

Poštovani,

Koalicija za slobodu medija koju čine Asocijacija medija (AM), Asocijacija onlajn medija (AOM), Nezavisno društvo novinara Vojvodine (NDNV), Nezavisno udruženje novinara Srbije (NUNS), Poslovno udruženje Asocijacije lokalnih i nezavisnih medija "Lokal Pres" i Slavko Ćuruvija Fondacije, kao i Asocijacija nezavisnih elektronskih medija (ANEM) i Udruženje novinara Srbije (UNS) se zahvaljuju na prilici da komentarišu i pruže svoj doprinos u izradi ovog važnog zakona koji bi u budućem periodu trebalo da uređuje kompleksni sektor elektronskih medija.

Smatramo da revizija krovnog zakona koji uređuje oblast elektronskih medija, mora da bude predmet najširih konsultacija sa predstavnicima navednih medijskih i novinarskih udruženja, pre svega zbog činjenice da su ove organizacije učestvovala u izradi Strategije razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji u periodu od 2020. do 2025. godine (u daljem tekstu: Medijska strategija), koja je formulisala konkretne smernice u izradi Nacrta budućeg zakona o elektronskim medijima (u daljem tekstu: Nacrt zakona).

Bez obzira na jasne i precizne aktivnosti koje je Medijska strategija propisala u pogledu reforme zakona koji uređuje elektronske medije, zakonopisac se odlučio da u brojnim delovima Nacrta zakona selektivno primenjuje ovaj strateški dokument, što je naročito vidljivo u ključnim zahtevima koji se tiču obezbeđivanja nezavisnosti Regulatornog tela za elektronske medije (REM), kao i njegove odgovornosti pred javnošću. Pored toga, u Nacrtu zakona je vidljivo selektivno implementiranje AVMSD 2018.

Naime, insistiranje na operacionalizaciji i povećanju efikasnosti REM-a i predviđanje dodatnih mera koje su mu na raspolaganju u praćenju primene zakona, imaju uticaja samo ako se u potpunosti implementiraju mere za obezbeđivanje njegove nezavisnosti. U suprotnom, ako se insistira isključivo na novim merama i mehanizmima na raspolaganju REM-u, bez ostvarivanja nezavisnosti, u velikoj meri se rizikuje da REM nastavi sa svojom dosadašnjom praksom netransparentnog, selektivnog i arbitrarnog ponašanja, i uz oslobađanja od svake odgovornosti. Zbog toga, predstavnici navedenih medijskih i novinarskih udruženja ne mogu da podrže pojačavanje mera koje su na raspolaganju REM-u ako se ne utvrde zakonski mehanizmi nezavisnosti REM-a i predlože zakonska rešenja za pojačavanje odgovornosti REM-a. Sve to bi bilo u potpunosti u skladu sa Medijskom strategijom, ali i sa AVMSD 2018, koji, između ostalog, eksplicitno potvrđuje funkcionalnu nezavisnost regulatornog tela i pravnu odvojenost od vlade i drugih javnih tela.

Iako pozdravljamo odredbe koje su pooštrile kriterijume za izbor članova Saveta REM-a, ukazujemo na to da je zbog zadržavanja suštinski istog sistema izbora članova Saveta REM-a (koji je pokazao značajne nedostatke), gde i dalje postoji mogućnost neprimerenog uticaja Skupštine na proces predlaganja od strane ovlašćenih predlagača, zadržavanja kruga ovlašćenih predlagača koji dolaze od političkih tela (suprotno izričitom zahtevu Medijske strategije), koncepta poverenih poslova koji je ostao neizmenjen za ključne zadatke regulatora (donošenje podzakonskih akata, izricanje mera i izdavanje dozvola), insistiranja na kontinuitetu članstva u Savetu, umesto diskontinuiteta, neprihvatanja asimetričnog mandata kod prvog izbora itd., može se reći da ključni ciljevi u reformi regulative u odnosu na potrebu pojačavanja nezavisnosti regulatora nisu ostvareni. Iz ovakvog pristupa se može steći pogrešan utisak da je ključni problem u funkcionisanju REM-a zakonska nedorečenost u pogledu mera koje su mu na raspolaganju, a ne to što REM suštinski nije radio nezavisno, nepristrasno i transparentno, na šta godinama unazad ukazuju izveštaji relevantnih domaćih i međunarodnih institucija.

Pored toga, primetan je izostanak pravila koja bi detaljno uređivala oblast političkog oglašavanja i generalnih obaveza koje se tiču izveštavanja u toku predizborne kampanje, a posebno kada se radi o tzv. "funkcionerskim kampanjama". Medijska strategija, i brojni domaći i međunarodni izveštaji (uključujući i ODIHR) značajnu pažnju posvećuju političkom oglašavanju, i ravnomernoj zastupljenosti učesnika na izborima u medijskim sadržajima i uočenim problemima koji se tiču tog segmenta. Podvlače generalnu pasivnost REM-a i ukazuju na probleme u odnosu na ravnomernu zastupljenost aktera u predizbornoj kampanji. Takođe, slične zaključke izvlači i Privremeno nadzorno telo za praćenje predizborne kampanje, odnosno deo tog tela koji ne čine predstavnici REM-a. Dosadašnje odredbe o medijskom praćenju predizborne kampanje, kao i one koje se tiču političkog oglašavanja (uključujući i neznatne izmene zakona sa kraja 2021. godine), nisu adekvatno rešavale uočene probleme. To se odnosi na sve aspekte medijskog izveštavanja i političkog oglašavanja, od formulisanja dozvoljenih i nedozvoljenih ponašanja medija, preko definisanja političkog oglašavanja, funkcionerskih kampanja, pa sve do monitoringa i pokretanja postupka izricanja mera. Podsećamo, Medijska strategija u okviru mere 4.5, između ostalog, propisuje da je neophodno izmenama regulative (Zakona o elektronskim medijima) eksplicitno propisati način na koji REM sprovodi kontrolu u periodu predizbornih kampanja, što bi trebalo da se proširi na sve aspekte izveštavanja o izborima (sa naročitim fokusom na tzv. funkcionerske kampanje), i propisati efikasnije sankcije, uključujući tu i donošenje brzih i pravovremenih rešenja tokom izborne kampanje.

Radna verzija Nacrta zakona ne uvažava preporuke međunarodnih i domaćih organizacija koje profesionalno posmatraju izborne kampanje i kao rešenje za predstavljanje funkcionera, koje predstavlja gorući problem izbornih kampanja u Srbiji, nudi desetodnevnu zabranu medijskog pokrivanja otvaranja ili događaja povodom stavljanja u rad projekata od javnog interesa od strane državnih funkcionera/kandidata koja je jednoglasno ocenjena kao neefikasna garancija jednakih uslova za učesnike izbora.<sup>1</sup>

Završnim izveštajem ODIHR posmatračke misije za 2022. godinu, Srbiji je preporučeno *regulisanje medijskog izveštavanja o funkcionerima koji su takođe i kandidati bi moglo biti dodatno ojačano, uključujući produženje zabrane medijskog izveštavanja o svim događajima otvaranja i inauguracije za sve vreme trajanja kampanje.*<sup>2</sup> Dodatno, Zajedničkim mišljenjem CDL-AD(2022)046 ODIHR i Venecijanska komisija su, uzevši u obzir nalaze i preporuke posmatračkih misija preporučile **uvođenje zabrane medijskog praćenja određenih institucionalnih događaja i svih vrsta reklamnih kampanja vlade – sa opravdanim izuzecima – ne samo u kratkom vremenskom periodu već tokom čitavog izbornog perioda.**<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> PACE, Observation of the early parliamentary and presidential elections in Serbia (3 April 2022) Doc. 15534 23 May 2022, para 40

<https://pace.coe.int/pdf/17fc234a7e89c768fd36fcb8baa95c6ec245170330925883ff2ae7fe0c97a3b7/doc.%2015534.pdf> f "": "Nedavnim zakonskim izmenama uvedena je zabrana medijskog izveštavanja o započinjanju ili otvaranju projekata od javnog značaja od strane državnih funkcionera, koji su ujedno i kandidati, u periodu od 10 dana pre dana izbora. Odredba je poštovana u većini medija koji su praćeni, ali ovaj period je prekratak da bi bio efikasna garancija za jednake uslove." U sličnom tonu domašaj ove norme ocenila je i posmatračka misija ODIHR: „Zakonske izmene iz decembra 2021. godine obavezuju medijske kuće da objave svoje cenovnike oglašavanja pre kampanje i zabranjuju medijima da izveštavaju o otvaranju ili inauguraciji događaja od strane državnih funkcionera, koji su takođe i kandidati, ali samo tokom poslednjih 10 dana pre dana izbora. **S obzirom na kratak vremenski rok i opširnu medijsku pokrivenost ovakvih događaja pre perioda zabrane, ova odredba je bila nedovoljna da se efikasno reši značajna i neprikladna prednost položaja.**" Posmatračka misija Crte odredbu vidi kao „neadekvatan pokušaj da se ograniči prikazivanje aktivnosti funkcionera koji su istovremeno i kandidati na izborima" Crta, Završni izveštaj 2022, str. 80 <https://crta.rs/izbori-2022-završni-izveštaj-sa-preporukama/>

<sup>2</sup> Republika Srbija Predsednički i vanredni parlamentarni izbori, 3 april 2022. Konačni izveštaj Misije za posmatranje izbora KDILJP-a, str. 21 <https://www.osce.org/files/f/documents/6/b/524622.pdf>

<sup>3</sup> EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) OSCE OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS (OSCE/ODIHR) SERBIA JOINT OPINION ON THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL

Pored toga, odredbe o planu nadzora (monitoringu), naročito tokom izborne kampanje, potrebno je u potpunosti uskladiti sa zajedničkim preporukama Venecijanske komisije i ODIHR<sup>4</sup>, između ostalog u pogledu predefinisanja relevantnog uzorka medija.

Unošenjem odredbe kojom je podnosiocima prijava uskraćeno svojstvo stranke u postupku pred Regulatorom, radnom verzijom Nacrta zakona učesnicima izbora praktično je ne samo biračima, već i učesnicima izbora, onemogućeno da odluku Regulatora ispitaju pred nadležnim sudom. Uskraćivanje sudske kontrole odluka REM-a, kao organa koji ima izričite nadležnosti u izbornom postupku, protivno je međunarodnim standardima za sprovođenje slobodnih i poštenih izbora.

Konačno, radna verzija Nacrta sadrži pozitivnu novinu – ograničenje roka za odlučivanje REM-a na 72 sata od momenta donošenja zaključka o pokretanju postupka. Ipak, zakonopisac je propustio da odredi rok u kome će REM po prijemu prijave doneti zaključak o pokretanju postupka odnosno odlučiti da nema mesta pokretanju postupka. Upravo je nepostojanje tog roka u prethodnom periodu u praksi predstavljalo ključni nedostatak postupka Regulatora po prijavama, kako u izbornom tako i u periodu van kampanje.

Dalje, predloženim Nacrtom zakona fizičkim i pravnim licima je **priznato 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 interes (član 38 Nacrta zakona).

Ipak, ovako regulisano pravo podrazumeva **samo inicijativu** za pokretanje ispitnog postupka, bez ikakve mogućnosti da podnosilac prijave u postupku koji je pokrenuo zaista i zastupa lični ili opšti interes.

Na ovaj način **onemogućena je građanska, ali i sudska kontrola rada Regulatora**, suprotno domaćim propisima, kao i međunarodnim standardima. REM ostaje jedini mehanizam koji odlučuje o tome da li je medijskim sadržajem povređen lični ili opšti interes.

Pre svega, Nacrtom zakona izričito je propisano da **podnosilac prijave nema svojstvo stranke** u postupku koji pokreće.

Zakonom o opštem upravnom postupku, članom 44 predviđeno je da je stranka u upravnom postupku fizičko ili pravno lice čija je upravna stvar predmet upravnog postupka i svako drugo fizičko ili pravno lice na čija prava, obaveze ili pravne interese može da utiče ishod upravnog postupka. Pored toga, zakon predviđa i da zastupnici kolektivnih interesa i zastupnici širih interesa javnosti, koji su organizovani saglasno propisima, mogu da imaju svojstvo stranke u upravnom postupku ako ishod upravnog postupka može da utiče na interese koje zastupaju.

---

FRAMEWORK GOVERNING THE FUNCTIONING OF DEMOCRATIC INSTITUTIONS ELECTORAL LAW AND ELECTORAL ADMINISTRATION, para 121, „The Venice Commission and ODIHR recommend providing in the law for a longer period of prohibition of institutional advertising campaigns and events, except in certain circumstances provided for in the law and considering a ban on media coverage of certain institutional events and all types of government advertising campaigns – with justified exceptions– not only for a short period of time but during the entire election period.“  
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2022\)046-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2022)046-e)

<sup>4</sup> [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2022\)046-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2022)046-e), str. 20-21

Predloženo rešenje nije u skladu ni sa stavovima Evropskog suda za ljudska prava koji je u više presuda organizacijama civilnog društva priznao svojstvo „čuvara javnog interesa”, u situacijama kada je povređen zakon na štetu javnog interesa.<sup>5</sup>

Pored toga, Nacrtom zakona je predviđeno da se postupak u kome Regulator proceni da nema mesta izricanju mere, **obustavlja zaključkom** (član 37 Nacrta zakona) protiv koga nije dozvoljena žalba, niti se može pokrenuti upravni spor.<sup>6</sup> Iako se zaključak posredno može pobijati žalbom, odnosno tužbom protiv rešenja, u ispitnom postupku koji okonča zaključkom, Regulator neće doneti rešenje kojim će zaključak posredno moći da se ospori. Time je **podnosilac prijave uskraćen za mogućnost ostvarivanja sudske kontrole odluka Regulatora**, i to bez obzira na to da li je u svojoj prijavi ukazao na povredu ličnog ili opšteg interesa.

Navedeno zakonsko rešenje je protivno Ustavu Republike Srbije koji garantuje da svako ima pravo na žalbu ili drugo pravno sredstvo protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu (Član 36 Ustava RS).

Pored toga, Zakon o opštem upravnom postupku izričito predviđa da se postupak obustavlja rešenjem (Čl. 101, st. 3).

Na osnovu dosadašnjeg iskustva u podnošenju prijava protiv pružalaca medijskih usluga, REM je donosio odluke da nema mesta pokretanju postupka čak i kada je kršenje zakona bilo evidentno, praćeno velikim brojem prijava građana i kada je Stručna služba REM-a ustanovila povrede zakona.

Dalje, u kontekstu implementacije AVMSD 2018, smatramo da odredbe koje se tiču ostvarivanje slobode prijema reemitovanja ne implementiraju sva njena pravila, a koja su važna iz proceduralnog aspekta, pravne predvidljivosti, prava u postupku i zaštite od arbitrarnog ograničavanja slobode prijema i reemitovanja. Takođe, Nacrt zakona ne implementira nova pravila iz oblasti oglašavanja putem elektronskih medija, a postoji potreba da se sva pravila AVMSD 2018 inkorporiraju istovremeno.

Imajući u vidu gore navedeno,

- u odnosu na REM, predlažemo:
  - **Odvajanje REM-a od sistema državne uprave**, putem brisanja odredbi o poverenim poslovima;
  - **Izostavljanje političkih tela kao ovlašćenih predlagača** (nadležnog odbora Skupštine i nadležnog odbora Pokrajine), te, umesto njih, **uključivanje novih predlagača**, na primer nacionalne i Pokrajinske akademije nauka, udruženja koja se bave marketinškim komunikacijama ili druge ovlašćene predlagače;
  - **Diskontinuitet postojećeg saziva Saveta**, i promptno raspisivanje novog konkursa u roku od 6 meseci od dana stupanja na snagu novog zakona;
  - **Asimetrični mandat kod prvog saziva Saveta** koji bi se birao po odredbama novog zakona (2,4 i 6 godina), tako da se žrebom određuje koji se kandidati biraju na 2, 4 i 6 godina;

---

<sup>5</sup> Animal Defenders International protiv Ujedinjenog Kraljevstva, 48876/08, ECHR 2013. stav 103; Medžlis Islamske Zajednice Brčko i ostali protiv Bosne i Hercegovine, br.17224/11, 27. jun 2017, stav 86; Cangı protiv Turske, br.24973/15, 29. januar 2019, stav 35

<sup>6</sup> Zakon o opštem upravnom postupku, član 146. st. 3. i 4.

- **Odredbe o odgovornosti članova Saveta**, pre svega kroz uvođenje Kodeksa rada članova Saveta koji bi bi prepoznat zakonom, i čije bi kršenje u određenom obimu u toku jedne godine bio razlog za rešenje člana Saveta;
  - **Detaljnije uređenje javnosti rada Regulatora**, i preciziranje obaveza u kontekstu pune transparentnosti, a takođe u kontekstu povećanja odgovornosti REM-a prema javnosti, i u skladu sa aktivnostima propisanim Medijskom strategijom;
  - **Jasnije preciziranje statusa direktora Regulatora**, pre svega u odnosu na njegove/njene zadatke i nadležnosti, uzajamni odnos Savetu i direktora REM-a, te detaljnije regulisanje procedure izbora i razrešenja;
- **Predlažemo puno usklađivanje sa odredbama AVMSD** tako da:
    - se odredbe iz AVMSD 2018 koje se tiču **oglašavanja u elektronskim medijima implementiraju istovremeno** kada i ostale odredbe koje propisuju način pružanja medijske usluge;
    - **pravila slobode prijema i reemitovanja, budu formulisana u potpunosti u skladu sa AVMSD 2018.**
  - Predlažemo detaljno uređivanje oblasti **medijskog praćenja predizborne kampanje i političkog oglašavanja**, naročito kroz:
    - **definisane pojma političkog oglašavanja**, a kako bi se jasnije odredilo koje aktivnosti su zabranjene mimo predizborne kampanje;
    - **definisane i ograničavanje izveštavanja koje nema uredničko opravdanje**, a koje zapravo predstavlja medijsko praćenje funkcionera (tzv. Funkcionerska kampanja);
    - **obebeđivanje hitnosti u postupanju u predizornoj kampanji sa kratkim rokovima** kako u postupku pred regulatornim telom, tako i u kontroli zakonitosti odluka pred Upravnim sudom.
  - Predlažemo povećavanje odgovornosti rada Regulatora prema javnosti, jačanjem građanske i sudske kontrole:
    - unošenjem u nacrt zakona izričite odredbe da medijska udruženja i organizacije civilnog društva koje ostvaruju svoje ciljeve u oblasti zaštite medijskih sloboda i ljudskih prava mogu imati svojstvo stranke u pokrenutim postupcima za zaštitu opšteg interesa;
    - unošenjem odredbe koja predviđa da se postupak za izricanje mera obustavlja na način koji omogućava sudsku kontrolu odluke (rešenje);
    - uvođenjem obaveze da odluke Regulatora kojim se rešava po prijavama moraju da budu obrazložene i da sadrže izveštaj stručne službe za nadzor i analizu, kako bi podnosilac prijave i javnost bili upoznati sa činjenicama i okolnostima koje su bile opredeljujuće za donošenje konkretne odluke.

Napominjemo i to, da smo pripremili i konkretne formulacije odgovarajućih članova i da smo spremni i njih da podelimo sa resornim ministarstvom, ali, takođe smatramo da bi, pre toga, samo ministarstvo trebalo da se odredi prema našim predlozima.

S tim u vezi, spremni smo za dodatne konsultacije, i pozivamo Vas da pažljivo razmotrite naše predloge i sugestije pre formulisanja finalnog nacrta i njegovog upućivanja na javnu raspravu.

U Beogradu, 12.5.2023. godine