaja izveštaje svoje Stručne službe kojima se iz godine u godinu konstatuje da **nijedna od televizija sa nacionalnom frekvencijom ne poštuje obavezne programske sadržaje.**

³³ <http://www.rem.rs/uploads/files/Odluke/8817-Odluka-o-izdavanju-dozvola-za-emitovanje-za-Republiku-i-Autonomnu-pokrajinu.pdf>

³⁴ <http://www.rem.rs/sr/arkhiva/arkhiva-izveshtaja-i-analiza/arkhiva-izvestaja-i-analiza-o-nadzoru-emitera>

Godišnji Izveštaj o ispunjavanju zakonskih i programskih obaveza komercijalnih pružalaca medijskih usluga za 2019. godinu³⁵, koji je Savet Regulatora usvojio 14. jula 2020. godine, pokazuje da nijedna od četiri komercijalne televizije sa nacionalnom frekvencijom nije emitovala svih pet obaveznih programskih žanrova (informativni, dečji, naučno-obrazovni, dokumentarni i kulturno-umetnički), kako je propisano Pravilnikom.

Neki od zaključaka koji se odnose na poslednji objavljeni izveštaj, a koji se ponavljaju iz godine u godinu su:

Televizije sa nacionalnom frekvencijom su i tokom 2019. kršile Zakon o elektronskim medijima:

Ni tokom 2019. godine kulturno-umetnički program nije emitovala nijedna televizija, kao ni prethodne četiri godine.

Drugi obavezni žanrovi, osim informativnog, emituju se tek u tragovima.

Tri od četiri televizije nisu posvetile nijednu sekundu deci.

TV Pink i TV Happy nisu uopšte emitovale četiri od pet obaveznih programa. Na njihovim kanalima, od obavezujućih žanrova, bio je zastupljen samo informativni program.

Najveći udeo na ove dve televizije imali su rijaliti programi koji su zauzimali 36,42%, odnosno 39,18 % programske šeme.

Dečji program prošle godine je emitovala samo Televizija O2, ali je problematično to što su skoro 97 % programa ovog žanra činile reprize animiranih serijala.

O2 je jedini emiter koji je imao u svom programu sportski program, koji na drugim televizijama uopšte ne postoji.

Ni 2018. godine nijedna od televizija nije ispunila minimum obaveznih sadržaja, a među njima se posebno izdvajaju TV Pink i TV Happy za koje je naznačeno **da ozbiljno krše**

³⁵ <http://www.rem.rs/uploads/files/izvestaji%20o%20nadzoru/komercijalni%20PMU%20-%20izvestaj%202019.pdf>

Pravilnikom definisane obaveze u vezi sa programskim sadržajem. Kao dominantni trendovi u programskom smislu tokom posmatranog perioda identifikovani su visoka zastupljenost rijaliti i informativnih programskih sadržaja i potpuno odsustvo dečjeg, naučno-obrazovnog, kulturno umetničkog i dokumentarnog programa. Iz programske šeme TV B92 i TV Prva je izostao kulturno - umetnički program, čime ove televizije nisu ispunile Pravilnikom definisane obaveze.

Na programu RTV Pinka nisu emitovana tri od pet obaveznih programskih žanrova: naučno - obrazovni, kulturno - umetnički i dečji, čime ovaj pružalac medijske usluge ozbiljno krši Pravilnikom definisane obaveze. RTV PINK u 2018. godini nije emitovao nijednu emisiju obrazovnog i kulturnog programa, iako je u programskom elaboratu predvideo emitovanje obrazovnih sadržaja i određenih oblika kulturnih sadržaja. Programskim elaboratom najavljen je sportski program ne samo u emisijama drugog žanra, nego i kao poseban sadržaj koji obuhvata i direktne prenose, što nije poštovano. U navedenoj godini TV Pink nije emitovao ni dečji program kako je predviđeno elaboratom i Pravilnikom o minimalnim uslovima za pružanje medijske usluge i kriterijumima za odlučivanje u postupku izdavanja dozvole za pružanje medijske usluge na osnovu sprovedenog javnog konkursa. TV Pink nije emitovao tri od pet obaveznih programskih žanrova, pa Regulator konstatuje da je ozbiljno kršio Pravilnikom definisane obaveze.

TV Happy nije emitovao tri od pet obaveznih programskih žanrova (naučno - obrazovni, kulturno - umetnički i dečji) čime ovaj pružalac medijske usluge **ozbiljno krši Pravilnikom definisane obaveze.**

Slična je situacija i u ranijim godinama. Rijaliti i informativni programi najzastupljeniji su na najvećim komercijalnim televizijama, dok nauke, kulture, obrazovanja i dečjeg programa uglavnom nema ni u tragovima. Od 2013. godine raste udeo rijalitija u programskim šemama, koji kulminira 2015. godine, kada je udeo tog programa u šemi TV Happy bio čak 58,42%. Potpuni kolaps kvaliteta programa na sceni je u 2018. i 2019. godini, kada je udeo informativnog i rijaliti sadržaja na televizijama Pink i Happy bio 65,97%, odnosno 74,86 %. Ova dva PMU time krše zakon i bezobzirno ignorišu javni interes, ne

poštujući ni sopstvene elaborate koji predstavljaju osnov za dobijanje dozvole za emitovanje na nacionalnoj frekvenciji još 2006. godine.³⁶

Ilustracije radi, izdvajamo deo iz programskog elaborata TV Happy na osnovu koga je ova televizija dobila dozvolu za emitovanje sa nacionalnom frekvencijom (2006):

Koncept i plan programa domaće produkcije: „Stavimo, najzad, decu u prvi plan!

Dečiji svet na jednom mestu – Televizija Happy.

Televizija Happy jeste kanal o deci i za decu, prozor u bolji svet. Ideja o osnivanju profesionalne dečje televizije nastala je iz želje da naša deca konačno dobiju svoj celodnevni program... Naročitu pažnju televizija Happy posvećuje emisijama u kojima deca imaju priliku da aktivno učestvuju u osmišljavanju i realizaciji programa... Televizija Happy preko svoja tri osnovna proizvoda (programske emisije, drame i dokumenta) prenosi deci ideje i podsticaj na ideje, slobodu, igru, maštu, radoznalost, duhovitost, znanje, sopstvenu ličnost, stvarnost, odnos dece i odraslih, odgovornost, rad i učenje...

Iz dostupnih izveštaja i uvida u elaborat TV Happy, potpuno je jasno da ova televizija svojim programom u potpunosti odstupa od elaborata, da uopšte ne emituje dečji program na osnovu koga je dobila dozvolu za emitovanje na nacionalnoj frekvenciji i da rijaliti programi predstavljaju značajan udeo celokupnog programa. Kada se u obzir uzme i to da je ovoj televiziji izrečen najveći broj mera zbog kršenja zakonskih normi u vezi sa programskim sadržajem (opomena, upozorenja i zabrane emitovanja), nameće se razumno pitanje – na osnovu čega ova televizija i dalje ima dozvolu za emitovanje?

Iz godišnjeg izveštaja o radu Regulatora za 2017. godinu³⁷ proizilazi da je Služba u okviru redovnog nadzora kontinuirano pratila rijaliti programe koji su predstavljali značajan sadržaj u programima nekih PMU, radi blagovremenog registrovanja i reagovanja u

³⁶ <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/14-godina-pink-hepi-prva-i-o2-krse-zakon-i-rade-sta-hoce-rem-to-konstatuje-i-pravi-se-mrtav/>

³⁷ Izveštaj o radu REM-a za 2017.godinu dostupan na <http://www.rem.rs/uploads/files/izvestaj%20o%20radu/izvestaj%20o%20radu%20REM%202017.pdf>

potencijalno incidentnim slučajevima. Aktivnosti su preduzimate i na osnovu prijave građana i po službenoj dužnosti. Navodi se i da je kontrolisano poštovanje odredaba koje se tiču govora mržnje, diskriminišućeg i uvredljivog govora, o čemu su pripremani tematski izveštaji. Služba je promptno reagovala i sprovedila hitni nadzor u cilju ubrzanog postupanja u slučaju grubog kršenja medijske regulative. Naglasak u nadzoru stavljen je na sadržaje koji bi mogli kršiti ljudska prava i zaštite maloletnika kao učesnika u programu. Kada se prijave građana nisu odnosile na ugrožavanje ličnog interesa, Služba je, kada je smatrala da je to potrebno, inicirala pokretanje postupka po službenoj dužnosti.

Iz ovih delova izveštaja Regulatora zaključuje se da su postojali sadržaji koji narušavaju ljudska prava učesnika, drugih lica ili nisu prikladna za decu i omladinu i da postoje nepravilnosti. S obzirom na konstatacije u izveštajima stručne službe, utvrđenja određenih odstupanja, broja podnetih prijava građana, ostaje pitanje da li je bilo adekvatno postupanje Saveta koji je **u celoj 2017. godini izrekao ukupno tri mere (upozorenje i opomena protiv TV Happy i jedna opomena protiv TV Pink)**. Pri tome, izrečene mere se nisu odnosile na sadržaje u rijaliti programima, već na neovlašćeno emitovanje emisija, otkrivanje identiteta maloletnika i vredanje nacionalnog obeležja Republike Srbije.

Iz izveštaja o radu REM-a za 2018. godinu³⁸ se utvrđuje da je Služba redovnim praćenjem uočila da se broj prekršaja u rijalitim povećava, pa je o tome obavestila Savet. Savet je povodom toga, a u vezi sa rijaliti programima, obavio razgovore sa predstavnicima pružalaca medijskih usluga TV Happy i TV Pink u kojem su obavешteni da će Služba u narednom periodu posvetiti posebnu pažnju ovoj vrsti programa, naročito u delovima sadržaja koji su prikriiveni zvučnim signalima (bipovani), kao i onim u kojima je uočen očigledan prekršaj, kako bi se ustanovilo nastojanje PMU da posle razgovora na sednici Saveta učine sve da se otkloni svaki mogući prekršaj.

I pored povećanog broja prijava i redovnog praćenja Službe, koja konstatuje povećanje broja prekršaja, Savet je u skladu sa članom 28. ZEM-a **u 2018. godini ukupno izrekao samo**

³⁸ <http://www.rem.rs/uploads/files/izvestaj%20o%20radu/izvestaj%20o%20radu%20REM%202018..pdf>

četiri mere – dve opomene i dva upozorenja (od toga jednu opomenu protiv TV Happy³⁹ i jedno upozorenje protiv TV Pink⁴⁰). Pored svih nepravilnosti u vezi sa programskim sadržajima i nepoštovanja uslova pod kojim je izdata dozvola (pre svega elaborata) tokom 2019. godine, a koje sam Regulator konstatuje u svojim izveštajima, Regulator vrlo umereno koristi isključivo blage mere (upozorenja i opomene), izbegavajući da pribegne najstrožim merama (zabrana emitovanja i oduzimanje dozvole za emitovanje). Savet je 2019. godine izrekao nešto veći broj mera – ukupno sedam (tri opomene i četiri upozorenja), od kojih je četiri izrečeno televizijama sa nacionalnom frekvencijom. Samo TV Happy je istog dana, 15. novembra 2019. godine dobila dve opomene i jedno upozorenje.⁴¹

Slične formulacije kao i prethodnih godina se koriste i u Izveštaju o radu REM-a za 2019. godinu,⁴² osim što se navodi da je nad rijaliti programima bio sproveden **kontinuiran vanredni nadzor** u cilju beleženja potencijalno spornih sadržaja i blagovremenog izveštavanja Saveta Regulatora o svim potencijalno incidentnim slučajevima.

Treba napomenuti i da rijaliti programi koji se emituju na dve televizije sa nacionalnom frekvencijom proizvode i brojne reakcije građana i udruženja: najveći broj pritužbi građana se odnosi na sadržaje u rijaliti programima, udruženja građana su prikupila preko 130.000 potpisa za ograničavanje rijalitija i uvođenje polusatnog dnevnog programa iz kulture za decu (što je inače zakonska obaveza), a postoje i inicijative novih članova REM-a tokom 2020. godine da se ova oblast ozbiljno uredi. Nakon nekoliko neuspelih pokušaja da se na dnevni red stavi pitanje regulisanja emitovanja rijaliti programa, na 220. redovnoj sednici koja je održana 21. septembra 2020. godine, Savet Regulatora je doneo odluku da se izradi nacrt Pravilnika kojim će se vreme emitovanja

³⁹ [Opomena - 07-1878/18-5](#)

⁴⁰ [Upozorenje - 07-726/18-4](#)

⁴¹ [Opomena - 07-1247/19-7](#) [Opomena - 07-1793/19-6](#) [Upozorenje - 05-1877/19-5](#)

⁴² <http://www.rem.rs/uploads/files/izvestaj%20o%20radu/izvestaj%20o%20radu%20REM%202019.pdf>

rijalitija programa u programima pružalaca medijskih usluga ograničiti na period od 23 do 6 časova.

Na 375. vanrednoj sednici, održanoj tokom vanrednog stanja 27.03.2020. godine, Savet Regulatora je doneo odluku o izdavanju dozvole za pružanje medijske usluge na osnovu zahteva Adria Media Group d.o.o. Beograd – TV Kurir za period 2020 – 2028. godine.⁴³ Adria Media Group d.o.o. Beograd izdaje i dnevni list Kurir, koji je prema izveštajima Saveta za štampu u vrhu liste medija koji krše Kodeks novinara Srbije.⁴⁴ S obzirom na to da navedeni izdavač redovno krši Kodeks novinara, ima osnova za sumnju da neće poštovati ni elaborat na osnovu koga je dobio dozvolu za emitovanje, ni pravilnike REM. S tim u vezi, treba razmotriti mogućnost da se stručna procena Saveta za štampu uvrsti kao jedan od kriterijuma za dodelu dozvole u slučajevima kada izdavač štampanog medija traži i dozvolu za emitovanje televizijskog ili radio programa.

Pored praćenja rada PMU koji emituju program sa nacionalnom pokrivenošću, Služba za nadzor i analizu programa prati i rad lokalnih PMU. Tokom 2017. godine periodičnim nadzorom obuhvaćeno je 30 lokalnih PMU što je podrazumevalo praćenje preko **120.000 sati** televizijskog i radijskog programa (5000 dana nadzora).

Samo po osnovu obaveze koju je Regulator preuzeo Protokolom o saradnji zaključenim sa Agencijom za privatizaciju (sada Ministarstvo privrede) u 2019. godini je stručna služba pregledala **70.560 sati** snimljenog radijskog i TV programa (2940 dana), a 2018. godine **50.400 sati** snimljenog materijala (2.100 dana emitovanog programa). Regulator navedenu kontrolu sprovodi na osnovu snimaka koje kupci privatizovanih elektronskih medija dostavljaju na mesečnom nivou. U skladu sa navedenim, svoje ugovorne obaveze oko dostave snimaka redovno poštuje 25 pružalaca medijskih usluga. Ovako veliki broj sati provedenih za kontrolu poštovanja programskih elaborata, pre svega lokalnih kupaca

⁴³ <http://www.rem.rs/sr/arhiva/sednice/2020/03/375-vanredna-sednica>

⁴⁴ <http://www.savetzastampu.rs/monitoring-postovanja-kodeksa-novinara-srbije.html>

elektronskih medija, govori o zavidnim resursima za nadzor medija kojima Regulator raspolaže.

O kapacitetima Regulatora dodatno govori i broj izrađenih tematskih analiza i studija. Samo tokom 2017. godine, Služba je izradila sledeće analize: *Rijaliti TV programi; Zaštita prava maloletnika (zakonski okvir i primeri iz prakse); Zaštita privatnosti i dostojanstva ličnosti i pretpostavka nevinosti u medijima i Izveštaj o periodičnom nadzoru lokalnih komercijalnih PMU*. Tokom 2019. godine, služba je izradila još dve stručne studije: *Program pristupačan osobama sa invaliditetom i Analiza izveštavanja o nasilju nad ženama*.⁴⁵

⁴⁵<http://www.rem.rs/sr/izvestaji-i-analize/izvestaji-i-analize-o-nadzoru-emitera/analize>

Postupanje Regulatora po prijavama fizičkih i pravnih lica u vezi sa programskim delovanjem pružalaca medijskih usluga

Pored nadzora koji obavlja po službenoj dužnosti, REM odlučuje o prijavama u vezi sa programskim delovanjem pružalaca medijskih usluga.⁴⁶

Zakon o elektronskim medijima⁴⁷ predviđa da fizička i pravna lica, uključujući i pružaoce medijskih usluga, imaju pravo da podnose prijave Regulatoru u vezi sa programskim sadržajima pružalaca medijskih usluga, **ako smatraju da se tim sadržajima vređaju ili ugrožavaju njihovi lični interesi ili opšti interesi.**⁴⁸ Prijava se može podneti najkasnije u roku od 30 dana od dana premijernog ili ponovljenog emitovanja spornog sadržaja.⁴⁹

Regulator je dužan da po prijemu i razmatranju prijave, kojom se ukazuje na povredu ili **ugrožavanje prava ili pravnog interesa podnosioca**, prijavu dostavi bez odlaganja PMU sa zahtevom da se o njoj izjasni najkasnije u roku od osam dana od dana dostavljanja prijave⁵⁰. Ako utvrdi da je prijava osnovana, Regulator pokreće postupak i izriče mere u skladu sa odredbama ZEM-a prema PMU, odnosno podnosi zahtev za pokretanje prekršajnog i krivičnog postupka ili inicira drugi postupak pred nadležnim državnim organom, a podnosioca prijave upućuje na koji način može da ostvari i zaštiti svoje pravo.⁵¹

Pravilnik o načinu izricanja mera pružaocima medijskih usluga⁵² bliže uređuje način postupanja Regulatora u postupku izricanja mera pružaocima medijskih usluga, zbog

⁴⁶ Zakon o elektronskim medijima, čl 22, stav 1, tačka 11

⁴⁷ Zakon o elektronskim medijima, *SL.gl. RS br. 83/2014 i 6/2016*

⁴⁸ Zakon o elektronskim medijima, član 26, stav 1

⁴⁹ Zakon o elektronskim medijima, član 26, stav 2

⁵⁰ Zakon o elektronskim medijima, član 26, stav 3

⁵¹ Zakon o elektronskim medijima, član 26, stav 4

⁵² Pravilnik o načinu izricanja mera pružaocima medijskih usluga *Službeni glasnik RS, br.25/2015*

povrede obaveza koje se odnose na programski sadržaj⁵³, kao i zbog povreda uslova koji su sadržani u dozvoli ili odobrenju za pružanje medijske usluge.

Mora se uočiti da ni ZEM ni Pravilnik ne definišu, niti bliže određuju šta je privatni, a šta opšti interes. Utvrđeno je šta prijava treba da sadrži, kao i da se predaje poštom, faksom ili elektronskom poštom. Ako Savet nakon sprovedenog postupka, pokrenutog na osnovu izveštaja, utvrdi da PMU nije učinio povredu obaveze koja se odnosi na povredu programskog sadržaja, propisanog čl.47–71. Zakona, ili povredu uslova sadržanih u dozvoli ili odobrenju, odlukom obustavlja postupak. Ako je postupak pokrenut na osnovu prijave, pa Savet utvrdi da PMU nije učinio povredu, donosi odluku kojom se prijava odbija kao neosnovana.⁵⁴ Kao prilog Pravilnika označen je formular prijave, uz koji ne postoji obrazloženje da li se upotrebljava za svaki predviđeni način dostavljanja. Zbog ovoga, prijave građana se često odbacuju kao neuredne. Podnosilac nema informaciju o zavodjenju predmeta, a u delu slučajeva ni informaciju o ishodu prijave postupka. Očigledno je da je potrebno precizirati odredbe Pravilnika koje se tiču postupanja sa prijavom.

Pravilnikom je bliže uređeno da se, kada je ugrožen lični interes, pored predstavnika PMU, na sednicu Saveta poziva i podnosilac prijave. Sa druge strane, ukoliko se prijavom ukazuje na vredanje ili ugrožavanje opšteg interesa, Regulator prijavu uzima u obzir pri pokretanju postupka po službenoj dužnosti u skladu sa Zakonom o opštem upravnom postupku.⁵⁵

Ovakvo rešenje uzrokuje **bitnu razliku u postupanju Regulatora** sa prijavama kojima se ukazuje na vredanje ili ugrožavanje ličnog interesa u odnosu na prijave kojima se ukazuje na ugrožavanje ili vredanje opšteg interesa.

⁵³ Propisane čl. 47–71. Zakona o elektronskim medijima,

⁵⁴ Pravilnik o načinu izricanja mera pružaocima medijskih usluga, čl.7 i čl.8.

⁵⁵ Pravilnik o načinu izricanja mera pružaocima medijskih usluga, čl. 5

U slučaju da je povređen ili ugrožen lični interes, podnosilac prijave se tretira kao stranka u postupku, učestvuje u istom i obavešten je o ishodu postupka i mogućnostima za zaštitu svojih prava.

Podnosioci prijava protiv PMU koji vređaju ili ugrožavaju opšti interes ostaju uskraćeni za informaciju o statusu prijave u pokušajima zaštite opšteg interesa. Ovakve prijave Regulator tretira kao obaveštenje primljeno od građana, te pokreće postupak po službenoj dužnosti (i to samo u slučaju da su prijave uredne i potkrepljene svim dokazima) **i ne obaveštava podnosioca prijave o pokretanju ili o ishodu postupka.** Podnosilac prijave koji ukazuje na povredu opšteg interesa nema status stranke u postupku, niti bilo koji pozitivan propis obavezuje Regulatora da podnosioca prijave obavesti o pokretanju postupka ili o ishodu istog. Na taj način, Regulator za sebe zadržava pravo da bude jedini zaštitnik opšteg interesa u oblasti medijske sfere.

Iskustvo Slavko Ćuruvija fondacije u procesu podnošenja prijave protiv PMU, govori da podnosilac prijave ni na koji način nije obavešten o ishodu slučaja. O ishodu prijave protiv TV Pink, zbog višednevne kampanje protiv TV NI, novinara Miodraga Sovilja i urednika Jugoslava Ćosića, koja je podneta Regulatoru u novembru 2019. godine, Fondacija je informisana tek u februaru 2020. godine, kada je na sajtu REM objavljen zapisnik sa sednice na kojoj je odlučivano o prijavi. Pokušaj da se dođe do obrazloženja odluke Saveta da nema mesta pokretanju postupka po ovoj prijavi, urodio je plodom tek nakon žalbe Povereniku za informacije od javnog značaja, iako je i u tom slučaju dostavljena nepotpuna dokumentacija i to više meseci nakon upućenog zahteva za pristup informacijama. Na osnovu dostavljene dokumentacije, jasno je da je Služba za nadzor i analizu zauzela stav da prijava ima osnova i da je predložila Savetu Regulatora da pokrene postupak zbog povrede odredbi Pravilnika o zaštiti ljudskih prava u oblasti pružanja medijskih usluga. Iz dostavljene dokumentacije, međutim, nije moguće utvrditi na osnovu čega je Savet doneo suprotnu odluku.

U narednoj prijavi protiv TV:KCN (TV Kopernikus) Slavko Ćuruvija fondacija⁵⁶ je, pored prijave, podnela i zahtev da joj se prizna svojstvo stranke u skladu sa Zakonom o opštem upravnom postupku⁵⁷ sa ciljem da bude obaveštena o ishodu postupka, jer je konačna odluka po zahtevu osnov za pokretanje upravnog spora. Regulator je zaključkom odbio zahtev SĀF-a, a shodno Zakonu o opštem upravnom postupku (ZOUP)⁵⁸. Međutim, SĀF nikada nije obaveštena o ishodu postupka po prijavi protiv TV Kopernikus, iako je Regulator bio dužan da dostavi rešenje koje je doneo povodom prijave. Na osnovu izjava članova Saveta u medijima i zapisnika sa sednice, ispostavlja se da je Savet odlučio da obustavi postupak nakon izjave PMU da je sporni sadržaj (emisija narodnog poslanika i funkcionera SNS) ukinut i da više neće biti emitovan.

Analiza prijava građana – fizičkih i pravnih lica

Izvor informacija o prijavama fizičkih i pravnih lica i postupanju Regulatora po njima su godišnji izveštaji o radu i zvanična internet stranica Regulatornog tela za elektronske medije. Mora se odmah primetiti da se podaci iz ova dva izvora ne poklapaju, jer je broj prijava građana koji su prikazani na web portalu Regulatora znatno manji od broja prikazanog u izveštajima.

Iz Godišnjeg izveštaja o radu za 2017. godinu⁵⁹ proizilazi da je te godine primljeno **193 prijava**. Najveći broj se odnosio na emitovanje rijaliti programa, dok se u vreme predizborne kampanje veći broj prijava odnosio na nejednaku zastupljenost predsedničkih kandidata. Izveštaj ne razvrstava podatke o podnosiocima prijave, te nije poznato koliko građana, udruženja ili organa uprave je podnosilo prijave.

⁵⁶ <https://www.slavkocuruvijafondacija.rs/saopstenje-scf-podnela-prijavu-protiv-tv-kopernikus-zbog-nezakonitog-emitovanja-emisija-vladimira-dukanovica/>

⁵⁷ Zakon o opštem upravnom postupku, "Sl. glasnik RS", br. 18/2016 i 95/2018 - autentično tumačenje, čl. 93

⁵⁸ Zakon o opštem upravnom postupku, čl. 152

⁵⁹ <http://www.rem.rs/uploads/files/izvestaj%20o%20radu/izvestaj%20o%20radu%20REM%202017..pdf>

Prema Godišnjem izveštaju o radu za 2018. godinu,⁶⁰ u toj godini primljene su i obrađene **322 prijave**, od čega su 282 podneli građani, u vezi sa programima čiji se sadržaj najvećim delom odnosi na navode o neobjektivnom ili neistinitom obaveštavanju. Građani su podneli 25 prijava u kampanji za lokalne izbore, čija se sadržina odnosila na prikriveno emitovanje predizbornog programa. Nevladine organizacije i udruženja građana su u toj godini podneli ukupno šest prijava, organi vlasti tri i političke stranke jednu prijavu.

U 2019. godini je primljeno **437 prijava** u vezi sa programskim sadržajima PMU⁶¹. Najviše prijava (190), pristiglo je zbog sadržaja u rijaliti programima, a 153 zbog neistinitog izveštavanja. Ostale prijave odnose se na povredu dostojanstva ličnosti, političko oglašavanje van predizbornog perioda i sl.

U posmatranom periodu⁶², dakle, ukupno je podneto 952 prijave fizičkih i pravnih lica. One su predstavljene u godišnjim izveštajima o radu i odnose se na programski sadržaj PMU, kojim se vređa ili ugrožava lični ili opšti interes.

Iz izveštaja nije jasno koliko se prijava odnosi na ugrožavanje ličnog, a koliko na ugrožavanje opšteg interesa.

Kada govorimo o prijavama i odlukama Regulatora koje su prikazane **na internet portalu, broj prijava je znatno manji⁶³. Za isti period je registrovana ukupno 171 prijava**, a dostupne su i odluke po ovim prijavama (bez 2017. godine, jer za ovu godinu nema podataka na internet portalu REM-a).

PRIJAVE	2019	2018	2017	UKUPNO
Broj prijava prema izveštaju REM-a	437	322	193	952
Broj prijava na web portalu REM-a	167	4	0	171

⁶⁰ <http://www.rem.rs/uploads/files/izvestaj%20o%20radu/izvestaj%20o%20radu%20REM%202018.pdf>

⁶¹ <http://www.rem.rs/uploads/files/izvestaj%20o%20radu/izvestaj%20o%20radu%20REM%202019.pdf>

⁶² Od 1.1.2017. – 31.12.2019. godine.

⁶³ <http://www.rem.rs/sr/arhiva/arhiva-odluka-po-prijavama>

Iako je prikazani broj prijava građana na internet portalu znatno manji u odnosu na broj prikazan u izveštajima, prednost internet portala je što je moguće steći uvid o postupanju Regulatora po svakoj prijavi koja je dostupna pojedinačno, što u godišnjim izveštajima nije slučaj. S tim u vezi se postavlja pitanje kriterijuma za prikaz prijava na internet portalu, jer se, očigledno, ne objavljuju sve pristigle prijave.

Primera radi, navodimo slučaj prijave Slavko Ćuruvija fondacije protiv TV Pink, zbog produžene kampanje protiv televizije N1 iz novembra 2019. godine. Prijavi Fondacije pridružilo se 523 građana koji su, putem aplikacije gradjaninastrazi.rs/n1 elektronski poslali prijavu Regulatoru. Ove prijave nisu registrovane, pa ni vidljive na portalu REM-a, iako je Savet o njima odlučivao, kako se vidi iz zapisnika sa Sednica Saveta.

Iz objavljenih prijava je vidljivo da su one najvećim delom podnošene zbog ugrožavanja opšteg interesa. Sa internet portala je moguće zaključiti da se od 167 prijava u 2019. godini, najveći deo (čak 162 prijave) odnosio upravo na sadržinu programa PMU koji emituju rijaliti programe. Neke od ovih prijava su tipske, očigledno podnošene u kampanji tj. po pozivu civilnog sektora zbog govora mržnje u rijalitiju. **Sve ove prijave Regulator je odbacio kao neuredne** (uz prijave su dostupna i rešenja Regulatora u kojima je navedeno da je podnosiocima ostavljen rok da prijavu i urede, što nije učinjeno), **a nema dostupnih podataka da je pokrenuo bilo kakav postupak po službenoj dužnosti, iako je očigledno da sadržina ovakvih programa uznemirava veći broj građana.**

Najveći broj prijava građana se odnosi na dve televizije sa nacionalnom frekvencijom na kojima se emituju rijaliti programi (TV Pink i TV Happy).

Tokom 2020. godine, samo tokom januara meseca, podneto je ukupno 78 prijava protiv TV Pink u vezi sa rijaliti programima, a koje se odnose na zaštitu životinja i govor mržnje. Time se ukupan broj registrovanih prijava penje na 1030 do 31. avgusta 2020. godine. Sve ove prijave su odbačene kao neuredne.

Za razliku od izveštaja iz 2017. godine, u poslednja dva izveštaja o radu Regulatora⁶⁴, **napravljen je prikaz strukture podnosilaca prijava**, što predstavlja napredak u izveštavanju Regulatora. Iz ovih podataka se vidi da su podnosioci u najvećem broju građani, i u neznatnom broju nevladine organizacije i udruženja građana, novinari, organi vlasti. Od 759 prijava koje su registrovane samo tokom 2018. i 2019. godine, građani ili udruženja građana su podneli prijave u preko 97% slučajeva.

PRIJAVE	2019	2018	UKUPNO
Broj prijava prema izveštaju REM-a	437	322	759
Građani	409	307	716
Nevladine organizacije i udruženja	18	6	24
Procenat podnosilaca građana i udruženja	97,7 %	97,2%	97,4 %

Kada se govori o predmetu prijava iz dostupnih izveštaja, kao i iz prijava dostupnih na internet prezentaciji, potpuno je vidljivo šta najviše uznemirava građane.

U Izveštaju za 2017. godinu se navodi da se najveći broj prijava odnosio **na rijaliti programe emitovane u programskim sadržajima PMU** i, s obzirom na održanu predizbornu kampanju, veći broj prijava u vezi sa izborima se svojim sadržajem odnosio na nejednaku zastupljenost predsedničkih kandidata.

Neobjektivno ili neistinито izveštavanje; rijaliti; dostojanstvo ličnosti – neprimeren govor i oglašavanje bile su najčešće teme prijava tokom 2018. godine (296 prijava) kao i prikriveno emitovanje predizbornog programa i kršenje predizborne tišine (26). U izveštaju je posebno naglašeno *da se većina prijava odnosila na isti programski sadržaj, a da njima nije bio povređen lični interes, to je u tim slučajevima Savet prijave smatrao obaveštenjima shodno odredbi člana 90. Zakona o opštem upravnom postupku.*

⁶⁴ Za 2018 i 2019. godinu

Iz izveštaja za 2019. godinu se takođe jasno vidi da se prijave najčešće podnose zbog rijaliti programa, neistinitog ili neobjektivnog izveštavanja, govora mržnje, zaštite dostojanstva ličnosti, zaštite maloletnika.

NAJČEŠĆA TEMA	UKUPNO
Govor mržnje	2
Dostojanstvo ličnosti	3
Neobjektivno i/ili neistinito izveštavanje	4
Neistinito izveštavanje – govor mržnje	153
Zaštita maloletnika	15
Rijaliti	19
Političko oglašavanje van predizborne kampanje	190
Oglašavanje	9
Zloupotreba lakovernosti	15
Ostalo	7
Ukupno	20

Ishodi prijava građana

Velika razlika u prikazu razmatranih prijava⁶⁵ naročito dolazi do izražaja kada se uporedi postupanje po prijavama iz godišnjih izveštaja o radu Regulatora u odnosu na podatke dostupne na internet portalu.

Iz izveštaja o radu REM-a za 2017. godinu (u kojoj je, podsećamo, bilo **registrovano 193 prijave fizičkih i pravnih lica**) – pokrenuto je svega **14 postupaka u kojima je Savet doneo tri zaključka o obustavi postupka**, izrekao je tri mere (dve opomene i jedno upozorenje). U

⁶⁵ na osnovu člana 26 Zakona o elektronskim medijima

analizi rada Pravne službe nalazi se podatak da je ista uradila **12 rešenja o odbijanju prijava** podnetih protiv PMU zbog kršenja zakonskih i podzakonskih akata u vezi sa programskim sadržajima.

Tokom 2018. godine, u kojoj je bilo **322 prijave građana**, pravna služba je izradila svega **tri rešenja o odbijanju prijava** podnetih protiv PMU zbog kršenja zakonskih i podzakonskih akata u vezi sa programskim sadržajima, **dve odluke o spajanju postupka po prijavama i četiri rešenja o odbačaju** prijava. Na osnovu odluka Saveta donetih u postupcima izricanja mera predviđenih Zakonom o elektronskim medijima urađene su **dve opomene, dva upozorenja kao i dva rešenja o obustavi** postupka izricanja mera.

Tokom 2019. godine (437 prijava), pravna služba je izradila 174 naloga za uređenje podnetih prijava protiv PMU zbog kršenja zakonskih i podzakonskih akata u vezi sa programskim sadržajima i **150 rešenja o odbačaju prijave**. Na osnovu odluka Saveta Regulatora donetih u postupcima izricanja mera predviđenih Zakonom o elektronskim medijima urađene su tri opomene, četiri upozorenja kao i četiri rešenja o obustavi postupka izricanja mera.

Kako izveštaj za 2020. godinu nije dostupan, sa internet portala Regulatora dolazi se do podatka da je za **78 prijava** izrađeno isto toliko rešenja kojima su sve prijave zbog uznemirujućeg sadržaja u rijaliti programima **odbačene kao neuredne**.

Zanimljivo je da se zbog nenadležnosti odbacuju (očigledno uredne) prijave udruženja građana, samo zbog toga što u prijavi nije navedeno tačno vreme emitovanja spornog sadržaja (iako je kao primer, naveden link ka snimku objavljenom na Youtube kanalu, na kome može da se vidi sporni sadržaj u potpunosti, a koji je emitovan na televiziji sa nacionalnom frekvencijom)⁶⁶ sa obrazloženjem da Youtube kanal nije pružalac medijske usluge prema Zakonu o elektronskim medijima.[66]

⁶⁶ <http://www.rem.rs/uploads/files/Resenja%20Prijave/Prijava%2007-454-19.pdf>

Izricanje mera pružaocima medijskih usluga

Zbog povrede obaveza koje se odnose na programski sadržaj, propisane čl. 47–71. Zakona o elektronskim medijima⁶⁷, kao i zbog povrede uslova koji su sadržani u dozvoli ili odobrenju za pružanje medijske usluge, Regulator može pružaocu medijske usluge izreći **opomenu, upozorenje, privremenu zabranu objavljivanja** programskog sadržaja, odnosno može mu **oduzeti dozvolu**.⁶⁸

Regulator izriče mere **nezavisno od korišćenja drugih sredstava pravne zaštite** koja stoje na raspolaganju povređenom ili drugom licu, u skladu sa odredbama posebnih zakona (npr. Krivični zakonik).⁶⁹

Pri izricanju mera, Regulator je dužan da poštuje **načela objektivnosti, nepristrasnosti i proporcionalnosti**, a u toku postupka izricanja mere pružaocu medijske usluge mora se omogućiti da se izjasni o činjenicama koje su povod za sprovođenje postupka.⁷⁰

Regulator može izreći opomenu kad PMU izvrši povredu obaveza, upozorenje kad izvrši tešku povredu obaveza, privremenu zabranu kad PMU izvrši naročito tešku povredu obaveza. Prema ZEM, prilikom izricanja ovih mera Regulator naročito uzima u obzir stepen odgovornosti pružaoca medijske usluge, kao i način izvršenja povrede obaveze, pobudu iz koje je povreda obaveza učinjena, stepen ugrožavanja ili povrede zaštićenog dobra, težinu posledice koja je povredom prouzrokovana, učestalost ponavljanja radnje, okolnost da je prema pružaocu već izrečena mera i držanje pružaoca medijske usluge

⁶⁷ Članovi od 47 do 71 ZEM-a u vezi sa programskim sadržajem se odnose na: Opšte obaveze pružalaca medijske usluge u odnosu na programske sadržaje, Posebne tehničke obaveze, Obaveza identifikacije, Obaveza poštovanja ljudskih prava, Zabrana govora mržnje, Zaštita prava osoba sa invaliditetom, Zaštita autorskog i srodnih prava, Odgovornost za programski sadržaj, Zaštita maloletnih lica, Pružanje medijske usluge na sopstvenom jeziku, Sopstvena produkcija, Pristup najvažnijim događajima, Evropska audio-vizuelna dela, Obaveza udela evropskih audio-vizuelnih dela, Evropska audio-vizuelna dela nezavisnih producenata

⁶⁸ Zakon o elektronskim medijima, Član 28, st 1

⁶⁹ Zakon o elektronskim medijima, Član 28, st 2

⁷⁰ Zakon o elektronskim medijima, Član 28, st 3

nakon izvršenja radnje povrede.⁷¹ Na osnovu uvida u izrečene mere, međutim, jasno je da Regulator ne poseže za oštrijim merama ni nakon više puta ponovljenih prekršaja iste vrste od strane PMU.

Mere se upisuju u Registar medijskih usluga, a opomene i upozorenja brišu se u roku od dve godine od dana njihovog izricanja.⁷² Izrečene mere se objavljuju u tekstu koji utvrđuje Regulator, u programu pružaoca medijske usluge, na tačno utvrđen način.⁷³

Oduzimanje dozvole kao mera za povredu obaveza pružalaca medijskih usluga se može izreći pružaocu medijske usluge koji i pored izrečenog upozorenja, odnosno privremene zabrane objavljivanja programskog sadržaja nastavi da ne izvršava odredbe ovog zakona ili propisa donetih na osnovu njega ili ne poštuje uslove predviđene dozvolom, ili koji ne postupi po merama za otklanjanje učinjenih povreda koje je Savet utvrdio.⁷⁴ Dakle, krajnja mera se može izreći tek ukoliko mere upozorenja ili zabrane emitovanja nisu dale rezultate. U pogledu ostalih mera nema ovakve vrste uslova, a podzakonskim propisima nije dato ni tumačenje šta predstavlja povredu, tešku povredu ili naročito tešku povredu obaveza.

Pravilnikom o načinu izricanja mera pružaocima medijskih usluga⁷⁵ propisana su pravila o načinu postupanja Regulatora u postupku izricanja mera pružaocima medijskih usluga.

U nastavku teksta sledi analiza kako je Regulator primenjivao ove zakonske norme. Podaci su prikupljeni iz godišnjih izveštaja o radu Regulatora koji su dostupni na internet prezentaciji REM-a, kao i na osnovu uvida u dostupne mere REM-a tj. one koje nisu brisane u skladu sa zakonom.⁷⁶ Na osnovu zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog

⁷¹ Zakon o elektronskim medijima, Član 29

⁷² Zakon o elektronskim medijima, čl.28 i čl.29

⁷³ Zakon o elektronskim medijima, čl.31 st.1

⁷⁴ Zakon o elektronskim medijima, Član 32

⁷⁵ "Službeni glasnik RS", broj 25/2015

⁷⁶ Zakon o elektronskim medijima, Član 29, stav 9 - Izrečena mera opomene i upozorenja briše se iz Registra medijskih usluga u roku od dve godine od dana njenog izricanja i nakon toga ne može se uzimati u obzir prilikom

značaja, tražene su presude prekršajnih sudova u kojima je pokretač bio REM kako bi se utvrdilo da li je, pored izrečenih mera, bilo i drugih inicijativa za zaštitu kako je propisano članom 28 ZEM-a. Takođe, izvor informacija su i postupci koji su vođeni na osnovu prijava Slavko Ćuruvija fondacije.

Regulator ima obavezu da mere objavljuje na svojoj internet prezentaciji. Uvidom u istu, od stupanja na snagu Zakona o elektronskim medijima, kojim su propisane mere za kršenje obaveza u vezi sa programskim sadržajima (2014. godine) pa do kraja septembra 2020. godine, Regulator je pružaocima medijskih usluga izrekao **ukupno 67 mera, od čega 33 opomene, 30 upozorenja i četiri privremene zabrane emitovanja programa.**

Najveći broj mera (24) izrečen je 2015. godine, dok je najmanje mera izrečeno 2017. godine (svega tri). Treba konstatovati da je 2017. godine zabeležen veliki broj prijava građana protiv rijaliti programa (193), kao i da su u izveštajima Regulatora konstatovana bitna kršenja Zakona o elektronskim medijima. Tokom 2020. godine, Regulator je počeo da koristi meru privremene zabrane emitovanja sadržaja: dok je u periodu 2014. – 2019. ovakvu meru izrekao samo jedanput, samo tokom leta 2020. izrečeno je čak tri ovakve mere.

Pregled izrečenih mera po godinama:

MERA/GODINA	OPOMENA	UPOZORENJE	ZABRANA EMITOVANJA	UKUPNO
2014	5	3	0	8
2015	15	8	1	24
2016	4	5	0	9
2017	2	1	0	3
2018	2	3	0	5

svakog sledećeg izricanja mere u postupku koji je pokrenut nakon brisanja mere upozorenja iz Registra medijskih usluga.

2019	3	4	0	7
2020 do kraja septembra	2	6	3	11
Ukupno	33	30	4	67

Treba odmah napomenuti da se podaci sa internet prezentacije Regulatora ne poklapaju u potpunosti sa podacima koje Regulator predstavlja u godišnjim izveštajima o radu, kao što je slučaj i sa podacima u vezi sa prijavama fizičkih i pravnih lica, o čemu je već bilo reči. To se naročito odnosi na 2016. godinu, za koju se podaci razlikuju na internet prezentaciji (**četiri opomene i pet upozorenja**) i u različitim delovima izveštaja:

“Savet Regulatora je na osnovu pokrenutih postupaka izrekao **7 mera, od čega 2 opomene i 7 upozorenja**”, a zatim u nastavku izveštaja: “Na osnovu odluka Saveta Regulatora donetih u postupcima izricanja mera predviđenih zakonom urađene su **2 opomene, 5 upozorenja** i 25 zaključaka o obustavi postupka izricanja mera.”

Razlika u podacima je manje drastična u izveštaju za 2018. godinu prema kome je Regulator “*izradio **dve opomene, dva upozorenja** kao i dva rešenja o obustavi postupka izricanja mera*” (dok su prema uvidu u web-sajt izrečene **dve opomene i tri upozorenja**).

Što se tiče mera koje su izricane od 2017. godine do kraja septembra 2020. godine, izrečeno je ukupno 26 mera, od čega je najveći broj (10 mera) izrečen televiziji Happy (četiri opomene, četiri upozorenja i dve zabrane emitovanja programskih sadržaja – jedna na sedam dana i jedna na 15 dana).

Pregled Pružalaca medijskih usluga i izrečenih mera od 2017. godine

MERA/ PMU	OPOMENA	UPOZORENJE	ZABRANA	UKUPNO
TV Happy	4	4	2	10
TV Pink	1	2	0	3
TV Pančevo	0	4	0	4

TV Prva	1	1	1	3
Radio NS +	0	1	0	1
TV Melos	0	1	0	1
TV Kragujevac	0	1	0	1
TV Panon Subotica	1	0	0	1
TV Studio B	1	0	0	1
TV Šabac	1	0	0	1
Ukupno	9	14	3	26

Kada se uporedi postupanje Regulatora sa prijavama građana, s obzirom na dostupne podatke, primećuje se veliki raskorak u odlukama Regulatora, što je prikazano u tabeli ispod.

	BROJ IZREČENIH MERA	OBUSTAVA POSTUPKA	ODBIJANJE PRIJAVA	ODBAČAJ PRIJAVA	SPAJANJE POSTUPKA PO PRIJAVAMA	BROJ PRIJAVA GRAĐANA
2017	3	3 zaključka	12 rešenja	0	0	193
2018	5	2 rešenja	3 rešenja	4 rešenja	2 odluke	322
2019	7	4 rešenja	0	150 rešenja	0	437
2020 do kraja septembra	11	1	x	78	x	78
Ukupno	26	10	15	232	2	1030

Kako za 2020. godinu izveštaj o radu nije dostupan, podaci za ovu godinu su prikazani na osnovu uvida u internet portal Regulatora, dok se podatak o obustavi jednog postupka

odnosi na postupak protiv TV K:CN po prijavi Slavko Ćuruvija fondacije, o kome je bilo reči u odeljku o prijavama građana.

Treba primetiti i da postoji razlika u vrsti pravnog akta kojim se obustavlja postupak izricanja mera. Postupak se do 2018. godine obustavljao zaključkom (protiv koga nije dozvoljena žalba, niti se može pokrenuti upravni spor⁷⁷), a od 2018. postupak se obustavlja rešenjem (protiv koga je moguće izjaviti žalbu).

Što se tiče perioda pre 2017. godine, treba istaći da je i tada TV Happy prednjačila u kršenju zakonskih normi i broju mera koje su izrečene prema ovoj televiziji. Od mera koje su izrečene u ranijem periodu (41 mera u periodu od 2014. do 2016. godine), samo **protiv TV Happy je izrečeno 10** (dve opomene, sedam upozorenja i jedna zabrana emitovanja). Treba takođe posebno naglasiti i to da je TV Happy do septembra 2020. godine, kada je ova mera izrečena i protiv TV Prva, bio jedini PMU koji je dobio meru zabrane emitovanja. Od ukupno četiri ovakve mere, protiv TV Happy su izrečene tri: 2015. godine (na samo 24h); u junu 2020. godine (na sedam dana) i u septembru 2020. godine (na 15 dana).

Među ostalim PMU za prethodne godine ističu se TV Pink (4 mere); TV K:CN (4 mere); TV Prva (3 mere); Radio Victoria, rumunsko udruženje (2 mere); Radio Soko, Ljubovija (2 mere); Sandžak TV (2 mere), dok su ostali PMU (ukupno 14 - većinom lokalne radio stanice) u ovom periodu dobili po jednu meru.⁷⁸

TV Happy je dakle PMU sa najviše izrečenih mera - ukupno 20 (od čega tri od ukupno četiri mere zabrane emitovanja programa) što čini oko 30% mera izrečenih svim pružiocima medijskih usluga zajedno.

⁷⁷ Zakon o opštem upravnom postupku, čl. 146, stav 3

⁷⁸ Sandžačka TV mreža info centar, Radio Ozon Čačak, Radio OP top Mladenovac, radio Panda Kaniža, TV Pliuss Kruševac, Radio centar KG, TV K23 Subotica, radio Lazarevac, radio Nova Jasenica Sm Palanka, radio puls Grocka, Radio Valjevo, Radio Svilajnac, Radio Ljubovija, RTV Homolje

MERE IZREČENE TV HAPPY	OPOMENA	UPOZORENJE	ZABRANA EMITOVANJA	UKUPNO
2014	2	0	0	2
2015	0	4	1	5
2016	0	3	0	3
2017	1	1	0	2
2018	1	0	0	1
2019	2	1	0	3
2020 do kraja septembra	0	2	2	4
Ukupno	6	11	3	20

Ova televizija je svake godine imala najmanje po jednu izrečenu meru, tako da postoji kontinuitet u kršenju zakonskih normi, te nema opravdanja za Regulatora koji ne sprovodi strožiju kaznenu politiku prema ovoj televiziji, koja osim zabrane emitovanja programa, može primeniti i oduzimanje dozvole, kao i mere u skladu sa posebnim zakonima (npr. krivične prijave).

Podsetićemo da se ova TV ne pridržava elaborata, ne poštuje zakonom propisane programske sadržaje, čime ozbiljno krši propise u oblasti medijske sfere, što Regulator u svojim analizama konstatuje iz godine u godinu, kao i da se veći broj prijava građana odnosi na ovu televiziju.

Analiza izrečenih mera

Analiza donetih odluka za 2017. godinu nije se mogla izvršiti, jer su izrečene mere brisane zbog protoka vremena. Iz uvida u zapisnike sa održanih 12 redovnih i 15 vanrednih sednica

Saveta⁷⁹, može se utvrditi dnevni red, da su sve odluke donete jednoglasno, bez označenja toka diskusije prisutnih članova Saveta. Na primer, 21.1.2017. Savet je izrekao meru zbog povređivanja prava maloletnika, ali zapisnik ne pruža uvid u razloge donete odluke. Zbog sadržine rijaliti programa, u više navrata vođen je razgovor sa predstavnicima TV Happy i TV Pink, gde se u zapisniku, koji mora biti dostupan javnosti, ne može utvrditi kako i zašto je obavljen razgovor, te se ne može ni proceniti da li je postojala mogućnost za pokretanje eventualnih postupaka.

Uvidom u internet prezentaciju Regulatora – izrečene mere, vidi se da su mere u 2017. godini bile izrečene TV Happy-ju i TV Pinku.

1. **Mera opomene je izrečena TV Pinku** zbog indirektnog otkrivanja identiteta maloletnog lica u emisiji DNK dana 30.11.2016. godine, odnosno zbog kršenja odredbi člana 50. ZEM-a⁸⁰ i Pravilnika o zaštiti prava maloletnika u oblasti pružanja medijskih usluga.
2. **Mera opomene je izrečena TV Happy** zbog neovlašćenog emitovanja serije “Crni Gruja”.
3. **Mera upozorenja je izrečena TV Happy** zbog vredana nacionalnog obeležja (zastave) Republike Srbije u emisiji Parovi emitovanoj dana 08. maja 2017, odnosno zbog kršenja odredbi člana 47. stav 1, tačka 4 Zakona o elektronskim medijima, koji obavezuje PMU da ne pruža programske sadržaje koji ističu i podržavaju narkomaniju, nasilje, kriminalno ili drugo nedozvoljeno ponašanje, kao i sadržaje koji zloupotrebljavaju lakovernost gledalaca i slušalaca.⁸¹

S obzirom na konstatacije u izveštajima stručne službe, koji se nalaze na sajtu, utvrđenja određenih odstupanja, broja podnetih prijava građana, ostaje pitanje da li je bilo adekvatno postupanje Saveta koji je u celoj godini izrekao ukupno tri mere. Pitanje je još

⁷⁹ <http://www.rem.rs/sr/arhiva/sednice>

⁸⁰ ZEM, Član 50 Obaveza poštovanja ljudskih prava

⁸¹ ZEM, član 47. stav 1, tačka 4

važnije kada se ima u vidu i da se radilo o godini u kojoj je postojala i posebna odgovornost PMU u vezi njihovih obaveza za programski sadržaj od započinjanja predizborne aktivnosti tokom predizborne kampanje za izbor predsednika Republike.

Tokom 2018. godine, i pored povećanog broja prijava i redovnog praćenja Službe koja konstatuje povećanje broja prekršaja, Savet je u skladu sa članom 28. ZEM-a izrekao PMU u 2018. godini samo **pet mera- dve opomene i tri upozorenja**.

1. Savet je 9.10.2018. godine **TV Happy izrekao najblažu meru, opomenu**⁸², zbog emitovanja unapred izrežiranog nasilja u rijaliti programu „Parovi“ u dva navrata tokom septembra 2018. godine. Nije postojalo obaveštenje gledaocima, pa je postojala povreda obaveze iz čl.50.st.2 ZEM-a. Događaji su tretirani kao realni, utvrđeno je, u nameri da imaju veću gledanost. Služba je pokrenula dva postupka koja su spojena radi donošenja jedinstvene odluke i predložila meru. Sednici je prisustvovao glavni i odgovorni urednik koji je naveo da će ubuduće obavestiti Regulatora u ovakvim situacijama i poštovati zakonske odredbe. U obrazloženju odluke se navodi da je ovakav sadržaj objavljen „samo dva puta“, te da nije bilo velike učestalosti, što je cenjeno prilikom donošenja ovakve odluke.

Ostaje otvoreno pitanje da li izrečena opomena predstavlja adekvatnu meru pri utvrđenim činjenicama i navedenim razlozima. Posebno kada se ima u vidu da je program sa sadržajem nasilja emitovan u dva navrata u istom mesecu u razmaku od dve nedelje i to prvi put u vremenskom periodu od 20,45-24,00, a da je uočeno da se inače povećava broj prekršaja u ovakvoj vrsti programa sa velikom gledanošću.

⁸² [Opomena - 07-1878/18-5](#)

2. **Mera opomene izrečena je Fondaciji Panonija – RTV Panon iz Subotice**⁸³, zbog izvršene promene vlasničke strukture bez prethodno pribavljene saglasnosti REM-a.

3. **Savet je izrekao meru upozorenja Radiju i TV MELOS**⁸⁴ po službenoj dužnosti jer u periodu od 12.7.2017.–29.1.2018. na više zahteva nije dostavio REM-u 24-satni snimak programa od 26.7.2017. pa je učinio povredu čl.24 i 47st.2 ZEM i čl.69 ZJIM.

4. **Istu meru Savet je izrekao TV PINK-u**⁸⁵, po **izveštaju Službe**, jer je u emisiji „NOVO JUTRO,, u periodu od 9,29–9,51 sa gostima – striptizetom, seksologom i psihologom vođen razgovor na temu korišćenja seksualnih pomagala. Ukazano je i na neprimeren razgovor voditelja i domaćina (između ostalog koliki joj je dekolte). Utvrđeno je da je objavljen sadržaj koji može da naškodi fizičkom i mentalnom razvoju maloletnika, i da isti nije podoban za mlade od 12 godina, pa je potvrđena odredba čl.50 st.3 ZEM-a i čl.6st.1, čl.8 st.1 i čl.31 Pravilnika o zaštiti prava maloletnika u oblasti pružanja medijskih usluga⁸⁶.

5. **Meru upozorenja Savet je izrekao Radiju NS plus (Udruženje Roma Novi Sad)**⁸⁷, zbog toga što je u periodu od 26.09.2018. do 2.10.2018. godine emitovao program koji obuhvata isključivo muzičke sadržaje, suprotno programskom elaboratu koji je deo dozvole ovog PMU, a time nije ni emitovao program na romskom jeziku radi zadovoljavanja specifičnih interesa romske populacije. Time su povređeni uslovi sadržani u dozvoli u vezi sa članom 72. Zakona o elektronskim medijima, koji se odnosi na audio-vizuelne usluge civilnog sektora i kojim je propisano da se medijske usluge civilnog sektora pružaju radi zadovoljavanja specifičnih interesa

⁸³ [Opomena - 05-2262/17/18-3](#)

⁸⁴ Rešenja Saveta Rema br.05-2262/17/18-3 od 29.1.2018; br 07-1878/18-5 od 9.10.2018; br 07-1755/18-10 od 29.1.2018; br.07-726/18-4 od 14.3.2018. [Upozorenje - 07-1755/17/18-10](#)

⁸⁵ [Upozorenje - 07-726/18-4](#)

⁸⁶ Službeni glasnik RS, br.25/2015

⁸⁷ [Upozorenje - 07-1928/18/19-6](#)

pojedinih društvenih grupa, te da sadržaj programa mora biti u vezi sa oblašću delovanja pružalaca medijske usluge.

Prema nalazima analize, ovo jedina mera izrečena zbog kršenja uslova sadržanih u dozvoli od 2017. godine do danas.

Tokom 2019. godine, Savet je izrekao sedam mera – tri opomene i četiri upozorenja.

1. Savet je na osnovu izveštaja Službe, **izrekao OPOMENU** u odluci **TV-Prva**⁸⁸ jer je emitovani sadržaj 26.4.2019. od 9,26 časova „Paranoja u Las Vegasu“ nepravilno označio sadržaj nepogodan za mlade oznakom 12. Glavne ličnosti prikazane su uglavnom pod dejstvom narkotika, dezorijentisane. Savet je utvrdio da su kršeni isti članovi kao u prethodno navedenim odlukama ali i čl.5.st.1 (odnosi se na opšte obaveze) i čl.7 Pravilnika (kategorije programskog sadržaja). Dat je i nalog da se objavi u dva navrata tekst opomene. U odluci se navodi da je predstavnik PMU na sednici izjavio da je greškom zaposlenog program kategorisan sa 12 i dao izvinjenje.

2. Najblažu meru, **OPOMENU**, Savet je izrekao 15.11.2019. godine Happy TV⁸⁹ jer je dana 30.9.2019. u emisiji „dobro jutro Srbijo“, u vremenu od 06:45- 07:05 u emitovanom programskom sadržaju u kome su iznete informacije kojima se podstiče, na prikriven način, diskriminacija zbog nacionalne pripadnosti kao ličnog svojstva profesora Filozofskog fakulteta Danijela Sinanija u kontekstu pitanja originalnosti doktorata Siniše Malog, čime je povredio obavezu iz čl.27.st1 Pravilnika o zaštiti ljudskih prava u oblasti pružanja medijskih usluga, u vezi čl. 51 ZEM⁹⁰. Izdati su nalozi za buduće ponašanje i da u dva navrata objavi saopštenje sa tekstom Opomene, kao i u jednom štampanom javnom glasilu. Odluka je doneta na osnovu izveštaja Službe. Na zakazanu sednicu nije pristupio predstavnik PMU, a dostavio je informaciju da neće pristupiti ne navodeći opravdan razlog. U odluci je navedeno

⁸⁸ [Opomena - 05-773/19-3](#)

⁸⁹ [Opomena - 07-1793/19-6](#)

⁹⁰ Član 51 ZEM-a, zabrana govora mržnje

da je voditelj na ciničan, dvosmislen i prikriveno diskriminatoran način izneo svoje mišljenje, vezujući to za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, odluku suda Evropskog suda za ljudska prava *Handyside v. United Kingdom* i čl.10 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Istoga dana, 15.11.2019. godine Savet je izrekao još dve mere istoj televiziji zbog emitovanja sadržaja koji je nepogodan za mlade od 18 godina i istim povodom izrekao različite mere:

3. Odlukom 05-1877/19-5 od 15.11.2019.godine⁹¹, ceneći izveštaj Službe Savet je u odnosu **na Happy TV izrekao meru UPOZORENJA**, jer je u rijalitiju „Parovi“ emitovan sadržaj nepodesan za osobe mlade od 18 godina, u trajanju od 5 sekundi pre ponoći prikazan je prizor oralnog seksa među akterima tog programa čime je povredio čl.50.st.3 i čl.68.st.10 ZEM i čl.6 st.1 Pravilnika o zaštiti maloletnika u oblasti u oblasti pružanja medijskih usluga. PMU je naloženo da ubuduće jasno označi da sadržaj nije podoban za lica mlada od 18 godina, te da objavi tekst upozorenja dva puta na zakonom propisan način.

4. Protiv istog emitera, Happy TV istog dana je Savet izrekao i **OPOMENU**⁹² zbog povrede istih normi, u istom Rijalitiju dana 23.6.2019. u periodu od 22,54-23,33 časova i 27.6.2019. u periodu od 01,33-02,33 časova emitovao sadržaj nepogodan za mlade od 18 godina. Prikazivano je fizičko i verbalno nasilje nad jednim učesnikom (vređanje, pljuvanje, udaranje, guranje, ujedanje, grebanje). Savet je dao i isti nalog, a izrekao blažu meru.

Iz odluka se utvrđuje da po pozivu na sednicu Saveta u oba slučaja nije pristupio direktor ili glavni urednik PMU i da nisu za to pružili opravdane razloge. Postavlja se pitanje kojim se kriterijumima vodi Savet kada donosi različite mere za ponovljeno ponašanje PMU, a pri čemu treba da vodi računa o svrsi izrečene mere, da li ona ima ikakvu delotvornost s obzirom i na ponašanje odgovornih lica emitera.

⁹¹ [Upozorenje - 05-1877/19-5](#)

⁹² [Opomena - 07-1247/19-7](#)

5. Odlučujući po izveštaju Službe, a u posebnom postupku po prijavi fizičkog lica, Savet je istog dana 13. marta 2019. godine izrekao **dve mere UPOZORENJA TV Pančevo, a kasnije tokom godine, još jednu meru upozorenja.**

Po prijavi Predsednika Višeg suda u Pančevu, Savet je doneo Rešenje kojim je izrekao **meru Upozorenja TV Pančevo**⁹³ jer je objavio na svojoj internet strani navode, tvrdnje, uvrede, o licu bez mogućnosti da odgovori (12 tekstova u kojima su iznošeni navodi o nestručnosti, nemoralnom i nezakonitom postupanju) čime je povredio čl.50.st.1 ZEM i čl.7st.3, čl.8 i čl.26.st.1 Pravilnika o zaštiti ljudskih prava u oblasti medijskih usluga. PMU je dat nalog da ubuduće dozvoli odgovor na informacije, da ne vodi duge kampanje protiv jednog lica, da poštuje dostojanstvo ličnosti. Naloženo mu je da objavi tekst upozorenja u svom programu i u štampanom mediju.

6. Istog dana 13. marta 2019. godine, Savet je **TV Pančevu izrekao meru upozorenja**⁹⁴ zbog toga što je u svom televizijskom programu u emisiji „Velike vesti“, voditelj emisije novinara Nenada Živkovića nazivao lažnim novinare, promoterom nasilja, kao i u emisiji „Info Pančevo“ u kojoj su iznete brojne uvredljive kvalifikacije o istom novinaru.

7. Dana 15. novembra 2019. godine, Savet je istoj televiziji **TV Pančevo ponovo izrekao meru upozorenja**⁹⁵ zbog toga što je u svom televizijskom programu u emisijama „Dan“, „Vesti“ i „Male vesti“ emitovao sadržaje kojima je povređena obaveza objektivnog informisanja, pravilo druge strane i dostojanstvo ličnosti. Navedeni programski sadržaj se odnosio **na istog novinara kao i u prethodnom slučaju.** Izrečene mere očigledno nisu proizvele nikakav efekat. TV Pančevo je, i pored upozorenja iz marta, ponovila sličnu kampanju protiv novinara Živkovića i u

⁹³ [Upozorenje - 07-369/19-3](#)

⁹⁴ [Upozorenje - 07-327/19-15](#)

⁹⁵ [Upozorenje - 07-1233/19-7](#)

junu 2019. godine. Zaključujemo da PMU ponavlja identičan porekršaj i dobija identičnu, neefikasnu meru.

Treba naglasiti da TV Pančevo, bez obzira na izrečene mere, i dalje nastavlja sa ovakvom negativnom praksom iznošenja negativnih kvalifikacija i kampanja protiv neistomišljenika.⁹⁶ Šta više, iako je tokom 2019. godine TV Pančevu izrečeno čak tri mere zbog opasnih i neprimerenih huškačkih kampanja protiv određenih ličnosti, Regulator je ovoj televiziji dodelio dozvolu za emitovanje regionalne televizije Dunav⁹⁷. Time je REM omogućio ovoj televiziji da svoj „destruktivni model izveštavanja“⁹⁸ proširi na veliki deo Vojvodine.

Do kraja septembra 2020. godine, na pet održanih sednica, izrečeno je 11 mera – dve opomene, šest upozorenja i tri privremene zabrane emitovanja programa.

Na sednici održanoj 19. februara 2020. godine, Savet je izrekao dve mere upozorenja zbog povrede ljudskih prava i zaštite prava maloletnika:

1. **Mera upozorenja izrečena je TV Prva⁹⁹** zbog toga što je u svom programu izveštavajući o vršnjačkom nasilju PMU otkrio indentitet maloletnog lica, čime je povredio odredbe člana 50 ZEM-a¹⁰⁰ i Pravilnik o zaštiti prava maloletnika u oblasti pružanja medijskih usluga. Zbog nepoštovanja naloga Regulatora u vezi sa objavljivanjem ove odluke, odnosno zbog ponovljene povrede zakona, u

⁹⁶ <https://www.cenzolovka.rs/pritisci-i-napadi/brankica-stankovic-na-meti-opskurnog-portala-hajku-nastavile-televizije-koje-dobijaju-novac-iz-budzeta/>

⁹⁷ <https://www.cenzolovka.rs/pritisci-i-napadi/savet-rem-a-odbija-da-odgovori-zasto-nagradjuje-televiziju-koja-krsi-zakon-a-zaseda-samo-zbog-polemike-sa-medijima/>

⁹⁸ <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/zahvaljujuci-rem-u-profesionalno-destruktivni-model-izvestavanja-tv-pancevo-prosiren-na-veliki-deo-vojvodine/>

⁹⁹ [Upozorenje - 05-2293/19/20-9](#)

¹⁰⁰ ZEM, član 50, Obaveza poštovanja ljudskih prava

septembru 2020. godine ovoj televiziji je izrečena strožija mera – zabrana emitovanja emisije “Jutro” u trajanju od 24 sata.

2. Mera upozorenja izrečena je TV Kragujevac¹⁰¹ zbog toga što je u svom programu izveštavajući o vršnjačkom nasilju otkriven indentitet i narušeno dostojanstvo maloletnih lica, čime je povredio iste odredbe Zakona i Pravilnika.

Na sednici održanoj 10. juna 2020. godine, Savet REM-a je televiziji TV Happy izrekao dve, ovog puta različite mere:

3. Mera upozorenja je izrečena TV Happy¹⁰² zbog toga što je 18.04.2020. godine u emisiji „Dobro jutro Srbijo“ emitovala razgovor sa Draganom J. Vučićevićem, urednikom dnevnog lista „Informer“ koji je iznosio uvrede na račun novinara Milana Čulibrka, čime je povređena obaveza propisanu čl. 50 ZEM-a i odredbe Pravilnika o zaštiti ljudskih prava u oblasti pružanja medijskih usluga.

4. Mera privremene zabrane emitovanja programskog sadržaja emisije „Goli život“ u trajanju od 7 dana izrečena je TV Happy¹⁰³ zbog toga što je dana 23.4.2020 godine u navedenoj emisiji, gost Mihajlo Ulemek izneo informacije kojima se podstiče, na otvoren ili prikriven način, diskriminacija protiv lica ili grupe zbog njihove rasne pripadnosti, čime je povredio čl 51 ZEM-a (govor mržnje) i odredbe Pravilnika o zaštiti ljudskih prava u oblasti pružanja medijskih usluga. Sednici Saveta nije prisustvovao predstavnik PMU, koji je prethodnim obraćanjem Savetu, zamolio odlaganje odlučivanja po ovom pitanju (što je i omogućeno), ali predstavnik PMU nije pristupio ni drugoj sednici, iako je uredno pozvan.

Na sednici održanoj 26. juna 2020, pored TV Studija B i TV Šapca, TV Happy je ponovo bila predmet donošenja odluke o merama zbog kršenja zakonskih odredbi:

¹⁰¹ [Upozorenje - 05-2316/19/20-5](#)

¹⁰² [Upozorenje - 07-810/20-5](#)

¹⁰³ [Privremena zabrana - 07-814/20-5](#)

5. **Mera upozorenja je izrečena TV Happy¹⁰⁴** zbog toga što je u svom televizijskom programu, dana 12. maja 2020. u emisiji „Dobro jutro Srbijo“ emitovan razgovor sa Čedomirom Jovanovićem, predsednikom Liberalno demokratske partije, koji je izneo uvrede koje se odnose na advokata Gorana Petronijevića, čime su povredili obavezu propisanu čl. 50 ZEM-a (obaveza poštovanja ljudskih prava) i odredbe Pravilnika o zaštiti ljudskih prava u oblasti pružanja medijskih usluga.

6. **Mera opomene izrečena je TV Studiju B¹⁰⁵** zbog toga što je dana 14.05 2020. godine u informativnoj emisiji „Dnevnik“ emitovao programski sadržaj u kojem su objavljene izjave diskriminatorne prirode većeg broja funkcionera SNS-a, a koje su se odnosile na Dragana Đilasa, Mariniku Tepić i Boška Obradovića i njihovim navodnim vezama sa licima povezanim sa švercom ili držanjem narkotika, a bez mogućnosti da ova lica odgovore na objavljenu informaciju na ravnopravan način, čime su povredili čl 47 ZEM-a (opšte obaveze PMU u odnosu na programske sadržaje) i odredbe Pravilnika o zaštiti ljudskih prava u oblasti pružanja medijskih usluga.

7. **Mera opomene izrečena je TV Šabac¹⁰⁶** zbog toga što je dana 10.4.2020. i 17.04.2020. u emisiji „Pravo pitanje“ emitovala programski sadržaj debatnog tipa u kojem su gosti iznosili informacije i imali negativan stav zbog postupanja Zavoda za javno zdravlje Šabac po pitanju pandemije virusa Covid-19, a da pri tome drugoj strani nije data mogućnost da učestvuje u programu kako bi na ravnopravan način učestvovala u raspravi, čime je povredio odredbe čl 8, st 1 i čl 9 st 5 Pravilnika o zaštiti ljudskih prava u oblasti pružanja medijskih usluga.

Od juna 2020. godine primetna je strožija kaznena politika Regulatora u odnosu na pružaoce medijskih usluga zbog nepoštovanja odredbi ZEM-a i relevantnih pravilnika o

¹⁰⁴ [Upozorenje - 07-898/20-2](#)

¹⁰⁵ [Opomena - 07-978/20-5](#)

¹⁰⁶ [Opomena - 07-819/20-7](#)

zaštiti prava maloletnika i zaštiti ljudskih prava. Samo tokom juna je izrečeno pet mera (od čega jedna zabrana emitovanja programa). Kaznena politika Regulatora se dodatno pojačava tokom septembra meseca 2020. godine, kada je na dve održane sednice u roku od samo nedelju dana,¹⁰⁷ Savet Regulatora izrekao četiri mere protiv PMU (od čega dve zabrane emitovanja). Pored toga, u ovom periodu su donete i odluke o podnošenju zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka prema PMU Radio Pink 91,3 i TV Melos zbog kršenja odredbi Zakona o javnom informisanju,¹⁰⁸ kao i o podnošenju krivične prijave javnom tužilaštvu protiv Kristijana Golubovića, učesnika rijaliti programa TV Pink-a zbog osnovane sumnje da je izvršio krivično delo ugrožavanje sigurnosti iz člana 138. Krivičnog zakonika.¹⁰⁹ Ovakvo postupanje Saveta Regulatora predstavlja svojevrsni presedan, a ishode ovih postupaka treba pratiti u narednom periodu.

8. Televiziji Prva je zabranjeno emitovanja emisije „Jutro“ u trajanju od 24 časa,¹¹⁰ zbog kršenja člana 27 stav 1. i 3. Pravilnika o zaštiti prava maloletnika u oblasti pružanja medijskih usluga. Prilikom izvršavanja obaveze koju je ranije izrečenom merom naložio Regulator – obaveštavanje javnosti o izrečenoj meri – PMU je u navedenoj emisiji dana 10.03.2020. godine ponovio prekršaj tj komentarisao je meru i ponovo indirektno otkrio identitet maloletnog lica.

9. TV Happy zabranjeno je emitovanje emisije „Bolja zemlja“ u trajanju od 15 dana,¹¹¹ zbog toga što je dana 9.08.2020. godine u navedenoj emisiji voditelj na vulgaran i uvredljiv način poredio metod oplodnje krava sa metodama lečenja steriliteta kod žena u Srbiji i time povredio dostojanstvo korisnika medijskih usluga čime je prekršio član 20. Pravilnika o zaštiti ljudskih prava u oblasti pružanja

¹⁰⁷ 219. i 220. redovne sednice Regulatora, održane 15. i 21. septembra 2020. godine

¹⁰⁸ 219. redovna sednica Regulatora, održana 15. septembra 2020. godine, dostupno na <http://www.rem.rs/sr/arhiva/sednice/2020/09/219-redovna-sednica>

¹⁰⁹ 220. redovna sednica Regulatora, održana 21. septembra 2020. godine, dostupno na <http://www.rem.rs/sr/arhiva/sednice/2020/09/220-redovna-sednica>

¹¹⁰ [Privremena zabrana – 07-587/20-9](#)

¹¹¹ [Privremena zabrana – 07-1518/20-2](#)

medijskih usluga, u vezi sa članom 50. Zakona o elektronskim medijima. Sednici su pristupili predstavnici PMU koji su naveli da voditelj nije imao nameru da vređa žene, već je pokušao da bude duhovit.

10. **Mera upozorenja izrečena je TV Pančevo**¹¹² zbog toga što je 12. i 18. maja tokom predizbornog programa emitovao programske sadržaje u kojima su aktivnosti nosilaca javnih ministarskih funkcija predstavljene kao aktivnosti izborne liste SNS-a, kao i načelnika Službe hitne medicinske pomoći u Kovinu (ujedno i kandidat na listi SNS-a) koji je unapređenje medicinske infrastrukture u Kovinu pripisao SNS-u. Ovim je izbornoj listi SNS dat privilegovan položaj u odnosu na druge izborne liste i prekršen član 47 ZEM-a. Mera je izrečena na osnovu prijave predstavnice organizacije Crta, a u izjašnjenju PMU je naveo da je do propusta došlo zbog neiskustva novinara.

11. **Mera upozorenja izrečena je TV Pink-u**¹¹³ zbog emitovanja programskog sadržaja u emisiji „Hit tvit“ dana 12.07.2020. godine kada je, prikazujući snimak saslušanja otkriven identitet maloletnog lica u vezi sa protestima zbog najavljenih mera protiv virusa kovid 19, uz najavu da je među huliganima bilo i maloletnih lica, čime je PMU izvršio povredu člana 50. Zakona o elektronskim medijima i člana 27. Pravilnika o zaštiti prava maloletnika u oblasti pružanja medijskih usluga.

Na istoj sednici na kojoj je izrečena mera upozorenja TV Pink-u pokrenut je i postupak izricanja mera istoj televiziji zbog emitovanja programskog sadržaja u rijalitetu „Zadruga“; doneta je odluka da se podnese krivična prijava protiv učesnika rijalitija, kao i odluka da se izradi nacrt Pravilnika kojim će se vreme emitovanja rijaliti programa „prisilnog okruženja“ ograničiti na period od 23 do 6 časova.

¹¹² [Upozorenje - 07-981/20-8](#)

¹¹³ [Upozorenje - 07-1377/20-3](#)

Postupci pred nadležnim sudovima

Prema Zakonu o elektronskim medijima, Regulator ima ovlašćenja da pred nadležnim sudom ili drugim državnim organom pokreće postupke protiv pružalaca medijskih usluga, kao i protiv njihovog odgovornog lica. Postupak se inicira podnošenjem zahteva za pokretanje prekršajnog postupka ili podnošenjem krivične prijave radi pokretanja krivičnog postupka, ako njihovo činjenje ili nečinjenje ima obeležja dela kažnjivog prema zakonu.¹¹⁴

Regulator je ovlašćen za podnošenje prijava za privredne prestupe¹¹⁵, u slučajevima kada pružalac medijske usluge pruža medijske usluge bez dozvole, ukoliko ne postupi po upozorenju Regulatora u postupku utvrđivanja postojanja narušavanja medijskog pluralizma ili protiv operatora koji ne postupi u skladu sa svojim posebnim obavezama u vezi sa zaštitom medijskog pluralizma.

Da bi se mogla dati procena načina funkcionisanja sudova po zahtevima REM-a, kome su podnete prekršajne prijave za kršenje odredbi Zakona o elektronskim medijima i kako je po njima postupano, od svih prekršajnih sudova u Srbiji (ukupno 44), po zahtevu za slobodan pristup informacijama od javnog značaja¹¹⁶, zatražen je podatak o broju formiranih i rešenih predmeta po prijavama-zahtevima Regulatora po odredbama ZEM-a u vezi čl.110, 111 i 112 za vremenski period od 01.01.2017.-22.11.2019. godine.

Članom 110 ZEM-a propisane su novčane kazne za pravno lice (500.000 din. do 2.000.000 din), i odgovorno lice u pravnom licu (50.000 din. do 150.000 din, odnosno preduzetnik (10.000 din. do 50.000 din) ukoliko ne postupe u skladu sa odredbama ZEM-a u vezi sa zabranom govora mržnje (član 51) ili u pogledu pribavljanja prethodne saglasnosti Regulatora u vezi sa promenom vlasničke strukture (član.78.st3).

¹¹⁴ Zakon o elektronskim medijima, čl.26

¹¹⁵ Zakon o elektronskim medijima, čl 107-109

¹¹⁶ čl. 16. st. 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Službeni glasnik RS. BR120/04, 54/07, 104/09 i 36/10

Novčane kazne su propisane (članom 111 ZEM-a) i za pravno lice (od 500.000 din. do 1.000.000 din), preduzetnika (10.000 - 500.000 din) i odgovorno lice u pravnom licu (50.000 - 100.000 din) za kršenje odredbi zakona u vezi sa posebnim tehničkim obavezama (član.48); audiovizuelnim komercijalnim komunikacijama (član.56); sponzorstvom (član 57); plasiranjem robe (član 58); zaštitom maloletnika (član 50. stav 3. i član 68. stav 1, 2, 6, 7, 8, 10. i 11); televizijskim oglašavanjem i prodajom (član 67) i posebnim obavezama operatora elektronskih komunikacijskih mreža za distribuciju medijskih sadržaja (član 100);

Član 112 ZEM-a predviđa novčanu kaznu za preduzetnika pružaoca medijske usluge za privredni prestup (10.000 - 500.000 dinara) koji ne postupi po upozorenju Regulatora u postupku utvrđivanja postojanja narušavanja medijskog pluralizma (član 103. stav 2).

Privrednom sudu u Beogradu prosleđen je zahtev za informacije i podatke o podnetim prijavama od strane Regulatora zbog učinjenih privrednih prestupa predviđenih članovima 107, 108 i 109 Zakona o elektronskim medijima za period od 2016.-2019. godine. Navedeni članovi zakona se odnose na pružanje medijskih usluga bez dozvole;¹¹⁷ (ne)postupanja po upozorenju Regulatora u postupku utvrđivanja postojanja narušavanja medijskog pluralizma¹¹⁸ i (ne) postupanje operatora u skladu sa posebnim obavezama u vezi sa zaštitom medijskog pluralizma.¹¹⁹ Privredni sud u Beogradu je odgovorio na zahtev i naveo da nije bilo predmeta u radu po zahtevima Regulatora.

Kada su u pitanju prekršajni sudovi, na zahtev je odgovorilo 36 prekršajnih sudova (82% dobijenih odgovora)¹²⁰, od kojih 28 njih (63,6%)¹²¹ nisu imali predmete po kojima je

¹¹⁷ Zakon o elektronskim medijima, član 77

¹¹⁸ Zakon o elektronskim medijima član 103. stav 2

¹¹⁹ Zakon o elektronskim medijima član 106

¹²⁰ Na Zahtev za pristup informacijama nije odgovorilo osam prekršajnih sudova: Prekršajni sudovi u Bačkoj Palanci, Čačku, Gornjem Milanovcu, Kikindi, Lazarevcu, Novom Sadu, Preševu, Zaječaru

¹²¹ Prekršajni sudovi u: Arandjelovcu, Bečeju, Kragujevcu, Kruševcu, Leskovcu, Mladenovcu, Negotinu, Novom Pazaru, Obrenovcu, Pančevu, Paraćinu, Pirotu, Požarevcu, Požegi, Prijepolju, Rumi, Sjenici, Smederevu, Somboru, Sremskoj Mitrovici, Subotici, Šapcu, Trsteniku, Užicu, Valjevu, Vranju, Vršcu i Zrenjaninu.

podneta prekršajna prijava od strane REM-a. Osam sudova je navelo da je imalo takvu vrstu predmeta, od čega najviše prekršajni sud u Beogradu.¹²²

Prekršajni sud u Jagodini¹²³ sudio je samo u jednom predmetu po zahtevu REM-a od 28.7.2017. godine protiv pravnog lica „Limes telekomunikacije“ i odgovornog lica, zbog prekršaja iz čl.111.st.1.tač.7 ist.2 u vezi čl.100 ZEM. Stavljano im je na teret da su distribuirali medijski sadržaj TV Happy i TV B 92 **bez prethodno pribavljene pisane saglasnosti imaoca prava na program**. Postupak je okončan pravnosnažnim rešenjem kojim je odbačen zahtev za pokretanje postupka jer ga je podneo neovlašćeni organ. REM i pored naloga suda nije dostavio dokaz da je ovlašćen za pokretanje postupka protiv operatera elektronske komunikacione mreže. Sud je izrazio stav da je REM ovlašćen za podnošenje zahteva protiv PMU, ali ne i protiv operatera. Shodno čl.100 nadzor ne može vršiti sam već u saradnji sa Regulatornim telom za oblast elektronskih komunikacija. Ovo telo može samo da inicira to pokretanje nadležnom Ministarstvu koje će preko nadležnih inspektora pokrenuti prekršajni postupak¹²⁴.

Prekršajni sud u Nišu postupao u dva predmeta po zahtevu REM-a, u oba protiv operatera elektronske komunikacione mreže i odgovornih lica u pravnim licima zbog istih prekršaja kao u predmetu iz Jagodine, jer su distribuirali medijski sadržaj PMU PRVE TV, TV Happy, TV B92 i TV Pink **bez prethodno pribavljene pisane saglasnosti**. Prvostepenom presudom okrivljeni su oglašeni odgovornim i osuđeni na opredeljenu novčanu kaznu. Odlučujući po žalbi drugostepeni sud je ukinuo presudu i predmet vratio na ponovno odlučivanje jer je zasnovana na bitnoj povredi jer je izreka nejasna i nerazumljiva jer je ime okrivljenog lica u uvodu i izreci različito označeno. Drugostepeni sud se nije izjasnio o žalbenom razlogu da REM nije legitimisan da pokreće postupak protiv operatera, već samo protiv PMU. Prvostepeni sud je otklonio bitnu povredu, ponovo oba okrivljena lica oglasio odgovornim i osudio na isplatu novčane kazne, pravno lice u iznosu od 250.000 din. i fizičko lice u iznosu

¹²² Prekršajni sudovi u Beogradu, Jagodini, Kraljevu, Loznici, Nišu, Prokuplju, Raškoj i Senti

¹²³ odgovor Prekršajnog suda u Jagodini Su II 17a-13/2018

¹²⁴ Prekršajni sud u Jagodini I-2 Pr.Br.3561-17 od 18.01.2018.

od 25.000 din. Žalbeni sud je odbio žalbe branioca okrivljenih i potvrdio presudu u kojoj se izjasnio da činjenica što RATEL nije ovlašćen organ za podnošenje zahteva po ZEM već Resorno ministarstvo preko inspektora, ne derogira nadležnost Regulatora za pokretanje prekršajnog postupka¹²⁵. Interesantno je da je u drugom predmetu istog činjeničnog stanja i pravnog osnova u kome je REM podneo zahtev 27.07.2017. **sud predmet okončao rešenjem kojim je obustavio postupak jer je nastupila zastarelost za vođenje prekršajnog postupka.** Prekršaj je učinjen 19.07.2017, rešenje je doneto 01.02.2019, po proteku više od 2 godine.¹²⁶

Tako su sudovi **u istoj pravnoj i činjeničnoj stvari doneli različite odluke što predstavlja kršenje prava na pravično suđenje.** Druga odluka (zastarelost) posledica je neažurnog postupanja suda, koji je svojim nečinjenjem onemogućio okončanje postupka po zahtevu donošenjem meritorne odluke.

Prekršajni sud u Prokuplju je sudio samo u jednom predmetu po zahtevu REM-a protiv pravnog lica operatera elektronske komunikacione mreže i njegovog odgovornog lica. Pravnosnažnom presudom okrivljeni su oglaseni odgovornim **za distribuciju medijskih sadržaja PMU bez prethodno pribavljene pisane saglasnosti** čime su učinili prekršaj iz čl. 111 st.1 tač.7 ZEM i osuđeni na novčanu kaznu od 50.000 din pravno lice i 10.000 din odgovorno lice. Sud je iskazao stav da je neosnovan navod odbrane da REM nije nadležan organ da podnosi zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, s obzirom na odredbu čl.24 st.3 ZEM-a¹²⁷.

Prekršajni sud u Loznici doneo je **po istom pravnom osnovu** (čl.111 ZEM) i istom činjeničnom stanju protiv pravnog lica i odgovornog lica presudu kojom su proglašeni odgovorni i osuđeni na novčanu kaznu od 50.000 din. za pravno lice i za odgovorno lice 10.000 din¹²⁸.

¹²⁵ Prekršajni sud u Nišu Pr.o1-11018/18 od 07.11.2018.

¹²⁶ Prekršajni sud u Nišu 31 Pr.br.12967/17 od 01.09.2019.

¹²⁷ Prekršajni sud u Prokuplju II 4 Pr.br.1869/17 od 27.08.2018

¹²⁸ Prekršajni sud u Loznici Su II-17a 10/19 od 03.10.2019.

Mora se konstatovati da je sudska praksa vremenom ujednačena i u pogledu legitimacije REM-a i visine kazne.

Prekršajni sud u Raškoj postupao je samo po jednom predmetu pokrenutom po zahtevu REM-a zbog prekršaja iz čl.III st.2 ZEM **protiv operatora** tj. njegovog osnivača koji je prvostepenom presudom oglašen odgovornim i osuđen na plaćanje novčane kazne od 10.000 din. Prekršajni Apelacioni sud je usvojio žalbu branioca okrivljenih i ukinuo presudu. Kako je u međuvremenu nastupila apsolutna zastarelost za vođenje postupka, jer proteklo više od 2 godine od izvršenja, postupak je okončan rešenjem kojim se **postupak obustavlja zbog nastupanja apsolutne zastarelosti**. Iz sadržine rešenja proizilazi da je sud dobio zahtev 7 meseci nakon izvršenja prekršaja, da je bio onemogućen zbog poštovanja procesnih obaveza brže da postupuje, te se zastara ne može smatrati posledicom neažurnog sudskog postupanja¹²⁹.

Prekršajni sud u Kraljevu u posmatranom periodu odlučivao je u jednom predmetu po zahtevu Rema protiv pravnog lica i njegovog odgovornog lica zbog prekršaja iz čl.136 st.1 tač.5 Zakona o javnom informisanju i medijima, koji se presudom oglašeni odgovornim pa je pravnom licu izrečena opomena, a odgovornom licu novčana kazna od 10.000 din. Sud je utvrdio da okrivljeni i pored više zahteva **Regulatoru nisu dostavili traženi snimak programa**, pri čemu je pravno lice za to imalo objektivnu odgovornost, a odgovorno lice je svojim radnjama odgovorno je za izvršenje prekršaja.¹³⁰

Imajući u vidu da pri ovakvom činjeničnom stanju REM skoro nikada ne koristi svoja ovlašćenja za pokretanje prekršajnog postupka, njegovo postupanje u ovom predmetu pokazuje da postoje i ovaj, delotvorniji mehanizam radi sankcionisanja lica koja ne postupaju po nalogima i obezbeđuju ostvarenje kontrolne delatnosti Regulatora. Podsetićemo da je **Savet 2018. godine izrekao meru upozorenja radio i TV MELOS**¹³¹ po

¹²⁹ Prekršajni sud u Raškoj, 3.Pr.1040/17 od 08.11.2018.

¹³⁰ Prekršajni sud u Kraljevu 5 Pr 1529/2018. od 14.06.2019.

¹³¹ [Upozorenje - 07-1755/17/18-10](#)

službenoj dužnosti jer u periodu od 12.7.2017.-29.1.2018. na više zahteva **nije dostavio REM-u 24-satni snimak programa** od 26.7.2017. pa je učinio povredu čl.24 i 47st.2 ZEM i čl.69 ZJIM.

Prekršajni sud u Senti doneo je jednu presudu po zahtevu REM-a kojom su okrivljeno pravno lice i odgovorno lice oslobođeni odgovornosti zbog sumnje da su **kao oglašivači istakli reklamu na oglasnom mestu bez objektivnih informacija** o proizvodu i oglašavanje na video bim-u cigareta „Winston“, jer nije dokazano da su učinili prekršaj iz čl.78.st1 tač.23 u vezi st.2 Zakona o oglašavanju.

Prema izveštaju koji je dostavio, Prekršajni sud Beogradu¹³² u posmatranom periodu nije formirao nijedan predmet u vezi čl. 110 i čl.112 ZEM-a, dok je u vezi čl.111 ZEM formirano ukupno 20 predmeta.

U 2017. godini je po zahtevu REM-a formirao 18 predmeta i **doneto je 24 sudske odluke**: 3 osuđujuće presude, 4 oslobađajuće presude, 1 zahtev je odbačen, 2 su rešena na drugi način i u **14 postupaka došlo je do obustave zbog zastarelosti (58,3%)**.

U 2018. godini nije formiran nijedan novi predmet u vezi navedenog pravnog osnova. Od formiranih predmeta i to u vezi čl.111 ZEM iz ranijih godina, doneto je ukupno **18 sudskih odluka**: okončan je 1 osuđujućom i 2 oslobađajućom presudom, **15 predmeta je okončano obustavom zbog zastarelosti (83,3%)**.

U 2019. godini (do kraja novembra 2019. godine) prema izveštaju ovog suda, bilo je formirano svega dva predmeta u vezi čl.111.ZEM i **oba su obustavljena zbog zastarelosti (100%)**. Predmet za koji je zahtev primljen 22.09.2016. rešen je 31.10.2019. što pokazuje da je postupak trajao 3 godine i 1 mesec, pa je nerazuman rok doveo do obustave zbog zastare¹³³. Drugi predmet je po prijemu zahteva formiran 08.11.2016. godine i rešen je tako što je postupak obustavljen zbog zastarelosti 24.10.2019, jer je trajao 2 godine i 11 meseci¹³⁴.

¹³² Obaveštenje SU II 17a-139/2019-1 od 5.12.2019.

¹³³ 23 PR 166210/2016 od 31.10.2019, Prekršajni sud u Beogradu

¹³⁴ 50 PR 87007/2017 od 24.10.2019, Prekršajni sud u Beogradu

Nije teško zaključiti da se najveći broj postupaka po zahtevima Regulatora za pokretanje prekršajnih postupaka obustavlja zbog zastarelosti.

Izveštaji o radu REM-a u ovom periodu se uglavnom ne bave prekršajnim postupcima za kršenje Zakona o elektronskim medijima, već isključivo kršenjem Zakona o oglašavanju. Tek u izveštaju o radu za 2019. godinu se spominje da je *podneto i 2 zahteva zbog kršenja odredbi iz člana 69. Zakona o javnom informisanju i medijima¹³⁵ i 1 zahtev zbog kršenja odredbe iz člana III. stav 1. tačka 7) u vezi člana 100. ZEM-a.¹³⁶*

Na internet prezentaciji Regulatora nema dostupnih informacija - zahteva za pokretanje prekršajnog postupka i presuda kada je REM bio pokretač za kršenje Zakona o elektronskim medijima na osnovu članova 110, 111 i 112, iako je ovakvih presuda Prekršajnih sudova evidentno bilo.

Iz analiziranih presuda i dostupnih podataka se može zaključiti da REM nije podnosio prekršajne prijave protiv PMU zbog govora mržnje, kršenja ljudskih prava ili kršenja prava maloletnika, kao ni krivične prijave, iako je za to ovlašćen. Prekršajne prijave su se (pored kršenja Zakona o oglašavanju o čemu će više reči biti u narednom odeljku), najvećim delom podnosile zbog distribucije medijskog sadržaja bez prethodno pribavljene pisane saglasnosti imaooca prava na program ili iz drugih zakonom propisanih razloga.

Što se upravnih postupaka tiče, na internet prezentaciji Regulatora dostupno je 20 odluka Upravnog suda¹³⁷ koje pokrivaju period od 2014. do 2019. godine. Svi postupci pred Upravnim sudom su vođeni po tužbama pružalaca medijskih usluga **za poništavanje odluka Regulatora koje su se najvećim delom odnosile na oduzimanje dozvole za**

¹³⁵ Član 69, Pravo na uvid i pravo na kopiju - Izdavač je dužan da čuvane zapise stavi na uvid i dostavi njihovu kopiju na zahtev suda, drugog nadležnog državnog organa, regulatornog tela za oblast elektronskih medija, kao i zainteresovanog lica, bez odlaganja, a najkasnije u roku od tri dana od dana prijema pismenog zahteva.

¹³⁶ Čl 100 ZEM-a, Posebne obaveze operatora elektronskih komunikacionih mreža za distribuciju medijskih sadržaja

¹³⁷ <http://www.rem.rs/sr/arhiva/arhiva-odluka-nadleznih-sudova/arhiva-odluka-upravnog-suda>

emitovanje programa ili odbijanje na konkursu za dobijanje iste. Tri od ovih 20 predmeta se nastavilo i pred Vrhovnim kasacionim sudom.¹³⁸

Najveći broj odluka Regulatora u vezi sa oduzimanjem dozvola pružaocima medijskih usluga pre vremena na koje su izdate, odnosio se na kršenje odredbi Zakona o elektronskim medijima¹³⁹ koje nisu bile predmet ovog istraživanja (npr. zbog neizvršavanja obaveze plaćanja naknade Regulatoru).

¹³⁸ <http://www.rem.rs/sr/arhiva/arhiva-odluka-nadleznih-sudova/arhiva-odluka-vrhovnog-kasacionog-suda>

¹³⁹ Prestanak važenja dozvole pre isteka vremena na koje je izdata propisana je članom 89 Zakona o elektronskim medijima

Nadzor nad primenom Zakona o oglašavanju

Prema Zakonu o oglašavanju,¹⁴⁰ Regulator je ovlašćen za podnošenje prijave za privredne prestupe i podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka protiv pružalaca medijskih usluga i odgovornih lica.

U delovima izveštaja o radu Regulatora koji se odnose na aktivnosti Službe za nadzor i analizu programa naznačeno je da Služba za svaki mesec priprema izveštaj o nepravilnostima koje se tiču kršenja odredbi Zakona o oglašavanju, zbirno i pojedinačno koji se odnose na javne medijske servise (RTS i RTV), kao i na televizije sa nacionalnom frekvencijom TV Pink, O.2TV (TV B92), TV Happy i TV Prva. Tokom 2017. godine, identifikovano je ukupno 12.852 nepravilnosti, dok je u izveštajima o radu za naredne 2 godine dat podatak da je reč o komercijalnim sadržajima obuhvaćenim u 61.320 sati (2018. godine), odnosno 62.500 sati (2019. godine) programa pod nadzorom.

Iz godišnjih izveštaja o radu Regulatornog tela za elektronske medije proizilazi da je prekršajne prijave podnosio isključivo zbog kršenja odredbi Zakona o oglašavanju: u 2017.godini podneta su 42 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka nadležnim sudovima zbog kršenja Zakona o oglašavanju (za 10 629 prekršaja do sredine novembra), kao i pet žalbi na odluke Prekršajnog suda;¹⁴¹ u 2018.godini podneta su 36 zahteva za 8 283 prekršaja,¹⁴² dok je 2019. godine podneto 39 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka nadležnom sudu (11.054 prekršaja).¹⁴³

¹⁴⁰ Zakon o oglašavanju, Sl. glasnik RS, br 6/16

¹⁴¹ Izveštaj o radu REM-a za 2017.godinu, str.19

¹⁴² Izveštaj o radu REM-a za 2018.godinu, str.25

¹⁴³ Izveštaj o radu REM-a za 2019.godinu, str. 21-22

GODINA	BR. PODNETIH ZAHTEVA ZA POKRETANJE PREKRŠAJNIH POSTUPAKA	BR. UČINJENIH PREKRŠAJA
2017	42	10.629
2018	36	8.283
2019	39	11.054
Ukupno	117	29.966

I kod ovih predstavljenih podataka postoje odstupanja u različitim delovima izveštaja Regulatora, kao i na internet prezentaciji. U delovima izveštaja koji se odnose na rad pravne službe navedeni su različiti podaci:

„Zbog kršenja odredbi Zakona o oglašavanju od strane PMU, podneto je 23 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka nadležnom sudu zbog 5.543 prekršaja učinjenih u 2017. godini, 35 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka zbog prekršaja (7.983) učinjenih u 2018. godini i 1 žalba na odluku Prekršajnog suda.“ (Izveštaj o radu za 2018. godinu)

Podaci su drugačiji i u Izveštaju o radu za 2019. godinu: „Zbog kršenja odredbi Zakona o oglašavanju od strane PMU, podneto je 12 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka nadležnom sudu zbog 4.475 prekršaja učinjenih u 2018. godini, 38 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka zbog prekršaja učinjenih u 2019. godini i jedna žalba na odluku Prekršajnog suda.

Sa druge strane, **uvidom u internet prezentaciju REM-a dolazi se do potpuno drugačijih podataka.** Ovo naročito naglašavamo, jer su po Zahtevu za slobodan pristup informacijama od javnog značaja od REM-a tražene informacije i dokumenta u vezi sa podnetim prekršajnim prijavama nadležnim organima, a u svom odgovoru na zahtev, REM nas je uputio na svoju internet prezentaciju gde se nalaze svi zahtevi i relevantne presude.

Pre svega, na internet prezentaciji uopšte nema podataka za prekršajne prijave i presude pre 2018. godine, dok je broj podnetih zahteva za pokretanje prekršajnog postupka za kršenje (i to isključivo) Zakona o oglašavanju znatno veći nego u izveštajima. Npr. Prema izveštajima o radu REM-a, broj zahteva za pokretanje prekršajnog postupka samo za 2018. i 2019. godinu **iznosi 75, dok je na internet prezentaciji dostupno 109.**

DOSTUPNI PODACI NA VEB-STRANI REM-A	ZAHTEVI ZA POKRETANJE PREKRŠAJNOG POSTUPKA	PRESUDE PREKRŠAJNIH SUDOVA
2017	0	0
2018	60	23
2019	49	4
2020	25	0
Ukupno	134	27

Uvidom u internet prezentaciju REM-a, dolazi se do zaključka da Regulator za svaki mesec podnosi veći broj zahteva za pokretanje prekršajnog postupka zbog (ne)izvršenih različitih tačaka predviđenih čl.78 Zakona o oglašavanju. Ukupno je dostupno **134 ovakvih zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka protiv PMU i odgovornih lica za kršenje Zakona o oglašavanju** - 60 podnetih 2018. godine (od kojih se jedan deo odnosi na prekršaje učinjene tokom 2017. godine); 49 tokom 2019. godine i 25 zahteva podnetih 2020. godine.¹⁴⁴

Vremenom se način podnošenja zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka ustalio na mesečnu aktivnost i to **redovno protiv četiri televizije sa nacionalnom frekvencijom (TV Pink, TV Happy, TV Prva i TV O2 (B92))**. Pored ovih televizija, protiv RTS-a su podneta svega 3 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka (za prekršaje iz jula, septembra i novembra

¹⁴⁴ Zaključno sa 22. septembrom 2020. godine

2017. godine koji su podneti u 2018. godini) i za koje je dostupna samo jedna sudska odluka (postupak je obustavljen zbog zastarelosti).¹⁴⁵

Ukupno je dostupno 27 odluka prekršajnih sudova na osnovu podnetih zahteva protiv PMU: 4 za 2019. godinu i 23 za 2018. godinu.

Od dostupnih presuda, najviše je doneto protiv TV Pink (14 presuda koje su sve osuđujuće na velike novčane iznose dosuđene za pravno lice i za odgovorno lice u pravnom licu). Ilustracije radi, ovde izdvajamo samo nekoliko. Presudama protiv okrivljenog pravnog lica TV Pink i odgovornog lica zbog prekršaja u produženom trajanju iz čl.78 proglašeni su odgovornim, za emitovanje u utvrđenim danima, u utvrđenoj satnici, u označenim emisijama za izvršenje prekršaja iz opredeljenih tačaka i osuđeni su na jedinstvene novčane kazne i to pravno lice u iznosu od 1.500.000,00 din i 5.000,00 din za troškove postupka, a odgovorno lice 250.000,00 din i plaćanje troškova 250.000 din.¹⁴⁶ Ista lica po istom pravnom osnovu oglašena su odgovornim za druga nedozvoljena emitovanja i osuđeni na jedinstvenu novčanu kaznu pravno lice od 2.100.000,00 din, a odgovorno lice 350.000,00 din i na ime troškova po 1.000,00 din¹⁴⁷. U sledećoj presudi Pink je osuđen na jedinstvenu kaznu od 2.100.000,00 din., odgovorno lice 300.000,00 din i svako po 1.500,00 din za troškove postupka¹⁴⁸. Novom presudom, odgovorni su osuđeni na jedinstvenu novčanu kaznu i to pravno lice 1.2000.000,00 din i odgovorno lice 180.000,00 din i troškove postupka po 1.000,00 din.¹⁴⁹ Po istom zakonskom osnovu Pink je obavezan na isplatu novčane kazne od 2.700.000,00 din, a odgovorno lice 300.000,00 din.¹⁵⁰

Ovo su samo neki od primera osuđujućih presuda protiv TV Pink. Na osnovu podataka o toku predmeta sa Portala sudova Srbije, dolazi se do uvida u to da na ovakve presude,

¹⁴⁵ [Rešenje Prekršajnog suda 61 Pr.br.23036/18](#)

¹⁴⁶ Presuda Prekršajnog suda 39-Pr.br.23148/18 od 26.07.2019

¹⁴⁷ Presuda Prekršajnog suda 72 Pr.br 23130/18 od 14.03.2018.

¹⁴⁸ Presuda Prekršajnog suda 78 Pr.br.23123/18 od 02.09 2019.

¹⁴⁹ Presuda Prekršajnog suda 55 Pr.br.23067/18 od 10.12 2018.

¹⁵⁰ Presuda Prekršajnog suda 100Pr.br.23034/18 od 27.11.2018.

PMU ne izjavljuje žalbe. Nema dostupnih informacija o tome da li dosuđene novčane kazne ovaj PMU izvršava, što bi trebalo posebno istražiti.

Zanimljiv je i uvid u sudske odluke donete u postupcima protiv TV Happy na osnovu kršenja odredbi Zakona o oglašavanju. U sva četiri slučaja koji su dostupni, rešenjima protiv okrivljenog pravnog lica TV Happy i odgovornog lica zbog prekršaja u produženom trajanju iz čl.78 za emitovanje u utvrđenim danima, u utvrđenoj satnici, u označenim emisijama za moguće izvršenje prekršaja iz opredeljenih tačaka, **obustavljeni su postupci jer je nastupila zastarelost** vođenja prekršajnog postupka.

U postupku za emisije emitovane tokom avgusta 2017. godine, zahtev je podnet sudu 14.02.2018. U rešenju se navodi da su ročišta odlagana jer glavni urednik nije bio uredno pozvan. Rešenje je doneto 23. 09.2018., a iz podataka se ne može utvrditi da li je na rešenje REM uložio žalbu.¹⁵¹ I u drugim dostupnim sudskim rešenjima¹⁵² postupci protiv TV Happy su obustavljeni zbog zastarelosti. U ovim rešenjima je takođe navedeno da se odgovorna lica ne odazivaju sudskim pozivima. U svim slučajevima koji se završavaju zastarelošću, troškovi postupka padaju na teret suda (odnosno budžeta Republike Srbije). Uvidom u tok navedenih sudskih predmeta na Portalu sudova Srbije, nakon rešenja o obustavi sudskog postupka zbog zastarelosti, vidi se da je poslednja radnja u vezi sa navedenim predmetom zahtev za naknadu troškova postupka, koji podnose zastupnici PMU. Na taj način, građani Srbije snose troškove sudskih postupaka i zastupnika pružalaca medijskih usluga koji redovno krše Zakon o oglašavanju.

Od dana stupanja na snagu Zakona o oglašavanju¹⁵³, po čl.36. Savet donosi odluke za **sadržaje čije se trajanje ne uračunava u ukupno vreme trajanja TV oglašavanja i TV**

¹⁵¹ Rešenje Prekršajnog suda 87 Pr.br.23035/18 od 23.9. 2018.

<http://www.rem.rs/uploads/files/Prekršajne%20prijave/TV%20Happy%2005-569-18-19-4.pdf>

¹⁵² Rešenja Prekršajnog suda 38 Pr. br. 23057/18 od 1.10.2019.; 94 Pr.br. 23071/18; 67 Pr.br. 23147/18, dostupno na

<http://www.rem.rs/sr/odluke/odluke-prekršajnog-suda-po-zahtevima-za-pokretanje-prekršajnog-postupka/2018-godina>

¹⁵³ Zakon o oglašavanju, Službeni glasnik RS, br.6/2016

prodaje u jednom punom satu emitovanog programa.¹⁵⁴ Tokom 2017. godine, Savet je u **šest slučajeva doneo odluku** kojom je odobrio emitovanje promotivnih kampanja, koje se nisu uračunavale u vreme trajanja oglašavanja, tokom 2018. godine Savet je odobrio emitovanje u okviru **33 ovakve promotivne kampanje**, dok je 2019. godine Savet odobrio **34 ovakve promotivne kampanje**. Ipak, 2018. godine Savet nije odobrio dva zahteva jer je uočio kršenje Zakona o oglašavanju. Odbijen je zahtev Olimpijskog komiteta Srbije (OKS) i JMS RTS za emitovanje promotivnog TV spota koji oglašava sponzore OKS na programu RTS, kao i zahtev RTV Studio Mag za emitovanje spota koji poziva građane u odbranu prava na slobodan pristup informacijama, jer se njime krši princip dozvoljenih sredstava za postizanje cilja i obaveza istinitosti oglasne poruke.

Savet je u ovoj godini (2018) postupao i u dva slučaja oglašavanja pića, od kojih je jedno bilo reklamiranje piva, a drugo reklamiranje bezalkoholnog piva. Prema čl.46 Zakona o oglašavanju zabranjeno je oglašavanje alkoholnih pića, izuzev onih sa sadržajem alkohola manjim od 20%. Ova vrsta oglašavanja ne sme ni posredno ni neposredno da bude usmerena na decu ili maloletnike, niti da prikazuje decu ili maloletnike u kontekstu upotrebe alkoholnih pića. Stručna služba je uočila oglasnu poruku za alkoholno piće-pivo baziranu na pesmi i melodiji pesme za decu koja je decenijama zaštitni znak manifestacije za decu „Radost Evrope“, pa je Savet odlučio da obavesti PMU da ovu oglasnu poruku ne emituje jer sadrži elemente suprotne Zakonu o oglašavanju.

¹⁵⁴ Zakon o oglašavanju, čl.36 ...ne uračunavaju se: najave sadržaja u sopstvenom programu; najave sporednih proizvoda neposredno proizašlih iz programa; obaveštenje o sponzoru; plasiranje proizvoda; saopštenja od javnog interesa ako su emitovana bez naknade; TV prodaja kao poseban programski sadržaj, najavne i odjavne špice za emitovanje TV oglašavanja i Tv prodaje, osim ako sadrže oglasnu poruku ili poruku TV prodaje; obaveštenja o proizvodima savremenog kulturno-umetničkog stvaralaštva i drugih sadržaja iz kulture, ili koji je odobrio Nacionalni savet za kulturu. definisano je da je saopštenje od javnog interesa ono kojim državni organ ili drugi nosioci javne vlasti, u okviru vršenja poslova iz svog delokruga, vrše javno obaveštavanje o aktivnostima i merama koje su od značaja za građane. (npr. javni pozivi, obaveštenja, javne kampanje i sl.) Pozivom na dobrotvornu akciju smatra se saopštenje neprofitne ili druge organizacije o dobrotvornim ili humanitarnim akcijama, a naročito njihov poziv da učestvuju u ovim akcijama.

U slučaju oglašavanja bezalkoholnog piva, sprovedena je uporedna analiza u praksi, pa je utvrđeno da ne postoje posebna ograničenja za ovakvu vrstu piva i piva sa određenim procentom alkohola, osim kada se radi o posebnim programskim sadržajima kao što su dečiji program ili oni sa tematikom automobilizma. **Savet je zauzeo stav da je dozvoljeno oglašavanje bezalkoholnog piva, kao proizvoda koji nije alkoholno piće.**

Javnost rada Regulatornog tela za elektronske medije

Prema Zakonu o elektronskim medijima, rad Regulatora je javan.¹⁵⁵ Regulator je dužan da na svom veb-sajtu, bez naknade, učini javno dostupnim doneta akta, kao i druge potpune i ažurirane podatke i informacije iz svog delokruga, što se naročito odnosi na: 1) Strategiju razvoja medijske usluge radija i audio-vizuelnih medijskih usluga u Republici Srbiji; 2) propise za primenu ovog zakona i druge opšte akte Regulatora; 3) javne konkurse za izdavanje dozvola; 4) odluke donete po javnim konkursima sa obrazloženjima; 5) podatke iz registra i evidencije; 6) presude u upravnim sporovima pokrenutim protiv rešenja Regulatora; 7) odluke kojima se izriču mere u skladu sa ovim zakonom sa obrazloženjima; 8) Godišnji izveštaj Regulatora; 9) Finansijski plan, finansijske izveštaje i izveštaje ovlašćenog revizora; 10) odluke po prijavama fizičkih i pravnih lica; 11) stručna mišljenja, studije i analize naručene za potrebe Regulatora; 12) poziv i program javne rasprave, kao i izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi; 13) zapisnike sa sednica Saveta Regulatora.

Za obezbeđivanje javnosti rada Regulatora stara se Predsednik Saveta Regulatora.¹⁵⁶

Javnost rada Saveta je regulisana i Statutom i Poslovnikom o radu, međutim treba odmah istaći da javnost nije upoznata sa tim na osnovu kojih internih akata Regulator postupa, jer ni Statut ni Poslovnik o radu nisu ažurirani na web sajtu Regulatora. Na dva

¹⁵⁵ Zakon o elektronskim medijima, član 38

¹⁵⁶ Zakon o elektronskim medijima, član 21

mesta na sajtu (u odeljku “o nama”, kao i u odeljku “opšta interna akta”¹⁵⁷) istaknuti su Statut koje je usvojila Republička radiodifuzna agencija (RRA) još 2005. godine¹⁵⁸ i Poslovnik o radu koji je RRA usvojila 2013. godine.

Na osnovu člana 114. Zakona o elektronskim medijima predviđen je kontinuitet Republičke radiodifuzne agencije koja nastavlja sa radom kao Regulatorno telo, uključujući i zaposlene i članove Saveta. Iako postoji kontinuitet u radu sa RRA, Savet Regulatora je bio dužan da uskladi Statut i ostala akta u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu ZEM-a.¹⁵⁹ **Treba ukazati da Regulator ne ispunjava ovu zakonsku obavezu da opšta interna akta učini javno dostupnim, potpunim i ažuriranim.**

Određene manjkavosti u pogledu potpunosti i ažuriranosti postoje i kada su u pitanju **doneti podzakonski akti, odnosno propisi za primenu Zakona o elektronskim medijima.** Primer za to je Pravilnik o načinu izricanja mera pružaocima medijskih usluga.¹⁶⁰ Član 5, stav 3 Pravilnika određuje da „Prijavu kojom se ukazuje na vređanje ili ugrožavanje opšteg interesa, Regulator uzima u obzir prilikom pokretanja postupka po službenoj dužnosti, u skladu sa članom 114. Zakona o opštem upravnom postupku („Službeni list SRJ”, br. 33/97 i 31/01 i „Službeni glasnik RS”, broj 30/10)“.

S obzirom na to da je 2016. godine stupio na snagu novi Zakon o opštem upravnom postupku¹⁶¹ član 114, na koji se poziva Pravilnik, više nije relevantan- ovim članom uređuje se izostanak stranke sa usmene rasprave, a ne pokretanje postupka po službenoj dužnosti. **Ovakve nedoslednosti svakako utiču na pravnu nesigurnost u postupcima pred**

¹⁵⁷ <http://www.rem.rs/sr/regulativa/opsta-interna-akta>

¹⁵⁸ „Službeni glasnik RS”, broj 102/2005

<http://www.rem.rs/uploads/files/Statuti/Statut%20Republicke%20radiodifuzne%20agencije.pdf>

¹⁵⁹ Zakon o elektronskim medijima, Član 115, Posebne obaveze Regulatora

¹⁶⁰ „Službeni glasnik RS”, broj 25/2015

¹⁶¹ „Sl. glasnik RS”, br. 18/2016 i 95/2018 - autentično tumačenje

Regulatorom, a naročito kada se ima u vidu da se u ovim postupcima primenjuju pravila opšteg upravnog postupka¹⁶².

Potrebno je ažurirati i dopuniti opšta akta Regulatora, kao i ažurirati podzakonske akte u skladu sa važećim zakonima Republike Srbije.

Internet prezentacija Regulatora je sveobuhvatna kada su u pitanju Zakonski propisi, strategije, podzakonski akti, analize, izveštaji o radu, odluke Regulatora i sudova, registri i evidencije.

Prema članu ZEM-a kojim se uređuje javnost rada, **sve odluke Regulatora po prijavama fizičkih i pravnih lica moraju biti javno dostupni**. Ipak, kao što je u odeljku sa postupanjem po prijavama građana već istaknuto, **na web sajtu Regulatora nisu dostupne sve odluke po prijavama fizičkih i pravnih lica, već svega oko 18% ovih odluka**.

Ukupan broj registrovanih prijava fizičkih i pravnih lica od 2017. do 2019. godine je iznosio **952** prijave, dok je na web sajtu registrovana ukupno **171** prijava i odluka Regulatora po njima.

PRIJAVE	2019	2018	2017	UKUPNO
Broj prijava prema izveštaju REM-a	437	322	193	952
Broj prijava i odluka na web portalu REM-a	167	4	0	171

Slavko Ćuruvija fondacija je u više navrata podnosila prijave za kršenje odredbi Zakona o elektronskim medijima i Pravilnika o poštovanju ljudskih prava kada je ugrožen opšti interes, međutim nijedna odluka po ovim prijavama, **ne samo da nije dostavljena Fondaciji kao podnosiocu, već nije ni dostupna javnosti na način predviđen Zakonom**. Da bi mogla da se informiše o ishodima podnetih prijava, Slavko Ćuruvija fondacija je morala da prati dnevni red svih održanih sednica nakon prijave i da čeka objavljivanje zapisnika

¹⁶² Zakon o elektronskim medijima, član 41

sa održanih sednica. Kako su zapisnici po pravilu objavljivani sa više meseci zakašnjenja, to je i informacija o odluci Regulatora kasnila, što je onemogućavalo blagovremeno reagovanje i eventualno vođenje daljih pravnih postupaka.

Sa druge strane, na zahteve za pristup informacijama od javnog značaja Regulator ne odgovara uvek u zakonskim rokovima, ili jednostavno upućuje na internet prezentaciju REM-a, što je takođe primer za neažurnost i netransparentnost u radu.

Na osnovu praćenja sednica i zapisnika sa istih, SČF je došao do informacije o ishodu postupka koji je pokrenuo prijavom protiv TV Pink. Odluka na osnovu prijave je doneta u novembru 2019. godine, a zapisnik je postao dostupan tek u februaru 2020. Prema tom dokumentu, Savet je doneo odluku da “nema mesta pokretanju postupka”. Kako zapisnici nisu sadržali nikakve dodatne informacije, od Regulatora su traženi kopija izveštaja koji je Stručna služba za nadzor i analizu programa pripremila povodom ovog predmeta; kopija dokumenta sa sadržinom diskusije koja je sprovedena pre odluke Saveta, sadržinom izjašnjenja predstavnika PMU koji je pristupio Sednici i sadržinom obrazloženja Saveta REM-a za donošenje navedene odluke.

Dokumenta, ali nepotpuna, su dostavljena SČF-u tek nakon intervencije Poverenika za informacije od javnog značaja. Interesantno je da Izveštaj stručne službe sadrži predlog Savetu da razmotri pokretanje postupka protiv ove PMU. Kako je sadržaj diskusije koju su članovi Saveta vodili brisan iz zapisnika, ostaje nejasno na osnovu čega je doneta navedena odluka, posebno zato što nedostaje i obrazloženje za istu. **Sve to ukazuje da Savet donosi odluke bez ikakvog obrazloženja, što svakako nije u skladu sa obavezama o javnosti rada.**

Regulator ima obavezu i da na svom veb-sajtu učini javno dostupnim i zapisnike sa održanih sednica Saveta, a nakon njihovog usvajanja na narednoj sednici.¹⁶³

¹⁶³ Član 38 ZEM-a, Član 11 Poslovnika o radu Saveta

Poslovníkom o radu predviđeno je da se sednice zapisuju na audio-snimcima, kao i u analognoj formi, sa kojih se izrađuju zapisnici, koji se čuvaju u arhivi. Zapisnik se dostavlja članovima, uz poziv za narednu sednicu. Poslovníkom je regulisana i sadržina zapisnika.¹⁶⁴

Zapisnik obavezno sadrži: vreme i mesto održavanja sednice, oblik i način održavanja sednice, imena i prezima članova Saveta koji su učestvovali u radu sednice, ime predsedavajućeg, imena i prezimena lica pozvanih na sednicu, dnevni red, **kratak tok sednice po svakoj tački dnevnog reda sa imenima učesnika u raspravi, rezultat glasanja po svakoj tački dnevnog reda, ime i prezime člana Saveta koji je izdvojio mišljenje** (ukoliko je član Saveta zahtevao da se izdvajanje mišljenja unese u zapisnik) i naziv opštih i pojedinačnih akata donetih na sednici. Zapisnik potpisuje predsednik i lice koje je sačinilo zapisnik.

Tokom 2017. godine, iz zapisnika sa održanih 12 redovnih i 15 vanrednih sednica Saveta¹⁶⁵, može se utvrditi dnevni red, da je do maja meseca sednicama uvek prisustvovalo 9 članova, a potom, do kraja godine 5 ili 6 članova Saveta. Interesantno je uočiti da su sve odluke donete jednoglasno, bez označenja toka diskusije prisutnih članova Saveta, ili naznake sadržine izloženih izveštaja Službe. Na primer, na sednici održanoj 21.1.2017. Savet je izrekao meru zbog povređivanja prava maloletnika, bez ikakve mogućnosti razumevanja, po zapisniku, razloga donete odluke. Zbog sadržine rijaliti programa, u više navrata vođen je razgovor sa predstavnicima TV Happy i TV Pink, gde se u zapisniku, koji mora biti dostupan javnosti, ne može utvrditi kako i zašto je obavljen razgovor, te se ne može ni proceniti da li je postojala mogućnost za pokretanje nekih postupaka.

Prilikom razmatranja zapisnika iz 2018. godine, sa održanih 10 redovnih i 31 vanredne sednice Saveta, uočava se da su i u ovoj godini sve odluke donošene u nepotpunom sastavu od šest članova Saveta, uvek jednoglasno. U svim zapisnicima se konstatuje da je “nakon razmatranja izveštaja Službe za nadzor i analizu i nakon sprovedene diskusije, zamenik predsednika Saveta predložio, a članovi Saveta jednoglasno doneli odluku”.

¹⁶⁴ Poslovníka o radu Saveta, član 36

¹⁶⁵ Dostupno na <http://www.rem.rs/sr/arhiva/sednice>

Nema nikavih podataka o tome ko je učestvovao u diskusiji, o kojim konkretnim pitanjima iz tačke o kojoj je odlučivano je bilo diskusije (da li se radilo o proceduralnim, činjeničnim, materijalno pravnim pitanjima).

Tokom 2019. godine, iz zapisnika sa devet redovnih i 39 vanrednih sednica utvrđuje se da je i u ovoj godini Savet odlučivao u nepotpunom sastavu, od šest članova. Na nekoliko sednica prisustvovalo je samo pet članova. Ovo i dalje nije bio problem pri odlučivanju, jer su i u ovoj godini sve odluke donete jednoglasno. I dalje sadržina zapisnika nije predstavljala stvarnu sliku načina rada i odlučivanja na sednicama. Svaki put je samo postojala konstatacija „nakon razmatranja navedenog, doneta je sledeća odluka“ i druga upotrebljavana formulacija „nakon sprovedene diskusije, zamenik predsednika Saveta je predložio, a članovi Saveta su jednoglasno doneli odluku“. Ista formulacija se primenjuje i kada se donosi odluka za pokretanje prekršajnog postupka; da se odobrava emitovanje nekog spota itd. I dalje se nigde ne može videti ko je učestvovao u diskusiji, za šta se ko zalagao, koji su argumenti iznošeni u diskusijama.

Iz uvida u Zapisnike sa sednica Saveta od 2017.-2019. godine, može se zaključiti da sadržina zapisnika ne predstavlja stvarnu sliku toka sednice, kao i da zapisnici ne sadrže sve elemente predviđene Poslovníkom o radu. Ovako sačinjeni zapisnici ne mogu obezbediti stvarnu vidljivost rada Saveta i javnost u radu kako je to predviđeno Zakonom.

Savet Regulatornog tela za elektronske medije je zasedao u punom sastavu, sa pet novih članova,¹⁶⁶ tek od 25. februara 2020. godine (372. vanredna sednica Saveta) do jula 2020. godine (kada je istekao mandat jednoj članici Saveta). **Na inicijativu novih članova Saveta Regulatora, pokrenute su neke izmene u pogledu javnosti rada i transparentnosti u radu Regulatora, o čemu izveštavaju i mediji.**¹⁶⁷ Iz dostupnih materijala vidljivi su njihovi

¹⁶⁶ Tri člana su izabrana odlukom Narodne skupštine od 27.12.2019. godine "Službeni glasnik RS" br. 94/2019 i dva člana odlukom Narodne skupštine od 14.02.2020 "Službeni glasnik RS" br. 13/2020

¹⁶⁷ <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/posle-godina-skrivanja-rem-poceo-da-objavljuje-zapisnike-ali-je-i-dalje-zatvoren-za-javnost/>

napori u borbi za transparentnost rada REM-a, kao i to da **bivaju nadglasani u naporima da na dnevni red stave pitanja od opšteg interesa za javnost.**

Primetan je **pozitivan pomak u kvalitetu zapisnika** sa sednica Saveta REM-a tokom 2020. godine, koji su **postali informativni i sadržajni** i na osnovu kojih može da se prati kako tok sednica, tako i osnov za odlučivanje.

Ipak, ima još dosta prostora za unapređenje javnosti rada Regulatora: zapisnici se objavljuju sa velikim zakašnjenjem, Savet ne održava konferencije za novinare, a internet prezentacija Regulatora nije dovoljno pregledna, potpuna i ažurirana. Takođe, sednice Saveta nisu dovoljno otvorene za medije, a tokom vanrednog stanja se odbijanje zahteva medija da prisustvuju sednicama za koje je postojalo interesovanje javnosti pravdalo epidemiološkim merama.¹⁶⁸

Zaključci

Stručna služba Regulatora za nadzor i analizu programa redovno sprovodi nadzor nad radom PMU i priprema izveštaje o načinu ispunjavanja zakonskih i programskih obaveza, kako za javne medijske servise (RTS i RTV) tako i za komercijalne pružaoce medijskih usluga (četiri televizije sa nacionalnom frekvencijom). Izveštaji stručnih službi iz godine u godinu ukazuju na smanjenje kvaliteta programskih sadržaja i brojna kršenja zakona i podzakonskih akata u pogledu programskih sadržaja i uslova pod kojima je komercijalnim PMU izdata dozvola, ali je izostajala adekvatna reakcija u pogledu sankcionisanja kršenja obavezujućih odredbi. Takvim nečinjenjem, REM ne obavlja svoje obaveze, ne koristi zakonska ovlašćenja i gubi autoritet nezavisnog tela.

¹⁶⁸ <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/rem-ne-dozvoljava-novinarima-da-prate-sednice-koje-bi-im-ugrozile-zdravlje/>

Proaktivnija uloga Regulatora uočena je polovinom 2020. godine, kada je primetna strožija kaznena politika i pokušaji da se oblast programskih sadržaja u vezi sa rijaliti programima uredi.

Podaci iz izveštaja Regulatora govore o velikim resursima kojima raspolažu stručne službe. S obzirom na tehničke uslove koji omogućavaju analizu rada emitera i audio-vizuelni uvid u program tokom celoga dana, REM ima kapaciteta da sprovodi svoje nadležnosti i reaguje na sva uočena kršenja zakona i podzakonskih akata. Imajući u vidu broj sačinjenih izveštaja i nalaza, kao i kvalitet izrade pravnih akata, treba konstatovati da Službe Regulatora efikasno rade. Nažalost, vidljivost izveštaja, nalaza i studija nije na zadovoljavajućem nivou, kao ni njihov efekat na doslednu primenu zakona i nadležnosti Regulatora. S obzirom na izostanak bilo kakvog efekta izveštaja Službe za nadzor nakon pregleda i analize više hiljada sati emitovanog programa, postavlja se i pitanje racionalnosti ovakvog trošenja resursa.

Kaznena politika Regulatora takođe ostaje bez efekata, s obzirom na veoma mali broj izrečenih mera, i to po pravilu, onih najblažih. Nijednom PMU do sada nije oduzeta dozvola po osnovu nepoštovanja elaborata na osnovu kojih im je izdata dozvola za emitovanje, iako izveštaji stručnih službi Regulatora iz godine u godinu konstatuju da su programski sadržaji u potpunoj suprotnosti sa ovim dokumentima. Iako TV Happy dosledno krši odredbe ZEM-a i relevantnih Pravilnika (od 2015. godine svake godine su mu izricane mere), ova televizija još uvek ima dozvolu za emitovanje.

Takođe, nameće se zaključak da REM ne koristi sve pravne mogućnosti za zaštitu maloletnih lica, obaveze poštovanja ljudskih prava i zabrane govora mržnje u medijskoj sferi. Nema dostupnih podataka (sve do septembra 2020. godine) da je pokrenut prekršajni, krivični ili bilo koji drugi postupak za kršenje odredbi Zakona o elektronskim medijima i Zakona o javnom informisanju i medijima koji se odnose na obaveze poštovanja ljudskih prava. Tek na sednicama održanim u septembru 2020. godine, najavljene su prekršajne i krivične prijave za kršenje odredbi navedenih zakona.

Iako Regulator redovno pokreće prekršajne postupke protiv PMU zbog kršenja odredbi Zakona o oglašavanju protiv četiri televizije sa nacionalnom frekvencijom, najveći broj ovih postupaka završava zastarevanjem. Veći broj zastara nastupilo je veoma brzo po pokretanju postupka, jer Regulator kasno podnosi zahteve. Imajući ovo u vidu, nameće se zaključak da, prilikom donošenja odluka da se pokrene prekršajni postupak, Savet ne procenjuje mogućnosti za njihovu uspešnost.

Kada je u pitanju postupanje Regulatora po prijavama fizičkih i pravnih lica, evidentno je da građani prepoznaju programske sadržaje koji ih uznemiravaju i da šalju prijave REM-u zbog različitih sadržaja kojima se ugrožava opšti interes. Iz dostupnih podataka nije moguće zaključiti kakav je epilog u pogledu postupaka i mera po prijavama, osim da se uopšteno tretiraju kao obaveštenja primljena od građana. Prijave građana se najvećim delom odbacuju kao neuredne, ili uz konstataciju Saveta da nema mesta pokretanju postupka. Izostaju adekvatna obrazloženja takvih odluka. Imajući u vidu nadležnost Regulatora da istražuje potrebe korisnika medijskih usluga i štiti njihove interese, ostaje nejasno zbog čega ne pokreće postupke po službenoj dužnosti, kada je evidentno da pojedini programski sadržaji uznemiravaju veliki broj građana.

Podnosioci onih prijava koje Regulator tretira kao obaveštenja primljena od građana zbog ugrožavanja opšteg interesa, uglavnom nisu obavешteni o ishodu postupka. Pored toga, Regulator selektivno objavljuje prijave i odgovore na njih na svom internet portalu, te nije jasno po kojim kriterijumima se vrši izbor za objavljivanje. Sve prijave građana i odgovori Regulatora na njih treba dosledno da budu postavljane na internet prezentaciji, kako bi svi podnosioci mogli da se upoznaju sa ishodima, bilo da je ugrožen lični ili opšti interes. Izveštaji o radu REM-a treba da sadrže podatke o oformljenim predmetima prema prijavama građana. Ova analiza odnosi se na period do kraja jula 2020.

Kada govorimo o transparentnosti i javnosti rada Regulatora, zaključujemo da dostupni opšti akti Regulatora, kao ni podzakonski akti nisu ažurirani u skladu sa važećim zakonima Republike Srbije, te ih je potrebno ažurirati i postaviti na veb-sajt Regulatora kako bi bili dostupni javnosti.

Ukazujemo i na neusklađenost podataka u godišnjim izveštajima Regulatora i na veb-strani u pogledu broja i vrste prijave građana, izrečenih mera, podnetih zahteva za pokretanje prekršajnih i drugih postupaka, kao i njihovim ishodima. Treba konstatovati da su godišnji izveštaji o radu REM-a u delu koji se odnose na nadzor nad pružaocima medijskih usluga gotovo identični iz godine u godinu, što ukazuje na jednu vrstu inercije u predstavljanju izveštaja o radu. Potrebno je dosledno objavljivati odluke Regulatora po prijavama svih fizičkih i pravnih lica na veb-sajtu.

Studija slučaja: Postupanje Regulatornog tela za elektronske medije u izbornim procesima 2016-2020.

Izbori na kojima su mogli da glasaju svi građani sa biračkim pravom u Republici Srbiji u periodu 2016-2020. godine održani su tri puta: najpre su 2016. godine održani vanredni parlamentarni izbori (istovremeno sa pokrajinskim i lokalnim izborima u većini jedinica lokalne samouprave), potom su 2017. godine birači glasali na predsedničkim izborima da bi redovni parlamentarni, ponovo istovremeno sa pokrajinskim i lokalnim izborima, bili sprovedeni 21.juna 2020. godine. U međuvremenu, 2018. godine održani su i izbori za odbornike u Skupštini grada Beograda na kojima su biračko pravo mogli da ostvare birači sa prebivalištem u glavnom gradu, koji čine oko $\frac{1}{4}$ biračkog tela u Srbiji.

Pravo da budu pravovremeno, istinito, potpuno i objektivno obavešteni o programima i aktivnostima podnosilaca izbornih lista i kandidatima s tih lista sastavni je deo izbornog prava svakog birača, a Regulatornom telu za elektronske medije je poverena je nadležnost da se stara da medijsko okruženje u kampanji bude takvo da kandidati budu ravnomerno predstavljeni, i time omogući da birači punom kapacitetu ostvaruju svoje izbornu pravo.

Osvrtom na praksu Regulatornog tela za elektronske medije u izbornim kampanjama koje su se odvijale u periodu od 2016 do 2020. godine, pokušaćemo da utvrdimo na koji način se REM odnosio prema sopstvenim ovlašćenjima i u kojoj meri je svojim postupanjem odnosno propuštanjem doprineo tome da u javnosti često bude označen kao jedna od najvećih prepreka za održavanje slobodnih izbora u Srbiji.

1. Aktivnosti Regulatornog tela za elektronske medije u toku kampanja za parlamentarne izbore 2016, predsedničke izbore 2017. i izbore za odbornike u Skupštini grada Beograda 2018. godine

Normativni okvir koji reguliše medijski prostor u Srbiji značajno je izmenjen između parlamentarnih izbora 2014. i 2016. godine. Narodna skupština je leta 2014. godine usvojila novi Zakon o javnom informisanju i medijima, Zakon o javnim medijskim servisima kao i Zakon o elektronskim medijima kojim su stavljene van snage odredbe do tada važećeg Zakona o radiodifuziji. Dotadašnja Radiodifuzna agencija dobila (RRA) je pravnog sledbenika u Regulatornom telu za elektronske medije (REM) ali uprkos izmenama zakonskog okvira, uloga koju je zakonodavac namenio REM-u u predizbornoj kampanji ostala je nepromenjena. U njegovoj nadležnosti ostala je kontrola pružalaca medijskih usluga i staranje o primeni odredaba Zakona o elektronskim medijima, uključujući i odredbu koja nalaže pružaocu medijske usluge da u toku predizborne kampanje registrovanim političkim strankama, koalicijama i kandidatima obezbedi zastupljenost bez diskriminacije¹⁶⁹. Kako bi preciznije odredio obaveze pružalaca medijskih usluga u predizbornim kampanjama, REM je 2015. godine usvojio Pravilnik o obavezama pružalaca medijskih usluga tokom predizborne kampanje, sa osnovnom svrhom da se učesnicima kampanje obezbedi prostor za ujednačeno predstavljanje u medijima.

¹⁶⁹ Članom 47. stav 1. tačka 5) Zakona o elektronskim medijima propisano je da je pružalac medijske usluge, u odnosu na svoj programski sadržaj, u skladu sa svojom programskom koncepcijom, dužan da poštuje zabranu političkog oglašavanja van predizborne kampanje, a u toku predizborne kampanje da registrovanim političkim strankama, koalicijama i kandidatima obezbedi zastupljenost bez diskriminacije. Članom 24. stav 1. i 2. istog Zakona propisano da Regulator kontroliše rad pružalaca medijskih usluga ... te da je u sprovođenju kontrole dužan da se posebno stara o tome da pružaoci medijskih usluga poštuju obaveze koje se odnose na programske sadržaje predviđene ovim zakonom, što se svakako odnosi i na obavezu iz citiranog čl. 47. stav 1. tačka 5) ZEM. Dodatno, članom 28. stav 1. predviđeno da Regulator može pružaocu medijske usluge izreći opomenu, upozorenje, privremenu zabranu objavljivanja programskog sadržaja odnosno može mu oduzeti dozvolu, zbog povrede obaveza koje se odnose na programski sadržaj, propisane čl. 47-71. ovog zakona, kao i zbog povrede uslova koji su sadržani u dozvoli ili odobrenju za pružanje medijske usluge u skladu sa odredbama ovog zakona.

Precizni podaci o tome da li su u ovom periodu pružaoci medijskih usluga obezbedili učesnicima izbora zastupljenost u skladu sa obavezama koje im je postavio normativni okvir nikada nisu prezentovani javnosti. Praksu izveštavanja o nadzoru nad radom pružalaca medijskih usluga tokom predizborne kampanje, koju je RRA započeo 2003. godine i sprovodio zaključno sa kampanjom 2014. godine, REM je prekinuo tokom kampanje za izbore 2016. godine. Iako su iz REM-a poručivali da je sistematičan nadzor nad radom pružalaca medijskih usluga vršen i tokom kampanje 2016. godine uz pomoć namenskog softvera nabavljenog za tu namenu¹⁷⁰, izveštaj o monitoringu parlamentarnih izbora nikada nije objavljen jer, kako je objašnjeno, zbog manjka ljudi i obimnosti posla u REM-u „to jednostavno ne stižu da urade“¹⁷¹. Sa druge strane, u javnosti su se mogli čuti navodi da je Stručna služba izradila izveštaj koji nije objavljen.

Još drastičniji prekid pomenute prakse obeležio je izbornu kampanju za predsedničke izbore 2017. godine, kada je načelnik monitoringa u REM-u objasnio da ovo nezavisno telo neće vršiti monitoring izbora jer „nema kapaciteta za kvalitetan nadzor medija.“ Uoči lokalnih izbora u Beogradu 2018. godine monitoring takođe nije vršen. S obzirom na to da nije vršio monitoring kampanje za predsedničke izbore 2017. kao ni kampanje za beogradske izbore, REM nije ni imao mogućnost da izradi izveštaje o praćenju izbora.

Iako je zakonom obavezan da u svako vreme, pa tako i tokom predizborne kampanje, vrši kontrolu programa pružalaca medijskih usluga, zakon ne obavezuje REM da sprovodi poseban monitoring niti da izveštava javnost o zastupljenosti kandidata u toku izborne kampanje. Jasno je, međutim, da svoju nadzornu ulogu tokom kampanje REM, kao telo koje raspolaže kadrom i tehnikom kompetentnim da precizno utvrdi da li je načelo zastupljenosti kandidata bez diskriminacije dosledno sprovedeno, može da izvrši isključivo ukoliko sprovodi pažljivu, kvalitativnu i kvantitativnu, analizu programskog sadržaja. Samo na osnovu tako utvrđenog činjeničnog stanja REM može oceniti da li je slobodna urednička procena prekoračila obaveze kojih se u toku izbornog procesa mora

¹⁷⁰ Insajder, Novi zakoni „usporili“ softver REM-a, 21. mart 2017. <https://insajder.net/sr/sajt/tema/3726/>

¹⁷¹ Insajder, REM: Nema odluke o praćenju ovih izbora, radićemo po prijavama, 04.mart 2017. <https://insajder.net/sr/sajt/tema/3268/>

pridrđavati. Suprotno tome, REM je prepustio monitoring gledaocima koje je pozvao da prijavljuju uočene nepravilnosti, a potom utvrdio da ni u jednom od 42 slučaja koje su građani prijavili tokom 2017, odnosno 26 koliko ih je prijavljeno 2018. godine, nije došlo do povrede javnog interesa koja bi dovela do pokretanja postupaka izricanja mera protiv pružalaca medijskih usluga. Budući da nije ni pokretao postupke za izricanje mera, REM u vezi sa podnetim prijavama nije doneo nijednu obrazloženu odluku niti je objavio izveštaje Službe za nadzor i analizu na osnovu kojih je Savet zaključio da nema mesta pokretanju postupaka.

Monitoring koji su u istom periodu sprovodile organizacije civilnog društva pokazao je da tokom kampanje za predsedničke izbore 2017. i lokalne izbore u Beogradu 2018. godine zastupljenost kandidata nije bila „ni približno jednaka“, a propuštanje REM-a da po službenoj dužnosti vrši kontrolu pružalaca medijskih usluga dovelo je do toga da za to nijedan medij ne snosi posledice.

Pravilnik o obavezama pružalaca medijskih usluga tokom predizborne kampanje koji je bio na snazi tokom izbornih procesa 2016, 2017. i 2018. godine obavezivao je pružaoce medijskih usluga da poštuju zabranu emitovanja prikrivenog predizbornog programa u vidu informativnog programa. Ipak, u slučajevima kada su gledaoci prijavljivali REM-u da su u informativnom programu pojedinih pružalaca medijskih usluga kandidati koji su istovremeno i javni funkcioneri imali privilegovan položaj, REM je zauzeo stav da se radi o neprikosnovenj uređivačkoj slobodi medija da oblikuju svoj informativni sadržaj. Suprotno tome, OSCE/ODIHR posmatračka misija je još u svom Izveštaju o prevremenim parlamentarnim izborima 2016. godine iznela preporuku da bi u Srbiji „*trebalo razmotriti regulisanje dela izveštavanja medija o zvaničnicima koji su istovremeno kandidati na izbornim listama kako ne bi bili u nepravedno stečenom privilegovanom položaju u poređenju sa ostalim učesnicima izbora*¹⁷².“ Ova preporuka do danas nije implementirana.

¹⁷² OSCE/ODIHR, Konačni izveštaj Ograničene misije za posmatranje izbora OEBS/KDILJP-a, 2016, str. 15

Iako zabranjeno u to vreme važećim Pravilnikom¹⁷³, emitovanje zabavnih emisija u kojima su gostovali kandidati na izbornim listama u toku izbornih kampanja nije sankcionisano. Tako se 2016. godine REM, umesto da izrekne meru pružaocu medijske usluge, opredelio da usmeno podseti TV Prva da nije bilo dozvoljeno emitovanje zabavne emisije „Tvoje lice zvuči poznato“ u kojoj je gostovao kandidat na listi SPS Milutin Mrkonjić. TV Prva nije snosila odgovornost ni kada su u toku kampanje za beogradske izbore 2018. godine u kvizu „Ja volim Srbiju“ gostovali Siniša Mali, kandidat na listi „Aleksandar Vučić – Zato što volimo Beograd!“ i Nikola Nikodijević, kandidat na listi SPS. Konačno, nespornost da dosledno sprovodi norme sopstvenog Pravilnika, REM je potvrdio kada je, izjašnjavajući se o dozvoljenosti emitovanja emisije Žikina šarenica čiji je autor i voditelj Živorad Nikolić bio kandidat za odbornika u Skupštini grada Beograda na izornoj listi „Aleksandar Vučić – Zato što volimo Beograd!“, zauzeo stav da je *“emisija autorski programski sadržaj zabavnog karaktera koji se dugi niz godina prikazuje na RTS-u i ne predstavlja predizborni program za koji važe posebna pravila”*¹⁷⁴.

1. 1. Političko oglašavanje u elektronskim medijima tokom izbornih kampanja 2016–2018.

Zakonski okvir koji reguliše političko oglašavanje u elektronskim medijima sadržan je u odredbama Zakona o oglašavanju i Zakona o elektronskim medijima. Iako je novi Zakon o oglašavanju usvojen 2016. godine, zakonodavac je propustio da pitanje političkog oglašavanja uredi na sistemski način pa su brojne odredbe ovog zakona, koje su jasno usmerene na oglašavanje komercijalnih proizvoda, teško primenjive na sadržinu oglasnih poruka učesnika izbora tokom predizbornih kampanja. U cilju sprečavanja diskriminacije učesnika izbora u oblasti političkog oglašavanja, REM je pojedina pitanja iz ove oblasti

¹⁷³ Članon 5. stav 4. Pravilnika o obavezama pružalaca medijskih usluga u toku predizborne kampanje – Funkcioner ili istaknuti predstavnik podnosioca izborne liste ili kandidat ne sme se tokom predizborne kampanje pojaviti u programu pružaoca medijske usluge kao voditelj, spiker, reporter ili u drugom sličnom svojstvu, bez obzira na prirodu programskog sadržaja.

¹⁷⁴ RTS, REM dao "zeleno svetlo" za nastavak emitovanja "Žikine šarenice", 25. januar 2018. <https://bit.ly/2DlwLdJ>

uredio Pravilnikom o obavezama pružalaca medijskih usluga tokom predizborne kampanje iz 2015.godine

Pre 2015. godine iznajmljivanje termina političkim subjektima tokom predizborne kampanje bilo je omogućeno opštim obavezujućim uputstvima koja je Regulator donosio pred početak svake kampanje¹⁷⁵. Donošenjem Pravilnika 2015. godine, jasno je propisano da „*ako podnosilac izborne liste ili kandidat zakupi termin u programu pružaoca medijske usluge, sadržaj emitovan u tom periodu smatraće se političkom oglasnom porukom*“. Budući da Zakon o oglašavanju predviđa da komercijalni pružaoci medijskih usluga mogu u toku jednog sata emitovati najviše 12, a javni medijski servisi 6 minuta TV oglašavanja citirana odredba Pravilnika trebalo je da onemogući finansijski moćnije političke subjekte da plaćanjem termina zauzmu daleko više medijskog prostora od svojih oponentata.

Ipak, ni tokom kampanje za izbore 2016. godine nije prekinuta praksa iznajmljivanja termina koji su prevazilazili Zakonom propisani maksimum¹⁷⁶. Sa druge strane, pojedini mediji predizborne mitinge više nisu emitovali u okviru plaćenih termina već su ovaj vid političke promocije počeli da emituju bez naknade. REM je izneo tumačenje da „*nije zabranjeno emitovati bez naknade prenose ili snimke skupova podnosilaca izbornih lista u okviru predizbornog programa i tada takvi sadržaji predstavljaju informisanje o predizbornim aktivnostima podnosilaca izbornih lista i kandidata*“ te da, kako bi

¹⁷⁵ Videti na primer tačku 5. Opšte obavezujućeg uputstva radio i televizijskim stanicama (emiterima) u predizbornoj kampanji za lokalne, pokrajinske i republičke skupštinske izbore, izbore za predsednika Republike i izbore za nacionalne savete nacionalnih manjina ("Sl. glasnik RS", br. 18/2012) iz 2012. godine

¹⁷⁶ U izjavi za Cenzolovku nakon kampanje 2016. godine Zvezdan Milovanović, vlasnik Televizije Kopernikus izjavio je: "Sve konvencije SNS-a iz više gradova u Srbiji direktno su prenošene pod komercijalnim uslovima. Dakle, za sve prenose, kao i za emitovanje spotova postoji ugovor i plaćeni račun. I druge stranke, odnosno izborne liste tražile su da direktno prenosimo njihove veće skupove, ali u znatno manjoj meri od SNS-a, što je, uostalom, bio slučaj i za sve ostale medije u Srbiji tokom kampanje." - Zorica Miladinović, Direktni prenos mitinga Aleksandra Vučića širom Srbije prikazivani na sve četiri niške televizije, Cenzolovka 30. Maj 2016. godine

<https://bit.ly/3hNIht5>

obezbedio podnosiocima izbornih lista zastupljenost bez diskriminacije, pružalac medijske usluge „ne može u toku predizborne kampanje prenositi skup jednog ili samo određenog broja podnosilaca izbornih lista, već je dužan da prenosi skupove svih podnosilaca izbornih lista, i to pod jednakim programskim i tehničkim uslovima.”¹⁷⁷ Budući da izveštaj o nadzoru nad radom emitera u toku kampanje u toku kampanje 2016. godine nikada nije objavljen, a da je za 2016. godinu izostao i izveštaj o predizbornim oglasnim porukama (u kome bi morali da budu iskazani i plaćeni termini koji su se u skladu sa tada važećom regulativom smatrali oglašavanjem), REM je propustio da javnosti predoči da li je, i u kojoj meri, prenošenje mitinga, uz naknadu ili bez nje, sprovedeno na način koji je u svemu usklađen sa propisima i koji svim učesnicima kampanje obezbeđuje ravnomernu zastupljenost.

Tokom kampanja za predsedničke izbore 2017. i 2018. godine, REM je u nekoliko navrata nalagao pružiocima medijskih usluga da obustave emitovanje pojedinih oglasnih poruka, našavši da njihova sadržina nije usklađena sa odredbama Zakona o oglašavanju¹⁷⁸. Iako se u javnosti često govori o tome da je određeni spot REM „zabranio” važno je napomenuti da REM nema nadležnost da zabranjuje, već da sankcioniše pružaoce medijskih usluga koji prekrše zabranu koja je već ustanovljena zakonom ili odgovarajućim podzakonskim aktima. Članom 54. Zakona o elektronskim medijima propisano je da pružalac medijske usluge odgovara za programski sadržaj, bez obzira na to da li ga je proizveo pružalac ili drugo lice. To znači da pružalac medijske usluge slobodno odlučuje o tome da li će određenu oglasnu poruku uvrstiti u svoj program (odnosno da li će nastaviti da je emituje u slučaju kada je REM “naložio obustavu

¹⁷⁷ Regulatorno telo za elektronske medije, *Da li je dozvoljen prenos predizbornih skupova podnosilaca izbornih lista?* <https://bit.ly/339x80o>

¹⁷⁸ Reč je o oglasnim porukama predsedničkih kandidata Vuka Jeremića <https://bit.ly/2Pa9sRi> i Aleksandra Vučića <https://bit.ly/2DgH65h> na predsedničkim izborima 2017. godine i spotu izborne liste „Aleksandar Vučić – Zato što volimo Beograd!” emitovanom u kampanji za lokalne izbore u Beogradu 2018. godine <https://bit.ly/3g7RdrH>

emitovanja oglasne poruke”¹⁷⁹) ali i da snosi odgovornost za to ukoliko poruka nije usklađena sa zakonom.

Usvajanje izveštaja o predizbornim oglasnim porukama jedina su obaveza koju je REM dosledno ispunio u izbornim kampanjama 2017. i 2018. godine¹⁷⁹.

2. Aktivnosti Regulatornog tela za elektronske medije uoči i u toku kampanje za izbore 2020. godine

Pripreme REM-a za izbornu kampanju za izbore narodnih poslanika, poslanika u Skupštini AP Vojvodine i odbornika u skupštinama većine lokalnih samouprava u Srbiji 2020. godine počele su već u februaru 2019. godine. Tada je REM ukinuo do tada važeći Pravilnik o obavezama pružalaca medijskih usluga tokom predizborne kampanje iz 2015. godine, kojim su bile precizirane obaveze kako javnih medijskih servisa tako i komercijalnih pružalaca medijskih usluga i otvorio prostor da u regulaciju medijskog prostora tokom kampanje unese izmene koje bi omogućile političkim subjektima ujednačeniju medijsku pokrivenost tokom izbornih kampanja.

Umesto toga, REM je usvojio Pravilnik o načinu izvršavanja obaveza javnih medijskih servisa tokom predizborne kampanje koji ne samo da ne rešava nijedan od problema koji su se javljali u toku primene prethodnog Pravilnika, već uopšte ne reguliše obaveze komercijalnih pružalaca medijskih usluga. REM je u proceduri usvajanja Pravilnika u potpunosti zanemario insistiranje stručne javnosti na tome da je zakonska obaveza REM-a da pravilnikom obuhvati i komercijalne pružaoce medijskih usluga¹⁸⁰, ali i stav

¹⁷⁹ Regulatorno telo za elektronske medije, Predizborne oglasne poruke u kampanji 2017.

<https://bit.ly/2DnJQ0E> i 2018. godine <https://bit.ly/3jTpmxl>

¹⁸⁰ Članom 60. Zakona o elektronskim medijima propisano je da REM donosi opšta podzakonska akta kojima se utvrđuju bliža pravila za izvršavanje obaveza u odnosu na programske sadržaje pružalaca medijskih usluga. Ova obaveza odnosi se na sve pružaoce medijskih usluga i obuhvata i obavezu pružalaca medijskih usluga da u toku predizborne kampanje da registrovanim političkim strankama, koalicijama i kandidatima obezbedi zastupljenost bez diskriminacije

Ministarstva kulture i informisanja koje je nadležno za davanje mišljenja o ustavnosti i zakonitosti opštih akata REM-a, a koje je zauzelo stav da „obaveze pružalaca medijskih usluga, u smislu odredaba Zakona o elektronskim medijima moraju da se odnose kako na javne medijske servise tako i na sve druge pružaoce medijskih usluga¹⁸¹.“ REM nije uskladio Pravilnik sa mišljenjem Ministarstva, već za komercijalne medije umesto pravilnika doneta Preporuka koja nema obavezujući karakter.

Ni Pravilnikom ni Preporukom nije ograničeno emitovanje aktivnosti funkcionera koji su istovremeno kandidati ili istaknuti predstavnici podnosilaca izborne liste u informativnom ili drugim vrstama programa koji ne spadaju u predizborni program, iako je nepravedna prednost koju obezbeđuje status vladajuće stranke i nejasno razgraničenje državnih i stranačkih aktivnosti, od strane kako domaćih tako i stranih posmatrača izbora prepoznata kao jedan od ključnih problema izbornog procesa u Srbiji.

Sa druge strane, REM je u decembru 2019. godine najavio da će tokom kampanje 2020. pratiti predizborni programski sadržaj, kako bi utvrdio usklađenost programa pružalaca medijskih usluga sa obavezama propisanim Zakonom i relevantnim podzakonskim aktima. Prvobitni plan da će na nedeljnom nivou objavljivati tabelarne prikaze trajanja i procentualnog učešća izbornih lista u predizbornom programu javnih medijskih servisa i četiri televizije sa nacionalnom pokrivenošću naknadno je na sednici održanoj dva dana pre raspisivanja izbora izmanjen odlukom Saveta da se pod nadzor tokom predizborne kampanje stave kablovske televizije NI i Nova S¹⁸². Kriterijum na osnovu koga je odabrano da se od brojnih kablovskih televizija izaberu samo dve nije obrazložen, pa je REM u okviru istih izveštaja obuhvatio dva javna medijska servisa (RTS i RTV) sa po dva programa (RTS1, RTS2, RTV1 i RTV2), četiri televizije sa nacionalnom pokrivenošću koje su dostupne svakom korisniku televizije u Srbiji (Happy, Pink, Prva, B92) i dva kablovska emitera (NI i NovaS) koji

¹⁸¹ Mišljenje Ministarstva kulture i informisanja o Predlogu Pravilnika o načinu izvršavanja obaveza javnih medijskih servisa tokom predizborne kampanje br. 110-00-4/2020-04 od 24.01.2020. godine

¹⁸² Zapisnik sa sednice Saveta REM od 02.03.2020. godine <https://bit.ly/2Dln2nL>

su publici dostupni isključivo preko kablovskih operatora – pri čemu je jedan od dva najveća operatora u državi iz svoje ponude isključio ova dva kanala.

U toku kampanje, Savet je usvojio osam nedeljnih izveštaja o nadzoru pružalaca medijskih usluga koje je izradila Stručna služba REM-a. Konačan izveštaj, čije su usvajanje članovi Saveta najavljivali tokom kampanje, do dana zaključenja ove analize nije usvojen. Metodologija na osnovu koje je REM sačinio svoje izveštaje nije prezentovana javnosti, izveštaji ne obuhvataju kvalitativnu analizu programa, ne sadrže podatak o tome kada su akteri bili zastupljeni u svojstvu subjekta a kada u svojstvu objekta niti kakvim je tonalitetom o njima izveštavano, već se svode na iznošenje podataka o kvantitativnoj zastupljenosti aktera od kojih mnogi nisu učesnici kampanje. Zastupljenost je posmatrana isključivo u okviru predizbornog programa, dok su pojavljivanja funkcionera na različitim vrstama događaja u kojima su promovisali svoj dotadašnji rad u okviru informativnog programa ostala u potpunosti van „radara” Regulatora. Iz tog razloga, u poslednjem nedeljnom izveštaju može se pročitati podatak da su vladajuće stranke SNS i SPS u ukupnoj raspodeli predizbornog prostora u elektronskim medijima učestvovala sa svega 12% odnosno 5%¹⁸³, Meru u kojoj su gledaoci zapravo tokom kampanje bili izloženi sadržaju u kome su funkcioneri iz redova vladajućih stranaka promovisali rezultate svog rada, ilustruje podatak koji su na osnovu praćenja medijskog sadržaja zabeležile organizacije civilnog društva. Primera radi, Crta je zabeležila da je zastupljenost vladajućih stranaka u predizbornom programu iznosila svega 10% njihovog ukupnog pojavljivanja u programima četiri komercijalne televizije sa nacionalnom pokrivenošću i javnog medijskog servisa RTS, dok je preostalih 90% činilo pojavljivanje njihovih predstavnika u programima koji nisu predizborni, često u izveštajima o događajima koji su organizovani kako bi predstavnici lista koje su se kandidovale za reizbor promovisali rezultate svog

¹⁸³ REM, Izbori 2020 – Izveštaj o nadzoru pružalaca medijskih usluga tokom predizborne kampanje za republičke, pokrajinske i lokalne izbore VIII presek, 22. jun 2020, str. 39 i 40. <https://bit.ly/3i28ROj>

dotadašnjeg rada.¹⁸⁴ Obrnuto, o proglašenim listama koje ne pripadaju vladajućoj većini u 98% slučajeva izveštavano je u predizbornim blokovima.

REM je u toku kampanje u radu imao 15 prijava građana, od kojih se najveći broj odnosio upravo na različite slučajeve u kojima je funkcionerima omogućeno da vrše promociju svojih stranaka pod uslovima koji nisu bili dostupni ostalim učesnicima kampanje. Do dana zaključenja ove analize, REM je donošenjem rešenja okončao dva postupka koje je pokrenuo nakon razmatranja prijava a u jednom slučaju našao je da nema mesta pokretanju postupka.

Prijavom podnetom protiv TV Kopernikus ukazano je na to da je na ovoj televiziji, uprkos odredbi Pravilnika o zaštiti ljudskih prava u oblasti pružanja medijskih usluga koja predviđa da *lice koje je funkcioner u organu javne vlasti ili funkcioner ili istaknuti predstavnik određene političke stranke, ne može biti voditelj, spiker ili reporter u vestima ili programu aktuelnosti*¹⁸⁵, emovana emisija „Na vezi sa Đukom“, čiji je autor i voditelj Vladimir Đukanović, član Glavnog odbora Srpske napredne stranke i narodni poslanik izabran sa izborne liste ove stranke¹⁸⁶. Savet REM-a je u ovom slučaju pokrenuo postupak izricanja mera ali ga je obustavio zbog toga što je pružalac medijske usluge prekinuo emitovanje spornog programa, uprkos tome što je utvrdio da je emitujući ovaj sadržaj TV Kopernikus izvršio povredu citirane odredbe Pravilnika o zaštiti ljudskih prava u oblasti pružanja medijskih usluga¹⁸⁷.

Do dana zaključenja ove analize, REM je izrekao jednu meru i to meru opomene RTV Studio B u postupku pokrenutom na osnovu prijave kojom je ukazano na to da je pružalac medijske usluge tokom izborne kampanje u okviru vesti emitovao saopštenja petorice

¹⁸⁴ Organizacija CRTA je u okviru posmatranja izbora sprovedla monitoring medija koji je obuhvatio program četiri komercijalne televizije sa nacionalnom pokrivenošću (B92, Happy, Prva, Pink) i javni medijski servis RTS1, u proširenom prajmtajnu od 17.30 do 24 sata.

¹⁸⁵ Član 9. stav 4. Pravilnika o zaštiti ljudskih prava u oblasti pružanja medijskih usluga

¹⁸⁶ <https://bit.ly/2Pal06e>

¹⁸⁷ <https://bit.ly/310QLFd>

stranačkih funkcionera SNS koji su lidere opozicije u bojkotu povezivali sa kriminalnim miljeom, a da pri tome nije obezbedio drugoj strani da se o navodima izjasni¹⁸⁸. REM je u ovom slučaju našao da je tom prilikom, osim nepoštovanja „pravila druge strane“ iz člana 8. Pravilnika o zaštiti ljudskih prava u oblasti pružanja medijskih usluga, pružalac medijske usluge vršio i indirektno favorizovanje jedne političke opcije i time prekršio svoju obavezu da u toku kampanje svim učesnicima izbora obezbedi zastupljenost bez diskriminacije¹⁸⁹. Ovo rešenje REM-a je jedino kojim je ovo telo u periodu 2016–2020. izreklo meru pružaocu medijske usluge zbog kršenja načela zabrane diskriminacije u predizbornom programu.

Od preostalih dvanaest prijava, sedam je do zaključenja ove analize bilo na dnevnom redu sednica Saveta i o njima su donete odluke koje ni mesec dana nakon okončanja izbora nisu objavljene na internet strani REM-a, dok o preostalih pet Savet i još uvek nije odlučivao.

2.1. Političko oglašavanje u predizbornoj kampanji 2020. godine

Neadekvatan normativni okvir u oblasti političkog oglašavanja, dodatno oslabljen ukidanjem ranijeg Pravilnika o obavezama pružalaca medijskih usluga tokom predizborne kampanje, naročito je došao do izražaja tokom izborne kampanje 2020. godine.

Novi podzakonski akti REM-a ne sadrže eksplicitu odredbu o shodnoj primeni pravila o oglašavanju na plaćene termine. Iako je, u odsustvu posebnih pravila, na ovu situaciju moguće neposredno primeniti odredbe Zakona o oglašavanju, u kom smislu komercijalni pružalac medijske usluge u jednom satu programa ima na raspolaganju ukupno 12, a javni medijski servis 6 minuta, za sve vrste oglašavanja – komercijalno, političko, pa i za iznajmljene termine koje stranke plaćaju za sopstvenu predizbornu promociju, manjkavosti REM-ove regulative dovele su do toga da pružaoci medijskih usluga ali i

¹⁸⁸ <https://bit.ly/3gbJekK>

¹⁸⁹ Regulatorno telo za elektronske medije, Rešenje br. 07-978/20-05 od 26. juna 2020. godine
<https://bit.ly/2X9IEVW>

predstavnicima učesnika izbora ponovo proizvoljno tumače propise u ovoj oblasti. Ovakva situacija rezultovala je emitovanjem „iznajmljenih termina“ u neprekidnom trajanju od po preko 20 minuta, u kojima je onlajn miting održao Aleksandar Vučić, nosilac izborne liste „Aleksandar Vučić – Za našu decu.“

Kao i u prethodnim izbornim ciklusima, Savet REM-a je i tokom kampanje 2020. godine odlučivao o usklađenosti sadržine nekoliko oglasnih poruka sa odredbama Zakona o oglašavanju. REM je pružaocima medijskih usluga naložio obustavu emitovanja spota u kom predsednik Republike Srbije Aleksandar Vučić razgovara sa maloletnom devojčicom, našavši da ovaj sadržaj nije u saglasnosti sa odredbom člana 24. stav 4. Pravilnika o zaštiti prava maloletnika u oblasti pružanja medijskih usluga kojom je *zabranjeno koristiti učešće maloletnika u programu u političke svrhe ili na drugi način zloupotrebljavati to učešće*¹⁹⁰. Osim toga, REM je naložio i obustavu emitovanja oglasne poruke kojom se promovise bojkot izbora obrazlažući svoju odluku time da se rečenicom „Jedini način da ne glasaš za Vučića je da ne glasaš“ posredno diskriminiše nečije političko uverenje, što je zabranjeno članom 8. Zakona o oglašavanju, te da je u istoj rečenici korišćeno lično dobro predsednika Vučića bez njegove saglasnosti, suprotno članu 15 Zakona. Oglasiivač je ubrzo izvršio korekciju oglasne poruke, i spornu rečenicu izmenio u „Jedini način da ne glasaš za režim je da ne glasaš“, nakon čega je spot ponovo emitovan u programima televizija NI i Nova S. Tada je REM ponovo reagovao i iznova naložio da se ova oglasna poruka ne emituje. Ovoga puta, REM je svoj stav obrazložio time da u okviru predizborne kampanje pravo na političko oglašavanje imaju samo proglašene izborne liste. Međutim, zabrana političkog oglašavanja van predizborne kampanje propisana je ne sasvim preciznom odredbom člana 47. stav 1. tačka 5. zakona o elektronskim medijima koja propisuje da je pružalac medijske usluge dužan da poštuje zabranu političkog oglašavanja van predizborne kampanje, koja ne određuje subjekte kojima je u toku kampanje dozvoljeno političko oglašavanje, a REM je propustio da sopstvenim podzakonskim aktima detaljnije normira ovu oblast.

¹⁹⁰ Pravilnik o zaštiti prava maloletnika u oblasti pružanja medijskih usluga, član 24. stav 4. <https://bit.ly/30HHgfl>

Istovremeno, REM nije našao¹⁹¹ da je u suprotnosti da su principi zakonitosti i korišćenja dozvoljenih sredstava u oglašavanju narušeni kada su u oglasnim porukama¹⁹² prikazani su zaposleni u javnom preduzeću, odnosno u javnoj ustanovi, kako na svom radnom mestu, noseći službene uniforme, vrše promociju izborne liste uprkos tome što je u slučaju istih oglasnih poruka druga institucija – Agencija za borbu protiv korupcije – utvrdila da se radi o nedozvoljenom načinu političke promocije¹⁹³. Na taj način, REM je omogućio da odluka Agencije, na kraju, ne rezultirala prestankom započete promocije.

Zaključak

Analiza postupanja REM-a u periodu 2016–2020. godine upućuje na zaključak da je u svakom od sprovedenih izbornih procesa ovo telo propustilo da ispuni svoj osnovni zadatak da se stara da mediji pod njegovom nadležnošću omogućavaju biračima da na osnovu dovoljne količine informacija formiraju mišljenje o učesnicima izbora. Iako je ovakvo stanje donekle uzrokovano neadekvatnim zakonskim okvirom, daleko značajnija je odgovornost na strani samog REM-a. Donošenjem nepotpunih podzakonskih akata, nedоследnim sprovođenjem postojećeg normativnog okvira, ali pre svega izuzimanjem iz sopstvenih ovlašćenja nadzora, telo koje je zakonom označeno kao regulatorno omogućilo je pružaocima medijskih usluga da samoregulacijom urede medijski prostor u izbornim kampanjama rukovodeći se sopstvenim potrebama a ne pravom birača na informisan izbor. Iako se nakon predizborne kampanje 2020. godine ne može zaključiti da je REM bio neaktivan u meri u kojoj je to bio kampanjama koje su joj prethodile, odnos REM-a prema efikasnom sprovođenju svojih nadležnosti i dalje je zabrinjavajuć.

U cilju unapređenja postojećeg stanja, potrebno je izvršiti izmene i dopune Zakona o elektronskim medijima kako bi jasno definisale obaveze REM-a ima tokom predizborne

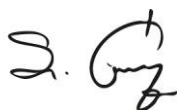
¹⁹¹ Mišljenje REM-a od 15.06.2020.godine <https://bit.ly/3hye0Ow>

¹⁹² Reč je o spotu u kome je korišćen logotim KBC Zvezdara <https://bit.ly/3e88rnE> i o spotu u kom je korišćena imovina JP „Elektroprivreda Srbije“ <https://bit.ly/2Y3xN0z>

¹⁹³ Odluka Agencije za borbu protiv korupcije, br. 014-07-00-0251 /20-07 od 08. juna 2020. godine <https://bit.ly/2UOIEYR> i odluka br. 014-07-00-307 /20-07 od 17. juna 2020 <https://bit.ly/3hQBnBm>

kampanje. Ove obaveze obuhvatale bi praćenje kampanje na osnovu unapred pripremljene i javnosti prikazane metodologije; obavezu periodičnog objavljivanja izveštaja tokom trajanja procesa na veb-stranici Regulatora i podnošenje finalnog izveštaja na razmatranje. Izmenama i dopunama istog zakona potrebno je uvesti kratak rok za postupanje po prijavama građana u toku izborne kampanje. U cilju ojačavanja sistema izricanja mera prema pružaocima medijskih usluga , potrebno je razmotriti mogućnost izricanja novčanih sankcija uz postojeće mere u slučaju kršenja odredaba propisa iz oblasti elektronskih medija i oglašavanja. Pored toga, neophodno je da postojeću podzakonsku regulativu REM upotpuni usvajanjem obavezujućih pravila kako za javne medijske servise tako i za komercijalne pružaoce medijskih usluga a naročito propisivanjem strogih pravila za medijsko pokrivanje aktivnosti funkcionera tokom predizborne kampanje.

FONDACIJA
S L A V K O
Č U R U V I J A
FOUNDATION



FOND ZA OTVORENO DRUŠTVO, SRBIJA
FUND FOR AN OPEN SOCIETY, SERBIA